

# Cirkelend of in afgepaste stappen naar het doel

**In opdracht van het Kabel en Leidingoverleg (KLO) is het project 'Proactieve regie in de ondergrond' uitgevoerd.**

**Onderzocht werd of de ondergrondse infrastructuur beter in werkprocessen van gebiedsontwikkeling opgenomen kan worden. In dit artikel de resultaten van dit onderzoek.**

*Helene Fentener van Vlissingen, m.m.v. Michiel Wentholt en Enrico van den Bogaard<sup>1</sup>*

## De uitdaging

In het kader van het landelijke project *Proactieve regie in de ondergrond* hebben het afgelopen jaar vier pilots (proefprojecten) plaatsgevonden. Het project is in opdracht van het Kabel en Leidingoverleg (KLO) uitgevoerd door het Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen (GPKL). Het KLO streeft naar betere werkprocessen rond de aanleg van ondergrondse infrastructuur (ook wel de 'kleine infra' of de 'nutsinfra' genoemd), bij gebiedsontwikkeling. Gezien de prominente rol hierbij van de gemeenten, heeft het GPKL de handschoen opgepakt.

In de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Breda, en Wassenaar/Voorschoten werd in de praktijk onderzocht of de ondergrondse infrastructuur beter in de werkprocessen van gebiedsontwikkeling kan worden opgenomen. Daarbij werkten gemeenten, nuts- en telecombedrijven en aannemerij nauw samen. Op 17 juni 2010 werden de resultaten gepresenteerd in het Bouwhuis in Zoetermeer. De wisselwerking tussen overheden en bedrijfsleven bij het ontwikkelen van de ondergrondse infrastructuur leverde veel gesprekstof op.

## Waar staan we nu in de praktijk

Op dit moment komt bij gebiedsontwikkeling de ondergrondse infra meestal pas aan bod als bijna alle andere stappen genomen zijn. In gebiedsontwikkeling wordt ondergrondse infra meestal opgevat als noodzakelijke stoffering die bij het bouwrijp maken wordt ingepast. Deze benadering leidt in de regel vaak tot latere aanpassingen van de ondergrondse infra. Deze aanpassingen leiden tot graafwerk in de openbare ruimte. En dat is ingrijpender dan soms gedacht. Denk daarbij alleen al aan de verminderde bereikbaarheid door opbrekingen en het verleggen van de reeds aanwezige kabels en leidingen van verschillende eigenaren. Dit leidt ook tot bederf van plaveisel en dus tot problemen voor het beheer. Een betere integrale voorbereiding waarbij bovengrondse ontwikkelingen worden afgestemd op de ondergrondse mogelijkheden leidt tot minder gewoet in de ondergrond!

## Wat zouden we willen

Die andere manier van werken is alleen mogelijk als nutspartijen tijdig worden betrokken in het ontwikkelingsproces. De expertise van de

netbeheerders is immers onontbeerlijk en daarbij worden voor de toekomst grote veranderingen voorzien voor de energiemarkt en de waterhuishouding in Nederland. Redenen genoeg voor een herbezinning en voor het houden van een aantal experimenten om te zien of partijen dit weten te realiseren.

De uitdaging is om te komen tot een optimale samenwerking in een complexe wereld van gemeentelijke en bedrijfsmatige belangen. De spelers zijn eigenlijk tot elkaar 'veroordeeld'. Alle betrokkenen zijn het in ieder geval eens over één randvoorwaarde. De gemeente is de regisseur bij het spel van de ondergrondse infrastructuur. In de praktijk is dat een lastige rol omdat gemeenten toch ook weer weinig macht hebben. Dan is het nodig om heel tijdig tot samenwerking met partijen te komen; vroeg in het planproces want daar is de meeste winst te behalen. Dit vraagt wel om een heel andere manier van denken en ook moeten verwachtingen anders worden afgestemd. De pilots hebben een beter inzicht gegeven in wat er nodig is om dat te bereiken.

## Toekomstgerichte afsluiting in het Bouwhuis

Ter afsluiting van de pilots was een bijeenkomst georganiseerd in het Bouwhuis. Als inleiding op de ervaringen vanuit de pilots was Frank Boons van de Erasmus Universiteit Rotterdam uitgenodigd om meer inzicht te verlenen aan de manieren waarop de samenwerking in complexe afstemmings- en actieprocessen ter hand genomen wordt. Deze uitleg bleek een heel goed kader te bieden om de ervaringen van de pilots tegen het licht te houden en er lessen aan te verbinden.

## De stellingen

Frank Boons definieerde het soort werkprocessen waarmee tot resultaten wordt gekomen. De verheldering kwam van de constatering dat er in het algemeen twee heel verschillende werkwijzen vallen aan te wijzen in gebiedsontwikkeling: de rationele werkwijze en de werkwijze die gericht is op het werken met complexiteit. Boons onderstreept dat ze niet elkaars tegendeel zijn, maar ieder horen bij een heel andere fase en de werkhouding die daarbij nodig is.

Het schema hieronder is behulpzaam bij de vraag: hoe zit ik eigenlijk aan tafel? Wat verwacht ik en wat gebeurt er?

### Ordezoekend

Knopen doorhakken  
Scheiding aanbrengen  
  
Scheiden en toedelen (meten)  
Eigen doelen benoemen, oplossingen kiezen

Snelheid

Slim organiseren

Verantwoordelijkheid

Consistent gedrag

### Complexiteit erkennend

Touwtjes aan elkaar knopen  
Ketens/stromen/processen faciliteren  
Ruimte geven tot verantwoordelijk gedrag  
Kennis laten stromen; kwaliteiten combineren

*Schema: Ordezoekend of complexiteit erkennend (Bron: Frank Boons)*

### Nuchter denken is niet genoeg

In de technische wereld is het werken in rationele controleerbare stappen het streven. Deze werkwijze wordt door Boons 'ordezoekend' genoemd. Kenmerken zijn 'knopen doorhakken', scheiden en toedelen van organisatie en verantwoordelijkheden, eigen doelen benoemen en oplossingen kiezen. Het zal velen niet onbekend voorkomen. Boons onderstreepte dat dit altijd het deel is van het werkproces dat leidt naar concrete uitvoering. De pilots die gingen over deze werkwijze lieten zien dat ook dit toch niet eenvoudig blijkt.

De G4-gemeenten voerden ook gezamenlijk een pilot uit, gericht op het verbeteren van het werkproces waarbij ook de beheerbelangen eerder en duidelijker naar voren konden worden gebracht bij gebiedsontwikkeling. Geen gemeente zit tenslotte te wachten op latere opbrekingen in de openbare ruimte. Veel gemeentes proberen dit belang te borgen met protocollen en toetsingen, en merken dat het in de praktijk niet lukt om tijdig aan tafel te komen bij gebiedsontwikkeling. Om niet te zeggen dat de ordezoekende maatregelen op papier in de praktijk bijzonder weinig kracht blijken te hebben en dat de praktijk toch blijft dat partijen het in de uitvoeringsfase maar moeten uitzoeken.

Bij de pilot in Breda bleek dat samenwerking gericht op consequente verbetering tussen de nutspartijen en de gemeentelijk beheerder een succesvollere insteek was voor alle beherende partijen. Op die manier ontstond een werkwijze die er nu voor zorgt dat ook bij gebiedsontwikkeling op praktisch niveau goed kan worden ingespeeld.

### Aan boord blijven bij onduidelijkheden

Dan de andere manier van werken in een ontwikkelingstraject. Die van complexe opgaven. Boons noemt deze werkwijze 'complexiteit erkennen', iets wat ook wel te vertalen valt met fuzzy logic of een cirkelende, verkennende werkwijze. Kenmerken hier zijn: touwtjes aan elkaar knopen, processen faciliteren (zorgen dat ze kunnen plaatsvinden), rekenen op eigen verantwoordelijkheid, kennis delen en kwaliteiten combineren. Deze werkwijze past bij de hele voorbereidingsfase van gebiedsontwikkeling. Alles kan immers zomaar weer veranderen, omdat dit de fasen zijn waarin alle zaken; van geld en contracten tot technische randvoorwaarden en bestuurlijke haalbaarheid. Soms zelfs heel ingrijpend. Alle betrokken partijen moeten dan meebewegen. Hier past een flexibele insteek bij. Een manier van werken waarbij veel opties worden opgehouden zonder het doel uit het oog te verliezen. In een ander jargon wordt deze werkwijze wel 'integraal werken' genoemd. Deze term laat wel zien dat het de bedoeling is om alle aspecten mee te nemen, maar niet hoe je dat dan doet. De term 'complexiteit erkennen' vertelt dat juist wel.

### Voorbeeld: gebiedsontwikkeling Rijnenburg

De Utrechtse pilot 'Rijnenburg' had te maken met die planfase; van structuurvisie naar bestemmingsplan en grondexploitatie. In de grondexploitatie zit ook het hele bouwrijp maken en daar wordt de basis gelegd voor de budgetten op basis van de kosten. Het uitgangspunt was innovatief zijn, gericht op samenwerking en productaanbod. En daarmee ook een basis leggen voor een kostenberekening die klopt met de ambities voor het gebied. Samenwerking binnen deze pilot was er niet alleen vanuit de netbeheerders, maar ook gemeentelijke riolerings- en het waterschap zijn aangeschoven. Dit leverde een brede verkenning van mogelijkheden op en inzicht in de succesfactoren voor samenwerking.

Die verkenning was belangrijk omdat Rijnenburg innovatief wil zijn op het gebied van energie en een ware uitdaging is voor het werken met een slappe bodem. Die uitkomsten zijn gedeeld met de regioorga-



Foto's: gemeente Utrecht



nisatie van de gemeente en biedt de basis voor verdere projectuitwerking met de netbeheerders. Gebleken is dat wie aan tafel zit met voldoende steun van de achterliggende organisatie, een waardevolle bijdrage kan leveren. En voor de regio van Rijnenburg is zicht ontstaan op wat de verschillende partijen kunnen bijdragen. De lijnen voor het vervolg zijn nu een stuk korter geworden, ook al zijn er nog geen concrete realiseringsovereenkomsten gemaakt. De doorstart betekent dat men ook onderling wil blijven samenwerken en zich op de hoogte wil houden om op het juiste moment weer de draad op te pakken.

## Casus: gebiedsontwikkeling Rijnenburg

De polder Rijnenburg is grondgebied van de gemeente Utrecht en ligt ten zuiden van het stadsdeel Leidsche Rijn en ten westen van Nieuwegein. De ontwikkeling van Rijnenburg is in alle opzichten een bijzonder verhaal. Hoewel hier een heel nieuw deel van de stad zal worden ontwikkeld, gaat het niet om een Vinexwijk. Integendeel: hier wordt een andere manier van wonen beoogd, lage dichtheden als een overgang tussen stad en buitengebied. Ruimte voor mensen die het zich kunnen permitteren om buiten te wonen, maar die de stad eigenlijk liever niet zouden willen verlaten. Doelstelling is naast het realiseren van een kwalitatief hoogwaardige woonomgeving om dit ook te doen met het accent op duurzaam gebruik en klimaatbestendigheid. Er komt ruimte voor pionieren met leefstijlen en energieopwekking. De ambitie is zelfs om de polder niet alleen CO<sub>2</sub>-neutraal te ontwikkelen, maar ook te laten fungeren als energiebron voor aanliggende gebiedsdelen. De ondergrond van de polder bestaat uit een zandrug en veengronden. De zandrug blijkt van grote archeologische waarde. Er wordt gestreefd naar het behoud van de bodemeigenschappen. De ambities voor het gebied en eigenschappen ervan, maken Rijnenburg tot een uitgelezen voorbeeld van het werken met complexiteit. Vraagstukken die geadresseerd moeten worden zijn velerlei. Hoe een leefbare omgeving te creëren met voldoende voorzieningen voor dit enigszins afgelegen stadsdeel op basis van een geringere bouwopgave? Hoe blijft het landschappelijk aspect voldoende aanwezig terwijl er toch een ontwikkeling van behoorlijke omvang voorzien wordt? Dit zijn haalbaarheidsvraagstukken van traditionelere aard. Maar ook de agenda's voor nieuwe aanpak zijn in de ontwikkeling van Rijnenburg op tafel beland. Klimaatbestendig ontwikkelen, bodembehoud – met name dat van veen – door bouwtechnieken die geschikt zijn voor zeer slappe bodem of drijvend bouwen, energieopwekking en het inrichten van gesloten energiekolommen. Dit vraagt om innovatieve technieken; veel technologie die dienst zou kunnen doen is echter nog maar weinig beproefd of in ontwikkeling.

### Regie op ontwikkeling

Bestemmingsplannen blijken niet zo geschikt om al deze zaken in te vervatten. Rijnenburg zal dan ook moeten werken volgens nieuwe organisatieprincipes waarbij ontwikkelaars en toekomstige bewoners zich – en elkaar – willen binden aan niet-traditionele uitgangspunten. En waarbij bijvoorbeeld netbeheerders een vitale rol spelen in het gewenste aanbod. Een goed voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling kan gevonden worden in de wijk Eva Lanxmeer in Culemborg. Hier hebben de toen toekomstige bewoners zich georganiseerd rond de vraag naar een duurzame leefomgeving met mogelijkheden tot het zelf ontwikkelen van gebouwen en energietoepassingen. De schaal waarop dit in Rijnenburg zijn beslag moet gaan krijgen is echter vele malen groter. Dit stelt bijzondere eisen aan de regie voor de ontwikkeling. Op welke wijze kan een geleidelijke ontwikkeling toch efficiënt zijn? Zijn er dan voldoende wegen en andere netwerken? Of blijven distributienetten lang ongebruikt?

Om de gevolgen van beslissingen over één aspect voor dat van andere in beeld te kunnen houden, wordt voortdurend cirkelend gewerkt: alle aspecten worden steeds aan elkaar getoetst in multidisciplinair teamwork. Dit betekent voor deskundigen op vakgebieden dat ze vaak over een heel ander soort zaken moeten meedenken dan hun eigen werkerrein. Nu gebeurt dit op het niveau van de overheden. In de toekomst zullen ook andere partijen hierin gaan deelnemen. Dit is boeiend en uitdagend, maar vraagt ook vasthoudendheid en een werkhouding die gericht is op het einddoel, meer dan op het behalen van successen voor de eigen inbreng. Dit is voor de deelnemers niet altijd eenvoudig. Hoe inspirerend het werken op deze manier ook kan zijn, het geeft veel onzekerheid voor degene die de inbreng doet en ook voor de organisatie die de man of vrouw aan tafel heeft gebracht. De kunst is om niet altijd het overzicht te willen hebben en de eigen organisatie zo te informeren en betrekken dat de samenwerking constructief blijft.

### 'We've only just begun'

De gespreksgenoten uit de grote steden hebben vooral elkaar gevonden en zijn blij met het feit dat ze collega's van de andere grote gemeenten beter hebben leren kennen. In de toekomst zetten ze dit contact voort om elkaar vrijelijk te kunnen raadplegen. De netbeheerders willen de pilotresultaten ook koesteren, omdat ze merken dat de winst van vroege deelneming ook voor hen wezenlijk is.

Een pilot vertegenwoordigt meestal een hoogtepunt in de aandacht voor een onderwerp. Het is de moeite waard om over een jaar nog eens te kijken hoe het verder is gelopen in de praktijk. Zo'n evaluatie kan uitwijzen of gemeentelijke beheerders en netbeheerders terug zijn gevallen in de afwachtende houding of dat ze inderdaad nieuwe stappen weten te zetten en hun rol in het begin van het ontwikkelingsproject hebben weten te versterken.

### Noten

- 1 Helene Fentener van Vlissingen, adviseur ondergrond, m.m.v. Michiel Wentholt, adviseur stadsregie gemeente Amsterdam en Enrico van den Bogaard, beleidsadviseur GPKL, allen namens het Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen.

## Woningcorporaties verdienen niet aan projectontwikkeling koopwoningen

De meeste woningcorporaties die koopwoningen ontwikkelen hebben daar de afgelopen paar jaar geen geld mee verdiend, terwijl dat juist één van de drijfveren was. 20% van de woningcorporaties maakte er zelfs verlies op. Toch verwacht de helft van de corporaties de komende jaren meer koopwoningen te ontwikkelen. Opvallend is verder dat zo'n 35% van de koopwoningen die corporaties in de eerste negen maanden van 2010 hebben opgeleverd, bij oplevering leegstond; dit is zeker twee keer zo hoog als de leegstand waar projectontwikkelaars mee kampen als woningen worden opgeleverd. Dit zijn conclusies van de eerste Investeringsmonitor Woningcorporaties van Stec Groep. Aan het onderzoek deed een representatieve groep van ruim honderd corporaties mee.

Bron: Persbericht Stec Groep, 26 januari 2011.