

52. Versnellen voorfase gebieds- ontwikkelingen: hoe dan?

Lessen en aanbevelingen vanuit de praktijk.

JONATHAN DE VEEN

Recht op een (t)huis!

Iedereen in Nederland moet in een huis kunnen wonen dat bij hem of haar past. Mede door het woningtekort is dat nu niet het geval. Daarom moet de woningbouwproductie in alle prijssegmenten verhoogd worden. Dat is een van de boodschappen van de 34 organisaties die in februari 2021 de Actieagenda Wonen¹ ondertekenden. Zij legden daarin voorstellen en afspraken vast om het woningtekort aan te pakken. Een van de acties uit de Actieagenda Wonen betreft het versnellen van gebiedsontwikkelingen bij en met gemeenten. Het gaat over het verkorten van de doorlooptijd van initiatief tot realisatie. Een centrale vraag is of processen tot en met formele besluitvorming sneller kunnen.

Versnel de voorfase

Diverse partijen verbonden aan het Actieplan Wonen hebben samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan SITE Urban Development de vraag gesteld zich te richten op het voortraject van gebiedsontwikkelingen. Centrale vragen: Wat zijn knelpunten die in deze fase leiden tot vertraging en onvoorspelbaarheid? Waarmee kunnen bestuurders (aan overheidskant) verder sturing geven aan vlotte voortgang en realisatie? In eerste instantie hebben wij ons gericht op een reeks praktijkvoorbeelden waaruit lessen getrokken konden worden. Deze *leerprojecten* hebben wij door middel van interviews en procesweergaven in beeld gebracht. Wat valt in algemene

zin op aan deze projecten? Wat waren succesfactoren? Wat zijn hobbels die overwonnen moesten worden voor een vlot proces? Zagen de diverse actoren nog kansen voor verbetering? Ons onderzoek is uitgemond in aanbevelingen die vanuit verschillende invalshoeken zijn ingestoken: voorkomen van vertraging én expliciete versnelling.

Diversiteit aan leerprojecten

Hoe ziet de voorfase van gebiedsontwikkeling in Nederland eruit? Dat is geen vraag waarop je een eenduidig antwoord kunt geven, de diversiteit in gebiedsontwikkelingen is daarvoor te groot. De ruimtelijke context (greenfield-brownfield) van de ontwikkeling speelt vaak een rol. De betrokken partijen (eigendom/gebruiker), hun rol (trekker/initiator) verschilt per situatie. De complexiteit en doorloop wordt ook beïnvloed door de vorm en timing van de samenwerking (publiek/privaat, grondexploitatie/vastgoedexploitatie) en de mate van urgentie die betrokken partijen voelen. Kortom, hoe kun je hier iets zinnigs over zeggen zonder in algemeenheden te vallen? Samen met onze opdrachtgevers hebben wij een reeks leerprojecten geselecteerd die recht moeten doen aan de bandbreedte van ontwikkelingen. Wij zijn ook op zoek gegaan naar vernieuwende samenwerkings- en besluitvormingsprocessen. Wat kan er vanuit dit geheel doorvertaald worden naar ontwikkelend Nederland?

Onderstaand overzicht geeft een beeld van de verscheidenheid van de onderzochte casussen

| Project | Typering | Initiatief & samenwerking |
|--------------------------------|--|--|
| Diemen, Holland Park | Sloop kantoorvastgoed Nieuwbouw woningen en voorzieningen | Gemeente doet onderzoek en is faciliterend, markt neemt initiatief voor daadwerkelijke transformatie |
| Rijswijk, Bogaard stadscentrum | Transformatie winkelcentrum Nieuwbouw woningen en full-service voorzieningen centrum | Gemeente start herontwikkeling op en stelt kaders vast, marktpartijen haken hierbij aan |
| Rijswijk, RijswijkBuiten | Uitlegwijk Nieuwbouw woningen en voorzieningen | Gemeente koopt gebied aan en is risicodragend in PPS-light, gronduitgifte aan marktpartijen |
| Veldhoven, 100-dagenaanpak | Aanpak bouwversnelling | Gemeente prioriteert in projecten en komt in korte tijd met marktpartijen tot uitvoerbare plannen |
| Zeist, Kerckebosch | Wijkvernieuwingsopgave Sloop en nieuwbouw woningen met aanvullende voorzieningen | Gemeente en woningcorporatie vormen PPS, geven grond uit aan marktpartijen |
| Zwolle, Spoorzone | Samenwerkingsvorm (deel)gebieden Herstructurering stadsdeel: nieuwbouw woningen en stedelijke functie-mix | Gemeente komt per deelgebied tot coalities met marktpartijen |

Voorfase van gebiedsontwikkeling

Wat bedoelen we precies met de 'voorfase' van gebiedsontwikkeling? Om die vraag te beantwoorden, is het goed het ontwikkelingsproces terug te brengen tot verschillende hoofdfases, elk met specifieke kenmerken. Wij hanteren de volgende indeling:

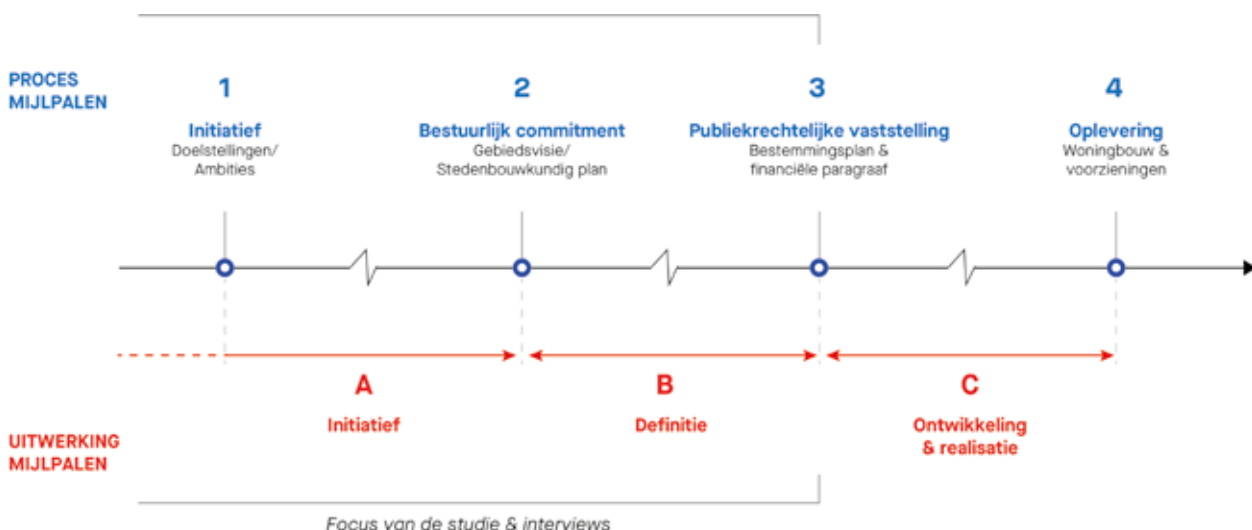
- Initiatief: start met een initiatief, visievorming en verkenning van mogelijkheden en eerste haalbaarheid, sluit af met een vorm van bestuurlijk commitment.
- Definitief: planvorming, rekenen en tekenen, intentie- en/of realisatieovereenkomsten, sluit af met publiekrechtelijke vaststelling.
- Ontwikkelings- en realisatiefase: nadere planvorming en realisatie. Sluit af met oplevering van het project, waarna beheer en exploitatie volgen.

In de onderstaande weergave is gebiedsontwikkeling versimpeld tot de belangrijke mijlpalen die we kennen uit de gemeentelijke proces- en uitwerkingsaanpak. Ons onderzoek was met name gericht op de initiatief- en definitiefase, de letters A en B van het schema. Dit schema

hebben we in het onderzoek gebruikt voor een nadere duiding van het tijdspad van diverse *leerprojecten*.

Trial-and-error

Een belangrijke kanttekening bij deze versimpelde weergave: gebiedsontwikkeling is nadrukkelijk geen lineair en geordend proces. De fases zijn in de praktijk niet exact af te bakenen, ontwikkelingen zijn cyclisch van aard. Trial-and-error zijn gezien de complexiteit van ontwikkelingen de gangbare praktijk, wat betekent dat er regelmatig een stap teruggezet moet worden naar een vorige fase. Vaak kent een gebiedsontwikkeling niet alleen een start maar ook verscheidende doorstarten. Een gebiedsontwikkeling kent bovendien zelden één aanwijsbaar moment van initiatie. Het startpunt is vaak diffuus, meerdere actoren vanuit overheid, markt en maatschappij nemen daar een rol in: het is juist deze fase waarvan verwacht mag worden dat er tot een betere structurering kan worden gekomen door betrokken partijen. De indruk bestaat dat wanneer een gebiedsontwikkeling eenmaal voorbij het punt is van de publiekrechtelijke vaststelling, de bekende 'trein' wel gaat lopen. In de fase daarvoor is bij veel gebiedsontwikkelingen



echter sprake van een ‘rommelig’ beeld. Waar hangt dat mee samen?

Lessons Learned

Vanuit onze gesprekken en leerprojecten valt op dat versnelling allesbehalve vanzelfsprekend is. Er bestaat simpelweg geen ‘silver bullet’ van projectkenmerken die samen met een ideaaltypische aanpak leidt tot een kortere doorloop. Het aanvangsproces varieert zodanig sterk vanuit de context (bijvoorbeeld fysiek, financieel, organisatie, stakeholders enzovoort) dat er per situatie een eigen aanpak ontstaat. Dit verklaart deels het rommelige verloop van de aanvang: actoren moeten per situatie vertrouwen en begrip op een dynamische context ontwikkelen. Het methodisch sturen vanuit GOTIK² parameters is maar beperkt mogelijk omdat bepalende en vaak onbeheersbare aspecten (bijvoorbeeld draagvlak, conjunctuur, capaciteit) het tempo van de ontwikkeling meebepalen. Opvallend vanuit de gesprekken is dat team en cultuur bepalender zijn voor een vlot verloop dan vastomlijnd beleid en een afgebakend proces. Dit heeft wederom te maken met de mate van complexiteit en dynamiek die inherent is aan gebiedsontwikkeling. Gezien de lange doorloop kan er moeilijk op één specifiek eindresultaat gestuurd worden. Een crux is daarom het vormgeven van heldere maar niet te strak omliggende kaders. Te ruime kaders scheppen onduidelijkheid (alles mag) en te strakke kaders (te weinig mag) versterken opportuun gedrag en onderhandeling van actoren. Het vinden van balans vergt flexibiliteit en probleemoplossend vermogen van de mensen die eraan werken. Stroomversnelling vindt zichtbaar plaats wanneer samenwerkende partijen een gedeelde urgentie voelen. Dit kan een financiële prikkel zijn, zoals een subsidie met een deadline of een gunstige marktconjunctuur, maar ook een sociaal-maatschappelijke druk vanuit afspraken en beloftes richting stakeholders. Als laatste maar zeker niet te onderschatten: succesvolle projecten hebben bewust of onbewust veel aandacht voor zachte waarden. Bekende mantra's

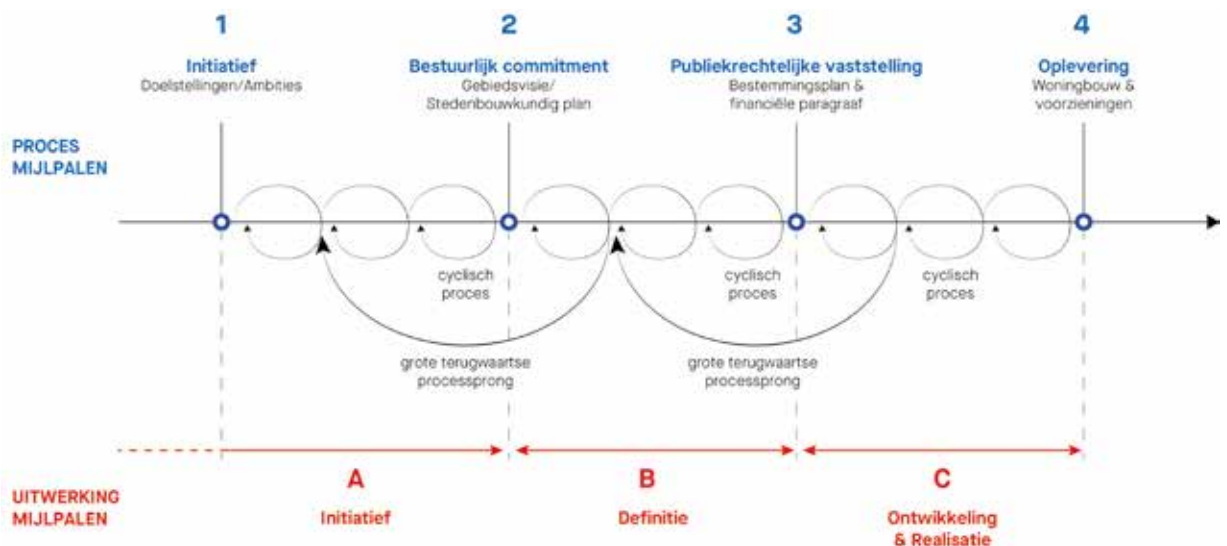
zoals vertrouwen, transparantie, elkaars taal leren spreken, verdiepen in de belangen van andere partijen, respect, toewijding en gedeeld begrip zijn stelselmatig genoemd als sleutels tot succes. Hoe kunnen we vanuit deze lessen en kenmerken alsnog een poging doen voor meer efficiëntie?

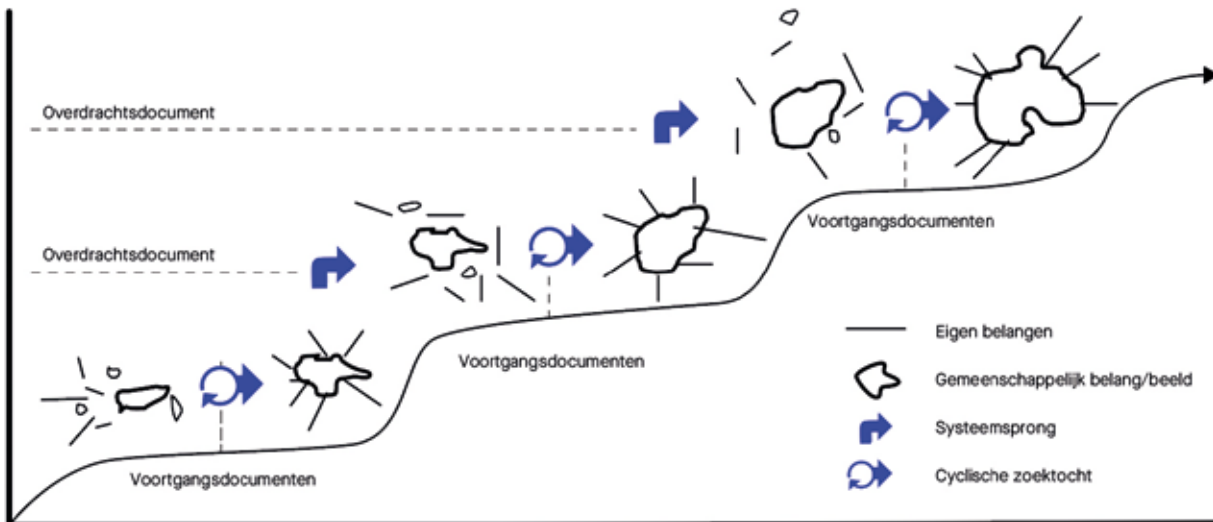
Ordenen van een grillig proces

Vanuit leerprojecten wordt het snel duidelijk dat de voorfase dus vaak rommelig uitpakt. De onderstaande vereenvoudigde weergave helpt in het framen van dit grillige procesverloop:

De voorfase lijkt daarmee inherent ‘chaotisch’ te zijn, het is zo goed als zeker dat stapjes teruggezet moeten worden. De vraag is wel: kunnen we grotere ‘terugwaartse processprongen’ voorkomen? Deze betekenen namelijk maar al te vaak een reset van meerdere jaren. Het probleem daarin is dat de oorzaak van deze grote sprongen niet voorafgaand valt aan te wijzen. Zo kan bijvoorbeeld zowel het instorten van de kantorenmarkt als een actieve bewoner die tegen planvorming is (en alle mogelijke bezwaarmogelijkheden benut) gelijksoortige desastreuze gevolgen hebben voor de procesvoortgang. Er moet over de lange duur van de ontwikkeling ingespeeld worden op tegenstrijdige belangen en ontwikkelingen op diverse schaalniveaus.³

De behoefte om chaos en complexiteit te ordenen is desalniettemin groot. Het gaat daarbij vaak over voortgang boeken op het grensvlak tussen chaos en orde. Het is een taak om energie in de voortgang te houden door de complexiteit te erkennen, tegelijkertijd die te combineren met een ordezoekende houding. Grof genomen sturen op een *moving target* en werken met doelstellingen in plaats van met een vaststaand eindbeeld. Het is daarin zoeken naar een *doorwaadbare plaats* die in een momentopname van het proces ontstaat. Op zo'n moment is het zaak afspraken en gedeeld belang te borgen en te gebruiken om te komen tot een volgende fase of startpunt.





Voortgang wordt geboekt op het moment dat er sprake is van een (tijdelijk) gemeenschappelijk belang. Dit belang of beeld wordt gedragen door de verschillende actoren, als deze hierin ook hun eigen belang (voldoende) herkennen. Op dat moment maakt het proces een ontwikkelingssprong of systeemsprong door en wordt het gemeenschappelijke belang een stukje groter (en nemen de individuele belangen in importantie af). Omdat processen grillig zijn, blijkt zelfs dat de systeemsprongen niet altijd directe voortgang betekenen. Een systeemsprong kan ook een kantelmoment zijn.

Aanbevelingen op een rij

Met alle eerdere kanttekeningen wagen we ons er toch aan: aanbevelingen voor het managen en beheersen van complexiteit. In de zoektocht naar instrumenten en midde-

len maken wij een onderscheid tussen twee benaderingswijzen:

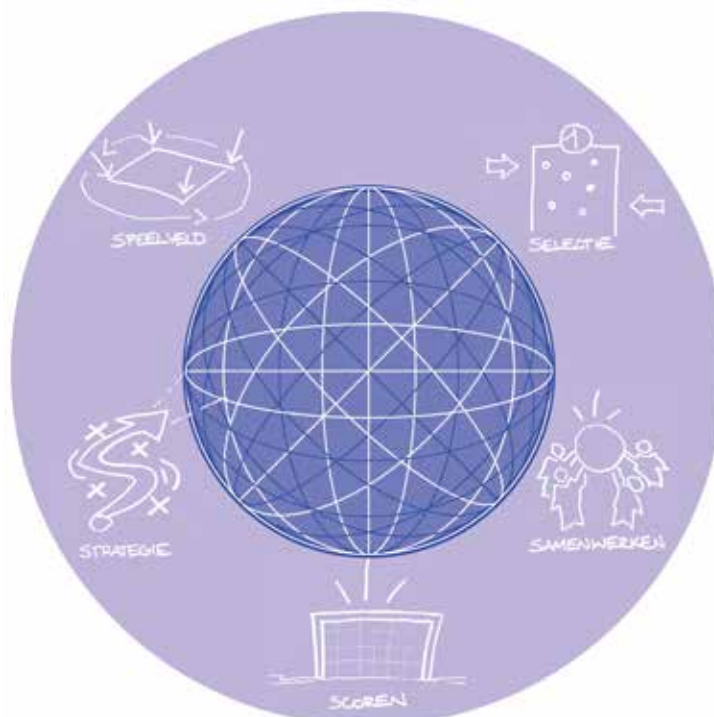
A. Het voorkomen van vertraging

Dit zijn de werkzaamheden die publieke en private partijen altijd kunnen uitvoeren om de kans op een vlot proces zo groot mogelijk te maken. Het zijn dus de *no regret* – en altijd doen – maatregelen.

B. Het realiseren van versnelling

Hieronder scharen wij de ingrepen in het ontwikkelingsproces die daadwerkelijk op een nieuwe manier met het vak van gebiedsontwikkeling omgaan en daarin meer tempo aanbrengen.

Onderstaand vijf stappen die een bredere reeks aanbevelingen van ons rapport samenbrengen. Vanuit deze volgorde-lijkheid ontstaat een handreiking voor vlottere doorloop van



de voorfase. In de analogie van een spel gaat het in eerste instantie om het spel goed neer te zetten [SPEELVELD], de spelers en hun opstelling te bepalen [SELECTIE & SAMENWERKEN]. Het is daarna zaak tijdens het spel de strategie te blijven herijken om concreet te kunnen scoren [STRATEGIE & SCOREN]. De totale reeks van aanbevelingen is in het rapport te lezen. We lichten twee aanbevelingen op verkorte wijze even toe.

Werk aan strategische planvorming

Niet alleen masterplannen, maar ook bestemmingsplannen zijn vaak strikt omschreven en in raadsbesluiten en samenwerkingsovereenkomsten beklonken. Als wijzigingen noodzakelijk zijn, dan stuit men op vele vormen van weerstand en vertragingen. Werk daarom per fase aan strategische planvorming die zowel flexibel als robuust is in tijd. Leg de belangrijkste organiserende principes vast aan de hand van bijvoorbeeld een 'essentiekaart'. Het duiden van essenties is niet vanzelfsprekend. Een essentie vormt een concretisering van algemenere ambities zonder één specifieke oplossing voor te schrijven. Essenties vormen bakens voor de langere duur van de ontwikkeling, ze moeten daarom helder communiceerbaar zijn. Ze moeten logische geaccepteerde principes vormen die de wisselingen van partijen, plannen en politiek doorstaan. Goede strategische planvorming weet de balans te vinden tussen ambitie (verleiding/droom) en middelen (tijd, geld, organisatie enzovoort).

Prioriteer projecten die de belangrijkste doelstellingen vervullen

Een aanpak zoals die in Veldhoven toont een marsroute voor omgang met het capaciteitsprobleem van organisaties. Vanuit een vorm van triage worden als eerste stap initiatieven geselecteerd die goed scoren op diverse criteria van wenselijk en haalbaarheid. Vanuit deze prioritering ontstaat de kans om de (schaarse) inzet van publieke middelen veel gericht (en betrouwbaarder) vorm te geven. Daarmee ontstaat de noodzakelijke basis voor een strakke inrichting van het proces van geprioriteerde initiatieven. De triage in Veldhoven vindt plaats aan de hand van een transparant gecommuniceerd trechtermodel en deels vanuit een interne (directie)afweging. In dit model schuilt het risico van willekeur en inmenging vanuit lobby's en belangengroepen. Wezenlijk daarin is daarom het vormgeven van een heldere en consistente vorm van selectie die ook publiekelijk en in dialoog verdedigd kan worden. Wees tegelijkertijd transpa-

rant over de duur en behandeling van 'reguliere' planprocessen die niet geprioriteerd worden.

Hoe verder? De vrijblijvendheid voorbij!

Tijdens de presentaties van het rapport bleek dat niemand in het veld van publieke en private partijen wil dat de conclusies van het onderzoek als tandeloze tijger in lades verdwijnen. Dat is mooi, maar dan moet er ook iets gebeuren. Om partijen te bewegen tot implementatie is interactie nodig, een geschreven rapport werkt in onze ogen met name als naslagwerk. In gesprek met opdrachtgevers kijken we nu naar een vervolgproces om de aanbevelingen in breder verband door te nemen en te helpen concretiseren.

Afsluitend is het goed te benoemen dat ons rapport, als handreiking, aansluit op en put uit een brede reeks eerdere publicaties. Wij hebben deze kennis vermengd met eigen bevindingen vanuit ervaringen in het veld en de leerprojecten. Onze intentie is wel om het discours over vertragen en versnellen te actualiseren. Liefst zien we een beweging ontstaan die begrip en omgangsvormen voor de gebiedsontwikkeling inherente chaos weet te verspreiden. Die beweging start in onze ogen met een dialoog met sleutelspelers van verschillende organisaties. Waar lopen we tegen aan? Uiteindelijk hopen we de chaos met passie en positieve energie te blijven aanvliegen!

Dit rapport is tot stand gekomen dankzij de inzet van veel partijen en personen, waarvoor veel dank. Het stuk en een overzicht van betrokkenen valt in volledigheid te downloaden via:

<https://www.site-ud.nl/gebiedsontwikkeling-versnelen-hoe-dan/>

- 1 Zie voor een beschrijving van de doelstellingen van de 34 organisaties het stuk: <https://aedes.nl/actieagenda-wonen/actieagenda-wonen>.
- 2 Management volgt vaak een vorm van GOTIK (geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit)-parameters om een project te beheersen.
- 3 Het rapport gaat wat uitvoeriger in op de diverse vertragingsoorzaken en hun relatie tot de verscheidenheid aan gebiedsontwikkelingen. Duidelijk is dat er geen snelle en eendimensionale oplossingen zijn om tot meer en snellere bouwproductie te komen. We hebben met complexe en locatie-specifieke materie te maken die vaak niet gebaat is bij one-size-fits-all oplossingen.



Over de auteur

Jonathan de Veen is gebiedsontwikkelaar bij SITE urban development.