



Dwing als gebiedsontwikkelaar een duidelijke opdracht af

Terwijl de context waarin gebiedsontwikkelaars werken alleen maar complexer wordt, ziet Co Verdaas, hoogleraar gebiedsontwikkeling, een aanhoudende neiging om keuzes vooruit te schuiven of te verhullen.

Hij geeft zes tips om gebiedsontwikkelaars in hun kracht te zetten.

“Zonder escalatie geen resultaat zou het devies moeten zijn.”

Door Co Verdaas

De ruimtelijke inrichting van Nederland staat – weer – hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. Rondom de Nota Ruimte (2005) was de sfeer ontstaan dat Nederland ‘af’ is. In het najaar van 2021 zagen we voor het eerst sinds 1980 weer woonprotesten. Het is nagenoeg zeker dat in een volgend kabinet de inrichting van Nederland weer ministeriële aandacht krijgt: waar gaan we welke woningen bouwen, hoe verduurzamen we de economie, waar wekken we welke vorm van duurzame energie op en hoe spelen we in op een veranderend klimaat? Deze en andere opgaven laten zich niet langer los van elkaar tot uitvoering brengen. Een nieuw kabinet gaat ongetwijfeld meer richting geven aan een samenhangend perspectief op de ruimtelijke toekomst van Nederland. Dat zal niet meevallen. Middelen zijn schaars, de beschikbare ruimte in Nederland is een gegeven en de belangen zijn groot.

In de praktijk leidt het gebrek aan een samenhangend perspectief tot stagnatie of zelfs verwarring. Vele professionals (publiek, privaat en maatschappelijk) vragen zich af hoe ze zich kunnen of moeten verhouden tot hun – soms onduidelijke – opdracht.

Ik mag regelmatig een masterclass, college of lezing verzorgen. Veel professionals zijn zoekende zo valt mij op. Niet alleen worstelen ze vaak met hun rol in de complexe realiteit, voor velen is hun opdracht onduidelijk, ontbreekt de tijd (of neemt men die tijd niet) voor reflectie en overziet men de context waarin men werkt niet altijd even goed. Geen wonder: de tijd waarin een project in een lineaire en relatief geïsoleerde aanpak tot uitvoering kon worden gebracht ligt achter ons. In de nieuwe realiteit hangt alles hangt met alles samen, komt nieuwe inhoud op tafel en dienen nieuwe spelers zich aan. Dat vraagt heel veel van professionals.

Dit essay is vooral bedoeld om professionals een hart onder de riem te steken en hopelijk enig houvast te bieden. Mogelijk zal het lezers ook prikkelen omdat ze zich aangesproken voelen. Om te beginnen: het is logisch dat we met elkaar zoekende zijn nu blijkt dat Nederland helemaal niet ‘af’ is. En waar richting ontbreekt is het evident lastig om je professionele rol in te vullen. Professionals hebben gelijktijdig een eigen verantwoordelijkheid: de toekomstige inrichting van Nederland is een zaak van ons allen. Waar we in de professionele context vaak praten over instrumenten, middelen, wetten en plannen dienen we volgens mij ook te reflecteren op de onderliggende routines en ‘regels van het spel’: wat vraagt het om van je bestuur een heldere opdracht te krijgen, wat laat je gebeuren, wat beschouw je als de eigen verantwoordelijkheid. Over deze meer onuitgesproken aspecten van het professional zijn gaat het in mijn ogen te weinig in de praktijk.

De grote opgaven van deze tijd vragen ruimte

De opgaven die raken aan de inrichting van Nederland zijn groot en urgent. Hier is door planbureaus, de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, tal van adviescommissies, BZK en ook door mijzelf al het nodige over gezegd en geschreven. De kern is dat 1 miljoen woningen, klimaatverandering, CO2-reductie, verduurzaming van onze economie en de gewenste uitbreiding van bos en natuur samen optellen tot een fors extra ruimtebeslag. Natuurlijk kent deze optelsom in vierkante kilometers een forse bandbreedte en is deze mede afhankelijk van het antwoord op de vraag hoeveel duurzame energie we waar en op welke wijze gaan opwekken de komende decennia, hoeveel ruimte we voor vernatting, retentie en vergroening gaan reserveren, waar en hoe we die 1 miljoen woningen gaan realiseren, et cetera. *Bottom line* is echter dat iedereen die ik spreek erkent dat de druk op de ruimte fors zal toenemen.

Conflictmijdende benadering

Gelijktijdig constateer ik dat in veel plannen en beleid voor een 'veilige' benadering wordt gekozen, waarbij de pijn (=urgentie) nog niet wordt opgezocht. Zo zijn er in een paar jaar tijd onder druk van de genoemde opgaven tientallen RES-en, RAS-en, verstedelijkingsvisies, omgevingsvisies en andere beleidsdocumenten gemaakt. Zonder dat het ergens opzichtig is gaan schuren. Ja, er is veel debat over individuele windmolens en af en toe (Renswoude) struikelt er een wethouder, maar in mijn ogen is het bijzonder dat tientallen RES-en (regionale energie strategieën), RAS-en (regionale adaptatie strategieën) en (omgevings)visies zonder al te veel gedoe tot stand zijn gekomen. Met deze constatering wil ik niks afdoen aan de integere inzet van alle betrokken bestuurders en professionals om met de genoemde opgaven aan de slag te gaan. Echter, het voelt ook als stilte voor de storm.

Veel van deze plannen bouwen voort op de uitgangspunten van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Logisch, de NOVI is het eerste nationale beleidsdocument sinds de Nota Ruimte dat erkent dat er nationale opgaven en belangen zijn. De NOVI anticipeert daarmee op de Omgevingswet die ook van provincies en gemeenten zo'n omgevingsvisie vraagt. De NOVI is tot stand gekomen in een kabinet dat in een gepolariseerde maatschappelijke en politieke context voorzichtig weer de eerste stappen zette op het pad van de nationale ruimtelijke ordening. Geen wonder dat de NOVI geen scherpe ruimtelijke keuzes maakt. Ook niet waar het de investeringen betreft. Wel agendeert de NOVI een aantal nationale opgaven en introduceert de drie volgende principes: Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies; Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal; Afwentelen wordt voorkomen.

Dat vrijwel niemand afstand nam van de NOVI is illustratief voor de neiging het ruimtelijk conflict nog even uit de weg te gaan en vooral te willen signaleren en agenderen. De principes knellen door hun abstracte formulering niet en werden door velen omarmd. Dat is te begrijpen vanuit de politieke context van het vorige kabinet, maar staat in schril contrast met de maatschappelijke en politieke strijd die nog geleverd zal moeten worden om tot uitvoering te komen.

De NOVI-principes revisited

Hoe begrijpelijk de principes van de NOVI ook zijn in het licht van een politiek gepolariseerde context waarbij voor het eerst sinds jaren er weer een nationale visie gemaakt diende te worden, de drie principes van de NOVI zijn in mijn ogen aan herijking toe. Niet omdat de NOVI-principes onjuist zijn, wel omdat in een volgende fase meer richting nodig is willen we tot uitvoering komen.

1. Breng programmatisch in beeld wat moet en leg dit ruimtelijk vast

Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies, zo luidt het eerste principe van de NOVI. Niemand zal daar tegen zijn. Dat laat onverlet dat – ook als je alles combineert wat gecombineerd kan worden – uiteindelijk helder moet krijgen op welke locaties welke – combinaties van – functies gaan landen. Combinaties van functies maken zoals de NOVI stelt blijft het streven, maar wordt een kwaliteitsvereiste. Erken echter dat, ook al combineer je optimaal en stel je daarvoor de benodigde middelen beschikbaar, uiteindelijk de opgaven een beslag op de ruimte gaan betekenen.

2. Ontwerp de toekomst

Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal, zo luidt het tweede principe van de NOVI. In mijn ogen versluiert dit principe het zicht op hetgeen ons te wachten staat. Natuurlijk dienen nieuwe opgaven met respect voor de geschiedenis, landschap en cultuur van een regio benaderd te worden. Echter, er is geen absoluut ijkpunt in de tijd dat leidt naar de juiste ‘kenmerken en identiteit’ van een gebied. Ons landschap is door de eeuwen heen steeds ingrijpend veranderd en dat zal naar de toekomst toe niet anders zijn. Door te veronderstellen alsof ‘de kenmerken en identiteit’ van een gebied vastliggen ontzeggen we onszelf dat we de toekomst mede zelf vorm geven. Vandaar dat ik meer voel voor een principe dat als het ware burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties uitnodigt om de toekomst samen te ontwerpen.

3. Niemand kan het alleen

Afwentelen wordt voorkomen, zo luidt het derde principe van de NOVI. Dit principe heeft voor mij een hoog ‘jeuk’-gehalte. Ik snap de achterliggende gedachte natuurlijk: probeer zo veel mogelijk zelf in het hier en nu verantwoordelijkheid te nemen. Dus wentel de eigen verantwoordelijkheid niet af op andere regio’s (of landen?) of komende generaties. Het ontkent echter het wezen van de ruimtelijke inrichting van Nederland. Ruimtelijke ordening betekent per definitie dat je ‘afwentelt’. Elke keuze voor bijvoorbeeld een investering in infrastructuur is per definitie een keuze om diezelfde investering elders niet te doen. Hoog verstedelijkte regio’s zullen minder verstedelijkte regio’s nodig hebben voor het realiseren van hun CO2 doelstelling. Maar denk ook aan het belang van het platteland als het gaat om recreatie, natuur en voedselproductie. Omgekeerd bevinden veel voorzieningen die ook van belang zijn voor bewoners van het platteland zich in de steden. En wat als door elders (over de grens) te investeren CO2 doelstellingen doelmatiger worden behaald of de waterveiligheid beter gediend wordt? Is dat afwentelen? Daarom lijkt mij een bruikbaar principe voor de volgende fase dat we juiste over bestuurlijke grenzen heen blijven kijken vanuit het besef dat ruimtelijke ordening per definitie meer is dan een optelsom van individuele wensen en belangen.

Polderende professionals

Wat mij opvalt bij de vele sessies die ik met professionals heb mogen meemaken is het volgende: vaak ontstaat er een sfeer alsof er een objectief beste inrichting van de regio (en dus Nederland) voor handen is. Logisch, een hele generatie is opgeleid en gevormd door het mutual gains denken, de win-win-benadering en het polderen op uiteenlopende belangen. De onderliggende gedachte is dat alles gecombineerd kan worden dan wel dat elk project tot uitvoering kan worden gebracht als er 'voor iedereen iets in het vat zit'. Dat heeft lang goed gewerkt en kan in voorkomende gevallen nog steeds goed werken. Een voorbeeld van deze benadering is de uitbreiding van de haven van Rotterdam (Tweede Maasvlakte), waarbij vele maatschappelijke belangen en hun vertegenwoordigers elkaar vonden omdat er voor iedereen iets te halen viel. Ook de zogeheten dubbeldoelstelling rondom Schiphol, waarbij zowel economische groei als leefbaarheid bediend moesten worden, is illustratief voor deze insteek.

Op deze onderliggende routines en de principes van de NOVI bouwt een hele generatie professionals logischerwijze voort: als we slimme combinaties van functies maken, niks afwentelen en de identiteit van een regio als vertrekpunt nemen komt alles goed en kunnen alle belangen bediend worden.

Begrijp me goed: met deze aanpak is niks mis. De aanpak heeft ook veel goeds gebracht en in voorkomende gevallen is deze nog steeds bruikbaar. Sowieso verdient de basishouding om alle belangen vanaf het begin serieus mee te nemen alle steun. Echter, de keerzijde is dat keuzes die we een keer moeten maken vooruit geschoven worden of zelfs niet in beeld worden gebracht. De opgaven waar we nu voor staan zijn laten zich immers niet meer op projectniveau in een lineaire aanpak tot een voor iedereen aanvaardbaar resultaat polderen. Natuurlijk moeten we voor win-win blijven gaan waar dat kan en is er niks mis met het sluiten van compromissen. Echter, er zal ook regelmatig een win-lose situatie ontstaan.

Dit is zo goed als onvermijdelijk. De omgeving is immers complexer dan ooit, richting ontbreekt vaak (nog), en op project- of planniveau loopt men tegen de grenzen aan van wat er al polderend nog kan worden opgelost. Deze nieuwe context maakt het voor professionals lastig om zich te verhouden tot hun opdracht en tot resultaat te komen in de uitvoering. Ga er maar aan staan.

Een aantal tips voor professionals

1. Zorg voor een heldere opdracht

Als ik in een masterclass of college doorvraag op 'wat die opdracht' is, dan krijg ik zelden een concreet antwoord. Vaak gaat het om 'het oplossen van een vraagstuk', het 'verkennen van mogelijkheden' of 'het realiseren van een ambitie'. Mijn these is dat professionals recht hebben op een heldere opdracht. Is de opdracht onvoldoende helder dan heeft elke professional de verantwoordelijkheid die helderheid zelf te genereren.

Een weinig concrete opdracht hoeft niet meteen een probleem te zijn. Bij complexe vraagstukken of projecten wordt immers pas gaandeweg helder wat er nodig is om tot uitvoering te komen. Het kan ook zijn dat een opdracht wel vanuit een sectoraal belang is gedefinieerd, maar dat gaandeweg het proces blijkt dat zich kansen aandienen of bijstelling noodzakelijk is om tot resultaat te komen. Kortom, de opdracht zal vaak in een cyclisch-iteratief proces nader geconcretiseerd en verhelderd moeten worden. Daarbij doel ik niet alleen op het beoogde resultaat, maar ook op de benodigde middelen en interventies. Veel van de professionals die ik in de afgelopen jaren heb gesproken ervaren op enig moment echter een drempel om de benodigde scherpte in hun opdracht te organiseren. Alsof je 'faalt' als je er zelf niet uitkomt, terwijl er soms extra inzet nodig is, een

knoop moet worden doorgehakt of elders een ander issue moet worden opgelost. In het samenspel tussen professional en ambtelijk en bestuurlijke opdrachtgevers valt nog een wereld te winnen. Dat begint met de erkenning dat door de samenhang tussen opgaven en schaalniveaus alleen in een iteratief proces tot resultaat kan worden gekomen. Bouw dat besef en de consequenties daarvan dus in de besluitvorming in.

2. Breng de empirie op orde

Het lijkt een open deur, maar niet zelden ervaar ik dat er onder een plan of project geen heldere of in ieder geval geen gedeelde empirische basis ligt. Mijn ervaring is dat dit een recept is voor gedoe op een later moment. Belanghebbenden kunnen over een oplossing of gewenst resultaat van mening verschillen, daar waar men het over 'de feiten' niet eens is en hieraan voorbij wordt gegaan leidt dit op termijn enkel tot frustratie en stagnatie. Mijn advies is daarom dat elke professional pas een volgende stap zet als de betrokkenen het eens zijn over de empirische basis: wat is het beoogde programma, wat is de huidige dan wel gewenste kwaliteit van de leefomgeving, wat zijn de beschikbare middelen. Ook inzicht in rollen- en verantwoordelijkheden reken ik tot de empirische basis. Prima als bepaalde gegevens ontbreken of doelen bijvoorbeeld nog nader ingekleurd moeten worden, maar dat is een vorm van *joint fact finding*: ook een gedeeld besef over hetgeen nog onzeker is heeft waarde.

3. Harder werken is zelden een oplossing, creëer ruimte voor reflectie

Een ander opvallend punt in mijn gesprekken met professionals is dat 'als het niet lekker loopt' de reflex vaak is dat men 'er harder aan gaat trekken'. Meer vergaderingen, meer gesprekken, meer analyse en onderzoek en meer pogingen 'de ander' mee te nemen of te overtuigen. Onlangs stelde ik de vraag in een groep van 25 professionals wie er het laatste jaar 2 dagen had uitgetrokken om te reflecteren op de eigen opdracht en de eigen rol en context. Precies 1 persoon stak aarzelend de hand op. Dit is in mijn ogen tekenend voor de goedwillendheid en gedrevenheid van de meeste professionals, het is gelijktijdig ook de grootste valkuil. De meeste projecten 'vloeien' niet omdat er niet hard genoeg wordt gewerkt, maar bijvoorbeeld omdat onderliggende (en dus onuitgesproken) blokkades of drempels niet gedeeld worden, er te weinig hulpvragen worden gesteld, omdat er elders pijn ontstaat of omdat – iemand in – de eigen organisatie niet verder kan of wil.

4. Escaleren kun je leren

In de gesprekken die ik met professionals heb is vaak herkenning op het inzicht dat je recht hebt op een duidelijke opdracht. En dat het je professionele verantwoordelijkheid is je opdrachtgever aan te spreken op het organiseren van de juiste randvoorwaarden om de opdracht tot uitvoering te kunnen brengen.

Als ik vraag waarom er dan niet geëscaleerd wordt, valt meestal een stilte. Bij een verdiepend gesprek blijkt dat escaleren door sommigen wordt geassocieerd met persoonlijk falen. Anderen vullen op voorhand in dat escaleren niet op prijs zal worden gesteld. Weer anderen hebben daadwerkelijk negatieve ervaringen. Wat soms ook meespeelt is dat men 'de verkeerde beslissing' vreest. Slechts enkelen beschouwen het als hun professionele verantwoordelijkheid om te escaleren als dat nodig is.

Het is allemaal heel invoelbaar. Mijn stelling is dat escaleren een onderdeel is van je professionele repertoire waardoor je zowel je opdrachtgever als jezelf serieus neemt. Wat daarbij helpt is de zaak en de relatie van elkaar te onderscheiden. Juist omdat je de zaak wil dienen, kan escaleren een evident noodzakelijke stap zijn. In de praktijk heeft het begrip escaleren vaak een negatieve connotatie. In mijn ogen onterecht. Escalatie is een noodzakelijk en nuttig onderdeel van het professionele repertoire.

5. Wees taalbewust

Ik weet niet of het in het domein van de fysieke leefomgeving vaker gebeurt dan in andere domeinen, maar ik heb regelmatig bij mezelf gedacht dat planologen goed zijn in versluijrend taalgebruik. Ik kan me nog herinneren dat in mijn eerste baan bij de gemeente Zwolle de A28 die dwars door de stad loopt op enig moment werd omgedoopt in een ‘hoog-dynamische as’. Opeens was de vervuilende barrière die de stad in tweeën deelde de economische ruggengraat van de stad geworden, zonder dat er een steen verplaatst was. De kracht van taal is indrukwekkend en betekenisvol.

Soms zijn er goede redenen om met taal de realiteit enigszins te verzachten in een poging verschillende belangen zolang mogelijk onder een concept of bepaalde aanpak te verenigen. Zo is bijkans iedereen voor verduurzaming, totdat die windmolen voor je neus komt te staan. Taal kan dus helpen om met elkaar een wenselijk perspectief te omarmen, wetende dat de concrete uitvoering alsnog tot gedoe kan leiden.

Het wordt problematisch als taal los komt te staan van een ervaren of nog te ervaren realiteit en ook professionals zelf weghoudt van het bereiken van resultaat. Zo wordt over de energietransitie vaak nog gesproken in termen van ‘we gaan het inpassen’. Daarmee wordt in mijn ogen ontkend dat deze transitie niet in te passen valt maar een deel van onze landschappen ingrijpend van aanzien zal veranderen. Op zo’n moment staat taal ook een doordacht en hoogwaardig ontwerp van het landschap van de toekomst in de weg. Wees je dus bewust van de werking van taal en kritisch op de wijze waarop opgaven in taal verpakt kunnen worden. Daar waar taal deuren opent naar nieuwe perspectieven kunnen nieuwe woorden en concepten zeer behulpzaam zijn. Wees echter kritisch op versluijrend taalgebruik, waarbij taal vooral dient om bijvoorbeeld een onderliggend conflict te smoren.

6. Wees onthecht van je eigen waarden

Professionals in het domein van de fysieke leefomgeving hebben doorgaans uitgesproken ideeën en opvattingen over de toekomst en hoe (de opdrachtgever) de keuzes zou moeten maken. Prima, ik zou me vooral zorgen maken als betrokken professionals geen opvattingen hadden. Wel ben ik gaandeweg gaan zien en ervaren dat particuliere onderliggende normen en waarden het professioneel handelen soms in de weg kunnen zitten. Soms weerhoudt angst voor ‘de verkeerde beslissing’ professionals zelfs van escaleren. Dat is vanuit menselijk perspectief zeer te begrijpen, maar als professional zou dit niet van invloed moeten zijn op de keuze al dan niet te escaleren. Vaak zijn dit overigens onbewuste processen. Het je bewust zijn van de eigen normen en waarden is dus randvoorwaardelijk voor het – bewust – professioneel handelen.

Een voorbeeld: ooit sprak ik als gedeputeerde een diep gefrustreerde agrariër die jaren eerder deels onteigend was ten faveure van de ontwikkeling van een natuurgebied. De agrariër in kwestie had een aantal jaren na de onteigening besloten dat hij zijn bedrijf helemaal wilde beëindigen en met de opbrengst van de eerdere onteigening een openbaar landgoed met extensieve beweiding wilde realiseren met daarop een woonhuis voor hemzelf. Het paste binnen alle beleidskaders en toch kreeg hij al jaren te horen dat het ontwerp voor landgoed en woning niet voldeed. Uiteindelijk kwam na een aantal intensieve gesprekken op het provinciehuis de aap uit de mouw: diep van binnen vond een aantal adviseurs dat het geen pas gaf om zo’n mooie woning op een bijzondere plek voor jezelf te realiseren met door de belastingbetaler opgebrachte middelen. Die opvatting is legitiem, maar voor het professioneel handelen zijn de beleidskaders leidend. Op dit punt ontstaan tijdens bijeenkomsten vaak emotionele discussies die mij vooral bevestigen dat we hier te weinig het gesprek over voeren. Wees je bewust van de eigen opvattingen en hoe deze zich verhouden tot ‘de opdracht’. Daar waar ze in de weg zitten, maak ze bespreekbaar. Niemand zal je vragen je eigen opvattingen bij te stellen of te ontkennen. Wel kan een verhoogd bewustzijn op dit thema helpen de professionele rol goed in te vullen.

Het is aan de professional

De tips die ik hierboven geef zijn referenties die hopelijk helpen bij het maken van bewuste keuzes. Het professioneel handelen in gebiedsontwikkeling laat zich echter nimmer vangen in een protocol of een paar oneliners. Dat is deels gelegen in de aard van het werk zelf. Elke gebiedsontwikkeling is uniek, heeft een eigen niet gestolde context en samenspel van spelers, opgaven, et cetera. Dat maakt dat het professioneel handelen in de kern altijd een afweging van de professional zelf is. Het bewust maken van 'de juiste keuze' is dus elke keer weer een unieke samenloop van omstandigheden en het bewuste handelen van professionals in de praktijk. Dat maakt gebiedsontwikkeling ook zo'n fascinerend en soms ongrijpbaar vak. Er is geen standaard recept. Hetgeen niet wegneemt dat we steeds weer kunnen en ook moeten voortbouwen op inzichten en ervaringen van diezelfde professionals en voortschrijdende wetenschappelijke kennis.

Lees meer

- [Neem de tijd om de toekomst uit te vinden in gebiedsontwikkeling](#)
- [Zo vermijd je conflicten in gebiedsontwikkeling](#)
- [Zo kijkt de leerstoel gebiedsontwikkeling naar het vakgebied](#)