

SAMENVATTING

STEDELIJK PROGRAMMEREN VAN DE OPENBARE RUIMTE

*Een transformatie van horizontaal naar verticaal programmeren,
vraagt om een andere wijze van organiseren.*

In opdracht van City Deal Openbare Ruimte
Geschreven door Projectteam Stedelijk Programmeren

5 maart 2024

Dit is de samenvatting behorende bij het
[Essay Stedelijk Programmeren van de openbare ruimte](#)

Toename en complexiteit dwingen gemeenten tot scherpe én navolgbare keuzes

Van een nieuwe energie infrastructuur, meer ruimte voor water en groen tot nieuwe vormen van mobiliteit. De komende jaren gaat de openbare ruimte in Nederlandse steden op de schop. Dit wordt bovendien op veel plekken extra onder druk gezet door de forse vervangingsopgave in gebieden waar de openbare ruimte ca. 40-50 jaar oud is.

Gezien de drukte zowel boven als onder de grond is dit een uitdaging van formaat. Hoe zorgen we dat opgaven als klimaatadaptatie, energietransitie, deelmobiliteit, een nieuwe circulaire economie en een gezonde natuurinclusieve stad zo goed mogelijk op elkaar aansluiten?

In januari 2021 is de City Deal Openbare Ruimte van start gegaan. In de afgelopen jaren hebben diverse ministeries, gemeenten, kennisinstellingen en nutsbedrijven hun krachten gebundeld om te werken aan een integrale aanpak voor al deze stedelijke transitieopgaven. Door in kaart te brengen welke opgaven er liggen, welke plannings de verschillende projecten hebben en welke investeringen nodig zijn, kunnen de partners binnen de City Deal een nieuw instrumentarium voor de verduurzaming van de openbare ruimte ontwikkelen.

De hoeveelheid van opgaven in de openbare ruimte nemen toe. Tegelijkertijd neemt de complexiteit in de uitvoering ook toe, bijvoorbeeld door een toename van krapte op de arbeidsmarkt en mondigere burgers.

Daarbij komt dat de drukte in de stad verder toeneemt én de beperkte fysieke ruimte in de boven- en ondergrond een nauwere samenwerking afdwingen. Dit vraagt een andere werkwijze, namelijk meer integraal (waar mogelijk) en op basis van heldere keuzes en consequenties. Door stedelijk te programmeren voor de openbare ruimte, kan binnen de gemeente ook beter gestuurd worden tussen alle opgaven die er liggen, zowel op inhoud als capaciteit.

Stedelijk Programmeren is een cruciaal middel om de opgaven in de openbare ruimte te realiseren én om expliciet te kunnen maken welke opgaven wellicht niet, of op een ander moment, gerealiseerd kunnen worden.

Omdat de gemeente de hoeder is van haar openbare ruimte is deze samenvatting primair voor 'de gemeente' geschreven.

Dit document is een samenvatting behorende bij het - [Essay Stedelijk Programmeren](#) – en is geschreven door het Projectteam Openbare Ruimte in opdracht van City Deal.

Februari 2024

“Zonder stedelijk programmeren kunnen de grote opgaven in de Openbare Ruimte niet aangepakt worden”

Stedelijk Programmeren is van belang zodat de volgende **vijf doestellingen** (in willekeurige volgorde) gerealiseerd kunnen worden:

1. Het **verhogen van de klant- en omgevingstevredenheid** bij de burgers van elke gemeente begint met het adagium, bezint eer ge begint. Ben – als gemeente – hierin betrouwbaar en in control over dit proces. Door Stedelijk Programmeren wordt men gedwongen keuzes te maken en wordt **het daarmee ook helder wat niet (op het moment van voorkeur) gerealiseerd kan worden in de openbare ruimte.**
2. Door gezamenlijk stadsbreed te programmeren zijn gemeenten, netbeheerders en andere partijen in de boven- en ondergrond, **beter in staat om de schaarse professionals (krappe arbeidsmarkt) en resources in te zetten** en kan worden nagestreefd dat de overlast voor o.a. bewoners beperkt blijft.
3. Stedelijk programmeren tot een **verbeterde voorspelbaarheid en productiviteit** in de gehele keten van ‘plannen’ tot ‘uitvoering’ waardoor partijen beter in staat zijn om te duiden welke

ambities voorrang hebben, welke ambities op een later moment gerealiseerd moeten worden of zelfs op een andere wijze of niet gerealiseerd kunnen worden.

4. Middels stedelijk programmeren worden de ambities van zowel **stadsontwikkeling** (nieuw) en **stadsbeheer** (huidig) op strategisch niveau **afgestemd**, beiden ambities maken aanspraak op de aanwezige capaciteit én ze zijn inhoudelijk en procesmatig verweven met elkaar. Denk bijvoorbeeld aan de bovenwijkse voorzieningen die noodzakelijk zijn voor de realisatie van gebiedsontwikkelingen.
5. Tot slot, Stedelijk Programmeren zorgt ervoor dat **gemeenten helder maken welke keuzes en prioriteiten** zij (per gebied) stellen zodat zij navolgbare transparante besluitvorming realiseren voor de inwoners. Dit betekent óók dat er een stabiele koers op de openbare ruimte moet worden gevaren aangezien deze langere termijn visies verder reiken dan een reguliere gemeenteraadsperiode.





“De afhankelijkheden tussen de niveaus zijn fors, als het huiswerk op een hoger schaalniveau niet gedaan is, zal het niveau eronder minder uit de verf komen en andersom”

Stedelijk Programmeren is én vergt een verticale integrale benadering op vier niveaus

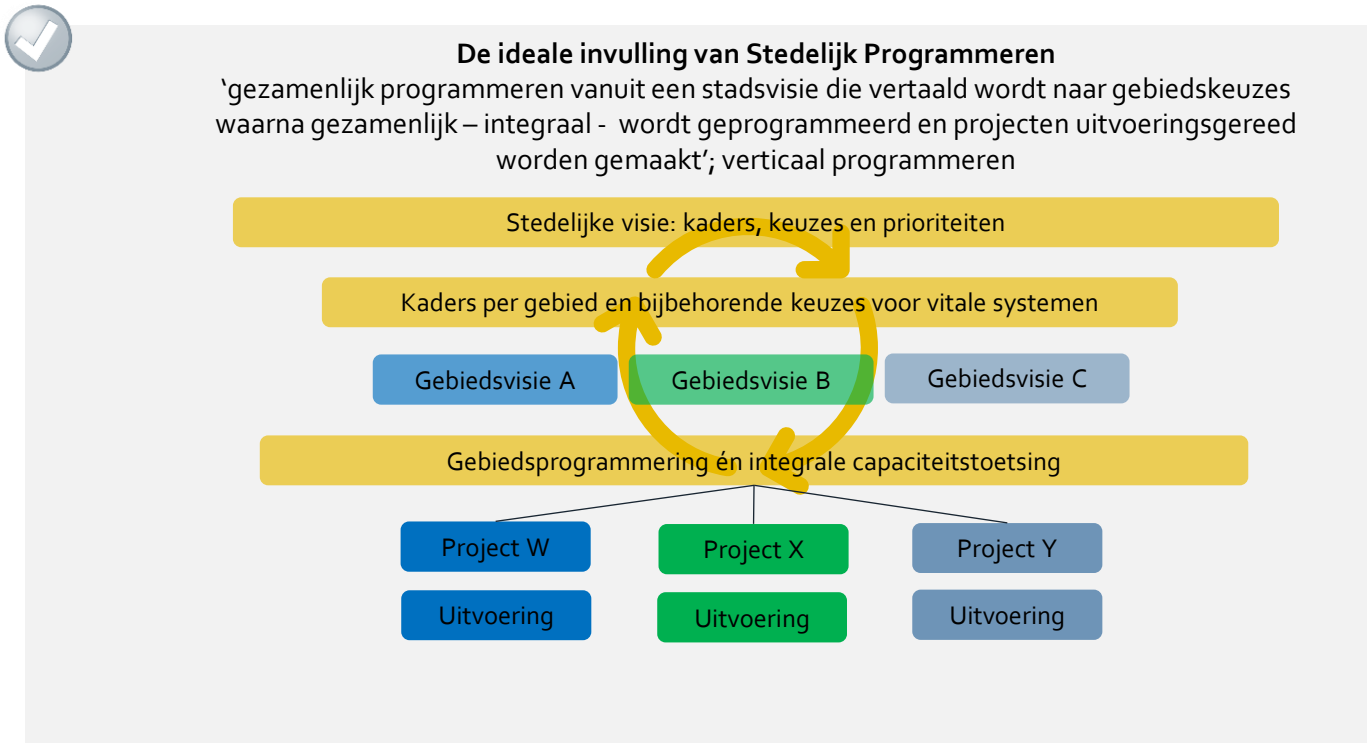
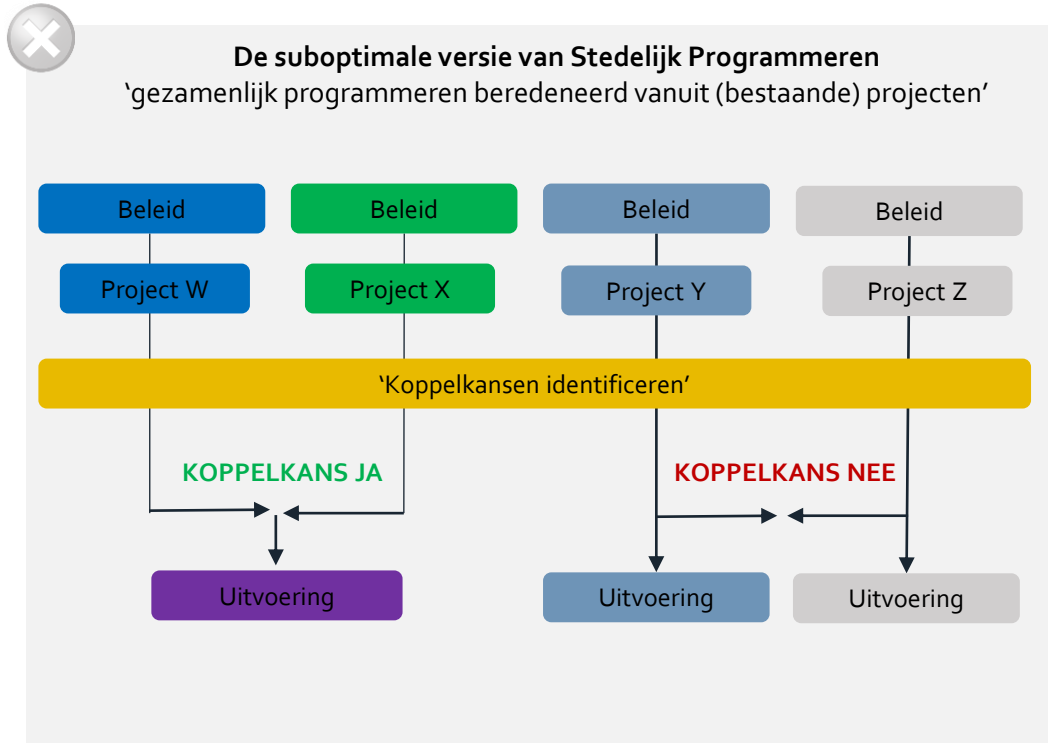
Stedelijk Programmeren..

- is het proces om de opgaven in de openbare ruimte zodanig te programmeren dat, binnen diverse schaarstes (ruimte, tijd, geld en menskracht), het maximaal te behalen resultaat gehaald wordt.
- omvat het geheel aan stappen om integraal te kunnen werken op vier niveaus: van stedelijke visie, gebiedsvisie, gebiedsprogrammering naar uitvoering. Op elk niveau moet worden bijgedragen om integraal te kunnen werken.
- bestrijkt een breed spectrum van alle partijen die opgaven in de openbare ruimte (willen) realiseren, denk hierbij aan o.a. gemeenten, netbeheerders, woningcorporaties.
- Stedelijk Programmeren behelst de opgaves die zowel betrekking hebben op beheer als ontwikkeling en plaatsvinden in of in samenhang met de openbare ruimte.

Hoe ziet Stedelijk Programmeren er op hoofdlijnen uit?

Het grote verschil tussen *mikado*- en *zandloper*-programmeren is de integrale verticale werkwijze

Op deze pagina wordt op hoofdlijnen geschetst wat het grote verschil is tussen Stedelijk Programmeren in een suboptimale situatie ten opzichte van de ideale invulling.



Metafoor: 'mikado-programmeren'

- Projecten *aan elkaar plakken* waar mogelijk en dat bestempelen als 'stedelijk programmeren'.
- In dit geval wordt er verticaal beredeneerd en worden er plannen gestapeld en optimalisaties gezocht per project.
- Of de schaarse (uitvoerings-) capaciteit op de juiste plek benut worden voor het gehele gebied is nog maar de vraag.



Metafoor: 'zandloper-programmeren'

- Onder regie van de gemeente en op gemeenteniveau de beste langjarige keuzes maken zodat er langjarig gebiedsgericht gewerkt kan worden. Dit zijn dé kaders om tot gezamenlijk programmeren van Openbare Ruimte te komen.
- In een stads- of gebiedsvisie worden ook keuzes gemaakt en prioriteiten gesteld, dat leidt al tot een grove programmering.
- Dit betekent een transformatie van horizontaal naar verticaal programmeren.
- Partijen zijn beter in staat om hun schaarse professionals en resources op de juiste plek te benutten.

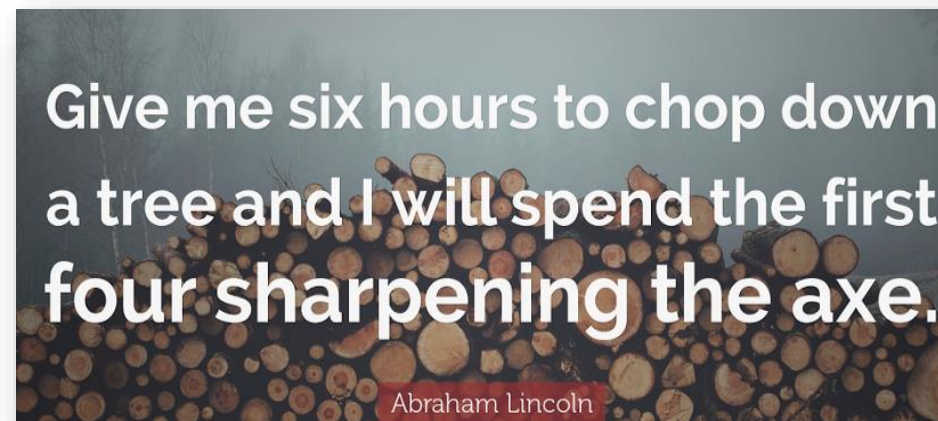
Op navolgbare wijze zorgen dat het maximale gerealiseerd kan worden

Iteratief proces

Stedelijk Programmeren kent diverse iteraties tussen visie en uitvoering. Allereerst gaat het om kaders vanuit de stedelijke visie die vertaald wordt naar gebiedsvisie(s). Dit begint reeds op het strategische niveau waarin de stedelijke visie vormgegeven moet worden. In deze stedelijke visie komen de ambities van de huidige openbare ruimte (beheer) als in de 'te ontwikkelen openbare ruimte' (nieuw) samen. Deze hebben immers afhankelijkheden over en weer én maken (in)direct aanspraak op dezelfde capaciteit in de uitvoering. Vanuit de stedelijke visie (incl. keuzes en prioriteiten) worden er gebiedsvisies per gebied opgesteld waarna er een gebiedsprogrammering per gebied wordt uitgevoerd. Deze gebiedsprogrammeringen tezamen worden getoetst op capaciteit waarna er een plan voor uitvoering wordt opgesteld. Dit klinkt wellicht rechtlijnig maar in de praktijk is dit een iteratief proces.

Strategische keuzes

Op elk niveau dienen er transparante keuzes worden gemaakt tussen stakeholders/gebieden en de 'te realiseren opgaven' per gebied. Dit betekent niet dat middels Stedelijk Programmeren alle opgaven in de openbare ruimte gerealiseerd kunnen worden, het gaat er juist om dat middels Stedelijk Programmeren **integraal bepaald kan worden wat wel en wat niet (op het moment van voorkeur) gerealiseerd kan worden**. De schaarse (uitvoerings-)capaciteit en middelen kunnen immers niet overal op ingezet worden. En dat feit dwingt gemeenten tot het maken van keuzes in de stedelijke programmering.



"Op strategisch niveau moet de discussie aangegaan worden óf een gemeente in 100% van de gebieden 30% van de visie moet trachten te realiseren óf... in 30% van de gebieden 100% van de visie"

Meer integraal werken vereist ook een integrale wijze van organiseren

Klokken gelijk

Om de toenemende complexiteit te managen dient een aantal belangrijke onderdelen ingericht te worden, denk hierbij aan een stedelijke visie incl. heldere keuzes en prioriteiten, gebiedsprogrammering, een procesontwerp en een besturingsmodel.

Mede gezien het complexe stakeholderveld is het van belang om allereerst binnen de gemeente – met de juiste actoren – het middel 'Stedelijk Programmeren' scherp neer te zetten. Dit is cruciaal omdat het middel onbewust voor 'doel' wordt aangezien én omdat het een dermate 'container begrip' is waardoor **misinterpretaties op de loer liggen**. Het is vervolgens noodzakelijk om de relevante externe stakeholders aan te haken.

Daarbij komt dat in veel organisaties **onvoldoende strategisch samengewerkt** omdat het realiseren van de strategisch doelen vaak vanuit verschillende organisatiedelen aangestuurd wordt. Ieder is bezig met zijn onderdeel en er is onvoldoende oog voor het integraal bereiken van deze doelstellingen. De samenwerking is niet vanzelfsprekend en er is een gedragsverandering nodig om tot die integrale samenwerking te komen.

Beantwoordt daarom scherp de volgende twee vragen:

1. **Waarom willen wij 'Stedelijk Programmeren'?**
2. **Wat houdt 'Stedelijk Programmeren' voor ons in?**

Het antwoord op deze twee vragen is de kapstok die richting geeft aan het succesvol realiseren van Stedelijk Programmeren.

Organisatorische hervorming

Om Stedelijk Programmeren écht te realiseren is er sprake van een organisatorische hervorming. De strategie - waarmee doelen bereikt kunnen worden en de organisatie die dat moet realiseren - dient Stedelijk Programmeren aan te moedigen in plaats van te belemmeren. Dit betekent dat Stedelijk Programmeren ingrijpt op veel aspecten in een gemeentelijke organisatie. Denk hierbij aan structuur, besturing en gedrag en cultuur. Hiermee zijn altijd en overal individuele belangen gemoeid die door Stedelijk Programmeren op het spel kunnen komen te staan. Ga hierin doordacht te werk.

"Mensen in organisaties hebben de neiging gehaast naar oplossingen te zoeken zonder dat helder is welk probleem exact moet worden opgelost. Dergelijke oplossingen zijn dan niet meer dan symptoombestrijding en de echte oorzaak van het probleem wordt niet, of onvoldoende, weggenomen. Het verschijnsel van de chronische verkoudheid is een mooi voorbeeld: behandelt men de verkoudheid met een (neus)spray om de holttes te kalmeren, dan zal er misschien tijdelijk verlichting ontstaan, maar de echte onderliggende kwaal, bijvoorbeeld een allergie, wordt daarmee niet behandeld."

Stedelijk Programmeren zien als een veranderproces

Het moge duidelijk zijn dat de stelling is dat Stedelijk Programmeren de enige weg is om de opgaves in de openbare ruimte te realiseren. Dit vraagt om een wezenlijk andere manier van werken en denken. Nu er een beeld is geschetst van Stedelijk Programmeren is het zaak om niet te snel van idee naar uitvoering te 'schieten'. Wees behoedzaam met het optuigen van diverse werkgroepen, projectteams en het produceren van rapportages die hun doel voorbij schieten. Optimaal Stedelijk Programmeren vereist een écht integrale mindset en discipline, dat spreekt haast voor zich dat daarvoor een integrale benadering op organisatie- en gedragsverandering nodig is. Derhalve is het raadzaam om veranderkundig te kijken naar wat er voor nodig is om Stedelijk Programmeren te laten slagen. Bij elk veranderproces staat er immers iets voor iemand 'op het spel'. Zonder doordachte aanpak is de kans groot dat goede intenties en ideeën weerstand oproepen of zelfs collectief worden omzeild, simpelweg omdat de impact onvoldoende is doordacht.

Het advies hierbij is drieledig:

- 1. Ga doordacht te werk én begin klein.** Stedelijk Programmeren kan niet enkel 'bottom-up' aangepakt kan worden. Het vergt een integrale benadering, aanpak en commitment op alle vier de niveaus, dus ook op het strategisch niveau. Het is allereerst van belang dat men op strategisch hetzelfde doel voor ogen heeft én de gecommiteerd is aan de consequenties hiervan.
- 2. Beredeneer vanuit het wensbeeld terug naar de huidige situatie.** Oftewel werk van nieuw naar huidig in plaats van huidig naar nieuw. Dit helpt namelijk om los te komen van de huidige belemmeringen en te voorkomen dat er slechts een optimalisatie van het huidige werkwijze wordt gerealiseerd.
- 3. Wees bewust van het feit dat het realiseren van Stedelijk Programmeren een integrale benadering vereist waarin harde en zachte organisatorisch aspecten in beeld zijn.**

In Bijlage 2 zijn de belangrijkste veranderkundige diagnosevragen opgenomen.
In deel C van het 'Essay Stedelijk Programmeren' wordt nader ingegaan op 'hoe' een gemeente dit vraagstuk veranderkundig kan aanpakken.

"Stedelijk programmeren is dé weg om de opgaves in de openbare ruimte te realiseren. Dit vraagt om een wezenlijk andere manier van werken en denken, hiervoor is een doordachte organisatie- en gedragsverandering nodig"

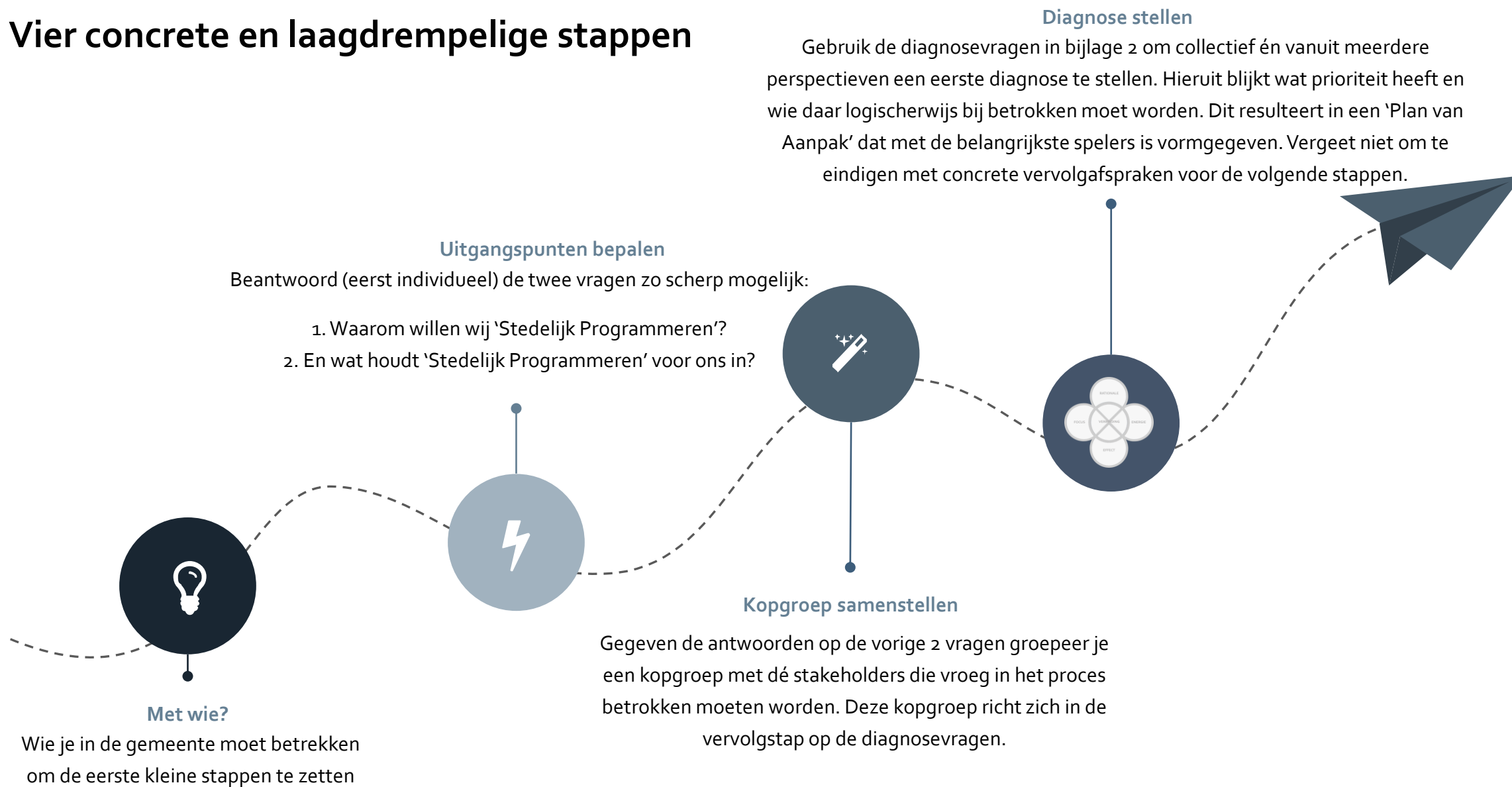


Directies denken **zes maanden** na over het project
 Ze nemen **zes weken** om het op papier te zetten
 In **zes dagen** overtuigen ze hun staf
 In **zes uur** wordt het aan de 'manschappen' verteld
 Die hebben **zes minuten** om het te begrijpen en
zes seconden om vragen te stellen

Is het dan gek dat ze niet doen wat de top wil?

Tot slot..

Vier concrete en laagdrempelige stappen

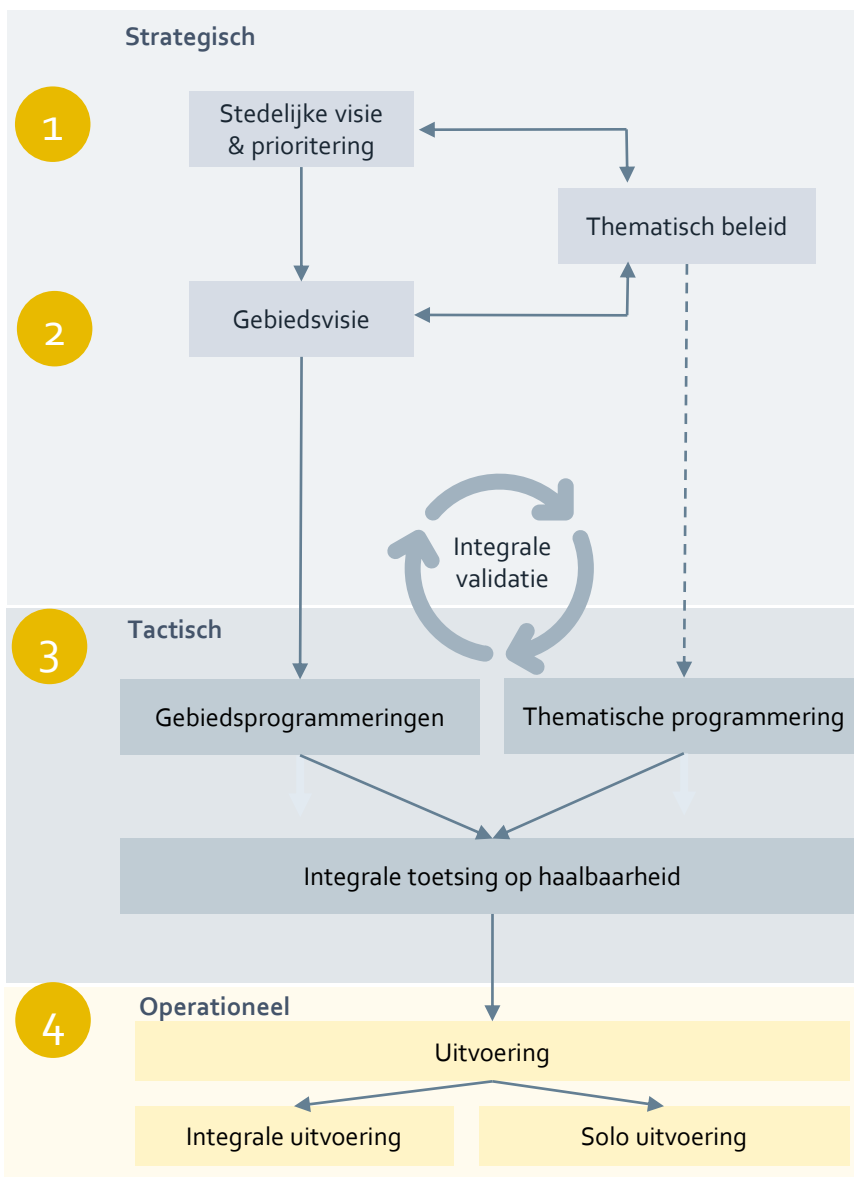




BIJLAGEN

- 1. Procesontwerp Stedelijk Programmeren**
- 2. De diagnose is bepalend voor het plan van aanpak**

Bijlage 1: Procesontwerp Stedelijk Programmeren



De stedelijke visie & prioritering: beschrijft – in afstemming met externe stakeholders - de ruimtelijke opgaven (incl. planningshorizon en prioritering) in samenhang voor de ontwikkeling van de stad op lange termijn (20 jaar en verder). De stedelijke visie beschrijft heldere waarden en leidende principes, doelstellingen (incl. indicatoren) voor de ontwikkeling van de stad en ruimtelijke ontwikkelprincipes. De stedelijke visie bevat een uitvoeringsparagraaf met financiële onderbouwing (hierin zitten dus ook keuzes over welke gebieden prioriteit krijgen en hoe opgaven worden gekoppeld). De stedelijke visie brengt de ruimtelijke opgaven in samenhang in beeld en beschrijft waar mogelijke dilemma's ontstaan. Idealiter geeft de stedelijke visie richting, middels een prioritering, waarmee deze dilemma's te slechten zijn.

Gebiedsvisie: dit is de integrale strategische afweging van de verschillende sectorale ambities op gebiedsniveau tezamen met externe stakeholders. De gebiedsvisies bouwen voort op enerzijds de stedelijke visie en anderzijds prio opgaves vanuit thematisch beleid. Het gebiedsbeleid bevat een uitvoeringsstrategie, waarin wordt beschreven met welke stappen de benoemde doelen voor de deelopgaven in de tijd gerealiseerd kunnen worden. De gebiedsvisie komt tot stand in een iteratief proces met de stedelijke visie & prioritering, gebiedsprogrammering en het thematisch beleid.

Thematisch beleid: de beleidsambitie op een sectoraal thema in de openbare ruimte. Het bevat een analyse van de huidige situatie van het sectorale thema en een perspectief voor de middellange- en lange termijn. Hierin worden scherpe doelen voor deelopgaven binnen het thema (geen maatregelen en middelen, dit vindt plaats in de gebieden) beschreven, inclusief meetbare indicatoren. Het thematisch beleid biedt enerzijds input voor de stedelijke visie; het duidt de opgave en vertaalt deze naar doelen op stedelijk niveau. Anderzijds wordt inzichtelijk gemaakt welke opgaven een dermate speciaal ofwel niet integraal kunnen zijn, dat deze solo zijn nadat dit op niveau 3 is afgestemd. Thematisch beleid kan veelal verbonden zijn aan specifieke externe stakeholders.

Integrale validatie: Betreft een integrale afweging op strategisch/tactisch niveau: bereiken we met de voorgenomen plannen de stedelijke visie?

Gebiedsprogrammeringen: periodieke programmering (met een doorkijk naar de komende 4 jaar) waarin per gebied is vastgelegd welke investeringen voor integrale projecten in de openbare ruimte benodigd zijn.

Thematische programmering: specifieke opgaven die solo uitgevoerd kunnen en/of moeten worden. Wat integraal kan, verloopt integraal via gebiedsprogrammering.

Integrale toetsing op haalbaarheid: is de plek waar programmering uit thema's en gebieden samenkomen in een integraal overzicht voor de stad als geheel en waar inhoudelijke (op stedelijke waarden zoals groei in balans) en financiële besluitvorming plaatsvindt. Hier vindt de toets plaats of de aanwezige capaciteit (bij diverse stakeholders) op de juiste manier wordt ingezet om – in totaliteit – de stedelijke visie te realiseren. Dit leidt op dit niveau óók tot keuzes wat niet (op het moment van voorkeur) gerealiseerd kan worden.

Integrale uitvoering: de uitvoering van integrale projecten tot oplevering.

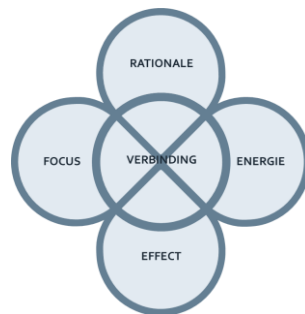
Solo uitvoering: dit zijn de solo projecten die voortkomen uit het thematisch beleid dat in de thematische programmering is bepaald als zijnde een solo werk dat separaat doorgang kan en/of moet vinden. Het is mogelijk dat solo projecten voortkomen uit gebiedsprogrammering.

Het advies is om éérst een diagnose te stellen. Op basis van de antwoorden op de diagnosevragen kan bepaald worden hoe het plan van aanpak eruit zou moeten zien.

Aan de rechterzijde staan diagnosevragen opgenomen die per factor beantwoordt moeten worden om te kunnen bepalen waar aan gewerkt moet worden om Stedelijk Programmeren per gemeente te laten slagen.

Deze vragen worden in eerste instantie beantwoordt door de belangrijkste actoren in de specifieke context. Zij vormen met elkaar idealiter de 'leidende coalitie' die ervoor moet zorg dragen dat de doelstellingen van Stedelijk Programmeren behaald worden.

Voor meer informatie over 'de diagnose' aan de hand van het 'veranderkrachtmodel zie [hier](#).



RATIONALE

1. Is het waarom van Stedelijk Programmeren goed onderbouwd?
2. Is het waarom ook aansprekend voor de betrokkenen?
3. Is helder wat moet veranderen om het uiteindelijke doel van Stedelijk Programmeren te realiseren?

EFFECT

1. Is duidelijk welke concrete resultaten Stedelijk Programmeren oplevert?
2. Wordt rekening gehouden met de (positieve en negatieve) consequenties voor betrokkenen?
3. Worden de (tussentijdse) resultaten van de verandering in de gaten gehouden?

FOCUS

1. Dragen de eerder gemaakte (strategische) keuzes van de organisatie bij aan het realiseren van Stedelijk Programmeren?
2. Draagt de huidige inrichting van de organisatie (structuur, sturing, systemen en processen) bij aan de realisatie van Stedelijk Programmeren?
3. Passen de huidige organisatiewaarden en de manier waarop mensen met elkaar samenwerken bij de verandering?

ENERGIE

1. Zijn de huidige leidinggevenden voldoende in staat om hun medewerkers te begeleiden tijdens de verandering naar Stedelijk Programmeren?
2. Is er voldoende draagvlak en zijn de huidige mensen bekwaam (willen en kunnen) om Stedelijk Programmeren te realiseren?
3. Zijn er voldoende middelen (tijd, geld en andere middelen) beschikbaar om Stedelijk Programmeren te realiseren?

VERBINDING

1. Is er een allesomvattend plan (waarin fasering, verantwoordelijkheden, aanpak en activiteiten zijn opgenomen) waarmee de verandering naar Stedelijk Programmeren gerealiseerd kan worden?
2. Is Stedelijk Programmeren goed op andere ontwikkelingen en initiatieven in de organisatie afgestemd?
3. Wordt er tijdig en op basis van de juiste informatie gecommuniceerd over de verandering naar Stedelijk Programmeren?
4. Is de koers van de gemeente voldoende verbonden met die van de meeste belangrijke externe partijen zoals netbeheerders?