



Integraal management in gebiedsontwikkeling

Fysiek 'vooruitgangdenken' op basis van een eindontwerp heeft de afgelopen eeuw plaats moeten maken voor een ander besef. De toekomstige kwaliteit van ruimten is vooral gediend bij het coördineren van initiatieven van verschillende partijen en belangen. Het goed managen van deze processen vraagt om schakelen tussen strategieën van project- en procesmanagement.

De aanpak van ruimtelijke veranderingen is de afgelopen decennia geprofessionaliseerd: naast planners, stedenbouwers, ingenieurs en architecten is er een grote groep vakgenoten opgekomen die gespecialiseerd is in het managen van complexe ruimtelijke veranderingsprocessen. De vraag wanneer zij welke instrumenten moeten toepassen, kan beantwoord worden met behulp van een systeembenadering, zie tabel 1 op pagina 59.¹ Projecten in een gesloten systeem, waarbij de invloed van de omgeving voorspelbaar of niet aanwezig is, lenen zich goed voor een projectmatige aanpak. Hierbij vindt sturing plaats via de beheersinstrumenten geld, organisatie, kwaliteit, informatie, communicatie en tijd. Dit worden ook wel 'harde' projecten genoemd. Projecten waarin maatschappelijke of politieke actoren wezenlijk invloed kunnen uitoefenen op

het beoogde projectresultaat, vragen echter om een andere benadering. Het ontwikkelen van draagvlak en haalbaarheid staat centraal in de sturingsfilosofie van de procesaanpak. Er is hier sprake van een open systeem, waarbij verschillende actoren invloed kunnen uitoefenen op het projectresultaat. Dit zijn zogenoemde 'zachte' projecten.

In de bundel *Voorbij de Beheersing?* reflecteren zes wetenschappers en zes praktijkmensen op vraagstukken rondom integraal management in gebiedsontwikkeling. Het belang van schakelen tussen gesloten en open systemen en het omgaan met onzekerheden wordt breed onderkend. Bij de complexe projecten zijn het vooral enkele paradoxen die illustreren dat het steeds om maatwerk gaat.

Paradox van beheersing

Open systemen staan bol van complexiteit. Dat komt omdat hedendaagse projecten veelal worden getypeerd door een chaotische omgeving waarin macht, ideeën en financiële middelen tussen tal van publieke en particuliere actoren verdeeld zijn. Projectmanagers proberen deze complexiteit beheersbaar te maken door hierin vooruitgang te boeken. De neiging bestaat hierbij om iedere ruimtelijke opgave te beschouwen als een 'project' met een doel, middelen en tijdspad, een gesloten systeem dus. In veel gevallen is er echter geen sprake van een project, maar van een programma of een proces. De paradox is dat 'projectdenken' enerzijds een welkome focus veroorzaakt omdat het een opgave afschermt van zijn onoverzichtelijke ruimtelijke en maatschap-

pelijke omgeving, maar dat juist in de hedendaagse multi-actor en relationele planologie het steeds moeilijker is, en vaker nog ongewenst, om opgaven geïsoleerd te beschouwen. Door chaos en onzekerheid als bedreigingen te zien en daardoor snel te ontkennen of te negeren, is er een kans dat ze later als een 'boemerang' terugkomen.

Een mogelijke eerste uitweg is het splitsen van beheersbare en niet-beheersbare onderdelen: zijn er geen onderdelen af te splitsen die alsnog beheersbaar zijn? Het is immers vaak te eenvoudig om alles weg te zetten als 'chaos'. Dit betekent dat, zonder dat de samenhang uit het geheel wordt gehaald, redelijk overzichtelijke deelprojecten worden gedefinieerd en afgesplitst van de opgave. Een goed voorbeeld van een dergelijke strategie is IJburg, waar al sinds november 2002 mensen wonen, maar waar nog ruimte is voor besluiten over de tweede fase. Ook de Amsterdamse Zuidas functioneert al grotendeels, terwijl het besluit over het ondergronds brengen van de infrastructuur (het Dok-model), nog kan worden genomen. Naast en boven dergelijke beheersbare deelprojecten moet een strategische laag van reflectie komen die de missie en doelstelling van de opgave op een abstracter niveau definieert en op basis daarvan schakelt naar projecten: wat is er nodig om van IJburg een succesvolle nieuwe stads-wijk van Amsterdam te maken, of van Zuidas om een tweede stadscentrum en zakelijk centrum te worden? Op dit niveau moeten continu vragen worden gesteld over de financiële en politieke omgeving van het project, de mogelijke alternatieven en de vraag welke partijen en belangen aan het project gekoppeld kunnen worden.

Paradox van beroepstrots

Het accepteren en waarderen van complexiteit is geen vanzelfsprekendheid voor projectmanagers. Ze zijn immers ingehuurd om problemen op te lossen

Van Hard naar Zacht

De hoogwaterbescherming in Nederland was de afgelopen eeuwen een hard en duidelijk gedefinieerd project. De opgave voor de waterstaatsingenieurs was om op basis van technische berekeningen van risico's te komen tot het beste ontwerp van dijken, dammen en waterkeringen. De resultaten van al het rekenwerk werden vastgelegd en vervolgens uitgevoerd; de veiligheid van ons land stond voorop, er mochten nooit meer grote waternoodrampen komen. Deze werkwijze heeft vele jaren op deze manier gefunctioneerd, zeker omdat er sprake was van urgentie en politieke en maatschappelijke wil. Het laatste decennium begint het denken over deze manier van werken te veranderen. Alleen maar hogere dijken en dammen zijn niet meer de universeel gesteunde oplossing: wat gebeurt er als ze doorbreken? Ook de neven-effecten van landschappelijke 'schade' krijgt meer aandacht. Ideeën hebben postgevat dat je rivieren veel meer ruimte zou moeten geven zodat ze op een meer natuurlijke manier met piekbelasting kunnen omgaan. De 'oude' ideeën van harde oplossingen zijn natuurlijk niet weg, maar het gehele systeem heeft veel meer het karakter van een 'open systeem' gekregen waarin veel nadrukkelijker rekening moet worden gehouden met de meningen van een variëteit aan belanghebbenden. Typerend is dat Rijkswaterstaat onderzoeken laat uitvoeren naar de tevredenheid onder de Nederlanders over de bescherming tegen hoog water.

(Pilot: *Tevreden met Hoogwaterbescherming? Een studie naar de tevredenheid met hoogwaterbescherming onder bevolking*. Alterra-rapport 2051).

en niet om problemen te vergroten. Het lineair en rationeel denken dat dit met zich meebrengt kan echter leiden tot een tunnelvisie. Projectmanagers hebben de neiging om te blijven zoeken naar oplossingen voor gerezen problemen. Sterker nog: ze presenteren het liefst een probleem als ze er de (een) oplossing voor hebben. Dit is niet alleen een vakmatig dilemma, maar vooral ook een dilemma tussen bestuurder en manager. De paradox is dat de bestuurder een probleem in een vroeg stadium wil weten om de raad daarover te kunnen informeren en verantwoording af te leggen, ook al is er nog geen sprake van een oplossing. De manager komt liever met een probleem naar buiten als de oplossing in zicht is. Beslissers willen immers beslissen over (alle) consequenties. Dit dilemma is gebaat bij open communicatie tussen manager en bestuurder. Het is van belang dat er sprake is van teamwork waarbij oog is voor elkaars (verschillende) belangen en rollen. Daarbij is het noodzakelijk dat de manager beschikt over politiek bestuurlijk inzicht en de politicus oog heeft voor de inhoud van het project en de wijze waarop de opgave moet worden gemanaged.

Paradox van besluiten

Als er sprake is van een project binnen een gesloten systeem, is een goed contract tussen partijen een belangrijke succesfactor voor het laten slagen en uitvoeren van een project. In open systemen is er geen sprake van formeel juridische contracten, daar moet worden gezocht naar andere manieren om het proces dusdanig vorm te geven. Het opstellen van een procesontwerp en het betrekken van relevante actoren in het proces, is noodzakelijk om richting te geven. De paradox is dat open processen een noodzakelijk antwoord zijn op veel opgaven, maar dat er uiteindelijk ook in dergelijke situaties behoefte is aan beslissingen. Een mogelijke uitweg voor projectmanagers is meer nadruk te leggen op het organiseren

Van Zacht naar Hard

Traditioneel wordt in de theorie – en ook in de wetgeving – over besluitvorming in gebiedsontwikkeling uitgegaan van een beweging van een zacht naar een hard project. Situaties starten vanuit die optiek met een initiatief waarna een visie wordt geformuleerd. Hier bevindt het initiatief zich nog in een zachte fase, waarin veel discussie mogelijk is en er (vele) alternatieven worden onderzocht. Uiteindelijk wordt een besluit genomen om één alternatief uit te voeren. Na een redelijk open eerste fase sluit de trechter zich dus en kan het gekozen alternatief uiteindelijk volgens een vast stramen en werkwijze worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan vinden we vooral op lokaal niveau in de meer technische projecten als de aanleg van een brug of een viaduct of de bouw van een kantoor of bedrijf. De moeilijkheid om besluitvorming daadwerkelijk te organiseren als een proces van zacht naar hard blijkt wel uit de vele controverses en het grillige procesverloop rondom beslissingen over meer politiek gevoelige gebiedsontwikkelingsprojecten, zoals verschillende grote infrastructuurwerken in Nederland. In de besluitvorming over de HSL-zuid en de Betuweroute hadden de processen officieel het verloop van zacht naar hard. In werkelijkheid kwamen er steeds weer nieuwe alternatieven op die, gesteund door belanghebbenden die zich niet neerlegden bij het procesverloop, poogden de trechter open te breken en de transitie van zacht naar hard om te draaien. Voorbeelden daarvan waren onder andere de discussies over de 'Bos-variant' voor de HSL of de binnenvaartvariant voor de Betuweroute.

Projecten en processen in relatie tot systemen

GESLOTEN SYSTEEM	OPENSYSTEEM
'Harde' projecten (goed beheersbare projecten)	'Zachte' (complexe) projecten (minder goed beheersbare projecten)
Beheersing via: geld, organisatie, kwaliteit, informatie, communicatie en tijd	Beheersing via interactie met projectomgeving
Eindtoestandplanning (<i>blue print planning</i>)	Interactieve planning, scenarioplanning, incrementele planning
Methode staat centraal	Manager en zijn competenties staan centraal

van vertrouwen in zowel het proces zelf als in de deelnemers aan processen. Wanneer er vertrouwen is, kan vooruitgang worden geboekt zonder dat alles contractueel in detail is vastgelegd. De sleutel tot vertrouwen is de persoon die verbinding weet te zoeken tussen de inhoudelijke belangen en de mensen die deelnemen aan het proces. Dit vraagt om diepte-investeringen in de partners waarmee het proces samen wordt vormgegeven. Het draait in processen om de competenties van de manager en het vermogen om te verbinden. En dus om luisteren, reactievermogen, adaptiviteit en leiderschap.

Paradox van het beeld

Het succes van een project is in toenemende mate afhankelijk van beeldvorming. In een wereld waarin de (nieuwe) media een steeds prominenter plekje krijgen, wordt de afstand tussen een project, de burger en de politicus steeds kleiner. Het gevolg is dat wat nu gebeurt, binnen enkele uren bij een grote groep actoren bekend is. Dit zorgt voor een grote nadruk in de beeldvorming op altijd voorkomende incidenten en

een veelal lage waardering voor open planprocessen die nog weinig directe 'duidelijkheid' met zich meebrengen. De paradox is dan ook dat beelden steeds meer bepalend en beïnvloedend worden, maar dat beeldvorming meestal nauwelijks kan omgaan met de onzekerheden en chaos die inherent zijn aan open processen. Een mogelijke uitweg is om de kracht van beelden in plaats van een bedreiging, te beschouwen als een kans om de boodschap van het project uit te dragen aan de wereld. De beeldvorming wordt voor een belangrijk deel bepaald door degene die gekoppeld is aan het beeld; in veel gevallen de politicus, maar ook zeker de projectmanager. Authenticiteit, uitstraling en een eenduidige boodschap dragen bij aan de beeldvorming en daarmee aan het succesvol realiseren van een project.

Strategische reflectie

Het schakelen tussen de verschillende vormen van management samenhangend met gesloten en open systemen wordt steeds belangrijker voor de hedendaagse manager van ruimtelijke

interventies. Complexe projecten zijn nauwelijks meer te zien als een simpel gesloten systeem. Er is in dergelijke situaties een continue laag van strategische reflectie nodig. Schakelen tussen project en proces is echter niet voldoende. De omgang met de hier geschetste paradoxen vraagt continue reflectie, zowel op het proces als op de competenties van de projectmanager.

Noten

- 1 De systeembenadering is een werkwijze om verschijnselen te bestuderen als een geheel met een onderlinge samenhang en een wisselwerking met de omgeving. De systeembenadering is een uitwerking van algemene systeemtheorie, en is verschillende vakgebieden uitgewerkt.
- 2 Majoor, S. (redactie), Voorbij de Beheersing? Bijdragen aan de stadsontwikkeling in Amsterdam, Project Management Bureau, Amsterdam, 2010 (gratis te downloaden via www.pmb.amsterdam.nl).