

VRIJE ARTIKELEN

Stadslabs als experimentele tussenruimte: nieuwe waardenafwegingen in stedelijke ontwikkeling*

Lieke Oldenhof, Sabrina Rahmawan-Huizenga, Hester van de Bovenkamp & Roland Bal^{1**}

Er bestaat een lange traditie van burgerparticipatie waarbij burgers deelnemen in beleidsvorming of zelf publieke diensten co-produceren. Recentelijk is er echter een nieuwe participatievorm in opkomst in steden: het stadslab. Stadslabs zijn tijdelijke partnerschappen tussen burgers in het maatschappelijk middenveld, marktpartijen en de overheid waarbij expliciet gekozen is voor een experimenterende werkwijze om stedelijke uitdagingen te lijf te gaan. De verwachting is dat de dynamiek in stadslabs als 'experimentele tussenruimte' leidt tot innovatieve experimenten en oplossingen voor stedelijke vraagstukken, zoals leefbaarheid in achterstandsbuurten of de energietransitie. Tegelijkertijd kan de experimenterende werkwijze ook vragen opleveren op het gebied van publieke waarden zoals legitieme besluitvorming en verantwoording.

Omdat stadslabs een relatief nieuw fenomeen zijn, is niet bekend hoe partijen met deze vragen omgaan. Op basis van een kwalitatieve studie van stadslabs in Rotterdam beantwoorden we de vraag: welke waardenafwegingen worden gemaakt in de tussenruimte van stadslabs en welke nieuwe institutionele regels er ontstaan om met deze waardenafwegingen om te gaan? We onderscheiden de volgende waardenafwegingen: (1) professionaliteit versus inclusiviteit, (2) pragmatisme versus activisme, (3) financieel versus maatschappelijk rendement, en (4) experimenteren versus verantwoording. Nieuwe institutionele regels om met deze afwegingen om te gaan kunnen de legitimiteit van besluitvorming vergroten, maar zijn tegelijkertijd een risico voor het behoud van het open en experimenterende karakter van stadslabs.

* Wil je meer weten over stadslabs? Luister dan de pod-cast series 'Stadslabs. Experimenteren in het openbaar bestuur' van de Universiteit Twente en de Erasmus School of Health Policy & Management (ESHPM). In deze podcast serie interviewt bestuurskundige Willem-Jan Velderman kwalitatieve onderzoekers van ESHPM die participatieprocessen in stadslabs onderzocht hebben: Sabrina Huizenga-Rahmawan, Lieke Oldenhof en Hester van de Bovenkamp. De podcast is op spotify te beluisteren: <https://open.spotify.com/show/4YNFosWxs05rXOa7S1gmFv?si=SKYCLRBHsG0JJ0oOiBE4w>.

** Dr. L.E. Oldenhof is universitair hoofddocent Antropologie van de Veranderende Verzorgingsstaat, Erasmus School of Health Policy & Management, Erasmus Universiteit Rotterdam. S. Rahmawan-Huizenga MSc is PhD-student, Erasmus School of Health Policy & Management, Erasmus Universiteit Rotterdam. Prof. dr. H.M. van de Bovenkamp is hoogleraar Patiëntwetenschappen, Erasmus School of Health Policy & Management, Erasmus Universiteit Rotterdam. Prof. dr. R.A. Bal is hoogleraar Beleid en Bestuur van de Gezondheidszorg, Erasmus School of Health Policy & Management, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Lieke Oldenhof, Sabrina Rahmawan-Huizenga, Hester van de Bovenkamp & Roland Bal

1. Introductie

Steeds vaker worden stadslabs opgericht om stedelijke uitdagingen, zoals energietransities, leefbaarheid en de herontwikkeling van probleemgebieden, aan te pakken. Stadslabs hebben belangrijke overeenkomsten met andere burgerparticipatievormen. Net als deliberatieve initiatieven zoals burgertoppen hebben ze de intentie om gebruik te maken van kennis in de samenleving (Michels & Binnema, 2016). En vergelijkbaar met activiteiten die onder de noemer ‘doe’-democratie worden geschaard, werken ook in stadslabs burgers samen met maatschappelijke partijen om zelf publieke diensten te co-produceren, zoals onderhoud van groenvoorzieningen of bibliotheken (Bakker et al., 2011; Michels, 2018). Echter, stadslabs hebben een specifieke insteek, waarbij de nadruk ligt op het proces van het stapsgewijs experimenteren en leren van bepaalde interventies, kennisdeling en innovatie in een afgebakend geografisch gebied (Bulkeley et al., 2016; Voytenko et al., 2016; Bulkeley et al., 2019). Stadslabs fungeren daarbij als een ‘beschermde’ ruimte waarin bestaande targets and protocollen tijdelijk los kunnen worden gelaten.

Veel studies naar stadslabs zijn beschrijvend of evaluatief van aard. Zij brengen de verschillende eigenschappen en participatievormen van labs in kaart en beoordelen de bijdrage aan innovatie en transformatie (Nyström et al., 2014; Evans, 2016; Dekker et al., 2017; Steen & Van Bueren, 2017; Puerari et al., 2018). In reactie op deze literatuur, die vaak het hoopvolle potentieel van urban labs centraal stelt, zijn er auteurs die oproepen om meer aandacht te besteden aan de complexe politieke en normatieve afwegingen die in labs worden gemaakt (Karvonen & Van Heur, 2014; Bulkeley et al., 2016; Rahmawan-Huizenga & Ivanova, 2022). In lijn met Bulkeley et al. (2016) kiezen we daarom voor een kritische benadering door stadslabs te typeren als een nieuwe vorm van urban governance met politieke consequenties:

“The practices commonly associated with ULL [Urban Living Labs] – of partnership, participation, learning, data mining – are not neutral mechanisms but central ways in which governing is achieved and in shaping the possibilities for transformative processes.” (Bulkeley et al., 2016, p. 16)

Door stadslabs te beschouwen als een vorm van urban governance, kunnen we onderzoeken welke nieuwe waardenafwegingen worden gemaakt en wat hiervan de consequenties zijn. Mogelijke waardenafwegingen kunnen uiteenlopen van participatie versus efficiency tot legitimiteit versus effectiviteit. In toenemende mate worden deze waardenafwegingen gemaakt in nieuwe governance vormen zoals stadslabs, in aanvulling op – of zelfs in plaats van – meer traditionele politieke fora, zoals gemeenteraden (Hajer, 2003; Bovens, 2005). Het is daarom belangrijk om te onderzoeken welke afwegingen dit zijn, hoe ze worden gemaakt en welke institutionele spelregels er ontstaan om de legitimiteit daarvan te waarborgen. Dit laatste is van belang om te voorkomen dat besluitvorming binnen stadslabs worden gemaakt in een institutionele leegte (Hajer, 2003).

We doen dit op basis van onderzoek naar stadslabs in de gemeente Rotterdam. In dit onderzoek typeerden verschillende respondenten de stadslabs als een ‘experimentele tussenruimte’. In het theoretische kader conceptualiseren we met behulp van literatuur over liminaliteit de stadslabs als een liminale tussenruimte die zowel kansen als risico’s biedt voor het aanpakken van stedelijke uitdagingen. Vervolgens zetten we onze kwalitatieve methoden en de resultaten uiteen. In de conclusie bespreken we de politieke en normatieve implicaties van stadslabs als nieuwe vorm van governance.

2. Stadslabs als een liminale ruimte

Het concept liminaliteit is oorspronkelijk ontwikkeld door de Franse antropoloog Van Gennep (1960 [1909]) en wordt omschreven als ‘a condition where the usual practice and order are suspended and replaced by new rites and rituals’ (Czarniawska & Mazza, 2003, p. 267). Hoewel Van Gennep het concept in tijdelijke zin gebruikte, wordt liminaliteit in wetenschaps- en technologiestudies (STS) en organisatiestudies ook toegepast in ruimtelijke zin (Ellis & Ybema, 2010; Iedema et al., 2012; Short, 2015; Ivanova et al., 2020; Oldenhof et al., 2020; Rahmawan-Huizenga & Ivanova, 2022). In dit artikel conceptualiseren we stadslabs als een liminale ruimte om steden op alternatieve manieren te besturen. Vanwege de specifieke kenmerken die in de literatuur worden genoemd, kunnen stadslabs in ten minste drie opzichten als liminale ruimte worden beschouwd.

Ten eerste is een veelgehoorde claim dat stadslabs belanghebbenden uit verschillende sectoren – wetenschap, beleid, samenleving en markt – samenbrengen in een zogenaamde ‘quadruple helix-modus’ (Bulkeley et al., 2016). Dit maakt dat stadslabs gepositioneerd zijn tussen verschillende organisatiegrenzen en belanghebbenden met uiteenlopende waarden, normen en rituelen. Deze tussenpositie kan worden gebruikt om inspanningen te bundelen, organisatorische grenzen te overbruggen en ‘top-down’ en ‘bottom-up’ benaderingen samen te brengen.

Ten tweede kunnen stadslabs worden opgevat als een liminale ruimte omdat ze geografisch ‘geplaatst’ zijn in specifieke stedelijke contexten en gebieden, terwijl ze tegelijkertijd ‘plaatsloos’ zijn. Immers, inzichten uit experimenten in laboratoria zouden generaliseerbaar moeten zijn naar andere plekken (Gieryn, 2000; Gopakumar, 2014; Karvonen & Van Heur, 2014). Door te laveren tussen ruimtelijke uniciteit en plaatsloze generalisatie claimen stadslabs lokale problemen aan te pakken en tegelijkertijd bij te dragen aan universele strategieën voor mondiale problemen.

Ten derde zijn stadslabs vanwege hun experimentele status tijdelijk vrijgesteld van standaardprocedures, waardoor ze kunnen experimenteren met nieuwe methoden, (financierings)modellen en concepten. Dit sluit nauw aan bij Turners opvatting van liminaliteit als een tijdelijke vrije ruimte om te innoveren (Turner, 1974). Alle drie de vormen van liminaliteit hebben gemeen dat zij kansen bieden om tot nieuwe waardenafwegingen te komen bij het leefbaarder maken van steden. Door in te zoomen op stadslabs in Rotterdam onderzoeken we hoe verschillende stake-

Lieke Oldenhof, Sabrina Rahmawan-Huizenga, Hester van de Bovenkamp & Roland Bal

holders specifieke betekenissen toekennen aan de ‘tussenpositie’ van stadslabs. Daarnaast bekijken we hoe ze omgaan met waardenafwegingen in stedelijke ontwikkeling. Tot slot beschrijven we hoe in dit proces werkenderwijs nieuwe institutionele regels voor besluitvorming worden ontwikkeld.

3. Introductie stadslabs en methoden

In de stad Rotterdam zijn ruim twintig stadslabs actief (Boonstra et al., 2018), waarvan wij in onze casestudy er twaalf hebben onderzocht (zie tabel 1). De meeste stadslabs worden geleid door ondernemende professionals (in architectuur, design, stedenbouw), die zichzelf presenteren als wijkbewoners en geëngageerde ‘stadsmakers’. De lokale overheid en woningbouwverenigingen zijn vaak partners. Grote bedrijven spelen geen sleutelrol in de stadslabs. Thematisch richten stadslabs zich vaak op kwesties als duurzaamheid, energietransities, leefbaarheid, hergebruik van leegstaande gebouwen/gebieden, luchtvervuiling en groene openbare ruimtes. Opvallend is dat stadslabs minder aandacht besteden aan sociale kwesties zoals schulden, gezondheid en welzijn. Veel stadslabs maken gebruik van landelijke en lokale subsidies.

Het doel van het onderzoek was verkennend van aard: het beschrijven van de belangrijkste spanningen en waardenafwegingen in de governance van stadslabs. De tweede auteur heeft semigestructureerde interviews (N = 16) en informele interviews (N = 8) afgenomen met organisatoren van stadslabs en beleidsmakers. Daarnaast zijn observaties (N = 12) uitgevoerd van workshops, bijeenkomsten en conferenties waarbij burgers, beleidsmakers en maatschappelijke organisaties aanwezig waren. Daarnaast zijn er diverse documenten over stadslabs verzameld.¹

Voor de data-analyse hebben de eerste, tweede en derde auteur inductief thema’s gecodeerd met betrekking tot samenwerking, interacties en participatie in stadslabs. In deze inductieve ronde viel op dat veel van onze respondenten dilemma’s benoemden in het werken binnen stadslabs als tegengestelde opties waartussen zij moesten navigeren. Tevens werd de ‘tussenpositie’ van labs vaak benoemd: niet alleen in relatie tot het ontstaan van deze dilemma’s, maar ook als een kans om juist met deze dilemma’s om te gaan. Wij hebben de dilemma’s vervolgens aan de hand van liminaliteit als ‘sensitizing concept’ verder geanalyseerd en in waardenafwegingen uitgewerkt. Deze waardenafwegingen komen deels overeen met dilemma’s in bestaande liminaliteitsstudies, zoals de spanning tussen vrij experimenteren en verantwoorden. Andere afwegingen relateren aan meer generieke afwegingen rondom inclusie/exclusie van burgers, zoals deze al vaker zijn besproken in de burgerparticipatieliteratuur. Door een breed palet te schetsen van verschillende typen waardenafwegingen wordt inzichtelijk hoe deelnemers van stadslabs deze verschillende afwegingen ervaren en hoe ze er verschillend mee omgaan. In de resultaten worden de afwegingen in algemene zin besproken. Het is echter belangrijk te ver-

1 We willen Wouter Berkhof, oud-stagiair bij de gemeente, bedanken, die een deel van de interviews heeft afgenomen.

melden dat er verschillen zijn tussen hoe stadslabs deze spanningen ervaren. Dit is afhankelijk van het doel dat zij centraal stellen, de betrokken stakeholders en het proces. De inzichten zijn bedoeld om na te denken over de rol van stadslabs als nieuwe governance vorm en de legitimiteit van de besluitvorming die daar in toenemende mate plaatsvindt. We komen hier in de discussie van het artikel op terug.

Tabel 1 *Overzicht van onderzochte stadslabs in Rotterdam*

Stadslab	Stedelijke uitdaging en opgave	Participanten
I	Vergroten van fysieke en sociale cohesie en veerkracht in een wijk met een lage sociaaleconomische status	Samenwerking tussen gemeente, burgers, zorginstellingen, maatschappelijke organisaties, onderzoeksinstituten, consultancybureaus en woningbouwcorporaties
II	Herontwikkeling bestaande gebouwde omgeving: o.a. nieuwe bestemming voor een bestaand gebouw	Architecten in samenwerking met de gemeente, ondernemers en studenten
III	Herontwikkeling van publieke groene ruimte, vergroening van straten (stenen) en het aanpakken van mobiliteitsproblemen, o.a. middels verminderen van parkeergelegenheid	Architecten in samenwerking met de gemeente, lokale ondernemers, burgers
IV	Herontwikkeling publieke ruimte (monumentaal gebouw) en omgeving (woongebied en markt) waarbij het doel is om de sociale cohesie te vergroten	Kunstenaars in samenwerking met burgers, lokale zorginstellingen, ondernemers, lokale, wijkelijke markt
V	Herontwikkeling buitenruimte: creëren van meer levendigheid en bevorderen sociale cohesie door toekennen nieuwe (sociale) functies aan voorheen ongebruikte buitenruimte	Designers in samenwerking met de gemeente, woningbouwcorporatie, lokale ondernemers
VI	Vergroten van gezondheid, welzijn en sociale cohesie door koppeling vrijwilligers aan zorgvragen en het bieden van gezamenlijke openbare ruimte voor ontmoeting	Samenwerking tussen gemeente, lokale zorginstellingen, burgers, woningbouwcorporatie
VII	Verbeteren van publieke gezondheid en slechte luchtkwaliteit in de stad door kunstacties en luchtkwaliteitsmetingen	Samenwerking van designers en architecten met gemeente, gezondheidsinstituut, burgers, studenten
VIII	Herontwikkeling van braakliggend terrein bij de haven door het werken aan de fysieke buitenruimte en sociaal-maatschappelijke opgaven: het verbinden van de haven en omliggende woonwijken	Samenwerking tussen gemeente, lokale ondernemers, burgers

Lieke Oldenhof, Sabrina Rahmawan-Huizenga, Hester van de Bovenkamp & Roland Bal

Tabel 1 (Vervolg)

Stadslab	Stedelijke uitdaging en opgave	Participanten
IX	Vergroten van sociale veerkracht van wijkbewoners en de wijk en het bevorderen van de energietransitie middels de overstap op alternatieve vormen van energie (loskoppeling van gas)	Geïnitieerde samenwerking door gemeente, waarbij samenwerking is gezocht met universiteit, burgers, energieleveranciers, studenten
X	Herontwikkeling van publieke ruimte: aanpak van pleinen en parken, vergroening en zelfbeheer	Architecten in samenwerking met gemeente, lokale ondernemers, burgers, verschillende zorginstellingen, basisscholen, woningbouwcorporaties, kennisinstituut, projectontwikkelaars
XI	Sociale veerkracht van een wijk met een lage sociaaleconomische status, ontwikkeling van groene publieke buitenruimte van voorheen stenig en niet uitnodigende buitenruimte	Samenwerking tussen gemeente, studenten, onderzoeksinstituten, burgers
XII	Stadsontwikkeling en sociale cohesie: creëren van meer levendigheid en bevorderen sociale cohesie door uitnodigend maken van publieke buitenruimte (voor gebruik)	Designers, publieke opiniemakers, burgers

4. Liminale ruimte stadslabs: ‘tussen’ systeem en leefwereld

‘In zekere zin kan stadsmaken het best omschreven worden als een innovatieve manier om op lokaal niveau systeem en leefwereld met elkaar te verbinden. De leefwereld staat hier dan voor een dagelijkse werkelijkheid van bewoners, werkenden en/of (kleine) ondernemers. De systeemwereld staat daarbij voor overheid, aangevuld met deskundigen en experts, instituties en machtige “grootbedrijven”. De nadruk in stadslabs ligt dus op de praktijk van het verbinden van die werelden (...). Een stadslab doorbreekt het bekende bipolaire model van overheid versus burger: bestuurders, ambtenaren en experts op het podium en boze burgers in de zaal. In een stadslab zit echter iedereen op het podium.’ (Westerhout & Bongers, 2017)

Bovenstaand citaat van twee stadsmakers is illustratief voor de neiging om de stadslabs te positioneren als een ruimte ‘tussen’ de ‘bottom-up’ leefwereld van burgers en het ‘top-down’ systeem van de overheid en publieke instellingen. Hierdoor worden de labs in positie gebracht om grenzen tussen losgekoppelde werelden te overbruggen en een meer gelijkwaardige relatie tussen verschillende belanghebbenden, inclusief burgers, te bewerkstelligen.

We kwamen ook andere positieve interpretaties van de liminale positie van stadslabs tegen, waaronder de mogelijkheid om de sociale sector met de fysieke ruimte te verbinden. Bovendien benadrukten respondenten dat stadslabs ruimte

bieden om 'vrij' te experimenteren met nieuwe vormen van samenwerking zonder te hoeven voldoen aan standaard verantwoordingscriteria en outputdoelen van de lokale overheid. Ondanks deze positieve framing van stadslabs als tussenruimte waar nieuwe dingen mogelijk zijn, laat ons onderzoek zien dat stadslabs in de praktijk worstelen met verschillende waardenafwegingen in deze tussenruimte. We gaan hieronder nader op deze afwegingen in.

Professionaliteit versus inclusiviteit

'De vraag is hoe bewoners dat zullen interpreteren, het woord stadslab. (...) Nou urban living lab, dan weet ik zeker dat ze zeggen: "Geef mijn portie maar aan Fikkie."' (initiator stadslab met focus op veerkracht, september 2018)

Ondanks de retoriek van inclusiviteit die in veel stadslabs te vinden is, laat bovenstaand citaat zien dat het stadslab niet zomaar bij de belevingswereld van alle stadsbewoners aansluit. Als we kijken naar de burgers die actief zijn binnen de stadslabs, zien we bovendien dat die inclusiviteit beperkingen kent. Vooral na de financiële crisis van 2008 werden stadslabs voornamelijk geïnitieerd door hoogopgeleide professionals met een achtergrond in stedenbouw en architectuur. Deze creatieve beroepsgroep, ook wel 'de stadsmakerskaste' genoemd (Boonstra, 2018), zette de crisis om in een kans voor professionals om iets goeds te doen voor de stad (bijvoorbeeld door braakliggende gebieden te ontwikkelen), terwijl ze tegelijkertijd aan hun cv werkten op een moeilijke arbeidsmarkt. Vanwege hun professionele achtergrond in stedelijke ontwikkeling en hun vermogen om de juiste taal te spreken, kon deze groep effectief samenwerken met ambtenaren en toegang krijgen tot financiële middelen om hun lokale initiatieven te ondersteunen.

Een gevolg van de actieve betrokkenheid van 'de stadsmakerskaste' was dat de inhoudelijke focus in veel stadslabs lag op de ontwikkeling van fysieke gebouwen en locaties. Sociale kwesties, zoals toenemende gezondheidsverschillen of schuldenproblematiek, kwamen soms zijdelings aan bod, maar waren meestal niet het hoofdthema. De professionele achtergrond van veel stadsmakers en hun gevoeligheid voor populaire beleidskwesties hadden bovendien gevolgen voor de waarden en soorten interventies die werden geprioriteerd in de labs. Voorbeelden van populaire waarden zijn duurzaamheid, circulaire economie, groen wonen en een gezonde levensstijl. Deze waarden werden geoperationaliseerd in concrete interventies in verschillende labs, variërend van publiekscampagnes om bewoners te overtuigen hun parkeerplaats op te geven in ruil voor groen, het agenderen van luchtvervuiling door kunstprojecten en energietransitie-projecten voor huishoudens (koken op inductie in plaats van gas) tot aan de ontwikkeling van gemeenschapstuinen en waterprojecten. Deze interventies botsten soms echter met opvattingen van bewoners van de gebieden in kwestie:

'Koken op elektrisch is voor heel veel mensen echt een ding (...). Als je op inductie kookt, kun je niet koken, heeft een mevrouw me uitgelegd: "(...) bij ie-

Lieke Oldenhof, Sabrina Rahmawan-Huizenga, Hester van de Bovenkamp & Roland Bal

mand op inductie eet ik niet, die kan niet koken.” (initiator stadslab met focus op energietransitie, september 2018)

Deze zelfde stadsmaker legde een terugkerende spanning uit in haar werk tussen vraaggestuurd werken versus het verleiden van bewoners om met vernieuwende ideeën te komen:

‘Wijkgestuurd werken is dat je alleen maar doet wat er vanuit de bewoners komt (...). Eh, maar bewoners vragen nog niet “zou ik een resiliënt schoolyard kunnen krijgen, een koelkuip of wat dacht je van als we nou eens een circulair riool maken en dat we dan gelijk ook daar schelpen bij doen”.’ (ibid.)

Stadsmakers gingen op verschillende manieren met de spanning tussen professionaliteit en inclusiviteit om. Sommigen vonden het voldoende om bewoners te informeren over activiteiten. Anderen voerden aan dat labs niet aan ‘representatieve participatie’ hoefden te doen, omdat dit eerder zou leiden tot saaie compromissen dan tot radicale interventies die de toekomst zouden veranderen. Ten slotte waren er ook stadsmakers die aangaven met een ‘middle-up-down’ aanpak te werken: vanuit de middenpositie van het lab probeerden zij bottom-up en top-down initiatieven met elkaar te verbinden.

Pragmatisme versus activisme

‘Je hebt de gemeente nodig, anders blijf je een hobbyclub.’ (veldaantekeningen, stadsmakerscongres, 9 november 2018)

In het beleidsdiscours worden stadslabs afgeschilderd als een neutrale plaats: vanwege hun tussenpositie zouden ze idealiter verschillende werelden kunnen verbinden zonder noodzakelijkerwijs een kant te kiezen. Toch voelden organisatoren binnen stadslabs vaak de behoefte om een standpunt in te nemen: nauw samenwerken met de gemeente of een autonome activistische positie innemen. Door hun financiële afhankelijkheid van gemeentelijke en landelijke subsidies moesten veel stadslabs aan bepaalde criteria van deze financiers voldoen. Daarnaast werd samenwerking met de lokale overheid noodzakelijk geacht om iets voor elkaar te krijgen zoals het citaat bovenaan deze paragraaf laat zien.

Sommige labs namen een meer activistische houding aan. Een illustratie is het stadslab ‘luchtkwaliteit’ dat erin slaagde het onderwerp luchtverontreiniging op de politieke agenda te krijgen. Door speelse ingrepen te bedenken, zoals serviesgoed dat gemaakt is van vervuilde deeltjes uit de lucht, verbeelden ze het onzichtbare probleem van luchtverontreiniging. Er waren ook stadsmakers die de risico’s van een te nauwe samenwerking met de lokale overheid benadrukten, zoals het gevaar dat labs instrumenteel zouden worden ingezet om overheidsbeleid uit te voeren. Volgens deze respondenten was de liminale status van stadslabs een kwetsbaarheid die zou kunnen leiden tot coöptatie in de institutionele wereld of – om het in Habermasiaanse termen te zeggen – ‘kolonisatie’ door het systeem.

Andere stadsmakers namen een meer pragmatische houding aan. Afhankelijk van het specifieke probleem dat zich voordeed, kon het stadslab haar positie veranderen van samenwerken naar activisme. Als de lokale overheid bijvoorbeeld niet bereid was om samen te werken, zou een activistisch standpunt kunnen worden ingenomen om de overheid onder druk te zetten. De liminale status van stadslabs kon zo worden gebruikt om strategische manoeuvreerruimte te creëren: ‘Die onbepaalde status is eigenlijk heel fijn omdat je dan nooit in een hoekje gedrukt wordt’ (stadsmaker, 2018).

Financieel versus maatschappelijk rendement

‘De ambtelijke afrekening [verloopt] nog altijd via projectgebonden prestatienormen en minder via de maatschappelijke meerwaarde die door bepaalde (ambtelijke) inspanningen wordt gegenereerd. Zolang dat niet verandert zal het reguliere professionele werk de bovenhand houden ten opzichte van het stadmaken, waarvan de waarde moeilijker in prestatienormen of monetaire termen is uit te drukken.’ (Boonstra, 2018)

Omdat de ‘zachte’ maatschappelijke waarde van experimenten, zoals meer leefbaarheid, moeilijk vast te stellen was, hadden stadslabs volgens respondenten geen sterke positie ten opzichte commerciële en publieke ontwikkelaars. De angst was vooral dat bij gebiedsontwikkeling ‘harde’ financiële waarde boven ‘zachte’ maatschappelijke waarde zou worden geprioriteerd:

‘Met X [naam initiatief] is alles heel zacht. En dat is heel problematisch: want een gebied maken op zachte waarden? Hoe kun je die waarden meten? Nu is het een spannende tijd en ik ben ook bang (...). Wat als de directie van X (naam woningbouwvereniging) zegt: we willen gewoon gaan voor het geld? (...). Dan zijn we nergens met onze kwaliteit.’ (initiatiefnemer stadslab met focus op de gebouwde omgeving, september 2018)

Deze uitruil tussen financiële en maatschappelijke waarde werd niet alleen in dit specifieke lab ervaren. In zijn landelijke stadslabmanifest signaleerde het Nationaal Stimuleringsfonds Creatieve Industrie dit als een terugkerende spanning (Manifest Urban Labs, Stimuleringsfonds Creatieve Industrie). Om hier verandering in te brengen zou een culturele transitie nodig zijn:

‘[Er is] een andere manier [nodig] van denken over investeringen, afrekenen, waardeontwikkeling en waarde meten, en een culturele transitie over langere termijn.’ (Boonstra, 2018)

In lijn met dit pleidooi bespraken de initiatiefnemers van stadslabs de mogelijkheid om maatschappelijke bedrijfsmodellen te ontwikkelen om de financiële waarde van maatschappelijke interventies te operationaliseren. Deze gesprekken hebben echter vooralsnog niet geleid tot een andere financiële infrastructuur voor stadslabs in de gemeente Rotterdam.

Lieke Oldenhof, Sabrina Rahmawan-Huizenga, Hester van de Bovenkamp & Roland Bal

Experimenteren versus verantwoording

‘Normaal gesproken werken zij [lokale overheid] wel strak met een langetermijnplanning en aanbestedingen. Maar op X [naam wijk] willen ze zichzelf de ruimte geven om dat niet te doen (...). Ze willen niet echt een planning maken. X (...) zegt: “Als ik een planning maak, dan word ik daarop afgerekend.”’ (directeur lokaal stedelijk kennisinstituut, december 2018)

We zagen hierboven al dat de huidige verantwoordingsmechanismen niet goed passen bij de maatschappelijke waarde die stadslabs zeggen te creëren. Deze verantwoording kan daarnaast conflicteren met de focus op experimenteren die in veel stadslabs gebruikelijk is. Een aantal stadslabs verzetten zich daarom tegen het monitoren van hun eigen activiteiten, omdat ze vreesden verantwoordelijk te worden gehouden voor (ontbrekende) resultaten, wat hen zou beperken in hun vrije experimenteer ruimte.

Desalniettemin probeerden kennisinstellingen activiteiten van stadslabs wel te monitoren: niet om af te rekenen, maar om de geleerde lessen uit experimenten over te kunnen dragen naar andere plekken. Dit deden ze onder andere door experimenten te koppelen aan prestatie-indicatoren van de lokale overheid, zoals de sociale index. Over het algemeen werden echter alternatieve vormen van monitoring en rapportage van leerervaringen gebruikt, waaronder geschreven verhalen, foto's, kleinschalige modellen van interventies en sociale kaarten. Deze narratieve en visuele vorm van verantwoording leek in staat om de plaatsgebondenheid van experimenten over te brengen (de bijzonderheden van plaatsen laten zien) en tegelijkertijd ook lessen naar voren te brengen die konden worden vertaald naar andere plaatsen.

Anders omgaan met afwegingen: een nieuw sociaal contract voor stadslabs?

Stadslabs lijken zich terdege bewust van hun kwetsbare status vanwege het gebrek aan institutionele besluitvormingskaders om met ingewikkelde waardenafwegingen om te gaan. In reactie hierop hebben verschillende opiniemakers en lokale beleidsmakers gepleit voor institutionalisering van stadslabs door een nieuw ‘sociaal contract’ te ontwikkelen. In een presentatie op de jaarlijkse stadsmakers-conferentie werd dit sociaal contract als volgt gepresenteerd:

‘Een stadmakers-contract zorgt ervoor dat de door de stadmakers en stadslabs ontwikkelde spelregels duurzaam gekoppeld worden aan slimme en transparante tender- en aanbestedingsstructuur, waardoor in Rotterdam de toekomstige woningbouwproductie en andere majeure opgaven in de stad opgepakt kunnen worden op een stadmakers-waardige manier.’ (Pamflet voor het stadsmaken, 2018)

Kernprincipes van dit sociaal contract zijn onder meer: ‘gelijkheid van deelnemers’, ‘publiciteit van gegevens die worden gebruikt bij besluitvorming’, ‘transparantie van proces’ en ‘manoeuvrerruimte voor ambtenaren om creatief na te denken

over de opties die stakeholders op tafel leggen'. Op nationaal niveau pleit het Stimuleringsfonds Creatieve Industrieën voor een nieuw juridisch statuut en financiële arrangementen om stadslabs beter te ondersteunen.

Deze lokale en nationale pleidooien kunnen worden opgevat als pogingen om opzettelijk nieuwe institutionele regels en normen in stedelijke ontwikkeling te bedenken. Het potentiële succes van deze opkomende institutionele regels in termen van meer legitieme besluitvorming over waardenafwegingen hangt af van de implementatie van deze regels door traditionele politieke fora, zoals de gemeenteraad, en institutionele spelers, zoals woningontwikkelaars en de plaatselijke overheid.

5. Conclusie

Er worden veel positieve kenmerken aan stadslabs toegedicht die te maken hebben met hun liminale positie. Zo is de verwachting dat ze bruggen kunnen slaan tussen systeem en leefwereld, sectoren aan elkaar kunnen verbinden en een vrije experimenteeruimte kunnen bieden om te innoveren. Tegelijkertijd bestaat de vrees dat dezelfde tussenruimte bepaalde risico's met zich meebrengt in termen van legitieme besluitvorming en verantwoording. Juist omdat stadslabs niet gebonden zijn aan besluitvormingsregels en bestuurlijke normen, bevinden ze zich in een institutionele leegte (Hajer, 2003; Leong, 2017). Dit is problematisch omdat binnen labs besluiten worden genomen die richting geven aan hoe de stad wordt ingericht en voor wie (Rahmawan-Huizenga & Ivanova, 2022).

We zagen deze kwetsbaarheid ook terug in ons onderzoek. Deelnemers van stadslabs hadden te maken met lastige waardenafwegingen, zoals professionaliteit versus inclusiviteit, pragmatisme versus activisme, financieel versus maatschappelijk rendement en experimenteren versus verantwoording. Voor het afwegen van deze waarden bestonden geen duidelijke regels en vaak ontbrak de verantwoording van lastige keuzes. Het gevolg was dat waardenafwegingen vaak impliciet werden gemaakt. Ondanks de aandacht voor inclusieve participatie en besluitvorming gaven initiatiefnemers van stadslabs, die vaak een professionele achtergrond in architectuur of stedenbouw hadden, bijvoorbeeld impliciet de voorkeur aan ontwerpgerichte benaderingen van stadsontwikkeling. Ook gaven ze meestal prioriteit aan ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving boven maatschappelijke kwesties die minder tastbaar zijn. De aanwezigheid van deze 'creatieve beroepsklasse' prevaleerde boven inclusieve deelname van 'leken' en hun perceptie van wat een leefbare stad zou moeten zijn. Net als in het geval van andere participatieve en deliberatieve initiatieven die er op gericht zijn de legitimiteit van besluitvorming te vergroten en de opvattingen en kennis van burgers mee te wegen, doet het gevaar dat bepaalde groepen burgers opnieuw worden buiten gesloten zich daarmee ook bij de stadslabs voor (Bovens & Wille 2011; Michels & Binnema, 2016; Van de Bovenkamp & Vollaard, 2017).

Lieke Oldenhof, Sabrina Rahmawan-Huizenga, Hester van de Bovenkamp & Roland Bal

Omdat veel organisatoren van stadslabs zich ongemakkelijk voelden over de kwetsbaarheid die de liminale status van stadslabs met zich meebracht, pleitten ze voor de ontwikkeling van nieuwe institutionele regels. Te denken valt aan nieuwe aanbestedingscriteria en transparante afwegingskaders om met tegenstrijdige waarden om te gaan. Deze poging om de liminale ruimte van stadslabs te institutionaliseren kan bijdragen aan meer legitimiteit van besluitvorming en een sterkere positie van stadslabs ten opzichte van grotere institutionele spelers, zoals vastgoedontwikkelaars. Tegelijkertijd kan institutionalisering 'op verzoek' het open karakter van experimenten belemmeren wanneer deze zich te veel richt op gespecificeerde targets. Het gevaar is dan dat labs gezien worden als een uitvoeringsvehikel van overheidsbeleid. Voor toekomstige stadsmakers is het daarom van belang een zorgvuldige balans te zoeken tussen het vinden van nieuwe institutionele spelregels die de legitimiteit van besluitvorming vergroten en tegelijkertijd genoeg ruimte laten om open te kunnen experimenteren.

Literatuur

- Bakker, J., Denters, B., & Klok, P. J. (2011). Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie?, *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 402-418.
- Boonstra, B. (2018). *De volgende stap voor het Rotterdamse stadmaken*. In opdracht van Architectuur Instituut Rotterdam.
- Boonstra, B., De Vrieze, R., & Bongers, H. (2018). *Beknopte analyse stadslabs legacy*. SMC 18.
- Bovens, M. (2005). De verspreiding van de democratie. *Beleid en Maatschappij*, 32(3), 119-127.
- Bovens, M. A. P., & Wille, A. C. (2011). *Diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Uitgeverij Bert Bakker.
- Bulkeley, H., Marvin, S., Voytenko Palgan, Y., McCormick, K., Breitfuss-Loidl, M., Mai, L., Von Wirth, T., & Frantzeskaki, N. (2019). Urban living laboratories: Conducting the experimental city? *European Urban and Regional Studies*, 26(4), 1-19.
- Bulkeley, H., Coenen, L., Frantzeskaki, N., Hartmann, C., Kronsell, A., Mai, L., Marvin, S., McCormick, K., Van Steenberghe, F., & Voytenko Palgan, Y. (2016). Urban living labs: Governing urban sustainability transitions. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 22, 13-17.
- Czarniawska, B., & Mazza, C. (2003). Consulting as a liminal space. *Human Relations*, 56(3), 267-290.
- Dekker, R., Franco-Contreras, J. S., & Meijer, A. J. (2017). *Introducing the living methodology to public administration: A systematic literature review*. Presented at the Annual NIG Conference, panel 'Towards a design oriented Public Administration', Maastricht, the Netherlands, 9-10 November.
- Ellis, N., & Ybema, S. (2010). Marketing identities: Shifting circles of identification in inter-organizational relationships. *Organization Studies*, 31(3), 279-305.
- Evans, J. (2016) Trials and tribulations: Problematizing the city through/as urban experiment. *Geography Compass*, 10(10), 429-443.
- Gieryn, T. F. (2000). A space for place in sociology. *Annual Review of Sociology*, 26, 463-496.
- Gopakumar, G. (2014). Experiments and counter-experiments in the urban laboratory of water-supply partnerships in India. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), 393-412.

- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36(2), 175-195.
- Iedema, R., Long, D., & Carroll, K. (2012). Corridor communication, spatial design and patient safety: Enacting and managing complexities. In A. van Marrewijk & D. Yanow (Eds.), *Organizational spaces: Rematerializing the workaday world* (pp. 41-57). Edward Elgar.
- Ivanova, D., Wallenburg, I., & Bal, R. (2020). Place-by-proxy: Care infrastructures in a foundling room. *The Sociological Review*, 68(1), 144-160.
- Karvonen, A., & Van Heur, B. (2014). Urban laboratories: Experiments in reworking cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), 379-392.
- Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. Blackwell Publishing.
- Leong, C. (2017). Hajer's institutional void and legitimacy without polity. *Policy Sciences*, 50(4), 573-583.
- Michels, A. (2018). Burgerparticipatie in het beleid, bewonersinitiatieven, en de rol van de gemeenteraad. In H. Vollaard, G. Boogaard, J. van den Berg, & J. Cohen (Red.), *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (pp. 191-204). Boom Geschiedenis.
- Michels, A., & Binnema, H. (2016). Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000? Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden. *Bestuurswetenschappen*, 70(1), 17-36.
- Nyström, A. G., Leminen, S., Westerlund, M., & Kortelainen, M. (2014). Actor roles and role patterns influencing innovation in living labs. *Industrial Marketing Management*, 43(3), 483-495.
- Oldenhof, L. E., Rahmawan- Huizenga, S., Van de Bovenkamp, H. M., & Bal, R. (2020). The governance challenge of urban living labs: Using the 'in-between' liminal space to create livable cities. In C. van Montfort & A. Michels (Eds.), *Partnerships for livable cities* (pp. ??). Routledge.
- Puerari, E., De Koning, J. I. J. C., Von Wirth, T., Karré, P. M., Mulder, I. J., & Loorbach, D. A. (2018). Co-creation dynamics in urban living labs. *Sustainability*, 10(6), 1893.
- Rahmawan-Huizenga, S., & Ivanova, D. (2022). The urban lab: Imaginative work in the city. *International Journal of Urban and Regional Research*, doi:10.1111/1468-2427.13123
- Short, H. (2015). Liminality, space and the importance of 'transitory dwelling places' at work. *Human Relations*, 68(4), 633-658.
- Steen, K., & Van Bueren, E. (2017). The defining characteristics of urban living labs. *Technology Innovation Management Review*, 7(7), 21-33.
- Stimuleringsfonds Creatieve Industrie. (2018). *Manifest stadslabs: Pionieren aan de grote maatschappelijke opgaven*. English title: Manifest Urban Labs: Pioneering big societal challenges.
- Turner, V. (1974). *Dramas, fields and metaphors*. Cornell University Press.
- Turner, V. (1982). *From ritual to theatre: The human seriousness of play*. Performing Arts Journal Publications.
- Van de Bovenkamp, H., & Vollaard, H. (2017). Representative claims in practice: The democratic quality of decentralized social and healthcare policies in the Netherlands. *Acta Politica*, 53, 98-120.
- Van Gennep, A. (1960 [1909]). *The rites of passage*. University of Chicago Press.
- Voytenko, Y., McCormick, K., Evans, J., & Schliwa, G. (2016). Urban living labs for sustainability and low carbon cities in Europe: Towards a research agenda. *Journal of Cleaner Production*, 123, 45-54.
- Westerhout, A., & Bongers, H. (2017). *Stadsmaken in stadslabs: Een nieuwe aanpak van stedelijke ontwikkeling*. English title: *City making in urban labs: A new approach for urban*

Lieke Oldenhof, Sabrina Rahmawan-Huizenga, Hester van de Bovenkamp & Roland Bal

development. Retrieved at March 2019, from <https://www.puntkomma.org/artikelen/stadmaken-in-stadslabs>.