

DE RUIMTELIJKE ORDENING KAN NIET MEER ZONDER DOPING!

In maart verschijnt bij uitgeverij Æneas het boek 'Doping in de ruimtelijke ordening; Witboek over stimulerende middelen in de strijd om ruimtelijke kwaliteit'. Dit boek belicht een beleidsinstrumentarium dat iedereen kent, maar dat zo goed als nooit wordt beschreven: stimulering. Het boek richt zich op beleid dat niet met subsidies of wettelijke regels totstandkomt, maar met sociaal instrumentarium. De metafoor die de auteurs gebruiken is die van 'doping': met stimulerende middelen tot excellente prestaties komen. Een voorpublicatie.

Remko Iedema, Gebrand Naeff, Toon van der Pas & Peter Dauvellier

12

TOETS 01 07

De ruimtelijke opgaven waarvoor wij staan zijn immens en vanderen voortdurend. Lokaal, regionaal, provinciaal, nationaal – in die volgorde. Verdubbeling van de woningbouwopgave, inbreiding, kwaliteitsverbetering, intensivering, functiecombinaties, duurzaamheid, heroriëntatie landelijk gebied, beperking van fijn stof, zeespiegelstijging, bouwen in dorpen, vrijkomende agrarische gebouwen, vrijkomende defensieterrinen, binding van mens aan omgeving, behoud van jongeren in kleine kernen... enzovoort.

Altijd is er een grote maatschappelijke complexiteit, mondige burgers, grote regeldichtheid en debat over kwaliteitscriteria. Dit leidt tot spanning: weinig ruimte voor innovatie staat tegenover een grote noodzaak daartoe. Ook buitelen doelstellingen en ambities over elkaar heen; iedereen heeft een visie. Toch kan niemand het alleen af. Vrijwel iedere ruimtelijke opgave is een gezamenlijke opgave; parallel of volgtijdelijk, gewild of ongewild. Iedere betrokkene heeft innovatieve kwaliteiten en is daar terecht trots op.

Het lukt de ruimtelijke ordening echter te vaak niet om tot realisatie te komen. Voor deze grote opgaven en stevige ambities schieten de traditionele instrumenten tekort. Dan hebben wij het over instrumenten in de juridische en de financiële kolom: regels en subsidies. "Als je in Nederland een idee hebt, staat meteen het toetsend deel der natie op", aldus een Hoofd Stedelijke Ontwikkeling bij een gemeente, een van de ruimtelijke ordenaars die aan het woord komen in het binnenkort verschijnende boek 'Doping in de ruimtelijke ordening'.

Nu werken de combinatie van de stok (strakke normen) en de wortel (geld) vaak prima. Of moeten we zeggen: werkten prima? Te vaak blijkt immers dat regels en subsidies alléén niet tot het gewenste effect leiden. De ambitie is er nog wel om aan de overkant te komen, maar tussen de ambities en het doelbereik van het eigen instrumentarium zit soms een groot gat.

Stimulering is de doping die nodig is om de ambities wél waar te maken.



VLIEGENDE BRIGADE

Stimulering werkt anders dan gebruikelijk. Hoewel: veel van de instrumenten zullen u heel bekend voorkomen. Waar het vaak aan ontbreekt, is een samenhangende inzet daarvan. Een inzet en een gebruik vanuit een visie die inspeelt op de typische kenmerken van het stimuleringsinstrument.

Woordenboek

Eerst iets over de middelen zelf. Het boek bevat een woordenboek. Wie zich verdiept in het gebruik van stimulerende middelen in de ruimtelijke ordening ziet al snel vergelijkbare begrippen en instrumenten opduiken. Met woorden als doelgroep, strategie, congres, subsidie, bijdrage, programma,

UIT DE LIJST VAN STIMULERENDE MIDDELEN

Het boek 'Doping in de ruimtelijke ordening' gaat veel uitgebreider in op het stimulerend instrumentarium. In dit kader geven we hiervan een eerste impressie.

Voorbeeldproject, pilot enzovoort

Voorbeelden zijn er in vele soorten en met veel bedoelingen. Soms gaat het om onderzoek (kijken of het werkt), soms staat de verbeelding voorop (uitproberen van een ambitie), dan weer ligt het accent op demonstratie (laten zien dat het werkt), of op innovatie (vrije ruimte om te experimenteren).

Voor wie?

Wat bereiken we?

Risico's?

Inspiratiepunt:

Alle doelgroepen.

Veel laten samenkomen in één project. Erkenning en herkenning.

Vernieuwing of concreet maken.

Brij van voorbeeldprojecten.

Aandacht ebt weg na uitvoering.

Innovatie beperkt zich tot de pilot zelf, verbreedt niet. Geen functie in het totaalplaatje.

Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV), Belvédère (cultuurhistorie), Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (StIR).

Een 'vliegende brigade'

De vliegende brigade is een al dan niet betaalde pool van deskundigen die actief kennis inzetten en verspreiden. Te denken valt aan ervaren projectleiders, deskundigen van departementen, wetenschappers en consultants. Deze vliegende brigade kan worden ingezet voor het bespreken van complexe kortetermijnvraagstukken in de projecten.

kennis, pilot, overdracht, experiment, voorbeeldproject enzovoort. Een lijst van die stimulerende middelen is net als een woordenboek heel handig voor het overzicht en voor het mogelijke gebruik. Toch is het onvoldoende er meteen mee aan de slag te gaan. Het is net als bij een vreemde taal: de woorden kennen is nog wat anders dan ze in een gegeven situatie om te zetten in zinnen die voor de omgeving zinnig zijn.

Met stimulerende middelen is het niet anders. Je moet de regels kennen om de middelen goed toe te passen. Om verder te komen en te verfijnen. Deze ingrediënten vormen op zichzelf nog niet het recept voor stimulering, daarvoor is méér nodig. Daarvoor zult u moeten doordringen in de essentie van uw stimulerende of faciliterende rol. Dit onderscheid tussen middel en strategie, tussen ingrediënten en recept, klinkt – want ís – logisch. In de praktijk worden ze echter vaak verward, wordt het middel gezien als de strategie.

Analyse

U kunt stimulerende middelen niet zomaar klakkeloos toepassen. Voor een effectieve inzet moet u de essentie van de werking begrijpen. En u moet weten of uw situatie zich ervoor leent. In beleidstermen vertaald: topprestaties vragen om een analyse van doelen, omstandigheden, middelen en tijdstip-

pen. Vaak zullen juridische en financiële middelen worden ingezet en die kunnen tot een prima resultaat leiden. Maar even vaak ontbreekt er iets om daarmee echt de top te halen. Of ontbreekt er een heleboel. Met de inzet van stimulerende middelen kan de zo noodzakelijke progressie weer wél worden bereikt. Het gaat om die extra impuls, om een toevoeging aan het 'trainingsarsenaal'. Stimuleren werkt, maar vooral in specifieke omstandigheden werkt

Voor wie?

Wat bereiken we?

Risico's?

Inspiratiepunt:

Specifieke doelgroepen.

Directe probleemoplossing, directe toepassing, kennisvergroting bij de brigade.

Mismatch tussen vraag en deskundigheid. Te vluchtig voor een echte doorbraak.

Vliegende brigade (VliBri) Ruimte voor de Rivier. Aanjaagteams woningbouwproductie VROM.

Een manifestatie

Een jaarlijkse manifestatie is de ontmoetingsplaats voor alle doelgroepen en is een vast ijkpunt in het werkprogramma. De manifestatie zet hoog in: het is een grootschalige bijeenkomst met een duidelijke doelgroep. De manifestatie presenteert alle elementen van het programma, dus zowel projecten, thema's, beleid als discussiepunten. Wij stellen ons voor dat de manifestatie geen vaste formules kent, maar per keer weer verrassend is.

Voor wie?

Wat bereiken we?

Risico's?

Inspiratiepunt:

Brede doelgroepen – hoge positionering.

Brede kennisdeling en -overdracht, enthousiasme en betrokkenheid, imagoverbetering.

Vlakheid, onopvallendheid, routine. StIR, IPSV, Dubodag, DURP (Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen), Relevant (externe veiligheid).

DE AUTEURS

De auteurs hebben samen het binnenkort verschijnende witboek 'Doping in de ruimtelijke ordening' geschreven.

Remko Iedema (06-52475806, r.iedema@apeldoorn.nl) is als intern interim-manager werkzaam bij de managementpool van de gemeente Apeldoorn.

Gerbrand Naeff (06-54932339, gn@naeff.com) is zelfstandig consultant.

Toon van der Pas (06-51180625, pas2@planet.nl) is zelfstandig adviseur.

Peter Dauvellier (0566-622354, info@dauvellier.nl) is zelfstandig adviseur.

het echt heel goed. En om maar direct een mogelijk misverstand weg te halen: stimuleren is niet makkelijk. Er komt heel wat bij kijken als u voor 'goud' wilt gaan!

Stimulerende middelen brengen in de ruimtelijke ordening prestaties binnen bereik die met de gebruikelijke manier van werken niet gehaald worden. Stimuleren is vaak effectief, inspirerend, goedkoop, leuk en leidt tot blijvend resultaat. Voldoende reden om de mogelijkheden voor stimulering goed te verkennen. Wij zien vier belangrijke uitgangspunten – kerncondities, zie kader – om stimuleren met succes toe te passen in de strategie om de top te bereiken.

Een schoolvoorbeeld: StIR

Het klinkt mogelijk wat abstract en ver weg. Maar dat is het niet. Het boek laat veel mensen uit de praktijk aan het woord. Een voorbeeld kan verder

KERNCONDITIES VOOR STIMULERING

Eerste conditie: instrumentarium niet in balans met ambities
Stimuleren heeft vooral zin als uw (beleids)ambities met de traditionele instrumenten niet of in onvoldoende mate zijn te bereiken.

Tweede conditie: Ambities blijven desondanks overeind
Ondanks uw zwakke positie in het krachtenveld, houdt u als initiatiefnemer toch vast aan uw ambities (dus ondanks het 'niet-kunnen' blijft het 'willen'). De sleutel voor succes ligt in handen van uw doelgroep!

“Absolute beheersing is een illusie en leidt alleen maar tot verkramping. Vertrouwen geven leidt daarentegen tot creativiteit. Je moet er geloof in hebben dat betrokkenen hun mogelijkheden en kansen maximaal zullen uitnutten en daarin al hun energie zullen steken. Deelnemers aan stimuleringsprojecten herken je aan de 'lichte koorts' waarin ze voortdurend verkeren. Pak als initiatiefnemer bewust je eigen rol in die processen en wees daar trots op.” (Hoofd projectontwikkeling gemeente)

Derde conditie: duurzame gedragsverandering beoogd
U streeft als initiatiefnemer een prestatie na die op de lange termijn duurzaam zal zijn en dus afhankelijk is van een blijvende gedragsverandering bij uw doelgroep.

Vierde conditie: actieve rol doelgroepen noodzakelijk
U wilt als initiatiefnemer uw doelgroepen in een actieve rol plaatsen; ze bewegen om zelf te doen en zelf te ontdekken.

“We proberen nu meestal van tevoren het (nog onbekende) succes te definiëren! Maar het stimuleren van innovatie is juist de kunst van het loslaten; onzekerheid over de afloop accepteren. Dat moet je koesteren; je moet blij zijn met onzekerheid.” (Directeur kenniscentrum)

duidelijk maken wat wij bedoelen. Neem het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (StIR).

Ambitie

Het was medio jaren negentig duidelijk dat er een kentering in het denken over ruimte noodzakelijk was. Ruimtelijke ordening 'kostte' steeds meer ruimte; dat kon toch niet de bedoeling zijn. Deels was dat een cultuur die er was ingeslopen, maar er waren ook belangrijke oorzaken in bijvoorbeeld het rijksbeleid, het scheiden van functies en in de financiële mogelijkheden. Iedereen in Nederland was het erover eens: het moest anders.

Korte polsstok

Ziet u het voor zich: tot zuinig ruimtegebruik dwingen met zoiets als de 'Wet tot Behoud van Ruimte'? Een wet die bijvoorbeeld voorschrijft dat er ten minste 50 woningen op een hectare moeten komen of dat er een floor-space-index van 1,0 of meer op een bedrijventerrein gehanteerd moet worden. Het past wel in onze cultuur van orde en regelzucht, maar iedereen zal inzien dat de inzet van het wettelijke instrumentarium niet de juiste weg is. Subsidie dan? Voor het programma waren enkele tientallen miljoenen euro's beschikbaar. Met een dergelijk bedrag was het niet mogelijk om sturing te geven aan de miljardeninvesteringen in de bouw. Conclusie: de polsstok van het traditionele instrumentarium is veel te kort.

Andere samenleving, nieuwe kansen

Gelukkig barstte het in de samenleving van de goede ideeën, die er bijna om schreeuwden om bekendgemaakt te worden. Geen centrale sturing met oplossingen vanuit het Rijk; integendeel, juist de oplossingen van gemeenten, ontwikkelaars, bewonersgroepen, corporaties, bedrijven, investeerders, ar-



chitecten en stedenbouwkundigen een zetje in de rug geven. Een kader bieden waarbinnen ze pasten, een forum waarmee ze naar buiten konden treden, aandacht trekken en erkenning krijgen – dat was de insteek van de strategie.

Stimulerend beleid

Het wachten was op het eerste schaap. U weet wel, als dat maar over de dam is. Dus een aanpak gekozen met stimulerende middelen. Prikkelen, showen, uitdagen, contact leggen, dealen. Dat zijn de woorden die daar bij passen. Dat was de ‘doping’ die het ministerie van VROM verstrekke. Het werd de moeite waard. En het werkte uitstekend.

Met de start van het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (StIR) vielen immers veel zaken op hun plaats. Waar eerst vele bloemen bloeiden, werd intensief ruimtegebruik nu een winnend item, ontstond er een sfeer waarin sluimerende ideeën tot uitvoering konden worden gebracht. Soms met hulp, maar vaak helemaal zonder; het momentum en dat beetje aandacht waren vaak al genoeg. StIR scoorde positief, in elk geval bij de doelgroep. Prestaties, daar ging het om. En die werden bereikt. Veel scherper dan voorheen wordt sindsdien aandacht besteed aan het bouwen in de bestaande stad, slimme oplossingen van dubbel ruimtegebruik, ondergronds bouwen, functiecombinaties enzovoort.

Instrumenten

Een waaiër aan instrumenten. Daarmee werd het stimuleren vormgegeven. Geen vast pakket, maar wisselend en reagerend op initiatieven van partijen en respons vanuit de doelgroep. Een dragend element werd gevormd door voorbeeldprojecten, die als een soort motor voor het programma fungeerden. Doelgroepen werden uitgenodigd hun ideeën in te dienen voor oplossingen rond een aantal thema's. Thema's die ze zelf mee hadden uitgekozen. Die bovendien ruimte boden aan de beleidspartners van VROM. De overlap in de beleidsvelden leidde weer tot gezamenlijk optrekken en (financiële) participatie in het programma. De doelgroep toonde zich zeer verheugd over dit ontstijgen van de ‘Haagse Zuilen’.

Veel, heel veel communicatie. En voortdurende interactie. Congressen, publicaties, bijeenkomsten, excursies... geen middel bleef onbepoofd. Wetenschap, het onderwijs en de wereld van de nascholing activeren. Uitwisseling tussen organisaties bevorderen. Allianties smeden. Maar bovenal de niet-aflatende inspanning om de doelgroep in een actieve rol te plaatsen, door directe interactie en het delen van verantwoordelijkheden.

Niet alle inspanningen kwamen van de grond. Een ‘hulpteam’ met deskundigen dat als een vliegende brigade ingezet kan worden bleef op de tekenafel. Voor een topberaad met opinion-leaders werden te weinig handen op elkaar gebracht. Het terugploegen van de ‘lessons learned’ uit de voorbeeldprojecten naar het generieke beleid kreeg geen enthousiast onthaal. Dat gaf niets, het is geprobeerd. De focus lag daarbij niet op de middelen, maar op het doel. En ook deze mislukte pogingen gaven beweging. Wat overheerst is het enthousiasme dat is teweeggebracht. De doelgroep kwam echt in beweging en spreekt er nu nog over.

“Het gaat om uitvoeren, om verwezenlijken en om de steun die je krijgt om stappen vooruit te nemen. Stimuleren gaat niet om geld. Het gaat om het herkennen van



ideeën door vakgenoten die hun positie gebruiken om je vooruit te helpen. Om de terreur van de toetsers te doorbreken. Het voelen van steun, het gevoel dat je wordt gezien, dat is het belangrijkste.” (Hoofd Stedelijke Ontwikkeling gemeente)

Bijwerkingen

Net als bij doping is het bewijs van verband tussen de inzet van de stimulerende middelen en de prestatie moeilijk te geven. Sterker nog: in de sport zal dat verband bij voorbaat worden afgewezen. Ook voor dit programma bleek het moeizaam een hard verband te leggen tussen de aandacht voor intensief ruimtegebruik, de geboekte effecten op dat vlak en de inspanningen van het programma StIR. Een abrupt afbreken van het programma betekende bovendien dat er geen ruimte meer was om tot een gedegen evaluatie te komen. Maar toch. Ondanks het ontbreken van ‘hard bewijs’, zijn het de signalen gedurende het programma en nog lang daarna die voor een indirect bewijs zorgen. Het zit in de ‘chemie’. Maar dan in overdrachtelijke zin: tussen mensen en ideeën. Het succes zit tussen de oren. Bij ons in elk geval wel. Geloof in het effect is een deel van het succes.

Das klinkt misschien een beetje soft, of wellicht een als een zelfgeformuleerde ‘self fulfilling prophecy’. Dat is het niet. De resultaten zijn juist keihard – op de doelen van het programma. Dit zijn geen doelen in bijvoorbeeld oppervlakte, bouwvolume of functiecombinaties, het zijn doelen op het gebied van kennis, houding en gedrag. Op dit soort doelen heeft het StIR zichzelf voor de spiegel gezet, door haar doelgroepen te bevragen. En nog steeds wordt het programma – dat al lang is beëindigd – geassocieerd met de thematiek van intensief ruimtegebruik.

In het StIR, waar we elkaar als auteurs van kennen, ligt het beginpunt van



VOORBEELDPROJECTEN

onze zoektocht die geresulteerd heeft in ons boek. We begonnen ons af te vragen waarom het StIR zo'n succes was, maar soms ook zo'n frustratie. Dit groeide uit tot de vraag hoe stimulering werkt... en hoe niet.

Communicatief sturen

In essentie behoren stimulerende middelen tot het sociaal instrumentarium, ofwel de communicatieve instrumenten. De focus op de trits 'kennis > houding > gedrag' (de kernstrategie bij stimulering) geeft dat aan; de inzet op een duurzame gedragsverandering hoort hierbij. Hoe u dat kunt bereiken? Daarover gaat het boek.

'Seen it, been there, done it', is vaak de wat verveelde reactie uit het veld. Toch beperkt dit zelfde veld zich vervolgens tot vooral die middelen: publicaties, internetsites, excursieprogramma's en veel meer, overigens uiterst nuttige, zaken. Maar dat is geen stimulering, dat is een middelenplan. Een belangrijke bijzaak.

De relatie met het veld, de doelgroep, moet u gericht houden op het scherper krijgen van de inhoud en op participatie in oplossingsinspanningen. "Hoe kunnen we u helpen met uw initiatief?" Dat is de openingsvraag van uw stimuleringsaanpak; in plaats van het van de toren toeteren van uw boodschap. Pas als die rol scherp is gedefinieerd, valt het programma op zijn plaats. Het boek helpt u om zelf ook met nieuwe middelen tot excellente prestaties te komen.

"Stimuleren is niet gemakkelijk. Wat stimuleer je, waar haak je op aan? Steek je je energie en geld wel in de goede zaken? Dat houdt mij erg bezig. Daarnaast vraagt stimuleren om een enorm klantvriendelijk vermogen. En dat hebben wij niet van nature." (Directeur stedelijke ontwikkeling gemeente) ■

LEZERSSERVICE



Auteurs: Gerbrand Naeff,
Remko Iedema,
Toon van der Pas,
Peter Dauvellier
ISBN: 978-90-75365-82-5
Prijs: € 24,95
Voorintekening: € 19,95 (geldig tot 31 maart 2007)
Verschijsing: april 2007

Lezers van Toets kunnen de publicatie 'Doping in de ruimtelijke ordening' bij voorintekening bestellen. Stuur de onderstaande bon vóór 31 maart 2007 ingevuld retour en u ontvangt 20% korting op de winkelprijs (€24,95). U kunt ook een e-mail sturen naar boeken@aeneas.nl o.v.v 'Voorintekening', met uw gegevens en het aantal exemplaren dat u wenst te ontvangen.

- Ja**, ik ontvang graag ____ exemplaren van het boek 'Doping in de ruimtelijke ordening' tegen de speciale voorintekeningprijs van € 19,95 (exclusief € 3,50 verzendkosten).

Bedrijf:

Naam: Voorletters: m / v

Adres:

Postcode: Plaats:

E-mail:

Datum: Handtekening:

Stuur deze bon in een envelop naar:

Uitgeverij Aeneas bv, Antwoordnummer 16047, 5280 VJ BOXTEL. Een postzegel is niet nodig. Faxen mag ook: 0411 - 650080