

Amsterdam University of Applied Sciences

Incrementeel ontwikkelen. Van tijdelijk experiment naar nieuw planning paradigma?

Levelt, Melika; de Nijs, Karin

Publication date

2019

Document Version

Submitted manuscript

Published in

Meer met Meer

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Levelt, M., & de Nijs, K. (2019). Incrementeel ontwikkelen. Van tijdelijk experiment naar nieuw planning paradigma? In G. Bouma, B. Boonstra, & E. Vanempten (Eds.), *Meer met Meer: Bijdragen aan de Plandag 2019* (pp. 116-127). Stichting Planologische Discussiedagen / InPlanning. <https://plandag.net/>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact/questions>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Incrementeel ontwikkelen. Van tijdelijk experiment naar nieuw planning paradigma?

Melika Levelt & Karin de Nijs

Stellingen

Incrementele ontwikkeling, gedragen door initiatief van particulieren wordt alleen een succes als initiatiefnemers een gezamenlijk gedragen visie hebben op de meerwaarde die zij gezamenlijk aan bestaande plannen toevoegen.

Het faciliteren van flexibiliteit en kleinschaligheid bij het verwerven van grondposities is een sleutel om ondanks economische krachten nieuwe partijen een kans te geven in gebiedsontwikkeling en geleidelijk een gebied tot ontwikkeling te brengen.

Voor succesvolle incrementele ontwikkeling is het vastleggen van nieuwe werkwijzen en kaders bij de overheid noodzakelijk.

Incrementeel ontwikkelen. Van tijdelijk experiment naar nieuw planning paradigma?

Incrementeel ontwikkelen als utopisch paradigma

Eén van de meest bekende voorvechters van incrementele stedelijke ontwikkeling was Jane Jacobs. In *The Death and Life of Great American Cities* (1961) verzette zij zich fel tegen de grootschalige stadsvernieuwingsplannen in de jaren '60, die volgens haar veel stedelijke kwaliteiten en gemeenschappen kapot maakten. Steden zijn in haar ogen veel te complex om van achter de tekentafel te kunnen bedenken en ontwikkelen. De rol van planologen lag voor Jacobs vooral in het onderzoeken van de bestaande stad – de manier waarop deze wordt gebruikt en ervaren door stedelingen – en het met ruimtelijke ingrepen eventueel versterken van de kwaliteiten. Jacobs pleitte daarmee voor een meer geleidelijke vorm van stedelijke ontwikkeling, bestaande uit kleinschalige aanpassingen die in samenwerking met particulieren worden uitgevoerd.

Hoewel Jacobs' gedachtegoed al jaren zeer populair is onder stedenbouwkundigen en planologen, staat de Nederlandse planningstraditie vooral bekend om de grootschalige, projectmatige en integrale aanpak. Kenmerkend voor deze aanpak zijn de Vinex wijken, waarbij planmatig duizenden woningen tegelijkertijd werden ontworpen en uit de grond gestampt. De opkomst van incrementele ontwikkeling in Nederland wordt vaak gekoppeld aan de economische crisis en afbraak van de verzorgingsstaat. Hierdoor kwam grootschalige gebiedsontwikkeling tot stilstand en ontstond een *window of opportunity* voor een ander ontwikkelmodel waarbij meer gebruik wordt gemaakt van de krachten van de samenleving. Burgers, creatieve ondernemers en maatschappelijke organisaties kregen in toenemende mate een belangrijke rol bij het invullen van braakliggende terreinen en leegstaand vastgoed (Franke et al., 2015). Deze vorm van ontwikkeling bood een lonkend perspectief in een situatie van enerzijds onzekerheid en verlangen om risico's te beperken, en anderzijds een groeiende maatschappelijke behoefte aan eigenaarschap over de ruimte (Majoor, 2015).

In dit paper begrijpen we incrementele ontwikkeling als een optelsom van relatief kleinschalige ontwikkelingen zonder vaststaand eindbeeld waar naartoe wordt gewerkt (Buitelaar et al., 2012). Vaak wordt gedacht dat incrementele ontwikkelingen 'spontaan' tot stand komen door initiatieven van bewoners, ondernemers of maatschappelijke organisaties. In de praktijk zien we echter ook dat kleinschalige of tijdelijke projecten *bewust* worden ingezet door een overheid of private eigenaar om ruimtelijke ontwikkeling stapsgewijs richting te geven. Soms wordt hiervoor gekozen om sociale of technologische innovaties te testen. Ook kan het – aansluitend op Jacobs' gedachtegoed – een manier zijn om flexibeler in te spelen op verandering van inzichten en behoeften en meer aansluiting te vinden op de dynamiek van de stad. Zo kan tevens de legitimiteit van ruimtelijke plannen worden vergroot. Soms speelt opportunisme een rol bij gemeenten of eigenaren: als het niet grootschalig en integraal kan, dan maar klein en incrementeel. Wanneer initiatieven enkel een tussenoplossing zijn zonder blijvend effect op het gebied spreken we van een tijdelijke en geen incrementele ontwikkeling.

Nu de crisis definitief voorbij lijkt en de economie weer grote sprongen neemt, is de vraag of incrementele ontwikkeling standhoudt. Wetenschappers en professionals zijn verdeeld: de één ziet het als achterhaalde crisis hype, de ander spreekt van een bredere omslag in het denken over en werken aan de stad (zie o.a. Ten Have, 2016; Soeterbroek, 2016). In de praktijk zien we beide stadspunten terug. Enerzijds wordt incrementele ontwikkeling naar de achtergrond verdreven als gevolg van grote

bouwambities en druk op de woningmarkt. Anderzijds vinden er ontegenzeggelijk veranderingen plaats in het ruimtelijk domein die vragen om een meer kleinschalige en incrementele aanpak. Zo betekent de toenemende focus op binnenstedelijk bouwen dat vaak sprake is van een grote complexiteit in belangen en versnipperd eigendom, waardoor een grootschalige top-down aanpak vrijwel onmogelijk is. Ook de Omgevingswet die in 2021 van kracht zal gaan biedt kansen voor een incrementele ontwikkelwijze met meer ruimte voor spelers van onderop (Rijksoverheid, 2017). De wet wil immers dat bewoners en bedrijven zowel bij de visievorming voor gebieden als bij het maken van concrete plannen meer en beter worden betrokken dan in de huidige planningspraktijk meestal het geval is. Tegelijkertijd biedt de wet weinig middelen om dit ook echt af te dwingen.

Incrementeel ontwikkelen lijkt dus tegelijkertijd niet definitief naar de achtergrond te worden geschoven én niet vanzelf een plek te krijgen in de ruimtelijke planning. Deze spanning tussen oude en nieuwe werkpraktijken verbaast niet: institutionele gebruiken en houdingen zijn vaak diepgeworteld en niet eenvoudig te veranderen. Zodra de nood niet meer aan de man is en oude krachten weer in het spel komen, nemen die ook vaak weer de overhand. Er lijkt een cultuurverandering nodig te zijn om meer faciliterend te werk te gaan en daadwerkelijk open te staan voor inzichten van buiten de eigen organisatie (Buitelaar et al., 2012). Wanneer de wens is om de potentie van incrementeel ontwikkelen te benutten - zoals uit de 'geest' van de Omgevingswet blijkt - maar dit in de praktijk lastig te realiseren valt, is het urgent een dergelijke institutionele verandering in gang te zetten. Het doel van dit artikel is hier aan bij te dragen door publieke en private uitvoerders handvaten te geven waarmee zij een meer incrementele aanpak van ruimtelijke ontwikkeling vorm kunnen geven. Om dergelijke handelingsperspectieven te kunnen formuleren stellen we de vraag: wat zijn belangrijke belemmeringen en kansen voor incrementele ontwikkeling?

Onderzoek naar incrementeel ontwikkelen in 9 Nederlandse casussen

Kwalitatieve *within-case* en *cross-case* analyse van 12 casussen in Nederland

Voor het beantwoorden van de centrale vraag in dit paper zijn 9 casussen onderzocht (zie tabel 1). De casussen variëren van kleinschalige initiatieven tot grotere gebiedsontwikkelingen en zijn geselecteerd op basis van de aanwezigheid van een impliciete of expliciete wens om incrementeel en met betrokkenheid van bewoners of ondernemers een gebied tot ontwikkeling te brengen. Daarbij is gezocht naar variatie wat betreft initiatiefnemer van de ontwikkeling: de overheid, een private eigenaar of burgers. De casussen zijn gelegen in de stedelijke regio's van Amsterdam (inclusief Almere) en Groningen. De steden zijn in zekere zin vergelijkbaar: beide worden gekenmerkt door groei en grote druk op de woningmarkt. Deze druk is in regio Amsterdam vele malen groter dan in de Groningen.

In elk van de casussen zijn twee tot vijf semi-gestructureerde interviews afgenomen met betrokkenen in de periode 2016-2018. Hierbij werd gebruik gemaakt van een uitgebreide vragenlijst met zowel open als gesloten vragen. Thema's die aan bod kwamen waren: algemene kernmerken en beschrijving, het ontstaan en verloop, de organisatiestructuur en het juridische kader, persoonlijke drijfveren en ervaringen van de geïnterviewde, de mogelijkheden voor participatie, financiële middelen, maatschappelijke waardecreatie en impact op de omgeving, en een reflectie van de respondent op zijn of haar ervaringen in het project/initiatief. De interviews duurden gemiddeld een uur tot anderhalf uur. De interviews zijn afgenomen door negen verschillende onderzoekers die ook betrokken waren bij het opstellen van de vragenlijst. Omdat zoveel verschillende onderzoekers data verzamelden, zijn zij door middel van een protocol en een workshop geïnstrueerd over het doel van de vragenlijst en de manier waarop de interviews dienden te worden afgenomen. Startend bij een sleutelpersoon die bekend was

bij de onderzoekers werden de meeste andere respondenten gevonden door middel van een sneeuwbalmethode. Daarbij werd gestreefd om nieuwe respondenten zo te kiezen dat de diversiteit aan gezichtspunten maximaal zou zijn. Naast interviews zijn ook documenten zoals gebieds- en projectplannen, beleidsstukken en websites geraadpleegd om een beeld van de casussen te krijgen. De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. Op basis hiervan zijn per vraag de antwoorden in een database gezet. Hier is informatie uit de documentanalyse aan toegevoegd.

De database is voor dit paper geanalyseerd door zowel per casus antwoorden te bestuderen als door antwoorden op dezelfde vragen in verschillende cases naast elkaar te leggen. Het betreft dus een kwalitatieve *within-case* en *cross-case* analyse. Op basis van de analyse werd bepaald of de incrementele ontwikkeling een bewuste strategie vormde van de overheid of grondeigenaar, of ‘spontaan’ vanuit een initiatief was begonnen. Ook werd beoordeeld in hoeverre initiatieven zichtbare invloed hadden op lange termijn plannen voor het gebied. Hierbij keken we zowel naar de mate waarin het inhoudelijke programma werd aangepast, als de mate waarin initiatiefnemers een vaste plek wisten te verwerven. Vervolgens zochten we in de data naar verklaringen voor de mate waarin de initiatieven een blijvende invloed hadden op het gebied.

Beschrijving data

Tabel 1 geeft een overzicht van de casussen en hun belangrijkste kenmerken wat betreft startpunt en invloed op het langere termijn ruimtegebruik. In vijf van de casussen die we onderzochten zien we dat de overheid of private eigenaar bewust ervoor kiest om ruimte te bieden aan kleinschalige initiatieven van ondernemers, bewoners of gebruikers. In vier gevallen nemen ondernemers of bewoners het initiatief om het ontwikkelproces open te gooien en een nieuwe invulling te geven aan een gebied. Bewust gekozen of spontaan ontstaan: initiatieven blijken op de langere termijn lang niet altijd van invloed te zijn op het ruimtegebruik. We zien grote verschillen in de mate waarin (delen van) initiatieven een plek krijgen in meer definitieve planvorming voor of invulling van een gebied. In slechts twee gevallen heeft of krijgt incrementele ontwikkeling een blijvend karakter. In nog eens twee gevallen wordt een deel van de initiatieven en/of het inhoudelijke programma dat door hen is ontwikkeld, behouden. In de overige casussen is sprake van een tijdelijke invulling zonder blijvende invloed, of was gedurende de periode van onderzoek nog onduidelijk hoe het gebied verder zal gaan ontwikkelen. In de volgende paragraaf gaan we in op verklaringen voor deze bevindingen.

		Startpunt incrementele ontwikkeling	
		Bewuste strategie (vanuit overheid of eigenaar)	‘Spontaan’ ontstaan (vanuit particuliere initiatieven)
Invloed op langere termijn ruimtegebruik	Initiatieven zijn blijvend	Oosterwold (Almere)	Toentje (Groningen)
	Deel van actoren en programma zijn blijvend	Buiksloterham (Amsterdam)	
	Deel van programma is blijvend		Ebbingekwartier (Groningen)
	Helemaal niet	Boeletuin (Amsterdam)	
	Nog onduidelijk	Marineterrein (Amsterdam) Havenstratterrein (Amsterdam)	Landtong/Nieuwe Meer (Amsterdam) K-Buurt (Amsterdam)

Tabel 1: Overzicht van startpunt van de onderzochte cases en invloed op definitieve ruimtegebruik.

Tijdelijk project of incrementele ontwikkeling? Over visie, grondprijzen, de rol van de markt en instituties

Het belang van een gezamenlijke visie op het gebied

Een belangrijke randvoorwaarde voor initiatieven om invloed uit te oefenen op het ruimtegebruik in een gebied op de langere termijn, is het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op de ontwikkeling van het gebied. Het formuleren van een visie lijkt op het eerste gezicht in strijd met het relatief open eindbeeld van incrementele ontwikkeling, maar blijkt in de casussen van groot belang om kleinschalige of tijdelijke projecten een meer blijvende plek te geven. Wanneer verschillende actoren op één lijn zitten wat betreft visie en motivatie, zien we minder onderlinge spanningen en zijn initiatieven beter in staat om zich samen sterk te maken ten opzichte van de gemeente of private eigenaar. Met name bij spontane incrementele ontwikkelingen is dit van belang: hier moeten initiatiefnemers immers deze partijen zien te overtuigen van de meerwaarde van hun initiatief om steun en een (vaste) plek te krijgen. Maar ook wanneer kleinschalige of tijdelijke projecten bewust worden ingezet door een overheid of private partij is, zien we dat een gedeelde visie belangrijk is om de initiatieven een blijvende invloed te laten hebben op het ruimtegebruik in een gebied.

Een voorbeeld van een ‘spontane’ incrementele ontwikkeling dat het belang van visievorming illustreert, is Landtong/Nieuwe Meer in Amsterdam. Dit gebied aan de rand van de stad is onderdeel van de Hoofdgroenstructuur en bestemd als gebied voor groene recreatie. Ondanks deze bestemming kwam woningcorporatie Rochdale, dat een jachthaven in het gebied bezat, in 2015 met het plan er een hotel neer te zetten. Daarmee zou de ontwikkeling van het gebied een heel andere richting in slaan. De kunstenaarskolonie Nieuw & Meer die sinds de jaren tachtig naast de jachthaven was gevestigd, voelde zich door deze plannen bedreigd en kwam (net als lokale watersportverenigingen) in het verweer. Met succes want de benodigde bestemmingsplanwijziging voor het hotel kwam er niet en de hotelplannen gingen van de baan. Het plan van Rochdale had de kunstenaars echter wel aan het denken gezet. Zij waren tot dan toe vooral naar binnen gericht, maar realiseerden zich dat ze niet langer in de luwte van de stad lagen en zich duidelijker tot de omgeving moesten gaan verhouden. Hierop werd een visie ontwikkeld op het gebied en de rol van de kunstenaarskolonie hierin als modern, artistiek stadspark. Door duidelijk aansluiting te zoeken bij de bestemming groene recreatie en andere gemeentelijke ambities, wist de kunstenaarskolonie haar positie te verstevigen. Het vormde een startpunt om met de gemeente en andere lokale belanghebbenden in gesprek te gaan, samen de visie verder uit te werken en mogelijke projecten te verkennen om hier invulling aan te geven.

Bij spontane incrementele ontwikkelingen is het voor initiatiefnemers dus van belang om zich duidelijk te positioneren en hun meerwaarde te laten zien. De visie die wordt uitgedragen is vaak sterk verbonden aan de toekomst van het gebied, al is dit niet altijd vanaf het begin het geval. Het kan ook gaan om een inhoudelijke visie, van waaruit gezocht wordt naar verbinding met andere partijen en een locatie. Dit zien we bijvoorbeeld bij Toentje, een initiatief van een sociaal ondernemer die een stadsmoestuin wilde ontwikkelen om groente voor de voedselbank te produceren én mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een zinvolle dagbesteding te geven. Nadat de ondernemer had aangeklopt bij de gemeente, werd een plek gevonden op een terrein van woningcorporatie Nijestee waar woningbouw was gepland maar stil was komen te liggen. Eenmaal op de plek bewees Toentje zodanig haar waarde voor de stad dat, toen Nijestee de ontwikkeling van de woonwijk weer op wilde pakken, de gemeente zich inzette om het initiatief op een andere locatie in de wijk een vaste plek te geven. rol spelen in de gemeentelijke planvorming voor de wijk en haar visie op de ontwikkeling ervan. Toentje ontwikkelde zich naast de tuin ook verder als sociale onderneming met een buurtrestaurant en streekmarkt in de naast de tuin gelegen industriepanden en legde het contacten met

welzijnsorganisaties in de wijk. De panden en het kleine industriegebiedje aan de Paradijsvogelstraat had de gemeente in eerste instantie slechts tijdelijk aan Toentje en andere creatieve ondernemers in bruikleen willen geven en op termijn marktconform willen verhuren. De eenduidige visie op de meerwaarde voor de wijk die Toentje wist uit te dragen was echter zodanig dat de gemeente besloot om het initiatief ook permanente plek te geven in de nabijgelegen panden. Stapsgewijs is zo van onderop een ander idee voor de ontwikkeling en het gebruik van de grond en de panden ontstaan. De gemeente begon het initiatief gaandeweg niet alleen als sociaal project waardevol te zien voor inwoners van Groningen maar ook als ingrediënt voor de toekomstige waardeontwikkeling van de wijk als geheel en daarmee als een goede investering in de ruimtelijk ontwikkeling van de stad.

Ook wanneer een incrementele ontwikkeling bewust door een overheid of private partij wordt ingezet, is een gedeelde visie van groot belang om blijvende resultaten te bereiken. Dit zien we bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van Buiksloterham in Amsterdam. De gemeente wilde dit voormalige industriële gebied ten noorden van het IJ transformeren tot gemengd woon-werkgebied. Toen grootschalig ontwikkelen door de crisis geen optie was, zijn zelfbouwkavels uitgegeven en is een tender opengesteld voor tijdelijke invulling van voormalige scheepswerf De Ceugel. Zo konden pioniers aan de slag in het gebied. Vanuit ondernemers en zelfbouwers ontstond het idee om Buiksloterham te ontwikkelen tot living lab voor een circulaire wijk. Hiertoe sloegen zij de handen ineen met de gemeente, het waterschap en diverse ontwikkelende partijen. Gezamenlijke ambities werden vastgelegd in een manifest. Hier zien we dus dat een particulier initiatief met een groot aantal partijen een duidelijke visie heeft gevormd voor een gebied. Doordat de gronduitgifte al eerder had plaatsgevonden, was het echter niet mogelijk om de ambities te vertalen naar bindende afspraken. Sommige ontwikkelende partijen stelden hun circulaire ambities bij toen de crisis voorbij was en er weer volop gebouwd kon worden. Toch kan gesteld worden dat het manifest veel vruchten heeft afgeworpen. Hierdoor zijn de duurzame ambities van de pioniers namelijk door een breder publiek in het gebied omarmd en zijn diverse innovatieve circulaire en duurzame projecten tot stand gekomen die het eerder geplande woon-werk programma voor Buiksloterham blijvend hebben verrijkt.

Niet in alle casussen die we onderzochten was sprake van een gedeelde visie op de ontwikkeling onder initiatiefnemers en grondeigenaar. Een voorbeeld van een ontwikkeling waar dit niet het geval was, is de Boeletuin in Amsterdam. In afwachting van campusuitbreiding stelde de Vrije Universiteit (VU) deze locatie, een voormalige schoolwerktuin, tijdelijk beschikbaar aan een bonte mix van groene initiatieven. Met een kantine inclusief kippen, moestuintjes, een paddenstoelenkwekerij en een plek voor educatieve activiteiten vormde het een bijzondere locatie waar onderzoek naar groen en gezondheid plaatsvond, studenten gingen lunchen, medewerkers van omliggende kantoren tot rust kwamen en veel borrels en feestjes werden georganiseerd. Nadat de beheerder van het terrein besloot vroegtijdig te stoppen, kwam het lot van de Boeletuin in handen van de VU te liggen. Die besliste dat de activiteiten – ondanks hun populariteit – zouden worden afgebouwd en ook niet elders in het gebied een plek zouden krijgen. Dit tot grote teleurstelling van betrokken medewerkers van de VU die de tuin in hun onderzoek hadden geïntegreerd en hadden gehoopt dat de tijdelijke functie en het grote succes ervan de VU zou doen overtuigen dat de campus niet compleet zou zijn zonder een tuin zoals de Boeletuin. De VU zag de tuin echter slechts als een tijdelijke invulling totdat de nieuwbouw van start zou gaan. Ook hadden de verschillende deelinitiatieven heel verschillende motieven om zich in de Boeletuin te vestigen: een laatste avontuur voordat het pensioen zou beginnen, een ruimte om een eigen bedrijf van de grond te krijgen dat ook ergens anders door zou kunnen groeien, een plek om te tuinieren voor bewoners uit de buurt, en tot slot een uithangbord en living lab voor de VU als belangrijke speler in onderzoek naar groen en gezond leven. De verdeeldheid en het feit dat slechts voor enkele initiatiefnemers hun missie en visie echt verbonden was aan het campusgebied lijken

belemmerend te hebben gewerkt bij het vormen van een gezamenlijke stem richting de VU om een plek op de campus te behouden. Dit heeft mogelijk meegespeeld in het feit dat de Boeletuin niet verder is gekomen dan een tijdelijk project.

Manoeuvreren met economische krachten

Een scherpe visie op de ontwikkeling van een gebied is nog geen garantie op een succesvolle incrementele ontwikkeling. Zoals we in de inleiding benoemden, spelen economische krachten een belangrijke rol bij incrementele ontwikkelingen. In verschillende casussen zien we dat tijdens de economische crisis ruimte (en noodzaak) ontstond om eerdere plannen open te gooien, maar dat deze weer verdween zodra de markt aantrok. We noemden hierboven Buiksloterham, waar tijdens de crisis ruimte ontstond voor duurzame pioniers en later niet alle partijen die het manifest hadden ondertekend aan de slag gingen met het circulaire gedachtegoed. Wie voor eigen gebruik met een duidelijk ideaal voor ogen aan de slag was gegaan, bleef over het algemeen wel vasthouden aan idealen. Wie vooral geld wilde verdienen na de crisis, kon de circulaire ambities zonder problemen naast zich neerleggen. Ook bij het Ebbingekwartier in Groningen speelden marktontwikkelingen een belangrijke rol. Nadat woningbouw op dit terrein tijdens de crisis werd uitgesteld namen een aantal lokale ondernemers het initiatief om het gebied een tijdelijke invulling te geven en daarmee de buurt op te waarderen – met veel succes. Ondernemers en kunstenaars zetten het gebied op de kaart met tijdelijke paviljoens en activiteiten maar waren niet in staat om ruimte te bemachtigen in de definitieve plannen die werden uitgevoerd nadat de economie weer aantrok. Het programma voor het gebied werd wel uitgebreid (met onder andere meer ruimte voor cultuur) maar vanwege marktconforme tarieven was hierbij voor de initiatiefnemers van het eerste uur niet langer plaats.

Ook wanneer een overheid doelbewust kiest voor incrementele ontwikkeling, kunnen marktontwikkelingen ertoe leiden dat deze strategie wordt aangepast. Het Havenstraatterrein, een binnenstedelijk, verouderd industrieterrein in Amsterdam-Zuid, is hier een voorbeeld van. Voor het Havenstraatterrein koos de gemeente ten tijde van de crisis voor de strategie om het gebied organisch (incrementeel) te ontwikkelen. Er was geen gedetailleerd eindbeeld opgesteld en men ambieerde om het bestaande industriële karakter en een deel van de ondernemers te behouden voor de plek. Zo werd gezocht naar een manier om de in het gebied gevestigde Museumtramlijn en het Trammuseum te behouden. In de loop van de tijd kwam deze aanpak onder druk te staan: de gemeente wilde versnellen om het nijpende woningtekort in Amsterdam op te lossen. Incrementeel ontwikkelen werd een luxe, *business as usual* met de gemeente aan het roer om snel tot een uitvoerbaar masterplan te komen kwam er voor in de plaats. De gemeente besloot dat de loods van de tramorganisaties moest wijken voor de nieuwbouwplannen, maar deze gingen hiertegen in beroep. En met succes: onlangs werden de gemeentelijke plannen door de Raad van State vernietigd omdat onvoldoende rekening was gehouden met de belangen van de tramorganisaties. Hierdoor zal de gemeente een nieuw plan moeten maken en wordt de ontwikkeling van het gebied weer uitgesteld.

Bovenstaande casussen laten zien dat economische krachten kleinschalige partijen en tijdelijke initiatieven kunnen verdringen. Het voorbeeld van het Havenstraatterrein laat ook zien dat er wel manieren zijn voor initiatieven en kleinere particulieren om hier tegenin te gaan. Naast de juridische stappen die de tramorganisaties namen, zien we in casussen ook alternatieve mogelijkheden om de door de economie aangestuurde bouwmachine tegen te houden. Een voorbeeld vinden we in de K-Buurt in Amsterdam, een buurt die al jaren wordt vernieuwd. Plannen voor woningbouw kwamen als gevolg van de crisis tijdelijk stil te liggen en werden in 2016 opnieuw opgepakt. Al snel ontstond er protest door een bewonersgroep, Hart voor de K-Buurt, die vond dat de buurt niet voldoende werd gehoord. Via diverse acties richting politiek en media wisten zij veel aandacht te krijgen. Na een

intensief participatieproces was Hart voor de K-buurt echter alsnog ontevreden over de manier waarop de buurt werd betrokken en kondigden zij een participatiestaking af. De gemeentelijke plannen kwamen hiermee stil te liggen. Uiteindelijk heeft de gemeente een uitzonderlijke stap gezet en Hart voor de K-Buurt budget ter beschikking gesteld om zelf de participatie te organiseren en met een plan voor het gebied te komen. Hier zien we dus dat een bewonersgroep via activisme grootschalige ontwikkelingen weet tegen te houden.

Ook overheden kunnen stappen ondernemen om incrementele ontwikkeling te beschermen tegen marktkrachten. Bijvoorbeeld door vroeg in de ontwikkeling, wanneer de prijzen relatief laag zijn, grond of gebouwen via koop of andere contracten langere tijd beschikbaar te maken voor kleinere, niet-professionele ontwikkelaars (burgers, kleine bedrijven). In Oosterwold, een gebied van 4300 hectare tussen Almere en Zeewolde, in de Metropoolregio Amsterdam, worden kavels aan particulieren uitgegeven die zij zelf mogen intekenen (vorm, plek en omvang zijn helemaal vrij). Dit maakt een kavel in potentie voor mensen met een kleinere beurs bereikbaar: zij kunnen de kavel kleiner tekenen. Als het gebied zich verder ontwikkelt, hoeven de pioniers niet het veld te ruimen. Wie later instapt bij hogere prijzen, kan met een kleinere kavel en een eenvoudiger huis misschien toch nog een plek veroveren terwijl die bij een ontwikkeling met een grote ontwikkelaar wellicht onbereikbaar was geworden. Of dit ook zo uitpakt, moet echter nog worden gezien: de eerste marktconforme prijsaanpassing is begin 2019 aangekondigd. Op het Marineterrein in Amsterdam is ruimte voor stapsgewijs ontwikkelen in een bestuursovereenkomst vastgelegd. Het Marineterrein is een geïsoleerd liggend militair terrein middenin de stad, in handen van het Rijksvastgoedbedrijf en gebruikt door het ministerie van Defensie. Sinds 2015 verlaat Defensie gefaseerd het terrein en krijgt het een nieuwe bestemming. Het Rijk en de gemeente Amsterdam werken hierbij samen en hebben Bureau Marineterrein aangesteld om uitvoering te geven aan de ontwikkeling, exploitatie en beheer van het gebied. In 2013, toen de bouwsector nog grotendeels stil lag, sloten zij een bestuursovereenkomst over de ambities en manier van ontwikkelen, waarbij is afgesproken dat de gebouwen op het terrein in elk geval tot en met 2021 worden verhuurd aan startups en creatieve bedrijven die richting geven aan het gewenste, innovatieve karakter van het gebied. Sinds enkele jaren neemt zowel vanuit de politiek als markt de druk om snel woningen op het terrein te realiseren toe. Door de bestuursovereenkomst wordt de incrementele ontwikkeling van het gebied voorlopig beschermd, al is niet zeker hoe dit na 2021 zal uitpakken.

Instituties doorbreken

Incrementeel ontwikkelen betekent een geheel nieuwe manier van werken, met andere spelers, regels en processen. Voor overheden betekent het een ware cultuuromslag: van project- naar procesmatig werken, van een controlerende naar een meer faciliterende houding, en van zelf aan het roer staan naar openstaan voor inzichten van buiten de organisatie. Het is vanzelfsprekend dat een dergelijke omslag niet zo maar wordt gemaakt en soms tot frustratie leidt bij betrokkenen. Dit zien we bijvoorbeeld bij de eerdergenoemde K-buurt, waar Hart voor de K-buurt breder en langduriger wilde meedenken over de ontwikkeling van de buurt dan mogelijk was binnen de kaders van het projectmatig werken dat door de gemeente Amsterdam wordt gehanteerd (Plaberum genaamd). Dit levert dan ook een hoop frustratie op bij de projectmanagers. Ook elders in Amsterdam lopen ambtenaren hier tegenaan (Spanjar et al., 2019). Het is van belang om nieuwe institutionele kaders te ontwikkelen voor hoe om te gaan met initiatieven die zelf ruimte willen ontwikkelen, zodat ambtenaren zich hierop kunnen beroepen en kan worden voorkomen dat alleen mondige buurtgroepen of initiatieven een invloedrijke positie krijgen. Overigens moeten niet alleen overheden maar ook initiatieven soms nog leren samenwerken. Dit geldt ook voor Hart voor de K-buurt: hoewel zij nu zelf met een plan mogen

komen, zullen zij zich op een constructieve en coöperatieve manier moeten gaan opstellen om de plannen werkelijk met de gemeente tot uitvoering te kunnen brengen.

Ook wanneer incrementele ontwikkeling een doelbewuste strategie is, zien we dat nog veel onduidelijk is over de gewenste houding en inzet van ambtenaren en de mogelijkheden om zaken door initiatiefnemers zelf te laten doen. In Oosterwold bij Almere tekenen bewoners niet alleen hun eigen kavel in maar leggen zij ook zelf wegen, riolering, straatverlichting en elektriciteit aan. De gemeente geeft enkel een set van spelregels mee aan initiatiefnemers. Het eindbeeld voor de gebiedsontwikkeling is zo relatief open. Dit vraagt echter veel van overheden en meer dan vooraf verwacht: zo bleken milieunormen voor waterkwaliteit te worden overschreden door de individuele behandelingsystemen voor afvalwater (iba's) die door bewoners worden geïnstalleerd, terwijl de gemeente zorgplicht heeft voor afvalwaterverwerking en nu dus alsnog moet ingrijpen. Voor het Waterschap blijkt de controle op de iba's die huishoudens in Oosterwold aanleggen, de kosten van controle op de waterkwaliteit enorm te verhogen. Naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie die medio 2019 wordt uitgevoerd, wordt de werkwijze waarschijnlijk op een aantal punten bijgesteld.

Incrementele ontwikkeling vormt op dit moment een experimentele niche die afwijkt van meer gebruikelijke werkwijzen in stedelijke ontwikkeling. Reflecteren op en leren van de ervaringen met deze experimenten, zoals we bij Oosterwold zien, is cruciaal voor het laten ontstaan van een geïnstitutionaliseerde incrementele werkwijze. Het lijkt verstandig experimenten zorgvuldig en bij voorkeur kleinschalig op te zetten, zodat potentiële risico's worden beperkt. Tevens is het van belang dat evaluaties onafhankelijk worden uitgevoerd en lessen breed worden gedeeld, zodat niet alleen ambtenaren betrokken bij de experimenten leren van opgedane ervaringen maar ook andere gemeenten hieruit lering kunnen trekken.

Lerend ontwikkelen in kleine stappen

Op basis van de resultaten uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat zowel 'spontane' als doelbewust ingezette incrementele ontwikkeling moeite heeft om vaste voet aan de grond te krijgen. Veel initiatieven worden na een tijdelijke fase beëindigd en de mate van invloed op meer lange termijn planvorming of invulling is vaak beperkt. Soms speelt opportunisme een rol en worden tijdelijke of kleinschalige initiatieven vooral ingezet om schot in de ontwikkeling te krijgen en het gebied alvast van waarde te voorzien, voordat meer grootschalige plannen kunnen worden uitgevoerd. Zelfs bij Toentje zou je kunnen zeggen dat de vraag waar de tuin zou mogen komen, door de gemeente is bepaald, niet vanuit een initiatief dat een bepaalde plek voor ogen had om iets te doen. Uiteindelijk zijn het investeringsbeslissingen én grondposities die bepalen welk grondgebruik ergens mogelijk is.

Een dergelijke (kritische) analyse mist echter het feit dat gemeenten continu afwegingen dienen te maken tussen diverse belangen. Gezien de woningvraag en -prijzen in de jaren na de crisis extreme hoogten aannamen in Amsterdam, is het ook begrijpelijk dat de gemeente locaties zoekt om woningen toe te voegen en geen tijd wil nemen om stapsgewijs te ontwikkelen. Bovendien zagen we ook diverse aanknopingspunten om incrementele ontwikkeling een meer blijvend karakter te geven. Bovenal lijkt het van belang om incrementele ontwikkeling los te breken van haar 'open en spontane' imago. In dit artikel maakten we duidelijk dat om een meer blijvende positie te verwerven, visievorming, overtuigingskracht, grondposities en heldere institutionele kaders van groot belang zijn. Daarmee is incrementele ontwikkeling misschien wel niet zo heel anders dan 'standaard' werkwijzen.

Wanneer een gemeente ook op langere termijn burgers en kleine ondernemers de kans wil geven om voor eigen gebruik en stapsgewijs een gebied te ontwikkelen, lijkt het sleutelen aan grondposities en

regels voor invulling van een gebied essentieel. Het organiseren van flexibiliteit in kavelomvang en laagdrempelig en vroegtijdig toestaan van niet-professionele ontwikkelaars (burgers, ondernemers) die voor eigen gebruik ontwikkelen, vormen handvaten voor de praktijk om ondanks institutionele beperkingen en markkrachten toch (kleine) stappen te zetten om nieuwe partijen een kans te geven meer stapsgewijs gebieden tot ontwikkeling te brengen. Een andere denkrichting kan zijn om een deel van het te ontwikkelen vastgoed buiten de markt te houden. Zoals gemeente Amsterdam dit al voor woningen doet (40-40-20) zou een dergelijke maatregel misschien ook voor bedrijfspanden en voorzieningen kunnen worden toegepast. Institutionele kaders die andere partijen een kans geven, zoals we zien in onder andere Buiksloterham en het Marineterrein zijn dus van belang, ook om de eigen gemeentelijke organisatie te dwingen anders te werk te gaan. Tevens zouden gemeenten een rol kunnen spelen in het helpen van ondernemers of initiatieven bij het professionaliseren door bijvoorbeeld te ondersteunen (in tijd en kennis) bij het ontwikkelen van een duurzaam business model en gezamenlijke visie.

Referenties

Buitelaar, E., S. Feenstra, M. Galle, J. Lekkerkerker, N. Sorel, & J. Tennekes. (2012). *Vormgeven aan de spontane stad. Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design.

Franke, S., J. Niemans & F. Soeterbroek (red.) (2015). *Het nieuwe stadmaken. Van gedreven pionieren naar gelijk speelveld*. Haarlem/Amsterdam: trancity*valiz.

Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.

Majoor, S. (2015). 'Big is Beautiful'? Kleinschalige stedelijke projecten voor een nieuwe eeuw. In: *EU@Amsterdam* (pp. 149-154). Amsterdam: AUP.

Rijksoverheid (2017). *De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/documenten/beleidsnota-s/2017/02/17/de-opgaven-voor-de-nationale-omgevingsvisie>

Spanjar, G., J. van Aanholt, F. Suurenbroek en S. Majoor (2019) *De heilige graal van democratische buurtontwikkeling*, *Rooilijn* 52(1), pp. 8-17.

Soeterbroek, F. (2016). *Organische stads- en gebiedsontwikkeling crisishype? Mooi niet!* <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/organische-stads-en-gebiedsontwikkeling-crisishype-mooi-niet/>

Ten Have, F. (2016). *Winnaar MCD-scriptieprijs: Niks organische gebiedsontwikkeling, kaders en visie hebben we nodig*. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/niks-organische-gebiedsontwikkeling-kaders-en-visie-hebben-we-nodig/>

Uittenbroek, C. (2014). *How mainstream is mainstreaming?: The integration of climate adaptation into urban policy*. Utrecht University.