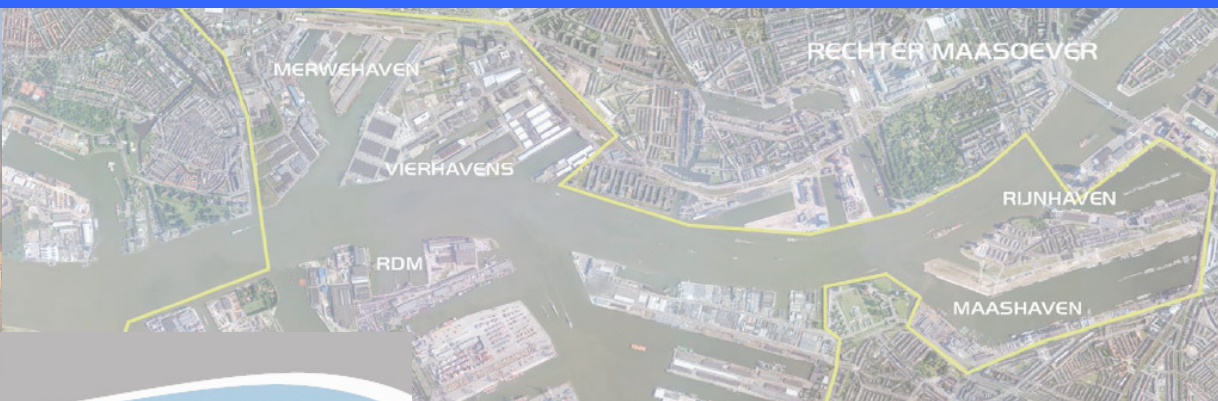




Haarlem

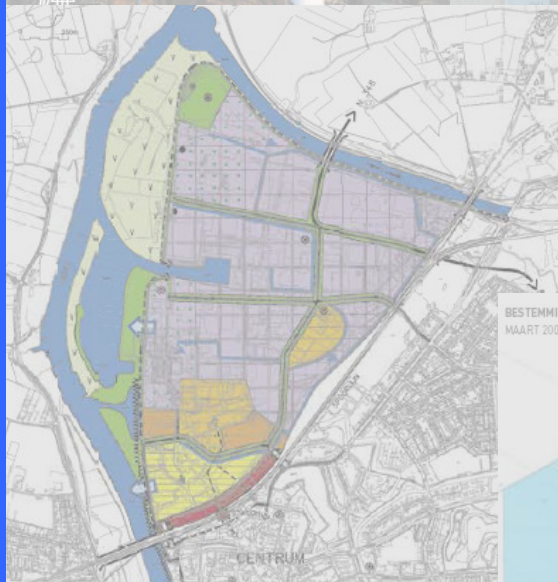


Duurzame gebiedsontwikkeling omgaan met kansen en knelpunten

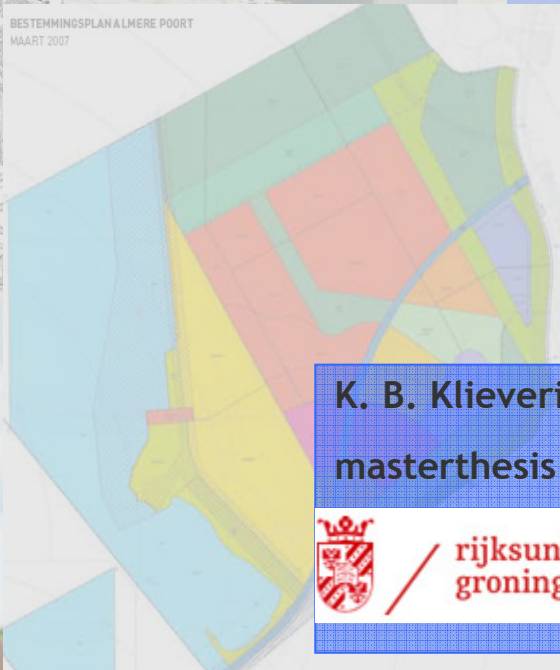


SCHALKWIJK 2000+

COLUMBUSKWARTIER
DE ONTDEKKING VAN
EEN DUURZAME WIJK



BESTEMINGSPLAN ALMERE POORT
MAART 2007



K. B. Klieverik
masterthesis Planologie



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit ruimtelijke
 wetenschappen

Duurzame gebiedsontwikkeling

omgaan met kansen en knelpunten

K. B. Klieverik

Masterthesis Planologie

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Begeleider: drs. C. Zuidema

Eerste beoordelaar: prof. dr. G. de Roo
Tweede beoordelaar: dr. ir. T. Tillema

Groningen, april 2010

Voorwoord

Dit onderzoek gaat over duurzame gebiedsontwikkeling. Het betreft een vrij nieuwe werkwijze binnen de ruimtelijke ordening. Een werkwijze waarvan wordt verwacht dat het een bijdrage kan leveren aan de transitie naar een duurzaam Nederland. In dit onderzoek is bekeken welk beleid voor duurzame gebiedsontwikkeling wordt uitgedragen door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Bovendien is bezien hoe dit beleid zich verhoudt tot de lokale praktijk van duurzame gebiedsontwikkeling zoals deze zich voordoet bij een viertal casestudies. Dit omdat er, naast de vele kansen die gebiedsontwikkeling lijkt te bieden om op het lokale schaalniveau een concrete invulling te geven aan duurzame ontwikkeling, ook de nodige vraagtekens zijn. Zo wordt onder meer afgevraagd of lokale betrokkenen daadwerkelijk in staat zijn de kansen te benutten. Vandaar dit onderzoek waarin wordt bekeken hoe in beleid en praktijk wordt omgegaan met kansen en knelpunten bij duurzame gebiedsontwikkeling.

In de zoektocht naar antwoorden is eerst vanuit de bestaande wetenschappelijke literatuur bezien wat wordt verstaan onder duurzame ontwikkeling en waarom een uitwerking van dit concept nog altijd de nodige problematiek kent. Ook is er vanuit de literatuur bekeken wat gebiedsontwikkeling inhoudt, en waarom deze werkwijze wordt gezien als een kansrijke benadering om duurzame ontwikkeling uit te werken. Naast de kansen die naar voren komen blijkt uit de literatuur echter ook al dat er bij duurzame gebiedsontwikkeling de nodige pijnpunten zijn te verwachten. Pijnpunten richten zich vooral op de vraag of lokale actoren in staat zijn om het streven naar duurzame gebiedsontwikkeling uit te werken.

Vervolgens is de manier waarop duurzame gebiedsontwikkeling in het beleid van het ministerie van VROM naar voren komt uitgelicht. Naast het gegeven dat duurzame ontwikkeling een centrale rol speelt in het beleid van het ministerie en dat het streven voor een deel door het ministerie zelf thematisch wordt uitwerkt, valt op dat er ook van lokale actoren wordt verwacht dat zij dit streven oppakken. Hierbij worden gebiedsgerichte benaderingen gezien als kansrijke werkwijze om te komen tot een integraal en duurzaam eindresultaat. Van lokale actoren wordt verwacht dat zij bij een gebiedsontwikkeling in staat en bereid zijn om te komen tot een duurzaam eindresultaat voor het betreffende gebied. Het is daarmee aan lokale actoren om het streven naar duurzame gebiedsontwikkeling op te pakken.

Bij de vier casestudies blijkt dit ook te gebeuren. Het gaat dan ook om vier 'best practices' of koplopers van duurzame gebiedsontwikkeling. Hiermee is echter niet alles gezegd. Het streven naar duurzame ontwikkeling is weliswaar bij deze casestudies opgepakt, maar tegelijkertijd blijkt dat het uitwerken van dit streven zelfs bij deze koplopers erg veel vergt van de competenties van de betrokken actoren. Zo gaat het vaak om competenties die niet tot de 'standaard' behoren, hierbij kan worden gedacht aan het opzetten van specifieke programma- of projectorganisaties en het veelvuldig toepassen van meer informele mechanismen gericht op communicatie en samenwerking. Het is bovendien een proces van lange adem, waarbij enerzijds voor de gebieden een fundamentele verandering wordt nagestreefd, terwijl duurzame gebiedsontwikkeling ook zelf weer onderdeel is van een transitie naar duurzaamheid. De kansen voor duurzame gebiedsontwikkeling zijn dan ook herkend bij de 'best practices', maar tegelijkertijd wordt helder dat het zeker voor de 'grijze massa' wellicht (te) veel vergt om deze te benutten.

Dankwoord

Bij het schrijven van deze masterthesis hebben verschillende mensen een bijdrage geleverd, waarvoor ik hier graag mijn dank uit wil spreken. Allereerst de mensen bij de casestudies, die mij hetzij door het versturen van benodigde documenten, hetzij bij de verschillende interviews hebben geholpen en weten te inspireren tot het schrijven van deze hoofdstukken.

In het bijzonder wil ik Chris bedanken. Allereerst omdat hij mij heeft geïnspireerd tot het uitvoeren van dit onderzoek en mij bovendien heeft voorzien van de meer professionele begeleiding en ondersteuning bij het uitvoeren van dit onderzoek. Maar uiteraard ook vanwege het zetten van goede bakken koffie en omdat hij als geen ander weet dat voetbal toch echt de belangrijkste bijzaak van de wereld is. Mijn dank voor je tijd en inspiratie.

Tot slot dank ik uiteraard mijn ouders en mijn vriendin. Het schrijven van een scriptie is een lang traject en niet altijd even eenvoudig. Het is echter altijd prettig als je thuis tot rust kan komen, om na het weekend vol goede moed weer verder te gaan. Vandaar dat ik ook jullie via deze weg wil bedanken!

0 Inhoudsopgave

0	Inhoudsopgave	4
1	Inleiding	6
1.1	Kansen voor duurzame gebiedsontwikkeling	6
1.2	Vraagstelling	8
1.3	Methodologie & Leeswijzer	10
2	Theoretisch perspectief	11
2.1	Duurzame ontwikkeling	12
2.1.1	De achtergrond van duurzame ontwikkeling	12
2.1.2	Onzekerheid	14
2.1.3	Belangen.....	17
2.2	Gebiedsontwikkeling.....	18
2.3	Synthese	21
3	Beoogde uitwerking; duurzame gebiedsontwikkeling	24
3.1	Duurzame ontwikkeling	24
3.2	Kaders voor een minimale kwaliteit.....	25
3.3	Een gebiedsgerichte uitwerking	26
3.4	Duurzame gebiedsontwikkeling.....	28
3.5	Twijfels.....	29
3.6	Reflectie	30
4	'Best Practices' van duurzame gebiedsontwikkeling	32
4.1	De Mars, Zutphen.....	33
4.2	Schalkwijk, Haarlem	38
4.3	Stadshavens, Rotterdam	43
4.4	Almere Poort, Almere	49
4.5	Bevindingen	55
5	Conclusies	58
	Referenties	61

Lijst met figuren & tabellen

Figuur 1.1:	duurzame gebiedsontwikkeling	(p.5)
Figuur 2.1:	de driehoek van duurzame ontwikkeling	(p.11)
Tabel 2.1:	theoretisch kader	(p.20)

1 Inleiding

Sinds het uitkomen van het rapport 'Our Common Future' van de commissie Brundtland (WCED 1987) staat duurzame ontwikkeling met zekere regelmaat in de maatschappelijke belangstelling. Het is dan ook geen verrassing dat het concept al geruime tijd op de politieke agenda staat (Osté & De Roo 2004). Ideeën van duurzame ontwikkeling hebben een hoge mate van abstractie. Om ze te realiseren dient het concept op verschillende schaalniveaus te worden uitgewerkt in concrete maatregelen, zo ook op het lokale schaalniveau. De uitwerking van duurzame ontwikkeling kent echter de nodige problematiek, hetgeen onder meer samenhangt met een vage inhoud van- en conflicterende belangen bij het concept (Connelly 2004). Momenteel wordt in theoretische literatuur en vanuit het ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (VROM) een specifieke werkwijze, gebiedsontwikkeling, aangedragen als een kansrijke benadering om op het lokale schaalniveau een duurzame ontwikkeling te realiseren. Het betreft een gebiedsgerichte, integrale benadering, gericht op het koppelen van problematiek en het betrekken van belanghebbenden in het gebied. Het zijn namelijk de lokale betrokkenen waarvan verwacht wordt, dat deze bij gebiedsontwikkeling een duurzame inhoud weten te realiseren. De 'bottom-up' benadering bij gebiedsontwikkeling biedt daarbij aanknopingspunten om het abstracte concept van duurzame ontwikkeling uit te werken. Het is echter de vraag of de kansen die op papier worden uitgedragen, ook in de praktijk (kunnen) worden opgepakt.

1.1 Kansen voor duurzame gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling wordt in zowel theoretische literatuur als door verschillende overheden en marktpartijen gezien als een kansrijke werkwijze om, op het lokale schaalniveau, de abstracte ideeën van duurzame ontwikkeling uit te werken in concrete maatregelen. Door te spreken van 'duurzame gebiedsontwikkeling' wordt getracht de kansen hiertoe te benutten en zo een gebied te verduurzamen. In deze inleiding wordt bekeken waarom duurzame gebiedsontwikkeling in de belangstelling staat. Vervolgens wordt in de vraagstelling de focus verder scherpgesteld, door de vragen die ten grondslag liggen aan dit onderzoek uit de doeken te doen.

Al geruime tijd staan ideeën van duurzame ontwikkeling op de politieke agenda (Osté & De Roo 2004). Het kabinet Balkenende IV had het onderwerp met het hoofdstuk 'een duurzame leefomgeving' prominent opgenomen in haar beleidsprogramma (Min AZ 2007). Op verzoek van hetzelfde kabinet is onlangs nog de Monitor Duurzaam Nederland 2009 uitgebracht (CBS et al. 2009). Ook in beleid voor de ruimtelijke ordening is het streven naar duurzame ontwikkeling duidelijk aanwezig. Zo vormt duurzame ontwikkeling voor het ministerie van VROM een kerndoel. In de Nota Ruimte (VROM et al. 2004, p.22) staat het volgende doel voor het ruimtelijk beleid te lezen; "op een duurzame en efficiënte wijze ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevrugnende functies". Op de website van het ministerie wordt het nog duidelijker gesteld; "VROM stelt duurzame ontwikkeling centraal in haar beleid" (VROM 2009). Via een vorm van 'top-down' beleid wordt het abstracte concept van duurzame ontwikkeling daarmee breed uitgedragen. Om het concept te realiseren, dient een nadere uitwerking op verschillende schaalniveaus plaats te vinden. Bij deze uitwerking treedt echter de nodige problematiek op (Connelly 2004; Osté & De Roo 2004).

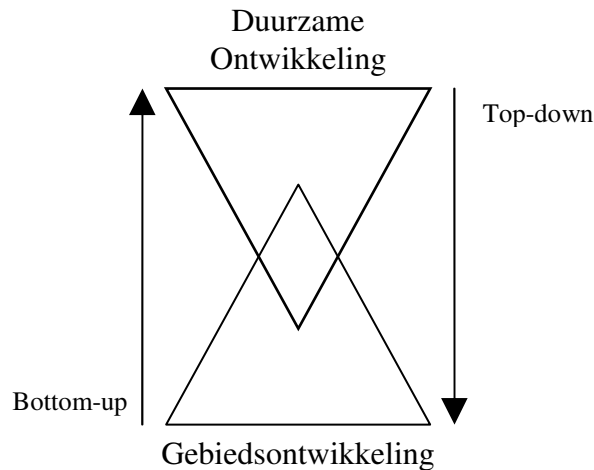
Deze problematiek hangt onder meer samen met de hoge mate van abstractie van duurzame ontwikkeling. Hierdoor is er veel onzekerheid over de concrete inhoud van het concept. Duurzame ontwikkeling wordt vaak gezien als containerbegrip (Needham 2007, CBS et al. 2009). Er zijn honderden definities te vinden in de literatuur (Jickling 2000, Manderson 2006), waarmee nog altijd geen eenduidige definitie voor duurzame ontwikkeling voor handen is. Dat er meerdere definities bestaan duidt erop dat de inhoud van duurzame

ontwikkeling wordt betwist. Connelly (2004) geeft aan dat er een normatieve lading schuil gaat achter het concept, een normatieve lading die veelal niet wordt erkend. Actoren kunnen verschillende belangen hebben bij een specifieke invulling van duurzame ontwikkeling. Dergelijke, mogelijk tegenstrijdige belangen dragen bij aan de problematiek. Door het CBS et al. (2009) wordt erop gewezen dat 'afruilen' inherent is aan duurzaamheid. Dit is echter niets nieuws, al in 1987 werd door de commissie Brundtland geconstateerd dat; "*Painful choices have to be made*" (WCED 1987, p.9). Om duurzame ontwikkeling te realiseren wordt via verschillende wegen getracht de genoemde problematiek het hoofd te bieden en het concept nader uit te werken.

Gebiedsontwikkeling wordt zowel in theoretische literatuur als door het ministerie van VROM gezien als een kansrijke werkwijze om duurzame ontwikkeling op lokaal niveau te realiseren. Gebiedsontwikkeling biedt uitgangspunten (zie o.a. Bakker et al. 2005, Van Rooy et al. 2006) waarmee betrokkenen een concrete invulling kunnen geven aan duurzame ontwikkeling. Het gaat dan bijvoorbeeld om de gebiedsspecifieke kenmerken die het uitgangspunt vormen bij gebiedsontwikkeling. Dit sluit aan bij het naar tijd en plaats invullen van duurzame ontwikkeling (Hidding 2006). Daarnaast gaat gebiedsontwikkeling uit van een integrale benadering, gericht op het koppelen van verschillende belangen. Eenzelfde integrale benadering is ook aanwezig bij duurzame ontwikkeling. Bovendien biedt het betrekken van relevante actoren de kans om de noodzakelijke belangenafweging bij duurzame ontwikkeling plaats te laten vinden. Gebiedsontwikkeling vraagt tenslotte al om veel communicatie tussen betrokkenen (Bakker et al. 2005). Tot slot wordt al sinds de introductie van duurzame ontwikkeling gewezen op het belang van de lokale arena, als één van de arena's waarbinnen een duurzame ontwikkeling kan plaatsvinden. '*Think globally, act locally*' is wellicht de bekendste oproep hiertoe. Samenvattend biedt de 'bottom-up' benadering bij gebiedsontwikkeling hiermee de nodige aanknopingspunten om op het lokale schaalniveau te komen tot concrete, duurzame maatregelen.

Daarmee lijkt er bij duurzame gebiedsontwikkeling welhaast sprake te zijn van een gouden combinatie. Dit blijkt ook wel uit de groeiende aandacht voor duurzame gebiedsontwikkeling, inmiddels geeft Google maar liefst 135.000 resultaten wanneer er wordt gezocht naar 'duurzame gebiedsontwikkeling' (Google 19-01-2010). Zoals gezegd heeft het ministerie van VROM de kansen die duurzame gebiedsontwikkeling biedt ook opgemerkt. Bij het nastreven van duurzaamheid bij gebiedsontwikkeling wordt een grote rol toegeschreven aan de lokale betrokkenen. In een toespraak, uitgesproken door secretaris-generaal Hans van der Vlist (05-11-2008) namens minister Jacqueline Cramer, wordt het volgende gesteld; "*Vooropgesteld zij dat de belangrijkste actoren bij duurzame architectuur, - gebiedsontwikkeling zijn: gemeenten, wethouders, architecten, stedenbouwkundigen, ontwikkelaars en aannemers. U dus. Zij hebben de verantwoordelijkheid, de kennis, de middelen en de creativiteit*". Van lokale actoren wordt daarmee verwacht dat zij zowel de mogelijkheden als de intentie hebben om duurzame gebiedsontwikkeling op te pakken. Er wordt daarmee nogal wat verwacht van deze actoren. Zelf zet het ministerie ook in op duurzame gebiedsontwikkeling. Zo werd in dezelfde toespraak het volgende uitgesproken; "*Wij willen als VROM niet met de armen over elkaar toezien. Wij willen ons actief bemoeien met de invulling van de duurzaamheidsambities in de gebouwde omgeving*". Het ministerie neemt hierbij een stimulerende en ondersteunende rol in. Dergelijke stimulansen vinden onder meer plaats via netwerken als Habiforum, NederlandBovenWater en het onlangs opgerichte INDIGO (Innovatienetwerk Duurzame Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling).

Het abstracte concept van duurzame ontwikkeling, uitgedragen via een vorm van 'top-down' beleid door het ministerie, dient via een 'bottom-up' benadering door lokale betrokkenen bij gebiedsontwikkeling te worden opgepakt (zie figuur 1.1). Hierbij hanteert het ministerie de veronderstelling dat deze lokale betrokkenen hiertoe bereid en eveneens bekwaam zijn. Er wordt kortweg veel verwacht van de lokale actoren. Het valt te bezien of deze veronderstelling juist is. Bij de vraagstelling wordt ingegaan op twijfels die er bestaan omtrent deze veronderstelling.



Figuur 1.1: Duurzame gebiedsontwikkeling

1.2 Vraagstelling

Hiervoor bleek dat gebiedsontwikkeling wordt gezien als een kansrijke benadering, om op het lokale schaalniveau toch tot een concrete invulling van duurzame ontwikkeling te komen. Lokale betrokkenen dienen dan via een vorm van 'bottom-up' beleid een specifieke invulling te geven aan het abstracte concept dat via 'top-down' beleid wordt uitgedragen. Daarmee biedt gebiedsontwikkeling kansen om bij te dragen aan een transitie naar duurzaamheid. Duurzame gebiedsontwikkeling vergt echter veel van de lokaal betrokkenen, van wie verwacht wordt dat zij het concept een concrete invulling geven. Naast de kansen die gebiedsontwikkeling lijkt te bieden zijn er dan ook de nodige twijfels of duurzame gebiedsontwikkeling ook in de praktijk een gouden combinatie is.

Zo blijkt uit een onderzoek van Spreeuwens, Zuidema en De Roo (2008) dat lokale overheden al moeite hebben met het behalen van de wettelijke vastgelegde minimale kwaliteit, de 'basiskwaliteit'. Als mogelijke oorzaak hiervan zien zij "een bestuurlijke drukte waar ze gegeven de aanwezige formaties en competenties de handen vol aan hebben" (Spreeuwens et al. 2008, p.vi). Wanneer het behalen van een minimale kwaliteit al moeite kost, kan worden afgevraagd in hoeverre het reëel is te verwachten dat dezelfde actoren komen tot een duurzaam eindresultaat. Bovendien bleek al dat ook het concreet uitwerken van duurzame ontwikkeling de nodige problematiek kent (zie hiervoor hfdst 2). De actoren die dit streven oppakken zullen hier een antwoord op moeten vinden. Kamphorst (2006) geeft echter aan dat de vaagheid en vrijblijvendheid van duurzaamheid niet bevorderlijk zijn voor een operationalisering van dit streven. Tot slot vraagt ook gebiedsontwikkeling veel van lokale betrokkenen. De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling constateert dat gebiedsontwikkeling in de kern gaat om "grootschalige opgaven die naar inhoud en capaciteit veel van de betrokkenen vergen" (Bakker et al. 2005, p.4). Enerzijds wordt hiermee geconstateerd dat de werkwijze bij gebiedsontwikkeling en het uitwerken van duurzaamheid veel vergt van de inzet en competenties van lokale betrokkenen, terwijl anderzijds wordt gezien dat lokale betrokkenen al de handen vol hebben aan het behalen van een minimale kwaliteit. Het is dan ook minder vanzelfsprekend dat men bij gebiedsontwikkeling een duurzame ontwikkeling uitwerkt, dan het in eerste instantie leek.

Eerder bleek al dat het ministerie van VROM duurzame ontwikkeling prominent heeft opgenomen in haar beleid. Voor een deel werkt het ministerie dit doel zelf uit voor specifieke thema's, voor een ander deel wordt deze uitwerking door lokale actoren verwacht. Duurzame gebiedsontwikkeling wordt hierbij aangedragen als een kansrijke benadering om het concept

van duurzame ontwikkeling uit te werken. In de inleiding bleek al dat hierbij veel wordt verwacht van de lokale betrokkenen en de competenties waarover deze beschikken. Het ministerie lijkt zich in eerste instantie vooral te richten op de kansen die worden gezien bij duurzame gebiedsontwikkeling en niet op het ondervangen van mogelijke knelpunten. Het bleek echter dat er de nodige kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij deze veronderstelling. Zo bleek enerzijds dat zowel gebiedsontwikkeling als het uitwerken van een duurzame ontwikkeling veel vergt van lokale actoren, terwijl anderzijds deze lokale actoren met moeite in staat zijn een minimale kwaliteit te realiseren.

Het zijn deze twee kanten van duurzame gebiedsontwikkeling die de basis vormen voor dit onderzoek. Enerzijds zijn er de kansen die duurzame gebiedsontwikkeling op papier lijkt te bieden, de gouden combinatie. Kansen die onder meer worden herkend in theoretische literatuur en worden uitgedragen door het ministerie van VROM. Anderzijds zijn er twijfels of lokale actoren in bereid zijn en over de benodigde competenties beschikken om deze kansen te benutten om zo een gebiedsontwikkeling te voorzien van een duurzame invulling. Dit onderzoek is erop gericht te bezien of het door VROM beoogde beeld van duurzame gebiedsontwikkeling overeenkomt met de praktijk zoals deze zich voordoet bij enkele 'best practices' van duurzame gebiedsontwikkeling. Dergelijke voorbeeldprojecten kunnen een indicatie geven of duurzame gebiedsontwikkeling ook in de praktijk een kans van slagen heeft. Daarbij zijn de volgende doel- en vraagstellingen gehanteerd.

Hoofdvraag: Past het door VROM uitgedragen beleid ten aanzien van duurzame gebiedsontwikkeling bij de praktijk zoals deze op lokaal niveau bij duurzame gebiedsontwikkeling wordt aangetroffen?

Deelvragen:

1: Welke argumenten komen er vanuit de theoretische literatuur naar voren, ter ondersteuning van de koppeling van duurzame ontwikkeling aan gebiedsontwikkeling?

- *Tegen welke pijnpunten lopen betrokken actoren mogelijk aan?*

2: Welk beleid ten aanzien van duurzame gebiedsontwikkeling wordt door uitgedragen door het ministerie van VROM?

- *Welke twijfels zijn er bij dit beleid te plaatsen?*

- *Hoe verhoudt deze beoogde uitwerking zich tot het theoretische kader?*

3: Hoe wordt binnen de casestudies een invulling gegeven aan duurzame gebiedsontwikkeling?

- *Hoe wordt het streven naar duurzame ontwikkeling opgepakt bij de onderzochte casestudies?*

- *Worden de pijnpunten uit het theoretisch kader hierin herkend?*

1.3 Methodologie & Leeswijzer

Hier wordt ingegaan op de methoden die zijn toegepast om tot antwoorden te formuleren op de bovenstaande vragen. Bij het beantwoorden van de eerste deelvraag is een literatuuronderzoek uitgevoerd. Daarbij zijn bestaande theoretische inzichten achterhaald, zowel over het concept van duurzame ontwikkeling als dat van gebiedsontwikkeling. Met behulp van de inzichten uit de theoretische literatuur is een theoretisch kader opgesteld, dat kan helpen om latere bevindingen te reflecteren. Dit alles vindt plaats in hoofdstuk 2.

Om de tweede deelvraag te kunnen beantwoorden is eveneens een literatuuronderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek richtte zich concreet op beleidsteksten van het ministerie van VROM. Het gaat om beleidsteksten waarin een gebiedsgerichte uitwerking van duurzaamheid wordt uitgedragen. Vanuit deze teksten is bevestigd welke visie op duurzame gebiedsontwikkeling door het ministerie wordt uitgedragen. In hoofdstuk 3 komt deze door het ministerie van VROM beoogde duurzame gebiedsontwikkeling aan bod.

De derde deelvraag is gericht op het viertal casestudies, de 'best practices' van duurzame gebiedsontwikkeling. Om te bevestigen of de kansen tot duurzame gebiedsontwikkeling ook echt in de praktijk worden benut, is er gekozen voor koplopers op het gebied van duurzame gebiedsontwikkeling. Als duurzame gebiedsontwikkeling een kans van slagen heeft, zal het zeker uit deze 'best practices' moeten blijken. Het gaat om de volgende projecten; bedrijventerrein De Mars te Zutphen, Stadshavens Rotterdam, het stadsdeel Almere Poort en het stadsdeel Schalkwijk te Haarlem. Deze casestudies bieden inzicht in de manier waarop een duurzame invulling wordt geconcretiseerd bij enkele voorlopers op het gebied van duurzame gebiedsontwikkeling. Er wordt dan ook specifiek gekeken hoe binnen deze projecten duurzaamheid wordt ingevuld, welke kansen hierbij worden benut en welke pijnpunten hierbij optreden. In eerste instantie is data verzameld via een deskstudy. Het gaat dan om het doorspitten van bestaande documenten over de duurzame gebiedsontwikkeling. Hierbij kan worden gedacht aan visies, plannen, kaderstellende documenten, maar ook aan websites. Daarnaast is door middel van interviews met betrokkenen getracht dieper inzicht te krijgen in de wijze waarop een duurzame gebiedsontwikkeling is nagestreefd. Hoofdstuk 4 bevat de casestudies.

In de conclusie, hoofdstuk 5, zijn de bevindingen uit de verschillende hoofdstukken naast elkaar neergelegd om zo te bevestigen hoe het beoogde beeld van duurzame gebiedsontwikkeling zich verhoudt tot de ervaringen uit de lokale praktijk van de casestudies. Hierbij worden zowel de kansen als de waargenomen pijnpunten bij de casestudies afgezet tegen het door het ministerie uitgedragen beleid van duurzame gebiedsontwikkeling. Zo kan worden bevestigd of het door het ministerie uitgedragen beleid van duurzame gebiedsontwikkeling past bij de ervaringen uit de lokale praktijk.

2 Theoretisch perspectief

Met dit hoofdstuk wordt een blik geworpen op hetgeen er in de (planning)theoretische literatuur al bekend is over duurzame gebiedsontwikkeling. Dit gebeurt in de eerste plaats om de nodige achtergrondinformatie te verschaffen over het onderwerp. Zo wordt er ingegaan op wat er al bekend is over duurzame ontwikkeling en de problematiek die op kan treden bij een concrete uitwerking hiervan. Dit geldt eveneens voor het concept van gebiedsontwikkeling. In de tweede plaats wordt zo gezien welke kansen en mogelijke pijnpunten er worden gekoppeld aan duurzame gebiedsontwikkeling. Het kader wat hiermee in de synthese wordt gecreëerd kan in de volgende hoofdstukken worden gebruikt om bevindingen aan te reflecteren.

Als eerste wordt duurzame ontwikkeling beschouwd (§2.1). Het uitwerken van duurzame ontwikkeling kent de nodige problematiek (De Roo 2001, Connelly 2004, Zuidema 2004). Als mogelijke oorzaak hiervan wordt vaak gewezen op de hoge mate van abstractie van het concept. Duurzaamheid en duurzame ontwikkeling bevatten een zekere 'vaagheid' en het concept wordt door velen gezien als containerbegrip of paraplu-begrip (Zie CBS et al. 2009, Bus 2001). Hidding (2006) omschrijft het meer positief als een veelomvattend concept. Duidelijk mag zijn dat er verschillende betekenissen aan het concept worden toegekend. De onzekerheid omtrent de inhoud is dan ook een eerste mogelijke oorzaak waarop wordt ingegaan. Een tweede factor die de nodige belemmeringen kan opwerpen zijn de verschillende belangen die actoren kunnen hebben. Actoren hebben verschillende belangen bij duurzame ontwikkeling, het afwegen van belangen is daarmee inherent aan het uitwerken van duurzame ontwikkeling. Mogelijk conflicterende belangen zijn dan ook een andere factor die de uitwerking van duurzame ontwikkeling kunnen bemoeilijken.

Met gebiedsontwikkeling is een kansrijke werkwijze beschikbaar om op het lokale schaalniveau met dergelijke problematiek om te gaan (§2.2). Het gaat hierbij om een integrale werkwijze, die de laatste jaren een toenemende belangstelling geniet. Zo is er afgelopen jaar nog een congres over dit onderwerp georganiseerd door Habiforum¹ en NederLandBovenWater², de '*Spiegeldag Gebiedsontwikkeling*'. De positie van gebiedsontwikkeling binnen de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening wordt kort toegelicht. Wanneer deze achtergrond is neergezet komen de specifieke kenmerken van gebiedsontwikkeling aan bod. Aldaar zal blijken dat deze kenmerken de nodige aanknopingspunten bieden voor een uitwerking van duurzame ontwikkeling.

Op de kansen die er liggen voor een concrete uitwerking van duurzame gebiedsontwikkeling wordt in de synthese ingegaan (§2.3). Aldaar wordt bekeken welke argumenten er zijn om een duurzame gebiedsontwikkeling na te streven. Naast een blik op kansen, wordt er ook nader ingegaan op mogelijke pijnpunten die kunnen optreden. Tot slot worden de uitgelichte kansen en pijnpunten gebundeld in een schema dat als referentiekader fungeert bij de bevindingen in de komende hoofdstukken.

¹ Het Habiforum is 'een kennisnetwerk van en voor professionals in de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling' (Habiforum 2009). Het forum was opgericht van 2004 tot 2009 met als doel het ontwikkelen van kennis voor vernieuwend ruimtegebruik.

² NederLandBovenWater is een gelijksoortig samenwerkingsverband met als looptijd 2007-2009.

2.1 Duurzame ontwikkeling

“...in de praktijk blijken duurzaamheid en duurzame ontwikkeling vele gezichten te hebben. En het is niet overdreven te stellen dat iedere operationalisering van het begrip minstens zoveel vragen oproept als ze beantwoordt” (CBS et al. 2009, p. 21)

Bovenstaand citaat geeft treffend aan dat het implementeren van duurzame ontwikkeling de nodige problematiek kent. Ten eerste gaat het daarbij om onzekerheid over de inhoud van het concept. De vele gezichten uit het citaat dienen daarbij als metafoor voor een zekere mate van abstractie, of vaagheid van het concept. Needham (2007) constateert dat duurzame ontwikkeling alle scherpte heeft verloren die het ooit had. Hij gaat daarbij uit van de meest bekende definitie, die uit het rapport ‘Our Common Future’ (WCED 1987). Of duurzame ontwikkeling ooit ‘scherp’ is geweest valt echter te betwijfelen, het is aannemelijk dat dit niet het geval is en onzekerheid inherent is aan het concept.

Zo halen Jickling (2000) en Manderson (2006) de Britse politicoloog Andrew Dobson aan die al in 1996 constateert dat er meer dan driehonderd gangbare definities van duurzaamheid bestaan. Zoveel definities voor één concept duidt op de onzekerheid die er nog altijd bestaat over de concrete inhoud van het concept. Connelly (2004) constateert dan ook dat er na vijftien jaar planning en beleid voor duurzame ontwikkeling *“there still is no general consensus over the societal goals which would ‘count as’ sustainable development”* (p.2). Sommige schrijvers gaan zelfs zover dat zij stellen dat *“sustainability is cursed with fuzziness”* (Porter & De Roo 2007, p.8). Dergelijke onzekerheid omtrent de specifieke inhoud maakt het moeilijk om duurzame ontwikkeling te implementeren.

Het implementeren van duurzame ontwikkeling wordt verder bemoeilijkt door keuzes die gemaakt dienen te worden. Het afwegen van belangen is inherent aan het uitwerken van duurzame ontwikkeling. Belanghebbenden zullen daarbij proberen een voor hen gunstige invulling te geven aan de inhoud van duurzame ontwikkeling (Bus 2001). *“Er bestaan dan ook geen ondubbelzinnige antwoorden op de meeste duurzaamheidsvragen, integendeel er is bijna altijd sprake van afruilen”* (CBS et al. 2009, p. 5). Hierbij kunnen sociale dilemma's optreden, waar eigenbelangen conflicteren met meer algemene belangen. Het afwegen van belangen, waarbij belanghebbenden een voor hen gunstige invulling van duurzame ontwikkeling nastreven, draagt dan ook bij aan de problematiek.

Hier wordt nu eerst kort ingegaan op de achtergrond van duurzame ontwikkeling, met de algemeen geaccepteerde, maar ook abstracte betekenis van duurzame ontwikkeling (§ 2.1.1). Vervolgens wordt uitgelicht op welke wijze onzekerheid een rol speelt bij de problematische operationalisering van het concept (§ 2.1.2). Tot slot wordt bekeken hoe het afwegen van belangen de operationalisering verder bemoeilijkt (§ 2.1.3).

2.1.1 De achtergrond van duurzame ontwikkeling

Eind jaren '80 van de vorige eeuw nam de acceptatie van het concept van duurzame ontwikkeling een grote vlucht. Het uitkomen van het rapport ‘Our Common Future’ van de World Commission on Environment and Development (de commissie Brundtland) kan worden gezien als doorbraak in het denken over duurzame ontwikkeling. Als statement kreeg het rapport al snel grote invloed in politieke kringen over de hele wereld (Porter & De Roo 2007). De definitie uit het rapport is dan ook nog altijd één van de meest bekende en gangbare definities voor duurzame ontwikkeling (Hidding 2006). In het rapport wordt duurzame ontwikkeling gezien als ontwikkeling; *“(that) meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”* (WCED 1987, p.8). Duurzame ontwikkeling gaat daarmee over ontwikkeling die zowel in de behoeften van huidige generaties voorziet als in de behoeften van nog komende generaties. Daarbij is er sprake van twee dimensies, een ruimtelijke en een temporele. De ruimtelijke dimensie heeft betrekking op de gelijke verdeling van kansen voor alle mensen ongeacht de

locatie op de wereld. De temporele dimensie betreft hier ook een gelijke verdeling van kansen naar de toekomstige generaties bij. Het is deze definitie die inmiddels in vele beleidsstukken teruggevonden kan worden.

Een ander kenmerk waar overeenstemming over bestaat is dat duurzame ontwikkeling niet een statistisch evenwicht is, maar eerder een dynamisch proces van aanpassing aan veranderende omstandigheden. Aanpassingsvermogen wordt in het rapport dan ook gezien als een belangrijk aspect van duurzame ontwikkeling (WCED 1987). Manderson (2006) komt tot eenzelfde conclusie wanneer hij het concept duurzaamheid beschouwt vanuit het systeemdenken. Zijn definitie van duurzaamheid bij complexe systemen luidt; *“the changing ability of one or many systems to sustain the changing requirements of one or many systems, over time”* (p.96). Duurzame ontwikkeling veronderstelt dan ook een zekere flexibiliteit. Een consequentie hiervan is dat één concrete inhoud van duurzame ontwikkeling hiermee problematisch wordt, de inhoud dient zich tenslotte te kunnen aanpassen aan de eisen die door een specifieke plaats en tijd worden gesteld.

De plaats, met haar eigen lokale gebiedsspecifieke kenmerken, wordt dan ook vaker genoemd als één van de belangrijke arena's waarin duurzame ontwikkeling een concrete vorm kan krijgen. Een bekende oproep hiertoe wordt teruggevonden in de 'Agenda 21' uit 1992. De agenda, gericht op de implementatie van duurzaamheidsprincipes, droeg onder meer uit dat duurzame ontwikkeling slechts plaatsvindt wanneer hier op verschillende schaalniveaus gehoor aan wordt gegeven. Het lokale niveau wordt daarbij gezien als een cruciaal niveau in het bereiken van duurzame ontwikkeling; *“Because so many of the problems and solutions being addressed by Agenda 21 have their roots in local activities, the participation and cooperation of local authorities will be a determining factor in fulfilling its objectives.”* (Agenda 21, 28.1). Het was zoals Voogd (1999) omschreef een klemmend beroep op lokale overheden om samen met private partijen en burgers een eigen programma voor een duurzame toekomst op te stellen. Het belang van de lokale arena, en tijd- en gebiedsspecifieke uitgangspunten vormt een eerste verband met het concept van gebiedsontwikkeling.

De hiervoor genoemde inhoudelijke kenmerken van duurzame ontwikkeling zijn breed geaccepteerd. Het is echter een nogal abstracte inhoud. Connelly (2004) spreekt van een *“unitary first level of meaning”*. Het concept van duurzame ontwikkeling, zoals gedefinieerd in 'Our Common Future', lijkt dan ook vooral te dienen als statement. Het is een oproep tot een andere, meer integrale benadering van ontwikkeling. Het abstracte concept kan zo een andere richting geven aan ontwikkeling. Manderson ziet het dan ook als een *‘guiding principle’* (p. 85) waar Hidding (2006) het heeft over duurzaamheid als denkraam of frame. Hidding geeft daarbij aan dat het frame inhoudelijk per specifieke situatie verder dient te worden ingevuld en aangepast aan de specifieke ruimtelijke kwaliteiten en context.

De brede acceptatie van het concept van duurzame ontwikkeling is mogelijk doordat de het concept zich niet uitlaat over de onderliggende spanningen die er in de realiteit wel zijn. Er wordt verteld dat er beperkingen zijn die samenhangen met zaken als technologie en de sociale organisatie van de samenleving; *“Painful choices have to be made”* (WCED 1987, p.9). Hoe dergelijke keuzes worden gemaakt wordt niet duidelijk. De hoge mate van abstractie van het concept kan dan ook worden gezien als kracht en als zwakte. De kracht van het abstracte concept is gelegen in het verbinden van uiteenlopende belanghebbenden, die zich allen in de definitie kunnen vinden. De zwakte komt voort uit het feit dat ieder een eigen invulling aan het abstracte concept kan geven, wat een concrete uitwerking van de nodige problematiek voorziet. De operationalisering van het concept is door de hoge mate van abstractie niet eenvoudig (Hidding 2006, Osté & De Roo 2004). *“The concept of sustainable development may be politically accepted, but the translation of this concept into practice is still cumbersome”* (Porter & De Roo 2007, p.8)

Er zijn verschillende factoren die een concrete uitwerking van het concept kunnen problematiseren. Onzekerheid met betrekking tot de inhoud van duurzame ontwikkeling draagt bijvoorbeeld bij aan de problematiek. Het kiezen op basis van een eenduidig gegeven welke keuze het meest succesvol is in haar duurzaamheid doelstellingen, is bij duurzame

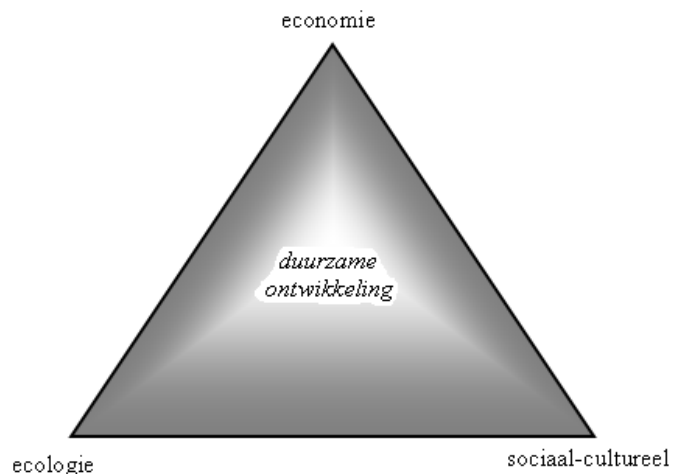
ontwikkeling veelal een utopie. Het afwegen van belangen, onderdeel van het uitwerken van duurzame ontwikkeling, lijkt een andere factor die de problematiek bevordert. Actoren met verschillende soms uiteenlopende belangen trachten een voor hen gunstige invulling te geven aan de concrete inhoud. Hierbij kunnen bovendien sociale dilemma's gaan spelen, waarbij een afstemming moet worden gevonden tussen eigenbelang en meer algemeen belang. Dit zijn lastige vraagstukken die in een politieke arena moeten worden beantwoord. Niet voor niets werd er gesproken over 'painful choices'.

2.1.2 Onzekerheid

Hierboven is het abstracte concept van duurzame ontwikkeling besproken. Een factor die bijdraagt aan de problematische uitwerking van duurzame ontwikkeling is de onduidelijkheid en onzekerheid over de concrete inhoud van het concept. Wanneer er wordt gesproken over de inhoud van duurzame ontwikkeling, wordt vaak als snel in abstracte termen gedacht, bijvoorbeeld aan de samenhang tussen economische, ecologische en sociaal-culturele ontwikkeling. Connelly (2004) beschouwt hierbij verschillende visuele weergaven. Duurzame ontwikkeling is daarbij het middelpunt. Figuren die een zekere bekendheid genieten zijn de drie overlappende cirkels, de driehoek (zie figuur 2.1), en met toevoeging van een politieke of institutionele invalshoek een prisma. De figuren beelden uit hoe bij duurzame ontwikkeling de sectorale belangen verschuiven in de richting een meer integrale benadering.

Waar het bij de figuren ging om een visuele metafoer, bestaat er ook een bekende taalkundige metafoer voor duurzame ontwikkeling. Het gaat dan om het concept van de drie p's, of de 'triple bottom line'. Het zijn de p's van people, planet en profit. Het ontstaan van de term wordt toegeschreven aan Elkington die in zijn boek 'Cannibals With Forks' de term presenteerde. Op zijn website zegt hij hierover; "*The idea behind the TBL (triple bottom line red.) idea was that business and investors should measure their performance against a new set of metrics—capturing economic, social and environmental value added—or destroyed—during the processes of wealth creation*" (Elkington 2009). Het denken in termen van people, planet en profit draagt net als de driehoek van duurzame ontwikkeling een meer integrale visie uit.

Manderson (2006) past het systeemdenken toe op het concept. Hierbij wordt duidelijk dat het schaalniveau waarop duurzame ontwikkeling wordt nagestreefd ook van belang is. Systemen kunnen variëren van eenvoudig tot complex, waarbij het aantal factoren en de onderlinge relaties toenemen. Dat er sprake is van onderlinge relaties geeft al aan dat deze systemen niet los van elkaar staan. Zo kan er ook gesproken worden van afhankelijkheid tussen systemen. Manderson (2006) spreekt dan ook van een hiërarchie bij duurzaamheid, waarbij de complexiteit met de hoogte van het schaalniveau lijkt toe te nemen. Op verschillende schaalniveaus kan duurzame ontwikkeling een andere inhoud krijgen. Het brengt ons inzicht in een concrete inhoud van duurzame ontwikkeling echter niet verder, want ook bij het abstracte concept was al bekend dat duurzame ontwikkeling naar plaats en tijd moet worden ingevuld. Bovendien is ook het abstracte concept gebaseerd het integreren van tijd en ruimte in een ontwikkeling.



Figuur 2.1: de driehoek van duurzame ontwikkeling

Hierboven werd gezocht naar een meer concrete inhoud van duurzame ontwikkeling. Ongeacht of de inhoud van duurzame ontwikkeling wordt bekeken vanuit de drie cirkels, de drie p's of een systeembenadering, een meer concreet begrip van de inhoud van het concept komt niet tot stand. Duurzame ontwikkeling vraagt om een integrale benadering (Bus 2001). Hidding & Kerstens (2001) spreken van saldoachtige benaderingen, waarbij bredere afwegingen bijdragen aan winst voor het geheel. Een reden voor de roep om een integrale benadering kan worden gevonden in het argument dat mogelijke ontwikkeling de complexiteit van het systeem wat in ontwikkeling is moet reflecteren (Healey 2007). Op welke wijze een afweging tussen economische, ecologische en sociaal-economische ontwikkeling plaats kan vinden wordt veelal niet duidelijk.

Toch is er door de jaren heen al het nodige inzicht ontstaan over de mate bepaalde activiteiten al dan niet duurzaam zijn. Een mooi voorbeeld wordt geboden door Feitelson (2004, p.6), die uitleg geeft over het Israëliësch beleid voor duurzame ontwikkeling; *“the advancement of sustainability was defined as actions averting situations that are unsustainable”*. Dit vanuit de veronderstelling dat er meer zekerheid bestaat over de mate waarin ontwikkelingen niet duurzaam zijn. Het is dan eenvoudiger om met de activiteiten waarvan vrij zeker is dat ze niet duurzaam zijn het concept verder uit te werken.

Zekerheid kan onder meer voortkomen uit consensus en afspraken tussen betrokken actoren. Zo valt er meer te zeggen over duurzame ontwikkeling wanneer specifieker binnen het concept wordt gekeken naar de samenhang tussen de verschillende belangen. Het zijn vaak de grove schendingen van één of meerdere belangen die dienen als voorbeeld van een meer aanvaarde en bovendien concrete inhoud van duurzame ontwikkeling. Een eerste voorbeeld is de huidige toename in Co²-uitstoot. Er bestaat nu een algemeen geaccepteerd beeld dat deze uitstoot, die voortkomt uit de huidige economische en sociaal-maatschappelijke setting, grote nadelen met zich meebrengt voor de ecologie op verschillende plaatsen in de wereld. Het wordt daarmee gezien als onduurzaam. De consensus hierover zorgt ervoor dat het niet langer ter discussie staat of het al dan niet duurzaam is, waardoor de zekerheid toeneemt. Andere voorbeelden van algemeen geaccepteerde opvattingen over concrete duurzame ontwikkelingen zijn de volgende (CBS et al. 2009, p.7);

“Concreet betekent dit dat het handelen meer gericht moet zijn op een efficiënt gebruik van grondstoffen; dat zuiniger moet worden omgegaan met energie en biodiversiteit; en dat geïnvesteerd moet worden in kennis en onderwijs zodat technologieën kunnen worden ontwikkeld die latere generaties in staat stellen om met minimale inzet van schaarse grondstoffen en fossiele energie een aanvaardbaar welvaartsniveau te creëren”

Een ander voorbeeld van consensus die kan leiden tot zekerheid bij duurzame ontwikkeling bieden de Aalborg Commitments (www.aalborgplus10.dk). Een groot aantal Europese steden heeft via deze commitments verklaard op lokaal niveau te werken aan duurzame ontwikkeling. Het gaat verder dan enkel een verklaring van goede wil en er zijn ook concrete aandachtspunten vastgesteld van wat wordt gezien als duurzaam. Er is dus niet alleen sprake van zekerheid door consensus, maar ook door zekerheid vanuit de afspraken die hieruit voortkomen. Zo staat bij punt drie van de Aalborg Commitments het volgende te lezen.

3 NATURAL COMMON GOODS

We are committed to fully assuming our responsibility to protect, to preserve, and to ensure equitable access to natural common goods.

We will therefore work, throughout our community, to:

- 1. reduce primary energy consumption, and increase the share of renewable energies.*
- 2. improve water quality, save water, and use water more efficiently.*

3. *promote and increase biodiversity, and extend and care for designated nature areas and green spaces.*
4. *improve soil quality, preserve ecologically productive land and promote sustainable agriculture and forestry.*
5. *improve air quality.*

Hiermee bestaan al vrij concrete uitgangspunten die bijdragen aan een duurzame ontwikkeling van de betrokken steden. De Aalborg Commitments telt tien van dergelijke punten. Het idee van checklists met uitgangspunten waar zekerheid over bestaat is niet uniek (zie onder meer Creedy et al. 2007). Wanneer er een dergelijke mate van zekerheid bestaat over uitgangspunten van duurzame ontwikkeling kan de implementatie van het concept eenvoudiger worden. Zo zijn er ook generieke regels opgesteld die onduurzame activiteiten tegengaan. Een voorbeeld hiervan is de energieverpillende 100 Watt gloeilamp waarvan de verkoop per 1 september 2009 is verboden. Veel generieke regels bestaan al geruime tijd en gaan over de ecologische, of specifiekere milieuaspecten van duurzame ontwikkeling.

Dat de inhoud van duurzame ontwikkeling in het bijzonder lijkt te gaan over de ecologische dimensie is niets nieuws. Zuidema (2004) geeft aan dat *"sustainability originates from an ecological concern regarding the degradation of the global environment"*. Dat duurzame ontwikkeling nu vooral betrekking lijkt te hebben op het de ecologische dimensie komt doordat deze dimensie in vaak aan het kortste eind trekt. Het gaat dan bijvoorbeeld om milieuproblematiek. Ook vandaag de dag is dit nog het geval. Creedy et al. (2007, p.3) stellen dan ook dat *"...milieukwaliteit vaak in de schaduw staat van sociale en economische belangen..."*. Zij schrijven dit toe aan het gegeven dat de kosten en baten van; *"...deze (milieu-)doelstellingen moeilijk te kwantificeren zijn (zoals geluidsoverlast), vaak onzichtbaar zijn (zoals bij lucht of veiligheidsrisico's) en een lange periode bestrijken (duurzaamheid)"* (p.7). Hieruit ontstaat ook het idee dat beleid van de overheid zwakkere belangen als het milieu moet beschermen, er is dan ook een uitgebreid normstelsel ontstaan. Het milieubelang is onder meer in verschillende sectorale normstelsels vastgelegd.

Het uitgebreide normstelsel heeft echter tot gevolg dat binnen de ruimtelijke ordening het milieubelang steeds vaker als knellend en beperkend wordt ervaren voor andere ontwikkelingen (zie De Roo 2001). Er is sprake van een milieu-ruimte conflicten. Zo kan bijvoorbeeld een bouwproject niet doorgaan wanneer niet wordt voldaan aan de in dat gebied heersende milieunormen. Het voldoen aan deze normen is echter geen sinecure (Spreeuwers et al. 2008). Er bestaat worden dan ook de nodige kritische kanttekeningen geplaatst bij het huidige stelsel van milieunormen (Vromraad 2009). Vandaar dat de roep om een meer integrale duurzame ontwikkeling, in toenemende mate uit van sociale en economische hoek afkomstig is.

Concluderend kan worden gesteld dat er een wisselende mate van zekerheid is rondom de concrete invulling van duurzame ontwikkeling. Bij het uitwerken van duurzame ontwikkeling dienen de betrokkenen om te gaan met onzekerheid. Het CBS et al. (2009) spreken van een element van 'tasten in het duister' bij het concreet uitwerken van duurzame ontwikkeling. Zuidema (2004) ziet duurzame ontwikkeling dan ook als een 'multi-layered concept'. Een concept dat zowel abstracte als concrete componenten kent, met een wisselende mate van zekerheid. De uiteindelijke invulling vindt daarbij plaats in een wisselwerking van top-down en bottom-up beleid, waarbij top-down beleid momenteel de zwakke belangen beschermt. Het beschermen van deze zwakke belangen zorgt voor een minimale kwaliteit, terwijl met de integrale opzet van duurzame ontwikkeling een optimale kwaliteit wordt nagestreefd. Om dit te bereiken dient het concept ook te worden opgepakt bij de lokale belangenafweging. Bij het invullen van duurzame ontwikkeling spelen belanghebbenden dan ook een grote rol. Het is hierbij dan ook de vraag in hoeverre deze actoren bereid en ook bekwaam zijn om deze taak op te pakken.

2.1.3. Belangen

“Het streven naar welvaart door het individu valt lang niet altijd samen met het streven naar lokale of mondiale duurzame ontwikkeling... Een inherente eigenschap van duurzaamheidsproblemen is dat er schaarste in het geding is. Een interventie in de ene richting heeft daarom vaak een prijs in een andere richting” (CBS et al. 2009, p. 202).

Bovenstaand citaat geeft aan dat het afwegen van belangen en maken van ‘painful choices’ (WCED 1987) inherent is aan het uitwerken van duurzame ontwikkeling. Men spreekt van schaarste, er dienen beslissingen te worden genomen die niet in ieders belang uit zullen vallen. De abstracte inhoud gaat voorbij aan deze onderliggende spanningen en is mede daardoor algemeen geaccepteerd. Hierboven bleek dat er een mate van onzekerheid is over de inhoud van duurzame ontwikkeling. Feitelson (2004) komt tot de conclusie dat het onmogelijk is een blauwdruk te creëren voor het operationaliseren van duurzame ontwikkeling. Hierdoor kan duurzame ontwikkeling misschien wel het best worden gezien als richtlijn, dat een nadere invulling naar tijd en plaats dient te krijgen (Hidding 2006).

Doordat de concrete inhoud bij duurzame ontwikkeling niet objectief kan worden vastgesteld verschuift de aandacht naar de actoren die deze inhoud vaststellen. *“Tijdens de uitwerking spelen de actoren die verbonden zijn aan het schaalniveau waarvoor het concept wordt uitgewerkt een cruciale rol. Zij bepalen binnen de kaders van de aan hen toegewezen verantwoordelijkheden hoe invulling wordt gegeven aan duurzame ontwikkeling”* (Bus 2001, p.12). Dat het concept van duurzame ontwikkeling niet waarde vrij is, maar normatief wordt nog niet altijd erkend. Connelly (2004) constateert dat veel auteurs het normatieve karakter van duurzame ontwikkeling gewoonweg niet opmerken. Vreemd, gezien de vele soms conflicterende invullingen die aan het concept worden gegeven. Connelly omschrijft het concept van duurzame ontwikkeling dan ook als een *‘contested concept’*, een betwist concept. Een vergelijkbaar idee over het concept wordt uitgedragen door Healey (2007, p. 25); *“The fluidity of ‘sustainability’ and ‘sustainable development’ thus means that, in every institutional arena where attempts are made to give the concept operational meaning, struggles will take place over its interpretation”*. Het bestaan van verschillende interpretaties over duurzame ontwikkeling draagt bij aan de problematische uitwerking van het concept. De interpretaties staan niet op zich, maar worden mede gevormd door belangen. Bus (2001, p.20) stelt dat; *“bij het beantwoorden van de vraag ‘wat is duurzaam’ betrokken actoren het antwoord zoveel mogelijk in een voor zichzelf gunstige richting proberen te beïnvloeden”*.

De strijd tussen verschillende interpretaties en het afwegen van belangen doet denken aan de zoektocht naar consensus om de inhoud van duurzaamheid te bepalen (Zie §2.1.2). Hierbij werd er gesproken over de mogelijkheid om door middel van consensus meer zekerheid over duurzame ontwikkeling te verkrijgen. Er is dan sprake van een algemeen geaccepteerd beeld. Het is echter ook bekend dat actoren proberen de inhoud van het concept in een voor hen gunstige richting te beïnvloeden (Bus 2001). Dit doet vermoeden dat het vinden van consensus de nodige obstakels kent. Er zijn bovendien voorbeelden van activiteiten waarover consensus is, die algemeen als onduurzaam zijn bevonden, maar alsnog worden gecontinueerd. De al eerder genoemde Co²-uitstoot is zo’n voorbeeld. Met de veronderstelling dat duurzame ontwikkeling als wenselijk wordt gezien, is de huidige Co²-uitstoot dus onwenselijk. Desondanks is de uitstoot van Co² nog altijd hoog. Economische en sociale belangen zijn simpelweg te groot om de ontstane consensus direct in uitvoering te brengen. Dit betekent dat zelfs wanneer er consensus is over een onduurzame activiteit, actoren kunnen besluiten dan maar onduurzaam te handelen. Sociale dilemma’s spelen hierbij een rol. Individuele belangen gaan niet altijd samen met algemene belangen, en niet iedereen is bereid om de individuele keuzevrijheid te beperken.

Het afwegen van belangen is inherent aan het uitwerken van duurzame ontwikkeling, maar het bemoeilijkt het eveneens. Connelly (2004) doet een suggestie van de wijze waarop een belangenafweging plaats kan vinden. Hij komt daarvoor met drie verschillende rollen die het concept van duurzame ontwikkeling speelt. Allereerst als analytische term voor een verzameling ontwikkelingsstrategieën, dit kan worden gezien als verbindend element

waarachter verschillende belanghebbenden zich kunnen scharen, het abstracte concept. De tweede rol is als naam voor de gekozen en voor waar gehouden ontwikkeling. De laatste rol doet het meest recht aan het normatieve karakter van duurzame ontwikkeling. Hierbij is het concept een retorisch instrument in de strijd tussen verschillende interpretaties op duurzame ontwikkeling. Door verschillende interpretaties op duurzame ontwikkeling zichtbaar en bespreekbaar te maken, doet deze rol recht aan de titel van betwist concept. In de afweging van belangen van betrokkenen komt een concrete inhoud tot stand. De eerder (§2.1.2) genoemde figuren kunnen helpen met het geven van inzicht in de verschillende interpretaties van het concept. In een politiek proces wordt zo bewust een invulling gegeven aan duurzame ontwikkeling.

Om dergelijke benaderingen mogelijk te maken zal het beleid hierop moeten worden aangepast. Healey (2007) denkt dan ook bij het uitwerken van het concept van duurzame ontwikkeling aan een gehele 'sustainability discourse'. Een discourse van duurzame ontwikkeling zal dan niet alleen de beleidsagenda moeten veranderen, maar ook de institutionele setting waarin het ideaal moet worden verwezenlijkt zal een verandering moeten ondergaan. Het gaat dan niet alleen om *wat* er speelt, maar ook om een andere manier van denken, *hoe* men tegen de wereld aankijkt. Daarbij spreekt Healey (2007) van het co-evolueren van beleidsagenda en beleidsprocessen. Aandacht van beleid zal dan niet alleen uit moeten gaan naar de inhoud van het vraagstuk, maar vooral ook naar procedurele aspecten. Hoe kijken betrokkenen tegen de inhoud aan, en hoe komt dit tot uiting in hun handelen? Dit wordt onderstreept door Porter & De Roo (2007, p.8) die duurzaamheid zien als "*a way of looking at policy-making*". Onderstaande tekst geeft de visie van Healey (2007, p.34-35) duidelijk weer.

"The meaning of 'sustainable development' is not a clear set of principles that can be applied once its proponents have captured control of key political arenas. 'Systems' are created by imaginative endeavor and principles are evolved and applied in interactive processes through which knowledge, meanings and values are created. This implies that the 'sustainable development' idea needs to transform policy processes as well as policy frames, discourses and agendas"

Met het erkennen van het belang van een belangenafweging bij de concretisering van duurzame ontwikkeling, is er meer aandacht gekomen voor het proces. De Roo (2001) herkent bij dergelijke complexe processen de volgende kenmerken; horizontale sturing, wederzijdse afhankelijkheid, interactieve sturing en een probleemafhankelijk institutieverband. Kenmerken die later ook bij gebiedsontwikkeling naar voren zullen komen. De aandacht voor het lokale schaalniveau als één van de arena's waarin duurzame ontwikkeling tot stand dient te komen is dan ook niet verwonderlijk. Veel belanghebbenden bevinden zich op dit concrete lokale niveau. Binnen bestaande kaders kan lokale consensusvorming bijdragen aan de uitwerking van het concept. Nu zal eerst worden bekeken wat gebiedsontwikkeling inhoudt.

2.2 Gebiedsontwikkeling

Binnen de ruimtelijke ordening lijkt het momenteel wel in de mode om aan gebiedsontwikkeling te doen. *Gebiedsontwikkeling*, een eenvoudige en duidelijke kreet. Maar gebiedsontwikkeling bevat meer dan het 'simpelweg' het ontwikkelen van een gebied. Het is een benadering van of werkwijze bij ruimtelijke opgaven. Hierbij dienen de gebiedsspecifieke kansen en problemen als uitgangspunt. Als onderdeel van een bredere culturomslag binnen de ruimtelijke ordening is gebiedsontwikkeling aan een opmars bezig (Hidding 2006, Van Rooy et al. 2006). Een opmars die nog niet zo lang geleden is ingezet. Gedurende de jaren negentig sloeg de gedachte aan dat ruimtelijke ordening anders moest. Het gevoel bestond dat de tot dan toe gangbare werkwijze niet meer was toegesneden op eisen die door de huidige ruimtelijke vraagstukken worden gesteld. Er was behoefte aan een nieuwe aanpak

Om de cultuuromslag binnen de ruimtelijke ordening beter te kunnen begrijpen is het van belang kort in te gaan op de oude werkwijze. Deze werkwijze wordt tegenwoordig algemeen omschreven als toelatingsplanologie (zie De Roo & Voogd 2004). Toelatingsplanologie houdt in dat de overheid zich op ruimtelijk vlak vooral bezig houdt met het reguleren van activiteiten vanuit de maatschappij. Karakteristiek aan deze vorm van planologie is de enigszins passieve, reactieve houding. Het is echter een misvatting nu te denken dat overheden in het geheel geen ruimtelijke activiteiten ondernemen. Dit gebeurde wel degelijk, maar dat gebeurde vooral doordat overheden zich privaat op de grondmarkt begaven en op die wijze meer invloed uitoefenden op ruimtelijke ontwikkelingen. Begin jaren negentig bleek deze gecombineerde werkwijze de doelstellingen van de overheid steeds minder te kunnen realiseren. Er was behoefte aan vernieuwing. Deze vernieuwing kwam er eind jaren negentig, niet door de toelatingsplanologie te vervangen, maar in de toevoeging van een nieuwe complementaire (De Roo & Voogd 2004) werkwijze.

De term ontwikkelingsplanologie werd begin deze eeuw door de vakwereld aangegrepen om de gewenste cultuuromslag in gang te zetten. Er bestaan verschillende perspectieven op de inhoud van ontwikkelingsplanologie. Kenmerkend voor ontwikkelingsplanologie lijken de volgende elementen; verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, een integrale werkwijze, actieve samenwerking tussen overheid en belanghebbenden en tot slot een koppeling van rendabele en onrendabele deelplannen (Bos 2007). Het is in de kern een actieve benadering, met samenwerking tussen overheid en marktpartijen, die wordt afgezet tegenover de passieve toelatingsplanologie, een tegenstelling die enigszins is vertekend. Dit omdat de verschillende werkwijzen eerder complementair aan elkaar zijn, waarbij toelatingsplanologie voornamelijk gericht is op het behoud van ruimtelijke kwaliteit, daar waar ontwikkelingsplanologie gericht lijkt op het ontwikkelen van nieuwe kwaliteiten. De term ontwikkelingsplanologie blijft in operationele zin vrij abstract. Hier komt gebiedsontwikkeling om de hoek kijken. Gebiedsontwikkeling kan worden gezien als de *“praktische toepassing van ontwikkelingsplanologie”* (De Zeeuw 2007, p.42). Bij gebiedsgericht ontwikkelen zijn dan ook elementen van zowel ontwikkelingsplanologie als van omgevingsplanning terug te vinden. Hidding en Kerstens (2001) omschrijven het gebiedsniveau dan ook als een *“interessante niche”* (p. 28) voor het toepassen van omgevingsplanning. De Roo (2003) noemt de gebiedsgerichte aanpak zelfs *“een op actie gericht uitvloeisel van omgevingsplanning”* (p. 29).

De reden om een gebied als uitgangspunt te hanteren wordt vaak gevonden in de afstemming tussen vraagstuk en mogelijke oplossing. Volgens Van den Brink en Hidding (2006, p.180) is een belangrijke notie achter gebiedsgericht ontwikkelen dan ook dat *“de aanpak van omgevingsvraagstukken om een gebiedsafbakening vraagt die aansluit bij de opgave die aan de orde is”*. Spit en Zoete (2005) spreken van een congruentieregel bij de afstemming tussen maatschappelijke organisatie en bestuurlijke organisatie. Hiermee wordt aangegeven dat het probleemoplossend vermogen van de overheid toeneemt wanneer de ruimtelijke schaalniveaus van de bestuurlijke organisatie en de maatschappelijke organisatie beter met elkaar samenvallen. Waar Spit en Zoete (2005) het lijken te hebben over permanente bestuurlijke organisaties als gemeenten, provincies en waterschappen, gaat het bij gebiedsontwikkeling om tijdelijke organisaties. Door aanpassing van de tijdelijke (project)organisatie aan de gebiedsspecifieke problematiek lijkt gebiedsgericht ontwikkelen in de kern deze congruentieregel na te streven. Dit correspondeert met het subsidiariteitsbeginsel waarbij problemen moeten worden opgepakt op het niveau waar ze spelen (De Roo 2001). Zoals Spit en Zoete (2005, p. 234)) zelf ook aangeven is het *“juist de interactie tussen de maatschappelijke en economische dynamiek enerzijds en de bestuurlijke organisatie anderzijds, die bepalend is voor de ontwikkeling van een bepaald gebied”*.

Één van de kenmerken van gebiedsontwikkeling is dus de benadering dat de inhoud van de opgave bepalend is voor de begrenzing van het gebied, en bijvoorbeeld niet de bestuurlijke grenzen (Gillissen & De Vries 2009). Er zijn echter meer kenmerken. De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (Bakker et al. 2005, p.3) omschrijft gebiedsontwikkeling als volgt:

“Er zijn veel verschillende meningen over wat gebiedsontwikkeling is. Gebiedsontwikkeling is in te zetten voor het formuleren van antwoorden op complexe opgaven, ook in financiële zin, die bestuurlijke en sectorale grenzen doorsnijden. Gebiedsontwikkeling betekent het versterken van slagvaardigheid, een oriëntatie op uitvoeren, het synchroniseren van belangen, het koppelen van dossiers, het genereren van snelheid en het op gang brengen van kwalitatieve en duurzame bewegingen”

Bovenstaand citaat bevat een duidelijke verwijzing naar een integrale werkwijze. Er wordt gesproken over het doorsnijden van sectorale en bestuurlijke grenzen. De sectorale grenzen hebben betrekking op de meer inhoudelijke aspecten van gebiedsontwikkeling. Het gaat dan om de samenhangende vraagstukken en kansen die hebben geleid tot de afbakening van het gebied. Zo kunnen bijvoorbeeld sociale, economische, ruimtelijke en wateropgaven in samenhang worden aangepakt. Dit hoeft niet te leiden tot ‘comprehensive planning’ waarbij men vat probeert te krijgen op de gehele werkelijkheid, een onmogelijke opgave. Weliswaar worden gebiedsspecifieke kenmerken als uitgangspunt genomen, het zijn de kansen en problemen die bepalen welke sectorale grenzen er geslecht moeten worden. Zoals Van der Cammen en De Klerk (2003, p.433) het zeggen: gebiedsgericht ontwikkelen is als ‘*multidisciplinaire chirurgie*’.

Bij gebiedsontwikkeling zijn dan ook verschillende actoren betrokken, met elk een eigen discipline en belangen. Het lijkt hiermee evident dat er bij gebiedsontwikkeling sprake moet zijn van samenwerking. Het bovenstaande citaat spreekt daarbij van het koppelen van dossiers en synchroniseren van belangen. Hierbij kan een link worden gelegd met het uitwerken van duurzame ontwikkeling. Ook daar is het afwegen en waar mogelijk koppelen van belangen een inherent onderdeel van het proces. Gezien de wederkerige afhankelijkheid die actoren in een gebied veelal ondervinden, vormt interactieve samenwerking een wezenlijk onderdeel van gebiedsontwikkeling. Zoals Van den Brink en Hidding (2006, p. 182) concluderen; “*gebiedsgericht beleid is mensenwerk bij uitstek!*”.

De nadruk op uitvoering vormt geen verrassing. Als afgeleide van ontwikkelingsplanologie is er ook bij gebiedsontwikkeling sprake van actief ondernemende actoren. Planvorming staat niet op zichzelf, maar dient te leiden tot zichtbare resultaten. In het citaat wordt hiernaar verwezen met het genereren van snelheid. Ook het vinden van financiële oplossingen op vraagstukken hangt samen met deze focus op uitvoering. Dit houdt in dat actoren niet alleen tot een gezamenlijke inhoudelijke financiële visie moeten komen, maar hier ook naar moeten handelen. Vandaar dat bij gebiedsontwikkeling een koppeling van planvorming en planuitvoering gewenst is. Deze focus op uitvoering kan ook helpen een concrete invulling te geven aan duurzame ontwikkeling. Betrokkenen zijn op zoek naar concrete maatregelen, en niet naar wensbeelden die op de planken blijven liggen.

Tot slot zijn er nog twee kenmerken. De eerste hangt samen met de al eerder besproken integrale werkwijze. Het gaat om de gebiedsspecifieke kwaliteiten die gezamenlijk als uitgangspunt voor de ontwikkeling dienen. Het tweede kenmerk hangt hier deels mee samen. Het gaat om vernieuwing. Door de complexiteit en situatiespecifieke afbakening is er bij gebiedsontwikkeling vaak geen sjabloon voor handen. Er is geen bestaand recept dat de problematiek even oplost. Dit zou onrecht doen aan de gebiedsspecifieke kenmerken. Vandaar dat bij gebiedsontwikkeling veel sprake is nieuwe elementen, en vernieuwende oplossingen (Hidding 2006). Er moet voor het gebied een specifiek plan worden opgesteld, naar de problematiek en kansen die er binnen het gebied aanwezig zijn. Er is daarmee behoefte aan maatwerk. Om dit te realiseren is het nodig niet een vast patroon te volgen, maar juist buiten de kaders te denken en bezig te gaan met een vernieuwende en gebiedsspecifieke oplossing.

Hierboven zijn enkele centrale kenmerken van gebiedsontwikkeling de revue gepasseerd. Het gaat om een globale weergave (Zie bijvoorbeeld Van Rooy et al. 2006 voor een uitgebreide beschouwing), om de relatie met duurzame ontwikkeling te kunnen leggen.

Zoals gezegd wordt gebiedsontwikkeling gezien als een kansrijke werkwijze om op actieve wijze optimale kwaliteiten in een gebied te ontwikkelen. Toch moet niet gedacht worden dat gebiedsgericht ontwikkelen de oplossing is voor alle ruimtelijke opgaven. De opgaven moeten wel aan een aantal criteria voldoen, wil gebiedsontwikkeling een zeker nut hebben. De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) stelt bijvoorbeeld dat: “*Voor dynamische gebieden met grote complexe problemen, die onderling met elkaar samenhangen en waarvan de urgentie als hoog ervaren wordt, gebiedsontwikkeling een goed ‘instrument’ (is).*” (p. 4). Een samenhangende benadering heeft pas voordeel als er ook sprake is van gekoppelde problematiek, of juist samenhangende kansen aan ten grondslag ligt. Dit moet ook zo worden ervaren door de betrokkenen, het gevoel van urgentie. Gebiedsontwikkeling vergt namelijk veel van deze betrokkenen, zowel naar inhoud als naar capaciteit (Bakker et. al. 2005).

2.3 Synthese

In deze synthese komen zowel de kansen als mogelijke pijnpunten aan bod die in de literatuur worden herkend. In eerste instantie gaat het daarbij om de vraag welke argumenten er zijn om een duurzame gebiedsontwikkeling na te streven. Dat gebiedsontwikkeling wordt gezien als een kansrijke werkwijze om duurzame ontwikkeling te realiseren blijkt wel uit een doelstelling van Habiforum (2009). Het gaat dan om het opdoen van vernieuwende kennis over; “*gebiedsontwikkeling als nieuwe manier van werken om duurzame kwaliteit van de ruimtelijke inrichting te realiseren*”. Naast de kansen om met duurzame gebiedsontwikkeling te komen tot optimale kwaliteiten in een gebied, zijn er ook pijnpunten te verwachten bij een concrete uitwerking hiervan. Aan de hand van zowel de kansen als de pijnpunten wordt in de conclusie een kader gevormd waaraan de bevindingen in de komende hoofdstukken worden gereflecteerd.

Een eerste argument om duurzame gebiedsontwikkeling na te streven komt voort uit het schaalniveau. Als er wordt gesproken over schaalniveaus met betrekking tot duurzame ontwikkeling, komt al snel een bekende slogan in gedachten; ‘*Think globally, act locally*’. Systemen op verschillende schaalniveaus zijn met elkaar verbonden in een hiërarchische relatie. Om een duurzame samenleving te realiseren zal zowel op hogere als lagere schaalniveaus hieraan gewerkt moeten worden. Hiertoe werd met Agenda 21 dan ook een oproep gedaan. Gebiedsontwikkeling is één van de mogelijkheden om duurzame ontwikkeling op lokaal niveau concreet uit te werken en gehoor te geven aan de oproep van Agenda 21 (1992).

Een tweede argument om op het lokale schaalniveau juist specifiek bij gebiedsontwikkeling een duurzaam eindresultaat na te streven wordt geboden door de gebiedsspecifieke kenmerken, oftewel de tijd- en plaatspecifieke inbedding. Dit klinkt abstract, maar de mogelijkheden die deze uitgangspunten bieden bij het uitwerken van duurzame ontwikkeling kunnen vrij eenvoudig worden uitgelegd. Gebieden zijn verschillend en hebben eigen kenmerken, afhankelijk van deze kenmerken kan een specifieke uitwerking van duurzame ontwikkeling plaatshebben. Vergelijk bijvoorbeeld eens de mogelijkheden tot duurzame ontwikkeling bij een centrumstedelijk gebied als de binnenstad van Groningen, met de mogelijkheden hiertoe bij een agrarisch gebied of een ecologische verbindingszone. De vanuit duurzame ontwikkeling beoogde invulling naar tijd en plaats (Hidding 2006) lijkt dan ook goed samen te gaan met de gebiedsspecifieke uitgangspunten die de kern vormen van een gebiedsontwikkeling.

Een derde argument ontstaat door het betrekken van actoren en het uitwisselen en koppelen van hun deelbelangen. Bij gebiedsontwikkeling wordt geprobeerd de deelbelangen van relevante actoren uit te wisselen en waar mogelijk te koppelen (Bakker et al. 2005). Daartoe is de betrokkenheid van lokale actoren vanzelfsprekend cruciaal. Zij zijn het immers die dergelijke belangen vertegenwoordigen. Zoals Connelly (2004) al aangaf staat een dergelijke uitwisseling van belangen ook centraal bij duurzame ontwikkeling. Met het betrekken van actoren en het streven naar het koppelen van deelbelangen kan zo ook aan duurzame ontwikkeling een concrete invulling worden gegeven. Met dergelijke, meer

procesmatige aspecten van gebiedsontwikkeling, worden zo condities gecreëerd waarbinnen een concrete uitwerking van duurzaamheid kan plaatsvinden.

Inhoudelijk gezien wordt er bij gebiedsontwikkeling bovendien al gestreefd naar een integraal eindresultaat. Opgaven moeten niet worden gereduceerd tot onderdelen, maar juist in samenhang en als geheel worden opgepakt (Van Rooy et al. 2006), een streven dat ook bij duurzame ontwikkeling is terug te vinden. Denken in termen van 'het geheel is meer dan de som der delen' ligt hieraan ten grondslag. Gebiedsontwikkeling en duurzame ontwikkeling stoelen op een vergelijkbare integrale benadering van de inhoud. Bij duurzame ontwikkeling gaat het dan vaak om het in samenhang zien van economische, ecologische en sociale factoren. De integrale benadering van de inhoud, biedt daarmee kansen om duurzame ontwikkeling eveneens uit te werken en een onderdeel te laten worden van het eindresultaat. Hierbij kunnen duurzaamheidsambities zelfs een waardevolle aanvulling betekenen voor de gebiedsontwikkeling. Zo kunnen ook zaken als toekomstbestendigheid, de verhouding tussen de drie p's en mogelijke afwenteling van problematiek worden meegenomen in een belangenafweging. Het nastreven van duurzame ontwikkeling kan het integrale eindresultaat dan ook verrijken.

Met de gebiedsspecifieke uitgangspunten, het betrekken van actoren in een belangenafweging en het streven naar een integraal eindresultaat lijkt gebiedsontwikkeling een kansrijke werkwijze om op het lokale schaalniveau duurzame ontwikkeling uit te werken in concrete maatregelen. Desondanks zijn hierbij ook al de eerste pijnpunten zichtbaar. Centraal hierbij staat de beoogde rol die aan lokale actoren worden toegedeeld. Het zijn deze actoren waarvan verwacht wordt dat deze de duurzame gebiedsontwikkeling oppakken en uitwerken naar het gewenste eindresultaat. Het is zeer de vraag of deze actoren bereid en in staat zijn de aan hen toegedachte rol te vervullen. De drie meest in het oog springende pijnpunten passeren nu de revue.

Een eerste mogelijk pijnpunt dat kan optreden, wordt gevormd door de problematiek die het uitwerken van duurzame ontwikkeling kent. Het gaat dan om de onzekerheid die er bestaat omtrent de concrete inhoud, de verschillende betekenissen die aan het concept worden toegekend en de onderliggende belangen die actoren hebben bij een concrete uitwerking van duurzame ontwikkeling. Kamphorst (2006) gaf al aan dat de vrijblijvendheid en de vaagheid niet bevorderlijk zijn voor een operationalisering van het streven naar duurzame ontwikkeling. Weliswaar biedt gebiedsontwikkeling condities waarbinnen een uitwerking plaats kan vinden, het neemt dergelijke problematiek niet weg. De betrokken actoren zullen het hoofd moeten bieden aan dergelijke problematiek, wil men een duurzame gebiedsontwikkeling realiseren.

Een tweede mogelijk pijnpunt is de bereidheid van betrokken actoren om het streven naar een duurzame gebiedsontwikkeling op te pakken en uit te werken. Zoals gezegd vormen onder meer de gebiedsspecifieke kenmerken en de belangen van betrokken actoren de uitgangspunten bij gebiedsontwikkeling. Deze uitgangspunten hebben veelal betrekking op het hier en het nu, het gebied. Duurzaamheidsambities gaan verder. Bij deze ambities is juist ook de samenhang tussen het hier en daar, nu en later van belang. Denk hierbij aan het verschil tussen duurzaamheid en leefbaarheid (zie bijvoorbeeld De Roo 2001). Het hebben van meerdere auto's en een groot huis dat dag en nacht warm is wordt door velen als erg leefbaar ervaren, het is echter de vraag in hoeverre dit duurzaam is. Het is dan ook denkbaar dat er sociale dilemma's optreden. Gebiedsspecifieke belangen van betrokken actoren conflicteren dan met de meer algemene belangen van duurzame ontwikkeling. Betrokken actoren kunnen dan besluiten het streven naar duurzame ontwikkeling naar beneden bij te stellen of zelfs geheel niet op te pakken. Hierin ligt ook een reden om zwakkere belangen als het milieu wettelijk te beschermen.

Een derde pijnpunt kan ontstaan doordat er bij duurzame gebiedsontwikkeling veel wordt gevraagd van de competenties van betrokken actoren. Het is de vraag of lokale betrokkenen beschikken over deze competenties. Het overkomen van de problematiek rondom duurzame ontwikkeling vergt bijvoorbeeld veel, anders was het simpelweg geen probleem. Bovendien vergt ook gebiedsontwikkeling an sich al veel van de betrokken actoren (zie Bakker et al. 2005). Er lijken daarmee zowel veel procesmatige, als inhoudelijke

mechanieken en middelen nodig te zijn om een duurzame gebiedsontwikkeling uit te voeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om competenties gericht op de samenwerking tussen actoren, het overkomen van belangentegenstellingen, het omgaan met de bestaande regelgeving, het ontwikkelen van een integraal eindresultaat dat door de deelnemers als het optimum wordt gezien. Denk hierbij aan financiële middelen, kennis en expertise, creatieve en communicatieve vaardigheden. Het mag duidelijk dat duurzame gebiedsontwikkeling veel vergt van betrokkenen.

Er zijn hiermee de nodige kansen en pijnpunten bij duurzame gebiedsontwikkeling benoemd. Enerzijds zijn er hoge verwachtingen dat gebiedsontwikkeling kan resulteren in een concrete uitwerking van duurzame ontwikkeling en zo tot een integraal, duurzaam eindresultaat in een gebied. Anderzijds is met de pijnpunten in het achterhoofd, deze uitwerking allerm minst vanzelfsprekend. Duurzame gebiedsontwikkeling lijkt daarbij sterk afhankelijk van de bereidheid en competenties die betrokken actoren aan dag leggen. De hiervoor besproken kansen, maar vooral ook de mogelijke pijnpunten kunnen helpen de bevindingen in de komende hoofdstukken te reflecteren. Om deze rol van referentiekader beter te kunnen vervullen zijn de kansen en pijnpunten in tabel 2.1 nogmaals in een schema weergegeven.

Tabel 2.1: theoretisch kader	
<u>Kansen</u>	<u>Pijnpunten</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Gebiedsspecifieke kenmerken - Betrekken actoren in belangenafweging - Integraal eindresultaat 	<ul style="list-style-type: none"> - Problematiek van duurzame ontwikkeling - Bereidheid actoren (sociale dilemma's) - Competenties actoren

3 Beoogde uitwerking; duurzame gebiedsontwikkeling

In het voorgaande hoofdstuk is een theoretisch perspectief geboden op duurzame gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop duurzame gebiedsontwikkeling in het nationale beleid wordt uitgedragen. Het gaat hierbij specifiek om het beleid van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (VROM). Van belang hier is te zien hoe het ministerie duurzame gebiedsontwikkeling uitdraagt. Allereerst wordt er daarom ingegaan op de manier waarop met het beleid wordt ingezet op duurzame ontwikkeling als centraal doel (§3.1). Bij het theoretische perspectief bleek dat het duurzame ontwikkeling gaat om het nastreven van integratie tussen economische, sociale en ecologische belangen. Hierbij kwam naar voren dat ecologische of specifiek milieubelangen het zwakst vertegenwoordigd zijn. Hierin ligt een reden voor de overheid om dergelijke zwakke belangen te beschermen. Generieke kaders bieden een mogelijkheid hiertoe. Met betrekking hiertoe is het nuttig in te gaan op het begrip 'basiskwaliteit' dat wordt gehanteerd door het ministerie van VROM (§3.2). Op verschillende manieren wordt er door het ministerie ingezet op een uitwerking van haar duurzaamheidsambities. In dit onderzoek wordt specifiek ingegaan op een beoogde uitwerking van deze ambities bij gebiedsontwikkeling (§3.3). Uit het theoretisch perspectief komt naar voren dat duurzame gebiedsontwikkeling veel vergt van de betrokken actoren. Door een beeld van duurzame gebiedsontwikkeling uit te dragen wordt impliciet de veronderstelling gehanteerd dat deze actoren hiertoe bereid en in staat zijn. In het vorige hoofdstuk zijn al vraagtekens gezet bij deze veronderstelling. Ook in dit hoofdstuk worden vraagtekens gezet bij het beoogde beeld van duurzame gebiedsontwikkeling (§3.4).

3.1 Duurzame ontwikkeling

Het ministerie van VROM heeft duurzame ontwikkeling als centrale doelstelling opgenomen in haar beleid (VROM 2009). Deze doelstelling is dan ook terug te vinden in de verschillende beleidsvelden waarvoor het ministerie verantwoordelijk is. Hier wordt specifiek ingegaan op de wijze waarop het wordt uitgedragen voor de ruimtelijke ordening en in het milieubeleid. De visie van het Rijk op ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland en de hieraan gekoppelde doelstellingen voor de komende decennia staan verwoord in de Nota Ruimte (VROM et al. 2004). Deze nota bevat het nationale strategische beleid voor de ruimtelijke ordening in Nederland. Met een tijdsspanne van enkele decennia, tot 2030, wordt een langdurig perspectief op de ruimtelijke ordening afgegeven. In de nota wordt duidelijk ingezet op een duurzame ontwikkeling van de ruimte in Nederland.

Zo is het hoofddoel van het beleid “ (1) op een duurzame en efficiënte wijze ruimte te scheppen voor de verschillende ruimteveragende functies, (2) de leefbaarheid van Nederland te waarborgen en te vergroten, en (3) de ruimtelijke kwaliteit van stad en platteland te verbeteren, waarbij speciaal aandacht wordt geschonken aan het scheppen van de juiste condities voor het toepassen van ontwikkelingsplanologie” (VROM et al. 2004, p.22). Het streven naar duurzame ontwikkeling is zodoende prominent aanwezig in het beleid. Er wordt daarmee een signaal afgegeven dat de ruimtelijke ordening dient bij te dragen aan het duurzaam ontwikkelen van Nederland. Naast het hoofddoel zijn er ook meer concrete doelen vastgesteld. Het gaat dan om de “*versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden en borging van de veiligheid*” (VROM et al. 2004, p.22). Ondanks de prominente aanwezigheid in de hoofddoelstelling, speelt het streven naar duurzame ontwikkeling een rol op de achtergrond,

als wensbeeld bij de meer concrete doelen. Zie ook het onderstaande citaat afkomstig uit de nota (VROM et al. 2004, p.22):

“De hoofddoelstelling van het nationaal ruimtelijk beleid en de vier algemene doelen zijn opgesteld tegen de achtergrond van de bredere en meer algemene wens de economische, ecologische en sociaal-culturele waarden van de ruimte te versterken en duurzaam te ontwikkelen. Van duurzame ruimtelijke ontwikkeling is sprake als aan elk van deze waarden gelijkwaardig en in onderlinge samenhang recht wordt gedaan en daarmee de aantrekkelijkheid van de ruimte voor bewoners, bezoekers en ondernemers toeneemt”

Het streven naar duurzame ontwikkeling vormt hiermee zowel een onderdeel van het hoofddoel als een wensbeeld bij het opstellen van meer concrete doelen. De precieze status van duurzame ontwikkeling blijft zo enigszins in het ongewisse. Het lijkt eerder ten dienen als inspiratiebron dan als concreet afrekenbare doelstelling.

Het milieubeleid draagt een vergelijkbaar wensbeeld van duurzame ontwikkeling uit. Dit wordt al in de titel van het 4^e Nationaal Milieubeleidsplan (VROM 2001) uitgedragen: *“een wereld en een wil, werken aan duurzaamheid”*. Met het beleidsplan wordt sterk ingezet op een transitie naar duurzaamheid, zij het logischerwijs vooral vanuit de p van planet. Ook hier wordt erkend dat bij een duurzame ontwikkeling een integrale afweging tussen de verschillende dimensies een uitgangspunt is. Milieukosten dienen te worden meegenomen in deze afweging. Voor een deel wordt dit gerealiseerd door het voeren van een generieke regelgeving. Daarnaast wordt getracht verschillende beleidsterreinen als ruimtelijke ordening en milieu meer met elkaar te integreren. In de Toekomstagenda Milieu (VROM 2006), staat het volgende te lezen; *“een duurzame ontwikkeling, dus een ontwikkeling die we generaties lang vol kunnen houden, is alleen mogelijk als we aan de economie, aan onszelf, duidelijke eisen stellen en helder richting geven”* (VROM 2006, p. 24).

Duurzame ontwikkeling vormt hiermee een centraal doel en uitgangspunt voor het ministerie van VROM. Tegelijkertijd wordt erkend dat het veelal als wensbeeld speelt bij meer concrete doelen, een ideaaltype. Inhoudelijk lijkt dit uitgedragen wensbeeld sterk op het abstracte concept van duurzame ontwikkeling (Zie §2.1.1). In navolging van de boodschap uit het rapport ‘Our Common Future’(WCED 1987) wordt een integrale afweging tussen economische, sociaal-culturele en ecologische dimensies nagestreefd, waarbij problemen niet worden afgewenteld naar andere plaatsen en latere tijden.

Het ministerie benut verschillende mogelijkheden om het nog vrij abstracte streven naar duurzame ontwikkeling uit te werken. Voor zichzelf zien zij een verantwoordelijkheid voor een uitwerking bij verschillende thema’s. Zo is beleid ontwikkeld met concrete, afrekenbare doelen met betrekking tot biodiversiteit, energie, duurzaam ondernemen en consumeren, landbouw en duurzaam bouwen (VROM 2001, VROM 2010). Er worden ook verantwoordelijkheden toegekend aan het lokale schaalniveau, waar onder meer met een integrale gebiedsgerichte benadering beleid voor duurzaamheid tot stand kan worden. Hiertoe bewandelt het ministerie meerdere wegen. Een eerste is het uitdragen van het hiervoor besproken wensbeeld, gericht op een integraal eindresultaat van hoge kwaliteit. Een tweede is het hanteren van generieke regels om een minimale kwaliteit bij lokale ontwikkelingen te borgen. Binnen deze kader kunnen de lokale actoren dan hun verantwoordelijkheid oppakken. Vandaar dat er nu eerst op deze kaders wordt ingegaan.

3.2 Kaders voor een minimale kwaliteit

Het rijk zet in op een duurzame ontwikkeling, waarbij verschillende belangen in samenhang worden ontwikkeld. In het theoretisch perspectief bleek dat binnen zo’n belangenafweging er een groep zwakkere belangen kan worden onderscheiden, grotendeels afkomstig uit de ecologische dimensie. Concreet gaat het bijvoorbeeld om milieuaspecten. Deze aspecten dienen veelal het algemene belang. In het 4^e Nationaal Milieubeleidsplan worden enkele

mogelijke oplossingsrichtingen aangedragen om dergelijke belangen toch mee te nemen in de belangenafweging. Naast bijvoorbeeld het vroegtijdig integreren van milieu- en ruimtelijk beleid wordt ook het hanteren van generieke kaders genoemd. In de toekomstagenda staat dan ook dat er eisen gesteld moeten worden om een duurzame ontwikkeling te realiseren. Wellicht het duidelijkst worden deze kaders beschreven in de Nota Ruimte. Hierin staat het volgende te lezen (VROM et al. 2004, p.26):

“Ruimte is een schaars goed en ‘ruimteclaims’ beconcurreren elkaar. Aangezien er een spanningsveld kan bestaan tussen individuele en collectieve belangen en er verschillen zijn in (financiële) kracht tussen verschillende ruimtevragende functies, is er in het algemeen belang een aantal generieke regels nodig. Naar hun aard vragen kwetsbare functies, zoals water, natuur en landschap, eerder om regulerende uitspraken dan andere functies. Deze zijn nodig om de bijbehorende collectieve waarden te kunnen borgen (en ontwikkelen)”

Hiermee wordt duidelijk dat het ministerie zich genoodzaakt ziet om kwetsbare belangen middels generieke regels te reguleren. De generieke regels waarop men doelt zijn gebundeld onder de noemer van ‘basiskwaliteit’. Het doel van deze basiskwaliteit is de realisatie van een minimaal vereiste kwaliteit, vooral met betrekking tot milieuaspecten. Het rijk is verantwoordelijk voor deze minimale kwaliteit (Vrom et al. 2004), al laat het de naleving van deze regels aan decentrale overheden over. De regels bij de basiskwaliteit zijn afkomstig uit verschillende sectoren, zoals lucht, geluid, bodem, geur en energie. Met deze generieke normstelling wordt de lokaal beoogde belangenafweging beperkt, om zodoende de milieuaspecten voldoende te beschermen in deze afweging. In de nota wordt de basiskwaliteit als volgt neergezet (VROM et al. 2004, p.25):

“Voor een goed functioneren van Nederland als geheel, is het nodig dat er een ondergrens wordt gesteld die bij alle ruimtelijke afwegingen geldt. Hiermee geeft het kabinet aan welke spelregels gelden bij de onderwerpen die zijn gedecentraliseerd en bij de afwegingen die decentrale overheden maken. Alle bij de planontwikkeling en uitvoering betrokken partijen zijn gebonden aan de hierbij horende inhoudelijke of procesmatige eisen. De gestelde ondergrens kan gerelateerd worden aan de drie lagen van de lagenbenadering of aan de waarden van de ruimtelijke kwaliteit. Dat wordt in deze nota bedoeld met ‘basiskwaliteit’”

Een lokale belangenafweging wordt dan ook geacht plaats te vinden binnen de generieke kaders van de basiskwaliteit. Lokale actoren zijn daardoor verplicht een minimale kwaliteit te realiseren bij ruimtelijke ontwikkelingen. De verantwoordelijkheid voor deze basiskwaliteit ligt bij het ministerie, al wordt de uitvoering aan de decentrale overheden overgelaten. Hiermee wordt enerzijds een minimale kwaliteit van ruimtelijke ontwikkelingen gegarandeerd. Anderzijds is er echter ook het wensbeeld van hogere kwaliteiten, zoals deze ook worden beoogd bij duurzame ontwikkeling. Dit wensbeeld wordt uitgedragen door het ministerie, maar een concrete uitwerking hiervan is toegedacht aan lokale actoren. Hierbij wordt een integrale, gebiedsgerichte uitwerking gezien als een kansrijke werkwijze om de hoge ambities te realiseren.

3.3 Een gebiedsgerichte uitwerking

Een integrale, gebiedsgerichte werkwijze wordt door het ministerie van VROM aangedragen als een kansrijke benadering om te komen tot hogere, liefst optimale kwaliteiten in een gebied (VROM et al. 2004). Gebiedsontwikkeling biedt zo’n benadering, waarvan verwacht wordt dat er hogere kwaliteiten in een gebied gerealiseerd kunnen worden. Het kan bovendien worden gezien als een praktische uitvoering van ontwikkelingsplanologie (De Roo 2003, De Zeeuw 2007), één van de speerpunten van de Nota Ruimte, “*het accent verschuift*

van 'toelatingsplanologie' naar 'ontwikkelingsplanologie'” (VROM et al. 2004, p.20). Daarbij komt dat de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening voor een groot deel is neergelegd bij decentrale overheden. *“De meeste ruimtelijke afwegingen spelen op het schaalniveau van (samenwerkende) gemeenten en provincies. Zij vervullen dan ook een belangrijk deel van de regiefunctie bij de ruimtelijke ontwikkeling”* (VROM et al. 2004 p.26). Dit streven wordt nog eens versterkt door de bekende kreet *“Decentraal wat kan, centraal wat moet”*.

Hetgeen wat centraal moet en waar het rijk de verantwoordelijkheid voor neemt zijn de basiskwaliteit en de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (VROM et al. 2004). Omgekeerd betekent dit dat hogere kwaliteiten, die met duurzame ontwikkeling worden beoogd, nagestreefd dienen te worden door decentrale actoren. Spreeuwers et al. (2008) constateren dan ook dat het Rijk het stellen van hogere kwaliteitsambities overlaat aan decentrale overheden. De nota ondersteunt daarbij een *“...gebiedsgerichte, integrale ontwikkeling waarin alle betrokkenen participeren...”* (VROM et al. 2004, p.20). Het ministerie creëert ruimte voor decentrale overheden zodat gebiedsgerichte, integrale belangenafwegingen kunnen plaatsvinden en hogere kwaliteiten worden ontwikkeld. *“Een belangrijk uitgangspunt bij de ontwikkeling van ruimtelijk beleid is dat milieu- en veiligheidsaspecten naast andere belangen vroegtijdig, gebiedsgericht en geïntegreerd in de planvorming betrokken worden. Het rijk legt de basismilieukwaliteit in wet- en regelgeving vast (minimumnormen) en biedt kaders waarbinnen overheden lokale afwegingen kunnen maken”* (VROM et al. 2004, p.92). Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat *“De huidige WRO en het grondbeleid zullen worden aangepast om de decentrale overheden van de hiervoor benodigde instrumenten te voorzien”* (VROM et al. 2004 p.26). Over de wijze waarop er mogelijkheden worden geschapen om een gebiedsgerichte integrale afweging plaats te laten vinden volgt later meer.

Ook vanuit het milieubeleid wordt ingezet op een meer decentrale afweging waarbij een hogere kwaliteit wordt nagestreefd. Zo staat in de Toekomstagenda Milieu (VROM 2006, p. 38) dat *“een gebiedsgerichte aanpak waarbij een integrale afweging wordt gemaakt van milieu aspecten en ruimtelijke belangen...een kansrijke benadering (is) om een optimale leefkwaliteit te bereiken”* (VROM 2006, p. 38). In het 4^e Nationale Milieubeleidsplan stelt het ministerie dat *“de overheid de juiste omstandigheden (schept) voor partijen om de hun toegedachte rol te vervullen”* (VROM 2001, p.119). Hierbij wordt er zo nodig ingezet op een verdere decentralisatie van het beleid *“Voor de meer lokaal georiënteerde problemen, die een gebiedsgerichte aanpak vergen, zal dit streven aanleiding zijn voor een verdere decentralisatie van het beleid. Waar nodig zal ook de bereidheid bestaan om bevoegdheden over te dragen”* (VROM 2001, p.112). Het ministerie lijkt dan ook hoge verwachtingen te hebben van de optimale kwaliteiten die met een gebiedsgerichte integrale afweging bereikt kunnen worden. Zij bieden dan ook kaders waarbinnen dergelijke integrale belangenafwegingen plaats kunnen vinden. Dit gebeurde onder andere door decentralisatie (Zie bijvoorbeeld De Roo 2001, Kamphorst 2006, Spreeuwers et al. 2008). Ook vanuit de ruimtelijke ordening wordt er gewerkt aan meer mogelijkheden voor deze decentrale werkwijze. Een concrete stap hiertoe is gezet met de Wro die op 1 juli 2008 in werking is getreden.

De Wro stelt regels met betrekking tot het maken en wijzigen van ruimtelijke plannen, en bevat rechten en plichten die hieraan verbonden zijn, zowel voor private als publieke partijen. Veranderingen werden nodig geacht omdat de oude wet werd gezien als onnodig ingewikkeld en besluitvorming traag verliep (VROM 2009). Belangrijke onderdelen van de nieuwe wet zijn dan ook snellere procedures, duidelijke taakverdeling binnen de overheid en proactief handelen van hogere overheden. De Wro lijkt dan ook meer mogelijkheden te bieden om een gebiedsgerichte integrale afweging te laten plaatsvinden. Een voorbeeld hiervan wordt gegeven met de mogelijkheid tot het vroegtijdig integreren van milieubelangen in ruimtelijke plannen. Over dit onderwerp is in juli 2009 de brochure 'Milieu in ruimtelijke plannen gemeente/provincie' (Rothengatter & Mathijssen 2008) uitgebracht. De verwachtingen zijn hoog; *“In het nieuwe stelsel komen de ruimtelijke milieudoelen, de milieumambities en de verantwoordelijkheden daarvoor veel duidelijker te liggen. Het*

afwentelen van milieuproblemen door ruimtelijke ingrepen naar een lagere of hogere overheid of buurgemeente moet daarmee tot het verleden gaan behoren" (Rothengatter & Mathijssen 2008, p.3). De integratie van verschillende belangen kan nu dan ook al plaatsvinden bij het vaststellen van ruimtelijke plannen. Er bestaan verschillende mogelijkheden om deze inbreng te verwerken in ruimtelijke plannen. Een voorbeeld is het opnemen van kwaliteitseisen in het bestemmingsplan (Zie hiervoor Rothengatter & Mathijssen 2008).

Het ministerie van VROM creëert met haar beeld dan ook mogelijkheden om op het lokale schaalniveau gebiedsgerichte integrale benaderingen te hanteren. Dit vanuit de veronderstelling dat deze beter in staat zijn om optimale kwaliteiten te realiseren. Met het nastreven van duurzame ontwikkeling worden dergelijke hogere of optimale kwaliteiten ook beoogd. Hiervoor dient deze kwaliteit wel door lokale actoren te worden nagestreefd binnen de gebiedsgerichte afweging. Nationaal wordt slechts een minimale kwaliteit geborgd, en niet het streefbeeld.

3.4 Duurzame gebiedsontwikkeling

Hiervoor bleek hoe het streven naar duurzame ontwikkeling wordt uitgedragen door het ministerie van VROM en hoe een gebiedsgerichte benadering, zoals gebiedsontwikkeling, wordt gezien als een kansrijke benadering om in een gebied te komen tot dergelijke optimale kwaliteiten. Duurzame gebiedsontwikkeling lijkt hiermee dan ook geheel in lijn te zijn met het beleid van het ministerie van VROM. Het wordt echter voornamelijk op informele wijze, concreet uitgedragen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij kennisnetwerken waar getracht wordt meer kennis over de uitwerking van duurzaamheid bij gebiedsontwikkeling op te doen en deze kennis ook in de vakwereld te verspreiden. Via het participeren en mede oprichten van kennisnetwerken is er een mogelijkheid om lokale actoren te ondersteunen en stimuleren in het nastreven van duurzame gebiedsontwikkeling. Bovendien kan er inzicht ontstaan in het ontwikkelen van een duurzame kwaliteit bij gebiedsontwikkeling en kan deze worden gereflecteerd door middel van praktische voorbeelden.

Habiforum is een voorbeeld van een kennisnetwerk waaraan het ministerie deelnam. In het netwerk participeerde het ministerie samen met andere overheden, marktpartijen en kennisinstellingen. Hierbij is er dus ook ruimte voor interactie met actoren die hun dagelijkse werkzaamheden op lagere schaalniveaus hebben. Op de website van Habiforum (2009) staat het volgende doel van het kennisnetwerk te lezen; *"Vernieuwend ruimtegebruik: innovatieve en duurzame oplossingen zoeken voor vaak complexe ruimtelijke vraagstukken"*. Met de inbreng van actoren uit de markt, overheid en wetenschap wordt getracht de doelen te behalen. Voor het ministerie is het kennisnetwerk dan ook een kans om het onderwerp meer onder de aandacht te brengen te reflecteren aan de inbreng van andere actoren. *"Samen ontwikkelen en beproeven van ruimtelijke concepten en uitvoeringsstrategieën is noodzakelijk bij het aanpakken van complexe ruimtelijke vraagstukken"* (Habiforum 2009-a, p. 5).

Ook via websites tracht het ministerie de uitwerking van duurzame ontwikkeling bij gebiedsontwikkeling te bevorderen. Naast de eigen website van het ministerie (www.vrom.nl) biedt de website www.ruimtexmilieu.nl hiervan een goed voorbeeld. Het doel spreekt voor zich; *"Deze site biedt inspiratie aan mensen die vanuit ruimte of milieu betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling"* (ruimtexmilieu 2009). De site biedt zo hulp aan lokale actoren bij het uitvoeren van een integrale gebiedsontwikkeling. Naast procesmatige adviezen gericht op samenwerking bij gebiedsontwikkeling worden ook inhoudelijke adviezen geboden, onder meer door het verschaffen van informatie over de lagenbenadering, en gebiedstyperingen. Met de website kunnen lokale actoren worden ondersteund en geïnspireerd om werk te maken van duurzaamheid bij gebiedsontwikkeling.

3.5 Twijfels

Hierboven bleek dat een integrale, gebiedsgerichte benadering één van de manieren is waarop het ministerie van VROM op het lokale schaalniveau een uitwerking van duurzame ontwikkeling beoogd. Het ministerie grijpt de kansen die duurzame gebiedsontwikkeling hiertoe biedt aan en draagt onder meer in kennisnetwerken en op internet het streven naar duurzame gebiedsontwikkeling uit. De kansen die ook uit het theoretisch perspectief naar voren kwamen worden herkend en aangegrepen. In het vorige hoofdstuk zijn echter ook pijnpunten benoemd. Dergelijke pijnpunten worden ook teruggevonden in beleidsmatige adviezen, gericht op gebiedsontwikkeling en duurzame ontwikkeling. Hier zal kort worden ingegaan op enkele twijfels die in deze adviezen naar voren komen omtrent duurzame gebiedsontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling is gericht op complexe opgaven, die veel vergen van de betrokkenen (Bakker et al. 2005). Daarbij kan het nodige misgaan, en om de praktijk van gebiedsontwikkeling te verbeteren zijn de afgelopen jaren verschillende adviezen over het onderwerp verschenen. De hoeveelheid rapporten over dit onderwerp heeft in de jaren '00 een grote vlucht genomen. Bij het nastreven van duurzame gebiedsontwikkeling wordt getracht te komen tot een optimale kwaliteit van de inhoud. Veelal wordt daarbij gesproken over een gedeeld integraal resultaat. Echter, deze inhoud is bij gebiedsontwikkeling nauw verweven met het proces en de betrokken actoren. Een mogelijk probleem hierbij is de oorspronkelijk beoogde inhoudelijke kwaliteiten, het integrale duurzame eindresultaat, in de schaduw komt te staan van het proces. De verhouding tussen inhoud en proces is dan ook een terugkerend punt van aandacht in de adviezen.

Bij duurzame gebiedsontwikkeling is het startpunt het streven naar een integraal duurzaam eindresultaat. Hierbij wordt er ingezet op een optimale kwaliteit in het gebied. Dit kan worden gezien als een inhoudelijk doel. Gegeven de gebiedsspecifieke kenmerken kan dit doel in het proces van gebiedsontwikkeling door de betrokken actoren verder worden uitgewerkt. Toch zijn er twijfels in hoeverre deze inhoud overeind blijft bij duurzame gebiedsontwikkeling. Zo schetsen adviezen het beeld dat de aandacht voor het proces van gebiedsontwikkeling ten koste kan gaan van het inhoudelijke resultaat. Het overwinnen van de complexiteit van het proces lijkt dan het doel te worden, in plaats van de inhoudelijke criteria. Zo constateren Van Rooy et al. (2006, p.151) het volgende: "*De complexiteit van het proces eist alle aandacht op. Zorgwekkend is dat in de meeste van de onderzochte projecten te weinig expliciet aandacht wordt geschonken aan het realiseren van duurzame ruimtelijke kwaliteit*". Een indicatie dat er bij duurzame gebiedsontwikkeling voor gewaakt moet worden, de bestaansreden van het project, het realiseren van een duurzame kwaliteit in het gebied, niet ten koste moet gaan van het proces.

De Zeeuw (2009, p.25) stelt dat "*energie die nu verloren gaat in juridisch figuurzagen en procesmatige haarkloverij moet worden gestoken in het creatieve proces, de inhoudelijke dialoog met betrokkenen en de focus op te behalen gebiedskwaliteiten*". Het juridisch figuurzagen waarover De Zeeuw spreekt vergt veel inzet van lokale actoren, zo ook van gemeenten. Spreeuwers et al. (2008, p.vi) constateren het volgende: "*Veel gemeenten hebben het al moeilijk met het halen van de minimumeisen (lees 'basiskwaliteit'). Ze zien zich geconfronteerd met een bestuurlijke drukte waar ze gegeven de aanwezige formaties en competenties de handen vol aan hebben*". Een consequentie hiervan is dat hogere kwaliteiten veelal niet van de grond komen. De procesmatige aspecten bij duurzame gebiedsontwikkeling kunnen daarmee het streven naar een eindresultaat van optimale kwaliteit overschaduwden. Hoe het streven naar een duurzame ruimtelijke kwaliteit beter naar voren kan worden gebracht komt slechts beperkt aan bod in de artikelen.

Wel wordt het hebben van een gedeelde inhoudelijke visie veelvuldig genoemd als succesfactor bij gebiedsontwikkeling (Bakker et al. 2005; De Zeeuw 2009). Hoe dit kan geschieden, blijft voor een deel in het ongewisse. Zo geeft de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling aan dat het ontwikkelen van deze inhoudelijke visie lastig is en veel tijd kost (Bakker et al. 2005), maar niet op welke wijze een dergelijke inhoudelijke visie vorm wordt gegeven. Van Rooy et al. (2006) hanteren een andere invalshoek en spreken niet

zozeer van een gedeelde inhoudelijke visie, maar van dynamische probleemdefinities. Een probleemdefinitie bij gebiedsontwikkeling begint in veel gevallen met een publiek-publieke voorverkenning. Vervolgens wordt de probleemdefinitie verder aangescherpt, onder meer door onderzoek, betrokkenheid van andere partijen en het zoeken van oplossingsstrategieën. *“Uit een steeds scherpere probleemdefinitie tekent zich het gebied af waar een ondernemende groep zijn energie op wil zetten”* (Van Rooy et al. 2006, p. 148). De probleemdefinitie en de gezamenlijke visie lijken daarmee sterk op elkaar en vormen een succesfactor in het welslagen van een gebiedsontwikkeling. Het zijn echter vooral procesmatige adviezen die ingaan op de wijze waarop zo'n visie kan ontstaan.

Het gaat dan bijvoorbeeld om het vroegtijdig betrekken van actoren, *“een goed plan staat of valt met een programma dat aansluit op de vraag van de gebruikers...Het vroegtijdig op elkaar afstemmen van de publieke en private inzichten komt de kwaliteit van het gehele project daarom ten goede”* (VROM et. al 2009, p. 7). Het vroegtijdig betrekken van partijen resulteert in een mogelijkheid om meer kennis, creativiteit en zicht op de uitvoerbaarheid te verwerven (Bakker et al. 2005; Van Rooy et al. 2006; De Zeeuw 2009). Het bleek dat de samenwerking idealiter leidt tot een gedeelde visie, een gezamenlijk uitgangspunt voor de actoren. Vandaar het belang van het bouwen van bruggen tussen uiteenlopende deelbelangen en culturen (Cooper Feldman 2005). De adviezen zijn weliswaar gericht op het verbeteren van de kwaliteit van duurzame gebiedsontwikkeling, maar tegelijkertijd zijn het wederom grotendeels procesmatige adviezen. Geconcludeerd kan worden dat er de nodige twijfels zijn of de inhoud voldoende wordt meegenomen bij duurzame gebiedsontwikkeling. De oorzaken hiervan lijken voort te komen op de inzet en aandacht die het proces vergt van de betrokken actoren.

Ook bij de uitwerking van het streven naar duurzame ontwikkeling zijn de nodige twijfels aanwezig. Met duurzame ontwikkeling worden optimale kwaliteiten bij gebiedsontwikkeling beoogd. Dat het oppakken van dit streven door lokale actoren, in het bijzonder gemeenten, niet vanzelfsprekend is blijkt uit het onderzoek van Spreeuwers et al. (2008). Één van de conclusies in het onderzoek is dat gemeenten nauwelijke streven naar een (milieu)kwaliteit die uitgaat boven het minimum. Hiervoor worden twee oorzaken genoemd. Zo gaat het om *“een gebrek van wil, tijd en kunde bij gemeenten zelf”*, en om *“de organisatie, structuur en segmentering van het nationale milieubeleid, die leiden tot een problematische doorwerking van het milieubeleid”* (Spreeuwers et al. 2008, p.vi). Gemeenten zijn gericht op het voldoen aan de wettelijke eisen die in de basiskwaliteit zijn gebundeld. Bovendien zijn er weinig stimulansen om een hogere kwaliteit na te streven (Spreeuwers et al. 2008). Het zijn bevindingen die samen hangen met de voorgaande constatering dat het proces bij duurzame gebiedsontwikkeling de nodige inzet en aandacht van betrokken actoren, zo ook van lokale overheden.

Bovendien lijkt de vaagheid rondom duurzame ontwikkeling niet bevorderlijk. Kamphorst (2006) trekt vergelijkbare conclusies voor het begrip duurzaamheid: *“geconcludeerd kan worden dat de vrijblijvendheid en het ‘fuzzy karakter’ van het begrip duurzaamheid niet bevorderlijk zijn voor het ontstaan van structureel beleid. Ondanks dat het begrip (ad hoc) wordt geoperationaliseerd en nader ingevuld, bemoeilijkt dit de doorwerking ervan in het nemen van maatregelen op projectniveau”* (Kamphorst 2006, p.121). Het is dan ook nog maar de vraag of lokale actoren het streven naar duurzame ontwikkeling oppakken en uitwerken tot concrete maatregelen.

3.6 Reflectie

Het ministerie van VROM draagt gebiedsgerichte benaderingen, zoals gebiedsontwikkeling, uit als kansrijke werkwijzen om te komen tot een integraal en duurzaam resultaat. Het streven naar duurzame ontwikkeling vormt een centraal uitgangspunt in het beleid van het ministerie. Een streven dat deels door het ministerie zelf thematisch wordt uitgewerkt, maar dat ook deels als wensbeeld een nadere uitwerking dient te krijgen op het lokale schaalniveau. Duurzame gebiedsontwikkeling wordt daarbij gezien als een veelbelovende werkwijze, waarmee een uitwerking van duurzame ontwikkeling op het lokale schaalniveau

plaats kan hebben. Het daadwerkelijk en concreet inzetten op duurzame gebiedsontwikkeling vindt vooral plaats door het verspreiden van kennis, zoals bij de besproken kennisnetwerken en via websites op internet. Zoals gezegd wordt er in ruimere zin echter ook in de normale beleidsteksten ingezet op duurzame gebiedsontwikkeling, of onderdelen hiervan. Zo wordt een gebiedsgerichte, integrale benadering genoemd als een kansrijke werkwijze om op het lokale schaalniveau hogere kwaliteiten te realiseren. De verantwoordelijkheid voor het behalen van hogere kwaliteiten ligt bij de lokaal betrokken actoren. Hiermee wordt er veel verwacht van deze actoren. In het theoretisch kader bleek echter al dat er knelpunten zijn te verwachten bij een concrete uitwerking van duurzame gebiedsontwikkeling. In het kader hiervan is het nuttig terug te koppelen naar het theoretisch kader (zie tabel 2.1), om te bezien hoe de daar geconstateerde kansen en pijnpunten zich verhouden tot de manier waarop duurzame gebiedsontwikkeling wordt uitgedragen door het ministerie.

Wanneer er wordt gekeken naar de kansen die duurzame gebiedsontwikkeling biedt, dan blijkt dat elk van deze kansen ook door het ministerie wordt aangehaald. Het gaat dan om het gebiedsgericht benaderen van vraagstukken, het betrekken van relevante actoren op het lokale schaalniveau zodat aldaar een belangenafweging kan plaatsvinden en het streven naar een integraal eindresultaat. Het zijn argumenten die ook door het ministerie worden genoemd bij het uitdragen van gebiedsontwikkeling als werkwijze om te komen tot duurzame ontwikkeling.

Wanneer er wordt gekeken naar de pijnpunten dan worden deze in dit hoofdstuk deels bevestigd en verder geconcretiseerd. Vanuit het beleid van het ministerie bezien wordt de verantwoordelijkheid voor het nastreven van een integraal, duurzaam eindresultaat neergelegd bij de lokaal betrokken actoren. Slechts een minimale kwaliteit is wettelijk verplicht. Het lokaal nastreven van hogere kwaliteiten, zoals duurzame ontwikkeling, wordt overgelaten aan de lokale actoren. Hiermee verwacht en vergt het ministerie veel van deze actoren. Dit is niet altijd terecht zo blijkt onder meer uit enkele aangehaalde beleidsadviezen in dit hoofdstuk. Herkend wordt dat de inhoud veelal in de schaduw van het proces staat, mede doordat het proces veel vergt aan inzet en competenties bij de betrokken actoren. Zo spreekt De Zeeuw (2009) al specifieker over het 'juridisch figuurzagen' bij gebiedsontwikkeling. Spreeuwers et al. (2008) wijzen zelfs op het ontbreken van wil, tijd en kunde bij lokale overheden, waardoor hogere kwaliteiten niet worden behaald. Met dergelijke uitspraken valt het nog te bezien of lokale actoren in staat zijn bij duurzame gebiedsontwikkeling echt tot een inhoudelijke uitwerking van duurzame ontwikkeling komen.

Uit het beleid van het ministerie blijkt niet dat er specifiek wordt ingezet op het ondervangen van de knelpunten die kunnen optreden bij duurzame gebiedsontwikkeling. Het ministerie lijkt vooral gericht op het uitdragen van de kansen voor duurzame gebiedsontwikkeling en stimuleert en ondersteunt zo nu en dan enkele projecten. Van een omvattend kader gericht op het ondervangen van de knelpunten is daarmee geen sprake. Hiermee kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij het beleid dat het ministerie voor duurzame gebiedsontwikkeling uitdraagt. Weliswaar worden met het beeld kansen herkend en uitgedragen om met duurzame gebiedsontwikkeling een gewenst resultaat te realiseren, het is de vraag in hoeverre dit beeld past bij de praktijk zoals deze zich voordoet op het lokale schaalniveau. Slechts het behalen van een minimale kwaliteit is verplicht, terwijl de verantwoordelijkheid voor het behalen van hogere kwaliteiten, zoals bij duurzame ontwikkeling, is neergelegd bij lokale actoren. Het nastreven van deze kwaliteiten vergt bovendien veel aan tijd, inzet en competenties van deze actoren, terwijl de stimulansen om dit na te streven slechts beperkt lijken te zijn. Het is dan ook de vraag in hoeverre lokale actoren het vrijblijvende streven naar een duurzame ontwikkeling oppakken bij duurzame gebiedsontwikkeling. Mochten de kansen hiertoe worden benut dan zal dat zeker uit de 'best practices' van duurzame gebiedsontwikkeling moeten blijken. In het nu volgende hoofdstuk komen deze aan bod.

4 ‘Best Practices’ van duurzame gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk komt een viertal voorlopers op het vlak van duurzame gebiedsontwikkeling aan bod. Het gaat om vier casestudies, waarbij wordt uitgelicht hoe het streven naar duurzame gebiedsontwikkeling is opgepakt. Ze dienen als voorbeeld om te bezien of, maar ook hoe, een uitwerking van duurzame gebiedsontwikkeling kan plaatsvinden. Bovendien kan hierbij worden bekeken of de kansen en pijnpunten die in voorgaande hoofdstukken zijn opgetekend, ook herkend worden in de praktijk zoals deze zich voordoet bij de casestudies. De casestudies kunnen worden gezien als enkele ‘best practices’ van duurzame gebiedsontwikkeling. Het gaat hierbij om projecten waarin de ambitie tot duurzame ontwikkeling nadrukkelijk naar voren komt. Hierop zijn de casestudies ook geselecteerd. Als de door het ministerie van VROM beoogde uitwerking van duurzame gebiedsontwikkeling een kans van slagen heeft, dan zal dat zeker uit deze voorlopers moeten blijken. De casestudies die in dit hoofdstuk aan bod komen bieden hiertoe een breed perspectief.

De opbouw van de casestudies is als volgt. Telkens zal aan de vier duurzame gebiedsontwikkelingen een korte inleiding voorafgaan, zodat de achtergrond van de ontwikkeling helder is. Hierbij worden de geconstateerde problemen en kansen in het gebied toegelicht en komen ook de actoren die betrokken zijn bij het uitwerken van de ambitie aan bod. Vervolgens wordt er ingegaan op de ambitie tot duurzame ontwikkeling, zoals deze is gekoppeld aan de gebiedsontwikkeling. Hier zal worden bekeken hoe dat uitgangspunt is geformuleerd. Wanneer deze ambitie bekend is kan nader worden bekeken hoe er in de gebiedsontwikkeling is toegewerkt naar een concrete invulling. Uiteindelijk kan met deze kennis een reflectie plaatsvinden. Daarbij worden enkele conclusies over de casestudie getrokken en worden eventueel eventuele kanttekeningen geplaatst.

De eerste casestudie is verricht naar ‘De Mars’ in Zutphen (§4.1). Het gaat hierbij om een gemengd bedrijventerrein dat wordt herontwikkeld en waarbij wordt ingezet op een duurzame gebiedsontwikkeling. In de tweede casestudie wordt het Haarlemse stadsdeel Schalkwijk uitgelicht (§4.2). Ook hierbij gaat het om een herontwikkeling, waar niet zozeer over duurzame ontwikkeling wordt gesproken, maar wel nadrukkelijk is getracht economische, ecologische en sociale belangen te integreren. De vierde casestudie richt zich op ‘Stadshavens Rotterdam’ (§4.3). Daar wordt getracht een duurzaam resultaat te behalen bij het herontwikkelen van de havens, duurzaamheid in de breedste zin komt daarbij aan bod. De laatste casestudie bevat Almere Poort (§4.4). Hier gaat het om de ontwikkeling van een nieuw stadsdeel voor Almere, waarbij de gemeente hoge ambities heeft, ook op het gebied van duurzame ontwikkeling. In de slotparagraaf (§4.5) volgen enkele conclusies.

4.1 De Mars, Zutphen


Inleiding

De eerste casestudie betreft de Mars, te Zutphen. Het is één van de grotere bedrijventerreinen in de provincie Gelderland en bovendien het oudste bedrijventerrein in Zutphen. Het gaat om een gemixt bedrijventerrein waarvan de ontwikkeling terug loopt tot het einde van de 19^e eeuw. Er zijn enkele nationaal en regionaal opererende ondernemingen gevestigd in het gebied en De Mars staat bekend om de aanwezigheid van zware milieugerelateerde bedrijvigheid. Het bedrijventerrein kent een tweetal woongebieden en er is bovendien grootschalige detailhandel op De Mars aanwezig. Het betreft al met al dus een bedrijventerrein met een diverse mix van verschillende functies. Functies die niet altijd even goed samen gaan. Er wordt dan ook geconstateerd dat het gebied niet meer voldoet aan eisen die in de huidige tijd aan een bedrijventerrein worden gesteld, wat resulteert in minder bedrijfsvestigingen en teruglopende arbeidsplaatsen. *“Duidelijk werd dat het terrein in steeds mindere mate*

voldeed aan de eisen die moderne ondernemingen stellen aan hun bedrijfsomgeving” (gemeente Zutphen 2007, p.3). Er bestaan dan ook al geruime tijd ideeën om een hogere kwaliteit in het gebied na te streven. Al vanaf eind jaren '80 staat het verval van het bedrijventerrein op de politieke agenda. Eind jaren '90 is definitief het plan opgevat om een integrale visie voor het gehele gebied te ontwikkelen en zo de herontwikkeling in gang te zetten (gemeente Zutphen & Provincie Gelderland 2004). De ontwikkeling van deze visie kan worden gezien als het begin van de duurzame gebiedsontwikkeling op De Mars. Een gebiedsontwikkeling waarbij een 'duurzaam en tijdsbestendig' resultaat wordt beoogd (gemeente Zutphen 2007).

Vanaf 1999 is in een samenwerking tussen de gemeente Zutphen en de provincie Gelderland een integrale visie voor het gebied ontwikkeld. Deze twee actoren hebben daarmee gezamenlijk een initiërende en regisserende rol op zich genomen. Deze samenwerking was in eerste instantie gericht op het ontwikkelen van een gezamenlijke, integrale visie op het bedrijventerrein. Voor deze plan- en visievormende taak hebben de gemeente en provincie het Projectbureau de Mars opgericht, welke bestond uit medewerkers van beide overheden. In 2004 is de gezamenlijke visie vastgesteld met het uitkomen van het Masterplan de Mars. Vervolgens is in 2007 het projectbureau opgeheven, en is de regisserende rol overgedragen naar het daarvoor opgerichte Programmabureau de Mars. Het programmabureau bestaat uit medewerkers van de gemeente en deels uit externe deskundigen. De taken van het programmabureau zijn meer op de uitvoering gericht. In een artikel van het ROMagazine (2009, p. 36) staan de activiteiten van het programmabureau als volgt beschreven; *“Het programmabureau is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de ruimtelijke ontwikkeling, de aanbesteding, begeleiding en/of uitvoering van milieutechnische*

Gebiedsontwikkeling De Mars	
Locatie:	Gemeente Zutphen
Functie:	Bedrijventerrein Kleinschalige woningbouw
Type:	Herontwikkeling/transformatie
Omvang:	165 hectare



Figuur 4.1: De Mars (Bron: Google Maps)

en infrastructurele projecten, het opzetten van parkmanagement, samenwerking met publieke en private partijen en draagvlak en communicatie". Met het uitvoeren van deze taken tracht het programmabureau de duurzame gebiedsontwikkeling te verwezenlijken.

De samenwerkende overheden kunnen dit echter niet alleen. Om de gebiedsontwikkeling mogelijk te maken is ook de inbreng van andere actoren nodig. Veel van deze actoren opereren niet zozeer op het niveau van het gebied als geheel maar op lager gelegen schaalniveaus. Deze actoren zijn daar in verschillende samenstellingen aanwezig. Hierbij kan zowel worden gedacht aan andere publieke partijen, marktpartijen als aan private actoren. Voorbeelden van dergelijke actoren zijn gevestigde of toekomstige bedrijven, bewoners, woningcorporaties, het waterschap, projectontwikkelaars, regionale samenwerkingsverbanden en ministeries. In de samenwerking tussen verschillende actoren kunnen duurzaamheidsambities worden uitgewerkt tot concrete maatregelen.

De ambitie tot duurzame gebiedsontwikkeling

De visie die verwoord is in het Masterplan de Mars geeft duidelijk aan dat er bij de gebiedsontwikkeling hoge ambities voor duurzaamheid worden gehanteerd. *"Met een masterplan legt de gemeente haar meerjarige ambities voor De Mars op ruimtelijk, sociaal, milieu en economisch gebied op samenhangende wijze vast. Hiermee biedt de gemeente houvast aan alle betrokkenen die voor de cruciale beslissingen staan wat betreft hun vestiging op de Mars"* (gemeente Zutphen & Provincie Gelderland 2004, p.9). In het masterplan staat te lezen dat de gemeente Zutphen heeft gekozen voor een koers waarbij De Mars wordt gerevitaliseerd tot een duurzaam bedrijventerrein (gemeente Zutphen & Provincie Gelderland 2004). Meer concreet is het masterplan gericht op de zonering van het gebied, het realiseren van een passende milieukwaliteit per deelgebied, verbeteren van de kwaliteit van de bebouwing en openbare en private ruimte, en het transformeren van het zuidelijke deel van De Mars. Bij de ontwikkeling van De Mars worden vier deelgebieden onderscheiden. Het gaat dan om *Mars-noord* dat wordt ontwikkeld tot industrieterrein voor zware industrie (hindercategorie 5), *Mars-midden* of *Mars-hart* dat wordt ontwikkeld tot bedrijventerrein met lichte bedrijvigheid als retail, leisure en kantoren, *Mars-zuid* dat wordt omgevormd tot centrumstedelijk gebied, en *Jsselfront* dat voornamelijk ecologische functies zal kennen.

Duurzame ontwikkeling komt in het masterplan op verschillende momenten ter sprake. *"Het realiseren van een duurzaam bedrijventerrein is niet alleen van belang omdat we het milieu zo min mogelijk willen belasten en zuinig om willen gaan met energie, grondstoffen en ruimte. De Mars is een terrein waar nu en in de toekomst milieubelastende activiteiten (bedrijvigheid, (rail)verkeer) en gevoelige functies worden gecombineerd. Een belangrijke opgave is ervoor te zorgen dat bedrijvigheid zich kan ontwikkelen, het werkklimaat gunstig is en dat het woon- en leefklimaat voor de bewoners en omwonenden van De Mars goed is"* (gemeente Zutphen & Provincie Gelderland 2004, p.27). Voor de gehele Mars wordt hiermee ingezet op de economische, maar ook op de ecologische en sociale dimensie. Het in 2007 vastgestelde Gebiedsplan de Mars is meer op de uitvoering gericht. *"Het gebiedsplan dient kwalitatief en kwantitatief houvast te bieden voor de herontwikkeling"* (gemeente Zutphen 2007, p.4). In het plan worden de duurzaamheidsambities nogmaals herhaald. *"De ambitie van de gemeente Zutphen en de Provincie Gelderland is om De Mars duurzaam en tijdsbestendig te ontwikkelen tot een gebied van de stad met ruimte voor wonen, werken en recreëren..."* (gemeente Zutphen 2007, p.5). De Mars wordt dan ook gezien als een gebied dat bij uitstek kansen biedt om duurzaamheid een concrete vorm te geven. Hiermee spreken de samenwerkende overheden zich duidelijk uit over de ambitie om bij de gebiedsontwikkeling een duurzaam resultaat tot stand te brengen.

Uitwerking

Een eerste uitwerking van duurzaamheid vindt al plaats in het masterplan en het gebiedsplan. De ambitie wordt daarbij langs twee, nauw verwante sporen uitgewerkt. In eerste instantie vindt een uitwerking te plaats door duurzaamheid als thema specifiek op te nemen als uitgangspunt bij de herontwikkeling. In het gebiedsplan (gemeente Zutphen 2007, p.9) staat het uitgangspunt van duurzaamheid als volgt omschreven: *“Duurzaamheid. Herontwikkelen bestaand gebied. Combineren van energiestromen en werken aan energieneutrale economische groei. Treffen van besparende maatregelen t.a.v. ruimte, water, energie, en benutte grondstoffen. Ruimte bieden aan bedrijvigheid gericht op duurzaamheid en uitbouwen van windmolenpark”*. Hiermee wordt deels al duidelijk welke richting wordt ingeslagen met de uitwerking van duurzaamheid. In het gebiedsplan wordt deze richting nader toegelicht bij de beschrijving van ‘duurzaamheid en energie’ als randvoorwaarde voor de gebiedsontwikkeling. Hier wordt ingegaan op verschillende thema’s waar duurzaamheid een rol kan spelen. Voorbeelden hiervan zijn: duurzaam bouwen, duurzaam vervoer, energieneutraal, bedrijvigheid op het gebied van recycling, energiebenutting en afvalverwerking. Via dit eerste spoor is dan ook specifiek vanuit duurzaamheid geredeneerd welke kansen tot een concrete uitwerking er al op De Mars worden herkend.

Een tweede spoor waarlangs een uitwerking plaatsvindt, is door vanuit de meer sectorale thema’s te bezien hoe deze thema’s een duurzame invulling kunnen krijgen. Zo staat bij het uitgangspunt economie ‘toename van werkgelegenheid zonder uitbreiding van stedelijk gebied’. Dit kan worden gezien als een bijdrage aan een duurzame ontwikkeling van De Mars en Zutphen als geheel. Vanuit verkeer en vervoer bekeken kan het bijvoorbeeld gaan om het stimuleren van openbaar vervoer en het gebruik van de fiets. Ook zijn er specifieke randvoorwaarden opgenomen voor ‘natuur, ecologie en water’, thema’s die ook met duurzaamheid worden geassocieerd. Voor het thema energie is zelfs een aparte energievisie uitgewerkt, waarin wordt geconstateerd dat er op De Mars kansen liggen op het gebied van vraagreductie, duurzame energie, en efficiënte opwekking (W/E adviseurs 2007). Het mes van duurzaamheid snijdt hiermee aan twee kanten bij de herontwikkeling van De Mars. Allereerst door de kansen voor duurzaamheid sec uit te werken, en ten tweede door bij sectorale thema’s te kijken of er een duurzame invulling aan de ontwikkelingen gegeven kan worden.

Na de ambitie tot duurzame ontwikkeling, worden er in de visies daarmee ook meer concrete, voor De Mars kansrijke ontwikkelingsrichtingen gegeven. Hiermee is een cruciaal punt in de uitwerking van duurzaamheid bereikt, eventuele mogelijkheden en kaders zijn neergezet en opgenomen in plannen voor De Mars. Om te komen tot een duurzame ontwikkeling is het zaak de kansen ook te realiseren met daadwerkelijke maatregelen in het gebied. *“De genoemde beleidsmatige principes duurzaamheid en energie zijn zoals blijkt concreet te maken. Dit beleidsveld is overigens deels aan trendmatige veranderingen onderhevig. Met name voor de woningbouwontwikkeling is het van belang toe te werken naar randvoorwaarden en uitgangspunten die hanteerbaar zijn in goed overleg met de ontwikkelaars en passen bij de ambitie die de gemeente op dit vlak heeft”* (gemeente Zutphen 2007, p.21).

Bovenstaand citaat toont aan dat bij het vaststellen van concrete maatregelen op het gebied van duurzaamheid, ook andere actoren in het gebied een invulling aan de ambitie dienen te geven. Samenwerking met private actoren is nodig aldus een respondent, omdat niet alle ambities juridisch kunnen worden afgedwongen en het veelal de private actoren zijn die, ook als investeerder, in staat zijn ambities te realiseren. Om het uitgangspunt van ‘energieneutrale economische groei’ te behalen dient bijvoorbeeld ook de aanwezige bedrijvigheid dit streven op te pakken. Hetzelfde geldt voor een mogelijk warmtenet op De Mars, dat warmte opwekkende en warmtevragende activiteiten met elkaar verbindt. Hierbij moeten zowel de aanwezige bedrijven als de projectontwikkelaars die de centrumstedelijke ontwikkeling dragen de kansen tot dit warmtenet willen benutten. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld wel een fietspad aanleggen, maar dit heeft pas effect als actoren op De Mars

ook echt meer met de fiets gaan. Een respondent uit Zutphen wijst er dan ook op, dat van het programmabureau wordt verwacht dat deze relaties aangaat met private actoren. Ook op de website wordt nadrukkelijk op het belang van samenwerking gewezen: *“de gemeente Zutphen heeft hoge ambities als het om milieu gaat. Zo wil zij in 2020 volledig energieneutraal zijn. Energieneutraal betekent dat alle energie die in het gebied nodig is, afkomstig is uit datzelfde gebied en duurzaam is opgewekt. Er is geen energie van buiten af nodig. Die ambitie is alleen mogelijk wanneer de gemeente samen met werkgevers, werknemers en bewoners zaken aanpakt”* (Website de Mars 2010).

Het programmabureau initieert dan ook projecten om een concrete uitwerking van duurzaamheid en de samenwerking waarin deze tot stand kan komen te faciliteren. Naast fysieke projecten als het aanleggen van fietspaden, zijn veel activiteiten gericht op de communicatie naar en samenwerking met andere actoren op De Mars. Projecten die op de website van De Mars worden genoemd zijn: het aanbieden van energiescans, het adviseren over technische mogelijkheden tot meer duurzame daken, advies over brandstofgebruik, het stimuleren van fietsgebruik, het ondersteunen van ondernemers bij duurzaam inkopen en het verkennen van de mogelijkheden tot een warmtenet (Website de Mars 2010). Via dergelijke veelal informele werkwijzen tracht het programmabureau de private actoren te betrekken bij het realiseren van duurzame maatregelen. Een ander voorbeeld waar de ambities worden meegenomen in een samenwerking is bij de vorming van de stedenbouwkundige plannen voor Noorderhaven/Spoorzone. In overleg met de verschillende projectontwikkelaars wordt bekeken op welke wijze de nieuwe centrumstedelijke ontwikkeling een duurzame invulling kan krijgen. Hierbij kan worden gedacht aan het toepassen van mogelijkheden tot duurzaam bouwen, parkeermogelijkheden, voorsorteren op een warmtenet, etc. Het is nog te vroeg om te zeggen in hoeverre er ook concrete maatregelen op het gebied van duurzaamheid van de grond komen.

Reflectie

Bij de herontwikkeling van De Mars hebben de gemeente Zutphen en Provincie Gelderland van begin af aan de ambitie tot een duurzame gebiedsontwikkeling uitgedragen. De ambitie om te komen tot een integraal, duurzaam eindresultaat is hiermee door de twee regisserende actoren opgepakt. Door het vroegtijdig hanteren van deze ambitie komt deze veel terug in de planvorming. Zo is er zowel bij de ambities voor meer sectorale thema's gekeken hoe deze een duurzame invulling kunnen krijgen, alsook gekeken welke concrete kansen tot duurzame ontwikkeling er in het gebied liggen. De ambitie tot duurzaamheid is dan ook geïntegreerd in de planvorming voor de Mars. Hiermee wordt een duidelijk signaal afgegeven over de gewenste richting van ontwikkelingen op De Mars. De fundering voor een verdere uitwerking van de ambitie is hiermee gelegd.

In het theoretisch kader staan verschillende kansen die zich bij duurzame gebiedsontwikkeling aandienen. Deze kansen kunnen terug worden herkend bij de duurzame ontwikkeling van De Mars. Zo wordt er duidelijk ingezet op het ontwikkelen van de gebiedsspecifieke uitgangspunten. Dit kan bijvoorbeeld terug worden gevonden in het zoneren van het bedrijventerrein naar omgevingskwaliteit en functies, maar ook in het ontwikkelen van een centrumstedelijk gebied nabij het station en de pogingen een warmtenet te ontwikkelen tussen warmteproducerende en warmtevragende functies in het gebied. Ook het betrekken van actoren is duidelijk aanwezig, zo blijkt uit de casestudie. Getracht wordt deze betrokkenen zover te krijgen de ambities tot een duurzaam integraal eindresultaat te laten meenemen in belangenafwegingen die plaatsvinden. Voor De Mars als geheel wordt zo ingezet op een integraal, duurzaam eindresultaat, waarbij functies elkaar niet langer belemmeren maar aanvullen. Enerzijds kan worden geconstateerd dat er bij de duurzame ontwikkeling van De Mars actief wordt ingezet op het creëren van de juiste condities waarbij de duurzame gebiedsontwikkeling kan leiden tot het gewenste eindresultaat.

Anderzijds zijn ook enkele pijnpunten uit het theoretisch perspectief te herkennen in deze casestudie. Zo werd twee jaar na vaststelling van het masterplan dat vol staat met ambities geconstateerd dat slechts weinig gewenste ontwikkelingen van de grond komen.

Een respondent in Zutphen geeft aan dat er wellicht teveel ambities tegelijkertijd werden nagestreefd. Als mogelijke oorzaken hiervan werd het ontbreken van een rode draad in de ambities, de omvang van de opgave voor de relatief kleine gemeente en de noodzaak tot samenwerking in verband met de grondverhoudingen genoemd, aldus een respondent in Zutphen. In de casestudie komt dan ook sterk naar voren dat duurzame gebiedsontwikkeling veel vergt van de capaciteiten van de betrokken actoren in Zutphen. Om de uitwerking van de duurzame ontwikkeling van De Mars van de grond te krijgen is daartoe het programmabureau ingesteld. Deze heeft als taak het werken aan de uitvoering van de gebiedsontwikkeling, in het bijzonder door het aangaan van relaties met private partijen. Hiertoe is het op de uitvoering gerichte gebiedsplan uitgebracht in combinatie met een ontwikkelingsstrategie en een stedenbouwkundige uitwerking voor het gebied. Een nadere uitwerking wordt onder meer beoogd door duidelijkheid aan te brengen in de ambities en in te zetten op ontwikkelingen voor de korte, middellange en lange termijn en uit te gaan van schaalniveaus waarop concrete ontwikkelingen kunnen plaatsvinden.

Naast het realiseren van de wettelijk verplichte minimale kwaliteit, faciliteren de gemeente, provincie en het programmabureau de uitwerking van de ambities langs verschillende wegen. Dit gebeurt bijvoorbeeld via fysieke ingrepen en het benaderen van andere partijen in het gebied. Veel hogere ambities zijn niet juridisch afdwingbaar. Het programmabureau heeft verschillende projecten geïnitieerd om ook private actoren en marktpartijen over te halen een duurzame invulling aan hun activiteiten te geven. Door ontwikkelingen te faciliteren en op proactieve wijze te communiceren met private actoren tracht het programmabureau de private actoren mee te krijgen in haar ambities. Het is te vroeg om te zeggen of dergelijke actoren meegaan in de ambities. De eerste tekenen wijzen in de goede richting, zo wordt aangegeven dat er bedrijven zijn die inzetten op duurzame energie, het verminderen van geluidsoverlast en het treffen van energiezuinige maatregelen.

Er kunnen dan ook verschillende conclusies uit de casestudie naar De Mars worden getrokken. Een eerste is dat de ambitie tot het uitwerken van een duurzame gebiedsontwikkeling duidelijk aanwezig is. Deze is opgepakt door de provincie Gelderland en de gemeente Zutphen. Het beoogde beeld van duurzame gebiedsontwikkeling lijkt hiermee wel te landen, waarbij de kansen uit het theoretisch perspectief worden gegrepen. Een tweede conclusie is echter dat ook een pijnpunt uit het theoretisch perspectief herkend wordt in de ontwikkeling van De Mars. Twee jaar na vaststelling van het masterplan waren er slechts enkele activiteiten ondernomen. Het uitwerken van de duurzame gebiedsontwikkeling vergt veel van de regisserende actoren, zowel in inzet als competenties en middelen. Het projectbureau is aangesteld om aan de juiste condities te scheppen waarbinnen een uitwerking plaats kan vinden. Gezien het geringe grondbezit van de regisserende actoren zijn er hiertoe minder formele sturingsmiddelen aanwezig. Het aangaan van relaties met andere partijen in het gebied is dan ook een kerntaak van het projectbureau. Een respondent uit Zutphen geeft daarbij aan dat bij het behalen van de ambities de afhankelijkheid van investeerders dan wel groot is. Er wordt veel gevergd van de competenties van de provincie, de gemeente maar vooral ook van het projectbureau om de ambities dan toch te verwezenlijken. Zeker bij kleinere gemeenten lijken dergelijke competenties niet standaard aanwezig te zijn. Het pijnpunt betreffende de vaagheid van duurzame ontwikkeling komt niet naar voren. Wel valt op bij duurzame gebiedsontwikkeling wordt ingezet op het zetten van stappen naar een duurzamer gebied en niet om het realiseren van een gebied dat volledig duurzaam is. Dit blijkt onder meer uit de constatering dat na vaststelling van het masterplan een rode lijn in de vele ambities ontbrak, maar ook uit het werken met een korte, middellange en lange termijn perspectief om de ambities te realiseren.

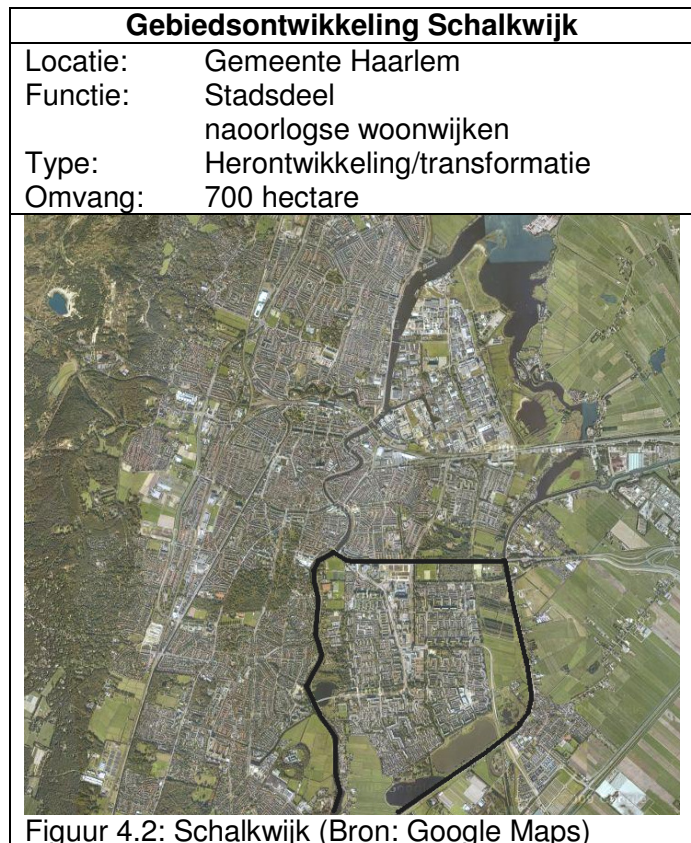
4.2 Schalkwijk, Haarlem

Inleiding

De casestudie Schalkwijk is een duurzame gebiedsontwikkeling in het zuidoosten van Haarlem. De gebiedsontwikkeling is halverwege de jaren '90 van start gegaan. Het stadsdeel bevat vier uitbreidingswijken uit de jaren '60 en '70, genaamd Boerhaavewijk, Europawijk, Meerwijk, Molenwijk en een centraal gelegen stadsdeelwinkelcentrum. Het gebied als geheel kende nog geen grootschalige problematiek, maar de kwaliteit in sommige deelgebieden zat in een neerwaartse spiraal. Als mogelijke oorzaak wordt het afnemende draagvlak in het stadsdeel gezien. Meer draagkrachtige inkomens verdwenen uit het stadsdeel, welke plekken veelal worden ingenomen door huishoudens met lagere inkomens. *“Er waren en zijn twee belangrijke redenen voor de herstructurering van Schalkwijk. In de eerste plaats is het een relatief kwetsbare wijk: het gemiddelde inkomen ligt bijvoorbeeld lager, het percentage werklozen is hoger dan het Haarlems gemiddelde. De tweede reden voor herstructurering is dat bewoners onvoldoende mogelijkheid hebben hun wooncarrière binnen het stadsdeel te vervolgen wanneer ze ouder of rijker worden of wanneer hun woonwensen om andere redenen veranderen”* (gemeente Haarlem 2005, p.14). Om deze trend te keren is men gestart met een proces dat dient om het draagvlak in Schalkwijk te behouden en de leefkwaliteit in het stadsdeel waar mogelijk te verbeteren.

Het proces hiertoe is in de eerste helft van de jaren '90 opgestart door de gemeente Haarlem. In samenwerking met diverse belanghebbenden zijn zij begonnen een visie samen te stellen die kan helpen ontwikkelingen in Schalkwijk in de gewenste richting te leiden. Al vroeg in de planvorming kwam de ambitie in beeld om bij de gebiedsontwikkeling een duurzaam resultaat na te streven, waarbij zowel op het fysiekruimtelijke, sociale als milieuvlak een kwaliteitssprong wordt beoogd (Bus 2001). Een mijlpaal in dit proces is het jaar 1999 waarin de integrale visie op de ontwikkeling van Schalkwijk, het Uitvoeringsplan Schalkwijk 2000+, is vastgesteld. Het uitvoeringsplan dient als kader van uitgangspunten voor de verschillende ontwikkelingen in de wijk. In 2005 is het uitvoeringsplan geactualiseerd in het Actualisatie Uitvoeringsplan Schalkwijk 2000+ (gemeente Haarlem 2005). Hiermee is de integrale visie aangepast aan nieuwe inzichten, om ook de komende jaren als toetsingskader voor ontwikkelingen te kunnen fungeren.

Bij de duurzame herontwikkeling van Schalkwijk wordt de regie gevoerd door de gemeente Haarlem. De gemeente coördineert al vanaf het begin van de planvorming verschillende ontwikkelingen die in Schalkwijk gaande zijn. Een eerste initiatief tot de gebiedsontwikkeling werd echter genomen door bewoners van Schalkwijk. Op aandringen van inwoners begin jaren '90, en de wijkraden waarin ze plaatsnemen, heeft de gemeente



Haarlem het initiatief overgenomen. Dit gebeurde door de planvorming te starten, een proces dat heeft geleid tot de integrale visie. Na het vaststellen van de visie heeft de gemeente de regie blijven voeren. Dit vindt plaats vanuit de staande organisatie.

Voor het behalen van duurzaamheidsambities voor Schalkwijk werkt de gemeente samen met andere actoren in het gebied. Deze actoren beschikken veelal over de middelen om de ambities uit te werken tot concrete maatregelen. Bij sommige ambities zijn bijvoorbeeld de drie aan het gebied verbonden woningcorporaties nodig om de deze te vertalen in concrete maatregelen. Ook wijkraden, bewoners en bedrijven in het gebied zijn nodig om te komen tot een duurzaam resultaat. Vandaar dat er al in het planvormingsproces dat heeft geleid tot het Uitvoeringsplan Schalkwijk 2000+ werd ingezet op uitgebreide participatie van private actoren.

De ambitie tot duurzame gebiedsontwikkeling

Als reden voor de herontwikkeling van Schalkwijk wordt de (verwachte) sociaal-economische problematiek in het stadsdeel genoemd (gemeente Haarlem 2005). Bij de gebiedsontwikkeling probeert men echter ook kansen te benutten, hiervoor heeft men de integrale visie ontwikkeld. De visie, verwoord in het Uitvoeringsplan Schalkwijk 2000+, geeft aan dat een duurzame ontwikkeling van het gebied wordt nagestreefd. Een uitgebreide kijk in het proces van planvorming bij Schalkwijk wordt geboden in het proefschrift 'Duurzame vernieuwing in naoorlogse wijken' (Bus, 2001). Het uitvoeringsplan bevat de ambities en de kaders waarbinnen ontwikkelingen in Schalkwijk dienen plaats te vinden. Bovendien bevat het plan ook al meer concrete deelplannen en projecten waarmee de ambities gerealiseerd kunnen worden. Hiermee zijn de ambities en kaders bekend en wordt bovendien al een brug geslagen naar de uitwerking.

Het uitvoeringsplan moet leiden *“tot een duurzame, kwalitatief hoogwaardige leefomgeving voor tenminste de komende 30 jaar”* (gemeente Haarlem 2005, p.5). In het uitvoeringsplan is daarvoor de volgende ambitie neergelegd: *“het creëren van een gedifferentieerd en duurzaam woon- en leefmilieu, waardoor een evenwichtige opbouw van het stadsdeel zou ontstaan inclusief het daarbij behorende voorzieningenniveau en dagelijks beheer”* (gemeente Haarlem 2005, p.5). In 2005 is bij de actualisatie van het plan nogmaals vastgesteld dat deze uitgangspunten nog altijd kloppen. Het streven naar een duurzame ontwikkeling van het stadsdeel is verder uitgewerkt voor specifieke thema's.

Een uitwerking

Zoals gezegd vindt de eerste uitwerking van duurzame ontwikkeling al plaats in het uitvoeringsplan. De problematiek die ten grondslag ligt aan de herontwikkeling is vooral sociaal-economisch van aard. Het milieu is echter al tijdens de initiatieffase meegenomen in de planvorming. Door de inbreng van de 'Strategie van de Twee Netwerken' kon het milieu één van de dragers van het plan worden. Deze strategie gaat uit van *“het water- en verkeersnetwerk als belangrijkste strategische dragers van een ecologisch verantwoorde stedelijke ontwikkeling”* (gemeente Haarlem 2005, p.7). De vroegtijdige integratie was mogelijk doordat de provincie Noord-Holland bereid was financiële middelen beschikbaar te stellen voor het ontwikkelen van een integrale visie (Bus 2001). In de integrale visie wordt echter al snel ingegaan op meer concrete thema's die een bijdrage leveren aan de ontwikkeling.

Bij de herontwikkeling wordt vanuit drie verschillende invalshoeken kwaliteit nagestreefd. Het gaat dan om de invalshoeken fysiek-ruimtelijk, milieu en sociaal. De drie invalshoeken zijn weer opgedeeld in verschillende thema's waarvoor de beoogde kwaliteiten zijn opgesteld. Zo worden er bij de sociale invalshoek tien uitgangspunten gegeven die gezamenlijk de sociale kwaliteit in het stadsdeel moeten verbeteren. Participatie en sociale cohesie, sport en maatschappelijke accommodaties zijn hier voorbeelden van. Voor de invalshoek milieu zijn de volgende ambities vastgesteld: *“Uitgangspunt van het*

toetsingsdocument milieu is dat aan de hand van de Ecopolisstrategie, de “Drie stappen strategie” en de “Strategie van de Twee Netwerken” wordt gezocht naar een hoge basiskwaliteit milieu. Deze basiskwaliteit dient te worden nagestreefd in alle projecten die in het kader van Schalkwijk 2000+ worden uitgevoerd. In het toetsingsdocument Milieukwaliteit zijn milieuprestaties opgenomen voor de thema's water, verkeer, verkaveling en energie, groen, woonmilieu, afval en schoonhouden en bouwmaterialen en leidingen. Voor het realiseren van een zo hoog mogelijke basiskwaliteit hebben twee hulpmiddelen centraal gestaan, te weten de Strategie van de Twee Netwerken en het DCBA-schema” (gemeente Haarlem 2005, p.11).

Met de drie verschillende toetsingskaders wordt een zekere kwaliteit beoogd. De gemeente Haarlem hanteert hiermee kaders waarmee een meer duurzame invulling aan ontwikkelingen gegeven kunnen worden. Het DCBA-schema, gericht op het inzichtelijk maken van duurzaamheidsambities, heeft inmiddels plaatsgemaakt voor de 'praktijkrichtlijnen duurzaamheid'. Ze zijn opgesteld om te dienen als leidraad bij de planvorming op vier verschillende schaalniveaus. Deze richtlijnen bevatten basiskwaliteiten die minimaal behaald dienen te worden en een ambitielijst met streefwaarden. Waar mogelijk dienen deze behaald te worden. Deze kaders zijn niet alleen voor Schalkwijk maar gelden voor alle stedelijke ontwikkelingen in Haarlem. Hiermee wordt voor geheel Haarlem het minimale dubo (duurzaam bouwen) niveau gelijk getrokken (gemeente Haarlem 2005). Wanneer het gaat om streefkwaliteiten, dan gaat het om ambities die uitgaan boven de landelijke normen. Door middel van dergelijke kaders krijgen de duurzaamheidsambities stevige poten, aldus een respondent in Haarlem.

Om tot meer concretere maatregelen te komen zijn in het uitvoeringsplan al diverse deelplannen en projecten vastgesteld. Deze deelplannen zijn gericht op de structurerende elementen water, groen en verkeer, specifieke ontwikkelingsgebieden in het stadsdeel en de drie eerder genoemde kwaliteitsinvalshoeken. Door deze plannen verder uit te werken en het uitvoeren van concrete projecten wordt het beoogde duurzame resultaat nagestreefd. De gemeente Haarlem kan dit echter niet alleen. Al vroeg in de planvorming is daarom de samenwerking met diverse actoren opgezocht. Dit is ook noodzakelijk. De woningcorporaties hebben een aanzienlijk aandeel in het woningbestand van Schalkwijk. Wanneer de gemeente de ambitie heeft om bijvoorbeeld het energiegebruik te verduurzamen dan kan dit alleen als de woningcorporaties deze ambitie delen. De corporaties kunnen bijvoorbeeld beslissen om aan de basiskwaliteit dubo of de streefkwaliteit dubo te voldoen. De mate waarin duurzame ambities worden verwezenlijkt wordt dan ook mede bepaald door private actoren in het gebied, die beschikken over de middelen om een concrete invulling van duurzaamheid te realiseren.

Wel kan de gemeente proberen deze actoren te bewegen een duurzame invulling van ontwikkelingen na te streven. Hierbij kunnen vooral de juiste condities worden geschapen waarbinnen dit plaatsvindt. De gemeente tracht dan ook een duurzame ontwikkeling van Schalkwijk te faciliteren. De eerder genoemde kaders kunnen hierbij helpen ontwikkelingen te spiegelen aan de ambities. Met betrekking tot de andere actoren in het gebied tracht de gemeente ook deze te bewegen een duurzame invulling te geven aan hun activiteiten. Een respondent in Haarlem geeft aan dat het hier bijvoorbeeld gaat om het creëren van draagvlak voor ontwikkelingen, en het verleiden van partners om hieraan mee te doen. Op verschillende manieren kan de gemeente proberen de partners te verleiden. De gemeente kan dit bijvoorbeeld doen door zichzelf af te vragen wat het een partner kan bieden, in het nastreven van de ambities. Hierbij dient de vraag 'wat levert het op?' gesteld te worden zowel voor de gemeente als voor de mogelijke partner. Dit vanuit de gedachte dat de partner de ambities zullen oppakken als dit voor hen ook voordelen met zich meebrengt. Wanneer dit het geval is komen ook concrete maatregelen die leiden tot de streefkwaliteit dichterbij.

Reflectie

In het planvormingsproces dat heeft geleid tot Schalkwijk 2000+ is al in de initiatieffase gekozen voor een samenhangende ontwikkeling waarbij sociaal-economische, fysiek

ruimtelijke en milieukundige problemen en kansen integraal zijn benaderd. Hiermee is al vroeg in het proces het streven naar een duurzaam, integraal eindresultaat opgepakt. Daartoe zijn, eveneens vanaf de initiatieffase, de verschillende kwaliteitsinvalshoeken gehanteerd. De ambitie tot een duurzame gebiedsontwikkeling is bij de herontwikkeling van Schalkwijk dan ook helder uitgedragen.

Vanuit het theoretisch kader gezien zijn de kansen die worden toegeschreven aan duurzame ontwikkeling ook terug te vinden bij de ontwikkeling van Schalkwijk. Een voorbeeld hiervan is het vroegtijdig betrekken van actoren in het gebied, zoals heeft plaatsgevonden bij de planvorming die leidde tot Schalkwijk 2000+. Ook na vaststelling van het uitvoeringsplan is de gemeente blijven samenwerken met actoren als woningcorporaties om zo de gewenste ambities te realiseren. Een voorbeeld van een project waarbij hogere ambities zijn uitgewerkt is het '2 MegaWatt Project'. In samenwerking met de drie woningcorporaties en een energieleverancier is de gemeente erin geslaagd ambities tot duurzaam energiegebruik te vertalen naar concrete maatregelen bij ongeveer 400 woningen. Maatregelen als isolatie, zonnecollectoren en koude-warmte opslag dragen samen bij aan een aanzienlijke daling van het energiegebruik. Het is een voorbeeld dat erop wijst dat het stadsdeel stapsgewijs aan het verduurzamen is. Ook maatregelen die gericht zijn op de sociale peiler zijn veelal afhankelijk van betrokken inwoners. Er is mede door de gemeente, maar ook door de woningcorporaties dan ook al vroeg in het proces ingezet op een vergaande vorm van participatie van deze actoren. Vanwege het belang van samenwerking met dergelijke actoren om te komen tot concrete maatregelen noemt een respondent het 'verleiden van partners om mee te doen' dan ook als succesfactor in het nastreven van een duurzame gebiedsontwikkeling. Hierbij kunnen de door de gemeente opgestelde kaders en praktijkrichtlijnen de communicatie tussen de actoren bevorderen, onder meer door de visie van de gemeente helder uit te dragen.

Dat er een integraal eindresultaat werd beoogd staat boven water. Zo heeft de integratie van verschillende duurzaamheidsaspecten in de planvorming geleid tot praktijkrichtlijnen die nu gehanteerd kunnen worden om deze integratie te bevorderen. Al vroeg in het planvormingsproces is besloten om in te zetten op de verschillende kwaliteitsinvalshoeken. De nadruk op sociale aspecten zal, gezien de sociaal-economische problematiek, niemand verbazen. De milieuaspecten zijn onder meer door inbreng van de Strategie van de Twee Netwerken, sterk vertegenwoordigd in de plannen. Wel is het zo dat er mogelijk kansen zijn gemist voor het benutten van economische potenties. Een rapport van de Kamer van Koophandel Amsterdam (2007) geeft aan dat de economische mogelijkheden in Schalkwijk wellicht niet ten volle worden benut. "*De Kamer van Koophandel is van mening dat Schalkwijk in het economisch beleid meer potenties heeft dan momenteel worden benut*" (KvK Amsterdam 2007, p.5). Een respondent geeft aan dat er naar aanleiding van het rapport een expertgroep is opgericht. Deze groep streeft een betere benutting van de economische potenties van Schalkwijk na, zowel op regionaal, stedelijk als wijkniveau.

Uiteraard kunnen er ook de nodige pijnpunten uit het theoretisch perspectief worden opgemerkt. Zo is een deel van de ambities uit Schalkwijk 2000+ niet van de grond gekomen. Diverse respondenten uit Haarlem en ook het Actualisatie Uitvoeringsplan Schalkwijk 2000+ geven aan dat een deel van de in 1999 vastgestelde ambities niet verwezenlijkt konden worden. De oorspronkelijk beoogde waterstructuur is een voorbeeld van een ambitie die voor een groot deel niet gerealiseerd zal worden. Een eerste oorzaak hiervoor is gelegen in de financiële haalbaarheid van sommige ambities. Een respondent in Haarlem gaf bovendien aan dat sommige maatregelen technisch niet haalbaar bleken. Idealen lopen soms aan tegen praktische bezwaren, aldus de respondent. Daarbij komt ook dat andere actoren die bepalend zijn voor sommige ontwikkelingen in Schalkwijk, na 1999 van gedachten zijn veranderd over de invulling van de ambities. Zo bleek uit een gesprek met een respondent dat een betrokken partij oorspronkelijk waterberging in het stadsdeel zelf beoogde, maar later het regionale schaalniveau hier toch meer geschikt voor achtte. Ook de ontwikkeling van het nieuwe stadsdeelcentrum, Schalkstad, loopt vertraging op. Oorspronkelijk werkte de gemeente hierbij samen met ING Real Estate, maar na een lang onderhandelingstraject is de samenwerking beëindigd. Terwijl het ontwerp voor het centrum al gereed was bleken

beide partijen niet op één lijn te kunnen komen wat betreft de ambities. Onder meer door een beperkt grondbezit van de gemeente worden meer informele mechanismen toegepast om andere partijen te bewegen de ambities uit te werken.

Een eerste conclusie is dan ook dat het streven naar een integrale, gebiedsgerichte uitwerking van duurzaamheidsambities ook bij Schalkwijk duidelijk aanwezig is. Het is de gemeente Haarlem die dit streven, na verzoeken van onder meer de wijkraden en stimulansen van de provincie Noord-Holland, heeft opgepakt. Een tweede conclusie is dat sommige van de kansen die in het theoretisch kader naar voren komen, ook daadwerkelijk gegrepen worden bij de herontwikkeling van Schalkwijk. Zo wordt er getracht in samenwerking met andere partijen te komen tot concrete maatregelen, maatregelen die bijdragen aan het beoogde, integrale eindresultaat. Via verschillende wegen wordt deze samenwerking gefaciliteerd, onder meer door de visie van de gemeente helder te verwoorden in praktijkrichtlijnen duurzaamheid, maar ook door te kijken hoe het realiseren van ambities ook gunstig uit kan pakken voor andere partijen. Dit laatste hangt samen met een derde conclusie die kan worden getrokken, dat het concreet uitwerken van ambities erg veel vergt van de inzet, competenties en middelen van de betrokken actoren, concreet gaat het dan veelal om de gemeente. Zo bleek de ambitie tot de beoogde waterstructuur uit het Uitvoeringsplan Schalkwijk 2000+, niet uitvoerbaar. Het tot stand brengen van samenwerking waarmee ambities gerealiseerd kunnen worden vergt bovendien ook veel van de competenties van de gemeente. Het zijn meer informele mechanismen waarmee andere partijen worden benaderd. Na het vaststellen van de ambities en oplossingsrichtingen in het uitvoeringsplan kost het dan ook nog veel moeite om dit alles te vertalen in concrete maatregelen. Soms lukt dit wel, zoals bij het '2 MegaWatt Project', soms lukt dit niet zoals de beoogde waterstructuur en soms vraagt dit proces om meer tijd zoals bij het toekomstige Schalkstad. Een laatste conclusie is dan ook dat er bij duurzame gebiedsontwikkeling telkens stappen worden gezet naar een situatie die duurzamer is dan voorheen. Het gaat duidelijk om een lange termijn streven, waar ook op de korte en middellange termijn aan gewerkt wordt. De praktijkrichtlijnen duurzaamheid, waarin ook ervaringen vanuit de herontwikkeling van Schalkwijk zijn opgenomen, zijn een mooi voorbeeld van dit adaptieve leerproces.

4.3 Stadshavens, Rotterdam

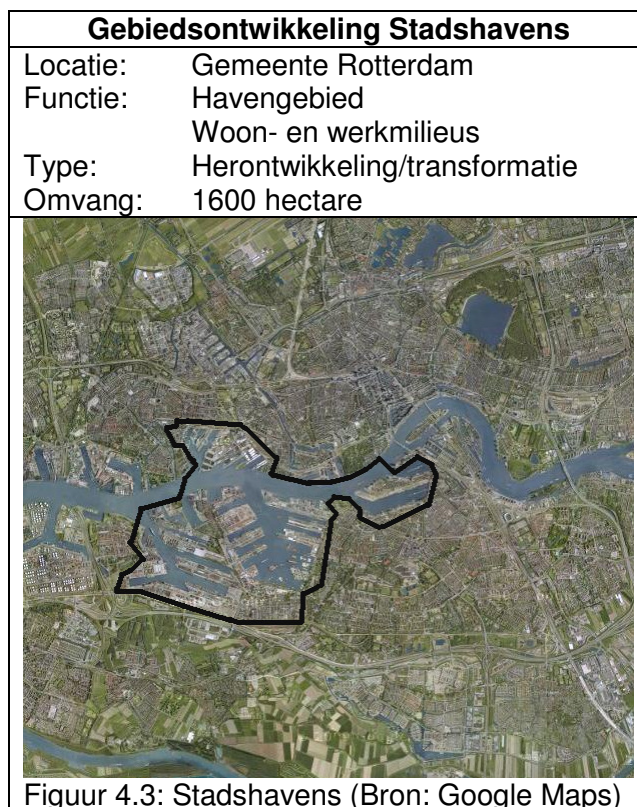
Inleiding

De stadshavens in Rotterdam gaan de komende jaren veranderen. Een deel van de havenactiviteiten verdwijnt uit het gebied, waardoor op een locatie tussen haven en stad mogelijkheden ontstaan om nieuwe functies te ontwikkelen. Het benutten van deze kansen wordt gezien als een noodzakelijke activiteit want, *“zonder duurzame transitie blijven verouderde bedrijventerreinen achter, stagneert de woningbouw en worden haven en stad door wateroverlast bedreigd”* (gemeente Rotterdam & HbR 2008-a, p. 4). Concreet worden daarbij kansen gezien om nieuwe woon- en werkmilieus te creëren. *“Herordening schept ongekende kansen voor vernieuwing van havenactiviteiten die blijven én voor andere gebruikers die komen”* (gemeente Rotterdam & HbR 2008-a, p. 2). Door middel van de gebiedsontwikkeling tracht men de stad en haven te verbinden, aldus een respondent. Om bij de diverse ontwikkelingen in het gebied kansen optimaal te kunnen

benutten, is ervoor gekozen de ontwikkelingen in samenhang, via een integrale visie op te pakken. De gebiedsontwikkeling stadshavens Rotterdam is daarmee een feit. De bedoeling is dat de ontwikkeling leidt tot een gebied met een ‘hoogwaardig vestigingsklimaat’. De gebiedsontwikkeling kent naast de enorme omvang van 1600 hectare, dan ook nadrukkelijk een kwalitatieve insteek bij de transformatie.

Aan de gebiedsontwikkeling ligt een gedeelde langetermijnvisie van de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam N.V. ten grondslag. Het gaat om het koersdocument ‘Stadshavens Rotterdam, 1600 ha Creating on the edge’, uitgekomen in mei 2008. De visie zet in op een duurzame transitie van stadshavens. Het koersdocument is verder aangevuld met een uitvoeringsprogramma dat loopt van 2007 tot 2015 en vier gebiedsplannen, waarin per deelgebied de gewenste ontwikkelingsrichtingen zijn vastgesteld. Dit gezamenlijke vertrekpunt wordt nog verder uitgewerkt tot een structuurvisie voor stadshavens, die naar verwachting in 2010 zal worden vastgesteld. Deze plannen vormen gezamenlijk de kaders waarbinnen concrete maatregelen, in samenwerking tussen diverse actoren van de grond kunnen komen.

De gemeente en het havenbedrijf vervullen een regisserende rol bij de gebiedsontwikkeling. Hiervoor hebben zij in 2004 de Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens Rotterdam N.V. opgericht, welke inmiddels is opgeheven. Momenteel werken beide actoren samen aan de hand van een samenwerkingsovereenkomst. Deze samenwerkingsovereenkomst kreeg fysieke vorm in 2007 toen het Projectbureau Stadshavens Rotterdam is geïnstalleerd. Zoals te lezen valt op de website ondersteunt het projectbureau de *‘planvorming, besluitvorming en communicatie’* bij de duurzame gebiedsontwikkeling (Website Stadshavens 2010). Het vormt hiermee een verbindende schakel tussen de twee regievoerende actoren en andere spelers in en buiten het gebied.



Het is niet verwonderlijk dat in een gebied van 1600 hectare ook andere actoren betrokken zijn bij verschillende ontwikkelingen. Alleen al aan de planvorming van de visie voor stadshavens heeft een breed scala aan actoren bijgedragen. Hierbij kan gedacht worden aan publieke partijen als het Rijk, de provincie, een waterschap of buurgemeenten, maar ook private partijen als kennisinstellingen, projectontwikkelaars, beleggers etc. Bij concrete projecten, veelal businesscases genoemd, is er veelal sprake van een vorm van publiekprivate samenwerking tussen diverse actoren.

De ambitie tot duurzame gebiedsontwikkeling

De gedeelde visie voor Stadshavens Rotterdam is verwoord in het document 'Creating on the Edge'. Deze is opgesteld door de gemeente en het havenbedrijf in een proces dat is gefaciliteerd door het projectbureau. In het planvormingsproces zijn de ambities in wisselwerking met de ideeën van diverse private en publieke partijen tot stand gekomen. Een respondent geeft aan dat er bewust voor is gekozen om niet een omvattend masterplan te ontwikkelen. De visie is eerder bedoeld als inspirerend en richtinggevend document, dat aangeeft waar de ambities van de gemeente en het havenbedrijf liggen. Het wordt daarom ook aangeduid als een 'koersdocument'. Daarbij is bewust gekozen voor enigszins abstracte richtinggevende ambities, om zo flexibiliteit te creëren voor een uitwerking, nu en in de toekomst. De gedachte is dat een (te) statisch document deze uitwerking slechts zou bemoeilijken. Een respondent geeft aan dat mensen graag een blauwdruk willen voor dergelijke ontwikkelingen, maar deze bestaat niet. Bij Stadshavens Rotterdam wordt deze onzekerheid erkend. Vandaar dat er wel een visie op een gewenste toekomst is gegeven, maar ook de benodigde ruimte open is gelaten om in te spelen op kansen. Uit de casestudie van stadshavens blijkt echter ook dat het de nodige moeite kost om een gedeelde visie vast te stellen. Zo was de Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens Rotterdam N.V. er bijvoorbeeld niet in geslaagd de betrokken actoren op één lijn te krijgen en een gedeelde visie te laten samenstellen. Het projectbureau kreeg bij haar installatie in 2007 dan ook de taak te 'zorgen dat er een langetermijnvisie komt'.

In het koersdocument worden twee centrale doelen benoemd die nagestreefd worden bij de gebiedsontwikkeling. Het gaat om de volgende doelen; "*haven en stad krijgen een versterking van de economische structuur én aantrekkelijke en hoogwaardige woon- en werkmilieus* (gemeente Rotterdam & HbR 2008-a, p. 2). De centrale doelen bevatten de opgave die ten grondslag ligt aan de gehele gebiedsontwikkeling. Naast deze doelen worden er ook drie ambities gesteld; het verbinden van stad en haven, een duurzame ontwikkeling en internationale allure. Duurzaamheid dient dan ook bij de thema's in de planvorming en meer bij meer concrete ontwikkelingen in stadshavens verder te worden uitgewerkt. In het uitvoeringsprogramma staat dit wellicht het meest treffend verwoord. "*Met de metamorfose van Stadshavens zetten de partijen evenwichtig in op de drie P's die voor People, Planet en Profit staan: de ontwikkelingen komen ten goede aan de sociale cohesie en de leefkwaliteit, een gezond milieu en de economische groei*" (gemeente Rotterdam & HbR 2008-b, p.12). Het gaat hierbij om duurzaamheid en toekomstbestendigheid in de brede zin van het woord, zowel economisch, sociaal als ecologisch. *De duurzame transitie van Stadshavens is in alle opzichten een uitzonderlijke opgave: een groot gebied maakt een ingrijpende kwaliteitssprong. De weg naar succes is de allerhoogste ambitie, geen gepolder, maar inzet op een '10'*" (gemeente Rotterdam & HbR 2008-a, p.18). Hieruit kan worden geconcludeerd dat de visie die door gemeente en het havenbedrijf wordt uitdragen, er één is waar duurzaamheid een prominente plaats heeft gekregen. Bovendien wordt er ingezet op een transitie, een fundamentele verandering van het gebied. Zo beoogt men van stadshavens een economisch scharnierpunt te maken, waar de oost-west gelegen goederenas tracht te verbinden met een noord-zuid lopende kennisas. Hierdoor kan een duurzame economische situatie ontstaan. Een ander aspect van de transitie is een fundamentele omslag in de productie en het gebruik van energie. Dergelijke fundamentele veranderingen die bij deze duurzame transitie van stadshavens worden beoogd vereisen de nodige flexibiliteit om in te spelen op kansen en nieuwe mogelijkheden die zich in de toekomst voor kunnen doen.

Een uitwerking

Aan het streven naar duurzame ontwikkeling wordt via verschillende wegen een invulling gegeven. Al in het koersdocument wordt een eerste uitwerking van duurzaamheid gegeven. Deze eerste uitwerking vindt plaats aan de hand van vijf strategieën waarop wordt ingezet. Deze vormen de leidraad voor ontwikkelingen in het gebied. Dit geldt voor ontwikkelingen in alle drie de tijdshorizonten die bij de herontwikkeling van stadshavens zijn aangehouden, de korte, middellange en lange termijn. *“De vijf strategieën voor Stadshavens passen bij de definitie van duurzaamheid van Brundtland: de ontwikkeling sluit aan bij de behoeftes van de huidige generatie, zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoefte te voorzien in gevaar te brengen”* (Gemeente Rotterdam & HbR 2008-b, p.12). Het gaat om de volgende vijf strategieën: (1) re-inventing deltatechnology, gericht op watermanagement en energietransitie; (2) volume & value, zowel kwantitatieve als kwalitatieve werkgelegenheid waarbij de maakindustrie en kennisindustrie worden verbonden; (3) crossing borders, het verweven van stad en haven met zowel woon- als werkgebieden; (4) floating communities, het ontwikkelen van functies op het water; (5) sustainable mobility, duurzaam vervoer. Bij elk van de strategieën komt het streven naar een duurzame ontwikkeling terug. Een goed voorbeeld hiervan geeft de inleiding bij de eerste strategie ‘re-inventing deltatechnology’: *“watermanagement en energietransitie staan internationaal in de schijnwerpers en Rotterdam is wereldwijd de logische koploper. Juist in de laaggelegen Rotterdamse delta is nieuwe watertechnologie onontkoombaar. Juist in de grootste energiehaven van Europa is de overstap naar andere energiebronnen een must”* (Gemeente Rotterdam & HbR 2008-a, p.8). Met de strategieën zijn al enkele kansrijke ontwikkelingsrichtingen aangegeven die dienen als kader en inspiratie voor concrete ontwikkelingen.

De strategieën werken dan ook door in de verdere planvorming. In eerste instantie is dit gebeurd in de vier gebiedsplannen die voor de deelgebieden zijn opgesteld. De onderscheiden deelgebieden zijn de Rijn- en Maashaven, Merwe- en vierhavens, Waal- en Eemhaven en het RDM-terrein. Omdat de gebieden zowel nu, als in de toekomst verschillende gebiedsspecifieke eigenschappen kennen, is in de gebiedsplannen al specifiek vastgesteld hoe de strategieën per deelgebied naar voren kunnen komen. Hieruit komt naar voren dat de strategieën in verschillende mate van betekenis zijn voor de verschillende deelgebieden. Ook in het uitvoeringsprogramma komen de strategieën naar voren. Het uitvoeringsprogramma is gericht op de activiteiten tot aan 2015. *“Tot 2015 zet een veertiental projecten de toon. Voor een deel betreft het de voortzetting van huidige projecten in uitvoering, voor een deel betreft het de voorzetting van huidige projecten in uitvoering, voor een deel gaat het om nieuwe projecten. In beide gevallen zijn het projecten die bewijsvoering leveren van de kansrijkheid van de vijf strategieën”* (Gemeente Rotterdam & HbR 2008-b, p.25). Bij de projecten zal onder meer via de toepassing van de vijf strategieën een concrete invulling worden gegeven aan het streven naar duurzaamheid. Via de visie, vijf strategieën en lijst met projecten wordt de ambitie tot duurzame ontwikkeling telkens verder uitgewerkt. De concrete betekenis van de ambitie wordt echter toegekend binnen de afwegingen die bij de projecten spelen.

Om de beoogde duurzame transitie van stadshavens van de grond te krijgen wordt een duurzaamheidsstrategie ontwikkeld. *“Deze strategie biedt handvatten voor het omgaan met spanningsvelden die ontstaan waar wonen en werken dicht bij elkaar komen. De duurzaamheidsstrategie bestaat uit afspraken over ambitieniveau, doorzettingskracht en procesgang”* (Gemeente Rotterdam & HbR 2008-b, p.4). De hoofdlijnen van deze strategie zijn inmiddels bekend. Een eerste onderdeel is een agenda met uitgangspunten, een duurzaamheidsstandaard. Deze bevat de ‘ambities en spelregels’ waaraan een duurzame ontwikkeling dient te voldoen. Het zal daarbij gaan om richtlijnen voor de thema’s fysiek/energie, milieu en sociaal/cultureel. Een ander onderdeel van de strategie is een reeks factoren waaraan moet worden voldaan om de duurzame transitie te operationaliseren. Een respondent noemt een ‘Quality Board’ en een ‘Topberaad’ als voorbeelden. De eerste is een

multidisciplinair team, welke adviseert over de duurzaamheidsstandaard en deze ook bewaakt. De tweede is een overleg, gericht op het vergroten van doorzettingskracht van de gebiedsontwikkeling en het bijdragen aan oplossingen voor eventuele belemmeringen uit het publieke domein. Denk hierbij aan belemmeringen die voortkomen uit bestuurlijke drukte. Bovendien zijn er verschillende instrumenten in ontwikkeling, die een verdere uitwerking van duurzaamheidsambities kunnen ondersteunen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een computerprogramma dat de gevolgen van een ontwikkeling kan visualiseren, maar ook om een instrument dat het duurzaamheidsgehalte van plannen meetbaar maakt, en mogelijkheden aangeeft om dit te vergroten. Zo wordt er met de duurzaamheidsstrategie getracht de juiste condities te scheppen om een duurzame transitie van stadshavens ook echt te kunnen operationaliseren.

Om een duurzame transitie te realiseren dienen, naast de regisserende actoren, ook andere actoren bij te dragen aan dit streven. Deze partijen beschikken over de benodigde middelen, en hebben veelal de kennis en het innovatieve vermogen die nodig zijn om de gewenste fundamentele veranderingen in beweging te zetten. Het bij elkaar krijgen van de juiste actoren en het faciliteren van het proces waarin een concrete invulling van duurzaamheid ontstaat, behoort dan ook tot de taken van het projectbureau. Een respondent in Rotterdam geeft aan dat marktpartijen binnen de gegeven kaders de mogelijkheid hebben om een ontwikkeling in gang te zetten. Het gaat dan om de hierboven behandelde kaders, het koersdocument, maar ook de duurzaamheidsstrategie met de duurzaamheidsstandaard. De regisserende actoren zullen deze kaders specifiek maken voor ontwikkelingen en deze bijvoorbeeld meegeven bij businesscases. Doordat de regievoerende actoren het merendeel van de grond in stadshavens bezitten liggen hier veel mogelijkheden om de ambities te verankeren. Bijvoorbeeld door voorwaarden op te nemen bij de gronduitgifte. Een respondent geeft bovendien aan dat marktpartijen actief worden benaderd bij verschillende businesscases. Met de bovengenoemde kaders kan worden gezocht naar marktpartijen die in 'het plaatje passen' aldus dezelfde respondent. Het grote voordeel hierbij is dat de ambities van de marktpartij voor een deel al in lijn liggen met die van de gemeente en het havenbedrijf. Vervolgens kan worden bekeken welke vorm van samenwerking er mogelijk is. Dit zal per businesscase maatwerk worden. Binnen deze samenwerking zullen beslissingen worden genomen over de door te voeren concrete maatregelen. Dan kan worden gezien in hoeverre de oorspronkelijke ambities doorwerken in het uiteindelijke resultaat.

Reflectie

Aan de basis van de ontwikkeling van Stadshavens Rotterdam ligt een integrale visie van de gemeente en het havenbedrijf. Met deze visie wordt ingezet op een duurzame transitie van stadshavens. Hiermee wordt voor het gebied een fundamentele omslag beoogd, die zowel duurzaam is in economische zin als in sociale en ecologische zin. Bovendien worden in de visie al vijf gewenste ontwikkelingsrichtingen aangegeven met de onderscheiden strategieën. Hiermee geven gemeente en havenbedrijf een krachtig signaal afgegeven door de regievoerende actoren over de toekomst die zij wensen voor het gebied. Door te spreken van een transitie naar duurzaamheid, het uitdragen van het koersdocument en het ontwikkelen van een duurzaamheidsstrategie is het streven naar een duurzame gebiedsontwikkeling nadrukkelijk aanwezig in deze casestudie.

Verschillende kansen die in het theoretisch kader staan, worden in deze casestudie terug gevonden. Het streven naar een integraal eindresultaat kwam hierboven al aan bod. Een andere kans die gegrepen is, zijn de gebiedsspecifieke uitgangspunten die bij de ontwikkeling van stadshavens centraal staan. Bij de beoogde ontwikkeling wordt de locatie van stadshavens, als scharnierpunt tussen een kennis en een goederenas gezien als een kans om te komen tot een transitie naar een duurzame economische situatie in stadshavens. De situering van het gebied, tussen stad en haven wordt gezien als kans om nieuwe woon- en werkmilieus te creëren. Andere voorbeelden zijn het streven naar een energietransitie in

een gebied in de nabijheid van de petrochemische industrie en gezien het vele water in stadshavens het streven naar een klimaatbestendige ontwikkeling.

Het betrekken van actoren is een andere kans die herkend wordt in deze casestudie. Om de gewenste duurzame transitie in gang te zetten zijn verschillende partijen nodig, die dit streven in stadshavens oppakken. Een goed voorbeeld hiervan is de 'Clean Tech Delta'. Dit is *"een samenwerking van bedrijven, kennisinstellingen en overheid die innovatie en schone technologie stimuleert en daadwerkelijk in de praktijk brengt"* (Informatiefolder CTD). Het gaat hierbij om zowel uit het gebied afkomstige actoren als actoren van buiten stadshavens. Deze samenwerking en de gebiedsontwikkeling van stadshavens kunnen elkaar versterken in het behalen van ambities. In stadshavens komt dit onder meer tot uiting in de Rotterdam Climate Campus. *"Met de Rotterdam Climate Campus wordt een dubbele doelstelling gediend, gericht op de totstandkoming van een duurzame energiehuishouding en een klimaatbestendige delta: 1 bevordering van duurzame innovatie (energietransitie én duurzame wateropgave) 2 versterking van de economie (lokale werkgelegenheid & bedrijvigheid én internationale concurrentiepositie/exportpositie/kwaliteit van leven)"* (Projectbureau Stadshavens & Rotterdam Climate Initiative, p.5). Bij de diverse businesscases komt het streven naar samenwerking met andere partijen ook terug. Met de kaders en de duurzaamheidsstrategie wordt geprobeerd de duurzaamheidsambities te borgen in de belangenafwegingen die daarbij plaatsvinden. Het grondbezit van de gemeente en het havenbedrijf biedt hiertoe de nodige mogelijkheden.

De casestudie biedt ook zicht op enkele pijnpunten die bij duurzame gebiedsontwikkeling kunnen optreden. Wat zeker ook bij deze casestudie naar voren komt is de inzet en competenties die een duurzame gebiedsontwikkeling vergt. Wanneer wordt bedacht dat er fundamentele veranderingen worden nagestreefd op de lange termijn dan is dit ook niet zo vreemd. Het gaat om een beoogde ontwikkeling waarbij er bovendien sprake is van een leerproces, waarvoor ook de nodige flexibiliteit moet bestaan. Alleen al de ontwikkeling van een gedeelde visie op de gebiedsontwikkeling veel gevraagd van de inzet en competenties van het projectbureau en de betrokken partijen. Ook het uitwerken van de ambities in concrete resultaten vergt het nodige van de betrokken actoren. Dit blijkt onder meer uit de duurzaamheidsstrategie. Deze strategie bevat niet alleen verschillende uitgangspunten waar een duurzame ontwikkeling aan dient te voldoen, maar ook onderdelen gericht op de procesgang en doorzettingskracht. Als voorbeeld werd het topberaad genoemd, een apart orgaan bestaande uit enkele publieke zwaargewichten. Dit beraad dient bijvoorbeeld bij belemmeringen voor de uitwerking of voortgang van de gebiedsontwikkeling te zorgen dat er alternatieve oplossingen worden aangedragen. Dat een dergelijk beraad nodig is om de voortgang van de duurzame gebiedsontwikkeling te ondersteunen, is al een indicatie dat er veel wordt gevraagd van betrokken actoren.

Een eerste conclusie die volgt is dat het streven naar duurzame gebiedsontwikkeling actief is opgepakt door de regisserende actoren bij deze gebiedsontwikkeling. De gemeente en het havenbedrijf hebben een gedeelde visie opgesteld en hebben beide toegezegd te werken aan de verdere uitwerking van deze ambities. Een tweede conclusie is dan ook dat de kansen die in het theoretisch kader zijn weergegeven ook in de praktijk die wordt aangetroffen bij stadshavens terug wordt gevonden. Hierbij gaat het zowel om het benutten van gebiedsspecifieke uitgangspunten, als het betrekken van relevante actoren en het streven naar een integraal resultaat. Een derde conclusie is dat de pijnpunten betreffende de competenties van de betrokken actoren ook naar voren komen. Bij stadshavens gaat het om een duurzame gebiedsontwikkeling van enorme omvang waarvan het belang niet enkel op het schaalniveau van de gemeente, maar ook op het schaalniveau van het land ligt. Mede hierdoor wordt bij stadshavens veel geïnvesteerd in de competenties en betrokkenheid van de relevante actoren. Dit uit zich onder meer in de moeite die in de gedeelde visie, maar juist ook in de duurzaamheidsstrategie is gestoken. Dit is ook nodig, zo bleek de ontwikkelingsmaatschappij er niet in te slagen om te komen tot een gedeelde visie op de duurzame gebiedsontwikkeling. Het is echter de vraag in hoeverre de competenties die bij stadshavens aanwezig zijn, ook bij kleinere gemeenten met minder middelen verwacht kunnen worden. Bovendien geeft het grondbezit van de gemeente en het havenbedrijf deze

actoren veel mogelijkheden om ambities te borgen. Een laatste conclusie is gericht op de beoogde transitie. Bij stadshavens komt duidelijk naar voren dat er fundamentele veranderingen worden beoogd, welke enkel op lange termijn behaald kunnen worden, maar ook op de korte termijn om investeringen vragen. Deze case wijst dan ook op het leerproces dat komt kijken bij duurzame gebiedsontwikkeling. Hiervoor wordt de nodige flexibiliteit aangehouden. Bij stadshavens wordt getracht deze leerervaringen door te trekken naar de stad en waar mogelijk nog verder.

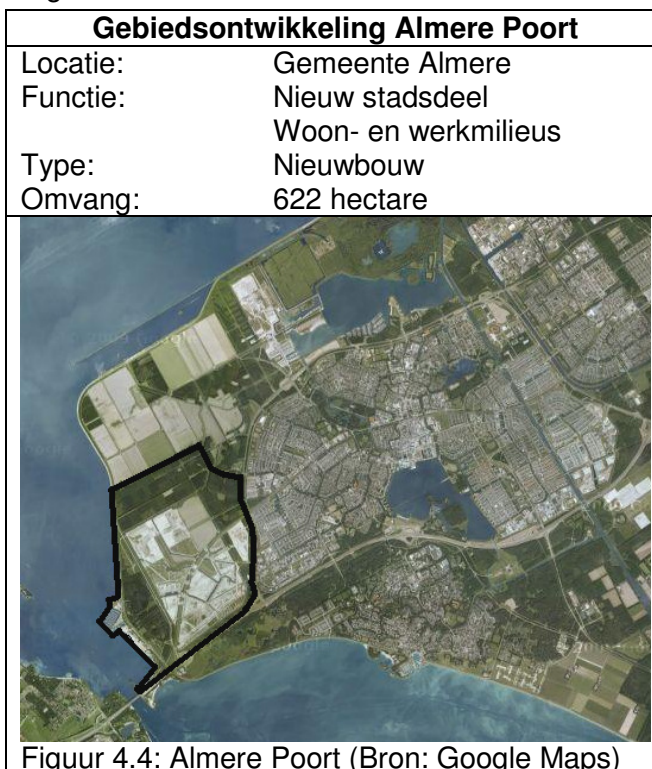
4.4 Almere Poort, Almere

Inleiding

Deze casestudie is gericht op de ontwikkeling van het stadsdeel Almere Poort. Met deze gebiedsontwikkeling komt alweer het vierde stadsdeel tot stand in de relatief jonge geschiedenis van de stad Almere. Het gebied wordt al geruime tijd aangeduid als 'toekomstig stedelijk gebied' en de ontwikkeling wordt noodzakelijk geacht om van Almere een complete stad te maken (Gemeente Almere 2007). Met het gebied wordt een nieuwe kern toegevoegd aan de meerkernige structuur waar Almere om bekend staat. Almere Poort is hier opgenomen als casestudie, omdat de gemeente Almere het duurzaam ontwikkelen van de stad breed uitdraagt als ambitie. Ook bij de ontwikkeling van Almere Poort wordt een concrete uitwerking verwacht van dit streven. Almere Poort is echter nauw verweven met de toekomstige stedelijke uitbreiding van Almere. Zo wordt aangegeven dat deelgebieden van Almere Poort zullen dienen als 'proeftuin' voor duurzame stedelijke ontwikkeling (Gemeente Almere 2009). Met de ontwikkeling van Almere Poort kan een eerste stap worden gezet richting de toekomstige stedelijke groei van Almere naar een stad met 350.000 inwoners, gekend als de schaa sprong. "Almere gebruikt de Schaa sprong om op een verantwoorde wijze uit te groeien tot een grote en tegelijkertijd duurzame stad" (Gemeente Almere & MVRDV 2009).

Om de ontwikkeling van Almere Poort in gang te zetten is de gemeente Almere eind jaren negentig begonnen met het uitwerken van plannen voor het gebied. Zo is in 1999 het Structuurplan Almere Poort door de gemeente vastgesteld. Dit structuurplan, waarin duurzaamheid al is opgenomen als één van de uitgangspunten (Gemeente Almere et al. 2009), heeft de basis gevormd voor de verdere ontwikkeling van het gebied. Almere Poort is opgedeeld in twaalf deelgebieden, met elk "een eigen karakter en identiteit" om zo meer tot meer differentiatie in woonmilieus te komen (Gemeente Almere 2009). Inmiddels is ook het Bestemmingsplan Almere Poort in werking getreden. Vanaf 2005 zijn de ontwikkelingen in het gebied volop gaande. De eerste woningen zijn dan ook al opgeleverd. In totaal bevat het programma voor Almere Poort 14.000 woningen, 500.000 m² bvo aan kantoren, 30 hectare bedrijventerrein, en 30 hectare grootstedelijke voorzieningen. Naar verwachting telt het stadsdeel eind 2009 circa 2.500 inwoners (Gemeente Almere 2009).

De regisserende actor bij de ontwikkeling van Almere Poort is de gemeente Almere. Al in 1983 heeft de gemeente Almere het gebied opgenomen als toekomstig stedelijk gebied in het structuurplan voor de stad (Gemeente Almere 2007). Als start voor de actieve ontwikkeling van Almere Poort werd al het Structuurplan Almere Poort uit 1999 genoemd. Het uitvoeren van de plannen doet de gemeente samen met andere actoren. Het zal blijken dat de gemeente via verschillende wegen tracht het streven naar duurzaamheid mee te nemen in deze samenwerking. "Om de ambities voor Almere Poort te verwezenlijken, zoekt de gemeente samenwerking met partners – marktpartijen – die zich kunnen en willen



committeren aan dit ambitieniveau” (Gemeente Almere 2009, p.27). Hierbij kan in eerste instantie worden gedacht aan actoren als projectontwikkelaars, woningcorporaties en particuliere opdrachtgevers.

De ambitie tot duurzame gebiedsontwikkeling

De gemeente Almere streeft hoge duurzaamheidsambities na bij de verdere ontwikkeling van de stad. Dit komt bijvoorbeeld naar voren bij de Schaalsprong, een beoogde stedelijke uitbreiding met 60.000 woningen en 100.000 werkplaatsen tot aan 2030. *“Almere gebruikt de Schaalsprong om op een verantwoorde wijze uit te groeien tot een grote en tegelijkertijd duurzame stad. Het geheel is meer dan een som der delen; er is sprake van synergie”* (Gemeente Almere & MVRDV 2009, p.34). Deze ambitie is ook opgenomen in contracten tussen het Rijk en de gemeente Almere over deze stedelijke uitbreiding. Naast de grote omvang wordt de schaalsprong dan ook gezien als een kwalitatieve opgave.

Almere Poort kan worden gezien als eerste stap richting de toekomstige duurzame stad die met de schaalsprong wordt beoogd, al zijn slechts de latere ontwikkelingen in Almere Poort echt onderdeel van deze schaalsprong. Bij de ontwikkeling van het stadsdeel wordt dan ook ingezet op een duurzame stedelijke ontwikkeling. Al in het structuurplan werd duurzaamheid benoemd als één van de belangrijkste uitgangspunten. Tien jaar later wordt er nog altijd ingezet op *“het ontwikkelen van een economisch duurzaam stadsdeel dat nieuwe doelgroepen aan Almere weet te binden en ruimte biedt aan een regionaal economisch programma”* (Gemeente Almere 2009, p.8). De ambitie tot duurzaamheid is dan ook prominent aanwezig in bijvoorbeeld het ondernemingsplan voor 2009: *“Duurzaamheid speelt een centrale rol in de ontwikkeling van Almere Poort”* (Gemeente Almere 2009, p.23). Al snel wordt daarbij een nadere invulling gegeven van duurzaamheid. Zo geeft men aan dat het in eerste instantie gaat om fysieke aspecten van duurzaamheid, waarbij kan worden gedacht aan fysieke maatregelen met betrekking tot energiebesparing of opwekking. Op de wijze waarop een uitwerking van duurzaamheid plaatsvindt bij Almere Poort zal nu dan ook worden ingegaan.

Een uitwerking

Een eerste invulling voor duurzame ontwikkeling staat verwoord in de ‘Almere Principles’. Het gaat bij deze reeks uitgangspunten om de visie van de gemeente op duurzame stedelijke ontwikkeling, aldus een respondent. Ze zijn tot stand gekomen in een samenwerking tussen de gemeente Almere en de duurzaamheidexpert William McDonough. De uitgangspunten dienen als inspirerend toetsingskader voor stedelijke ontwikkelingen in Almere. De principes zijn overigens niet bedoeld als kant-en-klaar recept om te komen tot duurzame stedelijke ontwikkeling, dergelijke zekerheid wordt niet geboden. Ze vormen eerder een inspirerend referentiekader waaraan betrokkenen hun ideeën kunnen toetsen. *“On behalf of the Executive, I would like to invite you to use the Almere Principles as a conscientious frame of reference in the dialogue on the future, and as a source of inspiration for self-reflection”* (Duivesteijn 2008, p.17-18). De achterliggende gedachte is dan ook dat de principes onderdeel worden van en bijdragen aan discussies over een duurzame toekomst van Almere. Duivesteijn (2008) geeft dan ook aan dat het publieke karakter, een onderscheidend kenmerk vormen van de principes. Het gaat om de volgende zeven principes:

- 1: Koester diversiteit
- 2: Verbind plaats en context
- 3: Combineer stad en natuur
- 4: Anticipeer op verandering
- 5: Blijf innoveren
- 6: Ontwerp gezonde systemen
- 7: Mensen maken de stad

In de uitgave van de Almere Principles zijn deze zeven uitgangspunten verder toegelicht en uitgewerkt. De principes zijn in 2008 uitgekomen, toen de planvorming voor- en ontwikkelingen in Almere Poort al enige tijd gaande waren. Desondanks wordt sinds het uitkomen van de uitgangspunten verwacht dat deze ook in Almere Poort worden gebruikt om duurzaamheid verder uit te werken. *“De Almere Principles zullen worden aangegrepen om duurzaamheid in Almere Poort verder te ontwikkelen en marktpartijen uit te blijven dagen om een duurzame invulling aan nieuwbouwprojecten te geven”* (Gemeente Almere 2009, p.23).

Een respondent geeft aan dat per deelgebied een zekere basiskwaliteit wordt beoogd, maar de specifieke invulling die aan duurzame ontwikkeling wordt gegeven verschilt per deelgebied. Een verschil dat onder meer voortkomt uit het streven naar een eigen identiteit en karakter per deelgebied. Voor een tweetal deelgebieden wordt nadrukkelijk duurzaamheid genoemd als leidraad voor ontwikkeling. In eerste instantie was het Columbuskwartier dat als dé meest duurzame wijk van Almere Poort werd aangewezen. Hiervoor heeft de gemeente dan ook kaders opgesteld die richting moeten geven aan de ontwikkelingen in dit gebied. Later werd hetzelfde streven vastgesteld voor Cascadepark. Daar wordt nadrukkelijk getracht een concrete invulling te geven aan de ‘Almere Principles’ en de daarmee beoogde duurzame stedelijke ontwikkeling. *“In het Cascadepark worden de Almere Principles, zeven richtlijnen voor een ecologisch, sociaal en economisch duurzame toekomst, vertaald in concrete activiteiten”* (Gemeente Almere 2009, p.5). In deze deelgebieden is het thema duurzaamheid nadrukkelijk opgenomen als centraal uitgangspunt, en daarmee kenmerk, voor de ontwikkeling.

In de deelgebieden waar duurzaamheid het centrale thema vormt zijn verschillende mechanieken toegepast bij het uitwerken van de ambitie naar concrete maatregelen. Een eerste is het ‘Duurzaamheidsprofiel van een Locatie’ (DPL). Het betreft een computerprogramma waarmee de duurzaamheidsprestatie van een plan kan worden berekend. De beleidsbepalers kunnen deze prestatie dan vergelijken met de opgestelde ambities voor het gebied. Voor Cascadepark is bijvoorbeeld zoveel mogelijk gestreefd naar maximale scores voor dit instrument. Een ander instrument is het ‘DuurzaamheidsKansenKompas’ (DKK). Hierbij gaat het om een matrix met maatregelen die kunnen bijdragen aan de duurzaamheidsprestatie. Met behulp van beide mechanieken kunnen betrokkenen zo doelbewust een invulling geven aan het streven naar een duurzame ontwikkeling. De instrumenten dragen zo bij aan een concrete uitwerking, bovendien kunnen de instrumenten worden aangepast aan de nieuwste inzichten, waarmee ook de nodige flexibiliteit aanwezig is om in te spelen op innovaties.

Ook in de andere deelgebieden kan het streven naar een duurzame ontwikkeling worden teruggevonden, aldus een respondent in Almere. Er wordt dan weliswaar niet direct gesproken over duurzaamheid, maar het gaat wel om ontwikkelingen die hieraan bijdragen. Zo is de wijk Homeruskwartier in ontwikkeling, met als centraal kenmerk particulieropdrachtgeverschap. De focus lijkt hier dan ook te liggen op sociale duurzaamheid. Zo zijn er ook financieringsconstructies opgezet voor mensen die normaal gesproken niet voldoende middelen hebben om een eigen huis te bouwen. Ook bij dergelijke ontwikkelingen wordt getracht duurzaam te bouwen. Meer aandacht voor duurzame ontwikkeling zal er bijvoorbeeld nodig zijn bij de ontwikkeling van het stadsdeelcentrum, Olympiakwartier. Duidelijk mag zijn dat ook in de andere deelgebieden er een passend antwoord wordt gezocht in het streven naar duurzame stedelijke ontwikkeling.

Voor Almere Poort en de deelgebieden heeft de gemeente Almere hiermee verschillende kaders geschapen waarbinnen een duurzame ontwikkeling tot stand kan komen. Dit kunnen concrete kaders zijn, waarbij de gemeente zelf het streven voor een groot deel heeft uitgewerkt, maar het kan ook gaan om abstracte kaders waarin de doelen van de gemeente zijn geformuleerd, maar een invulling hiervan aan andere actoren wordt overgelaten. In samenwerking met marktpartijen kunnen dan de ontwikkelingen worden gerealiseerd. *“Om de ambities voor Almere Poort te verwezenlijken, zoekt de gemeente samenwerking met partners – marktpartijen – die zich kunnen en willen committeren aan dit ambitieniveau. Hiervoor worden verschillende uitgiftestrategieën gehanteerd, zoals*

prijsvragen, tenders en openbare inschrijvingen. De gemeente kan vooraf het gewenste ambitieniveau in de uitvraag meegeven of de markt zelf uitdagen om met ambitieuze plannen te komen” (Gemeente Almere 2009, p.27). Zoals het citaat aangeeft is het hanteren van uitgiftestrategieën één van de mechanismen waarmee in Almere poort wordt getracht de duurzaamheidsambities te realiseren. Één van deze strategieën is het houden van een ‘tender’, een aanbesteding waarbij de gemeente duurzaamheidsambities kan opnemen in de criteria. Door deze criteria vooraf mee te geven bij het uitschrijven van de tender, kunnen marktpartijen inspelen op deze criteria.

Bij de duurzame ontwikkeling van Almere Poort wordt dan ook via verschillende wegen een duurzame ontwikkeling nastreeft. Hierbij wordt ook nadrukkelijk ingezet op duurzame stedelijke ontwikkeling als leerproces dat kan bijdragen aan een transitie naar een duurzame stad. Juist in de pogingen om per deelgebied op verschillende thema’s te scoren en door het geven van verschillende invullingen aan het streven naar duurzaamheid, kunnen veel leerervaringen worden opgetekend. Het gaat dan zowel om ervaringen bij het streven naar ecologische duurzaamheid, als om het streven naar sociale en economische duurzaamheid. Deelgebieden van Almere Poort zijn dan ook specifiek aangewezen als proeftuin voor duurzame stedelijke ontwikkeling. Almere Poort kan hiermee bijdragen aan de beoogde duurzame ontwikkeling bij de schaa sprong. Om dit leerproces vorm te geven en het streven naar een duurzame ontwikkeling van Almere verder te verankeren in de gemeente is het DuurzaamheidsLab Almere ingesteld. Dit team is gericht op het uitdragen van het gedachtegoed van de Almere Principles via verscheidene projecten en acties.

Reflectie

Al in het structuurplan voor Almere Poort wordt duurzaamheid genoemd als één van de belangrijkste uitgangspunten bij de ontwikkeling van het stadsdeel. Voor Almere als geheel wordt het streven naar duurzame stedelijke ontwikkeling sinds 2008 breed uitgedragen met de Almere Principles. Aan de hand van de zeven principes die leiden tot duurzame stedelijke ontwikkeling kunnen gemeente en marktpartijen bij projecten een nadere invulling geven aan dit streven. Bovendien wordt met het pro-actief uitdragen van deze principes al vroeg het streven naar duurzaamheid geïntegreerd in de planvorming. In de ontwikkeling van Almere Poort is het streven naar een duurzame stedelijke ontwikkeling dan ook duidelijk aanwezig.

Wanneer wordt gekeken naar de kansen uit het theoretisch kader vallen enkele zaken op. Bij Almere Poort gaat het om een nieuw te ontwikkelen stadsdeel waarbij verschillende deelgebieden worden onderscheiden. Hierbij zijn gebiedsspecifieke kenmerken aan de deelgebieden toegedacht. Zo zijn er deelgebieden waar duurzaamheid het centrale thema vormt maar ook deelgebieden waar de nadruk op andere thema’s als particulier opdrachtgeverschap of economische ontwikkeling ligt. Het betrekken van actoren vindt voor een groot deel plaats op het schaalniveau van deze deelgebieden of lager. De gemeente bezit grond in het gebied en daarmee de nodige mogelijkheden om ambities te borgen. Wanneer de grond in het bezit is van de gemeente kan deze ervoor kiezen om abstracte of concrete uitgangspunten mee te geven bij de uitgifte. Zo lag bijvoorbeeld de rol van de gemeente bij Columbuskwartier op ‘conditiesturing’ (Gemeente Almere et al. 2009), dit in tegenstelling tot blauwdrukplanning. De keuze voor de kaders wordt onder meer beïnvloedt door de voorkeur om te sturen met een eigen uitwerking, dan wel gebruik te willen maken van de kennis en creativiteit van marktpartijen. Er worden dan ook verschillende uitgiftestrategieën gehanteerd om de ambities te realiseren. ‘Tenders’ zijn al genoemd als mogelijke strategie waarbij vooraf duurzaamheidsambities als criteria worden meegegeven. Daarbij kunnen marktpartijen met een eigen invulling komen, om aan deze criteria te voldoen. Een respondent in Almere geeft aan dat er goede ervaringen zijn met deze strategie. In Almere is bovendien de nodige ervaring opgedaan met een instrumentarium betrokkenen kan ondersteunen in het integreren van duurzaamheidsambities in de planvorming. Concreet gaat het hier om het DPL, en het DKK. Door het instrumentarium te blijven vernieuwen kan het ook bijdragen aan de toekomstige duurzame stedelijke ontwikkeling van Almere.

Wat betreft de pijnpunten uit het theoretisch kader dan valt in de manier waarop in Almere wordt omgegaan met de vaagheid van duurzame ontwikkeling op. In de casestudie zijn zowel manieren waar genomen om in te spelen op de onzekerheid rondom duurzame ontwikkeling, als ook op het zoveel mogelijk borgen van de zekerheid die we hebben. Een manier gericht op onzekerheid en flexibiliteit komt naar voren bij de eerder genoemde tenders. Bij enkele van deze tenders geeft de gemeente meer abstracte doelvoorschriften mee van de resultaten die zij beogen. Hiermee wordt er ingespeeld op de creativiteit, kennis en kunde van de marktpartijen in de hoop te komen tot onvoorziene, innovatieve oplossingen. Het parktijkinstrumentarium met de DPL en de DKK biedt juist de mogelijkheid bestaande inzichten over duurzame ontwikkeling mee te nemen in de planvorming. Zo kan worden gezien in hoeverre een ontwikkeling voldoet aan de huidige inzichten en welke mogelijke concrete maatregelen die momenteel bekend zijn kunnen helpen het duurzaamheidsprofiel te verbeteren.

Een ander pijnpunt biedt de competenties die nodig zijn om een duurzame stedelijke gebiedsontwikkeling te realiseren. Uit deze casestudie blijkt dat de gemeente Almere over de nodige competenties beschikt. Hierboven werden de verschillende uitgiftestrategieën al genoemd, evenals het praktijkinstrumentarium, het opzoeken samenwerking met marktpartijen en het DuurzaamheidsLab Almere, een team specifiek opgericht om het gedachtengoed van de Almere Principles uit te dragen. Er wordt via verschillende wegen hard gewerkt aan een duurzame ontwikkeling van Almere. Wel heeft de gemeente hierbij een stevige uitgangspositie in het nastreven van de ambities, grondbezit. Door dit bezit is de gemeente minder afhankelijk van marktpartijen in het realiseren van haar duurzaamheidsambities, daar zij zelf marktpartijen kan selecteren die aan het beoogde beeld voldoen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de verschillende gronduitgiftestrategieën die worden toegepast in de ontwikkeling van Almere Poort. Doordat het gaat om een nieuwbouwontwikkeling waarbij een aanzienlijk deel van de grond in handen is van de gemeente wordt het uitwerken van de ambities eenvoudiger.

Ook in Almere Poort wordt absolute duurzaamheid (nog) niet bereikt. Het gaat om het zetten van stappen naar een stadsdeel dat zo duurzaam mogelijk is, gegeven de mogelijkheden die de huidige tijd biedt. Zo zijn er in Columbuskwartier 280 zonnewoningen en 120 passiefwoningen gerealiseerd (Gemeente Almere et al. 2009). In Almere speelt het leerproces naar een duurzame toekomst een centrale rol in de ontwikkeling van de stad. Er wordt zelfs heel concreet ingezet op een transitie naar een duurzaam Almere. Almere Poort staat aan het begin van deze transitie, waar de beoogde ambities bekend zijn en toegewerkt kan worden naar de gewenste toekomst. De deelgebieden met elk hun thematische speerpunten, dienen als proeftuinen om leerervaringen op te doen met duurzame stedelijke ontwikkeling. Het meest duidelijk komt dit naar voren in Columbuskwartier en Cascadepark, welke worden gezien als proeftuinen van duurzame stedelijke ontwikkeling. Zo is er in Columbuskwartier veel geleerd over fysieke en sociale aspecten van duurzaamheid. Bij Cascadepark is kennis opgedaan over de integratie van duurzaamheidsambities binnen de planvorming voor een gebied. Bij Homeruskwartier zijn juist meer sociaal duurzame aspecten belicht en heeft men ervaring opgedaan met betrekking tot vernieuwingen in de bouw, het particulieropdrachtgeverschap. Een respondent geeft aan dat ook bij toekomstige ontwikkelingen per gebied een zeker basisniveau gerealiseerd zal moeten worden, maar er eveneens per gebied thema's eruit springen. In sommige delen zal de economische duurzaamheid eruit springen, in andere de ecologische of sociale.

Een eerste conclusie is dan ook dat het strven naar duurzame stedelijke ontwikkeling duidelijk aanwezig is bij de ontwikkeling van Almere Poort. Met de Almere Principles wordt dit krachtig uitgedragen. De gemeente tracht hiermee een voorloper te worden op dit vlak en zet hier met het instellen van het DuurzaamheidsLab Almere ook actief op in. Een tweede conclusie is dat de kansen tot duurzame gebiedsontwikkeling in deze casestudie worden benut, hetzij anders dan in andere casestudies. Omdat het gaat om een nieuwbouwontwikkeling vormen gebiedsspecifieke kenmerken hier niet zozeer een uitgangspunt, maar een situatie waar naartoe wordt gewerkt. Het betrekken van actoren vindt ook bij Almere Poort duidelijk plaats. Dat er een integraal eindresultaat wordt beoogd is

te bezien aan de Almere Principles, maar bijvoorbeeld ook aan het DPL, dat uitgaat van de drie p's van people, planet en profit. Een derde conclusie betreft de pijnpunten uit het theoretisch kader, welke niet geheel worden bevestigd. Enerzijds is er het pijnpunt betreffende de vaagheid rondom de inhoud van duurzame ontwikkeling, een pijnpunt dat niet wordt bevestigd in deze casestudie. Zo biedt Almere Poort voorbeelden van het omgaan met zowel zekerheden als onzekerheden. De DPL en DKK zijn een voorbeeld van de manier waarop bestaande zekerheden over duurzame ontwikkeling geïntegreerd kunnen worden in de planvorming. De tenders zijn een voorbeeld van de mogelijkheid om met behulp van marktpartijen te komen tot innovatieve oplossingen. Anderzijds geeft deze casestudie aan dat er ook hier veel gevergd wordt van de competenties van de lokale actoren. Langs verschillende wegen en met behulp van de nodige middelen wordt getracht het streven naar duurzame gebiedsontwikkeling te realiseren. Veel hangt echter samen met het grondbezit dat de mogelijkheid biedt om duurzaamheidsambities te verankeren. Een laatste conclusie is dat uit de casestudie blijkt de noodzaak tot een leerproces bij duurzame stedelijke ontwikkeling. Er wordt gestreefd naar een zo duurzaam mogelijke ontwikkeling, gegeven de omstandigheden. In Almere komt dit leerproces nadrukkelijk terug in het streven naar een transitie naar een duurzame stad en het instellen van het DuurzaamheidsLab Almere.

4.5 *Bevindingen*

In elk van de casestudies komt het streven naar duurzame gebiedsontwikkeling naar voren. Telkens is daarbij de ambitie uitgesproken te streven naar een duurzaam, integraal eindresultaat. Bij het oppakken van dit streven worden zowel overeenkomsten als verschillen tussen de casestudies opgemerkt. In het merendeel van de casestudies is bijvoorbeeld een gedeelde visie op de gewenste duurzame gebiedsontwikkeling opgesteld. In de casestudies zijn verschillende plandocumenten te vinden die deze gedeelde visie bevatten. Dit kan variëren van al vrij operationele of concrete plannen zoals het uitvoeringsplan Schalkwijk 2000+, naar meer abstracte visionaire plannen, het meest duidelijk terug te vinden bij 'Creating on the Edge' bij de ontwikkeling van Stadshavens Rotterdam. Bij de casestudie naar bedrijventerrein De Mars, is een verschuiving in het type plan zichtbaar, waar van het meer visionaire masterplan vol ambities wordt overgeschakeld naar een meer operationeel gebiedsplan. Betrokkenen bij duurzame gebiedsontwikkeling lijken te schipperen tussen enerzijds de wens om hoge ambities op te stellen anderzijds de wens om ook de nodige flexibiliteit voor toekomstige innovaties te bewaren en tot slot de wens om toe te werken naar concrete maatregelen. In elk van de casestudies komt dit tot uiting in een specifieke visie en een aanpak om deze uit te werken. Terugkomend op de vraag *'hoe wordt het streven naar duurzame gebiedsontwikkeling opgepakt bij de casestudies?'* wordt dan ook geconcludeerd dat in alle casestudies het streven naar duurzame gebiedsontwikkeling is opgepakt. Kansen die worden geboden door de gebiedsspecifieke uitgangspunten, het betrekken van actoren en het streven naar een integraal eindresultaat zijn in elk van de casestudies naar voren gekomen. De specifieke manier waarop wordt toegewerkt naar concrete maatregelen verschilt per case, al bleek hierboven met de gedeelde visie dat de cases zeker ook overeenkomsten hebben. De casestudies bieden hier een breed perspectief op. Veel lijkt af te hangen van de lokale betrokkenen, de kennis, kunde en middelen waarover deze beschikken.

Er is bovendien inzicht ontstaan in de manier waarop pijnpunten uit het theoretisch kader terugkomen in de praktijk van de casestudies. Een eerste pijnpunt is de problematiek rondom het uitwerken van duurzame ontwikkeling, welke mede door de enigszins vage inhoud en mogelijk tegenstrijdige belangen kan optreden. Er is daarmee de nodige onzekerheid aanwezig bij het uitwerken van duurzame gebiedsontwikkeling. Toch lijkt in de praktijk van de casestudies deze onzekerheid niet een onoverkomelijk probleem. Al vergt het wel veel competenties van de betrokken actoren. De casestudie naar Almere Poort biedt bijvoorbeeld inzicht in de wijze waarop met zowel zekere als met onzekere aspecten van duurzame ontwikkeling kan worden omgegaan. Zo bieden de DPL en DKK mogelijkheden om bestaande inzichten in duurzame ontwikkelen te integreren in de ruimtelijke planvorming. Aan de andere kant bieden tenders mogelijkheden om juist wanneer de bestaande inzichten niet toereikend zijn, de competenties van marktpartijen te benutten, in de hoop dat deze komen met innovatieve oplossingen. Ook bij Stadshavens Rotterdam wordt ingespeeld op zowel bekende inzichten in duurzame ontwikkeling, alsmede op gewenste ontwikkelingen waarvoor een concrete uitwerking nog niet voor handen is. Enerzijds bevat de duurzaamheidsstrategie de bekende uitgangspunten van duurzame ontwikkeling en ook een strategie om deze uitgangspunten te realiseren. Anderzijds wordt er sterk ingezet op innovaties in het gebied, de kansen en mogelijkheden die zich nu en in de toekomst in het gebied voor kunnen doen. Aan stadshavens wordt een leidende rol op het gebied van duurzaamheidstechnologie toegedacht, zoals onder meer terug te zien is bij de 'Clean Tech Delta' en de Rotterdam Climate Campus. Door de samenwerking tussen zowel bedrijven uit verschillende sectoren, (kennis)instellingen en overheden te faciliteren wordt getracht te komen tot vernieuwende oplossingen die bijdragen aan een duurzame toekomst voor het gebied. Getracht wordt een duurzame economische situatie in het gebied te creëren met de aanwezigheid van- en wisselwerking tussen de maak- en kennisindustrie. Bij de herontwikkeling van Haarlem lijkt de nadruk te liggen op het verankeren van bestaande

kennis over duurzaamheid. De praktijkrichtlijnen duurzaamheid bevatten uitgangspunten hiertoe. Bij de casestudie naar De Mars worden bestaande uitgangspunten voor duurzame ontwikkeling uitgedragen, onder meer in de communicatie met andere partijen in het gebied. Deels wordt er ook al ingespeeld op eventuele kansen die zich in de toekomst aandienen, zoals een warmtenet tussen de warmteproducerende en warmtevragende functies in het gebied. In elk van de casestudies wordt dan ook geprobeerd om zowel bestaande inzichten te verankeren als om flexibiliteit te creëren voor- en in te spelen op toekomstige kansen.

Een ander pijnpunt uit het theoretisch kader betreft de competenties van de betrokken actoren. Zojuist is gezien hoe in de casestudies via verschillende mechanismen wordt ingezet op een concrete uitwerking van zowel bestaande als mogelijke toekomstige kansen op duurzame gebiedsontwikkeling. Het pijnpunt dat veel wordt geveerd van betrokken actoren, komt dan ook overeen met de casestudies. In eerste instantie zijn er de gebruikelijke instrumenten die worden toegepast, gedacht kan worden aan het opstellen van de eerder besproken visies of formele plannen als het bestemmingsplan. Laastgenoemde biedt niet de mogelijkheid om de hoge duurzaamheidsambities te verankeren in de gebiedsontwikkeling. Uit de casestudies blijkt dat het hebben van grondbezit in het gebied op verschillende wijzen kan bijdragen aan het borgen en realiseren van ambities. Uit Almere Poort en Stadshavens Rotterdam blijkt bijvoorbeeld dat dit kan door de ambities als concrete eisen op te nemen in een contract, of door de ambities mee te nemen als criteria in de benadering van marktpartijen. Wanneer er veel onzekerheid is omtrent de uitwerking van de ambities wordt het lastiger ze middels grondbezit te borgen. Bij alle casestudies vallen verschillende, meer informele, mechanismen op. Bij Schalkwijk en De Mars waar het grondbezit beperkt is wordt veel energie gestoken om met dergelijke mechanismen te komen tot een duurzame ontwikkeling, maar ook bij Stadshavens Rotterdam en Almere Poort komen ze duidelijk naar voren. In de kern lijkt het veelal te gaan om het communiceren met en het stimuleren van partijen om mee te werken aan het verduurzamen van het gebied. Bij de gebiedsontwikkeling van De Mars spreekt een respondent over het 'inspelen op de natuurlijke groeimomenten van bedrijven' als een manier om de bedrijven mee te krijgen in de duurzaamheidsambities. Ook in Schalkwijk wordt een benadering aangetroffen waarbij de lokale overheid kijkt of en hoe de ambities tot duurzame ontwikkeling van betekenis kunnen zijn voor andere partijen in het stadsdeel. In Rotterdam bijvoorbeeld wordt sterk ingezet op de samenwerking tussen diverse actoren uit verschillende disciplines en sectoren om te komen tot een duurzame transitie van het gebied, de regio en op termijn heel Nederland. Hiertoe wordt veel ingezet op het samenbrengen van partijen van binnen en buiten het gebied om deze transitie in gang te zetten, dit alles vanuit de erkenning dat zowel de gemeente als het havenbedrijf een transitie naar duurzaamheid niet alleen kunnen realiseren. Procesmanagement is dan ook een kerntaak van het projectbureau.

Ondanks alle inzet moet nog blijken of de ambitie tot duurzame gebiedsontwikkeling een concrete vertaling krijgt. Al bij het vaststellen van de visie steken de eerste twijfels de kop op. Zo was er bij de ontwikkeling van de visie voor Schalkwijk sprake van een proces van vier jaar, met veel participatiemomenten. Uiteindelijk waren er alsnog rond de 1500 inspraakreacties, en bleken sommige ambities in het geheel niet haalbaar. Voor bedrijventerrein De Mars is een masterplan ontwikkeld, waarna vervolgens twee jaar lang slechts een enkele activiteit van de grond kwam. Als reactie hierop heeft het nieuwe programmabureau een gebiedsplan ontwikkeld, welke meer op de uitvoering is gericht. Bij stadshavens was de voorloper van het projectbureau er niet in geslaagd om de gemeente en het havenbedrijf een gedeelde visie vast te laten stellen. Hierboven bleek al dat er via verschillende mechanismen wordt getracht de visie uit te werken. Dat dit geen eenvoudige opgave is blijkt onder meer uit de verschillende project- en programmabureaus die in de casestudies aanwezig zijn. In Almere is met het DuurzaamheidsLab Almere een specifiek team opgericht, dat een uitwerking van de Almere Principles moet ondersteunen. Bij stadshavens wordt bovendien een 'topberaad' ingesteld, enkel en alleen om te zorgen dat de gevolgen die voortkomen uit bestuurlijke drukte, een concrete uitwerking van de ambities niet in de weg staat. De casestudies duiden dan ook op de grote hoeveelheid inzet, kunde en middelen die duurzame gebiedsontwikkeling vereist.

Uit de casestudies kan worden geconcludeerd dat de bereidheid van lokale actoren om duurzame gebiedsontwikkeling op te pakken en uit te werken wel degelijk aanwezig is. Wel dient opgemerkt te worden dat hierbij geen absolute duurzaamheid wordt nagestreefd. Eerder zijn actoren bereid om gegeven de mogelijkheden en middelen die er zijn een ontwikkeling te verduurzamen. Dit hangt samen met een transitiegedachte, waarmee middels ontwikkelingen op korte en middellange termijn wordt toegewerkt naar een fundamentele verandering op de lange termijn. In twee duurzame gebiedsontwikkelingen, Stadshavens Rotterdam en Almere Poort, wordt er specifiek ingezet op een transitie naar een duurzame stad, maar ook bij De Mars en Schalkwijk is dit terug te vinden. Veel ambities zijn opgesteld voor een lange termijn. Ontwikkelingen op korte en middellange termijn dienen bij te dragen aan een lange termijn streven. Duurzame gebiedsontwikkeling zet dan ook niet direct in op een absoluut duurzaam gebied, maar eerder op het door de tijd heen verduurzamen van ontwikkelingen. Al lerende wordt in het gebied getracht een fundamentele verandering in gang te zetten. Nu wordt er bijvoorbeeld nog veel gestreefd naar leefbaarheid, waarbij al naar gelang de mogelijkheden die er op dit moment liggen ook aspecten van duurzaamheid worden ingepast. In Almere Poort zijn bijvoorbeeld deelgebieden aangewezen als proeftuin voor de verdere duurzame ontwikkeling van de stad. Ervaringen in Schalkwijk en Almere Poort met het ontwikkelen van woningen met een laag energieverbruik kunnen mee worden genomen bij toekomstige woningbouw. Het denken in termen van transities en een leerproces komt dan ook in de verschillende casestudies terug. Tegelijkertijd lijkt er vooral op een eigen leerproces te worden ingezet, er worden nog niet veel ervaringen uitgewisseld. Wellicht dat hier nog kansen liggen voor het ministerie van VROM om het streven naar een duurzame transitie te ondersteunen en succesvolle ervaringen te delen. De evaluatie van de ontwikkeling van Columbuskwartier, opgesteld door DuurzaamheidsLab Almere, lijkt hiertoe een goede eerste stap.

De bevindingen bieden hiermee aanknopingspunten om te bezien of het door het ministerie uitgedragen beeld van duurzame gebiedsontwikkeling past bij de praktijk die is geschetst met de casestudies. Een eerste constatering hierbij is dat het streven naar duurzame gebiedsontwikkeling duidelijk aanwezig is in de casestudies. Lokale actoren lijken dan ook bereid te zijn om dit streven op te pakken, al moet wel bedacht worden dat er bij de casestudies sprake is van 'best practices'. Aan een uitwerking van dit streven naar concrete maatregelen zitten nogal wat haken en ogen. Betrokken actoren dienen over bijzonder veel competenties, zoals kennis, kunde en middelen te beschikken om deze uitwerking vorm te geven. Het gaat hierbij om competenties die niet standaard zijn, zeker niet voor een kleine gemeente. Denk alleen al aan de specifieke organisaties die in het merendeel van de casestudies zijn opgericht. Wanneer het grondbezit beperkt is, wordt er een nog groter beroep gedaan op de kunde van bijvoorbeeld lokale overheden, om toch via meer informele mechanismen de ambities te realiseren. Ook het omgaan met de regelgeving stelt de nodige eisen aan de betrokken actoren, het meest duidelijk blijkt dit uit het topberaad dat bij Rotterdam Stadshavens is ingesteld. Al met al kan de vraag gesteld worden in hoeverre lokale actoren beschikken over dergelijke competenties. Zeker bij kleinere gemeenten valt te betwijfelen of beschikken over deze competenties, dan wel in staat zijn deze binnen te halen. Een uitwerking van duurzame gebiedsontwikkeling is dan ook niet vanzelfsprekend. Anderzijds is het dan ook niet verwonderlijk dat een minimale kwaliteit wordt geborgd middels generieke regelgeving.

5 Conclusies

Nu zowel het door het ministerie beoogde beleid voor duurzame gebiedsontwikkeling bekend is, als ook een beeld is geschetst van de praktijk zoals deze zich voordoet bij de vier casestudies kan een terugkoppeling naar de hoofdvraag plaatsvinden. Ter herinnering hierbij nogmaals de hoofdvraag: *'past het door het ministerie van VROM uitgedragen beleid ten aanzien van duurzame gebiedsontwikkeling bij de praktijk zoals deze op lokaal niveau bij duurzame gebiedsontwikkeling wordt aangetroffen?'*. Al uit de bevinding bij de casestudies blijkt dat hiertoe geen eenduidig antwoord gegeven kan worden. Er zijn zowel aanwijzingen dat de door het ministerie beoogde duurzame gebiedsontwikkeling ook in de praktijk wordt opgepakt, als aanwijzingen dat het beleid van het ministerie niet echt is toegesneden op de knelpunten die betrokkenen bij een duurzame gebiedsontwikkeling in de praktijk ondervinden. Zeker wanneer bedacht wordt dat de casestudies in dit onderzoek bestaat uit enkele koplopers van duurzame gebiedsontwikkeling, kan worden afgevraagd of de last op de schouders van de lokale actoren niet te zwaar is. De volgende conclusies kunnen dan ook worden getrokken.

Een eerste conclusie is dat het streven naar duurzame gebiedsontwikkeling in de vier casestudies duidelijk aanwezig is. Regisserende actoren, veelal lokale overheden, pakken het streven naar duurzame gebiedsontwikkeling op. Zij doen dit echter niet alleen, een breed scala aan partijen van in en buiten de gebieden zijn bij het uitwerken van een duurzaam eindresultaat betrokken. Kenmerken van gebiedsontwikkeling, zoals gebiedsspecifieke uitgangspunten, het betrekken van actoren en het streven naar een integraal eindresultaat worden aangegrepen om dit duurzaamheidsambities verder uit te werken. De verschillende visies tot een duurzame gebiedsontwikkeling die in de casestudies zijn besproken vormen een duidelijke indicatie dat het streven naar duurzame gebiedsontwikkeling door de lokale actoren is opgepakt. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat het gaat om koplopers, 'best practices' van duurzame gebiedsontwikkeling. Interessant voor een vervolg onderzoek is de vraag in hoeverre 'normale' praktijken van gebiedsontwikkeling, de spreekwoordelijke grijze massa, een concrete invulling geven aan duurzame ontwikkeling.

Een tweede conclusie is namelijk dat de 'best practices' aantonen dat duurzame gebiedsontwikkeling erg veel vergt van betrokken actoren. Het kost betrokkenen bij de casestudies veel moeite om een duurzame gebiedsontwikkeling uit te werken en te realiseren. Veel van de competenties die in de vier casestudies aan de orde kwamen zijn niet standaard. Zo zijn in twee van de vier casestudies specifieke organisaties opgericht om de duurzame gebiedsontwikkeling te ondersteunen. Bij meerdere casestudies zijn deze organisaties ook nog eens vervangen, toen bleek dat de gewenste ontwikkelingen niet van de grond kwamen. In Almere is gebruik gemaakt van gronduitgiftestrategieën om duurzame ambities te borgen, maar bij het merendeel van de casestudies wordt getracht via minder directe middelen de hogere ambities te realiseren. Zo zijn bij alle vier de casestudies veel informele mechanismen aanwezig, veelal gericht zijn op het via communicatie en interactie realiseren van het gewenste duurzame eindresultaat. Zowel bij Stadshavens Rotterdam als op De Mars wordt door een proactieve benadering, communicatie en stimulering getracht marktpartijen te bewegen duurzaamheidsambities uit te werken. Gezien de hoeveelheid partijen bij gebiedsontwikkeling is dat een grote opgave, die ook nog eens veel tijd kost. Bovendien dienen de actoren om te gaan met de wettelijke regels die er voor het gebied gelden. Dergelijke bestuurlijke drukte heeft er bij Stadshavens Rotterdam zelfs toe geleid een 'topberaad' in te stellen dat bij eventuele belemmeringen op dit vlak in actie moet komen. Gezien de moeite en onzekerheid die gepaard gaat met het bereiken van de hogere ambities, is het niet verwonderlijk dat zwakkere belangen worden beschermd door middel van generieke regels.

Een derde conclusie is dat er bij duurzame gebiedsontwikkeling veelal sprake is van het door de tijd heen verduurzamen van een gebied, absolute duurzaamheid wordt in de huidige context veelal niet bereikt. Deze conclusie heeft betrekking op de mate waarin een duurzame ontwikkeling ook echt van de grond komt, deze lijkt op de korte termijn beperkt en wordt vooral als lange termijn doel gezien. Dat wil zeggen dat duurzame gebiedsontwikkeling een proces 'van lange adem' is. Dit komt treffend naar voren in het streven naar een duurzame transitie bij Stadshavens Rotterdam en Almere Poort, maar blijkt eveneens uit het aangehouden verschil in korte, middellange en lange termijn bij De Mars. Het creëren van flexibiliteit om zo in te spelen op kansen vormt hierbij een uitgangspunt. Duurzame gebiedsontwikkeling kan dan ook worden gezien als (onderdeel van) een leerproces. Resultaten die worden behaald, zijn momenteel veelal niet honderd procent duurzaam, maar dragen wel bij aan het proces dat op de langere termijn kan leiden tot een realisatie van dit streven. Bij toekomstige ontwikkelingen kan daarmee een volgende stap worden gezet, zodat uiteindelijk een fundamentele verandering optreedt. Het denken in transities, en het leerprocessen kan een belangrijke bindende schakel vormen in de praktijk van duurzame gebiedsontwikkeling.

Een kant-en-klaar antwoord op de hoofdvraag kan dan ook niet worden gegeven, de conclusie vraagt om enige nuances. In de kern lijkt het door het ministerie beoogde beeld van duurzame gebiedsontwikkeling wel bij de lokale praktijk uit de casestudies te passen. De kansrijke werkwijze die door het ministerie wordt uitgedragen, is terug te herkennen in de casestudies. Tegelijkertijd blijkt echter dat het deze werkwijze ook veel eisen stelt aan de betrokken actoren en de benodigde competenties. Het gaat dan om meer dan de standaard competenties, wat onder meer blijkt uit de specifieke projectorganisaties in de casestudies en het belang van meer informele mechanismen om de hoge ambities te realiseren. Zelfs met alle inzet van kennis, kunde en middelen blijft het nog de vraag in hoeverre de betrokkenen erin slagen een duurzame invulling te geven aan de gebiedsontwikkeling. Als het de koplopers al zoveel moeite kost, hoe zal het de 'grijze massa' dan vergaan? Hierbij kan worden aangesloten bij de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling die stelt dat met gebiedsontwikkeling, en dus ook met duurzame gebiedsontwikkeling "*selectief dient te worden omgegaan. Het is niet het panacee voor alle kwalen. Het is niet altijd en overal nodig. In essentie gaat het om grootschalige opgaven die naar inhoud en capaciteit veel van de betrokkenen vergen*" (Bakker et al. 2005, p. 4). Er kan dan ook niet klakkeloos worden verwacht dat lokale actoren in staat zijn het streven naar duurzame gebiedsontwikkeling op te pakken. In de casestudies lijken de betrokken actoren hierbij middels 'vallen en opstaan' op de goede weg te zitten, al bleek het eerder te gaan om het verduurzamen van ontwikkelingen dan om het realiseren van absolute duurzaamheid. Het leerproces speelt hierbij een belangrijke rol.

Naar aanleiding van deze conclusie wordt dan ook de aanbeveling gedaan vanuit het ministerie meer ondersteuning te bieden aan projecten van duurzame gebiedsontwikkeling. Het enkel en alleen aan lokale actoren over te laten, lijkt teveel gevraagd. Weliswaar vormen gebiedsspecifieke kenmerken het uitgangspunt en zijn het de betrokkenen die de belangen vertegenwoordigen, duurzame gebiedsontwikkeling vergt dermate veel aan competenties dat lokale actoren de nodige ondersteuning goed kunnen gebruiken. Enerzijds kan het ministerie dan ook inzetten op het beschikbaar maken van de benodigde competenties bij duurzame gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld door inhoudelijk, juridisch of financiële ondersteuning te bieden. Anderzijds kan het ministerie proberen de benodigde competenties te verminderen, bijvoorbeeld door een heldere regelgeving uit te dragen. Opvallend hierbij is dat elke casestudie bezig is met het verduurzamen van het gebied, het streven naar een duurzame transitie. Door deze transitie meer generiek vast te leggen en kennis en ervaringen uit te wisselen, worden hetzelfde wiel niet tweemaal, of zelfs vaker, uitgevonden. Door bijvoorbeeld via nationale kaders dit leerproces te versterken, kan voor het land als geheel een transitie naar duurzaamheid dichterbij worden gebracht. De kansen en knelpunten die zich voordoen bij duurzame gebiedsontwikkeling enkel overlaten aan lokale actoren is wellicht teveel gevraagd en zal een transitie naar duurzaamheid enkel vertragen.

Referenties

- Agenda 21 (1992) http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_28.shtml (bezocht op 05-08-09)
- Bakker, R., R. Bergh, G. Beukema, F. Giskes, J.J. de Graeff, J. Rijsdijk en G. Rodewijk (2005) *Ontwikkel kracht!* Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling.
- Bos, M. (2007) *Ontwikkelingsplanologie voor recreatieve groengebieden*. Rooilijn 40(2), p. 128-133. Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, UvA, Amsterdam.
- Bus, A.G. (2001) *Duurzame vernieuwing in naoorlogse wijken*. Geo Pers, Groningen.
- Brink, A. van den, M. Hidding (2006) Gebiedsgericht beleid. In: M. Hidding (red.) *Planning voor stad en land*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Cammen, H. van der, L. de Klerk (2003) *Ruimtelijke Ordening, van grachtengordel tot vinex-wijk*. Het Spectrum, Utrecht.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek), Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau (2009) *Monitor Duurzaam Nederland 2009*. Uitgebracht door Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.
- Connelly, S. (2004) "What is sustainable development? Mapping a contested concept". Paper for the Association of the European Schools of Planning Conference, Grenoble.
- Cooper & Feldman (2005) *Procesarchitectuur, Voorbeeldprojecten Ontwikkelingsplanologie (Vormen van Integrale Gebiedsontwikkeling)*. Uitgevoerd door E. Mackey i.o.v. het ministerie van VROM.
- Creedy, A., G. porter, G. de Roo, C. Zuidema (2007) *Op weg naar leefbare steden; Een handreiking voor duurzame stedelijke kwaliteit*.
- Duinen, L. van (2004) *Planning Imagery. The emergence and development of new planning concepts in Dutch national spatial policy*. Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen UvA, Amsterdam.
- Duivesteijn, A. (2008) The Almere Principles: A manifesto for sustainable development. In: Gemeente Almere (2008) *The Almere Principles. For an ecologically, socially and economically sustainable future of Almere 2030*. Thoth Publishers, Bussum.
- Elkington, J. (2009) <http://www.johnelkington.com/activities/ideas.asp> (bezocht op 07-07-2009)
- Feitelson, E (2004) The Potential and Limitations of Planning in Advancing Sustainability Notions at the Sub-National Level: An introduction. In: E. Feitelson (red.) *Advancing Sustainability at the Sub-National Level. The Potential and Limitations of Planning*. Ashgate, Aldershot.
- Gemeente Almere (2007) *Bestemmingsplan Almere Poort*. Plannummer: 9352.02.

- Gemeente Almere (2009) *Ondernemingsplan Almere Poort 2009*. Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Projectorganisatie Almere Poort.
- Gemeente Almere & MVRDV (2009) Concept Structuurvisie Almere 2.0.
- Gemeente Almere, PSIBouw, Nieuw Flevolands Peil (2009) Columbuskwartier de ontdekking van een duurzame wijk.
- Gemeente Haarlem (2005) Actualisatie Uitvoeringsplan Schalkwijk 2000+ (Concept). Sector Stedelijke Ontwikkeling.
- Gemeente Rotterdam & HbR (Havenbedrijf Rotterdam N.V.)(2008-a) *StadshavensRotterdam 1600 ha, Creating on the edge*. Uitgegeven door Projectbureau Stadshavens Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam & HbR (Havenbedrijf Rotterdam N.V.)(2008-b) *StadshavensRotterdam 1600 ha, uitvoeringsprogramma 2007-2015*. Uitgegeven door Projectbureau Stadshavens Rotterdam.
- Gemeente Zutphen (2007) Gebiedsplan De Mars.
- Gemeente Zutphen, Provincie Gelderland (2004) Masterplan de Mars.
- Gillissen, R., J. de Vries (2009) *Gebiedsontwikkeling niet vanzelf klimaatbestendig*. Rooilijn 42(1), p. 28-33. Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, UvA, Amsterdam.
- Google (2010) gezocht naar 'duurzame gebiedsontwikkeling op 19-01-2010
- Habiforum (2009) <http://www.habiforum.nl/voorpagina.asp> (bezoekt op 23-09-2009)
- Habiforum (2009-a) *Vernieuwend ruimtegebruik maakt Nederland mooier en duurzamer, kennis methoden en inzichten die inspireren*. Brochure uitgebracht door Habiforum. http://www.habiforum.nl/upload/documents/20090520%20HABIFORUM_brochure_def.pdf
- Healey (2007) Re-thinking Key Dimensions of Strategic Spatial Planning: Sustainability and Complexity. In: G. de Roo & G. Porter (red.), *Fuzzy Planning, The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*. Ashgate, Aldershot.
- Hidding, M. (2006) *Planning voor stad en land*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Hidding, M, M. Kerstens (2001) Omgevingsplanning, een verkenning. Over de aard en reikwijdte van een nieuw planologisch begrip. In: G. de Roo & M. Schwarz (red.), *Omgevingsplanning, een innovatief proces. Over integratie, participatie en de gebiedsgerichte aanpak*. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Informatiefolder CTD (Clean Tech Delta)
http://www.cleantechdelta.com/resources/_files/Clean-Tech-Delta-NL.pdf
- Jickling, B. (2000) "A future for sustainability?". *Water, Air, and Soil Pollution* 123(1), p. 467-476. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Kamphorst, D. (2006) *Veranderend milieubeleid; een onderzoek naar decentralisatie*,

- doorwerking en integratie van milieubeleid in een stedelijke context*. Geo Pers, Groningen.
- Manderson, A. (2006) "A system based framework to examine the multi-contextual application of the sustainability concept". *Environment, Development and Sustainability* 8(1), p. 85-97. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Min AZ (Ministerie van Algemene Zaken) (2007) *Samen werken samen leven, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*. Uitgegeven door het ministerie van Algemene Zaken, Den Haag.
- Needham, B. (2007) *Dutch Land Use Planning, Planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice*. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Osté, F., G. de Roo (2004) An 'Actor-Consulting' Model for Sustainable Planning: An Application in Sustainable Housing Development. In: E. Feitelson (red.), *Advancing Sustainability at the Sub-National Level. The Potential and Limitations of Planning*. Ashgate, Aldershot.
- Porter, G., G. de Roo (2007) The end has no merit... In: G. de Roo & G. Porter (red.), *Fuzzy planning : the role of actors in a fuzzy governance environment* (2007). Ashgate, Aldershot.
- ROMagazine (Ruimtelijke Ontwikkeling)(2009) Metamorfose van een bedrijventerrein: De Mars. Wonen, werken en recreëren aan de IJssel bij Zutphen. In ROMagazine 27(1-2), p.36-41. Reed Business, Amsterdam.
- Roo, G. de (2001) *Planning per se, planning per saldo. Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Roo, G. de (2003) "'Ontwikkelingsplanologie', de jongste hype". ROM, maandblad voor ruimtelijke ontwikkeling 21(5), p. 28-29. Reed Business, 's Gravenhage.
- Roo, G. de, H. Voogd (2004) *Methodologie van planning, over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Rooy, P. van, A. van Luin, E. Dil en F. Feddes (2009) *NederLandBovenWater, praktijkboek gebiedsontwikkeling*. Uitgegeven door Habiforum, Nirov en het ministerie van VROM.
- Rothengatter, R., R. Mathijssen (2008) *Milieu in ruimtelijke plannen Gemeente. Juridische mogelijkheden onder de Wet ruimtelijke ordening*. Uitgegeven door Projectbureau MILO, VNG, IPO en ministerie van VROM.
- Ruimtexitmilieu (2009) <http://www.ruimtexitmilieu.nl/> (bezoekt op 08-10-2009)
- Spit, T., P. Zoete (2005) *De achterkant van de planologie. Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Spreeuwiers, W.J., C. Zuidema, G. de Roo (2008) 'De Basiskwaliteit voorbij...' Een zoektocht naar milieukwaliteit op lokaal niveau. Urban Regional Studies Institute, Rijksuniversiteit Groningen.
- Vlist, H. van der (2008) *Nederland groot in cradle to cradle?* Toespraak uitgesproken door Van der Vlist namens minister Cramer tijdens de Architectuur Vakdagen (05-11-2008)

- Voogd, H. (1999) *Facetten van de Planologie*. Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn.
- VROM, ministerie van (2001) Een wereld en een wil, werken aan duurzaamheid. 4^e Nationaal Milieubeleidsplan. Uitgegeven door ministerie van VROM.
- VROM, ministerie van (2006) *Toekomstagenda Milieu: schoon, slim, sterk*. Uitgegeven door ministerie van VROM.
- VROM, ministerie van (2009) <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=10749> (bezoekt op 08-10-2009)
- VROM, ministerie van (2010) <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=10748> (bezoekt op 09-02-2010)
- VROM, ministeries van LNV, VenW en EZ (2004) *Nota ruimte, ruimte voor ontwikkeling*. Uitgegeven door het ministerie van VROM. (<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=5160>)
- VROM, ministerie van BZK, Neprom, IPO & VNG (2009) Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2009, een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden. Uitgegeven door het ministerie van VROM, Den Haag.
- Vromraad (2009) *Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid. Ontwikkelen door herschikken*. Advies 075, Den Haag.
- WCED (World Commission on Environment and Development)(1987) *Our Common Future*. Oxford university Press, Oxford.
- W/E adviseurs (2007) MEMO Energievoorziening Zutphen De Mars. Visiedocument voor het Projectbureau de Mars.
- Website de Mars (2010) <http://www.mars-zutphen.nl/smartsite.dws?id=7935> (bezoekt op 17-02-2010)
- Website Stadshavens (2010) www.stadshavensrotterdam.nl (bezoekt op 23-02-2010)
- Zeeuw, F. de (2007) 'De kunst van het verbinden' *Gebiedsontwikkeling leidend bij inrichting ruimte*. Interview in: VNG Magazine 61(29/30), p. 41-45. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Zeeuw, F. de (2009) *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling*. Technische Universiteit Delft, Delft.
- Zonneveld, W. (1990) *Ruimtelijke concepten voor Noordwest-Europa, bouwstenen voor een ruimtelijk perspectief*. Rijksplanologische Dienst, Den Haag.
- Zuidema, C. (2004) *Urban sustainability in the European union, dealing with a paradoxical concept*. Paper presented at the Sixth Symposium of the International Urban Planning and Environmental Association. September 4-8, 2004. Louisville KY, USA.

Interviews gehouden met:

- Mevr. Huffstadt (programmadirecteur gebiedsontwikkeling De Mars)
- Dhr. Delleman (duurzaamheidcoördinator gebiedsontwikkeling De Mars)
- Dhr. Stork (programmaleider Schalkwijk)
- Dhr. Bueno de Mesquita (medewerker afdeling milieu, gemeente Haarlem)
- Dhr. Van den Tillaart (stedebouwkundige Schalkwijk)
- Mevr. Boerema (junior projectontwikkelaar Elan Wonen)
- Dhr. Van Oost (DuurzaamheidsLab Almere)
- Dhr. Scheepmakers (Gebiedsmanager, Projectbureau Stadshavens Rotterdam)
- Dhr. De Vries (Projectleider Structuurvisie Stadshavens)
- Dhr. Beekman (Directeur, Projectbureau Stadshavens Rotterdam)