

Grenzen aan vernieuwing

De herontwikkeling van het Bijlmerpark

De vastgeroeste praktijken van ambtenaren en politici leidden ertoe dat in de herontwikkeling van het Bijlmerpark in Amsterdam-Zuidoost creatieve ideeën van burgers geen haalbare plannen werden. Toch zijn de grenzen aan vernieuwing die experts, ambtenaren en politici trekken nodig om plannen te ontwikkelen. Die grenzen worden echter vaak te vroeg, te laat en te onbewust getrokken. Inhoudelijke vernieuwing komt tot stand door creatieve ideeën te mengen met politieke belangen en wetenschappelijke kennis en niet door het als gescheiden fasen van het planproces te beschouwen.

TAMARA METZE



Bordjes met 'verboden toegang', 'privé', 'stiltegebied', 'gevaarlijke stoffen: geen toegang voor onbevoegden' zijn onderdeel van onze dagelijkse leefomgeving. De bordjes verduidelijken waar we wel en waar we niet thuis horen. In stedelijke herontwikkeling is het trekken van zulke grenzen in de politiek-bestuurlijke processen volop aan de orde. De meest bekende zijn de institutionele grenzen rondom organisaties: 'wij gaan hier niet over', 'dit is jullie pakkie an'. Zichtbaar naar voren gebracht, zijn vaak ook de belangen van personen en groepen waaraan niet te morrelen valt: 'wij willen niet dat er gebouwd wordt in het park', 'er zijn meer huizen nodig'. Minder duidelijk zijn de sociaal-culturele grenzen die routinematig getrokken worden. Een expert beroept zich te pas en te onpas op zijn wetenschappelijke achtergrond, een politicus verwijst keer op keer naar de ingestelde stuurgroep en de burger claimt dat niemand naar hem luistert. Het proces van creatieve concurrentie in het Bijlmerpark laat zien dat het trekken van deze routinematige grenzen de pogingen tot vernieuwing dwarsbomen en tegelijkertijd zorgen dat de nieuwe plannen voor het park politiek en financieel-technisch haalbaar zijn. In het proces van creatieve concurrentie waren de bordjes die de deelnemers vertelden waar zij wel en niet thuis horen opzettelijk verplaatst. Zij plaatsten ze echter als vanzelf weer terug op de oude plek waardoor kansen om echt tot nieuwe plannen te komen mislukten en er tegelijkertijd voor zorgden dat de resultaten niet meteen uit het zicht van de besluitvormers verdwenen.

Creatieve haalbaarheid

Eind jaren negentig is de herstructurering van de Bijlmer, een beruchte wijk in Amsterdam-Zuidoost, in volle gang. Afzonderlijke projecten per buurt zijn in samenhang gebracht door Ashok Bhalotra's structuurvisie en de eerste contouren van de nieuwe buurten en wijken worden zichtbaar. Er ligt één stuk grond dat nog 'ongepland' is: het Bijlmerpark. Omwonenden, zeker die georganiseerd in Stichting Bijlmerpark Natuurlijk, willen het park graag groen houden, maar het Stadsdeel Zuidoost wil bouwen, omdat er woningen nodig

(Foto: Mirjam Fokkema).

zijn en er geldt nodig is voor de exploitatie van het parkdeel. Om deze impasse te doorbreken besluit het Stadsdeel een interactieve beleidsvorming in te zetten voor de eerste fase van de herontwikkeling van het park. Zij huurt De Stad bv in die samen met Prof. Ing. Teisman voorstelt om een proces van creatieve concurrentie te starten. Volgens dit bureau is creatieve concurrentie een methode die dient om de creativiteit van alle belanghebbenden en besluitvormers maximaal te benutten. Het verrijkt de oplossingen en stelt de bestuurders in staat tot een selectie uit meerdere mogelijkheden. De idee is dat de interactie tussen burgers en organisaties tot verrassende ideeën leiden, die niet bedacht kunnen worden door ambtenaren en professionele ontwerpers vanwege hun werkdiscipline en focus op de financiële en technische haalbaarheid van één plan. Dit proces mobiliseert lokale kennis en betrokkenheid en vermijdt weerstand tegen nieuwe plannen doordat bewoners zich verantwoordelijk gaan voelen voor het park en de veranderingen daarin. Soortgelijke methoden van interactieve beleidsvorming waren populair in de jaren negentig van de vorige eeuw. De procesmatige innovaties zouden beter recht doen aan de netwerksamenleving waarin actoren wederzijds afhankelijk van elkaar zijn en maakten bovendien creatieve en inspirerende ingrepen in de openbare ruimte mogelijk.

De teleurstelling was eind jaren negentig groot toen bleek dat de beleidspraktijk weerbarstig is. De processen leidden wel tot tijdelijke procesmatige vernieuwing, maar inhoudelijke innovaties kwamen nauwelijks van de grond. Veel

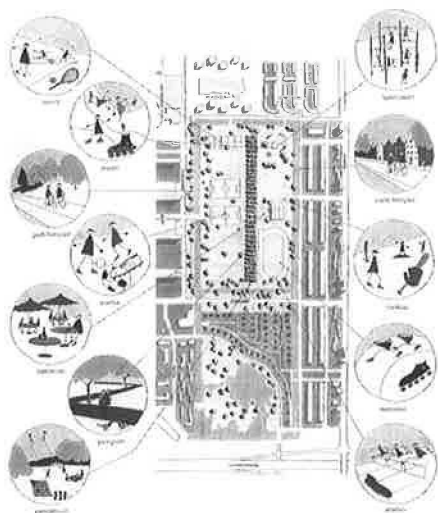
onderzoek naar interactieve beleidsvorming richt zich op kenmerken van het proces, zoals inclusiviteit, transparantie, vertrouwen, democratisch gehalte, et cetera. Deze elementen zijn zeker van belang voor het succes van de interactieve beleidsvorming, maar stellen de status en de macht van de 'normale gang van zaken' en het aanwenden van wetenschappelijke kennis daarin niet ter discussie. Ondanks alle procesregels brengen de betrokken partijen hun status en macht binnen in het project. Dat doen zij met behulp van grenzenwerk: het afbakenen van de ene praktijk van de andere, wat zorgt voor professionele autonomie, legitimiteit en geloofwaardigheid. Wetenschappelijke kennis wint het daarbij vaak van lokale kennis en beiden zijn 'machtiger' dan creatieve ideeën.

Uit het proces van creatieve concurrentie blijkt, dat ondanks dat alle deelnemers akkoord gaan met het uitproberen van nieuwe rollen, regels, procedures om te zoeken naar creatieve oplossingen, zij op bepaalde momenten toch een grens trekken rondom hun eigen normale praktijk om hun professionele autonomie te bewaken, om te zorgen voor kwaliteit en haalbaarheid in de nieuwe oplossingen, of om meer strategische redenen; bijvoorbeeld, het trainen van het project. De vernieuwde interactieve werkwijze ondervindt op deze manier niet alleen hinder van bestaande praktijken, zij wordt er ook op aangesloten. Teleurstellingen in interactieve beleidsvorming ontstaan door dit grenzenwerk. Bij het proces van creatieve concurrentie in het Bijlmerpark kwamen burgers, semi-professionele ontwerpers, experts en politici bij elkaar om plannen te maken. In deze fase verdedigden de verschillende deelnemers vooral de eigen expertise en belangen. Deze strijd lag niet open en bloot op tafel, maar werd via een gevecht over de betekenis van een 'haalbaar' plan uitgevochten. Met andere woorden: gedurende het hele proces van creatieve concurrentie was het de vraag wat een haalbaar plan voor het park is en wie er mag bepalen of het haalbaar is.

Ambtenaren obstakel

Voordat het proces van creatieve concurrentie echt van start ging, wierpen de ambtenaren van Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling (REO) van het stadsdeel al een obstakel voor de vernieuwing op: zij vonden dat de plannen niet tot haalbare ideeën uitgewerkt mochten worden in deze fase van de beleidsvorming. Uit een fax van het stadsdeel blijkt dat: "De opdracht zich uitdrukkelijk [beperkt] tot en met de startnotitie. Voor het vervolg (fase 2) wordt gedacht aan een normale voortzetting via een projectorganisatie die, met de besluiten over de startnotitie op zak, aan de slag gaat met het fase 2 product." Het adviesbureau had in de offerte voorgesteld om de consortia twee maanden de tijd te geven "om te bewijzen dat hun oplossing voldoet aan vooraf gestelde eisen: voldoende draagvlak heeft; partijen kan mobiliseren die bereid zijn in de oplossing te investeren; financieel en technisch uitvoerbaar is." Naar de smaak van de ambtenaren neigde deze formulering al te veel naar de uitwerking tot een financieel-technisch haalbaar plan. Als zij dat zou toelaten, zouden de plannen van de bewoners wel eens moeilijker van tafel te vegen zijn. Achteraf gezien kan gesteld worden dat hier al een duidelijke grens is getrokken aan vernieuwing. Het stadsdeel had er ook belang bij dat in deze fase al te doen. De kans bestond dat bewoners een plan zouden maken waarin de exploitatie van het park op andere wijze dan via woningbouw gefinancierd wordt. De noodzaak tot woningbouw kon opnieuw ter discussie komen te staan. Het stadsdeel wilde zich houden aan het voornemen om eenderde van het park te bebouwen.

De Stad bv kwam na deze opgeworpen barrière wel met een nieuw voorstel. Daarin stond nog maar vaag omschreven wat een haalbaar plan is: "De consortia trachten de oplossingen in fases zo dicht mogelijk bij een haalbaar en uitvoerbaar plan te brengen." Deze formulering laat de betekenis van 'haalbaar' en 'uitvoerbaar' opzettelijk ongedefinieerd. Hierdoor was het mogelijk om het proces van creatieve concurrentie door te laten gaan. Haalbaarheid fungeerde als een 'grensconcept' dat door haar vaagheid de verbinding tussen verschillende praktijken tot stand kon brengen. Dit grensconcept creëerde



Figuur 1. Sportplan voor het Bijlmerpark. (Bron: De Stad bv).

ruimte om alsnog de plannen in de loop van het proces meer status en macht te geven door semi-professionals in te schakelen. Dit verhoogde de kans dat een alternatief voor bebouwing werd bedacht. Bovendien konden de ambtenaren zich aan de formele besluitvormingsprocedures houden en daarmee hun positie en die van de politici te beschermen.

Beperkte ruimte

Tijdens vier publieke bewonersbijeenkomsten ontwierpen de bewoners zes plannen voor het park. Zij benutten het troebele begrip haalbaarheid en vroegen om professionele ondersteuning. Het stadsdeel maakte echter geen geld vrij voor ondersteuning en bleef daarmee impliciet volhouden dat haalbaarheid niet aan de orde is. Wel werd de hulp van TU studenten bouwkunde ingeroepen zodat de plannen toch op semi-professionele wijze uitgewerkt werden. Tijdens de laatste publieke bijeenkomst presenteerden bewoners hun ideeën. Zij zetten alles op alles om de jury te overtuigen dat die relevant en haalbaar zijn. De ondersteuning van de TU-studenten hielp daarbij, maar was niet genoeg. Daarom benadrukten alle consortia dat hun creatieve ideeën politiek haalbaar waren. Vooral Stichting Bijlmerpark Natuurlijk, die uiteraard nog steeds tegen bebouwing was, beriep zich op ander stadsdeelbeleid om te verantwoorden waarom bebouwing niet nodig is. Ook het sportplan zette haar ideeën kracht bij door te verwijzen naar het sportbeleid van het Stadsdeel. Alle consortia hadden in de gaten dat zij overtuigend moesten zijn voor de politieke haalbaarheid, aangezien de financieel-technische haalbaarheid niet als argument mocht dienen. Zij dachten 'mee' met het stadsdeel en hielden zich aan de beperkte ruimte. In een paar plannen was de suggestie voor een nieuwe exploitatievorm neergezet waarbij omwonenden en projectontwikkelaars na de aanleg van het park in een stichting het beheer op zich zouden kunnen nemen. Deze beheersvorm waarin omwonenden, private partijen en de lokale overheid zouden samenwerken, was toen een innovatie. Deze nieuwe beheersvorm was niet financieel doorberekend, maar een conclusie van het stadsdeel was wel dat bewoners en projectontwikkelaars nodig zouden zijn bij het bepalen van de financiële

haalbaarheid van dat idee. Daarnaast omvatten twee van de zes plannen, het woonbotenplan en het plan van Stonfutu, voorstellen voor bebouwing in het park. Het ene plan aan de randen en het andere op woonboten in het water. Het stadsdeel was vooral blij met dit laatste, omdat uit het proces bleek dat niet alle omwonenden tegen bebouwing waren. Haar reactie op de rest van de voorstellen was klassiek.

Politici, die als jury de plannen beoordeelden, doken terug in hun routinepraktijk en kwamen op de proppen met uitspraken als: "De in de plannen naar voren gebrachte oplossingen, zoals een parkmanagement, en het koppelen van investeringen aan beheer zijn op zich goed, maar er moet eerst worden berekend of zoiets financieel haalbaar is" en: "alle plannen hebben iets moois, een combinatie zou misschien het beste zijn." Andere raadsleden stellen voor dat "elementen uit de plannen gecombineerd moeten worden" en dat de "goede elementen uit alle plannen behouden moeten worden." Hieruit blijkt dat politici de vernieuwende werkwijze waarin de plannen in concurrentie tot haalbare en uitvoerbare plannen moeten worden uitgewerkt, soepel van tafel vegen. De test op haalbaarheid is daarbij het argument: die heeft nog niet plaatsgevonden en moet op elementen nog gebeuren. De meeste raadsleden willen zo spoedig mogelijk terug naar de normale praktijk waarin één plan uitgewerkt wordt tot een financieel-technisch haalbaar plan. Hun belang voor die spoedige terugkeer is dat bebouwing in het park niet ter discussie gesteld kan worden, ook niet via een omweg. Bovendien bepalen zij dan samen met hun experts en ambtenaren wat een haalbaar plan is. En hoeven ze niet nu al met projectontwikkelaars aan tafel. Wat overigens niet zo'n wonderlijke reactie is omdat de Europese aanbestedingsprocedures voor zowel het stadsdeel als voor projectontwikkelaars deze werkwijze onaantrekkelijk maakt. Het lijkt erop dat de bewoners er bekaaid vanaf komen: toch bebouwing in het park, slechts een paar creatieve ideeën die nog door experts uitgewerkt moeten worden, onderlinge verdeeldheid over wat er met het park moet gebeuren en nog steeds onzekerheid over wat de plannen zijn. Hun hoofdrol is roemloos beëindigd. Toch is er een lichtpuntje. Het grensconcept 'haalbaarheid' dat lange tijd troebel



Niet alle grenzen worden even zichtbaar getrokken. (Foto: Mirjam Fokkema).

was, heeft toch ook ruimte gecreëerd om de voorstellen voor andere vormen van exploitatie van het park, de samenwerking tussen omwonenden, private partijen en het stadsdeel in het onderhouden van het park, naar de volgende besluitvormingsronde te brengen. Het stadsdeel gaat er mee akkoord dat "een beheersvorm is te scheppen waarin tegelijk de ontwikkelingsfunctie, exploitatie en participatie gestalte krijgen." Het stemde hiermee in met een voortzetting van de interactieve werkwijze uit deze ronde van beleidsvorming. Burgers en projectontwikkelaars moesten wel betrokken worden om dit voorstel handen en voeten te geven. Het lijkt erop dat het Stadsdeel zich dat vrij snel in de volgende ronde realiseerde en de groep die de publiekprivate samenwerking verder moest gaan uitwerken is nooit van de grond gekomen en het stadsdeel bleek bij machte spoedig terug te keren naar de normale gang van zaken.

Creatief grenzen trekken

De vastgeroeste praktijken van ambtenaren en politici zorgden in de herontwik-

keling van het Bijlmerpark in Amsterdam-Zuidoost voor belemmeringen voor de ontwikkeling van creatieve ideeën van burgers tot serieus te nemen haalbare plannen. De belangenstrijd tussen het stadsdeel en de bewoners werd niet open en bloot uitgespeeld, maar via de mate van professionaliteit van de plannen die zij maakten. Zij vochten niet langer over het al dan niet vol bouwen van het park, zij vochten via het concept 'haalbaarheid'. Wie bepaalde wat een haalbaar plan is, had de macht om te beslissen of de creatieve oplossingen voor andere vormen van financiering en ontwikkeling van het park mogelijk waren.

De ideeën van de bewoners mochten van de ambtenaren in de eerste planvormingronde nog niet onderbouwd worden met financieel-technische kennis van experts, omdat deze experts zouden kunnen aantonen dat bebouwing niet per se noodzakelijk is voor een financieel-technisch gezonde herontwikkeling van het park. Politici koopten deze voorzet in tijdens de laatste publieke bijeenkomst. Zij kwamen in de beoordeling van de aangedragen ideeën terug op het ontbreken van een financieel-technische onderbouwing.

Het voorbeeld van creatieve concurrentie laat zien dat ambtenaren en politici in projecten met interactieve beleidsvorming er belang bij hebben te vroeg en te laat grenzen te trekken aan de vernieuwing. Daarmee houden zij de status quo in stand en de planontwikkeling in de hand. Echter, als zij tijdens het proces wel een uitwerking van creatieve ideeën tot haalbare plannen zouden toestaan en zij tijdens het proces al hun grenzen zouden trekken, dan pas is het mogelijk teleurstelling in inhoudelijke innovaties te voorkomen. Men had de financieel-technische overwegingen om te bouwen beter wel op tafel kunnen leggen. Ook had men kunnen profiteren van de wens van de bewoners om zelf met financieel-technisch haalbare plannen te laten komen. Dan had men iets te kiezen gehad. Nu werden potentieel vernieuwende ideeën bij voorbaat uitgesloten.

Het planningsproces in de vernieuwing van het Bijlmerpark benadrukt dat een grensbegrip, zoals in dit geval 'haalbaarheid' de normale praktijk van het stadsdeel kon verbinden aan de nieuwe praktijk van creatieve concurrentie. De kans was groot geweest dat zowel

het stadsdeel als De Stad bv al in de offertefase niet akkoord waren gegaan met de nieuwe werkwijze als het begrip haalbaarheid wel duidelijk was neergezet. Als het stadsdeel er op had gestaan alleen creatieve ideeën te verzamelen, was het adviesbureau waarschijnlijk afgehaakt. Anderzijds was het stadsdeel hoogstwaarschijnlijk niet akkoord gegaan als De Stad bv per se haalbare plannen had willen ontwikkelen.

Inhoudelijke vernieuwing kan niet plaatsvinden in een afgesloten creatieve ruimte. Juist de interactie tussen creatieve ideeën met wetenschappelijke kennis en politieke belangen is nodig om tot een verrijking van oplossingen te komen. Grenzenwerk heeft daarin altijd een plek en is ook nodig om plannen uit te kunnen werken van een leuk idee tot een haalbaar plan.

Tamara Metz studeerde politicologie en wetenschaps- en technologiestudies. Zij werkt als adviseur voor De Stad bv, een adviesbureau op gebied van stedelijke ontwikkeling. Daarnaast is zij promovendus aan de Universiteit van Amsterdam.

Literatuurselectie

- Akkerman, T., Hajer, M. & J. Grin (2004) The interactive state: Democratisation from above? In: *Political Studies* 52, pp. 82-95.
- Bruin, J. A. de, Ten Heuvelhof, E.F. & R.J. in 't Veld (1998) *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven.
- Fischer, F. (2000) *Citizens, experts, and the environment: the politics of local knowledge*. Durham, London: Duke University Press.
- Gieryn, T. (1983) Boundary-work and the demarcation of science from non-science: strains and interests in the professional ideologies of scientists. In: *American Sociological Review* 48, pp. 781-795.
- Hajer, M. (2003) *Democratie in deliberatie*. In: *Groene Amsterdammer oktober 2003*.
- Halffman, W. (2003) *Boundaries of regulatory science*. Boechemout: Albatros.
- Kickert, W. J. M. (1993) *Complexity, Governance and Dynamics; Conceptual Explorations of Public Network Management*. In: Kooiman, J. (ed.) *Modern Governance*. Londen: Sage.
- Rhodes, R. A. W. (1996) *The new governance: governing without government*. In: *Political Studies* XLIV, pp. 652-667.
- Star, S. L. & J. R. Griesemer (1989) *Institutional Ecology, Translations and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology*. In: *Social Studies of Science* 19, pp. 387-420.
- Teisman, G. R. (1997) *Sturen via Creatieve Concurrentie: een innovatief-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*. Nijmegen: Inaugurele rede KUN.