

Wonen op vuilstort

Onderzoek in opdracht van provincie Noord-Brabant

Merendeel van Brabanders wil best op een voormalige vuilstort wonen

WONEN OP DE BELT ?

communicatiestrategie en maatschappelijk draagvlak bij de herontwikkeling
van voormalige stortplaatsen voor de functie woningbouw

Student: Drs. Ing. J.F.H. Bonekamp
Opleiding: Master City Developer (MCD), Erasmus Universiteit Rotterdam
Begeleider: Dr. Ir. G. Wigmans

Rotterdam, augustus 2005

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van mijn onderzoek naar communicatie- en draagvlakstrategie bij de herontwikkeling van voormalige stortplaatsen voor de functie woningbouw. Dit onderzoek vormt de afronding van de opleiding Master City Developer (MCD) aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Deze postnitiële masteropleiding richt zich op stedelijke gebiedsontwikkeling vanuit een integrale benadering.

Tijdens mijn onderzoek ben ik begeleid door Gerard Wigmans van de TU Delft. Van Gerard heb ik goede inhoudelijke adviezen gekregen. Ik wil hem graag bedanken voor zijn adviezen en prettige samenwerking.

Verder wil ik mijn werkgever BAM Vastgoed bedanken dat ze mij de mogelijkheid hebben geboden deze opleiding te volgen en mij daarbij tevens de gelegenheid hebben geboden de benodigde studie-inspanning goed te combineren met de werksituatie.

Tenslotte wil ik alle geïnterviewden bedanken voor de positieve inbreng en medewerking.

Rotterdam, augustus 2005

Hans Bonekamp

Samenvatting

Doel van het onderzoek

Nederland telt bijna 4.000 oude stortplaatsen met een geschat totaal oppervlak van meer dan 9.000 hectare. Geconstateerd wordt dat deze aanwezigheid de ruimtelijke ontwikkeling van stad en land in de weg lijkt te staan. Onderzoek heeft aangetoond dat het blijkt mee te vallen met de risico's voor volksgezondheid en milieu en dat het imago bij omwonenden vaak ten onrechte negatief is. Door het geven van een nieuwe gebruiksfunctie die anders onbenut zou blijven liggen, wordt er elders ruimte voor landbouw en natuur bespaard.

De doelstelling van dit onderzoek is te inventariseren op welke wijze de communicatie het beste geoperationaliseerd kan worden teneinde bij de herontwikkeling van voormalige stortplaatsen voldoende maatschappelijk draagvlak bij burgers te verkrijgen. Dit maatschappelijk draagvlak is een voorwaarde om de herontwikkeling van de betreffende locaties tot stand te brengen. De doelgroep van burgers wordt gedefinieerd als de bewoners, omwonenden en (potentiële) toekomstige bewoners van de herontwikkelingslocatie ter plaatse van de voormalige stortplaats.

Onderzoeksopzet

Voor de analyse van de casussen en de beantwoording van de onderzoeksvragen is een analytisch model opgesteld. De twee theoretische modellen die betrekking hebben op communicatie en procesontwerp vormen de basis voor dit analytisch model.

In het onderzoek worden drie casussen uitgewerkt waarbij ten eerste sprake is van de herontwikkeling van een binnenstedelijke locatie en ten tweede het communicatieproces een belangrijke rol speelt om bij burgers voldoende maatschappelijk draagvlak te verkrijgen.

Aangezien er in Nederland weinig recente voorbeelden voorhanden zijn van binnenstedelijk gelegen voormalige stortplaatsen die herontwikkeld zijn met de functie woningbouw is gezocht naar twee casussen waarbij sprake is van een binnenstedelijke herontwikkeling waarbij het communicatieproces met burgers, en dus het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak, een belangrijke rol speelt. Daarnaast hebben beide casussen ook nog te maken met milieuproblematiek c.q. –belemmeringen (bodem- en grondwaterverontreiniging) wat een duidelijke relatie heeft met de problematiek die ook rondom stortplaatsen speelt.

Bij de uitwerking van de casussen worden de elementen uit het analytisch model gebruikt om de casussen te analyseren. Hierbij wordt de verkregen informatie uit de interviews en de projectdocumenten gebruikt en becommentarieerd.

Resultaten

De belangrijkste communicatiedoelstelling bij de herontwikkeling van voormalige stortplaatsen is het bereiken van voldoende maatschappelijk draagvlak zodat de herontwikkeling weinig weerstand ondervindt en vertraging oploopt. De communicatie-inspanningen moeten bijdragen aan het realiseren van deze doelstelling. Een belangrijke reden dat de herontwikkeling van een voormalige stortplaats (of een "brownfield") stagneert is veelal omdat dergelijke locaties te maken hebben met een imago-probleem. Stortplaatsen worden nog steeds, deels ten onrechte, gezien als gevaarlijk en giftig. Communicatie is een belangrijk middel om het imago van de locatie te verbeteren.

Draagvlak kan alleen worden gerealiseerd als initiatiefnemers voldoende weten wat er leeft bij de burgers die iets te maken (kunnen gaan) krijgen met de effecten van de geplande herontwikkeling ter plaatse van de voormalige stortplaats. Het is verstandig om burgers al in een vroeg stadium bij de planontwikkeling en besluitvorming te betrekken zodat ze niet achteraf geconfronteerd worden met uitgewerkte plannen zonder dat ze daar invloed op hebben kunnen uitoefenen. De communicatie naar de burgers dient zodanig vorm gegeven te worden dat de burgers het gevoel hebben dat ze serieus genomen worden. Daarnaast is het belangrijk om open en transparant met de burgers te communiceren. Als blijkt dat door de initiatiefnemers informatie achter gehouden wordt dan zal het herontwikkelingsproces hier ernstig hinder van ondervinden.

Informatie-/inspraakavonden zijn zeer geschikt om onderwerpen te bespreken die om veel uitleg vragen en waar veel vragen gesteld kunnen worden. Het geven van informatie-/inspraakavonden geeft tevens aan dat door de initiatiefnemers van de herontwikkeling open en transparant gecommuniceerd wordt. Naast informatie-/inspraakavonden kunnen burgers ook middels bewonersbrieven, nieuwsbrieven, klankbordgroepen, internet, et cetera geïnformeerd worden.

Tenslotte geeft het opstellen van een communicatieplan houvast en inzicht wanneer welk communicatiemiddel voor wie wordt ingezet en wat er mee bereikt kan worden. De communicatie zal dan gestructureerder plaatsvinden. Een daadkrachtige procesmanager zal hier sturing aan moeten geven.

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	- 1 -
1.1	Achtergrond onderzoek	- 1 -
1.2	Onderzoeksdoelstelling	- 3 -
1.3	Probleemstelling en onderzoeksvragen	- 4 -
2	THEORETISCH EN INHOUDELIJK KADER - ANALYTISCH MODEL	- 5 -
2.1	Inleiding	- 5 -
2.2	Draagvlak	- 6 -
2.3	Communicatietheorie- en modellen.....	- 10 -
2.3.1	Lineaire en (interactieve) circulaire communicatiemodellen.....	- 10 -
2.3.2	Omschrijving van de elementen uit het communicatiemodel	- 13 -
2.3.3	Communicatie als sturingselement	- 16 -
2.4	Procesontwerp en besluitvorming	- 17 -
2.4.1	Procesfasering	- 17 -
2.4.2	Procesbenadering	- 19 -
2.4.3	Het resultaat van een proces.....	- 22 -
2.4.4	Ontwerpprincipes	- 23 -
2.5	Analytisch model	- 26 -
3	ONDERZOEK CASUSSEN.....	- 29 -
3.1	Casus herontwikkeling voormalige stortplaats Korenbocht te Oosterhout	- 30 -
3.1.1	Inleiding	- 30 -
3.1.2	Locatie omschrijving.....	- 30 -
3.1.3	Projectplanning	- 31 -
3.1.4	Uitwerking analytisch model	- 32 -
3.2	Casus herontwikkeling Oostergasfabriek/Polderweggebied te Amsterdam	- 40 -
3.2.1	Inleiding	- 40 -
3.2.2	Locatie omschrijving.....	- 40 -
3.2.3	Projectplanning	- 42 -
3.2.4	Uitwerking analytisch model	- 42 -
3.3	Casus herontwikkeling locatie Havenkwartier te Oud-Beijerland.....	- 52 -
3.3.1	Inleiding	- 52 -
3.3.2	Locatie omschrijving.....	- 52 -
3.3.3	Projectplanning	- 54 -
3.3.4	Uitwerking analytisch model	- 54 -
3.4	Evaluatie casussen.....	- 60 -
4	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	- 62 -
4.1	Aanleiding, doel en probleemstelling.....	- 62 -
4.2	Het betrekken van burgers in het communicatieproces	- 62 -
4.3	Vooroordelen bij burgers	- 63 -
4.4	Belangen van burgers	- 64 -
4.5	Verandering van communicatie in het herontwikkelingsproces	- 65 -
4.6	Communicatiedoelstelling en inzet van middelen	- 65 -
4.7	Procesbegeleiding van het ontwikkelingstraject	- 66 -
4.8	Evaluatie analytisch model	- 67 -
4.9	Aanbevelingen	- 68 -

Bijlagen:

1. Literatuurlijst

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond onderzoek

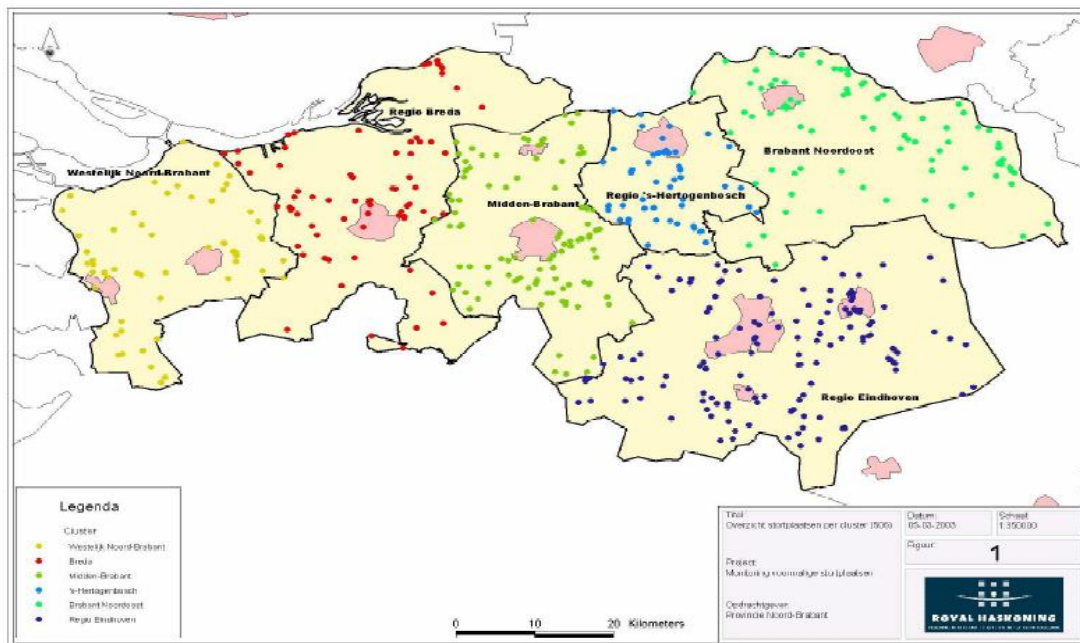
Wie kent ze niet? Stortplaatsen met bouw- en sloopafval, met huisvuil en bedrijfsafval, dempingen van watergangen met allerlei restproducten, bedrijfsgebonden stortplaatsen etc.. Nederland telt bijna 4.000 oude stortplaatsen met een geschat totaal oppervlak van meer dan 9.000 hectare. Het gemiddelde oppervlak per stortplaats bedraagt 2,5 hectare, de helft is kleiner dan 0,8 hectare. Meer dan 50% van het oppervlak ligt in de provincies Gelderland, Noord-Brabant en Limburg.

Oude stortplaatsen worden nog vaak gezien als chemische tijdbommen die dreigend in het landschap liggen te tikken. Hun aanwezigheid lijkt de ruimtelijke ontwikkeling van stad en land in de weg te staan. Dat beeld is begrijpelijk gezien de aandacht die de afgelopen decennia in de pers is besteed aan een aantal verontrustende gevallen, zoals bijvoorbeeld Lekkerkerk. Om de werkelijke omvang van het stortplaatsenprobleem in Nederland in beeld te brengen is in 1998 het NAVOS-project opgestart. De afkorting NAVOS staat voor Nazorg Voormalige Stortplaatsen en is een initiatief van het Directoraat Generaal Milieu, de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Een aantal jaren geleden zijn op alle bijna 4.000 stortplaatsen meetnetten geplaatst waarmee de eventuele uitstroom van verontreiniging naar het grondwater gemonitord is. Het al of niet aanwezig zijn van deze uitstroom bepaalt in hoge mate hoe een stortplaats moet worden aangepakt en daarmee de kosten van de gehele stortplaatsoperatie. Uit het projectwerk komt een veel hoopgevender beeld over voormalige stortplaatsen naar voren. Het blijkt mee te vallen met de risico's voor volksgezondheid en milieu en dat het imago bij omwonenden vaak ten onrechte negatief is.

Grofweg gezegd is slechts bij 10% sprake van sterk verhoogde milieurisico's. Bij 20% is sprake van licht tot matig verhoogde milieurisico's. Bij het overgrote deel worden niet of nauwelijks risico's voor wat betreft grondwater, afdeklaag en oppervlaktewater geconstateerd. In meer dan de helft van de gevallen (ca. 70%) blijkt dat de natuurlijke afbraakprocessen in de bodem zelf de schadelijkheid van de stortplaats te hebben verminderd. De stortplaats is dan niet een chemische tijdbom maar functioneert als een bioreactor. Hoe sterker dit afbraakproces is des te lichter de aanpak van de stortlocatie kan zijn. Daarmee wordt denkbaar dat we met minder geld dan verwacht meer van deze locaties in ontwikkeling kunnen brengen.

In Noord-Brabant liggen ca. 600 voormalige stortplaatsen. Hiervan liggen er ca. 150 binnen de bebouwde kom. De overige ca. 450 stortplaatsen liggen in het landelijk gebied. De gemiddelde oppervlakte van de voormalige stortplaatsen is ongeveer 2 hectare, waarbij meer dan de helft kleiner is dan 1 hectare. De onderstaande afbeelding laat de verspreiding van de stortplaatsen in de Provincie Noord-Brabant zien (Royal Haskoning, 2003, *figuur 1*).



Afbeelding 1. Overzicht voormalige stortplaatsen in de Provincie Noord-Brabant

De Provincie Noord-Brabant wil de ruimtelijke en economische potentie van de voormalige stortplaatsen beter benutten. Het gaat om een oppervlakte van zo'n 1.200 hectare (bijna 1.900 voetbalvelden) die geschikt is te maken voor bijvoorbeeld woningen, bedrijven, kantoren, recreatie, landbouw of natuur. Ook zijn afvalstoffen die daar in het verleden zijn gestort als bouwstof te hergebruiken (afvalmining). Door het geven van een nieuwe gebruiksfunctie die anders onbenut zou blijven liggen, wordt er elders ruimte voor landbouw en natuur bespaard.

Als eerste stap hebben Gedeputeerde Staten op 17 februari 2004 de nota "Hergebruik van Stortplaatsen" vastgesteld. Het beleidsvoornemen is gericht op het zuinige gebruik van schaarse ruimte en grondstoffen en op het beschermen van het milieu tegen nadelige gevolgen die van voormalige stortplaatsen zouden kunnen uitgaan. In de nota "Hergebruik van Stortplaatsen" staat dan ook het stimuleren van nieuwe gebruiksfuncties van en op stortplaatsen centraal. Hiervoor worden duidelijke randvoorwaarden aangegeven en een financiële bijdrage voor de plankosten in het vooruitzicht gesteld. Om de milieurisico's te beheersen moeten initiatiefnemers een hergebruiksplan ter beoordeling aan het college van Gedeputeerde Staten voorleggen.

In het streekplan Noord-Brabant 2002 wordt geconstateerd dat de provincie een enorme dynamiek kent die met forse ruimteclaims gepaard gaat. Leidende principes van het streekplan zijn zuinig ruimtegebruik, het concentreren van verstedelijking (woningbouw en bedrijventerreinen) in de 5 stedelijke regio's en zonering van het buitengebied in een groene en een agrarische hoofdstructuur. In het ruimtelijk beleid wordt een sterk accent gelegd op inbreiden, herstructureren, intensiveren en meervoudig ruimtegebruik.

Met name in de stedelijke regio's moet tot 2020 ruimte gevonden worden voor 125.000 woningen en 5.500 hectare bedrijventerrein. In de landelijke regio's is tot 2020 toegestaan om 37.500 woningen voor de eigen groei te bouwen en om 1.500 hectare voor kleinschalige en middelgrote bedrijvigheid te bestemmen (*Provincie Noord-Brabant, 2004, pp. 7*). Stortplaatsen bieden een kans om in stedelijk gebied woningbouw en bedrijventerreinen te realiseren. Bij de uitwerking van de stedelijke regio's in uitwerkingsplannen moet volgens het Streekplan Noord-Brabant 2002 expliciet aandacht worden besteed aan de mogelijkheden voormalige stortplaatsen opnieuw te gebruiken.

1.2 Onderzoeksdoelstelling

BAM Vastgoed onderzoekt momenteel of het herontwikkelen van voormalige stortplaatsen in de Provincie Noord-Brabant voor de functie woningbouw commercieel haalbaar is en dus kansen kan bieden voor BAM Vastgoed. Niets doen leidt tot blinde vlekken in onze leefomgeving die vaak met betrekkelijk weinig middelen op een hoger planniveau gebracht kunnen worden. Een "bedreiging" wordt ineens een "kans". De ruimtelijke functie die onderzocht wordt op haalbaarheid is woningbouw.

Naast de technische, economische, ruimtelijke en juridische haalbaarheid speelt bij de herontwikkeling van voormalige stortplaatsen ook het verkrijgen van voldoende draagvlak bij burgers een belangrijke rol. Hierbij is communicatie een belangrijk middel om draagvlak en vertrouwen te verkrijgen.

De onderzoeksdoelstelling van deze scriptie is te inventariseren op welke wijze communicatie het beste geoperationaliseerd kan worden teneinde bij de herontwikkeling van voormalige stortplaatsen voldoende maatschappelijk draagvlak bij *burgers* te verkrijgen. De doelgroep van burgers wordt gedefinieerd als de bewoners, omwonenden en (potentiële) toekomstige bewoners van de herontwikkelingslocatie ter plaatse van de voormalige stortplaats. Het verkrijgen van draagvlak bij de overige doelgroepen (actoren) zoals gemeenten, provincies, projectontwikkelaars, natuur- en milieuorganisaties et cetera wordt in deze scriptie niet beschreven.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Om de ruimtedruk op te vangen is de verwachting dat in ons land de komende jaren een groot aantal voormalige stortplaatsen een andere bestemming krijgen. De stortplaatsen worden geschikt gemaakt voor bebouwing met bijvoorbeeld kantorenparken, bedrijfsterreinen, woningbouw of worden omgevormd tot bijvoorbeeld natuurparken, skibanen en golfterreinen. De stortplaatsen krijgen een financiële en ruimtelijke waarde.

De Provincie Noord-Brabant loopt in Nederland voorop met het stortplaatsenbeleid. De Provincie wil het hergebruiken van stortplaatsen zoveel mogelijk stimuleren. De Provincie gaat stortplaatsen niet zelf hergebruiken maar wil initiatiefnemers, zoals projectontwikkelaars, gemeenten, exploitanten en particulieren hiervoor interesseren.

Om de herontwikkeling van voormalige stortplaatsen tot de functie woningbouw daadwerkelijk van de grond te krijgen zullen projectontwikkelaars overtuigd moeten zijn van de haalbaarheid. Naast de technische, economische, ruimtelijke en juridische haalbaarheid is het verkrijgen van voldoende draagvlak bij bewoners, omwonenden en (potentiële) toekomstige bewoners, *de burgers*, een cruciale factor in het herontwikkelingsproces van voormalige stortplaatsen.

Dit laat zich vertalen tot de onderstaande probleemstelling: *Op welke wijze kan communicatie het beste geoperationaliseerd worden teneinde bij de herontwikkeling van voormalige stortplaatsen voldoende maatschappelijk draagvlak bij burgers te verkrijgen?*

In dit onderzoek komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

1. Hoe kunnen burgers zo effectief mogelijk betrokken worden in het communicatieproces?
2. Welke opvattingen en eventuele vooroordelen zijn bij burgers aanwezig?
3. Welke belangen spelen bij burgers een belangrijke rol en hoe kan de communicatie hierop afgestemd worden?
4. Hoe verandert de communicatie tijdens het herontwikkelingsproces?
5. Wat zijn de communicatiedoelen en welke middelen kunnen hierbij het meest doeltreffend ingezet worden?
6. Hoe moet de procesbegeleiding van het herontwikkelingstraject vormgegeven worden om de communicatie zo optimaal mogelijk te laten verlopen?

2 THEORETISCH EN INHOUDELIJK KADER - ANALYTISCH MODEL

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van literatuur, documenten en interviews met sleutelfiguren een analytisch model opgesteld. Dit analytisch model, dat zowel theoretische als inhoudelijke kennis en informatie verenigt, wordt gebruikt voor de analyse van de casussen en de beantwoording van de onderzoeksvragen van de scriptie.

De inventarisatie en beschrijving van het theoretisch en inhoudelijk kader is gedaan op basis van de onderstaande indeling:

- communicatietheorie en -modellen;
- procesontwerp en besluitvorming.

Voorafgaand aan de bovengenoemde inventarisatie en beschrijving zal eerst het begrip “*draagvlak*” nader verduidelijkt en geconcretiseerd worden.

Bij de beschrijving van de probleemstelling is aangegeven dat door tal van ontwikkelingen de ruimte in Nederland steeds schaarser wordt. Eén van de mogelijkheden om schaarse ruimte te winnen is door een nieuwe bestemming te geven aan voormalige stortplaatsen. Bij deze vorm van stedelijke vernieuwing speelt communicatie een belangrijke rol.

De Rijksplanologische Dienst heeft in 1993 een onderzoek laten uitvoeren naar de communicatie bij stedelijke vernieuwing (*DE LIJN, 1993, pp. 1-2*). Dit onderzoek concludeerde onder andere dat er nauwelijks wetenschappelijke literatuur bestaat over communicatie bij stedelijke vernieuwingsprojecten. Als er al iets op papier staat gaat het om communicatieplannen bij concrete projecten. Verder zijn deze plannen sterk gericht op city-marketing: dat wil zeggen het interesseren van potentiële financiers en investeerders. Het project wordt gezien als een product dat moet worden verkocht. Het probleem bij deze benadering is dat een aantal essentiële doelgroepen over het hoofd worden gezien, die niet zozeer zijn geïnteresseerd in de stad als product, maar in de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. Bij deze doelgroepen valt te denken aan de plaatselijke bevolking in zijn algemeen, belangengroepen van bewoners en winkeliers of lokale politieke partijen.

Bovendien blijkt dat city-marketing eigenlijk pas interessant is als de plannen inhoudelijk, financieel en juridisch een heel eind zijn gevorderd, zo niet de eerste paal de grond in gaat. Er valt in de praktijk pas iets te “marketen” als er iets concreets te zien is. Voordat het zover is, gaat het om een heel ander soort communicatie: om overleg tussen partijen over een visie en planontwikkeling, en om bestuurlijke, politieke en bedrijfsmatige besluitvorming.

Wetenschappelijke literatuur over *open planprocessen* en het creëren van *draagvlak* bij stedelijk vernieuwing is ook slechts beperkt aanwezig maar meer algemene theorie over deze twee begrippen, die zich niet specifiek focust op stedelijke vernieuwing is wel beschikbaar (E. Pel en J. Verbart, 1997, pp. 1-26).

2.2 Draagvlak

Het succesvol hergebruiken van een stortplaats hangt niet alleen af van de technische en financiële haalbaarheid. Veel hangt ook af van de toekomstige gebruikers. Dit is zeker het geval bij het hergebruiken van stortplaatsen voor woningbouw, bedrijventerreinen en voor sport en recreatie. Zijn toekomstige gebruikers bereid om op een stortplaats te wonen, te werken en of te recreëren? Hoe groter het maatschappelijke draagvlak, hoe groter de bereidheid van mensen om gebruik te maken van de nieuwe functie op een voormalige stortplaats, hoe groter de kans op het succesvol geven van een nieuwe eindbestemming aan een voormalige stortplaats. Uiteindelijk gaat het om een gedragsverandering bij mensen van het niet gebruiken van de ruimte van een voormalige stortplaats.

In de huidige discussies over het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening wordt steeds opnieuw gewezen op het belang van maatschappelijk draagvlak voor de besluitvorming (*Eva Pel en Jeroen Verbart, 1997, pp. 1*). Het is echter niet altijd duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Er worden verschillende opvattingen ten aanzien van het begrip draagvlak gebruikt. Om een helder beeld te krijgen is het noodzakelijk om een onderscheid te maken tussen de verschillende vormen van draagvlak. Er kan ten eerste onderscheid worden gemaakt tussen *draagvlak als consensus*, het instemmen met een besluit, en *draagvlak als proceskenmerk*, een uiting van vertrouwen over de zorgvuldigheid van een besluit. Zowel in de literatuur als in de praktijk van open planprocessen c.q. interactieve, integrale of participatieve planprocessen wordt vaak uitgegaan van draagvlak als proceskenmerk. Hierbij speelt een goede informatievoorziening en de kans om opvattingen over het betreffende onderwerp te uiten een belangrijke rol. Inhoudelijk kan een betrokkene het met de beslissing oneens zijn, maar omdat er in het proces ruimte is geboden voor het inbrengen van zijn of haar invalshoek kan hij of zij zich toch met een gevoel van “fair play” bij de uitkomst neerleggen.

Voor een goed begrip van wat draagvlak kan betekenen moet ook duidelijk gemaakt worden bij wie draagvlak gezocht wordt. Er kan onderscheid gemaakt worden naar vier vormen van draagvlak: maatschappelijk, ambtelijk, politiek en economisch draagvlak (*Eva Pel en Jeroen Verbart, 1997, pp. 2*). Verschillende actoren vertegenwoordigen deze vier vormen: burgers, intermediaire organisaties (vertegenwoordigers van georganiseerde groepen), bestuurders, investeerders en ondernemers. De probleemstelling van deze scriptie verwijst naar het verkrijgen maatschappelijk draagvlak bij burgers. Hierbij gaat het om het draagvlak bij bewoners, omwonenden en (potentiële) toekomstige bewoners van de herontwikkelingslocatie ter plaatse van de voormalige stortplaats.

Draagvlak is een resultaat van zorgvuldig en open handelen (*Eva Pel en Jeroen Verbart, 1997, pp. 10*). Hierdoor kan draagvlak ontstaan. Het komt bij de besluitvorming niet op neer om draagvlak te verwerven voor een bepaald plan maar het gaat om het zoeken naar het plan waar het meeste draagvlak voor bestaat. Wordt een bepaald alternatief afgewezen dan moet het voor ieder helder zijn waarom dit wordt afgewezen. Hierbij is het van belang dat er op basis van goed onderbouwde argumenten tot een bepaald alternatief wordt besloten.

In de theorievorming over draagvlak wordt telkens verwezen op het belang van betrokkenheid in een vroeg stadium van de planvorming (*Eva Pel en Jeroen Verbart, 1997, pp. 11*). De betrokkenheid in een vroeg stadium is van belang omdat er op dat moment nog allerlei keuzemogelijkheden zijn. Een belangrijk dilemma hierbij is echter dat de behoefte aan inspraak juist toeneemt in een later stadium, wanneer de plannen concreter worden.

In het rapport "*Hergebruik en eindbestemming gesloten stortplaatsen*" opgesteld door R. de Groot in opdracht van de Provincie Noord-Brabant (2001) is nader onderzoek gedaan naar het maatschappelijk draagvlak voor het wonen op een voormalige stortplaats. Uit het opgestelde theoretische model komen vier factoren naar voren welke het maatschappelijk draagvlak kunnen beïnvloeden (Tabel 1). Deze factoren beïnvloeden de gedachten van mensen. En deze gedachten op hun beurt zorgen voor het gedrag wat mensen vertonen.

Het onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak van mensen ten aanzien van het wonen op voormalige stortplaatsen richtte zich op mensen die net verhuisd waren of van plan waren te gaan verhuizen. Dit omdat verwacht werd dat deze mensen al bepaalde gedachten over verhuizen hadden en daarmee de enquête beter konden beantwoorden. In totaal zijn 1.200 enquêtes verstuurd naar woningzoekenden en/of huishoudens die in het jaar 2000 een huis hebben gevonden in de regio Eindhoven. Het responspercentage bedroeg 21,9%. De steekproef die heeft meegedaan aan het onderzoek was representatief voor de rest van Nederland.

Factoren	Omschrijving
Extern	Met de externe factoren wordt verwezen naar de achterliggende gedachten van een mens welke hij/zij gebruikt om een oordeel te vormen. Gedachten die hiermee worden bedoeld zijn bijvoorbeeld milieubesef en verantwoordelijkheidsgevoel. Daarnaast ook de verwachting van mensen over de risico's voor de gezondheid. Deze gedachten zijn te beïnvloeden door het geven van voorlichting aan de mens. Het gebruik van voorlichting is zelden voldoende om milieuvriendelijk gedrag te stimuleren. Ook individueel voordeel moet worden bewerkstelligd. Een voorbeeld hiervan is een economisch voordeel.
Economisch	De attitude (een globaal evaluatief oordeel over het gedrag van het individu zelf over het wonen op een voormalige stortplaats in termen van goed – slecht, wenselijk – onwenselijk) een afweging van het gedrag in voor- en nadelen) van een persoon is sterk afhankelijk van het voordeel wat hij/zij verwacht te behalen. Een belangrijk sturingsmechanisme hierbij zijn economische mechanismen. Een individu zal een afweging maken van de verwachte kosten en baten van zowel het normale gedrag (niet wonen op een stortplaats) en het milieuvriendelijke gedrag (wonen op een stortplaats). Het alternatief met de laagste kosten en/of de hoogste baten geniet de voorkeur.
Welzijn	Met welzijn worden factoren bedoeld welke voortkomen bij het uitvoeren van het gedrag en welke een individu als prettig ervaart. Een factor bij het wonen op een stortplaats kan gelden is de ruimte die per kavel wordt verstrekt. Het ruimer wonen kan worden opgevat als positief en dus een verwacht voordeel. Ook de voldoening bij een individu om iets milieuvriendelijks te doen kan als een voordeel worden geëvalueerd.
Juridisch	De afweging om wel of niet te gaan wonen op een voormalige stortplaats kan ook afhankelijk zijn van de juridische aansprakelijkheid die daarbij hoort. Bij het wonen op een stortplaats weet het individu dat er verontreinigingen in de grond zitten welke in beginsel geen problemen opleveren. Toch bestaat er altijd de kans dat een saneringssysteem in de toekomst zal falen waardoor er wel een verspreiding van de verontreinigingen kan ontstaan. De economische lasten die daarbij spelen zullen door iemand betaald moeten worden. Het individu zal tijdens zijn/haar afweging rekening houden met de mate van juridische dekking voor deze kosten.

Tabel 1. Gedragsbeïnvloedende factoren

Uit de analyse kwam naar voren dat het maatschappelijk draagvlak voor het wonen op een voormalige stortplaats wel aanwezig is. 68% van de respondenten gaf aan dat zij het zich konden voorstellen dat aan een voormalige stortplaats een nieuwe functie werd gegeven. Dit getal moet met wel enige voorzichtigheid gehanteerd worden. Ten eerste ging de enquête niet echt diep in op de nieuwe functies en daarnaast heb je te maken met sociaal wenselijke antwoorden. Er blijft altijd een verschil tussen zeggen en doen. Het werkelijke maatschappelijk draagvlak zal naar alle waarschijnlijkheid lager liggen. In afbeelding 2 wordt de nieuwskop van het onderzoek weergegeven (*De Makelaar, augustus 2001*).



Afbeelding 2. Nieuwsbericht onderzoek “Hergebruik en eindbestemming gesloten stortplaatsen”

Verder bleek dat het maatschappelijk draagvlak sterk werd beïnvloed door de attitude van een persoon. De subjectieve norm (hoe andere mensen er over denken) speelde hierin geen significante rol. De vraag blijft natuurlijk hoe het maatschappelijk draagvlak beïnvloed kan worden. De attitude, die het maatschappelijke draagvlak sterk bepaald, wordt zelf weer sterk beïnvloed door het imago van een individu met betrekking tot voormalige stortplaatsen. Andere factoren zoals economisch voordeel, welzijnsfactoren en juridische verantwoordelijkheid beïnvloeden de attitude niet of nauwelijks. Het blijkt dat mensen geen rationele beslissingen nemen, maar zich op dit punt sterk laten leiden door emoties. Volgens het onderzoek zal het *imago van stortplaatsen* moeten worden verbeterd om het maatschappelijk draagvlak voor het wonen op een voormalige stortplaats te bevorderen. Dit imago kan worden verbeterd door een goede en open communicatie van bestuurders, ambtenaren en projectontwikkelaars naar alle betrokkenen waaronder ook de (potentiële) toekomstige gebruikers. Hierin moet duidelijk naar voren komen wat er onder stortplaatsen wordt verstaan, wat er in het verleden gestort is en welke processen er in een stortlichaam plaatsvinden. Daarnaast moet duidelijk worden wat de risico's zijn en welke oplossingen deze risico's verminderen. Als laatste kan middels proefprojecten duidelijk worden gemaakt wat er op een stortplaats allemaal mogelijk is. Ook dit kan het imago verbeteren en het maatschappelijk draagvlak vergroten. In hoofdstuk 4 van deze scriptie zal duidelijk worden in hoeverre bovengenoemde conclusies aansluiten bij de bevindingen in dit onderliggend onderzoek.

2.3 Communicatietheorie- en modellen

Communicatie is een containerbegrip: ieder geeft er zijn eigen betekenis en invulling aan. Fundamenteel in het begrip communicatie is de tweezijdigheid: de wisselwerking tussen twee eenheden. In de wetenschap bestaan zeer veel definities over communicatie. Een veel gehanteerde algemene definitie is: *communicatie is het proces waarin een zender via een medium met een bepaalde bedoeling (bewust of onbewust) informatie geeft aan een ontvanger die deze informatie dan ook verwerkt* (C.M.J. Hoppenbrouwers, 2004, pp. 3).

We spreken over communicatie als aan drie begrippen wordt voldaan (C.M.J. Hoppenbrouwers, 2004, pp. 4):

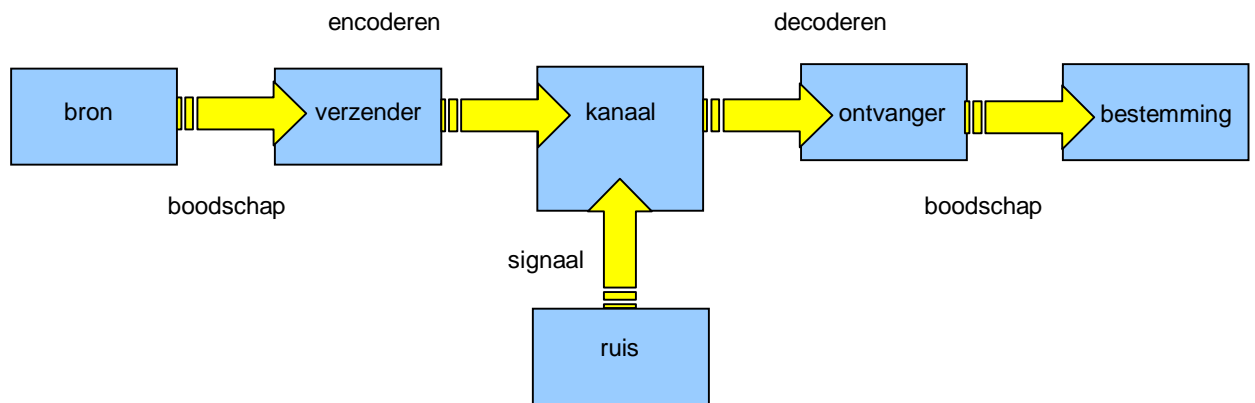
1. *Intentionaliteit*: de zender heeft de intentie (de bewuste bedoeling) om iets te communiceren met één of meerdere ontvangers;
2. *Gelaagdheid*: de zender heeft de bedoeling iets te bereiken bij de ontvanger (naarmate hij/zij daar beter in slaagt, is het effect van de communicatie groter);
3. *Wederkerigheid*: wanneer de ontvanger in enigerlei vorm reageert op de boodschap van de zender is er sprake van wederkerigheid.

Een andere aanduiding voor het begrip wederkerigheid is *feedback*. In paragraaf 2.3.2 wordt beschreven dat elke reactie van de ontvanger feedback wordt genoemd. Bij de uitwerking en vergelijking van de casussen zal het begrip feedback gehanteerd worden. De begrippen *intentionaliteit* en *gelaagdheid* zullen niet specifiek uitgewerkt worden omdat bij het creëren van draagvlak middels communicatie logischerwijs direct aan deze twee begrippen wordt voldaan.

2.3.1 Lineaire en (interactieve) circulaire communicatiemodellen

Met behulp van communicatiemodellen kan het communicatieproces in vereenvoudigde vorm worden weergegeven. Dergelijke modellen laten -beter dan definities- de visie van een auteur zien. Modellen zijn een abstractie van de werkelijkheid: ze berusten op een specifieke keuze van elementen, wetenschappelijke uitgangspunten en onderzoeksdoel. Globaal kunnen we *lineaire en (interactieve) circulaire communicatiemodellen* onderscheiden (A.C.J.M. Olsthoorn en J.H. van der Velden, 1996, pp. 23-30).

Bij lineaire communicatiemodellen wordt communicatie gezien als het zenden van een boodschap van de zender naar de ontvanger. Als een soort eenrichtingsstraat waar boodschappen relatief intact naar ontvangers worden getransporteerd. Voorbeeld daarvan is het communicatiemodel van Shannon en Weaver (zie afbeelding 3), waarin communicatie wordt opgevat als het zo nauwgezet mogelijk intact overbrengen van (fysieke) signalen van een bron naar een eindbestemming (syntactische informatie).



Afbeelding 3. Communicatiemodel van Shannon en Weaver

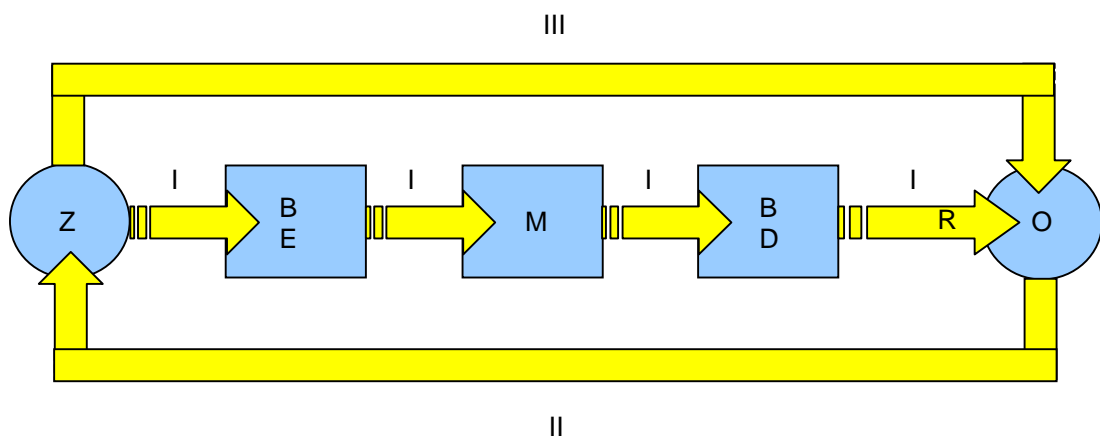
Het model gaat uit van een technisch probleem, dat wil zeggen: hoe kunnen signalen zo accuraat en efficiënt mogelijk worden overgebracht van de zender naar de ontvanger. Voorbeeld: een persoon (bron) heeft de intentie om via de telefoon (verzender) een boodschap over te brengen aan iemand anders (bestemming). De telefoon encodeert de gesproken boodschap van de bron in signalen, de elektrische trillingen. De boodschap wordt via de telefoonkabel en de telefooncentrale getransporteerd (kanaal). Via het kanaal komt informatie bij de ontvanger (ontvangende telefoon) aan die de elektrische trillingen weer omzet in klanken (decoderen), waarna de bestemming de boodschap krijgt. Het model van Shannon en Weaver houdt zich niet bezig met de vraag wat het effect (pragmatische informatie) van de communicatie is. Dat wil zeggen hoe effectief een boodschap het gedrag van de ontvanger kan beïnvloeden in een door de zender gewenste richting.

Het model van Lasswell vraagt daarentegen wel expliciet naar de effecten van de communicatie. Met effecten wordt bedoeld de veranderingen in kennis, houding en gedrag van mensen die het gevolg zijn van communicatie. Volgens Lasswell moeten alle elementen van het communicatiemodel in hun onderlinge samenhang worden bestudeerd. Dan pas kunnen communicatieprocessen en effecten van communicatie worden begrepen, verklaard en voorspeld. Elk element in het model correspondeert met een bepaald onderzoeksthema: onderzoek naar de zender, de boodschap, het medium, de ontvanger en de effecten van communicatie. Het model van Lasswell komt kort gezegd hierop neer: "communicatie is Wie? Zegt Wat? In welk kanaal? Tegen wie? Met welk effect?" Het model laat zien dat het resultaat van een doelbewust communicatieproces door verschillende variabelen wordt beïnvloed, waardoor het voor de zender moeilijk is de door hem gewenste communicatie-effecten te bewerkstelligen.

De kritiek die op de lineaire modellen wordt geleverd, is dat in werkelijkheid communicatieprocessen niet zo simpel en rechtlijnig lopen als in deze modellen wordt voorgesteld. De kritiek richt zich vooral op het passief lijken van de ontvanger, het niet voldoende in aanmerking nemen van de wederzijdse beïnvloeding van zender en ontvanger, en de eenzijdige benadering

van communicatie op het beïnvloeden van de ontvanger (pragmatische informatie). Communicatie kan ook worden begrepen als de productie en uitwisseling van betekenissen (semantische informatie).

In de (interactieve) circulaire communicatiemodellen, zoals die van Grunig en Hunt (1984), Defleur, Kerney en Plax (1992) en Rebel (1993), wordt communicatie als een tweewegstraat tussen een zender en een ontvanger binnen een sociaal-culturele context opgevat, waarbij zender en ontvanger van rol kunnen wisselen. Afbeelding 4 geeft een geïntegreerd communicatiemodel waarin de belangrijkste componenten van eerder genoemde auteurs zijn opgenomen (A.C.J.M. Olsthoorn en J.H. van der Velden, 1996, pp. 25).



Verklaring van de elementen:

Z : zender, die iets wil meedelen, overdragen of beïnvloeden

B : boodschap of informatie, de inhoud van wat de zender overdraagt

E : encoderen: het opstellen -op "communicatietoehoogte" zetten- van de boodschap of informatie

M : medium, kanaal

D : decoderen: het vertalen en daarna verwerken en interpreteren van de boodschap of informatie

R : ruis: verstoring of misvorming van de boodschap of informatie (kan in elke fase van het communicatieproces voorkomen)

O : ontvanger

I : communicatiestroom

II : feedback: alle informatie die van de ontvanger terugkeert naar de zender naar aanleiding van de communicatie;

: boodschap role-taking: het inschatten door de zender van de vermoedelijke interpretatie van de boodschap door de ontvanger

III : terugkoppeling: het reageren op of het aanbrengen van correcties(s) in de communicatie op basis van feedback

Afbeelding 4. Geïntegreerd communicatiemodel

Het model laat zien dat zowel de zender als de ontvanger een actieve rol spelen in het communicatieproces en van rol kunnen wisselen.

2.3.2 Omschrijving van de elementen uit het communicatiemodel

Met het begrip *boodschap* bedoelt men datgene wat de spreker of schrijver verwoord, of tracht over te dragen. De boodschap is vervat in tekens en symbolen. Het opstellen van de boodschap is dan het omzetten van gedachten en ideeën in codes. Dit noemt men het *encoderen* van de boodschap. Voorbeelden van encoderen zijn onder andere een tekst schrijven of een vraag stellen. Iemand die de boodschap ontvangt en probeert te begrijpen (ontcijferen), is bezig de boodschap te *decoderen*. Dat wil zeggen dat deze persoon de codes in gedachten weer transformeert. Voorbeelden van decoderen zijn: het lezen van een tekst of luisteren of zien.

De provincie Noord-Brabant wil in haar communicatie als boodschap uitdragen dat het overgrote deel van de stortplaatsen nauwelijks risico's kennen, en als deze er zijn, deze eenvoudig te beheersen zijn en dat stortplaatsen geschikt zijn voor nuttige toepassingen. In de communicatie wordt rekening gehouden met verschillende doelgroepen, zoals eigenaren, gemeenten, omwonenden, belangenorganisaties, projectontwikkelaars, adviesbureaus en media. Op het door de provincie Noord-Brabant georganiseerde congres "*Hergebruik van Stortplaatsen*" (11 april 2003) is geconcludeerd dat de gezondheidsrisico's van stortplaatsen expliciet aandacht dienen te krijgen bij het toebedelen van nieuwe functies aan stortplaatsen. Aan het congres namen meer dan 150 mensen deel. Hoewel de deelname van gemeentelijke vertegenwoordigers wat tegenviel waren vooral adviesbureaus, projectontwikkelaars, exploitanten van stortplaatsen, natuur- en milieuorganisaties, GGD, provincies en het Ministerie van VROM goed vertegenwoordigd.

Een boodschap (of informatie) wordt vaak met behulp van technische middelen overgedragen. Maar ook de menselijke stem wordt als middel beschouwd. In de literatuur spreekt men dikwijls van *medium* of van *kanaal*. De begrippen medium en kanaal worden vaak door elkaar gebruikt. Zo wordt kanaal veelal omschreven als een hulpmiddel om de afstand tussen zender en ontvanger te overbruggen. Voorbeelden zijn televisie- en telefoonkabels. Een medium is een technisch of fysiek middel om de boodschap over te dragen. Voorbeelden zijn een radio- of televisietoestel, cd, brief, folder, krant, et cetera.

De provincie Noord-Brabant gebruikt de provinciale website (www.brabant.nl) en zoekopdracht "stortplaatsen") als centraal communicatiemiddel. Op de website wordt de informatie op maat aangeboden. Om de weg naar de website te wijzen is een brochure over het onderwerp "hergebruik van stortplaatsen" uitgebracht en wordt twee maal per jaar een nieuwsbrief met achtergrondinformatie en interviews uitgebracht.

Het overbrengen van een boodschap kan ook plaatsvinden door een bijeenkomst te organiseren. Er zijn echter ook nadelen aan het organiseren van bijeenkomsten. Bijeenkomsten met grote groepen hebben beduidende nadelen die voortkomen uit de in de sociale psychologie goed bestudeerde groepsprocessen. Een alternatief voor sessies met grote groepen dat het

afbreukrisico van groepsprocessen mist, zijn gesprekken met vertegenwoordigers van de doelgroep. Dit heeft ook nadelen. Nader bezien zou moeten worden of via digitale gedachtewisseling vooral de beter opgeleide bereikt worden. Kwalitatief onderzoek (in de vorm van diepte-interviews) geeft een goed inzicht in zowel de aard als het waarom van de mening van burgers (*L.R. Pol en C.E. Swankhuisen, 2004, pp. 24-26*).

Ruis betekent verstoring of misvorming van communicatie-elementen uit het communicatieproces of verstoring van het communicatieproces zelf door omgevingsfactoren (*A.C.J.M. Olsthoorn en J.H. van der Velden, 1996, pp. 28-29*). Ruis kan dus in elke fase van het communicatieproces optreden:

- bij de formulering van de boodschap;
- bij het medium of het kanaal;
- bij het decoderen van de boodschap;
- et cetera.

In veel gevallen zal ruis tot miscommunicatie leiden. De oorzaken kunnen in het proces zelf liggen. Dit wordt interne ruis genoemd. Voorbeelden hiervan zijn:

- bij de zender, door een slecht opgesteld persbericht;
- bij het houden van een lezing waarbij de boodschap niet helder wordt overgebracht;
- door storingen in het kanaal door een verkeerd mediumgebruik en daarmee verkeerde doelgroep;
- bij de ontvanger, door het niet goed luisteren of interpreteren.

De oorzaken kunnen ook door factoren van buitenaf worden teweeggebracht. Dit wordt externe ruis genoemd. Ruis kan worden bestreden of opgeheven door bijvoorbeeld de informatie te herhalen (*redundantie*). Ten slotte kan ruis ontstaan bij een "overkill" of "information-overload". Er is sprake van over-informatisering wanneer het aanbod van informatie te groot is in verhouding tot het verwerken en gebruiken van de betreffende informatie. Het algemene kennisniveau van de ontvanger groeit niet evenredig met de omvang van het informatieaanbod. Er worden dan ook vraagtekens gezet bij de opvatting dat meer informatie altijd beter is. De toename van het informatieaanbod en de verwerking ervan leiden lang niet altijd tot veranderingen in het gedrag van mensen. Het overaanbod kan zelfs leiden tot een groeiend verzet bij de ontvanger tegen het nog meer opnemen en verwerken van informatie. Het gevolg kan zijn dat de ontvanger zich van de informatie afsluit.

Om het communicatieproces bij grote (overheids)projecten zo weinig mogelijk te laten verstoren door ruis worden drie algemene adviezen gegeven (*L.R. Pol en C.E. Swankhuisen, 2004, pp. 32-33*):

1. Stel een communicatiestrategie op voor projecten met een groot afbreukrisico: voor het bereiken van communicatiedoelstellingen is het belangrijk om meer te weten van de doelgroep.

Wat weten ze al van het onderwerp? Staan ze positief, negatief of neutraal tegenover de plannen? Vervolgens moet de strategie uitgewerkt worden in concrete acties en middelen.

2. Beleg bij risicovolle projecten geen groepsbijeenkomsten (informatieavonden): de nadelen van groepsbijeenkomsten kunnen gemakkelijk ondervangen worden. Er zijn goede alternatieven voor verschillende functies die aan groepsbijeenkomsten toegekend worden. Enkele voorbeelden:
 - Inventariseren van meningen of ideeën door middel van kwalitatief onderzoek (interviews met een steekproef van de doelgroep(en) of het uitvoeren van een enquête.
 - Informeren van doelgroepen door middel van inloopavonden, informatiemarkt, brief of internet (alleen als aanvulling).
3. Zorg voor een heldere besluitvormingsprocedure, waarbij voor elke stap ook is aangegeven wat de invloed van betrokken partijen op de besluitvorming is.

De *zender* formuleert de boodschap en brengt deze over, de *ontvanger* krijgt de boodschap aangeboden. Zij hebben elkaar nodig om het communicatieproces te laten plaatsvinden. Met andere woorden: er is een relatie tussen zender en ontvanger. De zender is initiatiefnemer of communicatie-actor. Dat kan een persoon, groep of organisatie zijn. De ontvanger is degene tot wie de boodschap is gericht: de doelgroep, de publieksgroep, de markt, een enkeling of groep, soms het "gehele publiek".

Bij stedelijke vernieuwingsprojecten worden vier primaire communicatiedoelgroepen onderscheiden: de gemeente, de private partijen, de maatschappelijke (belangen)groeperingen en de gebruikers. Deze doelgroepen hebben als betrokken partijen specifieke posities en belangen waarmee bij de communicatie rekening moet worden gehouden (*DE LIJN, 1993, pp. 16*). Wanneer specifiek gekeken wordt naar de partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van voormalige stortplaatsen dan kunnen de onderstaande partijen onderscheiden worden (*R. Alkemade, 2002, pp. 10-13*):

- rijksoverheid;
- provincies;
- gemeenten;
- waterschappen;
- staatsbosbeheer;
- stortplaatseigenaren;
- ingenieurs- en adviesbureaus;
- projectontwikkelaars en bouwbedrijven;
- natuur- en milieuorganisaties;
- omwonenden;
- toekomstige gebruikers.

In het onderliggende onderzoek worden de bewoners, omwonenden en (potentiële) toekomstige bewoners van de herontwikkelingslocatie, de burgers, gezien als de ontvangers van een boodschap en de initiatiefnemers van de herontwikkeling (gemeente, provincie en marktpartijen) als de zenders van een boodschap.

Elke reactie van de ontvanger wordt *feedback* genoemd. Ook het zich afsluiten voor communicatie kan als feedback worden opgevat. Feedback is om verschillende redenen belangrijk in het communicatieproces (A.C.J.M. Olsthoorn en J.H. van der Velden, 1996, pp. 30):

- de zender ontvangt informatie over de ontvangst van zijn boodschap;
- de ontvanger kan toetsen of hij de boodschap goed heeft begrepen en geïnterpreteerd;
- de ontvanger wordt zender, hij geeft informatie;
- de zender wordt ontvanger.

Een belangrijk element in het communicatieproces is *role-taking*, dat wil zeggen: het vooraf door de zender inschatten van de ontvanger en de boodschap daarop afstemmen. Als de zender tijdens role-taking merkt dat de ontvanger de boodschap niet zal begrijpen, past hij voordat de overdracht van de boodschap plaatsvindt de encoding snel aan. Role-taking wordt ook wel “feed forward” of “empathie” genoemd. Role-taking gaat vooraf aan het zenden van de boodschap, feedback volgt op de boodschap van de zender. Role-taking en feedback zorgen ervoor dat zender en ontvanger op elkaar betrokken zijn en elkaar beïnvloeden.

2.3.3 Communicatie als sturingselement

Communicatie was vroeger louter een instrument dat gebruik werd aan het eind van een traject: “Oh ja, we moeten het de burgers ook nog vertellen”, merkte een oplettende bestuurder of betrokken functionaris op. Waarop een folder, persbericht of ander veelal schriftelijk middel het daglicht zag. Die tijd hebben we definitief gehad, omdat een dergelijke manier niet meer past anno 2004 (C.M.J. Hoppenbrouwers, 2004, pp. 19).

De moderne mens is mondig, kritisch en wil serieus genomen worden. De moderne project- of procesmanager heeft andere tools en competenties nodig. Eén daarvan is het instrument communicatie in het leren denken vanuit de belevingswereld van bewoners en belanghebbenden. Communicatie is heden ten dage een volwaardig sturingsinstrument. Communicatie is geen doel op zich, maar een middel, een instrument in handen van de beleidsmaker of procesmanager om zaken beter voor elkaar te krijgen. De procesmanager dient over de nodige communicatieve vaardigheden te beschikken en moet het vertrouwen krijgen van de verschillende actoren (OVAM¹, 2003, pp. 23-24).

¹ Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest

Traditioneel wordt communicatie ingezet om informatie te geven over de geboden en verboden en beloningen en straffen. In de moderne opvatting is communicatie méér, het is vooral een instrument om een goede wisselwerking op gang te brengen en te houden. Met voldoende signalen uit de omgeving kan op een ontvangstgerichte wijze beleid worden gemaakt of projecten of processen worden gevoerd die kunnen rekenen op draagvlak en acceptatie door de betrokkenen. Steeds vaker blijkt, dat draagvlak alleen kan worden gerealiseerd als initiatiefnemers (beleidsmakers/marktpartijen) voldoende weten wat er leeft in de omgeving, onder de groepen bewoners die iets te maken (kunnen gaan) krijgen met de effecten van het beleid of het project.

Het doel van communicatie is meestal beïnvloeding in welke mate dan ook. Deze beïnvloeding kan plaatsvinden op drie niveaus (*A.C.J.M. Olsthoorn en J.H. van der Velden, 1996, pp. 35-36*):

- cognitief: gericht op het vermeerderen van kennis;
- affectief: gericht op gevoelens/houding;
- conatief: gericht op het gedrag van de ander.

L.R. Pol en C.E. Swankhuisen onderscheiden vier hoofddoelen van overheidscommunicatie (*L.R. Pol en C.E. Swankhuisen, 2004, pp. 16-17*):

- burgers deugdelijk informeren;
- de dialoog zoeken om burgers in staat te stellen of te stimuleren om actief mee te denken over maatregelen of beleid;
- informeren met de mogelijkheid tot inspraak;
- gedragsbeïnvloeding.

2.4 Procesontwerp en besluitvorming

2.4.1 Procesfasering

Een eerste goede stap in het vormgeven van een proces is het opknippen van het proces in een aantal fasen. Per fase vinden er specifieke activiteiten plaats, wordt het plan concreter, krijgt de publieke besluitvorming meer status, neemt het vertrouwen tussen partijen toe en elke fase wordt afgesloten met een bepaald type overeenkomst of afsprakenkader.

De te onderscheiden procesfasen zijn (*Kenniscentrum PPS, 2004, pp. 1-34*):

- initiatiefase;
- haalbaarheidfase;
- realisatiefase;
- exploitatie- en beheerfase.

De *initiatiefase* is bedoeld om te onderzoeken of het project wel gewenst is en of er geen betere alternatieven zijn. Of te wel, de betrokkenen bepalen of er sprake is van een project. In deze fase vindt er een globale verkenning plaats, van aan de éne kant de opgave en aan de andere kant de globale ideeën over het projectresultaat. Tevens vindt er een eerste identificatie van de betrokken actoren plaats en wordt in beeld gebracht welke rol deze spelen. Ook de visies van de meest essentiële actoren dient in beeld gebracht te worden (OVAM, 2003, pp. 28-29).

Bij de selectie van actoren kunnen zich conflicten voordoen over de vraag welke partijen mogen participeren in de onderhandelingen. Susskind en Cruikshank achten het ontwijken van dergelijke conflicten niet raadzaam. Ze bepleiten dat zo'n conflict bewust moet worden doorlopen, omdat anders de kans groot is dat het proces in een later stadium wordt gefrustreerd (L. Susskind en J. Cruikshank, 1987). Met het oog op de slagvaardigheid zou men geneigd zijn het aantal partijen te beperken. Het kan juist aantrekkelijk zijn om een groot aantal partijen bij het proces te betrekken. Het resultaat van deze fase is een projectplan op grond waarvan het management, het bestuur en ten slotte het betreffende bevoegde gezag kan kiezen voor het daadwerkelijk starten van een project.

De *haalbaarheidfase* is de meest intensieve en complexe fase van het proces. In deze fase worden de plannen uit de vorige initiatiefase verder uitgewerkt en wordt de haalbaarheid van het project op een aantal aspecten onderzocht. Indien de haalbaarheid is aangetoond in financiële, stedenbouwkundige, milieukundige, maatschappelijke en markttechnische zin worden afspraken hierover vastgelegd in de realisatieovereenkomst. Deze afspraken hebben betrekking op de verdeling van kosten, opbrengsten, werkzaamheden en risico's. Binnen de haalbaarheidfase wordt nog onderscheid gemaakt tussen de definitie, ontwerp en voorbereidingsfase.

De *realisatiefase* is veelal te splitsen in het bouw- en woonrijp maken van de bouwlocatie en het realiseren van het (commercieel) vastgoed.

In de *exploitatie- en beheerfase* vindt het beheer en de exploitatie van (delen) van het project plaats. In de traditionele rolverdeling is de gemeente verantwoordelijk voor het beheer van de openbare ruimte. Het beheer en exploitatie van de bebouwing is veelal een verantwoordelijkheid voor beleggers en particulieren.

De communicatie is een integraal onderdeel in alle fasen van het proces (Akro Consult, 2004, pp. 13). Aanvankelijk zal er intensieve communicatie nodig zijn tussen de diverse actoren en binnen de verschillende geledingen van de eigen organisatie. Zodra de ideeën en plannen vastere vormen aannemen en de intentieovereenkomst in zicht komt, wordt de kring van communicatiedoelgroepen groter.

In de initiatiefase is het raadzaam een *Plan van Aanpak* op te stellen (Akro Consult, 2004, pp. 13). De processen kennen twee soorten doelgroepen voor communicatie. De primaire doelgroepen zijn van direct belang voor het project. Zij worden betrokken bij de planontwikkeling en besluitvorming. Bij de secundaire doelgroepen ligt het accent meer op het informeren. Zij krijgen direct te maken met de uitkomsten van het proces. Een goede analyse van de projectomgeving is onmisbaar. De doelgroepen voor communicatie en hun belangen worden in kaart gebracht, evenals de procesmomenten waarop in elk geval gecommuniceerd moet worden. Een Plan van Aanpak bevat de strategie wanneer, met welke groepen, waarover gecommuniceerd wordt en welk middel daarbij wordt ingezet. Tijdens het proces kunnen zich ontwikkelingen voordoen die om bijstelling vragen. Daarom moet steeds alert gekeken worden naar de doelgroepen en de geplande communicatieactiviteiten. Per fase kan een aparte, flexibele activiteitenplanning worden opgesteld, die werkt als spoorboekje voor de uitvoering.

Bij interactieve planontwikkelingsprocessen in de haalbaarheidfase is communicatie essentieel. Dit gaat verder dan het informeren dat binnen de publiekrechtelijke procedures wordt voorgeschreven. Bij interactieve processen ligt het accent op een open uitwisseling van ideeën en gedachten met de omgeving en het verwerken van de uitkomsten in de planontwikkelingsproducten.

Het onderzoek van de casussen in hoofdstuk 3 richt zich voornamelijk op de haalbaarheid- en realisatiefase. Bij de evaluatie van het analytisch model in paragraaf 4.8 worden aandachtspunten beschreven ten aanzien van communicatie en procesontwerp die behulpzaam kunnen zijn bij het opstellen van het Plan van Aanpak om daarmee bij de herontwikkeling van voormalige stortplaatsen voldoende maatschappelijk draagvlak bij burgers te verkrijgen.

2.4.2 Procesbenadering

Aan een procesbenadering ligt de gedachte ten grondslag dat een gezaghebbende oplossing voor een bepaalde problematiek alleen kan worden verkregen indien de relevante partijen op enigerlei wijze betrokken worden bij het proces van probleemdefiniëring tot de keuze van een oplossing. Een dergelijk proces kan worden ontworpen, vandaar dat we spreken van een procesontwerp. Zo wordt ook door de OVAM aangegeven dat middels een procesmatige aanpak een oplossing gevonden moet worden voor de herinrichting van een voormalige brownfieldsite² (OVAM, 2003, pp. 4-5). Essentieel hierbij is dat tijdens het proces een zo breed mogelijk draagvlak wordt gecreëerd voor de te weerhouden oplossing.

² Braakliggende of onbenutte (voormalige industriële) terreinen waar herontwikkeling wordt bemoeilijkt door de (mogelijke) aanwezigheid van bodemverontreiniging of bodembedreigende activiteiten, maar die een potentieel vormen voor herontwikkeling.

Er zijn een zestal argumenten voor het toepassen van de procesbenadering (*J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, 1998, pp. 12-18*).

- *Draagvlak*

Bij de tenuitvoerlegging van de gekozen oplossing, is de steun van alle relevante partijen nodig. Willen deze hun steun verlenen, dan dienen zij bij het proces van probleemformulering en -oplossing betrokken te worden.

Draagvlak is noodzakelijk omdat partijen een machtspositie innemen. Stemmen zij niet in met de inhoudelijke verandering, dan komt deze eenvoudigweg niet tot stand. In veel maatschappelijke discussies heeft het argument van draagvlak ook een morele connotatie. Het is in de democratie normatief wenselijk om burgers en bedrijven te betrekken bij de besluitvorming door middel van inspraak, ook al is draagvlak niet altijd een voorwaarde voor effectieve besluitvorming en uitvoering.

Bij de procesbenadering is de centrale gedachte dat effectieve besluitvorming en uitvoering niet mogelijk zijn zonder draagvlak. Dit is een empirische constatering en niet noodzakelijkerwijs een normatieve. Inspraakprocedures kunnen worden afgeschaft of genegeerd, soms zonder dat de besluitvorming hier schade van ondervindt (volgens sommigen is het zelfs bevorderlijk voor de besluitvorming). De procesmanager richt zich op situaties waarin draagvlak een absolute voorwaarde is voor besluitvorming en uitvoering.

- *Reductie van inhoudelijke onzekerheid*

Bij ongestructureerde problemen is het van groot belang om alle relevante informatie beschikbaar te hebben. Vaak geldt dat de betrokken partijen verschillende informatie hebben en dat deze informatie noodzakelijk is om een probleem zo adequaat mogelijk op te lossen. De confrontatie tussen de verschillende informatiebronnen kan de kwaliteit van de te gebruiken informatie verbeteren. Wil een dergelijke confrontatie plaatsvinden, dan dienen de relevante partijen bij de probleemoplossing betrokken te worden.

- *Verrijking van probleemdefinities en oplossingen*

Verschillende partijen hebben vaak geheel verschillende percepties van en (normatieve) opvattingen over problemen en oplossingen. De confrontatie van deze verschillen kan verrijkend werken. Wil een dergelijke confrontatie plaatsvinden, dan dienen de relevante partijen bij de probleemoplossing betrokken te worden.

Als eerste argument voor de procesbenadering is het verwerven van draagvlak genoemd. Draagvlak heeft voor velen geen positieve connotatie: het is een noodzakelijk kwaad, dat ten koste gaat van kwaliteit. De gedachtegang is dan dat goede, inhoudelijke ideeën moeten worden afgezwakt omwille van het verwerven van draagvlak. Het argument van verrijking

bestrijdt deze gedachtegang. Draagvlak en inhoudelijke verrijking van ideeën kunnen in deze argumentatie goed samengaan. Het argument van draagvlak verliest door deze toevoeging haar negatieve connotatie.

Het argument van verrijking heeft niet alleen betrekking op het product van een proces. Verrijking kan ook betrekking hebben op de kennis en waarden van een individuele partij. Een partij kan dankzij het proces zelf een rijkere visie ontwikkelen. Hiernaast is het mogelijk dat zij dankzij het proces tot een beter begrip en een andere waardering van de visies van de andere partijen komt. Beide vormen van verrijking kunnen weer een bijdrage leveren aan het verwerven van draagvlak.

- *Incorporatie van dynamiek*

Het probleem verandert in de loop van de tijd. Logisch gevolg is ook dat het antwoord op de vraag of iets een oplossing is voor een probleem, in de loop der tijd verandert. De dynamiek kan de gekozen probleemdefinities en oplossingen al snel obsoleet maken. Dit biedt onwillige partijen een mogelijkheid: zij kunnen zich van een gekozen oplossing distantiëren met een beroep op nieuwe informatie, nieuwe beschikbare oplossingen, et cetera.

Het is veelal de kunst om te voorkomen dat dergelijke nieuwe inzichten en informatie wel buiten het proces van probleemoplossing en niet binnen dit proces beschikbaar zijn. De enige manier om dit te bewerkstelligen is dat alle relevante partijen (die de dragers zijn van nieuwe inzichten en informatie) bij het proces van het zoeken naar oplossingen worden betrokken.

- *Transparantie van de besluitvorming*

Besluitvormingsprocessen zijn vaak buitengewoon onoverzichtelijk: veel partijen, veel procedures, veel onderwerpen. Een procesontwerp levert een zekere transparantie op. De betrokken partijen kunnen op ieder moment nagaan waar zij zich ergens in het besluitvormingsproces bevinden, wat de aard van een besluit is, et cetera.

- *Depolitisering van de besluitvorming*

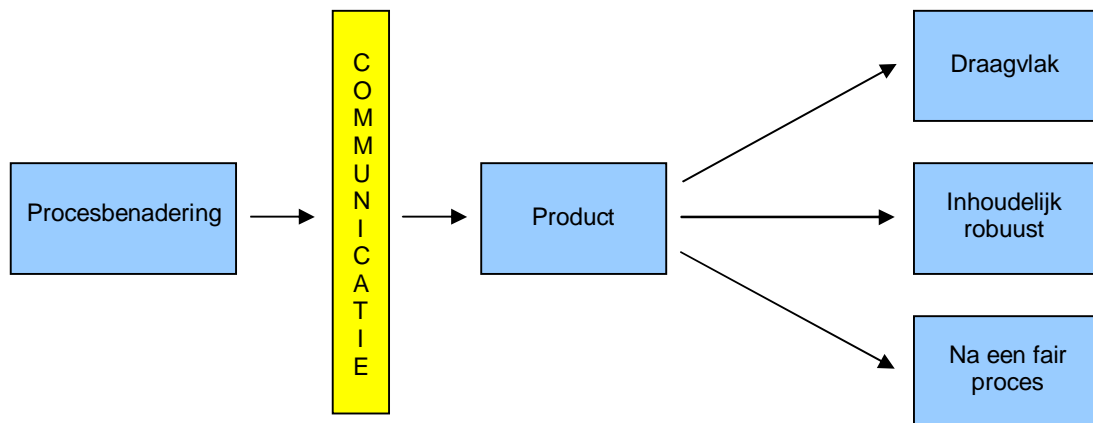
Veranderingsprocessen roepen vaak weerstand op. Wanneer bij de start van een veranderingsproces te sterk inhoudelijk wordt gestuurd, kunnen weerstanden sterk worden gestimuleerd. Een procesbenadering van verandering kan deze weerstand doen verminderen. Er wordt immers niet aangegeven wat de inhoud van de verandering zal zijn, maar slechts wat het proces naar een mogelijke verandering zal zijn.

Bij de operationalisering van de genoemde argumenten speelt het betrekken van de diverse actoren bij het ontwikkelingsproces en communicatie een belangrijke rol.

2.4.3 Het resultaat van een proces

Het product van een proces is uiteraard mede afhankelijk van de doelstellingen van het proces. Het kan allerlei vormen aannemen: een aantal besluiten, een aantal acties, een fysiek product, een systeem, een strategisch plan, et cetera.

Wanneer de procesbenadering met succes is toegepast, zal het product van het proces een aantal kenmerken hebben (zie afbeelding 5) (J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, 1998, pp. 18-20).



Afbeelding 5. Kenmerken van het product bij een procesbenadering

In de eerste plaats zal sprake zijn van *draagvlak* voor het product. De betrokken partijen hebben invloed uitgeoefend op het product en zullen veelal ook, door het proces, tot andere ("rijkere") opvattingen zijn gekomen. In de tweede plaats zal het product van het proces *inhoudelijk robuust* zijn. Dit wil zeggen dat het product inhoudelijk zo sterk is onderbouwd, dat het stand houdt ten opzichte van critici. De betrokken partijen hebben immers hun kennis en informatie ingebracht, hebben het product verrijkt met hun kennis en waarden, terwijl met dynamiek (nieuwe ontwikkelingen, innovaties) zo veel mogelijk rekening is gehouden. In de derde plaats is het *proces fair* geweest. Alle betrokken partijen hebben hun probleemdefinities en oplossingen kunnen inbrengen. In een proces van besluitvorming zijn deze alle meegewogen en is uiteindelijk een beslissing genomen. Dit proces was transparant, waardoor de besluitvorming voor de betrokken partijen controleerbaar is.

De optelsom van (1) draagvlak voor een (2) inhoudelijk robuust product, (3) dat op een faire wijze tot stand is gekomen, kan tot de uitkomst leiden dat sprake is van *consensus* tussen de betrokken partijen. Veelal zijn de belangentegenstellingen zo groot, dat consensus in redelijkheid niet kan

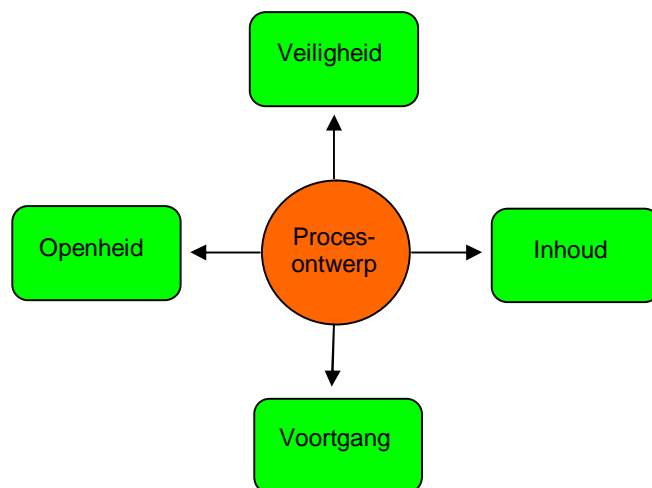
worden verwacht. Een proces kan er wel toe leiden dat er sprake is van *commitment* aan een bepaald product. Een partij die een commitment afgeeft, verklaart dat zij:

- zich committeert aan het product van een proces;
- zich wellicht distantieert van bepaalde onderdelen van dit product;
- bereid is voor het product in te staan.

Er zal enkel een duurzame oplossing verkregen worden indien alle betrokken actoren bereid zijn samen te streven naar een voor iedereen aanvaardbare consensus. Deze consensus zal pas verkregen worden indien de belangen en de bezorgdheden van de verschillende actoren gekend zijn en gerespecteerd worden. De initiatiefnemer en de procesmanager dienen via de procesbegeleiding te streven naar het verkrijgen van deze consensus omtrent de herontwikkeling (OVAM, 2003, pp. 3).

2.4.4 Ontwerpprincipes

Ontwerpprincipes kunnen de procesmanager behulpzaam zijn bij het opstellen van procesafspraken. De ontwerpprincipes kunnen worden gebruikt als leidraad voor procesmanagement. We onderscheiden een viertal categorieën ontwerpprincipes, welke *kernelementen* zijn van het procesontwerp (J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, 1998, pp.65-69).



Afbeelding 6. Kernelementen van het procesontwerp

Binnen deze vier categorieën zijn in totaal vijftien ontwerpprincipes te onderscheiden. Deze moeten een bijdrage leveren aan de realisering van de zes argumenten zoals deze eerder beschreven zijn: het creëren van draagvlak, het genereren van informatie, verrijking, incorporeren van dynamiek, het transparant maken van besluitvorming en het depolitiseren van de besluitvorming.

- *Categorie I: Openheid*

Een eerste categorie wordt gevormd door ontwerpprincipes, die betrekking hebben op de filosofie van het procesontwerpen: het besluitvormingsproces als een open proces, waarin overleg en onderhandeling centraal staan. De centrale gedachte is dat alle relevante partijen bij het proces worden betrokken en dat vooraf zo min mogelijk inhoudelijke beperkingen aan het besluitvormingsproces worden opgelegd.

Het procesmanagement moet zich kenmerken door openheid, zodat alle partijen er zeker van kunnen zijn dat zij in het proces een eerlijke kans hebben om de besluitvorming te beïnvloeden. Van de deelnemende partijen wordt verwacht dat zij, omwille van een commitment aan de resultaten, zich voldoende zwaar laten vertegenwoordigen.

Wanneer de procesmanager enkel rekening zou houden met de financiële, juridische, wetenschappelijke en technische factoren, is de kans reëel dat een reeks actoren het proces zullen vertragen, wat de kans op succes verkleint. Een open communicatie en overleg met alle betrokken actoren in elke fase van het traject is noodzakelijk en vormt de sleutel van de onderhandelings- en beslissingsprocessen die het traject rijk is (OVAM, 2003, pp. 56).

- *Categorie II: Veiligheid*

Openheid kent uiteraard grenzen. Een tweede categorie ontwerpprincipes komt dan ook voort uit de gedachte dat de partijen die zich committeren aan een proces, voldoende bescherming van de eigen positie moeten krijgen. Van geen enkele deelnemende partij kan worden gevraagd dat tegen de eigen, centrale belangen in wordt gehandeld. Partijen zullen slechts bereid zijn om in een proces te participeren, wanneer zij er zeker van kunnen zijn dat hun centrale belangen niet in het geding zijn. Voor maatschappelijke organisaties geldt dat zij geacht worden publieke standpunten in te nemen. Een proces kan niet zodanig worden ontworpen dat deze organisaties voor langere tijd het stilzwijgen over bepaalde onderwerpen moeten bewaren.

De bescherming van de centrale belangen is belangrijk voor kritische partijen die voor het proces worden uitgenodigd. Deelname aan een proces is voor deze partijen niet zonder risico omdat de enkele deelname aan het proces door anderen kan worden beschouwd als legitimatie voor en commitment aan het uiteindelijke resultaat. Dientengevolge moeten deze partijen ervan uit kunnen gaan dat hun centrale belangen door deelname niet worden aangetast. Iets dergelijks geldt voor de initiatiefnemende partij: deze stelt zich open op, stelt wellicht veel ter discussie, maar moet er zeker van kunnen zijn dat haar centraal belang wordt beschermd. Dit centraal belang kan bijvoorbeeld zijn dat het proces voldoende vaart en voortgang heeft.

- *Categorie III: Voortgang*

De voorgaande twee categorieën van ontwerpprincipes zijn geen voldoende garantie voor een goed besluitvormingsproces. Wanneer immers wordt besloten tot open besluitvorming (categorie I), waarbij de centrale belangen van de partijen worden beschermd (categorie II), is er een gereede kans dat er weliswaar overleg wordt gepleegd en onderhandelingen worden gevoerd, maar dat het nooit tot besluitvorming komt.

De kans bestaat dat er slechts stroperige processen ontstaan, die nooit een duidelijk resultaat opleveren. De derde categorie van ontwerpprincipes heeft betrekking op de noodzaak van besluitvorming binnen het proces. Zij dienen te garanderen dat het proces voldoende vaart heeft.

- *Categorie IV: Inhoud*

Ten slotte is er een vierde categorie ontwerpprincipes. De partijen die participeren in een open proces (categorie I) moeten voldoende bescherming van de eigen positie krijgen (categorie II), terwijl er tegelijkertijd voldoende garantie moet zijn dat het besluitvormingsproces voortgang heeft (categorie III). Deze voortgang dient -in de vierde plaats- ook te voldoen aan de eis van kwaliteit. De partijen kunnen immers, gedwongen door de scherpe belangentegenstellingen, tot een besluitvorming komen die inhoudelijk gezien, onjuist is. Belangrijk is dan ook dat het proces voldoende inhoudelijke elementen heeft. Er moet worden voorkomen dat een proces ontaard in een procedurefetisjisme en een vorm van "l'art pour l'art" wordt. Deze eis van inhoud is belangrijk, omdat een procesontwerp in de regel wordt gebruikt bij ongestructureerde problemen: objectieve oplossingen zijn niet mogelijk. Bij dergelijke problemen is er altijd het risico dat de betrokken partijen van deze onmogelijkheid misbruik maken: de gekozen oplossing is inhoudelijk onzin, hetgeen wordt gelegitimeerd met een beroep op het ongestructureerde karakter.

De vier categorieën van ontwerpprincipes geven de kernelementen van een procesontwerp aan. Een procesontwerp zal altijd recht moeten doen aan de vier kernelementen. Het is goed mogelijk dat bij een van de kernelementen het primaat ligt, maar de andere kernelementen mogen in een dergelijk procesontwerp niet worden verwaarloosd. Zo zal in een procesontwerp waarin het element van veiligheid sterk is uitgewerkt, het element van voortgang waarschijnlijk minder sterk zijn uitgewerkt. Wanneer partijen zich voortdurend kunnen beroepen op de bescherming van het centrale eigenbelang, kan dit immers ten koste gaan van de vaart van het proces. Ook is het denkbaar dat partijen veel belang hechten aan de vaart van de besluitvorming en bereid zijn dit ten koste te doen gaan van de inhoudelijkheid van de besluitvorming.

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van de ontwerpprincipes.

Categorie	Ontwerpprincipe
Openheid: besluitvorming is open besluitvorming	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken. 2. Inhoud wordt proces. 3. Het proces en het procesmanagement kenmerken zich door transparantie en openheid.
Veiligheid: de positie van partijen in het besluitvormingsproces wordt beschermd	<ol style="list-style-type: none"> 4. Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld; de toekomst biedt voor iedere partij ruimte. 5. De centrale belangen van partijen worden beschermd. 6. Het proces kent exit-regels. 7. Het proces kent een zachte koppeling tussen de besluiten tijdens het proces en tussen het resultaat van het proces en hierop volgende activiteiten.
Voortgang: voldoende voortgang van en vaart in het besluitvormingsproces	<ol style="list-style-type: none"> 8. Het proces genereert winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag. 9. Het proces kent een zware bemensing. 10. Het procesmanagement maakt actief gebruik van de omgeving van het proces. 11. Het procesmanagement investeert in extern gezag en uitstraling van het proces. 12. Het procesmanagement benut de eindigheid van het proces. 13. Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd.
Inhoud: Besluitvormingsproces kent voldoende inhoud	<ol style="list-style-type: none"> 14. Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten. 15. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.

Tabel 2. Ontwerpprincipes

2.5 Analytisch model

Het analytisch model dient voor de analyse van de casussen en de beantwoording van de onderzoeksvragen. De casussen hebben betrekking op de herontwikkeling van voormalige stortplaatsen en zogenaamde brownfields.

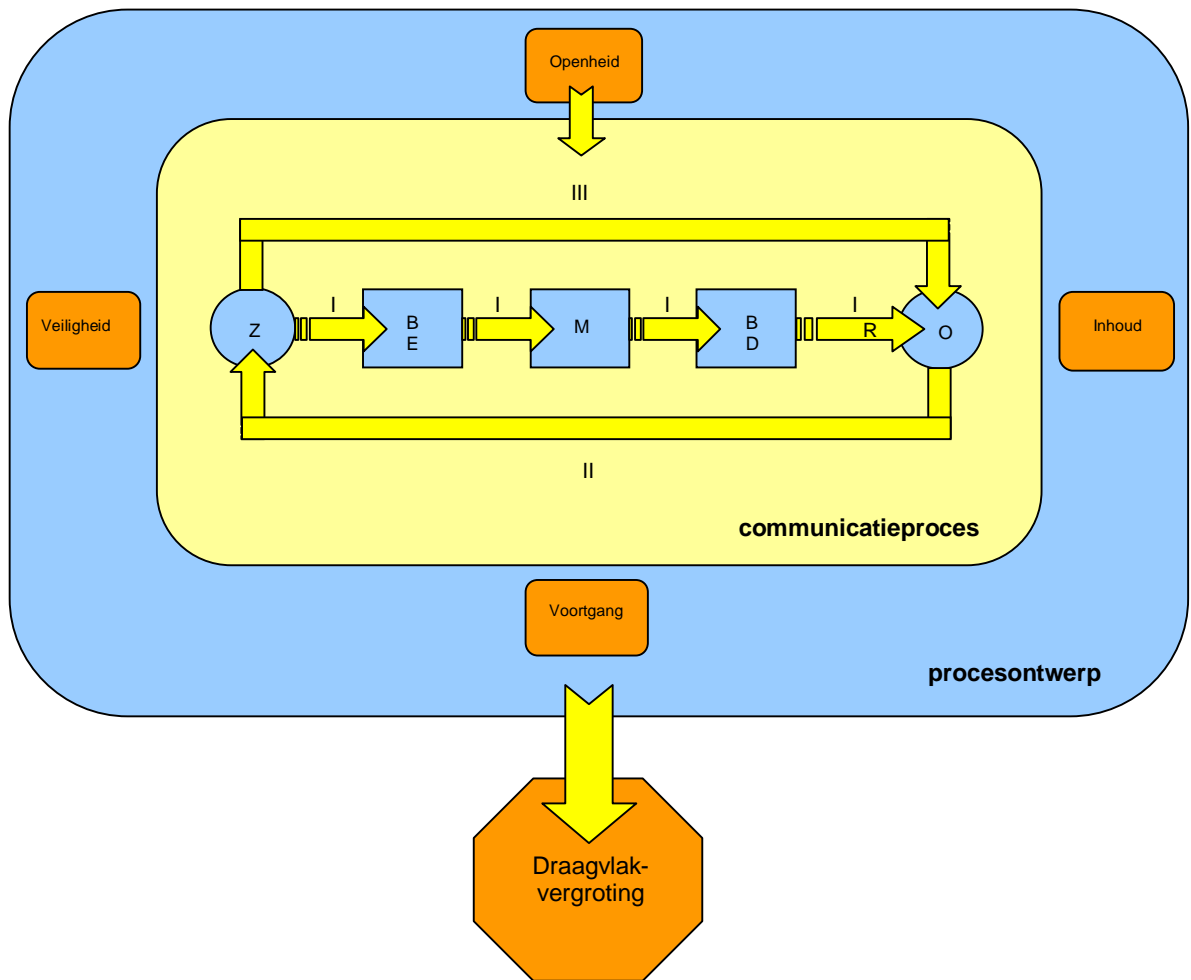
De twee theoretische modellen die betrekking hebben op *communicatie* en *procesontwerp* vormen de basis voor het analytisch model. Beide modellen bieden aanknopingspunten en houvast voor de analyse van de casussen en de beantwoording van de onderzoeksvragen. Binnen het model van procesontwerp heeft vooral het kernelement “openheid” een relatie met communicatie en zal zodoende in dit onderzoek toegepast en uitgewerkt worden. De twee modellen geven input voor het tot stand brengen van maatschappelijk draagvlak.

Communicatie kan gezien worden als een volwaardig sturingsinstrument. Communicatie is een middel, een instrument in handen van bijvoorbeeld de procesmanager om zaken beter voor elkaar te krijgen. Communicatie is een instrument om een goede wisselwerking op gang te brengen en te houden. Met voldoende signalen uit de omgeving kan op een ontvangstgerichte wijze beleid worden gemaakt of projecten of processen worden gevoerd die kunnen rekenen op draagvlak én acceptatie door de betrokkenen. Steeds vaker blijkt, dat draagvlak alleen kan worden gerealiseerd als initiatiefnemers (beleidsmakers/marktpartijen) voldoende weten wat er leeft in de omgeving, onder de groepen bewoners die iets te maken (kunnen gaan) krijgen met de effecten van het beleid of het project.

Wanneer één of meer partijen bemerken dat een inhoudelijk ontwerp in strijd is met de eigen belangen, is de kans groot dat zij geen medewerking verlenen aan de uitvoering hiervan. Met deze partijen zullen afspraken over het verandertraject moeten worden gemaakt. Eenvoudig is dat niet. Waarom zou een partij zich immers binden aan een afspraak, als zij het niet eens is met deze oplossing en bovendien weet dat de oplossing toch niet kan worden uitgevoerd wanneer ze eenvoudigweg niet meewerkt? Deze partij zal alleen afspraken willen maken over de besluitvorming of over de invoering van een oplossing als deze afspraken nog voldoende ruimte bieden om de eigen belangen te dienen (*J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, 1998, pp. 8*). Het is om deze redenen dat in een situatie waarin partijen elkaar nodig hebben om tot een oplossing van een bepaalde problematiek te komen, zij onderling zogenaamde *procesafspraken* maken over hoe zij tot besluitvorming zullen komen. Communicatie speelt hierbij een belangrijke rol.

Het onderscheid tussen het communicatiemodel en model van het procesontwerp is dat het eerste model zich vooral richt op de *boodschap* en het overbrengen hiervan terwijl het tweede model zich vooral richt op de totstandkoming van de uiteindelijke *besluitvorming*. De integratie van beide modellen levert het analytisch model op dat in afbeelding 7 wordt weergegeven.

Het model geeft aan dat binnen het procesontwerp met name het kernelement "openheid" invloed uitoefent op de communicatie tussen zender (initiatiefnemers van de herontwikkeling van stortplaatsen) en ontvanger (burgers). Met andere woorden: de opstelling van de initiatiefnemer(s) en de formulering van de boodschap wordt (mede) beïnvloed door het kernelement "openheid". De kernelementen met de bijbehorende ontwerpprincipes (zie tabel 2) zullen een bijdrage leveren aan de realisering van de zes argumenten zoals deze eerder beschreven zijn: het creëren van draagvlak, het genereren van informatie, verrijking, incorporeren van dynamiek, het transparant maken van besluitvorming en het depolitiseren van de besluitvorming.



Afbeelding 7. Analytisch model

De stelling is dat wanneer het communicatiemodel en het model van het ontwerpproces optimaal worden toegepast er gerekend kan worden op voldoende maatschappelijk draagvlak bij burgers voor het fenomeen "Wonen op de Belt". Binnen alle fasen van het ontwikkelingsproces (initiatiefase, haalbaarheidsfase, realisatiefase en exploitatie- en beheerfase) zullen de elementen uit het analytisch model van toepassing zijn.

3 ONDERZOEK CASUSSEN

In dit hoofdstuk worden drie casussen uitgewerkt waarbij ten eerste sprake is van de herontwikkeling van een binnenstedelijke locatie en ten tweede het communicatieproces een belangrijke rol speelt om bij burgers voldoende maatschappelijk draagvlak te verkrijgen. Dit maatschappelijk draagvlak is een voorwaarde om de herontwikkeling van de betreffende locaties tot stand te brengen. In het onderzoek van de casussen zijn burgers de bewoners, omwonenden en (potentiële) toekomstige bewoners van de betreffende herontwikkelingslocatie.

De eerste casus “herontwikkeling voormalige stortplaats Korenbocht te Oosterhout” wordt beschreven in paragraaf 3.1. Op de locatie naast de voormalige stortplaats Korenbocht wil de gemeente Oosterhout woningbouw realiseren. De stortplaats zal zelf niet bebouwd worden maar geïntegreerd worden in de planvorming.

Aangezien er in Nederland weinig recente voorbeelden voorhanden zijn van binnenstedelijk gelegen voormalige stortplaatsen die herontwikkeld zijn met de functie woningbouw is gezocht naar twee casussen waarbij sprake is van een binnenstedelijke herontwikkeling waarbij het communicatieproces met burgers, en dus het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak, een belangrijke rol speelt. Daarnaast hebben beide casussen ook nog te maken met milieuproblematiek c.q. –belemmeringen (bodem- en grondwaterverontreiniging) wat een duidelijke relatie heeft met de problematiek die ook rondom stortplaatsen speelt.

De tweede casus heeft betrekking op de herontwikkeling van de locatie Oostergasfabriek/Polderweggebied te Amsterdam. Op deze locatie heeft in het verleden een gasfabriek gestaan en na sanering van de sterk vervuilde bodem zal hier volgens de projectdoelstellingen in 2009 een sfeervolle nieuwe stadswijk liggen die wonen, werken en winkelen in zich verenigt en waar sport, cultuur en sociale functies rijk zijn vertegenwoordigd. De communicatie naar burgers speelt in dit project een belangrijke rol en er is een communicatieplan opgesteld om de communicatie te stroomlijnen.

Bij de derde casus “herontwikkeling locatie Havenkwartier te Oud-Beijerland” speelt het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak eveneens een belangrijke rol om de herontwikkeling van de locatie tot stand te brengen. In deze casus hadden de burgers veel weerstand en wantrouwen tegen de wijze van bodemsanering van de locatie. Uiteindelijk heeft een goede communicatiestrategie van de gemeente en de ontwikkelaar bij de burgers voldoende draagvlak gecreëerd om de herontwikkeling van de locatie mogelijk te maken.

Bij de uitwerking van de casussen zal na een beknopte projectbeschrijving de elementen uit het analytisch model (paragraaf 2.5) gebruikt worden om de casussen te analyseren. Hierbij wordt de verkregen informatie uit de interviews en de projectdocumenten gebruikt en becommentarieerd. Tenslotte zal in paragraaf 3.3 een overzicht gegeven worden van de onderzoeksresultaten. Conclusies en aanbevelingen worden beschreven in hoofdstuk 4.

3.1 Casus herontwikkeling voormalige stortplaats Korenbocht te Oosterhout

3.1.1 Inleiding

De provincie Noord-Brabant heeft vijf pilotgemeenten geselecteerd om de hergebruiksmogelijkheden van voormalige stortplaatsen te onderzoeken. De voormalige stortplaats Korenbocht in de gemeente Oosterhout is één van deze pilotprojecten. Daarnaast was van 1997 tot en met 2003 de gemeente Oosterhout één van de 25 experimentgemeenten van het project Stad & Milieu van het Ministerie van VROM. Doel van dat project was te onderzoeken of het mogelijk is in stedelijk gebied toch woningen en andere voorzieningen te realiseren, terwijl er eigenlijk aanzienlijke milieubelemmeringen zijn. De gemeente Oosterhout heeft een Vinextaak van 3.500 woningen voor de periode 1995 – 2005.

3.1.2 Locatie omschrijving

De Korenbocht, een schiereiland tussen twee kanalen, maakt deel uit van het herinrichtingsplan Zwaaiikom. Het plangebied Zwaaiikom is ongeveer 37 hectare groot. Zwaaiikom ligt tussen de oude stadskern en de nieuwe woonwijk Vrachelen die momenteel ongeveer voor de helft gebouwd is. Het gebied wordt begrensd door de Wilhelminalaan, Van Liedekerkestraat, Kanaalstraat en het Wilhelminakanaal. Het gebied bestaat uit een aantal bedrijventerreinen en een schiereiland, de Korenbocht, waarop zich een oude vuilstortberg bevindt. Tussen het schiereiland en de bedrijventerreinen ligt een jachthaven. Het gebied vormt met de kanalen een barrière tussen Vrachelen en het centrum van de stad. Afbeelding 8 laat de ligging van het plangebied zien.

De locatie Zwaaiikom is bestemd voor hoogwaardige woningbouw en enkele bedrijfsgebouwen die met wonen te combineren zijn. Het gebied is vanwege de lastige milieuproblemen nooit ingezet voor woningbouw. De milieuproblemen zijn bodemkwaliteit (voornamelijk van de vuilstort en vervuilde bedrijventerreinen) en geluidshinder (vanwege te handhaven industrie). De stedenbouwkundige invulling heeft ingespeeld op de uitgebreide milieustudies die sinds de start van de planuitwerking zijn verricht.



Afbeelding 8. Ligging plangebied De Korenbocht

Op het schiereiland ligt de voormalige stortplaats Korenbocht. In de jaren zestig van de vorige eeuw gebruikte de gemeente deze stortplaats voornamelijk voor het storten van huisvuil. In de huidige stedenbouwkundige plannen handhaaft de gemeente de stortplaats en gaat zij naast deze stortplaats woningbouw realiseren. De stortplaats zelf wordt niet bebouwd, maar geïntegreerd in de planvorming. Uit onderzoek naar de bodemkwaliteit onder de stortplaats bleek deze, na de zogeheten IBC-maatregelen (isoleren, beheersen en controleren), geschikt te zijn om tegen aan te gaan bouwen. In de ontwikkelingsvisie is de sfeer van een vestingstadje als uitgangspunt genomen.

3.1.3 Projectplanning

Voor het plan Zwaikom is een bestemmingsplan in voorbereiding. De inspraakprocedure hiervoor heeft in oktober 2003 plaatsgevonden. De vaststellingsprocedure voor dit bestemmingsplan is in het eerste kwartaal van 2005 gestart. In februari 2005 is het ontwerpbestemmingsplan gedurende 4 weken ter visie gelegd. Binnen deze periode kunnen zienswijzen bij de gemeenteraad worden ingediend. Vaststelling door de gemeenteraad is voorzien in september 2005. Ook dient de provincie Noord-Brabant goedkeuring te geven aan het vastgestelde bestemmingsplan. Bij de vaststelling zal rekening gehouden worden met de ingebrachte zienswijzen.

De ontwikkelingsfase waarin het project zich bevindt is de haalbaarheidfase. Er zijn nog geen concrete bouwplannen voorhanden. Deze bouwplannen zijn nog in uitwerking. Naar verwachting zal met de bouw in het plan Zwaikom medio 2006 gestart kunnen worden.

3.1.4 Uitwerking analytisch model

In deze paragraaf wordt voor de betreffende casus “Herontwikkeling van de voormalige stortplaats Korenbocht te Oosterhout” een aantal elementen uit het analytisch model (afbeelding 7) nader ingevuld en toegelicht. Hiervoor zijn een aantal informatiebronnen gebruikt:

- interview met de heer M. Jaegers (coördinator milieu/projectleider van de afdeling bouwen, wonen en ondernemen van de gemeente Oosterhout) op 7 maart 2005;
- interview met de heer J. de Kruijf (projectleider van de afdeling bureau Afvalstoffen van de provincie Noord-Brabant) op 8 maart 2005;
- rapport waarin het onderzoek wordt beschreven naar psychische, sociale en communicatieve factoren rond het pilotproject Korenbocht in januari 2003 uitgevoerd door Royal Haskoning in opdracht van de gemeente Oosterhout;
- notitie over het congres “hergebruik van stortplaatsen” op 11 april 2003.

Zender – initiatiefnemer(s)

De heer M. Jaegers van de gemeente Oosterhout geeft in het interview aan dat de initiatiefnemer van de ontwikkeling van de locatie Korenbocht de gemeente Oosterhout is. De gemeente is in de huidige haalbaarheidfase de actor die voor de communicatie richting de burgers zorgt. In de realisatiefase zal deze rol ook ingevuld gaan worden door de projectontwikkelaar en de makelaar(s). Vooralsnog communiceren deze actoren nog niet met de burgers omdat er nog weinig concreets te communiceren is en daarnaast is de gemeente nog in overleg met de projectontwikkelaar. Een belangrijke doelgroep worden dan ook de potentiële kopers van de toekomstige woningen, dus de toekomstige bewoners van de herontwikkelingslocatie. De heer J. de Kruijf van de Provincie Noord-Brabant geeft aan dat ook de provincie Noord-Brabant als bevoegd gezag een rol in het communicatieproces vervult. De provincie kan, in haar rol als bewaker van de ruimtelijke ordeningsprocedures en de Wet op de Bodembescherming, door burgers benaderd worden. Daarnaast probeert de Provincie Noord-Brabant via verschillende communicatiemiddelen informatie te verschaffen over het hergebruiken van stortplaatsen. Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat er afspraken zijn tussen de gemeente Oosterhout en de provincie Noord-Brabant over de communicatie-inspanningen. De heer J. de Kruijf geeft in het interview nog aan dat de gemeente Oosterhout meer inspanningen moet leveren om burgers goed te (blijven) informeren.

In het kader van het onderzoek naar de psychische, sociale en communicatieve factoren rond het pilotproject Korenbocht door Royal Haskoning, in opdracht van de gemeente Oosterhout, is er een interview gehouden met de burgemeester van Oosterhout. Aangezien de burgemeester geen materiedeskundige is heeft zij op persoonlijke titel gereageerd. Volgens de burgemeester ontstaan er mythen rondom stortplaatsen omdat mensen nog steeds een negatief beeld hebben van een stortplaats. De nadelen van het wonen naast een stortplaats moet gecompenseerd worden door de

woonomgeving zowel stedenbouwkundig als architectonisch aantrekkelijk te maken. Daarnaast geeft de burgemeester aan dat als het milieutechnisch mogelijk is je moet kunnen bouwen naast een stortplaats. Bij twijfel moet er niet aan begonnen worden. De overheid kan niet accepteren dat burgers het risico lopen op schade in welke vorm dan ook. De verantwoordelijkheid ligt misschien bij de projectontwikkelaar, maar de maatschappelijke verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente. Bij het afgeven van de bouwvergunning zal beoordeeld moeten worden of de technische maatregelen zijn afgestemd op de meest zware verontreiniging.

De burgemeester ziet als grootste angst het idee dat er stank is, gas dat je ruikt, maar ook gas dat je niet ziet. Het is belangrijk na te denken over hoe je deze buitenkwaliteit gaat beheersen. Er moet uitgelegd worden wat hiertegen gedaan wordt. Het geven van maatschappelijke zekerheid staat voorop. Tenslotte zegt de burgemeester dat de gemeente altijd moet ingrijpen wanneer er gevaar is voor de volksgezondheid: omwonenden inlichten, kijken wat er aan de hand is en eventueel maatregelen treffen.

In de notitie over het congres “hergebruik van stortplaatsen” geeft de provincie Noord-Brabant aan op dit moment enigszins terughoudend te zijn met wonen op een stortplaats. Dit gezien de emoties die het wonen op stortplaatsen kan oproepen. Het is beter er rondom heen te bouwen of om andere minder intensief door mensen te gebruiken functies naar een oude stortplaats te verplaatsen zodat de achterblijvende ruimte voor woningbouw vrijkomt. Initiatiefnemers die het voornemen hebben op of naast een stortplaats woningbouw te realiseren moeten een hergebruiksplan opstellen dat door de provincie goedgekeurd moet worden. Het hergebruiksplan geeft de provincie inzicht in de verontreinigingssituatie, eventuele risico's, maatregelen om de risico's te beheersen, nazorgmaatregelen, financiën en organisatie. Ook dienen de initiatiefnemers in hun hergebruiksplan aandacht te schenken aan de psychosociale factoren die samenhangen met wonen op of tegen stortplaatsen.

De heer J. de Kruijf van de provincie Noord-Brabant geeft in het interview aan dat de provincie door de burgers als een onafhankelijke partij gezien wordt. De provincie heeft geen directe belangen en kan scherper dan de gemeente de problematiek overzien. Dit geeft bij de burgers vertrouwen.

Ontvangers

De ontvangers zijn degene die de boodschappen van de zender (initiatiefnemer(s) van de herontwikkeling voormalige stortplaats) ontvangen. Gerelateerd aan het onderzoeksonderwerp zijn de belangrijkste ontvangers de bewoners, omwonenden en (potentiële) toekomstige bewoners van het plangebied, in dit onderzoek gedefinieerd als de burgers. Uit de interviews blijkt dat de burgers weinig kennis hebben over stortplaatsen, mogelijke risico's en mogelijke maatregelen.

Door veel negatieve publiciteit in het verleden bestaat er een heel negatief beeld over stortplaatsen bij de burgers. In de beeldvorming zijn de ontwikkelingen van de afgelopen jaren, waarin veel onderzoek is gedaan met positieve resultaten, niet meegenomen. Stortplaatsen worden daarom nog steeds door burgers ten onrechte gezien als gevaarlijk en giftig. Op een stortplaats is weliswaar allerlei afval gestort en er ontstaat biogas maar onderzoek heeft aangetoond dat door natuurlijke processen veel afval wordt afgebroken. Het bestaande negatieve beeld bij burgers moet worden bijgesteld. Het voorkomen van illegale stortpraktijken in het verleden en het niet exact weten wat er in de Korenbocht ligt zorgt voor onzekerheid. Sommige geïnterviewden in het onderzoek van Royal Haskoning vinden het wenselijk dat de stortplaats volledig wordt afgegraven. De achterliggende gedachte is "weg is weg". Ook zijn er veel geïnterviewden die vinden dat er maatregelen en voorzieningen getroffen moeten worden die op dit moment tot de best bestaande techniek behoren. Uit het onderzoek blijkt dat de geïnterviewde burgers niet afwijzend staan tegenover de plannen. Deze houding is niet gestoeld op kennis.

Bij het onderzoek naar de psychische, sociale en communicatieve factoren door Royal Haskoning, is in samenwerking met Makelaardij Van de Water een mailing verstuurd aan een groep mensen die bij dit makelaarskantoor ingeschreven staan voor een koopwoning. Dit zouden in principe toekomstige bewoners van de Korenbocht kunnen zijn. De antwoordkaarten konden worden teruggestuurd naar de gemeente. Op de antwoordkaart konden de geadresseerden aangegeven of zij benaderd wilden worden voor een interview en tevens konden zij zich opgeven voor een discussieavond. Er zijn in totaal 100 brieven en antwoordkaarten verstuurd waarvan 12 antwoordkaarten retour gestuurd zijn. Hiervan gaven 8 mensen aan interesse te hebben in een interview en het bijwonen van de discussieavond, 4 mensen gaven aan alleen interesse te hebben in het bijwonen van de discussieavond. De heer M. Jaegers van de gemeente Oosterhout bevestigt in het interview dat het moeilijk is om in het voortraject de doelgroep van (*potentiële*) toekomstige bewoners goed in beeld te krijgen. Deze doelgroep komt in principe pas in beeld als het verkooptraject van de woningen wordt opgestart. Toch geeft hij aan dat het belangrijk is meer van deze groep te weten te komen en ze zo vroeg mogelijk in het proces te betrekken.

Door de huidige bewoners van het plangebied is een belangenvereniging opgericht (klankbordgroep Zwaaiikom) die zich primair richt op het beschermen van de eigen leefomgeving en zich dus eigenlijk verzet tegen de huidige ontwikkelingen. Volgens de gemeente Oosterhout heeft deze belangenvereniging niet direct bezwaren tegen het fenomeen "wonen naast een stortplaats". Volgens de heer M. Jaegers van de gemeente Oosterhout is er regelmatig overleg tussen de gemeente Oosterhout en deze klankbordgroep.

Boodschap

Uit de verschillende interviews in het kader van het onderzoek van Royal Haskoning met onder andere de gemeente Oosterhout, een huurder, de woningbouwstichting Oosterhout, een makelaar, Milieuvereniging Oosterhout, Meldpuntennetwerk Gezondheid en Milieu en een woningzoekende is informatie verkregen ten aanzien van de inhoud van de communicatie, de boodschap. Hierbij komen de onderstaande punten naar voren:

- De burgers hebben behoefte aan informatie die aangeeft wat er precies aan de hand is. Het is wenselijk dat er een antwoord gegeven kan worden op de onderstaande vragen:
 - Welk afval ligt er op de stortplaats?
 - Wat zijn de gevaren/risico's?
 - Wat wordt gedaan om risico's te minimaliseren, welke technische maatregelen worden genomen?
 - Wat moeten bewoners vermelden bij het doorverkopen van hun woning?
 - Welke garanties kunnen worden gegeven?
 - Wat kunnen mensen verwachten als er een verontreiniging buiten de stortplaats wordt geconstateerd?
- Alle informatie moet beschikbaar gesteld worden en daarnaast moeten de drempels om aan informatie te komen laag gehouden worden. Er mogen geen "konijnen uit de hoge hoed getoverd worden".
- De burgers moeten de beschikbare rapporten ter inzage kunnen krijgen. De mensen moeten ook de gelegenheid krijgen om informatie mee te nemen.
- Er moet duidelijkheid gegeven worden over juridische procedures, aansprakelijkheid en garanties.
- Indien noodzakelijk moet aan de bewoners duidelijk gemaakt worden of er gebruiksbeperkingen zijn. Bijvoorbeeld mogen bewoners in de tuin graven of mag er een waterput in de tuin geslagen worden?
- De gemeente moet periodiek de resultaten van de monitoring laten zien en deze gegevens consequent communiceren met de burgers. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door het publiceren van een samenvatting van de onderzoeksresultaten in plaatselijke weekbladen bij de gemeentelijke berichten.
- Bewoners hebben behoefte aan een eenvoudige uitleg over de technisch aspecten.

Geconcludeerd kan worden dat veel van de bovengenoemde punten betrekking hebben op de begrippen openheid, transparantie en duidelijkheid. Volgens de heer M. Jaegers van de gemeente Oosterhout zijn de meeste punten nog niet geoperationaliseerd omdat de toekomstige bewoners van de Korenbocht nog niet in beeld zijn. De meeste communicatie vindt plaats met de huidige bewoners die vertegenwoordigd worden door de klankbordgroep Zwaikom. De gemeente laat zich in het communicatietraject ondersteunen door een communicatieadviseur.

Medium

De geïnterviewde burgers hebben aangegeven graag geïnformeerd te worden in de vorm van nieuwsbrieven, bewonersbijeenkomsten en artikelen in de plaatselijke weekbladen.

Volgens M. Jaegers van de gemeente Oosterhout worden verschillende middelen gebruikt om een boodschap over te brengen naar de omwonenden en de huidige bewoners van het gebied. Periodiek zit de gemeente met de klankbordgroep ZwaaiKom aan tafel om de plannen te bespreken. Daarnaast wordt via de media met de burgers gecommuniceerd en is door de gemeente Oosterhout een discussieavond georganiseerd.

Op de internetpagina van de gemeente Oosterhout is weinig informatie te vinden over de ontwikkeling van de locatie Korenbocht. De gemeente Oosterhout communiceert dus niet of nauwelijks via dit medium.

Ruis

De gemeente ziet in huidige haalbaarheidsfase van het project de weerstand van de huidige bewoners van de Korenbocht als voornaamste bron van ruis. Deze bewoners vechten de huidige plannen aan omdat zij vinden dat de huidige leefomgeving aangetast wordt. Daarnaast wordt ook in de plaatselijke media wel eens negatief geschreven over het project de ZwaaiKom. Er is nog geen directe aandacht voor de locatie Korenbocht waar de voormalige stortplaats is gelegen.

Tenslotte kan een bron van ruis het kennisniveau bij de burgers zijn. Uit het onderzoek van de gemeente is duidelijk geworden dat de burgers een kennisachterstand hebben. Conclusie is dat (potentiële) toekomstige bewoners van de Korenbocht voldoende kennis moeten hebben om een gefundeerde keuze te maken. Ze moeten zich bewust zijn van de mogelijke risico's en op de hoogte zijn van de te treffen maatregelen. Dan laten ze zich ook minder snel beïnvloeden door negatieve berichtgeving.

Feedback

Het onderzoek naar de psychische, sociale en communicatieve factoren door Royal Haskoning heeft feedback van de geïnterviewden opgeleverd. Uit deze feedback kan nuttige informatie verkregen worden. Ten aanzien van de feedback van de onderzoeksdoelgroep van burgers kan het volgende waargenomen worden:

- *Gezondheid:* De mate waarin angst voor gezondheidsrisico's zich voordoet varieert. Als er kinderen in het spel zijn dan gaan angst en onzekerheid toch duidelijk een overheersende rol spelen. De burgers die aangaven zich geen zorgen te maken over gezondheid, vertrouwen op de metingen die verricht worden. Als regelmatig gemonitord wordt en de metingen zijn goed, gelooft men geen gezondheidsklachten te krijgen. Uit de interviews blijkt dat burgers slecht geïnformeerd zijn over stortplaatsen. Zij hebben geen idee wat de gevolgen voor de gezondheid

- kunnen zijn als niet de juiste maatregelen worden getroffen. Enerzijds bestaat het beeld van stortplaatsen als gifbelt, anderzijds denkt men dat het voor de gezondheid geen kwaad kan.
- *Milieu(hygiënisch)*: Burgers wensen inzicht te krijgen in de technische rapporten. Het moet mogelijk zijn om de rapporten door een onafhankelijke deskundige te laten beoordelen. De burgers willen dat de best bestaande technieken worden toegepast, afgestemd op de meest zware verontreiniging die men vermoedt.
 - *Financieel/economisch en juridische aansprakelijkheid*: De burgers vinden garanties in het koopcontract of in een convenant zeer belangrijk. Er is veel angst voor een financiële strop. Burgers zijn bang dat ze hun huis niet meer kunnen verkopen of alleen met een groot financieel verlies. Burgers vinden dat er gegarandeerd moet worden dat de afichting van de stortplaats veilig is en dat de verontreiniging zich niet kan verspreiden. Ook willen zij weten welke stoffen gestort zijn. Op deze vragen kan niet alleen bodemonderzoek maar ook historisch onderzoek antwoord geven.
- Zowel de heer M. Jaegers van de gemeente Oosterhout als de heer J. de Kruijf van de Provincie Noord-Brabant geven in het interview aan dat het afgeven van financiële garanties aan burgers juist zou doen vermoeden dat er risico's genomen zijn of worden terwijl dit niet het geval is. Zij geven aan dat het nemen van risico's onverantwoord is zodra de gezondheid van burgers een rol speelt.
- *Sociale omgeving*: De invloed van familie en vrienden in de sociale omgeving lijkt nauwelijks een rol te spelen in de besluitvorming voor het wel of niet wonen tegen een stortplaats. Senioren blijken zich nauwelijks druk te maken. Burgers met kinderen zijn veel bezorgder. De meeste geïnterviewden gaven aan een zekere mate van vertrouwen te hebben in de gemeente.
 - *Imago stortplaatsen*: Er bestaat een heel negatief beeld over stortplaatsen. Stortplaatsen worden nog steeds gezien als gevaarlijk en giftig. Het voorkomen van illegale stortpraktijken in het verleden en het niet exact weten wat er ligt zorgt voor onzekerheid. Historisch onderzoek kan meer zekerheid geven.
 - *Inrichting van de stortplaats/woonwijk*: Met alle aandacht voor de stortplaats mogen andere factoren die mensen hun woonplezier kunnen ontnemen niet worden vergeten (bijvoorbeeld geluidsoverlast). De geïnterviewden vinden het belangrijk dat er een heterogene wijk wordt gebouwd waarin verschillende leeftijdsklassen, diverse prijsklassen en koop- en huurwoningen worden gebouwd.

De heer M. Jaegers van de gemeente Oosterhout geeft aan dat de burgers duidelijk gemaakt moet worden waarop de burgers wel en geen invloed kunnen uitoefenen in het besluitvormingsproces. Er is bijvoorbeeld geen discussie meer mogelijk of er in het plangebied de Korenbocht woningen komen. Hij geeft aan dat dit besluit reeds door de gemeente is genomen. Ook is er geen discussie meer mogelijk over wat er met het stort gaat gebeuren. Burgers hebben wel invloed op de invulling van de nazorg van de stortplaats. Dus bijvoorbeeld hoe vaak per jaar gemonitord moet worden.

Ook hebben de burgers verzocht meer historisch onderzoek te doen zodat duidelijk wordt wat er in het stort aanwezig is. De gemeente Oosterhout heeft invulling gegeven aan deze feedback van de burgers door de stortplaats beter te onderzoeken zodat er geen sprake meer is van een zogenaamde “black-box”.

Openheid

Eén van de vier kernelementen van het procesontwerp is *openheid* (paragraaf 2.4.4). Binnen het besluitvormingsproces staan overleg en onderhandeling centraal. Het procesmanagement moet zich kenmerken door openheid zodat alle partijen er zeker van kunnen zijn dat zij in het proces een eerlijke kans hebben om de besluitvorming te beïnvloeden. Er is dan sprake van een open-planproces, waarin de burgers nadrukkelijk betrokken worden. Plannen worden eerst ter toetsing aan hen voorgelegd, waarbij deze plannen nogal eens worden bijgesteld. Daarna komt het pas tot besluitvorming.

In het kader van dit onderzoek is de vraagstelling of binnen de casus “herontwikkeling voormalige stortplaats de Korenbocht te Oosterhout” sprake is van openheid. De heer M. Jaegers van de gemeente Oosterhout beantwoordde deze vraag bevestigend. De gemeente streeft er naar alle beschikbare informatie naar buiten te brengen zodat achteraf geen “konijnen uit de hoge hoed getoverd worden”. De gemeente wil voorkomen dat bij (potentiële) toekomstige bewoners het idee wordt gewekt dat de gemeente informatie achterhoudt of niet de volledige waarheid zegt. Daarnaast wordt door hem aangegeven dat openheid een voorwaarde is om überhaupt op een locatie met een voormalige stortplaats woningbouw te realiseren.

Afgevraagd kan worden of de burgers, naast dat ze voldoende informatie van de gemeente ontvangen, ook de uiteindelijke besluitvorming hebben kunnen beïnvloeden. De reactie van de burgers heeft er zeker toe geresulteerd dat de gemeente Oosterhout de stortplaats nog beter onderzocht heeft maar de burgers hebben geen dan wel beperkt invloed kunnen uitoefenen op wat er uiteindelijk met de stortplaats gedaan wordt.

Het houden van een discussieavond³ door de gemeente Oosterhout op 16 oktober 2002 met diverse actoren, om zodoende meer inzicht te krijgen in de beleving van relevante actoren en hun houding en emoties rond de Korenbocht, zou in eerste instantie aanleiding zijn te concluderen dat de gemeente Oosterhout open staat voor de mening van onder andere de burgers en dus ook actief onderzoek wilt doen om deze mening goed in beeld te krijgen. Een kritische kanttekening hierbij is of het onderzoek ook uitgevoerd zou zijn als het onderzoek niet (grotendeels) gesubsidieerd zou zijn. Afgevraagd kan worden of de gemeente Oosterhout dan ook het initiatief genomen zou hebben om het onderzoek uit te voeren en een discussieavond te houden. De

³ De discussieavond was een onderdeel van het onderzoek van Royal Haskoning in opdracht van de gemeente Oosterhout naar de psychische, sociale en communicatieve factoren rond het pilotproject de Korenbocht.

kanttekening is gemaakt omdat inmiddels tweeënhalp jaar na het opstellen van het onderzoeksrapport nog niet concreet zichtbaar is dat er iets met de conclusies uit het onderzoeksrapport is gedaan. In het onderzoeksrapport wordt immers aangegeven dat het veel communicatie-inspanning van de gemeente Oosterhout zal vergen om de aanwezige kennis bij de burgers op een acceptabel niveau te krijgen. Om de achterstand in te lopen is structurele en systematische communicatie door de gemeente nodig. De heer M. Jaegers geeft aan dat er momenteel nog weinig acties zijn uitgevoerd omdat de toekomstige bewoners nog niet in beeld zijn. Een communicatieplan en bijbehorende planning zijn ook nog niet beschikbaar. De verwachting is dat het verbeteren van het kennisniveau van de burgers door de ontwikkelende partijen zal moeten worden opgepakt zodra met de verkoop van de woningen wordt gestart en de doelgroep van (potentiële) toekomstige bewoners in beeld komt. De gemeente Oosterhout had misschien al meer initiatieven moeten nemen om vroegtijdig het kennisniveau bij de burgers te verbeteren voordat pas laat in het ontwikkelingsproces de (potentiële) toekomstige bewoners in beeld komen.

3.2 Casus herontwikkeling Oostergasfabriek/Polderweggebied te Amsterdam

3.2.1 Inleiding

Het Polderweggebied is het terrein van de voormalige Oostergasfabriek. Ten tijde van de bouw van de Oostergasfabriek lag het gebied net buiten de toenmalige stadsrand van Amsterdam. Dit gebied werd begrensd door een belangrijke weg-, water- en spoorwegverbinding. Een belangrijk deel van de gastoevoer in Amsterdam werd door deze gasfabriek verzorgd. In 1885 werd de Oostergasfabriek in bedrijf genomen. Omdat er regelmatig storingen in de gasproductie optraden nam in 1898 de gemeente Amsterdam de Oostergasfabriek over van het Engelse bedrijf NV Imperial Continental Gas Association.

Vanwege de kolenschaarste werd in 1917 de verlichting geëlektrificeerd. In 1922 werd, als reactie op de verminderde gasafname de koolgasproductie in de Oostergasfabriek gestaakt. In 1924 vond een herbestemming van de bedrijfsgebouwen op het Oostergasfabriekterrein plaats.

In 1997 is er door het stadsdeel een projectgroep opgericht om in kaart te brengen hoe het Polderweggebied zich de komende jaren kan ontwikkelen. De plannen zijn uitgewerkt tot een Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE)⁴. Dit SPvE is tot stand gekomen door afstemming met de buurt (klankbordgroepen, informatie- en inspraakavonden). In januari 2002 is het SPvE door de stadsdeelraad goedgekeurd.

Het Polderweggebied wordt zowel gesaneerd als herontwikkeld. Dit zijn ingewikkelde processen die goed op elkaar afgestemd moeten worden. Communicatie is een belangrijk instrument voor een goede voorbereiding en uitvoering van de aanpak van het gebied. Door consensus, draagvlak en vertrouwen te realiseren en te behouden tussen alle partijen.

3.2.2 Locatie omschrijving

Het Oostergasfabriek/Polderweggebied omvat het gebied tussen de spoorlijnen Amsterdam Almere/Amersfoort en Amsterdam/Utrecht, de Linnaeusstraat aan de westzijde en de ringvaart aan de zuidzijde. De Polderweg vormt de noordelijke begrenzing van het gebied. De locatie heeft een omvang van ruim 9 hectare en ligt ten zuiden van het Muiderpoortstation in het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer van Amsterdam. De afbeeldingen 9 en 10 verduidelijken de situatie.

⁴ In het algemeen geeft een SPvE het kader voor de ontwikkeling van een bepaald gebied: welke functies komen waar, hoe groot en hoog worden de bouwblokken, hoe loopt het verkeer en hoe wordt de openbare ruimte ingericht. In het SPvE zijn de bijzondere kansen en mogelijkheden van het Polderweggebied vastgelegd. Het SPvE wordt daarna uitgewerkt tot een Stedenbouwkundig Plan (SP). Hierbij wordt het kader gedetailleerder ingevuld.



Afbeelding 9. Luchtfoto plangebied

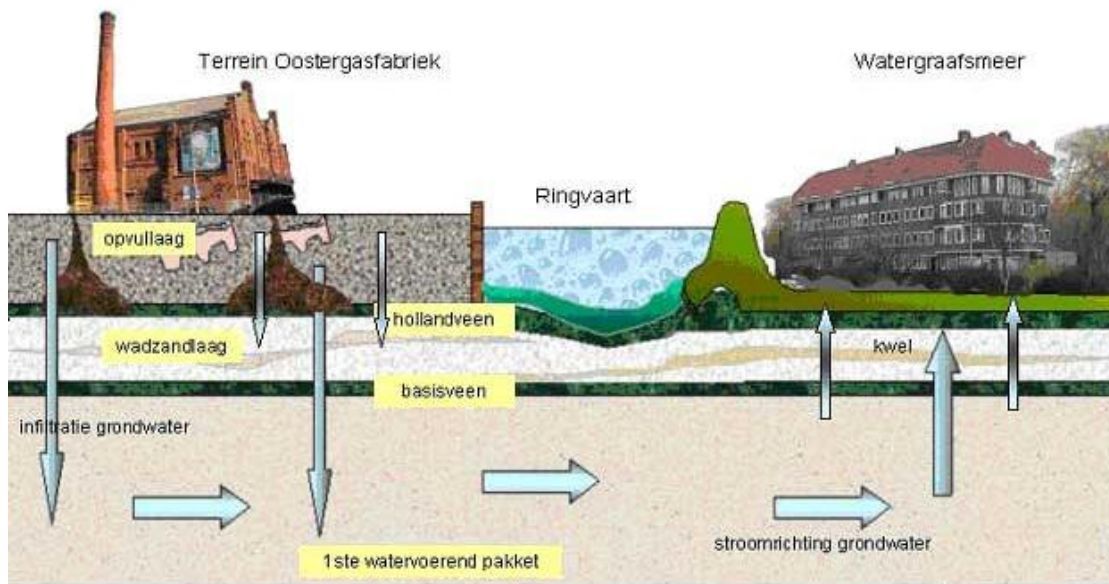


Afbeelding 10. Afbakening plangebied

Het Polderweggebied zal worden ontwikkeld tot een hoogwaardig stedelijk woon- en werkgebied. Het stedenbouwkundig plan van het Polderweggebied bestaat uit een mix tussen oude en nieuwe gebouwen, een gemengd programma van wonen, werken, winkelen, voorzieningen, cultuur en sport. Bij de uitwerking is rekening gehouden met de bijzondere sfeer en het industriële karakter van het Polderweggebied. Verspreid over het gebied komen circa 600 nieuwe woningen.

De bodem en het grondwater in het Polderweggebied zijn op verschillende plaatsen sterk verontreinigd. De verontreinigingen zijn deels terug te voeren op de gasproductie (PAK's, aromaten, en cyanide) en de activiteiten van de bedrijven die later op de locatie kwamen (minerale olie). Ook is op de locatie thorium (een licht radioactief materiaal) en asbest aangetroffen. Daarnaast bedreigt de grondwaterverontreiniging de zuidelijk gelegen wijk Watergraafsmeer. Sanering van de bodem en het grondwater zijn dus noodzakelijk om de herontwikkeling van het Polderweggebied mogelijk te maken.

In de onderstaande afbeelding wordt de bedreiging door de bodem- en grondwaterverontreiniging gevisualiseerd.



Afbeelding 11. Bedreiging bodem- en grondwaterverontreiniging

3.2.3 Projectplanning

Het project bevindt zich in het begin van de realisatiefase. Eind 2004 zijn de eerste uitvoeringswerkzaamheden (slopen en saneren) in het kader van de herontwikkeling van het Polderweggebied gestart. Doelstelling is het gebied in 2009 op te leveren.

3.2.4 Uitwerking analytisch model

In deze paragraaf wordt voor de betreffende casus "Herontwikkeling Oostergasfabriek/Polderweggebied te Amsterdam" een aantal elementen uit het analytisch model (afbeelding 7) nader ingevuld en toegelicht. Hiervoor zijn een aantal informatiebronnen gebruikt:

- interview met mevrouw J. Pieters (communicatieadviseur Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer) en mevrouw V. van Straaten (medewerkster ProjectManagement Bureau gemeente Amsterdam) op 1 april 2005;
- communicatieplan voor de sanering en herontwikkeling van het Polderweggebied, opgesteld door het Projectbureau Bodem en Projectbureau Polderweg, versie 28 juli 2003;
- nieuwsbrieven "Polderweg Nieuws";
- document promotiecampagne Polderweggebied en Linnaeustraat/Middenweg en omgeving, opgesteld door Stadsdeel Oost/watergraafsmeer, 10 november 2003.

Zender – initiatiefnemer(s)

De sanering en de herontwikkeling van het Polderweggebied zijn nauw met elkaar verweven. De Projectbureaus Bodem en Polderweggebied begeleiden en verzorgen de aanpak van de bodemsanering en herontwikkeling. De algemene doelstelling van de projectbureaus Bodem en Polderweggebied is om de sanering en de herontwikkeling zo soepel mogelijk te laten verlopen. Het Projectbureau Bodem valt onder de projectwethouder van de Centrale Stad en het Projectbureau Herontwikkeling valt onder de portefeuillehouder van het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer.

In het communicatieplan staat beschreven dat als communicatiestrategie is gekozen voor een geïntegreerde communicatieaanpak van de bodemsanering én de herontwikkeling. Er wordt vanuit de projectbureaus vanuit één geheel en vanuit één punt gecommuniceerd naar de diverse actoren. Hierdoor wordt één beeld naar buiten gebracht en zijn de projectbureaus als één geheel aanspreekbaar. Beide projectbureaus hebben een communicatieadviseur in dienst. Uit de opgestelde persberichten, nieuws- en bewonersbrieven valt op te maken dat de communicatie niet vanuit één punt gebeurt. De communicatie vindt plaats of namens het Projectbureau Bodem of namens het Projectbureau Herontwikkeling. De inschatting is dat het voor burgers wel eens verwarrend kan zijn bij welk van de twee projectbureaus met vragen aangeklopt moet worden. Eenvoudiger en minder verwarrend zou het geweest zijn als alle communicatie daadwerkelijk via één kanaal zou lopen.

De herontwikkeling vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het stadsdeel en in samenwerking met de toekomstige ontwikkelende partijen (OCP: Ontwikkelcombinatie Polderweggebied: een combinatie van de volgende marktpartijen: Ymere (voorheen Woningbedrijf Amsterdam), Het Oosten Kristal (het ontwikkelbedrijf van woningbouwcorporatie Het Oosten en de ontwikkelaar Kristal) en Bouwfonds Ontwikkeling). Overleg met de ontwikkelende partijen vindt plaats in het zogenaamde Polderatelier. Voor de inhoudelijke sturing van het project en voor de bevordering van de besluitvorming is een Stuurgroep opgericht. In deze Stuurgroep hebben zitting het verantwoordelijk lid van het Dagelijks Bestuur van het stadsdeel en de bestuurders van de ontwikkelende partijen. Voor de communicatie is een aparte werkgroep opgericht.

Ontvangers

Volgens het communicatieplan zijn meeste communicatieactiviteiten (zowel met betrekking tot bodemsanering als herontwikkeling) gericht op de externe doelgroepen. Deze doelgroepen zijn:

- bewoners, gebruikers en belanghebbenden in en om het Polderweggebied;
- belanghebbende organisaties;
- de overheid;
- de pers;
- secundaire groepen (bijvoorbeeld milieuorganisaties, vakbladen, andere gemeenten).

Verwijzend naar de probleemstelling van dit onderzoek en de definiëring van de doelgroep van burgers: te weten de bewoners, omwonenden en (potentiële) toekomstige bewoners van de herontwikkelingslocatie valt op dat de (potentiële) toekomstige bewoners niet expliciet in het communicatieplan genoemd worden. Echter in het document "*promotiecampagne Polderweggebied en Linnaeustraat/Middenweg en omgeving*" worden de toekomstige bewoners wel genoemd maar dan als doelgroep van de *promotiecampagne* om het gebied onder de aandacht te brengen. Via de promotie moeten de (potentiële) toekomstige bewoners gestimuleerd worden om zich in het gebied te vestigen. De conclusie is dat (potentiële) toekomstige bewoners pas laat in het herontwikkelingsproces in beeld komen omdat deze doelgroep door de initiatiefnemers vooral gezien wordt als promotie- c.q. marketingdoelgroep zodra er iets concreets valt te zien of te verkopen en niet als duidelijk herkenbare communicatiedoelgroep in het begin van het herontwikkelingsproces. Hierbij gaat het om een heel ander soort communicatie: om overleg tussen partijen over een visie en planontwikkeling, en om bestuurlijke, politieke en bedrijfsmatige besluitvorming.

De Projectbureaus Bodem en Polderweggebied vinden het belangrijk dat bewoners meedenken over de plannen. Ze nodigen daarom bewoners uit om deel te nemen aan de werkgroepen.

De bewoners van de noordelijk gelegen woonwijk Tuinwijk hebben een klankbordgroep opgericht. Deze klankbordgroep richt zich voornamelijk op de overlast van de uitvoeringsactiviteiten. De bewoners van de zuidelijk gelegen woonwijk Watergraafsmeer tonen relatief gezien weinig betrokkenheid. De betrokkenheid richtte zich bij het opstellen van Stedenbouwkundig Plan voornamelijk op het aspect van bouwhoogten. Enigszins vreemd is dat bewoners van de woonwijk Watergraafsmeer geen "bedreiging" voelen van de grondwaterverontreiniging die in zuidelijke richting afstroomt (zie afbeelding 11). Schijnbaar kan geconcludeerd worden dat de bodemverontreiniging geen directe bron van zorgen vormt.

De klankbordgroep sanering, waarin ook burgers zitting hebben, wordt in een vroeg stadium bij de uitwerking van de saneringsplannen betrokken. Om de ontbrekende deskundigheid van de burgers aan te vullen is een onafhankelijke milieuadviseur aan de klankbordgroep toegevoegd.

Het Projectbureau Bodem heeft de Beschermgroep Omgeving opgericht. Deze beschermgroep dient als wakend oog tijdens de uitvoering van de sanering, om er mede op toe te zien dat de veiligheid voor de volksgezondheid tijdens de werkzaamheden gewaarborgd blijft. In de beschermgroep zitten naast deskundigen, ook vertegenwoordigers van de bewoners en het Projectbureau Bodem. De communicatieadviseur van het Projectbureau Bodem neemt ook zitting in deze beschermgroep.

Ook bij de uitwerking van de plannen van de herontwikkeling is een klankbordgroep actief. Vanuit het projectbureau Polderweggebied wordt de burgers geadviseerd/gevraagd zich aan te melden voor deze klankbordgroep.

Boodschap

In het communicatieplan staat beschreven dat de algemene doelstelling van de projectbureaus Bodem en Polderweggebied is om de sanering en de herontwikkeling in het Polderweggebied zo goed mogelijk te laten verlopen. De communicatie-inspanningen moeten bijdragen aan het realiseren van deze doelstelling.

In het communicatieplan zijn een aantal kernboodschappen geformuleerd. Betrekking hebbend op de doelgroep van de burgers zijn de onderstaande kernboodschappen geformuleerd:

- bewoners, gebruikers en belanghebbenden worden bij de aanpak van het Polderweggebied betrokken;
- er wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met het beperken van de overlast voor de bewoners, gebruikers en belanghebbenden;
- de belangen, zienswijze en kennis van bewoners, gebruikers en belanghebbenden zijn belangrijk;
- bewoners, gebruikers en belanghebbenden worden als ervaringsdeskundigen betrokken bij de plannen;
- er wordt hard gewerkt aan een nieuw en mooi stadshart.

Onderzocht is in hoeverre bovengenoemde kernboodschappen terug te vinden zijn in de nieuwsbrieven "Polderweg Nieuws". Hiermee kan aangetoond worden of het communicatieplan in de praktijk toegepast wordt of dat het een document is dat snel in de kast verdwijnt en weinig mee gedaan wordt.

- In de nieuwsbrieven komt duidelijk naar voren dat de projectbureaus Bodem en Polderweggebied bewoners vragen mee te denken over het toekomstige Polderweggebied. De bewoners wordt bijvoorbeeld gevraagd deel te nemen aan de werkgroep Groen, waarin de bewoners kunnen meedenken over de inrichting van de openbare ruimte en over het groen dat in het gebied zal worden opgenomen.
- In de nieuwsbrieven staat beschreven dat bij het uitvoeren van de sloop- en saneringswerkzaamheden de overlast zoveel mogelijk wordt beperkt. Door bijvoorbeeld in de koudere perioden van het jaar te saneren zal de geur zich minder verspreiden.

- Bij het opstellen van het BLV-plan⁵ is een informatieavond georganiseerd om bewoners en ondernemers in en om het Polderweggebied te informeren over de werkzaamheden en de consequenties daarvan. Het BLV-plan is tijdens een bijeenkomst van de beheergroep Tuinwijk (noordelijk gelegen woonwijk) toegelicht en daarnaast is het plan ook aan de orde geweest in de klankbordgroep Polderweggebied en op een georganiseerde informatieavond. Tevens zijn er individuele gesprekken gevoerd met alle betrokken ondernemers zodat zij goed weten wat de consequenties zijn van de werkzaamheden voor hun bedrijfsvoering. In de nieuwsbrieven wordt duidelijk beschreven dat met betrekking tot het voorbeeld van het opstellen van het BLV-plan rekening is gehouden met de belangen, zienswijzen en kennis van de bewoners, gebruikers en belanghebbenden. Ervaringsdeskundigheid van de burgers speelt hierbij een belangrijke rol.
- De kernboodschap dat hard gewerkt wordt aan een nieuw en mooi stadshart wordt veelvuldig in de nieuwsbrieven naar voren gebracht. Bijvoorbeeld bij de beschrijving van het stedenbouwkundig plan staat dat de kerndoelstelling het realiseren van een levendig Polderweggebied is. Een plek om gezellig te winkelen of te sporten, waar muziek- en dansvoorstellingen bezocht kunnen worden en waar men prettig woont en werkt.

Conclusie is dat de kernboodschappen uit het communicatieplan veelvuldig in de nieuwsbrieven terugkomen en daarnaast ook daadwerkelijk door de projectbureaus Bodem en Polderweggebied ingevuld worden. De intenties c.q. acties, volgend uit de kernboodschappen, worden waargemaakt. Het blijft niet alleen bij beloftes.

In het document “promotiecampagne Polderweggebied en Linnaeustraat/Middenweg en omgeving” staat beschreven dat via promotie een nieuw en aantrekkelijk imago van het gebied wordt neergezet. Potentiële ondernemers worden gestimuleerd zich in het gebied te vestigen, investeerders worden over de streep getrokken om in het gebied investeringen te doen en consumenten worden er toe bewogen om in het Polderweggebied inkopen te doen. Kortom het gaat om informeren, profileren (imago) en overtuigen.

Medium

In het communicatieplan wordt een overzicht gegeven van de te gebruiken communicatiemiddelen. De middelen die benoemd worden zijn:

- *bewonersbrieven*: Een bewonersbrief wordt gebruikt bij het overbrengen van informatie die veelal voor een specifieke groep van burgers geldt. Bijvoorbeeld informatie die relevant is voor burgers die in een bepaald gebied wonen of informatie die betrekking heeft op de ondernemers. Vanuit de projectbureaus Bodem en Polderweggebied wordt regelmatig middels bewonersbrieven gecommuniceerd. Voorbeelden zijn het uitnodigen voor informatieavonden en het informeren over werkzaamheden die overlast voor de buurt kunnen veroorzaken.

⁵ BLV-plan: In dit plan wordt beschreven hoe tijdens de werkzaamheden in het Polderweggebied rekening gehouden wordt met de Bereikbaarheid, Leefbaarheid en Veiligheid in en om de buurt.

- *informatie- en inspraakavonden*: Gedurende het verloop van het project zijn er al meerdere informatie- en inspraakavonden geweest. Vaak worden de avonden goed bezocht (meer dan 100 aanwezigen). Volgens de geïnterviewden is de algemene indruk over de avonden positief. Door de geïnterviewden worden een aantal aandachtspunten aangegeven die in het kader van informatie- en inspraakavonden belangrijk zijn:
 - de bezoekers moeten vooraf duidelijk geïnformeerd worden waarvoor ze komen;
 - vooraf moet duidelijk zijn wat wel en wat niet verteld gaat worden;
 - er moeten goede sprekers en voorzitter zijn;
 - bij het overbrengen van een boodschap moeten de positieve aspecten benoemd worden.

Bij de beschrijving van de elementen van het communicatiemodel (paragraaf 2.3.2) is aangegeven dat er nadelen voortkomen uit aan het organiseren van bijeenkomsten (L.R. Pol en C.E. Swankhuisen, 2004, pp. 24-26). Dit is gebaseerd op de in de sociale psychologie bestudeerde groepsprocessen. In tegenstelling tot de literatuur geven de geïnterviewden aan dat het je bij (grote) binnenstedelijke (her)ontwikkelingsprojecten niet ontkomt aan het feit dat informatie- en inspraakavonden georganiseerd moeten worden. Deze avonden zijn zeer geschikt om onderwerpen te bespreken die om veel uitleg vragen en waar veel vragen gesteld kunnen worden. Het ontlopen van de discussie heeft geen zin omdat er anders via andere wegen informatie gezocht wordt en de discussie gevoerd wordt. Het geven van informatie- en inspraakavonden geeft ook aan dat er open en transparant gecommuniceerd wordt.

- *Nieuwsbrief*: Tot en met februari 2005 zijn door de projectbureaus Bodem en Polderweggebied in totaal 17 nummers van het Polderweg Nieuws uitgebracht. De nieuwsbrief met een herkenbare lay-out verschijnt regelmatig om de paar maanden.



Afbeelding 11. Nieuwsbrief: Polderweg Nieuws

- De nieuwsbrief wordt als een zeer geschikt medium gezien om de burgers op de hoogte te houden van de ontwikkelingen rondom de sanering en de herontwikkeling. In de nieuwsbrief worden ook bepaalde onderwerpen dieper belicht. In een nieuwsbrief wordt bijvoorbeeld de historie van de Oostergasfabriek nader toegelicht. De geïnterviewden geven aan dat er plannen zijn om een enquête te houden om inzichtelijk te maken of de nieuwsbrief veel gelezen wordt.
- *Klankbordgroepen*: Het overleg met klankbordgroepen wordt door de geïnterviewden als een zeer effectief communicatiemiddel/-medium gezien. Er kan direct met de burgers gecommuniceerd worden en er wordt feedback gekregen op de plannen. Met betrekking tot de sanering en de herontwikkeling zijn meerdere klankbordgroepen actief.
 - *Internet*: Zowel het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer als de dienst Milieu en Bouwtoezicht hebben een eigen website met een link naar projectinformatie. Het zwaartepunt van de informatievoorziening ligt bij de internetpagina van het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer (www.oost-watergraafsmeer.nl). Op deze internetpagina is veel informatie over het project te vinden (plannen, nieuws, documenten, veel gestelde vragen, contactgegevens, etc.). Op de internetpagina van de ontwikkelingspartner Ymere wordt onder de link “Stedelijke Vernieuwing” het project Polderweggebied nader toegelicht. Voor meer informatie wordt doorverwezen naar projectbureaus Bodem en Polderweggebied. De ontwikkelingspartner communiceert dus niet via zijn eigen kanalen. Ook deze afspraak draagt bij aan het aanbrengen van structuur in de communicatie-inspanningen.
 - *Persberichten*: Doelstelling is dat de projectbureaus een pro-actief persbeleid voeren. Dus ook als er negatieve ontwikkelingen zijn zal de pers benaderd worden. Het persbericht kan als communicatiemiddel gebruikt worden rondom belangrijke momenten ten aanzien van de bodemsanering en herontwikkeling. Met het persbericht wordt in een keer een groot publiek bereikt. Op de internetpagina van het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer staan slechts drie persberichten. De conclusie lijkt zeer reëel dat dit aantal niet volledig is. De persberichten hebben betrekking op het stedenbouwkundig plan (het aangeven van de inspraakmogelijk en het vaststellen hiervan) en de bodemsanering (opdrachtverlening).

De geïnterviewden geven aan dat ze van de bovengenoemde communicatiemiddelen de onderstaande het meest effectief vinden:

- informatieavonden;
- bewoners-/nieuwsbrief;
- klankbordgroep.

Ruis

De geïnterviewden geven aan dat de voornaamste bron van ruis voortkomt uit de interne communicatie. De interne communicatie is gestructureerd rond de projectorganisaties van de dienst Milieu en Bouwtoezicht Amsterdam en het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer en de daarbij

behorende overlegstructuren. Tijdens het proces blijkt dat er soms onvoldoende afstemming is betreffende de communicatie-inspanningen. Bijvoorbeeld wie reageert als de pers belt. De geïnterviewden geven aan dat dit niet altijd even vlekkeloos verloopt.

De pers kan ook ruis veroorzaken doordat ze alert zijn op negatieve berichtgeving. Deze vorm van ruis wordt bestreden door het uitgeven van persberichten en door de media bij het project te betrekken. Dit kan gebeuren door de media in kleine groepjes uit te nodigen voor het geven van informatie. Volgens de geïnterviewden is dit al regelmatig gebeurd en blijkt het goed te werken.

Feedback

Een belangrijke bron van feedback komt van de klankbordgroepen. Uit de verschillende uitgaven van de nieuwsbrief "Polderweg Nieuws" blijkt dat bij de totstandkoming van het stedenbouwkundig plan en het saneringsplan intensief met de verschillende klankbordgroepen gediscussieerd is. Met deze inbreng is uiteindelijk ook zoveel mogelijk rekening gehouden bij het definitief maken van de plannen.

De feedback vanuit de burgers heeft op dit moment bijna geen relatie meer met de inhoud maar focust zich steeds meer op het proces zelf. Een voorbeeld hierbij is dat er geklaagd wordt als informatie over uitvoeringswerkzaamheden te laat bij de burgers terecht komt. De burgers hebben dan geen inhoudelijk bezwaar maar attenderen de projectorganisatie erop dat de informatie te laat komt. Er wordt naar gestreefd om minimaal 2 weken voor de aanvang van de werkzaamheden informatie aan de burgers te verstrekken.

Door de Projectbureaus wordt ook een klachtenregistratie bijgehouden. De geïnterviewden vinden het belangrijk dat de klachten serieus genomen worden en dat er ook iets mee gedaan wordt.

Openheid

De gedachte is dat de steun van burgers noodzakelijk is voor de realisering van de herontwikkeling van het Polderweggebied en dus betrokken moeten worden bij het proces. Het belang om burgers bij het proces te betrekken heeft ten eerste te maken met het feit dat burgers over een blokkademacht beschikken en ten tweede kunnen zij een rol spelen in de verrijking van de besluitvorming. Burgers kunnen dus de besluitvorming beïnvloeden. Conclusie is dus dat het belangrijk is dat burgers zo vroeg mogelijk in het besluitvormingsproces betrokken moeten worden omdat dan de belangrijkste beslissingen nog genomen moeten worden. Hoe verder het proces gevorderd is des te beperkter worden de beïnvloedingsmogelijkheden op de besluitvorming.

Uit de beschikbare informatie is op te maken dat de burgers op verschillende manieren betrokken worden bij het besluitvormingsproces. Via de verschillende klankbordgroepen, informatie- en inspraakavonden hebben de burgers de mogelijkheid om een reactie te geven op de

gepresenteerde plannen. Het stedenbouwkundig plan is uiteindelijk goedgekeurd na een inspraakronde met de buurt. Conclusie is dat adviezen, suggesties en opmerkingen van de burgers zoveel mogelijk worden meegenomen in de planvorming.

Ook bij de uitvoeringswerkzaamheden wordt zoveel mogelijk met de burgers rekening gehouden. Bij het graven en intrillen van de damwanden is rekening gehouden met het nabijgelegen Montessori College. Pas na de examens in mei en juni heeft het intrillen van de damwanden plaatsgevonden.

Onderzocht is in hoeverre uit de beschikbare informatie valt op te maken of het procesmanagement zich kenmerkt door openheid. De onderstaande gegevens geven aanleiding te concluderen dat er sprake is van openheid:

- De leden van de klankbordgroep sanering vonden het nodig om de plannen die zij onder ogen kregen door een *onafhankelijke deskundige* te laten beoordelen. Vanuit de werkgroep Leefmilieu en Ruimtelijke Ordening van wijkopbouworgaan Oost/Watergraafsmeer is een externe deskundige ingehuurd om de sanering en de milieuontwikkeling van het gebied in de gaten te houden. Alle plannen worden in openheid aan de deskundige ter beschikking gesteld. Dat wekt vertrouwen en kan het ontstaan van misverstanden voorkomen.
- Het stadsdeel hecht veel waarde aan de bescherming van de volksgezondheid. De maatregelen die genomen worden dienen zo goed mogelijk afgestemd te worden met bewoners, ondernemers en gebruikers in en om het gebied. Projectbureau Bodem heeft daarom de Beschermgroep Omgeving opgericht. Deze beschermgroep dient als wakend oog tijdens de uitvoering van de sanering en ziet er op toe dat de veiligheid voor de gezondheid tijdens de werkzaamheden gewaarborgd blijft. In de beschermgroep zitten onder andere bewoners, een milieuadviseur, leden van het Projectbureau Bodem, een vertegenwoordiger van de aannemer en GG & GD. Het procesmanagement wil met de oprichting van de Beschermgroep Omgeving laten zien dat het ontwikkelingsproces open en transparant functioneert.
- Het stedenbouwkundig plan is in afstemming met de buurt via klankbordgroepen, informatie- en inspraakavonden tot stand gekomen. Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken.
- De GG & GD meet tijdens de saneringswerkzaamheden of er verhogingen van verontreinigde stoffen in de buitenlucht waargenomen worden. Deze metingen worden naast de metingen van de aannemer gelegd. De GG & GD beoordeelt de meetgegevens en geeft het juiste advies om de volksgezondheid te waarborgen. De GG & GD houdt toezicht op het project namens de Dienst Milieu en Bouwtoezicht.

De geïnterviewden geven aan dat de burgers niet het gevoel hebben dat ze oneerlijk dan wel onvolledig geïnformeerd worden. Tot op heden zijn daarover bij de projectbureaus geen klachten binnengekomen. Deze constatering draagt ook bij tot de conclusie dat het proces zich kenmerkt door openheid en transparantie.

3.3 Casus herontwikkeling locatie Havenkwartier te Oud-Beijerland

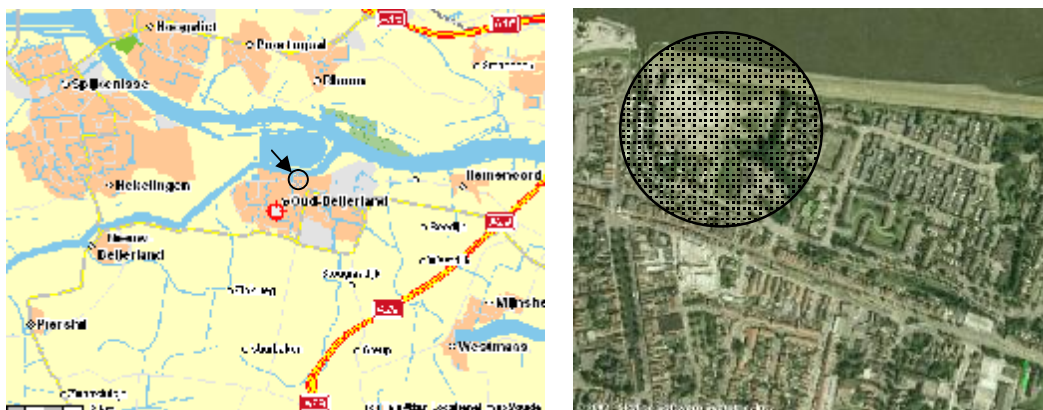
3.3.1 Inleiding

De herontwikkelingslocatie Havenkwartier is gelegen in het centrum van de gemeente Oud-Beijerland. Omdat het Havenkwartier voor de gemeente een groot en belangrijk project is en verschillende ontwikkelingen (bodemsanering en ruimtelijke ontwikkeling) door elkaar heenlopen, is communicatie van groot belang. Rode draad in de communicatie en draagvlakvergroting zijn de bodemsaneringen die op de locatie uitgevoerd (moeten) worden.

In 1997 is een begin gemaakt met de planvorming voor de herontwikkeling van het Havenkwartier. Vertragingen in de planvorming hebben er toe geleid, dat de bodemsaneringen niet zoals gepland in 2000 konden starten. Naarmate het moment naderde waarop concrete besluiten genomen zouden worden over de ontwikkelingsplannen, nam ook de aandacht voor het onderwerp bodemsanering toe. Hoewel de Provincie Zuid-Holland al in 1998 en 1999 beschikkingen had afgegeven voor de bodemsaneringen ontstond er bij de burgers van de gemeente Oud-Beijerland veel ongerustheid over de gekozen saneringsoplossingen.

3.3.2 Locatie omschrijving

De onderstaande afbeeldingen laten de ligging van het plangebied zien.

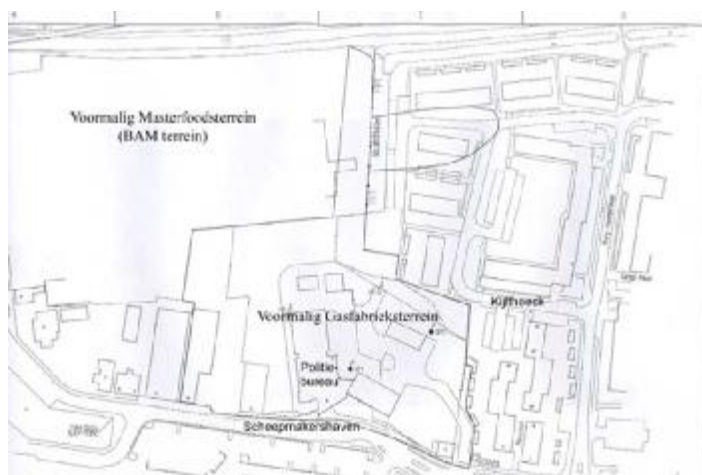


Afbeelding 12. Ligging plangebied Havenkwartier

Het Havenkwartier is gelegen in het noordoostelijk deel van het centrum, in de kern van Oud-Beijerland, en in de directe nabijheid van het kernwinkelgebied. Het Havenkwartier wordt in het westen begrensd door de haven van Oud-Beijerland. De noordgrens is de dijk aan het Spui en in het oosten grenst het plangebied aan de woonwijk, de Oosterse Gorzen. In het zuiden is er de directe relatie met de historische dorpskern.

De locatie Havenkwartier kan opgedeeld worden in twee deelgebieden (zie afbeelding 13).

- *voormalige Masterfoodterrein*: Deze locatie is sinds 1996 eigendom van de projectontwikkelaar BAM Vastgoed. De firma Masterfood hield zich op deze locatie voornamelijk bezig met het conserveren van voedsel. In 1999 zijn de voormalige bedrijfsopstallen gesloopt. In juni 2004 is begonnen met de bouw van de woningen van het door BAM Vastgoed ingediende bouwplan. Voor de Masterfoodlocatie is een apart saneringsplan opgesteld. In 1998 heeft de provincie Zuid-Holland voor de sanering van deze locatie een beschikking afgegeven. In grote lijnen houdt de sanering in dat op de locatie een leeflaag wordt aangebracht en dat een aantal oliespots zijn verwijderd.
- *Voormalige Gasfabrieklocatie*: Deze locatie is grotendeels eigendom van de gemeente Oud-Beijerland. In het verleden heeft op deze locatie de gasfabriek van het Gemeentelijk Energie Bedrijf (GEB) gestaan. Door de bedrijfsactiviteiten van de gasfabriek is de bodem en het grondwater van deze voormalige gasfabrieklocatie ernstig verontreinigd. Evenals voor de Masterfoodlocatie is ook voor deze gasfabrieklocatie een apart saneringsplan opgesteld. In 1999 heeft de provincie Zuid-Holland voor de sanering van deze locatie een beschikking afgegeven. Echter door een aantal ontwikkelingen is in 2004 door de gemeente Oud-Beijerland een nieuw saneringsplan opgesteld. De belangrijkste ontwikkelingen waren de verandering van de stedenbouwkundige inrichting, de wijziging van het provinciaal bodemsaneringsbeleid en de wijziging van het standpunt van de gemeente waarbij na het uitvoeren van het eerste deel van de bodemsanering het liefst geen risicovolle eeuwigdurende nazorgvoorzieningen opgenomen werden. Daarnaast heeft veel weerstand vanuit de woonomgeving in belangrijke mate bijgedragen aan het wijzigen van het saneringsplan. Volgens het "oude" saneringsplan zou het huidige terrein van de voormalige gasfabriek voorzien worden van een leeflaag. Uitgangspunt van het nieuwe saneringsplan is dat er ingrijpender, en dus voor hogere kosten, gesaneerd wordt dan in het eerder genoemde saneringsplan was voorzien.



Afbeelding 13. Deelgebieden vm. Masterfoodterrein en vm. gasfabrieklocatie

3.3.3 Projectplanning

Met de bouw van de woningen op de voormalige Masterfoodlocatie is in juni 2004 begonnen. De oplevering van de woningen zal omstreeks eind 2005 plaatsvinden. De realisatie van de uiteindelijke leeflaag vindt plaats tijdens het bouw- en woonrijpmaken van de locatie. De ontwikkeling van de voormalige Masterfoodlocatie bevindt zich nu dus in de realisatiefase.

Met de uitvoering van de bodemsanering op het voormalige gasfabriekterrein is eind 2004 gestart. Momenteel wordt voor deze deellocatie nog gewerkt aan de uitwerking van de stedenbouwkundige invulling. De ontwikkeling van de voormalige gasfabriekslocatie bevindt zich wat betreft de bodemsanering in de realisatiefase.

Het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak bij de burgers voor de bodemsaneringen en de stedenbouwkundige invullingen vindt plaats in de haalbaarheidfase.

3.3.4 Uitwerking analytisch model

In deze paragraaf wordt voor de casus “Herontwikkeling locatie Havenkwartier te Oud-Beijerland” een aantal elementen uit het analytisch model (afbeelding 7) nader ingevuld. Hiervoor zijn de onderstaande informatiebronnen gebruikt:

- interview met twee bewoners van de gemeente Oud-Beijerland op 17 september 2002 (verslag opgenomen in het rapport “onderzoek naar de psychische, sociale en communicatieve factoren rond pilotproject Korenbocht”, Royal Haskoning, januari 2003;
- interview met de heer R. Horijon (medewerker afdeling Milieu van de gemeente Oud-Beijerland) op 16 maart 2005;
- interview met de heer R. Muijsers (projectmanager Havenkwartier) op 18 maart 2005;
- ruimtelijke onderbouwing bouwplan Havenkwartier, opgesteld door de gemeente Oud-Beijerland, januari 2003;
- archief documenten bodemsanering Havenkwartier;
- communicatieplan Havenkwartier, opgesteld door Team Communicatie van de gemeente Oud-Beijerland, 3 maart 2004.

Zender – initiatiefnemer(s)

De communicatie over de ruimtelijke ontwikkeling en de bodemsanering van het voormalige Masterfoodterrein wordt voornamelijk verzorgd door de projectontwikkelaar BAM Vastgoed. Tijdens het verkoopproces van de woningen wordt een belangrijk deel van de communicatie naar potentiële kopers verzorgd door de makelaar. Burgers hebben zich tijdens de verkoop van de woningen ook rechtstreeks tot de gemeente Oud-Beijerland en de Provincie Zuid-Holland gericht om meer informatie over de bodemsanering te krijgen. Door de burgers worden de gemeente en de provincie als een onafhankelijke partij gezien.

Communicatie over de ontwikkelingen (bodemsanering en ruimtelijke ontwikkeling) op de voormalige gasfabrieklocatie vindt plaats door de gemeente Oud-Beijerland. De communicatie valt onder de verantwoordelijkheid van de projectmanager Havenkwartier. Hij wordt hierin ondersteund door Team Communicatie van de gemeente.

BAM Vastgoed en de gemeente Oud-Beijerland streven er naar om de communicatie-inspanningen op elkaar af te stemmen. Er zijn geen afspraken vastgelegd om deze afstemming te stroomlijnen. De praktijk leert dat de projectmanagers van de gemeente en de projectontwikkelaar contact met elkaar zoeken en afspraken maken als er communicatie met de burgers moet plaatsvinden waar beide partijen belang bij hebben. Zowel de gemeente als de projectontwikkelaar maken gebruik van een communicatiedeskundige. De projectmanager Havenkwartier van de gemeente Oud-Beijerland maakt tijdens het interview nog de opmerking dat het niet per definitie altijd nodig is “dure communicatieadviseurs” in te schakelen. Belangrijk is dat de communicatie-uitingen open, eerlijk en consistent zijn en daarnaast ook voldoende regelmatig plaatsvinden.

Ontvangers

In relatie tot het onderzoeksonderwerp kan gesteld worden dat de communicatie over de bodemsanering van zowel het voormalige Masterfoodterrein als de voormalige gasfabrieklocatie essentieel is geweest om voldoende draagvlak bij de burgers te verkrijgen.

Tijdens de inspraakmogelijkheid van de bestemmingsplanprocedure (artikel 19-procedure) en de bouwvergunningprocedure zijn door burgers bezwaren ingediend tegen de wijze van bodemsanering van het voormalige Masterfoodterrein. Deze burgers, bewoners van de naastgelegen woonwijk de Oosterse Gorzen, hadden zich verenigd in het comité “Verontruste wijkbewoners Oosterse Gorzen”. Het comité was vooral zeer verontrust over de bodemverontreiniging van de voormalige gasfabrieklocatie maar kwam ook in opstand tegen de bodemsanering van het voormalige Masterfoodterrein. Tijdens de hoorzitting heeft het comité aangegeven haar bezwaren in te trekken en geen voorlopige voorziening aan te vragen bij de rechter. Door het comité waren al signalen ontvangen dat een juridische procedure weinig kans van slagen zou hebben.

Tijdens het verkoopproces van de woningen ontstond er onrust bij de (potentiële) kopers c.q. de toekomstige bewoners over de leeflaagconstructie die als saneringsmaatregel zou worden toegepast. Deze leeflaag heeft als doel om contactmogelijkheden met de verontreinigde grond te voorkomen. In eerste instantie verliep de communicatie via de makelaar maar al snel gingen de (potentiële) kopers de gemeente en de provincie benaderen om meer duidelijkheid en zekerheid te krijgen. Om de kennisachterstand bij de (potentiële) kopers weg te nemen is door de projectontwikkelaar in overleg met de gemeente Oud-Beijerland en de provincie Zuid-Holland een *FAQ-lijst* (lijst met meest gestelde vragen plus antwoord) opgesteld.

Uiteindelijk heeft het verspreiden van deze lijst geresulteerd in het wegnemen van de onrust bij de (potentiële) kopers.

De gemeente Oud-Beijerland heeft bij het opstellen van het nieuwe saneringsplan voor het voormalige gasfabriekterrein intensief samengewerkt en gecommuniceerd met het comité “Verontruste wijkbewoners Oosterse Gorzen”. Deze samenwerking heeft uiteindelijk geresulteerd in een saneringsplan dat voldoende draagvlak had onder de burgers. Eind 2004 is door de Provincie Zuid-Holland een beschikking verleend. Het creëren van draagvlak heeft er toe geleid dat burgers geen bezwaren hebben ingediend tijdens de beschikkingprocedure. Het vroegtijdig betrekken van burgers in het planvormingsproces vergroot de kans op draagvlak en het ontwikkelingsproces zal minder vertragen door bezwaren.

Boodschap

Naast het ontwikkelen van een vertrouwensrelatie tussen gemeente en (toekomstige) bewoners van en rondom de saneringslocatie geeft de gemeente Oud-Beijerland in het communicatieplan Havenkwartier aan dat het informeren van de verschillende doelgroepen over de laatste ontwikkelingen met betrekking tot de bodemsanering en de formele procedures rondom het Havenkwartier een speerpunt van de communicatie-inspanningen is.

In het verkoopproces van de woningen is het moeilijk in te schatten wanneer en hoe het beste over de bodemsanering gecommuniceerd moet worden. Immers het verkopen van woningen die gelegen zijn op een locatie waar sprake is van een bodemverontreiniging werkt in de regel niet verkoopbevorderend. BAM Vastgoed heeft in eerste instantie enkel via de makelaar en de verkoopcontractstukken met de (potentiële) kopers gecommuniceerd over de bodemsanering. Uiteindelijk bleek deze communicatie-inspanning onvoldoende te zijn en is een FAQ-lijst verspreid. Uitgangspunt bij het opstellen van deze lijst was dat in begrijpelijke taal uitgelegd moest worden hoe de bodemsanering werd uitgevoerd en welke gebruiksbepalingen dit voor de toekomstige bewoners met zich zou meebrengen. De formulering van de antwoorden bij de diverse vragen was zodanig dat de (potentiële) kopers vertrouwen moesten krijgen dat er geen (gezondheids)risico's waren en dat de sanering zorgvuldig uitgevoerd zou worden.

De geïnterviewde bewoners uit het onderzoek van Royal Haskoning geven aan dat de burgers geïnformeerd moeten worden over wat de gevaren zijn. In eenvoudige taal moet uitgelegd worden wat de gevaren zijn van bijvoorbeeld het eten van groenten uit de tuin en het spelen van kinderen in de tuin (bijvoorbeeld in een zandbak). De burgers willen ook regelmatig geïnformeerd worden over de technische resultaten zoals het monitoren van stortgassen, de kwaliteit van de afdichting, de inspectie van het beton, et cetera. Burgers moeten het vertrouwen hebben dat ze veilig wonen.

Tenslotte geven de geïnterviewden aan dat de communicatie door de gemeente Oud-Beijerland de afgelopen jaren sterk verbeterd is.

Medium

Bij de communicatie naar de burgers worden verschillende middelen ingezet:

- *informatieavonden*: De gemeente heeft verschillende informatieavonden georganiseerd om de burgers te informeren over de laatste ontwikkelingen. BAM Vastgoed heeft na de verkoop van de woningen een informatiedag gehouden voor de kopers van een woning in het Havenkwartier. Omdat de onrust over de bodemsanering verdwenen was is dit onderwerp niet op de agenda gezet. Hierover zijn door BAM Vastgoed geen negatieve reacties ontvangen.
- *persbijeenkomsten*: Maandelijks organiseert de gemeente een persbijeenkomst. Als op het moment van de persbijeenkomst informatie over de ontwikkelingen in het Havenkwartier beschikbaar is wordt deze bijeenkomst gebruikt om de pers nader te informeren.
- *persberichten*: De gemeente informeert de pers via een persbericht zodra het gaat om mededelingen waarvan de formulering van het bericht zeer nauw luistert.
- *website*: Op de projectinternetsite van BAM Vastgoed (www.havenkwartier.info) en de gemeentelijke internetsite (www.oud-beijerland.nl) is informatie te vinden over de bodemsanering en de ruimtelijke ontwikkeling van het Havenkwartier. De projectinternetsite van BAM Vastgoed is voornamelijk gericht op het te realiseren product (locatie en woningen). De gemeentelijke internetsite geeft veel informatie over de bodemsanering.
- *brieven/nieuwsbrief*: De toekomstige bewoners van het Havenkwartier en de omwonenden zijn meerdere malen door de gemeente en BAM Vastgoed geïnformeerd over de ontwikkelingen in het Havenkwartier. Bijvoorbeeld bij het aanvragen van de nieuwe saneringsbeschikking hebben de toekomstige bewoners en de omwonenden van de gemeente een brief ontvangen waarin een en ander nader toegelicht wordt. Ook ten aanzien van mogelijke overlast door de bouwactiviteiten heeft BAM Vastgoed de directe omwonenden regelmatig op de hoogte gesteld.

De projectmanager van de gemeente Oud-Beijerland geeft in het interview aan dat hij informatieavonden een zeer geschikt medium vindt om informatie over te dragen. Bij de informatieavond moet een afvaardiging van het gemeentebestuur en de pers aanwezig zijn. Daarnaast is het belangrijk eerlijk te communiceren en de informatie in begrijpelijke taal over te brengen en beeldmateriaal te gebruiken. De projectmanager ziet niet direct een risico in het gebruik van het medium van een informatieavond. Een goede voorbereiding en bestuurlijk draagvlak moeten voldoende zekerheid bieden om dit medium effectief te gebruiken.

Ruis

In het ontwikkelingsproces van het Havenkwartier is meerdere malen ruis opgetreden. De media heeft vooral over de bodemsanering veelvuldig negatief gepubliceerd. Burgers hebben regelmatig contact met de media gezocht om hun ongenoegen en bezorgdheid te uiten. Pas toen in

samenwerking met het comité “Verontruste wijkbewoners Oosterse Gorzen” een nieuw saneringsplan werd opgesteld voor het voormalige gasfabriekterrein kwam er een eind aan de negatieve berichtgeving over de bodemsanering.

Het ontstaan van een deel van de ruis over de bodemsanering had te maken met kennisachterstand bij de burgers. Burgers waren bijvoorbeeld niet goed op de hoogte van de onderzoeksresultaten en beschikten tevens niet over de kennis om de (technische) gegevens goed te kunnen interpreteren. Omdat de gemeente en de projectontwikkelaar niet als onpartijdig gezien werden hebben burgers regelmatig advies ingewonnen bij onder andere de provincie Zuid-Holland, Milieudienst, GGD-Zuidhollandse Eilanden en het Meldpuntennetwerk Gezondheid en Milieu. Vanaf het moment dat de burgers door de gemeente en de ontwikkelaar meer betrokken werden bij de ontwikkelingen in het Havenkwartier en beter geïnformeerd werden is veel van de ruis verdwenen. De burgers hebben uiteindelijk het gevoel gekregen dat het proces zorgvuldig doorlopen werd en dat er geen gezondheidsrisico's waren.

De projectmanager van de gemeente Oud-Beijerland is van mening dat in een ontwikkelingstraject altijd sprake zal zijn van ruis en dat de energie het beste gestopt kan worden in pro-actief communiceren. Tevens geeft hij aan dat ook binnen de gemeentelijke organisatie ruis kan ontstaan omdat ook hier sprake kan zijn van kennisachterstand en situaties kunnen optreden dat te snel iets geroepen worden. Een betere interne communicatie zou dit probleem kunnen verhelpen.

Feedback

Een belangrijk deel van de feedback op de bodemsanering was afkomstig van het comité “Verontruste wijkbewoners Oosterse Gorzen”. Zij hebben veel weerstand geboden tegen de “oude” saneringsvariant van de gasfabrieklocatie. Uiteindelijk heeft de gemeente Oud-Beijerland er voor gekozen een nieuw saneringsplan op te stellen. Een afvaardiging van het comité nam zitting in de werkgroep die zich bezighield met het opstellen van het “nieuwe” saneringsplan. In het proces van het opstellen van dit nieuwe saneringsplan werd feedback gevraagd van deze afvaardiging. De projectmanager Havenkwartier geeft in het interview aan dat het belangrijk is dat het comité het gevoel heeft dat met hun inbreng iets gedaan wordt. Zij moeten het gevoel hebben dat ze serieus genomen worden. Laat ze ook meedelen in het succes. Hij geeft verder aan dat het tot stand komen van het nieuwe saneringsplan, waarin bewerkstelligd wordt dat de bodem en het grondwater ingrijpender gesaneerd worden, zeker een verdienste is van dit comité.

Uit de verslagen van de informatieavonden over de bodemsanering valt op te maken dat tijdens deze avonden door de burgers veel feedback is gegeven op de boodschap welke door de provincie Zuid-Holland, Milieudienst, GGD-Zuidhollandse Eilanden en het Meldpuntennetwerk

Gezondheid en Milieu gecommuniceerd werd. Alle door de aanwezige burgers gestelde vragen zijn beantwoord. Een en ander kan nagelezen worden in de notulen die vanaf de internetpagina van de gemeente te downloaden zijn.

In het verkoopproces van de woningen heeft BAM Vastgoed van de (potentiële) kopers feedback gekregen op de vele, vaak negatieve, berichtgeving in de media over de sanering van de gasfabrieklocatie. Toen duidelijk werd dat veel van dezelfde vragen gesteld werden is er een FAQ-lijst verspreid onder de (potentiële) kopers. Omdat veel mensen naar tevredenheid hun vragen beantwoord zagen heeft het verspreiden van deze lijst er voor gezorgd dat de bezorgdheid verdween. Met het comité “Verontruste wijkbewoners Oosterse Gorzen” is BAM Vastgoed aan tafel gaan zitten om het comité er van te overtuigen dat de sanering van de Masterfoodlocatie voldoende doelmatig uitgevoerd zou worden. Op de vragen die het comité stelde heeft BAM Vastgoed gereageerd. Uiteindelijk heeft het comité haar bezwaren ingetrokken.

Openheid

De burgers van de gemeente Oud-Beijerland hebben de gemeente Oud-Beijerland zwaar onder druk gezet om de sanering van de gasfabrieklocatie doelmatiger uit te voeren. Het comité “Verontruste wijkbewoners Oosterse Gorzen” heeft hierin een voortrekkersrol vervuld. Bij het opstellen van het nieuwe saneringsplan heeft de gemeente Oud-Beijerland de burgers beter bij het proces betrokken. In de werkgroep die zich bezighield met het opstellen van het nieuwe saneringsplan zat ook een afvaardiging van het comité “Verontruste wijkbewoners Oosterse Gorzen”. Adviezen, suggesties en opmerkingen van dit comité werden in de werkgroep besproken en meegenomen in de besluitvorming. Alle beschikbare gegevens en nieuwe onderzoeksresultaten werden door de gemeente Oud-Beijerland in alle openheid besproken en beschikbaar gesteld. Ook tijdens de informatieavonden heeft de gemeente Oud-Beijerland de burgers proberen te overtuigen dat ze de mening en inbreng van de burgers waardeert en deze ook in het besluitvormingsproces wil betrekken.

Dat de gemeente Oud-Beijerland een open en transparant proces nastreeft blijkt tevens uit de onderstaande twee opmerkingen die tijdens de informatieavond op 16 juli 2002 zijn gemaakt:

- voormalig Wethouder Stuurman: *“We moeten er samen zien uit te komen”*;
- de heer Limberg namens het comité “Verontruste wijkbewoners Oosterse Gorzen”: *“De bewonerscommissie is op dit moment daadwerkelijk betrokken bij de verdere ontwikkelingen en is op dit moment direct met de gemeente in gesprek. Hierdoor kan het comité de bewoners in de wijk beter informeren en beter de “vinger aan de pols houden”*”.

In het interview merkt de projectmanager Havenkwartier nog op dat het snel genoeg duidelijk wordt als de gemeente of de projectontwikkelaar het proces onvoldoende open en transparant vormgeven. De burgers zullen snel negatieve signalen afgeven. Dit is het teken dat het procesontwerp onvoldoende ingevuld worden. De burgers moeten dan beter geïnformeerd en meer bij het proces betrokken worden.

3.4 Evaluatie casussen

In tabel 3 wordt een beknopt overzicht gegeven van de onderzoeksresultaten van de drie casussen.

Element	Casus Korenbocht te Oosterhout	Casus Oostergasfabriek te Amsterdam	Casus Havenkwartier te Oud-Beijerland
Locatietype	stortplaats	gasfabriek	bedrijf en gasfabriek
Projectfase	haalbaarheid	haalbaarheid/realisatie	haalbaarheid/realisatie
Zender	gemeente	projectbureaus	gemeente, projectontwikkelaar en makelaar
Intensiteit van de communicatie	beperkt/matig	intensief	intensief
Ontvanger	belangenvereniging van huidige bewoners	<ul style="list-style-type: none"> - omwonenden - gebruikers - bewoners - (potentiële) toekomstige bewoners - klankbordgroepen 	<ul style="list-style-type: none"> - omwonenden - (potentiële) toekomstige bewoners - klankbordgroep (comité)
Boodschap	<ul style="list-style-type: none"> - volledig - eenvoudige uitleg - gebruiksbeperkingen - monitoring - inzage in rapporten - aansprakelijkheid en garanties 	<ul style="list-style-type: none"> - beperken van de overlast - betrekken van burgers bij de aanpak/plannen - burgers zijn ervaringsdeskundigen - realiseren van een nieuw en mooi stadshart 	<ul style="list-style-type: none"> - FAQ-lijst - begrijpelijke taal - ontwikkelen van een vertrouwensrelatie - laatste stand van zaken
Communicatieplan	neen	ja	ja

Element	Casus Korenbocht te Oosterhout	Casus Oostergasfabriek te Amsterdam	Casus Havenkwartier te Oud-Beijerland
Medium	<ul style="list-style-type: none"> - nieuwsbrieven - bijeenkomsten - persartikelen 	<ul style="list-style-type: none"> - nieuwsbrieven - bewonersbrieven - bijeenkomsten - klankbordgroepen - internet - persbijeenkomsten - persberichten 	<ul style="list-style-type: none"> - bewonersbrieven - bijeenkomsten - klankbordgroep (comité) - internet - persbijeenkomsten - persberichten
Ruis	<ul style="list-style-type: none"> - belangenvereniging van huidige bewoners - kennisniveau - negatieve berichtgeving over andere deelplannen 	<ul style="list-style-type: none"> - interne communicatie - negatieve berichtgeving in pers 	<ul style="list-style-type: none"> - negatieve berichtgeving in pers - kennisniveau - interne communicatie
Feedback	<ul style="list-style-type: none"> - meer historisch onderzoek (black box gedachte wegnemen) - invloed burgers helder aangeven 	<ul style="list-style-type: none"> - klankbordgroepen - verwerken in plannen - verschuiving van inhoud naar proces - klachtenregistratie 	<ul style="list-style-type: none"> - klankbordgroep (comité) - serieus nemen
Openheid	<ul style="list-style-type: none"> - invloed van de burgers beperkt - meer initiatieven van de gemeente nodig 	<ul style="list-style-type: none"> - adviezen, suggesties en opmerkingen van de burgers worden zoveel mogelijk meegenomen 	<ul style="list-style-type: none"> - samen er zien uit te komen - mening en inbreng van de burgers waarderen - negatieve signalen zijn veelal een indicator van de openheid

Tabel 3. Overzicht onderzoeksresultaten casussen

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Aanleiding, doel en probleemstelling

De aanleiding van dit afstudeeronderzoek is de doelstelling van de provincie Noord-Brabant om de ruimtelijke en economische potentie van voormalige stortplaatsen beter te benutten. Om het hergebruik van voormalige stortplaatsen zoveel mogelijk te stimuleren heeft Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant begin 2004 de nota "Hergebruik van Stortplaatsen" vastgesteld. Projectontwikkelaars, gemeenten, exploitanten en particulieren worden gestimuleerd om initiatieven te nemen. Om de herontwikkeling van voormalige stortplaatsen met de functie woningbouw daadwerkelijk van de grond te krijgen zullen de initiatiefnemers overtuigd moeten zijn van de haalbaarheid. Naast de technische, economische, ruimtelijke en juridische haalbaarheid is het verkrijgen van voldoende maatschappelijk draagvlak bij bewoners, omwonenden en (potentiële) toekomstige bewoners, de burgers, een cruciale factor in het herontwikkelingsproces van voormalige stortplaatsen. BAM Vastgoed wil meer inzicht krijgen in deze factor en zodoende een betere afweging kunnen maken of de herontwikkeling van voormalige stortplaatsen met de functie woningbouw kansen biedt voor BAM Vastgoed.

In hoofdstuk 1 is de probleemstelling van het afstudeeronderzoek als volgt geformuleerd: *Op welke wijze kan communicatie het beste geoperationaliseerd worden teneinde bij de herontwikkeling van voormalige stortplaatsen voldoende maatschappelijk draagvlak bij burgers te verkrijgen?*

Voor de analyse van de drie casussen is het analytisch model uit hoofdstuk 2 gebruikt. In de casussen speelt het verkrijgen van voldoende maatschappelijk draagvlak bij burgers een essentiële rol om de herontwikkeling van de locatie van de grond te krijgen. De locaties zijn binnenstedelijk gelegen en hebben te maken met het "imagoprobleem" van een verontreinigde locatie.

In de volgende zes paragrafen worden de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 beantwoord. Vervolgens zullen de communicatie- en proceselementen van het analytisch model uit hoofdstuk 2 geëvalueerd worden. Tenslotte zullen in paragraaf 4.9 aanbevelingen gegeven worden.

4.2 Het betrekken van burgers in het communicatieproces

De vraagstelling is hoe burgers het meest effectief in het communicatieproces betrokken moeten worden om voldoende maatschappelijk draagvlak te verkrijgen voor de geplande herontwikkeling van een voormalige stortplaats.

Het is verstandig om burgers al in een vroeg stadium bij de planontwikkeling en besluitvorming te betrekken zodat ze niet achteraf geconfronteerd worden met uitgewerkte plannen zonder dat ze

daar invloed op hebben kunnen uitoefenen. Al in de initiatieffase moet de ontwikkelingsvisie van de burgers (bewoners, omwonenden en (potentiële) toekomstige bewoners) in beeld gebracht worden.

Wanneer burgers bemerken dat een inhoudelijk ontwerp in strijd is met de eigen belangen is de kans groot dat zij geen medewerking verlenen aan de uitvoering hiervan. Draagvlak kan alleen worden gerealiseerd als initiatiefnemers voldoende weten wat er leeft bij de burgers die iets te maken (kunnen gaan) krijgen met de effecten van de geplande herontwikkeling ter plaatse van de voormalige stortplaats. De communicatie naar de burgers dient zodanig vorm gegeven te worden dat de burgers het gevoel hebben dat ze serieus genomen worden. Daarnaast is het belangrijk om open en transparant met de burgers te communiceren. Als blijkt dat door de initiatiefnemers informatie achter gehouden wordt dan zal het herontwikkelingsproces hier ernstig hinder van ondervinden.

De casus "Herontwikkeling locatie Havenkwartier te Oud-Beijerland" toont aan dat pas na het intensief betrekken van de burgers (comité "Verontruste wijkbewoners Oosterse Gorzen") bij de bodemsanering er voldoende draagvlak ontstond voor de herontwikkeling van de locatie Havenkwartier. In de beginfase van de planontwikkeling werd door de initiatiefnemers onvoldoende rekening gehouden met de onrust die bij de burgers leefde. Door een open en transparante communicatie waarbij de bezwaren van de burgers serieus genomen werden is voorkomen dat de burgers door hun weerstand de herontwikkeling van het project Havenkwartier zouden vertragen.

4.3 Vooroordelen bij burgers

De casus "Herontwikkeling van de voormalige stortplaats Korenbocht te Oosterhout" geeft aan dat bij burgers twee duidelijke vooroordelen aanwezig zijn ten aanzien van (voormalige) stortplaatsen:

- (voormalige) stortplaatsen worden gezien als gevaarlijk en giftig met nadelige gevolgen voor de gezondheid;
- angst voor een financiële strop bij het verkopen van een huis gelegen ter plaatse van een voormalige stortplaats.

Door veel negatieve publiciteit in het verleden bestaat er een negatief beeld over stortplaatsen. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren waarin veel onderzoek is gedaan met positieve resultaten zijn niet meegenomen in de beeldvorming. Stortplaatsen worden daardoor nog steeds, deels ten onrechte, gezien als gevaarlijk en giftig.

De vooroordelen geven voormalige stortplaatsen een imagoprobleem. Risicobeleving is grotendeels een gevoel. Wanneer burgers niet goed geïnformeerd zijn, is dat gevoel zeer eenvoudig te beïnvloeden. Onjuiste vooroordelen moeten worden weggenomen en burgers moeten

een reëel beeld krijgen van een stortplaats, met alle goede, maar ook negatieve kanten. Het kennisniveau van de burgers moet vergroot worden zodat ze op de hoogte zijn van de mogelijke risico's en maatregelen. Bij een hoger kennisniveau van de burgers zal negatieve berichtgeving minder invloed hebben en dus niet langer meer bijdragen aan het negatieve imago van voormalige stortplaatsen. Het vergroten van het kennisniveau bij de burgers zullen de initiatiefnemers van de herontwikkeling van een voormalige stortplaats op zich moeten nemen. Hiermee dient zo vroeg mogelijk in het herontwikkelingsproces begonnen te worden.

Ook bij de uitwerking van het inrichtingsplan kunnen de nadelige denkbeelden van een voormalige stortplaats gecompenseerd worden door een aantrekkelijke woonomgeving te creëren waarin veel groen aanwezig is. Burgers associëren deze positieve woonomgeving dan niet meer met de negatieve denkbeelden die bij een stortplaats kunnen opkomen.

4.4 Belangen van burgers

Bij de herontwikkeling van voormalige stortplaatsen kunnen burgers verschillende belangen hebben. Bewoners en omwonenden kunnen zich tegen de ruimtelijke herontwikkeling van de voormalige stortplaats verzetten omdat ze de kwaliteit van hun leefomgeving aangetast voelen. In de casus "Herontwikkeling van de voormalige stortplaats Korenbocht te Oosterhout" hebben de huidige bewoners van het plangebied een belangenvereniging opgericht (klankbordgroep ZwaaiKom) die zich primair richt op het beschermen van de eigen leefomgeving en zich dus eigenlijk verzet tegen de huidige ontwikkelingen waarbij woningbouw zal plaatsvinden. De bewoners en omwonenden kunnen zich ook richten op de discussie van de verwachte waardevermindering van het eigen onroerend goed door het effect van het negatieve imago van de voormalige stortplaats. Deze groep van burgers zal zich inspannen om de stortplaats het liefst volledig te laten verwijderen zodat hun eigen financiële belangen gewaarborgd zijn.

Burgers kunnen zich ook verzetten tegen de herontwikkeling van een voormalige stortplaats omdat ze de gevaren ten aanzien van de volksgezondheid onvoldoende veiliggesteld zien. In de casus "Herontwikkeling locatie Havenkwartier te Oud-Beijerland" is waargenomen dat er onrust bij (potentiële) kopers kan ontstaan als onvoldoende duidelijk is of de voorgestelde saneringsmaatregelen voldoende doeltreffend zullen zijn. Ook in de casus "Herontwikkeling van de voormalige stortplaats Korenbocht te Oosterhout" hebben de burgers bij de gemeente Oosterhout afgedwongen dat er meer onderzoek gedaan zou worden naar de stortplaats zodat niet meer gesproken kon worden van een zogenaamde "black-box" benadering. Op het moment dat voldoende onderbouwd is dat de volksgezondheid geen gevaar loopt zal de weerstand van de burgers snel afnemen.

4.5 Verandering van communicatie in het herontwikkelingsproces

De casussen “Herontwikkeling Oostergasfabriek/Polderweggebied te Amsterdam” en “Herontwikkeling locatie Havenkwartier te Oud-Beijerland” bevinden zich, in relatie tot dit afstudeeronderzoek, in de haalbaarheid- en realisatiefase. De casus “Herontwikkeling van de voormalige stortplaats Korenbocht te Oosterhout” bevindt zich in de haalbaarheidfase. Het aantal casussen is eigenlijk te beperkt om een volledig beeld te krijgen hoe de communicatie verandert in het herontwikkelingsproces. In de onderzochte casussen wordt wel het volgende waargenomen:

- In de casus “Herontwikkeling Oostergasfabriek/Polderweggebied te Amsterdam” verschuift de communicatie tussen de projectorganisatie en de burgers na de haalbaarheidfase van inhoud naar proces. De haalbaarheidfase blijkt de meest intensieve en complexe fase van het proces te zijn waarbij intensief gecommuniceerd wordt over de uitwerking van de diverse plannen. De burgers zijn vooral kritisch op de inhoud en minder op het proces. De geïnterviewden signaleren dat als na de haalbaarheidfase de inhoud grotendeels is vastgesteld de burgers zich meer te gaan focussen op het proces.
- Bij de planuitwerking in de haalbaarheidfase vindt in geen enkele casus concreet communicatie plaats met de doelgroep van potentiële kopers. Deze doelgroep is uitermate moeilijk in beeld te krijgen omdat er nog geen op papier uitgewerkt product (verkavelingsplan, woningplattegronden, gevelimpressies, et cetera) aanwezig is. Zodra deze informatie beschikbaar is en in principe op korte termijn daarna met de verkoop van de woningen gestart gaat worden zal met de potentiële kopers gecommuniceerd gaan worden. Vaak wordt dan niet meer gesproken over communicatie maar over marketing.

4.6 Communicatiedoelstelling en inzet van middelen

De belangrijkste communicatiedoelstelling bij de herontwikkeling van voormalige stortplaatsen is het bereiken van voldoende draagvlak bij de verschillende actoren zodat de herontwikkeling weinig weerstand ondervindt en vertraging oploopt. De communicatie-inspanningen moeten bijdragen aan het realiseren van deze doelstelling. Een belangrijke reden dat de herontwikkeling van een voormalige stortplaats (of een “brownfield”) stagneert is veelal omdat dergelijke locaties te maken hebben met een imago probleem. Communicatie is een belangrijk middel om het imago van de locatie te verbeteren. Uit de casus “Herontwikkeling van de voormalige stortplaats Korenbocht te Oosterhout” blijkt dat stortplaatsen door burgers vaak ten onrechte gezien worden als gevaarlijk en giftig. Dit negatieve beeld bij burgers kan door kennisvergroting veranderd worden. Zodra deze imago- en kennisomslag heeft plaatsgevonden zal het (maatschappelijk) draagvlak voor het fenomeen “*Wonen op de Belt*” toenemen.

Er zijn verschillende middelen die ingezet kunnen worden om de communicatiedoelstelling te bereiken. Uit de casussen “Herontwikkeling Oostergasfabriek/Polderweggebied te Amsterdam” en “Herontwikkeling locatie Havenkwartier te Oud-Beijerland” blijkt dat de inzet van het medium informatie-/inspraakavond zeer effectief is. Bij de geïnterviewden van deze twee casussen is niet

de angst aanwezig dat een informatie-/inspraakavond oncontroleerbaar wordt doordat snel door een kleine groep burgers een negatieve sfeer gecreëerd kan worden als een grote groep mensen bijeen zit. Informatie-/inspraakavonden zijn zeer geschikt om onderwerpen te bespreken die om veel uitleg vragen en waar veel vragen gesteld kunnen worden. Het ontlopen van de discussie heeft geen zin omdat burgers anders via andere wegen naar informatie zoeken en de discussie voeren. Het geven van informatie-/inspraakavonden geeft tevens aan dat door de initiatiefnemers van de herontwikkeling open en transparant gecommuniceerd wordt. Een goede voorbereiding en bestuurlijk draagvlak moeten voldoende zekerheid bieden bij het gebruiken van het medium informatie-/inspraakavond. Het is belangrijk eerlijk te communiceren en de informatie in begrijpelijke taal over te brengen en hierbij beeldmateriaal te gebruiken. Geconcludeerd kan worden dat bij (grote) binnenstedelijke (her)ontwikkelingsprojecten bijna niet te ontkomen is aan het organiseren van informatie- en inspraakavonden.

4.7 Procesbegeleiding van het ontwikkelingstraject

Vraagstelling is hoe het proces van het ontwikkelingstraject het beste aangestuurd/begeleid kan worden zodat de communicatie zo optimaal mogelijk verloopt.

Een stelling zou kunnen zijn dat het project aangestuurd moet worden door een (externe) procesmanager die een onafhankelijke, belangloze rol speelt in het besluitvormingsproces en hier een belangrijk deel zijn gezag aan ontleent. Uit de onderzochte casussen blijkt dat de procesmanager eigenlijk nooit deze geschetste onafhankelijke, belangloze rol kan vervullen omdat de procesmanager wordt aangesteld door de initiatiefnemers met de opgave de herontwikkeling van de locatie zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. De positie en rol van de procesmanager is nooit vanzelfsprekend. Vaststaat dat de procesmanager de steun van de partijen nodig heeft om zijn taak goed te kunnen vervullen. Dit levert een zeer subtiele relatie op tussen de (externe) procesmanager en de partijen. In de casus “Herontwikkeling locatie Havenkwartier te Oud-Beijerland” heeft de externe projectmanager met zijn daadkracht, openheid en natuurlijk overwicht het proces zodanig weten te sturen dat er draagvlak ontstond voor de bodemsanering van de gasfabrieklocatie. Agevraagd kan worden of bij ambtenaren dezelfde mate van daadkracht aanwezig is mede omdat zij in de regel minder hard afgerekend zullen worden op hun prestaties.

In de drie onderzochte casussen wordt gebruik gemaakt van een communicatieadviseur. De geïnterviewden van de casus “Herontwikkeling Oostergasfabriek/Polderweggebied te Amsterdam” geven aan dat de communicatieadviseur zich moet kunnen verplaatsen in de rol van de burger. Welke informatie wil de burger te ontvangen, en wanneer, in welke vorm et cetera. In de casus “Herontwikkeling locatie Havenkwartier te Oud-Beijerland” valt de communicatie onder de verantwoordelijkheid van de projectmanager die daarbij wordt ondersteund door de communicatieadviseur.

In de casussen “Herontwikkeling Oostergasfabriek/Polderweggebied te Amsterdam” en “Herontwikkeling locatie Havenkwartier te Oud-Beijerland” is een communicatieplan opgesteld. Het communicatieplan geeft houvast en inzicht in wanneer welk communicatiemiddel voor wie wordt ingezet en wat er mee bereikt kan worden. De communicatie zal dan gestructureerder plaatsvinden. Bij de casus “Herontwikkeling van de voormalige stortplaats Korenbocht te Oosterhout” ontbreekt een communicatieplan. Dit maakt het inzicht in de vormgeving van de projectcommunicatie moeilijker en het is ook minder goed toetsbaar of doelstellingen gehaald zijn.

4.8 Evaluatie analytisch model

In tabel 4 wordt een overzicht gegeven van de onderzoeksresultaten met betrekking tot de verschillende elementen uit het analytisch model. Deze onderzoeksresultaten kunnen beschouwd worden als aandachtspunten waarmee bij de communicatie en het procesontwerp rekening gehouden moet worden om bij de herontwikkeling van voormalige stortplaatsen bij burgers voldoende maatschappelijk draagvlak tot stand te brengen.

Communicatie-/proceselement	Aandachtspunten
Zender - initiatiefnemer(s)	<ul style="list-style-type: none"> - initiatiefnemers moeten op de hoogte zijn van ieders communicatie-inspanningen - structuur aanbrengen door het opstellen van een communicatieplan - verantwoordelijkheid bij procesmanager met daadkracht en overwicht - inschakelen/raadplegen van een communicatieadviseur
Ontvanger - burgers	<ul style="list-style-type: none"> - diverse belangen en eventuele vooroordelen in beeld brengen - vroegtijdig in het ontwikkelingsproces betrekken - de belangen, zienswijzen en kennis van burgers zijn belangrijk - vaak beperkt kennisniveau
Boodschap	<ul style="list-style-type: none"> - open en transparant - geen informatie achterhouden - begrijpelijke taal - regelmatig informeren - aandacht voor gezondheidsrisico's - kennisvergroting bij burgers bewerkstelligen - historisch onderzoek uitvoeren
Medium	<ul style="list-style-type: none"> - informatie-/inspraakavonden organiseren (goede voorbereiding) - klankbordgroepen oprichten met burgers
Ruis	<ul style="list-style-type: none"> - afstemmen interne communicatie - nieuwsmedia bij het project betrekken - pro-actief communiceren - onvermijdbaar
Feedback	<ul style="list-style-type: none"> - serieus nemen - beantwoorden niet negeren - monitoren
Openheid	<ul style="list-style-type: none"> - vroegtijdig burgers in het ontwerp- en besluitvormingsproces betrekken - alle informatie beschikbaar stellen - inschakelen van een onafhankelijke milieudeskundige - eerlijke kans geven aan burgers om de besluitvorming te beïnvloeden

Tabel 4. Aandachtspunten communicatie- en proceselementen analytisch model

De analyse van de casussen heeft laten zien dat voormalige stortplaatsen en voormalige industriële locaties met een bodemverontreiniging (“brownfields”) veelal te maken hebben met dezelfde problematiek: een imagoprobleem. Communicatie en procesontwerp zijn belangrijke hulpmiddelen om bij burgers het imago van de locatie positief te beïnvloeden en draagvlakvergroting tot stand te brengen.

Het onderzoek van de casussen heeft niet direct aanleiding gegeven om te concluderen dat met nog andere communicatie- en proceselementen rekening gehouden moet worden om bij de herontwikkeling van voormalige stortlocaties voldoende draagvlak bij burgers te verkrijgen. Voor het analyseren van de casussen en de beantwoording van de probleemstelling en onderzoeksvragen is het analytisch model geschikt. Bij het operationaliseren van de communicatie met burgers geeft de uitwerking van de elementen uit het analytisch model voldoende criteria en aandachtspunten om voldoende maatschappelijk draagvlak te verkrijgen voor het fenomeen “*Wonen op de Belt*”.

4.9 Aanbevelingen

De conclusies van dit onderzoek zijn gebaseerd op een drietal casussen. Twee casussen hebben betrekking op voormalige industriële locaties (“brownfields”) en één casus heeft betrekking op een locatie met een voormalige stortplaats. Voor het doen van meer betrouwbare uitspraken moeten meer casussen onderzocht worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de conclusies ten aanzien van de verandering van de communicatie in het herontwikkelingsproces. Daarnaast ligt het voor de hand om meer casussen te onderzoeken waar sprake is van de aanwezigheid van een voormalige stortplaats. Vooralsnog zijn in Nederland geen voorbeelden bekend van binnenstedelijke locaties met een voormalige stortplaats die reeds zijn herontwikkeld.

Dit onderzoek richt zich specifiek op het communiceren en het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak bij burgers. Om de herontwikkeling van voormalige stortplaatsen tot stand te brengen zijn nog meer doelgroepen van belang ten aanzien van communicatie- en draagvlakstrategie. Nader onderzoek zou zich kunnen richten op het in beeld krijgen van deze doelgroepen en het analyseren van de communicatie- en proceselementen.

BIJLAGE 1
GERAADPLEEGDE LITERATUUR EN BRONNEN

Literatuur

- J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld (1998), *Procesmanagement*, Academic Service, Schoonhoven.
- DE LIJN (1993), *Communicatie bij stedelijke vernieuwing, De toren van Babel*, De Rijksplanologische Dienst, Amsterdam
- A.C.J.M. Olsthoorn en J.H. van der Velden (1996), *Elementaire Communicatie*, Thieme, Zutphen.
- E. Pel en J. Verbart (1997), *Project draagvlak, een onderzoek naar open planprocessen*, Projectbureau Integrale Verkeers- en Vervoersstudies (PbIVVS).
- L.R. Pol en C.E. Swankhuisen (2004), *Communicatie met burgers*, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- L. Susskind en J. Cruikshank (1987), *Breaking the impasse; consensual approaches to resolving public disputes*, Basic Books, New York.

Bronnen

A. Documenten

- Akro Consult (2004), *PPS 2000+ De praktijk achter de theorie*. Den Haag.
- R. Alkemade (2002), *Herontwikkeling van gesloten stortplaatsen*, analyse van betrokken partijen en factoren die het herontwikkelingsproces beïnvloeden, stageonderzoek in opdracht van Royal Haskoning, 's-Hertogenbosch.
- T. Bakker en J. Pieters (2003), *Communicatieplan sanering en herontwikkeling Oostergasfabriek/Polderweggebied*, Projectbureau Bodem en Projectbureau Polderweg, Amsterdam.
- A. van Doorn (2003), *Herontwikkeling van voormalige stortplaatsen*, een onderzoek naar de terughoudendheid bij gemeenten, afstudeeronderzoek in opdracht van Royal Haskoning, 's-Hertogenbosch.
- Gemeente Oud-Beijerland (2004), *Communicatieplan Havenkwartier*.
- Gemeente Oud-Beijerland (2003), *Ruimtelijke onderbouwing Bouwplan Havenkwartier*.
- R. de Groot (2001), *Hergebruik en eindbestemming gesloten stortplaatsen*, afstudeeronderzoek in opdracht van de provincie Noord-Brabant, 's-Hertogenbosch.
- C.M.J. Hoppenbrouwers (2004), *Communicatie als managementinstrument*, Consonant Communicatiegroep, Rotterdam.
- Kenniscentrum PPS (2004), *Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling*, Ministerie van Financiën, Den Haag.
- Openbaar Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (2003), *Leidraad brownfieldontwikkeling*, Mechelen.
- Projectbureau Polderweggebied (2003-2004), *Polderweg Nieuws nrs. 14 t/m 17*, Amsterdam.
- Provincie Noord-Brabant (2004), *Nota Hergebruik van stortplaatsen*, 's-Hertogenbosch.

- Provincie Noord-Brabant (2003), *Notitie congres over ontwerp van de nota "Hergebruik van stortplaatsen"*, 's-Hertogenbosch.
- Royal Haskoning (2003), *Resultaten Navos (fase 2)*, Provincie Noord-Brabant, 's-Hertogenbosch.
- Royal Haskoning (2003), *Onderzoek naar de psychische, sociale en communicatieve factoren rond pilotproject Korenbocht*, in opdracht van de gemeente Oosterhout.
- Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer (2003), *Promotiecampagne Polderweggebied en Linnaeusstraat/Middenweg en omgeving*, Amsterdam.

B. Internet

- www.brabant.nl
- www.oost-watergraafsmeer.nl
- www.oud-beijerland.nl
- www.havenkwartier.info
- www.oosterhout.nl

C. Interviews

- interview met de heer M. Jaegers (coördinator milieu/projectleider) van de afdeling bouwen, wonen en ondernemen van de gemeente Oosterhout op 7 maart 2005.
- interview met de heer J. de Kruijf (projectleider) van de afdeling bureau Afvalstoffen van de provincie Noord-Brabant op 8 maart 2005.
- interview met mevrouw J. Pieters (communicatieadviseur Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer) en mevrouw V. van Straaten (medewerkster ProjectManagement Bureau gemeente Amsterdam) op 1 april 2005.
- interview met de heer R. Horijon (medewerker afdeling Milieu van de gemeente Oud-Beijerland) op 16 maart 2005.
- interview met de heer R. Muijsers (projectmanager Havenkwartier) op 18 maart 2005.

