Dilemma's bij Duurzame Revitalisatie van Bedrijventerreinen

in

Proceedings

'2nd Industrial Life'

Utrecht

2003

Kjell-Erik Bugge

Instituut Ruimtelijke Ordening en Milieu
Saxion Hogeschool IJselland

Proceedings of ‘2nd Industrial Life’, Utrecht
pp. 43-50, 2003

Dilemma’s bij Duurzame Revitalisatie van Bedrijventerreinen

Kjell-Erik Bugge[1]

Instituut ROM
Saxion Hogeschool IJselland

Inleiding.

Duurzaamheid is - en blijft - een ‘lastige’ uitdaging. Niet alleen worden wij gevraagd om na te denken over het oplossen van huidige problemen: dit moet ook gebeuren rekening houdend met wat toekomstige stakeholders zullen vinden van onze beslissingen. En omdat wij niet in de toekomst kunnen kijken, moeten wij preventief werken. Wij moeten proberen te voorkomen dat ingrepen vandaag leiden tot negatieve consequenties voor de toekomstige keuzevrijheid en leefbaarheid. Tenslotte vraagt het kiezen van de ‘beste’ oplossingen om integrale afwegingen waarin milieuprestatie, zorgvuldig ruimtegebruik en sociaal-economische ontwikkeling belangrijke peilers zijn. In dit zoek- en besluitvormingsproces is het belangrijk om de combinatie van complexiteit en dynamiek enerzijds goed te begrijpen en anderzijds een adequate manier te vinden om hiermee om te gaan.
Dit stuk beschrijft de keuzeproblematiek bij ontwikkeling van bedrijventerreinen door middel van een aantal dilemma’s en probeert tevens oplossingsrichtingen voor het omgaan met de dilemma’s aan te geven.

7 dilemma’s en 7 strategieën.

Kwaliteit nu of in de toekomst?
Revitalisatie van bedrijventerreinen richt zich vaak met name op het oplossen van huidige problemen. Zeer begrijpelijk en ook niet verkeerd. Tenslotte is het uitgangspunt voor een revitalisatie meestal ontevredenheid bij meerdere stakeholders zoals ondernemers, de gemeente en omwonenden. Ook het borgen van de verbeterde situatie krijgt steeds meer aandacht onder andere door het opzetten van Park Management organisaties. Het resultaat is idealiter een kwaliteitsniveau waarin ondernemersbelangen en leefbaarheid vanuit een win-win principe ingevuld zijn.
Anderzijds vraagt het duurzaamheidsdenken vooral om een lange termijn perspectief. Bij een revitalisatie dienen de consequenties en keuzemogelijkheden voor toekomstige stakeholders expliciet meegenomen te worden in de besluitvorming. Het mag duidelijk zijn dat ingrepen vandaag altijd een bepaalde mate van irreversibiliteit bevatten: soms ecologisch, vaak ruimtelijk en altijd economisch. Tevredenheid bij stakeholders vandaag met een bepaald kwaliteitsniveau geeft dus geen garantie voor toekomstige tevredenheid.
Is er een strategie beschikbaar voor het omgaan met dit dilemma? Ten eerste vraagt deze problematiek nadrukkelijk om het werken vanuit een heldere visie. Basis voor de visie wordt gelegd door het zo concreet mogelijk schetsen van een ambitieus toekomstbeeld. Door middel van alternerend en iteratief backcasting gecombineerd met het vooruit werken door middel van lineaire scenario-ontwikkeling, kunnen korte tot middenlange termijn maatregelen en lange termijn ontwikkelingsrichtingen gefaseerd en parallel ingevuld worden. Dit mag beschouwd worden als een continu proces: geen eenmalige exercitie.

Integraal of afzonderlijk (beleids)thematisch?
Verouderde terreinen hebben vaak te maken met veel problemen met een bijhorende grote diversiteit aan effecten. De effecten zijn zelden beperkt tot één beleidsveld. Ruimtelijke problemen kunnen bijvoorbeeld consequenties hebben zowel voor de economische ontwikkeling als voor milieuprestatie. Ondernemers en gemeente hebben beide belang bij het oplossen van de problemen, maar het perspectief is uiteraard (gedeeltelijk) verschillend. De gemeente wordt geacht op een zorgvuldige en transparante manier het totale belang van de lokale samenleving te behartigen, terwijl de ondernemers hierin geen expliciete verantwoordelijkheid kennen. Deze bijzondere positie van de gemeente leidt tot [1]een noodzaak tot zowel interne – als externe afstemming tussen beleidsvelden en doelen.
In de praktijk wordt er bij revitalisaties vaak gewerkt met een (beleids)thematische aanpak. De integraliteit kan hierdoor snel 'gereduceerd' worden tot een optelsom van maatregelen die een bepaalde bijdrage leveren aan de sectorale beleidsdoelen en tegelijk tegemoet komen aan de wensen van de ondernemers. Tegenover de thematische benadering staat de integrale aanpak als de - in principe - ideale oplossing. Helaas is het identificeren en vervolgens kwantificeren van synergie - en antagonisme-effecten bij het samenstellen van revitalisatiescenario's niet alleen een kwestie van voldoende tijd beschikbaar stellen. Ook bij de noodzaak, betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van deze kwantitatieve bepalingen kunnen vraagtekens geplaatst worden.
Een strategie voor het omgaan met dit dilemma probeert voordelen van de thematische en de integrale aanpak te combineren. Bij de thematische aanpak verdient ten eerste het transparanter maken van de manier waarop beleidsdoelstellingen doorwerken in ambities voor de revitalisatie meer aandacht. Specifiek is een open besluitvormingsproces rond het vaststellen van randvoorwaarden versus variabelen waaraan doelstellingen gekoppeld worden van aanzienlijk belang. Juist in dit – mogelijk vaker terugkerende - stadium van het proces heeft een integrale benadering duidelijk toegevoegde waarde. Een open discussie over relatieve prioriteit voor (beleids)doelen richt impliciet de aandacht op mogelijkheden voor synergie en maakt het scherper formuleren van een ambitieniveau haalbaar.

Duurzaamheid als proces of inhoud?
Besluitvorming is uiteraard een proces: een proces dat uiteindelijk leidt tot inhoudelijke resultaten waarover stakeholders min of meer tevreden zijn. Het proces kan dus niet los gezien worden van inhoud. Anderzijds lijkt de toenemende belangstelling voor procesarchitectuur en - management aan te geven dat expliciete aandacht hiervoor noodzakelijk - of tenminste wenselijk - is. Het zoeken naar een goede balans tussen inhoud en proces is een uitdaging voor elke projectmanager: zo ook bij de revitalisatie van bedrijventerreinen.
Ook de ontwikkelingen in het duurzaamheidsdenken kent een grote diversiteit aan definities en meningen (beliefs) hierover. Aan de ene kant staan de voorstanders van de procesaanpak. Duurzaamheid wordt vooral gezien als een ontwikkelingsproces waardoor het doel vooraf niet vast te stellen is. Aan de andere kant staan wetenschappers en beleidmakers die het mogelijk achten om duurzaamheid uit te drukken in inhoudelijke regels en zelfs meetbare indicatorsets. Deze aanpak vereist uiteraard een expliciete en transparante normatieve basis.
Hoe kunnen wij omgaan met dit dilemma? Is de enige mogelijkheid het vereenvoudigen van de complexiteit door bijvoorbeeld duurzaamheid te beperken tot ecologische aspecten? Hierover zijn de meningen zowel nationaal als internationaal duidelijk verdeeld. Indien een brede ('People, Planet, Profit') definitie gehandhaafd wordt, zou een werkbare strategie gebouwd kunnen worden op enkele richtinggevende principes waarover redelijke overeenstemming lijkt te bestaan. Ten eerste betreft dit het meenemen van consequenties voor keuzevrijheid en mogelijkheid voor toekomstige generaties om in hun behoeftes te voorzien in de besluitvorming. Dit houdt concreet in dat naast het nastreven van de tevredenheid van huidige stakeholders, probeert men tevens rekening te houden met tevredenheid van toekomstige stakeholders. Het tweede principe is een directe uitwerking hiervan: namelijk preventief (integraal) werken. Tenslotte is het principe van continu verbeteren noodzakelijk. Duurzame revitalisatie - en later het borgen van vitaliteit - wordt nagestreefd door continue besluitvormingsprocessen.

Structuur of flexibiliteit?
Bedrijventerreinen hebben een heldere structuur nodig. Zonder structuur wordt een terrein snel onoverzichtelijk, ontoegankelijk en onaantrekkelijk. De kwaliteit van de ruimtelijke inrichting is vaak een belangrijk knelpunt op verouderde bedrijventerreinen. Met name betreft dit ontsluiting, infrastructuur op het terrein en hoe de kavels benut worden. De ruimtelijke problemen worden – niet onverwacht – meestal aangepakt door middel van ruimtelijke ingrepen. Hierbij staat een nieuw ontwerp centraal en is tevens vaak het intensiveren van het ruimtegebruik een expliciet doel. Anderzijds vormt structuur een belemmering voor het adequaat in kunnen spelen op dynamiek en veranderende (vestigings)eisen. Op bestaande bedrijventerreinen zijn ruimtelijke randvoorwaarden sterk bepalend voor het zoeken naar oplossingen. Juist het vergroten van flexibiliteit zou daarom vanuit duurzaamheidsoptiek wenselijk zijn.
Voor dit dilemma lijkt met name zorgvuldig ruimtegebruik aan te sluiten bij de behoefte. Dit betekent altijd maatwerk waarin een goede dynamische mix van flexibel bouwen, tijdelijk gebruik en intensief - , extensief - en meervoudig ruimtegebruik centraal komt te staan. Het faciliteren en managen van dit proces is een gemeenschappelijke uitdaging voor ondernemers en gemeente.

Duurzaamheid op hoog of laag schaalniveau?
Een revitalisatieproces wordt meestal gezien als ruimtelijk beperkt tot het bedrijventerrein en de directe omgeving, hoewel er uiteraard ook uitzonderingen zijn zoals bijvoorbeeld ontsluitingsvraagstukken. Effecten van revitalisaties op de sociaal-economische ontwikkeling en de milieuprestatie zullen wel nadrukkelijk voelbaar kunnen zijn op hogere schaalniveaus.
Het succes van revitalisatie van bedrijventerreinen is sterk afhankelijk van medewerking en medefinanciering door de ondernemers. Dit resulteert snel in een mix van oplossingen beperkt tot kavel - en (deel)terreinniveau waarvoor voldoende (financieel) draagvlak kan worden gevonden. Indien hogere schaalniveaus betrokken worden in het keuzeproces, zullen andere prioriteiten gesteld kunnen worden. Omgevingskwaliteit van een terrein wordt bijvoorbeeld door gemeente en bewoners belangrijk geacht. Verder zal de gemeente een revitalisatie als onderdeel van een lange termijn stadsontwikkeling zien. Op regionaal niveau, tenslotte, worden afwegingen gemaakt ten aanzien van werkgelegenheid en diversiteit aan bedrijvigheid. De voor – en nadelen voor elk schaalniveau kunnen in principe allemaal gelijk zijn, maar in de praktijk komt dit uiteraard zelden voor.
De kernelementen van een geslaagde strategie voor het omgaan met dit dilemma zijn *samenwerking* en c*onsequentiebepaling*. Samenwerking tussen lokale en regionale stakeholders maakt het mogelijk om op een zorgvuldige manier alle belangen mee te nemen in het keuzeproces. De consequentiebepaling is bedoeld voor het transparant maken van effecten voor de verschillende stakeholders en schaalniveaus.

Ideale of acceptabele situatie?
In een revitalisatieproces is het – uiteraard nobele – uitgangspunt het realiseren van een ‘ideale’ situatie. Meestal wordt dit gezien als een expliciete win-win situatie voor alle belangen en betrokken partijen. Verlies wordt niet acceptabel gevonden en misschien wordt zelfs impliciet ervan uitgegaan dat ‘win-win’ synoniem is met ‘even veel winst voor alle partijen’. Het bijhorende procesdoel wordt vaak gezien als het bereiken van consensus.
In de praktijk blijven hoge initiële ambities zelden overeind. De hoeveelheid betrokken partijen en de noodzaak tot het afwegen van belangen leiden tot een resultaat waar de partijen zich in kunnen vinden: een acceptabel, maar niet ideaal resultaat. Acceptatie zal gepaard kunnen gaan met teleurstelling over het resultaat, maar misschien nog sterker over de efficiency van het proces: geïnvesteerde tijd en inspanning worden snel gezien als onevenredig groot vergeleken met de uitkomsten.
Voor dit dilemma bieden procesarchitectuur en – management goede aanknopingspunten voor het bouwen van een strategie. Zo kan het vroegtijdig in kaart brengen van belangen, ideaalbeelden en absoluut onacceptabele opties (die bijvoorbeeld in negatieve zin de core-values van een partij beïnvloeden) voor de verschillende stakeholders, voorkomen dat conflicten in een – te - late stadium ontdekt worden. Vanuit een gemeenschappelijk vertrekpunt van acceptabele oplossingsrichtingen, kan een realistisch ambitieniveau geformuleerd worden. Zorgvuldig procesmanagement werkt in de verlenging hiervan, door enerzijds na te streven dat geformuleerde ambities overeind worden gehouden en anderzijds – indien nodig – de nodige flexibiliteit in te bouwen voor het opvangen van wijzigingen in participatie van stakeholders en/of belangen.

Kiezen of (ver)delen?
Allocatie van - beperkte - middelen is altijd aan de orde. Keuzes moeten worden gemaakt: niet alle problemen kunnen tot volle tevredenheid van alle stakeholders (meteen) opgelost worden. Bij revitalisatie van één bedrijventerrein kan het verdelen van beschikbare middelen bijvoorbeeld een goede manier zijn voor het aanpakken van meerdere kleine knelpunten waardoor tegelijk draagvlak gecreëerd kan worden voor grotere lange termijn ontwikkelingen. Op nationaal niveau stimuleert een brede verdeling van middelen met name bewustwording en nieuwe initiatieven.
Anderzijds vraagt een revitalisatie om duidelijke keuzes voor de lange termijn. Grotere infrastructurele ingrepen of zelfs het verplaatsen van bedrijven kunnen noodzakelijk zijn. Alle andere ontwikkelingen zullen in belangrijke mate afhankelijk zijn van – en afgestemd moeten worden op – deze plannen. De middelen zullen gericht uitsluitend hiervoor ingezet worden. Keuzes maken is verder noodzakelijk voor het realiseren van voldoende diversiteit in aanbodskwaliteit aan vestigingslocaties op regionaal - en landelijk schaalniveau.
Interessante trefwoorden voor een succesvolle strategie zijn *afwisseling* en *leerprocessen*. Een brede allocatie van middelen kan een hele goede manier zijn voor het op gang krijgen van een proces van creativiteit en verbetering. De impliciete (financiële) risico's van het niet-bedoelde kopiëren (d.w.z.: gefinancieerd als nieuwe ontwikkeling) en het herhaaldelijk 'het wiel opnieuw uitvinden' kunnen gedeeltelijk ondervangen worden door tussentijdse bijsturing. Na een bepaalde tijd kunnen veelbelovende concepten diepgaand uitgewerkt worden voor een geselecteerd aantal cases, terwijl 'state of the art' maatregelen alleen gedissemineerd en geborgd hoeven te worden. Een dynamische afwisseling – en dus ook evenwicht - tussen het kiezen voor de grote knelpunten en/of 'high-potentials' versus de brede aanpak, maakt in principe snelle leerprocessen mogelijk. Cruciaal is wel dat leerprocessen zorgvuldig gemanaged worden om te voorkomen dat ervaringen uitsluitend in een 'kleine kring' bekend blijven: dit vereist aandacht op metaniveau voor het ten eerste extraheren van projectoverstijgende 'best practises' en ten tweede het ontwikkelen van bijpassende disseminatie-instrumenten.

Conclusie
Revitalisatieprocessen kunnen benaderd worden als continu besluitvorming. Bij deze keuzeprocessen worden afwegingen gemaakt die van groot belang zullen zijn voor de toekomst: niet alleen voor de individuele bedrijventerreinen, maar voor de totale ontwikkeling van gemeenten en regio's. Het consensusdenken en het zoeken naar zogenaamde win-win situaties zijn belangrijke peilers geweest voor revitalisatieprocessen in Nederland. Hierin schuilt uiteraard impliciet het gevaar van een zwak compromis.
Door keuzes te presenteren als dilemma's, wordt een open discussie over het relatieve belang van belangen, normen en waarden mogelijk. Strategieën kunnen gekozen worden die in overeenstemming zijn met geformuleerde ambitieniveaus en prioriteiten. Voor het scherp stellen van belangrijke dilemma's, biedt het concept 'duurzaamheid' een kader en concrete handvatten. Met name betreft dit het expliciet aandacht vragen voor integrale beoordelingen waarin de effecten van besluitvorming vandaag op toekomstige keuzevrijheid en tevredenheid van stakeholders meegenomen worden: duurzaamheid als richtlijn voor het realiseren van toekomstkwaliteit.

1. Correspondentie:
   Kjell-Erik Bugge, Instituut ROM, Saxion Hogeschool IJselland, Postbus 501, 7400 AM Deventer,
   E-mail: k.e.bugge@saxion.nl