

Advies inzake Ontwikkelperspectief Stationsgebied Zwolle versie 2.1, gedateerd 30 maart 2017

Aan: Directeurenoverleg Spoorzone Zwolle

Van: Kwaliteitsteam Spoorzone Zwolle,

- Daan Zandbelt, Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving,
- Bert Dirrix, Spoorbouwmeester (in deze bijgestaan door Jos van den Hende, medewerker Bureau Spoorbouwmeester)
- Anna Vos, adviseur van de stad Zwolle
- adviseur van het Q team: Guus Geerdink, Oversticht

Datum: 24 april 2017

In vervolg op een eerste presentatie van het Ontwikkelperspectief (OP) in wording – in de vorm van dia's en een 3D animatie - op 22 december 2016, heeft het Q team op 4 april 2017 de uitwerking besproken, op basis van een toelichting op de animatie en de geprinte versie 2.1, gedateerd 30 maart 2017, door Bart Brands (Karres en Brands) en Wim Korf (gemeente Zwolle). Helaas moest de Spoorbouwmeester Dirrix zich wegens ziekte verontschuldigen, als vervanger was Jos van den Hende aanwezig, en was ook de adviseur van Oversticht, Guus Geerdink verhinderd. Onderstaand advies is in onderling overleg met alle betrokkenen tot stand gekomen.

De eerste bespreking in december gaf aanleiding tot ons advies, gedateerd 12 januari, betreffende het proces. Ons huidige advies vormt daarop een aanvulling. Onze inhoudelijke opmerkingen nu, bevestigen de procesmatige aanbevelingen van dat eerste advies.

Het Q team spreekt haar waardering uit voor het OP. Wij memoreren, in aanvulling op het Investeringsbesluit (2013) en het Kwaliteitsboek (2015), aan het in vergetelheid geraakte Startdocument (2011), waarin in feite de opgave is gesteld voor de OV knoop en de directe omgeving ervan, die nu met het Ontwikkelperspectief is beantwoord. Voor enkele dilemma's uit dat Startdocument, zoals de ontsluiting van en de vorm van het busstation, is al eerder een (deel-) oplossing gevonden. Geconstateerd kan worden dat er, ondanks de enkele minder succesvolle zijwegen die in de loop van de jaren van samenwerking zijn ingeslagen, door de jaren heen een hoge mate van consequentie, van logica zichtbaar is geworden, niet in de laatste plaats ten aanzien van het langzaamverkeerssysteem in en om de OV-knoop, dat nu in het Ontwikkelperspectief als Stadscarré dé conceptuele drager van het plan is geworden. Met het Stadscarré krijgt de verknoping van spoorwereld en stad duidelijk structuur en vorm. De 'hardnekkigheid' van de structurele elementen door de jaren heen plus de wetenschap dat een aantal elementen reeds gerealiseerd (de OV passage) of reeds aanbesteed (de busbrug) is geeft vertrouwen voor de toekomst: de structuur van het plan is als het ware vanzelfsprekend, passend in de stad.

Het OP vormt een inhoudelijk samenhangend sluitstuk, waarin reeds gerealiseerde, reeds aanbesteedde, nog verder uit te werken planelementen en wenkende perspectiefbeelden met elkaar in een plan worden gecombineerd. Er is als het ware een plan gemaakt waarin verschillende gradaties van hardheid / zachtheid, van rijp / groen gecombineerd worden,

vergelijkbaar met wat in het Startdocument de focuskaart werd genoemd. Het OP is de basis voor verschillende soorten vervolgoopdrachten op het schaalniveau van de wijk, een deelgebied of een object en moet – mét het Kwaliteitsboek - het inhoudelijke en kwalitatieve kader vormen om vervolgvorstellen te kunnen sturen, stimuleren en beoordelen. **Gezien de wijze van stadsontwikkeling anno 2017 – geen blauwdrukplanning, maar een proces waarin openheid voor nieuwe initiatieven ,van onderop’ gepaard gaat aan verleiding én sturing ,van hogerhand’ - kan deze karakteristiek van het plandocument OP als sterkte worden aangemerkt.**

Maar in deze sterkte is voorsnog ook de zwakte van het OP gelegen, omdat die gradaties van hardheid /zachtheid onvoldoende duidelijk zijn beargumenteerd en gemarkeerd. Bovendien is er het risico dat de ontwikkelde beelden een eigen leven gaan leiden, omdat de onderliggende randvoorwaarden niet zijn geëxpliciteerd. Die randvoorwaarden moeten het uitgangspunt vormen voor een discussie over specifieke architectonische voorstellen. Tenslotte ontbreken de strategie en het inzicht in de plan-volgordelijkheid. Het Q-team benadrukt dat na vele studies het OP nu daadwerkelijk betrouwbaar en effectief moet kunnen zijn, zowel voor de partners onderling als voor nieuwe initiatiefnemers. Naar de mening van het Q team is daarvoor op een aantal cruciale punten een nadere onderbouwing en uitwerking nodig van de nu beschikbare versie 2.1. van het Ontwikkelingsplan, zoals hierna toegelicht.

A. Status der Elementen: Hard en zacht, zeker en intentioneel, rijp en groen

In het gebrek aan duidelijkheid omtrent de status van de elementen is de kernkritiek van het Q team gelegen.

In ons advies van 12 januari schreven wij: „hoe zorgen we ervoor dat een Ontwikkelperspectief ook daadwerkelijk als sturend kader door partijen (en derden) wordt gehanteerd? Hoe kan het Ontwikkelperspectief op punten structureel en ‚vast’ zijn, op andere punten nog flexibel?“

Het Ontwikkelperspectief is een wenkend perspectief, maar het is niet duidelijk welke elementen hieruit gezamenlijk een (niet onderhandelbaar kei) hard plan- en toetsingskader vormen. Het is ons inziens essentieel om in het document een helder onderscheid te maken tussen het deel dat wenkend, wervend en verbeeldend is (bv het OV/ Ontwikkelingsvisie) en een deel dat daadwerkelijk als toetsingskader voor vervolgstappen dient (bv het OK Ontwikkelingskader).

Het Q team merkt daarbij op dat rijp vs. groen niet hetzelfde is als gedetailleerd vs. grof. De mate van detaillering van het OP kan per plek en onderwerp verschillen, en wordt bepaald naar gelang er overeenstemming is tussen de verschillende partijen in het proces. Als zodanig kan het op een aantal onderwerpen heel specifiek zijn en op andere veel abstracter.

Het diagram op p. 24 (versie 2.1, 30 maart '17) lijkt voor dit Ontwikkelingskader een goede basis te vormen. Al de elementen en knooppunten van dit diagram lijken op verschillende detailniveaus te kunnen worden voorzien van wat harde en gedragen kaders vormen.

De ene keer kan dit al tot bijvoorbeeld materiaalbeschrijvingen gaan, terwijl in een ander geval het toetsingskader vrij abstract blijft (zoals bijvoorbeeld „een spookkruisende verbinding voor langzaam verkeer“).

Er is structureel behoefte aan een goede omschrijving van de functioneel ruimtelijke kaders en uitgangspunten van alle onderdelen in het OP zodat primair door partijen consensus hierover kan ontstaan. De status van de plandelen in termen van zacht en hard, rijp en groen zal zo ook vanzelfsprekend herkenbaar worden in de aard van de omschrijvingen. bijvoorbeeld in de terminologie van de bandbreedte tussen uitgangspunt, wenselijk en aanbeveling.

Het Q team adviseert vandaar om in het OP document duidelijk te markeren:

- a. Welke de elementen / voorstellen zijn, waar de vier partijen het unaniem over eens zijn, en die vandaar onderling en voor nieuwe initiatiefnemers (niet onderhandelbaar) uitgangspunt vormen.
- b. Welke de overige elementen of voorstellen zijn, die als wervend en beeldend worden aangemerkt. Voor een goede begripsvorming is het noodzakelijk om hier per element / voorstel een abstrahering toe te voegen, om de letterlijkheid van de beelden te relativeren en ruimte te laten voor een mogelijk andersoortige uitwerking van dezelfde cruciale principes.

Het is kortom noodzakelijk om inhoudelijk klip en klaar onderscheid te maken tussen hard en zacht, zeker en intentioneel, rijp en groen: Dit is waar alle partijen in gezamenlijkheid voor gaan (en staan). En dat kan soms dus al heel gedetailleerd zijn uitgewerkt, soms nog heel abstract zijn. Anderzijds kan het document ook zijn eigen verhaal vertellen waarop in de toekomst teruggegrepen kan worden. In dit verhaal zijn dus zowel de eenduidige elementen (a) als de nog niet uitgekristalliseerde elementen (b) begrepen.

Soms zal een beeld weer ontrafeld en geabstraheerd moeten worden. Duidelijk moet worden wat concreet is, nog in ontwikkeling of slechts een idee dat nog een droom is zolang er nog geen passend budget beschikbaar is.

Als voorbeeld van het laatste dient het idee van de stationsentrees, zoals gepresenteerd in het OP. Het is vooralsnog absoluut niet zeker dat het hier geschetste beeld ook als zodanig wordt gerealiseerd. Daar zijn nog meerdere rondes, niet in de laatste plaats inzake de financiering, voor nodig. De geschetste stationskappen geven slechts een indicatie van de geambieerde kwaliteit en functionaliteit. Om verwarring te voorkomen is het nodig dat er vanuit het geschetste beeld een programma van eisen wordt geabstraheerd, bijvoorbeeld:

- samenhang noord en zuid
- kappen geven uitdrukking aan de combinatie van richtingen van spoor én gebied (noord en zuid)
- vorm: ‚passend bij‘ het monumentale stationsgebouw, echter niet historiserend, maar expliciet eigentijds
- doel: beeld bepalend, comfort verscaffend
- materialisering: hout en glas; duurzaamheid

Notabene: Deze suggestie is slechts ter illustratie van onze bedoeling.

Het gaat er niet om wat deze meest recente verkenning aan ‘concrete’ beelden heeft opgeleverd, het gaat er om wat de essentie en de waarde van deze beelden is.

Wij willen hier nog aan toe voegen dat het met name ook voor de gemeente van belang is op dit punt zeer scherp te zijn, vanuit haar verantwoordelijkheid om aan derden - andere belanghebbenden (grond- en vastgoedeigenaren, bewoners) en voor nieuwe initiatiefnemers in het gebied - duidelijk te kunnen maken wat het plan impliceert.

B. Ambities en verantwoordelijkheden

Een gebrek aan onderscheid tussen hard en zacht kan met name een probleem gaan vormen omdat het commitment van de betrokken partners niet helemaal parallel loopt. Er zijn weliswaar gezamenlijke ambities, maar er zijn ook verschillende verantwoordelijkheden. In de samenwerking de afgelopen tien jaar heeft het verschil in verantwoordelijkheden verhinderd dat de gezamenlijke ambities unaniem konden worden omarmd. Geen van de eerdere plandocumenten is door alle vier de partners geaccordeerd, ondanks de gezamenlijk doorlopen trajecten.

Het Q team pleit er ten eerste voor dat het dit keer niet blijft bij een weliswaar gezamenlijk ontwikkeld plan, dat uiteindelijk alleen door de gemeenteraad wordt onderschreven. Het gaat er om gezamenlijke daadkracht én wervingskracht tentoon te spreiden om korte én lange termijn elementen realiseerbaar te maken, om voor elkaar als partners en voor nieuwe initiatiefnemers betrouwbaar te zijn.

Het Q team adviseert daarom, *in aanvulling op* het onderscheid hard-zacht, een onderscheid te maken tussen

- a. het omarmen van de gezamenlijke ambities. In ons eerder advies noemden wij dat de strategische onderlegger: wat willen we op de lange termijn bereiken en langs welke weg zien we dat als haalbaar. Notabene: om de ambitie te kunnen vatten kunnen zowel harde als zachte elementen, zoals onder A onderscheiden, nodig zijn.
- b. het aanvaarden van de verantwoordelijkheden om specifieke bijdragen te leveren om die ambitie te kunnen realiseren, op de korte danwel op de lange termijn. In ons eerdere advies vroegen wij om „Een tactisch handelingsperspectief: wat zijn de agenda's van de 4 partners, op de korte en de langere termijn?“ Het zou geweldig helpen als de 4 partijen ieder aangeven (1) wat hun daadwerkelijke bijdrage is aan de gezamenlijke ambitie, nu en straks, en (2) wat ze van de andere partijen aan samenwerking / samen-op-trekken verwachten.

Niet alles hoeft door alle partners unaniem te worden goedgekeurd. Onze suggestie is om in het verlengde hiervan duidelijk te maken

- wat kan een partner alleen
- welke dingen moeten door welke partners gezamenlijk worden uitgewerkt. In allerlei plandelen wordt door meerdere partijen, in vele fasen en tempi gewerkt aan het eindbeeld, maar hoe pakken we dat aan en hoe komt er regie op: wie staat waarvoor aan de lat? → zorg voor heldere demarcaties en helderheid over (gedeelde) verantwoordelijkheid.

C. Onderlinge congruentie van plandocumenten

Controleer of OP, en met name het ‚harde, rijpe‘ deel (dat wij eerder Ontwikkelingskader noemden) en het Kwaliteitsboek met elkaar sporen. Inhoudelijke verschillen zullen beargumenteerd moeten worden opgelost. Het Kwaliteitsboek is indertijd ‚flexibiliteit‘ toegekend, om, al naargelang de nadere uitwerking, ook het Kwaliteitsboek meer specifiek te maken. Eventueel kan het gespecificeerde Ontwikkelingskader het Kwaliteitsboek gaan vervangen, als uitgangspunt voor nieuwe initiatiefnemers, alsook voor Q team en Welstand.

D. Ontwikkelstrategie

12 januari schreven wij: „Wat is de programmatische en financiële strategie ‚onder‘ het ruimtelijke plan? Is er bijvoorbeeld een idee waar te beginnen, een prioriteitsstelling?

Is het nodig dan wel zinnig om prioriteit te stellen om de concurrentie met de andere zijde tegen te gaan, of zijn beide zijden van de spoorzone kwalitatief zeer verschillend? Hoe kunnen er functies worden aangetrokken om de verblijfskwaliteit te verhogen? Wordt de herinrichting van de openbare ruimte ingezet als trekker en stimulator, kunnen (delen van) gebieden ook tijdelijk worden ingericht? Is er een idee van pionieren, of moeten dingen helemaal spic en span in orde zijn?"

In relatie tot bovenstaande onder A en B voegen we hieraan toe: Wat is de stip op de horizon, wat is essentieel aan het plan en wat zijn de dragende principes?

Er is een ontwikkelstrategie nodig :

- Wat zijn de gezamenlijke ambities, welke kwaliteit wordt nagestreefd
- Welke kernwaarden hanteer je
- Waar wil je naar toe
- Wat is hiervan de ruimtelijke vertaling, inclusief de daarbij behorende ruimtelijke kaders
- En hoe ga je (stapsgewijs) ontwikkelen
- Wat is de volgorde der dingen? Waar heeft het een permanent en waar een tijdelijk karakter? → maak een planning / tijdbalk waarop je de initiatieven in volgordelijkheid plaatst. Wat zijn de cruciale milestones die de overgang van de ene naar de andere fase markeren? Tijd is hierin slechts een indicator. Inzicht in de volgordelijkheid en onderlinge afhankelijkheden is bepalend.

E. Over geld

De financiële paragraaf, direct gerelateerd aan A en B:

Maak helder voor welke planonderdelen de financiering rond is c.q. er een opdracht is, en waar nog een probleem eigenaar en/of financier gevonden moet worden.

Voor welke cruciale elementen moeten / gaan de partners gezamenlijk 'op stap'?

Concluderend

Het Q team heeft waardering voor het Ontwikkelperspectief, maar dringt erop aan de nu ontbrekende argumentaties en context toe te voegen. Het 'wat' moet expliciet worden ingebed in het 'waarom', 'hoe', 'wanneer' en 'met wie'. Het Q team leest de plantekeningen en ruimtelijke verbeeldingen vooralsnog als suggestieve illustraties van een alsnog te formuleren kaderstellende paragraaf. Het Q team wil eerst de discussie voeren over die randvoorwaardelijke eisenpakketten om vervolgens de beelden op waarde te kunnen schatten. Inzicht in de verdeling van verantwoordelijkheden, de ontwikkelstrategie en de planvolgordelijkheid is daarbij noodzakelijk.

Alleen een dergelijk integraal - inhoudelijk én procesmatig - Ontwikkelperspectief zal in staat zijn om de verdere transformatie van de Spoorzone daadwerkelijk aan te sturen.

Met collegiale groet,

Daan Zandbelt

Bert Dirrix

Anna Vos