

**Auteur**

Jan  
den Boer

*Vroegtijdig tegenstellingen  
identificeren en oplossen*

# Met het dilemmakwadrant de besluitvorming versnellen

De aansturing van projecten in de fysieke leefruimte gebeurt steeds effectiever en resultaatgerichter. Maar de morele afwegingen worden snel belangrijker en zijn nog sterk onderbelicht, zeker in de beginfase. Als je in een vroeg stadium veel vastlegt in juridische en financiële overeenkomsten, beperk je jezelf tot soberheid en doelmatigheid. Als je gedurfde keuzes maakt in morele dilemma's en zo een mooi en aansprekend plan ontwikkelt, zijn we een rijk land met veel mogelijkheden. Projectmanager Jan den Boer beschrijft hoe je dat kunt doen aan de hand van het dilemmakwadrant.

**Over de auteur**

*Jan den Boer studeerde stedenbouwkunde in Delft en filosofie in Amsterdam. Hij werkte als projectmanager en leidinggevende bij Gemeente Den Haag, de voormalige Gemeente Vleuten-De Meern en nu bij Gemeente Utrecht. Hij geeft trainingen in projectmatig creëren en het dilemmakwadrant. Hij publiceerde veel artikelen en negen boeken, waaronder De stad is van iedereen.*

*Meer informatie: [www.top-project.nl](http://www.top-project.nl)*

**E**en voorbeeld uit mijn praktijkervaring als projectmanager bij de gemeente Utrecht. In 2001 had de gemeente het monumentale fabrieksgebouw Cereol aan het Merwedekanaal en aan de rand van de wijk Oog in Al opgekocht. Ik kreeg de opdracht om een aanbesteding te doen voor woningbouw in het monument en vanuit de gemeente de financiële en juridische randvoorwaarden op te stellen. Een van de financiële randvoorwaarden was een grondexploitatie van ruim één miljoen.

Zo worden in Nederland veel projecten opgestart. Maar dan leg je wel in een vroeg stadium randvoorwaarden vast, terwijl je nauwelijks de omgeving gehoord hebt of andere kansen onderzocht. Dat kan leiden tot het bekende sober en doelmatige bouwen, met weinig steun vanuit de omgeving. Maar dat kan dus anders.

In overleg met de afdeling aanbesteding hebben we ruimte gezocht in de regels, en zijn we vervolgens met veel partijen in de omgeving op onderzoek gegaan naar de maximale mogelijkheden van de locatie. Met onder meer twee ontwikkelaars, Heijmans en Blauwhoed, en verschillende vertegenwoordigers uit de omgeving hebben we eerst een aansprekend en inspirerend ontwerp gemaakt met wederzijdse openheid over de financiële mogelijkheden. Toen we een plan hadden waar we allemaal in geloofden, zijn we gaan rekenen. Uiteindelijk is een multifunctionele accommodatie in het monument gebouwd





*Cereol Fabriek, Utrecht. Een voormalige olie- en lijnkoekenfabriek, en later sojafabriek, omgebouwd tot gemengde woon-, werk- en voorzieningencluster. Beeld: Jan den Boer*

en daaromheen woningen in verschillende stijlen, passend bij de omgeving. Er is ongeveer 25 miljoen euro bijgedragen uit verschillende potjes, en vrijwel iedereen ervaart het project als een groot succes.

De keuzes die gemaakt zijn kan ik verhelderen met de Waardendriehoek van het Instituut voor Publieke Waarden (afbeelding 2). De oorspronkelijke opdracht was vooral gericht op legitimiteit (aanbesteden en dergelijke) en risicomijdend rendement vanuit de bekende situatie. In de beginfase van het project is hier sterk van afgeweken, en is vooral gestuurd op betrokkenheid, en het creëren van nieuw en groter rendement door risico's te nemen.

### **Langdurig voortslepende projecten**

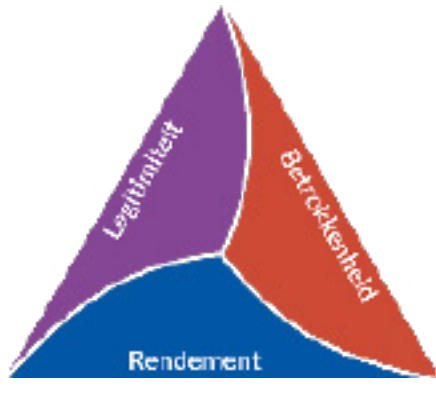
De overheid kiest in veel gevallen om te sturen op legitimiteit. Bijvoorbeeld in de zoektocht naar leegstaande oude gebouwen om bijzondere doelgroepen te huisvesten. Enerzijds wil je als overheid snel reageren, an-

derzijds niet te veel risico nemen. Stel dat je kiest om snel iets te bouwen met een lokale ondernemer die niet op winst gericht is, met een standaard huurcontract zowel voor de ondernemer als voor de bewoners. Dan ben je in een paar maanden klaar, maar je loopt wel het risico dat de ondernemer zich financieel niet netjes gedraagt en dat de doelgroep niet tijdig het pand verlaat als dat moet. Als je dit juridisch helemaal wilt regelen, kan dat jaren in beslag nemen met hoge ambtelijke en juridische kosten, waardoor de investering in de legitimiteit veel hoger is dan de risico's die je daarmee voorkomt.

Zie daar de realiteit van projecten die langdurig voortslepen omdat het dilemma in de beginfase niet duidelijk is gesteld, er geen duidelijke keuzes gemaakt zijn en er elke keer weer nieuwe vragen kwamen die om antwoorden vroegen. Veel mensen zullen dit gebrek aan slagkracht herkennen. De kernvraag is hoe we dit soort projecten in de beginfase veel efficiënter kunnen aanpakken.

### **Golfbeweging in projectmanagement**

De afgelopen decennia waren in projectmanagement de volgende ontwikkelingen te zien. Toen ik eind jaren tachtig in Den Haag begon was iedereen vooral aan het 'klussen'. Je pakte vrij willekeurig de zaken op die het meest voor de hand lagen en vroeg of laat ontstond er wel een project, of niet. Begin jaren negentig werd Projectmatig Werken ingevoerd. Een projectleider maakte, soms in overleg met de opdrachtgever, het plan van aanpak, en stuurde vervolgens het team aan in de uitvoering. Een volgende stap was het Projectmatig Creëren: commitment voor inhoud. Een projectstart-up door het complete team, met projectleider, opdrachtgever en zo mogelijk externe betrokkenen, zodat gezamenlijk commitment ontstaat. Het Agile-manifest scherpte dit nog verder aan, door de nadruk te leggen op mensen en samenwerking in plaats van processen en contractonderhandelingen. ▶



De Waardendriehoek van het Instituut voor Publieke Waarden

Maar door te stellen dat commitment voor inhoud gaat en mensen voor processen/tools, lijkt het alsof commitment en mensen altijd voor moeten gaan. Als je dit een tijdje doet, komt er vanzelf weer een tegenbeweging. Sommige gemeenten willen nu weer meer zakelijkheid. Maar dat kan leiden tot de bekende reorganisatie-golfbewegingen. Thijs Homan laat in zijn boek *De veranderende gemeente* de beperkingen daarvan zien. Daarom heb ik een model gemaakt waarin alle aspecten gelijkwaardig afgewogen kunnen worden. Waarin we alle dilemma's en daaruit voortvloeiende keuzes scherp kunnen krijgen, die voor elk project weer anders zijn. Op basis van dertig jaar ervaring in projecten zoals ik hierboven beschreven heb, projectmatig creëren, Agile en de waardendriehoek heb ik het 'dilemmakwadrant' ontwikkeld.

### Draagvlak of steun

Projectmatig Creëren en Agile gaan over de balans tussen de systeemwereld en de leefwereld. De waardendriehoek voegt daaraan de afweging tussen rendement, betrokkenheid en legitimiteit toe. Dit is te vertalen in een lijn tussen enerzijds weinig risico, nadruk op draagvlak en zekerheid, en anderzijds veel risico, commitment en onzekerheid. Interessant is daarbij het verschil tussen draagvlak en commitment. Om draagvlak te creëren worden betrokkenen meestal, voor hun gevoel, 'gebruikt' in een participatieproject om te zorgen dat het project erdoor komt. Vooral een manier om risico's te verkleinen en op zeker te spelen. Dit is, ondanks de goede bedoelingen, vooral een vorm van zenden van de bouwende partij. Ik

zie hoe dit steeds meer weerstand oproept bij bewoners. Commitment gaat veel verder, dat gaat uit van actieve betrokkenheid en verantwoordelijkheid van alle deelnemers vanaf de eerste fase van het project, zoals dat het geval was bij Cereol. Dit is cocreatie of - nog een stap verder - co-making, als de ontwikkelaar/aannemer er zoals hier vanaf het begin af aan bij betrokken is,

Als je het dilemma kwadrant toepast op het huisvesten van doelgroepen, zou je in de beginfase van het project alle deelnemers kunnen vragen om letterlijk in een positie in dit kwadrant te gaan staan en hun positie toe te lichten. Op dat moment wordt meteen duidelijk hoe de verhoudingen in het team liggen. Je kunt vervolgens als team de positie kiezen, die het meest passend is voor het project en waar iedereen zich vervolgens aan moet committeren, zodat discussies niet eindeloos terugkomen.

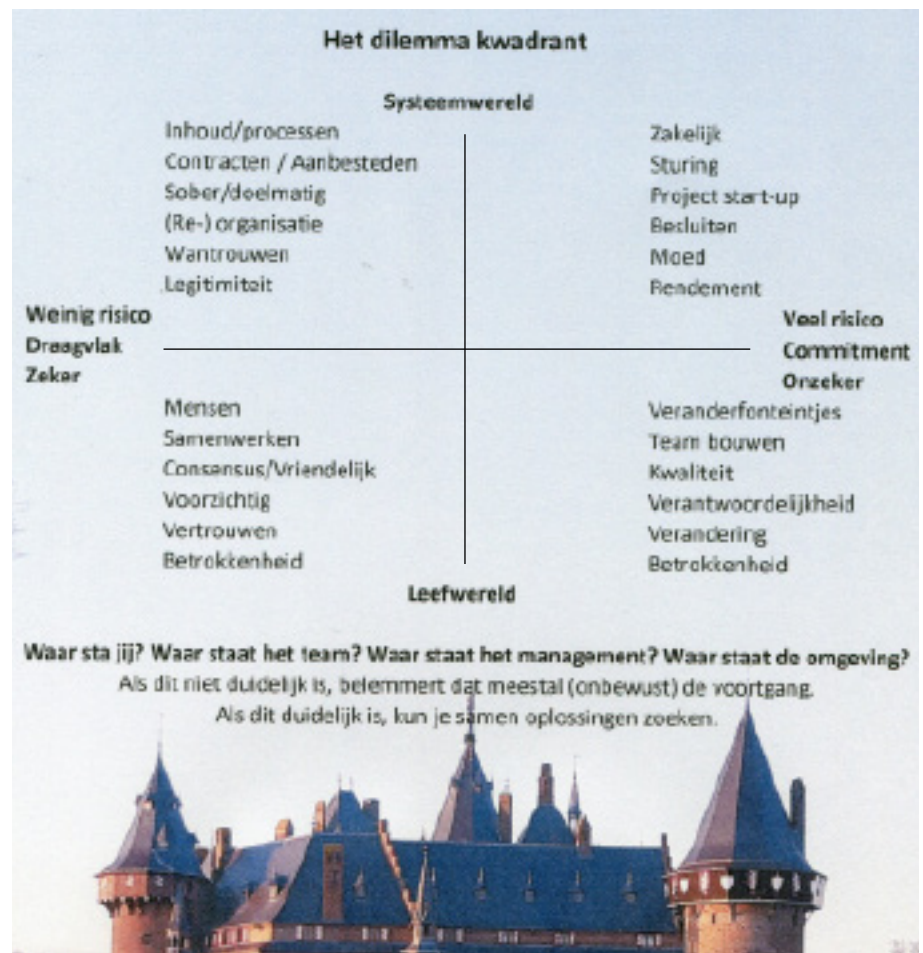
### Het groene lint in Overvecht

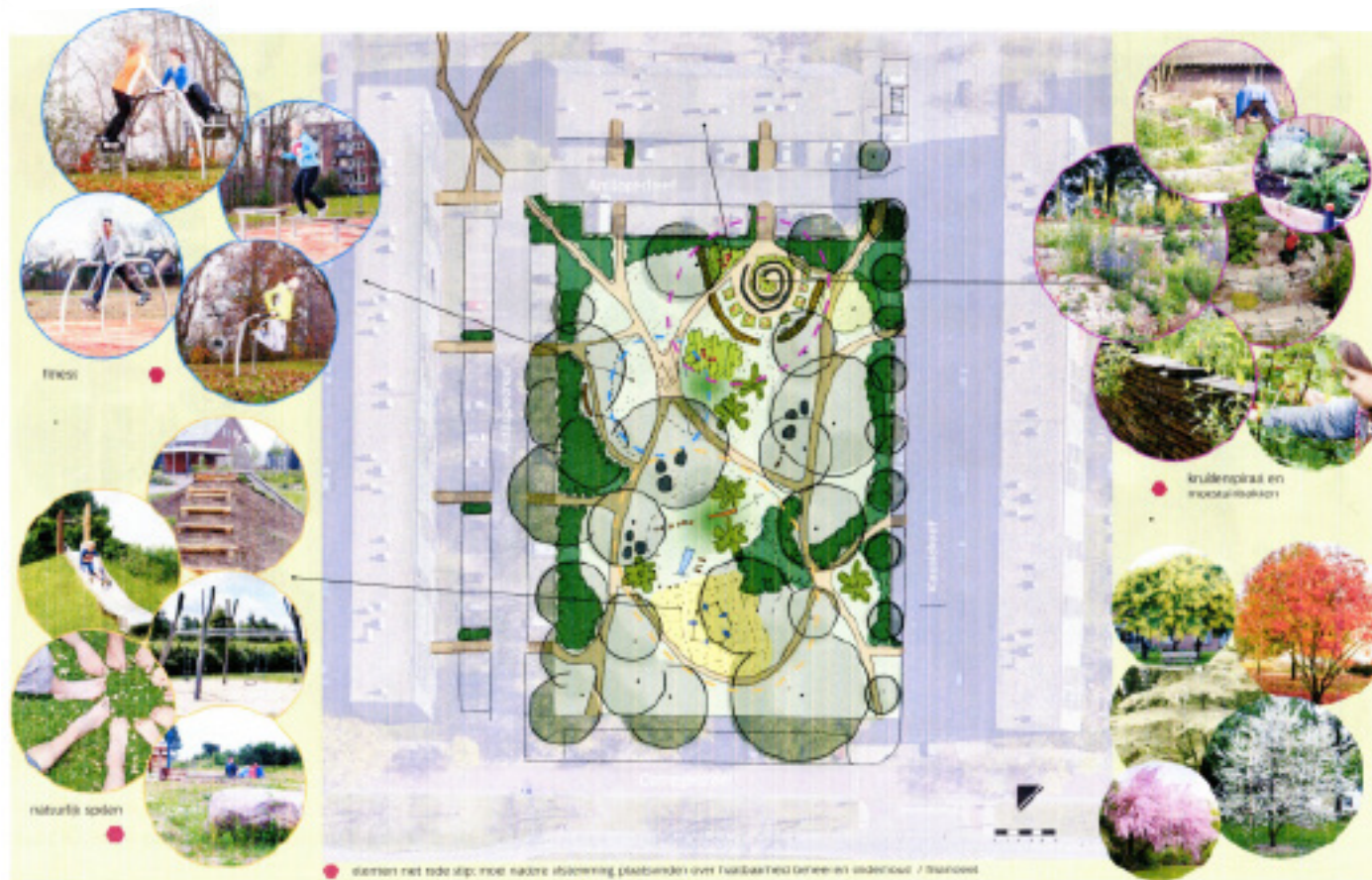
In de Utrechtse wijk Overvecht ben ik projectleider voor 'het groene lint', een groene verbinding tussen twee parken. In de loop van het onderzoek bleek het heel lastig om helderheid te krijgen over wat dit lint nu precies moest zijn. We hebben dit

in het najaar van 2021 aan de hand van het dilemmakwadrant met de projectgroep onderzocht.

Het bleek dat sommige ontwerpers vooral in de linkerbovenhoek stonden: behoud van de modernistische structuur van Overvecht. In de praktijk tot nu toe betekende dat ook het volgen van het gemeentelijke beheerbeleid, met veel grootschalige grasstroken, allemaal strak gemaaid. Daarnaast vergroening, vooral door verharding te vervangen door grasstroken. De externe participatiespecialisten stonden juist rechtsonder. Zij pleitten voor divers en ecologisch groen met bloembollen, vaste planten en hooiland, voor interessanter groen dus. Verder is behoefte aan invulling van grote groene en verharde vlaktes met kleinschalige groene projecten, geschikt om te spelen, te tuinieren, te ontmoeten en te sporten. En om dit snel uit te voeren als pilots, zonder al te veel regels en beperkingen.

Toen dit dilemma zo helder te zien was in de standpunten, konden we keuzes gaan maken; micro-ingrepen die aanvullend zijn op de typische kwaliteit van de lange lijnen in Overvecht, die veel mensen juist blijken te waarderen. We kozen voor het versneld aanleggen van vaste beplanting en bloembollen





Schetsontwerp Het groene lint. Beeld Gemeente Utrecht

langs het lint. Omdat het een pilot is, zochten we ruimte in regels en beheer. Zo konden we ineens binnen een paar weken de start van het lint vormgeven en aanleggen. En in het vervolg gaan we experimenteren met een methodiek waarin we sociale betrokkenheid en fysieke aanleg in kleinschalige projecten gaan combineren: de rechterkant van het dilemma kwadrant.

Juist dit soort kleine projecten kunnen soms eindeloos duren, met relatief hoge kosten, zoals het voorbeeld van het huisvesten van doelgroepen. Cereol laat zien – hoewel dat toen nog wat minder bewust gebeurde – hoe het dilemma kwadrant ook bij grotere projecten een heel effectief instrument is om een volgende stap te gaan zetten in versnelling en verbetering van de besluitvorming en projecten.

**Oosterspoorbaan**

Het dilemmakwadrant is ontstaan uit mijn ervaring met veel projecten. Van de Oosterspoorbaan heb ik misschien wel het meest geleerd hierin. In 2015 werd een stuk spoor tus-

sen het Spoorwegmuseum en het spoor naar Arnhem buiten gebruik gesteld. De gemeente kocht de strook van ongeveer 900 meter lang en 30, 40 meter breed aan en mijn opdracht was om binnen 10 maanden een plan aanbeesteed te hebben om subsidie binnen te halen. Normaal heb je hiervoor 22 maanden nodig. Én de opdracht was om een uitgebreid participatietraject met de omgeving te organiseren omdat die al plannen hadden.

Als ik de organisatie van het project bekijk vanuit het dilemmakwadrant, hebben we gekozen om vooral vanuit de rechterkant te werken. Tijdrovende zaken zoals startdocumenten en aanbesteding voor een ontwerpbureau hebben we niet of later gedaan, terwijl het project al verder was. Op de dag van de aankoop hebben we een bewonersavond georganiseerd voor meer dan honderd mensen, in hoog tempo gevolgd door twee ontwerpavonden met dertig tot vijftig bewoners. Twee van hun ontwerpen zijn uitgewerkt, voorgelegd aan de omgeving, één ontwerp is gekozen.

Dat proces met de omgeving ging eigenlijk uitermate snel en soepel. Het externe

ontwerpbureau werkte nauw samen met die betrokkenen, terwijl hun betaling nog even op zich liet wachten. De ambtelijke processen uit de linkerbovenhoek van het dilemmakwadrant verliepen zo veel trager, maar door ze parallel te doen of soms achteraf in te dienen, kon wel snel doorgewerkt worden.

Vervolgens ontstond een interessant moment toen ontwerpers een andere visie hadden dan het gekozen ontwerp van de bewoners. Terugkijkend was dit een belangrijk moment, met een hecht kernteam dat perfect paste in de rechterkant van het dilemmakwadrant. Geen lange discussies, kiezen voor de bewoners en samen doorgaan. Binnen tien maanden was de aanbesteding gereed, en al vrij snel daarna was een prachtig park aangelegd.

Ik hoop met deze voorbeelden te laten zien dat het dilemmakwadrant een krachtig instrument kan zijn om besluitvorming te verbeteren en te versnellen. Ik wil collega-projectleiders en universitair onderzoekers uitnodigen om dit samen met de Gemeente Utrecht verder te ontwikkelen.