

Afspraken en spelregels tussen markt en overheid in
het samen werken aan de ontwikkeling van complexe
(binnen)stedelijke opgaven

september 2021

De Zwolse methode van gebieds- ontwikkeling

CONCILIUM
ZWOLLE





4

Voorwoord

6

**Inleiding, verantwoording
en samenvatting**

12

**De grote opgaven van Zwolle
op weg naar een Schaalsprong:
kwalitatieve groei van een
inclusieve stad!**

16

**De Zwolse methode van
gebiedsontwikkeling uitgewerkt
langs vier hoofdprincipes**

20

**De routekaart:
van initiatief tot realisatie**

28

**Principes en handreikingen
voor succesvolle
samenwerking**

50

**Tot slot: samen aan
de slag en geen tijd te
verliezen!**



voorwoord

De ambities zijn groot: een schaalsprong in Zwolle

De druk op de woningmarkt is groot. In Zwolle werken we daarom aan het toevoegen van meer dan 1.000 – 1.500 woningen per jaar om het woningtekort terug te dringen en te komen tot een schaalsprong van Zwolle. Uiteraard met volop aandacht voor stedelijke kwaliteit en een balans tussen wonen, werken en leven. Dat is uitdagend door de druk op de woningmarkt, de veelheid aan kwalitatieve opgaven en de complexiteit van ontwikkelen in bestaand stedelijk gebied.

Zwolse manier van samenwerken: DNA regio als vertrekpunt

In het Concilium werken markt en overheid intensief samen in een netwerksamenwerking binnen een steeds verder geprofessionaliseerde organisatievorm. Uiteraard nemen we de lange historie van samenwerking in Zwolle als vertrekpunt. Een samenwerking die is gebaseerd op het DNA van deze regio: een mix van betrokkenheid bij de stad en bij de mensen die er wonen, realisatiekracht en investeringsvermogen. We zien het ook terug in het samenwerkingsverband van het Concilium; een langjarige samenwerking tussen overheid en markt die individuele projecten en gebiedsontwikkelingen overstijgt. Waar elders dergelijke samenwerkingsverbanden tussen overheid en markt een gelegenheids-samenwerking zijn, kent het Concilium een verenigingsstructuur. Het Concilium bestaat inmiddels vijftien jaar en heeft zichzelf als vereniging meerdere malen bewezen en opnieuw uitgevonden. Kenmerkend aspect van zowel het DNA als van het Concilium is de betrokkenheid op Zwolle en de regio. Een regio met een diverse en vitale economie met veel MKB-familiebedrijven. En waarin de 3 G's de basis zijn: Gunnen, Groeien, Gemeenschappelijk.

Derde position paper: brug naar de concrete praktijk van samenwerking

Cruciaal voor de komende periode is dat we de samenwerking bij de realisatie van projecten tussen markt, corporaties en overheid verder verbeteren, een goed samenspel organiseren, een gezamenlijke taal spreken en samen voor resultaat gaan.

Voor u ligt een derde position paper van het Concilium waarin we de brug naar de concrete praktijk van samenwerking in de uitvoering maken. Want de komende jaren komt het er qua samenwerking echt op aan. Het gaat om het daadwerkelijk langjarig realiseren van een woningproductie van meer dan 1.000 woningen per jaar met aandacht voor stedelijke kwaliteit, waarbij wonen, werken en leven hand in hand gaat¹. Oftewel kwalitatieve groei van een inclusieve stad!

¹ Eerdere position papers hebben reeds de basis gelegd. In 2018 hebben we met de Zwolse Aanpak voor de Zwolse Woningmarkt een oproep en een aanbod gedaan om de grote uitdagingen van de woningmarkt aan te gaan en die samen en integraal aan te pakken. In 2019 hebben we stil gestaan bij de visie op de groei van de stad; welke stad wil je zijn? Dit heeft geresulteerd in het Pleidooi voor een Schaa sprong: kwalitatieve groei van een inclusieve stad! Met de Schaa sprong ontstaat de opdracht en urgentie om in Zwolle ook daadwerkelijk op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, in voldoende hoog tempo, op complexe locaties integraal tot voldoende kwalitatieve woningbouw te komen.

Doel van voorliggend document is om gezamenlijke spelregels en een gezamenlijke werkwijze vast te leggen. En om te inspireren om blijvend met elkaar het gesprek aan te gaan over de wijze van samenwerken.

In dit boekje geven we handvatten over hoe partijen effectief met elkaar kunnen samenwerken aan het realiseren van concrete gebiedsopgaven en projecten. Zeker bij binnenstedelijke herontwikkelingen met een veelheid aan betrokken partijen en belangen vraagt de samenwerking om specifieke aandacht. We werken daartoe in dit position paper een aantal kenmerkende aspecten uit die een belangrijke rol spelen in het succesvol realiseren van de opgaven.

We noemen dat de Zwolse methode van gebiedsontwikkeling. We hopen dat deze methode bijdraagt aan een eenduidige werkwijze van hoe we in Zwolle gebiedsontwikkeling doen. Niet als vaststaande blauwdruk, maar als start van een proces om deze methode in de toekomst verder te optimaliseren. Om zo te zorgen voor meer en sneller bouwen, met betaalbare woningen en een kwalitatieve ontwikkeling van de stad.

Ed Anker,
voorzitter bestuur Concilium

Inleiding, verantwoording en samenvatting

In Zwolle werken we samen aan de ontwikkeling van de gebieden in de stad

Het Concilium werkt op stedelijk niveau aan strategie en spelregels voor effectief samenspel tussen markt, corporaties en overheid. Doel is meer en sneller bouwen, betaalbare woningen en kwalitatieve ontwikkeling van de stad. Het Concilium werkt op stedelijk niveau aan strategie en op gebiedsniveau en op projectniveau aan verbetering van spelregels en samenspel in de realisatie van plannen. De marktpartijen, de corporaties en de overheid werken in hun eigen rollen en verantwoordelijkheden aan concrete projecten. Dat doet het Concilium niet.

De verstedelijkings- opgave vraagt om een beter samenspel en nieuwe vormen van samenwerkingen

De komende 10 -15 jaar gaat Zwolle veel nieuwe woningen bouwen, waarvan een groot deel binnenstedelijk. Dat vergt niet alleen een grote inspanning en een optimale samenwerking tussen markt en ambtelijke organisatie en bestuur van de stad, maar steeds meer ook tussen plannenmakers (publiek en privaat), politiek en burgers. Zwolle heeft hoge ambities met haar schaa sprong en versnelling van de woningbouw. Tegelijkertijd betreft het vaak binnenstedelijke herontwikkelingen en deze zijn complex. Er zijn ook zorgen dat met de ontstane manier van werken de versnelling niet goed tot stand komt of niet snel genoeg gaat. Er zijn veel projecten in Zwolle die los van elkaar tot stand kwamen. De noodzaak is onderkend om meer samenhang aan te brengen tussen de projecten, op gebiedsniveau samen te werken en meer strategische sturing aan te brengen door de overheid op voortgang en keuzes.

Op zoek naar een nieuwe methode: De Zwolse methode van gebiedsontwikkeling

De gebiedsontwikkeling Zwartewaterallee was de eerste gebiedsontwikkeling waarmee is geëxperimenteerd in nieuwe vormen van samenwerking tussen markt en overheid. Deze en andere ervaringen (zie hieronder: Verantwoording aanpak) werken we nu uit in deze nieuwe Zwolse methode van gebiedsontwikkeling. Een methode waarbij we integraal naar vraagstukken kijken, open en transparant op basis van vertrouwen met elkaar samenwerken, waarin rollen en processen helder zijn en de juiste mensen om tafel zitten om het werk te doen.

Hiertoe is door partijen in het Concilium hard gewerkt aan 'De Zwolse methode voor gebiedsontwikkeling' om daarmee de gewenste schaa sprong te versnellen en de samenwerking verder te optimaliseren.

Verantwoording aanpak: hoe dit paper tot stand is gekomen

Huidige inzichten als basis voor de doorontwikkeling

Dit document is tot stand gekomen door te leren van de praktijk. Allereerst van ervaringen van markt en overheid in de praktijk van projectontwikkeling en die veelal samenkomen in de Taskforce woningbouw. De Taskforce bracht daarover eerder een tussenadvies uit. Daarnaast is in het Concilium veel gesproken over knelpunten en dilemma's bij de versnelling van de woningbouw. Die inzichten hebben we ook gebruikt. Maar vooral is geleerd van een aantal lopende gebiedsontwikkelingen in Zwolle. We hebben de gebiedsontwikkelingen van de Spoorzone / Lurelui, Oosterenk en Zwarterwaterallee onder de loep genomen. Gebiedsontwikkelingen die sterk van elkaar verschillen in aanpak, fase waarin ze verkeren, samenstelling van de groep stakeholders en de rolverhoudingen tussen partijen.

Op basis van gesprekken en interviews is geïnventariseerd wat er goed gaat, wat er beter kan, waar men tegenaan loopt, welke behoeftes er zijn en hoe best practices van elders mogelijk hier benut kunnen worden. Hoewel de gebiedsontwikkelingen sterk van elkaar verschillen, waren er ook veel overeenkomsten.

Uit de gesprekken en uit discussies in het Concilium volgt dat vooral behoefte is aan:

- Duidelijkheid over het te doorlopen proces en rolneming tussen overheid en markt (in de vorm van een routekaart, de 'harde kant').
- Duidelijkheid over de 'zachte kant' van gebiedsontwikkeling en samenwerking.
- Duidelijkheid over dilemma's ten aanzien van werken op verschillende schaalniveaus: gebied, omgeving en stad.
- Hoe de omgeving te betrekken.

Voor specifiek het onderdeel routekaart lag het initiatief en trekkerschap van de totstandkoming bij de gemeente Zwolle. Met inbreng van de relevante disciplines uit het gemeentelijke apparaat (zoals projectmanagers, vastgoedjuristen en beleidsmakers) en expertise van marktpartijen en corporaties is via een aantal werksessies toegewerkt naar een conceptversie. Marktpartijen en corporaties hebben daarnaast in bredere sessies, op basis van een raadpleging van de achterbannen, hun feedback gegeven. De routekaart is dus in coproductie tussen gemeente en marktpartijen, in Conciliumverband, tot stand gekomen.

Het gehele proces is begeleid door Antoinette Kemper en Damo Holt van Rebel en werd geleid door Berenda de Paus en Ben Koopman van de Taskforce Woningbouw. Zij verzorgden ook samen de redactie van dit boekje. Door de leerstoel Gebiedsontwikkeling Delft is in de personen van Co Verdaas en Tom Damen tussentijds gereflecteerd op de inhoud.



Het resultaat: de Zwolse methode van gebiedsontwikkeling / spelregels en routekaart

Het resultaat van dit position paper is de
Zwolse methode van gebiedsontwikkeling:

**De Zwolse methode van
Gebiedsontwikkeling is een
methode waarbij integraal
naar het vraagstuk wordt
gekeken, partijen open en
transparant op basis van
vertrouwen met elkaar
samenwerken, rollen en
processen helder zijn en
de juiste mensen om tafel
zitten om het werk te doen.**





Het is een combinatie van een duidelijk proces, producten en inzichten (de routekaart 1.0), inzicht in de kritische succesfactoren en aandacht voor de meer 'menselijke' kant van een succesvolle samenwerking.

Het doel van deze Zwolse methode is om gezamenlijke spelregels en werkwijze met elkaar vast te leggen. Om zo te versnellen, te versimpelen en eenduidigheid en voorspelbaarheid te verschaffen. En om elkaar te inspireren blijvend het gesprek aan te gaan over de wijze van samenwerken. Daarbij geldt dat deze methode niet 'af' is. Iedereen wordt uitgenodigd in de toekomst verdere verbeteringen en verdiepingsslagen aan te brengen.



Leeswijzer

In dit boekje werken we de methode uit in de volgende hoofdstukken:

H2 Grote opgaven staan ons te wachten! (waarom en wat)

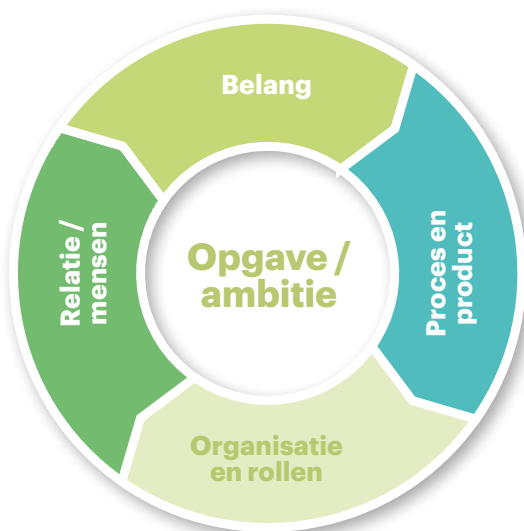
H3 Introductie methode gebiedsontwikkeling

H4 de Routekaart: van initiatief tot realisatie

H5 10 principes voor een succesvolle samenwerking

H6 Tot slot: aan de slag samen en geen tijd te verliezen!

De Zwolse methode samengevat



Het model is gebaseerd op E. Kaats, W. Opheij, 2012, 'Leren samenwerken tussen organisaties'.





10

principes waarlangs we in Zwolle willen samenwerken

Vooraf: Een gevoel van urgentie en lef om te starten

- 1 | Hoe start je?
- 2 | Begin met een zoektocht naar gedeelde ambitie en belangen
- 3 | Heb daarbij oog voor verschillen in belangen en wees daar transparant over

Invulling routekaart: Toon aan beide kanten eigenaarschap voor resultaat en planning

- 4 | Doorloop een goed proces: doe de juiste stappen in de juiste volgorde
- 5 | Wees duidelijk over de rolverdeling overheid en markt
- 6 | Zorg voor een realistische planning, heb daarbij oog voor verschillende schaalniveaus
- 7 | Spanning tussen opgaven en haalbaarheid: zorg voor een integrale afweging

Het feitelijke samenwerken: Vertrouwen in een zakelijke relatie en elkaar aanspreken en scherp houden

- 8 | Organiseer de samenwerking professioneel op verschillende niveaus
- 9 | Werk continu aan een goede relatie / vertrouwen

De relatie met de omgeving: Geef participatie op een moderne manier vorm

- 10 | Bereik de omgeving gedurende het gehele proces

DE GROTE OPGAVEN VAN ZWOLLE OP WEG NAAR EEN SCHAALSPRONG:

kwalitatieve groei van een inclusieve stad!

In Zwolle werken partijen in het Concilium – gemeente, provincie, corporaties, ontwikkelaars, aannemers en makelaars - samen aan de schaalprong en versnelling van de woningbouw in Zwolle.

In dit position paper staat het Hoe van samenwerken in gebiedsontwikkelingen in Zwolle centraal. Voordat we daar verder op in gaan in de volgende hoofdstukken, gaan we eerst een stapje terug naar het Waarom en Wat. De opgave van Zwolle is eerder beschreven in twee position papers van het Concilium. Daarmee werd de inhoudelijke basis voor dit derde paper gelegd.

Om de Zwolse methode van Gebieds-ontwikkeling in een context te plaatsen, vatten we hier de kernelementen van de Zwolse woningbouwopgave samen.

In 2018 heeft het Concilium met de Zwolse Aanpak voor de Zwolse Woningmarkt een oproep en een aanbod gedaan om de grote uitdagingen van de woningmarkt aan te gaan en die samen en integraal aan te pakken. In 2019 stond de vereniging stil bij de visie op de groei van de stad; welke stad wil je zijn? Dit resulteerde in het Pleidooi voor een Schaalprong: kwalitatieve groei van een inclusieve stad! Met de schaalprong ontstaat de opdracht en urgentie om in Zwolle ook daadwerkelijk op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, in voldoende hoog tempo op complexe locaties, integraal tot voldoende kwalitatieve woningbouw te komen.

Onze pleidooien zijn in belangrijke mate verwerkt in de omgevingsvisie 'Mijn Zwolle van morgen, 2030' die de Raad dit jaar (2021) vaststelt. De omgevingsvisie is opgebouwd rondom drie kernopgaven:

- Zwolle versterkt haar stedelijkheid, wordt nationaal en internationaal aantrekkelijker en bestendigt zo haar (economische) toppositie als regio.
- Zwolle is in 2050 klimaatbestendig en energieneutraal.
- Zwolle heeft vitale, solidaire, gezonde en duurzame stadsdelen.

Deze visie beperkt zich tot 2030. Voor de periode tot 2040 wordt in de komende twee jaar de verstedelijkingsstrategie nader bepaald. Het Concilium heeft opgeroepen dat actief in debat met de inwoners van de stad te doen.



Zwolle: sterke, bruisende stad in een economisch aantrekkelijke regio

De populariteit van Zwolle blijft groeien. Het aantal mensen dat kiest voor een stedelijke omgeving neemt al jaren toe en Zwolle trekt op een natuurlijke manier nieuwe inwoners aan. Zowel vanuit de eigen regio als vanuit Noord(oost)-Nederland en de Randstad. Zwolle is als centrumstad een sterke economische motor voor een grotere regio. De economie heeft zich ontwikkeld tot een vitale en diverse economie met moderne industrie, logistiek en hoogwaardige dienstverlening. Financieel gezonde familiebedrijven (grotendeels MKB-bedrijven) vormen het fundament van het succes van regio Zwolle.

5

Uitdagingen, geformuleerd in de eerdere position papers voor Zwolle zullen we hier, in een geactualiseerde context, kort toelichten.

1

Accommoderen van stevige groei

Het woningtekort is groot. Zwolle groeit hard, sneller dan voorheen en de druk op de woningmarkt is ook in deze stad enorm. Een woningtekort voor veel verschillende groepen die moeilijk aan een woning komen: jong en oud, studenten en schoolverlaters, starters op de woningmarkt. En de doorstroming stokt. Dat zien we ook bij senioren. De groep ouderen groeit snel maar zij vinden niet altijd een andere woning die past bij hun woonwensen. Daardoor blijven zij wonen in hun – grote – eengezinswoning, ook als ze eigenlijk zouden willen verhuizen.

Zwolle wil tot 2030 jaarlijks minimaal 1.000 woningen per jaar (dus 10.000 woningen tot 2030) bouwen, voornamelijk op binnenstedelijke locaties. De stad werkt samen met provincie, rijk en regio aan het onderzoek naar de verstedelijking van de stad na 2030. Hierin zijn de groeiopgave voor de langere termijn en de uitbreiding van de stad opgenomen. Het Concilium ziet daarbij dat Zwolle voor een volgende schaa sprong staat die om zelfbewust investeren in de stad vraagt. De opgave om voor de komende tien jaar minimaal 10.000 woningen te bouwen, is ons inziens nog maar het begin van deze schaa sprong. In ons pleidooi voor een schaa sprong hebben we aangegeven dat we zien dat Zwolle kan doorgroeien tot een stad met circa 160.000 à 180.000 inwoners. De uitkomsten van het verstedelijkingsperspectief van Regio Zwolle geeft vanaf 2022 meer zicht op de lange termijn woningbouwopgave en de groei van Zwolle.



2

Slagingskansen en doorstroming

Zwolle wil graag een inclusieve stad blijven, waar ook mensen met een lager- of middeninkomen een plek vinden. Dit raakt starters die voor hun eerste baan in Zwolle willen wonen. En het raakt doorstromers en hogere middeninkomens die graag in dé stad van deze regio willen blijven wonen, maar dat niet kunnen betalen. We zien dat het aanbod in deze stad langjarig schaars blijft en dat de ongedeelde stad onder druk staat. Dit vraagt om een woningbouwprogramma dat voldoende aanbod in het betaalbare segment bevat. De gemeente stuurt hiervoor op een verdeling van 30% goedkoop, 40% middenduur en 30% duur, waarvan het deel 30% goedkoop bestaat uit minimaal 20% sociale huur.

3

Vormgeven aan verstedelijking en transformatie

De woningbouwopgave wordt voor een groot deel in binnenstedelijke transformatiegebieden gerealiseerd. Verstedelijking is een ontwerpogave waarin door middel van een gebiedsgerichte aanpak verschillende opgaven samengaan. Stedelijker én groener, beter bereikbaar én minder autoverkeer, hogere woongebouwen én meer ontmoeting in de openbare ruimte.

Stedelijk is veel meer dan een kwantitatieve opgave. Het is de resultante van een culturele en sociale opgave van de stad en haar bewoners, ondernemers en instellingen om de stad samen verder vorm te geven. De concrete aanpak van en werkwijze bij gebiedsontwikkelingen vormt de kern van dit boekje.



5

Samen maken we de stad: verstedelijking samen met bewoners en marktpartijen

Tot slot ligt er een belangrijke uitdaging voor het met steun en draagvlak werken aan de ontwikkeling van de stad. Het goed organiseren van processen van verstedelijking en gebiedsontwikkelingen is cruciaal voor het bereiken van kwaliteit, tempo en resultaten. Gebiedsontwikkelingsprocessen met bewoners zullen het nieuwe normaal moeten worden. Daarin werken overheid, ondernemers en bewoners intensief samen in meer gelijkwaardige, horizontale samenwerkingsvormen. De stad ontwikkel je samen, waarbij het steeds meer gaat om het leveren van toegevoegde waarde (met een heldere bijdrage en rolverdeling) door elk van de partijen aan dat 'hogere doel'. Daar gaan we in dit position paper ook nader op in. Want ook op dit onderdeel zien we een nadrukkelijke uitdaging en urgentie tot verbetering.

4

Klimaatbestendig en energieneutraal

De grote opgave voor de komende 30 jaar is de transformatie naar klimaatbestendige en energie-neutrale woningen en wijken en een circulaire economie. We houden onze aandacht onverkort vast op twee belangrijke kernopgaven, namelijk klimaatadaptatie en energietransitie. Klimaatadaptatie is de mate waarin we onze omgeving aan kunnen passen aan de verandering van het klimaat. Energietransitie betekent de overgang van stroom en warmte uit fossiele brandstoffen, zoals gas, kernenergie en steenkolen, naar volledig groene energie uit zon, wind, de diepe ondergrond en water. Samen vormen ze de basis voor de Zwolse ambitie om in 2050 klimaatbestendig en energieneutraal te zijn. Om daar te komen gaan we uit van het principe van de klimaatbestendige groei regio. Zwolle grijpt de groeiopgave aan om deze ambities te verwezenlijken.

De Zwolse methode van gebiedsontwikkeling uitgewerkt

LANGS ④ HOOFDPRINCIPES

1

Samenwerken tussen markt en overheid is professioneel mensenwerk en vraagt om heldere spelregels en afspraken.

Voor een goed resultaat is professioneel partnerschap tussen markt en overheid essentieel. Elk met een eigen rol en verantwoordelijkheid en zakelijkheid. Maar wel met gezamenlijk commitment op urgentie, planning en resultaat. Vooral de rol van de gemeente is daarvoor cruciaal. In dat samenspel en gezamenlijk commitment is door de Taskforce van het Concilium, samen met de gemeente, de afgelopen drie jaar stevig geïnvesteerd. Dit is vervolgens vertaald in spelregels en afspraken. Deze leggen we nu vast in dit eerste principe.

2

We werken volgens een routekaart die door markt en overheid samen is ontwikkeld.

Deze routekaart legt vast welke producten we onderweg maken en wat we van elkaar verwachten. De routekaart vormt het hart van dit boekje. Deze kaart is door gemeente en Concilium ontwikkeld en vastgesteld. Ze biedt van begin tot eind houvast en duidelijkheid bij het doorlopen van het proces, voor producten en voor besluitvorming bij gebiedsontwikkeling.



3

Om betaalbare woningen te kunnen bouwen en tempo te kunnen maken brengen we ambities en betaalbaarheid met elkaar in evenwicht.

Dat doen we meteen bij de start van een gebiedsproces in de startnotitie, maar ook in het vervolgproces. Dit is het meest complexe principe. Er spelen veel opgaven (zie hoofdstuk 2) en de overheid wil veel maatschappelijke doelen tegelijkertijd bereiken. Deze stapeling van opgaven en ambities (wonen, klimaat, energie, natuur, mobiliteit et cetera) kan ertoe leiden dat de betaalbaarheid van de woningen en/of de haalbaarheid van de gehele gebiedsontwikkeling onder druk komt te staan. In dit boekje doen we een voorzet om dat spel van communicerende vaten inzichtelijk te maken. Om Zwolle als inclusieve stad overeind te houden, toegankelijk voor iedereen, moet ook de betaalbare woningvoorraad meegroeien met de groei van de stad. Dat betekent dat ook de sociale huurvoorraad van de corporaties meegroeit met de groei van de stad.

4

Participatie is cruciaal voor de ontwikkeling van de stad.

Dat vraagt vanaf het begin betrokkenheid en daadwerkelijke participatie van bewoners in gebiedsprocessen, zowel op proces als inhoud. Dit thema vraagt in houding en aanpak de komende jaren veel aandacht. We bieden in dit boekje handvatten voor effectieve en daadwerkelijke participatie van de inwoners van Zwolle. Dit is de voorzet van het Concilium voor het gesprek tussen gemeente en inwoners over participatie. Deze zal de komende jaren verder worden uitgewerkt door te doen, te evalueren en te verbeteren.

De principes uitgewerkt in uitgangspunten

1 Het vertrekpunt voor een goede samenwerking tussen partijen is een gezamenlijk doel en gezamenlijke ambitie met vervolgens commitment op planning en resultaat. Zonder dat, is de gebiedsontwikkeling gedoemd te mislukken. Dat vraagt om krachtige sturing door de overheid. Dit komt op verschillende plekken terug. Gezien het belang van dit uitgangspunt hebben we dit punt in Hoofdstuk 5 kort uitgelicht.

2 Vervolgens is veel winst te behalen door 'ruis' op de lijn zoveel mogelijk te voorkomen en met elkaar een helder proces, met eenduidigheid in producten en besluitvorming, af te spreken. Niet elke keer per gebiedsontwikkeling opnieuw, maar met enige standaardisatie voor alle grote, complexe gebiedsontwikkelingen in Zwolle. Vandaar dat een traject is opgestart om met elkaar een gedragen routekaart te formuleren. Zodat partijen weten wat ze kunnen verwachten (zie hoofdstuk 4).

3 De ruggengraat van de Zwolse methode is daarmee de routekaart voor gebiedsontwikkeling. De meer generieke routekaart is een belangrijke basis. De wijze waarop de routekaart ingevuld wordt door partijen kan per gebiedsontwikkeling sterk verschillen. Denk aan verschillen in rolname tussen overheid en markt, de wijze waarop de omgeving betrokken wordt, de doorlooptijd en planning van het gehele traject enzovoort. Markt en overheid weten, door verdere uitwerking van de routekaart, per specifieke gebiedsontwikkeling waar ze vanuit hun rol en positie verantwoordelijk voor zijn en wat de ander van hen verwacht en mag verwachten. Aandachtspunt daarbij is de planning, het proces en de besluitvorming op gebiedsniveau en de mogelijke mismatch met vraagstukken die op stedelijk niveau spelen.

4 Belangrijk onderdeel van de verdere invulling is ook het betrekken van bewoners en stakeholders: Hoe bouwen we samen aan de stad? Participatie is daarbij een belangrijke conditie voor een succesvolle aanpak (zie hoofdstuk 5, principe 9).

5 Als de routekaart werkt voor een specifieke gebiedsontwikkeling, wil dat nog niet zeggen dat de samenwerking automatisch goed verloopt. Ook bij de invulling geldt een aantal kritische succesfactoren zoals integrale aanpak, transparantie en vertrouwen en de organisatie op orde. Met dit position paper geven we, naast het commitment van markt en overheid op de routekaart, handvatten voor hoe partijen met elkaar kunnen samenwerken aan het realiseren van de opgave. Een goede samenwerking is namelijk niet vanzelfsprekend. Zeker bij binnenstedelijke herontwikkelingen met een veelheid aan betrokken partijen en belangen vraagt de samenwerking om specifieke aandacht. We werken daartoe in dit boekje een aantal kenmerkende aspecten uit die een belangrijke rol spelen in de samenwerking en bij het realiseren van de opgaven (zie hoofdstuk 5).

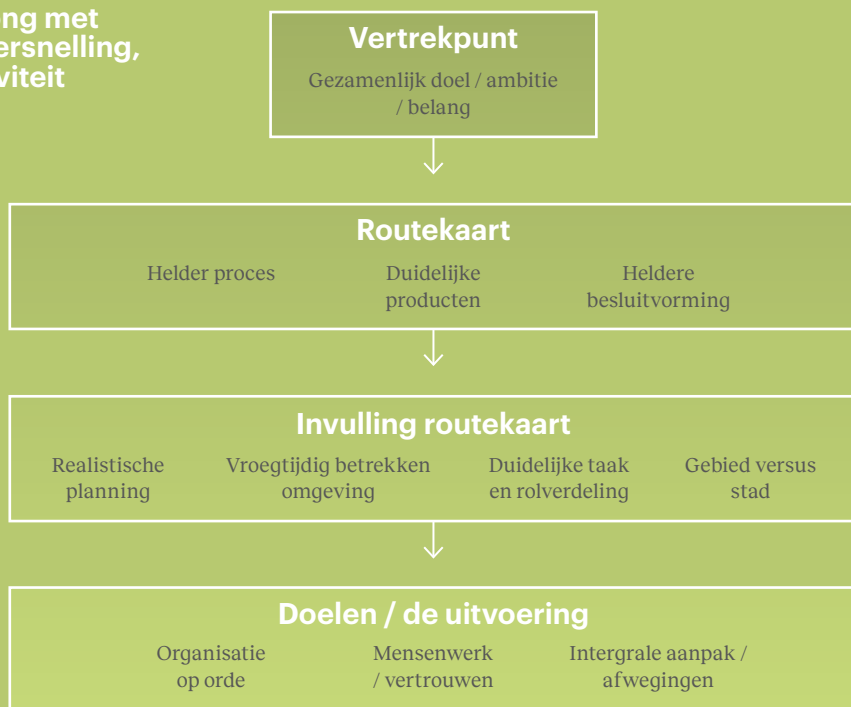




De Zwolse methode van gebiedsontwikkeling

Doel: schielsprong met aandacht voor versnelling, kwaliteit, inclusiviteit (betaalbaarheid)

De Zwolse methode van gebiedsontwikkeling is in de figuur hiernaast nog eens beeldend weergegeven.



DE ROUTEKAART:

Van initiatief tot realisatie

Aanleiding en functie van de routekaart

Op basis van de ervaringen van de afgelopen periode en input vanuit de lopende gebiedsontwikkelingen is een gezamenlijke routekaart gemaakt voor de verschillende processtappen en fasen in het proces. Met als doel versnellen, versimpelen (minder documenten) en eenduidigheid (in namen en producten). Deze routekaart kwam tot stand op initiatief van de gemeente Zwolle en is in nauwe samenwerking met de Concilium-partners gemaakt. Met de routekaart bereiken we eenduidigheid in taal en producten, wat de processen in de gebiedsontwikkeling versnelt.

Geen blauwdruk. Wel richtinggevend. En doorontwikkeling gewenst.

Bij het formuleren van een routekaart met de belangrijkste processtappen en producten maken we vanzelfsprekend geen blauwdruk. Maar we komen wel tot een overzicht van de belangrijkste elementen voor de Zwolse aanpak van gebiedsontwikkeling. Het helpt om wederzijdse verwachtingen over proces, producten en besluitvorming scherp te hebben. Bovendien levert het een bijdrage aan een gemeenschappelijke taal en referentiekader. Het is een richtinggevend document dat per gebiedsontwikkeling houvast geeft om met elkaar het gesprek aan te gaan over de wijze van samenwerking en hoe deze verder te optimaliseren.

Het vertrekpunt is te werken volgens de gezamenlijk vastgestelde routekaart (versie 1.0), waarbij partijen alleen beargumenteerd afwijken. Uiteraard is deze routekaart in ontwikkeling en is het ieders verantwoordelijkheid om verbeteringen en suggesties in te brengen om de routekaart verder door te ontwikkelen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan nadere afspraken rondom het participatietraject, standaardisatie van inhoudsopgaves van producten en/of overeenkomsten en aan afspraken over kostenverhaal van plankosten.

Het is een routekaart voor grote, complexere gebiedsontwikkelingen

De routekaart is vooral opgesteld voor grotere, complexere (vaak binnenstedelijke) gebiedsontwikkelingen met veel impact op de omgeving, waar een integrale aanpak voor is vereist en waar meerdere partijen bij betrokken zijn. Het doel van een gezamenlijke routekaart is dat voor partijen duidelijk is hoe het proces naar verwachting verloopt, welke producten relevant zijn, wat de inhoud van deze producten is en hoe het besluitvormingsproces er uit ziet. Dit om te voorkomen dat op die onderdelen 'ruis' op de lijn komt en er onnodig vertraging ontstaat.

Aan de Initiatieventafel, - de plek binnen de gemeentelijke organisatie waar nieuwe initiatieven worden besproken en afgestemd -, wordt in overleg met de marktpartij bepaald of deze routekaart wordt gevolgd of een ander proces, bijvoorbeeld het Nieuwe Ruimtelijke Initiatieven proces (NRI-proces). Dit is een proces specifiek ingericht voor kleinere en minder complexe gebiedsontwikkelingen binnen Zwolle, maar waar nog wel een bestemmingsplanwijziging voor nodig is. Snelheid en doelmatigheid zijn hierbij sleutelwoorden.



Op hoofdlijnen ziet de routekaart^(versie 1.0) er als volgt uit

→ Is de routekaart van toepassing?

De routekaart is bedoeld voor grote, complexe gebiedsontwikkelingen. Het is niet altijd direct helder of hier sprake van is. Aan de Initiatieventafel wordt bepaald welk proces wordt gevolgd (NRI proces, routekaart, andere optie) en wordt een afweging gemaakt.

→ De routekaart bestaat uit een aantal fasen.

De routekaart bestaat uit een aantal hoofdprocessen om te komen tot realisatie: oriëntatiefase, verkenningfase, haalbaarheidsfase en RO-procedure. De routekaart eindigt bij een goedgekeurd bestemmingsplan / omgevingsplan en daarmee eindigt de ontwikkelfase en kan worden overgegaan tot bouwen / realiseren. Voor de realisatiefase zijn nu nog geen nieuwe afspraken of producten ontwikkeld. Dat kan wellicht in de toekomst nog gebeuren.

→ Elke fase eindigt met een aantal publieke goedkeuringsmomenten.

Op de hoofdas zijn vier belangrijke go / no go momenten als markering van elke fase vastgesteld. Op deze momenten vinden in ieder geval publieke besluiten plaats. En bij binnenstedelijke herontwikkeling is er vaak ook al (vanuit vroegtijdige betrokkenheid van de markt) besluitvorming vanuit private partijen en corporaties.

→ Producten als basis voor besluitvorming.

De go / no go momenten zijn ingegeven vanuit het publieke spoor en worden ondersteund door een aantal producten: startnotitie, gebiedsvisie, ruimtelijk ontwikkelplan en bestemmingsplan / omgevingsplan.

Overwegingen bij de totstandkoming van de routekaart

→ Er is bewust voor gekozen om het hoofdproces met vier go / no go momenten zo beperkt mogelijk te houden. Dat heeft ook consequenties voor de producten die opgeleverd worden. Zo zijn startnotitie, gebiedsvisie en ruimtelijk ontwikkelingsplan al verder uitgewerkte producten dan men in het verleden misschien gewend was. Zo wordt geborgd dat niet op voorhand extra tussenstappen nodig zijn om de gewenste versnelling van de schaaalpong te realiseren.

→ Het proces is op hoofdlijnen voor alle complexe binnenstedelijke herontwikkelingen min of meer vergelijkbaar. De routekaart is richtinggevend en helpt om tussen gemeente, markt en corporaties, vanuit eenzelfde raamwerk en met dezelfde verwachtingen, het gesprek met elkaar aan te gaan. Uiteraard is er per project sprake van maatwerk en zijn afwijkingen mogelijk.

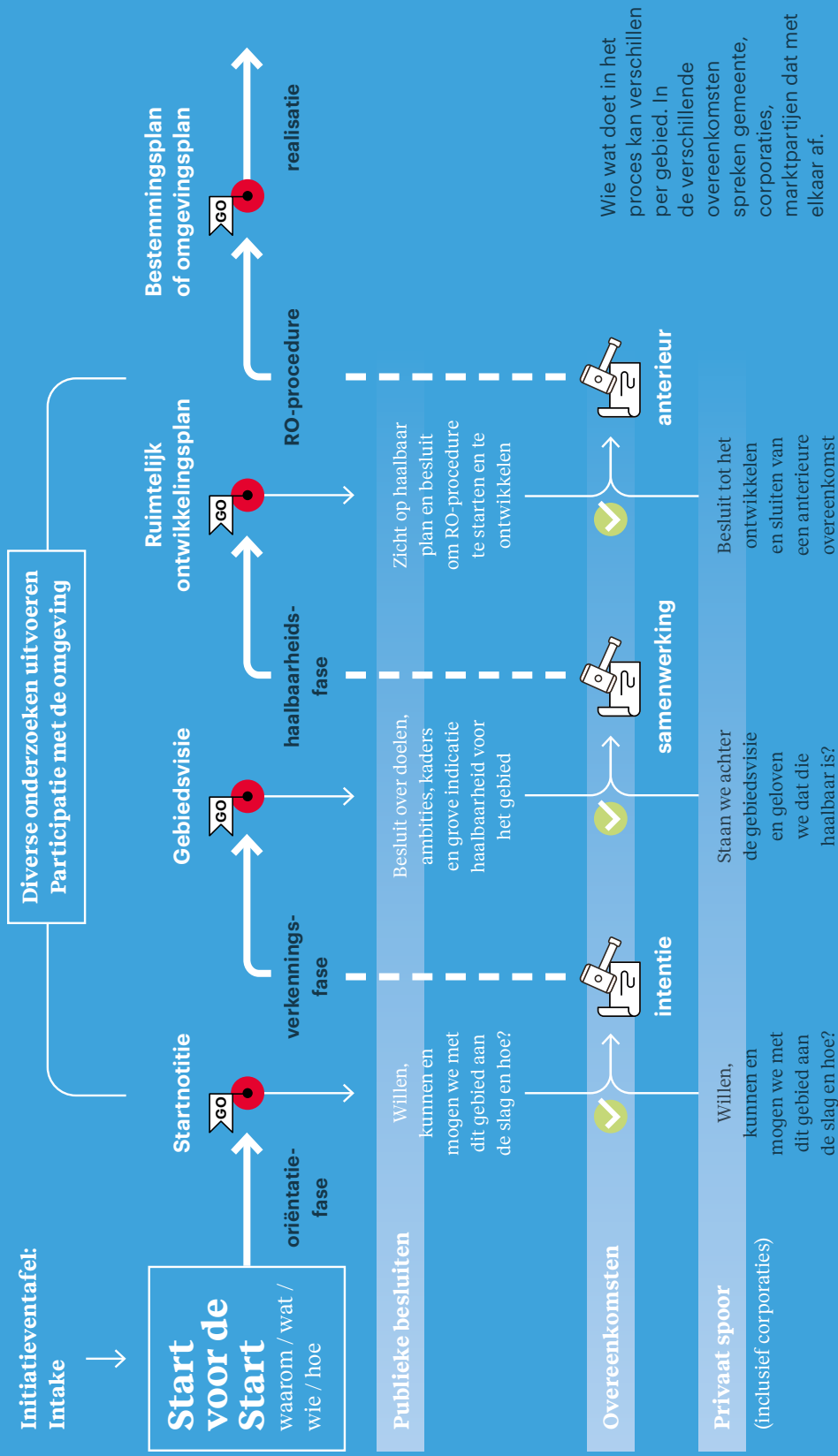
→ Overeenkomsten bij afronding van elke fase.

Na elk go-besluit maken partijen met elkaar afspraken over hoe ze met elkaar samenwerken in de volgende fase. In de routekaart worden dit de intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst en de anterieure overeenkomst genoemd.

→ Doorlopend, in het gehele traject, participatie en onderzoeken.

Gedurende het gehele proces zijn doorlopend diverse onderzoeken nodig en is participatie met de omgeving gewenst.

Routekaart: met 1 of meer (markt)partijen bij complexe (binnenstedelijke) gebiedsontwikkelingen



Uitwerking verschillende onderdelen routekaart

De eerste fasen in het proces betreffen de start voor de start fase en de fase van opstellen van de startnotitie. Verder worden de vier producten, op basis waarvan een go / no go besluit wordt genomen, toegelicht (startnotitie, gebiedsvisie, ruimtelijk ontwikkelingsplan, bestemmingsplan / omgevingsplan). Ook de drie overeenkomsten die direct na het nemen van een go-besluit van kracht worden (intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst, anterieure overeenkomst) worden toegelicht. Tenslotte gaat nog speciale aandacht uit naar de diverse onderzoeken en het participatietraject die gedurende de gehele periode van gebiedsontwikkeling van toepassing zijn. Per hoofdonderdeel wordt ingegaan op het doel, de inhoud, de aandachtspunten en het beoogde resultaat.

In een apart document 'Routekaart versie 1.0' dat digitaal benaderbaar is, zijn de verschillende hoofdonderdelen van de routekaart nader uitgewerkt (zie inhoudsopgave in de afbeelding hiernaast).

Start voor de Start

waarom / wat /
wie / hoe

Startnotitie



intentie overeenkomst



Gebiedsvisie



samenwerkings- overeenkomst



Ruimtelijk ontwikkelingsplan



anterieure overeenkomst



Bestemmingsplan of omgevingsplan



Fase-overstijgend: onderzoeken in de verschillende fasen



Fase-overstijgend: participatie in de verschillende fasen



Hieronder een korte toelichting op de routekaart per fase. Voor een uitgebreidere toelichting per onderdeel verwijzen we naar de routekaart zelf.

Start voor de Start

waarom / wat /
wie / hoe

Start voor de start

Een Start voor de start ten behoeve van een gebiedsontwikkeling bestaat uit één of meerdere bijeenkomsten waarin integraal het initiatief, de opgave, de ambities, het beleid, de stakeholders, de noodzakelijke verkenningen / onderzoeken en het proces om te komen tot een gebiedsvisie of ontwikkeling verkend en doorgesproken worden met de initiatiefnemers. Zij nodigen daarbij ook de corporaties uit, zodat hun betrokkenheid direct is geborgd. De gemeente bereidt de bijeenkomst(en) intern voor met alle deskundigen en disciplines aan tafel. Daarna gaat de gemeente in gesprek met de initiatiefnemer(s) - zo mogelijk aansluitend aan de interne bijeenkomst. Dan wordt bepaald welke route voor dit initiatief wordt gevolgd. De uitkomsten (bijvoorbeeld raakvlakken, kansen en te verwachten knelpunten) van deze bijeenkomst worden verwerkt in de startnotitie.

In hoofdstuk 5 gaan we uitgebreider in op het complexe proces om tot een initiatief te komen en afspraken te maken met de gemeente over de start (Principe 1: Hoe start je?).



Startnotitie

intentie



Oriëntatiefase Toewerken naar een startnotitie en intentie- overeenkomst

Als er tussen overheid, markt en corporaties is afgesproken om te starten dan wordt in deze oriëntatiefase toegewerkt naar een startnotitie. Hierin wordt duidelijk aangegeven welke opgave en ambitie met de betreffende ontwikkeling wordt beoogd, wat de wenselijkheid en haalbaarheid hiervan is en hoe het vervolgtraject wordt ingestoken. Dat hoort ook bij wat er moet gebeuren, wie wat doet, welke planning daarbij hoort et cetera. Omdat de initiatieven sterk kunnen verschillen in omvang en complexiteit wordt er in deze routekaart geen algemene planning per fase afgesproken. Bij elk initiatief wordt aan de voorkant, met elkaar, een gezamenlijke planning afgesproken. Cruciaal is gemeenschappelijk eigenaarschap voor en strakke sturing op deze planning.

Indien sprake is van een wezenlijke keuze (transformatie gebied, gevoelige locatie) dient dit al in deze fase expliciet onder de aandacht te worden gebracht bij de goedkeuring van de startnotitie en de keuze om door te gaan met het initiatief. Goedkeuring van de startnotitie (go) door het College en de Raad betekent dat partijen voor een specifiek gebied gaan verkennen hoe herontwikkeling / transformatie er uit kan zien inclusief een beschrijving van het proces en de belangrijkste uitgangspunten tot aan de gebiedsvisie. Onderdeel van de startnotitie is de projectopdracht voor de gemeente voor de volgende fase. Partijen leggen in een intentieovereenkomst de afspraken voor de volgende fase met elkaar vast.

Gebiedsvisie



Verkenningfase Toewerken naar een gebiedsvisie en samenwerkings- overeenkomst

In de verkenningfase worden de eerste ideeën en ambities uitgewerkt in een samenhangende gebiedsvisie voor het gebied. In de gebiedsvisie vindt een vertaling plaats van de ambities en doelen voor het gebied naar een ruimtelijke en programmatische visie met uitwerking naar deelgebieden. Ook wordt op hoofdlijnen de haalbaarheid getoetst (financieel, ruimtelijk en technisch) en wordt een ontwikkelstrategie op hoofdlijnen uitgewerkt. De input vanuit de omgeving wordt nadrukkelijk meegenomen bij het opstellen van de gebiedsvisie. Goedkeuring van de gebiedsvisie (go) gebeurt door de Raad en betekent een akkoord om de haalbaarheid verder te onderzoeken conform ambities, uitgangspunten en randvoorwaarden. Het is het sluitstuk van de verkenningfase en de start van de haalbaarheidsfase. In de samenwerkingsovereenkomst, die gelijktijdig of direct aansluitend op de gebiedsvisie tussen betrokken partijen wordt gesloten, worden afspraken gemaakt hoe de vervolgfase(n) verder vorm te geven. Met vragen als: welke werkzaamheden moeten worden gedaan, hoe is de taakverdeling, hoe ziet de overlegstructuur er uit, wat is de planning, inzet en kosten en hoe wordt de omgeving betrokken?



samenwerking

Ruimtelijk ontwikkelingsplan



Haalbaarheidsfase Toewerken naar een ruimtelijk ontwikkelingsplan en anterieure overeenkomst

In de haalbaarheidsfase wordt de gebiedsvisie verder uitgewerkt, via nadere onderzoeken, tot een ruimtelijk ontwikkelingsplan inclusief een uitgewerkte business case om de financiële haalbaarheid te toetsen. In het ruimtelijk ontwikkelingsplan wordt toegewerkt naar een masterplan voor een leefbaar gebied, met ruimtelijke invulling van functies en eisen aan doelgroep, programma, openbare ruimte, mobiliteit en duurzaamheid. Ook worden afspraken gemaakt over eventuele grondtransacties en over kostenverhaal van de publieke kosten. Uiteindelijk landen die in de anterieure overeenkomst. Input vanuit en afstemming met de omgeving is ook in deze fase cruciaal. In de haalbaarheidsfase is het proces vaak niet lineair. Door stapeling van opgaven en ambities (wonen, klimaat, energie, natuur, mobiliteit enzovoort) kan het zijn dat het plan niet haalbaar blijkt te zijn en is bijstelling gewenst (zie ook hoofdstuk 5, spelregel 'integraal afwegen'). Om geen vertraging op te lopen is het van belang dat daar vroegtijdig keuzes in worden gemaakt en dat zoveel mogelijk al in de startnotitie de kaders voor haalbaarheid worden vorm gegeven.

Goedkeuring van het ruimtelijk ontwikkelingsplan gebeurt door het College en is alleen mogelijk als er sprake is van een voldoende uitgewerkt plan met onderzoeken, stedenbouwkundig plan en business case (inclusief exploitatiebijdrage markt). En dit zodanig dat het voldoende vertrouwen geeft dat het plan haalbaar is. Het betreft een go om de RO-procedure te starten en vervolgens tot realisatie over te gaan conform hetgeen in de concept-antérieure overeenkomst tussen partijen wordt afgesproken.



anterieur



RO-procedure Toewerken naar een bestemmingsplan / omgevingsplan

Het ruimtelijk ontwikkelingsplan is de basis om de RO-procedure in te gaan. Het doel van het bestemmingsplan / omgevingsplan is het vaststellen van bouw- en gebruiksregels en het vastleggen van de ruimtelijke bestemming en functies. Dit gebeurt op basis van het ruimtelijk ontwikkelingsplan en een anterieure overeenkomst. In het bestemmingsplan / omgevingsplan staat een toelichting op het plan en de uitvoerbaarheid, onderbouwd met gedetailleerde onderzoeken. Ook bevat het regels waaraan moet worden voldaan en een ruimtelijke verbeelding (op kaart). Als er een MER moet worden opgesteld, moet dit parallel in deze fase gebeuren. Het bestemmingsplan / omgevingsplan wordt vastgesteld door de Raad. Tegen het omgevingsplan / bestemmingsplan kan beroep worden ingesteld bij de Raad van State. Dit kan de inwerkingtreding ervan opschorten. Indien sprake is van een onherroepelijk bestemmingsplan of omgevingsplan is er een go om door te kunnen gaan met het verlenen van omgevingsvergunningen en de realisatie van het plan.

Bestemmingsplan of omgevingsplan



Realisatiefase en exploitatiefase

De routekaart loopt van de initiatieffase tot de realisatiefase. De realisatiefase is in de routekaart niet meegenomen, terwijl herprogrammering en aanpassing van het programma tijdens deze fase aan de orde van de dag kan zijn. Het maken van enigszins flexibele afspraken al tijdens de haalbaarheidsfase is dan ook cruciaal voor de realisatie. Ook vraagt de realisatiefase om een goede verstandhouding onderling en samenwerkregels om bij onverwachte omstandigheden tot oplossingen te komen (de zachte kant van samenwerken, zie hoofdstuk 5, principes 8, 9 en 10).

Vroegtijdige aandacht voor de effecten van de herontwikkeling in de exploitatiefase is ook relevant. Ontwikkelaars zijn na de realisatiefase weg uit het gebied en hebben daardoor vanuit hun rol en positie minder belang bij de werking van het gebied op de lange termijn. Juist daar is een extra rol voor de gemeente en corporaties weggelegd.

Principes en handreikingen voor succesvolle samenwerking

Gebiedsontwikkeling is een proces van vallen en opstaan

Gebiedsontwikkelingen, en zeker binnenstedelijke herontwikkellocaties, kennen veel onzekerheden, een grote complexiteit en zijn een proces van lange adem. Zelfs als er sprake is van een succesvol proces en goede samenwerking, dan nog is vaak sprake van vallen en opstaan, twee stappen vooruit en één stap terug. Over het algemeen geldt dat een gebiedstransformatie eerder procesmanagement nodig heeft om adaptief en succesvol te zijn (waarin onzekerheid en complexiteit worden erkend) dan projectmanagement (waarin een lineaire aanpak van A naar B, zoals in de routekaart staat beschreven, wordt gevolgd). De werkelijkheid is dat beide competenties nodig zijn in complexe gebiedsopgaven.

In het essay 'Leren van stedelijke transformaties, over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, 2019'² van de TU Delft en Platform 31 wordt aan de hand van zeven dilemma's de complexiteit van de te maken afwegingen weergegeven. In het essay komt duidelijk naar voren dat er niet één manier van samenwerking is die het beste werkt. Veel hangt af van de context waarin de gebiedsontwikkeling plaatsvindt. "Effectief sturen in gebiedstransformaties kan alleen als de context wordt begrepen, voorbij een enkel instrument. Een veerkrachtige en flexibele houding, verbinden en meebewegen binnen een lokale context is het meest effectief en het hoogst haalbare wat je kunt doen om voortgang te boeken in gebiedstransformaties".



Een goede samenwerking tussen markt en overheid en tussen marktpartijen is cruciaal voor succes.

In dit deel van het paper gaat het meer om de relevante aspecten van samenwerking tussen partijen. We denken dat een goede samenwerking tussen partijen een noodzakelijke voorwaarde is om de ambities van Zwolle en de regio waar te maken: met voldoende tempo en kwaliteit woningbouw realiseren voor mensen die in Zwolle willen wonen. Want samenwerkingen die niet goed lopen, leiden meestal tot vertraging en verminderde kwaliteit. Al vaak is bewezen dat succesvolle samenwerking wordt gekenmerkt door gezamenlijke ambities en inzet, goede afspraken, heldere processen en communicatie, maar bovenal onderling vertrouwen

- 2 Interessant naslagwerk: www.stedelijketransformatie.nl/publicaties/essay-leren-van-stedelijke-transformaties
- 3 E. Kaats, W. Opheij, 2012, *Leren samenwerken tussen organisaties*

Om door samenwerking processen te versnellen en resultaten te bereiken, is het dus belangrijk om naast oog te hebben voor de 'harde en rationele' kant van de samenwerking vooral ook te blijven investeren in de 'zachte' aspecten.

In dit hoofdstuk dragen we principes en handreikingen aan voor een succesvolle samenwerking.

Er is niet één manier die bepaalt of een samenwerking wel of niet werkt. Toch zijn er wel elementen aan te wijzen die een succesvolle samenwerking bevorderen. Daarbij maken we zowel gebruik van de theorie als de praktijk (lopende gebiedsontwikkelingen in Zwolle en ervaringen elders). Een handig model dat we daarvoor gebruiken, gebaseerd op het boek 'Leren samenwerken tussen organisaties'³, staat in onderstaande cirkeldiagram weergegeven. Daarin herkennen we veel onderdelen die ook in de interviews naar voren zijn gekomen. Tezamen hebben ze geleid tot 10 kritische succesfactoren voor succesvolle samenwerking en versnelling van de schaa sprong.



10

principes waarlangs we in Zwolle willen samenwerken

Vooraf: Een gevoel van urgentie en lef om te starten

- 1 | Hoe start je?
- 2 | Begin met een zoektocht naar gedeelde ambitie en belangen
- 3 | Heb daarbij oog voor verschillen in belangen en wees daar transparant over

Invulling routekaart: Toon aan beide kanten eigenaarschap voor resultaat en planning

- 4 | Doorloop een goed proces: doe de juiste stappen in de juiste volgorde
- 5 | Wees duidelijk over de rolverdeling overheid en markt
- 6 | Zorg voor een realistische planning, heb daarbij oog voor verschillende schaalniveaus
- 7 | Spanning tussen opgaven en haalbaarheid: zorg voor een integrale afweging



Het feitelijke samenwerken: Vertrouwen in een zakelijke relatie en elkaar aanspreken en scherp houden

- 8 | Organiseer de samenwerking professioneel op verschillende niveaus
- 9 | Werk continu aan een goede relatie / vertrouwen

De relatie met de omgeving: Geef participatie op een moderne manier vorm

- 10 | Bereik de omgeving gedurende het gehele proces



Wanneer is sprake van een goede samenwerking

Dit is niet altijd grijpbaar. Soms is er geen goed proces en is de samenwerking (en het resultaat) toch succesvol. Soms is er wel vertrouwen en een goede samenwerking, maar lopen mensen vast in de organisatie. Er is dus geen eenduidig beeld te geven wanneer een samenwerking en het bijbehorende resultaat succesvol is. Zeker is wel dat alle hiervoor genoemde elementen de samenwerking bevorderen en deze aspecten

zijn altijd in beweging. Het is zaak om met een open houding met elkaar te blijven reflecteren en lessen te leren, aan te scherpen en actuele issues op te lossen.

Dit hoofdstuk kan daarbij helpen. In het vervolg van het hoofdstuk behandelen we elk van de 10 elementen. Twee cruciale elementen lichten we uit: participatie en sturing door de overheid.

Gevoel van urgentie of lef om te starten

1

Hoe start je?

Het spel wordt sterk bepaald door wie de grondposities heeft

Van oudsher (en nog steeds) geldt in gebiedsontwikkeling vaak dat degene die de grond heeft veel macht heeft. De grondposities zijn namelijk vaak het vertrekpunt en de start voor een verdere samenwerking in de gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld met veel of weinig partijen. Het is dan ook niet vreemd dat marktpartijen en overheid met hun grondstrategie een plek en positie in het gebied willen veroveren. Maar ook initiatieven van derden zonder grondpositie kunnen waardevol zijn en het is goed deze partijen niet bij voorbaat uit te sluiten, maar op zoek te gaan naar de toegevoegde waarde van partijen in een succesvolle combinatie of coalitie.

Inschatting van het te behalen financiële rendement bepaalt mede de start van een proces

De eisen en wensen die aan het gebied worden gesteld, bepalen mede de financiële haalbaarheid van het plan en de mate waarin marktpartijen zich actief opstellen en/of de mate waarin er publiek geld met de ontwikkeling is gemoeid. Deze eisen worden uiteindelijk bepaald door de overheid die, in publiekrechtelijke zin, beslist over de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. In deze fase is het cruciaal dat de gemeente in het contact met de ontwikkelaar duidelijk is over het te bouwen programma en de 30/40/30 afspraak in de stad, omdat anders de ontwikkelaar (te) duur verwerft en alleen een programma van dure woningen kan bouwen.

Deze fase kan soms lang duren omdat de overheid om verschillende redenen nog niet toe is aan medewerking in deze voorfase. Ook is niet altijd duidelijk waar een partij met een initiatief naar toe kan. Deze voorfase is per definitie vaag en omgeven met veel vragen en onzekerheid. Uit oogpunt van versnelling kan hier veel tijd worden gewonnen. De gemeente heeft intussen organisatorische voorzieningen getroffen om sneller antwoord te geven aan initiatiefnemers, waaronder de Initiatieventafel, zoals ook opgenomen in de routekaart. Wat helpt, is dat Zwolle voor marktpartijen een interessante stad is om in te investeren. De investeringsbereidheid is groot. De uitdaging is dan aan de gemeente om op basis van visie, lef en inzet van capaciteit een start mogelijk te maken, duidelijkheid te geven over de ambities en samenhang met andere ontwikkelingen te organiseren.

Kritische succesfactor. Helder proces hoe om te gaan met eigen initiatieven of die uit de markt

In de routekaart wordt uitgebreid aandacht besteed aan de periode 'Start voor de start' die uiteindelijk bij een go-besluit uitmondt in een startnotitie. De hoofdelementen van de startnotitie gaan over welke opgave en ambitie met de betreffende ontwikkeling worden beoogd, wat de wenselijkheid en haalbaarheid hiervan is en hoe het vervolgtraject wordt ingestoken. Dit biedt een goed houvast waar over nagedacht dient te worden in de fase 'Start voor de start'. Er is daarbij ook een aantal aandachtspunten. Vaak vormt zich een eerste groep die initiatief neemt. Het is goed daarbij ook te kijken naar de mogelijkheden voor een sterke coalitie en anderen met goede ideeën en/of kapitaal uit te nodigen. Toch zeker als die anderen toegevoegde waarde kunnen bieden voor de ontwikkeling (in elk geval corporaties en andere partijen die geen grondbezit hebben) zodat een coalition of the willing ontstaat.



Weinig
partijen

Overheid
alle grond

1 marktpartij
(en eventueel
overheid) alle
grond

Enkele
marktpartijen
(en eventueel
overheid) alle
grond

Versnipperd
bezit, vele
eigenaren

Veel
partijen

Voorbeeld:
IJsselhallen

Voorbeeld:
Kraam bolwerk,
Zwartewaterzone

Voorbeeld:
Lurelui, Zwarte-
waterallee

Voorbeeld:
Oosterenk



Intermezzo: Grond- uitgiftebeleid de gemeente in de rol van grondeigenaar

Gemeente en marktpartijen hebben een gedeelde ambitie om te werken aan de kwaliteit en ontwikkeling van de stad. Met als korte termijn doel het versnellen van de woningbouw in Zwolle, met goede kwaliteit waarbij de woningbouw past in een bredere context. Gronduitgifte is daarbij een instrument dat dienstbaar is aan deze ambitie en aan de doelen van kwaliteit en versnelling. Vanuit drie hoofdpunten van de gemeente worden verschillende keuzemogelijkheden onderzocht om de gronduitgifte optimaal te laten aansluiten bij de doelen van snelheid en kwaliteit. Elke casus vraagt daarbij om een eigen afweging die de gemeente zelf moet maken in het belang van de specifieke casus. Transparantie en voorspelbaarheid helpt bij samenwerking. We doen hier een voorzet voor een nadere ordening vanuit gebiedsontwikkelingsperspectief.

1. Gronduitgifte Uitleglocatie

→ PPS, bouwclaim of zelfrealisatie als opties.

2. Gronduitgifte bij grote gebiedsontwikkelingen waar gemeente een forse grondpositie heeft

- Aan de fase van gronduitgifte gaat de fase van visievorming vooraf. Het is belangrijk dat te doen met de stad en met betrokkenen (zie ook hoofdstuk over participatie). Daarbij moet zeker ook de inbreng (kennis en kunde) van marktpartijen worden meegenomen, zonder dat de gemeente zich op welke manier dan ook bindt.
- Daarna is er meer helderheid over opgave / plannen en de wijze van gronduitgifte. Dat kan in verschillende vormen:
 - De gemeente gaat één of meerdere consortia samenstellen die de opgave gaat uitvoeren. Van een consortium kan de gemeente al dan niet deel uitmaken.
 - De gemeente gaat tenderen. Om snelheid en kwaliteit te bevorderen zou het goed zijn dat er een marktconforme prijs door de gemeente wordt vastgesteld en dat er wordt getenderd op kwaliteit en plan van aanpak. Een variant is hier dat de gemeente in een vroeger stadium de kracht van de markt inzet. Bijvoorbeeld door eerder te tenderen. De gemeente legt dan de opgave en de ambitie neer en doet vervolgens de uitvraag met een ontwikkelvisie. Daarvoor is dan wel nodig dat er globaal inzicht is in wat de opgave is.
 - De gemeente kiest er voor om in een publiek-private samenwerking zelf mee te doen aan de gebiedsontwikkeling

3. Gronduitgifte bij grote gebiedsontwikkelingen waar de gemeente slechts een geringe grondpositie heeft.

- De gemeente laat de gronduitgifte afhangen van de wijze waarop deze het meest bijdraagt aan de kwaliteit en snelheid van de gebiedsontwikkeling. Bijvoorbeeld door de grond in te brengen bij de coalitie in het belang van de ontwikkeling.

2

Begin met een zoektocht naar gedeelde ambities en belangen

Het maken van een gebiedsvisie is een mooi instrument om de gezamenlijke ambitie vorm te geven

Zowel in de Zwartewaterallee als de Oosterenk is een gebiedsvisie opgesteld door de gemeente en marktpartijen (waaronder corporaties) in het gebied. Tijdens het opstellen van dit document raken partijen met elkaar in gesprek over wat zij belangrijk vinden voor de ontwikkeling van het gebied. Het is goed om daarbij zowel het gebiedsbelang, het gezamenlijke belang van partijen en de individuele belangen scherp te krijgen met elkaar.

Bij het gebied Lurelui zijn partijen eerst bij zichzelf te rade gegaan wat ze graag in het gebied willen bewerkstelligen. Zo had een aantal marktpartijen een paar jaar geleden ideeën met het gebied die ze voorlegden aan de gemeente. De gemeente heeft vervolgens eerst zelf nagedacht over wat zij met het gebied wil in een breder verband door het opstellen van een ontwikkelkader voor de gehele Spoorzone. Partijen gaan nu een proces in om gezamenlijk een gebiedsvisie op te stellen. Daarbij gaan ze op zoek naar de gezamenlijke ambitie en het gezamenlijke belang voor het gebied. Een belangrijke stap in de verdere samenwerking.

Het belang dat wordt gehecht aan de herontwikkeling van het gebied speelt een belangrijke rol

De gewenste schaalsprong in Zwolle met versnelling van binnenstedelijke woningbouw betekent dat herontwikkeling van gebieden stevig op de agenda staat. Maar dat is niet altijd zo geweest. Het vertrekpunt voor elke samenwerking in de Zwolse aanpak zou de zoektocht moeten zijn naar de gezamenlijke ambitie die partijen hebben met het gebied. Daaraan gaat vooraf welke ambitie de gemeente heeft met haar stad. Als die helder is en er is een heldere groeistrategie voor de stad dan geeft dat richting aan de opdracht van het bestuur en de ambtelijke organisatie om de ambities om te zetten in projecten. Omdat er in Zwolle een grote bereidheid is om te investeren in de stad, bepaalt de gemeente het tempo (of het ontbreken er aan) van de ontwikkeling van de stad. In die setting kan gezamenlijke ambitie ook gemakkelijk worden gevonden. Zowel de gemeente als de marktpartijen hebben belangen en de kunst is die om te zetten in een gezamenlijke ambitie. In de eerste fase van een proces kost dit veel tijd in het geval de gemeente de eigen strategie en ambities niet op orde heeft en als er onvoldoende capaciteit en sturingskracht beschikbaar is. Als beide op orde zijn en de marktpartij ook in staat is om tempo te maken dan kan het snel gaan en kunnen er mooie plannen ontstaan.

Kritische succesfactor is het expliciteren van het gezamenlijke belang

Goede samenwerkingen expliciteren het gezamenlijke belang en sturen daarop zodat er meerwaarde kan worden gecreëerd. Op een goed geëxpliciteerd gezamenlijk belang kan worden teruggevallen wanneer de samenwerking minder soepel verloopt. Het continu teruggrijpen naar het gezamenlijk belang (ondanks dat er ook verschillen in belangen zijn) creëert een positieve sfeer van samen de schouders eronder. Het vermindert de kans dat partijen tegenover elkaar komen te staan.

3

Heb oog voor verschillen in belangen en wees daar transparant over

Onderken verschillen in belangen en wees daar transparant over

Het is belangrijk om te werken aan een gezamenlijke ambitie en te sturen op het gezamenlijke belang. Tegelijkertijd is het cruciaal om elkaars belangen te kennen en daar rekening mee te houden. Daarmee zijn gezamenlijk belang en individuele belangen twee kanten van één medaille.

Welbekend belangenverschil: maatschappelijk belang versus privaat rendement

Een welbekend belangenverschil, dat vaak tegenover elkaar wordt gezet, is het maatschappelijk belang van de overheid en het private rendement dat marktpartijen moeten halen om hun continuïteit niet in gevaar te brengen. Uiteraard is deze tegenstelling niet zo zwart-wit. Ook marktpartijen willen mooie gebieden ontwikkelen die een maatschappelijke bijdrage leveren en ook overheden begrijpen heel goed dat een project financieel rendabel moet zijn. Vaak worden verschillen in belangen niet benoemd en erkend, terwijl ze onder de radar wel een rol spelen en de samenwerking kunnen frustreren. Het is dus van belang dat partijen al vroegtijdig in het proces transparant zijn over het eigen belang en wat men wil realiseren in het gebied en andere partijen aanmoedigen om dat ook te doen.

Belangenverschillen liggen genuanceerder

Het is niet zo dat belangenverschillen alleen spelen tussen overheid en markt. Ontwikkelaars concurreren met elkaar over het vastgoedprogramma op hun grondgebied. Binnen gemeenten concurreren verschillende beleidsdoelen met elkaar. En in gebieden kan er een spanning ontstaan tussen bestaande gebruikers in het gebied en nieuwe functies in het gebied. Door te richten op het gezamenlijk belang (samen de taart groter maken), wordt de meeste meerwaarde gecreëerd. Daarbij is het wel belangrijk te onderkennen dat er op individueel niveau belangen kunnen worden geschaad en is het belangrijk daar iets mee te doen. Ofwel door met een alternatief plan te komen of door deze partij daarvoor te compenseren (financieel of anderszins).

Bij de Zwartewaterallee zijn al vroegtijdig de verschillende belangen op tafel gelegd. Omdat partijen goed van elkaar wisten welke doelen elk van de partijen wilde bereiken en welke oplossingsrichtingen voor partijen tot problemen zouden leiden, kon gemakkelijker naar alternatieve oplossingen worden gezocht.

Voor de Oosterenk, een werkgebied met veel verschillende eigenaren en gebruikers, is een concept-gebiedsvisie opgesteld met de grootste stakeholders in het gebied. De bedoeling is om deze gebiedsvisie ook met overige stakeholders in het gebied te bespreken. Het vroegtijdig betrekken van hen wordt zeer wenselijk geacht, juist omdat zij mogelijk andere belangen en / of ideeën hebben die moeten worden gehoord en die de gebiedsvisie kunnen versterken.

Bij Lurelui hebben individuele belangen heel lang centraal gestaan en wordt de samenwerking om die reden juist niet altijd optimaal gewaardeerd. Daar wordt nu een proces in gang gezet om met elkaar een gebiedsvisie op te stellen en te onderzoeken welke gezamenlijke ambitie voor en belangen bij dit gebied men heeft. Daarbij is het waardevol om de individuele belangen vroegtijdig, expliciet en transparant, met elkaar te delen en een plek te geven.

Invulling Routekaart: eigenaarschap van overheid en markt

4

Doorloop een goed proces: doe de juiste stappen in de juiste volgorde

De routekaart als basis voor partijen om tot een goede samenwerking te komen

Een goed proces is een proces waarin de goede stappen worden doorlopen in de goede volgorde. Dat zal in elke gebiedsontwikkeling in detail anders verlopen. Tegelijkertijd zijn er in gebiedsontwikkeling op hoofdlijnen duidelijke fasen te onderscheiden met deelprocessen, deelproducten en resultaten. Door met elkaar duidelijkheid hierover te verschaffen, wordt onnodige vertraging voorkomen. In Zwolle is de wens groot met elkaar meer eenduidigheid te creëren en is een routekaart opgesteld. Deze routekaart wordt gezien als een belangrijke basis van waaruit partijen met elkaar tot samenwerking komen. Belangrijk onderdeel daarvan zijn de overeenkomsten (intentie-, samenwerkings- en anterieure overeenkomst) waarin partijen zich na elke fase committeren aan een gezamenlijk proces en aanpak voor de volgende fase. Zwolle is overigens niet de enige gemeente die een routekaart heeft vastgesteld. Veel gemeenten hebben hun processen, producten en besluitvorming enigszins geïnformeerd.



5

Wees duidelijk over de rolverdeling overheid en markt

Welke rol de gemeente kiest, maakt minder uit. Als ze daar maar duidelijk over is

Van oudsher is de gemeente gewend het initiatief en vaak ook de planuitwerking zelf ter hand te nemen. Bij de grote opgaven en de gewenste schaa sprong waar Zwolle nu voor staat, is het goed denkbaar dat marktpartijen een grotere rol pakken. Welke rol de gemeente kiest, maakt minder uit, als de gemeente maar duidelijk is over haar rol (nauwe betrokkenheid en regisserend of op afstand en faciliterend). Bij de Zwartewaterallee is een duidelijke afspraak gemaakt aan het begin. Deze is deels uit nood geboren in verband met capaciteitsproblemen: de gemeente wilde wel faciliteren maar niet de regie voeren bij het opstellen van de gebiedsvisie.

Ook de verwachtingen van de overheid jegens de markt veranderen. Van marktpartijen wordt bijvoorbeeld veel meer gevraagd ten aanzien van participatietrajecten met de omgeving en het voorbereiden en inbrengen van plannen in de publiekrechtelijke procedures. Een overweging om meer bij de markt te leggen is dat het tot uitvoering brengen van alle gebiedsontwikkelingen de komende jaren veel gemeentelijke capaciteit vraagt. Een overweging om het initiatief en de (proces- en product-) verantwoordelijkheid zelf te houden, is wanneer er bij majeure ontwikkelingen meerdere belangen spelen en de toekomstige koers nog ongewis is. De gemeente is tenslotte bij uitstek de partij die het maatschappelijke en stadsbrede belang het best kan dienen. De strategische positie van de locatie of de mate waarin derde partijen het initiatief naar zich toe halen, kan eveneens meespelen in de keuze van de gemeente welke rol zij kiest.

Wel is belangrijk dat de gemeente bij de start een aantal strategische kaders formuleert en deze borgt

Het is gewenst dat de gemeente in de fase 'Start voor de start' een actieve rol heeft en een aantal strategische kaders formuleert, het liefst kaders die gedeeltelijk voortvloeien uit een stadsbrede visie. Dat ontbreekt vaak nog en als er op dat moment minder belang aan het gebied wordt gehecht of er geen capaciteit beschikbaar is, dan komt het proces niet op gang terwijl dit voor de gewenste schaa sprong wel wenselijk is. Naast de strategische kaders van de gemeente formuleren partijen in deze fase hun gezamenlijke ambitie in het gebied. Daarbij zullen (koppel)kansen, raakvlakken en eventuele toekomstige knelpunten geïdentificeerd en besproken worden. Ook is het nodig dat in dialoog met de initiatiefnemer wordt bepaald wie in het proces moeten worden betrokken. Daaronder vallen zeker de corporaties en bewoners (voor vroegtijdige communicatie). Door het standaard betrekken van de corporaties is aandacht voor de sociale woningbouwopgave geborgd (zie ook spelregels Doorstroming en slagingskansen). Partijen formuleren vervolgens samen de vervolgstappen en rolverdeling en leggen dit samen met de belangrijkste strategische kaders vast in de startnotitie. Dat kan dus ook betekenen dat de gemeente in de volgende fase, bij het opstellen van de gebiedsvisie, het initiatief bij de markt laat. Wel dient de gemeente dan goed vast te leggen hoe ze in deze vervolgfase betrokken wordt en borgt dat het maatschappelijke belang voldoende is vertegenwoordigd.

Basisregels voor samenwerking aan een inclusieve stad met voldoende sociale woningbouw

Zwolle is een inclusieve stad en wil een stad zijn en blijven waarin iedereen een woning kan vinden. Ongeacht inkomen en positie op de woningmarkt. Starters en doorstromers; de stad geeft een toekomst voor iedereen.

Het is daarom belangrijk dat in Zwolle voldoende woningen in het sociale huursegment beschikbaar zijn en blijven zodat er ook voor mensen met een inkomen beneden modaal voldoende betaalbaar en kwalitatief goed aanbod is. De groei van de sociale huurvoorraad moet daarom meegroeien met de groei van de stad. In het Concilium is een verdeling afgesproken, op stadsniveau te realiseren, van 30 % goedkoop, 40% middenduur en 30% duur. Dit betekent dat van het totale woningbouwprogramma in Zwolle minimaal 30% betaalbare woningen sociaal beschikbaar zijn, met een indicatieve inzet van 20% in het sociale huursegment, naast 10% sociale koop. Er zijn spelregels afgesproken binnen het Concilium hoe daar mee om te gaan. In de prestatie-afspraken tussen de gemeente Zwolle en de drie Zwolse corporaties is de preferente positie van de Zwolse woningcorporaties bij nieuwbouwwontwikkelingen vastgelegd.

6

Zorg voor een realistische planning en heb daarbij oog voor verschillende schaalniveaus

Enkele lessen die helpen om de woningbouw te versnellen

De woningbouwproductie blijft achter terwijl juist versnelling wordt beoogd. Daarom is binnen het Concilium een traject ingezet om de planning voor de komende jaren aan te scherpen op haalbaarheid, tijd en verwachte risico's. Ook kunnen daarin waardevolle lessen uit de projectencarrousel (analyse van 6 projecten ter verbetering van een vlotte doorlooptijd) worden meegenomen. De belangrijkste knelpunten in de voortgang van projecten zijn een strakke, gezamenlijk afgesproken realistische planning, urgentie, gemeenschappelijk eigenaarschap bij zowel gemeente als markt én stevige sturing van beide kanten om de planning te halen.

Managen van complexiteit in projecten: vraagstukken die spelen op verschillende schaalniveaus

Vaak zijn (binnenstedelijke) herontwikkellocaties onderdeel van het stedelijk weefsel. Dat betekent dat het geen stand-alone ontwikkeling is, maar nauw verbonden met haar omgeving. Bepaalde thema's als mobiliteit, duurzaamheid en sociaal beleid, die steeds vaker als deelopgaven in de gebiedsontwikkeling worden ingebracht, zijn vaak gebiedsoverstijgend.

Enkele lessen uit de projecten-carrousel helpen bij de verdere invulling van de routekaart

Samenwerking

- Maak meteen bij de start afspraken over programma en ambities en leg deze vast in een startnotitie
- Spreek periodiek met direct betrokken partners over de voortgang
- Maak afspraken over planning aan de voorkant, liefst voor het gehele traject
- Bewaak deze afspraken ook tijdens het proces
- Zorg dat partijen gemeenschappelijk eigenaarschap voelen op de planning

- Probeer te zorgen voor vaste bezetting in een project aan beide zijden
- Trek tijdig aan de bel als zaken toch anders dreigen te lopen
- Kijk niet alleen naar capaciteit en planning voor de betreffende gebiedsontwikkeling, maar ook in de context van het gehele woningbouwprogramma

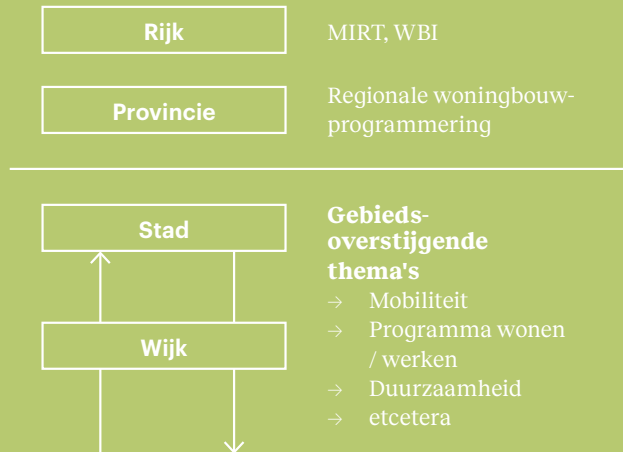
Inhoud

- Bespreek welke expertise nodig is, wie dat oppakt en hoe dat gefinancierd wordt
- Zorg voor helderheid over producten
- Bundel kennis om complexe processen vlot te trekken
- Teken en reken als gemeente, corporaties en marktpartijen samen aan plannen

Processen en procedures

- Maak een gezamenlijke planning en committeer je daar ook aan
- Doe procedures zorgvuldig en volgtijdelijk
- Heb regie in het proces van begin tot eind
- Zorg voor adequate besluitvorming met een redelijke doorlooptijd
- Denk eens in andere werkvormen dan de traditionele werkgroepen die periodiek bij elkaar komen. Werk met sprints / pressure cookers waarbij partijen in een kort tijdsbestek intensief bij elkaar zitten om tot oplossingen komen. Dit kan mogelijk versnellend werken. Daar zijn met de woningbouw-impuls aanvraag voor de Zwartewaterallee goede ervaringen mee opgedaan.

Gebied niet stand alone maar in contact met haar omgeving



Deze verschillende schaalniveaus spelen niet alleen tussen gebied en stad, maar ook tussen de stad en regio / andere overheden. Zo heeft de provincie een duidelijke visie en taak in de regionale woningbouwprogrammering; wel of niet bouwen in het groen en bewaken dat er voldoende bedrijventerreinen in de regio behouden blijven. Het rijk heeft een sterke invloed op de gebiedsontwikkeling omdat er vanuit het rijk wel of geen aanvullende middelen beschikbaar worden gesteld voor bovenregionale investeringen (via het MIRT, aanpassingen spoorverbindingen, afslagen bij snelwegen et cetera) en er al dan niet een bijdrage beschikbaar wordt gesteld voor het stimuleren van betaalbare woningbouw via de Woningbouwimpuls. Het onderkennen van deze dynamiek op een hoger schaalniveau dan de stad en dit vroegtijdig betrekken in de planning en processen van de gebiedsontwikkeling, voorkomt bijstelling achteraf.



Binnen een gebied:
bestaand versus nieuw
vastgoed / programma

Vervolgens is belangrijk aansluiting te zoeken met en te schakelen tussen verschillende schaalniveaus: gebied, omgeving, stad. Bijvoorbeeld hoe de mobiliteitsvisie van een gebied zich verhoudt tot de visie voor de hele stad. Of hoe de energie-oplossing in een gebied zich verhoudt tot de wijkvisies die de gemeente opstelt. Dit kan leiden tot dilemma's, bijvoorbeeld omdat op stadsniveau thema's nog uitwerking behoeven, terwijl in de gebieden de gebiedsvisies al worden vastgesteld.

Wanneer er veel deelopgaven en gebieds-overstijgende thema's tegelijkertijd spelen, wordt de complexiteit groter. Waar het in de praktijk vaak misgaat, is de onderlinge afhankelijkheid. Op het ene schaalniveau wordt geen voortgang geboekt door een belemmering op een ander schaalniveau. Of te veel zaken worden aan elkaar geknoopt, waardoor de complexiteit alleen maar toeneemt. Dat frustreert projecten, vooral in tijd en plezier, omdat er geen voortgang behaald wordt. Het vraagt extra veel van het samenwerkingsproces tussen partijen en brengt risico's met zich mee ten aanzien van de planning.

Dit vraagt om regie en een stadsbrede visie op diverse onderwerpen. In de startnotitie moeten daarom al afhankelijkheden tussen gebiedsniveaus en gebiedsoverstijgende zaken (zoals omgevingsvisie, mobiliteitsvisie en bedrijventerreinvisie) aangegeven worden. De gemeente moet kenbaar maken welke visies en tijdlijnen op gemeentelijk niveau spelen en/of nodig zijn en hoe deze planning zich verhoudt tot de planning die wordt opgenomen in specifieke gebiedsontwikkelingen.

7

Spanning tussen opgaven en haalbaarheid: zorg voor een integrale afweging

Ambities en betaalbaarheid in evenwicht brengen, al vanaf de start

De komende tien jaar gaat Zwolle vooral binnenstedelijk bouwen. Dat zijn vaak complexe transformatieprocessen die tijd vergen en waar de mix van kwaliteit en betaalbaarheid van de woningen, toenemende maatschappelijke opgaven (klimaat, energie, circulariteit) en noodzakelijke ingrepen in de openbare ruimte (infrastructuur, parkeren, groen) lang niet altijd een sluitende business case opleveren. Dat leidt soms tot langdurige onderhandelingen tussen markt en overheid. Om betaalbare woningen te kunnen bouwen en tempo te kunnen maken is het nodig ambities en betaalbaarheid met elkaar in evenwicht te brengen. Al meteen bij de start van een gebiedsproces in de startnotitie, maar ook in het vervolgproces.

Dat betekent al bij het opstellen van de gebiedsvisie enig zicht op een haalbare business case

In de routekaart is expliciet opgenomen dat al ten tijde van het opstellen van de gebiedsvisie, op de achtergrond, de eerste inschattingen worden gedaan van de mogelijke financiële (on)haalbaarheid. Dat mag nog heel grof. Het doel is vooral om de evident onhaalbare ambities en eisen te identificeren en met elkaar het gesprek aan te gaan hoe ambities en betaalbaarheid meer in evenwicht kunnen worden gebracht. Zodat niet een gebiedsvisie wordt vastgesteld, terwijl al bij de start van de haalbaarheidsfase blijkt dat deze gebiedsvisie niet realistisch is. Uiteraard wordt de echte haalbaarheid pas in de haalbaarheidsfase getoetst op het moment dat er nadere onderzoeken en analyses worden uitgevoerd. Belangrijk aandachtspunt is niet te vroeg en te gedetailleerd getallen te delen, omdat het dan al snel onderhandelen wordt.

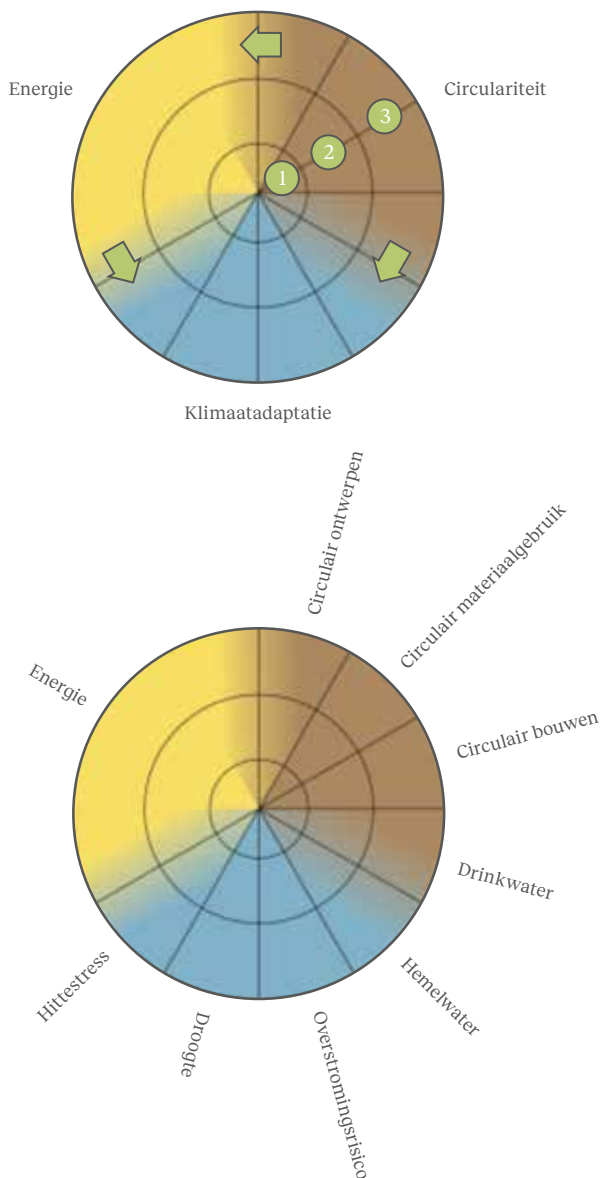
Pas in de haalbaarheidsfase wordt het echt spannend en is een integrale afweging gewenst

Als blijkt dat alle ambities en wensen toch niet haalbaar zijn, is de vraag hoe hier mee om te gaan. Is er dan geen gebiedsontwikkeling of wordt er gekeken hoe het wel kan? Met als consequentie dat bepaalde ambities en eisen niet helemaal gehaald worden. Het helpt dan om een integrale afweging te maken waarbij ambities en eisen worden geprioriteerd. Idealiter gebeurt deze prioritering van ambities al vroeg in het proces (oriëntatiefase en verkenningsfase) waarbij wordt aangegeven wat in een bepaald gebied de belangrijkste ambitie is om te bereiken. Soms is dat echter nog niet mogelijk of nog onvoldoende scherp. Belangrijk in het gehele proces is dat vanuit de gemeente de gebiedsontwikkeling integraal wordt aangestuurd en verschillende beleidsterreinen elkaar niet beconcurreren (zie ook hierna in principe 8, regierol gemeente).

Pilot ambitieweb KEC-ambities bij gebiedsontwikkelingen

De gemeenteraad van Zwolle uitte al langer de wens om meer inzicht te krijgen in de afwegingen die gemaakt worden om te komen tot de KEC-ambities (klimaat, energie, circulariteit) bij projecten en gebiedsontwikkelingen. Hiervoor is het ambitieweb opgesteld, oftewel een integraal duurzaamheidsafwegingskader. Voorstel is om middels een aantal pilots in de periode eind 2021 tot medio 2022 te kijken of het Ambitieweb een geschikte methode is om als afwegingskader in te zetten. Het Ambitieweb is een beproefde methode in de GWW sector, maar wordt nog relatief weinig ingezet voor gebiedsontwikkelingen. Belangrijkste winst van dit model is dat de KEC-ambities gedurende het gehele ontwikkelproces worden meegenomen en in gezamenlijkheid, dus zowel door gemeente als ontwikkelaar, wordt opgesteld.

Het Ambitieweb is breder toepasbaar dan alleen de KEC-ambities, maar bijvoorbeeld ook voor mobiliteit en groen. Gezien de beperkte ervaring van dit model op gebouwniveau en in gebiedsontwikkeling zal in de pilot eerst naar de toepasbaarheid voor de KEC-ambities gekeken worden. Een definitief besluit of dit Ambitieweb een geschikte methodiek is, volgt na afronding van de pilot, naar verwachting medio 2022. Zowel de gemeente als het Concilium zijn enthousiast om met deze pilot aan de slag te gaan.



Ook is het belangrijk dat marktpartijen de business case transparant op tafel leggen en laten zien welke ambities en eisen het meest prijsopdrijvend zijn en welke het minst.

Het helpt om alternatieve oplossingen aan te dragen die wel de business case verbeteren, maar die beperkte invloed hebben op het ambitie- en kwaliteitsniveau. Onderkennen dat dit iteratieve proces van bijschaven van de uitgangspunten, doorontwikkelen van het plan en verbeteren van de business case onderdeel uitmaakt van het gebiedsontwikkelingsproces is al pure winst. Juist het spel van communicerende vaten inzichtelijk maken en daarmee te stoeien, is één van de succesfactoren om tot een haalbaar plan te komen. En daarmee een bijdrage te leveren aan de verstedelijkingsopgave en aan de gewenste schaa sprong van Zwolle.

Samenwerken: in zakelijk vertrouwen aanspreken en scherp houden

8

Organiseer de samenwerking professioneel op verschillende niveaus



Bij samenwerking gaat het om samenwerking op verschillende niveaus: tussen overheid en markt, tussen overheid en corporaties, binnen de overheid, tussen marktpartijen, tussen grondeigenaren in het gebied en haar omgeving.

Samenwerking op verschillende niveaus



Tussen overheid en markt

Zoals eerder aangegeven is duidelijkheid over de rolverdeling tussen overheid en markt belangrijk. Soms is er sprake van een grote, actieve betrokkenheid van de overheid, soms minder. Belangrijk voor een professionele organisatie van de samenwerking is dat er sprake is van heldere besluitvorming / governance. Het beleidsprimaat ligt bij de overheid. De gemeente (college of raad) is uiteindelijk degene die akkoord moet geven op een aantal belangrijke besluiten. In veel gebiedsontwikkelingen wordt gewerkt met projectgroepen. Daarbij wordt in de projectgroepen gezocht naar oplossingen en draagvlak en vindt (soms lastige) besluitvorming plaats op een ander niveau (soms in een stuurgroep).

Een escalatiemechanisme bij onenigheid is cruciaal

Belangrijk onderdeel van een professionele samenwerking is een goed escalatiemechanisme. Hoe zorg je ervoor dat beslissingen in projecten/ gebiedsontwikkelingen worden genomen en wie doet dat? En wie 'wordt er boos' als iets niet gebeurt of niet zo gaat als is afgesproken? Dit escalatiemechanisme geldt zowel binnen organisaties als tussen organisaties. Een ambtelijk opdrachtgever kan bijvoorbeeld een goed escalatieniveau zijn voor intern tegenstrijdige belangen bij de gemeente. Een stuurgroep is daarbij een goed escalatieniveau. Wanneer er geen stuurgroep is, kan het escalatieniveau voor de projectgroep de ambtelijk opdrachtgever van de gemeente, samen met de directie van de ontwikkelaar, zijn. Uiteindelijk zijn bestuurders het ultieme escalatieniveau als er een impasse dreigt en het college kan uiteindelijk ultiem, in haar rol als beleidsmaker en vertegenwoordiger van het maatschappelijke belang, beslissingen forceren. Door werkprocessen en besluitvorming te scheiden en een escalatiemogelijkheid in te bouwen, wordt de rust behouden in de primaire werkprocessen. Dit is een belangrijk mechanisme om knelpunten in de samenwerking op te lossen. Dat vraagt om een zichtbare externe en gezaghebbende rol van de ambtelijk opdrachtgever bij de gemeente die aanspreekbaar is en mandaat heeft om knelpunten in de voortgang op te lossen.

Tussen overheid en corporaties

In het samenspel tussen markt en overheid nemen de woningcorporaties een bijzondere positie in. Als Toegelaten Instelling zorgen zij voor betaalbare woningen voor doelgroepen die door de overheid als prioritair worden gezien maar waarin de markt niet zelfstandig voorziet. Zij zijn gehouden aan strikte wet- en regelgeving, aan scherpe toewijzingscriteria voor woningzoekenden en de huurprijzen zijn gereguleerd. Corporaties vervullen een belangrijke rol in de leefbaarheid van wijken en investeren forse bedragen in het opknappen en verduurzamen van bestaande wijken. Dit maakt de Zwolse woningcorporaties tot een bijzondere partij in de gebiedsontwikkelingen. De gemeente maakt hiertoe prestatieafspraken met de corporaties over het brede terrein van wonen, leefbaarheid, betaalbaarheid, verduurzaming en wonen en zorg. Om de gewenste doelen te bereiken en de sociale woningvoorraad mee te laten groeien met de groei van de stad, stuurt de gemeente op het sociale programma in de gebiedsontwikkelingen en op de uitvoering van de gemaakte afspraken binnen het Concilium. Marktpartijen maken in dat kader afspraken met corporaties over het te realiseren deel sociale woningbouw in een gebied.

Tussen marktpartijen onderling

Waar meer marktpartijen met elkaar samenwerken, is het van belang ook onderling als marktpartijen afspraken te maken over ieders rol en eventueel te maken kosten. Dit kan bijvoorbeeld door een intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst of convenant met elkaar te sluiten. Daarin wordt helder uitgelegd wat van eenieder wordt verwacht, naar welke gewenste output men wil toewerken en hoe partijen eventueel financieel bijdragen en tijdsinzet verdelen. Ook kunnen er samenwerkingsregels in worden opgenomen. Door vooraf verwachtingen over en weer te expliciteren, is er minder kans op misverstanden. Verder dienen marktpartijen, net als de gemeente, na te denken over hun nieuwe rol. Dat vereist specifieke en soms nieuwe expertise van marktpartijen. Deze nieuwe expertise kan intern worden ontwikkeld, van buitenaf worden aangetrokken of worden ingehuurd. Het is belangrijk daar bij de samenstelling van het projectteam rekening mee te houden.

De centrale regierol van de gemeente

Binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen worden steeds complexer met veel aanpalende thema's zoals mobiliteit, duurzaamheid en circulariteit. Dit zorgt ervoor dat binnen een gebiedsontwikkeling diverse (soms elkaar beconcurrerende) beleidsdoelen een plek moeten krijgen. Dit vraagt om een integrale benadering en afweging en sturing door de gemeente. Het helpt om dan vanuit de gemeente één aanspreekpunt per gebiedsontwikkeling te hebben die intern binnen de gemeente proactief de verschillende disciplines coördineert en vanuit een integrale blik naar het gebied kijkt. Omdat er de komende jaren in Zwolle veel verschillende gebiedsontwikkelingen plaatsvinden, is het daarnaast ook belangrijk op een hoger managementniveau te sturen op de samenhang tussen gebieden en tussen projecten en (sectorale) beleidsopvattingen. Uiteindelijk en het liefst snel (want vaak duurt dat erg lang) zullen er afwegingen en keuzes moeten worden gemaakt. Dan is het aan de gemeente om intern ambtelijk en bestuurlijk al die elementen bij elkaar te brengen en tot een keus te komen die het project verder helpt. Dat afwegingsproces stopt als beleid en projecten tegenover elkaar komen te staan en de projectleider niet in de positie is om een knoop door te hakken. Het proces stopt ook als hij niet snel escaleert naar een hoger, daarvoor aangewezen, managementniveau waarin de lijnen bij elkaar komen én het bestuur vervolgens ook niet snel kan en wil beslissen.

Meer dan voorheen gaan marktpartijen een centrale rol spelen in de binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. In Zwolle zijn dat er veel tegelijk. Dat is een fikse opgave voor de gemeente. Het vraagt ook steeds meer van de rol van de gemeente: meer strategische regie en sturing op en tussen projecten en een integratie- en afwegingskader voor inhoudelijke keuzen. Hoe ziet deze nieuwe rol eruit en wat betekent dat voor medewerkers bij de gemeente? Voor de sturing op de voortgang en samenhang van huidige en toekomstige gebiedsopgaven in Zwolle is deze professionele voorziening en inrichting van de organisatie cruciaal. Of zoals Friso de Zeeuw het formuleert: een wethouder die van wanten weet, een directeur die stuurt op samenhang en knopen doorhakt en een projectleider die zich niet het bos in laat sturen. Ingewikkelder is het niet.

Friso de Zeeuw in We zijn te lief voor elkaar, juni 2021:

“... de gemeente heeft toch meestal de sleutelpositie. Tot de kern teruggebracht gaat het om de invulling van drie randvoorwaarden. Allereerst heb je een gemotiveerde wethouder nodig die de ruimte krijgt van zijn collega's en de gemeenteraad. In de tweede plaats een op het behalen van resultaat gericht ambtelijk management dat de schaarse expertise van de medewerkers efficiënt weet in te zetten. En in de derde plaats is er een projectleider of gebiedsregisseur nodig die voortdurend boven op de bal zit. Dus geen suffe postbode die pendelend tussen de overheidsloketten en de marktpartijen en corporaties de berichten overbrengt. Maar een planningsbewaker die doorbraken weet te forceren op het vlak van de gestapelde regelgeving en geldkwesties weet op te lossen.”

De gemeente Zwolle is bezig om op dit vlak haar organisatie klaar te maken om de opgaven van de komende jaren optimaal te faciliteren. Dat dat grote urgentie heeft voor succesvolle uitvoering van gebiedsontwikkelingen lijdt geen twijfel.

Werk continu aan een goede relatie / vertrouwen

Hoe bevorder je een goede onderlinge relatie?

Vanuit verschillende kanten hebben we positieve reacties ontvangen over de samenwerking in Zwartewaterallee, waar marktpartijen samen met de gemeente het initiatief hebben genomen om een gebiedsvisie op te stellen. Uit de interviews hebben we een aantal elementen gefilterd die hier waarschijnlijk aan hebben bijgedragen en ook in andere gebiedsontwikkelingen mogelijk werken.

Hieronder enkele suggesties en lessen vanuit Zwartewaterallee:

- Zorg voor een procesbegeleider die het gezamenlijke belang centraal stelt (in dit geval iemand die werkt bij één van de marktpartijen) en die transparant is.
- Leg aan het begin vanuit elk van de betrokken partijen je belangen op tafel.
- Zorg als procesverantwoordelijke regelmatig voor bilaterale afstemming op de zachte - niet inhoudelijke - kant (zijn er zorgen, worden je belangen nog voldoende behartigd? et cetera).
- Ga op zoek naar win-win situaties (mutual gains) door aan te sluiten bij het gezamenlijke en ieders individuele belang (bijvoorbeeld door de fasering aan te laten sluiten bij ieders wensen, door opties die op de ene plot tot problemen leiden te faciliteren op een andere plot in ruil voor iets anders).
- Zorg dat de ambtelijk opdrachtgever van de gemeente ook (af en toe) aan tafel zit en meestuurt om binnen de gemeentelijke organisatie de geleiders te sluiten.
- Als er echt belangrijke besluiten genomen moeten worden, zorg dan dat iedereen aanwezig is.
- Wees je ervan bewust dat gebiedsontwikkeling een proces is, waarin het pad niet helemaal vast staat en er tussentijds om bijsturing en flexibiliteit wordt gevraagd.
- Kaart tijdig aan als zaken anders lopen dan verwacht.

Vaak wordt genoemd dat een goede samenwerking valt of staat met een goede relatie. Samenwerking is inderdaad mensenwerk en zeker een zeer bepalende (maar niet voldoende) factor voor de mate waarin een samenwerking functioneert. Een veel gehoorde term voor een goede relatie is 'vertrouwen'. Maar wat is vertrouwen en hoe zorg je dat er vertrouwen is? Vertrouwen is er niet altijd vanaf het begin. Het mooie is dat wel aan vertrouwen kan worden gewerkt en dat de houding waarmee men in de samenwerking staat, kan worden aangepast. Juist door open en transparant te zijn en expliciet zaken als belangen en zorgpunten bespreekbaar te maken, ontstaat een positief klimaat voor samenwerking. Als partijen eerder met elkaar hebben samengewerkt, helpt dat vaak. Er is dan al een basis die kan zorgen voor meer kwaliteit in het proces en versnelling. Dit is echter niet altijd mogelijk en wenselijk.

Lessen uit andere projecten in den lande:

- Besteed veel aandacht aan het team: doe ook eens wat samen buiten het project om (teamuitje bijvoorbeeld). Dit bevordert de onderlinge relatie.
- Denk bewust na over de samenstelling van het team. Zowel qua competenties als complementariteit in persoonstypes. Dit gebeurt vaak wel binnen, maar niet tussen organisaties.
- Probeer wisselingen van de wacht (tenzij functioneel) zoveel mogelijk te beperken om de opgebouwde relatie en het historisch besef optimaal te benutten.

De relatie met de omgeving: geef participatie op een moderne manier vorm

10

Betrek de omgeving vroegtijdig en volwaardig



Eerst het debat over de stad dan over de gebieden

Zwolle staat aan de vooravond van een schaa sprong. De populariteit om er te wonen is groot. De druk op de markt is immens. Er zijn meer betaalbare woningen nodig voor Zwollenaren om er te kunnen blijven wonen. Voor studenten en jongeren en voor verhuizers naar een andere woning. En er zijn woningen nodig voor mensen die in Zwolle willen komen wonen om er te werken en te leven. Er is veel discussie in de stad over de groei. Is het noodzakelijk? Hoeveel dan? En waar dan? Het antwoord dat Zwolle wil geven is: kwalitatieve groei in een inclusieve stad. Het is cruciaal dat er draagvlak is in de stad voor deze groei en dat burgers actief betrokken worden in het debat over nut en noodzaak. Dat vraagt veel van het bestuur van de gemeente op het niveau van de omgevingsvisie.

Bij complexe onderhandelingen de bewoners niet vergeten

De komende tien jaar gaat Zwolle vooral binnenstedelijk bouwen. Dat zijn vaak complexe transformatieprocessen die tijd vergen en waar de mix van kwaliteit en betaalbaarheid van de woningen, toenemende eisen en ambities (klimaat, energie et cetera) en noodzakelijke ingrepen in de openbare ruimte (infrastructuur, parkeren, groen) lang niet altijd een sluitende business case opleveren. Dat leidt soms tot langdurige onderhandelingen tussen markt en overheid. Het is in de huidige context van

werken begrijpelijk dat bewoners betrokken worden bij de planontwikkeling als tussen gemeente en ontwikkelaars er iets van een concreet en haalbaar plan gloort. Maar dat is in het stadium dat er nog weinig mogelijkheden tot aanpassingen zijn, uit oogpunt van (financiële) haalbaarheid van de plannen. De combinatie van de inspraakvorm - klassieke inspraakavonden of inloopbijeenkomsten - waar de plannen worden toegelicht met weinig ruimte voor verandering kan een menu zijn voor weerstand. Inwoners die zich niet serieus genomen voelen, komen in verzet, activeren daarmee ook politieke partijen in de raad en zorgen voor meer vertraging. Dit is een niet wenselijke route. We moeten wegen bedenken die recht doen aan de behoefte van inwoners om mee te praten, hen serieus nemen, op tijd betrekken in het proces en er samen voor zorgen dat plannen beter worden en dat er per saldo sneller kan worden gebouwd. Kan dat? Wij denken van wel. Er zijn ook al goede voorbeelden in Zwolle.

Visie op participatie: meer betrokkenheid vanuit de omgeving

De samenleving verandert. Inwoners zijn zelfbewust en hebben kennis van zaken op diverse terreinen. Er is meer behoefte aan participatie en directe democratie. Inwoners en overheid vormen samen het publieke domein en bewoners zijn onderdeel van het strategisch vermogen en de collectieve intelligentie van de stad. Het goed organiseren van processen van verstedelijking en gebiedsontwikkelingen is cruciaal voor het bereiken van kwaliteit, tempo en resultaten.

Gebiedsontwikkelingsprocessen met bewoners zullen het nieuwe normaal moeten worden. Daarin werken overheid, ondernemers en bewoners intensief samen in meer gelijkwaardige, horizontale samenwerkingsvormen. Dat is een zoektocht en een avontuur. Het vraagt om een nieuwe mindset en een heldere regie. Handvatten en spelregels kunnen daarbij helpen. Dat zijn we hier met het Concilium aan het ontwikkelen. In dit boekje willen we daarvoor een aantal uitgangspunten, principes en spelregels voor participatie met elkaar afspreken. Om mee te oefenen de komende jaren en om toe te passen in concrete situaties. De timing is goed, want de Omgevingswet vraagt van elke gemeente om in 2021 een participatieverordening vast te stellen.

Spelregels en uitgangspunten van participatie: een open, eerlijk en transparant proces is cruciaal

1. Eerst de stad dan de gebiedsontwikkeling.

Aan effectieve participatieprocessen bij gebiedsontwikkeling gaat een actief proces over de groei van de stad als geheel vooraf: eerst de waarom-vraag. In de gebiedsontwikkeling zou het moeten gaan over het wat en hoe.

2. Samen maken we stad: gebruik de kracht van de gemeenschap.

We zijn ervan overtuigd dat de collectieve intelligentie bijdraagt aan de kwaliteit van een gebied.

3. Neem inwoners serieus.

Inwoners willen niet per se gelijk hebben, maar serieus genomen worden door de overheid en de marktpartijen. Ze willen dat het proces eerlijk en transparant verloopt. Inwoners begrijpen heel goed dat beleidskeuzes en besluiten horen bij bestuurlijke belangenafwegingen. Tevredenheid over het proces en interactie kan bijdragen aan begrip, respect, acceptatie en draagvlak voor die keuzes.

4. Laat zien waar je voor staat.

De Omgevingswet legt de verantwoordelijkheid voor participatie bij de initiatiefnemers neer. Maar wij vinden dat de overheid een even grote verantwoordelijkheid heeft. Marktpartijen en overheid hebben elk een eigen verantwoordelijkheid om inwoners actief te betrekken en te horen. Dat vraagt om helderheid en explicitering van rollen bij het handelen van beiden naar inwoners.

5. Begin zo vroeg mogelijk!

Zo gauw er een initiatief is voor een project of gebied gaan initiatiefnemers de buurt en belanghebbenden informeren over het initiatief, de ideeën, het proces en de planning. Ook al is er nog niet veel te vertellen. Vertel dat dan. Transparantie zorgt voor begrip en betrokkenheid. Start participatie in de fase waarin er nog een reële beïnvloedingsmogelijkheid op de plannen is. Neem de aanpak voor participatie op in de startnotitie van de routekaart.

6. Wees duidelijk over wat kan en wat niet!

Geef helder de kaders aan die gelden als vertrekpunt voor de ontwikkeling van de plannen. Dat geldt voor de marktpartijen (vanuit de businesscase) en voor de gemeente (vanuit de omgevingsvisie en ander beleid).

7. Organiseer een inclusief proces.

Bedenk hoe de bewoners en belanghebbenden een plek krijgen in het proces van gebiedsontwikkeling. Niet af en toe en in het begin, maar gedurende het gehele proces.

8. De dialoog als norm.

Neem de bedoeling van participatie oprecht als intentie: een goede buur zijn, betere plannen maken en zorgvuldige besluiten nemen. Zorgvuldige participatie ontstaat in een oprecht gesprek waarbij alle partijen bereid zijn naar elkaar te luisteren. Een gesprek waarin zij begrip hebben voor elkaars rollen, verantwoordelijkheden en belangen. En waarbij zij bereid zijn, waar mogelijk, hun eigen ideeën bij te stellen.

9. Creëer gebiedscoalities.

Creëer waar mogelijk gebiedscoalities met partijen die frequenter met elkaar afstemmen en het gebied verder helpen. Het gaat dan om ondernemers, bedrijven en culturele instellingen uit Zwolle (in of buiten het gebied) die optreden als ambassadeur en de herontwikkeling mede tot een succes kunnen maken. Dan wordt participatie veel meer dan alleen het gesprek met omwonenden en direct belanghebbenden. Het zorgt ervoor dat de stad om het gebied heen wordt gecreëerd en het gebied vanuit een breder blikveld wordt aangevlogen.

Een checklist met praktische tips voor het participatietraject

- Breng zo goed en vroeg mogelijk alle belangen en belanghebbenden in beeld. Ga in gesprek voorafgaand aan het nemen van besluiten. Dus als er nog echt ruimte is voor beïnvloeding.
- Bied bij ieder gesprek helderheid over het onderwerp en het doel van het gesprek (waar gaat het wel en waar niet over), over wat er gebeurt met de opbrengst en over het vervolg.
- Bied bij grotere projecten inzicht in stappen en besluiten en leg uit wie welke verantwoordelijkheid heeft. Wees daarbij helder over rollen en mate van invloed: wie nemen de besluiten en wat is de rol van belanghebbenden? Is er (in dit gesprek, in deze fase, in dit project) sprake van raadplegen, adviseren of coproductie? Wat zijn de spelregels?
- Iedere doelgroep vraagt een andere aanpak. Gebruik daarvoor een participatieplan. Sluit met de vorm van de participatie zo goed mogelijk aan bij de mensen om wie het gaat. Bij sommige groepen passen beter één op één gesprekken, bij anderen kan e-participatie een goede vorm zijn.
- Maak onderscheid tussen de verschillende betrokkenen: inwoners, stakeholders in de buurt (bedrijven, eigenaren et cetera), stakeholders van de stad (belangenorganisaties en dergelijke) en overheidsinstanties.
- Wees zo open mogelijk over belangen en vraag dat ook van de mensen met wie je in gesprek bent. Dat draagt bij aan begrip en vertrouwen.
- Gebruik begrijpelijke taal.
- Nodig inwoners tijdig (een paar weken van tevoren) uit voor bewonersavonden en organiseer deze bij voorkeur in de wijk en niet tijdens schoolvakanties.
- Informeer betrokkenen over de uitkomst van het participatietraject, de besluitvorming en het vervolg.





Tot slot

Bovenstaande tien principes en handreikingen vatten we op als samenwerkingsregels voor partijen die in Zwolle samenwerken aan gebiedsontwikkelingen. Niet alleen voor leden van het Concilium maar voor alle partijen. Door een gemeenschappelijk begrippenkader, een heldere werkwijze tussen markt en overheid en - niet te vergeten - scherp en effectief samenspel, lukt het Zwolle beter om te werken aan de grote opgaven waar we nu voor staan. Om zo te zorgen voor meer en sneller bouwen, met betaalbare woningen en een kwalitatieve ontwikkeling van de stad. Er is geen tijd te verliezen!

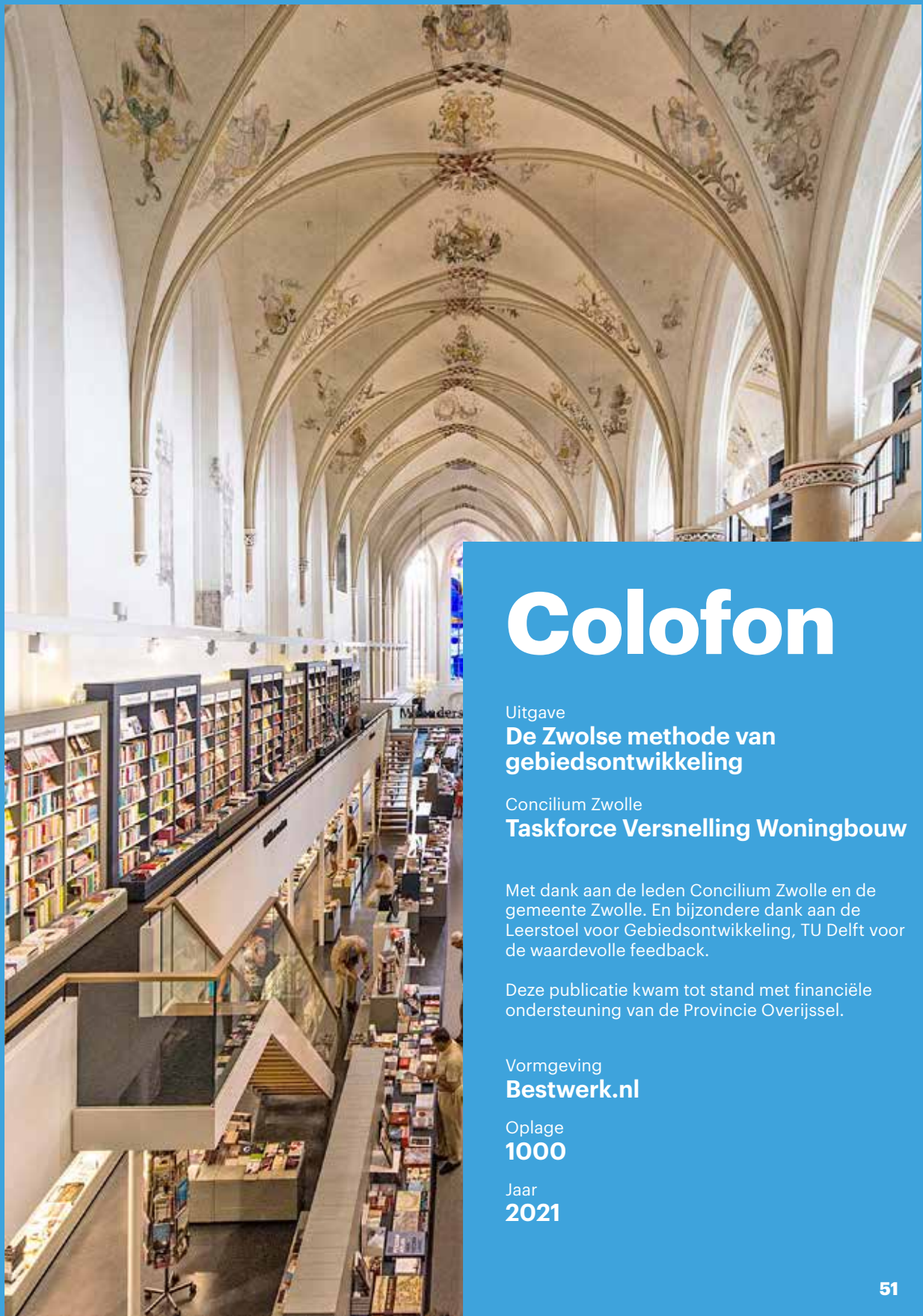
Partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk om deze inzichten en lessen te delen en de Zwolse Methode van gebiedsontwikkeling door te ontwikkelen. Partijen zijn daarop ook aanspreekbaar.

Daarbij bestaat ook de mogelijkheid dat de spelregels of de routekaart worden aangepast. Te verwachten is dat de komende periode de visie op participatie verder wordt uitgewerkt. Maar ook dat er duidelijke regels komen voor het kostenverhaal van plankosten bij complexe gebiedsontwikkelingen, dat stadsbrede visies op diverse thema's verder worden uitgewerkt en dat er best practices ontstaan. Vanuit action learning, door het doorlopen van de nieuwe routekaart (producten, afspraken en samenwerkingsvormen), ontstaan er nieuwe inzichten.

Op gezette tijden zal het Concilium de Zwolse Methode van gebiedsontwikkeling (spelregels en routekaart) agenderen en evalueren. Wat gaat goed, wat kan beter of anders? Om zo nieuwe inzichten en lessen mee te nemen. Daarmee is De Zwolse methode van gebiedsontwikkeling geen statische methode, maar evolueert mee met de tijd.

Het Concilium ziet het als haar rol om deze spelregels levendig te houden binnen de vereniging, ze verder uit te werken en te bewaken.

Samen aan de slag en geen tijd te verliezen!



Colofon

Uitgave

De Zwolse methode van gebiedsontwikkeling

Concilium Zwolle

Taskforce Versnelling Woningbouw

Met dank aan de leden Concilium Zwolle en de gemeente Zwolle. En bijzondere dank aan de Leerstoel voor Gebiedsontwikkeling, TU Delft voor de waardevolle feedback.

Deze publicatie kwam tot stand met financiële ondersteuning van de Provincie Overijssel.

Vormgeving

Bestwerk.nl

Oplage

1000

Jaar

2021

**De Zwolse
methode
van gebieds-
ontwikkeling**