

# Draagvlak, fundament van stedelijke gebiedsontwikkeling



**Afstudeerscriptie MCD**

Augustus 2006

H.P. de Wit

## **Colofon**

Afstudeerscriptie opleiding Master City Developer (MCD)

Begeleider: dr. J. van 't Verlaat

Auteur: Ir. Ing. H.P de Wit  
*Accountmanager bij het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Utrecht*

Bezoekadres: Vliegend Hertlaan 1-11, Utrecht

Postadres: Postbus 8613, 3503 RP Utrecht

Telefoon: 030-286 42 97

E-mail: [he.de.wit@utrecht.nl](mailto:he.de.wit@utrecht.nl)

## Voorwoord

Met veel plezier en grote toewijding heb ik vanaf september 2004 tot en met juli 2006 de opleiding Master City Developer gevolgd, die ik met deze scriptie afrond. Voor u ligt het resultaat van een half jaar noeste arbeid, dat voornamelijk in de avonduren en weekeinden is verzet. Daarom is een woord van dank op zijn plaats aan het adres van mijn gezin en familie. Zij hebben het geduld gehad om mij aan deze scriptie te laten werken en hebben me steeds een stapje verder geholpen op de moeilijke momenten. Ook aan mijn collega's bij het OGU ben ik dank verschuldigd omdat ik voor hen niet altijd bereikbaar ben geweest tijdens mijn studie. Op de laatste plaats wil ik mijn afstudeerbegeleider bedanken, die me op de cruciale momenten de spiegel wist voor te houden en zeer begaan was met mijn lot als afstudeerder. Allen dank daarvoor!

Met deze scriptie hoop ik een bijdrage te kunnen leveren aan de verrijking van het inzicht van professionals die werkzaam zijn op het gebied van stedelijke gebiedsontwikkeling.

Henk de Wit



## Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| Voorwoord.....   | 3  |
| Inhoudsopgave.....   | 5  |
| 1. Inleiding.....  | 9  |
| 1.1 Aanleiding.....  | 9  |
| 1.2 Probleemstelling.....  | 10 |
| 1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen.....                          | 11 |
| 1.4 Onderzoeksopzet.....   | 11 |
| 1.5 leeswijzer.....  | 12 |
| 2. Theoretisch kader.....  | 13 |
| 2.1 Inleiding.....   | 13 |
| 2.2 Wat is maatschappelijk draagvlak?.....                         | 13 |
| 2.3 Instrumenten, strategieën en werkwijzen.....                   | 17 |
| 2.4 Relevante factoren.....  | 22 |
| 2.5 Evaluatie en conclusies.....                                   | 25 |
| 2.6 Basis voor nader onderzoek.....                                | 27 |
| 3. Empirisch onderzoek.....  | 29 |
| 3.1 Inleiding.....   | 29 |
| 3.2 Aanpak en case-selectie.....                                   | 29 |
| 3.3 Case-beschrijvingen.....                                       | 30 |
| 3.4 Hoogstraat.....  | 31 |
| 3.5 Cereol.....  | 38 |
| 3.6 Vleuten.....   | 44 |
| 3.7 Conclusies empirisch onderzoek.....                            | 50 |
| 4. Conclusies en aanbevelingen.....                                | 59 |
| 4.1 Conclusie literatuuronderzoek.....                             | 59 |
| 4.2 Conclusies empirisch onderzoek.....                            | 59 |
| 4.3 Conclusies inrichting participatieproces.....                  | 60 |
| 4.4 Draagvlak, fundament voor stedelijke gebiedsontwikkeling?..... | 61 |
| 4.5 Aanbevelingen.....   | 62 |
| LITERATUUR.....  | 64 |
| BIJLAGEN.....  | 66 |



## Samenvatting

Er bestaat onvoldoende inzicht over hoe de theorie van het organiserend vermogen (Van den Berg, 2004) in de praktijk is toe te passen c.q. handen en voeten is te geven. De benaderingswijze volgens het organiserend vermogen biedt weliswaar voldoende aanknopingspunten om succes- en faalfactoren van stedelijk beleid te identificeren, maar het biedt vooralsnog geen handelingsperspectief (Twist, 2005). Met deze scriptie 'draagvlak, fundament van stedelijke gebiedsontwikkeling', wordt daar een bijdrage aan geleverd. Het element 'maatschappelijk draagvlak' als onderdeel van het organiserend vermogen is onderzocht. Bestudeerd is op welke wijze rekening gehouden kan worden in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling om maatschappelijk draagvlak te verkrijgen. Als centrale onderzoeksvraag is hiervoor geformuleerd: "*Hoe kan het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling ingericht worden zodat maatschappelijk draagvlak verkregen wordt*".

Deze onderzoeksvraag is in eerste instantie opgedeeld in een aantal deelvragen dat met behulp van een verkennend literatuuronderzoek is beantwoord. De resultaten hebben een definiëring van maatschappelijk draagvlak opgeleverd als 'positief of neutraal ontvangen van plannen of voornemens hiertoe door belanghebbenden'. Voor het verkrijgen van maatschappelijk of extern draagvlak is een wisselwerking tussen de interne projectorganisatie en haar omgeving van belang. Om de wisselwerking vorm te geven is het gebruik van diverse communicatiemiddelen nodig. Meer in het bijzonder is de aanpak van interactieve beleidsvorming goed te gebruiken, waarbij het dan gaat om burgers c.q. belanghebbenden in een open wisselwerking te betrekken bij de totstandkoming van een project en hen de ruimte te geven om belangen te kunnen ventileren. Om deze betrokkenheid in te vullen zijn verschillende participatiegraden mogelijk en lopen uiteen van informeren, raadplegen, adviseren, samenwerken, meebeslissen en zelf doen (Pröpper en Steenbeek 1998). Voor een daadwerkelijk interactief traject dienen belanghebbenden zo vroeg mogelijk in een open wisselwerking en/of samenwerking betrokken te worden. Hiervoor dienen belanghebbenden een serieuze positie en rol te vervullen, dient informatie open en transparant met hen gedeeld te worden en dienen zo weinig mogelijk randvoorwaarden vooraf te worden vastgesteld.

De resultaten van het literatuuronderzoek hebben geleid tot de veronderstelling of hypothese dat 'zo intensief en zo vroeg mogelijk betrekken van een selectie van belanghebbenden bij stedelijke gebiedsontwikkeling, positief is voor het maatschappelijk draagvlak'. De achterliggende gedachte is door belanghebbenden op een open participatieve wijze te betrekken bij de planontwikkeling worden probleempercepties en het genereren van oplossingen verrijkt. De inhoud van de plannen sluit daardoor beter aan op de wensen van belanghebbenden, waardoor draagvlak zal ontstaan.

Op basis van een drietal cases in de gemeente Utrecht is deze hypothese getoetst. Hiervoor zijn de projecten Hoogstraat, Cereol en Vleuten onderzocht met behulp van een case-studie. In de ontwerpfase van deze projecten hebben belanghebbenden geparticipeerd. Voor het onderzoek van deze scriptie is met behulp van interviews en documentenanalyse in beeld gebracht welke belanghebbenden betrokken zijn geweest en wat zo intensief en vroeg mogelijk is geweest.

Op basis van de verkregen resultaten uit het empirisch onderzoek dient deze hypothese verworpen te worden. Het is weliswaar positief voor het verkrijgen van draagvlak om belanghebbenden te betrekken tijdens de planontwikkeling, maar dat hoeft niet per sé zo intensief en zo vroeg mogelijk te gebeuren.

Overeind blijft wel dat draagvlak vergroot kan worden door belanghebbenden te betrekken bij stedelijke gebiedsontwikkelingen. Een aantal aandachtspunten is daarbij van belang. De uitgangspunten die op basis van het literatuuronderzoek naar voren zijn gekomen worden ten delen bevestigd. Betrokkenen dienen een serieuze positie en rol te vervullen en informatie dient open en transparant met hen gedeeld te worden. Daarnaast is het belangrijk dat aan wensen van belanghebbenden tegemoet gekomen kan worden c.q. rekening mee gehouden kan worden bij de planontwikkeling. Voor het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak is vooral van belang dat er een gemeenschappelijk belang met een project gediend kan worden zoals bijvoorbeeld een wenselijke transformatie van een gebied of het behoud van beeldbepalende elementen.

Dit heeft verreweg het grootste effect op het verkrijgen van draagvlak. Maar ook als niet of nauwelijks aan de wensen van belanghebbenden tegemoet gekomen kan worden, kan participatie van belanghebbenden toch een positief effect hebben op het draagvlak. Want doordat belanghebbenden de inhoudelijke discussie hebben kunnen aangaan en hun wensen kenbaar hebben maken, begrijpen zij waarom bepaalde zaken wel en waarom bepaalde zaken niet gerealiseerd kunnen worden. Er ontstaat inzicht dat er meerdere belangen een rol spelen en welke afwegingen gemaakt moeten worden binnen de vaak beperkte speelruimte. Dit inzicht leidt begrip voor de beoogde planontwikkeling dat een positief effect heeft op het draagvlak.

Een toegevoegde waarde van participatie is dat de functionele kwaliteit van een gebiedsontwikkeling kan worden vergroot. Belanghebbenden eerder betrekken biedt kansen voor de projectorganisatie om tijdens de planontwikkeling al rekening te houden met hun wensen (= acceptatiegericht ontwikkelen) in plaats van dit eventueel na inspraak en bezwaren onder druk van de politiek alsnog te moeten doen.

Voor binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen kan de betrokkenheid vorm gegeven worden door vertegenwoordigers van belanghebbenden (doelgroepen) de rol van samenwerkingspartner of adviseur/raadgever te geven. Bij de eerste vorm maken afgevaardigden van hen deel uit van de interne projectorganisatie die een gelijkwaardige inbreng kunnen leveren. Die inbreng kan bestaan uit concreet te benoemen producten (bijvoorbeeld een programma van eisen of deelontwerp) of input die geleverd wordt bij het bepalen van randvoorwaarden en ontwerpopties. De tweede vorm kan ingevuld worden door met hen frequent te overleggen over deelproducten en tussenproducten van het ontwerp via werkateliers of als klankbordgroep. Daarnaast is het van belang om in combinatie met de participatie van vertegenwoordigers van belanghebbenden de hele wijk of buurt te blijven informeren over de projectinhoud en voortgang ervan.

Waarvan de participatiegraad afhankelijk is, is met dit onderzoek niet duidelijk geworden. Maar het lijkt te maken te hebben met de volgende factoren:

1. De complexiteit van het optimalisatieproces van ruimtelijke en functionele kwaliteit binnen de gegeven middelen.
2. De ruimte voor beïnvloeding door betrokken belanghebbenden en de flexibiliteit met betrekking tot de inhoud en het proces van de planontwikkeling.
3. De politieke gevoeligheid van een ontwikkeling en de mondigheid van de burgers in een wijk.
4. De wens van de belanghebbenden of burgers in de wijk zelf om betrokken te worden in combinatie met de capaciteit (kennis en tijd) hiervoor en de mate van georganiseerdheid (communicatie-infrastructuur).

Maatschappelijk draagvlak is niet hét fundament voor stedelijke gebiedsontwikkeling, maar wel een belangrijke steunpilaar. De uiteindelijke beslissing over een project wordt door het gemeentebestuur genomen. Vanuit de optiek van het bestuur worden op basis van belangen een afweging gemaakt en een besluit genomen over een project. Bij die belangenafweging is het belang van belanghebbenden (=maatschappelijk draagvlak) er één naast de algemene en politieke belangen.

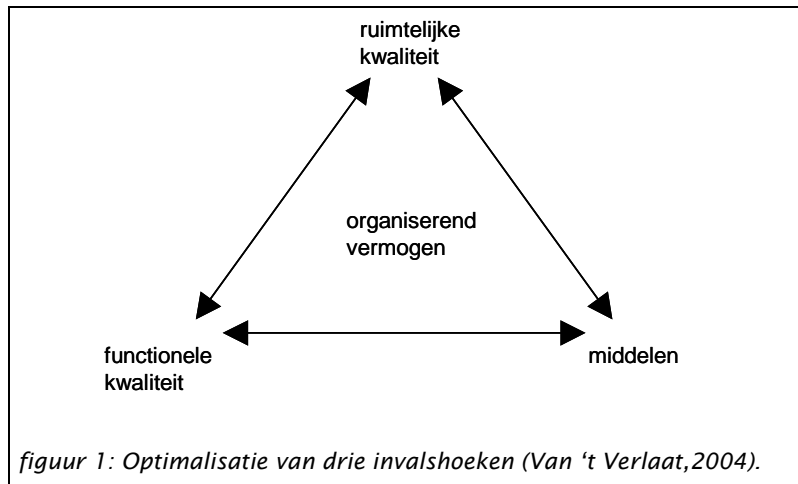
Afsluitend worden een aantal aanbevelingen gedaan. Algemeen wordt projectmanagers van stedelijke gebiedsontwikkeling aanbevolen om het instrumentarium 'Utrechtse standaard voor de communicatieaanpak' te hanteren vanaf de fase van initiatief en steeds te actualiseren in de daarop volgende fasen. Specifiek wordt beleidsmakers van de gemeente Utrecht aanbevolen om de rol en positie van wijkraden duidelijker te maken. Te overwegen is dat wijkraden een ondersteunende rol in de communicatie-infrastructuur vervullen als belanghebbenden worden betrokken bij de planontwikkeling van een stedelijke gebiedsontwikkeling, maar die onvoldoende georganiseerd zijn. Tenslotte worden enkele suggesties gedaan voor nader onderzoek. Het uitgevoerde onderzoek voor deze scriptie is namelijk enigszins beperkt. Er zijn slechts 3 projecten zijn onderzocht, waarvoor op hoofdlijnen maatschappelijk draagvlak bestaat. Voor een daadwerkelijke toetsing van de hypothese is het aan te bevelen om een groter aantal cases te onderzoeken. Dit komt de generaliseerbaarheid van de resultaten ten goede.



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In de opleiding Master City Developer wordt een aantal basisprincipes aangereikt om een stedelijke gebiedsontwikkeling te ontwikkelen en realiseren. Het centrale thema daarbij is dat het van belang is om te komen tot een optimalisatie van ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en beschikbare middelen in onderlinge samenhang. De aanwezigheid van organiserend vermogen is voor deze optimalisatie een basisvereiste (Van 't Verlaat, 2004). In figuur 1 wordt dit schematisch weergegeven.

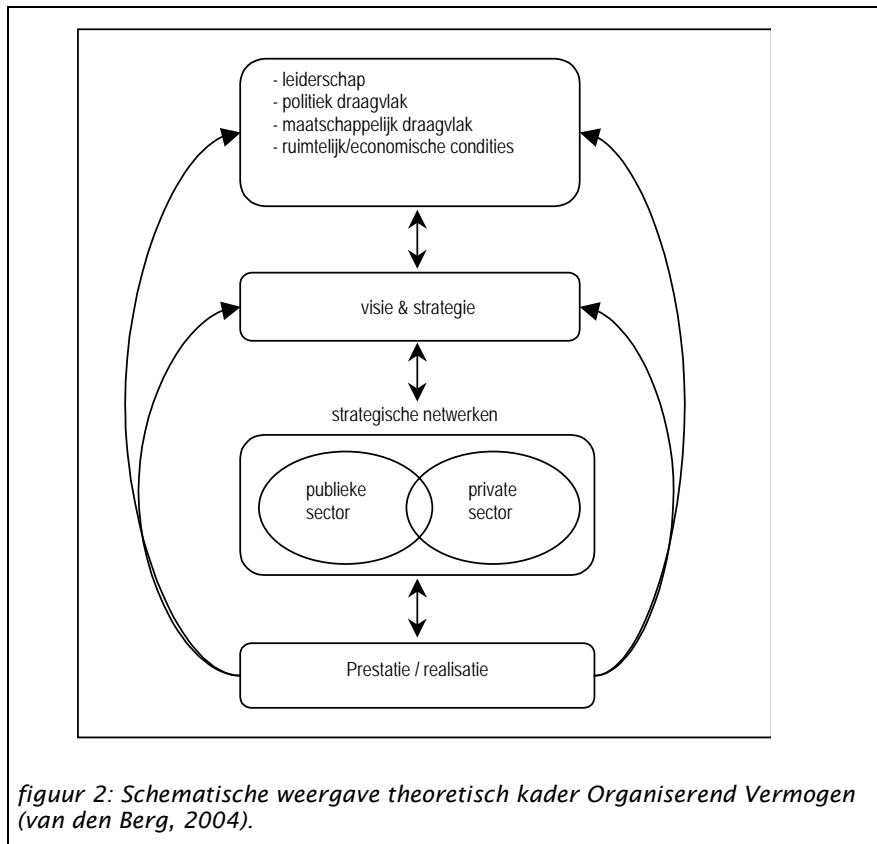


Volgens Van den Berg (2004) is organiserend vermogen (OV) te definiëren als: 'het vermogen om alle betrokken actoren bijeen te brengen c.q. te mobiliseren om gezamenlijk nieuwe ideeën te ontwikkelen (innovaties) en beleid te ontwikkelen en uit te voeren om structurele ontwikkelingen mogelijk te maken en condities te creëren voor een duurzame economische ontwikkeling'.

Deze definitie is gebaseerd op onderzoek m.b.t. ontwikkeling en management van steden en stedelijke regio's. In de definitie worden de volgende factoren of elementen onderscheiden, zoals in figuur 2 is weergegeven:

- visie en strategie;
- strategische netwerken;
- leiderschap;
- politiek draagvlak;
- maatschappelijk draagvlak;
- ruimtelijk / economische condities;
- communicatie.

De theorie van het organiserend vermogen heeft zijn basis en ontstaan in het management van steden en stedelijke regio's. Door het onderzoeksinstituut Euricur van de Erasmus Universiteit Rotterdam is de afgelopen jaren in Europees verband het nodige onderzoek hiernaar verricht. Zie bijvoorbeeld het onderzoek naar het organiserend vermogen van stedelijke regio's in Europees perspectief (Van den Berg, P. Pol en W. Winden, 2004) en het onderzoek naar het vermogen van een stad om sociale hervormingen tot stand te brengen (M. van Hoek, 2004). Uitgangspunt voor dit onderzoek is de gedachte dat het succes van investeringen afhankelijk is van het organiserend vermogen in een stad.



figuur 2: Schematische weergave theoretisch kader Organiserend Vermogen (van den Berg, 2004).

Niet alleen op het niveau van stedelijk management, maar ook op het niveau van gebiedsontwikkeling lijkt de theorie van het organiserend vermogen voldoende aanknopingspunten te hebben voor een praktische toepassing in de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling. Het wordt immers als een basisvereiste omschreven om te komen tot een optimalisatie van ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en beschikbare middelen in onderlinge samenhang binnen een stedelijke gebiedsontwikkeling. Want er is een samenwerking tussen alle betrokken actoren nodig om op basis van een visie en strategie een stedelijke gebiedsontwikkeling te realiseren, waar politiek en maatschappelijk draagvlak voor bestaat. En om dit proces goed te laten verlopen en aan te sturen is leiderschap nodig en de inzet van communicatiemiddelen om op de juiste momenten actoren en belanghebbenden te kunnen informeren. Maar hoe dit vervolgens in de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling in te zetten en vorm te geven wordt hiermee niet duidelijk gemaakt.

## 1.2 Probleemstelling

De benaderingswijze volgens het organiserend vermogen biedt weliswaar voldoende aanknopingspunten om succes- en faalfactoren van stedelijk beleid te identificeren, maar het biedt vooralsnog geen handelingsperspectief (van Twist, 2005). Met andere woorden: er is onvoldoende inzicht over hoe de theorie van het organiserend vermogen in de praktijk is toe te passen c.q. handen en voeten is te geven. Door de grondleggers van deze theorie wordt zelf ook voorgesteld om nader onderzoek hierna te verrichten (van den Berg, 2002).

Met deze scriptie: 'draagvlak, fundament van stedelijke gebiedsontwikkeling' is getracht een bijdrage te leveren aan de theorie van het organiserend vermogen door nader stil te staan bij het element draagvlak. Onderzocht is op welke wijze rekening gehouden kan worden in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling om draagvlak te verkrijgen.

In de theorie van het organiserend vermogen wordt onderscheid gemaakt in maatschappelijk en politiek draagvlak. In de gemeentelijke praktijk is vaak een spanningsveld te herkennen tussen de rolverdeling van enerzijds de interne (ambtelijke) projectgroep en anderzijds de politieke bestuurders. De projectgroep is over het algemeen een naar binnen gerichte organisatie die gefocust is op de optimalisatie van de ruimtelijke en functionele kwaliteit binnen de beschikbare

middelen. Bestuurders maken echter een afweging over belangen die gediend worden met behulp van de verkregen resultaten van de projectgroep, waarbij zij gevoelig zijn voor de mening en eventuele bezwaren van burgers. Het komt niet zelden voor dat initiatieven waarvoor oorspronkelijk politiek draagvlak bestond, deze alsnog sneuvelen bij de planontwikkeling en haalbaarheidsfase ten gevolge van ontbreken van voldoende maatschappelijk draagvlak. Ervaring leert dat politici zich immers in belangrijke mate laten leiden door burgers door wie zij gekozen zijn.

Het onderzoek voor deze scriptie gaat in op het maatschappelijk draagvlak van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, en hoe dat verkregen kan worden gezien vanuit de rol van de gemeentelijke overheid.

### 1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen over hoe het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling ingericht kan worden om maatschappelijk draagvlak te verkrijgen.

Met dit onderzoek wordt getracht om praktische handreikingen te geven zoals onderdelen in de 'tool-box' van de procesmanager van een stedelijke gebiedsontwikkeling. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de professionalisering van de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling. Anderzijds levert dit onderzoek een bijdrage aan de verdieping van de theorie van het organiserend vermogen voor het element 'maatschappelijk draagvlak'.

Voor dit onderzoek is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe kan het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling ingericht worden om maatschappelijk draagvlak te verkrijgen.

De hierboven omschreven centrale vraagstelling is verder op te delen in een aantal deelvragen:

1. Wat is maatschappelijk draagvlak en wanneer is daar sprake van?
2. Welke instrumenten, strategieën en werkwijzen zijn bruikbaar en dragen bij aan het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak?
3. Welke factoren zijn van belang bij het gebruik van deze instrumenten, strategieën en/of werkwijzen?

### 1.4 Onderzoekopzet

De geformuleerde deelvragen zijn voorlopige onderzoeksvragen en dienen om het onderzoek richting te geven. Het onderzoek is gebaseerd op een theoretisch en empirisch deel. Omdat het vakgebied van stedelijke gebiedsontwikkeling vrij jong is zijn er wel publicaties, maar deze zijn nog vrij divers van aard en richting. Zoals eerder al aangegeven ontbreekt vooral empirische onderbouwing voor de theorie van het organiserend vermogen in stedelijke gebiedsontwikkeling. Het belangrijkste deel van dit onderzoek zal dan ook empirisch van aard zijn.

In het theoretisch deel worden op basis van bestaande literatuur de voorlopige onderzoeksvragen verder aangescherpt. Waar mogelijk is een theoretisch antwoord geformuleerd. Het literatuuronderzoek heeft geleid tot het opstellen van een hypothese ten aanzien van maatschappelijk draagvlak in stedelijke gebiedsontwikkelingen en een drietal nadere onderzoeksvragen. De hypothese is in het empirisch onderzoek gebruikt als theoretisch kader.

Voor het empirisch onderzoek is gekozen voor een meervoudig case-studie onderzoek waarbij een drietal Utrechtse cases zijn geselecteerd. Case-studies kunnen namelijk gebruikt worden als (1) het onderzoek gericht is op gebeurtenissen in de werkelijkheid waarbij de onderzoeker geen invloed heeft op de omgeving waarbinnen de gebeurtenissen plaats vinden en (2) antwoord gezocht wordt op inzichtvragen als hoe en waarom (Saunders, 2003). Daarnaast bieden de casebeschrijvingen de mogelijkheid om de theorie aan te scherpen dan wel uit te breiden. In dit onderzoek is gezocht naar verklaringen en onderlinge relaties. Het onderzoek is een meervoudige casestudie, om daarmee de generaliseerbaarheid van de bevindingen te kunnen verhogen.

Het onderlinge vergelijk van de verkregen resultaten uit de case-analyses heeft geleid tot de conclusies ten aanzien van de nadere onderzoeksvragen en de hypothese. Deze zijn ter toetsing voorgelegd aan een deskundigenpanel bestaande uit een twee accountmanagers van het Ontwikkelingsbedrijf en twee Communicatie Adviseurs van de Gemeente Utrecht.

### *1.5 leeswijzer*

In hoofdstuk 2 wordt met behulp van een verkennend literatuuronderzoek antwoord op bovenstaande vragen gegeven waarmee het theoretisch kader vormgegeven wordt. Op basis van deze resultaten is een hypothese geformuleerd aan de hand waarvan nadere onderzoeksvragen zijn gemaakt. Dit is de basis waarmee het empirisch onderzoek in hoofdstuk 3 is ingericht. In dit hoofdstuk worden de antwoorden op de nadere onderzoeksvragen uit het empirisch onderzoek gegeven. In hoofdstuk 4 worden op basis van de verkregen resultaten uit het literatuuronderzoek en het empirisch onderzoek conclusies en aanbevelingen gedaan. In dit hoofdstuk wordt op een meer beschouwende c.q. reflecterende wijze naar het uitgevoerde onderzoek en de verkregen resultaten gekeken.

## 2. Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van uitgevoerd literatuuronderzoek antwoord gezocht op de gestelde onderzoeksvragen. Achtereenvolgens zal stil worden gestaan bij het begrip draagvlak om dit nader te kunnen duiden. Daarna worden instrumenten en/of strategieën beschreven die gebruikt worden voor het verkrijgen of vergroten van draagvlak voor stedelijke gebiedsontwikkelingen. En vervolgens wordt met behulp van de onderzochte literatuur beschreven welke relevante factoren een rol spelen bij het gebruik van de onderscheiden instrumenten en strategieën.

De werkwijze die daarbij wordt gehanteerd wordt is dat per onderzoeksvraag in een paragraaf een korte samenvatting wordt weergegeven van de relevante literatuur die daarover is gevonden en waarop een korte reflectie gegeven wordt. Dit is uiteraard geen uitputtend overzicht maar slechts een selectie van materiaal dat bruikbaar geacht wordt voor dit onderzoek. Aan het eind van elke paragraaf wordt vervolgens getracht in de vorm van conclusies antwoord te geven op de onderzoeksvraag. Op het eind van dit hoofdstuk worden samenvattend de onderzoeksvragen en de gevonden antwoorden op basis van het literatuuronderzoek nogmaals kort weergegeven. Op basis van deze resultaten wordt het theoretisch kader voor het empirisch onderzoek vormgegeven.

### 2.2 Wat is maatschappelijk draagvlak?

In deze paragraaf zal antwoord gezocht worden op de onderzoeksvraag wat maatschappelijk draagvlak is en wanneer daar sprake van is (= definitie). Maar voordat hier op ingegaan wordt, wordt nog even stil gestaan bij de vraag waarom draagvlak nodig is.

#### 2.2.1 Waarom draagvlak nodig?

Bestuurders van een gemeente worden gekozen voor een periode van 4 jaar door haar burgers, dus zij weten toch wat goed voor hen is? In combinatie met de deskundigheid van het ambtenarenapparaat worden projecten gerealiseerd die per saldo goed zijn voor de gemeente en bijdrage aan het algemeen belang. Dit principe gaat echter niet meer op, want burgers zijn kritischer en mondiger geworden en politici zijn gevoelig voor vooral weerstand en protesten vanuit de bevolking.

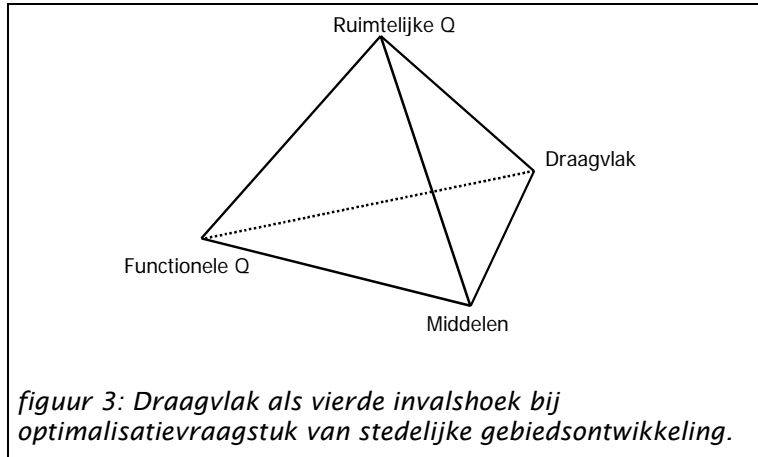
Daarnaast laten de opgaven van stedelijke gebiedsontwikkeling zich kenmerken door een grote mate van complexiteit en diversiteit. Het gaat om kwesties die onderling vervlochten zijn, waar meerdere partijen bij betrokken zijn, waarbij sprake is van veel onderlinge afhankelijkheden en vrijwel steeds de behoefte en zelfs de noodzaak bestaat om zaken samen aan te pakken (van Twist, 2005). Bij stedelijke gebiedsontwikkelingen gaat het vaak om veranderingen die velen aangaan en die er toe doen. En dus zullen even zo velen zich interesseren in de voorgenomen plannen en wat er precies gedaan gaat worden (Hoppenbrouwers, 2005).

Zoals ook Van 't Verlaat aangeeft kan draagvlak gezien worden als belangrijke basis of noodzakelijk fundament voor het welslagen van een stedelijke gebiedsontwikkeling. Het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling kan nog zo goed georganiseerd en ingericht zijn, waarbij een optimalisatie gevonden is van de drie invalshoeken ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en beschikbare middelen, maar dan nog kan dit proces stranden ten gevolge van het ontbreken van voldoende draagvlak (Van 't Verlaat, 2004).

Het is niet zozeer de vraag of draagvlak relevant is maar hoe dat te verkrijgen valt en is vast te houden. Hierbij krijg je te maken met de lastige afweging tussen draagvlak en daadkracht en tussen invloed geven aan anderen en zelf de regie willen behouden. Vragen die zich hierbij aandoen zijn hoe burgers te betrekken, welke vormen van inspraak te gebruiken, welke instrumenten zijn bruikbaar, en tot hoe ver concessies doen voor draagvlak (Van den Berg, 2002). Deze vragen zijn relevant voor de wijze waarop maatschappelijk draagvlak verkregen kan worden. Op een aantal van deze vragen zal in de volgende paragraaf worden ingegaan.

**Reflectie:**

Omdat draagvlak een broodnodig ingrediënt is voor het welslagen van een stedelijke gebiedsontwikkeling, lijkt hiermee een vierde invalshoek verkregen te zijn waarmee rekening gehouden moet worden in het optimalisatieproces zoals Van 't Verlaat dit omschrijft. In onderstaande figuur wordt dit illustratief in beeld gebracht. In hoeverre deze vierde invalshoek ook vertaald kan worden naar sec het element maatschappelijk draagvlak is vooralsnog onduidelijk.

**2.2.2 Definiëring van draagvlak**

Uit meer bestuurskundige literatuur over interactieve beleidsvorming voor maatschappelijk georiënteerde vraagstukken kan draagvlak worden omschreven als: 'het positief of neutraal ontvangen van interactief beleid onder belanghebbenden, waarbij de ontvangst zowel betrekking heeft op de inhoud als op het proces van het beleid waarop dit tot stand komt' (Boedeltje en De Graaf, 2004).

Draagvlak wordt daarbij opgesplitst in een aantal elementen: de manier waarop interactief beleid wordt ontvangen, het object van draagvlak (waarop het beleid van toepassing is) en bij wie er draagvlak is (doelgroep).

Bij het object van draagvlak (waarover men een oordeel heeft) wordt tevens onderscheid gemaakt tussen de inhoud en het proces van het interactieve beleid, en kunnen twee soorten draagvlak onderscheiden worden: inhoudelijk en procesdraagvlak. Inhoudelijk draagvlak betreft de feitelijke inhoud van het beleid. Draagvlak kan ook ontstaan door het gevolgde proces, waarbij de invloed die participanten daarin hebben van belang is. Het uiteindelijke draagvlak is afhankelijk van zowel de inhoud als het proces.

**Reflectie:**

Bij stedelijke gebiedsontwikkelingen gaat het om een ruimtelijke ingreep c.q. project dat het object van draagvlak is. De doelgroep bij wie (uiteindelijk) draagvlak bestaat voor het project zijn belanghebbenden (bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties etc.) die het effect van de ingreep ondervinden of met de gevolgen ervan te maken krijgen. Daarbij is ook een onderscheid te maken in degenen die het direct raakt in hun huidige woon- en leefgebied, de direct betrokkenen en degenen die het indirect raakt doordat zij bijvoorbeeld bezoeker of passant zijn van het project of doelgroepen die opkomen voor specifieke belangen (milieu, monumenten etc.). Voor het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak gaat het om de direct en indirect betrokkenen.

In hoeverre het onderscheid van belang is tussen het proces waarop een project tot stand is gekomen en de inhoud ervan, is nu nog niet aan te geven. Uiteindelijk is het van belang dat er draagvlak bestaat voor de inhoud van een plan, met of zonder draagvlak voor het doorlopen proces.

Een ander punt dat aandacht behoeft is de manier waarop een project 'ontvangen' wordt, namelijk positief of neutraal. Bij besluitvorming over ruimtelijke projecten zijn meestal alleen de bezwaarmakers in beeld bij de formele inspraakmomenten. Hierdoor is het moeilijk vast te stellen in hoeverre zij representatief zijn namens de hele omgeving, omdat degenen met een neutrale houding zich nooit laten horen en die met een positieve houding maar zelden. Meestal wordt het draagvlak in absolute zin niet gemeten, maar wordt een politieke inschatting gemaakt op basis van de kennis van en voeling met de buurt. Maatschappelijk draagvlak voor stedelijke gebiedsontwikkeling kan in grove zin gedefinieerd worden als een positieve of neutrale houding van belanghebbenden ten opzichte van een ruimtelijke ingreep.

### 2.2.3 Door wie wordt maatschappelijk draagvlak bepaald?

In het voorgaande is al aangegeven dat maatschappelijk draagvlak bepaald wordt door direct en indirect belanghebbenden. Hoppenbrouwers (2005) maakt echter onderscheid in intern en extern draagvlak voor de benaderingswijze van complexe stedelijke gebiedsontwikkelingen. Voor het interne draagvlak is het zaak dat dit door de projectorganisatie onderkend en ingevuld wordt. Voor het externe draagvlak blijkt steeds vaker dat dat alleen kan worden gerealiseerd als beleidsmakers voldoende weten wat er leeft in de omgeving, onder de groepen burgers (bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties etc.) die iets te maken (kunnen gaan) krijgen met de effecten van het beleid of het project. Het opvangen van relevante signalen uit de omgeving is een noodzakelijke voorwaarde om extern draagvlak (en daarna acceptatie) te realiseren. Door Hoppenbrouwers (2005) worden hiervoor drie communicatiesporen onderscheiden:

- externe - interne spoor, waarbij het gaat om het opvangen van alle externe signalen die voor de voortgang of dreigende stagnatie van het procesbelangrijk zijn, en deze vervolgens kanaliseren en vertalen in acties
- interne - interne spoor, waarbij het gaat om het interne draagvlak te bereiken en vast te houden onder degenen die aan het project werken, de interne procesorganisatie
- interne - externe spoor, waarbij het gaat om de communicatie vanuit de organisatie naar buiten toe.

Vooraf het derde spoor (intern-extern) is van belang voor het verkrijgen van extern draagvlak voor stedelijke gebiedsontwikkeling. Volgens Hoppenbrouwers moet dit gebeuren in een nauwkeurig geregisseerd communicatieproces, dat zo veel mogelijk tweezijdig is. Dit is een iteratief proces waarbij informatie komt van buiten naar binnen, na interne afweging en overpeinzing gaat het van binnen naar buiten, reacties komen weer binnen en de vervolginformatie of stap gaat weer naar buiten: een permanente wisselwerking tussen omgeving en organisatie. Het doel is de plannen zo nauwkeurig mogelijk in te richten en af te stemmen - binnen de gegeven mogelijkheden en kaders - op de wensen, belangen en posities van betrokkenen. En doordat zij zien dat de plannen steeds meer op hun wensen passen, ieders inbreng herkenbaar en de meerwaarde duidelijk wordt, ontstaat steeds meer draagvlak voor dat plan.

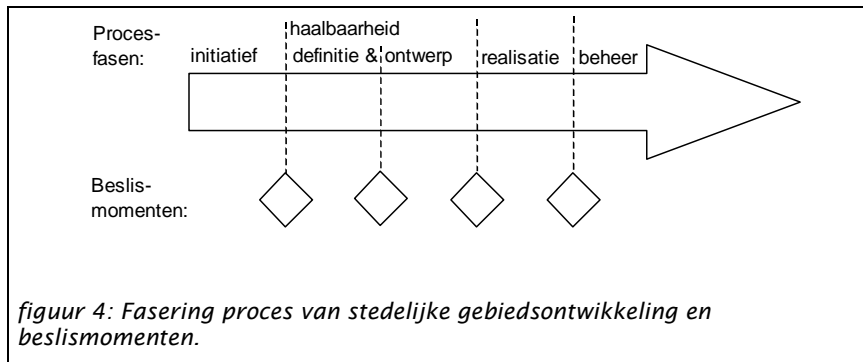
#### **Reflectie:**

Voor het kunnen verkrijgen van extern draagvlak is de relatie dus van belang tussen de projectorganisatie en haar omgeving. De omgeving zou daarbij gezien kunnen worden als verzameling van direct en indirect belanghebbenden, waardoor extern draagvlak gelijk te stellen is met maatschappelijk draagvlak. Dan zou het politiek draagvlak onderdeel uitmaken van het intern draagvlak. In hoeverre Hoppenbrouwers dit ook daadwerkelijk zo bedoelt, is niet duidelijk.

Belangrijk voor dit onderzoek is dat voor het maatschappelijk draagvlak het onderscheid in projectorganisatie en haar omgeving bruikbaar lijkt te zijn. Daarbij gaat het in feite om de relatie tussen de twee door Hoppenbrouwers onderscheiden communicatiesporen extern-intern en intern-extern. Dit is echter geen statisch proces waarin deze twee sporen naast elkaar lopen, maar een dynamisch, iteratief proces waarin projectorganisatie en omgeving elkaar beïnvloeden en tweezijdig is, er is een wisselwerking tussen beiden. Het is dus één proces met twee richtingen, waarin input en informatie vanuit de omgeving in het project opgenomen wordt en informatie vanuit de projectorganisatie gedeeld wordt met de omgeving.

#### 2.2.4 Wanneer is maatschappelijk draagvlak van belang?

Elk project doorloopt meerdere fasen, van initiatief, haalbaarheid en planvorming, tot realisatie en uiteindelijk beheer. Na afronding van elke fase wordt door het gemeentebestuur een besluit genomen over het resultaat ervan dat de basis vormt voor de volgende fase, zie figuur 4).



In de initiatieffase gaat het bij het beslismoment om de bereidheid om het initiatief uit te werken tot een project waarvan de uitgangspunten en condities in kaart gebracht zijn en de haalbaarheid ervan aangetoond kan worden. Aan een besluit over de initiatieffase zijn nog geen grote financiële gevolgen verbonden. In deze fase wordt een eerste inschatting gemaakt van het draagvlak en/of eventuele weerstand tegen (onderdelen van) het beoogde project. Voordat een project of plan tot stand komt en er überhaupt sprake kan zijn van maatschappelijk draagvlak, is er sprake van een initiatief waarvan de overheid bereid moet zijn dit nader uit te werken en op te pakken. In deze fase is er dus al sprake van een bepaalde mate van intern draagvlak (ambtelijk en politiek), waarbij een inschatting gemaakt wordt van hoe een bepaalde ontwikkeling bij de burgers (belanghebbenden in de wijk) zal vallen.

Als er bestuurlijke bereidheid is om een initiatief verder uit te werken tot een concreet plan, wil dit nog niet zeggen dat hiermee het maatschappelijk draagvlak verankerd is. Dit is een glijdende schaal en kan vooral ten gevolge van de invloed van maatschappelijk draagvlak of juist het ontbreken daarvan sterk veranderen.

In de daarop volgende haalbaarheidsfase wordt het project daadwerkelijk uitgewerkt tot een plan of ontwerp, waarbij het erom gaat om de handen op elkaar te krijgen voor een initiatief dat door de initiatiefnemers en partijen die het project ontwikkelen (primaire actoren) haalbaar wordt gevonden (= intern draagvlak). Bij een gebiedsontwikkelingsproject gaat het daarbij dan vooral om een stedenbouwkundig plan met een voor primaire actoren juiste balans tussen de ruimtelijke en functionele kwaliteit passend binnen de beschikbare middelen. Voordat over een plan een besluit genomen kan worden, is het van belang dat daar ook maatschappelijk draagvlak voor bestaat. Immers een besluit over deze fase heeft grote financiële gevolgen. In de fase van realisatie zal op basis van het eerder vastgestelde kaders, waar dus maatschappelijk draagvlak voor moet zijn, het plan daadwerkelijk worden gerealiseerd.



**Reflectie:**

Een en ander betekent dat vooral in de fase van definitie en ontwerp, waarin een initiatief uitgewerkt wordt tot een haalbare planvisie, geïnvesteerd dient te worden in het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak voor een stedelijke gebiedsontwikkeling. Dit beeld wordt ook bevestigd door ervaringen in de praktijk van de gemeente Utrecht. De overheersende cultuur daar is dat er meestal eerst een concept van de ontwikkelingsmogelijkheden gemaakt wordt, waarover een besluit genomen wordt. Na een besluit over deze definitiefase, verwoord en omschreven in een zogenaamde 'nota van uitgangspunten', wordt dit voor een reactie voorgelegd aan de burgers met de bedoeling er draagvlak voor te krijgen.

*2.2.5 Conclusies met betrekking tot draagvlak*

Op basis van het voorgaande kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

1. Draagvlak is een basisvoorwaarde voor stedelijke gebiedsontwikkelingen en kan gezien worden als een extra invalshoek bij de optimalisatie van de drie invalshoeken ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en beschikbare middelen.
2. Maatschappelijk draagvlak van stedelijke gebiedsontwikkeling kan gedefinieerd worden als het positief of neutraal ontvangen door belanghebbenden van plannen of voornemens hiertoe.
3. Maatschappelijk draagvlak is nodig na afronding van de fase van definitie en ontwerp op het moment dat door de primaire actoren een beslissing genomen moet worden om een door hen haalbaar geacht ontwerp verder uit te willen werken.
4. Voor het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak is een wisselwerking tussen de interne projectorganisatie en haar externe omgeving van belang. De externe omgeving wordt gevormd door de direct en indirect belanghebbenden van een stedelijke gebiedsontwikkeling

Maatschappelijk draagvlak voor een stedelijke gebiedsontwikkeling wordt vooral bepaald door de inhoud, maar daarnaast is ook het proces van belang waarop belanghebbenden betrokken worden bij de planontwikkeling. In hoeverre het proces van belang is van de wijze waarop de wisselwerking tussen de projectorganisatie en haar omgeving wordt vormgegeven, voor het uiteindelijk verkrijgen van draagvlak is vooralsnog niet duidelijk.

*2.3 Instrumenten, strategieën en werkwijzen*

In deze paragraaf wordt een antwoord gezocht op de tweede onderzoeksvraag, welke instrumenten, strategieën en werkwijzen bruikbaar zijn en bijdragen aan het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak.

*2.3.1 Communicatie*

Communicatie is een instrument om het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling vorm te geven en te sturen. Volgens Hoppenbrouwers (2005) is communicatie een sturingsinstrument om gewenste effecten (mede) te bevorderen of te bereiken. Communicatie in deze betekenis is geheel verweven met het beleidsproces of ontwikkeltraject. Een algemeen gangbare definitie van communicatie is 'een activiteit waarbij een zender de bedoeling heeft om naar één of meerdere ontvangers (al dan niet met behulp van een medium) een boodschap over te dragen ten einde bij die ontvanger(s) iets te bewerkstelligen, uitgaande van de belangen en behoeften van de ontvanger' (Hoppenbrouwers 2005).

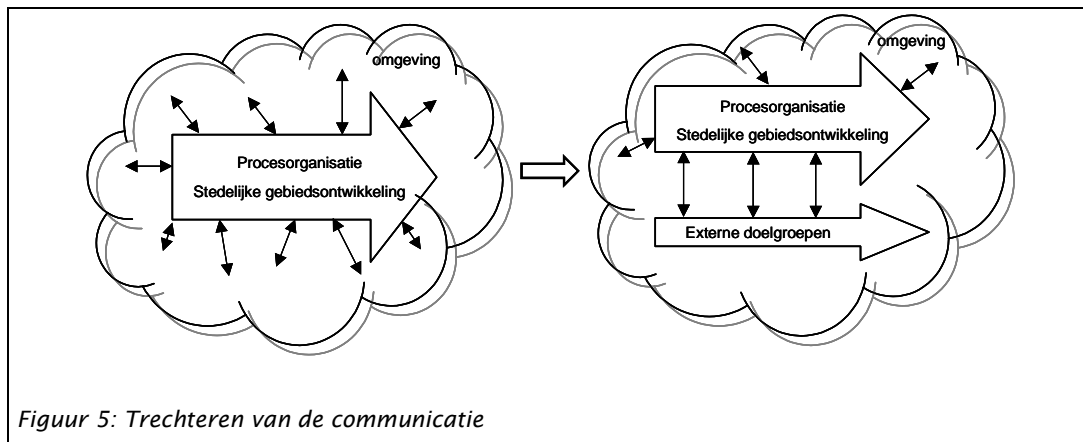
Er worden door Hoppenbrouwers grofweg 5 vormen van communicatie (communicatiemodaliteiten) onderscheiden:

1. informatie, waarbij de beïnvloeding van de wil, de mening en de besluitvorming van de ontvanger minimaal is en er een maximum aan feitelijkheid, zakelijkheid en kennisvermeerdering en kennisdeling is.
2. voorlichting waarbij het doel is om de voorgelichte op de een of andere manier in zijn meningsvorming, besluitvorming of gedrag/handelen te beïnvloeden.
3. public relations is het stelselmatig bevorderen van het wederzijds begrip tussen een organisatie en haar publieksdoelgroepen. Het gaat om vertrouwen en begrip te kweken, acceptatie te verwerven en goodwill op te wekken, zodat de organisatie volgens haar doelstellingen kan functioneren met respect voor anderen.
4. marketingcommunicatie, waarbij het doel is het stimuleren van de vraag.
5. reclame en propaganda, waarbij het voornamelijk gaat om aanhang te winnen en het belang van de zender voorop staat.

Communicatie bevordert de wisselwerking tussen de (project)organisatie en de omgeving en zorgt op ieder moment voor voldoende condities en voorwaarden om te kunnen sturen. Het is dus niet gericht op het bereiken van een 'eigen' doel. Communicatie is geen doel op zich, maar een middel, instrument in handen van de beleidsmaker of procesmanager om zaken beter voor elkaar te krijgen. Voor de inzet van de juiste communicatievorm is het van belang om naast de eerder omschreven communicatiesporen, een goed beeld te hebben van de omgeving. Met behulp van een actorenanalyse kan inzicht verkregen worden in te onderscheiden doelgroepen en bijbehorende belangen. Op deze wijze kan per doelgroep de doelstelling bepaald worden voor wat je met communicatie wilt bereiken en hoe dat aangepakt kan worden.

#### Reflectie:

Communicatie is een middel om de wisselwerking tussen projectorganisatie en omgeving vorm te geven. Het doel is om relevante signalen uit de omgeving op te kunnen vangen, zodat acceptatiegericht ontwikkeld kan worden. Belangrijk daarbij is het om met behulp van een actorenanalyse doelgroepen te onderscheiden en de belangen die zij hebben in kaart te brengen. Met behulp van een communicatieplan kan de wisselwerking meer 'getrechterd' worden voor de inzet van de juiste communicatievorm. In plaats van met alle belanghebbenden afzonderlijk te communiceren, is dit per doelgroep met een eigen aanpak (communicatievorm) in te richten. Hiervoor zijn de door Hoppenbrouwers onderscheiden communicatiemodaliteiten informatie, voorlichting en public relations geschikt. Voor een intensieve wisselwerking tussen projectorganisatie en omgeving lijkt een aanpak op basis van 'interactieve beleidsvorming' daarvoor goed bruikbaar. In de volgende paragraaf zal op deze werkwijze verder worden ingegaan.



Figuur 5: Trechteren van de communicatie

#### 2.3.2 Interactieve beleidsvorming

In bestuurskundige studies is de zoektocht naar verbeteringen in de besluitvorming over (grote) ruimtelijke projecten geëindigd in een keuze tot meer interactieve beleidsvorming. Dit is in de jaren negentig ook door de rijksoverheid gestimuleerd in diverse programma's door burgers te laten participeren bij beleidsvorming voor enerzijds het verhogen van de legitimiteit en anderzijds het verhogen van de effectiviteit van het beleid (VROM 2005). In het regeerakkoord van 1998 wordt het bevorderen van de mate waarin burgers in staat zijn te participeren in maatschappelijke verbanden van groot belang genoemd. Een van de uitwerkingen daarvan is dat

in diverse gemeenten wijkgericht gewerkt wordt met als doel het bestuur dichter bij de burger te brengen en de burger meer invloed te geven op het beleid van de gemeente. Sinds de tweede helft van de jaren negentig is de participatie van bewoners bij het overheidsbeleid voor hun buurt aan een nieuwe bloeifase bezig. Het opmerkelijke daarbij is dat die participatie vaak niet op initiatief van de bewoners zelf start maar juist vanuit de lokale gemeentelijke overheid.

Een van de belangrijkste redenen voor lokaal bestuur om over te gaan op een vorm van interactief beleid volgens Boedeltje en De Graaf (2004), is het verkrijgen van draagvlak voor beleid dat daaruit voortkomt. Interactief beleid, bestuurlijke vernieuwing, coproductie, responsief besturen, open planvorming zijn allen fenomenen en termen die de laatste jaren veelvuldig gebruikt worden. Het zijn vormen van directe participatie die veel met elkaar te maken hebben.

Interactieve beleidsvorming is volgens Hendriks en Tops (2001) een heruitvinding van een Nederlandse traditie van plooiën en schikken. Volgens Edelenbos (2001) wordt interactieve beleidsvorming vaak ingezet om draagvlak te bevorderen. De gedachte daarbij is dat burgers en andere betrokkenen steun aan beleid gaan verlenen, omdat ze vinden dat het proces netjes is verlopen en omdat het resultaat met hun betrokkenheid ('medeplichtigheid') tot stand is gekomen. Volgens Teisman (2001) is het centrale idee van interactieve beleidsvorming dat burgers tijdens het proces begrip krijgen voor elkaars opvattingen, en begrip krijgen voor de poging van de gemeente om daarin een verstandige keuze te maken. Als burgers de ontstaansgeschiedenis van een beleidsstandpunt meekrijgen, zullen zij in een later stadium afzien van hun potentiële hindermacht. Hiermee wordt tevens gerealiseerd dat het beleidsproces als geheel sneller zal verlopen en de (administratieve) kosten die het gebruik van bezwaar- en beroepsprocedures met zich brengen, kunnen worden gereduceerd. De tijd die geïnvesteerd is in de lange voorbereiding van besluiten door meerdere belanghebbenden te laten deelnemen, betaalt zich terug in de snellere uitvoeringsfase. Als de burger echter wel betrokken wordt in het interactieve beleidsproces en deze de kans krijgt belangen te ventileren, maar deze niet serieus worden genomen door bestuur en politiek, dan zullen zij zich alsnog hevig tegen ruimtelijke beslissingen gaan verzetten (Teisman, 2001).

Vanuit het oogpunt van een zo vroeg mogelijke verrijking van de probleempercepties als het genereren van oplossingen zou een zo hoog mogelijke participatie in het begin van het proces te prefereren zijn (Edelenbos, 1998). De procesarchitect kan dit bereiken door het vroegtijdig gericht activeren van potentiële belanghebbenden. Hij laat een overheid een discussienota uitbrengen, waarin het probleem ruw wordt geschetst en enkele discussieoplossingen worden geformuleerd. Deze 'agenda van het bestuur' kan dan de 'agenda van de belanghebbenden' uitlokken, waardoor het proces een vliegende start kan krijgen. Dit vraagt wel om een meer initiële en maatgevende rol van bestuur en politiek, iets waartoe men niet snel neigt volgens Edelenbos, omdat men niet bereid is manoeuvreerruimte in te leveren.

#### **Reflectie:**

Interactieve beleidsvorming of participatie van burgers bij stedelijke gebiedsontwikkeling is een bruikbare werkwijze voor de invulling van de wisselwerking tussen projectorganisatie en haar omgeving. Daarbij is het zinvol om burgers zo vroeg mogelijk te betrekken en is een zo hoog mogelijke participatiegraad te prefereren, waardoor de potentiële hindermacht van hen zal afnemen omdat de plannen met hun betrokkenheid tot stand is gekomen.

Een belangrijke faalfactor is om burgers wel te betrekken en hen de kans te geven om hun belangen te ventileren, maar deze vervolgens niet serieus te nemen.

#### **2.3.3 Mate van participatie**

Interactieve beleidsvorming kan volgens Pröpper en Steenbeek (1998) omschreven worden als 'een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft, om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen'. Wil er sprake zijn van een interactieve aanpak, dan moet het beleid tot stand komen in samenwerking en open wisselwerking met andere partijen. De opzet hierbij is andere relevante partijen bij het beleid te betrekken en hun voldoende ruimte te geven voor een eigen inbreng. Deze partijen worden in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken.

Door Pröpper en Steenbeek worden 6 vormen van participatie omschreven. Wat wel en niet onder interactieve beleidsvorming kan worden verstaan, wordt door hen weergegeven in de zogenaamde participatieladder zie tabel 1.

| Participatie Bestuursstijl    | Rol participant                         | Bestuur vraagt van participant                            | Bestuur geeft aan participant   | Wisselwerking komt tot uitdrukking in   |
|-------------------------------|---|---|---|---|
| <b>Wel interactief</b>        |   |   |   |   |
| Faciliterende stijl           | Initiatiefnemer                         | Grotere eigen verantwoordelijkheid en slagvaardigheid     | Ondersteuning (tijd, geld, kennis, deskundigheid, materiële hulpmiddelen) | Ondersteuning die wordt aanvaard  |
| Samenwerkende stijl           | Samenwerkingspartner                    | Evenwichtige inbreng                                      | Evenwichtige inbreng  | Binding aan gemeenschappelijke en open besluiten, afspraken en handelingsplannen    |
| Delegerende stijl             | Medebeslisser                           | Beslissing: gesloten besluit alsmede 'commitment' eraan   | Beslissingsmacht binnen randvoorwaarden                                   | Besluit waarin beide partijen worden gehonoreerd                                    |
| Open participatieve stijl     | Adviseur                                | Oordeel: open advies                                      | Open vraagstelling (over probleemdefinitie en oplossingsrichting)         | Uitwisselen van alternatieve concepties, probleemdefinities en oplossingsrichtingen |
| <b>Niet interactief</b>       |   |   |   |   |
| Gesloten participatieve stijl | Consultor (geconsulteerde)              | Oordeel: gesloten advies                                  | Gesloten vraagstelling (over probleemdefinitie en oplossingsrichting)     | Uitwisselen van visies en argumentaties   |
| Open autoritaire stijl        | Doelgroep van onderzoek of voorlichting | Kennis / informatie over gedrag, houdingen en opvattingen | Informatie en voorlichting  | Afstemmen van (onderzoeks)vragen en boodschap op doelgroep                          |
| Gesloten autoritaire stijl    | Geen                                    | Niets   | Niets   | Niets   |

tabel 1: participatieladder (Pröpper en Steenbeek 1998)

De demarcatielijn voor interactieve beleidsvorming ligt net boven de gesloten participatieve stijl. Het kunnen reageren op een gegeven probleemdefinitie en oplossingsrichting, zoals veelal het geval is bij de huidige praktijk van inspraak, is nog niet voldoende voor interactief beleid. Daarvoor is het nodig dat participanten betrokken zijn bij de probleemformulering en dat zij ook zelf oplossingen kunnen aandragen.

Door het Ministerie van VROM is een brochure "Beleid met burgers" geschreven. Hierin wordt onder meer aangegeven dat het zinvol is om burgers bij beleidsvorming te betrekken. De mate waarin is afhankelijk van het onderwerp (= inhoud), de betrokkenheid en ervaring van burgers met het onderwerp en van de inrichting van het proces (rol- en taakverdeling, verwachtingen, feedback). Het Ministerie van VROM onderscheidt 5 vormen van participatie: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Hoppenbrouwers (2005) maakt een onderscheid in 4 vormen: meeweten, meedenken, meedoen en meebeslissen.

Volgens Davelaar (2001) kiezen bewoners niet altijd voor de hoogste mate van participatie. Het op eigen initiatief ontwikkelen, meebeslissen en zelfs coproduceren blijkt voor bewoners soms gewoon een stap te ver te zijn. Vaak kiezen de bewoners uitdrukkelijk zelf voor slechts een adviserende rol richting gemeentebestuur. Zij voelen zich dan onvoldoende gemachtigd of in staat om namens de hele wijk te spreken en willen liever in een meer onafhankelijke positie hun eigen reactie en adviezen kunnen geven.

**Voorbeeld van vergaande vorm van participatie** is de ontwikkeling van De Witte Dame in Eindhoven. Door Baudoin en Hendriks (1998) is dit project omschreven als een succesvolle co-productie van beleid. Het initiatief voor de herontwikkeling c.q. metamorfose lag bij aantal burgers voor het leegstaande Philips-complex aan de Emmasingel. In een nauwe samenwerking tussen deze burgers met de gemeente en Philips is het project succesvol gerealiseerd. De plannen zijn inmiddels uitgevoerd en houden in dat in De Witte Dame nu zijn gehuisvest een congrescentrum annex auditorium, de stadsbibliotheek, het Design Centre van Philips, de Design Academy, kunsttuileencentrum, een ruimte voor kunsten, een jazzcafé, de ANWB en een bankfiliaal.

Het particulier initiatief werd redelijk snel omarmd en geadopteerd door een bredere beleidsgemeenschap en werd een relatief vlot verlopende co-productie.

Diverse succesfactoren aan te wijzen voor deze succesvolle ontwikkeling. Met betrekking tot het draagvlak was de kracht van het plan dat alle betrokken actoren baat konden hebben bij (of in ieder geval geen nadeel zouden ondervinden van) realisatie van het project, wederzijds voordeel lag kortom in het verschiep. Dit wederzijds voordeel van de gezamenlijke activiteiten leverde synergie-effecten op die leidden tot het ontstaan van een win-win situatie.

*illustratie 1: voorbeeld van participatiegraad samenwerking*

#### **Reflectie:**

Volgens de definitie van Pröpper en Steenbeek lijkt een interactieve aanpak bij uitstek geschikt voor het verkrijgen of vergroten van draagvlak voor stedelijke gebiedsontwikkelingen. Er is immers input nodig vanuit de omgeving om acceptatiegericht te kunnen ontwikkelen. Daarnaast past een grotere betrokkenheid van de burgers bij een aantal maatschappelijke ontwikkelingen zoals dat de burgers mondiger zijn geworden, betrokkenheid niet langer beperkt kan blijven tot inspraak achteraf en alles al vast ligt, en bestuurders gevoelig zijn voor weerstand en bezwaren en proberen om beter aan te sluiten bij wat onder de bevolking leeft om daarmee draagvlak te creëren. Burgers dienen volgens hen in een zo vroeg mogelijk stadium en in een open wisselwerking en/of samenwerking betrokken te worden. Dit betekent het vroegtijdig betrekken van burgers in de fase van probleemdefiniëring (= fase van initiatief en definitie).

De uiteindelijk mate van participatie van burgers vanuit het oogpunt van interactieve beleidsvorming kan daarbij dan variëren van de rol voor hen als adviseur, medebeslisser, samenwerkingspartner of initiator. De rol van participanten als raadpleger (consultor) en toehoorder (geïnformeerde) vallen hiermee af. Op basis hiervan lijkt een zo hoog mogelijke participatiegraad voor burgers en zo vroeg mogelijk in het proces, positief te zijn voor het draagvlak van stedelijke gebiedsontwikkeling. Burgers worden dan maximaal betrokken. Maar Davelaar brengt hier een nuancering in aan en stelt dat bewoners niet altijd voor de hoogste mate van participatie kiezen. De vraag resteert wat werkbaar is voor burgers in de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling.

#### **2.3.4 Instrumentele of normatieve benadering**

Interactieve beleidsvorming is in jaren 60 en 70 ontstaan op basis van een vergroting van het democratisch gehalte van het gemeentebestuur op aandringen vanuit de bevolking. Vanaf de jaren 90 wordt interactieve beleidsvorming of participatie opnieuw gebruikt om het gemeentebestuur dichterbij de burgers te brengen, maar nu meer vanuit het initiatief van de lokale overheid in plaats van de bevolking (Davelaar e.a., 2001).

De keuze tot het overgaan van een vorm van interactief beleid wordt volgens Boedeltje en De Graaf (2004) geleid door verschillende overwegingen die passen binnen twee perspectieven: een normatief (cultureel) en instrumenteel perspectief. Bij het instrumenteel perspectief is interactief beleid een instrument om draagvlak te verkrijgen. Draagvlak is een doel en interactief beleid wordt hiervoor opgezet om meer draagvlak te verkrijgen. Het product moet van tevoren wel enigszins zijn toegesneden op de samenleving. Vanuit het normatieve perspectief staan democratische waarden als volkssoevereiniteit, gelijkheid en representativiteit centraal en is participatie een waarde op zichzelf. Daarbij is geen blauwdruk aan te geven over hoe om te gaan met deze dualiteiten. Het gaat erom om het vinden van de juiste balans.

Instrumentele principes als efficiency, effectiviteit en snelheid lijken op het eerste gezicht misschien meer hanteerbaar dan culturele principes als wellevendheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, fatsoen en respect. Dit zijn echter principes die wel degelijk van fundamenteel belang zijn. Dat problemen deels onoplosbaar zijn, dat middelen niet onbeperkt voorradig zijn, dat niet iedereen zijn zin kan krijgen: dit soort tekortkomingen op het instrumentele vlak

worden uiteindelijk vaak wel begrepen. Woordbreuk, onbetrouwbaarheid, gebrek aan respect voor legitieme posities en belangen, onwettelijke of onfatsoenlijke bejegening van personen, onzorgvuldige of onfaire behandeling van zaken: voor dit soort tekortkomingen op het culturele vlak bestaat doorgaans veel minder tolerantie.

#### **Reflectie:**

De aanleiding of basis van de inzet van interactieve beleidsvorming of participatie van burgers bij stedelijke gebiedsontwikkelingen wordt door politieke bestuurders vaak ingegeven vanuit de meer culturele benadering. De interne projectorganisatie van een stedelijke gebiedsontwikkeling heeft echter het doel om draagvlak te verkrijgen voor een ingreep in de ruimtelijke omgeving, en handelt daarmee uiteindelijk meer vanuit het instrumentele perspectief. In dit verschil van benaderingswijze ligt een potentiële onduidelijkheid in het verwachtingenpatroon dat bij de burgers kan ontstaan. Onduidelijk is of dit verschil in benaderingswijze in de praktijk ook daadwerkelijk een dilemma vormt. Betrokkenheid van burgers bij stedelijke gebiedsontwikkelingen lijkt uiteindelijk te worden ingezet vanuit een instrumentele benadering.

#### *2.3.5 Conclusies met betrekking tot instrumenten en/of strategieën*

Op basis van het voorgaande kan de conclusie getrokken worden dat communicatie in het algemeen en interactieve beleidsvorming in het bijzonder een bruikbaar instrument en werkwijze is om maatschappelijk draagvlak te bevorderen.

Op basis van het uitgevoerde literatuuronderzoek zijn de volgende resultaten gevonden:

1. Communicatie is noodzakelijk om een goede wisselwerking tussen de projectorganisatie en haar omgeving te bewerkstelligen. De communicatiemodaliteiten informatie, voorlichting en public relations komen daarvoor het meest in aanmerking.  
Met behulp van een actorenanalyse dienen doelgroepen en de belangen die zij hebben onderscheiden te worden en kan op basis van een communicatieplan de wisselwerking gestuurd worden.
2. Een interactieve aanpak door het betrekken van burgers bij de planontwikkeling is een bruikbare manier van werken om de wisselwerking vorm te geven teneinde draagvlak voor stedelijke gebiedsontwikkelingen te verkrijgen of te vergroten. Dit betekent dat burgers in een zo vroeg mogelijk stadium in een open wisselwerking en/of samenwerking bij de projectorganisatie betrokken moeten worden.  
Hiervoor zijn uiteenlopende participatievormen te gebruiken op basis van de participatieladder van Pröpper en Steenbeek.

## *2.4 Relevante factoren*

De vraag welke factoren van belang zijn bij het gebruik van deze instrumenten, strategieën en/of werkwijzen, wordt verder toegespitst op de werkwijze van interactieve beleidsvorming. Uit de voorgaande paragraaf zijn ook al enkele factoren in beeld gekomen zoals:

- Weerstand verhogend en slecht voor het draagvlak is om wel burgers te betrekken en hen belangen te laten ventileren, maar er vervolgens niet serieus mee om te gaan.
- Er dient een gemeenschappelijk belang aanwezig te zijn in het project voor de projectorganisatie en haar omgeving zodat een win-win situatie voor beiden kan ontstaan.

Daarnaast zijn nog andere relevante factoren, waarmee rekening gehouden moet worden bij het gebruik van interactieve beleidsvorming.

### *2.4.1 Openheid versus geslotenheid*

Bij de vormgeving van interactieve beleidsvorming blijken zich nog diverse dilemma's voor te doen. Een van de vraagstukken waar de initiatiefnemer voor gesteld staat is in hoeverre hij openheid moet betrachten. Volgens Esselbrugge (2003) lijkt de zoektocht naar verbeteringen voor besluitvorming over (grote) ruimtelijke projecten te zijn geëindigd in een pleidooi voor meer open besluitvorming. Binnen alle geledingen van de overheid worden belanghebbenden vroegtijdig en intensiever dan voorheen bij beleidsvorming betrokken. Geslotenheid wordt daarbij bijna normatief vermeden. De vraag of wel of niet tot interactief beleid moet worden overgegaan, stelt de initiatiefnemer voor een basis-dilemma. Hij heeft niet zelden op het moment van deze beslissing al in meer of mindere mate een bepaald beeld van de problematiek

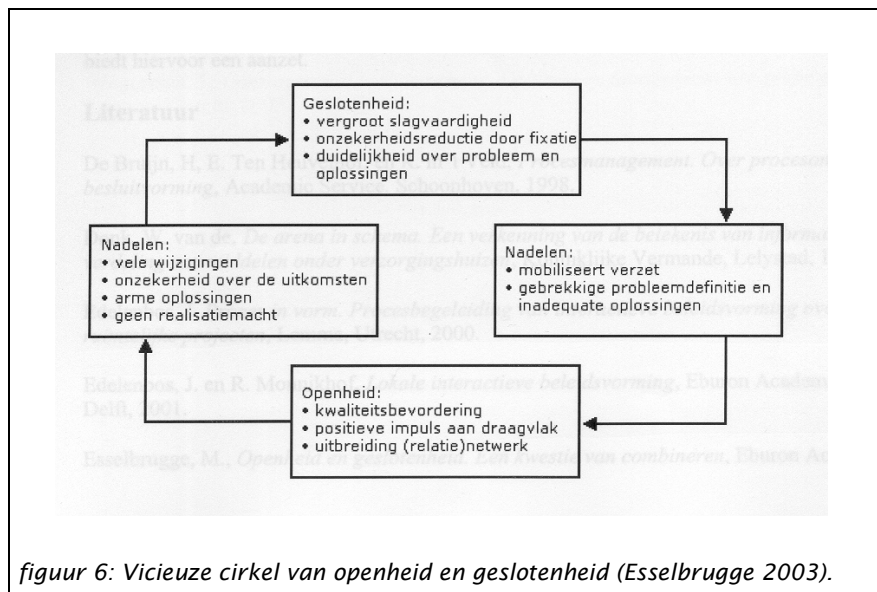
en zich al een idee gevormd van de richting van het beleid. Het is de vraag in hoeverre hij bereid is reeds gevormde beelden en ideeën te verlaten en openheid te betrachten.

Dit roept de vraag op hoe erg geslotenheid in besluitvorming nu eigenlijk is. Openheid en geslotenheid worden gezien als twee sterk samenhangende eigenschappen van besluitvorming. Dit vormt echter ook een basisdilemma. Enerzijds is er maatschappelijk ongenoegen over de geslotenheid van de overheid: deze is in zichzelf gekeerd, belanghebbenden worden te laat betrokken bij besluitvorming. Dit komt de kwaliteit van de besluiten en het draagvlak voor de uitkomsten van de besluitvorming niet ten goede. Anderzijds wordt er geklaagd over de openheid: de besluitvorming kent te veel mogelijkheden voor belanghebbenden om eindeloos mee te praten. Dit gaat ten koste van het algemeen belang en komt de slagvaardigheid van het bestuur niet ten goede.

Het lijkt erop dat burgers, bestuurders en bedrijven twee dingen tegelijkertijd willen: openheid en geslotenheid. De vraag daarbij is welke aanpak te verkiezen is in de zoektocht naar verbeteringen van besluitvorming: een open of en gesloten aanpak?. Zowel de keuze voor een gesloten als een open aanpak brengen risico's van kwaliteitsverlies met zich mee. In de gesloten aanpak is de participant geen volwaardige gesprekspartner vanaf de probleemdefinitie. Een gevolg kan zijn dat er zwaardere tegenstand komt in de fase van inspraak als een volksvertegenwoordiging een besluit moet nemen. Een gesloten aanpak kan voorts leiden tot vermindering van draagvlak en een vertraging van het proces.

In een open aanpak krijgen participanten in meer of mindere mate een gelijkwaardige rol in de beleidsvorming. Hier loopt men het risico van kwaliteitsverlies in die zin dat de communicatie met participanten nergens toe leidt, de beleidsruimte te gering blijkt, de aard van de problematiek te complex of niet aansprekend genoeg is en/of in het management en de organisatie van het beleidsproces wordt gefaald.

Elke besluitvorming kampt met spanningen tussen en combinaties van openheid en geslotenheid. Volgens Esselbrugge geldt in algemene zin dat een keuze voor een van de alternatieven na verloop van tijd kritiek oplevert. Wordt gekozen voor geslotenheid, dan zal na verloop van tijd de teleurstelling over geslotenheid leiden tot eenzijdige (on)georganiseerde openheid. Tot zich daarvan weer de nadelen manifesteren en men abrupt kiest voor het sluiten van de luiken. Er ontstaat een vicieuze cirkel die niet alleen tijdrovend is maar daardoor ook nog eens veel geld kost. Deze cirkel is slechts te doorbreken door het bestaan ervan te aanvaarden en niet pas na conflict van vastgelopen besluitvorming te schakelen, maar ruim daarvoor en regelmatig. De cirkel wordt dan een managementtool.



figuur 6: Vicieuze cirkel van openheid en geslotenheid (Esselbrugge 2003).

Openheid en geslotenheid zijn eigenschappen van besluitvorming die het proces aldus reguleren. Met beide eigenschappen kan gespeeld worden om inhoudelijke en procesmatige voortgang te boeken. Het gaat erom dilemma's bestendige strategieën te vinden die op het snijvlak van beide eigenschappen kunnen opereren. De kunst is om voldoende openheid toe te laten door de eigen perceptie als inzet voor de onderhandelingen te presenteren. Betrokkenen worden min of meer gedwongen tot koppelingen van hun eigen perceptie met die van de initiatiefnemer. Het conflict is functioneel, terwijl tegelijkertijd de kans op samenwerking wordt opgehouden.

Daarnaast is het de kunst om binnen interactie en dialoog voldoende geslotenheid toe te laten door bijvoorbeeld partijen te scheiden in insprekers en ontvangers zonder dat daarbij direct discussie en een dialoog ontstaat. Een goed plan of idee op hoofdlijnen als start van de dialoog maakt duidelijk over wat er moet gebeuren en waar ruimte is om gezamenlijk verder invulling aan te geven. Er is dus geen reden om de loftrampet af te steken voor een eenzijdige open benadering. Openheid zal dan onvermijdelijk leiden tot het continu wijzigen van de plannen en verzanden in stroperigheid. Een meer genuanceerde omgang met het modieuze begrip openheid lijkt op zijn plaats. Ook geslotenheid kan immers positieve effecten hebben op besluitvorming.

**Reflectie:**

Bij een besluit tot een interactieve aanpak kan vooraf geen eenzijdige keuze gemaakt worden voor de mate van openheid en geslotenheid, het is geen doel op zich. Het is van belang om met beide eigenschappen om te gaan en hiertussen te kunnen schakelen als het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling hierom vraagt. Dit sluit ook aan bij de meer instrumentele benadering van participatie, waarbij de gehanteerde openheid vanuit een functionele optiek ingezet wordt.

De mate van openheid zal uiteindelijk sterk afhangen van de mate van participatie waarvoor gekozen wordt. De suggestie dat een keuze vooraf eenzijdig door de initiatiefnemer gemaakt zou kunnen worden over welke mate van openheid gehanteerd wordt, dient genuanceerd te worden. Vanuit belanghebbenden zelf kan natuurlijk ook de wens voor participatie bestaan, waarmee impliciet om een mate van gewenste openheid gevraagd wordt.

*2.4.2 Randvoorwaarden vroegtijdig vaststellen of uitstellen?*

Eenzijds kan worden beargumenteerd dat de ruimte van de discussie zo groot mogelijk moet zijn om het creatieve zoekproces naar gevarieerde oplossingsalternatieven zoveel mogelijk te stimuleren (Pröpper en Steenbeek 1998; Edelenbos 1998). Een vroegtijdig vaststellen van inhoudelijke randvoorwaarden kan de discussieruimte drastisch inperken en oplossingsrichtingen op voorhand kansloos maken. Anderzijds kan worden beweerd dat op creatieve wijze gegenereerde alternatieven wel technisch en financieel haalbaar moeten zijn. Creatieve oplossingen willen nog wel eens mooi maar tegelijkertijd weinig realistisch zijn. Een voordeel van het vroegtijdig vermelden van randvoorwaarden is verder dat het voor de participanten duidelijk wordt waarom bepaalde ideeën afvallen en andere overblijven.

Het betrekken van burgers bij de planontwikkeling betekent een bepaalde mate van samenwerking tussen interne procesorganisatie en haar omgeving. Samenwerking vereist volgens Teisman (2001) flexibiliteit. Aanvullende ambities van deelnemende partijen moeten tijdens de processen van ontwikkeling kunnen worden verwerkt, evenals veranderende (markt-) omstandigheden.

**Reflectie:**

Ten behoeve van het kunnen uitoefenen van invloed door betrokken burgers op de inhoud van een stedelijke gebiedsontwikkeling, lijkt het verstandig zo weinig mogelijk randvoorwaarden vast te stellen om zoveel mogelijk variëteit in het proces toe te laten. Alleen harde randvoorwaarden zouden vroegtijdig vermeld moeten worden. Onverstandig is het om randvoorwaarden als hard te presenteren, terwijl deze tijdens en na afloop van het proces boterzacht blijken. Participanten voelen zich dan beetgenomen.

Het vaststellen van randvoorwaarden staat echter niet op zichzelf maar is ook van invloed op welke mate van participatie gehanteerd wordt. Immers bij een vergaande mate van participatie zal de wens tot invloed van betrokkenen groter zijn dan bij een minder vergaande. Maar of hiermee in de dagelijkse praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling ook zo wordt omgegaan valt te betwijfelen. Het lijkt onwaarschijnlijk dat eerst de mate van participatie wordt bepaald en daarna de randvoorwaarden worden ingevuld. Waarschijnlijker is dat mede op basis van de uitgangspunten en gestelde randvoorwaarden de ruimte voor beïnvloeding en daarmee de mate van participatie bepaald kan worden.

Flexibiliteit kan gezien worden als een belangrijke factor voor participatie van burgers bij stedelijke gebiedsontwikkeling en uiteindelijk het draagvlak ervan. Er is flexibiliteit in het proces en de inhoud van stedelijke gebiedsontwikkeling nodig. Partijen moeten willen samenwerken en bereid zijn zich daaraan eventueel aan te passen. Daarnaast moet de inhoud van te voren niet al helemaal vast liggen zodat nauwelijks of geen wijzigingen meer toegepast kunnen worden.



### 2.4.3 Overige aandachtspunten

Naast de hierboven omschreven factoren, wordt in diverse literatuur impliciet ook gewezen op een aantal overige aandachtspunten die van belang worden geacht bij een proces van actieve participatie.

Zo zijn volgens Edelenbos en Goedhart (2001) o.a. van belang:

- Voorafgaand aan de start het interactieve proces moet worden stil gestaan bij de selectie en activering van stakeholders. Van tevoren moet bedacht worden welke stakeholders om welke reden relevant is voor deelname aan het interactieve proces;
- Interactieve processen moeten serieus worden georganiseerd. Het proces moet voor betrokkenen boeiend en goed georganiseerd zijn, maar het gaat uiteindelijk om de inhoud;
- Experts en ambtenaren moeten een actieve rol krijgen in het interactieve proces. Door stakeholders actief met experts in discussie te laten treden, worden verschillende soorten kennis met elkaar vervlochten;

Een andere al eerder genoemde belangrijke factor voor het verkrijgen van draagvlak voor een stedelijke gebiedsontwikkeling is dat er een gezamenlijk belang van actoren bij een project dient te zijn. Volgens Van Twist (2005) vormt draagvlak zich door vervlechting van doeleinden, door te zoeken naar win-win situaties en door het scheppen van package-deals, waarin voor iedere partij winstkansen besloten liggen. Ook kunnen actoren met potentiële hindermacht betrokken worden bij de samenwerking tussen de direct belanghebbenden om problemen achteraf te voorkomen, hoewel dit op inhoudelijke gronden niet noodzakelijk is.

#### Reflectie:

Het is van belang om het proces van participatie goed in te richten, waarbij op diverse aandachtspunten gelet dient te worden. Maar hoe een traject van participatie er nu inhoudelijk uitziet, hoe burgers betrokken worden, welke rol- en taakverdeling zij hebben, en hoe de mate van participatie bepaald wordt, is vooralsnog onduidelijk.

Een andere belangrijke factor is dat de beoogde ontwikkeling tegemoet moet komen aan gezamenlijke belangen. Naast dat de interne projectorganisatie haar doelen kan realiseren met de ontwikkeling van het project, moet er voor de omgeving ook een winstkans in het project besloten liggen. Natuurlijk is het daarbij onmogelijk om het iedereen naar de zin te maken. Per saldo moet het project een toegevoegde waarde hebben voor de directe omgeving, anders is geen maatschappelijk draagvlak te verwachten en zullen belanghebbenden ook niet bereid zijn om deel te nemen in een participatietraject.

### 2.4.4 Conclusies met betrekking tot factoren die van belang zijn bij participatie

Op basis van het voorgaande zijn de volgende factoren van belang bij de inrichting van interactieve beleidsvorming c.q. participatie van belanghebbenden bij stedelijke gebiedsontwikkeling.

1. Voor een actieve participatie van belanghebbenden bij stedelijke gebiedsontwikkeling is een bepaalde mate van openheid nodig. Vooraf is echter geen eenzijdige keuze te maken in de mate van openheid of geslotenheid, maar het is van belang om met beide eigenschappen om te kunnen gaan en hiertussen te kunnen schakelen als het proces hierom vraagt.
2. Vooraf dienen zo weinig mogelijk randvoorwaarden vastgesteld te worden ten behoeve van ruimte voor inhoudelijke discussie en alleen harde randvoorwaarden en uitgangspunten vermeld te worden.
3. Er dient een selectie van participanten plaats te vinden op basis van een actorenanalyse.
4. Het participatieproces moet goed georganiseerd worden waarin betrokkenen een serieuze rol en positie hebben. Daarbij is het van belang dat met vakinhoudelijke deskundigen (experts en ambtenaren) een discussie kan plaats vinden, zodat verschillende soorten kennis met elkaar vervlochten kan worden.
5. Voor het verkrijgen van draagvlak dient voor betrokken partijen uiteindelijk een gemeenschappelijk belang of doel met het project behaald te kunnen worden.

## 2.5 Evaluatie en conclusies

Op basis van de resultaten van het literatuuronderzoek zijn de volgende antwoorden op de eerder gestelde onderzoeksvragen gevonden.

### 2.5.1 *Wat is draagvlak en wanneer is daar sprake van?*

Draagvlak kan onderscheiden worden in intern en extern of maatschappelijk draagvlak en is een basisvoorwaarde voor stedelijke gebiedsontwikkeling. Bij stedelijke gebiedsontwikkelingen is draagvlak nodig en dient bij aanvang van elk proces met behulp van een communicatieaanpak op gestuurd te worden. Immers zonder draagvlak, zowel intern als extern komt er geen project van de grond.

Maatschappelijk draagvlak voor stedelijke gebiedsontwikkeling kan gedefinieerd worden als het positief of neutraal ontvangen door direct belanghebbenden van plannen of voornemens hiertoe.

Voor het verkrijgen van extern of maatschappelijk draagvlak is een wisselwerking tussen de interne projectorganisatie en haar externe omgeving (= belanghebbenden) van belang. Maatschappelijk draagvlak is uiteindelijk van belang op het moment van besluitvorming door politieke bestuurders.

### 2.5.2 *Welke instrumenten, strategieën en werkwijzen zijn bruikbaar en dragen bij aan het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak?*

Om een goede wisselwerking tussen de projectorganisatie en haar omgeving te bewerkstelligen is communicatie in algemene zin noodzakelijk. De communicatiemodaliteiten informatie, voorlichting en public relations komen daarvoor vooral in aanmerking.

Voor verkrijgen van extern draagvlak lijkt een vorm van participatie in het bijzonder nodig, immers burgers worden steeds mondiger en willen niet geconfronteerd worden met voldongen feiten. Daarvoor lijkt de aanpak van 'interactieve beleidsvorming' een bruikbaar instrument als uitwerking van het iteratieve proces in het interne-externe communicatiespoor zoals omschreven door Hoppenbrouwers (2005). Betrokkenheid van burgers is daarbij een sleutelbegrip.

Diverse methoden van participatie zijn ontwikkeld en worden toegepast. Daarbij gaat het erom dat burgers zo vroeg mogelijk in een open wisselwerking en/of samenwerking betrokken worden bij de totstandkoming van een project en hen ruimte gegeven wordt om belangen te ventileren. Het is dus van belang dat dit proces goed verloopt alsmede er ook serieus wordt omgegaan met de input van belanghebbenden. Interactieve beleidsvorming is immers niet als truc te gebruiken ten gunste van het eigen gelijk. Voor processen van participatie bij stedelijke gebiedsontwikkelingen lijkt de benadering vanuit het instrumentele perspectief het beste aan te sluiten. Daarbij dienen echter culturele principes als wellevendheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, vertrouwen, fatsoen en respect in acht worden genomen.

### 2.5.3 *Welke factoren zijn van belang bij het gebruik van deze instrumenten, strategieën en/of werkwijzen?*

Op basis van de bestudeerde literatuur zijn de volgende factoren van belang bij een actieve participatie van belanghebbenden bij stedelijke gebiedsontwikkeling:

- Er is een bepaalde mate van openheid in de besluitvorming nodig;
- Om ruimte te kunnen bieden aan inhoudelijke discussies waarmee creatieve oplossingsrichtingen gecreëerd kunnen worden, dienen vooraf zo weinig mogelijk randvoorwaarden vastgesteld te worden en alleen harde randvoorwaarden en uitgangspunten vermeld te worden;
- Er dient een selectie van belanghebbenden plaats te vinden op basis van een actorenanalyse;
- Het participatieproces moet goed en serieus georganiseerd worden, waarbij het van belang is dat met vakinhoudelijke deskundigen (experts en ambtenaren) een discussie kan plaats vinden, zodat verschillende soorten kennis met elkaar vervlochten kan worden;
- Voor het verkrijgen van draagvlak dient voor betrokken partijen uiteindelijk een gemeenschappelijk belang of doel met het project behaald te kunnen worden.

Belangrijke drijfveren voor draagvlakvorming zijn toenemende openheid en transparantie, het toestaan van betrokkenheid en het actief overdragen van informatie.

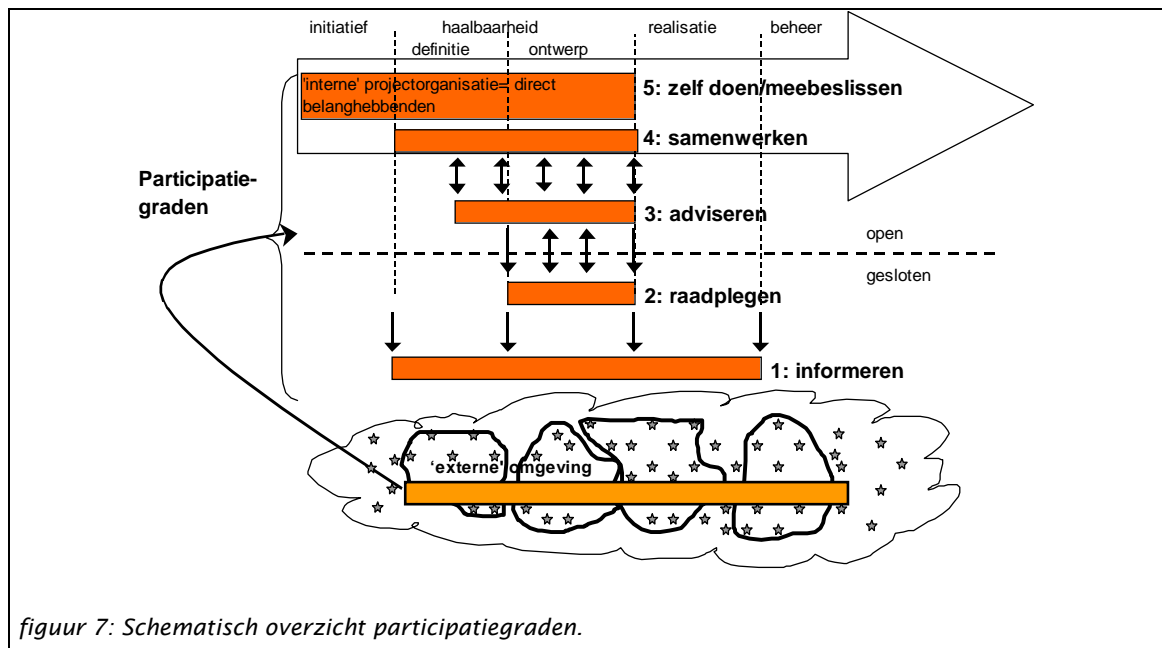
## 2.6 Basis voor nader onderzoek

Op basis van de bevindingen uit het literatuuronderzoek kan de volgende veronderstelling worden geformuleerd:

Zo intensief en zo vroeg mogelijk betrekken van een selectie van belanghebbenden bij stedelijke gebiedsontwikkeling is positief voor het maatschappelijk draagvlak.

De belangrijkste aandachtspunten voor de inrichting van de betrokkenheid of participatie zijn belanghebbenden ook een daadwerkelijke serieuze positie en rol te laten vervullen, open en transparant informatie met hen te delen en zo weinig mogelijk randvoorwaarden vooraf vast te stellen.

Door een grotere mate van betrokkenheid van burgers en dit te doen ruim voordat besluiten genomen worden, dus niet alleen formele inspraakmomenten, wordt de 'afstand' tussen externe belanghebbenden en de interne projectorganisatie kleiner en de kans op draagvlak groter. Dit pleit voor één van de open participatieve stijlen te hanteren voor de wijze waarop belanghebbenden zijn te betrekken bij stedelijke gebiedsontwikkelingen. Schematisch wordt dit in figuur 7 weergegeven.



In deze figuur zijn de participatiegraden uit paragraaf 2.3 (pag. 20) samenvattend weergegeven. Voor participatiegraad 1 'informer' geldt een éénrichtingsverkeer van de projectorganisatie naar haar omgeving over besluiten die op het einde van elke fase genomen worden. Voor participatiegraad 2 'raadplegen' geldt dat afgevaardigden van doelgroepen tijdens het ontwerpproces tussentijds geraadpleegd worden en kunnen reageren op tussenproducten. Voor participatiegraad 3 'adviseren' geldt dat afgevaardigden van doelgroepen tijdens de definitiefase al gelegenheid krijgen om problemen en oplossingen aan te dragen en tijdens het ontwerpproces tussentijds geraadpleegd worden en kunnen reageren op tussenproducten. Voor participatiegraad 4 'samenwerken' geldt dat afgevaardigden van doelgroepen in samenwerking met de projectorganisatie, waar zij in feite deel van uitmaken, de probleemagenda bepalen en de definitie en ontwerpfasen doorlopen. En voor participatiegraad 5, waarin de stijlen 'zelf doen' en 'meebeslissen' zijn samengevoegd vanwege het kleine onderscheid voor de betrokkenen, geldt dat afgevaardigden van doelgroepen in feite zelf de projectorganisatie vormen en de het ambtelijk apparaat op afstand staat en ondersteunend hieraan is.

De vraag is in hoeverre het instrument van participatie daadwerkelijk succesvol is in te zetten bij processen van stedelijke gebiedsontwikkelingen, welke elementen daarbij een rol spelen op basis van ervaringen die daarmee zijn opgedaan. Niet iedereen kan namelijk altijd en overal

maar over meepraten. Betrokkenheid en inbreng van partijen moet worden afgewogen tegen risico op verlies van slagkracht en voortgang.

De hierboven geformuleerde veronderstelling zal aan de hand van de volgende nadere onderzoeksvragen getoetst worden op basis van ervaringen uit de praktijk met stedelijke gebiedsontwikkeling, het empirisch onderzoek.

Nadere onderzoeksvragen:

1. welke belanghebbenden worden betrokken?
2. wat is zo intensief en zo vroeg mogelijk?
3. worden genoemde aandachtspunten bevestigd?

Hierop zal in het volgende hoofdstuk nader worden ingegaan.

### 3. Empirisch onderzoek

#### 3.1 Inleiding

Met behulp van het literatuuronderzoek in hoofdstuk 2 is antwoord gevonden op de meer algemene, voorlopige onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1, dat geresulteerd heeft in een veronderstelling over het betrekken van bepaalde belanghebbenden bij stedelijke gebiedsontwikkelingen. De onderzoeksvragen voor het empirisch onderzoek zijn in paragraaf 2.4 aan de hand van deze veronderstelling geformuleerd en richten zich op de wijze waarop belanghebbenden betrokken worden, welke belanghebbenden betrokken worden en welke relevante factoren daarbij een rol spelen. In dit hoofdstuk wordt deze veronderstelling met behulp van de onderstaande onderzoeks- en bijbehorende deelvragen getoetst aan ervaringen uit de praktijk, waarvoor een aantal projecten wordt onderzocht en bestudeerd.

#### Onderzoeks- en deelvragen:

1. welke belanghebbenden worden betrokken?
  - a. wie worden betrokken en zijn zij representatief voor bepaalde doelgroep
  - b. waarom worden zij betrokken
  - c. welke belangen hebben zij
  - d. hoe zijn zij georganiseerd
2. wat is zo intensief en zo vroeg mogelijk?
  - a. welke mate van betrokkenheid wordt gehanteerd (participatiegraad)
  - b. welke invloed hebben betrokkenen
  - c. welke rol- en/of taakverdeling bestaat er tussen projectgroep en betrokkenen
  - d. vanaf welke fase worden participanten betrokken
3. worden genoemde aandachtspunten bevestigd?
  - a. voelen betrokkenen zich serieus genomen
  - b. in welke mate wordt informatie open en transparant gedeeld
  - c. zijn vooraf weinig randvoorwaarden vastgesteld

#### 3.2 Aanpak en case-selectie

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven, gaat dit onderzoek in op het maatschappelijk draagvlak van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, en hoe dat verkregen kan worden gezien vanuit de rol van de gemeentelijke overheid. Hiervoor worden een aantal gemeentelijke projecten bestudeerd in de gemeente Utrecht, waarbij belanghebbenden betrokken zijn geweest. Met een gemeentelijk project wordt hier bedoeld een initiatief om een binnenstedelijke locatie te (her)ontwikkelen, waarvoor door de gemeente een stedenbouwkundig plan gemaakt moet worden, dat als basis dient voor de verdere planontwikkeling van de opstallen. De projecten die onderzocht worden zijn binnenstedelijke herontwikkelingen waarvan vooral door belanghebbenden op wijk- of buurtniveau de effecten in de dagelijkse leef- en werkomgeving merkbaar zijn.

De keuze voor de gemeente Utrecht is ingegeven omdat de onderzoeker daar werkzaam is, waardoor relevante informatie van projecten goed te verzamelen is. Daarnaast wordt er in Utrecht een aantal projecten uitgevoerd, waarbij participatie van burgers (bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties) in meer of mindere mate aan de orde is. Ervaringen met deze werkwijze kunnen aan de hand van deze projecten onderzocht worden.

Daarnaast wordt in de gemeente Utrecht ook wijkgericht gewerkt. Het gemeentebestuur wil hiermee het bestuur dicht bij de burger brengen en de burger meer invloed geven op het beleid van de gemeente. Zijdelings zal bekeken worden in hoeverre dit ook slaagt voor stedelijke gebiedsontwikkelingen.

Hierdoor kan de beperkte tijd voor de dataverzameling zo efficiënt mogelijk gebruikt worden.

De volgende projecten zijn bestudeerd:

1. **Hoogstraat** in de wijk Noordwest (transformatie voormalig bedrijfsterrein naar woningbouw) oorspronkelijk eigen buurtinitiatief, uiteindelijk co-productie door bewoners met gemeente;
2. **Cereol-terrein** in de wijk West (transformatie voormalig bedrijfsterrein naar woningbouw) actieve bewonersgroep dat heeft geparticipeerd in ontwerpfase;
3. Kernplan **Vleuten** in de wijk Vleuten / De Meern (toevoeging detailhandel, woningbouw en opwaardering openbare ruimte); betrokkenheid diverse belanghebbenden bij totstandkoming van het stedenbouwkundig plan.

Voorafgaande aan de case-studies is eerst een aantal verkennende interviews uitgevoerd, om een eerste indruk te verkrijgen hoe vanuit de praktijk het aspect draagvlak wordt bekeken. Voor het empirische onderzoek zijn uiteindelijk gesprekken gevoerd met direct betrokkenen en is projectdocumentatie bestudeerd (zie bijlage 2 voor bronnenoverzicht per case-studie). Daarnaast is de wethouder Ruimtelijke Ordening benaderd voor haar visie op het onderwerp maatschappelijk draagvlak vanuit een politieke en bestuurlijke optiek. Van alle gesprekken zijn gespreksverslagen gemaakt die ter bevestiging en controle aan de geïnterviewden zijn gezonden. Daarbij is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele aanvullende vragen te stellen, die in alle gevallen ook schriftelijk zijn beantwoord. Van de te bestuderen projecten is tevens relevante informatie opgevraagd en gebruikt zoals een projectplan, communicatieplan, toelichtingen op bestuurlijke besluiten, etc. voor zover deze beschikbaar en niet vertrouwelijk zijn.

De gesprekken hebben een open karakter gehad, die weliswaar volgens een van te voren opgezette structuur zijn gevoerd, maar die zeker ruimte hebben geboden voor eventuele verdieping van bepaalde aspecten. De structuur die daarbij is gevolgd, is met behulp van de onderzoeks- en deelvragen nader vorm gegeven. Per vraagstelling zal met behulp van de onderzochte cases antwoorden hierop gezocht worden.

In de volgende paragraaf worden de cases eerst beschreven aan de hand van de verkregen informatie. Daarna worden de cases geanalyseerd om antwoorden te vinden op de onderzoeksvragen.

### 3.3 Case-beschrijvingen

In deze paragraaf worden de onderzochte cases beschreven aan de hand van de nadere onderzoeksvragen c.q. -thema's. Deze beschrijving is gebaseerd op de gespreksverslagen, de aanvullende vragen en reacties daarop en de documentanalyse. Aanvullend op de onderzoeksvragen zal per case een globale beschrijving van de projectinhoud worden gegeven. Tevens zullen ook de meer algemene bevindingen met betrekking tot het verkregen draagvlak per case in beeld worden gebracht.

Achtereenvolgens worden per case de volgende aandachtspunten in beeld gebracht:

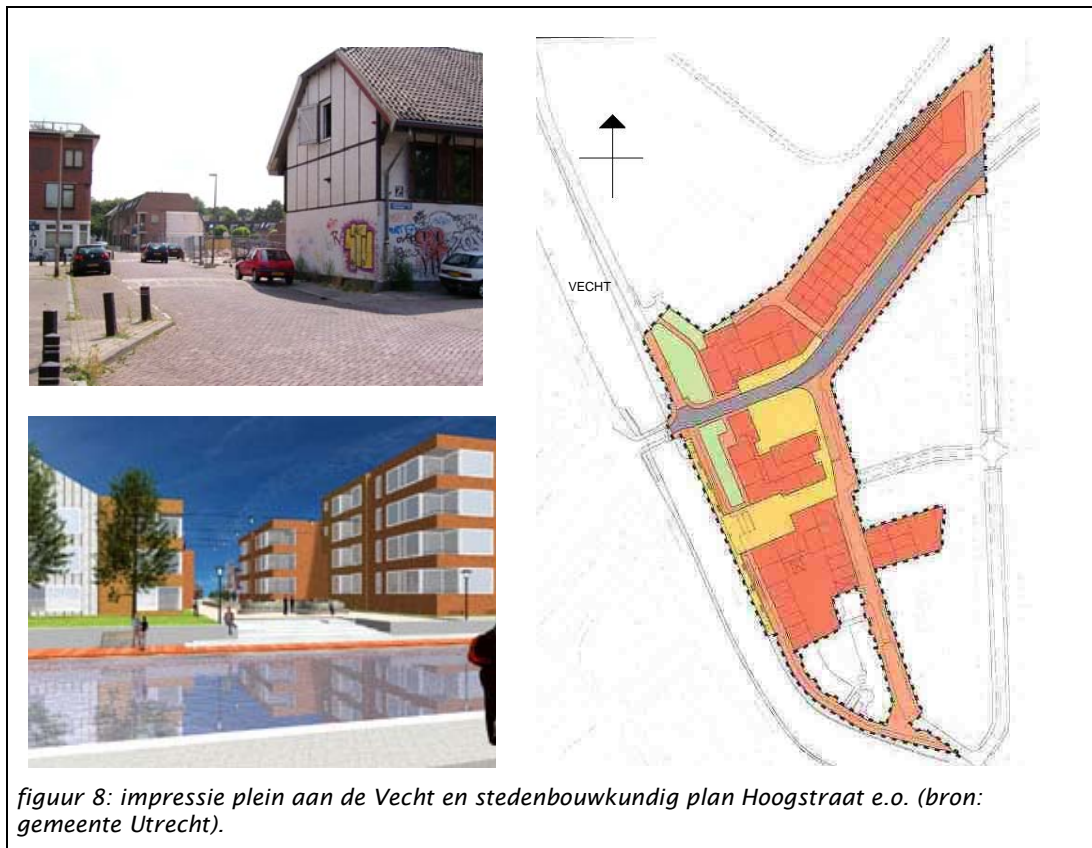
1. Algemene projectkenmerken
2. Welke belanghebbenden worden betrokken
3. Wat is zo intensief en zo vroeg mogelijk
4. Worden genoemde aandachtspunten bevestigd
5. Bevindingen m.b.t. draagvlak

### 3.4 Hoogstraat

#### 3.4.1 Projectkenmerken

Het project Hoogstraat en omgeving heeft als doel de herontwikkeling van het gebied in de zone tussen de Anthoniedijk en de Vecht, en de zone tussen de Loevenhoutsedijk en de rioolwaterzuivering. Het programma voorziet in de sloop van een aantal voormalige bedrijfsgebouwen en de bouw van circa 97 woningen. Hiervan worden er 4 gerealiseerd in een bestaand, beeldbepalend pand aan de Loevenhoutsedijk 100 dat behouden blijft, het zogenaamde Witte Pand. Naast woningbouw omvat het programma 700 m<sup>2</sup> ten behoeve van culturele doeleinden of bedrijfsdoeleinden en de herinrichting c.q. opwaardering van de openbare ruimte.

Het eigendom is in bezit van de gemeente en een ontwikkelaar.



figuur 8: impressie plein aan de Vecht en stedenbouwkundig plan Hoogstraat e.o. (bron: gemeente Utrecht).

#### 3.4.2 Welke belanghebbenden worden betrokken

Sinds 1995 is sprake van idee- en planvorming voor het gebied Hoogstraat en omgeving, dat een relatie had met een voorgenomen wijziging van de verkeerssituatie elders in de stad. Dit zou namelijk vergaande consequenties hebben voor het gebied Hoogstraat e.o., waarop door het College destijds is toegezegd dat de buurt zelf op eigen initiatief een plan konden maken. In deze buurt is een buurtcomité actief dat bestaat uit een goed georganiseerde groep meedenkende en kritische bewoners. Dit is een al langer bestaande organisatie die alle ontwikkelingen die de buurt aangaan nauwlettend volgt en bij betrokken is en tevens een goed netwerk heeft in de gemeente (directe lijnen met wijkbureau en bestuur).

In 1999 is de planvorming voor het gebied gestart, waarbij als experiment bij de aanpak van stedelijke vernieuwingsprojecten een grote inbreng weggelegd was voor de bewoners. De bewoners kregen de ruimte om zelf een buurtvisie te ontwikkelen en te vertalen in concrete plannen. Het buurtcomité is vanaf 1999 actief bezig geweest met het schrijven van de eigen buurtvisie 'Trefpunt aan de Vecht' en heeft daarbij zelf de regie gevoerd, ondersteund door een eigen procesbegeleider en stedenbouwkundige. Het centrale idee vanuit de buurt was om 'een leuk plekje aan de Vecht' te kunnen maken. Dit initiatief is met financiële middelen vanuit de gemeente ondersteund op basis van een bestuurlijk commitment, maar heeft echter niet tot een succes geleid. Het plan is uiteindelijk gesneuveld. Uit een evaluatie van het Verwey-Jonker Instituut dat in opdracht van het SEV is gemaakt, wordt duidelijk dat dit onder andere komt doordat er geen draagvlak en vertrouwen bestond bij het ambtelijk apparaat in de manier waarop het plan tot stand is gekomen. Zo waren vooraf onvoldoende afspraken gemaakt over het proces en de betrokkenheid van het ambtelijke apparaat. Waarmee er onvoldoende kans is gegeven om dit proces te kunnen laten slagen. Over de kwaliteit van de buurtvisie bestond geen overeenstemming tussen het comité en de gemeente. De randvoorwaarden waarmee dit project van start ging was voorwerp van vrijwel permanente discussie. Feitelijk is deze werkwijze een top-down benadering geweest die is afgedwongen door de politiek en is opgelegd aan het ambtelijk apparaat waardoor er onvoldoende input is geleverd bij de totstandkoming van de visie vanuit de ambtelijke organisatie. Met als gevolg dat de samenwerking erg stroef verliep. Ook hadden de betrokken personen geen ervaring met deze manier van werken en bestond tussen de actoren geen vertrouwen. Uiteindelijk ontbrak de juiste 'chemie' tussen betrokkenen. Een andere oorzaak die wordt genoemd is dat er te weinig deskundigheid is ingehuurd door het buurtcomité. De ontwikkelde visie zou daardoor slecht onderbouwd en niet reëel zijn, en op diverse punten niet passen binnen de gemeentelijke randvoorwaarden. Daarnaast had een marktpartij een grondpositie in het plangebied, waardoor het comité niet helemaal de vrijheid bezat voor de planvorming.

Na hoog opgelopen conflicten tussen partijen (buurtcomité, gemeentelijke diensten, marktpartij) is deze manier van werken halverwege 2001 beëindigd. Vanuit de politiek/bestuur bestond echter de wens om iets met de ervaringen vanuit het voorgaande traject te kunnen doen en niet helemaal overboord te gooien. Eind 2001 is daarom een nieuwe samenwerking tot stand gekomen tussen het buurtcomité, de gemeente (ambtelijk apparaat), de corporatie en de marktpartij. Door de projectleider is bij de herstart van dit proces eerst met alle betrokken partijen gesproken teneinde inzicht te krijgen in de achtergronden (vooral de faalfactoren) van het achterliggende proces en de (on)mogelijkheden voor een nieuw planproces.

Zo zijn er vooraf gesprekken gevoerd met:

- Buurtcomité Hoogstraat en omgeving
- Opbouwwerker die het buurtcomité adviseert
- Gemeente Utrecht: wethouder, bestuursadviseur, assistent wijkmanager Noordwest en DSO/Stedenbouw
- Corporatie
- Ontwikkelaar

Hieruit is naar voren gekomen dat alle partijen in principe willen deelnemen in een hernieuwde planontwikkeling. In de op te stellen stedenbouwkundige visie moet het ruimtelijke inrichtingsaspect centraal staan, met aandacht voor sociale, economische en culturele aspecten, een zo optimaal mogelijke inbreng van bewoners. Namens het buurtcomité zijn een aantal bewoners afgevaardigd om deel te nemen in een projectgroep. De invloed van het buurtcomité op de inhoud van de planontwikkeling is daardoor groot geweest.

Een van de drijvende krachten achter het buurtcomité was de lokale opbouwwerker. Deze fungeerde als adviseur van het buurtcomité. Deze opbouwwerker heeft ertoe bijgedragen dat steeds de juiste vertegenwoordigers van het buurtcomité betrokken zijn geweest. Daarnaast bereidde hij met hen elk overleg met de projectgroep voor. Hij kreeg daarvoor budget van de gemeente via het wijkbureau om tijd daaraan te kunnen besteden.



Het comité heeft voor deze werkwijze veel energie en tijd gestoken in reguliere en bilaterale afspraken, buurtavonden en verspreiding van informatie via het wijkkrantje, om voldoende voeling te houden met haar achterban. Ondersteunend hieraan is geweest dat ook de rest van de buurt Hoogstraat e.o. zo open mogelijk geïnformeerd is en op de hoogte is gehouden van het project.

De bevindingen met het betrekken van burgers in deze case zijn samenvattend:

- a. Actieve bewonersparticipatie kan niet in elke wijk en bij elk project. Vooral van de wijk is een zekere mate van organisatiegraad gewenst. Daarnaast moet het mensen aanspreken of raken, het moet mensen kunnen bewegen een actieve bijdrage te willen leveren.
- b. Bewoners moeten tijd, capaciteit en voldoende kwaliteit hebben om een dergelijk proces van ruimtelijke ontwikkeling inhoudelijk te kunnen volgen en met het abstractieniveau om weten te gaan.
- c. Bewoners moeten georganiseerd zijn waarbij een aantal afgevaardigden namens hen kan spreken. Vertegenwoordigers van de buurt moeten goede en voldoende voeling hebben met achterban en tijdig informatie terug koppelen ten behoeve van een goede input in projectgroep en draagvlak in de buurt.

### 3.4.3 Wat is zo intensief en zo vroeg mogelijk

De oorspronkelijke mate van participatie volgens een 'eigen buurtinitiatief' is zoals hiervoor al omschreven uiteindelijk mislukt. Echter mede op basis van deze ervaring zijn bewoners bij het vervolg reeds al betrokken geweest in de fase van bepaling van randvoorwaarden en uitgangspunten voor het ontwerp.

Door de projectleider is voor de herstart van het project een plan van aanpak geschreven, waarin afspraken zijn gemaakt met betrekking tot betrokkenheid en participatie van bewoners. Zoals:

1. Betrokken partijen (gemeente, bewonerscomité, corporatie, marktpartij) werken samen aan de hernieuwde planontwikkeling, met inachtneming van specifieke verantwoordelijkheden (gemeente vooral publiekrechtelijk, marktpartij privaatrechtelijk/financieel, bewonerscomité als representant van de huidige en toekomstige bewonersbelangen). Deze samenwerking is door betrokkenen schriftelijk geformaliseerd.
2. Het voorbereiden van de plannen geschiedt, op basis van consensus, in een projectgroep. Vaststelling van voorstellen van de projectgroep vindt plaats in een stuurgroep die ofwel een voorgelegd voorstel kan terugverwijzen naar de projectgroep ofwel het voorstel ongewijzigd ter besluitvorming doorstuurt naar bevoegde organen zoals gemeentebestuur en directies;
3. Participatie van bewoners vormt een integraal onderdeel van het planproces. Daartoe maken bewonersvertegenwoordigers als volwaardige partij deel uit van de projectgroep en kunnen bewoners actief deelnemen aan de planontwikkeling in de vorm van workshops. Daarnaast vindt terugkoppeling plaats aan alle buurtbewoners. De invulling vindt plaats in overleg met het buurtcomité en vormt een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen.

In nauw overleg tussen de extern stedenbouwkundige, het buurtcomité en de procesmanager is nadere invulling gegeven aan de participatie van de buurtbewoners. Een projectgroep is verantwoordelijk geweest voor de inhoudelijke ontwikkeling van de gewenste producten. De projectgroep werd geleid door de procesmanager. Voor de ontwikkeling van de stedenbouwkundige visie is met de externe stedenbouwkundige een zodanige interactieve werkwijze afgesproken dat ook bewoners daaraan deel hebben kunnen nemen. De projectgroep bereidde stukken voor en legde deze alleen ter besluitvorming voor aan de stuurgroep indien er in de projectgroep consensus over bestond. Indien er geen consensus over bereikt kon worden, werd dit eerst met elkaar opgelost. De stuurgroep had meer een procesrol bij de uiteindelijke goedkeuring van de inhoud door alle betrokken partijen in plaats van dat zij zich met de inhoud van het project bemoeide. De projectgroep was daarmee het belangrijkste intermediair in dit project waar het plan gemaakt werd en er ook consensus over bereikt diende te worden met alle betrokken partijen. De bewoners hebben hierin een belangrijke stem gehad.

De projectgroep bestond uit drie afgevaardigden van het buurtcomité, twee afgevaardigden namens de gemeente (wijkmanager en stedenbouwkundige), één namens de corporatie en één afgevaardigde van de marktpartij. Daarnaast maakte de extern stedenbouwkundige deel uit van de projectgroep. Andere ambtelijke disciplines (economische zaken, wonen, milieu, verkeer, civiele techniek, en planeconomie) namen deel op ad-hoc basis. De stuurgroep werd gevormd door één vertegenwoordiger voor het gemeentebestuur (wethouder RO) die tevens als voorzitter fungeert, één vertegenwoordiger van de marktpartij, één namens de corporatie en één ambtelijke vertegenwoordiger.

De rolverdeling bestond er hoofdzakelijk uit dat de gemeente toezag op de stedenbouwkundige kwaliteit, verkeersaspecten zoals de aanleg van een fietsroute, en de openbare ruimte. De ontwikkelaar bekeek of alles in financiële zin rendabel en afzetbaar was en het comité zag toe op de kwaliteit van het plan in zijn geheel, bezien natuurlijk vanuit de optiek van de bewoners. De ontwikkelaar hechtte tevens veel waarde aan de reactie van het comité als potentiële consumenten over de afzetbaarheid en haalbaarheid van bepaalde ontwerponderdelen van de woningen. Gemeente en comité hebben gezamenlijk gekeken naar een oplossing voor het parkeren. Er is namelijk een hoge parkeerdruk op de buurt, die niet kleiner wordt ten gevolge van het plan. Het comité beseft ook dat dit niet zomaar is op te lossen door extra parkeerplaatsen aan te leggen ten koste van het woningprogramma en de opbrengst.

Een van de taken van de vertegenwoordigers van het buurtcomité was om ook een terugkoppeling te verzorgen naar de achterban. Daarnaast had het comité een belangrijke taak om lokale kennis in te brengen. Om draagvlak in de buurt te verkrijgen was een gezamenlijke taak van de projectgroep en dus niet alleen van het comité. Terugkoppeling van belangrijke ontwerpstappen naar de hele buurt heeft plaats gevonden door algemene bewonersavonden die vanuit de projectgroep werden voorbereid en ingevuld. Hiermee is voorkomen dat het comité de gemaakte plannen in de projectgroep aan de buurt moest uitleggen. Zij stond hierin niet alleen. Uiteindelijk heeft het buurtcomité invloed gehad op zowel het proces als de inhoud. Voorbeelden hiervan zijn dat op momenten dat er radiostilte heerste over het project, het buurtcomité bij de wethouder aan de bel trok waarop de ambtelijke organisatie diende te reageren. Hierdoor werd het ambtelijk apparaat steeds scherp gehouden en is het traject nooit onnodig stil komen te liggen maar eerder tempo verhogend geweest. Andere voorbeelden zijn geweest de invloed van het comité op de selectie van het stedenbouwkundig bureau en het ontwerp van een pleintje aan de Vecht. Voor het ontwerp van het plein aan de Vecht bestond in de projectgroep discussie tussen de ontwerper en het comité over de afmetingen. Door de stedenbouwkundige is daarom een excursie georganiseerd naar voorbeelden van pleinen in de gemeente Utrecht. Het stedenbouwkundig bureau heeft de opmerkingen en de kritiek die zij op het ontwerp kregen van het buurtcomité op een dusdanige manier opgepakt en verwerkt in het ontwerp, dat de oorspronkelijke weerstand tegen een plein volledig is weggenomen. Op basis hiervan is uiteindelijk een voor alle partijen acceptabel plein ontworpen. Dit onderstreept tevens het belang dat de stedenbouwkundige die het ontwerptraject begeleidt met deze manier van werken om moet kunnen gaan.

De inbreng van comité is ook geweest dat vanaf begin de wensen/eisen betreffende de huurwoningen en een plek aan de Vecht (openbare ruimte in de vorm van een plein en openbaar groen) in het plan zijn gebleven. Het oorspronkelijke haventje, dat in het initiatief van de buurt was opgenomen (periode 1999 - 2001), bleek te duur en niet realistisch te zijn en is niet in het ontwerp opgenomen.

Bewoners hebben een grote invloed gehad op het ontwerp door de positie in de projectgroep op basis van gelijkwaardigheid en waarin alleen op basis van consensus voorstellen voor besluitvorming zijn gedaan. Door de inbreng van betrokkenen zijn onderdelen toegevoegd en overleefd, en is zelfs de vooraf als hard geformuleerde randvoorwaarde over het financiële uitgangspunt opgerekt en een extra subsidie verkregen. Daarnaast hebben betrokken bewoners ook een positieve invloed gehad op de voortgang van het proces, door de ambtelijke organisatie scherp te houden en de aandacht voor het project niet te laten verslappen.

De ervaring van bewoners met het doorlopen proces van actieve participatie is erg positief. Tussen betrokken actoren heeft steeds een open en transparante discussie kunnen plaats vinden, die op gelijkwaardigheid is gebaseerd. Voorbeeld hiervan is de selectie van de externe stedenbouwkundige en later de architect, waarbij alle actoren kandidaten hebben kunnen aanleveren. In deze selectie is unaniem besloten welke stedenbouwer en later welke architect de opdracht kreeg, en dat was niet de kandidaat van de bewoners. Tijdens het proces is het comité 'opgeschoven' richting de gemeente en ontwikkelaar, waardoor er het risico van een kloof ontstond met de achterban van het comité. Dit is het gevolg geweest van de intensieve samenwerking tussen partijen, waarbij inzicht en begrip is ontstaan in elkaars manier van werken en te behartigen belangen. Het comité heeft om die kloof te voorkomen, veel energie gestoken om voldoende voeling te houden met haar achterban via reguliere en bilaterale afspraken, buurtavonden en verspreiding van informatie via het wijkkrantje. Het vertrouwen tussen de partijen is langzaam ontstaan en heeft moeten groeien. Belangrijk daarbij is het elkaar beter leren kennen en je in andermans belangen verdiept. Dit wordt bevorderd door informatie en de zorgen c.q. onzekerheid over mogelijkheden die men heeft met elkaar te delen. Een belangrijke spelregel daarbij is dat men elkaar serieus neemt.

Volgens participatieladder van Pröpper en Steenbeek laat deze mate van participatie zich kenschetsen als een samenwerkende bestuursstijl waarin de participanten een rol van samenwerkingspartner hebben gehad en zij een evenwichtige inbreng hebben geleverd. Bewoners hadden daarbij geen inhoudelijke rol in de zin van het produceren van stukken en/of producten, maar waren meer toetsend en beoordelend en zijn daarmee medebeleidsmakers geweest. Uiteindelijk is in een zogenaamde coproductie tussen gemeente, ontwikkelaar, corporatie en buurtbewoners een stedenbouwkundig plan gemaakt. Bevinding van betrokkenen is dat een lagere participatiegraad niet denkbaar zou zijn geweest. Dit heeft vooral te maken met het voorafgaande traject van 'eigen buurtinitiatief' waarin het buurtcomité de volledige regie had, en de grote mate van betrokkenheid van de bewoners bij 'hun' buurt.

#### 3.4.4 Worden genoemde aandachtspunten bevestigd?

Op basis van een schriftelijke bijdrage van alle betrokkenen en de bespreking ervan in de projectgroep zijn vooraf alle randvoorwaarden en uitgangspunten in beeld gebracht en is duidelijkheid gegeven over wat harde eisen en wat wensen zijn. Dit is een belangrijke actie geweest dat veel tijd heeft gekost, maar waarmee valse verwachtingen zijn voorkomen. Benadrukt is dat het niet moest gaan om elkaar met randvoorwaarden vast te pinnen. Als er aanleiding bestond moest men in goed overleg tot aanpassing kunnen komen van deze uitgangspunten. De bedoeling was om geen keurslijf vooraf in te richten maar meer richting te geven aan een zo groot mogelijke kwaliteit.

Globaal werden de volgende meest belangrijke randvoorwaarden vooraf opgesteld:

- handhaving van de woonfunctie
- realisatie ouderenwoningen
- behoud beeldbepalend gebouw Het Pitte Pand
- inrichting 50 km/u hoofdontsluitingsweg en 30 km/u verblijfsgebied
- verplaatsing van recyclingbedrijf
- gelimiteerd tekort in de grondexploitatie
- openbare ruimte en een plek aan de Vecht

Een aantal randvoorwaarden waren hard zoals de fysieke omgeving c.q. plangrens, functie van doorgaande weg en de financiële middelen die door de gemeente zijn gereserveerd (gelimiteerde maximale bijdrage in de grondexploitatie). Daarnaast zijn een groot aantal wensen geformuleerd die tijdens de planuitwerking onderzocht zijn in hoeverre deze opgenomen konden worden. Binnen deze kaders is door ontwikkelaar, corporatie, gemeente en bewoners gezocht naar een optimaal ontwerp. Vanuit de bewoners is ingebracht dat langs de Vecht een openbare ruimte ingericht moet worden (= "mooi plekje aan de Vecht") en een aantal huurwoningen gebouwd moet worden ("om oud te kunnen worden aan de Vecht").

Achteraf blijken een aantal randvoorwaarden minder hard te zijn dan aanvankelijk is ingezet. Zo blijkt in uitvoeringsfase bij de uitwerking van het ontwerp meer ruimte nodig te zijn voor het wegprofiel waardoor onderhandeld wordt met een derde over de aankoop van grond (=fysieke plangrens blijkt genuanceerder te liggen). Daarnaast is bij de besluitvorming over het ontwerp de oorspronkelijk maximale gemeentelijke bijdrage die in het Meerjarenprogramma Stadsvernieuwing was opgenomen opgerekt met een extra bijdrage om het programma sociale woningbouw mogelijk te maken.

De randvoorwaarden zijn door de bewoners niet als knellend ervaren. Als je in bestaand stedelijk gebied aan de slag wilt, is het jongleren met de randvoorwaarden een eerste vereiste. Het stelt hoge eisen aan iedereen, maar daarin waren de betrokkenen in de projectgroep aan elkaar gewaagd, en vooral de architect heeft daar goed een goede rol in gehad. Door de positie van de buurtbewoners in de projectgroep zijn een aantal van hun wensen randvoorwaarden geworden. Deze wensen waren anders misschien welwillend meegenomen in een eerste ontwerpronde en daarna geschrapt omdat deze moeilijk in te passen zouden zijn geweest. Nu was de stemming zo dat er opbrengsten gegenereerd moesten worden om wensen die bewoners ingebracht hebben te bekostigen.

Het proces van planvorming is volgens betrokkenen op een open en transparante wijze doorlopen, waarbij er geen dilemma bestond tussen open- en geslotenheid. Alleen documenten met financiële gegevens en de stukken betreffende de samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente, corporatie en private partij, zijn niet ter hand gesteld aan de bewoners. Zij wisten overigens wel van het bestaan van dergelijke documenten. Er vond ook apart werkoverleg plaats tussen ontwerper, gemeentelijk opdrachtgever, gemeentelijk stedenbouwkundige en marktpartij. De bewoners waren van dit overleg (behoudens financiële aspecten) volledig op de hoogte, omdat alle uitkomsten besproken werden in de projectgroep. Voor het overige zijn relevante documenten aan allen verspreid.

Indien de planontwikkeling op een gesloten wijze zou zijn verlopen, had dit onherroepelijk bezwaren en gedonder opgeleverd in de wijk volgens betrokkenen dat de voortgang van het project niet bevordert. Openheid betekent dat er ruimte is voor participatie en beïnvloeding en niet dat alles zo maar kan. Over de mate van beïnvloeding moet van tevoren duidelijkheid gegeven worden teneinde geen valse verwachtingen te wekken. Dit is volgens betrokkenen op een goede wijze bij het project Hoogstraat e.o. gedaan.

Ook de rest van de buurt Hoogstraat e.o. is zo open mogelijk geïnformeerd en op de hoogte gehouden van het project. Via een gemeentelijk Stadsplan is regelmatig geïnformeerd over de plannen. Daarnaast is een algemene bewonersbijeenkomst georganiseerd over een concept-stedenbouwkundige visie op de buurt, en is een inspraakavond georganiseerd over het stedenbouwkundig plan voor de nieuwbouw. Op deze avond konden de bewoners de plannen van dichtbij bekijken en hun reacties daarop geven. Het plan heeft circa 1 maand ter inzage gelegen tijdens welke ook nog schriftelijke reacties ingediend konden worden of via de e-mail gereageerd kon worden. Voorts is informatie aangeboden via een web-site, waarbij ook computeranimaties van de plannen te zien waren. De laatste zijn overigens ook tijdens de bewonersavonden gebruikt en hebben een nuttige functie vervuld.

Het Buurtcomité Hoogstraat e.o. heeft de buurtbewoners ook via flyers en het wijkkrantje 'De Ster' op de hoogte gebracht van de plannen en de inspraakmogelijkheden.

Resumerend is niet gebleken dat het vaststellen van zo weinig mogelijk randvoorwaarden noodzakelijk is gebleken voor een succesvol participatietraject. Wel is van belang gebleken dat er een bepaalde graad van vrijheid c.q. flexibiliteit met betrekking tot de planinhoud aanwezig moet zijn om actieve participatie te kunnen toepassen. Als deze er immers niet is, maar de verwachting is wel gewekt dat betrokkenen invloed kunnen uitoefenen op de totstandkoming van het plan, werkt dat uiteindelijk zeer frustrerend en draagvlak ondermijnend. Beter is dan om vooraf duidelijkheid te geven dat er bijvoorbeeld geen ruimte voor beïnvloeding is. Participatie is een proces van geven en nemen, waarbij zowel door gemeente als door bewoners op onderdelen aan elkaar tegemoet gekomen is.

Alle deelnemende partijen moeten serieus genomen worden en elkaar met respect behandelen zodat er vertrouwen ontstaat. Vertrouwen tussen partijen moet groeien en wordt bevorderd door informatie met elkaar te delen. Om informatie te kunnen delen is het van belang dat een open en transparante discussie kan plaats vinden tussen betrokken actoren, die op gelijkwaardigheid is gebaseerd. De rol van de stedenbouwkundige is daarbij belangrijk, die in staat moet zijn om op een creatieve wijze met wensen van partijen om te gaan en deze te visualiseren binnen de gestelde randvoorwaarden.

Een ander belangrijk aandachtspunt is om geen radiostilte te laten ontstaan, maar informeer bewoners frequent over de voortgang, ook indien er geen of weinig voortgang geboekt wordt (vaak in fase van contractonderhandelingen nadat plan is vastgesteld).

### 3.4.5 Bevindingen m.b.t. draagvlak

Tijdens de inspraakavond zijn vragen van informatieve aard aan de orde geweest. Het aantal negatieve reacties is uiterst beperkt gebleven. Bij de formele inspraak op het stedenbouwkundig plan, zijn uiteindelijk slechts 6 schriftelijke reacties gekomen, waarvan er 2 bezwaarmakers die niet deel uitmaakte van het buurtcomité. Uit de inspraakbijeenkomst is duidelijk gebleken dat de plannen op grote instemming kunnen rekenen van de aanwezige bewoners, met uitzondering van het parkeren. De verwachting is namelijk dat als gevolg van de nieuwbouwwontwikkeling de parkeerdruk zal toenemen.

Voor het ontwerp dat ter besluitvorming aan het college is voorgelegd, bestaat daarom veel draagvlak in de buurt. Het draagvlak voor het stedenbouwkundig plan is tot stand gekomen doordat enerzijds het proces op een goede manier is doorlopen met een grote mate van betrokkenheid van de buurtbewoners, en anderzijds een goed inhoudelijk plan is gemaakt. De voor de buurt van belang zijnde zaken zijn in het plan opgenomen en heeft zelfs tot een hogere gemeentelijke bijdrage geleid dan aanvankelijk was begroot. Naast het goed doorlopen proces van participatie met de buurt, wordt als andere belangrijke factor onderkend dat het hier een wenselijke transformatie van het gebied betreft. Een gebied met verouderde bedrijvigheid met een armoedige uitstraling wordt getransformeerd naar een mooie plek aan de Vecht waar gewoond kan worden met een mooie openbare ruimte. De ruimtelijke en functionele kwaliteit wordt hierdoor sterk verbeterd ten opzichte van de huidige situatie.

In de volgende fase, waarin het stedenbouwkundig plan in bouwplannen voor de opstallen wordt uitgewerkt, verloopt de samenwerking echter niet meer zo goed als voorheen. De afspraak is dat ook in deze fase het comité betrokken zou blijven bij de uitwerking van de plannen. Het buurtcomité is echter niet betrokken geweest bij het ontwerp van een gebouw met een culturele bestemming, dat in opdracht van een andere gemeentelijke dienst wordt gerealiseerd. Pas nadat het ontwerp gereed was is dit op het laatste moment nog aan het comité voorgelegd. Ten gevolge hiervan zijn er nog wijzigingen in het beeld afgedwongen en is er uiteindelijk gekozen voor een andere gevelbekleding. Deze discussie was echter niet leuk, niet open en is niet met veel enthousiasme gevoerd door de opdrachtgevende dienst van de gemeente. Dit is mogelijk het gevolg van de onbekendheid met de afspraken bij deze dienst. Echter door de projectleider is gewezen op het risico wat ze liepen als ze niet volgens de afspraken werkten, en hebben ze naar verluid dat risico bewust gelopen. Daarnaast heeft er lange tijd (±5 maanden) radiostilte geheerst richting het comité. Achter de schermen werd er weliswaar door de gemeente onderhandeld met de ontwikkelaar wat lang duurt voordat overeenstemming kan worden bereikt over de meer financiële uitgangspunten van het plan, maar werd geen terugkoppeling gegeven over de stand van zaken aan het comité.

Door deze ontwikkelingen ebt het draagvlak langzaam maar zeker weg, en brokkelt het vertrouwen dat de bewoners hebben in gemeente en ontwikkelaar snel af.

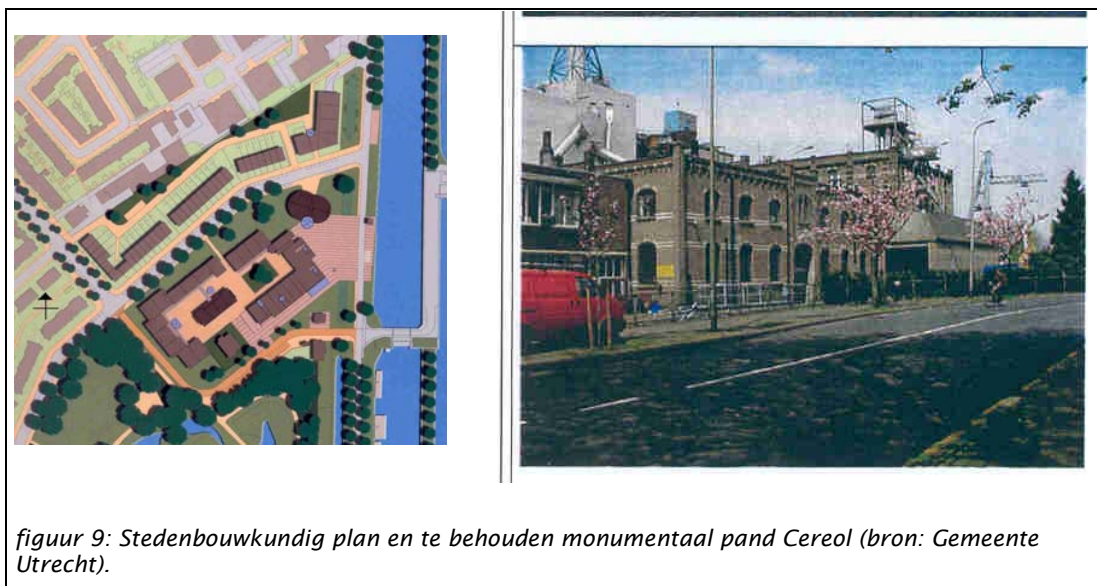
Volgens de projectleider zijn de ervaringen van de marktpartij overwegend positief en vonden zij dit ook een interessant proces. De meerwaarde van deelname van de marktpartij zelf in dit proces is voor de projectleider echter nog niet helemaal duidelijk. De rol die deze partij vooral heeft gespeeld is die van deskundige op het gebied van financiële en markttechnische haalbaarheid. Zij heeft steeds met alle betrokkenen open en transparant gecommuniceerd over de gepresenteerde rekenmodellen. Echter ondanks de betrokkenheid van deze partij in de haalbaarheid- en ontwerpfase, is het gemeente en deze partij vervolgens niet gelukt om op korte termijn overeenstemming te bereiken over een uitgifte- of ontwikkelingsovereenkomst, maar zijn dit uiterst moeizame onderhandelingen geworden.

Terugkijkend op het verlopen proces, kan dit geschetst worden als een succesvol verlopen traject waarin op basis van co-productie een door alle partijen gedragen stedenbouwkundig plan tot stand is gekomen.

### 3.5 Cereol

#### 3.5.1 Projectkenmerken

Het project betreft een transformatie en revitalisering van een voormalig bedrijventerrein bestaande uit bedrijfsruimte van de KPN, een kantoorgebouw van de TPG en een voormalige sojafabriek Cereol waar sojabonen werden gemalen en verwerkt. De locatie ligt in een kwalitatief hoogwaardig woongebied Oog in Al en grenst aan het Merwedekanaal en een park. De eigendomssituatie is verdeeld in een gemeentelijk bezit (Cereol), en twee ontwikkelaars Heijmans en Blauwhoed, waarvan Heijmans optreedt als coördinerende partij. Doel van het project is het maken van een stedenbouwkundig plan voor het gehele gebied dat een hoge opbrengst in combinatie met een hoge kwaliteit weet te realiseren. De planontwikkeling (planvisie en stedenbouwkundig plan) is in een samenwerking tussen gemeente en Heijmans tot stand gekomen. Het plan omvat circa 200 woningen met een ondergrondse parkeervoorziening, een bibliotheek en een grand café.



figuur 9: Stedenbouwkundig plan en te behouden monumentaal pand Cereol (bron: Gemeente Utrecht).

#### 3.5.2 Welke belanghebbenden worden betrokken

Voorafgaande aan de bewonersparticipatie is de buurt geïnformeerd over de aanpak, voortgang en stand van zaken via een stadsplan en een informatieavond. Dit is een eenzijdige informatieoverdracht geweest vanuit de gemeente naar de buurt. Vanuit de buurt bestond de behoefte om dichterbij dit proces betrokken te zijn, waardoor eerder op de inhoud gereageerd kon worden. Tijdens de informatieavond over de planidentificatie is de aanwezigen daarom gevraagd een klankbordgroep van omwonenden en andere belanghebbenden te vormen die als aanspreekpunt voor de gemeente kan functioneren.

Voorafgaande aan dit traject zijn gesprekken gevoerd door de projectleider met een aantal omwonenden. Voornamelijk is contact geweest met de stichting het Wilde Westen, die activiteiten ontwikkelt en uitvoert op het culturele vlak. Deze stichting vertegenwoordigt niet de hele buurt maar hun ideeën geven wel een beeld van wat er leeft. Door de voorbereidende gesprekken met het Wilde Westen en een aantal bewoners heeft de klankbordgroep in wording al kennis kunnen nemen van de plannen en positief gereageerd op de meeste onderdelen van het plan. De klankbordgroep is uiteindelijk gevormd door een aantal bewoners en het Wilde Westen.

Bewoners hebben zich voor deze betrokkenheid bij de planontwikkeling zelf georganiseerd. Ongeveer 20 jaar geleden is door een aantal actieve en zeer betrokken buurtbewoners de Stichting 'Oog in Al Leefbaar' opgericht met als doel om de fabriek (Cereol) op te heffen. Nu de fabriek is gesloten en de bedrijfsactiviteiten zijn verplaatst, is voor de planvorming van het gebied Cereol (inclusief de naastgelegen locaties KPN en TPG) door deze bewoners een nieuwe Stichting 'Open Oog in Al' opgericht. Het doel van deze stichting is om bij de planontwikkeling van dit gebied betrokken te worden om de wensen van de bewoners uit de buurt duidelijk te kunnen maken. Namens een groep van circa 30 personen, de zogenaamde sympathisantengroep (bewoners en belangengroepen zoals een sociaal culturele instelling, kerken, scholen, muziekdocenten en een theatergroep), zijn de 5 bestuursleden van de Stg. Open Oog in Al betrokken geweest bij de planvorming van het gebied. Deze bestuursleden zijn allen bewoners uit de buurt Oog in Al en hebben op eigen initiatief en vanuit hun betrokkenheid bij de buurt deze stichting opgericht. Zij zijn dus niet geselecteerd of gekozen door de sympathisantengroep, maar worden door hen gesteund in wat zij willen bereiken. De betrokkenheid van de buurt is zoals gezegd vormgegeven door middel van een klankbordgroep. Deze werd gevormd door drie buurtbewoners namens de Stg. Open Oog in Al en één vertegenwoordiger namens de sociaal culturele instelling het Wilde Westen. De vertegenwoordigers van voornamelijk de buurtbewoners onderhielden naast intensieve contacten met elkaar ook voldoende voeling met de achterban, de sympathisantengroep via e-mail en diverse gesprekken. Daarnaast werd 2 maal per jaar een nieuwsbrief door de Stg. naar alle bewoners in de buurt Oog in Al gestuurd en werd 2 maal per jaar een bijeenkomst voor alle bewoners van de buurt georganiseerd.

Het initiatief voor de betrokkenheid van de bewoners is niet van één kant gekomen, maar de behoefte eraan leefde aan beide zijden (bewoners en gemeente). De bewoners die zich in het verleden al eerder hadden georganiseerd om de tot overlast bezorgende fabriek weg te krijgen, hadden sterk de behoefte om kritisch mee te kunnen kijken wat er ontwikkeld zou worden op de vrijkomende locatie. Daarnaast heeft vanuit de gemeente een rol gespeeld dat de verantwoordelijke wethouder (grondzaken) tevens ook wijkwethouder was en zelf in de buurt woonde, waardoor hij bekend was met de gevoeligheden in de buurt. De gemeentelijk projectleider heeft ook een stimulerende rol gehad door zijn positieve houding ten opzichte van het betrekken van burgers bij stedelijke gebiedsontwikkelingen. De gehanteerde werkwijze van betrekken van bewoners bij de planontwikkeling werd hiermee zowel ambtelijk als bestuurlijk ondersteund.

Terugkijkend hebben de bewoners hun doel, betrokkenheid bij planontwikkeling om wensen kenbaar te kunnen maken, weten te bereiken. Zij zijn volgens hen namelijk geaccepteerd als serieuze gesprekspartner die vanaf het begin van de totstandkoming van het stedenbouwkundig ontwerp hebben kunnen meepraten. De verstandhouding tussen de projectgroep en de bewoners is daarbij steeds erg goed geweest. Ook de contacten van de bewoners met de ontwikkelaar zijn goed en positief verlopen. De projectleider heeft daar een goede en stimulerende rol in gehad. Soms werd er echter weinig tijd gegeven om input of een reactie te kunnen leveren op voorgestelde deelproducten. De bewoners hadden voldoende kennis en kunde om hun inbreng in het ontwerptraject te kunnen leveren. Daarbij wordt door betrokkene tevens aangegeven dat je niet alles moet willen weten.

Eén van de factoren die mede tot het welslagen van dit participatietraject heeft geleid, is dat dit proces met niet te veel deelnemers is georganiseerd (3 afgevaardigden namens de buurt en één van het Wilde Westen). Met een kleine groep afgevaardigden overleggen tijdens de planontwikkeling is erg werkbaar gebleken. Een belangrijke basis voor dit succesvolle traject is dat de belanghebbenden zich georganiseerd hebben en namens hen personen zijn afgevaardigd met een zekere status of mandaat, die door de projectgroep ook serieus genomen zijn. Deze personen hebben op een positieve en constructieve wijze met de projectgroep en ontwikkelaar meegeedacht. Dit is op een dermate goede wijze verlopen dat de ontwikkelaar tijdens dit traject een zekere sympathie heeft ontwikkeld voor de bewoners.

### 3.5.3 Wat is zo intensief en zo vroeg mogelijk?

Voorafgaande aan de ontwerpfase is in de definitiefase een zogenaamde 'planidentificatie' gemaakt, waarin de uitgangspunten en randvoorwaarden van de planontwikkeling zijn omschreven. Hierin is ook een communicatieparagraaf opgenomen. Ten aanzien van bewonersinformatie en -participatie is daarin voorgesteld om in de fase van planidentificatie bewoners te informeren, en in de fase van het uitwerken van het stedenbouwkundig en architectonisch ontwerp bewoners te laten participeren.

Tijdens de planontwikkeling zijn betrokkenen uitgenodigd om als klankbordgroep regelmatig deel te nemen aan bijeenkomsten in zogenaamde ontwerpateliers. Deelnemers van de ontwerpateliers waren namens de gemeente de projectleider, een stedenbouwkundige en een planeconoom, en namens de ontwikkelaar een projectmanager en een door hem extern ingehuurd stedenbouwkundige. In deze bijeenkomsten werd een presentatie gegeven door de projectleider over tussenproducten en werd betrokkenen om een reactie gevraagd, waarbij zij in de gelegenheid gesteld werden vragen te stellen en ideeën aan te leveren. Het uitgangspunt dat steeds werd gehanteerd en ook vooraf duidelijk is gemaakt, is dat alle wensen serieus bekeken werden en ook gehonoreerd konden worden, mist inpasbaar in het geheel van uitgangspunten (ruimtelijk en financieel). Betrokkenen hebben uiteindelijk geen beslissingsbevoegdheid gehad. Deze lag volledig bij de gemeente en de ontwikkelaar.

Voorafgaande aan de ontwerpfase zijn alle randvoorwaarden bepaald en is een keuze gemaakt voor de wenselijke functies. Hierin hebben betrokkenen uit de buurt geen wezenlijke rol gehad, ondanks dat met hen wel een keer hierover is overlegd voordat definitieve vaststelling plaats vond. Ondanks de harde randvoorwaarde van opbrengstoptimalisatie hebben betrokkenen nog enige invloed op de inhoud van het project gehad, door ruimte te creëren voor een door hen wenselijk geachte functie, een maatschappelijke en sociaal culturele buurtvoorziening, in combinatie met een subsidieverstrekking hiervoor. Eén van de punten waarop het plan tegemoet is gekomen ten behoeve van draagvlak bij voornamelijk het Wilde Westen en in mindere mate de bewoners, is dat in het plan fysieke ruimte is gereserveerd voor de huisvesting van sociaal culturele activiteiten. Omdat de grondexploitatie taakstellend is geweest, is via een andere weg door de gemeente subsidie hiervoor verleend. Echter niet door alle bewoners werd het Wilde Westen, die voornamelijk kunst en cultuur gerelateerd is een warm hart toegedragen. Bewoners willen namelijk naast het Wilde Westen ook een meer maatschappelijk georiënteerde buurtvoorziening zoals een inloopcentrum dat voor iedereen uit de buurt toegankelijk is. Door de buurt wordt daarom aangestuurd op een samenwerking met het Wilde Westen (cultuurvoorziening) en Portes (welzijnsvoorziening), waarbij de Stg Open Oog in Al als partner wordt betrokken. Hiervoor is echter subsidie van de gemeente Utrecht nodig, die dit vooralsnog aan Portes en het Wilde Westen toekent. De buurtbewoners hebben er voor weten te zorgen dat de welzijnsorganisatie Portes zich kon vestigen in het plangebied waarvoor de gemeente een subsidie beschikbaar heeft gesteld, in plaats van op een andere locatie elders in de wijk. Hiermee is voor de bewoners een multifunctionele maatschappelijke voorziening toch een stap dichterbij gekomen.

Daarnaast wordt op onderdelen van het ontwerp met betrokkenen bekeken in hoeverre aanpassingen mogelijk zijn, echter wel passend binnen de oorspronkelijke financiële randvoorwaarden. De wens tot variatie in het woningbouwprogramma kon ten delen gerealiseerd worden en werd bepaald door de afzetbaarheid en opbrengstpotentie die leidend is geweest. De wens tot een mix van functies is gerealiseerd in het plan. Naast woningbouw wordt ook een bibliotheek, een culturele voorziening en grand café gerealiseerd. Voor een maatschappelijk wijkvoorziening bestond echter geen ruimte.

Voorts is in een van de ontwerpateliers de ontsluiting van de parkeergarage ter discussie gesteld door de bewoners vanuit de angst voor verkeersoverlast. De ontwikkelaar is bereid om voor de ontsluiting een alternatief te zoeken en zal een voorstel overleggen. Tevens is de ontwikkelaar bereid om met zijn architect het ontwerp van een bouwblok met de bewoners nader te bespreken.



Aan deze workshops hebben ook vanuit het ambtelijke apparaat vakinhoudelijke disciplines een bijdrage geleverd, met name in de persoon van de stedenbouwkundige en planeconoom van de gemeente. De ambtelijke betrokkenheid en bijdrage zijn hiermee relatief beperkt gebleven wat enerzijds is ingegeven door de tijdsdruk op het proces en een grotere ambtelijke input of betrokkenheid in het participatietraject betekent ook een langere doorlooptijd. Anderzijds werd het meeste werk door of in opdracht van de ontwikkelaar uitgevoerd, waardoor de rol van de gemeente veelmeer een toetsende en faciliterende is geweest. Er vond dus geen uitgebreide inhoudelijke discussies plaats met betrokken ambtenaren en deskundigen tijdens deze bijeenkomsten. Wel is een keer een aparte middag georganiseerd om met de architecten over een deelplan een gesprek en discussie te kunnen voeren, wat erg positief is ontvangen door de buurtbewoners.

In de initiatieffase waarin een keuze is gemaakt voor de globale functies en randvoorwaarden van het gebied en een selectie heeft plaats gevonden van te betrekken private partijen, zijn bewoners conform het communicatieplan alleen geïnformeerd. De beïnvloedingsruimte voor bewoners voor het meebepalen van mogelijke functies was in deze fase namelijk erg beperkt. Immers het gemeentelijke uitgangspunt van opbrengstmaximalisatie gaf op voorhand al aan dat woningbouw beoogd werd. Uit contacten met bewoners uit de buurt, bleek echter dat dit ook door hen werd ondersteund.

De initiatieffase is afgerond met een bestuurlijk besluit over de planidentificatie, waarin de randvoorwaarden zijn opgenomen alsmede een voorstel voor een participatie van bewoners. In de daarop volgende fase van uitwerking naar een stedenbouwkundig ontwerp, zijn bewoners wel actief betrokken geweest bij de hiervoor beschreven ontwerpateliers. Dit is een fase die de buurtbewoners ook het meeste raakt en aanspreekt op aspecten die van belang zijn voor de buurt zoals verkeer, parkeren en aansluiting van de buurt op het plangebied. In de huidige fase van verdere uitwerking van het stedenbouwkundig plan in ontwerpen voor de te onderscheiden bouwblokken, wordt door de bewoners met de ontwikkelaar en zijn architect over de bouwmassa van het ontwerp nader gesproken.

Volgens participatieladder van Pröpper en Steenbeek heeft deze mate van participatie kenmerken van zowel een open als een gesloten participatieve bestuursstijl. Op hoofdlijnen hebben betrokkenen de rol gehad van geconsulteerde waarbij zij gesloten adviezen kunnen geven op gesloten vraagstellingen onder andere door het uitwisselen van visies en argumenten. Op onderdelen zijn echter wel alternatieven en oplossingsrichtingen uitgewisseld, en hebben betrokkenen een grotere invloed gehad, waarbij zij meer de rol van adviseur hebben gehad.

De volgende ervaringen zijn resumerend met dit project opgedaan:

- De ervaring van de buurtbewoners is dat de manier van werken op een goede en positieve wijze is verlopen, waarbij de bewoners op een goede manier betrokken zijn geweest bij de planontwikkeling. Deze manier van werken is geen belemmering geweest voor de projectvoortgang, omdat het in goede harmonie met elkaar is verlopen wat juist gunstig is geweest. Voor de gemeente is dit ook geen belemmering geweest, omdat in de planning rekening gehouden was met het participatietraject en de 'extra' overlegmomenten met betrokkenen.
- Het vroegtijdig in de ontwerpfasen betrekken van bewoners via participatie, in combinatie met frequente informatieverstrekking aan de buurt, heeft de kans op draagvlak voor het project vergroot.
- De fase van ontwerp / planontwikkeling is een goed moment geweest om bewoners te betrekken. Bij de uitwerking van de plannen neemt de belangstelling af omdat de kaders dan al vastliggen en er geen ruimte voor beïnvloeding meer is.
- Een belangrijke factor voor het welslagen van een participatieproces is dat partijen elkaar goed leren kennen door het gesprek en discussie met elkaar aan te gaan, waardoor begrip en respect voor elkaars standpunten ontstaat.

### 3.5.4 Worden genoemde aandachtspunten bevestigd?

In 2001 heeft de gemeenteraad besloten tot het beëindigen van de bedrijfsactiviteiten van Cereol. In dit besluit wordt voorgesteld het terrein uit te geven aan een marktpartij, waarbij gestreefd dient te worden naar een maximale opbrengst. Het gemeentelijke uitgangspunt is hiermee vanaf het begin geweest om de opbrengst te maximaliseren en het financiële kader heeft daarmee een belangrijke rol gespeeld. Daarnaast is essentieel voor de herontwikkeling van de locatie geweest het behoud van een groot aantal monumentale panden op het terrein. Er is gekozen om globale functiekeuzes en randvoorwaarden op te stellen om uit de planvorming het optimale resultaat te halen. Daarom dienden vooraf niet teveel beperkende voorwaarden vastgelegd te worden. Het werd belangrijk gevonden om mogelijkheden open te houden voor creatieve oplossingen door een marktpartij. Een belangrijke randvoorwaarde was dat functiemenging plaats zou vinden, zodat een meerwaarde voor de omgeving en de stad gecreëerd kon worden. Naast woningbouw werd ook een functie van belang geacht op het gebied van recreatie in de vorm van horeca aan het water en een functie die meer gericht zou zijn op de buurtbewoners zoals een maatschappelijke of sociaal culturele instelling. De andere randvoorwaarden zijn onderverdeeld in eisen en wensen. Eisen volgen uit wettelijk vastgestelde randvoorwaarden of gemeentelijk vastgestelde beleidsdoelen. Wensen zijn opgesteld door de vakafdelingen als mogelijkheid om extra kwaliteit aan het plan toe te voegen. Na vaststelling van de randvoorwaarden en uitgangspunten voor herontwikkeling van het Cereol-terrein, is een marktpartij geselecteerd, waarmee een planvisie en een stedenbouwkundig plan is ontworpen. De gemeentelijke eis van maximalisatie van de opbrengst was redelijk strak, maar er bestond voldoende ruimte voor de meest wenselijke functies. Ten gevolge hiervan is niet alleen woningbouw (middeldure en dure segment) in het programma opgenomen, maar was er ook ruimte voor een sociaal culturele voorziening en een bibliotheek. Dit is mede mogelijk gemaakt door een financiële bijdrage vanuit de gemeente. In samenspraak met de buurt is het stedenbouwkundig plan ontworpen. De belangrijkste items voor de buurtbewoners zijn steeds geweest de vestiging van een multifunctionele buurtvoorziening, waarin zij voor een deel in tegemoet zijn gekomen, en de hoogte van een gebouw. Door de klankbordgroep zijn de vastgestelde randvoorwaarden niet als knellend of beperkend ervaren.

Voor de buurt was het begrijpelijk dat de ontwikkeling de nodige opbrengsten moest opbrengen, omdat het immers van de gemeente een hoge investering heeft gevergd om de fabriek weg te krijgen. Voor dit financiële uitgangspunt hebben de bewoners ook begrip getoond en wisten dat hierdoor niet alles mogelijk was en dat er een directe relatie bestond tussen het programma en het financiële resultaat. Dit is vooraf ook duidelijk gecommuniceerd aan de buurt waarmee geen valse verwachtingen gewekt zijn. Echter na verloop van tijd ebt dit begrip weg ten gevolge van de lange doorlooptijd van het project. Uiteindelijk zijn niet veel randvoorwaarden vastgesteld, maar deze zijn echter wel zeer bepalend geweest voor de planontwikkeling waarbij weinig ruimte bestond voor betrokkenen om in te kunnen wijzigen. De meest bepalende randvoorwaarden zijn de opbrengst-maximalisatie en het behoud van een aantal monumentale panden geweest. Binnen deze randvoorwaarden is tegemoet gekomen aan belanghebbenden door de reservering van ruimte voor de sociaal culturele instelling het Wilde Westen, de vestiging van een bibliotheek, variatie in woningbouw en betrokkenheid van bewoners bij het ontwerp van de opstallen. Hiermee lijkt het belangrijker dat (op onderdelen) tegemoet gekomen kan worden aan de wensen van betrokkenen dan dat zij veel invloed hebben bij de bepaling van randvoorwaarden. Daarnaast is voor het verkrijgen van draagvlak van belang dat burgers zich gehoord voelen en in staat gesteld worden om hun belangen duidelijk te maken, waar vervolgens ook serieus naar geluisterd wordt.

Aan het begin van de ontwerpfase is aan betrokkenen duidelijkheid gegeven over de achtergrond en doelstelling van het project, waardoor geen valse verwachtingen gewekt zijn. Tijdens de ontwerpafdelingen is veel openheid en transparantie gegeven over de inhoud van de plannen en de financiële consequenties van voorgestelde alternatieven. Over deze openheid zijn met bewoners afspraken gemaakt in verband met de vertrouwelijkheid ervan en dat zodra dit vertrouwen zou worden geschaad dit het einde van het participatietraject zou betekenen. Er zijn in dit project verschillende communicatiemiddelen gebruikt. Naast het overleg met de klankbordgroep is over de aanpak, voortgang en stand van zaken via een stadsplan en informatieavond gecommuniceerd.

### 3.5.5 Bevindingen m.b.t. draagvlak

Er bestaat veel draagvlak voor het plan als geheel, immers de tot veel overlast (geur, geluid en vrachtverkeer) bezorgende fabriek is gesloten en gaat weg waarvoor een mooi woningbouwplan in de plaats komt. Maar op enkele onderdelen bestaat weerstand zoals de bouwhoogte van een plandeel en de ontsluiting van de parkeervoorziening.

Door een aantal betrokken bewoners is in het traject van stedenbouwkundig ontwerp op een goede wijze input gegeven. Dit is met name te danken aan het feit dat met betreffende personen op een gelijkwaardig (intellectueel en sociaal maatschappelijk) niveau gepraat kon worden, die tevens snappen hoe het traject van ontwerp in elkaar zit en je niet alles kunt vragen en wensen. Er bestond respect voor elkaars rollen en opvattingen en de grenzen, die vooraf duidelijk zijn aangegeven. Vooraf is door de projectleider duidelijk aangegeven op welke momenten bewoners geraadpleegd zouden worden en waar wel en niet over gediscussieerd kon worden. Hiermee is een zakelijke duidelijkheid gegeven in de regels over vraag en antwoord tussen de bewoners en de interne projectorganisatie, waarmee ellenlange discussies over onderwerpen die uiteindelijk nergens toe leiden zijn voorkomen.

Ondanks de beperkte invloed die betrokkenen hebben gehad op de planinhoud, zijn zij toch positief over de gehanteerde werkwijze en vinden dat zij daarmee hun doelstelling hebben bereikt, namelijk betrokken te worden bij de invulling van het voormalige fabrieks- en bedrijventerrein. Zij zijn namelijk geaccepteerd als serieuze gesprekspartner die vanaf het begin van de totstandkoming van het stedenbouwkundig ontwerp hebben kunnen meepraten. De verstandhouding tussen de projectgroep en de bewoners is steeds erg goed geweest. Tevens hebben betrokkenen weten te bereiken dat het Wilde Westen zich kan huisvesten op de locatie, waarvoor het plan aangepast diende te worden wat en waarvoor de gemeente subsidie heeft verstrekt. Dit heeft weliswaar geen derving van de grondopbrengst betekend voor de projectorganisatie, maar per saldo voor de gemeente een lagere opbrengst. De vooraf als hard geformuleerde randvoorwaarde van opbrengstmaximalisatie is uiteindelijk minder hard gebleken.

De manier van werken tussen projectgroep en bewoners is voor een groot deel gebaseerd op onderling vertrouwen, dat stap voor stap is gegroeid en gebaseerd is op persoonlijke eigenschappen van fatsoen en eerlijkheid (zeggen wat je denkt, en doen wat je zegt). Een andere belangrijke factor voor het welslagen van dit proces is de aanwezigheid geweest van een gezamenlijk of gemeenschappelijk belang van de beoogde ontwikkeling. In dit geval is dat een gewenste transformatie van het gebied naar een hoogwaardig woongebied met bijbehorende openbare ruimte, dat ten goede komt aan de buurt. Daarnaast is het van belang gebleken dat met de betrokken private partij goed samengewerkt kan worden en deze ook het participatietraject actief heeft ondersteunt. Ondanks de overwegend positieve ervaringen wordt het draagvlak voor het project ondermijnd door de lange doorlooptijd van het project in combinatie met periode van relatief lange radiostilte, waarin achter de schermen onzichtbaar voor de wijk aan de verdere planontwikkeling wordt gewerkt.

## 3.6 Vleuten

### 3.6.1 Projectkenmerken

De achtergrond c.q. ontstaansgeschiedenis van dit project dateert uit de periode dat Vleuten – De Meern nog een zelfstandige gemeente was. Door de realisering van de VINEX-locatie Leidsche Rijn, zou de oude kern van Vleuten gaan veranderen en meer een functie krijgen als subcentrum. Uit angst dat toekomstige ontwikkelingen van Leidsche Rijn het economisch bestaansrecht van de oude kern Vleuten in gevaar zou brengen, bestond er een grote behoefte om de kern Vleuten op te waarderen waarmee het voorzieningenniveau behouden kon worden. Daarnaast levert de verkeerssituatie in de kern problemen op doordat het steeds drukker wordt ten gevolge van de bouw van Leidsche Rijn. Hiervoor is een stedenbouwkundig plan voor het centrumgebied van Vleuten gemaakt, dat als onderlegger dient voor de opwaardering van het gebied. Doel is om het gebied te verbeteren door de kwaliteit van de openbare ruimte te verhogen, (beperkt) winkelprogramma toe te voegen, woningen te realiseren, de verkeerssituatie te verbeteren en sociaal culturele en maatschappelijke voorzieningen (bibliotheek, wijkservicecentrum, scholen) te herschikken.



### 3.6.2 Welke belanghebbenden worden betrokken

Voor de betrokkenheid van de burgers (bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties) bij de ontwikkeling van een stedenbouwkundig plan voor de kern van Vleuten is het 'Platform kern Vleuten' opgericht. Dit is een brede vertegenwoordiging uit de gemeenschap van Vleuten waarin naast vertegenwoordigers van drie bewonersverenigingen, de ondernemersvereniging Leidsche Rijn, de Historische vereniging, de R.K.-kerk, cultureel centrum De Schakel en een vertegenwoordiger namens drie basisscholen deel van uitmaken.

De basis voor de oprichting van dit platform ligt nog van voor de gemeentelijke herindeling met Utrecht in 2001. Voor die tijd bestond er in de gemeente Vleuten / De Meern een klankbordgroep voor het thema verkeer ten behoeve de aanleg van een route om het centrum van Vleuten heen. Op aandringen en initiatief van de bewoners is via de wethouder ruimtelijke ordening ook bestuurlijke goedkeuring verkregen voor deze manier van samenwerken van de bewoners van Vleuten met de 'nieuwe' gemeente Utrecht. Door de gemeente zijn uiteindelijk de belanghebbenden uit Vleuten uitgenodigd om deel te nemen aan het platform, zodat zij betrokken konden zijn bij de totstandkoming van het stedenbouwkundig plan.

Om deze betrokkenheid vorm te geven en te regelen is een protocol opgesteld dat door alle partijen is ondertekend. Volgens het protocol was het doel van het platform om op een open wijze mee te kunnen praten over en zodoende invloed te hebben op de totstandkoming van het stedenbouwkundig plan. Eén van de uitgangspunten om lid te worden van het platform is dat dit niet op persoonlijke titel mocht zijn, maar als vertegenwoordiger van een bepaalde doelgroep. Hiermee kon het aantal deelnemers beperkt blijven tot ongeveer 8 personen.

De leden van het platform koppelde wat besproken werd in het platform terug naar hun achterban en geven, hetzij direct, hetzij later aan of bepaalde voorstellen al dan niet wenselijk zijn. Verder werd van de vertegenwoordigers van de groeperingen verwacht dat zij de mening van hun achterban verwoorden naar de gemeente, ook als deze niet unaniem was. Door de vertegenwoordiger van de Ondernemersvereniging is tijdens het traject een aantal keren een terugkoppeling gegeven aan zijn achterban (plaatselijke winkeliers en ondernemers) over de stand van zaken en voortgang. Hierdoor en door de bestaande contacten en het netwerk vanuit zijn dagelijkse beroepspraktijk, was er steeds een goede voeling met de achterban van de lokale ondernemers aanwezig. Bij de bewonersverenigingen lag dat anders. De vele wisselingen van vertegenwoordigers van die verenigingen heeft vaak onduidelijkheid gegeven over wie de afgevaardigden nu werkelijk vertegenwoordigden, of dit namens de hele buurt was of slechts de straat waar betreffende persoon woont. De indruk bestaat dat over het algemeen op persoonlijke titel input werd geleverd, maar dit wel onder de noemer van de bewonersvereniging werd gebracht. Zo werd bijvoorbeeld tijdens een informatieavond door een bewoner een bezwaar gemaakt die zei dat namens een bewonersvereniging te doen, die echter niet bekend was bij het Platform. Voor veel bewoners is het moeilijk om het eigen belang opzij te zetten en meer vanuit het algemeen belang van de buurt op te treden. Gebleken is dat de mate van georganiseerdheid van de bewonersverenigingen te wensen over liet. Hierdoor wordt de achterban onvoldoende geïnformeerd en betrokken bij de planontwikkeling. Dit geeft onduidelijkheid over de planinhoud wat een bron is voor weerstand tegen het plan. Niet altijd zaten de vertegenwoordigers van de bewonersverenigingen en de ondernemersvereniging op één lijn met elkaar. De ondernemers hebben meer vanuit het algemeen (economisch) belang voor de kern Vleuten gereageerd op plannen en voorstellen. De bewoners hebben meer vanuit persoonlijke belangen op aspecten die hen direct raakt gereageerd. Voordeel hiervan is geweest dat betrokkenen onderling het gesprek zijn aangegaan over belangentegenstellingen, waardoor het verschil tussen de projectorganisatie en haar omgeving (wij-zij gevoel) minder pregnant was.

Naast de betrokkenheid bij de planontwikkeling via het platform, zijn er voor dit project twee formele inspraakmomenten geweest. Eén bij vaststelling van het programma van eisen en één bij vaststelling van het stedenbouwkundig plan door het College. Voor het concept stedenbouwkundig plan is een inspraak- c.q. informatieavond georganiseerd die redelijk positief is verlopen. Deze avond had een hoog informatief gehalte en was opgezet om de dialoog met bewoners aan te kunnen gaan bij meerdere stands met informatiepanelen van het project. Dit is een werkbare methode waarop bewoners laagdrempelig concrete vragen over het project kunnen stellen, de plannen van dichtbij kunnen bekijken en zich kunnen laten informeren over de inhoud. Daarnaast hebben de bewoners gedurende een aantal weken eventuele bezwaren op het gepresenteerde ontwerp schriftelijk in kunnen dienen.

De bevindingen met dit project zijn dat relatief veel belanghebbenden betrokken zijn geweest bij de planontwikkeling. Naast de direct belanghebbenden zoals bewoners, de winkeliers en ondernemers en de sociaal maatschappelijke instellingen die in het plangebied gelegen zijn, zijn ook indirect belanghebbenden, de bewonersverenigingen uit buurten die buiten het plangebied lagen, betrokken geweest. Het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden via een afvaardiging in het platform, is positief voor het draagvlak gebleken, echter geen garantie. Draagvlak bij platform betekent namelijk nog geen garantie voor draagvlak in de hele wijk.

Een succesvolle participatie van burgers is sterk afhankelijk gebleken van de goede wil en betrokkenheid van individuele bewoners. De gemeente zou hierin echter ook een grotere rol kunnen spelen, door de betrokkenheid van burgers actiever te ondersteunen. Bijvoorbeeld door met name de bewonersverenigingen hulp te bieden om hun 'infrastructuur' op te zetten. Ten denken valt dan aan ondersteuning van de bewonersverenigingen bij het communiceren en informeren van de achterban, beschikbaar stellen van vergaderruimte en eventueel hen te adviseren bij de eigen vergaderingen. Wellicht zou het ook handiger en meer werkbaar geweest zijn dat een duidelijkere selectie van betrokkenen gemaakt was. Bijvoorbeeld door niet alle bewonersverenigingen te laten deelnemen aan het platform, maar één afgevaardigde namens de direct en één namens de indirect belanghebbenden.

Van belang is gebleken om een opiniemaker in de wijk (voorzitter ondernemingsvereniging en tevens lid van de wijkraad) te betrekken in het platform. Deze is uiteindelijk een belangrijke steunzender van het plan geworden. Het niet betrekken en niet voldoende informeren van deze sleutelfiguur uit de wijk zou veel ruis in de communicatie over het project hebben gegeven, wat een bron van weerstand vormt.

### *3.6.3 Wat is zo intensief en zo vroeg mogelijk*

In het plan van aanpak was expliciet opgenomen dat burgers van Vleuten betrokken dienen te worden bij de planontwikkeling. Hiervoor is uiteindelijk het Platform Vleuten opgericht. Aanvankelijk was de bedoeling van de gemeente om vertegenwoordigers uit de wijk als een klankbordgroep te laten fungeren. Maar omdat de burgers een grotere betrokkenheid wilden hebben, is overeengekomen dat een platform werd opgericht. Het doel van het platform zoals dat staat omschreven in het protocol was om 'burgers in Vleuten bij de ontwikkeling van het ontwerp voor het centrumgebied te betrekken, mee te laten praten over en zodoende (mogelijk) invloed te laten hebben op de totstandkoming van het stedenbouwkundig plan'.

De gehanteerde werkwijze voor het overleg met het platform was dat de projectleider en een ambtenaar (assistent wijkmanager) frequent een terugkoppeling gaven over de stand van zaken en tussenproducten. Elke maand vond interactie plaats met het platform om enerzijds bewoners te informeren over de voortgang en stand van zaken van het ontwerp en anderzijds om input te krijgen die van belang was voor het ontwerp. Met alle aspecten en facetten van het stedenbouwkundig plan heeft het platform mee kunnen denken en mee kunnen praten. Zij waren steeds als eerste die de planinhoud konden beoordelen en er een reactie op konden geven. Door de projectleider en ambtelijke vertegenwoordiger werd dit volgens betrokkene steeds goed opgepakt en werden de inhoudelijke zaken met het platform bediscussieerd. Het is niet als gemis ervaren dat bij het overleg met het platform geen vakinhoudelijke ambtenaren betrokken waren waarmee de discussie gevoerd kon worden. Er was bewust gekozen om deze bijeenkomsten niet met de leden van de ambtelijke projectgroep te doen. De reden hiervoor was vanuit een kostenbesparing ingegeven (te weinig uren beschikbaar voor vakinhoudelijke disciplines) en op basis van meer persoonlijke eigenschappen en kwaliteiten. Niet alle leden van de projectgroep waren in staat om objectief met bewoners het gesprek en discussie te kunnen aangaan. Daarvoor moest namelijk soms de individuele en vakinhoudelijke belang opzij gezet kunnen worden, zodat met de gevoeligheden in het plan goed omgaan kon worden en niet elk gesprek op een conflictsituatie zou uitlopen.

Door het Platform zijn een aantal concrete zaken ingebracht die deels ook zijn overgenomen door de projectgroep zoals de plaatsing van een kwalitatief hoogwaardig hekwerk rondom de begraafplaats, voorstellen voor de inrichting van de Hindersteinlaan met voldoende kwaliteit, suggesties voor de verkeersstructuur, en een voorstel voor een dubbelfunctie langs de Pastor Ohlhaan dat wonen en detailhandel mogelijk maakt.

Reeds vanaf het begin van de ontwerpfase waarin eerst een programma van eisen is gemaakt zijn bewoners betrokken geweest. Door de projectleider zijn in het begin van de planontwikkeling bilaterale gesprekken gevoerd met alle reeds vanuit het verleden betrokken participanten waarin zij hun wensen, doelstellingen en wensen hebben kunnen aangeven. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met alle bewonersverenigingen, de ondernemers- en winkeliersvereniging, maatschappelijke instellingen en het Wijkservicecentrum Vleuten / De Meern (het wijkbureau). Op basis van deze input is het platform opgericht en bekrachtigd door ondertekening van alle betrokkenen van een protocol.

Volgens de participatieladder van Pröpper en Steenbeek laat de wijze waarop de burgers van Vleuten betrokken zijn geweest bij de planvorming zich kenmerken als een gesloten participatieve bestuursstijl, waarin het platform geraadpleegd is en in de wisselwerking met de projectgroep het met name ging over uitwisselen van visies en argumenten. Het platform heeft uiteindelijk de rol van consultor/raadpleger gehad. In het platform zijn geen formele besluiten genomen. De besluiten zijn uiteindelijk genomen door het gemeentebestuur en het stond iedereen vrij om in het proces van besluitvorming zijn/haar invloed aan te wenden. Terugkijkend op het doorlopen traject van participatie, is het verschil tussen de rol van betrokkenen als klankbord zoals dat door de gemeente werd beoogd en de uiteindelijke werkvorm van het platform niet duidelijk. De rol en invloed van het platform was in feite niet erg groot, slechts in mindere mate heeft uitwisseling plaats gevonden over probleemdefinities en alternatieve oplossingsrichtingen, zoals dat past bij de rol van adviseur. Maar betrokkenen vinden dat zij toch een grote invloed hebben gehad. Waarschijnlijk is dit toe te schrijven aan het serieuze en frequente overleg dat met hen is gevoerd, en dat zij daarbij in staat zijn gesteld om over de probleemdefinitie mee te praten en oplossingsrichtingen aan te dragen, die op onderdelen ook zijn opgenomen in het stedenbouwkundig plan. De manier waarop het platform heeft gefunctioneerd wordt als positief ervaren door geïnterviewden, en heeft volgens hen de burgers in staat gesteld om input te leveren waarmee invloed op de totstandkoming van het stedenbouwkundig plan is uitgeoefend. Aanvullend hierop zou ook de vertegenwoordigers van de bewonersverenigingen gevraagd moeten worden hoe zij dit proces ervaren hebben, om dit beeld compleet te kunnen maken.

#### *3.6.4 Worden genoemde aandachtspunten bevestigd*

Na de gemeentelijk herindeling bestond er een verscheidenheid aan opvattingen over de kern van Vleuten bij ondernemers, bewoners en deels nieuw ambtenarenapparaat. Dit heeft ertoe geleid dat besloten is om het reeds vastgestelde stedenbouwkundig plan door de voormalige gemeente Vleuten / De Meern opnieuw tegen het licht te houden. De planontwikkeling is door de gemeente Utrecht begonnen met een fase van programma van eisen. Hierin heeft een herijking plaats gevonden van de oorspronkelijke uitgangspunten op basis waarvan vervolgens het stedenbouwkundig plan aangepast kon worden.

Op basis van in het verleden genomen besluiten en geproduceerde documenten in combinatie met de geleverde input van betrokken participanten is het programma van eisen tot stand gekomen. In deze fase zijn de randvoorwaarden en uitgangspunten vastgelegd op basis van gemeentelijk beleid, waarmee voor de bewoners duidelijk gemaakt is wat wel en niet veranderd kan worden aan de huidige (fysieke) situatie.

De belangrijkste uitgangspunten en randvoorwaarden hadden betrekking op de volgende aspecten:

- Realisatie van het centrumgebied diende in 2005 klaar te zijn in verband met de planning van de ontwikkeling van winkelcentra in Leidsche Rijn, dit was als een harde eis geformuleerd.
- Versterking van de identiteit en behoud van het dorpse karakter.
- Opwaardering van de openbare ruimte.
- Aanpassen van bestaande verkeersstructuur.
- Gelimiteerd tekort in de grondexploitatie (éénmalige gemeentelijke bijdrage aan project).

Voordat deze uitgangspunten definitief werd vastgesteld dienden alle financiële gevolgen verkend te worden om in te kunnen schatten in hoeverre alle wensen ook financieel haalbaar zouden zijn. Er was immers een gelimiteerd bedrag beschikbaar voor de ontwikkeling van kern van Vleuten.

Door het Platform is meegedacht over alle aspecten van het stedenbouwkundig plan en is ook de nodige input geleverd. Dit is steeds serieus onderzocht op de haalbaarheid ervan (beleidsmatig en financieel). Eén van de belangrijkste randvoorwaarden voor het centrumplan is dat de ontwikkeling en realisatie van het centrumplan binnen de financiële kaders past (maximaal toegestaan tekort op de grondexploitatie). Dit is echter geen knellende randvoorwaarde gebleken en bestond er een redelijke mate van flexibiliteit in het programma van eisen om nog in te kunnen wijzigen.

Voor het project is een plan van aanpak gemaakt waarin ook een communicatieparagraaf is opgenomen. Hierin worden een aantal stappen c.q. acties beschreven die tijdens het proces zijn uitgevoerd. Een van de belangrijkste is geweest het oprichten van het platform en de samenwerking hiermee. Daarnaast werd regelmatig de wijk geïnformeerd over de voortgang van het project en over eventuele tussenproducten met behulp van nieuwsbrieven en een wijkkrant. In het overleg tussen de gemeente en het platform is steeds een grote mate van openheid geweest en werd er geen belangrijke informatie achter gehouden. Het proces werd op een goede wijze ondersteund door het wijkbureau (wijkmanager) die het proces bewaakte zonder een inhoudelijke rol daarbij te vervullen. Ook de wijkwethouder heeft deze manier van werken steeds ondersteund. Een van de afspraken met het platform is geweest dat een aantal zaken die besproken worden een vertrouwelijk karakter hebben. Tijdens het participatietraject is dit vertrouwen één keer geschaad. De leden van het platform wilden hun achterban namelijk ook informeren en kunnen raadplegen zonder dat de verstrekte informatie misbruikt werd om weerstand via de media te creëren. Dit is één keer misgegaan, waarover in het platform kritisch gesproken is en tijdelijk voor een iets voorzichtiger houding heeft gezorgd met betrekking tot te geven informatie aan het platform. Per saldo is dit volgens betrokkenen een open en transparant proces geweest, waarin op basis van vertrouwen afspraken met elkaar zijn gemaakt.

### 3.6.5 Bevindingen m.b.t. draagvlak

Geïnterviewde betrokkene is erg positief over de wijze waarop hij betrokken is geweest. En ondanks dat alle wensen en suggesties van betrokkenen diende te passen binnen de harde eis van financieel uitgangspunt, heeft hij toch de indruk veel invloed te hebben gehad bij de invulling van het ontwerp binnen de gestelde randvoorwaarden. Zoals onder punt 2 hierboven ook al aangegeven is onduidelijk of dit ook voor de andere betrokkenen geldt. De indruk is dat dit minder het geval is.

Ondanks dat er een dertigtal bezwaren schriftelijk zijn ingediend op onderdelen van het plan, kan gezegd worden dat voor het stedenbouwkundig plan als geheel draagvlak bestaat. Dit heeft met name te maken met de aard van het project. Het centrumgebied wordt immers opgewaardeerd met een uitbreiding van de bestaande winkelvoorzieningen en herinrichting van de openbare ruimte. De geuite bezwaren hebben voornamelijk te maken gehad met de bebouwing van een deel van een groot grasveld in het centrum met woningbouw. Dit punt was ook al eerder in het platform aan de orde geweest en besproken, maar daar hadden de leden begrip voor de argumenten van de financiële haalbaarheid van het project. Na de inspraakperiode is op dit punt het plan aangepast, waarna het door het college definitief is vastgesteld. Ook die aanpassing van het plan is een belangrijk aspect voor draagvlak geweest: het feit dat je als gemeente laat zien dat je luister naar bezwaren en bereid bent het plan daarop aan te passen.

Er is uiteindelijk draagvlak voor het plan bij de overgrote meerderheid van de wijk. Dit is mede tot stand gekomen op basis van de inbreng en invloed die het platform daarin heeft gehad. Op onderdelen blijven desondanks nog veel bezwaren bestaan bij individuele bewoners. Uit de bezwaren is echter ook op te maken dat dit veelal vragen zijn die op onduidelijkheid en onbekendheid met het plan duiden. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het gebrek aan functioneren van de communicatie tussen afgevaardigden van bewonersverenigingen en hun achterban. Zoals ook in paragraaf 3.6.2 hierboven omschreven, lijkt hier een rol voor de gemeente weggelegd door de betrokkenheid van burgers actiever te ondersteunen.



Tevens bestaat de indruk dat bezwaarmakers makkelijker hun ongenoegen over een project uiten richting gemeente dan dat zij dat via een vertegenwoordiger van het platform doen en deze daarop aanspreekt, wat veel persoonlijker is. Een andere reden voor het draagvlak is dat inzicht gegeven is in wat je doet en hoe en waarom er bepaalde keuzes zijn gemaakt. Je laat daarbij ook zien waarom alternatieven niet kunnen en dat niet alle wensen ingewilligd kunnen worden. Er is duidelijk gemaakt binnen welke kaders en met welke verscheidenheid aan belangen een plan tot stand moet komen. Dat inzicht heeft geleid tot begrip en van daaruit is ook draagvlak ontstaan.

Voor de verantwoordelijke wethouders (Ruimtelijke Ordening en Grondzaken) is de samenwerking met bewoners ook van belang geweest, omdat hiermee in de politieke arena (college en raadscommissie) aangegeven kon worden dat bewoners uit de wijk betrokken zijn geweest. De manier van werken met het platform en het daarmee bereikte draagvlak heeft de bestuurlijke besluitvorming minder complex gemaakt. Het heeft bestuurders meer inzicht gegeven in de verschillende belangen. Ook voor hen is het proces daardoor transparanter geworden.

Het gevaar van veel te lange doorlooptijd ligt echter op de loer. Door de inmiddels zeer lange looptijd van het projectproject, mede ten gevolge van de gemeentelijke herindeling en de lange doorlooptijd van de planontwikkeling en vervolgens bij uitwerking van het stedenbouwkundig plan in concrete bouwplannen, geloven bewoners niet dat er überhaupt nog iets gerealiseerd gaat worden. Een negatieve stemming gaat hierdoor overheersen met dito artikelen in de lokale media. Het enthousiasme voor het plan ebt hierdoor langzamerhand weg. Ook de complexe bestuurlijke organisatie is hier mede debet aan. Deze bestond namelijk uit 4 wethouders voor de portefeuilles Grondzaken, Ruimtelijke Ordening, Economische Zaken en Verkeer en een wijkwethouder (tevens wethouder GZ). De indruk bestond bij betrokkenen dat er onvoldoende aandacht was voor de nieuwe wijk Vleuten / De Meern vanuit het stadhuis na de herindeling. In hun ogen moesten teveel bestuurders het met elkaar eens worden over de plannen, waardoor onvoldoende bestuurlijke daadkracht aanwezig was om een besluit te nemen.

### *3.7 Conclusies empirisch onderzoek*

In deze paragraaf wordt een vergelijking tussen de onderzochte cases gemaakt, waarbij met de verkregen resultaten antwoord gegeven wordt op de nadere onderzoeksvragen. Daarnaast worden, als daar aanleiding voor bestaat, tevens de verkregen resultaten uit de cases vergeleken met de resultaten uit het literatuuronderzoek in een meer beschouwende zin.

In tabel 2 wordt in een totaaloverzicht per thema de gevonden resultaten uit de cases weergegeven. Deze worden daarna puntsgewijs behandeld.

| Thema's   | Cases | Hoogstraat  | Cereol  | Vleuten  |
|---|-------|---|---|--|
| <b>1. wie zijn betrokken</b>                    |       |   |   |  |
| wie betrokken en representatief                 |       | 4 zeer betrokken/ actieve bewoners namens de buurt, inclusief sleutelfiguur uit de wijk   | 3 bewoners namens de buurt en 1 vertegenwoordiger van sociaal culturele instelling  | 10 vertegenwoordigers brede belangen-groepering (bewoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen), inclusief sleutelfiguur uit de wijk  |
| hoe georganiseerd                               |       | goed georganiseerd buurtcomité Hoogstraat e.o.  | goed georganiseerd via actieve Stichting Open Oog in Al   | goed georganiseerde ondernemersvereniging en vertegenwoordiging van scholen, slecht georganiseerde bewonersverenigingen  |
| welke belangen, doelstelling                    |       | samen willen werken na mislukt eigen initiatief, mooie openbare ruimte aan de Vecht, behoud van Witte Pand  | betrokken willen zij, wensen kenbaar kunnen maken en vestiging sociaal culturele instelling in plangebied   | betrokken zijn, wensen kenbaar kunnen maken en invloed hebben op ontwerp   |
| <b>2. wat is zo intensief en vroeg mogelijk</b> |       |   |   |  |
| participatiegraad, rol betrokkenen              |       | samenwerkingspartner (initiatief van bewoners)  | adviseur/raadpleger (initiatief van bewoners en gemeente)   | adviseur/raadpleger (initiatief van bewoners)  |
| rol-/taakverdeling                              |       | gelijkwaardig lid van (interne) projectgroep, geheel betrokken bij totstandkoming stedenbouwkundig plan   | bewoners lid van klankbord tbv ontwerpateliers, kunnen reageren op voorstellen en mening kunnen geven, problemen kunnen agenderen   | betrokkenen lid van platform, kunnen reageren op voorstellen en mening kunnen geven, problemen kunnen agenderen  |
| invloed betrokkenen                             |       | consensus in projectgroep over voorstellen nodig, grote invloed   | wijziging op onderdelen mogelijk, beperkte maar voor betrokkenen belangrijke invloed  | wijziging op onderdelen mogelijk, beperkte maar voor betrokkenen belangrijke invloed   |
| vanaf welk moment betrokken                     |       | begin haalbaarheidsfase en bij bepalen randvoorwaarden (eisen en wensen)  | vanaf haalbaarheidsfase, traject van ontwerpen en rekenen   | vanaf bepaling randvoorwaarden reeds informeel betrokken, vanaf traject ontwerp formeel via platform   |
| <b>3. worden aandachtspunten bevestigd</b>      |       |   |   |  |
| randvoorwaarden                                 |       | bewoners hebben randvoorwaarden mede bepaald, onderscheid in eisen en wensen gemaakt, zijn niet beperkend ervaren, enige mate van flexibiliteit   | randvoorwaarden (bestemming, functies, financieel) lagen op hoofdlijnen al vast, daarbinnen nog beperkte mate van aanpassing mogelijk, is echter niet als beperkend ervaren   | randvoorwaarden (bestemming, functies, financieel) lagen op hoofdlijnen al vast, daarbinnen nog beperkte mate van aanpassing mogelijk, is echter niet als beperkend ervaren  |
| openheid  |       | veel openheid over projectinhoud gegeven, gezamenlijke afweging over voorstellen gemaakt, veel vertrouwen tussen partijen   | openheid gegeven over consequenties van alternatieven en waarom iets wel/niet kan   | openheid gegeven over consequenties van alternatieven en waarom iets wel/niet kan  |
| <b>4. bevindingen participatie draagvlak</b>    |       |   |   |  |
| ervaring met wijze van betrokkenheid            |       | positief  | positief  | positief?  |
| draagvlak project                               |       | groot zowel op proces als inhoud, weinig bezwaren   | groot, veel bezwaren op één van te voren bekend onderwerp   | lijkt redelijk te zijn, echter veel onvrede over lange looptijd en toch veel onduidelijkheid en vragen bij bewoners  |
| overige relevante factoren                      |       | <ul style="list-style-type: none"> <li>* wenselijke transformatie vh gebied= gezamenlijk belang</li> <li>* capaciteit en tijd bij betrokkenen nodig</li> <li>* georganiseerdheid betrokkenen en voeling met achterban</li> <li>* rol van stedenbouwkundige is belangrijk</li> <li>* van belang om informatie met elkaar te delen</li> <li>* laat geen radiostilte ontstaan tijdens én na ontwerpfase</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* wenselijke transformatie vh gebied= gezamenlijk belang</li> <li>* vooraf duidelijkheid over participatieproces en waarover wel/niet gediscussieerd kon worden</li> <li>* rol private partij is ondersteunend geweest</li> <li>* kleine groep betrokkenen</li> <li>* tegemoet kunnen komen aan wensen van betrokkenen</li> <li>* lange doorlooptijd en radiostilte na ontwerpfase ondermijnt het draagvlak</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* gebrekkig functioneren van communicatie tussen afgevaardigden en achterban</li> <li>* vroegtijdig burgers betrekken is goed voor draagvlak echter geen garantie</li> <li>* door zeer lange doorlooptijd ontstaat cynisme en brokkelt enthousiasme en draagvlak af</li> <li>* ook regelmatig informeren van gehele wijk ondersteund draagvlak voor project</li> <li>* participatie maakt het nemen van bestuurlijke besluiten makkelijker, geeft inzicht in belangen</li> <li>* van belang om sleutelfiguren uit de wijk te betrekken</li> </ul> |

tabel 2: Overzicht case-analyse.

### 3.7.1 Welke belanghebbenden worden betrokken?

Bij het project Hoogstraat zijn de buurtbewoners als direct belanghebbenden betrokken geweest bij de planontwikkeling. De reden voor hun betrokkenheid is gelegen in het voorafgaande traject waarin de buurt op eigen initiatief een buurtvisie heeft getracht te ontwikkelen, maar uiteindelijk mislukt is. In deze buurt is een bewonerscomité actief die alle ontwikkelingen die de wijk aangaan zeer nauwlettend volgt en een stevig netwerk heeft op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Namens de buurt zijn een aantal afgevaardigden van dit comité betrokken geweest bij de planontwikkeling. Door het bestaan van het buurtcomité zijn deze afgevaardigden zeer goed georganiseerd geweest en hebben gebruik gemaakt van een bestaande communicatie-infrastructuur in de buurt. Het doel van het buurtcomité was om als gelijkwaardige partner van de gemeente een stedenbouwkundig plan gezamenlijk te ontwikkelen. Zij zijn daarin uiteindelijk ook goed geslaagd. De belangrijkste items voor de buurt, een goede openbare ruimte aan de Vecht ('mooi plekje aan de Vecht'), het behoud van het beeldbepalende 'Witte Pand' en de realisatie van 15 sociale huurwoningen zijn opgenomen in het stedenbouwkundig plan mede ten gevolge van de invloed van het buurtcomité.

Bij de planontwikkeling voor Cereol zijn uit de buurt 3 buurtbewoners en een afgevaardigde van de sociaal culturele instelling het Wilde Westen als direct belanghebbenden betrokken geweest. De betrokkenheid van de buurtbewoners komt doordat zij jarenlang via de Stichting 'Oog in Al Leefbaar' hebben 'gestreden' om de oude fabriek weg te krijgen. Nadat de gemeente de fabriek had opgekocht en werd nagedacht over de invulling van dit en de naastgelegen percelen van de KPN en de TPG, wilden zij daar graag bij betrokken worden. Hiervoor hebben zij een nieuwe stichting 'Open Oog in Al' opgericht. Het doel van deze betrokkenheid was voor de bewoners om hun wensen kenbaar te kunnen maken en met de projectgroep het overleg aan te gaan zodat hiermee ook rekening gehouden zou kunnen worden in de planontwikkeling. Zij werden hierin gesteund door een groep van circa 30 personen, de zogenaamde sympathisantengroep (bewoners en belangengroepen zoals een sociaal culturele instelling, kerken, scholen, muziekdocenten en een theatergroep). De doelstelling van het Wilde Westen, die tijdelijk van een van de leegstaande gebouwen gebruik maakte, was om op het terrein een definitieve plek te krijgen om zich in te huisvesten. Voor de bewoners geldt dat zij hun doelstelling ten delen hebben bereikt. Op het punt van de bouwhoogte van een gebouw en de realisatie van een maatschappelijke buurtvoorziening met inloopfunctie voor bewoners, hebben zij hun doel niet weten te bereiken. Bewoners beseffen echter dat niet alles mogelijk is en hebben begrip getoond voor de argumenten en het standpunt van de projectgroep. Dit neemt niet weg dat ze zullen blijven proberen dat zoveel als mogelijk aan hun wensen tegemoet gekomen wordt. Voor het Wilde Westen geldt dat zij volledig in hun doelstelling zijn geslaagd, wat ook een positief effect heeft voor de buurtbewoners. In het stedenbouwkundig plan is ruimte opgenomen voor de huisvesting van deze instelling, en vanuit de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling wordt de exploitatie gesubsidieerd. Mogelijk dat in de toekomst door bewoners geparticipeerd kan worden in deze voorziening, zodat ook de beoogde inloopfunctie mogelijk wordt. De betrokken buurtbewoners waren via de stichting 'Open Oog in Al' goed georganiseerd en konden gebruik maken van de bestaande infrastructuur die zij in de voorgaande jaren hebben opgebouwd met de oude stichting om de fabriek weg te krijgen.

Bij de planontwikkeling voor het centrum van Vleuten is een brede groep belanghebbenden betrokken geweest. Naast direct belanghebbenden bestaande uit bewoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen die gevestigd zijn in het plangebied, zijn ook indirect belanghebbenden betrokken geweest in de vorm van bewonersverenigingen uit andere delen van Vleuten en de historische vereniging, die geen onderdeel uitmaken van het plangebied. Het initiatief en de wens om betrokken te worden kwam bij de belanghebbenden voornamelijk zelf vandaan. Uiteindelijk zijn alle genoemde belanghebbenden uitgenodigd deel te nemen aan het platform dat hiervoor is opgericht. Doelstelling van participanten was in algemene zin om invloed te kunnen hebben op de planontwikkeling. Meer in het bijzonder ging het hen daarbij om een goed winkelaanbod passend bij het afzetgebied van Vleuten, goede inpassing van de sociaal culturele en maatschappelijke voorzieningen (scholen, bibliotheek, jongerenvoorziening, kerk) en een oplossing voor de verkeersproblematiek.

Het aantal participanten dat betrokken is geweest bij de totstandkoming van het stedenbouwkundig plan voor dit project lijkt relatief groot, en de belangen bleken voor betrokkenen ook niet altijd met elkaar overeen te komen, wat de projectvoortgang niet positief heeft beïnvloed. Maar een voordeel hiervan is echter wel dat tijdens het ontwerptraject de belangentegenstellingen duidelijk zijn geworden en besproken zijn, waardoor begrip is ontstaan voor elkaars standpunten wat een positief effect heeft gehad op het draagvlak. Betrokkenen hebben hun doelstelling grotendeels weten te bereiken met het participatietraject. De indruk bestaat echter dat dit niet voor alle participanten geldt gezien het aantal bezwaren dat uiteindelijk gemaakt is op het concept stedenbouwkundig plan dat ter inzage heeft gelegen. Met dit onderzoek is echter niet duidelijk geworden in hoeverre alle participanten hun doel hebben weten te bereiken en welke ervaring zij hebben met het doorlopen participatietraject. In verband met de beschikbare tijd is namelijk niet met alle betrokkenen een gesprek gevoerd.

Op basis van de resultaten uit de drie onderzochte projecten, zijn resumerend de volgende bevindingen te beschrijven.

- Het is van belang en nuttig gebleken om belanghebbenden uit de wijk of buurt te betrekken waar het project gerealiseerd wordt. Indien ten gevolge van de input van betrokkenen een plan op onderdelen aangepast kan worden, heeft dat een grote positieve invloed op het maatschappelijk draagvlak voor dat plan.
- Omdat niet iedereen mee kan praten, dienen vertegenwoordigers van te onderscheiden doelgroepen (actoren met gelijke doelstelling en belangen) betrokken te worden. Het is zinvol om vooraf een actoren- en belangenanalyse hiervoor te maken. Dat is in de onderzochte projecten niet expliciet gedaan en in kaart gebracht, maar uiteindelijk zijn wel alle relevante belanghebbenden betrokken geweest. De betrokken participanten bij de projecten Hoogstraat en Cereol waren allen direct belanghebbenden en namens hun achterban representatief voor de doelgroep. Bij het project Vleuten zijn zowel direct als indirect belanghebbenden betrokken geweest. De representativiteit van de afgevaardigden liet bij sommigen te wensen over. Naar alle waarschijnlijkheid heeft dit te maken gehad met de slechte organisatiegraad van bewonersverenigingen en de vele wisselingen in degenen die afgevaardigd werden. Beter zou zijn geweest om vooraf een selectie te maken in afgevaardigden op basis van de doelstellingen en belangen. Bijvoorbeeld zou onderscheid gemaakt kunnen worden in één afgevaardigde van de direct belanghebbende en één van de indirect belanghebbende participanten. Hiermee zou het aantal leden van het platform zijn terug gebracht van 8 naar 5 personen. Dit stelt echter wel eisen aan de mate van georganiseerdheid van de bewonersverenigingen, waaraan het nu juist ontbrak. Hier ligt een rol voor de gemeente om de communicatiestructuur van de bewonersverenigingen actief te ondersteunen. Bijvoorbeeld door het organiseren van informatieavonden in de wijk voor de verschillende doelgroepen van belanghebbenden. Op deze wijze kunnen afgevaardigden namens de doelgroepen hun achterban informeren over de stand van zaken van het project en anderzijds kan hiermee informatie opgehaald worden ten behoeve van input bij de planontwikkeling.
- In de gemeente Utrecht lijkt voor de organisatie van belanghebbenden in een wijk of buurt een rol bij uitstek weggelegd te zijn voor de wijkraden. Echter in de praktijk blijkt dat zij op enige afstand van ruimtelijke projecten staan en op een ander schaalniveau werkzaam zijn. Zij hebben wel de positie om het gemeentebestuur te adviseren belanghebbenden uit de wijk te betrekken bij projecten. Hiermee hebben zij meer een procesrol richting het bestuur dan dat zij zelf inhoudelijk betrokken worden bij projecten.
- Ondanks een betrokkenheid van (afgevaardigden van) belanghebbenden, blijft het mogelijk dat uiteindelijk bij de besluitvorming toch veel bezwaren worden gemaakt. Met participatie van burgers is het niet mogelijk om het iedereen naar de zin te maken, niet iedereen voelt zich betrokken of levert input aan afgevaardigden tijdens de planontwikkeling en kan bij het formeel inspraakmoment een ander geluid laten horen.

In vergelijking met de eerder gevonden resultaten uit het literatuuronderzoek kan op basis van deze bevindingen het volgende geconstateerd worden.

- Bij de inrichting van het participatieproces is volgens Edelenbos en Goedhart (2001) o.a. van belang dat een selectie én activering van belanghebbenden moet plaats vinden. Uit de cases blijkt echter dat van een selectie geen sprake is geweest, omdat betrokkenen op eigen initiatief betrokken wilden worden bij de planontwikkeling en zich zelf daarvoor georganiseerd hebben. Echter op basis van de ervaring met het project Vleuten zou het wellicht beter zijn geweest als een selectie vooraf had plaats gevonden. Deze selectie kan dan gemaakt worden op basis van een actoren- en belangenanalyse, waarin per te onderscheiden doelgroep de belangen en doelstelling in beeld gebracht kan worden. Namens actoren of belanghebbenden met vergelijkbare doelstellingen kan één afgevaardigde betrokken worden. Dit stelt impliciet eisen aan de mate waarin zij georganiseerd moeten zijn, zodat voldoende binding en voeling met de achterban aanwezig is. Dit is een voorwaarde om op een goede wijze input namens de achterban te kunnen geven aan de interne projectorganisatie. De gemeente zou daarin een ondersteunende rol kunnen vervullen.
- Een onderscheid van de diverse doelgroepen en hun belangen is zoals gezegd noodzakelijk, dat met een actorenanalyse in beeld gebracht kan worden. Hiervoor ligt een belangrijke taak en rol voor de wijkbureaus die in de tien Utrechtse wijken aanwezig zijn. Zij fungeren als vooruitgeschoven post in de wijk en zijn het eerste aanspreekpunt voor de burgers uit de wijk, waardoor zij bekend zijn met de gevoeligheden en belangen van actoren in de wijk.
- Volgens Edelenbos en Goedhart (2001) zou het tevens van belang zijn om experts en ambtenaren een actieve rol te laten hebben in het participatieproces, zodat betrokken burgers met hen in discussie kunnen gaan. Uit de ervaringen met het project Hoogstraat wordt dit ook bevestigd, maar is tevens ook logisch omdat in dit project bewoners op basis van een samenwerking betrokken zijn geweest en daardoor onderdeel uitmaakte van de interne projectgroep. Hierdoor was het voor hen mogelijk om met alle direct betrokken vakdisciplines en experts een inhoudelijke discussie te voeren. Uit de resultaten van de cases Cereol en Vleuten is dit niet als gemis ervaren. Burgers willen wel over de inhoud kunnen praten en discussiëren, maar maakt het niet uit of dit door de projectleider of vakinhoudelijke ambtenaren gedaan wordt. Wel werd het bij Cereol door buurtbewoners zeer positief ervaren om met de ontwerper over een specifiek planonderdeel dat discussie opleverde van gedachten te kunnen wisselen.
- De rol van stedenbouwkundige lijkt belangrijk te zijn in het participatietraject, omdat deze uiteindelijk binnen de gestelde kaders en met de wensen van belanghebbenden moet proberen om een creatieve oplossing te zoeken. Met behulp van visualisaties van oplossingsrichtingen en suggesties van geopperde alternatieven kunnen de ruimtelijke en daarmee samenhangende financiële gevolgen in beeld gebracht worden, waarmee sturing aan dit proces te geven is.

### *3.7.2 Wat is zo intensief en zo vroeg mogelijk betrekken van belanghebbenden?*

Voor het project Hoogstraat is zo intensief mogelijk de rol van samenwerkingspartner gebleken. De oorspronkelijke planvorming op eigen initiatief door de buurtbewoners is mislukt. De reden die hiervoor is aangegeven heeft te maken met het ontbreken van voldoende gemeentelijke kaders en voorwaarden waarbinnen het plan ontwikkeld moest worden. Tijdens het traject is tevens onvoldoende input door het ambtelijk apparaat hiervoor geleverd, waardoor uiteindelijk geen overeenstemming over de kwaliteit van de planvisie bestond.

De herstart van de planontwikkeling is uiteindelijk in de vorm van een samenwerking tussen gemeente en buurtcomité tot stand gekomen. Aan het begin van dit traject is veel tijd en energie besteed aan het gezamenlijk formuleren van randvoorwaarden, eisen en wensen. Hiermee is vooraf duidelijkheid verkregen over belangrijke uitgangspunten die in principe niet meer voor discussie vatbaar waren. Met deze duidelijkheid is de ruimte voor mogelijke beïnvloeding door betrokkenen bepaald. Opmerkelijk is dat dit in overleg met betrokkenen is bepaald, in plaats van dat dit ééenzijdig vooraf door de gemeente is bedacht en is voorgesteld. Door de gelijkwaardige rol van betrokken buurtbewoners in de projectgroep waar beslissingen op basis van consensus werden genomen, hebben betrokken buurtbewoners veel invloed gehad op de planontwikkeling.

Voor de projecten Cereol en Vleuten is de rol van adviseur/raadgever een werkbare participatiegraad gebleken. De invloed van betrokkenen was beperkt tot die van kritische burger, die binnen de vooraf door de gemeente bepaalde context suggesties voor wijzigingen kon inbrengen. Op onderdelen zijn sommigen daarvan overgenomen door de projectgroep, omdat die ook pasten binnen de belangrijkste gemeentelijke uitgangspunten (financiële haalbaarheid). In beide projecten zijn participanten vanaf het begin van het ontwerpproces formeel betrokken geweest door middel van de start van de klankbordgroep respectievelijk het platform. Daarvoor hebben weliswaar ook gesprekken met hen plaats gehad, maar deze hadden een meer oriënterend karakter.

Factoren die de participatiegraad bepalen lijken vooral te maken te hebben met de wens van de vragende partij om betrokken te worden. Voor de Hoogstraat was deze erg hoog na het mislukken van het eigen buurtinitiatief, waarbij de regie van de planontwikkeling volledig bij de buurtbewoners lag. Deze wilde men niet geheel uit handen geven maar delen met de gemeente om zo nog voldoende invloed uit te kunnen oefenen. Voor de projecten Cereol en Vleuten was de wens van participanten veel minder, en wilde men vooral serieus betrokken worden bij de planontwikkeling. Daarnaast lijkt de politieke gevoeligheid in combinatie met de 'mondigheid' of reeds aanwezige invloed op de politiek van betreffende buurtbewoners ook een rol te spelen. De politieke belangstelling en gevoeligheid van de projecten Cereol en Vleuten was beduidend minder dan voor het project Hoogstraat. Deze combinatie lijkt de mate van invloed die het bestuur bereid is aan burgers te geven mede te bepalen.

Ook de cultuur van het ambtelijk apparaat speelt een grote rol. Hoewel dit niet expliciet aan de orde is geweest in dit onderzoek, bestaat de indruk dat de heersende cultuur is om zo min mogelijk regie uit handen te willen geven. Waardoor dit wordt ingegeven is niet duidelijk op basis van de resultaten van dit onderzoek, maar mogelijk heeft dit te maken met een vooroordeel dat participatie moeilijke trajecten zijn met lastige burgers die tijdrovend en kostbaar zijn in combinatie met het idee dat binnen het ambtelijk apparaat voldoende inhoudelijke kennis aanwezig is om een goed project te realiseren ('wij weten zelf wel wat goed en maximaal haalbaar is voor de buurt'). Naast deze factoren, de bereidheid van het bestuur en ambtelijk apparaat om invloed aan burgers te geven, wordt de beïnvloedingsruimte ook sterk bepaald door de uitgangspunten en harde randvoorwaarden die meestal vooraf op hoofdlijnen al zijn bepaald door het gemeentebestuur.

Op basis van deze bevindingen is het dus niet nodig om zo intensief mogelijk belanghebbenden te betrekken bij stedelijke gebiedsontwikkelingen. Wel is het van belang om burgers intensiever dan over het algemeen gebruikelijk is te betrekken bij de planontwikkeling van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Het volstaat namelijk niet om alleen maar voorlichting te geven en burgers te informeren over de planontwikkeling tijdens bijvoorbeeld informatie-avonden. Dit is namelijk een eenzijdige benadering waarmee niet de wisselwerking tussen projectgroep en omgeving vorm gegeven wordt. Bruikbare werkwijzen om dit, de wisselwerking tussen projectgroep en omgeving vorm te geven is het betrekken van belanghebbenden door afgevaardigden van hen deel uit te laten maken als gelijkwaardige partner van de interne projectgroep (bij samenwerking) of met hen frequent te overleggen over deelproducten en tussenproducten van de planontwikkeling als klankbord of platform.

Zo vroeg mogelijk betrekken van burgers betekent in de fase van haalbaarheidsonderzoek, waarin getekend en gerekend wordt. In deze fase is nog ruimte voor beïnvloeding mogelijk. Dit pleit voor een betrokkenheid al vanaf het moment dat randvoorwaarden over de projectinhoud worden bepaald, waarbij betrokkenen hun wensen ook kunnen inbrengen en kenbaar kunnen maken zoals bij het project de Hoogstraat. Een later moment van betrokkenheid (nadat randvoorwaarden al zijn vast gesteld) is echter ook mogelijk gebleken bij de projecten Cereol en Vleuten, maar dan is wel een mate van flexibiliteit vereist. Deze kan gevonden worden door op onderdelen tegemoet te kunnen komen aan de wensen van betrokkenen.

Op basis van deze bevindingen is het dus niet nodig gebleken om belanghebbenden zo vroeg mogelijk te betrekken. Vaak is het voor participanten, die over het algemeen een leek is op het gebied van stedelijke gebiedsontwikkeling, nog vrij abstract en moeilijk voor te stellen wat het voor hen uiteindelijk betekent als beleidsmatige uitgangspunten worden bepaald. Het spreekt betrokkenen meer aan als deze uitgangspunten ook duidelijk gemaakt c.q. gevisualiseerd kan worden door middel van een ontwerp. Belangrijker is het dat in de ontwerpfase aan wensen van participanten tegemoet gekomen kan worden.

In vergelijking met de eerder gevonden resultaten uit het literatuuronderzoek, worden de volgende bevindingen op basis van de resultaten van het empirisch onderzoek omschreven.

- Bevestigd wordt dat een wisselwerking tussen de interne projectorganisatie en haar omgeving van belang is. Daarvoor is het nodig om onderscheid te maken in afgevaardigden van belanghebbenden die betrokken worden bij de planontwikkeling, en de wijk of buurt als geheel waarin een project gesitueerd is. De inzet van verschillende communicatiemodaliteiten tegelijk is dan nodig. Aanvullend op de betrokkenheid van belanghebbenden bij de planontwikkeling is het belangrijk om de wijk of buurt als geheel breed te informeren. Communicatiemiddelen hiervoor zijn het gebruik van lokale krantjes, het in Utrecht gehanteerde Stadsplan en/of Wijknieuws, het organiseren van algemene informatiebijeenkomsten voor de wijk met veel beeldmateriaal zoals folders, tekeningen en een maquette, en informatieverstrekking via het Internet.
- Voor wat betreft de vorm van participatie die gehanteerd is in de cases, lijkt het onderscheid tussen een open en gesloten bestuursstijl zoals Pröpper en Steenbeek (1998) maken niet van belang te zijn. Het is niet nodig gebleken dat participanten al betrokken zijn bij de probleemdefiniëring. Belangrijker is dat zij serieus genomen worden, er naar hen geluisterd wordt en tegemoet gekomen kan worden aan hun wensen, ook al is dit op een beperkt aantal onderdelen. Dit betekent voor hen ook het mee kunnen praten en mee kunnen denken met de interne projectgroep over problemen en mogelijke oplossingen en niet noodzakelijk al vanaf de probleemdefinitie.
- Het onderscheid dat in de participatie-ladder van Pröpper en Steenbeek wordt gemaakt tussen raadplegen en adviseren blijkt niet van belang te zijn en loopt snel in elkaar over. Uit de empirie blijkt een onderscheid tussen 'adviseren/raadplegen' en het 'samenwerken' wel van belang te zijn. Want samenwerken met participanten betekent namelijk een wezenlijk andere rol voor de gemeente, waarmee in de bestaande ambtelijke en bestuurlijke organisatie rekening gehouden moet worden. In plaats van dat de regie van de planontwikkeling volledig bij de gemeente ligt, moet deze dan meer gedeeld worden met participanten.

### *3.7.3 Worden genoemde aandachtspunten 'serieuze rol, openheid en randvoorwaarden' bevestigd?*

Of betrokkenen zich serieus genomen voelen en een serieuze rol en positie hebben gehad in de wijze waarop zij zijn betrokken bij de planontwikkeling, is met behulp van de resultaten in paragraaf 3.7.1 al bevestigend beantwoord.

Voor wat betreft de randvoorwaarde dat openheid en transparantie over de inhoud en het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling vereist is voor een succesvolle participatie, wordt door alle geïnterviewden bevestigd. Echter de mate waarin lijkt moeilijk te kwantificeren te zijn. Bij het project Hoogstraat is behoudens de onderhandelingen tussen marktpartij en gemeente over de financiële uitgangspunten van het project, openheid gegeven over alle onderdelen van het project en de afwegingen die over de projectinhoud zijn gemaakt. Belanghebbenden hebben daar zelf deel van uitgemaakt als lid van de projectgroep, waardoor het voor hen ook mogelijk was om de inhoudelijke discussie te voeren met alle direct betrokken vakdisciplines en experts. Voor hen was door hun positie in de projectgroep ook duidelijk welke afwegingen er in het bestuurlijke besluitvormingstraject gemaakt werd.

Bij de projecten Cereol en Vleuten lag dit anders. Ondanks dat in bijeenkomsten met belanghebbenden (ontwerpateliers en platform) over de inhoud gesproken en gediscussieerd kon worden, had dit toch een iets meer gesloten karakter. Participanten konden enerzijds reageren op planonderdelen die werden gepresenteerd en anderzijds werd hen uitgelegd waarom bepaalde voorstellen wel of niet opgenomen konden worden in de planontwikkeling. De inhoudelijk betrokken vakdisciplines waren daar over het algemeen niet bij betrokken. Hierdoor was het voor betrokkenen minder inzichtelijk welke afwegingen over de projectinhoud werden gemaakt, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Er lijkt een logisch verband te zijn tussen de



openheid die gegeven moet worden over de planinhoud en de mate van participatie die gehanteerd wordt. Hoe groter de mate van participatie des te groter de openheid dient te zijn.

Voorts is het niet belemmerend gebleken als vooraf al randvoorwaarden zijn opgesteld. Het geeft namelijk ook duidelijkheid over wat wel en niet mogelijk is. Het is echter van belang dat niet alles al is vastgelegd zodat aan wensen van betrokkenen tegemoet gekomen kan worden. Dit betekent dat enige mate van flexibiliteit vereist is. Zowel met betrekking tot het proces, voor eventuele aanvullende werkzaamheden ten gevolge van te onderzoeken suggesties of alternatieven, als de inhoud om tegemoet te kunnen komen aan wensen van betrokkenen. De onderzochte cases zijn allen gemeentelijke grondexploitaties, waarvoor het financiële risico volledig bij de gemeente ligt. Binnen de gemeente was het Ontwikkelingsbedrijf de opdrachtgevende dienst voor deze projecten. Dit betekent dat er sterk gestuurd is op de realiseerbaarheid en financiële haalbaarheid van de projecten en alternatieve oplossingsrichtingen die hiervoor zijn onderzocht. Ondanks dat strak werd vastgehouden aan met name de financiële randvoorwaarde, werd dit door participanten niet als knellend ervaren.

Uit de bevindingen in de onderzochte cases lijkt het geschetste dilemma tussen openheid en geslotenheid door Esselbrugge (2003) uit de eerder gevonden resultaten van het literatuuronderzoek niet voor te komen. In de cases zijn belanghebbenden in meer en mindere mate betrokken geweest bij de totstandkoming van de planontwikkeling. Hierdoor heeft het gemeentebestuur bij de besluitvorming ook kennis kunnen nemen van de diverse belangen en meningen van belanghebbenden, die bij de besluitvorming zijn afgewogen. En dus lijkt er een open besluitvorming te hebben plaats gehad. Echter in de gecreëerde openheid ligt altijd een zekere mate van geslotenheid. De onderzochte projecten zijn allen gestart in een situatie waarin vooraf al een richting was bepaald. Randvoorwaarden waren op voorhand meestal al bepaald en zijn verder aangevuld met wensen van burgers voor zover deze uitvoerbaar en financieel haalbaar waren. Feitelijk zijn de onderzochte cases redelijk gesloten projecten, waarbinnen veel openheid is gegeven over de inhoud en er in meer en mindere mate ruimte aanwezig was om mede de oplossingsrichting te bepalen. Wel is er in alle projecten veel openheid en transparantie gegeven over de projectinhoud en voortgang gedurende de planontwikkeling aan betrokkenen, dat wel heeft bijgedragen aan een meer open besluitvorming. Uiteindelijk heeft de mate waarin openheid gegeven wordt altijd een functioneel karakter, het moet vanuit de projectorganisatie uiteindelijk een toegevoegde waarde hebben. Openheid is daarmee geen doel op zich zelf. Dit sluit ook aan bij de meer instrumentele benadering van participatie van belanghebbenden.

#### *3.7.4 Bevindingen bij gebruik van participatie in relatie tot draagvlak voor stedelijke gebiedsontwikkeling.*

Op basis van de resultaten en bevindingen van de onderzochte cases blijkt dat participatie van belanghebbenden bij stedelijke gebiedsontwikkelingen positief is voor het verkrijgen van draagvlak. Voor de verantwoordelijke wethouders is dit van belang, omdat hiermee in de politieke arena aangegeven kan worden dat belanghebbenden uit de wijk betrokken zijn geweest. Politiek is dit in Utrecht van belang gezien ook de opzet en inrichting van werkprocessen volgens het wijkgericht werken om de betrokkenheid van de burgers bij het bestuur te vergroten. In dit wijkgericht werken wordt een rol aan de wijkraden toebedeeld, die in de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling niet of nauwelijks in beeld komt. De rol van de wijkraad is aanvullend geweest op de werkzaamheden van betrokken participanten en kan niet als vervanging daarvan gezien worden.

Voor een succesvol participatietraject is het van belang dat betrokkenen een serieuze rol krijgen, er naar hen geluisterd wordt en zij in staat worden gesteld om hun wensen kenbaar te maken.

Betrokkenen dienen hiervoor capaciteit en tijd te hebben en gemotiveerd te zijn. Enerzijds om voldoende aangehaakt te kunnen zijn bij het project en om hiervoor de juiste input te kunnen leveren op momenten als daar om gevraagd wordt. En anderzijds om voldoende voeling met de achterban te kunnen houden, waarvoor de nodige bijeenkomsten georganiseerd moeten worden. Voor een goed en zinnig procesverloop is het noodzakelijk dat vooraf duidelijke afspraken gemaakt worden met alle betrokkenen over de rol- en taakverdeling en hoe het proces doorlopen wordt. In een plan van aanpak of een apart convenant dat met betrokkenen kan worden afgesloten, dient beschreven te worden welke rol betrokkenen hebben (meedenken, meepraten, meedoen), voor welke planonderdelen nog ruimte voor beïnvloeding bestaat en voor welke zeker niet meer, en op welke momenten input geleverd kan worden en hoe hiermee zal worden omgegaan. Hiermee kunnen valse verwachtingen voorkomen worden en scheidt voor iedereen duidelijkheid over tot hoe ver de invloed gaat.

Naast het actief betrekken van afgevaardigden van doelgroepen is het ook van belang gebleken dat de gehele buurt of wijk geïnformeerd wordt over het project. Op deze wijze blijft de achterban van de afgevaardigden in het participatieproces op de hoogte wat hen ondersteunt in hun taak om input te leveren. Daarnaast neemt het onduidelijkheden en onzekerheden weg, waarmee potentiële weerstand gereduceerd kan worden. Het informeren over de voortgang is ook van belang nadat een ontwerp haalbaar wordt geacht na een intensief participatietraject en door het gemeentebestuur wordt vastgesteld. Een te lange periode van radiostilte brokkelt het opgebouwde draagvlak en enthousiasme snel af.

De stedenbouwkundige ontwerper heeft een belangrijke rol in de planontwikkeling en moet goed met de diverse belangen kunnen omgaan binnen de gegeven kaders. Naast creativiteit is hiervoor ook tact, begrip en het kunnen luisteren naar belanghebbenden nodig. Ook een private partij (ontwikkelaar) kan, indien al betrokken in de fase dat een stedenbouwkundig plan wordt gemaakt, een positieve bijdrage leveren om het proces van participatie van burgers te ondersteunen. Door serieus om te gaan met de rol en positie van betrokkenen, en capaciteit beschikbaar te stellen om discussies aan te kunnen gaan en suggesties of alternatieven te beoordelen ('rekenen en tekenen').

Voor het verkrijgen van draagvlak is het bovenal van belang dat het om een wenselijke ingreep gaat met een gemeenschappelijk belang. In de onderzochte cases ging het om een wenselijke transformatie en/of opwaardering van een binnenstedelijk gebied, dat de ruimtelijke en functionele kwaliteit van het gebied vergroot.

## 4. Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Conclusie literatuuronderzoek

De resultaten van het literatuuronderzoek hebben geleid tot de veronderstelling of hypothese dat 'zo intensief en zo vroeg mogelijk betrekken van een selectie van belanghebbenden bij stedelijke gebiedsontwikkeling, positief is voor het maatschappelijk draagvlak'. En dat bij het betrekken van belanghebbenden het belangrijk is dat zij een serieuze positie en rol vervullen, informatie open en transparant met hen gedeeld dient te worden en dat vooraf zo weinig mogelijk randvoorwaarden over de projectinhoud vastgesteld worden. De achterliggende gedachte is door belanghebbenden op een open participatieve wijze te betrekken bij de planontwikkeling, worden probleempercepties en het genereren van oplossingen verrijkt. De inhoud van de plannen sluit daardoor beter aan op de wensen van belanghebbenden, waardoor draagvlak zal ontstaan.

### 4.2 Conclusies empirisch onderzoek

Op basis van een drietal cases in de gemeente Utrecht is de hypothese dat 'zo intensief en zo vroeg mogelijk betrekken van een selectie van belanghebbenden bij stedelijke gebiedsontwikkeling, positief is voor het maatschappelijk draagvlak' getoetst. Hiervoor zijn de projecten Hoogstraat, Cereol en Vleuten onderzocht met behulp van een case-studie.

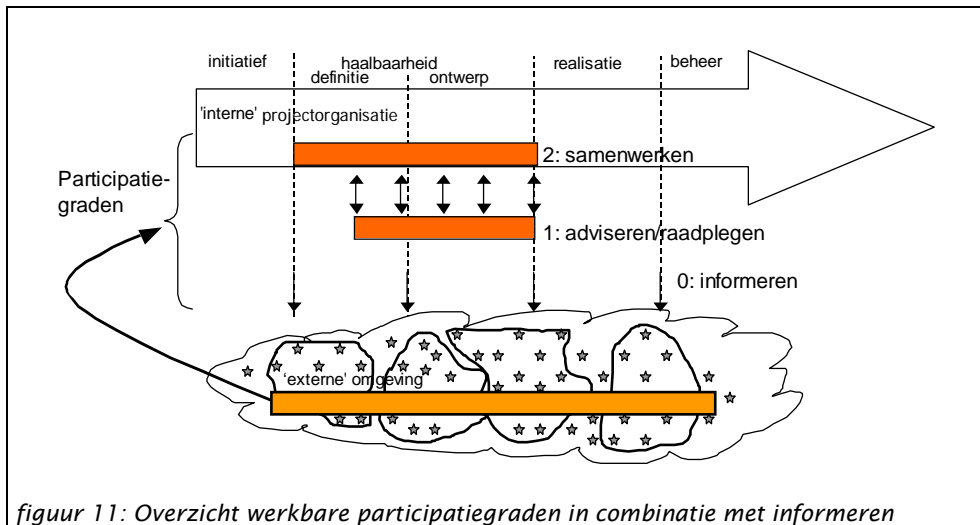
Op basis van de verkregen resultaten dient deze hypothese verworpen te worden. Het is weliswaar positief voor het verkrijgen van draagvlak om belanghebbenden te betrekken tijdens de planontwikkeling, maar dat hoeft niet per sé zo intensief en zo vroeg mogelijk te gebeuren. Overeind blijft wel dat draagvlak vergroot kan worden door belanghebbenden te betrekken bij stedelijke gebiedsontwikkelingen. Een aantal aandachtspunten is daarbij van belang. De uitgangspunten die op basis van het literatuuronderzoek naar voren zijn gekomen worden ten delen bevestigd. Betrokkenen dienen een serieuze positie en rol te vervullen en informatie dient open en transparant met hen gedeeld te worden. Daarnaast is het belangrijk dat aan wensen van belanghebbenden tegemoet gekomen kan worden c.q. rekening mee gehouden kan worden bij de planontwikkeling. Voor het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak is met name van belang dat er een gemeenschappelijk belang met een project gediend kan worden zoals bijvoorbeeld een wenselijke transformatie van een gebied of het behoud van beeldbepalende elementen. Dit heeft verreweg het grootste effect op het verkrijgen van draagvlak. Maar ook als nauwelijks aan de wensen van belanghebbenden tegemoet gekomen kan worden, kan participatie van belanghebbenden toch een positief effect hebben op het draagvlak. Want doordat belanghebbenden de inhoudelijke discussie hebben kunnen aangaan en hun wensen kenbaar hebben kunnen maken, begrijpen zij waarom bepaalde zaken wel en waarom bepaalde zaken niet gerealiseerd kunnen worden. Er ontstaat inzicht dat er meerdere belangen een rol spelen en welke afwegingen gemaakt moeten worden binnen de vaak beperkte speelruimte. Dit inzicht leidt begrip voor de beoogde planontwikkeling dat een positief effect heeft op het draagvlak.

Een toegevoegde waarde van participatie is dat de functionele kwaliteit van een gebiedsontwikkeling vergroot kan worden. Belanghebbenden eerder betrekken biedt kansen voor de projectorganisatie om tijdens de planontwikkeling al rekening te houden met hun wensen (= acceptatiegericht ontwikkelen) in plaats van dit eventueel na inspraak en bezwaren onder druk van de politiek alsnog te moeten doen. De werkwijze en aanpak van participatie van belanghebbenden zoals dat bij de onderzochte cases is uitgevoerd, is een goed alternatief voor de meer gebruikelijke gemeentelijke processtructuur. Daarin faciliteert de gemeente met name bezwaarmakers bij een formeel inspraakmoment over plannen waarover bestuur beslissing wil nemen en zijn de bewoners die neutraal of positief tegenover een plan staan niet in beeld (het organiseren van de eigen bezwaren).

Op basis van de 'Inspraak Nieuwe Stijl' zoals dat onlangs is geadviseerd door de Werkgroep Inspraak onder leiding van prof. Tops (VWS 2006), wordt een onderscheid gemaakt in consulteren en formele inspraak. Met de participatie van belanghebbenden zoals in onderzochte cases is uitgevoerd, wordt hiermee een invulling aan gegeven. Ook de onderzoekers van het NICIS-onderzoek "Wanneer werkt burgerparticipatie?" dat onlangs is gepubliceerd komen tot de conclusie dat participatie werkt, ondanks dat er nog diverse punten zijn om dit te verbeteren, zie bijlage 3 voor het persbericht van 6 juli 2006.

### 4.3 Conclusies inrichting participatieproces

Voor binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen kan de betrokkenheid vorm gegeven worden door vertegenwoordigers van belanghebbenden (doelgroepen) de rol van samenwerkingspartner of adviseur/raadgever te geven zoals in figuur 11 is weergegeven.



figuur 11: Overzicht werkbare participatiegraden in combinatie met informeren

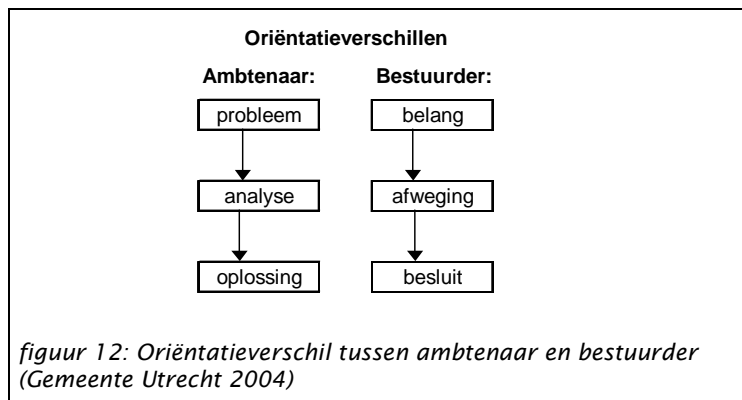
Bij de vorm van 'samenwerken' maken vertegenwoordigers van belanghebbenden deel uit van de interne projectorganisatie die een gelijkwaardige inbreng kunnen leveren. Die inbreng kan bestaan uit concreet te benoemen producten (bijvoorbeeld een programma van eisen of deelontwerp) of input die geleverd wordt bij het bepalen van randvoorwaarden en ontwerp oplossingen. Bij de tweede vorm 'adviseren/raadplegen' wordt met vertegenwoordigers van belanghebbenden frequent overlegd over deelproducten en tussenproducten van het ontwerp via bijvoorbeeld werkateliers of in bijeenkomsten met een platform. Daarnaast is het van belang om in combinatie met de participatie van vertegenwoordigers van belanghebbenden de hele wijk of buurt te blijven informeren over de projectinhoud en voortgang ervan. Dit is namelijk van belang om de achterban van die vertegenwoordigers voldoende op de hoogte te kunnen houden. De vertegenwoordigers van belanghebbenden moeten ook voldoende voeling houden met en gevoed worden door hun achterban, zodat niet op persoonlijke titel input geleverd wordt. Tevens kan met het blijven informeren van de hele wijk voorkomen worden dat een radiostilte ontstaat, waardoor het opgebouwde draagvlak en enthousiasme bij betrokkenen afbrokkelt. In aanvulling op deze meer formele afspraken met belanghebbenden over de wijze waarop zij betrokken worden bij een project, is het ook van belang om met hen een relatie op te bouwen en te investeren in onderling vertrouwen. Hierdoor kan de beoogde wisselwerking ook op een informele wijze inhoud gegeven worden, bijvoorbeeld door bereikbaar en aanspreekbaar te zijn voor vragen tussen de geplande overlegmomenten door.

Waar de participatiegraad van afhankelijk is, is met dit onderzoek niet duidelijk geworden. Maar het lijkt te maken te hebben met de volgende factoren:

1. De complexiteit van het optimalisatieproces van ruimtelijke en functionele kwaliteit binnen de gegeven middelen. Hoe moeilijker het optimalisatieproces tot een haalbaar plan lijkt te leiden, des te minder is men (politiek en ambtelijk) geneigd om regie uit handen te geven en invloed aan belanghebbenden te geven. Politiek en ambtelijk wordt een afweging gemaakt over wat mogelijk is en is afhankelijk van de ruimte die voor beïnvloeding bestaat en welke flexibiliteit in de uitgangspunten en randvoorwaarden aanwezig is.
2. De ruimte voor beïnvloeding door betrokken belanghebbenden en de flexibiliteit met betrekking tot de inhoud en het proces van de planontwikkeling. Als er geen aanpassingen op de projectinhoud mogelijk is en er is geen tijd om alternatieve oplossingen te bestuderen, dan is er geen invloed mogelijk voor betrokkenen. Financiële voorwaarden kunnen zeer bepalend zijn die mits als harde voorwaarde gesteld zijn weinig ruimte overlaten voor structurele wijzigingen in de uitgangspunten. Echter ook dan zijn nog successen te boeken met participatie van belanghebbenden als op onderdelen binnen de gegeven randvoorwaarden en uitgangspunten aan de wensen van hen tegemoet gekomen kan worden en men laat zien dat suggesties van hen serieus worden onderzocht.
3. De politieke gevoeligheid van een ontwikkeling en de mondigheid van de burgers in een wijk. Het lijkt dat bij ontwikkelingen die op veel politieke belangstelling kunnen rekenen en waarbij de buurt zeer betrokken c.q. geïnteresseerd is, bestuurders eerder bereid zijn om burgers ook daadwerkelijk invloed te geven.
4. De wens van de belanghebbenden of burgers in de wijk zelf om betrokken te worden in combinatie met de capaciteit (kennis en tijd) hiervoor en de mate van georganiseerdheid (communicatie-infrastructuur). Over het algemeen komt het initiatief voor participatie bij de burgers in de wijk zelf vandaan. In buurten waar men minder begaan is met elkaar en met wat in de buurt plaats vindt, zal een minder actieve houding bij de burgers aanwezig zijn dan in buurten waar dat wel het geval is. Hiermee lijkt de participatiegraad ook afhankelijk te zijn van het toeval.

#### 4.4 Draagvlak, fundament voor stedelijke gebiedsontwikkeling?

Belanghebbenden uit een wijk of buurt eerder en actiever betrekken door hen als serieuze gesprekspartner een rol in de planontwikkeling te geven is positief voor het maatschappelijk draagvlak, maar is echter geen garantie hiervoor. De betrokkenheid of participatie van vertegenwoordigers van belanghebbenden biedt geen garantie voor volledig draagvlak in de hele wijk of buurt waar de ontwikkeling gerealiseerd wordt. Maar dit is ook niet altijd nodig. Maatschappelijk draagvlak is niet hét fundament voor stedelijke gebiedsontwikkeling, maar wel een belangrijke steunpilaar. De uiteindelijke beslissing over een project wordt door het gemeentebestuur genomen. De rol van het bestuur is in dit onderzoek niet aan de orde geweest, maar is uiteindelijk wel van belang. Er is namelijk een belangrijk oriëntatieverschil tussen een interne (ambtelijke) projectorganisatie en het bestuur, zie figuur 12.



Vanuit de interne projectorganisatie gezien wordt voor een probleem na een grondige analyse uiteindelijk een oplossing gezocht die door 'iedereen' gedragen kan worden (= maatschappelijk draagvlak). Vanuit de optiek van het bestuur worden op basis van belangen een afweging gemaakt en een besluit genomen over een project. Bij die belangenafweging is het belang van belanghebbenden (=maatschappelijk draagvlak) er één naast de algemene en politieke belangen. Ten gevolge van de participatie van belanghebbenden in de planontwikkeling, worden de verschillende belangen voor bestuurders inzichtelijker en is door hen makkelijker een belangenafweging te maken wat positief is voor het besluitvormingstraject. Daarom is een nuancering van de stelling uit paragraaf 2.2.1 op zijn plaats dat draagvlak een noodzakelijk fundament is voor stedelijke gebiedsontwikkeling. Deze stelling gaat wel op voor draagvlak als geheel, dus intern en extern draagvlak, maar niet sec voor extern of maatschappelijk draagvlak alleen.

## 4.5 Aanbevelingen

### 4.5.1 Aanbevelingen voor projectmanagers van stedelijke gebiedsontwikkelingen:

Gemeente Utrecht (Bureau Communicatie) heeft in 2005 een instrumentarium geïntroduceerd en vastgesteld dat gebruikt kan worden bij de bepaling van de betrokkenheid van belanghebbenden. Hier is nog niet veel mee gewerkt en dus weinig ervaring opgedaan bij projecten van stedelijke gebiedsontwikkeling, maar die wel bruikbaar en waardevol lijken te zijn. In de Utrechtse Standaard voor de communicatieaanpak (zie bijlage 4) worden een aantal kernvragen gesteld die een projectmanager helpen bij het inrichten van de communicatieaanpak:

1. in welke fase verkeert het project,
2. welke ruimte voor beïnvloeding is er,
3. welke belangen zijn in het spel,
4. wat wil je bereiken bij diverse doelgroepen
5. welke middelen zet je in om doelen te bereiken.

Aanbevolen wordt om dit instrumentarium voor stedelijke gebiedsontwikkelingen te hanteren vanaf de fase van initiatief en steeds te actualiseren in de daarop volgende fasen.

### 4.5.2 Aanbevelingen voor beleidsmakers gemeente Utrecht:

Het wijkgericht werken in de gemeente Utrecht past in de algemene trend om het bestuur dichter bij de burgers te brengen. Dit is een initiatief van de gemeente dat vanuit het normatieve perspectief is geïnitieerd. In het wijkgericht werken is een belangrijke rol gecreëerd voor de wijkraden (een niet gekozen belangenbehartiger van de wijk) die als adviseur van het bestuur en 'luis in de pels' van de gemeentelijke organisatie werkzaam is zonder bestuurlijke status. Bij projecten van stedelijke gebiedsontwikkeling speelt de wijkraad echter geen concrete rol, maar wordt dit door actieve en direct belanghebbenden burgers opgepakt. De wijkraden staan dan meer op afstand, maar kunnen er bij bestuurders wel op aandringen dat belanghebbenden betrokken worden en een rol krijgen in de planontwikkeling.

Bij bestuurlijke besluitvorming is het echter wel positief als een wijkraad steun verleent aan een project. De rol en positie van wijkraden in de gemeente Utrecht zou duidelijker gemaakt moeten worden en te overwegen is dat zij een ondersteunende rol vervullen als belanghebbenden worden betrokken bij de planontwikkeling van een stedelijke gebiedsontwikkeling, maar die onvoldoende georganiseerd zijn.

### 4.5.3 Aanbevelingen voor nader onderzoek:

Het uitgevoerde onderzoek voor deze scriptie is enigszins beperkt omdat slechts 3 projecten zijn onderzocht, waarvoor op hoofdlijnen maatschappelijk draagvlak bestaat. Voor een daadwerkelijke toetsing van de hypothese is het aan te bevelen om een groter aantal cases te onderzoeken. Dit komt de generaliseerbaarheid van de resultaten ten goede.

Een van de resultaten is dat flexibiliteit ingebouwd zou moeten worden. Maar dit is met dit onderzoek niet te kwantificeren, waarvoor nader onderzoek gewenst is. Onderzocht zou kunnen worden met hoeveel flexibiliteit vooraf rekening gehouden moet worden en tot hoever kan daar rekening mee gehouden worden.

In dit onderzoek is geen aandacht besteed aan de rol van het bestuur en de relatie met het politieke draagvlak. Hierdoor blijven vragen onbeantwoord als wanneer er volgens bestuurlijke belangenafweging ruimte is voor grotere invloed van burgers en waarvan dat afhankelijk is. Welke afwegingen worden daarbij gemaakt en welke invloed heeft uiteindelijk het maatschappelijk draagvlak daarop? Is het maatschappelijk draagvlak dan ook daadwerkelijk een fundament of meer een succesfactor voor het welslagen van stedelijke gebiedsontwikkelingen? Interessant is ook om te zien welke ervaringen zijn opgedaan met projecten waar geen of nauwelijks maatschappelijk draagvlak voor aanwezig is en welke rol participatie van belanghebbenden daarin heeft gehad. Daarnaast zijn geen projecten onderzocht waarvoor de participatiegraden 'meebeslissen' en 'zelf doen' zijn gehanteerd. Er zijn binnen de gemeente Utrecht ook succesvolle projecten gerealiseerd die op basis van een eigen initiatief in een nieuwbouwwijk zijn ontwikkeld (de Kersentuin en 't Groene Sticht in Leidsche Rijn). Het is de moeite waard om te onderzoeken waarom deze initiatieven wel succesvol zijn gerealiseerd in verhouding tot het mislukte buurtinitiatief in de Hoogstraat. Door nader onderzoek hiernaar uit te voeren zou het verkregen inzicht verbreed en verder verdiept kunnen worden.

## LITERATUUR

Bakker, R., (2005), MCD-college februari.

Baudoin, T. en Hendriks, F., (1998) Succesvolle co-productie van beleid, de metamorfose van De Witte Dame, *Bestuurskunde* nr. 6.

Berg, L. van den, Braun, E., Meer, J. van der, (2004), Organising capacity of metropolitan regions, *MCD module 1.1*, oktober.

Berg, L. van den, Pol, P., Winden, W. van, Woets, P., (2004), European Cities in the Knowledge Economy, *MCD module 1.2* oktober.

Berg, L. van den (e.a.), (2002), *Organiserend vermogen in perspectief*, Euricur, oktober.

Boedeltje, M. en De Graaf, L., (2004), Draagvlak nader bekeken, *paper voor politicologenetmaal*, 2004 te Antwerpen, mei.

Davelaar, M., Duyvendak, J.W., Hooijdonk, G. van, (2001), *Evaluatie buurtvisie in eigen beheer Hoogstraat en omgeving*, Verwey-Jonker Instituut, december.

Edelenbos, J., (1998), Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming, *Bestuurskunde* nr. 7.

Edelenbos, J., (2006), *Het consolidatieprobleem binnen complexe besluitvorming*, website EUR.

Edelenbos, J., (2000), Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten, Proefschrift, TU Delft, *Bestuurskunde*.

Edelenbos, J., (2001), Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces, *Bestuurskunde*, december.

Edelenbos, J. en Goedhart, R., (2001), Het probleemoplossend (on)vermogen van interactieve beleidsvorming, *Openbaar Bestuur*, december.

Esselbrugge, M., (2003), Tussen openheid en geslotenheid, *Bestuurskunde* nr. 7,

Gemeente Utrecht, *Utrechtse Standaard voor communicatie*.

Hendriks, F. en Tops, P., (2001), Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening, *B en M*.

Hoek, M. van, (2004), Sociale Trends, (Social challenges and organising capacity in cities, Integrated area approach in Rotterdam-Hoogvliet), *MCD module 1.2* oktober 2004.

Hoppenbrouwers, C., (2005), Communicatie en Draagvlak, *MCD module 2.1* februari

Instituut voor Publiek en Politiek (IPP), (2001/2002), *Participatie in het publieke domein*.

Jeleniewski, M., (2004), Integrale gebiedsgerichte aanpak van wijken, *MCD module 1.1* september.

Pröpper, I. en Steenbeek, D., (1998), Interactieve beleidsvoering; Typering, ervaringen en dilemma's, *Bestuurskunde* nr. 7.



Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., (2003), *Research methods for business students*, Pearson Education Limited.

Teisman, G. (e.a.), (2001), *Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement*, Eburon

Twist, van (e.a.), (2005), *Organiserend vermogen in de grote stad*, Kenniscentrum Grote Steden, januari.

Verlaat, J. van 't, (2004), Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen, *MCD-syllabus* september.

VROM, Ministerie van, (2005), *Beleid met burgers, VROM-brochure*.

VWS, Ministerie van, (2006), *Inspraak Nieuwe Stijl: maatwerk*. Een advies van de Werkgroep Inspraak onder leiding van P. Tops, april.

Zeisel, J. (1990), *Inquiry bij Design, tools for environment-behavior research*, Cambridge University Press.

**BIJLAGEN****Bijlage 1: Participatiegraden volgens VROM**

| Participatie-vorm | Rol bestuur  | Rol burgers   | Besluitvorming  | Werkwijze  |
|-------------------|--|---|---|--|
| 1: informeren     | Politieke bestuurders bepalen zelf de beleidsagenda  | Toehoorder  | Door politieke bestuurders en informeren burgers hierover   | Communicatie aan burgers   |
| 2: raadplegen     | Politieke bestuurders bepalen zelf de beleidsagenda  | Klankbord of gesprekspartner bij ontwikkeling van beleid tbv mogelijke bouwstenen   | Door politieke bestuurders zonder zich te verbinden aan eventuele resultaten van klankbord                                  | Gespreksavonden, enquêtes, debatten, burgerpanels                                |
| 3: adviseren      | Politieke bestuurders bepalen zelf de beleidsagenda.   | Krijgen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen hiervoor te formuleren, Beleidsvoorstel blijft verantwoordelijkheid van gemeente. | Door politieke bestuurders, die zich verplichten om aan deelnemende burgers besluit en eventuele afwijkingen uit te leggen. | Werkgroepen, beleidsconferenties, werkateliers                                   |
| 4: coproduceren   | Politieke bestuurders en burgers bepalen gezamenlijk de probleemagenda.  | Bepalen samen met beleidsmakers oplossingen. Burgers zijn medebeleidsmakers en hebben een rol van adviseur en deskundige.                       | Door politieke bestuurders die zich verbindt aan de gezamenlijke oplossingen.   | Mix van werkwijzen onder 2 en 3.   |
| 5: meebeslissen   | Politieke bestuurders delegeren ontwikkeling van beleid en besluitvorming aan burgers onder bepaalde voorwaarden (financieel, procedureel en juridisch). | Burgers zijn medebestuurders en ontwikkelen beleid binnen gegeven kaders. Ambtelijk apparaat is adviserend en ondersteunend hierbij.            | Door politieke bestuurders die de resultaten van de burgers overnemen na toetsing hiervan aan de gestelde randvoorwaarden.  | Decentralisatie van bestuur dmv bijvoorbeeld wijk- of dorpsraden of buurtbeheer. |

## Bijlage 2: Bronnen en input case-beschrijvingen

### Case beschrijving “Hoogstraat aan de Vecht”

Bronnen/input op basis van:

1. Interview met projectleider dhr. J. Stuart en H. Horck (accountmanager OGU) d.d. 22 maart 2006
2. Interview lid buurtcomité mevr. L. Tummers d.d. 7 april 2006
3. Interview met stedenbouwkundige van gemeente mevr. M. Bracht d.d. 1 mei 2006
4. Interview wethouder Van Kleef d.d. 12 april 2006
5. Plan van aanpak voor ‘hernieuwde planontwikkeling Hoogstraat e.o.’ d.d. december 2001
6. Diverse projectdocumenten zoals het verslag van de inspraakavond en het collegeadvies
7. Artikel website KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing
8. Evaluatie door Verwey-Jonker Instituut van de buurtvisie in eigen beheer Hoogstraat en omgeving d.d. december 2001

### Case beschrijving “Cereol”

Bronnen/input op basis van:

1. Interview met projectleider dhr. J. den Boer d.d. 30 maart
2. Interview betrokken bewoner mevr. M. Kruse d.d. 30 mei 2006
3. Interview met stedenbouwkundige van gemeente mevr. M. Bracht d.d. 1 mei 2006
4. Interview wethouder Van Kleef d.d. 12 april 2006
5. Interview met projectmanager van ontwikkelaar dhr. Molenkamp d.d. 8 februari 2006
6. Planidentificatie en Plan van aanpak voor herontwikkeling CEREOL-terrein d.d. februari 2003
7. Diverse projectdocumenten zoals het verslag van de inspraakavond en en correspondentie met de Wijkraad West

### Case beschrijving “Vleuten”

Bronnen/input op basis van:

1. Interview met projectleider dhr. F. Dinkla en assistent wijkmanager dhr. S. Verheul d.d. 10 april 2006
2. Interview betrokken ondernemer dhr. K. Vernooij d.d. 17 mei 2006
3. Interview wethouder Van Kleef d.d. 12 april 2006
4. Diverse projectdocumenten zoals het Plan van Aanpak, het Programma van Eisen en een verslag van de ingediende bezwaren.

## Bijlage 3: Persbericht

NICIS, Maatschappelijk Topinstituut Steden [www.nicis.nl](http://www.nicis.nl)  
Postbus 90750, 2509 LT Den Haag, tel: 070-3440966, fax: 070-3440967 [info@nicis.nl](mailto:info@nicis.nl)

### Burgerparticipatie werkt, maar kan beter

NICIS - Onderzoeksrapport geeft verbeterpunten burgerparticipatie en inspraak

DEN HAAG, 6 juli – Burgers zijn tevreden over de mogelijkheden van inspraak, maar zien er te weinig van terug in uiteindelijk beleid. Dit is de belangrijkste conclusie uit het NICIS-onderzoek “Wanneer werkt burgerparticipatie?”, uitgevoerd in de gemeenten Leiden en Dordrecht. De onderzoekers constateren verder dat beide gemeenten op de goede weg zijn met hun aanpak rondom inspraakprocedures.

Onderzoeksbureau Partners+Pröpper, dat het onderzoek voor NICIS uitvoerde, ziet als belangrijkste aanbevelingen om burgerparticipatie en inspraak te verbeteren:

- Burgers, instellingen en ondernemers betrekken bij beleid op het moment dat er nog een keuze is.
- Maak participatie tot onderdeel van het gehele politiek-bestuurlijk proces, met een sterkere scheiding tussen participatie vóór de besluitvorming en de beroeps- en bezwaarprocedure ná de besluitvorming.
- Maak participatieprocessen voor burgers inzichtelijker door het toepassen van een standaardaanpak waarin o.a. aandacht wordt gegeven aan de invloed van betrokkenen.
- Leg verantwoording af over wat er met de inbreng van deelnemers is gedaan en hoe deze in het vervolgproces een plaats hebben gekregen.
- Train en coach de ambtelijke organisatie op de juiste persoonlijke houding en vaardigheden waar participatieprocessen om vragen.

Het NICIS-rapport werd donderdagmiddag 6 juli om 14.30 uur overhandigd aan burgemeester

Lenferink van Leiden en wethouder Albayrak van Dordrecht. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Partners+Pröpper binnen het Stedelijk Innovatieprogramma van NICIS, het Maatschappelijk Topinstituut voor de Steden i.s.m. NWO (Nederlands instituut voor Wetenschappelijk Onderzoek).

NICIS, Maatschappelijk Topinstituut Steden [www.nicis.nl](http://www.nicis.nl)  
Postbus 90750, 2509 LT Den Haag, tel: 070-3440966, fax: 070-3440967 [info@nicis.nl](mailto:info@nicis.nl)

## Bijlage 4: Utrechtse standaard voor de communicatieaanpak van projecten en beleidsvoornemens (Communicatiebureau Gemeente Utrecht april 2005)

### Vijf kernvragen

De antwoorden geven vorm aan de inhoud van de (interactieve) communicatie bij projecten of beleidsvraagstukken.

Deze vragen zijn aan de orde bij elk bestuurlijk besluit over een beleidsvoornemen en/of over een project in het publieke domein. De antwoorden maken ook onderdeel uit van de opdrachtverlening voor uitvoering. Ze geven de aanpak vorm. De volgorde voor het beantwoorden van de eerste drie vragen ligt niet vast.

#### 1. Welke belangen zijn in het spel?

- Wie wordt direct in zijn belang geraakt.
- Wie is al betrokken.
- Wiens betrokkenheid is gewenst.
- Wat zijn op grond hiervan de doelgroepen voor communicatie.
- Welke houding (positief, negatief, neutraal) nemen deze doelgroepen in ten opzichte van het project of beleidsvraagstuk.
- Welke mate van vertrouwen hebben partijen in de gemeente.
- Wat is de verhouding tussen wijkbelang en stedelijk belang of tussen wijken onderling.
- Welke politiek-bestuurlijke belangen spelen er.

#### 2. In welke fase verkeert dit project of beleidsvraagstuk?

Startnotitie-planidentificatie of initiatief; nader onderzoek-definitieve keuze of definitie; ontwerp; technische uitwerking of voorbereiding; uitvoering en evaluatie.

- Wie is in deze fase aan zet: burgers, bestuur of ambtenaren.
- Welke mijlpalen kunnen voor het project worden ingepland.
- Welke mijlpalen kunnen voor bestuurlijke besluitvorming worden ingepland.

#### 3. Welke ruimte is er voor beïnvloeding?

Er staat niet bij voorbaat vast dat er beïnvloedingsruimte is. Vastgesteld wordt of er ruimte is (of niet) en waaruit die ruimte bestaat.

- Wat ligt al vast door wet of verordening.
- Wat ligt al vast door vorige besluiten.
- Wat ligt er vast door afspraken of contracten met derden.
- Welke randvoorwaarden stelt het gemeentebestuur.
- Waarop precies is invloed uitoefenen mogelijk.
- Zijn er beperkingen in tijd of geld.

#### 4. Wat wil je bij de diverse doelgroepen bereiken (communicatiedoelen)?

- Welk niveau van betrokkenheid streef je na per doelgroep: meeweten, meedenken/meepraten, meedoen, meebeslissen, zelf doen.
- Wat moet het resultaat van deze betrokkenheid zijn en hoe draagt dit bij aan het projectresultaat.
- Hoe ga je de resultaten van betrokkenheid van doelgroepen meten en evalueren.

#### 5. Welke middelen zet je in om de communicatiedoelen te bereiken en te evalueren?

- Welk middel koppel je aan welk doel en welke doelgroep. (Middelen moeten het gewenste niveau van betrokkenheid en het te behalen resultaat mogelijk maken.)
- Is het inzetten van deze middelen realistisch in tijd en geld.