

05 juni 2025

Sneller bouwen begint met intensief samenspel

De kunst van de voorfase

[Marcel Bayer](#)

De langdurige voorfase van gebiedsontwikkeling vertraagt woningbouw vaak. Adviesgroep STOER richt zich hier niet primair op, maar doet in haar eerste advies wél scherpe aanbevelingen om de impasse te doorbreken. Het gaat daarbij om bestuurlijke keuzes, een realistische afweging van ambities, verstandige inzet van methoden zoals parallel plannen, en bovenal om het bouwen aan onderling vertrouwen. De voorfase is mensenwerk – en daarom allesbehalve vrijblijvend.



Beeld Francesco Scatena-iStock.com

De voorfase van een woningbouwontwikkeling duurt gemiddeld zeven jaar. Volgens Friso de Zeeuw, voorzitter van STOER, ligt daar juist de grootste potentie voor versnelling. Ik schat in dat het drie jaar korter kan. Niet door micromanagement of juridische dichttimmering, maar via een helder kader, procesdiscipline en relationele continuïteit. Het begint met keuzes maken: waar ligt de prioriteit en wat kan wachten?

Gemeenten in de lead

In tegenstelling tot het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) heeft het gemeentebestuur in de voorfase veel ruimte om te sturen, binnen kaders van Rijk en provincie op bijvoorbeeld woningtypen, inrichting van de openbare ruimte, mobiliteit, klimaatadaptatie en duurzaamheid.

‘De voorfase is geen fase van vrijblijvend brainstormen’

De voorfase van gebiedsontwikkeling is de periode voorafgaand aan formele planprocedures. Het is het stadium waarin plannen worden gesmeed, coalities gevormd en publieke en private partijen de eerste keuzes maken die het verdere verloop van een gebiedsontwikkeling bepalen. Volgens Friso de Zeeuw is het dé fase waarin het verschil kan worden gemaakt: ‘Wie daar goed plant, keuzes maakt, relaties opbouwt en tempo weet te houden, wint jaren.’ Toch blijft deze fase vaak onderbelicht in beleid en praktijk, stelt hij tegelijkertijd vast. Wellicht omdat het makkelijker is om je aan ambities, posities en bijbehorende regeltjes te houden, dan om elkaar de hand te reiken en tot gezamenlijke oplossingen te komen, aldus De Zeeuw, die voorheen als bestuurder en als directeur bij BPD Bouwfonds Gebiedsontwikkeling nauw betrokken was bij dergelijke overleggen.

Keuzes maken en maatwerk

STOER ziet de grootste winst in het terugbrengen van de stapeling van ambities en het voorkomen van juridisch dichtgetimmerde afspraken. ‘We willen alles tegelijk: duurzaamheid, sociale cohesie, economische vitaliteit en klimaatadaptatie. Maar als je alles belangrijk maakt, is er geen richting meer,’ waarschuwt De Zeeuw. De voorfase vraagt om focus en om politieke en ambtelijke moed om keuzes te maken, benadrukt hij.

‘Als je alles belangrijk maakt, is er geen richting meer’

STOER pleit voor duidelijke, niet te gedetailleerde kaders waarbinnen ruimte is voor maatwerk. Een privaat woningbouwinitiatief vergt een snelle eerste reactie van gemeentezijde. De reactie kan variëren van ‘ja’ tot ‘ja met aanpassingen’, ‘niet nu’ of ‘nee’. Zo kan de gemeente prioriteiten stellen en tijdig de passende menskracht mobiliseren. Enkele gemeenten in Nederland hebben hiervoor een specifiek versnellingsproces opgezet, zoals Veldhoven met de zogenaamde 100 dagenaanpak. Voor de projecten in zo’n traject is er één aanjager met mandaat die aan de voorkant kiest welke plannen prioriteit krijgen. Dit zijn woningbouwplannen met minimaal veertig woningen of woningbouwplannen die scoren op kwaliteit, haalbaarheid en voortgang. De ambtelijke capaciteit wordt zo gericht ingezet op projecten die het meest bijdragen aan de woningbouwversnelling en de meeste meerwaarde.

De Zeeuw ziet ook andere gemeenten die ruimte bieden aan initiatiefnemers om zelf aan te geven waar ze op willen excelleren. ‘Dat kan natuurinclusief, duurzaam, energieneutraal of iets anders zijn; de gemeente kan daarbij aangeven wat ze belangrijker vindt. Voor het ene gebied, bijvoorbeeld in Laag Nederland, kan dat klimaatadaptief zijn, voor het andere, bijvoorbeeld dicht bij een Natura 2000-gebied, natuurinclusief. Ik denk dat dit heel goed kan werken.’ Hij noemt nog de woningbouw nabij Schiphol, waar gemeenten de nadruk leggen op geluiddempende maatregelen. ‘Dat werkt dan kostenverhogend, wat je in samenspraak tussen marktpartijen, corporaties en overheid kunt opvangen door op andere ambities wat minder

hoog in te zetten. Regel niet alles dicht, maar wees duidelijk over grenzen en prioriteiten,' aldus De Zeeuw.?

Pyamadagen en continuïteit

Vooruitgang in de voorfase is zelden puur technisch. Het draait om onderlinge verhoudingen. Investeren in de onderlinge relaties tussen de mensen 'aan de knoppen' doet in dit stadium vertrouwen groeien. Sleutelbegrippen zijn competentie, engagement, durf en leiderschap - en soms een vleugje ondeugendheid. Aldus de adviescommissie, die wijst op het nut van informele sessies om het relationele fundament te leggen. De Zeeuw: 'Je hebt momenten nodig waarop mensen uit hun rol kunnen stappen'. Samen een paar dagen weg uit de dagelijkse omgeving, 'op de hei' of 'met de benen op tafel', om vrijuit te praten over de opgaven en de mogelijke aanpak daarvan, met tekeningen en kaarten als inspiratie; het kan onderlinge banden smeden, is zijn ervaring. 'De Brabantse oud-bestuurder Yves de Boer noemde dat "pyamadagen". Het gaat om de informele setting.'

'Vooruitgang in de voorfase is zelden puur technisch. Het draait om onderlinge verhoudingen'

Wethouder, ambtelijk manager en projectleider vormen bij de gemeente het sleuteltrio voor tijdige planvorming, aldus het adviesrapport. Van marktpartijen mag inhoudelijke competentie, maatschappelijke betrokkenheid en transparantie, onder meer met de business case, worden verwacht. Gezaghebbend kunnen doorbreken van dreigende impasses is wezenlijk. Continuïteit in de teams aan beide zijden van de tafel helpt daarbij enorm. 'Geen project is erbij gebaat als elke zes maanden een nieuwe ambtenaar of ontwikkelaar verschijnt', vat De Zeeuw samen.?

Realistische verwachtingen

Niet alle processen verlopen soepel. Conflicten horen erbij, die kunnen verhelderend werken. Als besluitvorming herhaaldelijk stopt of steeds conflicten ontstaan, kan de inzet van een onafhankelijke derde uitkomst bieden. 'Dat is geen teken van zwakte, maar van volwassenheid. Professionalisering van de procesregie is cruciaal', meent De Zeeuw. Harde noten kraken dus. 'Ja, dat hoort er ook bij. Met name de grote steden verzetten zich nogal tegen dergelijke interventies, omdat ze denken dat ze het zelf wel kunnen en elke bemoeienis van buitenaf afwijzen. Maar een interventie van buitenaf kan helpen om het project vlot te trekken, zo leert de ervaring.'

Er blijven altijd onzekere factoren, hoe goed je de zaken met je team ook regelt, geeft het adviesrapport STOER aan. De Zeeuw licht toe: 'De landelijke politiek kan onverwachte wendingen nemen, zoals plotselinge huurbefriezing, gewijzigd stikstofbeleid of onverwachte ruimteclaims door Defensie; allemaal voetzoekers waarvan er tenminste één vroeg of laat tot ontbranding komt. Naast de marktrisico's zoals stijgende rente, inzakkende marktvraag of onverwacht verzet vanuit de buurt, ondanks een deugdelijk participatieproces. Je kunt het niet voorkomen en maar ten dele incalculeren in je planning.'

Zo mag het geen verrassing zijn dat je te maken krijgt met partijen die in eerste instantie geen stakeholder bij een gebiedsproces zijn, maar wier werkzaamheden wel iets gaan doen voor jouw plan of die juist van jou iets moeten doen. 'Prorail of Rijkswaterstaat bijvoorbeeld hebben een eigen planning, soms voor jaren vastgelegd en kunnen die niet meteen omgooien

omdat jij iets wilt', voegt adviescommissievoorzitter De Zeeuw toe. 'Sommigen worden dan meteen nerveus. Ik denk dat het erbij hoort, maar je moet er wel wat aan doen: er achteraan bellen, druk zetten, opschalen. Blijf kalm en probeer dergelijke omstandigheden zoveel mogelijk te ondervangen, maar houdt wel vast aan je planning van programma, stedenbouwkundig plan op hoofdlijnen, het betrekken houden van stakeholders. Daarin moet je dwingend blijven om het tempo vast te houden'.

Flexibiliteit en parallel plannen

Onder de concrete aanbevelingen uit het STOER-rapport voor de voorfase zijn het creëren van de flexibiliteit binnen publieke kaders en publiek-privaat gedeelde ambities, gecombineerd met strakke, doelgerichte planning. Een bepaalde mate van flexibiliteit van ruimtelijke en programmatische uitgangspunten is wenselijk om in te kunnen spelen op showstoppers en nieuwe omstandigheden. Het afgelopen decennium is succesvol geëxperimenteerd met het plandocument 'essentiekaart/spelregelkaart' en met flexibele ruimtelijk-programmatische kaders in plaats van 'blauwdruk stedenbouw'.

Parallel plannen helpt om tempo te maken

Bij parallel plannen laat je verschillende procedures en werksporen strategisch naast elkaar lopen. Hoewel het geen heilige graal is, kunnen de tijdwinst en kostenbesparing aanzienlijk zijn. Recente pilots in Alphen aan den Rijn, 's-Hertogenbosch, Eindhoven en Teylingen laten hoopvolle resultaten zien. (zie ook 'Woningbouw versnellen door parallelplannen: het kan', ROMagazine april 2025). 'Het vraagt lef, vertrouwen én nauwkeurig afstemming tussen partijen', zegt De Zeeuw: 'Dit werkt alleen als gemeenten, marktpartijen en corporaties samen zoeken naar momenten waarop processen elkaar kunnen versterken, in plaats van blokkeren.' Spelregelkaarten en ontwikkelvensters maken het speelveld visueel en bespreekbaar.?

Het verdient aanbeveling dat gemeenten en private partijen bij de start van een gebiedsontwikkeling gezamenlijk de tool parallelplannen doorlopen en samen tot een uitgekende parallelschakeling van processen en acties komen.

De lange duur van de voorfase vormde in 2021 voor 34 publieke en private partijen aanleiding om de Actieagenda Wonen te ondertekenen. Dit leidde tot aanbevelingen, voortvloeiend uit het onderzoek Versnellen voorfase gebiedsontwikkeling, hoe dan? (Site, mei 2022). Daarnaast publiceerde het Ministerie van BZK in januari 2023 het Plan van Aanpak Versnellen processen en procedures woningbouw. Al langer verschijnen opeenvolgende edities van de Reiswijzer gebiedsontwikkeling', het zogeheten 'bijbeltje'. Deze bevat talrijke praktijkgerichte aanbevelingen voor de voorfase. 'Daar moet eigenlijk iedereen in de gebiedsontwikkeling kennis van nemen en dat gebeurt nog veel te weinig. Want de voorfase is het moment waarop je een vliegwiel bouwt – of een valkuil graaft.'?