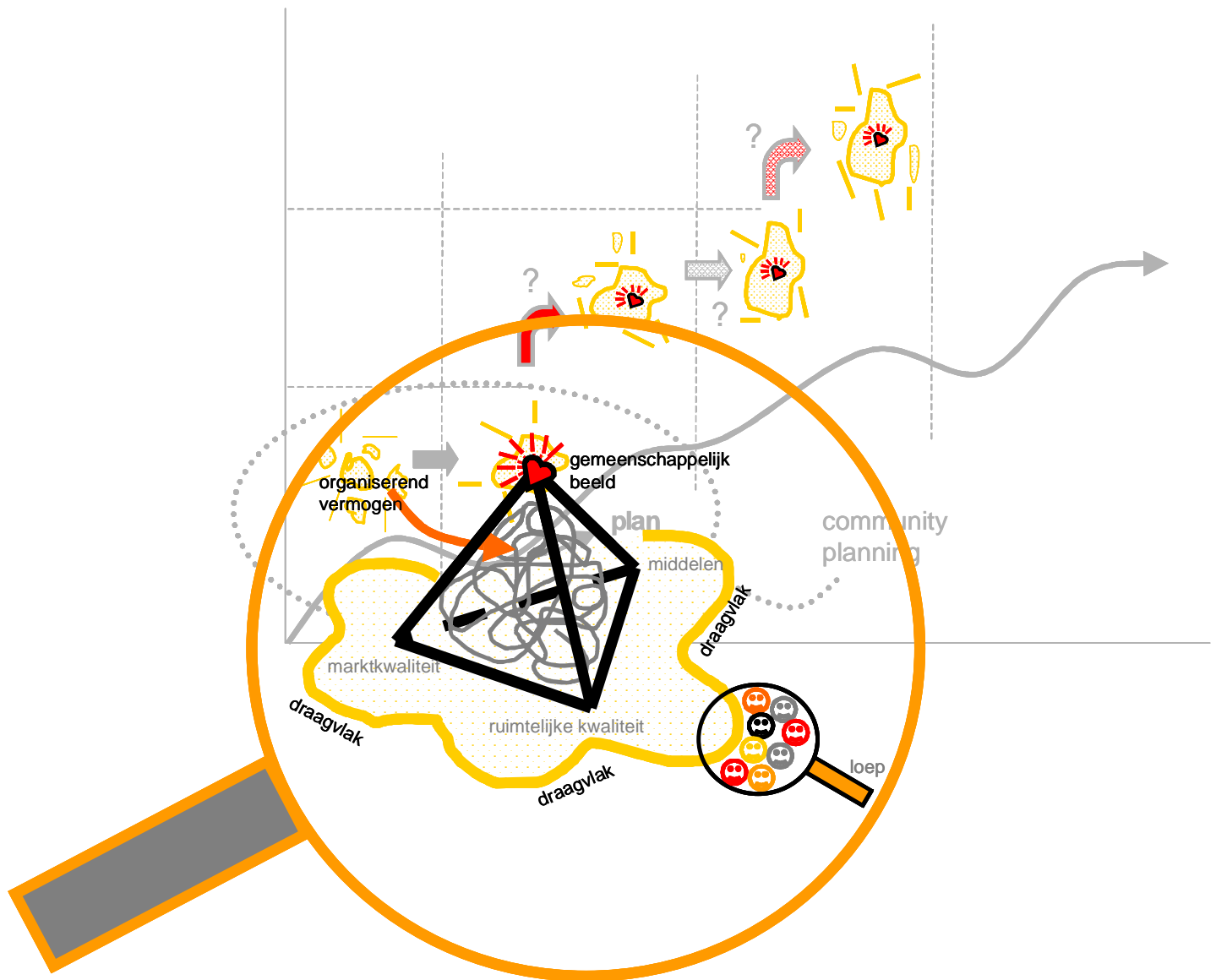


# Community Planning

Draagvlak, participatie en sturing in de Nederlandse stedelijke gebiedsontwikkeling.



Mw. ir Doenja Urlings  
Augustus 2007  
MCD 3



## **Voorwoord bij de scriptie getiteld Community Planning (draagvlak, participatie en sturing in de Nederlandse gebiedsontwikkeling)**

De scriptie die voor u ligt, is de afsluitende scriptie voor de 2-jarige masteropleiding Master City Developer (MCD 3, 2005-2007). Een intensieve en integrale opleiding met studenten uit diverse achtergronden. Een opleiding die opgezet is door de Erasmus Universiteit, de TUD en het OBR en die vooral gegeven wordt vanuit Rotterdam, maar ook op verschillende locaties in het land. Een opleiding die iedere dinsdag weer door een enthousiast team docenten vormgegeven werd.

Het was een voorrecht om 2 jaar lang wekelijks tijd vrij te kunnen maken voor deze investering in mijzelf. De combinatie van colleges en tentamens was zwaar. In de twee jaren van de opleiding is er bij vrijwel alle studenten, ook bij mij, qua werk en privé veel gebeurd. Dat maakt de opleiding extra ingrijpend, maar ook tot een houvast om je in vast te bijten en af te ronden. Het groepswork voor Stadswerven Dordrecht met Joost, Nicolaas, Nicole, Rene, Casper en Roy was intensief, maar leerzaam en heeft mij een goed teamgevoel opgeleverd. We hebben een resultaat behaald waar we trots op zijn. Het doorschakelen na de laatste colleges, naar het onderzoek en schrijven van een scriptie gaf meer agendavrijheid, maar ook het gemis aan contact met studiegenoten.

In een voorwoord wil je toch mensen bedanken, maar waar te beginnen en te eindigen? Aan de niet aflatende support van Carolien hebben wij als MCD 3 veel steun gehad. Bedankt! Datzelfde geldt uiteraard voor docenten en organisatoren van de opleiding. Natuurlijk wil ik mijn scriptie-begeleiders Ineke en Gerard bedanken voor het getoonde vertrouwen en voor hun tijd. Zelfs in de vakantieweken, omdat de laatste stappen nog een hele klus bleken te zijn. Extra dank aan alle geïnterviewden die hun agenda (her-)schikten en aan de GDR-deelnemers die speciaal voor mij naar Eindhoven afreisden om samen een interessante middag te beleven. Dank aan bureau Overes voor de open en actieve medewerking aan mijn onderzoek, aan Atrivé, mijn voormalige werkgever en het ministerie van VROM mijn huidige werkgever, aan meelevende collega's.

En tot slot... last but not least... Mijn opleiding heeft ook thuis heel wat uren van aandacht en liefde weggesnoept. Dank voor het begrip, de steun en de soms zeer welkome relativering van mijn lief, de kat en de "overige slachtoffers" in de kring van familie, buurtgenoten en bekenden. Klaas kon op het laatst al aan mijn eerste woorden in een telefoongesprek horen of het wel of niet goed ging, of ik vol vertrouwen of vol wanhoop zat. Daarom beschrijf ik hier nu ook de opluchting en de blijdschap dat het er op zit, maar ... ik zal het contact en de inspiratie missen.

Veel leesplezier!  
Doenja Urlings

- ➔ Een leestip tot slot:
- de lezer die de kern wil vatten kan het best de samenvatting + hoofdstuk 1, 4 en 7 lezen
  - de lezer die meer achtergronden wil lezen pakt er hoofdstuk 2 (trends) en 3 (theorie) bij
  - de lezer die in de casusbeschrijvingen en het analysemodel wil duiken leest ook hoofdstuk 5
  - de lezer die in leerpunten geïnteresseerd is, voegt hoofdstuk 6 aan zijn selectie toe
- Maar... laat je niet weerhouden, lees en bekijk het geheel, voor je het weet heb je wat geleerd!



# Community Planning

Draagvlak, participatie en sturing in de Nederlandse stedelijke gebiedsontwikkeling.

## Inhoudsopgave:

- Titelblad
- Voorwoord
- Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	blz. 1
<b>1. Introductie</b>	
1.1 definitie onderzoeksvraag en subvragen	blz. 9
1.2 achtergrondbeschrijving en bestaansrecht vraag	blz. 10
1.3 persoonlijke betrokkenheid en motivatie	blz. 11
1.4 afbakening onderwerp	blz. 13
1.5 onderzoeksopzet (stijl, stappen en keuzes)	blz. 13
1.6 onderzoeksmethodologie (wetenschappelijkheid)	blz. 16
1.7 structuur van de scriptie	blz. 17
<b>2. Ontwikkelingen en de relatie naar Community Planning</b>	
2.1 participatie, draagvlak en interactieve planvorming in de maatschappij	blz. 19
2.2 tendensen in het vakgebied van de gebiedsontwikkeling	blz. 22
2.3 uitleg over de methode van Community Planning	blz. 24
2.4 terug naar de beginvraag	blz. 27
<b>3. Verkenning van theorie en mogelijke relatie naar Community Planning</b>	
3.1 grondslag in de theorie	blz. 29
3.2 de participatieladder	blz. 29
3.3 absorptievermogen en absorptiegraad	blz. 31
3.4 complexe sturing in het ontwikkelingsproces	blz. 32
3.5 toetsing aan de expertgroep (GDR-sessie)	blz. 35
3.6 de MCD bagage	blz. 36
3.7 terug naar de beginvraag	blz. 39
<b>4. Conceptueel analysemodel</b>	
4.1 de drijvende piramide	blz. 41
4.2 instabiliteit van en incidenten bij de piramide.	blz. 45
4.3 plek van de piramide in het totale ontwikkelproces	blz. 46
4.4 bruikbaarheid, robuustheid en kallibratie	blz. 48
4.5 terug naar de beginvraag	blz. 48

<b>5. Casestudies</b>	
5.1 de drie casussen nader toegelicht . . . . .	blz. 49
5.2 Nieuwveense Landen te Meppel	
5.2.1 inleiding, de situatie in Meppel . . . . .	blz. 50
5.2.2 uit de interviews (Meppel) . . . . .	blz. 51
5.2.3 analyse van de casus Meppel . . . . .	blz. 54
5.2.4 conclusies over Meppel . . . . .	blz. 56
5.3 Burgemeester Lemmensstraat te Sittard-Geleen	
5.3.1 inleiding, de situatie in Sittard-Geleen . . . . .	blz. 58
5.3.2 uit de interviews Sittard-Geleen . . . . .	blz. 60
5.3.3 analyse van de casus Sittard-Geleen . . . . .	blz. 64
5.3.4 conclusies over Sittard-Geleen . . . . .	blz. 66
5.4 Bergerhof te Renkum	
5.4.1 inleiding, de situatie in Renkum . . . . .	blz. 67
5.4.2 uit de interviews (Renkum) . . . . .	blz. 69
5.4.3 analyse van de casus Renkum . . . . .	blz. 72
5.4.4 conclusies over Renkum . . . . .	blz. 75
5.5 samenvattend: de cases en het totale gebiedsontwikkelingsproces . . . . .	blz. 76
5.6 ervaringen met het toepassen van het conceptueel analysemodel . . . . .	blz. 79
5.7 terug naar de beginvraag . . . . .	blz. 80
<b>6. Leerpunten rondom Community Planning voor de procesmanager</b>	
6.1 leerpunten uit praktijkcases . . . . .	blz. 81
6.2 leerpunten uit literatuur . . . . .	blz. 83
6.3 leerpunten uit de expertgroep (GDR-sessie) . . . . .	blz. 85
6.4 samenvattend: de 27 leerpunten op een rij . . . . .	blz. 86
6.5 terug naar de beginvraag . . . . .	blz. 88
<b>7. Conclusies en aanbevelingen</b>	blz. 89
<b>Bijlagen</b>	blz. 95
• Literatuurlijst en lijst websites	
• Lijst met inspiratieve quotes	
• Lijst van geïnterviewden (casestudies) en experts (GDR)	
• Basis interviewdocument	
• GDR-agenda	
• (niet in alle exemplaren) uitgeschreven interviewverslagen (10 stuks)	
• (niet in alle exemplaren) uitgeschreven GDR-sessie (uitdraai, sheets, discussie)	

## Community Planning

**Draagvlak, participatie en sturing in de Nederlandse stedelijke gebiedsontwikkeling.**

### Samenvatting

#### - aanleiding -

De aanleiding voor dit onderzoek zit in de inspiratie vanuit de MCD opleiding om iets te doen met sturen, regie en complexiteit en in mijn persoonlijke interesse in de kracht van (gewone) mensen, in hoe mensen wonen en in wat er gebeurt als die vertrouwde woonomgeving gaat veranderen. Als procesmanager in de (door-)ontwikkeling van wijken en buurten heb je daar mee te maken, jouw werk gaat over het (veranderen van het) wonen en leven van anderen, daar moet je je als procesmanager altijd bewust van zijn. Onderwerpen als inspraak, interactie tussen mensen en (bewoners-)participatie interesseren mij al lange tijd, zowel in mijn tijd als architect/ontwerper, toen ik adviseur/interim leidinggevende voor woningcorporaties was, als in mijn huidige functie van accountmanager wonen bij het ministerie VROM.

In de MCD is beperkt aandacht besteed aan de burger en “de ontwikkelkracht van onderop”, terwijl de procesmanager van de toekomst daar (denk ik) meer mee te maken zal krijgen. Processen worden niet alleen complexer op de grote, abstracte schaal (van regio's provincies, Europa), maar ook aan de basis, op de schaal van de wijk / buurt met individuele bewoners en gebruikers, of consumenten. Immers “Mensen maken het verschil”. De (in ons land) nieuwe, nog lerende interactieve planvormingsmethode Community Planning kwam op mijn pad en bracht drie cases in het oosten des lands met zich mee. Dat betekende een mooie kans om de focus te leggen op de organisatie en importantie van draagvlak en participatie (de sociaal getinte kant van een planproces) en om het sturen in de complexiteit van gebiedsontwikkelingsprocessen daarmee te verbinden. Want complex ..., dat wordt het zeker als je veel stakeholders van allerlei pluimage actief betreft bij het ontwerpen van een (nieuw) maatschappelijk duurzaam gebied.

#### - doel -

Het doel van dit onderzoek is om te leren van de praktijkcases waar Community Planning (in 2005-2006 in Nederland) heeft plaatsgevonden, om dit leren te richten op de procesmanager die Community Planning wil inzetten in (een deel van) zijn planproces en om daarbij de focus te leggen op de thema's draagvlak, participatie en sturing. Dit is verwoord in de onderzoeksvraag. De 5 geformuleerde subvragen zijn gericht op: het achtergrondkader van trends in de maatschappij waarbinnen Community Planning een plek in neemt, de theoretische grondslag of het begrippenkader voor de methode Community Planning, een ontwerp voor een conceptueel analysemodel als verbinding tussen die begrippen en als instrument om de praktijkcases van Community Planning te bestuderen, de conclusies uit diezelfde praktijkcases en de belangrijke leerpunten voor de overall procesmanager die Community Planning in (een deel van) een gebiedsontwikkeling wil inzetten.

#### - wat is Community Planning -

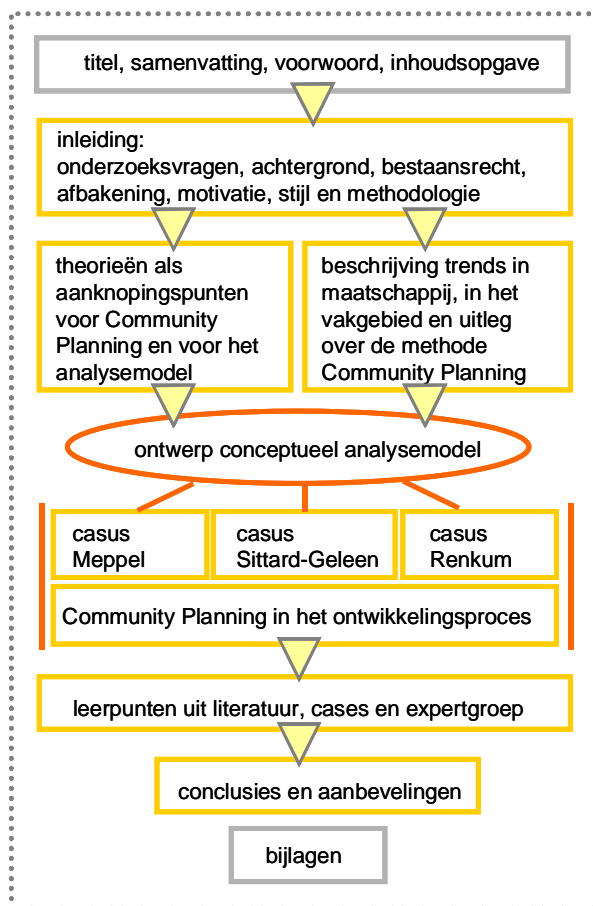
Community Planning is een methode voor interactieve planontwikkeling (afkomstig uit Engeland) die in korte tijd toewerkt naar een duurzaam, maatwerk stedenbouwkundig plan, waar veel stakeholders achter staan en waaraan velen hebben meegewerkt.

De methode valt op omdat:

- het proces van ontwerpen wordt gecombineerd met de dynamiek en inspraak van verschillende stakeholders
  - de methode zich richt op het versnellen van een stap uit het gebiedsontwikkelingsproces
  - er wordt gestreefd naar maximaal breed draagvlak als input richting de ontwerpers.
- Community Planning werkt volgens een vaste volgorde van stappen en creëert een “hoge druk pan” situatie door toe te werken naar een open, voor iedereen toegankelijk ontwerpestival, gevolgd door enkele zeer intensieve ontwerpdagen en een aansluitende publiekspresentatie. In Nederland zijn er inmiddels ervaringen opgedaan in een deel van een grote uitbreidingslocatie in Meppel en in twee herstructureringsgebieden (wijk / buurt) in Sittard-Geleen en Renkum.

#### - opzet van de scriptie -

Deze scriptie is ingedeeld in 7 hoofdstukken en kent een flink aantal bijlagen. In onderstaand schema is de opzet van de scriptie verduidelijkt.



#### - kern van de scriptie -

De kern van het onderzoeksresultaat in deze scriptie draait om twee zaken.

- Enerzijds is dat het ontwerp voor een conceptueel analysemodel voor Community Planning in de (totale) gebiedsontwikkeling en de toetsing van dat model op de drie praktijkcases (hoofdstuk 3 en 4, delen van 5, en uiteraard hoofdstuk 7).



2. Anderzijds is dat de achtergrondbeschrijving, nieuwsgierige verdieping en analyse van de praktijktoepassing van de interactieve planmethode Community Planning in Nederland (hoofdstuk 2 en 6, delen van hoofdstuk 5 en hoofdstuk 7).

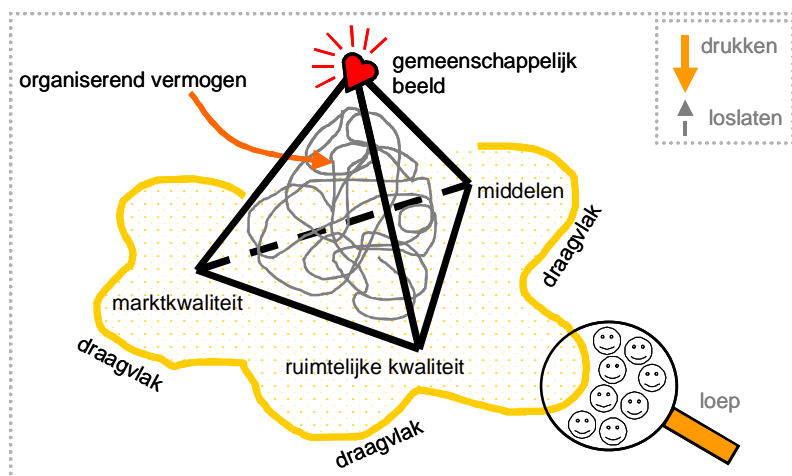
In het eerste deel staat de gedachtegang om te komen tot het ontwerp en verder de reflectie op, relatie naar en verbinding tussen theorieën en begrippen uit de MCD centraal. Uit het tweede deel volgen leerpunten voor de procesmanager die Community Planning wil inzetten in een proces.

In de beschrijvende hoofdstukken is getracht een veelkleurig, "compleet" beeld te schetsen. In de ontwerpende hoofdstukken is juist geprobeerd om een beknopt en eenvoudig (ook voor een leek) volgbaar analysemodel op te bouwen. Het analysemodel is een verbeelding van de belangrijkste elementen en mogelijke gebeurtenissen in het interactieve planproces. Dus inclusief de spanning, onzekerheid, toeval en transparante grenzen. De afbakening van deze scriptie is ook van belang. Het betreft een onderzoek naar Community Planning, een methode die ingezet wordt bij de ontwerpende processtap "van visie naar plan". Andere methoden of stappen zijn niet onderzocht.

#### - de scriptie-inhoud in het kort -

Community Planning sluit goed aan bij de huidige Nederlandse maatschappelijke situatie en bij de veranderingen in het vakgebied die gekarakteriseerd kunnen worden door de ontwikkeling van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie of naar integrale gebiedsontwikkeling. Een aantal theorieën, zoals de participatieladder van Arnstein en later de tweezijdige ladder van Hofman en begrippen zoals absorptievermogen en absorptiegraad vormen kaders voor Community Planning. Ook de theorieën van Teisman, die door Van Randerdaat zijn vertaald naar de praktijk van het sturen in de stedelijke gebiedsontwikkeling, zijn bruikbaar en sluiten aan bij Community Planning. Uit de MCD opleiding zijn drie basistheorieën geselecteerd die een relatie hebben met de methode. Dat zijn: de planoptimalisatiedriehoek van Van 't Verlaat, de invulling van het begrip organiserend vermogen volgens de visie van Van der Meer en Van Hoek en de schema's en begrippen uit de theorie over het sturen op en benaderen van ruimtelijke kwaliteit, behandeld in de MCD door onder andere Wigmans.

Met deze kennis in het achterhoofd is in stapjes een conceptueel analysemodel, getiteld "de drijvende piramide", opgebouwd voor gebiedsontwikkeling met inzet van de methode Community Planning. Dat model wordt als volgt verbeeld:

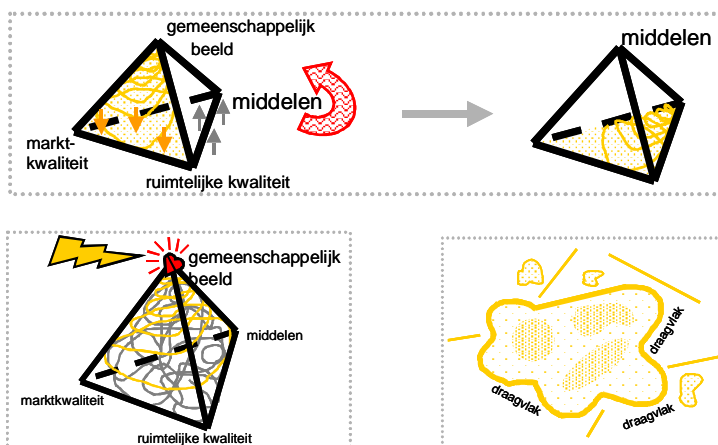


De drijvende piramide beschrijft de proceskant van de methode Community Planning, die ingezet wordt om na de visiefase, in interactie met veel actoren en uitgaande van verschillende belangen, in korte tijd een haalbaar en duurzaam ruimtelijk (stedenbouwkundig) plan op maat te maken, dat breed door participanten aan en opdrachtgevers van de methode gedragen wordt.

De elementen die herkenbaar zijn in de piramide zijn:

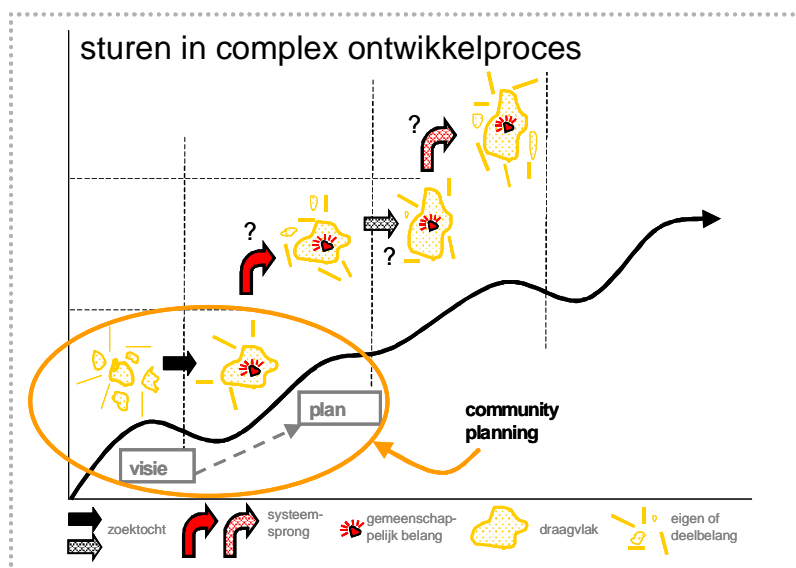
- de planoptimalisatieprocessen (een driehoek als basis of grondvlak van de piramide)
- het organiserend vermogen (een kriskras-kluwen als verbindingen binnen de piramide)
- het gemeenschappelijk beeld of belang (een kloppend hart als eindresultaat van de processtap)
- het draagvlak (een vloeibare, veranderlijke modderlaag waarop de piramide drijft)
- de mensen binnen dat draagvlak (stakeholders, partijen, individuen, netwerken, ambassadeurs).

De piramide is van zichzelf zeker niet statisch en stabiel, de piramide wordt in een Community Planningsproces zo integraal mogelijk van onderaf opgebouwd richting de top. Maar het vormen van een gemeenschappelijk beeld gaat altijd gepaard met spanning, strijd, tegenstellingen en beperkingen. De piramide vult zichzelf dus niet stabiel en drijft bovendien op een niet overal even dikke, bewegende modderlaag. Daarnaast staat de piramide altijd onder invloed van externe gebeurtenissen, zoals een plotse bliksemschicht of een zich langzamer vormende mist. Dit alles kan er toe leiden dat de piramide instabiel wordt, dat een hoekpunt los raakt van het draagvlak of beschadigd wordt. Dat een ribbe door het draagvlak heen zakt, dat de top inzakt naar een lager niveau of dat de hele piramide omkiept en een ander hoekpunt boven komt te liggen en leidend wordt in het proces. Ook het draagvlak zelf kent spanning en strijd (verdichting, afsplitsing). In onderstaande plaatjes worden dergelijke gebeurtenissen verbeeld.



Community Planning staat niet op zichzelf, maar neemt een plek in het totale ontwikkelingsproces in. Als de piramide met het gemeenschappelijke beeld in de top van bovenaf wordt bekeken in het hele planproces, dan ontstaat het plaatje op de volgende bladzijde dat het sturen in complexiteit verbeeld. De zes sturingselementen die horen bij sturen in complexiteit zijn van toepassing op de start, de processtap en de afronding van Community Planning. Ze bieden, samen met de al eerder benoemde begrippen en het analysemodel houvast om de praktijkcases te analyseren. Het analysemodel wordt zo aan de praktijk getoetst en er komen enkele punten voor doorontwikkeling van of reflectie op het analysemodel aan het licht.





Uit de analyse van de casussen volgt onderstaand schema met de belangrijkste inhoudelijke procesconclusies uit de drie praktijkervaringen in Meppel, Sittard-Geleen en Renkum. De conclusies zijn in steekwoorden, gegroepeerd naar thema, weergegeven.

casus	Meppel	Sittard-Geleen	Renkum
<b>DRAAGVLAK</b>			
draagvlak onder burgers / professionals	onvoldoende draagvlak voor eindresultaat als proces	groot draagvlak, extra inspanningen en hoge waardering vanuit burgers	groot draagvlak, enkele omwonenden ongerust, gemeente dubbele houding
gemeenschappelijk beeld	geen gemeenschappelijk (gedragen, duurzaam, haalbaar) beeld	gemeenschappelijk beeld bereikt	gemeenschappelijk beeld bereikt
<b>PARTICIPATIE</b>			
positie op de participatieladder	relatief hoge positie (4) werd beoogd, uiteindelijk laag (2)	hoge positie (5), onzeker of dit zo zal blijven in proces	bewust gestuurd op relatief hoge positie (4), behouden
absorptievermogen en absorptiegraad	groot absorptievermogen en beperkte absorptiegraad	geen maximaal absorptievermogen, hoge absorptiegraad	zeer groot absorptievermogen en tevens hoge absorptiegraad (verrijking)
<b>STURING</b>			
organiserend vermogen	zeer beperkt organiserend vermogen	breed organiserend vermogen, maar met extern beter dan binnen het team	organiserend vermogen opgezocht en benut, samen met lokale partijen
zoektocht optimalisatie en oplossingsruimte	veel aandacht voor het hoekpunt van ruimtelijke kwaliteit, geen balans	Integrale optimalisatie, zeer beperkte oplossingsruimte geeft vrij kleine piramide	integrale optimalisatie (maar vooral woonfunctie), grote oplossingsruimte benut
sturingselementen voor het sturen in complexiteit	onvoldoende gebruik gemaakt van elementen, complexiteit onderschat	de meeste elementen zijn gebruikt, inbedden is het minst aanwezig	alle sturingselementen aanwezig, inbedden ook, maar misschien onbewust
co-evolutie en/of systeemsprong	geen co-evolutie, dus geen gunstige omstandigheden en geen systeemsprong	co-evolutie en wellicht ook gunstige omstandigheden voor evt. systeemsprong	co-evolutie en gunstige omstandigheden, misschien is systeemsprong gemaakt

OVERIGE CONCLUSIES			
bedreigingen of instabiliteit	veranderende marktcontext (bliksemschicht, meer mist), met als gevolg het omkiepen / instorten van de piramide	verandering in grondposities komt als bliksemschicht met negatieve lading binnen, dit is risico voor fase 1 uit het plan	a. gemeente wil profiteren, dit is een bedreiging van het draagvlak en heeft tot gevolg het losraken van middelen- hoekpunt van de piramide b. enkele beeldbepalende bewoners haken af, het flexibele draagvlak verandert
(door-)ontwikkeling van Community Planning zelf	harde leerschool, veel leerpunten	lastige opgave, toch goed gewerkt, nieuwe leerpunten	succesvol en soepel, enthousiasme, focus inhoud

De samenbundeling van literatuur, praktijkervaringen (en analyses) en een tussentijdse toetsing van dit scriptie-onderzoek aan een groep experts in gebiedsontwikkeling leidt tot slot tot een overzicht met 27 leerpunten, uitgesplitst naar de thema's draagvlak, participatie en sturing, voor de procesmanager die Community Planning wil gaan inzetten in een gebiedsontwikkelingsproces. In het afsluitende hoofdstuk van deze scriptie zijn de leerpunten ingedikt tot deze zes "geboden".

- ➡ Een goede voorbereiding is het halve werk.  
*Weet zelf wat je wil met een interactief planproces en investeer in de voorbereiding. Dus in intern en extern draagvlak bij alle (mede-)opdrachtgevers, niet alleen voor de aftrap, maar ook voor het proces en het eindresultaat (en leg die afspraken vast). Investeer in een sterk team, in goodwill bij deelnemers, in een basis van inhoudelijke analyses, in vertrouwen tussen de verschillende leidende personen en in heldere randvoorwaarden voor de opdrachtverlening. Benoem een beoogd niveau op de participatieladder en geef het nagestreefde absorptievermogen en de absorptiegraad aan. Hou zoveel mogelijk vrije ontwerpruimte over, goede interactie versterkt zichzelf en heeft ruimte nodig.*
- ➡ Schakel tussen of wees je bewust van "frames", belangen, stijlen, abstracties, snelheden.  
*Ieder mens is anders en neemt op zijn manier deel vanuit een eigen belang. De houding en doelen van en coalities tussen mensen kunnen veranderen gedurende een proces. Schakel daar in mee, verplaats je in anderen, zonder het alvast voor hen in te vullen, zoek naar de spanningsvelden.*
- ➡ Manage de verwachtingen van partijen naar een uitdagend, maar realistisch niveau.  
*Interactie en participatie zijn geen wondermiddel voor succes, denk mee met het proces via scenariostudies op inhoudelijke ontwikkelingen, maar ook op sfeer en/of draagvlak. Peil tussentijds hoe de vlag erbij hangt bij verschillende partijen en volg (ook) je gevoel.*
- ➡ Hou overzicht en synchroniseer verschillende processen.  
*Denk tijdens de processtap vooruit en achteruit, aan verbindingen, netwerken, communicatie en (andere) besluitvormingsprocessen. Participatie kan lopende plan- of besluitvormingsprocessen raken, hinderen of stimuleren, let daar op, bespreek het op tijd met de betrokkenen en probeer vertraging, belemmering, toeval of kansen in te passen. Creëer de beste setting voor je planproces, zowel qua middelen, bemensing als momentum, kijk buiten je kaders. Neem afstand om signalen over co-evolutie of systeemspongen te zien.*
- ➡ Wees persoonlijk betrokken, maar tegelijkertijd professioneel.  
*Verbindt jezelf aan het proces met al je goede en slechte eigenschappen, zorg dat je hulp hebt op de punten waar je zwakker in bent, laat je drive zien en wees "een volledig persoon". Maar blijf professioneel, je bent geen gewone deelnemer, je wordt er voor betaald en kunt een stap meer doen, het is je werk. Stel eisen aan de professionaliteit van opdrachtgever(s). Geniet van wat er gebeurt, laat je verrassen door anderen. Sta stil bij verdriet en vreugde. Haal het beste naar boven uit jezelf en anderen, samen kun je veel meer.*

- ⇒ Onderschat NIET de complexiteit en ingrijpendheid van wat je doet.
- Integrale stedelijke gebieds(her-)ontwikkeling, die draait om het wonen en leven van mensen, met interactie en brede participatie heeft altijd kenmerken van complexiteit. Dat is leuk, want het vereist transparantie (intern en extern) en geeft dynamiek, energie en kansen op vernieuwing. Maar het vraagt ook om lef, uithoudingsvermogen, relativering en het samen delen van succes. Train jezelf in het omgaan met complexiteit, in het aanhalen (bijsturen, hard werken) en in het loslaten (laten gebeuren, vertrouwen) van een dynamisch proces. Heb niet de illusie dat het proces te beheersen is, maar oefen jezelf in het "doelgericht improviseren". Gebruik je ervaring niet als blauwdruk voor je acteren, maar juist om de rust te bewaren en tegelijkertijd zowel nabij als op afstand te kunnen zijn.*

Tevens worden er aanbevelingen gedaan voor nader of verdiepend onderzoek, de aanbevelingen zijn in het laatste hoofdstuk toegelicht. Het betreft de onderwerpen:

- modelontwerp
- reikwijdte
- systeemsprong
- interventie of standaard
- leerpunten.

In de bijlagen zijn diverse achtergronddocumenten van dit onderzoek opgenomen.



## 1. Introductie

### 1.1 definitie onderzoeksvraag en subvragen

Community Planning, draagvlak, participatie en sturing in de Nederlandse stedelijke gebiedsontwikkeling, dat is de titel van deze scriptie. De centrale onderzoeksvraag is:

*“Wat valt er uit de drie praktijkcases van de methode Community Planning te leren op het gebied van draagvlak, participatie en sturing, voor een procesmanager die in een gebiedsontwikkeling een interactief proces (of procesdeel) via de methode Community Planning wil inzetten?”*

Deze vraag wil ik beantwoorden door in deze scriptie onderstaande subvragen te behandelen.

*Hoe past een interactieve methode zoals Community Planning in de maatschappelijke trends op het gebied van participatie en draagvlak in de samenleving anno 2007 en in het vakgebied van de integrale gebiedsontwikkeling?*

Ik beantwoord deze vraag in hoofdstuk 2 door een beschrijving te geven van de maatschappelijke ontwikkeling van participatie en draagvlakvorming in Nederland. Ik ga ook na of Community Planning past bij de trends in het vakgebied, zoals de tendensen naar ontwikkelingsplanologie en integrale gebiedsontwikkeling en het doel, een maatschappelijk duurzaam resultaat (outcome).

*Op welke theoretische grondslag is de methode Community Planning gestoeld of (indien dat er niet is) met welke begrippenkaders kan de methode nader worden geanalyseerd?*

Ik beantwoord deze vraag in hoofdstuk 3, niet middels een overkoepelende theorie, maar door een aantal centrale begrippen voor de methode Community Planning (complexe processturing, breed draagvlak, (burger-)participatie en planoptimalisatie) uit de theorie te behandelen.

*Met welk ontwerp (conceptueel analysemodel) kunnen de ervaringen met sturing, planvorming, draagvlak en participatie, uit de Nederlandse cases van Community Planning worden geanalyseerd?*

Ik beantwoord deze vraag in hoofdstuk 4 door mijn ontwerp voor een conceptueel analysemodel toe te lichten. Het ontwerp is tot stand gekomen na lezing van de literatuur en na het houden van interviewgesprekken in de drie casestudies. Ik licht een aantal gebeurtenissen die binnen het model zouden kunnen optreden toe door ze, met hulp van het ontwerp, te verbeelden.

*Wat zijn de belangrijkste conclusies (voor een procesmanager) uit de analyse van de drie praktijkcases van Community Planning in Nederland?*

Ik beantwoord deze vraag in hoofdstuk 5 door de cases te analyseren met hulp van mijn analysemodel en in een samenvattende tekst de belangrijkste conclusies op te nemen.

*Wat zijn belangrijke leerpunten van Community Planning (en interactieve planprocessen) waarop een procesmanager, die deze methode wil toepassen, kan sturen?*

In hoofdstuk 6 beantwoord ik deze vraag door de praktijkervaringen met Community Planning in Nederland, inzichten uit de literatuur over interactieve planprocessen en succes- en faalfactoren genoemd door de experts van de Group Decision Room-sessie te vertalen naar leerpunten.

In hoofdstuk 7 worden de bevindingen gebundeld in conclusies en aanbevelingen voor de procesmanager. Zo wordt tot slot de centrale onderzoeksvraag van deze scriptie beantwoord.

## 1.2 achtergrondbeschrijving en bestaansrecht vraag

Interactieve beleidsvorming (of aanverwante stromingen) bestaat in Nederland al enkele decennia en kende vooralsnog een hoogtepunt in de jaren negentig. De theoretische aandacht lijkt nu wat verslapt, er is een zekere moeheid over het onderwerp ontstaan in het debat en in de samenleving. Maar in de dagelijkse werkpraktijk groeit de interactie en samenwerking tussen burgers / stakeholders en regievoerende overheden of andere instellingen volop. Zeker op het terrein van stedelijke gebiedsontwikkeling. Er zijn in die Nederlandse praktijk successen geboekt en missers gemaakt, verwachtingen ingelost en mensen teleurgesteld. Daaruit valt nog veel te leren voor de toekomst. Het begrip interactieve beleidsvorming raakt misschien wat op de achtergrond, maar de "onderstroom" in ons land, dat burgers op zijn minst medeverantwoordelijk zijn voor hun leefomstandigheden, dat ze prima zelf kunnen aangeven hoe ze willen wonen en dat professionals de burgers daarop actief moeten bevragen, blijft gewoon bestaan. Denk aan discussies over netwerksturing, regievoering, transparantie, complexiteit, procesdenken, verantwoordelijkheid, dualisme, democratie en maatschappelijk duurzaam effect (outcome).

Hoe kader je deze achtergrond nu in tot een onderzoekbaar onderwerp voor de scriptie ter afronding van de masterstudie MCD? Dat kan op vele wijzen. Ik kies voor de praktijk en pak één van de vele interactieve methoden voor planvorming die ingezet worden, genaamd Community Planning, er uit. Ik wil de drie Nederlandse casussen waarin ervaring is opgedaan analyseren. Community Planning is van oorsprong een methode die in Engeland is ontwikkeld en sinds 2005 ook in Nederland wordt toegepast. Voor een korte uitleg zie onderstaand kader.

### **Community Planning, wat is dat?**

*Community Planning (CP) is een methode van interactieve planontwikkeling uit Engeland en die sinds 2005 in Nederland ingezet wordt onder begeleiding van bureau "Overes Interactieve Planontwikkeling", een adviesbureau voor communicatie en participatie. Community Planning kan toegepast worden bij de (stedenbouwkundige) planvorming voor een buurt, wijk of groter gebied. Het loslaten van controle is alles wat er gevraagd wordt van de deelnemende partijen en personen aan Community Planning.*

*De werkwijze draait om een uitgebreide professionele kaderstellende analyse vooraf en het toewerken met een team van ontwerpers en andere specialisten (nog zonder aanwezig ontwerp) naar een open publiekssessie. Dit is een 1 of 2-daags ontwerpfestival met zeer veel (wel tot 200-1000) deelnemers uit alle geledingen en hoeken van de bevolking. Deelname staat open voor iedereen, iedere aanwezige kan een rol kiezen die hem of haar past en kan bij het festival aansluiten of weer vertrekken naar eigen wens. Na deze publiekssessie volgen enkele ontwerpdagen voor een klein team van specialisten (waarin rekenen en tekenen hand in hand gaan). Aansluitend wordt (binnen een week na de start van het festival) het stedenbouwkundig ontwerp of de ruimtelijke planvisie gepresenteerd aan de opdrachtgever(s) en het publiek. Als het goed is, is er dan breed draagvlak voor het ontwerp aanwezig. Met de methode wordt een processtap in de gebiedsontwikkeling versneld van 1-1,5 jaar naar 3-4 maanden.*

*Het ministerie van VROM heeft Community Planning gepromoot. Er is inmiddels op drie plekken in Nederland ervaring mee opgedaan. Alle casussen betreffen een stedenbouwkundige visie- / planontwikkeling op het niveau van een grote wijk of kleinere buurt (Meppel, Sittard-Geleen, Renkum).*

*Er zijn drie opvallende dingen aan deze methode, Community Planning:*

- 1. combineert het proces van het ontwerpen met de dynamiek en inspraak van verschillende stakeholders*
- 2. richt zich op het versnellen van een stap uit het gebiedsontwikkelingsproces*
- 3. streeft naar een maximaal breed draagvlak als input richting ontwerpers.*

*Uit de persberichten en de situatie in de betreffende gebieden is bekend dat sommige projecten zeer succesvol en andere minder succesvol dan verwacht zijn verlopen.*



De achtergrond (participatie, bestuur, regie, burgers, draagvlak enzovoort) van de ontwikkelingen in Nederland en tendensen in de gebiedsontwikkeling spelen een grote rol. Ik geef de methode van Community Planning een plek in haar omgeving, in de al eerder genoemde "onderstroom". Na een theoretische verkenning, een ontwerp voor een analysemodel en de analyse van de cases, spits ik mijn conclusies en aanbevelingen toe op waar het voor mij mee begon: de leerpunten op het gebied van draagvlak, participatie en sturing, uit drie praktijkcases van de methode Community Planning, voor een procesmanager die deze methode wil gaan inzetten.

**Community Planning, werkwijze professionals en betrokkenheid bewoners / gebruikers?**

*Overes interactieve planontwikkeling, adviesbureau voor communicatie en participatie, is dé specialist en aanbieder van de methode in Nederland. In overleg met de opdrachtgever(s) wordt bekeken welke randvoorwaarden er voor een opdracht gaan gelden en welke specialismen door opdrachtgever en opdrachtnemer worden ingebracht. Zo ontstaat het zicht op de (grenzen van de) oplossingsruimte en kan het team dat de voorbereidingen doet naar een ontwerpestival toewerken. De uitkomsten van deze publiekssessie worden vertaald naar een ruimtelijk plan en naar een aantal afspraken. Het externe, gespecialiseerde, bureau coacht de gang van zaken, voert onderzoek en analyse uit (onder andere middels bestudering van historie, kaarten, gevoeligheden en beperkingen) en voert veel voorbereidende gesprekken met de verschillende betrokken partijen. De sleutelinformatie komt in beeld, beperkte randvoorwaarden aan ontwerpproces en uitkomst worden vastgesteld.*

*De voorbereiding geeft een basisdocument dat door het hele ontwerpteam gekend en onderschreven wordt. Daaruit komt de meest wenselijke en reële vraagstelling voor de publiekssessie (een 2-daags ontwerpestival) die vervolgens met veel publiciteit plaats vindt. Na deze sessie wordt in 5 dagen het stedenbouwkundig ontwerp gemaakt en officieel publiekelijk gepresenteerd. Het draagvlak onder alle partijen zou dan (idealiter) goed gewaarborgd moeten zijn, waardoor de besluitvorming snel kan plaatsvinden en het gebiedsontwikkelingsproces een nieuwe fase in kan gaan.*

### 1.3 persoonlijke betrokkenheid en motivatie

#### - mijn werkervaring -

Inspraak, interactie tussen mensen en (bewoners-)participatie zijn onderwerpen die mij al jaren interesseren. Al tijdens mijn studie en bij projecten waarin ik de rol had van architect / ontwerper, was ik bezig om vanuit de gebruiker (of samen met een groep gebruikers) te ontwerpen. Als architect vond ik mijzelf de verantwoordelijkheid hebben om een mooi geheel te maken van de wensen van eindgebruikers. Geen optelsom van vele kleine wensen, maar een gebalanceerd en gedurfd ontwerp, waarin keuzes zijn gemaakt die door de gebruiker(s) worden gedragen. Een ontwerp dat iets bijzonders voor alle betrokkenen betekent. Ik streefde niet het architectenidee "mijn stempel op de wereld zetten" na, maar wilde de trots van gewone mensen vorm geven.

Later als adviseur en interim-leidinggevende bij woningcorporaties behield ik deze mensgerichte drive. Ik evalueerde processen van stedelijke vernieuwing door juist de andere, externe partijen (bewoners, gebruikers en samenwerkingspartners) over hun ervaringen en verwachtingen te interviewen. Ik stuurde als houder van een projectenportefeuille van woongebouwen aan op een intensieve en op resultaat gerichte samenwerking tussen huurders en corporatiemedewerkers. Dat was zowel een externe als een interne opgave, want aan beide kanten moest partnerschap opgebouwd worden. De fysiek gerichte technenuten, economisch gestuurde fineuten en sociaal gedreven woonmensen waren niet gewend om integraal over een opgave te denken, daarbij de klant te betrekken en hem of haar als partner serieus te nemen. Ik werkte aan het adviesveld

keuzevrijheid tussen huren en kopen, omdat ik vind dat bewoners (met goede informatie en de passende zekerheden) eigen keuzes kunnen maken. Onderstaand motto past bij mijn drive:

*"If you want to know how the shoe fits, ask the person who is wearing it, not the one who made it."*  
[www.communityplanning.net](http://www.communityplanning.net)

In mijn huidige werk als Accountmanager Wonen bij het ministerie van VROM, Wonen Wijken en Integratie, zoek ik, samen met lokale en regionale partijen, naar strategische en bestuurlijke oplossingen en samenwerkingskansen om (vooral het wonen in) gebieden verder te versterken.

#### - de plek van Community Planning in het hele proces -

Community Planning zoomt in op een fase uit het proces van de stedelijke gebiedsontwikkeling (SGO). Juist deze fase, met de vertaling van een visie of ambitie (praten met woorden) naar een concreter stedenbouwkundig plan of planvisie (breed gedragen en goed vormgegeven), vind ik het spannendst in zo'n proces. Het is (voor Nederland) een nieuwe methode, die nog in de "lerende fase" zit.

#### - mijn "persoonlijke frame" -

Community Planning past ook qua "frame" bij mij. Ik ben van nature direct en open, waardeer ieders inbreng en hou van complexe, sfeergevoelige, energieke processen. Uit mijn werkervaring blijkt mij altijd weer dat investeren in de relatie en in vertrouwen in elkaar loont. Naast dat het gewoon prettiger werkt heeft dit uiteindelijk ook (een moeilijk meetbaar maar wel aanwezig) effect op de resultaten. Samen het verschil maken en daar trots op zijn, met daarbinnen respect en ruimte voor elkaars verschillen, zo werk ik het liefst.

Maar ... ik ben realistisch. Er zijn natuurlijk meer methodes voor het vergroten van invloed en participatie van stakeholders in de gebiedsontwikkeling. En die hebben ook resultaat. Bovendien zijn niet alle omstandigheden geschikt voor en niet alle processen gebaat bij een vergaande en brede deelname van burgers. Iedere situatie is anders. Community Planning is voor mij géén religie, het is een mooi voorbeeld om te analyseren. Ik denk dat het meer gaat om de intenties waarmee je het proces inricht, het vertrouwen dat je onder de betrokkenen weet te winnen en het resultaat dat je boekt, dan om de precieze (participatie-) methode. "Mensen maken het verschil".

#### - de casussen -

Tot slot passen ook de 3 casussen in Nederland, waar Community Planning is toegepast, goed bij mij. In de studie Master City Developer (MCD) hebben we veelvuldig stilgestaan bij de integraliteit van de gebiedsontwikkelingsopgave en grootschalige ontwikkelingen in gebieden van nationale importantie in de Randstad bestudeerd. Interessant en leerzaam was dat zeker. Maar ik pas beter bij de schaal van een buurt of wijk, bij de setting van middelgrote regionale gemeenten en bij vraagstukken waar wonen duidelijk aanwezig is. Waarom? Tja lastig...

Een poging: de regio staat niet stil, daar gebeurt het óók. Daar kun je het verschil maken, daar wordt volop "in stilte" geëxperimenteerd (zonder tam tam of op de borstklopperij). Ik kom uit de regio, ik spreek de taal, ik hou van ruimte om je eigen omgeving te scheppen, ik wil de mensen (van gezicht) kennen. De binding en gemeenschapszin die mensen hebben met de plek waar en manier waarop ze wonen boeit mij (in stad en dorp). Veel Nederlanders hebben het (terechte of onterechte) idee dat juist die gemeenschapszin de laatste jaren in ons land onder druk staan.

### - conclusie -

Het toeval (of bestaat dat niet?) wilde dat Community Planning in een kort tijdsbestek enkele malen mijn pad kruiste en drie casussen in het oosten des lands met zich mee bracht. De methode draaide om het actief betrekken van stakeholders bij (ruimtelijke) planontwerpen. De keuze voor het onderwerp van mijn scriptie was snel gemaakt.

### 1.4 afbakening onderwerp

De interactieve planvormingsmethode Community Planning is het onderwerp van deze scriptie. De methode is in drie casussen in Nederland toegepast, er wordt niet naar buitenlandse ervaringen gekeken. Community Planning wordt in Nederland ingezet om de stap van "visie naar ruimtelijk plan" sneller en met een breder draagvlak onder stakeholders te zetten. Community Planning is in ons land (nog) niet continu in een gebiedsontwikkelingstraject over meerdere procesfases heen toegepast. Omdat de voorbereiding en inbedding van interactieve methoden van belang zijn voor een overall procesmanager zal ik over deze twee zaken (op basis van de ervaringen uit de praktijk) wel het een en ander schrijven. Toepassing van de methode in heel andere ontwerpprocessen of op andere momenten in het ontwikkelproces heb ik niet onderzocht.

Draagvlak, participatie en sturing zijn de onderdelen die ik eruit licht, omdat ze het meest onderscheidend zijn en omdat het belangrijke punten zijn waarvan de procesmanager (die opdrachtgever voor Community Planning wil zijn) kan leren. Natuurlijk was ook een uitgebreide planinhoudelijke evaluatie (met focus op ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen) mogelijk geweest. Ik heb daar niet voor gekozen, want ik leg het accent op de proceskant van de cases.

### 1.5 onderzoeksopzet (stijl, stappen en keuzes)

Mijn onderzoek is explorerend en kwalitatief van aard, ik heb mijn stappen aangepast aan dat wat ik tegenkwam. Als ingenieur, afgestudeerd met een architectonisch ontwerp met mijn verhaal en motivatie daarbij, was het schrijven van een scriptie als deze erg wennen. Ik schrijf en betoog graag en makkelijk, het verbinden van theorieën en praktijk bij de tentamens vond ik erg leuk. Maar de druk van "wetenschappelijkheid" die op deze scriptie lag, kostte mij moeite. De stap om een eigen ontwerp (analysemodel) te maken was niet tevoren bedacht, maar bleek wel een stap die goed bij mijn werkwijze past. Ik heb zaken voorbereid, achtergronden beschreven, theorieën en informatie gelezen, maar heb me ook in de interviewgesprekken en in de GDR (Group Decision Room) laten verrassen door de ervaringen van mensen. Aan het eind heb ik me teruggetrokken om de analyses te maken en te vertalen naar conclusies en aanbevelingen.

### - aandachtspunten -

Aandachtspunten voor mij waren: het zoeken en vasthouden van de rode draad, het inkaderen van onderzoeksvragen en het vertrouwen op mijn eigen gedachtegoed (ontwerp). De wijze van persoonlijk getint praktijkonderzoek doen, was soms lastig aan anderen uit te leggen. Daarnaast speelden ook meer praktische zaken op, zoals de vermoeidheid na 1,5 jaar van intensieve studie.

### - processtappen -

Ik heb mijn werkzaamheden voor deze scriptie vooraf uitgewerkt in een globaal plan van aanpak. Tijdens het half jaar van onderzoeken heb ik mij daar niet geheel aan gehouden, zowel qua inhoud (onderzoeksvragen) als qua stappen is het een en ander veranderd. De uiteindelijk

chronologisch gezette onderzoeksstappen staan in een apart kader (hieronder) beschreven en zijn deels terug te zien in de structuur van dit rapport.

**Stap 1, najaar 2006: observerend/participerend onderzoek**

*Het Community Planning ontwerpfestival (grote publiekssessie) in Renkum heb ik zelf als spontaan participerende deelnemer zonder directe gebiedsbelangen of betrokkenheid meegemaakt (op 17-18 november 2006). Doel was: ervaren van de werkwijze tijdens het festival, sfeer proeven, registreren wat er gebeurt, open en vrij (zonder voorinformatie) deelnemen en uiteraard ook mezelf voorstellen en kennismaken met de dragende personen (m.n. Clara Overes) van de methode.*

**Stap 2, januari-februari 2007: literatuuronderzoek**

*Een korte studie naar de achtergronden, met focus op theorieën en begripsvorming over draagvlak, participatie en interactieve plan- en beleidsvorming in de na-oorlogse Nederlandse gebiedsontwikkeling.*

**Stap 3, februari 2007: interview met bureau Overes en informatie bij VROM**

*Kennismakend gesprek met Overes Projectontwikkeling (uit Purmerend, later Hoom) en daaraan gelieerde stedenbouwkundigen / professionals. Tevens gesprek met kwartiermaker / accountmanager bij ministerie van VROM, als pleitbezorger van deze methode. Doel: inkaderen en focus t.b.v. interviews.*

**Stap 4, maart-april 2007: aanvullend literatuuronderzoek**

*De theorie en berichtgeving over Community Planning in beeld brengen. Proberen Community Planning te plaatsen in de theoretische kaders uit de opleiding en binnen gevonden theorieën over sturing, draagvlak en participatie. Indien mogelijk inzicht krijgen in de (theoretische) kansen en risico's van soortgelijke methoden.*

**Stap 5, mei-juni 2007: 10 casusinterviews (onderzoek 3 casussen Meppel, Sittard-Geleen, Renkum)**

*Doorgronden van de procesgang en eerste resultaten in de casussen waar Community Planning in Nederland is ingezet. Beeld krijgen van de visies van verschillende (lokaal) betrokken partijen of personen. Bespreken van mogelijke kansen en risico's. Verwerken van gegevens tot goedgekeurd basismateriaal.*

**Stap 6, juni 2007: het ontwerpen van mijn analysemodel als denkkader**

*Mijn zoektocht naar verwerking en integratie van theorie en praktijkindrukken vormgeven in een ontwerp.*

**Stap 7, juni 2007: één GDR-sessie met een expertgroep**

*Middels het ondersteunende discussie-instrument, de GDR (group decision room), een bijeenkomst met experts houden om mijn stand in de onderzoeksuitkomsten (theorie en link naar en visie op Community Planning) te bespreken. Tevens mijn ontwerp (analysemodel) laten zien. Verwerken van gegevens.*

**Stap 8, juli 2007: herschrijven conceptteksten en veranderen rapportindeling**

*Schrijfwerk en analyses van het verkregen materiaal met behulp van het ontworpen analysemodel. Het trekken van lessen uit de opgedane praktijkervaring met Community Planning.*

**Stap 9, juli- begin augustus 2007: uitschrijven en completeren van de scriptie**

*Het verwerken van de uitkomsten en gegevens tot rapport, met mijn eigen conclusies en aanbevelingen.*

**- keuze gesprekspartners en experts -**

Eerder in dit hoofdstuk heb ik deze quote opgenomen:

*"If you want to know how the shoe fits, ask the person who is wearing it, not the one who made it."*  
[www.communityplanning.net](http://www.communityplanning.net)

Hier wordt mee bedoeld dat de ervaring van de (eind-)gebruiker, als je dat echt wilt weten, ontzettend veel waardevolle informatie toevoegt aan de positieve of negatieve waardering voor een product. Dat is natuurlijk eenvoudig voor te stellen voor consumptiegoederen die snel geproduceerd en in gebruik genomen worden. Maar... als ik deze quote van harte onderschrijf, hoe ga ik dan de drie casestudies voor dit onderzoek doen? Moet ik dan zoveel mogelijk individuele deelnemers aan het Community Planning proces enquêteren? Moet ik alle bewoners en omwonenden van de gebieden waar het in de casussen om gaat (ook zij die niet deelnamen) benaderen? Moet ik streven naar een volledig en betrouwbaar beeld van individuele meningen?

Ik heb daar niet voor gekozen. Ik ben exploratief en kwalitatief te werk gegaan, op zoek (met open vizier) naar informatie, theorieën, meningen en uiteraard ervaringen van de professioneel betrokkenen. De werkelijkheid in een praktijkcasus is zo complex en divers dat hij niet compleet samenhangend in een theorie te vatten of, in een scriptie als deze, in beeld te krijgen is.

In deze fase van Community Planning in Nederland beschouw ik "de ervaringen van de professionals uit de casussen" als leidend. Daarom is gekozen voor open en verdiepende vraaggesprekken met direct betrokken professionals. De opdrachtgevers waren in iedere casus steeds andere partijen. De interviewverslagen van alle gevoerde gesprekken met wethouders, ambtelijk projectleiders of procesmanagers, corporatiedirecteuren en projectleiders vanuit de corporaties, een welzijnscoördinator en een bewonersbegeleider zijn met behulp van aantekeningen gemaakt, overlegd aan en goedgekeurd door de geïnterviewden. Alle verslagen zijn integraal opgenomen in de bijlagen van deze scriptie\*.

\* Eerst wordt het basis interview-document getoond, later zijn, afhankelijk van de versie van dit rapport, de tien integrale, goedgekeurde gespreksverslagen opgenomen.

Natuurlijk heb ik me niet alleen beperkt tot de direct betrokken lokale partijen uit de drie casussen en heb ik als aftrap ook met bureau Overes interactieve planontwikkeling (het bureau dat in Nederland de Community Planning-methode organiseert) en met een accountmanager van het ministerie van VROM (het ministerie heeft een pilot gestimuleerd) gesproken. Dit waren meer oriënterende gesprekken waarvan geen verslagen zijn gemaakt.

Als aanvulling op de, uit de casestudies en literatuurstudie opgedane, bevindingen heb ik een expertgroep van 12 personen georganiseerd, die als "peergroup" een middag gezamenlijk heeft gediscussieerd. De deelnemers daaraan waren afkomstig uit verschillende bedrijven of instellingen, sommigen hebben direct met Community Planning te maken, anderen hadden nog nooit met de methode kennis gemaakt. Het waren mensen van (of gelieerd aan) bureau Overes, procesmanagers in de stedelijke vernieuwing of gebiedsontwikkeling, een accountmanager van VROM, iemand van een stichting die maatschappelijke innovatie onderzoekt en stimuleert en enkele mensen (docent, scriptiebegeleider en student) van de TU Delft. De onderwerpen van de discussie waren theoretische begrippen rondom draagvlak en participatie en de ervaringen met en mogelijke meerwaarde van de methode van Community Planning in Nederland. Die middag heb ik ook kort mijn analysemodel gepresenteerd. Het verslag van deze meeting (gehouden met ondersteuning van een Groep Decision Room of GDR-systeem) is opgenomen in de bijlagen\*.

\* Eerst wordt de agenda van de GDR getoond, later is, afhankelijk van de versie van dit rapport, een integraal verslag opgenomen.

#### - keuze casussen -

Aan de keuze voor de casestudies is geen moeizaam afwegingsproces vooraf gegaan. Dat komt omdat Community Planning in Nederland pas drie keer in een kort tijdsbestek is toegepast. Alledrie de praktijkcases brengen nieuwe ervaringen mee en zijn nuttig om te onderzoeken.

Wel heb ik de keuze gehad om een casus uit een ander land eraan te leggen en de verschillen of overeenkomsten te beschrijven. Daar heb ik niet voor gekozen omdat ik mij wilde concentreren op de Nederlandse situatie (zoals de MCD opleiding, waarvoor deze scriptie dient, doet). Dit is ook voor mijn werk het meest relevant. Als ik wel het buitenlandse avontuur erbij zou betrekken, dan zou ik verzeild raken in allerlei internationale (cultuur-)verschillen qua bestuurlijke

organisatie, bevoegdheden en rollen, visie en gewoonten in de gebiedsontwikkeling. Dit vooruitzicht trok mij niet aan, volstrekt vergelijkbare casussen zou ik (ook zo) toch niet vinden.

Ook had ik ervoor kunnen kiezen om Nederlandse casussen waar wel en geen Community Planning gespeeld heeft mee te nemen (en onderling te vergelijken). Ik heb die keuze niet gemaakt omdat ik daar geen toegevoegde waarde van verwacht. Mijn analysemodel is gericht op processen waar Community Planning heeft gespeeld. Ik wilde gericht inzoomen op deze nieuwe methode en ben me er zeer van bewust dat de drie casussen zeker geen beschrijving van een gemiddelde gebiedsontwikkeling zullen opleveren. So be it, ook van studie naar kleine praktijkexperimenten kunnen we leren.

### **1.6 onderzoeksmethodologie (wetenschappelijkheid)**

Dit onderzoek is opgezet als een verdiepende praktijkstudie, passend bij de MCD-opleiding, dit is immers een wetenschappelijke opleiding die direct gekoppeld is aan de Nederlandse praktijk. Gebiedsontwikkeling is voor mij deels een instrumenteel vak, met gereedschappen voor analyse, ontwerp en management van projecten en processen. Een vak dat een doel (realisatie van duurzaam, integraal gebied) dient. Maar gebiedsontwikkeling heeft ook te maken met interactie en integratie, met de sociale processen tussen allerlei actoren (mensen en organisaties met hun kennis, waarden, gevoelens, culturen). Er is geen eenduidige waarheid, geen enige, allerbeste oplossing. Misschien is gebiedsontwikkeling daarom nog het meest een complex systeem.

Community Planning, als voorbeeld van een van de vele methoden voor interactieve ruimtelijke planontwikkeling binnen gebiedsontwikkelingsprocessen, draait om het toelaten van verschillende subjectieve belangen en ideeën, maar moet uiteraard ook ergens toe dienen (namelijk een stedenbouwkundig(e) visie of plan) en hoort goed daarop te worden ingericht en bestuurd.

#### **- type onderzoeker -**

Ik ben een normatieve, ontwerpende onderzoeker die werkt vanuit zijn eigen gekleurde "frame". Op basis van algemene trends, theoretische begrippen uit het vakgebied (inspiratie uit de MCD-colleges) en interviewgesprekken in de casestudies, heb ik een voor mij bruikbaar analysemodel voor Community Planning ontworpen. De praktijkproblemen (en -kansen) zijn bij de methode Community Planning niet 100% objectief te maken, ze worden door iedereen op een andere manier ervaren. Het zijn verschijnselen (een selectief deel van de werkelijkheid) waarvan men zich een beeld vormt en waarover men een oordeel geeft.

Om de cases te analyseren op een manier die voor een buitenstaander transparant te volgen is, is het analysemodel ontworpen. Vanuit "die bril" zijn de casestudies (hoofdstuk 5), leerpunten (hoofdstuk 6) en conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 7) geschreven. In hoofdstuk 4 van deze scriptie wordt het model beschreven en in een beeld (de drijvende piramide) uitgedrukt.

#### **- kallibratie, robuustheid en bruikbaarheid -**

Het analysemodel is een eigen ontwerp, dat is gepresenteerd aan een expertgroep (tijdens de GDR-sessie, zie bijlagen). Aan deze expertgroep is, na een kennismaking met Community Planning, getoetst of de geselecteerde theoretische begrippen aansluiten bij de praktijk van Nederlandse gebiedsontwikkeling (meer specifiek bij de interactieve varianten waar sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen samen met burgers en stakeholders). Het ontwerp voor het analysemodel is als mijn persoonlijke conceptuele denkkader voor de cases van Community



Planning gepresenteerd. Daarna heb ik het model verder doorontworpen en gebruikt om de belangrijkste gebeurtenissen op het gebied van draagvlak, participatie en sturing uit de drie cases te bestuderen. Mijn casusinformatie haalde ik uit interviewgesprekken, persberichten en bestaand onderzoeksmateriaal. Het analysemodel is een procesontwerp en is als hulpmiddel ingezet, het helpt mij om de bevindingen uit de cases transparant te verbeelden.

#### - theorie, model en instrument/methode -

In het vakgebied van de gebiedsontwikkeling spelen niet alleen pure wetenschappelijke kennis of theorie (het geheel van getoetste of toetsbare uitspraken over de werkelijkheid) een rol, maar doen ook andere meer toegepaste kennisproducten (zoals bijvoorbeeld mijn analysemodel) of praktijkmethoden (zoals Community Planning) mee. Deze producten en methoden hebben minder universele pretenties, ze worden beoordeeld naar werkbaarheid in plaats van naar waarheid, maar ze behoren zeker ook tot de theoretische bagage van het vakgebied.

In de discussie over “wat is wetenschap” worden wetenschappelijkheid en praktijkgerichtheid regelmatig als tegengesteld gezien (De Leeuw, 2002). Ik ga niet van deze tegengesteldheid uit, ik vind dat beide aspecten samen gaan. Kennis uit de praktijk is nodig en behoort, mits op een transparante manier verzameld en verwerkt, ook tot de basis voor het vinden van oplossingen voor problemen. Een persoonlijke visie (die transparant te volgen is qua keuzes, vooronderstellingen en waardeoordelen) voegt iets toe aan het wetenschappelijke debat. Conclusies mogen dan worden getrokken, mits met de beperkingen van de praktijkkennis rekening is gehouden.

#### - tot slot -

Het is dus belangrijk om de subjectiviteit (en normatieve, beoordelende kant van mijn scriptie) niet terzijde te schuiven en de bevindingen zomaar algemeen geldend te verklaren voor alle betrokkenen of te extrapoleren naar heel andere processen en methodieken. Ik heb met mijn eigen bagage (kennis uit mijn werkpraktijk, eerdere studies en de MCD-opleiding) en met mijn eigen bril op, onderzoek gedaan naar drie cases in Nederland waar Community Planning is toegepast. Persoonlijke stellingnames maken deel uit van de conclusies en aanbevelingen.

### 1.7 structuur van de scriptie

Na de titel, voorwoord, samenvatting en inhoudsopgave heeft u het inleidende hoofdstuk 1 kunnen lezen, waarvan dit de laatste paragraaf is. Het introductiehoofdstuk behandelde eerst de onderzoeksvraag en –subvragen en gaf een achtergrondbeschrijving en aanduiding van het bestaansrecht van de onderzoeksvraag. Vervolgens is mijn persoonlijke motivatie verwoord en is het onderzoeksobject afgebakend, ik heb ingezoomd op mijn onderzoeksstijl en een toelichting gegeven op de onderzoeksmethodologie. Tot slot behandel hier ik de structuur van dit rapport.

Hoofdstuk 2 geeft de plaats van Community Planning aan, de maatschappelijke trends rondom draagvlak en participatieontwikkeling in Nederland worden in een beschrijving samengevat. Ook staat dit hoofdstuk stil bij enkele tendensen in het vakgebied van de gebiedsontwikkeling. De methode en herkomst van Community Planning worden tenslotte kort toegelicht.

Het volgende hoofdstuk 3 behandelt uit de theorie de participatieladder (Arnstein en Hofman) en de begrippen absorptievermogen en absorptiegraad (Edelenbos) en staat stil bij het systeem van sturen in de complexiteit van (binnen-)stedelijke gebiedsontwikkeling (van Randeraat). Ook worden enkele basistheorieën uit de MCD-colleges, belangrijk voor mijn ontwerp, aangestipt.

Hoofdstuk 4 behandelt het door mijzelf ontworpen theoretisch analysemodel (de drijvende piramide) en geeft voorbeelden van wat er in de analyse van praktijkcases binnen dat denkkader kan gebeuren. Het is een beeldend hoofdstuk dat kleur geeft aan mijn invalshoek.

In hoofdstuk 5 komen de drie casestudies aan bod, de praktijksituaties worden eerst in een algemene inleidende tekst per casus geschetst. Daarna worden de gegevens uit de interviews verwoord en worden analyses met hulp van “de drijvende piramide” gemaakt en ingedeeld. Ook wordt de methode Community Planning in het hele proces van initiatief naar realisatie en beheer van een “standaard” gebiedsontwikkeling geplaatst, daarbij wordt de gedachtegang van sturen in complexiteit (zoals toegelicht in hoofdstuk 3) gevolgd.

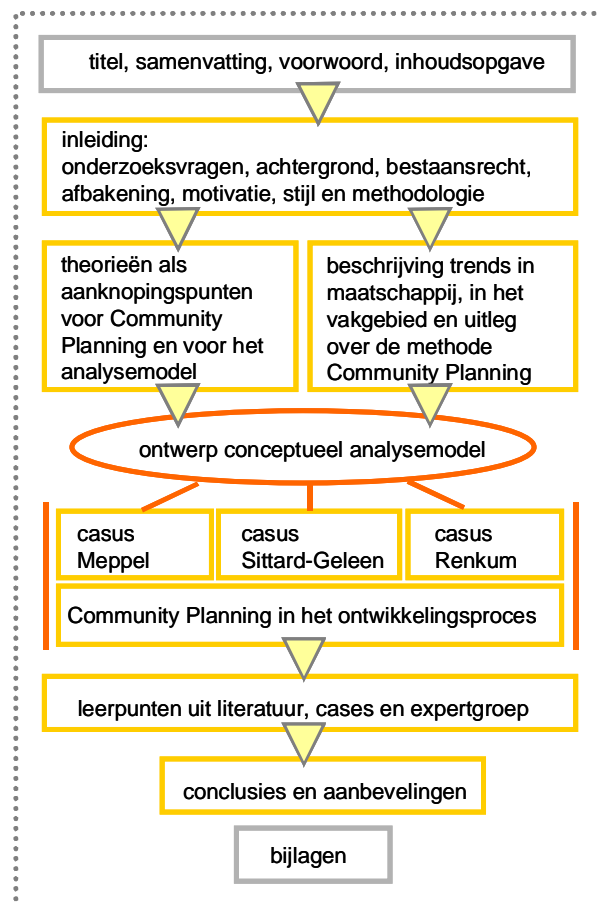
Hoofdstuk 6 geeft een groot aantal leerpunten voor de procesmanager weer, die afkomstig zijn uit de literatuur, de praktijkcases en de expertgroep (in de gehouden GDR-sessie). Deze leerpunten zijn, in een laatste slag, vertaald naar “6 geboden” voor de procesmanager.

De laatste tekst uit dit rapport, hoofdstuk 7, bevat de conclusies en aanbevelingen die op het gebied van sturing, draagvlak en participatie aan de procesmanager meegegeven kunnen worden. Eventuele suggesties voor nader onderzoek worden ook hier gedaan.

In de bijlagen bij het hoofdrapport zijn verschillende documenten integraal opgenomen:

- de literatuurlijst,
- de lijst met quotes waardoor ik mij heb laten inspireren (al zijn deze quotes lang niet allemaal in de rapportteksten gebruikt),
- de lijst van geïnterviewde personen in de casestudies en van deelnemende experts aan de GDR,
- het basis interviewdocument (met het oorspronkelijke doel van het onderzoek, het voorstellen van mijzelf en de basisvragen voor de gesprekken),
- de GDR-agenda,
- de uitgeschreven interviewverslagen (totaal 10 stuks uit de drie cases)\*
- de uitgeschreven GDR-discussiemeting\*.

\* afhankelijk van de versie van dit rapport.





## 2. Ontwikkelingen en de relatie naar Community Planning

### 2.1 participatie, draagvlak en interactieve planvorming in de maatschappij

In de inleidende tekst uit hoofdstuk 1, paragraaf 2, staat dat interactieve beleidsvorming al enkele decennia bestaat in Nederland en in de jaren negentig een hoogtepunt kende. De theoretische aandacht lijkt wat verslapt, maar in de praktijk van de stedelijke gebiedsontwikkeling groeit de interactie en samenwerking tussen burgers / stakeholders en regievoerende overheden of andere instellingen. Er heerst een "onderstroom" in ons land, die inhoudt dat burgers op zijn minst medeverantwoordelijk zijn voor hun leefomstandigheden, dat ze zelf kunnen aangeven hoe ze willen wonen en dat professionals de burgers daarop actief moeten bevragen. Denk aan discussies over netwerksturing, regievoering, transparantie, complexiteit, procesdenken, verantwoordelijkheid, dualisme, democratie en maatschappelijk duurzaam effect (outcome).

Het is interessant om in vogelvlucht te kijken hoe de Nederlandse samenleving op dit punt is gekomen, wat de ontwikkelingen in de decennia na de 2<sup>e</sup> wereldoorlog zijn geweest. De mensen die nu in ons land wonen en werken hebben deze decennia (deels) meegemaakt en zijn er mede door gevormd. Bewonersorganisaties werken vaak vanuit een andere drive dan professionals, ambtenaren zien hun belangen soms op een ander vlak dan bestuurders, buurtburgemeesters vertegenwoordigen meestal slechts een bepaalde groep van bewoners. Procesmanagers van nu kunnen leren van de manier van kijken naar en de wijze van deelnemen aan processen van gebiedsontwikkeling door zowel burgers als andere professionals in de afgelopen decennia.

De burgerparticipatie heeft zich sinds 1950 behoorlijk dynamisch ontwikkeld. Er zijn vele essays geschreven over dit onderwerp, onder andere door Rottier en Hopstaken, van der Schaar, Hofman, Engbersen en Lodewijks, Frissen, Hendriks en Tops, Albrechts en Denayer. Zij schrijven ook over aanverwante onderwerpen zoals individualisme en gemeenschapszin, vertegenwoordiging en directe invloed, zelfrealisatiekracht en draagvlak en de plaats binnen democratische systemen. Belangrijk is dat de geschiedenis ons leert dat "eigen belang" de beste motivator is en blijft voor het investeren van tijd en moeite in complexe en langlopende processen, zoals bijvoorbeeld de gebiedsontwikkeling.

Op basis van casuïstiek wordt wel gesteld dat bewonersparticipatie gedijt in een cultuur van vertrouwen binnen en tussen partijen, maar ook van vertrouwen in een andere, betere toekomst. Vertrouwen is zo gezien een vreemd, organisch begrip. Vertrouwen betekent niet hetzelfde als gelijkwaardigheid of gelijkgestemdheid, want ook in een samenwerking tussen goed en minder goed geïnformeerde personen, of tussen personen met verschillende belangen en doelen kan er aan een groei van dat vertrouwen worden gewerkt. Onderstaande quote illustreert dit.

**"Draagvlak voor verandering vraagt om vertrouwen in een andere en wellicht zelfs betere toekomst. Vertrouwen op haar beurt koop je niet, het ontstaat in de loop der tijd. Het ontstaat als blijkt dat de ander zijn afspraken nakomt, als hij je goed op de hoogte houdt en eerlijk informeert en als hij serieus reageert op je opmerkingen en zorgen. Dat vraagt tijd, (...) regelmatige betrouwbare communicatie of liever nog: een gevestigde communicatiestructuur." Berentsen en Hopstaken (2001, pag. 26)**

In het kort wordt de ontwikkeling van bewonersparticipatie geschetst in onderstaande quote. Wat uitgebreider worden de belangrijkste ontwikkelingen in enkele alinea's daaronder toegelicht.

***“De bewonersparticipatie ontwikkelde zich in de tweede helft van de twintigste eeuw van inspraak naar achtereenvolgens participatie, interactieve beleidsvorming en zelfinitiatieven. De invloed op het beleid is daarbij steeds groter geworden, waarbij de staat, als we het bekijken met een bestuurlijke bril, deze emancipatoire ontwikkeling heeft weten om te zetten in beheersbare vormen.”***

*Rottier, C. en Hopstaken, E. (2004, pag. 4)*

#### - de 2<sup>e</sup> helft van de vorige eeuw -

In de jaren na de oorlog stond Nederland in het teken van de wederopbouw, het was hard werken en niet zeuren, de burger schikte zich naar overheidsbeleid, want “vadertje staat had het beste met iedereen voor”. De woningproductie stond voorop, voor inspraak of zelfbestuur was geen tijd. Wel kwamen er enkele begrippen in het professionele jargon voor, zoals democratische sociale planning, samenlevingsopbouw en (later) bewonersparticipatie. In de jaren '60 en '70 kwam er een “tegen-“kracht op die in de steeds vrijere samenleving de (idealistische) uitdagingen en confrontaties opzocht. Middels acties werd er heftig gestreden tegen overheidsplannen. De vakbonden stonden sterk in het economische veld, maar er was nog nauwelijks sprake van structurele inspraak of participatie in de plan- of beleidsvorming voor het bebouwde gebied. Onder professionals ontstond wel langzaam het idee dat beleid (voor de woonomgeving) effectiever wordt als burgers bij de formulering ervan betrokken zijn geweest.

Eind jaren '70 en in de jaren '80 werd de inspraak structureel georganiseerd en kreeg de burger een formele rol in de planfase van projecten. Er kwamen overlegvormen en burgers ontwierpen soms zelf alternatieven voor de overheidsplannen. De media werd een machtig middel voor alle partijen, al hadden de burgers dat sneller door dan de professionals (denk aan demonstraties, krakersbeweging). Sommige burgers specialiseerden zich in het ontregelen en verwarren van procedures (vertragingstactiek). In deze decennia ontwikkelde zich een forse recessie en er heerste grote politieke spanning (allerlei crises) in de wereld, dat had doemdenken tot gevolg. De Nederlandse sociale (maar dure) verzorgingsstaat werd omgevormd naar een zakelijke, hardere samenleving die in plaats van ideologisch getint, nu pragmatisch gericht was op resultaten. Het overleg-, onderhandel- of poldermodel (met als doel gezamenlijke consensus, niet de allerbeste oplossing) kreeg vorm. Burgers kregen verantwoordelijkheid toegespeeld in participatietrajecten. Er ontstond een gedachtegang waarin beleid zijn kracht en werking krijgt in de mate waarin het door de samenleving gedragen wordt of juist daaruit voort komt.

In de jaren '90 reikte de invloed van (georganiseerde) burgers tot aan de visie- of analysefase in planprocessen. De term “individuele woonconsument” kwam pas de laatste jaren in de mode. De woningmarkt in Nederland sloeg om van een huur- naar een koopmarkt. Voormalige overheidsinstanties werden zelfstandig, de burger werd “klant” en kon als consument invloed uitoefenen. Het Rijk (zie de rijksnota's voor ruimtelijke ordening) maakte een ontwikkeling door van centrale planning, programmering en budgettering naar een lokale impulsbenadering met modernere relaties tussen de overheden onderling en tussen overheden en de maatschappij.

Rond de millenniumwisseling was er onder consumenten groot vertrouwen in de economie en overheerste bij bestuurders de idee dat mensen toch vooral zelf verantwoordelijk zijn voor hun welvaart en welzijn. De vertrouwde kaders uit de tijd van verzuiling (waar veel voorvechters van bewonersinspraak uit kwamen) waren verdwenen, de dynamiek en diversiteit namen fors toe. De Europese economie presteerde echter niet naar verwachting en externe gebeurtenissen zoals

terreuraanslagen zorgden voor angst in de maatschappij. De open samenleving raakte meer gesloten, er ontstonden sterkere scheidingen tussen meer en minder toekomstrijke buurten en wijken in een stad. Hele groepen (kansarmen) uit de bevolking deden niet meer actief mee aan de maatschappij en dat werd (anders dan voorheen) gezien als een risico of probleem.

- 2007 -

Naast de fysieke inhaalslag die nog altijd voortduurt, staat nu ook de sociale pijler weer op de voorgrond. Overheden hebben veel minder geld te besteden en zo worden de lokale partijen (corporaties, zorginstellingen, ondernemers, bewoners) weer sterkere partners. Participatie aan de maatschappij (in de vorm van inburgeringscursussen en -examens) werd een centraal thema en werd integratie genoemd. Nederland heeft nu een Minister van Wonen, Wijken en Integratie.

De kranten staan bol van de verhalen over het pro-actief en positief deelnemen aan de samenleving, over de wensen en verwachtingen van burgers, over veiligheid en gedeelde verantwoordelijkheid. De nieuwe regering Balkenende IV maakt onder het motto "samen werken, samen leven" een omslag van de nadruk op het individualisme en de eigen ontplooiing, naar gezamenlijke normen en waarden, gemeenschapsgevoel en gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het kabinet trekt het land in, wil luisteren en de burger actief bij haar beleidsvorming betrekken. Waarom eigenlijk? De meestgehoorde argumenten zijn: 1. om de beleidsagenda mee te bepalen, 2. om vertrouwen te winnen en 3. om verantwoordelijkheden voor oplossingen te delen. Het is dus geen "samen zonder voorwaarden"! Negatief bezien wordt dit fenomeen vertaald naar "terug naar de normen en waarden van de jaren '50", naar bevoogding en ingrijpen in het persoonlijke leven. Positiever gesteld wordt er op een transparantere manier gezocht naar een balans tussen vrije, persoonlijke ruimte en gedeelde kaders, en naar meer empowerment van de burger.

Onderstaande quote kritiseert dit meer positieve en er op vertrouwende gedachtegoed.

*"... dat het kabinet Balkenende IV het project publicitair aangrijpt om zich 'als bondgenoot van de burgers' te positioneren. Hoogleraar bestuurskunde Paul Frissen verbonden aan de universiteit van Tilburg noemt de tournee van het kabinet "een grote draagvlakmachine". Het is het oude poldermodel maar dan in een modern pr-jasje." NRC Handelsblad 19 mei 2007*

Het dualistische stelsel in de democratie is sinds enkele jaren ook een belangrijke verandering in ons land. De rollen van en samenwerking tussen vertegenwoordigers van verschillende partijen (en belangen) veranderen sterk door het dualisme. De ambassadeur of procesmanager in een complexe gebiedsontwikkeling kan andere wegen bewandelen dan voorheen om de politiek te beïnvloeden. Leiderschap vanuit gevestigde instituties is niet meer zo vanzelfsprekend, de burger kan (georganiseerd) ook onderwerpen op de politieke agenda zetten. Woonconsumenten worden soms initiator van ontwikkelingen (denk aan collectief particulier opdrachtgeverschap). Burgers bieden daarnaast voor partijen waardevolle (marketing-)informatie, ze worden eerder en directer bij beleids-, plan- en productontwikkeling betrokken.

Tot slot: draagvlak voor verandering vraagt om voldoende vertrouwen in elkaar, in "dat de ander het beste er mee voor heeft". Eerste voorwaarde is dan dat partijen elkaar kennen, bereid zijn te luisteren en in staat zijn zich te verplaatsen in de verschillen en overeenkomsten, in belangen en visies. Draagvlak is altijd tijdelijk, het kan door binding, eigen profijt en misschien met hulp van een procesmanager of ambassadeur(s) robuuster worden. Dat geeft duurzamer resultaat.

### - samenvatting -

Het participatieproces heeft zich (vanuit het perspectief van de burger) ontwikkeld van: vol vertrouwen dankbaar afwachten -> kritisch volgen -> wantrouwend protesteren -> opbouwend maar vrijblijvend meedenken -> pragmatische deals sluiten -> (co-)produceren of uitoefenen van de initiatiefnemersrol. Vanuit de overheid bezien is er een ontwikkeling geweest van incidentele raadpleging van sleutelpersonen, via gedwongen afstemming met semi-professionals, naar een meer structurele inbedding van burgerinvloed in steeds vroegere fasen van het planproces.

## 2.2 tendensen in het vakgebied van de gebiedsontwikkeling

Het werkveld van gebiedsontwikkeling en stedelijke vernieuwing is veel complexer geworden, de opgave is meer integraal en dynamisch, er schuiven op meer momenten meer verschillende stakeholders (met hun eigen belangen) aan. ICT en media zorgen ervoor dat de communicatie over gebiedsontwikkeling belangrijker wordt, het is eenvoudiger om besluitvorming en (lopende) planontwikkeling te volgen. De procesmanager leidt niet meer een volgtijdelijk, overzichtelijk en beheersbaar project, maar is (net als andere betrokkenen) bezig met het sturen in complexe, open en dynamische processen. Dat vraagt om andere vaardigheden, om andere doelstellingen en om een veranderende rolinvulling. De discussie over sturing in de gebiedsontwikkeling loopt volop (o.a. Teisman, van Randeraat, Berentsen, Rottier en Hopstaken, Klijn). Onderstaande quotes illustreren enkele visies die het debat mede voeden, in hoofdstuk 3 wordt er vanuit het theoretisch kader voor deze scriptie vooral gekeken naar de teksten van Van Randeraat.

*“Wij denken dat sturen, beheersen en regelen echter steeds minder aan de orde zijn. Veeleer gaat het om het **structureren en articuleren van de verschillende (belangen)posities**, tegelijk met het bij de burger terugleggen van verantwoordelijkheden en het ondersteunen van zelfredzaamheid. Het werkelijke vraagstuk gaat dus over ruimte geven waar ruimte wordt opgeëist, en sturing geven waar sturing wordt gevraagd.”*  
Rottier, C. en Hopstaken, E. (2004, pag. 7)

*“**Een complex proces vraagt om sturing.** (...) Ongeacht welke partij de regie voert in het stedelijke vernieuwingsproces, is het van belang om duidelijkheid te scheppen over de rolverdeling. (...) Daarnaast (red.) is het belangrijk de belangenverschillen tussen deelnemers te herkennen, te erkennen en te respecteren. (...). Ten slotte moeten ook de verschillen in niveaus worden onderkend.”*  
Berentsen en Hopstaken (2001, pag. 36)

### - oriëntaties -

Klijn (1996) onderscheidt in een complexe langjarig herstructureringsproces drie oriëntaties, de onderhoudsoriëntatie, de voorraadoriëntatie en de woningmarktorientatie. Iedere actor legt zijn eigen nadruk en kiest een eigen (samengesteld) perspectief, de keuze per (type) actor verandert en kan gedurende de tijd verschuiven. Veel bewonersorganisaties zijn geworteld in de periode waarin de onderhoudsinhaalslag werd gedaan in wijken, zij houden logischerwijs vast aan deze onderhoudsoriëntatie, terwijl de (semi-) professionele organisaties (zoals woningcorporaties), inmiddels ondernemender zijn geworden en vaker voor een voorraad- of woningmarktorientatie kiezen. Dat geeft een verschil in vertrekpunt en het brengt andere doelen met zich mee. Het is alsof men andere talen spreekt. Dit gegeven brengt (nieuwe) risico's in de organisatie van het proces, in de samenwerking en in de communicatie. Daar moet een procesmanager zich bewust van zijn en rekening mee houden.

### - van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie (rol overheid) -

De gebiedsontwikkeling in Nederland kende in de 20<sup>e</sup> eeuw nog vaste en vertrouwde opgaven (bevorderen van een ruimtelijke ontwikkeling die het welzijn en de welvaart van de samenleving zo goed mogelijk dient) die eenvoudig in te delen waren naar verschillende categorieën zoals verkeer, werken, recreatie en wonen. De geleding van stad en land en de waterkundige huishouding waren overkoepelende vraagstukken in ons land. Tegenwoordig zijn deze categorieën niet meer los van elkaar te zien, zijn de opgaven integraler geworden en zijn de onderlinge (werk-)verhoudingen sterk veranderd.

De veranderende verhoudingen zorgen voor nieuwe vragen naar regie en samenwerking tussen stakeholders, er is geen gebiedsontwikkeling meer die uitsluitend door overheden aangestuurd wordt. Van Rooij van Luin en Dil stellen dat in onze samenleving het Rijnlandse model heeft plaatsgemaakt voor het Angelsaksische model en dat er een duidelijke trend is van “unicentrisch government naar pluricentrisch governance”. Waar het Rijnlandse model (sterk versoberd in Nederland) gericht is op collectieve zorg, publieke voorzieningen, gedoogbeleid en het bereiken van consensus, biedt de Angelsaksische oriëntatie meer vrijheid en sneller inspelen van plannen op trends, maar ook meer competitie (marktwerking) en een grotere rol voor private partijen. De overheid zal een meer faciliterende rol gaan spelen, zie onderstaand citaat. Ditzelfde tekent zich ook in de gebiedsontwikkeling af en dat biedt meer kansen voor alle stakeholders.

**“Het opdringend burgerbelang dwingt tot een herwaardering van de overheid en herformulering van haar taken. (...) Desondanks kenteren de machtsverhoudingen langzaam ten gunste van de burger. (...) Toch ligt het keren van een op eigenbelang fragmenterende samenleving in de herwaardering van de overheid. Niet een overheid die het publieke domein bepaalt, maar een overheid die randvoorwaarden stelt, die de burger ruimte biedt en die binding aanbrengt tussen eigenbelangen van consumenten onderling. (...) Op het terrein van het wonen is het de ‘sociale’ ondernemer, de woningcorporatie die (...) als ondernemer de consument de ruimte geeft om het eigenbelang na te streven, die helpt bij het verwoorden van dat eigenbelang en die de consument aanspreekt op verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid.”**  
*Rottier, C. en Hopstaken, E. (2004, pag. 6)*

### - rol van de burger -

Ook de positie van burgers is veranderd. De consument geniet meer keuzevrijheid, maar voor de (vertegenwoordigende) burger zijn er minder vertrouwde democratische controlemechanismen gekomen. De roep om nieuwe vormen van participatie en legitimatie klinkt overal, maar tegelijkertijd haken “gewone” mensen af vanwege ondoorzichtigheid, moeheid, bureaucratie, keuzestress of cynisme. Simpele hiërarchie in processen bestaat en werkt niet meer, bestuurslagen schuiven over elkaar heen, belangen- en krachtenvelden veranderen snel. Goed daarmee om kunnen gaan stelt hoge eisen aan betrokkenen. Wie onvoldoende om kan gaan met complexiteit en veranderlijkheid zal het in de nieuwe setting moeilijk hebben om zich te oriënteren, te manifesteren en effectief te zijn.

Deze ontwikkeling speelt zeker mee bij de inzet en inbedding van methoden van interactieve planvorming binnen “reguliere” ontwikkelingsprocessen. Diversiteit, multi-actor inbreng, spanning, tegenstelling en dynamiek kunnen prima binnen zo’n methode een plek krijgen en tot een resultaat leiden. Maar de zekerheid over de doorwerking daarvan, over de aansturing en de beslissingen in het grotere ontwikkelingsproces is kleiner geworden en dat kan leiden tot teleurstellingen en minder vertrouwen in diezelfde interactieve werkwijzen.

Van Rooij van Luin en Dil spreken van een aantal patronen in de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling en komen uit op een verschuivend brandpunt. Het brandpunt komt op gebieds- of regionaal niveau te liggen, immers daar worden opgaven gedefinieerd, concepten ontwikkeld, kansen en bedreigingen gevonden, coalities gevormd en vereveningsvormen gezocht.

Stedelijke, integrale gebiedontwikkeling werd in de MCD opleiding met de volgende woorden beschreven. Het is actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de (ruimtelijke, sociale, economische en andere) ontwikkeling van stedelijke gebieden, met als doel een (maatschappelijk) duurzaam gebied te realiseren. Integraliteit valt te duiden met de termen sector- en facetoverschrijdend, actieve betrokkenheid van veel actoren en integratie in het proces waar optimalisatie tussen marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen centraal staat. Een duurzame gebiedsontwikkeling houdt rekening met private doelen en met het algemeen belang, wordt ontwikkeld binnen overheidskaders en steunt op een breed draagvlak in de samenleving.

#### - samenvatting -

Gebiedsontwikkeling is in een nieuwe fase gekomen, dat wordt helder wanneer praktijkgevallen in een bredere context worden gezien en in samenhang (tot theorie) worden geanalyseerd. De complexiteit en dynamiek nemen toe en vragen om een andere interactie en om andere sturing of regie. Het "nieuwe", genaamd ontwikkelingsplanologie of integrale gebiedsontwikkeling is niet helemaal ingekaderd en omschreven. Dat kan ook niet meer. Ieder duurzaam gebied vraagt om een eigen aanpak en balans en die constatering geeft alle (lokale) stakeholders nieuwe kansen.

### 2.3 uitleg over de methode van Community Planning

In hoofdstuk 1, paragraaf 2, zijn al twee kaders opgenomen die Community Planning toelichten. Community Planning is in Engeland ontwikkeld en in 20 jaar tijd meermalen toegepast door het ontwerp bureau van John Thompson (en partners) uit Londen. Bij een presentatie in Nederland (via het Nirov) is Clara Overes van Overes interactieve planontwikkeling in aanraking gekomen met Community Planning. Zij heeft het proces in Scarborough meegemaakt en is ingewerkt om in Nederland (eerst met buitenlandse hulp, later zelfstandig) de methode toe te passen.

Enkele voorbeeldprojecten door John Thompson & Partners in Engeland uitgevoerd:

- the Village at Caterham Barracks, Caterham-on-the-Hill, Surrey, 1998 (oud bedrijventerrein)

*"Promoting mixed use development is essential to our planning approach: It brings new life back into our towns and cities, enhances the quality of life and character of place and creates patterns of development that we can sustain in the long run". John Thompson & Partners, 1998*

- a Vision for Scarborough, Scarborough, Yorkshire, 2002 (stadsvisie i.s.m. bureau West 8)

*"This vision is not a rigid plan or blue print which will be implemented tomorrow. It represents a way forward, a new direction for the town and its people.... The vision will take a long time to deliver and will depend upon everyone in the community, individuals, business people, the Council and Yorkshire Forward showing commitment and leadership over the next 10-20 years". John Thompson & Partners, 2002*

- a Vision for the Upper Calder Valley, Todmorden, Walsden, Hebden Bridge, Mytholmroyd, Sowerby Bridge, Yorkshire, 2003 (grote integrale gebieds- en landschapontwikkeling)

*"Weaving together the Valley of Ideas". John Thompson & Partners, 2003*



Ter illustratie van de methode staan hieronder de uitnodiging en het programma van het Renkumse ontwerpfestival.

## 'Bergerhof op de helling!'

Het is bekend dat Woonstichting Vivare de huidige portiekflats aan de Bergerhof gaat slopen. Op die plek ontstaat dan, gefaseerd, plaats voor nieuwe woningen: huurwoningen, koopwoningen, eengezinswoningen, appartementen. Voor de huidige bewoners die willen blijven en voor nieuwe bewoners die graag op Bergerhof willen wonen.

Vivare heeft Overes Interactieve Planontwikkeling opdracht gegeven om een ontwerp te maken voor een nieuw plan voor de Bergerhof. Vivare wil dat wij dat samen met u doen en kiest voor een nieuwe methode van plannen maken. Die methode heet *Community Planning* en de kern daarvan is het Ontwerpfestival op 17 en 18 november.

**Wat is het Ontwerpfestival?**

Het Ontwerpfestival duurt twee dagen. Het is gezellig en creatief. Mensen met verschillende leeftijden en achtergronden werken er samen aan een plan voor de Bergerhof. Tijdens discussies, tekenrondes en wandelingen kan iedereen op een leuke en gemakkelijke manier een bijdrage leveren aan het plan voor de vernieuwde wijk. Verwacht vooral geen lange inleidingen van 'deskundigen'. U bent de deskundige! En u hoeft ook niet twee dagen lang mee te doen om een bijdrage te leveren. U kunt komen en gaan wanneer u wilt en ook van de ene workshop naar de andere overstappen.



**Ontwerpfestival voor een nieuw Bergerhof**

Wijdag 17 en zaterdag 18 november

Locatie: De Rijnboom, Hogeschoolsloepweg 45 (6871 JN) Renkum

**Leer ons de Bergerhof kennen en doe mee!**

Hoe moet de nieuwe Bergerhof eruit gaan zien? Wat voor woningen moeten er gebouwd worden? Wat wordt er gemist in voor jong en oud? Hoe zit het met speelplekken, verkeer en openbaar groen? Deze en andere onderwerpen komen aan bod tijdens het Ontwerpfestival. U heeft ontgewijfeld ideeën, voorstellen en praktische oplossingen want u – en vele met u – hebben ervaring met wonen! Allemaal kennis en ervaringen die nuttig zijn bij het ontwerpen van een vernieuwde wijk. Leren van elkaar. Laat deze kans niet voorbijgaan en kom naar het Ontwerpfestival. Iedere mening telt!

**Jong en oud welkom!**

Tijdens het Ontwerpfestival is er een kinderkorrel waar uw kinderen onder begeleiding kunnen tekenen, kleuren en knutselen. Ook zij weten wat ze willen als het gaat om wonen.

**Kom en doe mee! Iedere mening telt!**



Overes Interactieve Planontwikkeling adviesbureau voor communicatie en participatie



## Programma Ontwerpfestival Bergerhof op de helling!

**Vrijdag 17 november**

Vanaf 15:00 uur bent u welkom in De Rijnboom aan de Hogeschoolsloepweg 45 te Renkum. U wordt ontvangen met koffie en thee.

15:30 uur Fostelbille opening van het Ontwerpfestival met o.a. een werkvoorbeeld door mevrouw mr. I. Smevink, vestigingsmanager van de vestiging van Vivare in Renkum.

**1e serie workshops "Van groot naar klein"**

**15:45 uur** start parallelle workshops

**A.1** Wonen en leven in Renkum  
Hoe is het om in Renkum te wonen? Welke eisen stellen wij aan de wijk? Hoe zit Renkum in elkaar? Wat kenmerkt de 'typisch Renkumse architectuur'? Van Rindigen en 'vervoer' Hoe kom je in Renkum? Ervaren en wandelen

**A.2** Huis en woonruimte  
Hoe is het omop te groeien in en om Bergerhof? Hoe staat het met speelplekken en sportvelden? Wat is er nodig? Will je altijd in Bergerhof blijven wonen? deelnemers doen kort verslag van de verschillende workshops (tot circa 17:30 uur)

**17:15 uur** Vivare bedt tussent 17:30 uur en 18:30 uur bezoekers en deelnemers aan het Ontwerpfestival op en brood aan.

**2e serie workshops "Met het oog op Bergerhof"**

**18:00 uur** start parallelle workshops

**B.1** Takenworkshop Bergerhof van en nu  
Wat is er goed? Wat wordt er gemist? Wat is de geschiedenis van de straat? Hoe moet de nieuwe Bergerhof eruit zien? Hoe zit het met de huidige Bergerhof? De nieuwe aanpak van Bergerhof? Wat voor wijk moet de Bergerhof worden? Wie wonen er?

**B.2** Hoe gaan mensen er met elkaar om? Wat handt kant Wat ontzenden ze elkaar en waarom? Welke rol speelt het gebied voor Bergerhof? Welke rol speelt hand in de nieuwe wijk? Takenworkshop Bergerhof groen en landschap

**B.3** Wie gebruikt wat? Welk groen moet er terugkomen? Wat kan er met de huidige Bergerhof? Welke rol speelt het gebied voor Bergerhof? Verbindingen en openbare ruimten Bergerhof

**B.4** Wat zijn de meest gebruikelijke problemen van nu? Hoe zit het met parkeren in Bergerhof nu en hoe zal dat in de nieuwe Bergerhof zijn? Wat zijn overige problemen? Welke problemen zijn van belang? deelnemers doen kort verslag van de verschillende workshops (tot circa 19:45 uur)

**Zaterdag 18 november**

**3e serie workshops Wandelen door Bergerhof**

Vanaf 09:30 uur wordt u ontvangen met koffie en thee in het schouwgebouw aan de Bergeshoel 1.

10:00 uur start van de verschillende wandelingen (deelnemers kiezen zelf met welke wandeling zij meedelen)

**C.1** Wonen en leven in Renkum

**C.2** Van Bergerhof naar het dorpscentrum van Renkum

**C.3** De woonwijk Bergerhof als gebied

12:00 uur deelnemers aan de wandeling komen aan in De Rijnboom en bereygen hun verbindingen in kaart.

**Herwating Ontwerpfestival in De Rijnboom**

13:00 uur deelnemers doen kort verslag van de verschillende wandelingen (tot circa 15:00 uur).

**4e serie workshops "Gedren van de nieuwe Bergerhof"**

**13:30 uur** start parallelle workshops

**D.1** Takenworkshop De randen van Bergerhof

**D.2** Takenworkshop De entree van Bergerhof

**D.3** Takenworkshop De nieuwe Bergerhof

**D.4** Takenworkshop Bergerhof in het groen

**D.5** Hoe kan de nieuwe wijk eruit zien? Wie doen datamen nou? Welke bijdragen willen de bewoners leveren in de verandering van de Bergerhof? Bewoners als ambassadeurs voor Bergerhof? Welke acties kunnen er op korte termijn al opgezet worden?

15:00 uur deelnemers doen kort verslag van de verschillende workshops (tot circa 17:30 uur)

17:30 uur afsluiting van het Ontwerpfestival Bergerhof op de helling door wethouder E. F. H. H. van der Grinten (aan de hand van de afsluiting van de Rijnboom)

**Donderdag 23 november**

Publiekspresentatie van het plan voor de nieuwe Bergerhof

09:00 uur ontvangst met koffie en thee in De Rijnboom

09:30 uur presentatie van resultaten van het Ontwerpfestival en het nieuwe plan voor de Bergerhof.

In De Rijnboom vindt u een kleine expositie die een indruk geeft van het Ontwerpfestival. U vindt er een selectie van tekeningen, tekeningen van de presentatie van het plan, ontwerpen bewoners een folder met informatie over het nieuwe plan.

Figuur 2 en 3: uitnodiging en programma voor ontwerpfestival Renkum

### - Community Planning in Nederland -

In Nederland wordt Community Planning tot nu toe ingezet in de processtap tussen visievorming en de vertaling naar een stedenbouwkundig plan. De exacte start- en stopmomenten verschillen per casus. De ene keer ligt er al een geaccepteerd masterplan dat voor fase 1 verder uitgewerkt moet worden, de andere keer hebben eerdere plannen niet geleid tot resultaat en ligt er de vraag om "vanaf 0" tot een goed gefaseerd en op maat passend stedenbouwkundig ontwerp te komen.

Bureau Overes begeleidt de methode en stelt in overleg met de opdrachtgever(s) een passend team samen van ontwerpers en procesbegeleiders. De financiële expertise wordt meestal vanuit de opdrachtgever(s) geleverd, net zoals sommige andere specialismen. Veel analyses en onderzoeken (bijvoorbeeld bodemvervuiling, archeologisch onderzoek, woningmarktanalyses, milieukundige onderzoeken, hindercirkels) zijn al voorafgaand aan de opdrachtverlening verricht.

Voor de start (opdrachtverstrekking) is draagvlak van alle opdrachtgevende partijen vereist, ook wordt aan hen vooraf commitment aan het (straks) uit het ontwerpfestival voortgekomen plan (of visie) gevraagd. Aan alle stakeholders wordt tijdens de fase van voorbereiding van het festival alleen om draagvlak "voor het samen gaan maken van een plan" gevraagd. Er is namelijk nog geen ontwerp (tenzij een onderliggende structuurschets of masterplan als randvoorwaarde geldt). Alle randvoorwaarden worden opgevraagd en het doel van de methode is om daarbinnen met een zo groot mogelijke ontwerprijheid, een (sociaal, economisch en fysiek) haalbaar plan te maken. Een plan waarin deelnemers (delen van) hun eigen ideeën terug zien en dat uiteindelijk bij de publiekspresentatie op veel draagvlak onder de diverse stakeholders kan bogen.

Het proces verloopt volgens deze stappen en kent steeds dezelfde korte tijdsplanning.

- Fase van opdrachtverkrijging (dit duurt soms wel 6 maanden)
- Fase van voorbereiding en informatieverzameling als kader voor festival (2-3 maanden)
- Fase van het ontwerpfestival (2 dagen) en de reken & teken ontwerpdagen (4-5 dagen)
- Fase van publiekspresentatie van het ontwerp uit het festival (1 dag)
- Fase van afronding van het ontwerp en levering van stukken (1-3 maanden).
- Soms komt er een vervolgoopdracht aan de stedenbouwkundige(n) bijvoorbeeld voor het verder uitwerken of in maat zetten (en weer doorrekenen) van het gemaakte ontwerp.

Na opdrachtverstrekking varieert in de Nederlandse cases de doorlooptijd van 4 tot 7 maanden.

Voor de burgers en stakeholders is met name de fase van het ontwerpfestival en daaropvolgend de publiekspresentatie zeer zichtbaar, hoewel zij ook al actief in de fase van de voorbereidingen kunnen zijn. Deelname aan het festival staat open voor echt iedereen. De methode fungeert als een hoge druk pan en gaat tegelijkertijd uit van zoveel mogelijk gelijkwaardigheid tussen alle deelnemers (professionals en burgers) tijdens het festival. Ontwerpers zijn aanwezig om alle input vanuit de deelnemers in zich op te nemen, mensen presenteren zelf hun eigen ideeën.

Om een indruk te geven: bij de processtart wordt de gemeentegids gescreend en voor zover te relateren aan de opgave worden de personen en instellingen daarin benaderd om bij te dragen aan de aanlevering van ideeën en wensen voor het gebied. Burgers worden op allerlei manieren individueel en in groepen of via hun kinderen benaderd. De avond voorafgaand aan het festival wordt er soms huis-aan-huis (als het een herontwikkeling betreft) aangebeld om bewoners en omwonenden er op te attenderen. Er wordt altijd gewerkt op een locatie in of nabij het gebied.



## 2.4 terug naar de beginvraag

In paragraaf 1.1 werd de centrale onderzoeksvraag van deze scriptie beschreven en daar werden vervolgens enkele te onderzoeken subvragen aan toegevoegd. De eerste subvraag betrof de context, de vraag was:

*Hoe past een interactieve methode zoals Community Planning in de maatschappelijke trends op het gebied van participatie en draagvlak in de samenleving anno 2007 en in het vakgebied van de integrale gebiedsontwikkeling?*

Deze vraag is in dit (beschrijvende) hoofdstuk 2 beantwoord. Je zou uit de ontwikkelingen in paragraaf 2.1, best kunnen concluderen dat, hoewel er altijd onderscheid en spanning is en blijft tussen mensen en partijen (en daaruit veel moois kan voortkomen), het uitvergroten van individuele verschillen (en het nastreven van vooral eigen belang) niet meer alle aandacht krijgt. Het zoeken naar “gezamenlijkheid, inclusiviteit en gemeenschapskracht” krijgt weer meer ruimte binnen de samenleving. Het experimenteren met Community Planning, als methode voor ruimtelijke planvorming, waarbij een brede input wordt gevraagd en een gezamenlijk resultaat wordt nagestreefd, past dus prima in de huidige Nederlandse maatschappelijke trends.

De wereld van de gebiedsontwikkeling (kort beschreven in paragraaf 2.2) wordt gekenmerkt door sturen in complexiteit. Daarnaast speelt de integrale en duurzame opgave een centrale rol en dat alles in een setting van toenemende dynamiek. In complexe ontwikkelingsprocessen kunnen interactievormen met stakeholders nieuwe kansen bieden aan de gebiedsontwikkeling zelf (haalbaar, gedragen plan) en aan de betrokken stakeholders (eigen doelen voor een deel bereikt, ambassadeurschap, trots). De “nieuwe” ontwikkelingsplanologie of integrale gebiedsontwikkeling is nog niet helemaal uitgekristalliseerd (en zal dat ook nooit zijn omdat dynamiek en ontwikkeling kenmerken er van zijn). Maatwerk per gebied staat voorop en dat vraagt om veel lokale kennis. Een methode zoals Community Planning, met brede lokale input, kan daar een rol in vervullen.



### 3. Verkenning van theorie en mogelijke relatie naar Community planning

#### 3.1 grondslag in de theorie

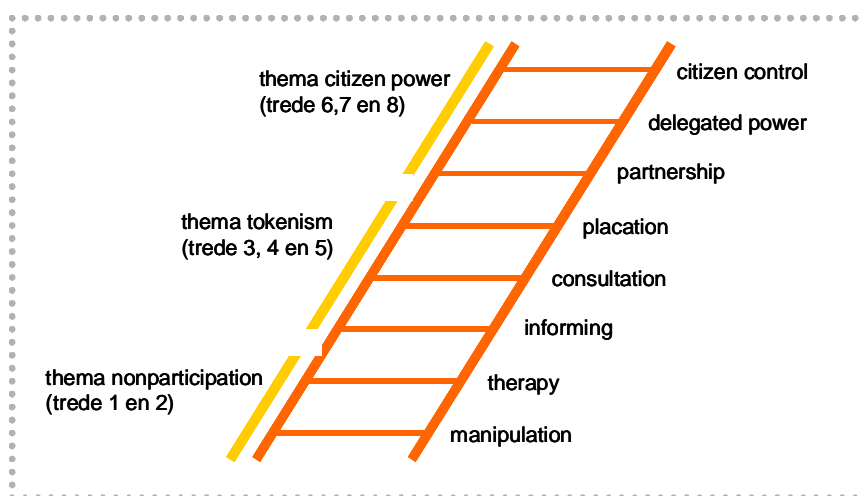
De literatuurstudie naar voorbeelden en achtergronden van de methode Community Planning (met haar oorsprong in Engeland) heeft geen overkoepelend, op deze methode toegespitst, wetenschappelijk-theoretisch kader opgeleverd. Ook het inleidende gesprek met het bureau dat Community Planning in Nederland uitvoert gaf geen links naar een theoretische basis of naar een volledig beschreven en getoetste methode. Community Planning is in de planningspraktijk ontstaan en gegroeid. Er zijn in 2005-2006 twee studies verricht naar Community Planning in Nederland (de studies waren steeds verbonden met een casus). In beide studies wordt geen wetenschappelijk achtergrondkader beschreven. Er kan geconcludeerd worden dat de praktijkmethode (men hanteert bewust de term "methode" en niet de term "theorie") niet voortgekomen is uit, of gestoeld is op, samenhangend wetenschappelijk onderzoek.

Uit de literatuur en praktijkcasussen komen draagvlak, participatie en sturing naar voren als bijzondere elementen van de methode, tenminste als de focus op de proceskant (en niet op de inhoudelijke kwaliteit van de plannen) ligt. In buitenlands casusmateriaal wordt door Thompson & Partners verwezen naar de participatieladder. Een eerdere Nederlandse studie (Busschops, 2006) verwijst ook naar de basisvariant van de participatieladder (Arnstein, 1969) en haalt de begrippen absorptievermogen en absorptiegraad (Edelenbos, 2001) aan. In onderstaande paragrafen beschrijf ik, onder andere, deze theoretische begrippen.

Tot slot wordt hieronder ook de MCD-2-scriptie "sturen in de complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling" (van Randeraat, 2006) aangehaald. Delen van die scriptie worden toegevoegd aan het kader voor Community Planning. Van Randeraat maakte een praktische vertaling van de theorie van Teisman rondom complexe systemen en de sturing daarin.

#### 3.2 de participatieladder

In 1969 beschreef Arnstein een eenzijdig beklimbare ladder die hij de participatieladder noemde. De ladder van Arnstein ziet er als volgt uit:

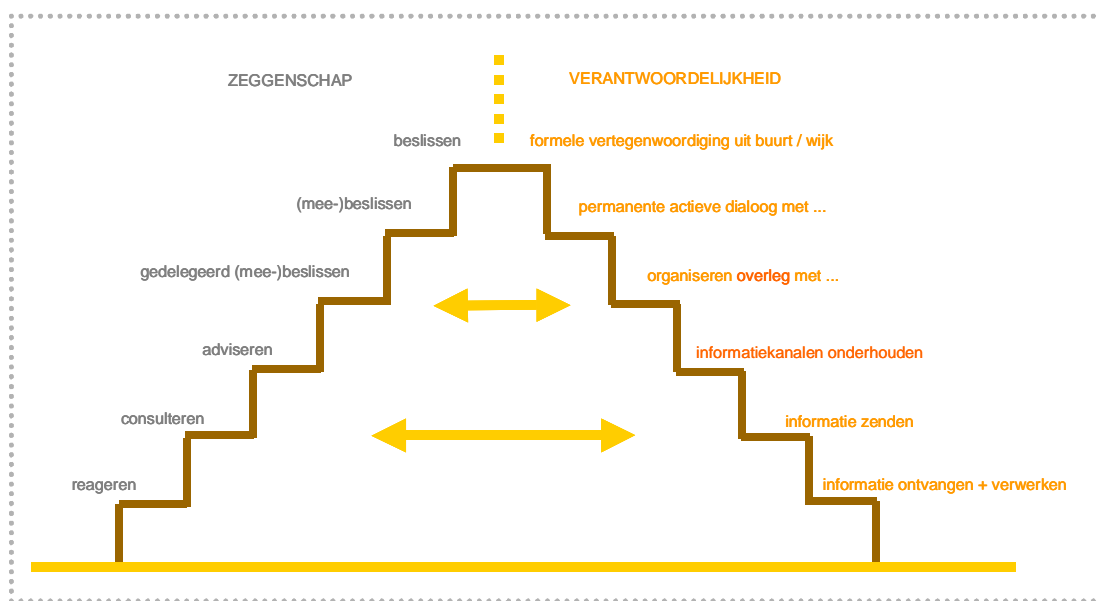


Figuur 4: participatieladder Arnstein

De achtergrond van participatieladders komt uit de economische wereld, de eerste variant van de ladders werd ontwikkeld ten behoeve van de discussie en inkadering van medezeggenschap van medewerkers in bedrijven. De participatieladder van Arnstein is toegeschreven naar vormen van burgerparticipatie en heeft 8 treden (als vormen van burgerparticipatie) die onder te verdelen zijn in drie thema's. De invloed van burgers op beleid neemt toe als men een trede hoger op de ladder komt te staan. Arnstein werkte aan de ladder vanwege zijn overtuiging dat de mate van burgerparticipatie aangeeft in hoeverre burgers ook daadwerkelijk macht hebben. Er zijn meer soorten van participatieladders ontwikkeld (zie verderop in deze paragraaf 3.2).

*Busschops plaatst in zijn studie de methode van Community Planning, op basis van de bestudeerde casus Meppel, op trede 6 van Arnstein, getiteld "partnership". Dit zit net onder in het thema "citizen power" dat trede 6, 7 en 8 omvat. Busschops beargumenteert zijn toedeling op het niveau van "partnership" door te stellen dat burgers en belangstellenden mee mochten praten, het de bedoeling was de input om te zetten in een werkbaar plan en dat dit door het al bestaan van een masterplan (als randvoorwaardelijk kader) niet meer volledig mogelijk was. Wensen en ideeën van burgers zijn volgens Busschops in Meppel uiteindelijk slechts deels gebruikt. Ze zijn aangepast aan het masterplan in een verborgen onderhandeling (geen openbaar proces) tussen de ideeën van burgers / belangstellenden en de interne / externe teams van professionals. Burgers hadden wel inspraak en invloed, maar nog zeker geen controle.*

In de literatuurstudie (naar de verschillende participatieladders) komt één participatieladder naar voren die anders, namelijk tweezijdig, beklimbaar is, die ladder verbindt daardoor niveaus in zeggenschap (aan de ene kant) met niveaus van verantwoordelijkheid (aan de andere kant). Deze ladder van de Nederlander Hofman (website artikel KEI, 2000) wordt hieronder afgebeeld.



Figuur 5: participatieladder Hofman

Hofman geeft middels zijn participatieladder aan dat zeggenschap en verantwoordelijkheid ondeelbare begrippen zijn, samen zorgen ze voor invloed. Door participatie van twee kanten te bekijken kunnen bewoners en andere stakeholders kiezen voor verschillende rollen, zoals consument, coproducent, adviseur, beleidsbepaler, gangmaker, beslisser. De keuze daartussen maakt niet uit, zolang verantwoordelijkheid en zeggenschap maar op hetzelfde niveau zitten.

De ladder van Hofman geeft het principe weer dat invloed van (de) burger(s) op een proces afhankelijk is van de positie die op beide zijden van de ladder (met aan iedere kant 6 treden) ingenomen wordt. Is die positie in balans (aan beide zijden op een even hoge trede) dan is er sprake van een bepaalde mate van invloed. Is de positie uit balans (bijvoorbeeld men claimt veel zeggenschap maar neemt vrijwel geen verantwoordelijkheid en lijkt dus nauwelijks betrokken of bereid om consequenties serieus te nemen) dan zal de invloed minder groot zijn. De ladder is een hulpmiddel voor burgers en procesmanager. Een participerende burger kan bewust een bij zijn drive en positie passende positie innemen, terwijl een procesmanager met een duidelijk beeld van de ladder kan proberen om actief naar een, bij de strategie passend, niveau te sturen.

Hofman zet uiteen dat de letterlijke betekenis van het woord participatie eigenlijk genoeg zegt. Participatie = deelnemen ofwel een deel nemen. Dat betekent dus niet alles nemen, maar zeker ook niet alles krijgen. Het draait bij participatie volgens Hofman niet om zeggenschap of om eindbeslissingen, maar om zeggingskracht en om het zo maximaal mogelijk meedoen in een samenwerking. Tot slot stelt Hofman dat mensen uiteraard aan een proces deel nemen vanuit de gedachte dat zij er dan zoveel mogelijk uit kunnen halen. Daar is niets mis mee, maar belangrijk is dat het participeren nooit gebeurt met een dergelijke garantie op succes vooraf.

#### - toepassing van de participatieladder -

De ladder van Hofman is gebruikt omdat deze door het gebruik van twee zijden dynamischer en meerdimensionaal is. De ladder lijkt, meer dan een enkelzijdige ladder, recht te doen aan de complexiteit (denk aan rollen, niveaus, belangen, kennis en kunde), spanning (bijvoorbeeld tussen individueel en collectief belang, tussen meedoen en meedragen) en persoonlijke betrokkenheid in grote participatieprocessen. De ladder past in de Nederlandse realiteit, bij het compromiszoekende poldermodel en het actuele "normen en waarden-debat". De tweezijdige ladder is een nuttig kader achter en drager van de praktijk van Community Planning.

### 3.3 absorptievermogen en absorptiegraad

Uit de gedachtegang die door Edelenbos (Edelenbos, 2001) beschreven is en door Busschops (Busschops, 2006) wordt aangehaald komen twee andere, aan participatie gerelateerde begrippen, naar voren die van belang lijken te zijn voor een studie naar de methode Community Planning. Het betreft de begrippen absorptievermogen en absorptiegraad. Om te weten wat daarmee bedoeld wordt is onderstaande quote (als een begripsomschrijving) opgenomen:

*"Er is sprake van een groot **absorptievermogen** als het interactieve proces in staat is geweest om variatie te creëren en vast te houden tijdens het proces. Er is sprake van een grote **absorptiegraad** als de variatie ook doorwerkt in formele besluitvorming. Het interactieve proces is dan in staat geweest om verschillende belangen en ideeën te koppelen in een eindproduct." Edelenbos, J. (2001, pag. 349-356)*

De begrippen lijken een soort meetlat tijdens de evaluatie van een participatieproces, maar kunnen ook vooraf ingezet worden bij de voorbereidingen van zo'n proces. Absorptievermogen heeft te maken met het steeds weer opnieuw (zonder veel voorwaarden of precies te weten wat er komen gaat) open staan voor input, met exploratie, nieuwsgierigheid en onbevangenheid (het loslaten van controle). Maar gevarieerde input alleen is niet voldoende. Ook het sturen of begeleiden naar een gemeenschappelijk resultaat, zorgvuldige verwerking en doorwerking (selectie) van belangen en ideeën van deelnemers, ofwel de absorptiegraad, telt. Soortgelijke

ideeën vindt men (in andere bewoordingen) terug in het denken over communicatie, netwerken, systemen, oplossingsruimte, transparantie en het organische in de complexiteitstheorie.

Edelenbos legt een directe link van deze begrippen naar het vakgebied van interactieve beleidsvorming, een containerbegrip waar de methode Community Planning (soms ook genoemd een methode voor interactieve planvorming) onder geschaard kan worden. Een doel van interactieve beleidsvorming is (volgens Edelenbos) om door toepassing van dit proces tot verrijkt beleid te komen. Ter illustratie onderstaande quote:

*“De bewerking kan meerdere zaken inhouden, zoals een herformulering, verdieping, concretisering, samenvoeging en dergelijke. Bij de ver- en bewerking kunnen bepaalde elementen van een probleem of oplossing zowel worden in- als uitgeselecteerd. (...) In **het perspectief van interactieve beleidsvorming als poging om tot verrijkt beleid te kunnen komen**, komt steeds meer de nadruk te liggen op een zorgvuldige en gezaghebbende verwerking en doorwerking (selectie) van belangen en ideeën (variatie) van deelnemers aan het interactieproces.” Edelenbos, J. (2001, pag 349-356)*

Ook Community Planning kent een doel dat als “verrijkt beleid” omschreven kan worden. De methode streeft (naast een combinatie van het ontwerpen met pluriforme inspraak, een breed draagvlak en een procesversnelling in de fase van “visie naar plan”) óók naar een kwalitatief goed en haalbaar plan dat recht doet aan de kansen in het gebied en dat een duurzaam perspectief biedt. Absorptievermogen en absorptiegraad zijn daarbij essentiële begrippen.

*Over het absorptievermogen en de absorptiegraad stelt Busschops (Busschops, 2006): In Meppel was sprake van veel variatie en van selectie van input. Er is geprobeerd een oplossing te vinden waarbij alle belangen vertegenwoordigd zijn. Iedereen heeft de mogelijkheid gehad om deel te nemen. Er kon verrijking van beleid gerealiseerd worden. Het absorptievermogen is in Meppel groot geweest, maar de absorptiegraad is beperkter. Er is sprake van gedeeltelijke absorptie, omdat slechts een deel van de input in het uiteindelijke plan is gebruikt. Aangezien niet op beide zaken goed is gescoord, heeft er als geheel geen verrijking van beleid plaatsgevonden.*

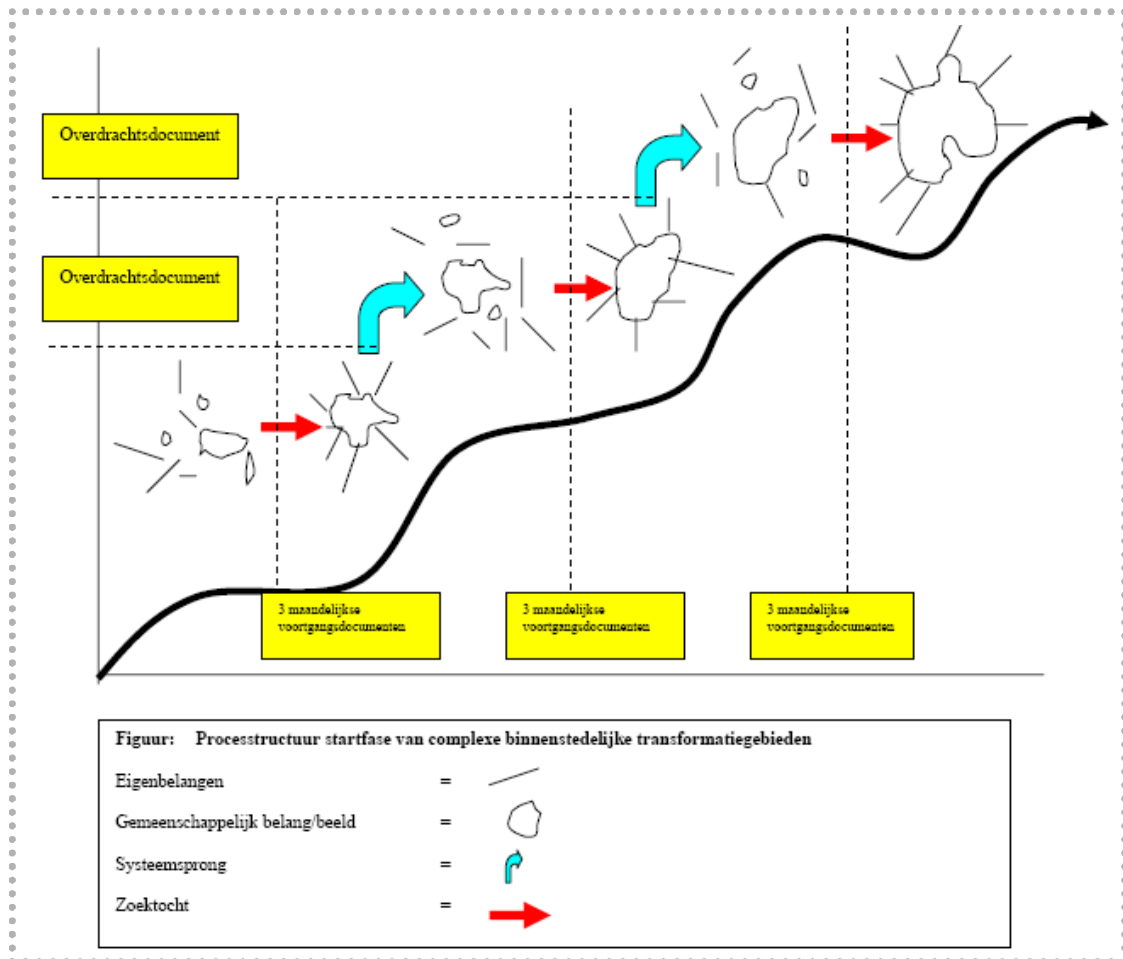
#### - toepassing van de begrippen absorptievermogen en absorptiegraad -

Bij het bestuderen van de methode Community Planning is gekeken naar de variatie van de (via participatie ingebrachte) ideeën en naar de doorwerking daarvan richting een (gedragen) oplossing. Absorptievermogen en absorptiegraad zijn bruikbare begrippen om de praktijk van Community Planning te analyseren. Maar ... te diep er in duiken leidt al gauw tot een inhoudelijke expertbeoordeling van de resultaten (de kwaliteit van het ruimtelijke plan). Dat is niet het onderwerp van deze scriptie. De focus ligt op het procesverloop en op de mensenkant van de methode, dus op participatie, sturing(-smogelijkheden) en draagvlak (onder stakeholders).

### 3.4 complexe sturing in het ontwikkelingsproces

In zijn scriptie over sturen in complexiteit behandelt Van Randeraat (Van Randeraat, 2006) de complexiteit in de stedelijke gebiedsontwikkeling en de daarmee gepaard gaande onzekerheden. Hij definieert een spanningsveld tussen enerzijds de waarde van een open, innovatief en creatief proces en anderzijds de wens en noodzaak tot het beperken van onzekerheden en het managen van risico's middels een ordentelijk verloop van processen en heldere beheersinstrumenten en sturingscriteria. Het inzetten van de methode van Community Planning in een ruimtelijk ontwikkelingsproces beweegt zich (in ieder geval theoretisch) midden in dit spanningsveld.

Van Randeraat staat uitgebreid stil bij basisbegrippen uit de opleiding en zoomt in op de complexiteitstheorie en het sturen in een netwerk omgeving. Hij vertaalt en verbeeldt als het ware de abstracte theorie naar de praktijk. Met name zijn ideaaltypische sturingsmodel (een ontwerp) van de processtructuur voor complexe binnenstedelijke transformatiegebieden is interessant. Zie onderstaande afbeelding met het processchema en de 6 sturingselementen:



Figuur 6: processtructuur startfase complexe binnenstedelijke transformatiegebieden (Van Randeraat)

De zes sturingselementen die Van Randeraat benoemt zijn: openen, intensiveren, versnellen, verbeteren, overdragen en inbedden (zie hieronder voor begripsomschrijving).

- Openen** = de kans op interacties verhogen door openen van processen, ruimte laten voor het continu toetreden en aftreden van nieuwe actoren.
- Intensiveren** = op het juiste moment de hoeveelheid interacties vergroten.
- Versnellen** = de snelheid waarmee interacties ontstaan vergroten.
- Verbeteren** = de kwaliteit van interacties verhogen zodat zingeving en betekenis ontstaan.
- Overdragen** = het verder brengen van het gemeenschappelijke beeld naar de volgende procesronde door middel van overdrachtsdocumenten.
- Inbedden** = het afstemmen van de processtructuur en de handelingselementen op de structuren en methode zoals bij achterliggende organisaties reeds bekend en gebruikt.

Van Randeraats' model gaat uit van een dubbelzinnig sturingsmodel als antwoord op de complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. De sturing speelt zich af op het grensvlak van orde en chaos. Interacties (tussen actoren, belangen, gebeurtenissen, inhouden en deelprocessen) zijn het object van sturen in complexiteit, er is sprake van een zoektocht naar het gemeenschappelijk belang. Betekenisvolle verbindingen ontstaan tijdens co-evolutie, dat is een situatie wanneer actoren hun eigen belang gediend zien en een gemeenschappelijk belang herkennen. Co-evolutie kan de aanleiding zijn voor voortgang in het proces, het geheel kan een systeemsprong naar een andere orde maken. Daarna begint een nieuwe procesronde waarin bestaande verbanden deels worden losgelaten en andere verbindingen met nieuwe actoren worden ontwikkeld.

Van Randeraat noemt het een kunst om het gemeenschappelijke beeld over te dragen naar (en los te laten in) een nieuwe ronde in het grillige ontwikkelingsproces. Die nieuwe ronde hoeft geen vooruitgang te betekenen. Sturen in het totale ontwikkelingsproces gebeurt volgens van Randeraat op de niveaus van de zoektochten en de systeemsprongen.

*Buiting haalt in zijn scriptie over Sittard-Geleen de theorieën over complexiteit aan, maar de manier waarop hij de theorie inzet, biedt deze scriptie niet zoveel. Hij richt zich op de gemeentelijke, bestuurlijke context.*

#### -toepassing van deze begrippen -

Community Planning vindt tot nu toe op kleinere schaal in wijken en buurten plaats. Ook op die schaal spelen elementen van complexiteit en dynamiek een bepalende rol. De processen komen dichterbij, de intensiteit en betrokkenheid van partijen is groot en kan veel impact hebben. Zeker als het (mede) gaat om de functie wonen. Onderstaande quote illustreert dit "dichtbij zijn".

*"Hoe ingrijpender de transformatie, hoe meer weerstand je mag verwachten. **Wonen is zekerheid.** Tast je die zekerheid aan dan raak je mensen heel diep." *Berentsen en Hopstaken (2001, pag. 84)**

Complexiteit heeft als consequenties het flexibel omgaan met meervoudige werkelijkheden en onzekerheden, het bestaan van paradigma's en dilemma's, het werken in netwerken en allianties, het sturen op transparantie en het bezig zijn met (veranderend) commitment en draagvlak. En dat alles ligt onder een vergrootglas, omdat de ontwikkelingen voor betrokkenen zo dichtbij komen.

Binnen de fase "van visie naar plan", de fase waarin in Nederland de methode Community Planning wordt ingezet, is er sprake van een dynamische zoektocht (begeleid door organiserend vermogen) naar een gemeenschappelijk beeld. Een beeld waar deelnemers achter staan omdat ze daarin ook een deel van hun inbreng herkennen. Community Planning is een zoektocht naar een situatie van co-evolutie. De vier sturingselementen "openen", "intensiveren", "versnellen" en "verbeteren" spelen (herkenbaar in de praktijk en opzet van de methode) een rol in dat proces.

De plek van de methode Community Planning in het totale gebiedsontwikkelingstraject (in het procesmanagement van begin tot eind van de ontwikkeling) wordt gemarkeerd door een start- en een eindmoment. Bij de start is sprake van overdracht van het gemeenschappelijke beeld van de opdrachtgevers in de vorm van randvoorwaarden en kaders. Bij het eind is sprake van overdracht van het Community Planningsresultaat, het gemeenschappelijke beeld van de participanten. Op die momenten zijn de twee sturingselementen "overdragen" en "inbedden" goed te herkennen.



### 3.5 toetsing aan de expertgroep (GDR-sessie)

In de expertgroep (12 deelnemers van GDR-sessie in juni 2007) zijn de gevonden theoretische aanknopingspunten en het ontwerp van het analysemodel de revue gepasseerd. De discussie werd ondersteund met een Group Decision Room, een elektronisch vergadersysteem. De agenda voor deze sessie is opgenomen in de bijlagen bij dit rapport, net als het volledig uitgeschreven verslag van de discussiebijeenkomst.\* Het doel van de meeting was om de aanknopingspunten en het ontwikkelde analysemodel (zie hoofdstuk 4) voor te leggen aan experts en te toetsen of het (literatuur) onderzoek, het ontwerp en de interpretatie van Community Planning in de goede richting zitten.

\* afhankelijk van de versie van dit rapport.

#### - participatieladder -

Op de GDR is de participatieladder van Hofman als theoretisch achtergrondkader gepresenteerd. De methode Community Planning is in een snelle ronde door alle aanwezigen geplaatst op deze ladder. De meningen liepen uiteen van het (hoge) niveau van "meebeslissen of gedelegeerd meebeslissen" (trede 5 en 4) tot het lagere niveau van "adviseren of consulteren" (trede 3 en 2). Ongeveer 65% stemde voor trede 4 en/of 5 en 35% voor trede 2 en/of 3.

Er werd tot een hoge invloedstrede besloten met argumenten als:

- er is duidelijk sprake van een permanente actieve dialoog
- in de randvoorwaarden bij start wordt afgesproken dat de uitkomst gerespecteerd wordt
- de opdrachtgever moet wel blijven investeren in contacten met participanten.

Lagere treden werden gekozen door te stellen dat:

- het een besluit van de organiserende partij is om Community Planning onder een aantal randvoorwaarden (die niet in het proces, maar vooraf worden bepaald) in te zetten
- het steeds de vrije keuze van de deelnemers is of en hoe veel/diep/lang zij participeren
- er nog geen sprake is van permanente betrokkenheid of verantwoordelijkheid
- partijen nog zonder elkaar kunnen, dat lijkt bij een niveau als meebeslissen niet meer mogelijk.

De verschillende soorten participatieladders blijken door de professionals (procesmanagers en onderzoekers) in de beroepspraktijk vaak gebruikt te worden met uiteenlopende doelen, zoals:

- inzicht geven aan bestuurders, beslissers en opdrachtgevers over wat participatie en interactie kan betekenen (het is niet alleen leuk meedoen, er is invloed op de ruimte voor besluitvorming)
- theoretische onderbouwing voor studie en analyses
- bij de voorbereiding van alle veranderingsprocessen, planvorming is ook zo'n veranderproces
- inzicht geven aan bewoners, zodat deze zelf kunnen bedenken welke rollen ze willen spelen in de verschillende processtadia en in verschillende projecten waar ze bij betrokken zijn
- evaluaties van recente ruimtelijke planontwikkelingsprocessen.

#### - absorptievermogen en absorptiegraad -

Ook over de begrippen absorptievermogen en absorptiegraad werd gediscussieerd. Door alle experts wordt het absorptievermogen van de methode Community Planning hoog ingeschat, maar over de absorptiegraad (doorwerking in het eindresultaat) verschillen de meningen sterk. Een grote absorptiegraad wordt vooral gezien binnen de fase, binnen het proces. Dit wordt onderbouwd door het grote opgebouwde draagvlak, het luisteren en samen ontwerpen, het beargumenteerd vermelden van het wel of niet meenemen van input in plannen en het stellen,

vasthouden en controleren van (bekende) randvoorwaarden door de beslissers. Een lagere absorptiegraad wordt onderbouwd door het ontwikkelingsproces breder te trekken naar de totale gebiedsontwikkeling, waardoor de volgende fasen met hun onzekerheden er bij komen. Het is dan maar de vraag of het bereikte ontwerpresultaat van Community Planning zichtbaar blijft.

#### - sturingselementen -

Via deze discussie kwam het onderscheid in sturingselementen (4 binnen een processtap, 2 over de omgeving van de processtap) naar voren. De experts schakelden door naar de (hen) meer vertrouwde overall procesmanagersrol in de gebiedsontwikkeling. Gediscussieerd werd er over: de hoge druk pan via Community Planning en andere methodes (het creëren van tijdsdruk en intensiveren van interacties om te komen tot momentum), het strooien van zand (als strategie vanuit verschillende stakeholders) in ieder planproces en hoe daarmee om te gaan. Bijvoorbeeld door het strategisch omgaan met tijd en procedures, dus bij een planalternatief meteen al de risico's van planvertraging (bij een bepaald ontwerp) mee te nemen en mee te laten wegen. Leerpunt was ook het strategisch sturen door bewust tijdens een ontwikkelingsproces vooruit- of terug te schakelen op de participatieladder (en dan voldoende aandacht besteden aan beide zijden van de ladder, dus aan zeggenschap en verantwoordelijkheid).

Belangrijke kanttekening bij de GDR is dat niet alle deelnemers praktijkervaring hebben met de methode Community Planning en dat voor sommigen de gepresenteerde begrippen nieuw waren. Men moest ter plekke keuzes maken, antwoorden geven en onderbouwen. De invulling van deze GDR en de samenstelling van de groep experts (geen gewogen vertegenwoordiging van procesmanagers en -onderzoekers) leidt niet tot wetenschappelijk onderbouwde, sluitende conclusies. Maar dat was ook niet het doel van deze bijeenkomst!

Het doel was om de theoretische aanknopingspunten en het ontwikkelde analysemodel (zie hoofdstuk 4) voor te leggen aan een groep praktijkmensen en af te tasten of het onderzoek en het ontwerp het in de goede richting zoeken. Dat bleek zeker het geval. Ter plekke is tevens aangetoond dat met de kennis van de participatieladder en de andere begrippen een interessante discussie gevoerd kan worden over het doel van en de afwegingen omtrent de inzet van Community Planning en de positie van participanten in een interactief ruimtelijk planproces.

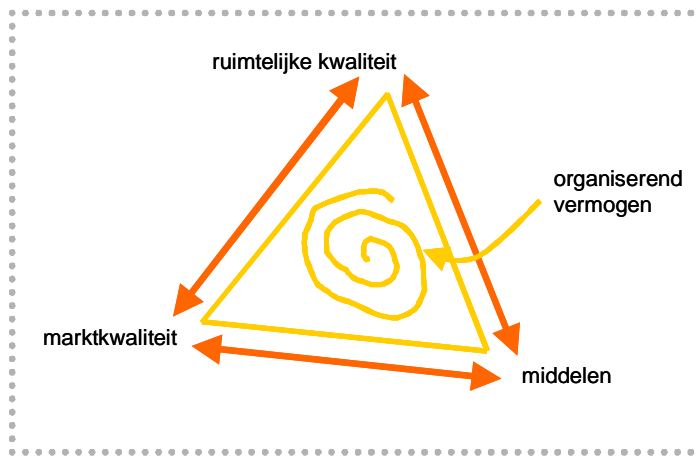
### 3.6 de MCD bagage

Uit de theoretische bagage van de MCD-opleiding zijn vele begrippen en modellen van belang voor dit onderzoek naar de methode Community Planning. Enkele begrippen, in hoofdstuk 4 terug te zien in het ontworpen analysemodel, worden in deze paragraaf kort benoemd. Er wordt niet zeer uitgebreid op in gegaan omdat deze kennis als algemeen bekend wordt verondersteld. Belangrijk als basis bij bestuderen van Community Planning zijn vooral de drie theorieën over: planoptimalisatie, organiserend vermogen en sturing op ruimtelijke kwaliteit.

#### - planoptimalisatie -

Van 't Verlaat (MCD 2005-2007) schetst een optimalisatiedriehoek voor integrale planvorming, met als hoekpunten ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen. Van Hoek (MCD, 2006) heeft daar de verbindingen (als ribben van de driehoek die ambities, potenties en risico's uitdrukken) tussen de hoekpunten aan toegevoegd. Via goed organiserend vermogen is het mogelijk om planoptimalisatie (idealiter) te realiseren.

In de MCD-3 groep voor de casus Stadswerven werd onder de driehoek een “waterbed” ter aanduiding van het draagvlak getekend en is de driehoek omgevormd naar een vliegwiel dat door te draaien aan een van de drie knoppen (marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen) in gang kon worden gezet. Hieronder staan het schema van de driehoek en de omschrijving van de oorspronkelijk door Van 't Verlaat gebruikte begrippen.



Figuur 7: optimalisatiedriehoek (Van 't Verlaat)

*Marktkwaliteit = de expliciete vertaling van markteisen en wensen, zoals door (toekomstige) gebruikers gesteld, in de kwaliteit van het gebied of ... breder bekeken de functionele kwaliteit (mate waarin bestaande en nieuwe functies gedijen, daaronder vallen dan bijvoorbeeld ook werkgelegenheid en sociale structuren).*

*Ruimtelijke kwaliteit (in brede zin) = het samenstel van belevingswaarde, gebruikswaarde (elkaar ondersteunende functies) en toekomstwaarde (veranderbaarheid met behoud van kwaliteit).*

*Middelen = financiële middelen en andere productiefactoren (menskracht, kennis, kunde, grond, natuurlijke hulpbronnen) om de gebiedsontwikkeling te realiseren.*

#### - organiserend vermogen -

In een reeks van colleges (onder andere Van 't Verlaat, Van den Berg, Van der Meer, Van Hoek) is het organiserend vermogen behandeld. In deze scriptie wordt de term procesmanagement gebruikt om de sturing (door de procesmanager) in het totale gebiedsontwikkelingsproces aan te duiden en wordt de term organiserend vermogen gebruikt voor de complexe processturing binnen de stap van “visie naar plan”, binnen de fase waarin Community Planning in de Nederlandse casussen plaats vindt.

De term organiserend vermogen wordt ook wel breder (gerelateerd aan stedelijk management) neergezet in de theorie (Van den Berg, MCD 2005-2007), in deze scriptie wordt gebruik gemaakt van de smallere definitie om onderscheid met de term procesmanagement te maken. Organiserend vermogen wordt vaak in logische schema's gepresenteerd. Het risico bestaat dat deze schema's verworden tot een statische projecttool die ingevuld moeten worden, in plaats van gezien worden als organisch en situationeel samenhangend geheel van interacties. Er bestaat geen blauwdruk van de beste vorm van organiserend vermogen. Daarom staat in deze scriptie geen schema of plaatje van organiserend vermogen, er is alleen een begripsomschrijving opgenomen.

*Organiserend vermogen (MCD module 1.1, Van der Meer, Van Hoek) = de kunde om alle betrokken actoren in te schakelen en met hun hulp nieuwe ideeën te genereren, om vervolgens een beleid (of een plan) te ontwikkelen en te implementeren en zo antwoord te geven op de fundamentele ontwikkelingen en tevens condities voor duurzame ontwikkeling te creëren.*

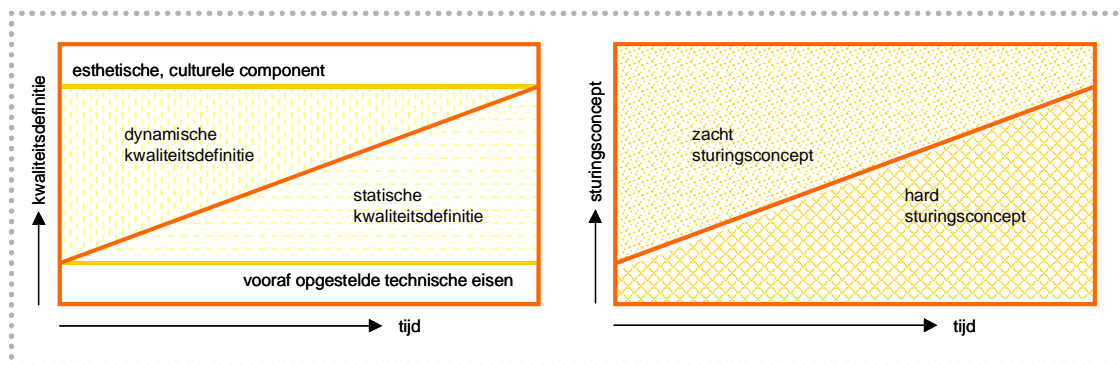
Uit een praktijkstudie, een vergelijking van casussen in Europese steden, werd in een MCD-college geconcludeerd dat het organiserend vermogen samenhangt met goed functionerende netwerken. De factor tijd (splitsen van projectfasen) is van belang, net zoals de vroegtijdige organisatie van politieke en maatschappelijke steun (draagvlak) en het tijdig opstarten van een meer formele basis voor het netwerk. Momentum kan behouden blijven door voorbereid te zijn op mogelijke veranderingen (flexibiliteit). Essentieel voor goed functionerende netwerken zijn:

- onderling vertrouwen
- betrokkenheid van direct belanghebbenden
- goede communicatie
- successen boeken (zien = geloven)
- openlijk helder politiek draagvlak.

In de methode Community Planning wordt bewust (pro-)actief gestuurd op bovenstaande zaken.

#### - sturing op ruimtelijke kwaliteit -

Een derde belangrijk theoretisch blok uit de MCD voor deze scriptie is de theorie van het sturen op ruimtelijke kwaliteit die door Wigmans (MCD 2005-2007) is behandeld. Community Planning heeft in Nederland tot doel een (passend, haalbaar, duurzaam en integraal) ruimtelijk plan (in vorm van een stedenbouwkundige visie of plan) te maken. Hoe kwaliteit gezien wordt en op welke manier naar ruimtelijke kwaliteit gestuurd wordt is hierbij van belang. Onderstaande afbeeldingen geven twee verschillende kwaliteitsdefinities en daarmee samenhangende sturingsconcepten weer.



Figuur 8: kwaliteitsdefinities en sturingsconcepten (MCD 2005-2007)

Bij Community Planning spelen de esthetische, culturele componenten sterker mee dan de vooraf opgestelde technische eisen. De kwaliteitsdefinitie is meer dynamisch (gericht op en oordelen over verandering) dan statisch (gericht op de orde en oordelen over het behoud) van karakter. Er wordt gewerkt met een zacht sturingsconcept, immers vanuit een brede input wordt in stappen toegewerkt naar een integraal gemeenschappelijk (eind-)beeld van de ruimtelijke kwaliteit.

Een plan werd in de MCD colleges wel eens gedefinieerd als "een schijnbare overeenkomst tussen aanwezige belangen". In een plan is het mogelijk om een totaal van uiteenlopende en

tegenstrijdige maatschappelijke eisen te laten meespelen. Belangrijke stelling was ook dat ruimtelijke kwaliteit wel benaderbaar, maar niet kenbaar is. De waardering van kwaliteit is sterk gebonden aan het perspectief (van de beoordelaar), de cultuur, de context en de tijd. Er zijn meerdere manieren om ruimtelijke kwaliteit op te vatten, in de praktijk is vaak sprake van een overheersende (of combinatie van twee) benadering(en). Genoemde benaderingen zijn:

- via een verleidelijk beeld
- door een integraal ontwerp
- via objectieve criteria
- door goed procesmanagement.

De kwaliteitsopvattingen zijn te herkennen in het door Teisman onderscheiden unicentrische, multicentrische en pluricentrische perspectief. Bij het pluricentrische perspectief staat de gedachte van vervlechting centraal (beleid komt in onderlinge samenwerking en strijd tussen actoren tot stand) en is het gemeenschappelijk belang de toetssteen. Hierbij past de opvatting dat kwaliteit tijdens de interactie wordt ontdekt en gedurende het proces wordt vormgegeven.

Bij de methode Community Planning komen twee benaderingen op de voorgrond, in eerste instantie de benadering om via goed procesmanagement (kwaliteit wordt in interactie ontdekt en vormgegeven, kwaliteit is het resultaat van het proces) kwaliteit te realiseren en ten tweede het integrale ontwerp (de wensen en belangen van stakeholders integreren in een interactief proces). Belangrijk is het om te beseffen dat de benaderingen geen waardeoordelen omvatten, via alle benaderingen kan kwaliteit gerealiseerd worden. Het is zaak de passende benadering te kiezen.

### 3.7 terug naar de beginvraag

In paragraaf 1.1 werd de centrale onderzoeksvraag van deze scriptie beschreven en daar werden vervolgens enkele te onderzoeken subvragen aan toegevoegd. De tweede subvraag betrof de theoretische achtergrond en aanknopingspunten, de vraag was:

*Op welke theoretische grondslag is de methode Community Planning gestoeld of (indien dat er niet is) met welke begrippenkaders kan de methode nader worden geanalyseerd?*

Deze vraag is in dit (beschrijvende) hoofdstuk 3 beantwoord. Geconcludeerd kan worden dat er geen sprake is van een overkoepelende theorie over Community Planning met wetenschappelijke grondslag. Wel staan, als de proceskant leidend is in het bestuderen van de methode, een aantal begrippen (draagvlak, participatie en sturing) in het gedachtegoed en de toepassing van Community Planning centraal.

Het gaat om begrippen uit diverse internationale wetenschappelijk-theoretische kaders over: de tweezijdige participatieladder (Hofman), absorptievermogen en absorptiegraad (Edelenbos) en het sturen in complexiteit (Van Randeraat). Daarnaast zijn de (begrippen uit) drie belangrijke basistheorieën van de MCD-opleiding benadrukt, te weten: het optimalisatieproces, het organiserend vermogen (en de netwerken) en de theorie over kwaliteitsdefinities en sturingsconcepten op ruimtelijke kwaliteit.

De begrippen zijn beschreven in paragraaf 3.2, 3.3, 3.4 en 3.6. Met deze begrippen is de theoretische bagage opgebouwd om in hoofdstuk 4 een eigen ontwerp van een analysemodel voor de bestudering van de praktijkcasussen van Community Planning op te stellen.

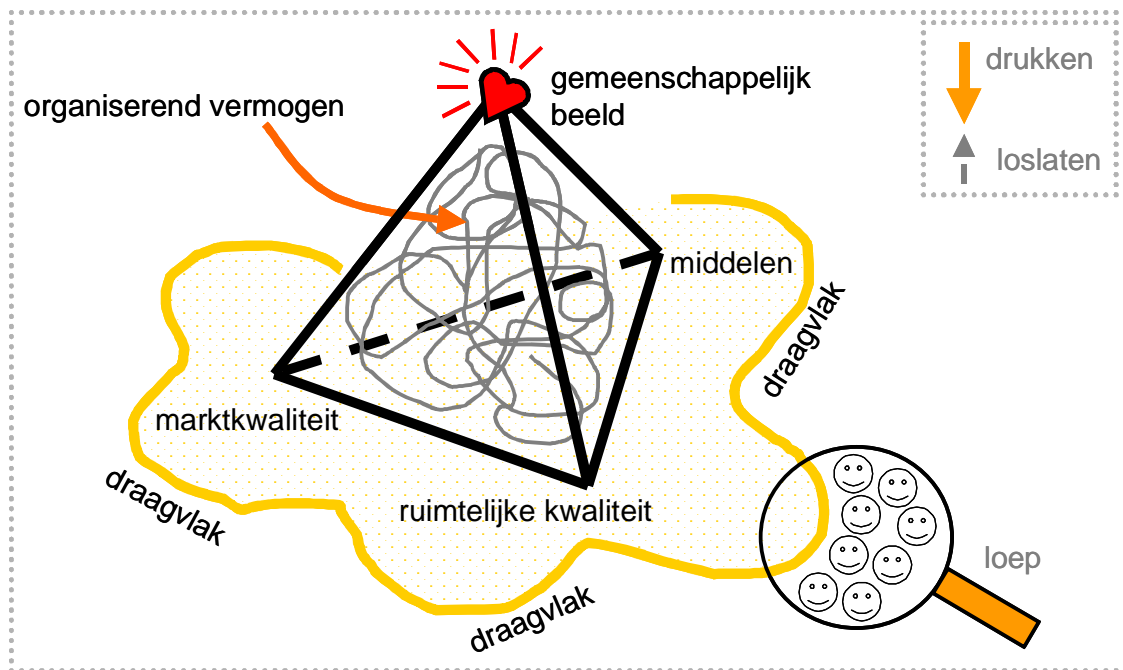


## 4. Conceptueel analysemodel

### 4.1 de drijvende piramide

De literatuurstudie naar algemene trends, theoretische begrippen uit het vakgebied en interviewgesprekken in de casestudies van de methode Community Planning hebben bij mij, als ontwerper van oorsprong, een beeld achtergelaten. Dat beeld noem ik de drijvende piramide.

In dit hoofdstuk wordt dit beeld eerst in zijn geheel en daarna uiteengehaald in delen toegelicht. Het totaalbeeld is gebruikt als een conceptueel analysemodel, ofwel in het kort als analysemodel. Het is mijn "bril" om naar de gang van zaken in de casussen te kijken; iedereen heeft een andere bril, dit is de mijne. De focus ligt vooral op de proceskant, op het draagvlak onder de actoren, de participatie en de sturing. Het beeld van de drijvende piramide wordt vervolgens in hoofdstuk 5 ingezet om de drie casussen te analyseren en te verbeelden op een manier die voor een buitenstaander transparant te volgen is. De drijvende piramide ziet er als volgt uit:



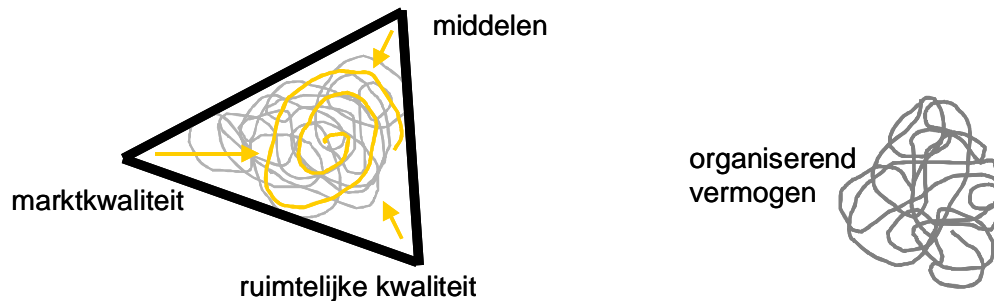
Figuur 9: de drijvende piramide (totaal en in onderdelen) op deze bladzijde en verder in H.4.1 (Urlings)

De drijvende piramide beschrijft de proceskant van de methode Community Planning, die ingezet wordt om na de visiefase, in interactie met veel actoren en uitgaande van verschillende belangen, in korte tijd een haalbaar en duurzaam ruimtelijk (stedenbouwkundig) plan op maat te maken, dat breed door participanten aan en opdrachtgevers van de methode gedragen wordt.

#### - opbouw analysemodel -

Het analysemodel is stap voor stap volgt opgebouwd. Uit de theorieën van Van 't Verlaat volgt het begin, de optimalisatiedriehoek voor (ruimtelijke) planprocessen. In die driehoek wordt verbeeld dat er planoptimalisatie plaatsvindt als de input vanuit de drie hoekpunten marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen door goed organiserend vermogen tot een integraal plan wordt gesmeed. Zie ook paragraaf 3.6 uit dit rapport.

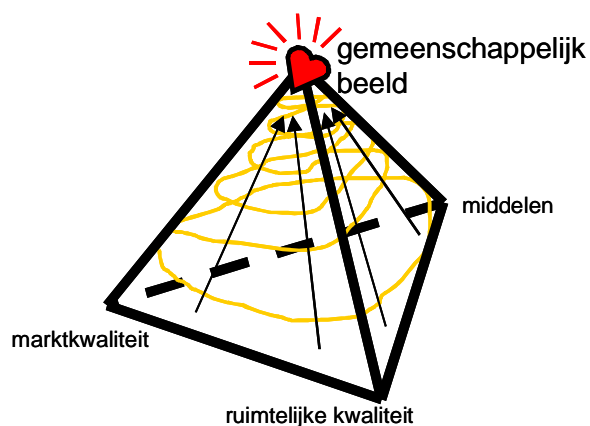
Deze driehoek staat hier nogmaals afgebeeld, met het verschil dat het organiserend vermogen met de grijze lijnen minder ordelijk, meer kriskras, chaotisch en soms afhankelijk van toeval, is weergegeven. De gebruikte begrippen zijn al eerder gedefinieerd.



De driehoek is een prima basisgedachte, maar omdat hij "plat" is, komt het beeld voor een ingewikkeld planproces in de integrale buurt- of wijk(her-)ontwikkeling, erg statisch over. De driehoek wordt omgevormd tot een piramide met een top, om aan te geven dat er een extra dimensie, een lang proces van planoptimalisatie loopt en om aan te geven dat het organiserend vermogen niet alleen in het platte vlak de inhoudelijke input verkent en verbindt, maar ook in het verticale vlak door de tijd heen en tussen participanten en beelden door verkent en verbindt.



Wat mist in de platte driehoek, omdat deze inzoomt op het proces van planoptimalisatie, is het resultaat, een plan of beter een gemeenschappelijk belang of beeld. Dat staat in de top van de piramide, het is waar Community Planning (inhoudelijk) naar toe werkt. Dit gemeenschappelijke beeld is vormgegeven als een kloppend hart met uitstraling naar alle kanten, om aan te geven dat het resultaat geen klinische tekening of berekening is, maar een plan met een warm organisch, emotioneel hart.



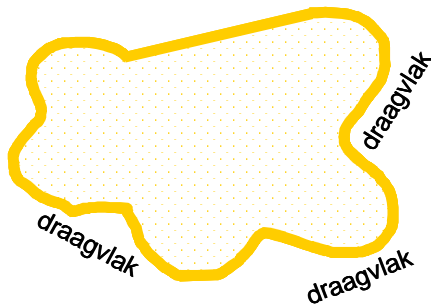
Zo ontstaat een piramide die opgebouwd is uit inhoudelijke input vanuit verschillende hoeken, die steeds kriskras in nieuwe ronden door goed organiserend vermogen van onderop naar de top



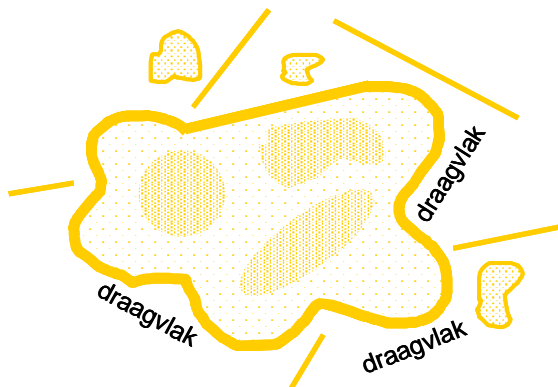
gaat, naar het gemeenschappelijke beeld. Bewust staat hier van onderop naar de top, want dit analysemodel verbeeldt een proces waarbij Community Planning is ingezet. Natuurlijk kan een gemeenschappelijk beeld ook anders tot stand komen (bijvoorbeeld meer top down door een verleidelijk ontwerp af te laten dalen en eenieder eigen te laten worden). Maar dan betreft het een andere methode en geen Community Planning.

Het beeld is nog lang niet compleet, want wie leveren input en wie dragen het plan (bij de methode Community Planning)? Onder de piramide bevindt zich een fundament, een laag. Dit is het draagvlak dat opgebouwd is uit alle stakeholders en gezien kan worden als een dikke laag enigszins bewegende modder. Het draagvlak is nooit definitief van vorm en dikte, het is niet vastomlijnd, blijft vloeibaar, beweegt mee en ondersteunt het planproces.

Het draagvlak (van bovenaf als vlek gezien) ziet er bijvoorbeeld zo uit:



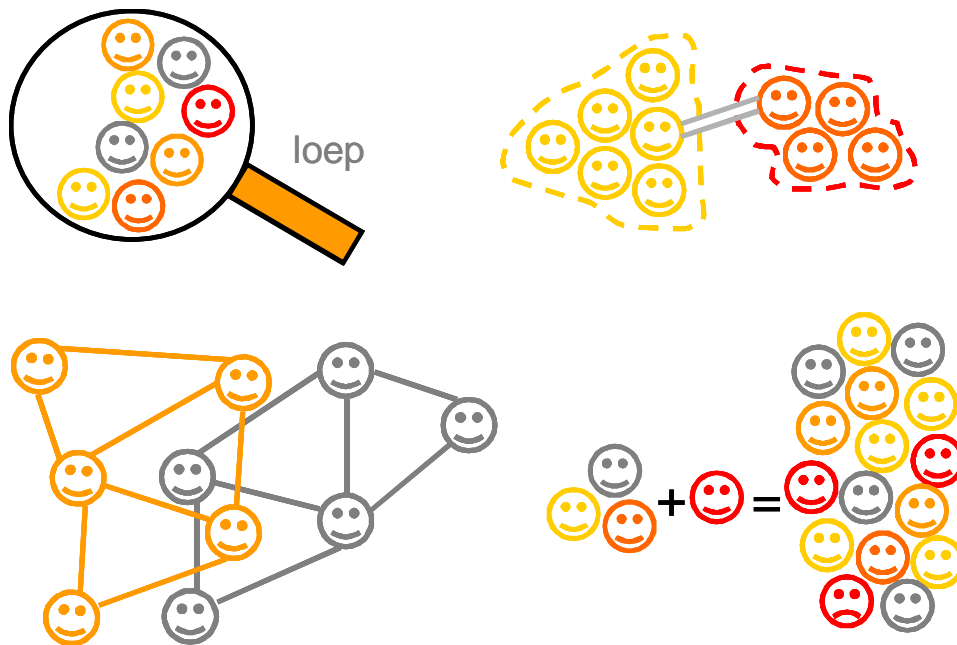
Om de beweging (verdichting en verdunning in de modderlaag) aan te geven, de spanning tussen stakeholders en het feit dat er ook nog andere belangen en stukjes draagvlak (buiten de scope van het planproces) zijn, geeft onderstaande tekening een beter beeld van dat draagvlak.



Een proces om te komen tot een gemeenschappelijk beeld wordt gedragen door draagvlak in de samenleving. Dat is waar Community Planning mee start, niet met draagvlak voor een bepaald plan, maar met draagvlak om samen, in interactie en met strijd een plan te gaan maken. In het totaalplaatje uit het begin van dit hoofdstuk is de modderlaag (het draagvlak), ten behoeve van de leesbaarheid van het model, vereenvoudigd weergegeven. Je kunt die modderlaag, het draagvlak van allerlei stakeholders (burgers, belangengroepen, vertegenwoordigers, winkeliers, politieke partijen, andere organisaties) ook nauwkeuriger onder de loep leggen.

Het is verrassend wat er onder de loep (in momentopnames) te voorschijn komt. Bijvoorbeeld:

- individuele draagkracht van mensen (verbeeld als gezichten, verschillend gekleurd)
- groepjes gedeeld belang (zelfde kleur) die andere groepjes met hun belang hebben gehoord en samen meer kunnen bereiken, dus elkaar vasthouden en zo vlekjes draagvlak vormen
- netwerken van mensen die wellicht wat verder van elkaar staan maar tijdens het proces de onderlinge interacties stevig hebben gemaakt en een (wapenings-)net voor draagvlak vormen
- klein individueel draagvlak dat door inzet van een extra actor (bijvoorbeeld een stakeholder of een nieuwe ambassadeur) een multiplier effect krijgt, waardoor onderling vertrouwen tussen individuen wordt omgezet naar breder, genererend draagvlak.



In het eerste totaalplaatje (zie figuur 9 uit deze scriptie) valt ook een kadertje te zien met daarin twee pijltjes, een omlaag gerichte pijl met de tekst “drukken” en een omhoog gerichte pijl met als tekst “loslaten”.



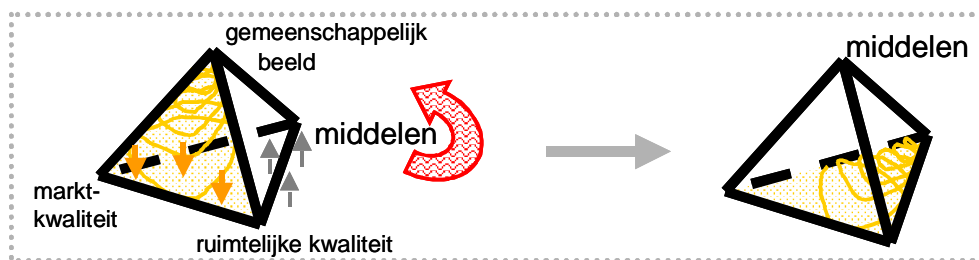
De omlaag gerichte pijl verbeeldt het drukkende zwaartepunt (stel je voor dat slechts een deel van de piramide gevuld is tijdens de planvorming en alle gewicht aan één kant drukt). Het gevolg daarvan kan zijn dat de piramide door het draagvlak heen drukt of dat andere delen van de piramide niet meer hechten aan het potentiële draagvlak.



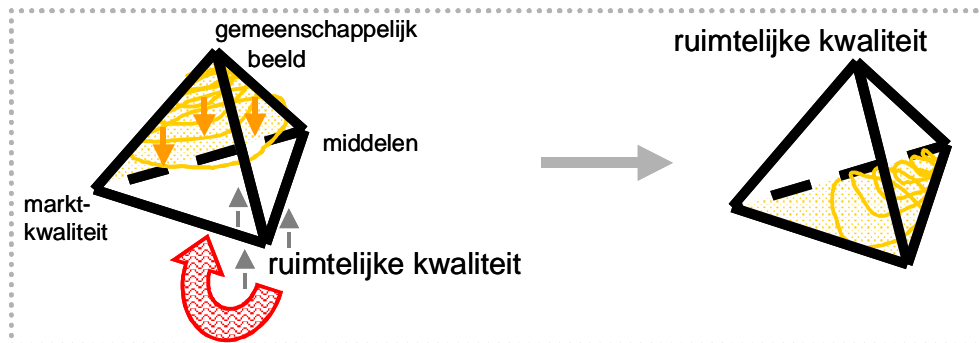
De omhoog gerichte pijl verbeeldt het, vanuit de stakeholder gezien, actief loslaten van de piramide. Beide soorten pijlen duiden op instabiliteit, daarover in de volgende paragraaf meer.

#### 4.2 instabiliteit van en incidenten bij de piramide

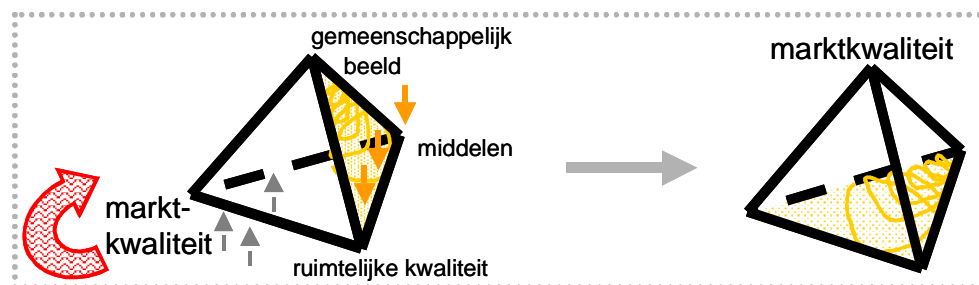
De drijvende piramide groeit naar een hoogte (de top, het gemeenschappelijk beeld), vult zichzelf zo evenwichtig mogelijk (vanuit marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen) en drijft op een dikke en brede laag flexibele modder (het draagvlak). Toch is het geheel niet stabiel. De piramide kan kantelen door teveel aandacht (lees vulling, gewicht) in een deel van de piramide en te weinig op andere gebieden. Als er bijvoorbeeld in het ontwerpproces (en bij het organiserend vermogen) onevenredig veel aandacht is voor de ambities (de ribbe of het vlak bij marktkwaliteit en ruimtelijke kwaliteit) dan kan het draagvlak voor dit ontwerp op het derde hoekpunt (middelen) flink afnemen. Het derde hoekpunt wordt als het ware losgelaten door participanten en als dit te lang duurt kan de piramide gaan kantelen. Dat kan bij een Community Planning proces zowel tijdens als na het bereiken van resultaat gebeuren. Het "middelenhoekpunt" komt dan boven te liggen en vraagt alle aandacht van betrokkenen. In een plaatje:



Ditzelfde principe kan bijvoorbeeld gebeuren als alle aandacht op de beheersing en reductie van risico's is gericht en er onvoldoende geluisterd en gekeken wordt naar de ruimtelijke kwaliteit.



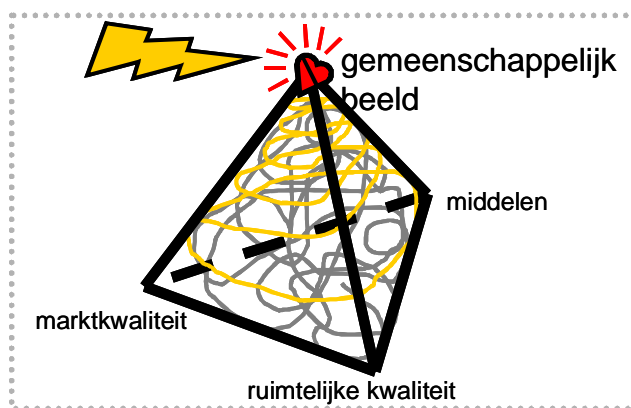
En uiteraard is het ook mogelijk om een onevenwichtig plan te maken door de realiteit (de toets, marktkwaliteit of maatschappelijke kwaliteit) uit het oog te verliezen en een plan te presenteren dat niet aan functionele eisen (randvoorwaarden) voldoet (en dus geen afzet op de markt kent).



Figuur 10: drie maal de drijvende piramide en kantelmomenten in H.4.2 (Urlings)

Dit soort gebeurtenissen komen van binnenuit het proces en tonen te weinig integraliteit of planoptimalisatie aan. Ze kunnen bijvoorbeeld optreden door beperkte kwaliteit en flexibiliteit in het organiserend vermogen of door het ontbreken van goede input op een van de hoekpunten. De gevolgen kunnen ingrijpend zijn. De piramide valt om en het kost veel moeite en tijd om hem stabiel gevuld te krijgen en terug te kantelen. De situatie kan ook alleen een dreiging uitdrukken. De piramide wankelt, een hoekpunt raakt een beetje los van de ondergrond. Extra aandacht en "reparatie" (versteviging / contact met het draagvlak, extra inhoud in de piramide) is nodig om de piramide rechtop te houden en het gemeenschappelijke beeld als einddoel hoog te houden.

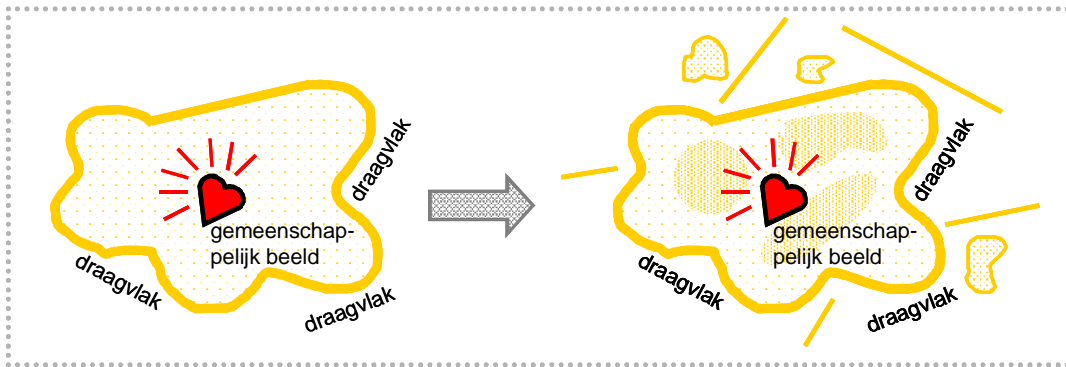
Wat ook kan gebeuren is een ingreep of gebeurtenis van buitenaf (een bliksemschicht). Deze bliksemschicht kan gericht zijn op een van de hoekpunten, op delen van het draagvlak of op het gemeenschappelijke beeld (het kloppende hart) en kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben. Denk bijvoorbeeld aan: plotseling veranderde grondposities, ernstige bodemvervuiling die aan het licht komt, veranderde regelgeving die gebiedsontwikkeling onmogelijk maakt, de pers of politiek die een groep mensen bewerkt en de publieke opinie verandert. Of denk aan een langzaam proces dat opeens effect heeft (mistbank), zoals een demografische omslag (krimp of vergrijzing) waardoor het meerjarige eindbeeld niet meer blijkt te passen bij de situatie. Een deel van dit soort gebeurtenissen kan benut of opgevangen worden door flexibiliteit, fasering en reserveringen (planruimte). Het doordenken van meerdere scenario's en het voorbereid zijn op eventuele tegenslagen helpt bij een snellere herkenning en reactie. Te voorkomen valt zo'n gebeurtenis nooit, openheid en transparantie blijven onderdeel van ieder integraal duurzaam ontwikkelproces (een fort tegen de boze buitenwereld optrekken helpt niet).



Figuur 11: bliksemschicht slaat in op de piramide (Urlings)

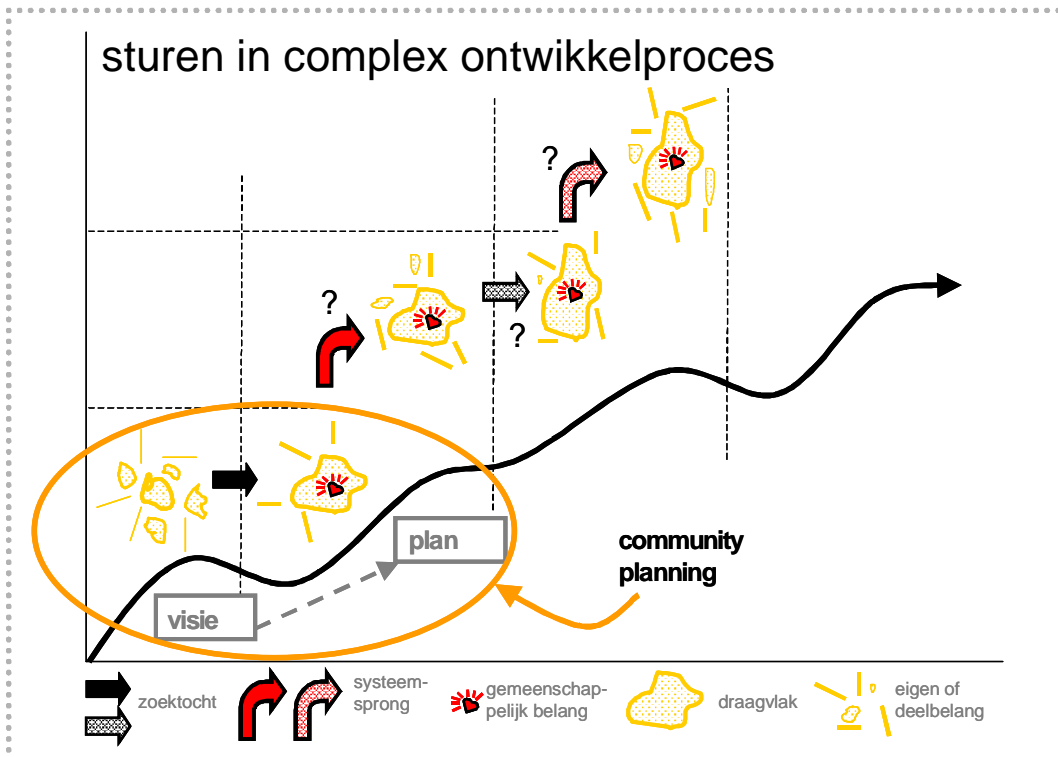
#### 4.3 plek van de piramide in het totale ontwikkelproces

De methode Community Planning betreft interactie en planvorming tijdens de stap van visie naar plan, een onderdeel (of een fase als je het in een klassieke gefaseerde ontwikkeling zou willen vatten) van het proces. Natuurlijk is dat niet genoeg om een gebied ontwikkeld te krijgen, er zit een traject voor en er zijn een aantal stappen na (het resultaat van) Community Planning. Wanneer je het resultaat, het gemeenschappelijke beeld of belang (het kloppende hart) en het draagvlak waarop dat gebaseerd is, uit vogelvlucht bekijkt en het proces (de piramide) weglaat dan krijg je onderstaand linkerplaatje. Als je het geheel minder ideaaltypisch, dus inclusief de diversiteit, spanning en fragmentatie weergeeft, ontstaat een beeld als in het rechterplaatje.



Figuur 12: het resultaat van Community Planning (Urlings)

Dit onderzoek is er op gericht om iets te leren op het gebied van draagvlak, participatie en sturing via de methode Community Planning. Dat is vooral relevant voor een procesmanager van een stedelijke gebiedsontwikkeling die een interactief proces (of procesdeel) wil inzetten in de ontwikkeling. Dan is het dus goed om, ondanks dat de casestudies en interviewgesprekken daar niet op waren gefocust, Community Planning te plaatsen in het totale ontwikkelproces. Met een ovaal is Community Planning binnen een stap (zoektocht) gemarkeerd in het door Van Randerat ontwikkelde ideaaltypische sturingsmodel (zie hoofdstuk 3) van de processtructuur voor complexe binnenstedelijke transformatiegebieden. Daardoor ontstaat onderstaand beeld.



Figuur 13: Community Planning in het totale proces (Urlings naar Van Randerat)

Community Planning brengt een gebiedsontwikkeling van de fase van een visie (met fragmenten van draagvlak, vooronderzoek en analyses, individuele en deelbelangen) naar de fase van een

plan, het gemeenschappelijk gedragen beeld (kloppende hart op de modderlaag, het draagvlak). Community Planning is een, in bovenstaande afbeelding horizontaal getekend, proces dat gekenmerkt kan worden als een grote zoektocht. De zoektocht verloopt iedere keer weer anders, dus niet alleen vooraf bedacht, ordelijk en volgtijdelijk, maar soms moeizaam en soms soepel. Een zoektocht die chaotisch en complex van aard is, transparant en veelkleurig, een zoektocht die verschillende belangen toelaat. Deze zoektocht vraagt talenten en vaardigheden van de overall procesmanager en van het aanwezige organiserende vermogen.

Het is interessant (maar géén onderwerp van deze scriptie) om te bestuderen of de methode Community Planning een manier is om de kans op het maken van een systeemsprong (zie Van Randerdaat) te vergroten. In bovenstaand plaatje is die mogelijkheid met een vraagteken erbij weergegeven, ook is met vagere tekens weergegeven dat het kloppende hart zou kunnen blijven doorwerken, terwijl er steeds weer een ander draagvlak, qua actoren en belangen speelt.

Ter herinnering: betekenisvolle verbindingen ontstaan tijdens co-evolutie, een situatie wanneer actoren hun eigen belang in voldoende mate gediend zien en gemeenschappelijk belang herkennen. Co-evolutie kan de aanleiding zijn voor voortgang in het proces, het geheel kan een systeemsprong naar een andere orde maken. Daarna begint een nieuwe procesronde waarin bestaande verbanden deels worden losgelaten en verbindingen met nieuwe actoren worden ontwikkeld.

Onderzocht zou dan kunnen worden of na afloop van Community Planning een situatie van co-evolutie is ontstaan en of deze co-evolutie daadwerkelijk leidt tot een systeemsprong naar een andere orde in het ontwikkelproces. Dat hoeft, in de grilligheid van het proces, niet per sé een sprong vooruit te zijn. In dit onderzoek kan deze vraag nog niet definitief onderzocht worden, de Nederlandse casussen hebben daarvoor nog te kort geleden gespeeld.

#### 4.4 bruikbaarheid, robuustheid en kallibratie

Aan bruikbaarheid, robuustheid en kallibratie en aan de wijze hoe om te gaan met het ontworpen analysemodel is in hoofdstuk 1 al uitgebreid aandacht besteed. In deze scriptie wordt het analysemodel gebruikt om de casussen mee te analyseren en daar worden ook andere begrippen bij ingezet (voor de analyses, zie het volgende hoofdstuk). Misschien dat er, omdat het een gebruikstoets van het model is, nog aanpassingen voor het analysemodel uit volgen. Die worden in hoofdstuk 6 dan kort beschreven. De scriptie sluit af met leerpunten en met conclusies en aanbevelingen voor de inzet van Community Planning door een overall procesmanager.

#### 4.5 terug naar de beginvraag

In paragraaf 1.1 werd de centrale onderzoeksvraag van deze scriptie beschreven en daar zijn vervolgens enkele te onderzoeken subvragen aan toegevoegd. De derde subvraag betrof een ontwerp analysemodel als hulp bij de bestudering van de casussen, de vraag was:

*Met welk ontwerp (conceptueel analysemodel) kunnen de ervaringen met sturing, planvorming, draagvlak en participatie, uit de Nederlandse cases van Community Planning worden geanalyseerd?*

Deze vraag is in dit hoofdstuk 4 beantwoord. Er is een conceptueel analysemodel gemaakt voor de casussen van Community Planning in Nederland. Vervolgens is dit analysemodel vertaald naar een groter kader, het totale complexe gebiedsontwikkelingsproces.

## 5. Casestudies van Community Planning in Nederland

### 5.1 de drie casussen nader toegelicht

De paragrafen 5.2 t/m 5.4 in dit hoofdstuk zijn per casus (Meppel, Sittard-Geleen en Renkum) ingedeeld. Eerst wordt de situatie geschetst, eventueel zijn berichten uit de media of informatie uit eerder verrichte studies naar de casus aangestipt. Dan worden de interviewgesprekken behandeld en wordt een rapportcijfer met onderbouwing en een karakterisering van Community Planning gegeven. Daarna volgt een analyse van de meest opvallende zaken, op het gebied van draagvlak, participatie en sturing. Tot slot volgen de conclusies per casus, dat gebeurt met hulp van het analysemodel (uit hoofdstuk 4) en de andere begrippen (uit hoofdstuk 3). In paragraaf 5.5 worden alle praktijkervaringen met Community Planning samengevat in een tabel en in tekst en worden deze aan het totale ontwikkelproces gerelateerd.

Het is van belang te beseffen dat de casussen sterk verschillend zijn van aard en omvang (en op een aantal andere punten), maar op sommige punten (met name qua fasering) ook weer wel overeenstemmen. Hieronder een overzicht van de belangrijkste verschillen tussen de casussen.

casus	Meppel	Sittard-Geleen	Renkum
type gebied	groot uitleggebied	herstructurering buurt/wijk	herstructurering buurt/wijk
functiemix	geen functies nu (veel wonen en beetje functiemix gepland)	mixed functies (huidig), straks meer woonfunctie dan nu	woonfunctie (huidig), straks iets meer mix functies dan nu
burgers in startsituatie	bij start geen weerstand burgers	bij start enige weerstand burgers	bij start geen weerstand burgers
professionele partijen in startsituatie	bij start coalitieprogramma met ambitie voor interactie	bij start geen uitgesproken ambities over interactie	bij start corporatie die interactie wil en een coalitieprogramma met als ambitie "beginspraak"
soort opdracht	uitwerking van fase 1 uit bestaand (master-)plan, doel is antwoord op de vraag "hoe wil men wonen" in wijk / buurt	nieuwe planvorming om oude plannen te vergeten, nog geen besluiten genomen, doel is stedenbouwkundig plan	nieuwe planvorming om oude plannen te vergeten, sloopbesluit is al genomen, doel is stedenbouwkundige visie
ligging ten opzichte van stad of dorp	perifere wijk bij kleine stad	perifere wijk bij kleine stad	bij centrum van dorpskern
nationaliteit ontwerpteam	internationaal ontwerpteam	internationaal ontwerpteam	Nederlands ontwerpteam
grondposities en vastgoedeigendom	grondposities voor fase 1 vooral bij corporatie en gemeente	grond- en vastgoedposities over zeer veel (markt-)partijen en corporatie verdeeld	corporatie als enige bezitter van vastgoed, openbare grond in gebied is van de gemeente
betalende opdrachtgevers voor Community Planning	in opdracht van en 100% betaald door gemeente	in opdracht van gemeente en corporatie en VROM, VROM heeft flink (67%) meebetaald	in opdracht van en 100% betaald door corporatie

Figuur 14: tabel belangrijkste verschillen tussen casussen

Er zijn ook overeenkomsten:

- de casussen spelen allemaal in het oosten van Nederland
- de casussen hebben allemaal in de periode 2005-2006 (dus onder het dualisme) gespeeld
- in alle casussen is bureau Overes nauw betrokken (formele of gedelegeerde opdrachtnemer)
- in alle gevallen betreft het een ruimtelijke planontwikkeling met een aantal omschreven randvoorwaarden en daarbinnen (relatief) veel proces- en ontwerprijheid
- alle processen hebben als doel om een haalbaar ontwerp (-visie) te realiseren.



## 5.2 Nieuwveense Landen te Meppel;

### 5.2.1 Inleiding, de situatie in Meppel

Het betreft fase 1 (1500 woningen in wijken en buurten) van de Nieuwveense Landen, een grote uitbreidingswijk (totaal 5300 woningen, een aantal voorzieningen en centrum) in het groene coulisselandschap ten noordwesten van Meppel, boven de provinciale weg. Fase 1 ligt in het zuidwestelijke gedeelte dat grenst aan Meppel. Meppel is een oud Hanzestadje op het kruispunt van vooral waterwegen en andere vervoersstromen. Er is eeuwen lang veen afgegraven en in turf gehandeld, in de 19e eeuw werd dat veen vooral met vrachtschepen afgevoerd. De ondergrond en het uiterlijk van de omliggende gebieden zijn er door beïnvloed. Meppel is door de provincie Drenthe aangewezen als een plek waar gebouwd moet worden voor de vraag naar woonruimte. Tussen Meppel en Nijeveen is de nieuwe wijk bedacht, dit past in de Ontwikkelingsvisie Meppel 2030 (groei tot 40-45.000 inwoners). De realisatie duurt zo'n 25 jaar, hetgeen de gemeente de flexibiliteit en mogelijkheden biedt om voortschrijdende inzichten in de gebiedsontwikkeling toe te passen. Het gebied is in 2005 nog een vrij leeg landschap, met natuur, akkers en waterlopen.



Figuur 15: Community Planning Meppel (foto Syart, Buitenkruierstraat 41, 1333 EA Almere)

#### - in verleden betrokken partijen en bestaande plannen -

De gemeente was al vanaf de start van de gebiedsontwikkeling bezig met interactie in het planproces en integrale planontwikkeling. Er is in 2003-2005, vóór Community Planning, deels in samenspraak met de bevolking, een masterplan voor het gebied gemaakt. Dat plan is in 2005 door de gemeenteraad vastgesteld. Het masterplan werd gecoördineerd door de gemeente, gespecialiseerde onderzoeksbureaus hebben het gebied onderzocht. Een ontwerpbureau maakte een plan voor heel Meppel en sloeg de piketpaaltjes voor Nieuwveense Landen. Het masterplan is gebaseerd op een concept van landtongen en bevat een studie naar scenario's en een grove zoning, de wijze van ontsluiting, de globale inrichting en programmering. Het doel van het masterplan is om in het nieuwe gebied een "Meppelse identiteit" te realiseren. Tegelijk met het Masterplan is er gewerkt aan de MER (milieu effect rapportage) die verplicht was.

#### - draagvlak bij start -

Bij de start van Community Planning was er groot draagvlak voor het masterplan. De provincie omarmde de nieuwbouw en op rijksniveau waren VROM en LNV betrokken. De corporatie had een deal met de gemeente over de grondposities, de bebouwingsaantallen en bewonersinspraak (voor mensen die al een kavel gekocht hadden) in het plangebied. Het masterplan stelde, net als bij elk ander ontwerpproces, randvoorwaarden aan de vervolgstappen, zoals: uitgangspunten voor verdichting, plangrenzen, groen, ontsluiting, vervoer, financiën. De gemeente Meppel wilde haar (toekomstige) burgers betrekken bij en laten participeren in de beleids- en planvorming voor



de nieuwe wijk. Persoonlijke contacten en overeenkomsten in visie tussen ambtenaren van de gemeente en Clara Overes (van bureau Overes) leidden tot de pilot. Nieuwveense Landen is belangrijk voor de gemeente, de wijk biedt een substantiële groei van het totale aantal woningen (en belastinginkomsten) in de gemeente. Community Planning (toen genoemd: De Bouwplaats) is, na een lange aanloop qua opdrachtverlening, ingezet voor de 1<sup>e</sup> fase (totaal 1500 woningen) van Nieuwveense Landen. Centraal stond de vraag: 'In wat voor type wijk of buurt wil je wonen?'

Community Planning werd als proefproject aangekondigd in de media, met onderstaande tekst:

*"Deze methode integreert communicatie en participatie met het maken van een ruimtelijk plan. Creativiteit, tempo en duurzaamheid typeren de methode. Tussen het moment waarop alle belanghebbenden en belangstellenden meepraten en tekenen aan het ontwerp en het moment van presenteren van de resultaten zit slechts enkele dagen. **De methode laat zien dat planontwikkeling én participatie geen trage en stroperige aangelegenheid is, maar enthousiasme en kwaliteit genereert.**" (Schrijver, 2005).*

*Naar de casus in Meppel is al eerder onderzoek gedaan door student T. Busschops. Hij beschrijft de Meppelse casus in een verkennende evaluatie naar 'De Bouwplaats' (zoals Community Planning toen nog genoemd werd). Dit onderzoek gebeurt in het kader van een studie of vak getiteld 'interactief besturen' (onder begeleiding van Schrijver en Metzke). Busschops gebruikt theorieën waar dit onderzoek (in hoofdstuk 3) ook heen verwijst. Op de schaal van de participatieladder (de eenzijdig beklimbare trap van Arnstein uit 1969) plaatst Busschops de methode van Community Planning in Meppel onderaan "citizen power" op trede 6 getiteld "partnership". Over het absorptievermogen en de absorptiegraad stelt Busschops: 'er was sprake van veel variatie en ook van selectie van input, er is geprobeerd een oplossing te vinden waarbij alle belangen vertegenwoordigd waren en iedereen had de mogelijkheid deel te nemen. Theoretisch gezien had er verrijking van beleid gerealiseerd kunnen worden. Het absorptievermogen is groot geweest, maar de absorptiegraad is beperkter (slechts een deel van de input is in het uiteindelijke plan gebruikt)'. Als geheel heeft er volgens Busschops geen verrijking van beleid plaatsgevonden. Dit scriptiegedeelte is interessant.*

#### - berichten in de pers (tot mei 2007) -

Uit de persberichten over Meppel valt af te lezen dat de totale gebiedsontwikkeling, ook na 2005, nog niet van de grond komt. Adviesbureaus hebben zich stukgebeten op de planontwikkeling en de gemeente werkt aan een nieuw masterplan. De corporatiedirecteur stelde in de pers: "Een ontwerpestival is prima, maar je kunt niet laag voor laag de wensen van iedereen meenemen". In de media staat dat ambtenaren na enkele aanpassingen in het masterplan (door Community Planning) niet de vereiste cijfers konden tonen. De corporatie eiste een plantoetsing door een onafhankelijk bureau. De conclusies over de onderbouwing en doorrekening van het totale masterplan waren vernietigend. De grondexploitatie bleek niet eenduidig en de behoefte aan zoveel woningen werd in twijfel getrokken. Gesteld werd dat de gemeente met dure grond kan blijven zitten als er niet geïnvesteerd wordt in een trekker (bijvoorbeeld: waterplas, golfbaan, woonzorgzone). De technische uitvoerbaarheid van het masterplan is onvoldoende aangetoond en het plan houdt geen rekening met verkeerstoename. Ook de provincie blijkt nu, als de aansluiting met de stad niet verbetert, nog maar weinig vertrouwen in de plannen te hebben.

#### 5.2.2 uit de interviews (Meppel)

In Meppel is zijn de ex-wethouder en de ambtelijke projectleider van Nieuwveense Landen geïnterviewd (zie interviewdocumenten in bijlagen). De corporatie wilde niet aan dit onderzoek meewerken. Als preferente ontwikkelaar (in de ogen van de gemeente) met veel grondposities zag de corporatie Community Planning niet zo zitten. Ook met bureau Overes is over de situatie in Meppel gesproken. Daaruit volgt onderstaand beeld.

### - algemene mening over proces geïnterviewden -

Het allereerste Community Planningproces in Nederland verdient geen schoonheidsprijs. Het is een erg dynamisch en ingewikkeld (maar leerzaam en interessant) proces geweest. De zoektocht naar het vrijlaten en tegelijkertijd sturen in het proces, met name het aansturen van de vele professionals, is door allen onderschat. Er was vooraf weinig weerstand onder de burgers en stakeholders tegen het opgestelde masterplan en er was draagvlak en trots onder de lokale professionals die aan dat masterplan hadden gewerkt.

Er ontstond tijdens de Community Planning een tegenstelling tussen het zogeheten interne team (lokaal betrokken, maar niet heel ervaren professionals, een "te licht team") en het externe team (buitenlandse ontwerpers, "zwaargewichten", die tijdens het festival een grote stempel drukten). Deze terminologie kwam uit Engeland, maar zorgde in Meppel voor extra spanning. Volgens de gemeente was het doel van de benoeming "extern" ook dat dit team vertrouwen van burgers zou krijgen omdat deze ontwerpers er onbevangen in stapten. Maar de burgers redeneerden dat de externen door de gemeente werden betaald, dus niet onafhankelijk konden zijn. Het interne team had geen ontwerpende maar alleen een toetsende rol. Er werd door de externen wel op hun opmerkingen ingegaan, maar meer respect voor en aansluiting op hun inbreng was beter geweest. De opdrachtnemer en organisator van Community Planning (bureau Overes) die alles had voorbereid, kwam tijdens de "hoge druk pan" van het festival en de ontwerpdagen in een spagaat terecht en kon geen passende procesrol (leiding nemen of aanwijzen) in die fase vinden.

### - inhoudelijke voorbereiding en aansturing tijdens festival -

Inhoudelijk was het planproces zorgvuldig en goed voorbereid, maar de bij de opdracht gestelde randvoorwaarden werden niet geaccepteerd of gedragen door de (buitenlandse) ontwerpers. Dat bleek pas tijdens het festival en "en publiek" bijsturen was op dat moment niet meer mogelijk. Gewone deelnemers hebben er weinig last van gehad, de 500 participanten gaven enthousiast hun mening over de hele Nieuwveense Landen, maar dat was niet de bedoeling. Hoewel er regelmatig werd gezegd dat de Community Planning opdracht alleen fase 1 betrof, werd dit in de doorwerking en uitwerking van de input niet goed bewaakt. Niet alle deelworkshops op het festival werden met een zelfde achtergrondkennis en in een soortgelijke sfeer geleid. De kloof tussen de insteek van Engelse en Duitse ontwerpers en de setting in Meppel was groot.

### - de publiekspresentatie -

Bij de publiekspresentatie, enkele dagen na het festival, bleek dat er zelfs niet geluisterd was naar de laatste adviezen van de lokale professionals omtrent de bestuurlijke gevoeligheden. Er werden (inhoudelijke) zaken gepresenteerd die ècht niet konden, het publiek was in verwarring. In een direct aansluitend (onhandig) geplande raadscommissievergadering ging het mis, voor het grote publiek leek het of de bestuurders en raadsleden zich niet verbonden aan het resultaat omdat zij de presentatie meteen verlieten. Later is een uitvlucht gevonden en besloten om de aandacht niet meer te leggen op het ontwerp (het nieuwe masterplan) als resultaat uit het festival, maar op "de rode draad, hoe mensen willen wonen". Deze zou gedestilleerd worden uit de input van deelnemers en de gemeente zou dat meenemen in de verdere planuitwerking. Er kwamen zeker aanknopingspunten uit het festival, maar dat was een ander resultaat dan verwacht was.

### - na Community Planning -

In een moeizaam vervolgproces van enkele maanden heeft een Nederlandse ontwerper (die bij het festival als meekijkend ontwerpteamlid betrokken was) het ontwerpresultaat voor fase 1

opnieuw vormgegeven en over enkele aanpassingen voor het masterplan geadviseerd. De inzet en betrokkenheid, het luisteren en gezamenlijk maatwerk in deze fase wordt hoog gewaardeerd door de gemeente. De waardering voor het ontwerp-eindresultaat ("binnen mogelijkheden is het beste er van gemaakt") verschilt sterk. De gemeenteraad heeft het plan daarna wel vastgesteld. Enkele latere (haalbaarheids-)onderzoeken en nieuwe demografische gegevens zorgen echter voor scepsis over de ambitie in het totale, onderliggende masterplan (dus ook over fase 1).

Door de verkiezingen die volgden en de verandering van politieke kleur in het gemeentebestuur is het plan in de vergetelheid geraakt. De nieuwe wethouder gaat zijn nu eigen weg, heeft de lokale ambtenaren meer op afstand gezet en werkt in een klein (extern ingehuurd) team aan een nieuw plan. Naar de bevolking wordt niet gecommuniceerd over de planontwikkeling, dat vinden de geïnterviewden een slechte zaak. Maar... er is ook geen grote roep om informatie vanuit die bevolking ontstaan richting de gemeente. De situatie is zorgelijk. Provincie, gemeentebestuur, raad en professionele partijen (o.a. corporatie) zijn het onderling niet eens, verhoudingen lijken verstoord. Men lijkt verder van een oplossing weg te raken in plaats van dichterbij te komen.

#### - rapportcijfer en karakterisering -

De geïnterviewden geven als gemiddeld totaalcijfer: een 6.

- ➔ een 7, met als argumentatie: een 5- voor de afbakening (het houden aan de opdracht en randvoorwaarden) en een 8 voor het proces, de opzet en de voorbereiding; samen een 7.
- ➔ een 5, met als argumentatie: dat er uiteindelijk te weinig positiefs uit is gekomen om in een vervolgproces en -plan mee te nemen, wel is er geleerd van de (negatieve) ervaringen.



De (werking van de) methode is door geïnterviewden gekarakteriseerd door te kiezen tussen begrippenparen. De methode Community Planning werd in Meppel als volgt gekenschetst.



Figuur 16: geïnterviewden karakteriseren proces Meppel

### 5.2.3 analyse van de casus Meppel

De gegevens uit Meppel worden geanalyseerd op de punten draagvlak, participatie en sturing. Ook wordt kort benoemd wat de casus heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de methode Community Planning. In de paragraaf daarna (in 5.2.4) worden de conclusies van deze casus opgesomd en verbeeld.

#### - draagvlak -

In feite is in Meppel sprake van een echte leersituatie, het was voor de Nederlandse betrokkenen de eerste keer. De gemeente wou graag interactief te werk gaan en de burgers laten ontwerpen aan hun manier van wonen. Maar de gemeente had niet volledig draagvlak daarvoor bij ontwikkelende partijen en had niet uitgewerkt wat het voor de eigen gemeentelijke rol ging betekenen. Na een moeizaam en lang opdrachtverleningstraject is de methode Community Planning ingezet. De burgers waren niet uitgesproken voor of tegen Community Planning. Ze deden mee, maar droegen het proces niet actief. Er was dus wel draagvlak voor het inzetten van de methode Community Planning, maar dat was zeker niet breed of volledig.

Op het festival liep het proces (onder professionals) uit de hand. Het gepresenteerde festivalresultaat bleek géén gemeenschappelijk gedragen en haalbaar beeld. Toch dragen de geïnterviewden bij de gemeente nog altijd het gedachtegoed achter Community Planning en zien zij meerwaarde in een interactief en open planproces. Zij passen deze principes toe in hun beroepspraktijk, maar dat gebeurt nu kleinschaliger, in een team van bekende professionals en burgers (die zo'n proces mede dragen), minder in de spotlights en met meer focus op het proces en het bewaken van kaders.

Het draagvlak voor het eindresultaat onder burgers is, door het tumult aan het eind, niet bekend. De besluitvorming door de gemeenteraad (na enkele maanden) lijkt een pro-forma besluit om het proces af te ronden. Het verantwoordelijkheidsgevoel voor het planresultaat is niet groot, er lijken op beslisniveau (zeker na de verkiezingen) geen ambassadeurs meer te zijn voor de plannen.

Groot probleem in deze casus is dat gebleken is dat het onderliggende masterplan gaandeweg niet (meer) door alle partijen gedragen werd. De gemeente zegt dat er bij de start van Community Planning weinig weerstand (onder burgers) tegen het masterplan is. Hoe zat dat onder professionals? En is "weinig weerstand tegen" hetzelfde als "draagvlak voor"? De (buitenlandse) ontwerpers namen het masterplan in ieder geval niet serieus. De belangrijkste reden daarvoor is niet duidelijk, dat kan bijvoorbeeld in het plan zelf zitten, in de cultuurverschillen qua ontwerptraditie, in een foute inschatting van de status van het masterplan of in het zich nooit willen houden aan (ontwerp-)randvoorwaarden. Feit is dat de basis voor het masterplan (aantallen, ambities) niet meer op breed draagvlak onder de professionele partijen kan rekenen. Misschien heeft Community Planning dat versterkt, omdat er naar een piek wordt toegewerkt met zeer veel deelnemers en aandacht.

Het lijkt of de gemeente dit masterplan vol enthousiasme en goede bedoelingen heeft ontwikkeld, met grote landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit, maar met onvoldoende aandacht voor bedreigende invloeden of veranderde omstandigheden. De mogelijkheden van flexibiliteit en fasering in het plan (zoals door de gemeente worden verdedigd) komen onvoldoende krachtig naar voren en leiden niet tot een groter draagvlak. De totaal geplande woningaantallen blijken niet meer te passen bij de recent (voorspelde) marktsituatie. De provincie acteert niet consistent

en lijkt van mening veranderd over cruciale masterplandelen, zoals de ontsluitingswegen en aansluitingen op de bestaande stad. Naar de redenen voor dit veranderende draagvlak voor een van de kaderdocumenten blijft het gissen, deze vraag is geen onderwerp van deze scriptie en vraagt om interviews met andere personen. Enkele gedachten: misschien is er onvoldoende gecommuniceerd over de verschillende scenario's voor de langjarige planontwikkeling. Of er is onvoldoende vertrouwen in de berekeningen bij die scenario's. Of er zijn pas te laat scenario's gemaakt. Er ontstond als het ware een situatie met een vrijbrief om het masterplan te verbeteren. Eigenlijk heeft dat met het draagvlak voor Community Planning zelf niet veel te maken.

#### - participatie -

Qua participatieladder van Hofman (paragraaf 3.2) lijken de deelnemers aan het proces eerst op de 4<sup>e</sup> trede "gedelegeerd (mee-)beslissen en organiseren van overleg met ..." te staan. In het uiteindelijke totale proces komt hun invloed echter op een lagere trede 2 uit, "consulteren en informatie zenden".

Het absorptievermogen (diversiteit van de inbreng) was zeer groot, daar is in de voorbereiding veel aandacht voor geweest. De absorptiegraad (binnen de fase van Community Planning) was redelijk groot, al bleek het niet altijd helemaal helder hoe professionals de input verwerkten richting een plan. De uiteindelijke absorptiegraad van input tot eindresultaat (het later gepresenteerde ontwerp) is matig, omdat de brede input is teruggebracht tot de oorspronkelijke opdracht voor fase 1. Als niet alleen de stap van visie naar plan, maar de totale gebiedsontwikkeling (tot op heden) wordt bekeken, dan lijkt de absorptiegraad klein te zijn.

Professionals (externe en interne team) hadden weinig respect voor elkaar, die houding zet (maar dit kan op basis van de verkregen informatie niet hard onderbouwd worden) vraagt tekenen bij het respect voor de inbreng en rol van de participerende burgers en andere stakeholders. De ontwerper die na afloop van de presentatie heeft doorgewerkt aan het plan ging uit van de belangrijkste publieke opinies (ideeën uit het festival). Een definitieve conclusie over dit respect kan niet worden getrokken.

#### - sturing (en organiserend vermogen, randvoorwaarden, kaders) -

De pilot is erg naïef aangepakt voor zo'n groot en ingewikkeld gebiedsontwikkeltraject. Het organiserend vermogen werd gericht op de burgers en stakeholders, hetgeen logisch is gezien de (communicatie-)achtergrond van bureau Overes. De andere kant van organiserend vermogen, het vormgeven en aansturen van de teams van professionals is onderschat. Het tekort aan (praktijk-) ervaring en aan "gewicht" geldt zowel voor de opdrachtgevende gemeente Meppel als voor de opdrachtnemers van Community Planning in Nederland. Er is (in de voorbereidende fase en aan het eind) zeer hard gewerkt om de methode tot een succes te maken, daarvoor is brede waardering. Op de cruciale momenten lieten de opdrachtnemers het echter qua aansturing en coördinatie afweten.

De ontwerpers namen tijdens het festival alle ruimte die ze kregen (en meer) en hoewel dat voor burgers een kleurrijk festival betekende, was het voor de gemeente, corporatie en organisatoren een ramp. De angst voor Poolse landdagen (en de toch al aanwezige scepsis over intensieve participatie) ging daardoor overheersen. Partijen vertrouwden elkaar niet en gingen hun eigen zaken verdedigen, in plaats te werken aan synergie. Onduidelijk was wie de leiding ter plekke had, want er was onder de professionals weinig respect voor elkaars' inbreng en rol.

Hoewel expliciet gestuurd is op randvoorwaarden als kader voor de opdracht, werden deze kaders onvoldoende bewaakt door de opdrachtnemer (en opdrachtgever, er werden signalen afgegeven dat verbeteringen van het masterplan op prijs werden gesteld). Er was “veel ruis op de interne lijn en er was sprake van zwakke interne en externe verbindingen”. Tevens lijkt er onvoldoende gestuurd op optimalisatie in het plan (marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen). De doorrekeningen waren onvoldoende of werden niet serieus genomen. De strategische marktkwaliteit van het masterplan stond onder druk, terwijl er (via participatie) wel op een operationele marktkwaliteit werd gestuurd. Ondanks de formele bekrachtiging is er geen sprake van co-evolutie. Hoewel er deelbelangen in het resultaat van Community Planning zijn verwerkt, wordt het algemene belang niet (meer) onderkend.

In termen van sturingselementen (zie paragraaf 3.4) kan deze analyse gemaakt worden. Op “openen” is bewust gestuurd in de beginfase van het proces, maar dat is niet meer gebeurd na de publiekspresentatie. Op “intensiveren” is bewust gestuurd, het “versnellen” heeft soms wel, soms niet plaatsgevonden, maar lijkt een op zichzelf staand gebeuren, er werd minder op gestuurd. Het “verbeteren” van de kwaliteit van interacties zodat er zingeving en betekenis ontstaan is wel geprobeerd, maar onvoldoende gebeurd. Het “overdragen” (naar volgende procesronden) en “inbedden” was eigenlijk, door het verloop van het proces, al niet meer mogelijk.

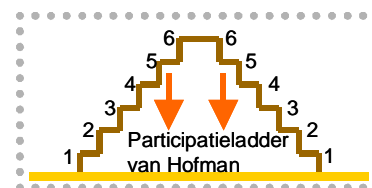
#### - de ontwikkeling van de methode Community Planning -

Voor Nieuwweense Landen blijft de totale gebiedsontwikkeling een moeizaam proces dat in een zorgelijke fase is beland. Community Planning heeft van betrokkenen veel energie gevraagd en heeft tijd en geld gekost. Dat is jammer. Maar het is tegelijkertijd de vraag of deze ervaringen, voor de ontwikkeling van de methode Community Planning in Nederland, zo erg zijn. Natuurlijk heeft het betrokkenen (negatieve) energie gekost en is er (enig) vertrouwen geschaad. Maar het lijkt, nu in 2007, dat deze harde leerschool ook positieve effecten heeft. De Community Planners hebben er veel van geleerd, zijn beter voorbereid op onvoorziene complexe omstandigheden en geven in nieuwe opdrachten meer aandacht aan de processturing en de teamsamenstelling (dus aan elementen van organiserend vermogen).

#### 5.2.4 conclusies over Meppel

Met deze 10 conclusies wordt de beschrijving en analyse van de casus Meppel afgesloten:

a. Er werd impliciet (niet vastgelegd) een relatief hoge positie (veel invloed) van deelnemers op de participatieladder beoogd, maar uiteindelijk is het hele planproces op een lagere trede uitgekomen (wanneer zeggenschap en verantwoordelijkheid in samenhang worden beoordeeld).



b. Er is een groot absorptievermogen (meerwaarde input) geweest, maar er is tegelijkertijd sprake van een (uiteindelijk) zeer beperkte absorptiegraad (doorwerking / vertaling).



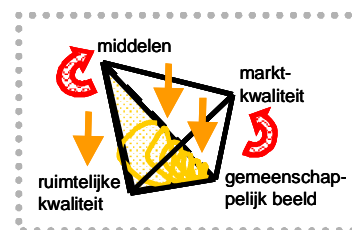
c. Er is sprake van onderontwikkeld, onevenwichtig (en onderschat belang van het) brede organiserend vermogen (niet alleen bij opdrachtnemer, ook bij andere aanwezigen) tijdens deze eerste praktijktoepassing van de methode Community Planning in Nederland.



d. Er is geen gemeenschappelijk beeld (gedragen, duurzaam en haalbaar resultaat) ontstaan, de top van de piramide is alleen "kunstmatig" bereikt als de extra ontwerpmaanden na afloop worden meegeteld, en ook toen was er te weinig aandacht voor de marktkwaliteit en de middelen.



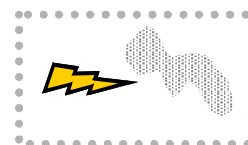
e. Er is tijdens Community Planning veel aandacht geweest voor het vormgeven van ruimtelijke kwaliteit, maar onvoldoende voor de andere hoekpunten (middelen, marktkwaliteit) en de ribben (m.n. risico's) van de driehoek. Daardoor werd de piramide instabiel en is deze na een aantal kantelingen (zonder bereikte oplossing) ineengestort (of door het draagvlak gezakt).



f. Er is onvoldoende draagvlak onder de professionals / beslissers voor het eindresultaat en er is in feite ook (achteraf) onvoldoende draagvlak gebleken voor het uitvoeren van dit ingrijpende participatieproces. Het publieke draagvlak voor het uiteindelijke plan voor fase 1 is onbekend.

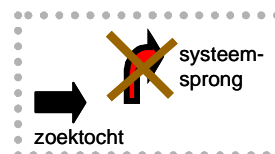


g. Er is sprake geweest van een veranderde context (bliksemschicht of misschien meer een "mist") omdat de marktperspectieven (door onder andere nieuwe demografische cijfers) sterk veranderden.



h. Als we verder kijken dan de stap van visie naar plan en het proces relateren aan het sturen in complexiteit, dan kan gesteld worden dat de complexiteit is onderschat en dat er onvoldoende (bewust) gebruik is gemaakt van de verschillende sturingselementen.

i. Er kan geconcludeerd worden dat er geen sprake van co-evolutie is, de gunstige omstandigheden die een toekomstige systeemspiong zouden kunnen stimuleren zijn in Meppel niet bereikt.



j. Tot slot: de casus in Meppel is een harde leerschool geweest en heeft veel leerpunten opgeleverd voor de methode van Community Planning in Nederland.

### 5.3 Burgemeester Lemmensstraat te Sittard-Geleen; Straat op maat!

#### 5.3.1 Inleiding, de situatie in Sittard-Geleen

De Burgemeester Lemmensstraat is een lange, brede straat met een mix van functies (wonen, werken, ontspanning, zorg, park, handel). De bebouwing stamt uit verschillende bouwperiodes. De straat ligt in de perifeer gelegen wijk Lindenheuvel (nabij chemieconcerns DSM en Sabc) te Geleen, een plaats met zo'n 35.000 inwoners, die enkele jaren geleden is gefuseerd met de stad Sittard en het dorp Born tot de gemeente Sittard-Geleen. Geleen ligt centraal in Zuid Limburg.

De Burgemeester Lemmensstraat ligt aan de westzijde van Lindenheuvel en is een oude toegangsweg van de industrie rond Geleen. De straat wordt aan veel zijden door fysieke barrières begrensd, zoals het Chemelotterrein (met daarop DSM en Sabc), de spoorlijn Sittard-Maastricht, een verouderd bedrijventerrein aan de Kampstraat en een verlaten terrein van energiebedrijf Essent. Het geheel maakt een desolate indruk. Aan de straat met gescheiden rijbanen staan (verspreid) zo'n 250 woningen, bedrijven, instellingen en voorzieningen. Ook zijn er lege stukken terrein met hekken eromheen. Er is onlangs een mooi nieuw speelterrein en parkje gerealiseerd door de buurt zelf, daar heeft men een prijs voor gewonnen.

De wijk Lindenheuvel is een voormalige mijnkolonie (nabij de mijn Maurits) uit de jaren '30. De wijk is naar tuindorpprincipes (veel laagbouw, groen, rust) gebouwd. Lindenheuvel is de grootste wijk van Geleen en heeft een centraal plein (niet aan de Burgemeester Lemmensstraat) met winkels en voorzieningen. Vroeger waren wijk en straat bekend in Limburg, omdat de straat de belangrijkste toegang tot de staatsmijn was. Het was een smeltkroes van arbeiders (dagelijks reden er bussen vol arbeiders, die in ploegendienst werkten) en er was veel vertier. Toen de mijn (in 1967) werd gesloten verdween met de werkgelegenheid ook de levendigheid in de straat.



Figuur 17: Community Planning Sittard-Geleen (foto Syart, Buitenkruierstraat 41, 1333 EA Almere)

Sindsdien is er maar weinig geïnvesteerd in de woningen en gebouwen aan de Burgemeester Lemmensstraat, de buurt ging achteruit, verpauperde en panden kwamen leeg te staan. De waarde van de bebouwing daalde, de verloedering trok allerlei louche activiteiten aan. De straat heeft een slechte reputatie gekregen, de chemische industrie bracht veiligheidsrisico's (en een verlamdende zoning) met zich mee. Hoewel deze zoning nu (vooral door vernieuwing van installaties en andere ingrepen) sterk is verbeterd, deed dit het imago geen goed. Investeringsen werden schaars (projectontwikkelaars staan niet in de rij), er ontstond een vicieuze cirkel. Bij verhuizing van oud-Lindenheuvelbewoners (waaronder gastarbeiders uit Europese landen) kwamen kansarme allochtone huishoudens terug. De sociale cohesie is gedaald, maar is op



sommige plekken nog steeds sterk aanwezig. Mensen die er geboren en getogen zijn kijken vol nostalgie terug op het roemrijke verleden, maar men leeft tegenwoordig in een niemandsland. Er is een vrij gesloten gemeenschap (waar lang niet iedereen bij hoort) met eigen normen en waarden. Ook is er een groep mensen die zich nergens wat van aan trekt. Veel bewoners hebben een 'rauw-douwermentaliteit' met een grote mond en een klein hartje. Men voelt zich achtergesteld en ondergewaardeerd, zeker sinds de gemeentelijke herindeling.

#### - in verleden betrokken partijen en bestaande plannen -

Er zijn de afgelopen 20 jaar al verschillende plannen gemaakt voor de straat (en de hele wijk Lindenuweel), maar vanwege allerlei redenen is daar nooit uitvoering aan gegeven. De plannen kennen allemaal grote financiële tekorten en blijken in de huidige marktomstandigheden, van beginnende bevolkingskrimp, moeilijk haalbaar. Het vertrouwen tussen partijen, met name tussen bewoners en de overheid of de woningcorporatie, is niet groot.

De urgentie ontstond in 2001, toen een oud plan van de voormalige gemeente Geleen tot een stedelijke visie voor de wijk leidde. In 2004 werd het ambitieuze totaalplan voor de straat gemaakt (in opdracht van een fusievoorganger van de huidige woningcorporatie). Op basis van dit plan (en rekenmodel) kwamen er intentie-overeenkomsten en is afgesproken dat er een wijkontwikkelingsmaatschappij werd opgericht. Maar verder kwam men niet. De grondposities in de straat zijn sterk verdeeld over verschillende partijen. De volgende stap, een samenwerkingsovereenkomst tussen partijen, kwam ondanks overleg niet tot stand. Het oude plan bleek een financieel onhaalbare blauwdruk, dat in de markt (veel appartementen) niet afgezet kon worden en weinig draagvlak onder bewoners kende. De inmiddels gefuseerde corporatie die het voortouw zou nemen, wilde verdunning en vergroening en een bescheiden plan dat meer op de (toekomstige) woonfunctie gericht was. Na de gemeentelijke fusie (G-31 gemeente) werd de wijk toegevoegd aan de 56-wijken aanpak en kwamen subsidies binnen bereik. Vanuit het ministerie van VROM kwam expertise beschikbaar voor de lokale problematiek. Een impulsteam gaf, wegens twijfels bij de financiële en markttechnische haalbaarheid, advies over de voorliggende plannen, het gehanteerde rekenmodel, de contracten en overeenkomsten.

#### - draagvlak bij start -

Via de landelijke politiek werd Community Planning voorgesteld als methode om tot een nieuw gedragen en haalbaar plan te komen. Het impulsteam adviseerde daar positief over en met forse subsidie van het ministerie werd besloten tot een pilot. De korte tijd van de planontwikkeling, de actieve deelname van burgers bij de planvorming en de kans op het terugwinnen van vertrouwen waren redenen voor de gemeente en de corporatie om het op deze wijze te proberen.

*Naar de casus in Sittard-Geleen is onderzoek gedaan door student R. Buiting. Hij beschrijft de casus in het kader van zijn bachelor thesis Sociale Geografie en Planologie aan de Universiteit van Utrecht (onder begeleiding van Franken). Omdat zijn onderzoek minder aansluit bij deze scriptie, is zijn theorie niet expliciet in Hoofdstuk 3 behandeld. De scriptie wordt hier kort samengevat. Zijn centrale onderzoeksvraag is: "In hoeverre heeft publieke participatie invloed op de planvorming, gemeten naar de mate waarin belangen van bewoners vertegenwoordigd zijn in het voorlopige plan?"*

*Buiting heeft het ontwerpproces onderzocht vanuit de netwerkbenadering en noemt theorieën van Teisman. Hij ontwerpt een (cyclisch) planningsproces, waarin de mate van afhankelijkheid de machtsverhoudingen bepaalt en daardoor mede agendavormend is. Hij stelt dat doelen van de overheid minder voortkomen uit eigen belang, omdat de overheid er is om de burger te dienen. Buiting redeneert dat afhankelijk vanuit welke*

waarden geredeneerd wordt, er beelden ontstaan van het probleem en concludeert dat het ene beeld even waarheidsgetrouw is als het andere. Hij belicht de vormen van participatie die Stoker onderscheidt via een assenkruis met onderscheid tussen individueel en algemeen belang en veel of weinig deelnemers. Ook de rol van de overheid wordt daarin verschillend gedefinieerd. Hij koppelt daarna Community Planning terug aan zijn theoretisch kader en concludeert dat de variant 'deliberate democracy' goed past. Dit sluit aan bij het netwerkperspectief. Buiting zegt dat er in de casus een omgeving is geschapen waarin een open dialoog mogelijk was, maar dat de situatie voor sommige bewoners te confronterend was om hun belang naar voren te brengen. Hij vraagt zich af wat de sturing door de groepsleiders (van de workshops) heeft betekend.

Buiting stelde vooraf dat bewoners de slechtste uitgangspositie hadden omdat zij geen economische macht in de planvorming hadden. In hoeverre hun belangen in de plannen terecht zouden komen hing volgens hem af van de structurering van machtsverhoudingen en de plaats van bewoners in deze structurering. Achteraf concludeert hij (uit het tot stand gekomen plan) dat bewoners een betere onderhandelingspositie hadden dan gedacht, omdat er de opdrachtgevers veel aan gelegen was om het vertrouwen bij bewoners terug te winnen. De corporatie heeft, juist om dat vertrouwen te winnen, dit interactieve proces ingezet. Voor Buiting staat de publieke participatie centraal, zijn interesse ligt op de besluitvormingsprocessen en de ontwikkeling van ons democratisch systeem. Dit deel is het meest interessante deel van zijn scriptie.

#### - berichten in de pers (tot mei 2007) -

Over de Burgemeester Lemmensstraat zijn meerdere persberichten (o.a. ook op de website van VROM) verschenen, maar deze berichten voegen geen wezenlijke, nieuwe (start-)informatie toe.

#### 5.3.2 uit de interviews (Sittard-Geleen)

Er is gesproken met de wethouder, de ambtelijk projectleider, de projectleider en directeur-bestuurder van de corporatie (gezamenlijk) en met de ingehuurde bewonersbegeleider. Ook is met het ministerie van VROM gepraat (geen officieel interview). Dat geeft onderstaand beeld.

#### - algemene mening over proces geïnterviewden -

In de aanloop tot Community Planning zijn twee potentiële gebiedsontwikkelingen intensief bekeken. Hoewel een ander plangebied eigenlijk geschikter was qua randvoorwaarden, zoals de integraliteit en vrijheid, is gekozen voor het gebied met minder mogelijkheden, de Burgemeester Lemmensstraat, omdat de tijdsdruk en noodzaak daar groot was. Het offertetraject verliep zeer moeizaam, in eerste instantie werden veel te hoge kosten gecalculeerd. De opdrachtgever was de gemeente, de financiering kwam vanuit VROM (grootste deel), gemeente en corporatie. De corporatie zou het gebied eigenlijk verder gaan ontwikkelen. Bureau Overes schakelde de buitenlandse ontwerpers in, met hen was al in de studie naar beide potentiële locaties kennis meegemaakt, dus vóór de opdracht rond was. Een van de geïnterviewden stelt het draagvlak voor Community Planning (bij start) ter discussie, omdat de methode nooit was ingezet als de lokale partijen zelf het volle pond hadden moeten betalen.

Het samenwerken was in het begin problematisch, onder andere door de taalverschillen, kleine marktpartijen zijn bijvoorbeeld niet gewend in andere talen te communiceren. Ook waren de ontwerpers geen situatie van krimp gewend, men werkte bevlogen en vol ambitie, maar op te grote schaal. Het "klikken met de Geleense context" duurde dus even. Geïnterviewden verklaren dat door te stellen dat Engeland een andere ontwerp- en besliscultuur kent, de financiering van gemeenschappelijke voorzieningen is er anders geregeld dan in Nederland en de opgaven waar het team eerder aan had gewerkt waren veel groter. Soms wilde men in de straat iets realiseren ten koste van voorzieningen elders in de wijk en dat kon echt niet. De corporatie en gemeente

hadden zorgen of er niet teveel (onhaalbare) voorzieningen gepland werden, men was bang dat beloften niet waargemaakt konden worden en stuurde sterk op de kaders. Het bleef lang nodig om steeds te confronteren met de praktijk en de soms frustrerende rol van "ideeënremmer" te vervullen, terwijl men (ook lokaal) best wist dat er idealiter een mooier plan te maken valt.

#### - inhoudelijke voorbereiding en aansturing tijdens festival -

Er is integraal en van grof naar fijn gewerkt, de grenzen van het gebied zijn meegenomen (en in de analyse is daar ook even overheen gekeken), die open blik werkte goed. Lokale partijen moesten zelf veel werk verzetten en herhaaldelijk informatie aanleveren, de coördinatie en uitwisseling van deze stukken verliep niet optimaal, ondanks een website. Het team bleef goed gericht op de input vanuit alle belanghebbenden. Er was al een actief wijkplatform en dat platform schakelde soepel door naar deze nieuwe aanpak, het werd een "mededragers" ervan.

Steeds waren de opdrachtnemers naast het grote proces op zoek naar korte termijn successen, om na het festival meteen te kunnen presenteren aan burgers. Het belangrijkste snelle succes werd uiteindelijk een pannakooi voor de jeugd, een "vrij mager" resultaat voor zo'n ingewikkelde herontwikkeling, maar het was gelukkig wel een haalbaar en realistisch onderdeel. Tijdens de ontwerpdagen is door de corporatie besloten om een extern planbureau, dat al eerder had gerekend aan de locatie, in te huren en actief mee te laten rekenen. Die expertise was namelijk niet goed geborgd bij de Community Planners. Zij waren kwalitatief ideeënvormend en vertalend, maar staken het teamwerk niet rekenkundig in.

Het was zwaar en spannend. Vlak voor het festival bleek dat er binnen de gemeente niet bij allen draagvlak was en dat ambtenaren naar het festival moesten komen, maar nergens van af wisten. Het nut van de methode werd toen nog ter discussie gesteld, dat zorgde voor veel buikpijn. De gemeente kent een behoudende beheercultuur en zit financieel krap, er was wel bestuurlijke steun. De corporatie stuurde flink bij, maar deed dat alleen op de kaders.

#### - de publiekspresentatie -

In de ontwerpdagen voor de publiekspresentatie was de vraag of het ging lukken om, terwijl iedereen nog kon roepen, een haalbaar plan te maken. Dat kostte veel tijd, zorgen en inzet. Na de publiekspresentatie, een kletterend succes, bleken sommige ambtenaren ontevreden en zijn er sessies geweest om een product te hebben dat breed binnen de gemeente gedragen werd. Er is intensief afgestemd en samengewerkt tussen lokale partijen, terwijl de buitenlandse ontwerpers regelmatig werden ingevlogen. Voor bewoners betekende dat veel, het vervulde hen van waardering en trots, aandacht van een team buitenlandse (!) deskundigen voor hun straat.

De (via het Community Planningsteam) ingehuurd bewonersbegeleider heeft goed werk verricht, al woonden er niet zoveel mensen meer in de straat vanwege de verloedering en leegstand. De deceptie was groot toen de opkomst van bewoners op het festival tegenviel. Het weer werkte niet mee, vooral op de 2<sup>e</sup> dag (met wandeling) was het slecht. Er wordt gesteld dat heel veel meer deelnemende bewoners waarschijnlijk geen wezenlijk ander plan had opgeleverd. Tijdens de publiekspresentatie zat de zaal overvol (300 aanwezigen), 50% burgers en 50% professionals. Dat maakte het gemis een beetje goed. Na afloop kwam er groot applaus vanuit het publiek, de wethouder heeft daarin slim gestuurd door vertrouwen te tonen en "ja"-vragen aan de zaal te stellen. Hij vond het markeren van dat moment belangrijk, anders gaat iedereen op zijn manier met het plan aan de haal.

De inbreng van de experts was divers, het Engelse team maakte echt het verschil. De Nederlanders zijn niet zo ervaren, er zaten best goede mensen bij, maar ook "mindere goden". Naar de teamsamenstelling, de verschillende rollen en meerwaarde van mensen kan kritischer gekeken worden. Opdrachten moeten duidelijker verstrekt worden, verantwoordelijkheden beter verdeeld. Er wordt nog teveel op incidenten gereageerd. Volgens de gemeente en corporatie moest het proces op gang komen, de eerste voorbereidende workshops vielen de gemeente wat tegen. De aansturing van het team (achter de schermen) op de momenten van hoge druk bleef soms een beetje achter. Het ontwerpfestival was de omslag en zorgde voor breed enthousiasme bij de lokale partijen. De manier van ontwerpen en besluiten in de dagen daarna was bijzonder om mee te maken. Af en toe was er wel bij de gemeente het gevoel dat je in de vaart van het spel sneller "ja" zegt en je pas achteraf de consequenties daarvan realiseert.

#### - na Community Planning -

Omdat de nieuwe plannen zo anders waren dan de oude aanpak kwamen projectontwikkelaars, huisjesmelkers en speculanten met grondposities in opstand. Het kleinschalige, chirurgische, organische groeimodel had voor hen grote gevolgen. Maar de beslissers en projectleiders bij de corporatie en gemeente bleken, goed bestand tegen de weerstand. Wat opviel was de grote bezieling en het aanstekelijke enthousiasme van de Community Planners. De organisator en buitenlandse ontwerpers waren zo geëngageerd. Dat helpt goed om scepsis en weerstand bij anderen te overwinnen. Het vasthouden van dat enthousiasme is nu de grote opgave.

Inmiddels is men enkele maanden verder en zijn er nieuwe problemen opgedoken. Het plan bestaat uit 2 fasen. Er zijn nog knelpunten voor fase 1, zoals de invulling van de zuidrand en het eigendom van een groot (essentieel) terrein, daardoor komt de beschikbaarheid van die grond in gevaar en moet het plan misschien veranderen of moet fase 1 verkleinen. Ook is de pannakooi er niet gekomen, het bleek lastig om de kooi een plek te geven. Later gaf een grote groep jongeren aan eigenlijk liever een andere voorziening bij een bestaand speelterrein te willen. Dat grenst aan het plangebied, maar ligt niet er in, waardoor de medefinanciering door DSM wegviel en de gemeente en corporatie de voorziening nu alleen betalen. Toch geeft dit voorval ook (contact tussen jongeren en gemeente) de flexibiliteit, lagere drempels en toegenomen contacten aan. Een fonds voor gevelrenovatie is in oprichting, misschien wordt er een klein gebouw gerealiseerd. Er is een bewonersbemiddelaar aangesteld (uiteindelijk dezelfde ingehuurde persoon als tijdens Community Planning). Niet alle professionele partijen vonden dat nodig, maar bewoners wel en het werkt goed. Er wordt door de corporatie een ervaren, regionaal bekend, stedenbouwkundig bureau ingeschakeld om de ontwikkeling van de straat (na omarming van het basisplan uit Community Planning) te begeleiden. Dit bureau heeft de methode niet zelf meegemaakt.

De wethouder stelt dat de factor tijd nu een grote rol speelt, iedere verstreken week werkt tegen je, mensen raken op afstand. Een communicatietraject is ingezet, maar dat is "damage control". Er zijn langdurig betrokken ambassadeurs nodig, projectleiders, wethouders en mensen uit de buurt. Dan zal blijken of de echte wil voor interactie en het samen ontwikkelen aanwezig is.

Terugkijkend wordt er gesteld dat er in feite een onmogelijke opdracht met veel beperkingen is meegegeven aan de Community Planning. Er was, binnen de financiële en marktmogelijkheden, nog nooit een haalbaar plan ontwikkeld, dus deze randvoorwaarde stellen, dat kon eigenlijk niet. Maar ontwerpers hebben het uiteindelijk wel in de oren geknoopt en zich niet in hun ontwerpwerk laten hinderen door de onmogelijkheid van de opdracht. Bij een volgende keer willen de lokale

partijen vooraf beter weten hoeveel van hen zelf wordt gevraagd (qua inbreng, capaciteit, rol, aanwezigheid). De grootste winst is de preciezere en meer organische aanpak, de acceptatie voor handhaving van plandelen en de minder grote risico's in het plan. Bij Community Planning kon ieder zijn eigen geluid laten horen, professionals werden gedwongen om hun visie met kwalitatieve argumenten naar voren te brengen. Dat alleen al is leerzaam en een prima zaak.

#### - rapportcijfer en karakterisering -

De geïnterviewden geven als gemiddeld totaalcijfer voor deze Community Planning: een 7,4

- ➔ een 8, met als argumentatie: het doel is bereikt, het resultaat is goed, realistisch en mooi en werd redelijk gedragen door alle partijen, de eerste fase uit het plan lijkt haalbaar, het werken met buitenlandse topontwerpers was fantastisch, het was wel een spannend proces.
- ➔ een 7+, met als argumentatie: dit is een procesgemiddelde, het offertetraject scoort een 4 en de publiekspresentatie scoort een 9. Het resultaat is in balans met wat ervoor betaald is, de omslag van oud naar nieuw plan gaf veel goodwill en vertrouwen, het was het waard.
- ➔ een 7,5, met als argumentatie: kritisch gescoord, geen 9 want de is gemeente niet zo ervaren met interactie en geen 6, dit zou geen recht doen aan het resultaat. Het halfje in de 7,5 geeft het kantelrisico aan, je hebt deels wel en deels niet zelf in de hand hoe het proces verder gaat.
- ➔ een 7, met als argumentatie: Community Planning staat organisatorisch in de kinderschoenen, betere sturing op werkverdeling, werkzaamheden en opdrachtafbakening is nodig. Maar een 6 is te laag, het is (met heel veel inzet) een geslaagd project geworden, de buurt is enthousiast.



De (werking van de) methode is door geïnterviewden gekarakteriseerd door te kiezen tussen begrippenparen. De methode Community Planning werd in Sittard-Geleen als volgt gekenschetst

<ul style="list-style-type: none"> <li>• het veld is tevoren overzichtelijk, volledig in beeld gebracht of het veld is deels onbekend en vol verrassingen</li> <li>• <i>niet eens, tevoren in beeld brengen scoort (goede voorbereidingen waren de sleutel tot succes), maar het blijft een onbekend avontuur</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kleinschaligheid / maatwerk</li> <li>• <i>met gezamenlijk visie vanuit buurtbeleving maatwerk realiseren</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• vergroten of benutten oplossingsruimte of beperkende kaders en begrenzingen</li> <li>• <i>beide met een accent op de grenzen, want die waren in deze moeilijke (markt-)situatie heel belangrijk</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>bottom up of top down</b></li> <li>• <i>partijen zijn het niet eens (gemeente heeft niet gescoord)</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• geschakelde aanpak of volgtijdelijk in stappen</li> <li>• <i>beide, tijdens festival en ontwerpdagen loopt het organischer dan in de gestructureerde voorbereidingen</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>open, transparant proces</b></li> <li>• <i>maar wel binnen randvoorwaarden, een partij zegt dat het zeker open en transparant was "op het toneel" maar dat de mensen niet zoveel invloed hadden gezien sturing op strakke grenzen en beperkingen</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• bonte chaos zonder duidelijke kaders of sterk geregisseerd/georganiseerd proces</li> <li>• <i>niet eens, er was regie over totaal en chaos en onenigheid tijdens de hoge druk van festival en ontwerpdagen, het ideaal is balans, gestructureerde chaos met ruimte voor spontaniteit en duidelijke kaders, vrij beginnen en vertalen naar maat en schaal</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>meervoudige opgave / werkelijkheid</b></li> <li>• <i>(slechts door 1 persoon beantwoord)</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Community Planning Burgemeester Lemmensstraat Sittard-Geleen</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>innovatieve creatieve ideeënstimulator, minder gebaande/bekende paden</b></li> <li>• <i>een mix, het resultaat is niet zo verrassend voor professionals, dat is negatief of positief goed voorbereid en prima verwachtingsmanagement, passende wensen van burgers)</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>momentum/versnellen/tempo of draagvlak/inbreng/participatie /verantwoordelijkheid</b></li> <li>• <i>ook bij deze vraag leggen partijen andere accenten, het was beide, voor de corporatie was timing belangrijk, anderen zeggen dat het in de kern draaide om draagvlak en participatie</i></li> </ul>	

Figuur 18: geïnterviewden karakteriseren proces Sittard-Geleen

### 5.3.3 analyse van de casus Sittard-Geleen

De gegevens uit Sittard-Geleen worden geanalyseerd op de punten draagvlak, participatie en sturing. Er is benoemd wat de casus heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de methode Community Planning. In paragraaf 5.3.4 worden de conclusies opgesomd en verbeeld.

#### - draagvlak -

In Geleen is veel kennis en ervaring vanuit Meppel ingezet en is ook weer veel bijgeleerd. De leerpunten zitten vooral in de organisatie, kwaliteit en taakverdeling binnen het Community Planning team, dat voor het welslagen sterk leunt op de lokale partijen. Het draagvlak bij de lokale partijen lijkt bij de start niet helemaal van harte, de medefinanciering door de overheid telt mee. De gemeente blijkt in de loop van het proces ambtelijk verdeeld en slecht ingelicht over de methode, dat kost allen veel energie. Aan individuele bewoners is vooraf niet actief gevraagd om draagvlak voor Community Planning, wel is hier na opdrachtverlening intensief aan gewerkt.

Het opdrachtverleningstraject verloopt langs twee sporen, een inhoudelijke afweging van potentiële gebieden (waardoor betrokkenen vooraf goed kennis maken) en een financieel offertetraject dat de lokale partijen bij de start géén goed gevoel geeft. Partijen hebben uiteindelijk allen een positief gevoel over de toepassing en uitwerking van de methode, maar hebben het proces zeer verschillend beleefd.

Het gepresenteerde festivalresultaat was een groot succes, de positieve en enthousiaste sfeer, ook onder de burgers, is door lokale partijen als een grote opsteker ervaren. Er was zelfs applaus! Er ligt nu een planresultaat dat op breed draagvlak kan bogen en dat beter te beheersen risico's met zich mee brengt (dan in het oorspronkelijke plan dat er lag voor dit gebied).

#### - participatie -

Qua participatieladder van Hofman (paragraaf 3.2) past het verloop in deze casus bij de 5<sup>e</sup> trede "(mee-) beslissen en permanent en actieve dialoog met ...". Vooral als naast individuele burgers ook het continu overleg met het wijkplatform meetelt in draagvlak, dan komt het proces hier op uit. De grondspeculanten en beleggers hebben alles kunnen inbrengen, hun deelname stond open. Maar zij namen maar weinig verantwoordelijkheid, dus hebben overall weinig invloed gehad. De uiteindelijke verantwoordelijkheid van individuele burgers is nog vrij beperkt, maar er is bewust gewerkt aan betrokkenheid bij beheer en leefbaarheid en er wordt geïnvesteerd in blijvend contact. Het is echter de vraag hoe het ontwikkelingsproces op het punt van (publieks-) participatie nu verder gaat.

Het absorptievermogen (diversiteit van de inbreng) is niet maximaal, de burgers waren maar beperkt aanwezig op het festival, ondanks alle investeringen in de bewonersgroepen in de voorbereidingsfase. Tijdens de voorbereidingen is wel input geleverd en er is uiteindelijk ook een basis gerealiseerd voor meer contact en uitwisseling van ideeën. Bij de publiekspresentatie kwamen burgers massaal kijken. Gezien de start, vol wantrouwen van bewoners richting gemeente en corporatie, is dat toch een hele prestatie. De absorptiegraad (binnen de fase van Community Planning) is groot geweest, er werd duidelijk ingekaderd maar daarbinnen is veel rekening gehouden met de input. Dat was tijdens de ontwerpdays en bij de publiekspresentatie goed merkbaar en werd expliciet toegelicht. Als niet alleen de stap van visie naar plan, maar de totale gebiedsontwikkeling (tot op heden) wordt bekeken, dan zal de absorptiegraad nog altijd behoorlijk groot blijken te zijn.



### - sturing (en organiserend vermogen, randvoorwaarden, kaders) -

Het project is grondig voorbereid qua inhoud en proces, een ervaren Nederlandse ontwerper en een bewonersbegeleider uit de regio zijn toegevoegd aan het expertteam. Er is geen onderscheid gemaakt tussen intern en extern, het organiserend vermogen is zoveel mogelijk gemobiliseerd. Een tekort aan ervaring en samenwerking blijft zichtbaar in vergelijking tot het team van Engelse professionals, maar er is duidelijk leiding en verantwoordelijkheid genomen. Door betrokkenen is zeer hard gewerkt om de methode tot een succes te maken. Wel is er sprake geweest van grote spanning in de samenwerking tussen Nederlandse en Duitse professionals (allen Community Planners), dat heeft geleid tot een breuk in de samenwerking. Het lokale opdrachtgeverschap van corporatie en gemeente samen en de steun vanuit de bestuurders van deze organisaties helpen het proces goed op weg. De lokale projectleiders kunnen het ook goed met elkaar vinden.

De buitenlandse ontwerpers maken veel indruk met hun bezieling en enthousiasme, ze maken het verschil. Er moet wel fors bijgestuurd worden op kaders, haalbaarheid en onmogelijkheden, maar er is echt geluisterd en het is goed opgepakt. Het sturen op randvoorwaarden is pro-actief bewaakt door bureau Overes en de lokale opdrachtgevers. Dat is, gezien de sterk beperkte oplossingsruimte, moeilijk geweest, maar het is gerespecteerd en heeft een haalbaar en gedragen plan opgeleverd. Het werd zelfs een positieve uitdaging voor de ontwerpers. Er is gestuurd op integrale optimalisatie in het plan (marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen), al kwam de toetsing en sturing op de middelenkant vooral tot stand vanuit de corporatie. De kanttekening die gezet kan worden is dat de mogelijkheden binnen de opgave misschien te beperkt zijn geweest om een hele andere, creatieve en vernieuwende oplossing te realiseren. Daarmee is de piramide (uit het conceptuele analysemodel) misschien klein (maar fijn) gebleven.

Er is duidelijk sprake van co-evolutie, veel (maar niet alle) deelbelangen zijn in het resultaat verwerkt en het algemene belang van het plan wordt breed onderkend. De besluitvorming door de gemeenteraad lijkt geen probleem. Het is nu een zoektocht naar het houden van snelheid en contact en het vinden, binden en nuttig inzetten van de juiste ambassadeurs. Het besluit om bewoners blijvend te ondersteunen lijkt een strategische zet, het houdt communicatielijnen open.

Natuurlijk doemen er al weer tegenvallers en problemen op. Er zijn nog vragen over aanpalende gebieden (zoals een verloederd bedrijventerrein), het is financieel over eieren lopen en het recente nieuws over een andere situatie in de grondposities baart zorgen. Dit laatste kan grote impact hebben. Er is een fout gemaakt in de voorbereidingen, men heeft een speculant geloofd, zijn verhaal is niet geverifieerd. Het blijven sturen op voortvarende samenwerking en op het nemen van ondernemende beslissingen (met enig risico) zijn zorgpunten voor de toekomst. Corporatie en gemeente acteren soms vrij behoudend, men kan terugvallen in oude patronen. Als er te weifelend, te langzaam, te onzichtbaar wordt ontwikkeld, dan krijgt het vertrouwen onder stakeholders (met name bij de burgers) een knauw en haalt de markt de plannen wellicht in.

In termen van sturingselementen (zie paragraaf 3.4) kan de volgende analyse worden gemaakt. Op "openen", "intensiveren", "versnellen" en "verbeteren" van de kwaliteit van interacties zodat zingeving en betekenis ontstaan, is bewust en op meerdere manieren gestuurd. Enthousiasme en vertrouwen kwamen pas echt toen de interacties intensiever werden en partijen deze fase samen doorstonden. Toen groeide ook de kracht van en verbindingen tussen lokale partijen. Aan "overdragen" middels documenten is aandacht gegeven, maar dat is niet helemaal goed gegaan. In de startinformatie stond een belangrijke fout en de corporatie vindt het einddocument te

beperkt. Een nieuw stedenbouwkundig ontwerp bureau werkt nu verder aan de plannen, de bewonersbegeleider en de projectleider van de corporatie blijven dezelfde personen. Het gemeentelijk projectleiderschap is een aandachtspunt (vanwege reorganisatie). Er worden dus spelers toegevoegd en het proces lijkt een beetje terug te keren in de normale werkwijze. Het is de vraag hoe daarbij met de stakeholders wordt omgegaan. Blijft dezelfde invloed of wordt er (bewust) geschakeld naar en gecommuniceerd over een lagere trede op de participatieladder? Het "inbedden", het afstemmen van de methode op structuren en werkwijzen van de achterliggende organisaties is, met uitzondering van het wijkplatform, niet echt gebeurd.

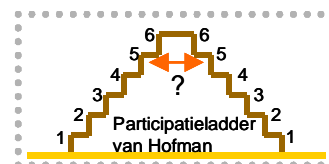
#### - de ontwikkeling van de methode Community Planning -

Voor de doorontwikkeling van de methode Community Planning in Nederland is dit een zwaar maar leerzaam en vertrouwenwekkend proces geweest. Ten opzichte van Meppel (totaal andere setting en opgave) was de methode in Sittard-Geleen risicovol, maar beter uit de verf gekomen. De onzekerheid over de verdere planvorming is nu vooral te wijten aan een externe partij.

#### 5.3.4 conclusies over Sittard-Geleen

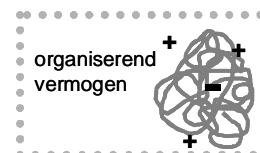
Met 10 conclusies wordt de beschrijving en analyse van de casus Sittard-Geleen afgesloten:

a. Er is een hoge positie (dus veel invloed van stakeholders en balans tussen zeggenschap en verantwoordelijkheid) op de participatie-ladder bereikt, dit is niet expliciet als ambitie vastgelegd bij de start. Onzeker is of het niveau zo blijft.



b. Het absorptievermogen is niet maximaal geweest, de voorwaarden daarvoor zijn wel geschapen, de absorptiegraad was groot (binnen de beperkte oplossingsruimte ten gevolge van de randvoorwaarden).

c. Er is inzet op breed organiserend vermogen (vanuit de opdrachtnemer en met inschakeling van de lokale partijen). Daardoor zijn er veel lijntjes tussen mensen en partijen gelegd en was het mogelijk om inhoudelijke punten en ideeën met elkaar te verbinden, weerstand of scepsis bij partijen te overwinnen. Intern liep het niet helemaal soepel.



d. Een gemeenschappelijk beeld (gedragen, duurzaam en haalbaar resultaat) is zonder twijfel ontstaan, alleen de speculanten/beleggers staan aan de zijlijn. Het is maatwerk op de millimeter geweest, de top van de piramide is bereikt.

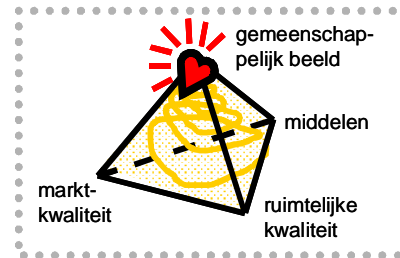


e. Er is veel draagvlak onder de professionals / beslissers en burgers voor het resultaat, ondanks scepsis bij sommigen over zo'n participatieproces. Voor de gemeente-ambtenaren waren extra sessies nodig. De expliciete, hoge waardering van burgers heeft allen goed gedaan.

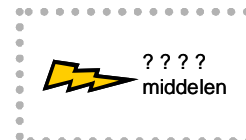




f. Er is tijdens het ontwerpen veel aandacht geweest voor de middelen en marktkwaliteit en het ruimtelijke plan heeft kwaliteit. De ribben (ambities, risico's, potenties) van de driehoek zijn aan bod gekomen. De totale oplossingsruimte (het oppervlak van de driehoek onder de piramide) was beperkt, waardoor de piramide vrij klein en de integraliteit qua functies passend, maar qua diversiteit beperkt is.

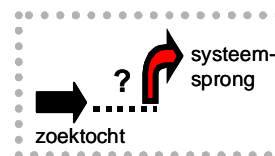


g. De nieuwe gegevens (na afronding) over grondposities (middelen) zijn een bedreiging (bliksemschicht) voor het plan, het behoud van momentum en het geloof in de realisatie. Het is zaak om slim, open en daadkrachtig te acteren, en eventueel het draagvlak te mobiliseren.



h. Als we verder kijken dan de stap van visie naar plan en het proces relateren aan het sturen in complexiteit, dan is er (m.u.v. inbedden) ingezet op de meeste sturingselementen.

i. Er kan geconcludeerd worden dat er sprake is van co-evolutie, van herkenbaar algemeen en individueel belang, de omstandigheden die wellicht een systeemsprong in de toekomst kunnen stimuleren zijn bereikt.



j. Tot slot: de methode Community Planning is in Sittard-Geleen (op kleine schaal, in een lastige opgave) tot zijn recht gekomen. De opdrachtverleningsfase verliep niet goed. Binnen het team van (externe) experts is er strijd gevoerd, waardoor met enkelen niet meer wordt gewerkt.

## 5.4 Bergerhof te Renkum; Bergerhof, op de helling! ... Bergerhof, voor elkaar!

### 5.4.1 Inleiding, de situatie in Renkum

De Bergerhof is een complex van bijna 200 portieketageflats (zonder lift, uit de jaren '60). De woningen liggen bij het dorpscentrum van Renkum en aan de groene rand van het Beekdal. Renkum is een dorpskern met voldoende voorzieningen, gelegen in het stedelijke KAN-gebied. De Bergerhof ligt in het openbaar groen en is voor het dorp een atypische bebouwing. Het is een enclave van sociale huurwoningen in het dorp, dat verder bestaat uit gevarieerde laagbouw. Er is geen problematiek zoals in de grote steden, maar toch wordt de Bergerhof (lokaal) gezien als (potentieel) probleemcomplex. De blokken liggen verspringend in visgraatmotief, meestal niet direct aan doorgaande straten. Er zijn verschillende (vrij kleine) plattegronden, de woningen dienen als starterscomplex voor mensen uit het dorp. Renkum is een arbeidersdorp, waar relatief veel fabrieksarbeiders wonen en waar een tekort is aan betaalbare koopwoningen.

In de Bergerhof wonen autochtone Renkummers, senioren en starters, ook wonen er (goed geïntegreerde) Turkse families en een aantal ex-woonwagenfamilies. In sommige portieken zijn de huishoudens hecht, in andere veel minder. Bewoners hebben weinig tot geen contact met

omwonenden van buiten de Bergerhof. De mutatiegraad is hoog, vooral omwonenden en professionele partijen die (beheer-)problemen ervaren en zetten vraagtekens bij de toekomst.



Figuur 19: Community Planning Renkum (foto Syart, Buitenkruijerstraat 41, 1333 EA Almere)

#### - in verleden betrokken partijen en bestaande plannen -

Eind jaren '90 heeft het complex al eens op de sloopnominatie gestaan, maar vanwege logistieke en organisatorische redenen (verhuisbegeleiding van huishoudens uit een ander sloopcomplex) is in 2001 besloten om de Bergerhof nog een aantal jaren in de lucht te houden. Destijds waren er al klankbordgroepen (van burgers) betrokken bij de afwegingen en is er een sociaal plan voor bewoners vastgesteld. In 2005 was de tijd (voor de corporatie) rijp om weer naar de Bergerhof te kijken en werd, na analyses, het definitieve sloopbesluit genomen. Dat besluit viel goed bij de bewoners (en omwonenden), er was draagvlak voor sloop en herontwikkeling. Wel verwachtten bewoners toen op korte termijn een start van de planontwikkeling voor de toekomstige Bergerhof. De corporatie wilde bewoners actief betrekken bij de planvorming en de gemeente had, na de verkiezingen van 2006, het principe van "beginspraak" in haar collegeprogramma opgenomen.

#### - draagvlak bij start -

De corporatie herinnerde zich een presentatie van de methode Community Planning en stelde deze werkwijze, na verkenning en (intern) groeiend enthousiasme, voor aan de gemeente. Het was volgens de opdrachtgevende corporatie een mooie kans om in plaats van te ping pongen tussen partijen (in volgtijdelijke stappen) een proces in te richten waarin samen èn betrokken werd gewerkt aan een krachtig stedenbouwkundig plan. De integrale benadering, gelijktijdigheid in de aanpak (aaneenschakelen, koppelen, benutten momentum) en innovatie waren redenen voor enthousiasme. Gezien de beginselen van "beginspraak" uit het coalitieprogramma ging de gemeente de uitdaging aan en werd de opdracht voor Community Planning verstrekt.

*Naar de casus in de Bergerhof te Renkum is (nog) geen ander onderzoek gedaan, dit is het meest recente project geweest in Nederland waarbij Community Planning is ingezet. Het ontwerpestival en het succesvolle eindproduct daarvan zijn eind november 2006 aan het publiek gepresenteerd.*

#### - berichten in de pers (tot mei 2007) -

De regionale krant in Gelderland volgde het ontwerpproces van heel dichtbij, men is daar enthousiast. Er is meermalen aandacht op de lokale televisie geweest, het landelijke kenniscentrum KEI heeft interviews gehouden en wil de conclusies uit deze scriptie graag op haar website vermelden. Eind april 2007 is een uitgewerkt stedenbouwkundig plan, de eerste mijlpaal na de maanden van Community Planning, voor een breed en enthousiast publiek gepresenteerd. Die presentatie heeft weer nieuwe positieve persberichten opgeleverd.

In Renkum is het festival (als participierend onderzoek) bijgewoond. De indruk is dat het een energiek en kleurrijk gebeuren was, met verschillende werkvormen en een goede sfeer. Vanuit een commerciële adviesachtergrond bekeken, werd er met beperkte ondersteunende materialen werd gewerkt. Het mag natuurlijk niet té gelikt zijn, want dan werp je drempels op om deel te nemen. Maar mooiere materialen en duidelijke producten en presentaties, kunnen wel een kwaliteitsverbetering betekenen. Tot slot viel op dat er teamleden op het festival rondliepen die geen extra energie brachten, die geen bewoner / burger waren, maar van wie de functie ter plekke voor de gewone deelnemer totaal onduidelijk was.

#### **5.4.2 uit de interviews (Renkum)**

In Renkum is gesproken met de wethouder, de ambtelijk projectleider, de projectleider en directeur-bestuurder van de corporatie (gezamenlijk) en met een bewonersbegeleider vanuit het lokale en regionale welzijnswerk. Daaruit ontstaat onderstaand beeld.

##### **- algemene mening over proces geïnterviewden -**

Toen het sloopbesluit was genomen en gecommuniceerd aan bewoners en hun instemming groot bleek, was het zaak om het momentum te benutten en met planvorming te beginnen. De oude processen van jaren geleden waren vergeten, het ging nu om de toekomst. De corporatie (als betalend opdrachtgever en gebiedsontwikkelaar) wilde een vernieuwend, integraal proces met participatie van bewoners en hoopte om ook de manier van samenwerken (traag, bureaucratisch) met de gemeente te veranderen. De Community Planning visie "ieder kan vanuit zichzelf een plek en rol bepalen, een soort zelfregie voor iedereen", paste bij de corporatie. De corporatie sprak de gemeente aan op de geformuleerde ambitie "beginspraak", want Community Planning kon daar invulling aan geven. De gemeente had daar nog geen beeld van (de inkt van het coalitieakkoord was net droog) en stemde in omdat men dacht dit een experiment op deze locatie wel kon. Belangrijk voor de gemeente was dat de opdrachtnemers al enige ervaring met de methode hadden en dat Community Planning een versnelling kon brengen in de planontwikkeling. De wethouder had eerst bedenkingen omdat kaders stellen, ontwerp vrijheid geven en commitment afgeven best lastig is. Binnen de corporatie was er volledig draagvlak, men gaf het proces vol vertrouwen uit handen en stuurde op de randvoorwaarden. Community Planning kon soepel starten. De gemeenteraad hield haar toetsende rol, maar realiseerde zich dat na consultaties en meermalen "ja" ook het eindresultaat (bestemmingsplan) geaccepteerd moest worden. Het liep goed, sommige fracties vonden het leuk om een sprong te wagen en er ontstond breed respect.

##### **- inhoudelijke voorbereiding en aansturing tijdens festival -**

Er is fors door de corporatie geïnvesteerd in voorbereidend onderzoek, zodat randvoorwaarden konden worden meegegeven. De gemeente stelde een eigen projectleider aan en faciliteerde de onderzoeken. De randvoorwaarden werden afgestemd met de gemeente en vastgelegd in een intentie-overeenkomst, inclusief uitspraken over een (tenminste) budgettair neutrale ontwikkeling. Het was een forse lijst van voorwaarden, maar de ontwerp vrijheid is groot gebleven. De andere stakeholders zijn pas na de positieve besluitvorming over Community Planning geïnformeerd. Bewoners kregen geen stem, want ze dragen geen verantwoordelijkheid voor planontwikkeling. Omdat de corporatie lokaal goed ingevoerd was, verwachtte men wel een positieve houding en dat klopte. Het feit dat veel partijen (welstand, welzijn, burgerorganisaties, bewonerscommissies, gemeente, corporatie) enthousiast waren gaf het proces "vleugels".

Het doel was om te komen tot een stedenbouwkundige visie voor het plangebied. Door bureau Overes is de Nederlandse stedenbouwkundige voorgesteld, eerst aan de corporatie en daarna ook aan de gemeente (want daar moest vertrouwen zijn in de mensen die het proces dragen). Was dat vertrouwen er niet, dan zou er gezocht worden naar andere ontwerpers. Maar partijen zagen elkaar wel zitten. De corporatie had tevoren aangegeven geen extra geld te betalen voor buitenlandse (ontwerp-)ondersteuning en zo ontstond er een volledig Nederlands Community Planningsteam. Men startte met de voorbereidingen, die waren cruciaal om de actorenanalyse en thema's voor het ontwerpfestival helder te krijgen. De gemeente was ook nauw betrokken.

Op het festival, dat door die goede voorbereidingen en aanwezige informatie (inhoudelijk) bijna niet meer fout kon gaan, was alle aandacht gericht op het inspraak- en ontwerpproces. Het team was uitgebreid met veel ondersteuners voor het festival en aan het betrekken van burgers was veel aandacht besteed (een schoolbus, clown, aanbellen bij alle adressen e.d.). Er werd goed bijgestuurd tijdens de participatieprocessen, want er blijft altijd een risico van uit de hand lopende discussies. Er waren 200 deelnemers / huishoudens met allerlei achtergronden aanwezig. Het welzijnswerk constateert (achteraf) dat enkele fanatieke bewoners uit eigen belang, via een forse inzet op het festival, op een voorkeursbehandeling in het vervolg rekenden. De wethouder hoorde goede geluiden over de eerste dag en kwam de tweede dag zelf sfeer proeven. In de afsluiting vertelde hij van zijn positieve indruk en het algemene enthousiasme, iedereen was blij. De communicatieadviseurs werkten goed samen, een website met alle recente informatie werd (beveiligd) gemaakt voor teamleden. De regionale krant volgde het proces van dichtbij, er was veel media aandacht (ook van lokale TV). De spin off voor de corporatie was bijzonder groot.

#### - de publiekspresentatie -

De week van het festival en de ontwerpdagen was enorm druk en hectisch, er werd het hele weekend doorgewerkt en lokale partijen investeerden tijd. De gemeentelijk projectleider hield alle lijntjes met ambtenaren en bestuurders warm. Op enkele momenten werden de beslissers samen voorgelicht hoe ver de plannen gevorderd waren. Alles kwam transparant voorbij en er werd met argumenten aangegeven waarom zaken wel of niet werden meegenomen. Het team was heel betrokken, er was een sterke wil om te slagen en men accepteerde kleine foutjes van elkaar. De sheets voor de publiekspresentatie waren tevoren doorgekeken en gaven een goed gevoel. De publiekspresentatie verliep goed, er was grote opkomst en prima sfeer. Geen onverwachte presentaties, opgetogen reacties in de zaal. De wethouder sloot af met een terugblik op de afgelopen week, benoemde het enthousiasme en zei dat er een goede onderlegger lag voor een doorrekening door de corporatie en een uitwerking tot een stedenbouwkundig plan. Het transformatieproces van fantasie naar beeld en ontwerp had een leuk resultaat opgeleverd.

#### - na Community Planning -

Het vervolgen van de planvorming en het invullen van de periode na deze piektijd blijkt moeilijk, door alle benodigde procedures en uitwerking, ben je al snel 2-3 jaar verder voor er iets zichtbaar is. Enkele stappen zijn inmiddels gezet, de stadsvernieuwingsurgentie is ingegaan voor huidige bewoners en er is een beheercommissie (inclusief bewoners) opgestart die de leefbaarheid in de periode van verhuizingen en tijdelijke bewoning gaat bewaken. De gebiedsvisie is uitgewerkt (door dezelfde stedenbouwkundige) tot een stedenbouwkundig plan met twee fasen (2007-2014) dat uitgetekend en ingemeten is. Een bestemmingsplanprocedure zal nodig zijn. Het plan is op kleine punten verder ingevuld of aangepast, totaal nieuw doorgerekend en weer aan het publiek gepresenteerd. Men herkende het plan en was weer enthousiast. Het blijkt een duurzame visie.

De corporatie wil alle belangrijke stappen in het verdere planproces op soortgelijke wijze als Community Planning interactief vormgeven en daarbij dezelfde externe deskundigen inschakelen.

Maar sinds de afsluiting van Community Planning gaat het niet helemaal vlekkeloos.

1. Enkele omwonenden hebben ongerust vragen gesteld en dat kan duiden op een mogelijke bezwaarprocedure in de toekomst. Dit signaal moet nu dus opgepakt worden.
2. De tijdens het festival betrokken bewoners, hebben geconcludeerd dat er geen persoonlijke voorkeursbehandeling volgt als beloning voor de geleverde inspanningen. Zij laten de gemaakte afspraken vallen. Dit is typerend voor sommige bewoners(-groepen), er is geleund op slechts enkele actieve bewoners. Voor het welzijnswerk is dit een stap achteruit, er moet onverwacht een nieuwe groep actieve bewoners komen. Het welzijnswerk kent alleen traditionele planprocessen waar bewoners elkaar vinden omdat ze ergens tégen zijn en een hechte groep vormen.
3. En ... het grootste probleem. De gemeente heeft verdere invulling gegeven aan de formulering "tenminste budgettair neutrale ontwikkeling" en wil (nieuw beleid) de gemeentelijke grond in het herstructureringsgebied alleen tegen marktprijs verkopen en de ambtelijke uren verrekend zien. De gemeente ziet dat het goed gaat, vermoedt financiële opbrengst en wil meeprofiteren. De corporatie betaalt alle onderzoeks- en ontwikkelkosten en investeert onrendabel, men wil de grond "om niet" krijgen. De corporatie is de enige speler in het gebied, maar bezit alleen de footprints van de complexen. De extra grond is nodig om het plan te realiseren. Op het tijdstip van de interviews was dit conflict vers en escalierend. De gemeente heeft de tijd, want vindt de planontwikkeling minder haast hebben dan de corporatie. De gemeente wil oude planverliezen compenseren en zorgvuldig om gaan met belastinggeld. De corporatie wordt gezien als een echte marktpartij. Dat doet zeer, de zakelijke houding is een trendbreuk. Het frustreert het proces volgens corporatie en welzijnswerk (bewoners kennen het conflict nog niet), er is niet gerekend op deze kosten en vertraging. Het opgebouwde vertrouwen wordt erdoor geschaad, het gevoel van "flow" dat de corporatie vloeit weg. De samenwerkingsovereenkomst blijft liggen en wacht op financiële overeenstemming. De corporatie verzucht ... het lijkt op vroeger, het is meer tegen dan met elkaar werken. Volgens de gemeente is er ruimte op een hoger abstractieniveau om er uit te komen, de corporatie kan iets betekenen in andere regionale doelen. De ontstane stagnatie (ten tijde van interviews 2-3 maanden) lijkt niet goed voor het behoud van draagvlak in de Bergerhof.

#### - rapportcijfer en karakterisering -

De geïnterviewden geven als gemiddeld totaalcijfer voor deze Community Planning: een 7,8

- ➔ een 7, met als argumentatie: de methode paste prima bij de casus en heeft welkome nieuwe energie gebracht, er zijn teveel kanttekeningen (over de bewonersrol) voor een 8 en een 6 is te laag, de uitdaging is aangegaan. Het kan nog sterker, tweede natuur worden in plaats van interventie.
- ➔ een 8, met als argumentatie: een genereus cijfer voor een goed eindresultaat, binnen gestelde kaders. Het was niet perfect (daarom geen hogere score) maar goed voor de Bergerhof.
- ➔ een 8,5, met als argumentatie: beide geïnterviewden zijn erg tevreden met inhoud, opzet en resultaat en benoemen de positieve spin off (media, imago) als onverwacht welkom resultaat.
- ➔ een 8, met als argumentatie: tevreden, zeker geen 6-je, want dat is hakken over de sloot, dat zou het proces geen recht doen. Maar perfect is het nog niet gezien de nu ontstane discussie.



De (werking van de) methode is door geïnterviewden gekarakteriseerd door te kiezen tussen begrippenparen. De methode Community Planning werd in Renkum als volgt gekenschetst.



Figuur 20: geïnterviewden karakteriseren proces Renkum

### 5.4.3 analyse van de casus in Renkum

De gegevens uit Renkum worden geanalyseerd op de punten draagvlak, participatie en sturing. Tevens wordt aangegeven wat de casus heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de methode Community Planning. In de volgende paragraaf 5.4.4 worden de conclusies opgesomd en verbeeld.

#### - draagvlak -

In Renkum loopt de opdrachtverlening, het proces zelf en de afronding soepel. De gemeente heeft enig voorbehoud bij de methode, maar er is breed draagvlak (inclusief gemeente) voor het aangaan van een interactief proces. De corporatie blijkt een enthousiast opdrachtgever en ambassadeur. Voor het eerst wordt er in een uitsluitend Nederlands team gewerkt en heeft een stedenbouwkundige uit eigen land (die in Sittard-Geleen heeft meegekeken) de leiding over alle ontwerpers. Dat blijkt goed te werken en er zijn geen geluiden (uit het veld) dat men de buitenlands inspiratie of energie mist (maar men kent deze ook niet uiteraard).

Ook het resultaat, de stedenbouwkundige visie (en de uitwerking naar een stedenbouwkundig plan, na afloop van Community Planning) kan bogen op breed draagvlak. Een gemeenschappelijk gedragen en haalbare visie (het beeld) is tot stand gekomen. Renkum staat er achter en de ontwikkelende corporatie heeft energie. Het vervolg met besluitvorming door de gemeenteraad is vooraf afgekaart via procesafspraken. Het lijkt of proces, opgave (schaal, niveau, sfeer) en trekkers elkaar in deze casus snel hebben gevonden.



### - participatie -

Als dit proces op de participatieladder van Hofman (paragraaf 3.2) wordt gescoord, dan komt het uit op trede 4 "gedelegeerd (mee-)beslissen en organiseren van overleg met ...". Dat lijkt een realistisch niveau dat langer in stand kan blijven. Er is minder permanente vertegenwoordiging van en breed contact met bewoners dan in Sittard-Geleen. Burgers nemen maar beperkt de verantwoordelijkheid voor (eigenaarschap van) de buurt, immers op eigen kracht zijn er weinig verbeteringen gerealiseerd. De omwonenden van de buurt doen voor het eerst mee. Maar men neemt elkaar serieus en het contact groeit. Het procesverloop kan gekarakteriseerd worden door goed samenspel.

Het absorptievermogen (diversiteit van de inbreng) was zeer groot, er is in de voorbereiding veel gesproken met verschillende groepen, de opkomst was goed en op het festival werd de inbreng gehoord. De absorptiegraad (binnen de fase van Community Planning) is ook groot. Er wordt passende input geleverd, professionals vertalen de inbreng naar een samenhangend plan en laten iedereen zien waarom sommige ideeën het wel of niet gehaald hebben. Het resultaat is herkenbaar voor bewoners en omwonenden. Doordat na afloop, door dezelfde ontwerper, verder is gewerkt aan de volgende stap, het stedenbouwkundige plan (dat weer aan een breed publiek is gepresenteerd en goed is ontvangen), blijkt de absorptiegraad na 5 maanden nog groot.

### - sturing (en organiserend vermogen, randvoorwaarden, kaders) -

De opgave in de Bergerhof is overzichtelijk van omvang en qua functionele invulling. Het proces wordt gekenmerkt door een groot organiserend vermogen. Het is met grote vaart opgepakt, tevoren hebben de trekkers met elkaar kennis gemaakt en het vertrouwen in elkaar uitgesproken. Lokaal is er een intentie-overeenkomst gesloten. Er ligt een solide basis van onderzoeken (aangestuurd door de corporatie) en men heeft uitgebreid over de rollen en verantwoordelijkheden (ook van de gemeente) gesproken en de consequenties daarvan expliciet benoemd. Dat schept heldere verhoudingen, er wordt geen onderscheid gemaakt tussen intern en extern. Het is één gezamenlijk team dat elkaar respecteert. De Community Planners worden gezien als ervaren krachten, hun verantwoordelijkheid en leiding wordt geaccepteerd. De corporatie geeft het opdrachtgeverschap professioneel vorm, men weet wat men wil en communiceert daar helder over. Dat straalt uit, het team gaat met zelfvertrouwen aan de slag. Het organiserend vermogen leunt op alle deelnemers en partijen.

In deze casus heeft geen discussie over randvoorwaarden en kaders gespeeld, er is pragmatisch en bevlogen gewerkt aan de opgave. Binnen het team van de Community Planners is er dit keer weinig onenigheid of strijd om de macht, de discussie gaat over de inhoud en het ontwerp. Via een zacht sturingsconcept en met een dynamische kwaliteitsdefinitie is actief gestuurd op planoptimalisatie (marktqualiteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen). De doorrekeningen zijn door de corporatie verricht en steeds meegenomen in de visie-ontwikkeling, het is parallel rekenen en tekenen. Wel kan de rol- en taakafbakening en screening op meerwaarde in het team nog beter.

Er was sprake van co-evolutie, na afloop van Community Planning waren diverse deelbelangen en het algemene belang herkenbaar aanwezig. Maar ... het gevoel van toen is er nu niet meer. Tijdens de interviews, na afloop van de methode Community Planning, lijkt de gevonden balans zoek. Eén (financiële) randvoorwaarde (de interpretatie van "tenminste budgettair neutraal") wordt verschillend uitgelegd. De gemeente wil een marktprijs voor de gronden. Het geeft te denken, dat een van de nauw betrokken partijen de verhoudingen op scherp zet.



Voelt de gemeente minder verantwoordelijkheid richting de andere partijen en bewoners? Was men dit al langer van plan of heeft het college, pas na een jaar van “leren besturen”, besloten tot deze nieuwe richting? Is het een poging tot korte termijn win van de gemeente? Heeft de corporatie voldoende oog gehad voor de veranderde politieke kleur en consequenties daarvan? Het zijn allemaal aspecten die een rol spelen bij sturing. Het conflict gaat niet om grote bedragen (dat kan wel zo zijn bij toekomstige projecten), maar om geschonden vertrouwen, gevoel van machteloosheid, verlies van samen optrekken en van flow.

Is er iets onherstelbaar stuk gegaan? Dat is moeilijk om aan te geven, omdat dit onderzoek zich niet heeft gericht op het totale ontwikkelproces. Misschien is de volgende hypothese (definitieve bewijzen daarvoor heb ik niet gevonden) verdedigbaar. De hypothese is: er heeft (ongemerkt) een systeemsprong plaatsgevonden naar een ander niveau. Het gemeenschappelijke beeld is gebleven, maar is in een nieuwe setting terechtgekomen, met andere belangen, krachtenvelden en rollen. Het partnership tussen corporatie en gemeente is daardoor niet meer hetzelfde. Een nieuwe zoektocht naar synergie en vertrouwen en gedeeld belang is gestart. Verklaart deze hypothese de situatie? Het zou kunnen, een systeemsprong tussen november 2006 en juni 2007.

Als we uitgaan van een systeemsprong, dan horen daar als onderdeel van het proces nieuwe spanningen bij. De procesmanager moet daarmee om kunnen gaan. Misschien dient het conflict om het eindresultaat of plan steviger te maken, maar dat lijkt lastig, omdat er een strategisch spel wordt gespeeld dat verder reikt dan de Bergerhof. Een systeemsprong hoeft niet altijd een stap voorwaarts richting realisatie te betekenen, het kan ook een stap opzij of terug zijn. De oude, ambtelijke, behoudende cultuur (die even ondergedoken was) krijgt bijvoorbeeld meer macht omdat het proces minder in de schijnwerpers en minder onder politieke hoogspanning staat.

In termen van sturingselementen (zie paragraaf 3.4) kan de volgende analyse gemaakt worden. Er is gestuurd op veel interacties middels “openen”, “intensiveren”, “versnellen” en “verbeteren”. Door te investeren in vertrouwen en door het enthousiasme meteen te stimuleren groeit het aantal interacties verder door. Dat de kaders niet ter discussie staan helpt mee. Het team van externen en lokale partijen trekt samen op en doet op een toegankelijke manier haar werk. Aan “overdragen” is minder aandacht gegeven, tenminste in de vorm zoals Van Randeraat beschrijft. Er is geen eindrapport gemaakt. Wel is direct doorgewerkt (door dezelfde mensen) aan de volgende stap, waardoor de overdracht, zonder documenten, soepel verloopt. Het “inbedden”, het afstemmen van de methode op de structuren en werkwijzen van de achterliggende organisaties is, wat betreft de corporatie, goed gebeurd.

De corporatie wil de methode vaker gebruiken en in deze gebiedsontwikkeling blijven inzetten. Of er ook richting de gemeente bewust en effectief is ingebed, is onzeker. De geïnterviewden vanuit de gemeente geven hoge scores (rapportcijfers) aan Community Planning. Het zou interessant zijn om na te gaan of de “beginspraak”-ambitie van het college, door de inzet van de methode Community Planning, blijvend vorm en inhoud heeft gekregen.

#### - de ontwikkeling van de methode Community Planning -

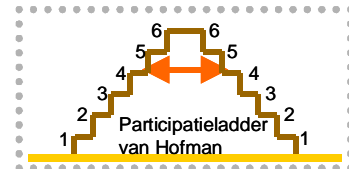
Ten opzichte van eerdere casussen in Nederland is Community Planning in Renkum een soepel en licht proces geweest. Er ligt een goed en gebalanceerd resultaat dat meteen verder opgepakt is. Toch hoort het bij de complexiteit van gebiedsontwikkeling dat er na zo’n intensieve fase weer nieuwe dingen gebeuren die het vervolg van de ontwikkeling bepalen. In Renkum heeft dat qua

middelen niet veel impact, maar wordt de situatie ervaren als vertrouwensbreuk van binnenuit. Misschien dat de tijd rijp is voor de Community Planners om, naast te sturen op een goede start en een mooi procesverloop binnen de stap van visie naar plan, nu ook bewuster bezig te zijn met overdracht en inbedding van bereikte resultaten.

#### 5.4.4 conclusies over Renkum

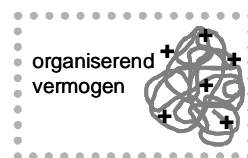
Met deze 11 conclusies wordt de beschrijving en analyse van de casus Renkum afgesloten:

a. Er is een relatief hoge positie (invloed van stakeholders en balans tussen zeggenschap en verantwoordelijkheid) op de participatieladder bereikt. Hierover is bij de start ook gesproken (met professionele partijen in termen van verantwoordelijkheid, commitment, niet met bewoners).



b. Het absorptievermogen is zeer groot geweest, de input was divers en breed ging over de opgave en er was weinig afleiding, de aandacht was gericht op de interactie. Ook de absorptiegraad is zichtbaar groot (en is maanden later overeind gebleven in het verder uitgewerkte plan).

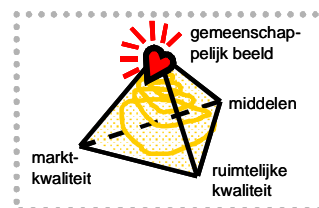
c. Het organiserend vermogen is opgezocht, versterkt en benut (opdrachtnemer en lokale partijen). Er ligt een duurzaam resultaat, dat maatwerk biedt voor de locatie. De opgave was relatief minder complex (en integraal).



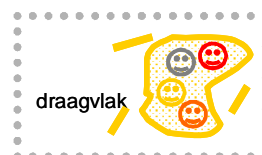
d. Er heeft verrijking van beleid plaatsgevonden, omdat absorptievermogen en –graad beiden hoog scoren. De visie is een gemeenschappelijke beeld dat straalt en op veel stakeholders steunt. De top van de piramide is behaald, ligt hoger dan (door sommigen) verwacht en blijkt duurzaam.



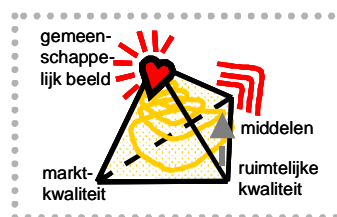
e. Er was tijdens het ontwerpen een zoektocht naar optimalisatie van middelen, marktkwaliteit en ruimtelijke kwaliteit. Ambities, risico's en potenties (de ribben van de driehoek) zijn, via verschillende partijen in het team, besproken. De oplossingsruimte is binnen kaders gemaximaliseerd, de functionele diversiteit is beperkt.



f. Er is breed draagvlak onder burgers en professionals / beslissers, enkele omwonenden zijn ongerust, dat kan doorwerken in het draagvlak (toekomstig protest). De gemeente steunt het plan, maar lijkt van het bereikte resultaat te willen meeprofiteren.



g. De nieuwe visie op de grondprijs en grondaankoop (middelen) is een bedreiging voor het draagvlak. Het kan gebeuren dat de piramide op dat hoekpunt wat los raakt. Via nieuwe banden kan het gemeenschappelijke beeld leidend blijven en kan men het momentum blijven benutten. Het omkiepen van de piramide lijkt nog niet aan de orde.

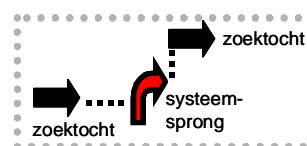


h. Het afhaken van enkele beeldbepalende bewoners is een logisch gevolg van hun foute verwachtingen ("privileges door inzet"). Dit doet het hele proces (nog) geen kwaad, maar het betekent wel dat er extra moet geïnvesteerd op het formeren van een nieuwe groep nauw betrokken bewoners. Het draagvlak rust dan op iets andere pijlers.



i. Als we verder kijken dan de stap van visie naar plan en het proces relateren aan het sturen in complexiteit, dan is er bewust ingezet op alle sturingselementen. In deze casus heeft het "inbedden" ook voor het eerst vorm gekregen, al is maar het de vraag of dat komt doordat er op bijgestuurd is.

j. Er was co-evolutie, in de visie is algemeen en individueel belang zichtbaar, er waren ook gunstige omstandigheden voor een systeemspromg. Wellicht (hypothese) heeft die sprong plaatsgevonden en is de nieuwe zoektocht gestart.



k. Tot slot: de methode Community Planning is in Renkum succesvol verlopen en bij de opdrachtgever breder ingebed. Professionaliteit, enthousiasme en betrokkenheid hadden de boventoon. De focus lag op samen en op de inhoud.

### 5.5 samenvattend: de cases en het totale gebiedsontwikkelingsproces

De analyse van de drie casestudies heeft geleid tot een aantal conclusies. In onderstaande tabel zijn deze in steekwoorden samengevat en ingedeeld naar draagvlak, participatie en sturing:

casus	Meppel	Sittard-Geleen	Renkum
<b>DRAAGVLAK</b>			
draagvlak onder burgers / professionals	onvoldoende draagvlak voor eindresultaat als proces	groot draagvlak, extra inspanningen en hoge waardering vanuit burgers	groot draagvlak, enkele omwonenden ongerust, gemeente dubbele houding
gemeenschappelijk beeld	geen gemeenschappelijk (gedragen, duurzaam, haalbaar) beeld	gemeenschappelijk beeld bereikt	gemeenschappelijk beeld bereikt
<b>PARTICIPATIE</b>			
positie op de participatieladder	relatief hoge positie (4) werd beoogd, uiteindelijk laag (2)	hoge positie (5), onzeker of dit zo zal blijven in proces	bewust gestuurd op relatief hoge positie (4), behouden
absorptievermogen en absorptiegraad	groot absorptievermogen en beperkte absorptiegraad	geen maximaal absorptievermogen, hoge absorptiegraad	zeer groot absorptievermogen en tevens hoge absorptiegraad (verrijking)

STURING			
organiserend vermogen	zeer beperkt organiserend vermogen	breed organiserend vermogen, maar met extern beter dan binnen het team	organiserend vermogen opgezocht en benut, samen met lokale partijen
zoektocht optimalisatie en oplossingsruimte	veel aandacht voor het hoekpunt van ruimtelijke kwaliteit, geen balans	Integrale optimalisatie, zeer beperkte oplossingsruimte geeft vrij kleine piramide	integrale optimalisatie (maar vooral woonfunctie), grote oplossingsruimte benut
sturingselementen voor het sturen in complexiteit	onvoldoende gebruik gemaakt van elementen, complexiteit onderschat	de meeste elementen zijn gebruikt, inbedden is het minst aanwezig	alle sturingselementen aanwezig, inbedden ook, maar misschien onbewust
co-evolutie en/of systeemsprong	geen co-evolutie, dus geen gunstige omstandigheden en geen systeemsprong	co-evolutie en wellicht ook gunstige omstandigheden voor evt. systeemsprong	co-evolutie en gunstige omstandigheden, misschien is systeemsprong gemaakt
OVERIGE CONCLUSIES			
bedreigingen of instabiliteit	veranderende marktcontext (bliksemschicht, meer mist), met als gevolg het omkiepen / instorten van de piramide	verandering in grondposities komt als bliksemschicht met negatieve lading binnen, dit is risico voor fase 1 uit het plan	a. gemeente wil profiteren, dit is een bedreiging van het draagvlak en heeft tot gevolg het losraken van middelenhoekpunt van de piramide b. enkele beeldbepalende bewoners haken af, het flexibele draagvlak verandert
(door-)ontwikkeling van Community Planning zelf	harde leerschool, veel leerpunten	lastige opgave, toch goed gewerkt, nieuwe leerpunten	succesvol en soepel, enthousiasme, focus inhoud

Figuur 21: tabel belangrijkste conclusies uit casussen

#### - draagvlak -

Het begrip draagvlak kan op twee wijzen worden geanalyseerd in de cases. Ten eerste het draagvlak onder betrokkenen voor het werken volgens de methode Community Planning, voorafgaand aan, tijdens of na afronding van processtap. Ten tweede het draagvlak voor het inhoudelijke (plan-)resultaat van de Community Planning. In de teksten uit hoofdstuk 5 zijn beide soorten draagvlak behandeld, in de tabel hierboven spitsen de conclusies zich toe op draagvlak voor het resultaat (wel of geen breed gedragen, duurzaam gemeenschappelijk beeld).

#### - participatie -

Om de participatie te analyseren zijn de theorieën uit hoofdstuk 3 gebruikt en zijn de cases beoordeeld op de beoogde en gerealiseerde positie op de participatieladder. Ook is onderzocht hoe het absorptievermogen en de absorptiegraad zijn geweest in de cases. Over beide aspecten zijn conclusies getrokken en deze zijn vermeld in bovenstaande tabel.

#### - sturing -

Ook de sturing kan op twee wijzen worden geanalyseerd. Ten eerste binnen de stap van visie naar plan, in deze scriptie wordt sturing dan organiserend vermogen genoemd (zie hoofdstuk 3). Daarbij hoort de zoektocht naar (plan-)optimalisatie, net als de vier sturingselementen “openen”, “intensiveren”, “versnellen” en “verbeteren”. Groot organiserend vermogen, bij opdrachtnemer(s) en lokale partijen, hangt samen met draagvlak voor de methode Community Planning (proces). De tweede vorm is het overall procesmanagement, de sturing op het hele gebiedsontwikkelingsproces, inclusief de processtappen voor en na de Community Planning. Hiermee hangen de laatste twee sturingselementen “overdragen” en “inbedden” samen en ook de begrippen co-evolutie, meer of minder gunstige omstandigheden en systeemsprong (zie hoofdstuk 3). Alle sturingselementen zijn in de casussen onderscheiden en in bovenstaande tabel benoemd.

Tot slot van de samenvatting van de casestudies wordt hieronder stilgestaan bij de plaats van Community Planning in het totale proces; dus bij de start, de processtap zelf en de afronding.

#### - de overdracht en start -

In de bestudeerde casussen is het opvallend hoeveel moeite en tijd er gaat zitten in de startfase. De lokale gebiedsontwikkelaars hebben al veel voorbereidende werkzaamheden, analyses en (expertise) onderzoeken verricht voor daadwerkelijk gedacht wordt aan Community Planning. Dat blijkt nodig om een realistisch kader van randvoorwaarden (overdrachtsdocumenten) mee te geven aan het interactieve ontwerpproces. Het is zaak om ervoor te zorgen dat alle partijen deze kaders accepteren. Daarnaast zoeken partijen in de startfase naar een passende rolverdeling en naar de verantwoordelijkheden die samenhangen met een interactief planproces. Dat is goed, want zoals een algemene wet voor planontwikkeling beweert: "investeren in de voorkant loont".

De opdrachtverlening voor de methode Community Planning zelf verloopt in twee casussen (Meppel en Sittard-Geleen) verre van soepel, onder andere door de nieuwigheid voor alle partijen en de financieringskwesties. Meer professionaliteit van de opdrachtnemers en goed weten wat je als opdrachtgever wil, helpen mee in deze fase. De opdrachtgever(s) kunnen pro-actief sturen op de bemensing, procesgang, randvoorwaarden en documenten, maar moeten tegelijkertijd bewust voldoende vrije ruimte overhouden om in interactie een ontwerp te laten maken.

Ook valt op dat Community Planning beter heeft gewerkt in de casussen waar sprake is van herstructurering, waar bestaande bewoners en gebruikers aangesproken kunnen worden, waar eerdere planprocessen zijn mislukt of gestagneerd (en er weerstand overwonnen moet worden) en waar sprake is van een gebiedsontwikkeling op een kleinere, overzichtelijkere schaal.

#### - tijdens de processtap van visie naar plan -

De drie casussen verlopen heel anders, niet zozeer qua fasering, maar wel qua vertrouwen, teamwork en synergie. In Meppel is er sprake van zo'n dynamisch, groots en (op punten) onvoorbereid geheel, dat er nauwelijks opbouwende sturing te ontdekken is en de grip verloren gaat. Verantwoordelijkheden worden ontkend. Het vertrouwen in een goed eindresultaat neemt steeds verder af en wordt zelfs beschaamd tijdens de publiekspresentatie. Pas in een latere fase, wordt er door reparaties en extra werk enig vertrouwen hersteld, hetgeen veel vergt van zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer. In Sittard-Geleen is er (ondanks de gerichte voorinvesteringen en uitgebreide kennismakingen) een aarzelende start met weerstanden, dat komt vooral omdat het offertetraject een slecht gevoel geeft. De energie en synergie worden pas zichtbaar tijdens het ontwerpfestival en de aansluitende ontwerpdagen. Dan ontstaat (hoewel het spannend blijft en er erg hard moet worden gewerkt) ook vertrouwen in het bereiken van een goed resultaat. In Renkum zorgt de soepele start en het draagvlak bij partijen voor een proces vol zelfvertrouwen. Die "vleugels" zijn door alle stappen heen voelbaar gebleven. Het maakt de casus lichter te dragen voor de nauw betrokkenen en transparanter voor buitenstaanders. Renkum is qua setting en aantal partijen tevens de minst complexe casus van de onderzochte cases in deze scriptie.

In alle casussen is er een (gecreëerde) piek aan interacties en gebeurtenissen tijdens het festival, de ontwerpdagen en publiekspresentatie. Deze piek, die positieve en negatieve kanten met zich mee brengt, is deels waar de methode om draait. Daar kies je als opdrachtgever bewust voor.

### - de afsluiting en overdracht -

De einddoelen van de drie casussen zijn verschillend en variëren van “de invulling van een deel van het masterplan op buurtniveau over hoe mensen willen wonen” tot een stedenbouwkundig plan op maat of een globale stedenbouwkundige visie voor de locatie. Dat brengt ook andere overdrachtsdocumenten met zich mee, aan het ene document is nog maanden doorgewerkt, een andere proces is zonder presentabel en tastbaar boekwerk afgesloten. Daar is een nieuwe fase ingegaan door een vervolgoopdracht te formuleren voor verdere en preciezere planuitwerking.

De inbedding van de werkwijze bij partijen verschilt sterk, hetgeen te maken heeft met het procesverloop, met de positie en visie die partijen bij de start hadden en met het onderlinge vertrouwen en de persoonlijke banden die er zijn ontstaan. In Meppel is (behalve bij enkele nauw betrokkenen) alleen een negatief gevoel van chaos gebleven. In Sittard-Geleen was het proces echt anders dan een normale planontwikkeling, daar is men wel enthousiast. Men werkt nu op meer traditionele wijze verder, maar is zich bewust van de rol en kracht van burgers. Er wordt (misschien een beetje onder druk van buitenaf) geïnvesteerd in een permanente relatie met die burgers. In Renkum heeft de ontwikkelende corporatie haar werkwijze gevonden middels Community Planning en lijkt het interactief en open ontwikkelen de standaard te worden in dit soort processen. Daar wil men de methode incorporeren en herhalen. Een mooi streven, maar met het gevaar dat het tot een truc verwordt, dat er geen bijzondere piek meer gecreëerd wordt of dat er teveel langdurige betrokkenheid gevraagd wordt van de (soms drukbezette) bewoners.

Het is moeilijk te zeggen of er na de zoektochten om tot een gemeenschappelijk beeld te komen ook echt co-evolutie is ontstaan die wellicht (gunstige) condities creëert voor een systeemsprong naar een ander niveau. In bovenstaande tabel is wel geprobeerd enige conclusies te trekken.

Meer onderzoek dat gericht is op het totale proces en de positie van de methode Community Planning in relatie tot systeemsprongen is wenselijk. Of het in de Nederlandse context ook mogelijk is om Community Planning in andere planfasen (bijvoorbeeld initiatieffase of beheerfase) in te zetten is in deze scriptie niet onderzocht. Wellicht is dit ook verdere bestudering waard.

### 5.6 ervaringen met het toepassen van het conceptueel analysemodel

De drie casussen laten zien hoe ingewikkeld een interactieve stap in een (relatief overzichtelijke) gebiedsontwikkeling is. Het ontworpen analysemodel (zie hoofdstuk 4) heeft geholpen om het materiaal uit de cases te ordenen en de analyses en conclusies vorm te geven. Voor dat doel voldoet het analysemodel goed. Het analysemodel kan een procesmanager wellicht ook ondersteunen bij een analyse of evaluatie van een proces met Community Planning.

Er zijn, tijdens het toepassen van het analysemodel, enkele punten gevonden waarop het model verder doordacht of uitgebreid kan worden, zoals:

- ⇒ De grootte van de piramide (omvang, grondoppervlak, hoogte) kan bepalend zijn voor hoe het proces wordt gezien en hoe het gemeenschappelijke beeld telt in volgende stappen.
- ⇒ Uitgedroogd draagvlak (dat niet regelmatig genoeg gekneet en met water gevoed is) kan uiteen scheuren in losse vlekken, de piramide kan afdrijven, doorscheuren of wegzakken.
- ⇒ Modderig draagvlak kan onder invloed van een (verhoogde) bodemtemperatuur een “blob” vertonen, een tijdelijke (op onderwerp of binnen een relatie) verstoring in het draagvlak.

- ⇒ Voor de piramide gaat kiepen raakt een hoekpunt eerst wat los van de ondergrond (het draagvlak). Het tijdig signaleren van dit proces kan helpen om aandacht te besteden aan het zwakke punt, extra banden aan te brengen en de piramide terug in balans te brengen.
- ⇒ Naast plotse bliksemschichten (met positieve of negatieve lading), kan ook zich langzaam vormende mist (of een mistbank) de piramide van buitenaf beïnvloeden.
- ⇒ Naast omkiepen, door gebrek aan integrale planoptimalisatie of door op punten loslatend draagvlak, kan de piramide ook ineenzakken. De top zakt door de inhoud heen. Misschien is er een lager, stabiel niveau van waaruit een nieuwe top met extra inspanningen wordt opgebouwd. Misschien is dat niet meer mogelijk en zakt de piramide helemaal ineen.

In dit onderzoek zijn bovenstaande punten niet meer uitgewerkt naar een eventueel verbeterde versie van het analysemodel. De ervaringen met en ideeën bij het model zijn alleen benoemd.

### 5.7 terug naar de beginvraag

In paragraaf 1.1 werd de centrale onderzoeksvraag van deze scriptie beschreven en daar zijn vervolgens enkele te onderzoeken subvragen aan toegevoegd. De vijfde subvraag betrof:

|| *Wat zijn de belangrijkste conclusies (voor een procesmanager) uit de analyse van de drie praktijkcases van Community Planning in Nederland?*

Deze vraag is in dit hoofdstuk 5 (middels uitgebreide analyses van de casussen) beantwoord. De samenvatting in paragraaf 5.5 geeft de belangrijkste conclusies uit de casussen in een tabel en in tekst weer. Deze conclusies zijn gegroepeerd naar de onderzoeksthema's draagvlak, participatie en sturing. Tot slot is in diezelfde paragraaf, met de opgedane kennis uit de drie praktijkcases, de plaats van Community Planning in het totale gebiedsontwikkelingsproces behandeld.

Tevens zijn er suggesties voor vervolgonderzoek benoemd en is er geleerd van de toepassing van het conceptuele analysemodel. Er worden enkele suggesties ter verdere uitwerking van dat model gedaan, omdat het model de procesmanager kan helpen met het analyseren en evalueren van praktijkprocessen waarbij Community Planning wordt ingezet.



## 6. Leerpunten rondom Community Planning voor de procesmanager

In dit hoofdstuk wordt op drie manieren gekeken naar leerpunten voor de overall procesmanager. Paragraaf 6.1 staat stil bij leerpunten uit de drie praktijkcases, paragraaf 6.2 behandelt leerpunten uit de literatuur en paragraaf 6.3 beschrijft leerpunten vanuit de expertsessie (met GDR), die in het kader van dit onderzoek gehouden is. De punten zijn steeds opgedeeld in de drie centrale onderzoeksthema's van deze scriptie: draagvlak, participatie en sturing bij Community Planning.

### 6.1 leerpunten uit praktijkcases

Wat kan de procesmanager leren uit de praktijk van Community Planning op de drie thema's van draagvlak, participatie en sturing? Vanuit de conclusies (zie paragraaf 5.5) worden onderstaande 14 leerpunten, waarop een procesmanager kan sturen, geformuleerd:

#### - leerpunten op het gebied van draagvlak bij Community Planning -

- Bespreek het draagvlak onder de opdrachtgevers, ga in op hun bezwaren en verwachtingen.
- Werk toe naar een gemeenschappelijk beeld op een haalbaar niveau, blaas het proces niet op met te hoge verwachtingen, maar presenteer het resultaat ook niet kleiner dan het is.
- Draagvlak heeft vele gedaanten en is altijd tijdelijk, maak gebruik van je eigen voelhorens en sta open voor suggesties, vertel waarom je iets doet, waarom iets goed lijkt op dat moment.
- Schakel een opdrachtgever of beslisser in om "applaus te halen" en vier het bewust, gun anderen behaalde successen, wees (samen) trots en enthousiast, dat bindt samen.

#### - leerpunten op het gebied van participatie bij Community Planning -

- Bij de start kun je al met partijen vastleggen naar welke invloed van participanten wordt toe gewerkt (zeggenschap en verantwoordelijkheid), dit niveau kan wijzigen per fase. Geef vooraf aan wie (op welke wijze) het besluit neemt over het nagestreefde niveau van participatie.
- Absorptievermogen en absorptiegraad zijn verschillende dingen waar je voorwaarden voor kunt scheppen en (in-)direct op kunt sturen in een proces. Bedenk tevoren wat de bedoeling is en overleg (of spreek af) hoe ver je in het heetst van de strijd kunt gaan.

#### - leerpunten op het gebied van sturing bij Community Planning -

- Check de onderliggende onderzoeken en analyses op actualiteit en kwaliteit, want deze stukken horen tot de inkaderende randvoorwaarden, investeren in de voorbereiding loont.
- Formeer een ervaren en slagvaardig team, van mensen die elkaar respecteren en aanvullen, een team dat tegenstellingen wil overbruggen. Eis hetzelfde van de opdrachtgever(s). Spreek daarbij duidelijk af welke expertise door wie geleverd wordt.
- Benut niet alleen eigen organiserend vermogen of dat van de ingeschakelde experts, maar zet lokale partijen en mensen actief in om mee te luisteren, mee te dragen, mee te genieten.
- Zoek bewust de spanning op tussen marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen, hou de ribben doorlaatbaar voor nieuwe invloeden en maak de ruimte bij aanvang zo groot mogelijk.
- Wees flexibel en vang tegenvallers op tijdens het proces, geen paniek, tegenslag hoort er bij.
- Probeer scenario's te bedenken waarbij ook externe bliksemschichten of mist optreden, niet als inhoudelijke blauwdruk, maar om het logisch denken te oefenen en extra scherp te zijn.
- Huur expertise in, als je dit zelf (of lokaal) niet in huis hebt, stuur die externen wel goed aan.
- Onderschat de complexiteit niet en kijk verder dan de huidige stap of fase. Dus kijk naar wat vooraf ging (hoe je er kwam) en wat kan volgen (hoe je verder kunt, wat daarvoor nodig is).

### - iets meer over complexiteit en de zes sturingselementen-

De situatie van co-evolutie en ontstane meer of minder gunstige omstandigheden kan de basis zijn voor een systeemsprong (zie hoofdstuk 3 en 4). Het voorbereiden en herkennen van die sprong is, ook tijdens of vlak na het springen, belangrijk voor de procesmanager. Co-evolutie is uiteraard slechts een van de mogelijke resultaten. Naast co-evolutie kan er ook gedeeltelijke of geen evolutie plaatsvinden, er treden (nog) geen gunstige omstandigheden voor een systeem-sprong op. Denk bijvoorbeeld aan situaties waarin de tegenstrijdigheden groter blijven dan de punten waarop men elkaar (tijdelijk) vindt, waarin het draagvlak uiteenscheurt of verwaterd, waarin cruciale leiders het proces verlaten of denk aan processen met grote stagnatie of terugval.

De processtap (zoektocht) wordt dan niet afgesloten. Het bijsturen van zo'n herhaalde zoektocht is ook een taak van de procesmanager. Dat kan hij op twee manier doen. Namelijk door binnen het zoekproces op zoek te gaan naar een nieuwe spanningsboog en balans. Bijvoorbeeld door: doelen of visies te wijzigen, randvoorwaarden te veranderen, oplossingsruimte te vergroten of verkleinen, onderlinge spanningen te benoemen en te benutten, extra onderzoek te laten doen. Maar bijsturen kan ook buiten het zoekproces zelf om gebeuren, op een grotere afstand, door de procesmanager zelf of door zijn opdrachtgever(s). Bijvoorbeeld via: een verandering van de persoon van de procesmanager, een toevoeging of verwijdering van een nieuwe partij / speler, een andere organisatiestructuur, andere controle en verantwoording, een herdefinitie van de stap in het totale proces, een nieuwe ambassadeur of sterk leiderschap.

De strategische sturingselementen komen in alle casussen aan de orde. De procesmanager moet (pro-) actief sturen in de complexiteit van gebiedsontwikkelingsprocessen, maar zal zich tegelijkertijd bewust zijn dat niet alles te sturen valt en dat toeval en geluk ook een rol spelen. Uiteraard moet hij proberen om gunstige condities te creëren voor meer kans op toeval of geluk, dat kan bijvoorbeeld door het sturen op de zes sturingselementen voor sturen in complexiteit.

De eerste vier sturingselementen vallen binnen de stap van de methode Community Planning zelf. Op "openen", "intensiveren" en "versnellen" wordt in de praktijkcases gestuurd, ze horen bij de methode. Soms is er heel bewust op bijgestuurd, soms groeien ze vanzelf in een dynamisch proces. "Verbeteren" (van interacties) wordt als sturingselement wel toegepast, maar de sturing daarop blijkt niet altijd welkom of succesvol. De andere twee sturingselementen betreffen de verbinding met het totale ontwikkelproces. Soms blijkt sturen daarop niet meer mogelijk, omdat de processtap zelf al zo moeilijk te sturen was. Het sturen op "overdragen" wordt verschillend vormgegeven, maar is zowel bij start als einde van een processtap van belang. Het "inbedden" blijkt lastig te sturen en is alleen in de laatste casus (Renkum) echt van toepassing. Het is de vraag daar echter actief op gestuurd is of dat organisatie en methode gewoon goed bijeen pasten en het "inbedden" in de organisatiestructuur en filosofie van de opdrachtgever vanzelf gebeurde.

De extra leerpunten voor de procesmanager die hieruit volgen liggen op het gebied van sturing:

### - leerpunten op het gebied van sturing bij Community Planning -

- Stap er af en toe uit en bekijk van een afstand (of vraag anderen) of er co-evolutie is, of de kans op gunstige omstandigheden toe- of afneemt, of er wellicht signalen zijn die op een (aanstaande of reeds gemaakte) systeemsprong duiden. Durf de inhoud even los te laten.

- Maak op maat gebruik van alle sturingselementen, maar bedenk dat de accenten op die sturingselementen gedurende het proces veranderen. Sommige dingen lopen vanzelf, anderen vragen om (bij-)sturing. Richt je extra op “verbeteren”, “overdragen” en “inbedden”.

## 6.2 leerpunten uit de literatuur

Verschillende bronnen uit de literatuurstudie benoemen leerpunten of tips voor procesmanagers in interactieve planprocessen met (bewoners-)participatie. Hoewel de teksten vaak globaal zijn wordt in deze paragraaf getracht een samenvatting van de voor Community Planningprocessen belangrijkste leerpunten te geven uit publicaties en websites van MCD, VROM, KEI, Community Planning en het boek “Schaken op 4 borden” (Berentsen en Hopstaken, 2001).

Er is, om de procesmanager meer bewust te maken van zijn eigen rol en zijn omgeving, gekozen voor het met steekwoorden beschrijven van twee verschillende invalshoeken:

1. Wat een procesmanager kan leren over burgers.
2. Waar een procesmanager zelf op moet letten.

Beide invalshoeken worden op de drie thema's draagvlak, participatie en sturing belicht in onderstaande tabellen. Na iedere tabel worden de extra leerpunten (aanvullend op de punten uit paragraaf 6.1) voor de procesmanager benoemd. De eerste tabel volgt onder deze tekst.

Wat een procesmanager kan leren over burgers..... De burger:	
<b>DRAAGVLAK</b>	
wil graag iets krijgen (korte termijn succes, barrière weg) alvorens hij investeert in de rest	
houdt niet van (herhaald) investeren in processen die er niet echt toe doen	
wil graag persoonlijk profiteren, maar snapt helder gecommuniceerde algemene regels best	
merkt het als er andere belangen zijn of onbetrouwbare verhalen verteld worden	
<b>PARTICIPATIE</b>	
kan in plaats van deelnemer ook initiatiefnemer en/of proceseigenaar zijn	
zal een interactief proces eerst gebruiken als uitlaatklep, voor hij over toekomst wil denken	
zit vol emotie en zet die ook bewust in om zijn standpunten te verduidelijken	
praat graag eens één op één met een ander, in plaats van op (hele) grote meetings	
bekijkt de zaak vanuit zijn eigen, persoonlijke invalshoek en (deels) vanuit individueel belang	
weet zelf heel goed wat er in zijn huidige (woon-)omgeving goed en fout loopt	
begrijpt lang niet alle woorden, maar communiceert prima in beelden en ideeën	
merkt dat zijn initiatieven kansrijker zijn als er iets specifiek wordt bijgedragen	
zit soms in een spagaat tussen zijn eigen belang en de groepsdruk of het groepsbelang	
zal soms (te) snel zijn eigen belang omvormen naar het sluiten van een veilig compromis	
<b>STURING</b>	
boek meer successen bij het aangaan van coalities met anderen	
vraagt om een ambtelijke organisatie die de eigen visie een beetje los kan laten	
houdt van de menselijke schaal en van een project of gebied dat te bevatten is	
wil goed op maat en regelmatig geïnformeerd zijn om de ander zijn vertrouwen te schenken	
hoeft geen glossy materialen, wil liever gehoord worden en zijn verhaal kunnen vertellen	
kan zich maar moeilijk verplaatsen naar een abstracte toekomst die erg ver weg ligt	
heeft beperkt tijd om te investeren in een planproces	

Figuur 22: tabel invalshoek “leren over burgers”

Uit “het kijken naar burgers” zijn voor de procesmanager 2 aanvullende leerpunten te benoemen:

- leerpunten op het gebied van draagvlak bij Community Planning -

- Stuur bewust op het halen van zowel zichtbare, kleinere, korte termijn doelen als op de voortgang in het grotere onderliggende proces dat zich richt op het gemeenschappelijk beeld.

- leerpunten op het gebied van participatie bij Community Planning -

- Bedenk dat “de burger” niet bestaat, iedere deelnemer aan een proces werkt volgens zijn eigen frame, start uit eigen belang en heeft zijn eigen manier van uiten van dat belang. Het respecteren en benoemen van belangen is een belangrijke stap in ieder participatieproces.

De tweede tabel die op de rol en taken van de procesmanager zelf inzoomt volgt hieronder.

Waar een procesmanager zelf op moet letten..... De procesmanager:
<b>DRAAGVLAK</b>
bouwt aan lokale capaciteit en kracht voor een duurzaam resultaat
is betrokken, blijvend zichtbaar in het netwerk en werkt lokaal
verbindt zich persoonlijk met het proces (inclusief eigen mogelijkheden en beperkingen)
gaat altijd eerst uit van vertrouwen in de ander
involveert mensen en moedigt samenwerking aan
let op de stelregel “intern gaat voor extern” (eigen team moet goed geïnformeerd zijn)
bouwt checks in en vraagt om instemming en vertrouwen (vooral gevoel)
<b>PARTICIPATIE</b>
geeft tevoren de spelregels aan (tot hoe ver gaat de invloed, waarover, wanneer, wie)
is makkelijk benaderbaar (op verschillende niveaus) en overbrugt cultuurverschillen
verplaatst zich in anderen (kent de doelgroep), laat oogkleppen thuis, vraagt met open vizier
synchroniseert het participatieproces met de formele besluitvorming (en procedures)
<b>STURING</b>
zorgt voor heldere kaders die hij kan uitleggen en accepteert deze volledig
accepteert verschillende agenda's, beperkingen en variatie in de mate van betrokkenheid
gaat in principe uit van kansen en potenties in plaats van problemen en beperkingen
is visionair en realistisch tegelijkertijd, let op momentum en schakelt in snelheden
organiseert voldoende procesgeheugen om zich heen en creëert ambassadeurs
zorgt voor voldoende geld en mankracht om het interactieve proces recht te doen
is gericht op het volledig benutten van de oplossingsruimte
durft het proces transparant bij te sturen als het niet goed loopt
laat resultaten transparant zien, staat stil bij tegenslag en viert bewust (kleine) successen
regisseert en onderscheidt het procesmanagement van inhoudelijke verantwoordelijkheden
blijft professioneel en flexibel (afspraken nakomen, procesarchitectuur en -fasering, beslismomenten, procedure-afspraken)

Figuur 23: tabel invalshoek “weten van de eigen rol en taak”

In de literatuur worden basisprincipes voor effectieve communicatie beschreven. Deze principes van effectieve communicatie zijn: eerlijkheid, respect, duidelijkheid, belang, begrip, betrouwbaarheid en timing. Dat lijstje moet een procesmanager eigenlijk onder zijn kussen leggen.

Uit bovenstaande “kijk op de rol en taak van de procesmanager” en uit de basisprincipes voor communicatie, volgen deze 6 extra leerpunten:

- leerpunten op het gebied van draagvlak bij Community Planning -

- Verbindt jezelf persoonlijk met het proces, maak gebruik van je eigen mogelijkheden en wees je bewust van (en transparant over) je eigen beperkingen.

- Ga uit van de goede wil van de ander, geef iedere participant krediet en tijd (begrensd), moedig mensen aan om (evt. met anderen) een passende plek in het proces in te nemen.
- Zorg voor goede communicatie binnen je team, zodat iedereen up to date geïnformeerd is en zijn werk kan doen. Spreek af wat de hoofdlijn is van communicatie naar buiten, laat enige ruimte voor eigen woorden; “alle neuzen een kant op” doet de werkelijkheid geen recht.

#### - leerpunten op het gebied van participatie bij Community Planning -

- Synchroniseer het participatieproces zo goed mogelijk met de formele besluitvorming (en procedures), zodat de processen elkaar versterken en versnellen in plaats van frustreren.

#### - leerpunten op het gebied van sturing bij Community Planning -

- Wees visionair en realistisch tegelijkertijd, schakel vooruit en achteruit in snelheden, let op het momentum en investeer in (aanwezig) procesgeheugen, dat kan jou ook ondersteunen.
- Regisseer onderscheid tussen procesmanagement en inhoudelijke verantwoordelijkheden.

### 6.3 leerpunten uit de expertgroep (GDR-sessie)

In de Group Decision Room, die door 12 deelnemers is bijgewoond, zijn succes- en faalfactoren benoemd die men voor de methode Community Planning kon bedenken. De deelnemers waren (zie ook paragraaf 3.5) allen ervaringsexperts in gebiedsontwikkeling via hun werkpraktijk of onderzoeksactiviteiten, maar ze hadden niet allemaal ervaring met Community Planning. Toch kan een procesmanager ook leren van onderstaande succes- en faalfactoren.

GDR	Succesfactoren (samengevat)	Faalfactoren (samengevat)
eindresultaat en verwachtingen	het uiteindelijke resultaat dat een “eigen” en herkenbaar plan is gemeenschappelijk belang genereren van nieuwe inzichten, beeldende creativiteit en kennis die echt wordt gebruikt	teveel een ideaalplan als resultaat dat dan niet haalbaar blijkt neiging tot downsizen plan om toch resultaat te kunnen presenteren te hoge verwachtingen en het gevaar voor grote teleurstellingen
vertrouwen	vertrouwen en commitment	gebrek aan vertrouwen / loyaliteit en gebrek aan standvastigheid bij de (eind-)beslissers
tijd en tempo	snelheid de mogelijkheid om vastgelopen processen los te trekken	tijd voor reflectie en meegroeien met sense of urgency geen (tempo in het) vervolg op de stap uit het proces
kwaliteit en inzet van de actoren	energie en interactie menselijke kwaliteit	bereidheid van burgers om deel te nemen ondeskundigheid of onervarenheid van procesmanagers, projectleiders en team slechte organisatie
afgebakende ruimte versus transparante kaders	ruimte voor discussie, voor tegenstellingen en eventueel voor verbetering van gestelde randvoorwaarden transparantie	te strakke of onduidelijke randvoorwaarden of voorwaarden die op fouten gebaseerd blijken gebrekkige communicatie of oogkleppen op zodat een doelgroep vergeten wordt

Figuur 24: tabel succes- en faalfactoren uit de GDR

De belangrijkste 2 leerpunten (voor zover aanvullend op paragraaf 6.1 en 6.2) die hieruit voor de procesmanager te trekken zijn, liggen op het vlak van de strategische processturing:

#### - leerpunten op het gebied van sturing bij Community Planning -

- Stuur op vooraf gegeven commitment van beslissers en leg dit vast, dat vermindert het risico dat zij uiteindelijk (bij latere besluitvorming) niet loyaal zijn en voor teleurstelling zorgen.
- Investeer in ruimte voor reflectie om, naast de dynamiek en vaart in het proces, ook gevoel te houden met de context en het momentum en dus steeds attent te blijven op mogelijke eigen oogkleppen of (externe) barrières voor participanten.

Tot slot een laatste, algemeen geformuleerd, leerpunt op het vlak van processturing, dat uit de werkzaamheden in het kader van dit scriptie-onderzoek blijkt:

#### - leerpunten op het gebied van sturing bij Community Planning -

- Evalueer transparant en met meerdere speler op verschillende wijzen, probeer steeds iets te leren van het gebeurde, ieder proces is anders en van evalueren kunnen ook anderen leren.

### 6.4 samenvattend: de 27 leerpunten op een rij

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van alle leerpunten uit de paragrafen 6.1 tot en met 6.3. De leerpunten zijn ingedeeld op de drie thema's uit dit onderzoek: draagvlak, participatie en sturing. Daarbinnen zijn ze, voor zover mogelijk, ingedeeld op een volgorde die een mix is van tijdstip (in het proces) en belangrijkheid. Het gaat echter vooral om de integrale lijst.

rang	Leerpunten voor procesmanager (i.r.t Community Planning)
<b>DRAAGVLAK (8 stuks)</b>	
1	Bespreek het draagvlak onder de opdrachtgevers, ga in op hun bezwaren en verwachtingen.
2	Werk toe naar een gemeenschappelijk beeld op een haalbaar niveau, blaas het proces niet op met te hoge verwachtingen, maar presenteer het resultaat ook niet kleiner dan het is.
3	Draagvlak heeft vele gedaanten en is altijd tijdelijk, maak gebruik van je eigen voelhorens en sta open voor suggesties, vertel waarom je iets doet, waarom iets goed lijkt op dat moment.
4	Verbindt jezelf persoonlijk met het proces, maak gebruik van je eigen mogelijkheden en wees je bewust van (en transparant over) je eigen beperkingen.
5	Stuur bewust op het halen van zowel zichtbare, kleinere, korte termijn doelen als op de voortgang in het grotere onderliggende proces dat zich richt op het gemeenschappelijk beeld.
6	Schakel een opdrachtgever of beslisser in om "applaus te halen" en vier het bewust, gun anderen behaalde successen, wees (samen) trots en enthousiast, dat bindt samen.
7	Zorg voor goede communicatie binnen je team, zodat iedereen up to date geïnformeerd is en zijn werk kan doen. Spreek af wat de hoofdlijn is van communicatie naar buiten, laat enige ruimte voor eigen woorden; "alle neuzen een kant op" doet de werkelijkheid geen recht.
8	Ga uit van de goede wil van de ander, geef iedere participant krediet en tijd (begrensd), moedig mensen aan om (evt. met anderen) een passende plek in het proces in te nemen.
<b>PARTICIPATIE (4 stuks)</b>	
1	Bedenk dat "de burger" niet bestaat, iedere deelnemer aan een proces werkt volgens zijn eigen frame, start uit eigen belang en heeft zijn eigen manier van uiten van dat belang. Het respecteren en benoemen van belangen is een belangrijke stap in ieder participatieproces.
2	Bij de start kun je al met partijen vastleggen naar welke invloed van participanten wordt toe gewerkt (zeggenschap en verantwoordelijkheid), dit niveau kan wijzigen per fase. Geef vooraf aan wie (op welke wijze) het besluit neemt over het nagestreefde niveau van participatie.
3	Absorptievermogen en absorptiegraad zijn verschillende dingen waar je voorwaarden voor kunt scheppen en (in-)direct op kunt sturen in een proces. Bedenk tevoren wat de bedoeling is en overleg (of spreek af) hoe ver je in het heetst van de strijd kunt gaan.
4	Synchroniseer het participatieproces zo goed mogelijk met de formele besluitvorming (en procedures), zodat de processen elkaar versterken en versnellen in plaats van frustreren.

STURING (15 stuks)	
1	Formeer een ervaren en slagvaardig team, van mensen die elkaar respecteren en aanvullen, een team dat tegenstellingen wil overbruggen. Eis hetzelfde van de opdrachtgever(s). Spreek daarbij duidelijk af welke expertise door wie geleverd wordt.
2	Check de onderliggende onderzoeken en analyses op actualiteit en kwaliteit, want deze stukken horen tot de inkaderende randvoorwaarden, investeren in de voorbereiding loont.
3	Benut niet alleen eigen organiserend vermogen of dat van de ingeschakelde experts, maar zet lokale partijen en mensen actief in om mee te luisteren, mee te dragen, mee te genieten.
4	Zoek bewust de spanning op tussen marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen, hou de ribben doorlaatbaar voor nieuwe invloeden en maak de ruimte bij aanvang zo groot mogelijk.
5	Probeer scenario's te bedenken waarbij ook externe bliksemschichten of mist optreden, niet als inhoudelijke blauwdruk, maar om het logisch denken te oefenen en extra scherp te zijn.
6	Wees flexibel en vang tegenvallers op tijdens het proces, geen paniek, tegenslag hoort er bij.
7	Onderschat de complexiteit niet en kijk verder dan de huidige stap of fase. Dus kijk naar wat vooraf ging (hoe je er kwam) en wat kan volgen (hoe je verder kunt, wat daarvoor nodig is).
8	Maak op maat gebruik van alle sturingselementen, maar bedenk dat de accenten op die sturingselementen gedurende het proces veranderen. Sommige dingen lopen vanzelf, anderen vragen om (bij-)sturing. Richt je extra op "verbeteren", "overdragen" en "inbedden".
9	Wees visionair en realistisch tegelijkertijd, schakel vooruit en achteruit in snelheden, let op het momentum en investeer in (aanwezig) procesgeheugen, dat kan jou ook ondersteunen.
10	Regisseer onderscheid tussen procesmanagement en inhoudelijke verantwoordelijkheden.
11	Stuur op vooraf gegeven commitment van beslissers en leg dit vast, dat vermindert het risico dat zij uiteindelijk (bij latere besluitvorming) niet loyaal zijn en voor teleurstelling zorgen.
12	Huur expertise in, als je dit zelf (of lokaal) niet in huis hebt, stuur die externen wel goed aan.
13	Stap er af en toe uit en bekijk van een afstand (of vraag anderen) of er co-evolutie is, of de kans op gunstige omstandigheden toe- of afneemt, of er wellicht signalen zijn die op een (aanstaande of reeds gemaakte) systeemsporg duiden.
14	Durf de inhoud even los te laten. Investeer in ruimte voor reflectie om, naast de dynamiek en vaart in het proces, ook gevoel te houden met de context en het momentum en dus steeds attent te blijven op mogelijke eigen oogkleppen of (externe) barrières voor participanten.
15	Evalueer transparant en met meerdere speler op verschillende wijzen, probeer steeds iets te leren van het gebeurde, ieder proces is anders en van evalueren kunnen ook anderen leren.

Figuur 25: samenvatting van alle leerpunten

Een aantal van deze leerpunten is wellicht breder toepasbaar dan alleen bij Community Planning, bijvoorbeeld bij andere interactieve planprocessen. Nader onderzoek kan deze eventueel bredere bruikbaarheid van een aantal "wijze lessen uit Community Planning" bestuderen.

Omdat 27 punten lastig te onthouden zijn, als het schema niet bij de hand gehouden wordt, zijn deze tot slot omgevormd en samengevat in een "6 geboden" voor de procesmanager. Opvolging van deze geboden is raadzaam, maar biedt (net als bij participatie) geen garantie op een succesvol resultaat. De 6 geboden voor de procesmanager zijn:

- ⇒ Een goede voorbereiding is het halve werk.
- ⇒ Schakel tussen of wees je bewust van "frames", belangen, stijlen, abstracties, snelheden.
- ⇒ Manage de verwachtingen van partijen naar een uitdagend, maar realistisch niveau.
- ⇒ Houdt overzicht en synchroniseer verschillende processen.



- ⇒ Wees persoonlijk betrokken, maar tegelijkertijd professioneel.
- ⇒ Onderschat NIET de complexiteit en ingrijpendheid van wat je doet.

Het gevaar bij dit soort lijstjes is altijd dat er alleen “inkoppers” gepresenteerd worden. Met name het zich bewust zijn van en schakelen tussen “frames” en het synchroniseren van verschillende processen (interactief participatietraject, bestemmingsplannen en standaard inspraakprocedures) zijn speciale aandachtspunten voor de procesmanager, die een interactieve werkmethode als Community Planning wil inzetten. Uit dit onderzoek valt meer te leren dan alleen deze 6 geboden.

### **6.5 terug naar de beginvraag**

In paragraaf 1.1 werd de centrale onderzoeksvraag van deze scriptie beschreven en daar werden vervolgens enkele te onderzoeken subvragen aan toegevoegd. De laatste subvraag betrof:

|| *Wat zijn belangrijke leerpunten van Community Planning (en interactieve planprocessen) waarop een procesmanager, die deze methode wil toepassen, kan sturen?*

Deze vraag is in hoofdstuk 6 beantwoord door de conclusies uit de praktijk van Community Planning in Nederland (zie paragraaf 5.5), de invalshoeken uit de literatuur over interactieve planprocessen en de succes- en faalfactoren voor Community Planning uit de toetsing in de Group Decision Room-sessie te vertalen naar leerpunten voor de procesmanager. In totaal geeft dat 27 leerpunten, deze zijn in de tabel van paragraaf 6.4 gegroepeerd op de drie thema's (draagvlak, participatie en sturing). De meeste van de gevonden leerpunten liggen op het vlak van sturing. De leerpunten zijn in een laatste slag beschreven als “6 geboden” voor de procesmanager, met name het kunnen omgaan met “frames” van deelnemers en het synchroniseren van verschillende planprocessen zijn specifieke punten bij Community Planning. Er valt veel meer te leren uit de praktijktoepassingen dan alleen deze 6 geboden.

## 7. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste afsluitende hoofdstuk van deze scriptie staan de belangrijkste conclusies voor de procesmanager (gerelateerd aan de onderzoeksvragen uit paragraaf 1.1) en er worden aanbevelingen voor verder onderzoek gedaan. De centrale onderzoeksvraag van deze scriptie, getiteld Community Planning, draagvlak, participatie en sturing in de Nederlandse stedelijke gebiedsontwikkeling, is:

“Wat valt er uit de drie praktijkcases van de methode Community Planning te leren op het gebied van draagvlak, participatie en sturing, voor een procesmanager die in een gebiedsontwikkeling een interactief proces (of procesdeel) via de methode Community Planning wil inzetten?”

Deze vraag is uitgewerkt in 5 subvragen, die steeds in een van de hoofdstukken beantwoord zijn. Hieronder worden de conclusies uit de scriptiehoofdstukken, in samenhang met de subvraag, kort aangestipt. Vervolgens wordt ingegaan op de centrale onderzoeksvraag. Eerst de subvragen.

*Hoe past een interactieve methode zoals Community Planning in de maatschappelijke trends op het gebied van participatie en draagvlak in de samenleving anno 2007 en in het vakgebied van de integrale gebiedsontwikkeling?*

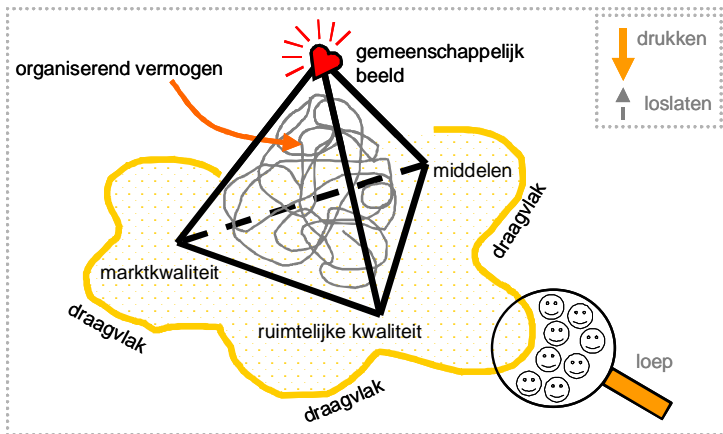
Deze subvraag is beantwoord in hoofdstuk 2. Het zoeken naar “gezamenlijkheid, inclusiviteit en gemeenschapskracht” krijgt weer meer ruimte in onze samenleving. Interactieve methoden zoals Community Planning voor ruimtelijke planvorming, waarbij een brede input wordt gevraagd en een gezamenlijk resultaat wordt nagestreefd, passen bij de Nederlandse maatschappelijke trends. De gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door het sturen in complexiteit, door een integrale en duurzame opgave en door een setting van toenemende dynamiek. In complexe ontwikkelingsprocessen kan interactie met stakeholders nieuwe kansen bieden aan de gebiedsontwikkeling zelf (haalbaar, gedragen plan) en aan de stakeholders (eigen doelen voor een deel bereikt, ambassadeurschap, trots). Maatwerk per gebied staat voorop, dat vraagt om lokale kennis. Community Planning, met brede lokale input, kan daar een rol in vervullen.

*Op welke theoretische grondslag is de methode Community Planning gestoeld of (indien dat er niet is) met welke begrippenkaders kan de methode nader worden geanalyseerd?*

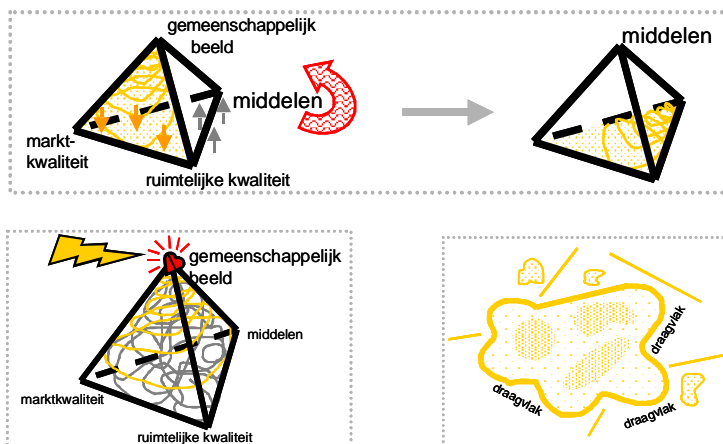
Deze subvraag is in hoofdstuk 3 beantwoord. Er is geen sprake van een overkoepelende theorie met wetenschappelijke grondslag voor Community Planning. Het is een praktijkmethode. Wel staan, als de proceskant leidend is, een aantal thema's (draagvlak, participatie en sturing) in het gedachtegoed en de toepassing van Community Planning centraal. Het gaat om begrippen als: de participatieladder (Hofman), absorptievermogen en absorptiegraad (Edelenbos) en het sturen in complexiteit (Van Randeraat). Ook spelen drie basistheorieën uit de MCD-opleiding een rol: het optimalisatieproces, het organiserend vermogen (en de netwerken) en de theorie over kwaliteitsdefinitie en sturingsconcepten voor ruimtelijke kwaliteit. Dit geeft de bagage om een conceptueel analysemodel voor de studie naar de praktijk van Community Planning op te stellen.

*Met welk ontwerp (conceptueel analysemodel) kunnen de ervaringen met sturing, planvorming, draagvlak en participatie, uit de Nederlandse cases van Community Planning worden geanalyseerd?*

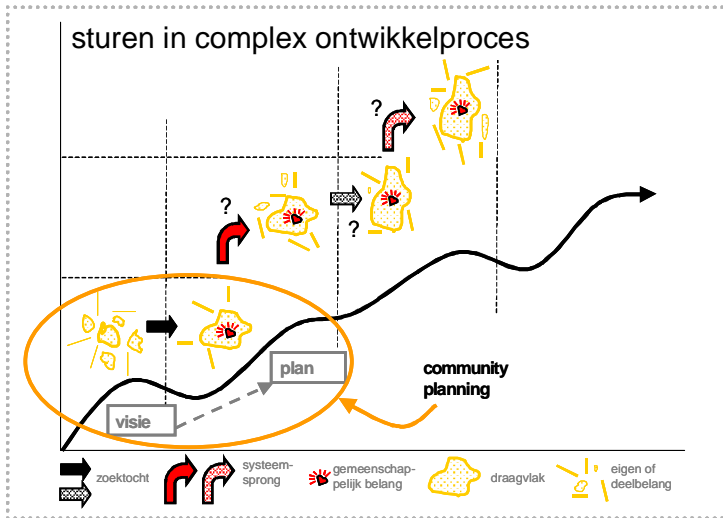
Deze subvraag is in hoofdstuk 4 beantwoord. Het conceptueel analysemodel voor de studie naar de proceskant van de drie casussen van Community Planning in Nederland is de drijvende piramide genoemd. Het draait om planoptimalisatie die uitmondt in een gemeenschappelijk beeld (het kloppende hart op de top van de piramide), terwijl de piramide zelf balanceert op een zo dik mogelijke, maar wel veranderlijke, bewegende (modder)laag, het draagvlak.



De piramide wordt beïnvloed door processen van binnenuit en van buitenaf, dat heeft instabiliteit en dynamiek tot gevolg. Ook het draagvlak zelf kent spanning en strijd (verdichting, afsplitsing).



Vervolgens is de piramide vertaald naar het totale complexe gebiedsontwikkelingsproces. De interactieve methode Community Planning, die toegepast wordt in de processtap van visie naar plan, heeft een plek in het totale proces gekregen. De start en de afsluiting van Community Planning zijn belangrijke momenten voor de overall procesmanager. Community Planning werkt idealiter toe naar een gemeenschappelijk beeld, naar een situatie met co-evolutie als resultaat. Dat houdt in dat er betekenisvolle verbindingen ontstaan omdat actoren hun eigen belang in voldoende mate gediend zien en gemeenschappelijk belang herkennen. Zoveel mogelijk gunstige omstandigheden bij deze co-evolutie kunnen de kans op een (nieuwe) systeemsprom in het ontwikkelproces vergroten. Als dat gebeurt, dan begint een nieuwe procesronde waarin bestaande verbanden deels losraken en nieuwe verbindingen met actoren worden ontwikkeld.

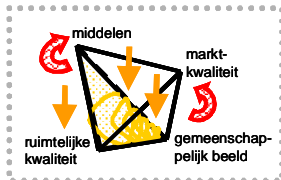


Op de kaft van deze scriptie zijn de afbeeldingen trouwens geïntegreerd en in of over elkaar heen geprojecteerd. De drijvende piramide is met een loep uitgegroot uit het totale ontwikkelproces.

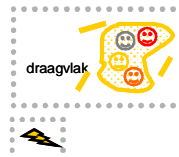
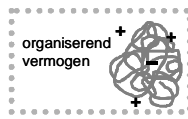
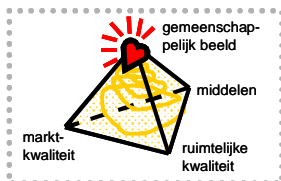
Wat zijn de belangrijkste conclusies (voor een procesmanager) uit de analyse van de drie praktijkcases van Community Planning in Nederland?

Deze subvraag is beantwoord in hoofdstuk 5. Met beschrijvende teksten is per casus een beeld geschetst van de start informatie, de visie(s) van geïnterviewden, de analyse via de theoretische begrippen en het conceptueel analysemodel en de conclusies. Onderdelen van het conceptuele analysemodel zijn ingezet om die conclusies per casus te verbeelden. Een korte indruk:

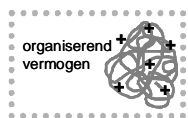
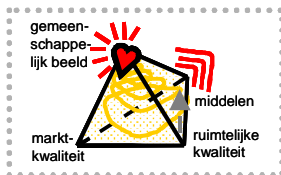
Meppel:



Sittard-Geleen:



Renkum:



In een samenvattende tabel zijn de conclusies uit de drie praktijkcases van Community Planning in Nederland gegroepeerd naar de onderzoeksthema's draagvlak, participatie en sturing.

casus	Meppel	Sittard-Geleen	Renkum
<b>DRAAGVLAK</b>			
draagvlak onder burgers / professionals	onvoldoende draagvlak voor eindresultaat als proces	groot draagvlak, extra inspanningen en hoge waardering vanuit burgers	groot draagvlak, enkele omwonenden ongerust, gemeente dubbele houding
gemeenschappelijk beeld	geen gemeenschappelijk (gedragen, duurzaam, haalbaar) beeld	gemeenschappelijk beeld bereikt	gemeenschappelijk beeld bereikt
<b>PARTICIPATIE</b>			
positie op de participatieladder	relatief hoge positie (4) werd beoogd, uiteindelijk laag (2)	hoge positie (5), onzeker of dit zo zal blijven in proces	bewust gestuurd op relatief hoge positie (4), behouden
absorptievermogen en absorptiegraad	groot absorptievermogen en beperkte absorptiegraad	geen maximaal absorptievermogen, hoge absorptiegraad	zeer groot absorptievermogen en tevens hoge absorptiegraad (verrijking)
<b>STURING</b>			
organiserend vermogen	zeer beperkt organiserend vermogen	breed organiserend vermogen, maar met extern beter dan binnen het team	organiserend vermogen opgezocht en benut, samen met lokale partijen
zoektocht optimalisatie en oplossingsruimte	veel aandacht voor het hoekpunt van ruimtelijke kwaliteit, geen balans	Integrale optimalisatie, zeer beperkte oplossingsruimte geeft vrij kleine piramide	integrale optimalisatie (maar vooral woonfunctie), grote oplossingsruimte benut
sturingselementen voor het sturen in complexiteit	onvoldoende gebruik gemaakt van elementen, complexiteit onderschat	de meeste elementen zijn gebruikt, inbedden is het minst aanwezig	alle sturingselementen aanwezig, inbedden ook, maar misschien onbewust
co-evolutie en/of systeemsprong	geen co-evolutie, dus geen gunstige omstandigheden en geen systeemsprong	co-evolutie en wellicht ook gunstige omstandigheden voor evt. systeemsprong	co-evolutie en gunstige omstandigheden, misschien is systeemsprong gemaakt
<b>OVERIGE CONCLUSIES</b>			
bedreigingen of instabiliteit	veranderende marktcontext (bliksemschicht, meer mist), met als gevolg het omkiepen / instorten van de piramide	verandering in grondposities komt als bliksemschicht met negatieve lading binnen, dit is risico voor fase 1 uit het plan	a. gemeente wil profiteren, dit is een bedreiging van het draagvlak en heeft tot gevolg het losraken van middelenhoekpunt van de piramide b. enkele beeldbepalende bewoners haken af, het flexibele draagvlak verandert
(door-)ontwikkeling van Community Planning zelf	harde leerschool, veel leerpunten	lastige opgave, toch goed gewerkt, nieuwe leerpunten	succesvol en soepel, enthousiasme, focus inhoud

De drijvende piramide is getoetst aan de praktijk, enkele bevindingen over de werking van het analysemodel zijn beschreven. Het model kan verder doordacht of uitgebreid worden op:

- Wat betekent de grootte van de piramide (omvang, grondoppervlak, hoogte)?
- Scheurt uitgedroogd (niet gekneed, gevoed) draagvlak uiteen, wat gebeurt er dan?
- Kan verhit draagvlak een "blob", een tijdelijke verstoring in het draagvlak, vertonen?
- Als een hoekpunt los raakt, kunnen extra banden de piramide dan in balans te brengen?
- Wat betekent het als er een langzaam vormende mist (of een mistbank) optreedt?
- Kan de piramide ook ineenzakken, zodat de top door de inhoud heen zakt tot een lager, stabiel niveau, van waaruit de nieuwe top weer kan worden opgebouwd?

Geconcludeerd is dat het analysemodel goed heeft geholpen om de drie cases te bestuderen.

||| *Wat zijn belangrijke leerpunten van Community Planning (en interactieve planprocessen) waarop een procesmanager, die deze methode wil toepassen, kan sturen?*

Deze subvraag is in hoofdstuk 6 beantwoord door de conclusies uit de praktijk van Community Planning in Nederland, de invalshoeken uit de literatuur over interactieve planprocessen en de succes- en faalfactoren voor Community Planning uit de toetsing in de Group Decision Room-sessie te vertalen naar leerpunten. In totaal geeft dat 27 leerpunten voor de procesmanager die Community Planning wil inzetten, de punten zijn gegroepeerd op de drie thema's (draagvlak, participatie en sturing). De integrale tabel (zie paragraaf 6.4) wordt hier niet meer herhaald.

De laatste subonderzoeksvraag wordt uitgebreid beantwoord met 27 leerpunten (in een tabel). Die zijn moeilijk te onthouden als de tabel niet bij de hand is. Daarom is er nog een laatste slag eroverheen gemaakt. Nogmaals de centrale onderzoeksvraag:

||| *“Wat valt er uit de drie praktijkcases van de methode Community Planning te leren op het gebied van draagvlak, participatie en sturing, voor een procesmanager die in een gebiedsontwikkeling een interactief proces (of procesdeel) via de methode Community Planning wil inzetten?”*

Met onderstaande “6 geboden” voor de procesmanager, is gepoogd om een beknopt antwoord te geven op deze vraag. De 6 geboden zijn:

- ➔ Een goede voorbereiding is het halve werk.  
*Weet zelf wat je wil met een interactief planproces en investeer in de voorbereiding. Dus in intern en extern draagvlak bij alle (mede-)opdrachtgevers, niet alleen voor de aftrap, maar ook voor het proces en het eindresultaat (en leg die afspraken vast). Investeer in een sterk team, in goodwill bij deelnemers, in een basis van inhoudelijke analyses, in vertrouwen tussen de verschillende leidende personen en in heldere randvoorwaarden voor de opdrachtverlening. Benoem een beoogd niveau op de participatieladder en geef het nagestreefde absorptievermogen en de absorptiegraad aan. Hou zoveel mogelijk vrije ontwerpruimte over, goede interactie versterkt zichzelf en heeft ruimte nodig.*
- ➔ Schakel tussen of wees je bewust van “frames”, belangen, stijlen, abstracties, snelheden.  
*Ieder mens is anders en neemt op zijn manier deel vanuit een eigen belang. De houding en doelen van en coalities tussen mensen kunnen veranderen gedurende een proces. Schakel daar in mee, verplaats je in anderen, zonder het alvast voor hen in te vullen, zoek naar de spanningsvelden.*
- ➔ Manage de verwachtingen van partijen naar een uitdagend, maar realistisch niveau.  
*Interactie en participatie zijn geen wondermiddel voor succes, denk mee met het proces via scenariostudies op inhoudelijke ontwikkelingen, maar ook op sfeer en/of draagvlak. Peil tussentijds hoe de vlag erbij hangt bij verschillende partijen en volg (ook) je gevoel.*
- ➔ Hou overzicht en synchroniseer verschillende processen.  
*Denk tijdens de processtap vooruit en achteruit, aan verbindingen, netwerken, communicatie en (andere) besluitvormingsprocessen. Participatie kan lopende plan- of besluitvormingsprocessen raken, hinderen of stimuleren, let daar op, bespreek het op tijd met de betrokkenen en probeer vertraging, belemmering, toeval of kansen in te passen. Creëer de beste setting voor je planproces, zowel qua middelen, bemensing als momentum, kijk buiten je kaders. Neem afstand om signalen over co-evolutie of systeemspongen te zien.*
- ➔ Wees persoonlijk betrokken, maar tegelijkertijd professioneel.  
*Verbindt jezelf aan het proces met al je goede en slechte eigenschappen, zorg dat je hulp hebt op de punten waar je zwakker in bent, laat je drive zien en wees “een volledig persoon”. Maar blijf professioneel, je bent*

*geen gewone deelnemer, je wordt er voor betaald en kunt een stap meer doen, het is je werk. Stel eisen aan de professionaliteit van opdrachtgever(s). Geniet van wat er gebeurt, laat je verrassen door anderen. Sta stil bij verdriet en vreugde. Haal het beste naar boven uit jezelf en anderen, samen kun je veel meer.*

➔ **Onderschat NIET de complexiteit en ingrijpendheid van wat je doet.**

*Integrale stedelijke gebieds(her-)ontwikkeling, die draait om het wonen en leven van mensen, met interactie en brede participatie heeft altijd kenmerken van complexiteit. Dat is leuk, want het vereist transparantie (intern en extern) en geeft dynamiek, energie en kansen op vernieuwing. Maar het vraagt ook om lef, uithoudingsvermogen, relativering en het samen delen van succes. Train jezelf in het omgaan met complexiteit, in het aanhalen (bijsturen, hard werken) en in het loslaten (laten gebeuren, vertrouwen) van een dynamisch proces. Heb niet de illusie dat het proces te beheersen is, maar oefen jezelf in het "doelgericht improviseren". Gebruik je ervaring niet als blauwdruk voor je acteren, maar juist om de rust te bewaren en tegelijkertijd zowel nabij als op afstand te kunnen zijn.*

Maar ... uit deze hele scriptie valt meer te leren dan bovenstaande 6 punten. Met name de gedachtegang achter en het toepassen van het analysemodel is een belangrijk leerpunt uit het onderzoek. Het analysemodel lijkt niet alleen handig in een scriptie-onderzoek, maar het kan wellicht ook door een procesmanager actief worden gebruikt om te analyseren of te evalueren hoe het interactieve planproces verloopt. De procesmanager kan via het model bespreekbaar maken wat er gebeurt. Het kan misschien als communicatie-instrument ingezet worden.

Er zijn, in deze scriptie, tot slot aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek in de toekomst:

- **Modelontwerp**; Het conceptueel analysemodel biedt aanknopingspunten voor verdere uitwerking in relatie tot de methode Community Planning. Een vervolgonderzoek kan daarop gericht zijn, bijvoorbeeld door een verbeterd ontwerp te maken, nieuwe cases te analyseren of geïnterviewden uit de besproken cases te confronteren met het analysemodel.
- **Reikwijdte**; Ook kan de reikwijdte van het analysemodel onderzocht worden, wellicht dat niet alleen Community Planning, maar ook andere (interactieve) planprocessen er (gericht op de proceskant) mee geanalyseerd kunnen worden. Een verdieping of discussie in de MCD-leergangen kan een manier zijn om het analysemodel door te ontwikkelen of te verbreden.
- **Systeemsprong**; De begrippen uit het sturen in complexiteit bieden openingen voor verder onderzoek, vooral een op co-evolutie en systeemsprongen gericht onderzoek lijkt nuttig voor de procesmanager van stedelijke gebiedsontwikkeling. Hoe herken je die situatie? Wanneer zit het proces net voor, in of net na de sprong? Hoe bereid je jezelf en anderen voor? Hoe kan er vorm gegeven worden aan de laatste twee sturingselementen "overdragen" en "inbedden", in een intensief interactief proces zoals Community Planning?
- **Interventie of standaard**; In één casus streeft men naar het blijvend toepassen van Community Planning in het verdere ontwikkelingsproces. Is het incorporeren van Community Planning tot een normale manier van werken wenselijk, of moet de methode juist een interventie, een bijzondere processtap blijven om effect te hebben? Hoe ver willen burgers meedenken en mee-investeren? Deze vragen kunnen verder onderzocht worden.
- **Leerpunten**; Hoe specifiek of algemeen zijn de 27 leerpunten voor de procesmanager? Welke punten zijn van toepassing in andere interactieve methoden? Zijn er accentverschillen tussen methoden? Kan een procesmanager zijn keuze tussen interactieve werkmethode baseren op deze verschillen? Omdat gebiedsontwikkeling in interactie met het veld het, in de huidige Nederlandse context, wint van solistisch en directief ontwikkelen, lijkt vervolgonderzoek nuttig voor de praktijk van integrale gebiedsontwikkeling.



## **Bijlagen:**

Achter deze bladzijde zijn de volgende bijlagen opgenomen:

- literatuurlijst
- lijst met inspiratieve quotes
- lijst van geïnterviewden (casestudies) en experts (GDR)
- basis interviewdocument
- GDR-agenda
- (niet in alle exemplaren) uitgeschreven interviewverslagen (10 stuks)
- (niet in alle exemplaren) uitgeschreven GDR-sessie (uitdraai, sheets, discussie).

## Literatuurlijst:

- Akkerman, J., Hajer, M. en Grin, J. (2003), "Interactive State: Democratization from Above?", University of Amsterdam, <artikel>
- Albrechts, L. en Denayer, W. (2001), "Communicative Planning, Emancipatory Politics and Postmodernism", blz. 364-384 in Handbook of Urban Studies, 2002 <boek>
- Arnstein, S.R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation", JAIP, Vol 35, No.4, pp.216-224 <artikel>
- Baeten, J. (2003a), "Succesfactoren en valkuilen van interactieve beleidsvorming", Universiteit van Tilburg, onder begeleiding van KUB; R. Rutten, TNO-STB; M. van As, XPIN; G. van der Heijden, studie Beleids- en Organisatiewetenschappen, <rapport>
- Berentsen, I. en Hopstaken E., (2001), "Schaken op 4 borden, communicatiemanagement bij stedelijke vernieuwing", Van Nimwegen en Partners, Almere: Nestas communicatie <boek>
- Bijsterveld, K. (2005), "Community Planning, ideaal voor het oplossen van ruimtelijke conflicten?", Building Business mei 2005, Amsterdam: Buildingbusiness Uitgeverij bv <artikel>
- Bruil et al (2004), "Integrale gebiedsontwikkeling", TU Delft, Uitgeverij SUN, Amsterdam <boek>
- Buiting, R. (2007), "Community Planning, onderzoek naar een participatiemethode bij stedelijke vernieuwing", Universiteit Utrecht onder begeleiding van JA. Franken, bachelorsstudie Sociale Geografie en Planologie, <rapport>
- Busschops, T. (2006), "De Bouwplaats – verkennende evaluatie", UvA Amsterdam onder begeleiding van J.F. Schrijver en T.A.P. Metze, studie Interactief Besturen, <rapport>
- Duijvendak, J.W. (1999), "De gedroomde wijk. Methoden, mythen en misvattingen in de nieuwe wijkaanpak." Utrecht: Forum, <rapport>
- Edelenbos, J. (2001), "Interactieve beleidsvorming als absorberend proces", in: Bestuurskunde nr.8, pag 349-356 <artikel>
- Engbersen, R., Lodewijks M. e.a. (2004), "De zeven uitdagingen: van bewonersparticipatie in herstructureringsoperaties", Den Haag: Ministerie van VROM/VWS <rapport>
- Enthoven, G. (2005), "Representatief en Participatief: een tussenbalans na 10 jaar interactief besturen", in: Bestuurskunde nr.2, maart 2005 <artikel>
- Van der Heijden, G.M.A. en Schrijver, J.F. (2002), "Representatief en participatief, dubbele democratie", XPIN-reeks, Delft: uitgeverij Eburon, <rapport>
- Hendriks, F. en Tops, P.W. (2001), "Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening", Beleid en Maatschappij, 28 februari 2001 <artikel>
- Heurkens, E. (2006, inventarisatie, deze is in 2007 nog niet officieel gepubliceerd), "Instrumenten Integrale Gebiedsontwikkeling", TU Delft, <rapport>
- Klijn (1996), "Regels en sturing in netwerken, de invloed van netwerken op de herstructurering van naadloze wijken" <proefschrift>
- Kwee, L. en Hacquebord, J. (red) (2005), "Sociaal kapitaal: betrokken bewoners bouwen betere buurten", Wooninnovatiereeks, jaargang 2, nr. 6, Nieuwegein, Arko Uitgeverij BV, <essaybundel>
- Leeuw, A.C.J. de (2002), "Bedrijfskundig management", 2<sup>e</sup> druk, Koninklijke van Gorcum <boek>
- Lievering, D. (2003), "Nut en noodzaak van bewonersparticipatie", in: Tijdschrift voor de volkshuisvesting, mei 2003 <artikel>

Overes, C. (2005), "Community Planning; Tempo, draagvlak en onverwachte mogelijkheden", in: Vitale Stad, mei 2005. Den Haag: Reed Business Information bv. < artikel>

Pröpper I.M.A.M. en Steenbeek D.A. (1999), "De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders", uitgeverij Coutinho, Bussum <rapport>

Pröpper I.M.A.M. en Steenbeek D.A. (1998), "Interactieve beleidsvoering, typering, ervaring en dilemma's", de Participatieladder geschikt gemaakt voor interactieve bestuursaanpak in Nederland, in: Bestuurskunde nr.7 pag 292-301 < artikel>

Pröpper I.M.A.M. en Steenbeek D.A. (2005), "Betrokken bewoners, burgerparticipatie in de stedelijke vernieuwing", Den Haag: Ministerie van VROM, IPSV-publicatie i.s.m. SEV <brochure>

Van Randerdaat, G. (2006), "Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling", MCD-2, augustus 2006 <rapport>

De Rooij, A., (2002), "Fysica van de samenwerking, naar een krachtenfusie van Burgers, Bestuurders, Bureaucraten en Bedrijven", Den Haag-Rijkswaterstaat, Europese bibliotheek Zaltbommel. <boek>

Van Rooij, Van Luin & Dil (2006), "Nederland boven water", praktijkboek gebiedsontwikkeling", <H2, geschiedenis gebiedsontwikkeling, onderdeel literatuur tentamen MCD, 3<sup>e</sup> semester>

Rottier, C. en Hopstaken E-J. (2004), "N4: Van participatie naar zelfredzaamheid", Rotterdam: KEI, van Nimwegen & Partners <essay>

Van der Schaar, J., (2005), "N9: Over rollen van partijen in de stedelijke vernieuwing", Rotterdam KEI, MCD-college IO, RIGO advies, september 2005 <essay>

Verwey-Jonker instituut (2006), "Checklist vernieuwend lokaal sociaal beleid", <college MCD>

VROM (2003), "Participatie als troefkaart voor kwaliteit, experimenten met interactief proces." I.h.k.v. InnovatieProgrammaStedelijkeVernieuwing IPSV. Den Haag: Ministerie van VROM <brochure>

Westra, H. (2001), "Als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan...", Het Experiment, Rotterdam: Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting <artikel>

Wagenaar, H. (2005), "Stadswijken, Complexiteit en burgerbestuur", Nederlands StudieCentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving en Universiteit Leiden, ism XPIN, vlugschrift nr.5 <rapport>

Waters, N. (2000), "The Community Planning Handbook, how people can shape their cities, town and villages in any part of the world", London: Earthscan Publications <boek>

#### **MCD-colleges (literatuur en presentaties) uit 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> semester, meer specifiek:**

Van 't Verlaat, Wigmans, Van den Berg, Teisman, Hoppenbrouwers, Otgaar, Westra, Versteyleylen.

#### **Artikelen, persberichten, schema's (vanaf diverse websites):**

[www.communityplanning.net](http://www.communityplanning.net)

- diverse (onbekende) auteurs (2007); "General Principles A-Z", "Overview", "Inspiration", "Why get involved?", "Getting started", <artikelen>

[www.xpin.nl](http://www.xpin.nl)

- Baeten, J., (2003b); "Checklist interactieve beleidsvorming, vlugschrift", XPIN, <rapport>
- Monster, J. en Schrijver J.F., (2003); "Interactieve beleidsvorming, een naschrift", XPIN, <artikel>

[www.cobouw.nl](http://www.cobouw.nl)

- Van Belzen, T. (2006), "Ontwerpfestival Meppel uit de hand gelopen", Cobouw online <artikel>

[www.archined.nl](http://www.archined.nl)

- Ruijsenaars, J. (2006a), "Community Planning", 8 mei 2006 <artikel>
- Ruijsenaars, J. (2006b), "Community Planning-werkwijze", 8 mei 2006 <artikel>

[www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl)

- Hofman, J., (2000); "De autocipatieladder en de achterkant van de participatieladder", <artikel>KEI-kennisbank, dossier participatie en communicatie, (2006); "Wat wordt verstaan onder community planning?", 21 november 2006 <artikel>
- KEI-kennisbank, (2007); "Het moment van participatie", "Motieven voor bewonersparticipatie", "Praktijk: Participatievormen", "Praktijk: tips", <persberichten>
- Instituut voor Publiek en Politiek (1998), publicatie Spanning en Interactie, december 1998, <schema 1, participatieladder>
- Custers, J. (2006), "Stedelijke vernieuwing na de verkiezingen: politieke prioriteit of business as usual?", KEI vjrjparty, <verslag>

[www.interactievelanontwikkeling.nl](http://www.interactievelanontwikkeling.nl);

- Overes, C., Thompson, J. en von Zadow, A., (2005); "De Bouwplaats", <artikel>
- Overes, C. en Thompson, J., (2003); "Community Planning", <artikel>
- Overes, C. en Thompson, J., (2006); "Community Planning (De Bouwplaats) in Nederland", <artikel>
- Overes, C. (2006); "Persbericht Masterplan Burgemeester Lemmensstraat Geleen", <artikel>
- Overes C. en Thompson, J. (2005); "Ontwerpfestival Nieuwveense Landen: De Bouwplaats, gemeente Meppel" <artikel>

[www.laaglandadvies.nl](http://www.laaglandadvies.nl)

- de Bruijn, E. en Pennings, P., (2006); "Bewoners van sloopwoningen willen persoonlijke aandacht", < artikel>

[www.bestuurskunde.nl](http://www.bestuurskunde.nl)

- Schrijver, J.F. (2005), "Eerste toepassing De Bouwplaats in Nederland", 19 augustus 2005 , <artikel>

[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

- VROM (2006), "Proefproject in Nederland met 'community planning', 19 mei 2006 <persbericht>

[www.nrc.nl](http://www.nrc.nl)

- Enthoven, G. (2006), "De ontketende burger wacht op antwoord", NRC Handelsblad, 3-3-2006 <artikel>
- Kalse, E. en Valk, G. (2007), "Lekker samen besturen", NRC Handelsblad, 19-5-2007 <artikel>
- Engbersen, G. (2007a), "In zes stappen van probleem- naar prachtwijk", NRC Handelsblad, 19-5-2007 <artikel>
- Engbersen, G. (2007b), "Het woord moet niet langer aan de burger zijn, maar moet terug naar de politiek", NRC Handelsblad, 16-6-2007 <artikel>

[www.publiek-politiek.nl](http://www.publiek-politiek.nl)

- Instituut voor Publiek en Politiek (1998), "Spanning in interactie, een analyse van interactief beleid in lokale democratie"

**Overige informatieve websites:**

[www.mastercitydeveloper.nl](http://www.mastercitydeveloper.nl)

[www.euricur.nl](http://www.euricur.nl)

[www.few.eur.nl](http://www.few.eur.nl)

[www.jtp.co.uk](http://www.jtp.co.uk)

[www.cobouw.nl](http://www.cobouw.nl)

[www.sev.nl](http://www.sev.nl)

[www.nirov.nl](http://www.nirov.nl)

[www.publiek-politiek.nl](http://www.publiek-politiek.nl)

[www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl)

[www.buildingbusiness.com](http://www.buildingbusiness.com)

[www.NRC.nl](http://www.NRC.nl)

[www.iminet.org](http://www.iminet.org)

[www.agora-europe.org](http://www.agora-europe.org)

[www.nscr.nl](http://www.nscr.nl)

[www.wsg.be/nl/welzijn](http://www.wsg.be/nl/welzijn)

[www.communityplanning.net](http://www.communityplanning.net)

[www.meppel.nl](http://www.meppel.nl)

[www.drenthe.nl](http://www.drenthe.nl)

[www.sittard-geleen.nl](http://www.sittard-geleen.nl)

[www.renkum.nl](http://www.renkum.nl)

[www.vivare.nl](http://www.vivare.nl)

[www.zowonen.com](http://www.zowonen.com)

[www.hzabv.nl](http://www.hzabv.nl)

[www.degelderlander.nl](http://www.degelderlander.nl)

## Lijst met inspiratieve quotes:

Hans Boutellier (directeur Verwey Jonker instituut): "... Bij de ontwikkeling van een gebied pleit ik voor twee dingen. Probeer ten eerste in het plan de identiteit van een gebied en de wensen en behoeftes van bewoners vorm te geven. Dat kan alleen **door hen bij de planvorming te betrekken**. En betrek en ten tweede ook de overige partijen in de wijk bij, bijvoorbeeld de middenstand. Op die manier kun je iets tot stand brengen waarmee **de wijk met een voorsprongetje aan de vernieuwing begint**."

Cüsters, J. (2006)

"Bij interactief besturen gaat het vooral ook om **de verschuiving van een verticale, hiërarchische manier van besturen, naar een horizontale manier van besturen**, waarbij bestuurders en belanghebbenden (de zogenaamde stakeholders) dus op een **gelijkwaardig niveau** met elkaar beleid tot stand brengen."

Busschops, T. (2006)

**Interactieve processen worden vaak toegepast om dezelfde redenen:** "het zou draagvlak vergroten, bijdragen tot versnelling van het proces van besluitvorming, de kloof tussen bestuur en bestuurden verkleinen, de legitimiteit van beslissingen vergroten, het probleemoplossende vermogen vergroten en tot verrijking van beleidsuitkomsten leiden", aldus J. Edelenbos

Busschops, T. (2006)

**"De gemeenschap als wezenlijke partij in de ruimtelijke ordening heeft een eigen dynamiek.** Dankzij intensieve participatie in en overzichtelijke periode zijn bevolking, projectontwikkelaars, gemeentepolitiek en stedenbouwers deel van een efficiënte manier van plannen. Met een goede organisatie blijkt het mogelijk om de intensiteit en de chaos die het ontwerpen eigen zijn, door een grote groep mensen actief te laten beleven."

Ruijsenaars, J.J. (2006)

"... ik merk dat **het bijna een proces op zich is om deze methode (Community Planning, red.) zorgvuldig voor te bereiden naar de raad**. Je zou de gemeenteraad moeten voorleggen of deze Community Planning wil of niet. Een traject op zich, **dat is er met het dualisme niet gemakkelijker op geworden**. Een wethouder kan niet meer zeggen: u (de raad, red.) hebt een motie ingediend over participatie, daar hebben we iets voor gevonden en we nodigen u uit voor een presentatie. Je moet nu aan de gemeenteraad vragen of deze een presentatie wil. Er zijn bovendien ambtenaren die Community Planning als bedreiging ervaren omdat zij gewend zijn zelf de plannen te maken. Ambtenaren zouden wat mij betreft gewoon eens mee moeten doen aan Community Planning, niet als gespreksleiders, maar als deelnemers aan de workshops."

Bijsterveld, K (2005): interview met Clara Overes

"Interessante vraag (...) is, of bijvoorbeeld de gemeenteraad dat vertrouwen (opdrachtgever accepteert uitkomst van proces, ook indien men zelf andere accenten had gelegd, red.) wel wil uitspreken. **Waar in Engeland de methode 'traditie' is geworden, is het in Nederland nog onbekend**. Als men de raad om harde randvoorwaarden en acceptatie van de uitkomst vraagt, is dat wellicht niet zo makkelijk. Anderzijds **vraagt de methodiek de raad niets anders dan zijn kaderstellende rol optimaal te benutten. Er is altijd een dilemma tussen de wens van raadsleden om bewoners te betrekken, en de consequenties die dat heeft voor hun eigen rol**."

Bijsterveld, K. (2005)

"Participatie betekent letterlijk deelnemen. Ofwel een 'deel nemen'. Niet alles nemen en ook niet een deel krijgen. Daarmee ontleedt het woord zichzelf al. Het gaat niet om zeggenschap, of nog sterker om eindbeslissingschap. **Het gaat om zeggingskracht en om het zo maximaal mogelijk meedoen in een samenwerking**. Natuurlijk vanuit de gedachte om er zo veel mogelijk uit te halen, maar niet met de garantie vooraf ..."

Hofman, J. (2000)

**"Participatie moet je willen, er moet iets te halen en te winnen zijn.** Je moet de deelname willen nemen. En dat wat er voor bewoners te winnen valt is niet draagvlak (want dat is een belang van de draagvlak-organisator) maar resultaat."

Hofman, J. (2000)

"**Motieven voor participatie** zijn grofweg uit te splitsen in vier categorieën:

1. Het verhogen van de kwaliteit van het plan (...)
2. Praktische redenen (...)
3. Strategische redenen (...)
4. Inspelen op maatschappelijke verantwoordelijkheid van de betrokken groepen (...).

De echte believers in samenwerking zetten vooral in op het kwaliteitsverhogende motief. De pragmatische procesmanagers zien vooral kansen vanuit de praktische motieven. De mensen die het vooral om het winnen van het spel gaat (...) kiezen voor de strategische motieven. En de principiëlen, vaak gedreven door een maatschappijvisie, zetten het laatste motief als belangrijkste overweging in.

**Ook aan de bewonerskant zijn er motieven om mee te doen.** Dat zijn (...) vaak winstmotieven. De winst is minimaal tweeledig: enerzijds gaat het om binnenhalen van wensen en verlangens voor een betere buurt, anderzijds gaat het vaak om persoonlijke winst voor bewoners (erkenning, meedoen, ontwikkelingskansen, leren, bij de groep horen, machtsbehoud, etc.)"

Hofman, J. (2000)

"**Zeggenschap en verantwoordelijkheid zijn ondeelbare begrippen, samen zorgen ze voor invloed.**

Een echte participatieladder geeft de tredes aan op weg naar meer invloed. En daarmee ook verantwoordelijkheidstredes, de achterkant van de ladder. Het gaat dat niet alleen om participeren (een deel nemen), maar auto-ciperen (zelf nemen). (...) Je kunt de ladder van twee kanten beklimmen. (...) Door de participatie van twee kanten te bekijken kunnen bewoners kiezen voor een rol als consument of (co-)producent, voor adviseur of beleidsbepaler, voor gangmaker of beslisser. In principe maakt het niet uit welke rol een bewoner kiest zolang de verantwoordelijkheid maar op hetzelfde niveau zit als de zeggenschap en andersom."

Hofman, J. (2000)

"De mondige burger, de burger die zich weet te organiseren en de burger die zich kan laten horen (al dan niet met behulp van of met inschakeling van de media) **neemt in kracht toe** ten opzichte van de krachten die traditioneel de gang van zaken bepaalden."

Rottier, C. en Hopstaken, E. (2004)

"De individuele belangen of de beperkte groepsbelangen lopen uiteen tussen consumenten onderling en tussen instituties en burgers. Daar komt nog bij dat zelfredzaamheid soms de vorm aanneemt van eigenrichting. De maatschappelijke veranderkracht van de burger, de bewoner, loopt uiteen en ondermijnt zo zichzelf. **Deze divergerende krachten maken het zoeken naar nieuwe werkprocessen en besluitvormingsstrategieën bij planontwikkeling tot een ingewikkelde uitdaging.**"

Rottier, C. en Hopstaken, E. (2004)

"Het gaat dus niet om en zoektocht naar nieuwe vormen alleen, maar om het geven van inhoud en vorm aan *nieuwe verhoudingen* en het zoeken naar de expressie van die verhoudingen. Binnen die nieuwe verhoudingen moeten de overheid en de andere instituties leren luisteren naar gebundelde belangen. (...) **Luisteren schept ruimte** voor een meer gelijkwaardige verhouding tussen de 'professional' en de consument van de stad."

Rottier, C. en Hopstaken, E. (2004)

"Een gelijkwaardige relatie op basis van krachtsverhoudingen moet zich ook uiten in uitwisselbaarheid van rollen. **Zoals de traditionele partijen de burgers niet ongestraft naar hun pijpen kunnen laten dansen, zo zal de consument de overheden en marktpartijen niet ongestraft voor zijn karretje kunnen spannen.** Hij zal zijn rol van initiatiefnemer én opdrachtgever én uitvoerder én beheerder ook werkelijk moeten invullen. De luie leunstoel hoort daar niet bij."

Rottier, C. en Hopstaken, E. (2004)

"**De zelfredzaamheid en investeringsbereidheid zal uiteindelijk de sturende factor zijn** bij de vraag wie de stad vorm geeft."

Rottier, C. en Hopstaken, E. (2004)

"... dat het belangrijk is om bewoners mee te laten denken over de toekomst van hun woning en woonomgeving. **Voorkomen moet worden dat de bewoners als één groep gezien worden.** De groep bewoners bestaat uit individuen met hun eigen mening en wensen over hun woonsituatie."

Leveling, C. (2003)

“Met bewonersparticipatie wordt bedoeld dat bewoners op enigerlei wijze betrokken worden bij de vernieuwingsprocessen. **Formeel hebben bewoners uiteraard altijd de mogelijkheid om hun mening te geven** over de ontworpen plannen, bijvoorbeeld via inspraakprocedures. Naast deze wettelijke inspraakregelingen bestaan er nog allerlei vormen van participatie waarbij bewoners kunnen meedenken over het planvormingsproces. In sommige gevallen worden bewoners ook in het besluitvormingsproces betrokken.”

Leveling, C. (2003)

“**De termijn waarop bewoners denken, is over het algemeen korter** dan de tijdshorizon die gemeenten en corporaties bij vernieuwingsoperaties in gedachten hebben. Daarnaast richten bewoners zich op hun eigen belangen. **Corporaties en gemeenten maken de afweging** om over te gaan tot renovatie of sloop en nieuwbouw **op een grotere schaal** doordat zij ook kijken naar de situatie in andere wijken in de stad of gemeente. Aangezien de belangen nogal uiteenlopen en vooral de tijdshorizon en de schaal waar men naar kijkt niet overeenkomen, is **goede communicatie** essentieel.”

Leveling, C. (2003)

“Burgers in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken bij planvormingsprocessen, het is voor gemeenten, corporaties en ontwikkelaars in toenemende mate dé manier om draagvlak voor vernieuwingsplannen te creëren. **De burger is immers bij uitstek de eindgebruiker** van ruimtelijke projecten in Nederland en daarmee ook **maatgevend voor het succes** van een project.”

VROM (2003)

“In principe kan iedereen initiatiefnemer zijn bij vernieuwingsplannen en een interactief proces opstarten. In de praktijk zijn het meestal gemeenten en investeerders die het initiatief nemen, Dat is ook logisch, omdat deze partijen vanwege hun positie (formeel-juridisch en financieel), het primaat hebben in veel vernieuwingsprocessen en dus **in de gelegenheid zijn een deel van hun macht ‘over te dragen’ aan een interactief planproces.**”

VROM (2003)

Uitspraak van een burger, die deel nam aan interactief proces: “In (...) waren de financiële randvoorwaarden dermate strikt, dat belangrijke elementen in het plan niet ter discussie konden staan. **Het was alsof je uit een reisgids met tropische bestemmingen een reis mag kiezen, onder de voorwaarde dat je niet meer dan 100 euro uitgeeft.**”

VROM (2003)

“De (...) voorbeelden maken duidelijk dat participatie van belanghebbenden vraagt om weloverwogen processen, acceptatie van procesmatige risico's en de bereidheid om te experimenteren en te leren van de problemen en teleurstellingen die zich in participatieprocessen kunnen voordoen. **Essentieel daarbij is de keuze van de juiste vorm in relatie tot het doel van de interactieve planvorming.** Gaat het vooral om 'marketing' van een product, om het verzamelen van ideeën of om het genereren van draagvlak? Een op maat gesneden interactieproces bespaart niet alleen tijd en geld, maar leidt uiteindelijk ook tot een geregelde samenwerking.”

VROM (2003)

mw. T. Booi (ORKA advies) “Gemeenten zijn soms terughoudend met participatietrajecten omdat men bang is dat de burger bepaalt wat er gebeurt, waardoor de gemeente de regie verliest. Dat is echter niet waar het bij participatie om draait. De gemeente blijft eindverantwoordelijk als beslisser en moet doen wat zij goed acht voor de samenleving als geheel.”

VROM (2003)

Mw. T. Booi (ORKA advies): “... participatietrajecten vereisen een creatieve ambtenaar met communicatieve vaardigheden die de participanten faciliteert, tegelijkertijd de inhoudelijke en politieke grenzen bewaakt én goed communiceert met zijn politiek verantwoordelijken.”

VROM (2003)

“In het cyclische proces van de stedelijke vernieuwing zijn een aantal fasen te onderscheiden: probleemsignalering, probleemanalyse, visie- en planvorming, uitvoering en het beheer.”

KEI kennisbank (2007)

J.W. Duijvendak (hoogleraar sociologie UvA): “De vraag waarom bewoners een rol moeten spelen zou voor iedereen klip en klaar beantwoord moeten worden. Wat mij betreft in termen van democratische legitimiteit. Dat is dus wat anders dan draagvlak wat handig is voor het maken van tempo. Participatie is niet vanwege



pragmatische redenen een groot goed, maar vanwege principiële (...). ... als men louter probeert verzet voor te zijn, dan heeft men naar mijn idee een te beperkte opvatting van democratische processen.”  
Graaf e.a. (2004) via Kei kennisbank (2007)

“Deze methode integreert communicatie en participatie met het maken van een ruimtelijk plan. Creativiteit, tempo en duurzaamheid typeren de methode. Tussen het moment waarop alle belanghebbenden en belangstellenden meepraten en tekenen aan het ontwerp en het moment van presenteren van de resultaten zit slechts enkele dagen. De methode laat zien dat planontwikkeling én participatie **geen trage en stroperige aangelegenheid is, maar enthousiasme en kwaliteit genereert.**”  
(Schrijver, 2005).

“Van Nimwegen & Partners ziet communicatie als een van de **vier hoofddimensies in processen die tot stedelijke vernieuwing leiden: inhoud (...), organisatie (...), communicatie (...), investering en financiering (...)**. Deze dimensies laten zich niet in een vaste volgorde in de tijd, hiërarchisch of apart behandelen. Ze **beïnvloeden elkaar voortdurend** en vragen daarom om regie.”  
Berentsen en Hopstaken (2001)

“Communiceren is natuurlijk geen doel op zich, het is een **instrument om doelen te bereiken**. Kenmerkend voor stedelijke vernieuwingsoperaties is dat die doelen soms mijlenver uiteen liggen.”  
Berentsen en Hopstaken (2001)

“De laatste jaren vat ook de opvatting post dat beleid interactief moet ontstaan en dat communicatie dus gelijk opgaat met het te maken beleid. (...) **Communicatie speelt bij interactieve beleidsvorming een sleutelrol.** (...) De ervaringen met interactieve beleidsvorming in stedelijke transformatie zijn wisselend. (...) Bij stedelijke vernieuwing en transformatie gaat het (...) in sommige opzichten nog een stap verder dan bij interactieve beleidsvorming in engere zin. **Bij stedelijke vernieuwing moet communicatie veelal voorafgaan aan beleid.** (...) Dat vraagt (...) nadrukkelijk om een investering in communicatie die uitloopt vóór de verdere planvorming.”  
Berentsen en Hopstaken (2001)

“We definiëren bij stedelijke vernieuwingsprojecten globaal **vier communicatiedoelen**:

1. Procesondersteuning. (...) Eigenlijk is iedereen gebaat bij het zo soepel mogelijk verlopen van de projectorganisatie. (...) Goed communiceren binnen en buiten de projectorganisatie is een kritische succesfactor voor het welslagen van de hele stedelijke vernieuwing.
2. Perspectief bieden aan betrokkenen. Mensen hebben idealen en ambities (...). Plannen maken om een wijk, buurt of straat te veranderen raakt aan die ambities. (...). Het is de kunst oog te hebben voor de relatie tussen persoonlijke ambities en de ambities van overheid, georganiseerde bewoners en/of corporaties. (...) Openheid is goed, maar niet ten koste van onnodig leed bij mensen die geen nieuw perspectief ervaren. (...) Communicatie is niet alleen instrument, maar op dit schakbord, een doel op zich. (...).
3. Een ijzersterk beeld opbouwen van de toekomstige wijk of stad. (...) Er ontstaat een ‘beeld’, een ‘imago’ of ‘icoon’; een interpretatie van de werkelijkheid. (...). Het is dus belangrijk om in een zo vroeg mogelijk stadium ook het gewenste imago voor de nieuwe wijk te gaan managen. (...).
4. Imagovoordeel halen voor alle participanten. (...). Megaoperaties leiden altijd tot oordelen. (...). Oordelen zijn imago. (...). Communicatie richt de blik van mensen. (...).

Dit alles leidt tot een overzicht van de **vier schakborden** (red.): het procesbord, het perspectiefbord, het wijkimagobord, het concernimagobord.”

Berentsen en Hopstaken (2001)

“**Een wijk is een samenhangend geheel van (sociale) netwerken, producten, voorzieningen en diensten**; de consument heeft een samenhangend vraagpatroon naar die netwerken, producten, voorzieningen en diensten.”

Berentsen en Hopstaken (2001)

“Het is **belangrijk om met zoveel mogelijk betrokkenen tot een gezamenlijke probleemformulering** te komen van wat er nu mis is in een wijk. Als de noodzaak van de verandering niet duidelijk is of als bewoners zelfs tegen een verandering zijn, dan heeft succesvol transformeren weinig kans. Een participatieve aanpak heeft weinig kans van slagen als niet over dezelfde problematiek wordt gesproken.”

Berentsen en Hopstaken (2001)

“Inhoud geven aan bewonersparticipatie is verre van eenvoudig. Het is makkelijker gezegd dan gedaan. Maar wil men voorkomen dat bewonersparticipatie tot een gratuite slogan verwordt, dan is er elke keer weer

de opgave om een gepast en vindingrijk antwoord te geven op de vragen die een **zevental spanningsvelden** met zich mee brengen. (...) We duiden ze aan als **'uitdagingen'** (...):

- |  |   |
|--|---|
| 1. beleidstaal en jargon (systeemwereld) . . . . . | de taal van de straat en de moedertaal (leefwereld) |
| 2. aansluiten bij het bestaande (enten) . . . . .  | het volledig nieuwe als vertrekpunt (rooien)        |
| 3. het concrete hier en nu . . . . .               | het visionaire verder in de tijd                    |
| 4. structureren (klassiek toneel) . . . . .        | improviseren (improvisatie toneel)                  |
| 5. zittende bewoners . . . . .                     | toekomstige bewoners                                |
| 6. het proces centraal . . . . .                   | het eindproduct centraal                            |
| 7. vitale stad . . . . .                           | vitale wijk."                                       |

Engbersen en Lodewijks e.a. (2004)

"In de termen van Klijn (1996): een onderhoudsoriëntatie maakt plaats voor een voorraadoriëntatie en een woningmarktoriëntatie, niet langer is de aandacht gericht op de zittende bewoners, de laagste inkomensgroepen en de bestaande huizen, maar richt men zich meer en meer op koopkrachtige bewoners en sloop en nieuwbouw. In alle hier beschreven casussen komt dit **verschuivende perspectief** aan de orde."

Engbersen en Lodewijks e.a. (2004)

"Resumerend: in de naoorlogse wijken treffen we relatief veel groepen aan met beperkte financiële hulpbronnen, zorgafhankelijke ouderen, allochtone groepen met beperkte startkwalificaties (gebrekkige beheersing Nederlandse taal, gering opleidingsniveau), eenoudergezinnen, starters op de woningmarkt, illegalen en veel huurders die het niet zo nauw nemen met de spelregels van 'heel en schoon'. **Deze opsomming maakt duidelijk dat het inhoud geven aan bewonersparticipatie in herstructureringswijken buitengewoon lastig is. (...) Het is lastig, maar het kan.** Het kan zelfs heel goed."

Engbersen en Lodewijks e.a. (2004)

"In het geval van **bewonersparticipatie worden wel drie modellen onderscheiden**. De eerste is het participatiemodel dat zich binnen de reguliere overlegorganen afspeelt, het tweede is het interactieve discussiemodel dat zich daar ad hoc buiten afspeelt en het derde model is het klassieke inspraakmodel. Wie goed kijkt ziet dat in elke casus (red.: uit de 7 uitdagingen) deze drie modellen met verschillende accenten aanwezig zijn."

Engbersen en Lodewijks e.a. (2004)

"**Onder drie motieven krijgt het fenomeen bewonersparticipatie vorm**, het realiseren van draagvlak, het tegemoet komen aan principiële democratische overwegingen en kwaliteits-overwegingen. Deze drie motieven treffen we met verschillende accenten ook in de cases van deze bundel (red.: de 7 uitdagingen) aan, toch krijgt bijna overal het kwaliteitsargument een sterk accent."

Engbersen en Lodewijks e.a. (2004)

"De pluricentrische benadering is erop gericht dat besluitvorming in complexiteit niet zonder meer tot stand komt door het handelen van een leider of centraal orgaan vanuit het perspectief van algemeen belang, noch dat besluitvorming in complexiteit een resultante is van de optelsom van alle acties van uit eigenbelang handelende actoren. Teisman stelt hier dat **besluitvorming in complexiteit** voortkomt uit de combinatie van beiden en **als uitgangspunt het gemeenschappelijk belang kent.**"

Van Randeraat, G (2006)

"Wigmans stelt dat sturing in complexiteit van stedelijke ontwikkeling en stedelijke gebiedsontwikkeling neerkomt op het entameren van **wederzijdse afhankelijkheid**. Sturing is daarbij gericht op een proces van interacties tussen vele actoren die gaandeweg overeenstemming bereiken."

Van Randeraat (2006)

"Een belangrijke tool voor het sturen van complexe stedelijke gebiedsontwikkeling ziet Teisman in het concept coproductie en selectief activeren. Waarbij het de kunst is om op het juiste moment, passend bij de complexiteit van de context, selectief interacties te activeren. Hij beschrijft de terugkerende **zoektocht van actoren naar tijdelijke gemeenschappelijkheid of gemeenschappelijk belang als rondes.**"

Van Randeraat (2006)

"**Iedere actor handelt vanuit zijn of haar eigenbelang** en zoekt door het maken van interacties met andere actoren en deelbelangen naar tijdelijke, gezamenlijk overeengekomen belang, '**...een tijdelijke symbiose** (...) waarbij informatie, kennis, opvattingen en voorkeuren worden uitgewisseld en samen de inhoud van de gebiedsontwikkeling bepalen (Wigmans, G. 1998: 244, 281)'."

Van Randeraat (2006)

“...’**Sturen in complexiteit gaat derhalve over sturen op verbindingen**, verbinden tussen actoren, tussen inhouden (doelvervlochten of combinaties van oplossingen), tussen handelingen (samenwerking, afstemming) en tussen deelprocessen (zoals bestuurlijke processen, professionele processen en maatschappelijke wilsvorming), (Teisman, G.R., 2005, p.105).”  
Van Randeraat (2006)

“Nederland kent een lange bestuurlijke traditie van interactief ‘schikken en plooiën’, die in de beroemde drie c’s van de Nederlandse politiek (consultatie, consensus en compromis) tot uitdrukking komt. ... **Met de ontzuiling en de onthiërarchisering van de samenleving in de tweede helft van de twintigste eeuw is de traditie van schikken en plooiën gedemocratiseerd.** De bereidheid en de noodzaak tot schikken en plooiën is overleefd maar de bereidheid en de gevoelde noodzaak dit aan anderen over te laten – in het bijzonder aan politieke voorlieden – is sterk verminderd.”  
Hendriks en Tops (2001)

Tot slot ter overdenking een samenvatting van paragraaf 3 en 4 uit het artikel van Hendriks en Tops (2001) die geen letterlijk samenhangend citaat kan worden genoemd, maar waaraan ik ook geen nieuwe tekst heb toegevoegd.

*“Lofzangen en steunbetuigingen over interactieve beleidsvorming:*

- *creëert intelligenter beleid*
- *legt verbindingen en doorbreekt patstellingen*
- *verbreedt het draagvlak*
- *is horizontaal en humaan*
- *is responsief en klantgericht*
- *is onconventioneel en verfrissend*
- *overbrugt de kloof*
- *emancipeert en geeft (mede)zeggenschap*
- *is klassiek én modern*
- *is onvermijdelijk.*

*Kritieken en bedenkingen over interactieve beleidsvorming:*

- *is inhoudelijk flinterdun*
- *is bedenkelijk naïef*
- *versterkt de stropigheid*
- *is onafgewogen en desintegrerend*
- *is niet representatief en versterkt ongelijkheid*
- *is politiek onverantwoord en oncontroleerbaar*
- *is niets nieuws, participatieve planning in nieuw jasje of vermomd instrumentalisme en ingenieursdenken*
- *manipuleert de massa*
- *miskent de burger.”*

Hendriks en Tops (2001)

## Lijst van geïnterviewden (casestudies) en experts (GDR):

### Algemeen voorbereidende gesprekken:

februari 2007  
april 2007

C.Overes en H.Mars, van bureau Overes interactieve communicatie  
R.Josten, ministerie van VROM, WWI, directie Stad en Regio

### Interviews casus Renkum:

8 juni 2007, 13.30-15.00: F.Schrijvers (PL) en J.Siemerink (vestigingsmanager), Vivare Renkum  
11 juni 2007, 13.00-14.30: M.ten Vaarwerk (buurtwerker), St. Welzijn de Bries, Renkum  
11 juni 2007, 15.30-17.00: L.Timmermans (ambtelijk PL), gemeente Renkum  
13 juni 2007, 13.30-15.00: E.Heinrichs (bestuurlijk verantw. wethouder), gemeente Renkum

### Interviews casus Meppel:

14 juni 2007, 10.30-12.00: I.Eleveld (ambtelijk PL), gemeente Meppel  
14 juni 2007, 14.00-15.30: W.Zwaan (bestuurlijk verantw. wethouder), gemeente Meppel  
(de corporatie in Meppel verleent helaas geen medewerking)

### Interviews casus Sittard-Geleen:

18 juni 2007, 14.00-15.30: R. Guijt (bestuurlijk verantw. wethouder) gemeente Sittard-Geleen  
13 juni 2007, 08.30-10.00: J. Rademakers (ambtelijk PL) gemeente Sittard-Geleen  
11 juni 2007, 09.00-10.30: J. Borger (ingehuurd bewonersbegeleider vm.welzijn) Sittard-Geleen  
8 juni 2007, 08.30-10.00: F.van Velzen (directeur) en B.van Baardwijk (PL), Zo Wonen Sittard-Geleen

### Expertgroep voor de GDR-discussie:

28 juni 2007, 14.00-18.00: C.Overes, bureau Overes interactieve planontwikkeling, Hoorn  
VROMinspectie te Eindhoven met GDR-systeem van Atrivé en facilitator K.Bartels (Atrivé)

H.Mars, zelfstandige gelieerd aan bureau Overes, Hoom  
R.-J.Wijntjes, bureau HzA voor stedenbouw en landschap, Hoom  
F.van der Staay, Atrivé, adviesbureau voor wonen, Houten/Best  
J.van Dijk-Boers, Atrivé, adviesbureau voor wonen, Houten/Best  
R.van Bendegem, Atrivé, adviesbureau voor wonen, Houten/Best  
I.Bruij, universitair en MCD-docent en scriptiebegeleider TU, Delft  
P.-P.van Loon, universitair en MCD-docent TU, Delft  
M.van Loon, afstudeerder aan de TU, Delft  
C.Rottier, zelfstandige, directeur van Rottier Advies BV, Utrecht  
P.van Dijk, IMI, instituut voor maatschappelijke innovatie, Leiden  
R.Josten, ministerie van VROM, WWI, directie Stad en Regio

## Basis interviewdocument

definitieve versie 7 juni 2007

### introductie van mezelf

Ik werk bij het ministerie van VROM, bij het directoraat-generaal Wonen, Wijken en Integratie, in de directie Stad en Regio als accountmanager voor de provincie en (deel-)gebieden in Limburg. Mijn werk bestaat uit: met de verschillende direct betrokken partijen (gemeenten, corporaties, projectontwikkelaars, beleggers, andere marktpartijen) de voortgang van stedelijke vernieuwing en nieuwbouw stimuleren (m.n. fysieke pijler), VROM-beleid uitdragen in regio, vragen/beleid en nieuwe ontwikkelingen uit de regio bij de Haagse VROM-directies in beeld krijgen (bijvoorbeeld de vraagstukken en gevolgen van de krimp) en officieel volkshuisvestelijk toezicht houden op (de volkshuisvestelijke prestaties en inzet van de) woningcorporaties (vanuit de BSSH-velden).

Daarvoor heb ik een half jaar bij een corporatie gewerkt als aanstuurder van een vakliedenploeg en heb ik 10,5 jaar bij Atrivé, een commercieel adviesbureau op het gebied van wonen, gewerkt als senior adviseur. Ik adviseerde over o.a. vastgoedsturing, wijk-/gebiedsontwikkeling, te woon, keuzevrijheid, bewonerservaringen bij herstructurering en werkte als interim-manager bij corporaties. Intern bij Atrivé was ik als senior en commercieel adviesgroepmanager van de groep "markt- en vastgoedstrategie" 4,5 jaar lang verantwoordelijk voor de omzet, bezetting, ontwikkeling en innovatie van deze groep van 16 mensen. Atrivé is in eigendom (certificatenregeling) bij al haar medewerkers, ik maakte deel uit van het strategisch kader, de groep die de koers voor het hele bedrijf vormt, op basis waarvan de directie haar tweejaarlijkse ondernemingsplan opstelt. Atrivé en Laagland'advies zijn in een Holding samengebracht. De klanten zijn 70% corporaties, 20% gemeenten/provincies/andere overheden en 10% overige (scholen, maatschappelijke organisaties, zorginstellingen, Senternovem, SEV, NIROV e.d.).

Ik heb voor ik ging werken van 1989-1995 aan de TU in Eindhoven met veel plezier en goed resultaat bouwkunde / architectuur gestudeerd, maar ik ben meer een mensenmens dan een topontwerper. Naast mijn werk bij Atrivé/VROM heb ik de afgelopen 2 jaar de masteropleiding Master City Developer (EUR/TUD/OBR) in Rotterdam gedaan. Alle vakken zijn gehaald, in het kader van de afronding van deze MCD stel ik nu een scriptie samen over de ervaringen in 3 casussen van Community Planning in Nederland. Ik leg daarbij de nadruk op het proces, het draagvlak en de inspraak of de participatie van een brede groep (eind-)gebruikers. Mijn onderzoek bestaat (deels) uit deze interviewgesprekken.

### doel van het onderzoek

Probleemstelling:

Wat zijn de succes- en faalfactoren (toegesplitst op het verkrijgen van draagvlak onder de verschillende stakeholders in een stedelijk gebiedsontwikkelingsproces) die je, na kennisname van de theorieën rondom draagvlakvorming en interactieve plan- en beleidsvorming, kunt afleiden uit 3 praktijkcasussen (Meppel, Geleen en Renkum) van Community Planning in Nederland?

Meer concreet betreft het onderzoek in deze scriptie de vier onderstaande zaken. Ik wil weten:

- of en hoe Community Planning draagvlak bij en inbreng/participatie van (alle) partijen vergroot,
- of de methode de fase 'van visie naar plan' in een planproces met vele maanden versnelt,
- of en hoe vastgelopen planprocessen met deze methode worden losgetrokken,
- of de experimenten met Community Planning (extra) voorwaarden (of een balans) scheppen voor het ontstaan (en behouden) van een duurzaam gebied (sociaal, fysiek en economisch).

Met deze kennis denk ik de succes- en faalfactoren (toegesplitst op het verkrijgen van draagvlak) uit de ervaringen met Community Planning te kunnen beschrijven in mijn conclusies of aanbevelingen.

In vier stappen zijn de doelen die ik mezelf heb gesteld hieronder geformuleerd.

1. Ik wil de theorieën rondom draagvlakvorming en interactieve plan- en beleidsvorming en de ervaringspraktijk van Community Planning in de Nederlandse situatie aan elkaar koppelen.
2. Na een korte literatuur- en theorieoriëntatie rondom de begrippen draagvlak, participatie en interactieve plan-/ beleidsvorming in Nederland wil ik de drie casussen (Meppel, Geleen, Renkum) onderzoeken waar de methode van Community Planning recent in Nederland is ingezet.
3. Daaruit vallen lessen (succes- en faalfactoren) te trekken, die ik toespits op het aandachtsveld van het verkrijgen van draagvlak onder de verschillende stakeholders in een SGO-proces.
4. Ik wil deze lessen vervolgens toetsen in een open discussie met een expertgroep. Op basis van mijn onderzoekservaringen beschrijf ik vervolgens conclusies of aanbevelingen.

### **inleiding op thema**

Community planning is een methode van interactieve planontwikkeling uit Engeland / Amerika en die nu in Nederland (en elders) ingezet wordt onder begeleiding van bureau "Overes Interactieve Planontwikkeling, adviesbureau voor communicatie en participatie". Gesteld wordt dat het loslaten van controle alles is wat er gevraagd wordt aan partijen bij Community Planning.

De methode draait om een uitgebreide professionele kaderstellende analyse vooraf en het toewerken met een ontwerpers team (nog zonder ontwerp) naar een publiekssessie (2-daags ontwerpestival) met zeer veel (150-500) deelnemers uit alle geledingen en hoeken van de bevolking. Deelname daaraan staat open voor iedereen. Na deze publiekssessie volgen enkele ontwerpdagen voor het kleine team van specialisten (waarin "rekenen en tekenen" hand in hand gaan) en aansluitend wordt het stedenbouwkundig ontwerp gepresenteerd aan de opdrachtgever en het publiek. Met de methode wordt deze stap in de planvorming versneld van 1-1,5 jaar naar 3-4 maanden, volgens de brochure.

Onder andere het ministerie van VROM heeft Community Planning gepromoot en er is inmiddels op 3 verschillende plekken ervaring mee opgedaan. De casussen betreffen een stedenbouwkundige visie/planontwikkeling op het niveau van een grote wijk / kleine buurt (Meppel, Geleen, Renkum). Er zijn drie opvallende dingen; Community planning: 1. combineert het proces van het ontwerpen met de dynamiek en inspraak van verschillende stakeholders, 2. richt zich op het versnellen van een stap uit het SGO-proces en 3. streeft naar een maximaal breed draagvlak als input richting ontwerpers. Ik vind dat een boeiende aanpak en ben benieuwd naar de in Nederland geboekte resultaten.

### **interviewvorm en –aanpak**

Ik ga uit van een kwalitatief onderzoek met vooral open, explorerende vragen. Het idee is: we houden een gesprek en daarbij nodig ik u uit om naast feiten ook uw eigen ervaringen en meningen te geven. Uit uw standpunten wil ik een beeld krijgen van het verloop en effect van de methode van Community Planning in uw casus (voortgang, rollen, sfeer, draagvlak, inhoudelijk ontwerp, resultaat sociaal-fysiek-economisch, duurzaamheid), op de oorzaken/gevolgen van eventueel opgetreden knelpunten en op uw visie over succes- of faalfactoren voor de inzet van deze methode en/of het werken aan draagvlak.

### **de geïnterviewden**

Uit de drie casussen (Meppel, Sittard-Geleen en Renkum) interview ik steeds enkele (3-5) direct betrokkenen vanuit de verschillende (professionele) partijen, zoals gemeente (bestuurlijk en ambtelijk), corporatie (muv Meppel) en welzijnswerk (muv Meppel). Voor Meppel interview ik wél een extern adviesbureau. Daarnaast voer ik gesprekken met mensen van het bureau Overes Interactieve Planontwikkeling, het bureau dat de methode Community Planning in Nederland organiseert.

Na de interviewronde organiseer ik een Group Decision Room (GDR), dat is een discussievergadering met experts (omtrent het proces van stedelijke vernieuwing, burgerparticipatie en gebiedsontwikkeling) uit het land, over mijn bevindingen in de literatuurstudie en casussen en over hun kijk op Community Planning en draagvlak/inspraak/participatie in Nederland.

### **verwerking van resultaten (terugkoppeling, analyse, GDR, eindresultaat)**

Uw antwoorden uit het interview zal ik samengevat noteren als verslag van het gesprek. Ik zal u de tekst toe mailen, zodat u incorrecte teksten desgewenst nog kunt corrigeren. Daarna neem ik contact met u op (telefonisch/mail) om te horen of u nog veranderingen wenst. Misschien dat ik u dan ook nog een enkele verdiepings/verduidelijkingsvraag stel. Als u niet akkoord kunt gaan met het verslag, dan wordt uw interview niet verwerkt in mijn onderzoek.

Vervolgens analyseer ik de gegevens uit alle akkoord gegeven interviews en verwerk ik ze als input voor de GDR-sessie en mijn scriptie. Uw naam en het interviewverslag kunnen in de bijlagen van mijn scriptie terechtkomen.

U ontvangt dit najaar als dank een exemplaar van mijn eindscriptie.

### **Doenja Urlings**

Accountmanager Wonen bij ministerie VROM, Wonen Wijken en Integratie, directie Stad en Regio.

**Los te hanteren lijst met interviewvragen (wel alle categorieën 1 t/m 8 langslopen in gesprek):**

-> 1. algemeen persoon

- A wie is/zijn geïnterviewde(n), naam/namen en exacte gegevens?
- B plek in organisatie (toen), achtergrond of ervaring, interesse(s), huidige functie (nu)?
- C voorkeurswijze van benaderen (rechtstreeks of via..., per mail of telefoon)?
- D vakantieperiode?

-> 2. introductie inhoud situatie casus

- E historie, ruimtelijk, politiek, stedenbouwkundig (enz)
- F eerdere planontwikkeling (wanneer, door wie, geaccepteerd, hoe ging dat?)
- G situatie bezien vanuit de bewoners of omwonenden of potentiële eindgebruikers
- H belangrijkste actoren/partijen in het krachtenveld
- I grootste spanning (inhoud RK/MK/MID, sfeer/personen, tijd/proces) bij aanvang
- J pijn- en winstpunten (what's in it for me?) voor eigen organisatie
- K gestelde randvoorwaarden vanuit eigen organisatie aan CP proces (TGKIO)

-> 3. community planning (CP) kennismaking en de verwachtingen

- L hoe kwam de methode van CP op uw (of uw organisatie) pad?
- M wat was de 1e kennismaking/indruk van inhoud/personen/aanpak...?
- N wat waren uw persoonlijk verwachtingen bij aanvang en wat waren die van uw organisatie?
- O zei u "ja" en waarom (wie initiatief, wie zette druk, wie financierde, wie gaf de opdracht)?
- P hoe stonden andere partijen tegenover CP, kenschets karakterisering  
gemeente: ...  
corporatie(s): ...  
welzijn/zorg/onderwijs e.d.: ...  
bewoners/middenstand/omwonenden/gebruikers: ...
- Q wat was de houding van u zelf (persoonlijk) in het CP-traject (bij begin)?  
bijv. (pro-)actief, reactief, passief; enthousiast/nieuwsgierig, gematigd vertrouwen, cynisch
- R wist u al wat u als resultaat wilde (welk?) en was u van plan daar op aan te sturen (hoe)?
- S voelde u (of uw organisatie) zich verantwoordelijk voor het (eind-)resultaat?

-> 4. chronologische procesgang van ervaringen in casusproject

- opdrachtverzekering/gunning en opstart proces CP
- informatie, inwerken en voorbereiding (interviews, workshops e.d.);
- 2-daagse ontwerpestival
- korte periode van het (stedenbouwkundig) ontwerpen
- publiekspresentatie
- oplevering van de eindproducten

Naar aanleiding van deze procesgang:

T. Vragen of deze fasering herkend wordt.

U. Vragen of persoon zelf in alle fasen betrokken was.

Afhankelijk van het soort gesprek en de gesprekspartner doorvragen op:

V. Wie deed wat in welke fase, hoe lang duurde het in geheel en wat was uw indruk?

W. Of vragen naar belangrijkste fase en gebeurtenissen.

X. Of vragen waar zat het grootste probleem (voor u) en is dat nu opgelost, is het potentiële succes behaald? Licht toe.

-> 5. kort karakteriseren CP in casus

- innovatieve creatieve ideeënstimulator <-> gebaande/bekende paden
- grootse oplossingen <-> kleinschaligheid/maatwerk
- bonte chaos zonder duidelijke kaders <-> sterk geregisseerd en georganiseerd proces
- meervoudige opgave/werkelijkheid <-> eenvoudige opgave/eendimensionaal
- het veld is tevoren overzichtelijk, volledig in beeld gebracht <-> deels onbekend en vol verrassingen
- geschakelde aanpak (ronden, parallel) <-> volgtijdelijk opeenvolgend in stappen gefaseerd
- door 1 of enkele partijen (hiërarchisch/gecontroleerd) gestuurd <-> open transparant proces
- (vergroten of benutten van) oplossingsruimte <-> beperkende kaders en begrenzingen
- proces bottom up <-> top down
- momentum/versnellen/tempo <-> draagvlak, inbreng, participatie, verantwoordelijkheid

Y. kiezen tussen bovenstaande opties (per regel) of een aantal regels er uit pikken en die bespreken.



-> 6. cijfers (rapportcijfers schaal 1-10) geven over CP

Z. Een cijfer geven: hoe tevreden bent u (of is uw organisatie) met het bereikte inhoudelijke resultaat en waarom? Licht uw cijfer toe, waarom is het geen ... en waarom geen .... ?

(Als er geen antwoord komt doorvragen; of het te maken heeft met het algemene draagvlak voor het nieuwe plan, met wel of niet voldoende eigen inbreng of doorwerking daarvan, met de inbreng van andere betrokken partijen/mensen, met de tijdsfactor en beoogde versnelling (van visie naar (sted.) plan), met het overwinnen van eerdere vastgelopen planprocessen, met de voorwaarden voor het ontstaan van een duurzaam gebied of met het begeleidende bureau (rol, invulling, resultaat)).

-> 7. evaluatie CP en inbedding of vervolg van het ontwikkelproces na de fase van CP (deze vragen stellen of uit eerder gegeven antwoorden destilleren)...

AA wat was uw rol/houding bij eindfase van CP en eventueel bij rol- en/of houdingverandering tov de beginsituatie: waardoor kwam die verandering, positief/negatief en is dat blijvend?

BB heeft CP ècht het verschil gemaakt (zo ja: wat dan, zo nee: waarom niet) of had een andere methode met evenveel gerichte aandacht hetzelfde gewerkt?

CC zou u de methode CP in een volgende casus nogmaals inzetten (succes/faalfactoren)

1. ...

2. ...

3. ...

-> 8. Tot slot de toekomst; kunt u deze schetsen voor de casussituatie, voor de komende 5 jaar ...?

...

-> **Bedanken, afronding gesprek en laatste afspraken maken over wijze van verwerking, toezending verslag, check en retour krijgen van het verslag.**

## **GDR agenda: Community Planning**

**28 juni 2007**

### **14:00 Opening**

Ontvangst en aftrap

- toelichting op de agenda, reden van deze GDR, de MCD-studie en scriptie
- voorstelronde (mondeling) met aanduiding "hoe zit ik er in" in enkele steekwoorden

### **14:15 Presentatie Community Planning**

Presentatie Clara Overes, eventueel korte verduidelijkende vragenronde

### **14:30 GDR: Wat is je eerste indruk van de methode Community Planning? (Categorizer)**

### **14:40 GDR: Waar denk jij dat Community Planning het meest geschikt voor is? (Survey)**

Maak steeds een keuze uit een aantal mogelijke toepassingsmogelijkheden

### **14:50 Presentatie: Participatie**

Inleiding en een stukje theorie door Doenja Urlings

### **14:55 GDR: Participatie (Categorizer)**

Vier vragen: 1. Community Planning en de participatieladder-theorie 2. Eigen ervaringen met participatieladder 3. Community Planning en de begrippen absorptievermogen en absorptiegraad 4. Eigen ervaringen met absorptievermogen en -graad.

### **15:30 GDR: Wat is het belangrijkste algemeen gehanteerde motief voor participatie? (Vote)**

Uit de theorie volgen 3 hoofd-items. Geef je voorkeursvolgorde aan.  
Mondelinge discussie.

### **15:40 Pauze**

### **15:55 Draagvlak**

Inleiding en een korte gedachtegang door Doenja Urlings

### **16:00 GDR: Relatie participatie en draagvlak (Categorizer)**

Kun je nu in het algemeen stellen dat participatietrajecten (of interactieve beleidsvorming) het ontstaan of vergroten van draagvlak voor een proces en/of plan garandeert? Licht kort toe.

### **16:20 GDR: Draagvlak (Categorizer)**

Hoe/waarop stuur jij om het benodigde draagvlak te krijgen? Hoe belangrijk vind jij een breed (in de lokale samenleving bestaand) draagvlak voor plannen? Wanneer ga jij voorbij aan een breed draagvlak (bijvoorbeeld omdat er belangrijker zaken zijn)?

### **16:40 GDR: Procesbegeleiding (Categorizer)**

Veel participatietrajecten werken toe naar een piekmoment, waarop de "hoge drukpan" in de spotlights staat en moet presteren. Daarna komt altijd weer het omschakelen naar het vervolgen van het "normale" proces. In die overgang zit een flink risico, want betrokkenen zijn intensiteit en aandacht gewend. Geef jouw visie en concrete tips om die procesovergang te begeleiden.

### **16:55 GDR: Terug naar Community Planning (Survey)**

Laatste vragen: Waar deel je Community Planning in (realiteit / wens) in drie theoretische participatiemodellen? Welke redenen worden gebruikt om een interactief proces in te gaan?  
Geef 2 belangrijke succesfactoren en 2 belangrijke faalfactoren voor Community Planning.

### **17:30 Afsluiting**

Mondelinge evaluatie en afsluiting, rond 17.45 vertrekken we uit de zaal.