

# **Zonder Bruggenbouwers Geen Integrale Gebiedsontwikkeling: De Cases A2 Maastricht en Caterham Barracks**

Dit artikel is verschenen als:

Van Meerkerk, I.F. & Verweij, S. (2014). Zonder Bruggenbouwers Geen Integrale Gebiedsontwikkeling: De Cases A2 Maastricht en Caterham Barracks. [\*ROmagazine\*](#), 32 (10), 37-39.

# **Zonder Bruggenbouwers Geen Integrale Gebiedsontwikkeling: De Cases A2 Maastricht en Caterham Barracks**

## **Podium**

Integrale gebiedsontwikkeling biedt kansen voor het beter benutten van schaarse ruimte en het realiseren van economische voordelen. Daarnaast kan het zorgen voor meer betrokkenheid bij en een breder maatschappelijk draagvlak voor ruimtelijke ontwikkeling. Maar integrale gebiedsontwikkeling is complex en het vraagt van partijen met uiteenlopende belangen en denkbeelden dat ze met elkaar communiceren, elkaar begrijpen en tot gezamenlijke besluitvorming komen. Bruggenbouwers vervullen hierin een belangrijke rol, laat recent onderzoek zien. Wie zijn deze bruggenbouwers, wat doen ze, en hoe helpen ze integrale gebiedsontwikkeling succesvol te realiseren?

Om integrale gebiedsontwikkeling tot stand te brengen is samenwerking nodig tussen belanghebbende partijen uit het publieke, het private en het maatschappelijke domein. Zo werken Rijkswaterstaat, gemeenten, provincie en aannemers bij de A2 Maastricht samen aan de ondertunneling van de snelweg gecombineerd met landschap- en vastgoedontwikkeling. Een verknoping van de functies infrastructuur, landschap en wonen, waarbij ook burgers en bedrijvenplatforms in de planning en uitvoering zijn betrokken (zie ook *ROmagazine september 2011* en *ROmagazine september 2012*).

Een mooi voorbeeld in het buitenland is de integrale gebiedsontwikkeling rondom de Caterham Barracks. Ook hier vindt samenwerking plaats over de grenzen van het publieke, het private en het maatschappelijke domein. De Caterham Barracks is een gebied van ongeveer 23 hectare gelegen in Caterham, een kleine stad met ongeveer 21.000 inwoners, nabij Londen. Aanvankelijk zou er woningbouw komen in het midden en hoge marktsegment op de plek waar de militaire barakken in 1995 dicht waren gegaan. Dankzij een bewonersinitiatief om de historische waarde van het gebied te beschermen en een succesvolle lobby bij de gemeenteraad werd de sloop van de gebouwen voorkomen.

## **Samenspel**

Vanaf dat moment werd de herontwikkeling van de Caterham Barracks een samenwerkingsproces tussen bewoners, de private ontwikkelaar en de lokale overheid. Er werd een integraal plan voor het gebied vormgegeven waarin verschillende ruimtelijke functies in onderlinge samenhang een plek hebben gekregen: de bouw van nieuwe woningen, de ontwikkeling van gemeenschapsfaciliteiten (onder andere op het gebied van sport, kunst en educatie) en het behoud van de cultuurhistorische gebouwen. Interessant is verder dat de

bewoners via een trustmodel de gemeenschapsfaciliteiten in eigendom hebben en de vormgeving en het beheer op zich hebben genomen.<sup>1</sup>

Het succes van integrale projecten als de A2 Maastricht en de Caterham Barracks hangt samen met het vermogen om verschillen tussen partijen uit verschillende domeinen te overbruggen. Dit gaat niet vanzelf en zeker niet zonder slag of stoot. Betrokken partijen hebben uiteenlopende belangen en denkbeelden. In beide projecten spelen bepaalde personen hierbij een sleutelrol. Personen die verbindingen over de grenzen van publieke, private en maatschappelijke domeinen weten te leggen, zoals ook het promotieonderzoek naar *Boundary Spanning in Governance Netwerken* in stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten (Van Meerkerk, 2014) laat zien. Het samenspel tussen verschillende bruggenbouwers uit de maatschappelijke, private en publieke domeinen heeft een sterk positief effect op de integraliteit en de effectiviteit van deze projecten, en op het vertrouwen tussen betrokken partijen.

## **Verbindende competenties**

Bruggenbouwers, ook wel *boundary spanners* genoemd, bezitten bijzondere verbindende competenties en een groot netwerk. Het zijn personen die actief werken op de grens van hun organisatie en ze weten belangen, denkbeelden en activiteiten over hun eigen organisatiegrens te vertalen tussen domeinen. Zij verstaan de taal en begrijpen de werkwijze van verschillende werelden, zoals die van de overheid en die van meer informele netwerken binnen de lokale burgergemeenschap (zoals een bedrijvenplatform in de A2 Maastricht). Zij hanteren een holistisch perspectief op gebiedsontwikkeling en ze zijn in staat verschillende belangen met elkaar te versmelten. De bruggenbouwers bevinden zich veelal binnen de overheid. Ze zijn in staat om mogelijkheden voor het opbouwen van samenwerking tussen organisaties uit verschillende domeinen te herkennen, benutten en faciliteren. Ze hebben een sterk ontwikkeld gevoel voor de andere kant van de organisatiegrens. Louis Prompers, directeur van het Projectbureau A2 Maastricht, is zo iemand. In interviews (Verweij, 2012) is hij al eens beschreven als een man met gevoel voor de gevoeligheden in de stad, die de belangen van burgers en bedrijven kent. Managers bij zowel Rijkswaterstaat als de Gemeente Maastricht vertelden dat hij het projectbureau heeft gekweekt tot een organisatie waarin, zo lijkt het haast, de managers zich meer 'Projectbureau' dan 'Rijkswaterstaat' of 'Gemeente' voelen. Ook tussen het private consortium Avenue2 en het publieke partnerschap is er een gevoel van 'ons project' met een open projectcultuur. Uit een analyse van het project (Verweij & Gerrits, 2014) bleek dat deze verknopingen en wederzijdse gevoelens 'voor

---

<sup>1</sup> Een Community Land Trust is een organisatie zonder winstoogmerk die eigendommen bezit, ontwikkelt en beheert ten gunste van de lokale gemeenschap. Het is een non-profitorganisatie in de vorm van een coöperatie. De trust heeft grond in eigendom en verkoopt of verhuurt de gebouwen op de grond aan particulieren. De *Community Land Trust* is een Angelsaksische rechtsvorm die groeit aan populariteit. De trust heeft een tripartiet beheer waarin eigenaars, bewoners uit de buurt en vertegenwoordigers van het algemeen belang (overheidsinstellingen) zitting hebben.

de andere kant' tussen Rijkswaterstaat, Gemeente en Avenue2 cruciaal zijn voor de succesvolle realisatie van de A2 Maastricht.

## **Mobiliseren**

In het Caterham Barracks project zien we zowel bruggenbouwers aan maatschappelijke als aan private en publieke kant. De voorzitter van het bewonersinitiatief wist vroegtijdig kansen te herkennen om de ontwikkeling van het gebied, dat richting primaire inzet op huizenbouw ging, te verbinden met de cultuurhistorische waarde van het gebied en met de vitalisering van de lokale gemeenschap. Door zijn voormalige ervaring als raadslid kende hij de weg binnen de lokale politiek en de lokale overheid. Daarnaast was hij sterk verankerd in het lokale netwerk van maatschappelijke en private ondernemers. Hierdoor wist hij, in samenwerking met een ambtenaar, een grote groep bewoners te mobiliseren om zich uit te spreken en mee te denken over de toekomstige inrichting van hun gebied. De lokale overheid stond open voor de groep van actieve bewoners. In coproductie tussen de overheid en de burgers ontstonden vier scenario's voor de toekomstige inrichting van het gebied. Deze vier scenario's werden ter stemming voorgelegd aan de lokale gemeenschap. Zij koos het scenario met de minste woningbouw en de meeste gemeenschapsfaciliteiten. Dit winnende scenario vormde het kader voor de private ontwikkelaar, die alleen van de kaders kon afwijken als de gemeenschap hiermee akkoord zou gaan.

De integrale gebiedsontwikkeling in Caterham vroeg om aanpassingsvermogen van de private ontwikkelaar. Deze durfde het aan om de visie op het gebied in samenwerking met de bewonersgroep nader vorm te geven, financieel haalbaar en uitvoerbaar te maken. In opdracht van de private ontwikkelaar werd onder begeleiding van professionele procesmanagers en een architect een community planningsweekend georganiseerd. Met interactieve ontwerpessies ging een bredere groep bewoners en maatschappelijk ondernemers met ontwerpers en de private ontwikkelaar aan de slag. Het resultaat was dat bewoners zich niet meer blind staarden op het voorkomen van nieuwe huizen in het gebied, maar vooral de kansen in het realiseren van gemeenschapsfaciliteiten gingen zien. Tegelijkertijd ging de bewonersgroep zich bezighouden met de organisatie van het toekomstige beheer van de gemeenschapsfaciliteiten.

## **Co-creatie**

In het Caterham Barracks project zijn de betrokken partijen vanuit het publieke (de lokale overheid), het private (de ontwikkelaar) en het maatschappelijke domein (het bewonersinitiatief) erin geslaagd om co-creatie te realiseren. Dit ging gepaard met wederzijdse aanpassing en oog voor ieders deelbelangen. Zo was de private ontwikkelaar bereid om een interactief ontwerpproces aan te gaan en hierbij verschillende ruimtelijke functies te overwegen. Tegelijkertijd kon het plan financieel haalbaar en winstgevend gemaakt worden.

De lokale overheid nam een faciliterende rol aan en durfde ruimte te geven aan de lokale bewonersgroep in het planproces. De bewonersgroep committeerde zich aan het proces en nam verantwoordelijkheid voor het beheer van de gemeenschapsfaciliteiten. De voorzitter van de bewonersgroep nam een sterke bruggenbouwende leiderschapsrol op zich. Hij legde verbindingen tussen organisaties en bewoners uit de lokale omgeving en de lokale overheid. Hij was zowel sterk verbonden met de lokale gemeenschap als met het bestuurlijke en het politieke domein vanwege zijn eerdere werkervaring binnen de lokale overheid. Dit leverde hem niet alleen een verscheidenheid aan contacten op, maar ook de nodige kennis over hoe het bestuurlijke en politieke systeem werkt. In samenwerking met andere bruggenbouwers aan de kant van de lokale overheid en aan de kant van de private ontwikkelaar, werd het planproces ingebed binnen het politieke, private en maatschappelijke domein. Dit zorgde zowel voor inhoudelijke als procesmatige steun voor de plannen.

Het verbinden van ruimtelijke functies om integrale gebiedsontwikkeling tot stand te brengen vraagt dus om het doorkruisen van het publieke, private en maatschappelijke domein. Dit is geen sinecure, want het planologisch systeem is juist veelal ingesteld op functie- en domeinscheiding. Zo zijn verschillende departementen of overheden verantwoordelijk voor verschillende ruimtelijke functies, en gaat het bij publiek-private samenwerking vaker om verantwoordelijkheden en risicoverdeling in plaats van deling. Bruggenbouwers die de taal van de verschillende domeinen begrijpen en die verbindingen kunnen leggen over de domeingrenzen heen, spelen daarom een cruciale rol. Zonder bruggenbouwers geen succesvolle integrale gebiedsontwikkeling.

## **Referenties**

- Van Meerkerk, I. (2014). *Boundary spanning in governance netwerken: Een studie naar de rol van boundary spanners en hun effecten op democratische throughput legitimiteit en prestaties van governance netwerken*. Proefschrift. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van Meerkerk, I., Boonstra, B. & Edelenbos, J. (2013). Self-organization in urban regeneration: A two-case comparative research. *European Planning Studies*, 21(10), 1630-1652.
- Verweij, S. & Gerrits, L.M. (2014). How satisfaction is achieved in the implementation phase of large transportation infrastructure projects: A qualitative comparative analysis into the A2 tunnel project. *Public Works Management & Policy*.
- Verweij, S. (2012). Management as system synchronization: The case of the Dutch A2 Passageway Maastricht project. *Emergence: Complexity & Organization*, 14 (4), 17-37.