

Bij PARTICIPATIE IS OPENKAARTSPELEN NIET VANZELFSPREKEND



PARTICIPATIE IS VAAK EEN POLYFOON STUK



VAN EIGENBELANG



DE BESTUURDER MOET JUUST OOK BIJ HET PROCES ZIJN

AU.  
ORGANISEREN VAN  
TIJSDRUK



## Een proces op maat

*Een onderzoek naar publieksparticipatie tijdens  
planvorming*

Amélie Strens

De figuren op de titelpagina zijn overgenomen van de website:  
<http://www.grenzenaanparticipatie.nl/omgaan-met-grenzen/>

# Een proces op maat

*Een onderzoek naar publieksparticipatie tijdens planvorming*

A. J.C.E. Strens, s1480502  
Begeleider RUG: dr. ir. T. van Dijk  
Begeleider Witteveen+Bos: drs. J. Ritsema

Master thesis  
Environmental and Infrastructure Planning  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen  
Oktober 2009



## **VOORWOORD**

*‘Kostbaar is de wijsheid die door ervaring wordt verkregen’*, een uitspraak van de Engelse schrijver Roger Ascham (1515-1568). Deze uitspraak staat voor mij voor het proces dat uiteindelijk heeft geleid tot deze scriptie. Enerzijds ben ik wijzer geworden door alle theorieën die ik heb gelezen, de cases die ik heb geanalyseerd en alle gesprekken die ik heb gevoerd. Anderzijds was het combineren van een stage en het schrijven van een scriptie een unieke ervaring die mij veel wijsheid heeft gebracht.

Deze scriptie is het sluitstuk van mijn studie Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en is onderdeel van de Master Environmental and Infrastructure Planning. In het kader van dit onderzoek heb ik een afstudeerstage gelopen bij Witteveen+Bos. De groep m.e.r. en verkenningen heeft mij de weg gewezen bij de vele vragen die ik tijdens het onderzoek tegen kwam. Niet alleen heb ik hier de kans gekregen om in contact te komen met mensen met veel ervaring met publieksparticipatie, ook heb ik hier mogen meemaken wat het is om te werken, leuke collega’s te hebben en je gezamenlijk in te zetten voor een goed eindresultaat. Ik zou dan ook graag mijn collega’s van de PMC omgevingskwaliteit willen bedanken voor de fijne tijd die ik hier heb gehad. Zonder de discussies en morele steun als ik het even niet meer zag zitten, had ik het onderzoek waarschijnlijk niet binnen de gestelde tijd afgerond. Mijn speciale dank gaat uit naar Jacobiene Ritsema, mijn afstudeerbegeleider. Zij heeft mij geholpen met het opzetten en uitvoeren van mijn onderzoek en heeft er mede voor gezorgd dat ik nu met trots mijn afstudeeronderzoek kan presenteren.

Mijn dank gaat ook uit naar dr. ir. T. van Dijk van de RUG. Hij heeft mij geholpen mijn gedachten te structureren en mijn onderzoek op een heldere, consistente wijze uit te werken. Tot slot was de medewerking van de diverse personen die ik heb mogen interviewen onmisbaar voor dit onderzoek. Zij hebben mij in staat gesteld om vanuit verschillende invalshoeken te onderzoeken wat een proces op maat is.

Ik wens u voor nu veel plezier met het lezen van deze scriptie.

Amélie Strens

Deventer, oktober 2009

## SAMENVATTING

Luisteren naar de wensen van de burger en het verkleinen van de kloof tussen de overheid en de samenleving staat hoog op de politieke agenda. Inspraak en participatie zijn mogelijkheden om de kloof te overbruggen. De werkgroep inspraak (2006) stelt dat inspraak beter moet worden afgestemd op de verschillende fasen van het besluitvormingstraject. Het is voor de burgers niet altijd duidelijk wat er van hen wordt verwacht en wat zij kunnen verwachten van een inspraakmoment. Naast formele inspraakmomenten zijn er veel vormen van interactieve besluitvorming ontstaan. Deze beide processen lopen vaak door elkaar en leiden bij de betrokkenen tot verwarring. Door de werkgroep inspraak is uitgebreid onderzoek gedaan naar de toepasbaarheid van Inspraak Nieuwe Stijl (INS). Deze nieuwe gedachtegang gaat uit van passende publieksparticipatie. Het eindrapport INS toont aan dat deze nieuwe vorm van inspraak leidt tot betere besluitvorming. Met name het creëren van meer draagvlak en een bruikbare inbreng van het publiek worden als succesfactoren aangemerkt.

Passende publieksparticipatie vereist een procesaanpak die aansluit bij de situatieterkenmerken. In dit onderzoek staat het afstemmen van situatie en aanpak centraal. De hoofdvraag luidt: *Welke specifieke situatieterkenmerken bepalen de inzetbaarheid van een procesaanpak voor publieksparticipatie in het planvormingsproces?*

In hoofdstuk 2 is uitvoerig aandacht besteed aan de begripsbepaling van publieksparticipatie en de mate van invloed die het publiek kan uitoefenen bij de besluitvorming. De werkdefinitie die ik in dit onderzoek hanteer voor publieksparticipatie is: *'Het actief deelnemen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan de voorbereiding, uitvoering, besluitvorming en/of evaluatie van beleid'*. De mate van invloed die het publiek kan hebben, wordt weergegeven aan de hand van de participatieladder. De participatieladder is een hiërarchische indeling waarbij op de bovenste vier treden van de ladder sprake is van interactieve besluitvorming. Uit de literatuur blijkt dat een situatie aan een aantal randvoorwaarden moet voldoen, wil interactieve besluitvorming en daarmee publieksparticipatie kans van slagen hebben. Met name het feit dat het publiek zich serieus genomen voelt, blijkt van belang. Dit betekent dat in de besluitvorming de mening van het publiek herkenbaar moet zijn. De consequentie hiervan is dat een bestuurder moet accepteren dat hij door publieksparticipatie iets uit handen moet geven.

De procesaanpak staat centraal in hoofdstuk 3. Het succes van interactieve besluitvorming staat of valt met de wijze waarop het proces is georganiseerd en of het aansluit bij de situatie. Dit heeft zowel betrekking op het plan van aanpak voor het proces, het procesontwerp, als op de professionele aanpak op maat van het publieksparticipatieproces, de procesuitvoering. Een procesontwerp is het geheel van regels en afspraken over het gehele proces en werkt als leidraad voor de deelnemende partijen. Het heeft als doel het proces te structureren en daardoor voortvarend en open te laten verlopen. De voor het procesontwerp vereiste elementen worden beschreven. Ook aanbevelingen voor een goede procesuitvoering komen aan de orde. Omdat het met name 'managementachtige' aanbevelingen betreft, worden deze in beperkte mate aan een situatie gekoppeld.

Hoofdstuk 4 maakt door middel van een conceptueel model een koppeling tussen de theorie uit de eerste hoofdstukken en de praktijk. Door middel van drie casestudies is onderzocht hoe situatie, doel en aanpak aan elkaar zijn te koppelen.

In hoofdstuk 5 wordt de eerste case gepresenteerd, de gebiedsontwikkeling in Stadsblokken-Meinerswijk. Om te komen tot een ontwikkelingsvisie is een open en interactief participatieproces gevolgd. Er is alles aan gedaan om het publiek in de gelegenheid te stellen tot het inbrengen van zijn of haar mening. Aan de randvoorwaarden voor een interactieve aanpak wordt voldaan en het gemeentebestuur geeft haar goedkeuring aan het proces. In de procesuitvoering is het in deze case misgelopen. Met name is te weinig rekening gehouden met de positie en de belangen van de grondeigenaar, waardoor de uitvoerbaarheid van de ontwikkelingsvisies die op dit moment voor handen zijn valt te betwijfelen.

De tweede casestudie wordt beschreven in hoofdstuk 6. Deze case is een Ruimte voor de Rivierproject, waarbij voor twee projecten langs de IJssel een gezamenlijke projectorganisatie is opgezet. Op een interactieve wijze is gezocht naar de optimale inpassing van twee nevengeulen voor de IJssel. Naast een waterstandverlaging bracht dit project veel kansen voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit met zich mee. Dit Ruimte voor de Rivier project kan gezien worden als zeer geslaagd participatieproces. Er is draagvlak voor het nu beschikbare inrichtingsplan en het gevolgde proces. De ruimtelijke kwaliteit van het plangebied wordt met de uitvoering van dit plan aanzienlijk vergroot. Het publiek is hier op een goede wijze meegenomen in het proces en is betrokken geweest bij elke belangrijke keuze die er is gemaakt. Ook is er, waar nodig was, tijd genomen in het proces om de keuzes te laten 'indalen'. Mede dankzij een goede voorzitter van de klankbordgroep en een goed functionerend kernteam is dit een geslaagd participatieproces. Het was een proces op maat, waarbij zowel het procesontwerp, als de procesuitvoering goed zijn afgestemd op de situatiekenmerken.

Hoofdstuk 7 behandelt de derde onderzochte case, de omlegging van de A9 te Badhoevedorp. Dit infrastructuurproject is niet los te zien van de mogelijke gebiedsontwikkeling die een omlegging teweeg brengt. Omdat een aantal bestuurspartijen een bestuursovereenkomst heeft getekend voor de omlegging, stond dit gedurende het hele proces niet ter discussie. Uit participatieoogpunt is dit project tweeledig. Enerzijds heeft men bij dit project te maken met een samenwerkingsvorm tussen verschillende bestuurspartijen en anderzijds is ook het publiek betrokken geweest bij de totstandkoming van de omlegging. De gevolgde procesaanpak heeft in deze case tot een goed resultaat geleid. Op dit moment ziet de uitkomst van het proces er veelbelovend uit en doet zij recht aan de wensen van de belangrijke actoren.

In het afsluitende hoofdstuk, hoofdstuk 8, worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd. Ook wordt er een aantal aanbevelingen gedaan voor een passende procesaanpak. Dit onderzoek toont aan dat de aard van het vraagstuk bepalend is voor de inzetbaarheid van een aanpak voor publieksparticipatie. Ook nut en noodzaak wordt hiermee in verband gebracht. Een ander belangrijk situatiekenmerk is de eigendomssituatie in een plangebied. De grondeigenaar heeft een sterke positie in het proces. Met deze positie

moet rekening gehouden worden in de procesaanpak. Wat uit de studie ook blijkt, is dat de realiseerbaarheid van het uiteindelijke plan niet uit het oog verloren mag worden. In verband met de uitvoerbaarheid, kan de financiële situatie worden aangemerkt als bepalende factor voor een participatieproces. Tevens is het van groot belang op wie het uiteindelijke besluit van invloed is voor de keuze van de participatievorm, zo blijkt uit dit onderzoek. Adviseur beginspraak toont aan een passende participatievorm te zijn bij projecten met een grote impact en waarin diverse, soms tegenstrijdige, belangen spelen. Een overheid is het orgaan dat een integrale belangenafweging, mede door de inbreng van het publiek, kan maken. Als laatste situatiekenmerk kan de beschikbaarheid van ervaren en kundige mensen worden genoemd voor het slagen van een procesaanpak.

Het onderzoek sluit af met een reflectie en kan een basis vormen voor nader onderzoek naar een aanpak op maat.

## INHOUDSOPGAVE

<i>Voorwoord</i>	<i>iv</i>
<i>Samenvatting</i>	<i>v</i>
<i>Inhoudsopgave</i>	<i>viii</i>
<i>Begrippenkader</i>	<i>x</i>
<i>Lijst met figuren en tabellen</i>	<i>xii</i>

### Deel I: THEORIE

<b>1. Introductie</b>	<b>2</b>
1.1 Inleiding	2
1.2 Aanleiding onderzoek	2
1.3 Doel- en vraagstelling	4
1.4 Onderzoeksopzet	5
1.5 Leeswijzer	6
<b>2. Publieksparticipatie</b>	<b>7</b>
2.1 Inleiding	7
2.2 Achtergrond: ontstaan van publieksparticipatie	7
2.3 Interactieve besluitvorming en publieksparticipatie	8
2.4 De mate van invloed	11
2.5 Inspraak	14
2.6 Fasen in de besluitvorming	18
2.7 Waarom publieksparticipatie?	21
2.8 Publieksparticipatie in de planning theorie	24
2.9 Situatiekenmerken uit de planningsomgeving	26
2.10 Conclusie	29
<b>3. Procesaanpak</b>	<b>32</b>
3.1 Inleiding	32
3.2 Procesontwerp	32
3.3 Uitgangspunten Inspraak Nieuwe Stijl	36
3.4 Participatiemethoden	38
3.5 Conclusie	41

### Deel II: PRAKTIJK

<b>4. Koppeling tussen theorie en praktijk</b>	<b>44</b>
4.1 Inleiding	44
4.2 Casestudies	44
4.3 Conceptueel model	47
4.4 Conclusie	51



<b>5. Gebiedsontwikkeling Stadsblokken-Meinerswijk</b>	<b>52</b>
5.1 Inleiding	52
5.2 Beschrijving plangebied	52
5.3 Situatie	53
5.4 Procesaanpak	56
5.5 Een proces op maat?	64
5.6 Conclusie	67
<b>6. Ruimte voor de IJssel</b>	<b>69</b>
6.1 Inleiding	69
6.2 Beschrijving plangebied	69
6.3 Situatie	70
6.4 Procesaanpak	72
6.5 Een proces op maat?	83
6.6 Conclusie	85
<b>7. Omlegging A9 Badhoevedorp</b>	<b>86</b>
7.1 Inleiding	86
7.2 Aanleiding	86
7.3 Situatie	88
7.4 Procesaanpak	91
7.5 Een proces op maat?	104
7.6 Conclusie	107
<b>8. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>108</b>
8.1 Inleiding	108
8.2 Conclusies	108
8.3 Aanbevelingen	114
8.4 Reflectie	114
<b>Referentielijst</b>	<b>115</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>119</b>
Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen	120
Bijlage 2: Eigendomssituatie plangebied Stadsblokken-Meinerswijk	121
Bijlage 3: De negen denkrichtingen voor de gebiedsontwikkeling	122
Bijlage 4: Het 'eilandconcept', Phanos	123
Bijlage 5: Bouwstenenkaart ruimte voor de IJssel	124
Bijlage 6: Overzicht partijen in de projectorganisatie	125
Bijlage 7: Alternatieven nevengeulen voor de IJssel	126
Bijlage 8: Uitkomsten SWOT-analyse omlegging A9 te Badhoevedorp	127
Bijlage 9: Eisen en wensen naar aanleiding van het ontwerpatelier	128

## **BEGRIPPENKADER**

In deze scriptie komen een aantal begrippen veelvuldig aan de orde. Om een helder beeld te hebben van deze begrippen, wordt hieronder van de meest voorkomende een definitie gegeven:

**Formele inspraak:** Een vorm van maatschappelijke consultatie die is vastgelegd in wettelijke bepalingen. Formele inspraakmomenten hebben als doel de belangen van verschillende partijen in de samenleving te beschermen.

**Informele inspraak:** Informele inspraak vindt plaats voorafgaand aan de formele inspraak. Publieksparticipatie is een vorm van informele inspraak. Het heeft als doel om burgers, bedrijven, belangengroepen en overheden de kans te bieden hun ideeën en wensen kenbaar te maken over voorgenomen plannen.

**Inspraak Nieuwe Stijl:** Een denkrichting die uitgaat van een nieuwe getrechterde vorm van inspraak. Het bestaat uit twee opeenvolgende stappen, consultatie en finale belangentoets. Consultatie heeft als doel de meedenkkraft van het publiek optimaal te benutten en is erop gericht het proces inhoudelijk sterk te maken. De finale belangentoets is een formele toets en biedt het publiek de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op een ontwerpbesluit.

**Interactieve besluitvorming:** het door een overheid vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden om in een open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen.

**Participatieladder:** Een hiërarchische indeling van verschillende participatievormen tussen het publiek en een overheid. De indeling wordt gemaakt op basis van de hoeveelheid macht die bij het publiek ligt. Over het algemeen geldt; hoe hoger op de ladder, hoe meer invloed het publiek heeft.

**Participatiemethode:** De wijze waarop de informatie en kennis in het proces wordt ingebracht en uitgewisseld. Veel voorkomende methoden zijn onder andere werkateliers, stuurgroepen en keukentafelgesprekken.

**Participatievorm:** De rol die het publiek krijgt in het participatieproces, bijvoorbeeld samenwerkingspartner of adviseur. Is afhankelijk van wie de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid heeft.

**Planvormingsproces:** Bestaat uit de planvoorbereiding en het planontwerp. De planvoorbereiding heeft tot doel om de feitelijke situatie in beeld te brengen en sterke en zwakke punten hiervan te benoemen. Tijdens het planontwerp worden alternatieve oplossingen in kaart gebracht en uiteindelijk een keuze gemaakt voor het definitieve plan.

**Procesaanpak:** Een procesaanpak is tweedelig en bestaat uit zowel het procesontwerp als de uitvoering hiervan, de procesuitvoering. Het is het gehele participatieproces dat vaak gekoppeld is aan het besluitvormingsproces.

**Procesontwerp:** In deze studie synoniem voor plan van aanpak. In het procesontwerp staat beschreven hoe het gehele proces wordt vormgegeven. Het bestaat onder andere uit een duidelijk tijdspad, een afbakening van verantwoordelijkheden, de interactiemomenten en de daarbij behorende participatiemethoden en de beleidskaders die van toepassing zijn voor het vraagstuk.

**Procesuitvoering:** De procesuitvoering is de daadwerkelijke tot uitvoering brengen van het procesontwerp. Een goede en zorgvuldige uitvoering is naast het procesontwerp van groot belang voor het slagen van een participatieproces.

**Publieksparticipatie:** Het actief deelnemen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan de voorbereiding, uitvoering, besluitvorming en/of evaluatie van beleid.

**Situatie:** Het geheel van omstandigheden die van toepassing zijn op een bepaald (ruimtelijk) vraagstuk. Een situatie bepaalt of de randvoorwaarden voor een participatieproces aanwezig zijn.

**LIJST MET FIGUREN EN TABELLEN**

Figuur 1.1: Onderzoeksopzet	5
Figuur 1.2: Onderlinge relatie van de verschillende hoofdstukken	6
Figuur 2.1: Arnstein 'Ladder of citizen participation'	11
Figuur 2.2: A new ladder of citizen participation	12
Figuur 2.3: Participatieladder - Pröpper	13
Figuur 2.4: Overzicht verschillende deelfasen in een beleidscyclus	20
Figuur 2.5: Participatieladder - Pröpper	30
Figuur 3.1: Stroomdiagram participatievormen	35
Figuur 3.2: Code publieksparticipatie	38
Figuur 4.1: Conceptueel model	48
Figuur 5.1: Plangebied gebiedsontwikkeling Stadsblokken-Meinerswijk	52
Figuur 5.2: Betrokkenen en rollen bij de totstandkoming van de ontwikkelingsvisie	58
Figuur 5.3: Schematische weergave van de procesaanpak	59
Figuur 5.4: Tijdsbalk participatieproces	60
Figuur 6.1: Plangebied ruimte voor de IJssel	70
Figuur 6.2: Speelveld van de planstudie	74
Figuur 6.3: Projectorganisatie ruimte voor de IJssel	75
Figuur 6.4: Alternatieven voor de diverse deelgebieden	78
Figuur 6.5: Milieueffecten van de verschillende alternatieven	79
Figuur 6.6: Impressie toekomst Worpsfront, Melksterweide, Bolwerksplas	81
Figuur 6.7: Impressie toekomst Zandweerdplas en Keizers- en Stobbenwaarden	82
Figuur 7.1: Plangebied omlegging A9	87
Figuur 7.2: Huidige ligging A9 gezien vanuit het westen	89
Figuur 7.3: Voorkeursalternatief	94
Figuur 7.4: Bogen alternatief	95
Figuur 7.5: Bogen-binnenring alternatief	95
Figuur 7.6: Vier toekomstscenario's	97
Figuur 7.7: 'Airport Corridor schittert'	98
Figuur 7.8: 'Armoe Troef'	99
Figuur 7.9: Beschouwde locaties ontwerpessie	100
Figuur 7.10: Masterplan Badhoevedorp centrum	101
Figuur 7.11: Verkeerstructuurkaart	102
Figuur 7.12: Meest recente variant omlegging A9	103
Figuur 8.1: Participatieladder - Pröpper	108
Tabel 2.1: De rol van publieksparticipatie t.o.v. verschillende planning modellen	24
Tabel 3.1: Mogelijke interactieve participatiemethoden	39
Tabel 5.1: Mogelijk programma deelgebieden Stadsblokken-Meinerswijk	57
Tabel 6.1: Overzicht van SNIP fasen	73
Tabel 6.2: Vergaderschema projectorganisatie	76
Tabel 7.1: De stappen van de tracéwetprocedure	92

## **DEEL I: THEORIE**

## **1. Introductie**

### **1.1 Inleiding**

In dit onderzoek wordt gekeken naar mogelijke koppelingen tussen enerzijds een situatie waar een ruimtelijk vraagstuk speelt en anderzijds de inrichting van een proces voor publieksparticipatie. Dit vindt plaats door te kijken naar kenmerken vanuit een planningsomgeving die de inzetbaarheid van verschillende publieksparticipatie processen bepalen. Ook een bijbehorende procesaanpak voor publieksparticipatie zal onder de loep worden genomen. Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van een sterke theoretische basis, een drietal case studies en een aantal interviews. Er zal getracht worden inzicht te krijgen in de meerwaarde en de beleving van een publieksparticipatieproces door de verschillende partijen. Dit hoofdstuk begint met de aanleiding voor dit onderzoek (§1.2) en zal vervolgens in §1.3 de doel- en vraagstellingen voor dit onderzoek behandelen. Het sluit af met de onderzoeksopzet (§1.4) en een leeswijzer voor het gehele onderzoek (§1.5).

### **1.2 Aanleiding onderzoek**

Luisteren naar de wensen van de burger en het verkleinen van de kloof tussen de overheid en de samenleving staat hoog op de politieke agenda. De huidige formele inspraakpraktijk bij ruimtelijk economische plannen biedt weinig ruimte voor de burger om daadwerkelijk mee te denken bij het ontwikkelen van dergelijke plannen. Inspraak moet beter worden afgestemd op de verschillende fasen van het besluitvormingstraject, zo stelt de werkgroep inspraak (2006). Het is voor de burgers bovendien niet altijd duidelijk wat er van hen wordt verwacht en wat zij kunnen verwachten van een inspraakmoment. Naast deze formele inspraakmomenten zijn er veel vormen van interactieve besluitvorming ontstaan. Deze beide processen lopen vaak door elkaar en leiden bij de betrokkenen tot verwarring.

Tegen deze achtergrond vraagt de minister van Verkeer en Waterstaat in 2005 een richtinggevend advies over het effectief betrekken van het publiek bij ruimtelijk economische plannen. In 2006 luidt het antwoord van de werkgroep inspraak dat: 'het betrekken van publiek bij de beleidsvoorbereiding effectiever en bevredigender kan door een professionele aanpak op maat'. De belangrijkste thema's uit dit advies zijn: herordering, professionalisering en ruimte voor maatwerk. De kern van het advies is dat inspraak op twee opeenvolgende stappen moet worden toegepast. De eerste stap, consultatie, heeft als doel de meedenkkracht van burgers te benutten op het moment dat er beleidsruimte is. Het is meedenken op maat, hetgeen de kwaliteit van de beschikbare informatie kan verhogen. De tweede stap is de finale belangentoets van het ontwerpbesluit. Doel van deze tweede stap is het toetsen van de diverse belangen aan het concrete plan. Deze nieuwe vorm van inspraak is bekend onder de naam 'Inspraak Nieuwe Stijl'. Het combineert het succes van interactieve besluitvorming met de kracht en de formaliteit van de formele inspraak in Nederland.

De minister neemt het advies over als voorgenomen kabinetsbesluit en laat verder onderzoek in de praktijk verrichten naar de toepassing van deze nieuwe vorm van inspraak. In 2008 verschijnt van dezelfde advies werkgroep het advies: 'Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming'.

Uitgebreid onderzoek (Eindrapport INS, 2008) toont aan dat Inspraak Nieuwe Stijl leidt tot betere besluitvorming:

- beter bruikbare inbreng van het publiek;
- meer doorwerking van die inbreng;
- meer tevredenheid over het proces;
- meer draagvlak;
- geen vertraging.

In de reactie van de minister van Verkeer en Waterstaat, Camiel Eurlings op dit eindrapport geeft hij aan dat: 'Het kabinet het van groot belang acht dat publieksparticipatie onderdeel uitmaakt van de professionele procesvoering bij ruimtelijk economische plannen van het Rijk.' Het voortvarend realiseren van kwalitatief goede en maatschappelijk breed gedragen besluiten staat of valt met het investeren in publieksparticipatie.

Publieksparticipatie wordt conform Inspraak Nieuwe Stijl ingericht rond vijf uitgangspunten:

1. participatie staat ten dienste van besluitvorming;
2. goed samenspel van bestuurders en beleidsmakers;
3. maatwerk in participatievormen;
4. juiste houding, competenties en kennis;
5. heldere en betrouwbare communicatie.'

Nu aannemelijk is gemaakt dat bestuurders, beleidsmakers en het publiek gebaat zijn bij publieksparticipatie op maat, moet gezocht worden naar een manier om dit in te passen in de huidige inspraakpraktijk. De werkgroep inspraak (2008) geeft aan dat: 'Passende publieksparticipatie kan aanhaken bij een brede verschuiving van proceduredenken naar procesdenken'. De veranderende juridische kaders laten passende publieksparticipatie wel toe, maar hiermee alleen is het nog niet aan de orde van de dag in de praktijk. De werkgroep geeft aan dat er dringend behoefte is aan: 'heldere handvatten, praktische adviezen en bundeling van kennis, zodat bestuurders en beleidsmakers aan de slag kunnen!'

In de praktijk is en wordt er al veel gebruik gemaakt van verschillende participatievormen en worden er verschillende pogingen gedaan het publiek bij de besluitvorming te betrekken. Men is op dit moment zoekende naar de meest effectieve wijze van participatie in steeds wisselende omstandigheden. Gemeenten proberen bijvoorbeeld hun inwoners te betrekken bij het planvormingsproces door middel van informatiebijeenkomsten en inspraakavonden. Toch bestaat er tot nog toe geen helder beeld wat de optimale manier is om het publiek te betrekken bij de besluitvorming. Pröpper (2009), geeft aan dat we op dit moment te maken hebben met een praktisch probleem. Er is niet duidelijk in welke situatie welke methode van interactief beleid geschikt is. Hij is niet de enige die dit probleem opmerkt. Ook van der Zande, kaart in een onderzoek naar de doorwerking van inspraak (Instituut voor

Maatschappelijke innovatie, 2007) aan dat er een inhaalslag gemaakt moet worden, door een duidelijk 'taal' te spreken. Daarbij moet gedacht worden aan het onderscheiden van verschillende vormen van participatie, met een duidelijk verschillende naam, procedure en format. Er moet volgens hem gewerkt worden aan een duidelijke typologie van situaties en de mogelijkheden die daarbinnen passen. Bijvoorbeeld zo stelt hij: 'indien de situatie voldoet aan kenmerken A en B, dan kunt u kiezen uit de aanpakken X, Y en Z'.

### 1.3 Doel- en vraagstelling

Uit de voorafgaande probleemstelling, kunnen de volgende doelstellingen worden gedestilleerd:

→ *Het inzichtelijk maken van de kenmerken van een situatie die richtinggevend zijn voor de aanpak van het publieksparticipatieproces.*

→ *Het bieden van richtlijnen voor een procesaanpak voor publieksparticipatie.*

Deze doelstellingen worden uitgewerkt in de volgende hoofd- en deelvragen:

#### Hoofdvraag

Welke specifieke situatiekenmerken bepalen de inzetbaarheid van een procesaanpak voor publieksparticipatie in het planvormingsproces?

#### Deelvragen

Wat is publieksparticipatie en welke niveaus van participatie zijn er te onderscheiden?

Welke participatievormen zijn geschikt voor interactieve besluitvorming in het planvormingsproces?

Met welke doelen wordt publieksparticipatie ingezet?

Hoe ziet de inspraak/participatiepraktijk er op dit moment uit?

Welke kenmerken van een situatie zijn bepalend voor de inrichting van het publieksparticipatieproces?

Uit welke elementen bestaat een procesontwerp voor publieksparticipatie?



### 1.4 Onderzoeksopzet

Om antwoord te krijgen op de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek wordt in eerste instantie gebruik gemaakt van bestaande theorieën over interactieve besluitvorming en publieksparticipatie. Hieruit worden kenmerken van een planningsomgeving gedestilleerd die van belang blijken te zijn voor het te volgen proces. Ook voor het publieksparticipatie proces, wordt literatuuronderzoek verricht naar ideeën en theorieën over het inrichten van een dergelijk proces. Een uitgebreide literatuurstudie, door middel van het raadplegen van wetenschappelijke literatuur, eerdere onderzoeken naar publieksparticipatie, beleidsstukken en het internet, zal het eerste gedeelte van dit onderzoek vormen.

Het tweede gedeelte van dit onderzoek bestaat uit het praktijkgedeelte. Publieksparticipatie is een sociaal proces, dat in verschillende omstandigheden kan leiden tot diverse uitkomsten. Er wordt een drietal casestudies uitgevoerd waarin dit sociale proces van publieksparticipatie centraal staat. Door middel van de casestudies wil ik beter inzicht krijgen in de kenmerken die in de praktijk van belang blijken te zijn voor de te volgen aanpak voor publieksparticipatie. De verantwoording voor de casestudies wordt verder toegelicht in hoofdstuk 4. Ook wordt onderzocht hoe de verschillende actoren die deelnemen aan het proces, dit proces hebben ervaren. Deze ervaringen van de diverse actoren worden door middel van diepte interviews achterhaalt.

Daarnaast zal een brainstormsessie worden houden, waarin professionals die in de praktijk veel met publieksparticipatie te maken hebben, aanwezig zullen zijn. Hierdoor hoop ik een creatieve discussie op gang te brengen, waarin de aanpak van het publieksparticipatie proces en de kenmerken uit de planningsomgeving centraal staan. Met deze praktische kennis hoop ik nuances aan te kunnen brengen op de situatiekenmerken die vanuit de literatuur richtinggevend worden geacht voor het te volgen proces. Ook voor de tweede doelstelling van dit onderzoek, het geven van richtlijnen voor een procesaanpak voor publieksparticipatie, denk ik dat een brainstormsessie mij veel bruikbare informatie zal opleveren. Deze onderzoeksopzet wordt in figuur 1.1 schematisch weergegeven.

Het doel van dit onderzoek is om de bestaande kennis ten aanzien van zowel de situatiekenmerken als de procesaanpak aan te vullen met inzichten uit de praktijk.

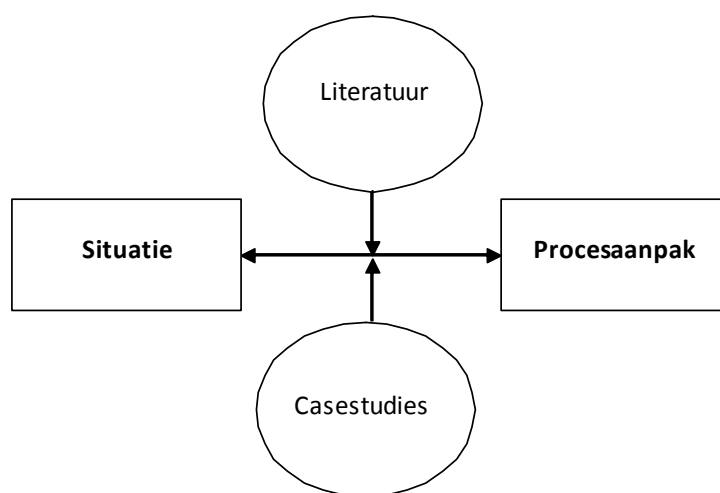


Fig 1.1: Onderzoeksopzet

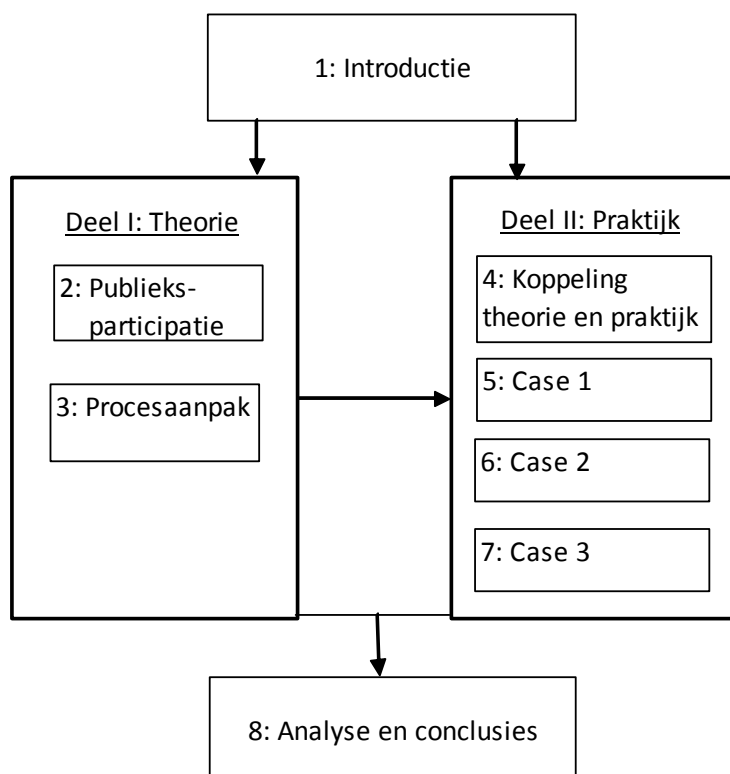
## 1.5 Leeswijzer

Deze scriptie is grofweg ingedeeld in twee delen, het theoretische en het empirische deel. Binnen deze delen zijn afzonderlijke hoofdstukken te onderscheiden die ingaan op de diverse aspecten van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op publieksparticipatie en de kenmerken vanuit de planningsomgeving die voorwaardenscheppend zijn voor een interactief besluitvormingsproces. Ook de verschillende niveaus van participatie en de fasen van het planvormingsproces komen hierin aan de orde. Hoofdstuk 3 vormt het theoretische kader voor het samenstellen van een proces voor publieksparticipatie. Hierin worden de elementen uit een procesontwerp besproken en aanbevelingen voor een goed lopend participatieproces gedaan.

Het tweede deel van dit onderzoek bevat de praktijkstudie. Door middel van een conceptueel model, dat is samengesteld op basis van de theorie, worden de verschillende cases geanalyseerd. Hoofdstuk 4 is een verklarend hoofdstuk en bevat de koppeling tussen de theorie en praktijk. Het geeft een toelichting op het conceptuele model en bevat de verantwoording voor de gekozen cases. In het vervolg van dit praktijkgedeelte wordt in respectievelijk de hoofdstukken 5, 6 en 7 een afzonderlijke case behandeld.

Afgesloten wordt met de analyses van het gehele onderzoek en worden antwoorden gegeven op de hoofd- en deelvragen, dit is te lezen in hoofdstuk 8.

Onderstaande figuur 1.2 laat schematisch de relatie zien tussen de verschillende hoofdstukken onderling zien.



Figuur 1.2: Onderlinge relatie van de verschillende hoofdstukken

## **2. Publieksparticipatie**

### **2.1 Inleiding**

Het doel van onderstaand theoretisch kader is het inzichtelijk en hanteerbaar maken van de complexe (empirische) werkelijkheid van publieksparticipatie. Het begrip participatie staat centraal en wordt van verschillende kanten belicht. In het eerste gedeelte van het hoofdstuk wordt ingegaan op het ontstaan en de begripsbepaling (§ 2.2, 2.3, 2.4). De huidige inspraakpraktijk en de momenten van inspraak komen in §2.5 en §2.6 aan bod. Afgesloten wordt met de veranderende rol van participatie in de planningtheorie, de argumenten voor én tegen het toepassen van publieksparticipatie en de randvoorwaarden die er vanuit de planningsomgeving voor het goed functioneren van publieksparticipatie zijn te benoemen (§ 2.7, 2.8 en 2.9). In deze laatste paragraaf komt het vraagstuk ook inhoudelijk aan bod.

### **2.2 Achtergrond: ontstaan van publieksparticipatie**

De afgelopen jaren wordt publieksparticipatie gezien als centraal instrument voor het maken en implementeren van beleid (Lane, 2005). De opkomst van publieksparticipatie gaat gepaard met de transitie van 'government' naar 'governance'. Kenmerkend voor deze overgang is de veranderde rol van de centrale overheid, zij wordt niet meer gezien als het belangrijkste institutionele orgaan (Sørensen en Torfing, 2005). Deze ontwikkeling vindt ruwweg plaats in twee dimensies. Enerzijds vindt er een verschuiving plaats van macht, besluitvorming en verplichtingen naar lagere overheden, waardoor aan de eenzijdige coördinatie vanuit de overheid een eind komt. Deze verschuiving is voornamelijk bekend als het proces van decentralisatie (de Roo en Voogd, 2004). Decentralisatie is een middel om de kwaliteit van de uitvoering van de bestuurlijke taken te verbeteren. De bestuurders zijn hierdoor meer betrokken bij het beleid en voelen zich verantwoordelijk voor het uiteindelijke resultaat hiervan. Ook voorkomt decentralisatie een grote afstand tussen de bestuurders en de door de burgers gevoelde problemen (de Roo en Voogd, 2004).

Anderzijds is er een verschuiving zichtbaar van publieke naar private actoren. De publieke actor neemt niet meer zelfstandig de besluiten, maar zij is slechts één van de vele spelers in het besluitvormingsproces. Als gevolg hiervan zijn de grenzen tussen de publieke en private sectoren diffuus geworden (van Buuren en Edelenbos, 2008). De trend naar governance houdt de stimulatie in van belanghebbenden in het besluitvormingstraject (Edelenbos ea., 2009). Deze belanghebbenden kunnen zowel burgers en private partijen als maatschappelijke organisaties zijn. Kennis, geld, bevoegdheden en andere hulpmiddelen zijn verspreid over deze verschillende partijen in het beleidsveld. Er is in toenemende mate sprake van een op samenwerking gerichte bestuursstijl, waarin de actoren opereren in zogenaamde beleidsnetwerken. Het netwerk benadrukt de informele en gedecentraliseerde verhoudingen en de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren. Het is de vervanger van het traditionele hiërarchische model met de staat als machthebber aan het hoofd. Het probleemoplossend vermogen en de verminderde kans op weerstand bij implementatie van beleid, worden als sterke punten van beleidsnetwerken gezien (Sørensen en Torfing, 2005). Het gevaar van dergelijke beleidsnetwerken is echter dat door

bijvoorbeeld veranderende relaties tussen de betrokken actoren, externe gebeurtenissen of een slechte aansturing, het netwerk onstabiel kan worden en de besluitvorming onder druk kan komen te staan (Teisman, 2005).

Op dit moment is een zoektocht bezig naar de optimale manier om dergelijke beleidsnetwerken te construeren en tevens naar wat de publieke en private taken en verantwoordelijkheden moeten zijn in dergelijke netwerken. De opkomst van onze netwerksamenleving zorgt ervoor dat de representatieve democratie onder druk komt te staan. Representatieve democratie is in grote mate hiërarchisch, terwijl de netwerksamenleving niet-hiërarchisch of beperkt hiërarchisch georiënteerd is. Beide staan hierdoor onder voortdurende spanning (Hendriks, 2002). Voorkomen moet worden dat de transparantie en democratische legitimiteit door de netwerksamenleving verloren gaat.

Van Buuren en Edelenbos (2008) wijzen erop dat de inspraakmaatschappij, waarin burgers slechts reageren op beleidsvoorstellen, is vervangen door een participatiemaatschappij, waarin het publiek actief meedenkt en meedoet in het ontwikkelen en implementeren van beleid.

### **2.3 Interactieve besluitvorming en publieksparticipatie**

In de jaren negentig ziet men talloze initiatieven tot stand komen waarbij gestreefd wordt om de mening van het publiek een plaats te geven in de besluitvormingsproces (Edelenbos en Monnikhof, 2001). Er is een nieuwe bestuurlijke praktijk tot stand gekomen die bekend staat als interactieve beleidsvorming, coproductie, openplan proces of onderhandelend bestuur. De kern van deze benaderingen is min of meer hetzelfde: het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van derden bij het planning- en planvormingsproces. Spit en Zoete (2006, p. 93) wijzen op een wezenlijk punt bij dergelijke benaderingen van de ruimtelijke planning. 'De overtuiging dat sturing van de werkelijkheid kan plaatsvinden door directe beïnvloeding (en wellicht ook enige sturing) van de maatschappelijke actoren en niet of althans zeker niet alleen via een plan. Juist in het direct contact, in een sterke verbinding met de feitelijke besluitvormers in de sectoren, in het publiek debat en in het bieden van meer wenselijke toekomstbeelden, ligt de kracht van de ruimtelijke planning'.

Interactieve beleidsvorming wordt door Edelenbos (2000, p. 39) als volgt gedefinieerd: 'het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit'. Kenmerkend voor interactieve besluitvorming is dat de invloed die het publiek kan uitoefenen op de beleidsvorming al in een vroeg stadium plaats vindt, terwijl traditioneel 'inspraak' voornamelijk achteraf gebeurt. Interactieve besluitvorming heeft een maatschappelijke oriëntatie.

Pröpper hanteert echter een iets andere definitie: 'interactief beleid betekent dat de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen' (Pröpper, 2009,

p.33). Hij geeft aan dat interactieve besluitvorming gebruikt kan worden in elke fase van de besluitvorming. Deze verschillende fasen komen in §2.6 nader aan bod.

Centraal in beide definities staat dat het publiek in alle openheid in staat gesteld moet worden om haar mening kenbaar te maken en invloed uit te kunnen oefenen ten tijde van de beleidsvorming, dan wel tijdens verdere fasen in het planproces. Publieksparticipatie kan tegen deze achtergrond gezien worden als middel om interactief beleid te ontwikkelen.

Nu het ontstaan en de plaats van publieksparticipatie in de beleidsvorming van de overheid duidelijk is, is het noodzakelijk eerst helderheid over de begripsbepaling te scheppen.

In de literatuur worden onder andere door Arnstein en Geul verschillende definities gegeven van het begrip publieksparticipatie. Ook in onderzoeken in opdracht van diverse overheidsorganen komt het begrip veelvuldig aan de orde.

Arnstein is de eerste die het begrip 'citizen participation' al in 1969 de wereld in brengt. Haar baanbrekende artikel 'a ladder of citizen participation', begint met de woorden:

*'The idea of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you.'* (Arnstein 1969, p. 216).

Zij ziet participatie van degene die bestuurd worden, het publiek, in theorie als hoeksteen van de democratie. Ook Friedmann (1992) en Healey (1992) delen deze mening. Participatie is fundamenteel voor het democratische proces, omdat het de publieke betrokkenheid vergroot, de uitkomsten van een planningsproces verbetert en zorgt voor meer kennisinbreng in het besluitvormingstraject. Participatie wordt in het besluitvormingsproces gezien als belangrijk doel op zichzelf (de Roo en Voogd, 2004). In de ideale situatie zou iedereen in de omgeving geïnteresseerd, geïnformeerd en in staat zijn, zijn mening te uiten bij mogelijke ontwikkelingen in een gebied (Reynolds, 1969). Dit is echter niet het geval en het zou ook niet realistisch zijn hiervan uit te gaan.

Arnstein omschrijft burgerparticipatie als een term voor burgermacht. Het gaat om de herverdeling van macht die er voor moet zorgen dat burgers die voorheen waren uitgesloten van politieke en economische processen, nu wel worden betrokken in het besluitvormingstraject. Er wordt dus geprobeerd om participatie van burgers te bevorderen.

Geul (1999) onderscheidt, in navolging van Langton, twee typen van publieksparticipatie: 'burgeractie' en 'inschakeling van burgers'. De belangrijkste verschillen betreffen initiatief, richting en oogmerk. Burgeractie heeft als doel het handelen van politici en/of ambtenaren te beïnvloeden. Het gaat uit van de gewone burger die actie onderneemt ten gunste van de ondernemende publieksgroeperingen. Burgeractie wordt vaak gekoppeld aan de Ladder van Arnstein om de mate van invloed van de burger aan te geven. Het hoogst haalbare is in dit geval 'citizen control', waarbij de burger de volledig zeggenschap heeft over het betreffende beleid. Na de begripsbepaling zal verder worden ingegaan op de verschillende niveaus van

publieksparticipatie en komen de verschillende participatieladders aan de orde. De participatieladder wordt ook bij de case studies gehanteerd om de rol van het publiek bij de besluitvorming aan te geven. Dit gegeven vormt één van de criteria waarop een procesontwerp moet aansluiten.

Inschakeling van burgers daarentegen gaat uit van politici en/of ambtenaren die zich richten tot de burgers, en breder het publiek. Dit met het doel om de besluitvorming, beleid en/of dienstverlening te verbeteren, door consensus na te streven en actief steun te zoeken bij het publiek. Hier wordt publieksparticipatie beschouwd als instrument ter verbetering van de effectiviteit van bestuurlijke beslissingen. Bij deze benadering is dus eerst de vraag aan de orde of publieksparticipatie in het besluitvormingstraject gewenst is, en zo ja op welke wijze. Publieksparticipatie is een manier van werken waarbij de overheid langs (in)formele weg rechtstreeks in contact treedt met het publiek om op die manier hun meningen, inzichten, ervaringen, wensen en belangen te kunnen meenemen bij het vinden van oplossingen voor vraagstukken. Zo zegt Geul: 'streeft burgeractie naar een maximale participatie van gewone burgers, inschakeling van burgers richt zich op optimale publieksparticipatie'.

In het eindrapport 'Passende publieksparticipatie leidt tot beter besluitvorming' van de werkgroep inspraak (2008), wordt participatie omschreven als: 'Een verzamelterm voor alle vormen van deelname van het publiek aan de voorbereiding, uitvoering, besluitvorming of evaluatie van beleid'. In dit onderzoek is Inspraak Nieuwe Stijl toegepast bij zeven voorbeeldprojecten. Inspraak Nieuwe Stijl wordt hierin gepresenteerd als nieuwe denkwijze. Dit onderzoek toont aan dat passende publieksparticipatie zinvol kan zijn, omdat het proces wordt gestroomlijnd en het publiek serieus genomen wordt. Het eindrapport komt in §2.5 aan de orde. Participatie omvat in de gedachtegang van Inspraak Nieuwe Stijl onder meer consultatie en toets. Maar participatie is breder en kan bijvoorbeeld ook gaan over maatschappelijke initiatieven of gezamenlijke besluitvorming. Participatie vervangt het begrip inspraak. Het publiek zijn zowel belangstellende burgers en bedrijven als maatschappelijke organisaties.

Rijkswaterstaat gebruikt de volgende definitie van publieksparticipatie: 'Publieksparticipatie is een manier van werken waarbij de overheid langs (in)formele weg rechtstreeks in contact treedt met het publiek om op die manier hun meningen, inzichten, ervaringen, wensen en belangen te kunnen meenemen bij het vinden van oplossingen voor vraagstukken'.

Centraal in de verschillende definities staat de betrokkenheid van het publiek, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de beleidsvorming. Zoals ook duidelijk blijkt uit de definitie van Rijkswaterstaat, is participatie een manier van werken, een proces waaraan het publiek deelneemt. Wie de initiatiefnemer voor de publieksparticipatie is, is ondergeschikt aan het daadwerkelijke proces dat tot stand komt. Daarnaast heeft participatie te maken met de mogelijkheid van het publiek om invloed uit te oefenen op plannen van de overheid.

Met inachtneming van de eerdere genoemde definities heb ik de volgende werkdefinitie van publieksparticipatie voor dit onderzoek geformuleerd:

‘Het actief deelnemen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan de voorbereiding, uitvoering, besluitvorming en/of evaluatie van beleid’.

Al heeft mijn werkdefinitie van publieksparticipatie betrekking op alle fasen van het planproces, ik zal mij in dit onderzoek concentreren op publieksparticipatie tijdens de planvoorbereiding. Hieraan ligt ten grondslag dat in het ‘Eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl’, wordt gewezen op het belang van consultatie, het benutten van de meedenkkraft van het publiek op het moment dat er beleidsruimte is. Deze beleidsruimte is het grootst wanneer er nog vele mogelijkheden open liggen, dit is ten tijde van de planvorming.

Nu duidelijk is wat onder publieksparticipatie wordt verstaan, zal in de volgende paragraaf dieper worden ingegaan op de mate van invloed die het publiek kan uitoefenen op de besluitvorming.

## 2.4 De mate van invloed

Arnstein maakt inzichtelijk dat de hoeveelheid macht die de burger heeft verschillend kan zijn. Zij maakt in haar ladder onderscheid tussen de verschillende vormen van macht en de toegang tot die macht. Zij is de eerste die de verschillende niveaus van participatie heeft geclassificeerd. Figuur 2.1 laat haar indeling zien, die van ‘non-participation’ via ‘tokenism’ uitkomt bij ‘citizen power’. Ook al lijkt haar onderscheid op het eerste gezicht misschien simpel, ze is van fundamenteel belang. Hoe hoger op de ladder, hoe groter de invloed is die de burgers kunnen uitoefenen en hoe kleiner de kloof tussen de overheid en de burger is. Bij de laagste twee treden op de ladder is er sprake van ‘nonparticipation’. De bestuurder is bij deze vormen van participatie er niet op uit de burger bij de besluitvorming te betrekken, maar wil haar slechts iets ‘leren’ en haar van iets overtuigen. De beslissing ligt hier volledig in handen van de bestuurder. Tree drie, vier en vijf van de ladder gaan uit van ‘tokenism’, het maken van een symbolisch gebaar. Hier worden de burgers weliswaar voorgelicht en gehoord, maar het ontbreekt hen aan macht om zich ervan te verzekeren dat hun inzichten ook daadwerkelijk worden meegenomen in de besluitvorming. Partnerschap, tree zes op de ladder, stelt de burgers in staat om te onderhandelen en in zee te gaan met de traditionele machthebbers, de bestuurders. Bij tree zeven, gedelegeerde bevoegdheid, gaat de macht van de burger weer een stap verder. Dit is de eerste tree waar de burger het daadwerkelijke eindbesluit in handen heeft. De hoogste tree, zelfbeschikking,

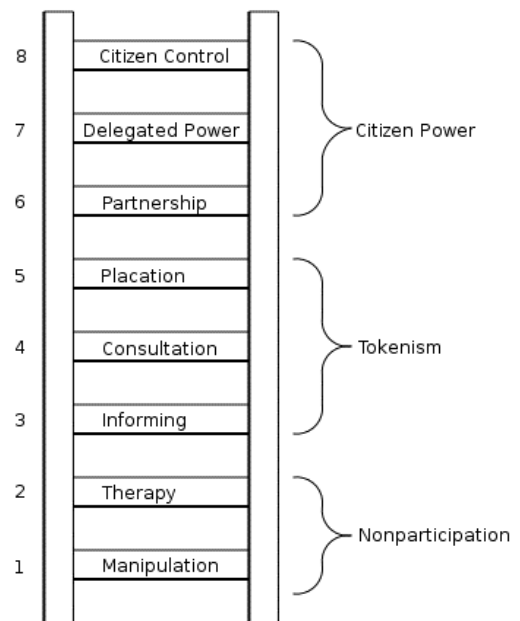


Fig 2.1: Arnstein 'ladder of citizen participation'

is het hoogst haalbare voor de burger. Hij is hier initiatiefnemer en maakt de keuzes, de overheid fungeert hier slechts als ondersteuning.

Arnstein maakt deze theoretische ordening in de hoeveelheid macht die bij de burger ligt en de toegang tot die macht, maar laat zich niet uit in hoeverre meer macht altijd gewenst is, dan wel beter is. Uit het voorafgaande kan opgemaakt worden dat publieksparticipatie geen eenduidige aanpak kent, maar gradaties heeft in de hoeveelheid macht die bij het publiek ligt. In het vervolg van dit onderzoek wordt ingegaan op de vraag wanneer welke betrokkenheid van het publiek gewenst is. Dit is afhankelijk van de situatie waarin publieksparticipatie wordt toegepast.

In navolging van Arnstein zijn er diverse participatieladders in omloop gekomen, die voortbouwen op haar indeling.

Conner komt in 1988 met zijn versie van de ladder, figuur 2.2. Het doel van deze ladder is het verschaffen van een systematische aanpak, die publieke controverse tegen specifieke beleidsmaatregelen, programma's en projecten moet voorkomen. Er is een cumulatieve relatie tussen de sporten op de ladder, elke opeenvolgende stap bouwt voort op de vorige. Belangrijk is op te merken dat Connor aangeeft dat er geen beste manier bestaat om participatie van het publiek te ontwerpen en te beheren. Zo geeft hij aan dat het programma

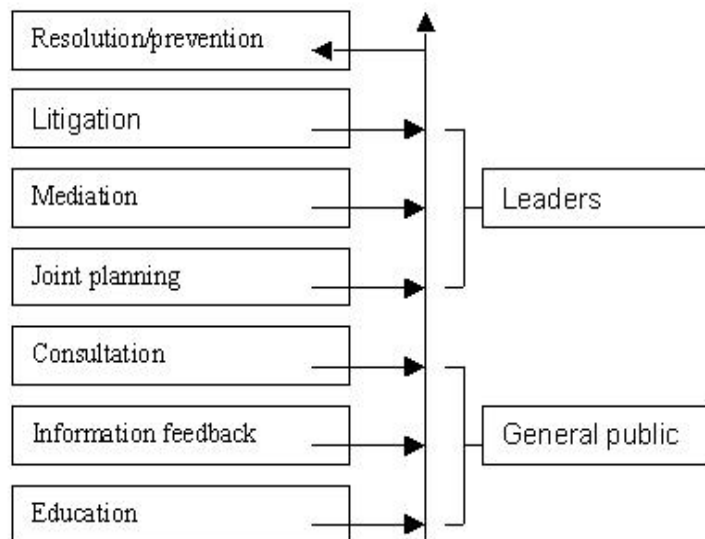


Fig 2.2: A new ladder of citizen participation. Connor 1988

rekening moet houden met de specifieke kenmerken van een gegeven situatie. Alhoewel dit feit al in 1988 door hem is geconstateerd, blijkt op dit moment nog steeds de vraag welke aanpak in welke situatie gewenst is. Deze vraag vormt dan ook de kern van mijn onderzoek.

In Nederland zijn er ook een groot aantal van dergelijke 'participatieladders' in omloop. Deze zijn interessant omdat ze rekening houden met de Nederlandse beleidsomgeving.

Enkele voorbeelden zijn de indeling van VenW (1999), Edelenbos en Monnikhof (2001) en die van Pröpper (2009).

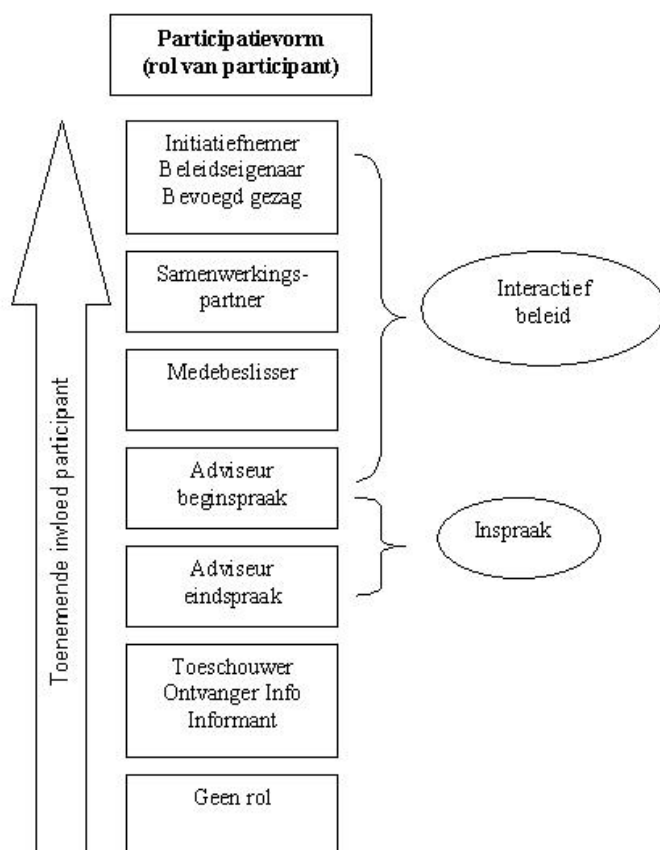


VenW maakt een onderscheid in de manier van interactie tussen het publiek en het bestuur:

- Meeweten: informatie-uitwisseling, vraagt om voorlichtende media, zoals presentaties, artikelen.
- Meedenken: meningsontwikkeling en uitwisseling, vraagt om 'aftappende' middelen, zoals interviews en discussiegroepen.
- Meewerken: gezamenlijke beleidsontwikkeling, vraagt om interactieve media, zoals werkbijeenkomsten.

Edelenbos en Monnikhof (2001) maken een indeling waarin de mate van interactie bij de beleidsvorming toeneemt naarmate je hoger komt op de ladder. Deze ladder onderscheidt meer treden dan die van VenW.

- Informeren: het publiek wordt op de hoogte gesteld van de beleidsvoornemens. Aan betrokkenen wordt niet de kans geboden om zelf input te leveren.
- Raadplegen: de mening van het publiek wordt gehoord om hier, zo mogelijk, rekening mee te houden in de besluitvorming.
- Adviseren: het publiek wordt gevraagd mee te denken over mogelijke oplossingen, dit wordt meegenomen in de beleidsontwikkeling. Het uiteindelijke besluit ligt echter bij het bestuur.
- Coproduceren: het publiek komt gezamenlijk met het bestuur tot een probleemagenda en er wordt gezocht naar gezamenlijke oplossingen.
- Meebeslissen: volledige overdracht van bevoegdheden naar het publiek. Het bestuur vervult hier slechts een adviserende rol.



De ladder van Pröpper (2009), zie figuur 2.3, is zo opgezet dat de verschillende vormen van participatie elkaar niet overlappen en er duidelijk onderscheid is tussen de verschillende treden. Hoe hoger op de ladder, hoe groter de inhoudelijke openheid en de invloed van de participant. Op de ladder wordt onderscheid gemaakt tussen adviseur beginspraak en adviseur eindspraak. Het verschil tussen beide is afhankelijk van het moment van inspraak en de mate van beleidsruimte. Beide zijn vormen van inspraak: naast de (wettelijk verplichte) inspraak aan het eind van de planvorming is er ook sprake van inspraak aan het begin van de planvorming. De verschillende ladders geven allemaal aan dat naarmate men

Fig 2.3: Participatieladder - Pröpper (2009)

hoger komt op de ladder, men te maken krijgt met een toenemende interactie tussen het publiek en de bestuurder en er meer macht bij de burger komt te liggen.

Over het algemeen is men in de literatuur van mening dat niet elke vorm van participatie als interactieve beleidsvorming kan worden bestempeld. De scheidslijn wat wel en wat niet hieronder valt, ligt meestal tussen adviseren en coproduceren (Edelenbos en Monnikhof, 2001). Opgemerkt moet worden dat de ladder van Pröpper twee vormen van adviseren onderscheidt. Dit is een toevoeging vergeleken met de andere ladders, omdat het moment van advies leidend is voor de tweedeling. Deze fundamentele scheiding zorgt ervoor dat advies in het begin van het planvormingsproces wél onder interactieve besluitvorming gerekend kan worden. Hiervoor moet sprake zijn van tweezijdige communicatie als er nog beleidsruimte is (Pröpper, 2009), dit is alleen het geval bij de bovenste vier treden op de ladder. Alhoewel theoretisch te onderscheiden blijkt er in de praktijk van daadwerkelijk meebeslissen van het publiek, niet of nauwelijks sprake te zijn. Een adviserende rol van het publiek komt wel veel voor (Leyenaar, 2009).

In dit onderzoek zullen alleen die vormen van publieksparticipatie tegen het licht worden gehouden waarbij sprake is van interactieve beleidsvorming. Dit omdat bij deze vormen van participatie er ook daadwerkelijk macht ligt bij het publiek. Hier wordt de input van het publiek meegenomen in de besluitvorming of kan zelfs helemaal richtinggevend zijn. Dit is het geval bij de hoogste trede van de ladder, hier komt interactieve besluitvorming tot stand, op initiatief van het publiek. Zij bepalen de inhoudelijke agenda en nodigen het bestuur uit om mee te denken en te adviseren bij het vraagstuk. De participatieladder van Pröpper wordt bij de analyse van de cases gebruikt om de mate van invloed van het publiek aan te geven. Gekozen is voor deze ladder, omdat hier adviseren is opgesplitst in twee vormen.

## **2.5 Inspraak**

Zoals blijkt uit de vorige paragraaf heeft dit onderzoek betrekking op interactieve besluitvorming. Hiervoor wordt gebruikt gemaakt van publieksparticipatie, een vorm van informele inspraak. Om verwarring tussen beide te voorkomen, wordt hieronder uiteengezet wat de kenmerken van beide vormen van inspraak zijn en hoe ze elkaar aan kunnen vullen.

Publieksparticipatie wordt in Nederland onder andere door middel van inspraak vorm gegeven. Inspraak kan worden gedefinieerd als 'een wettelijk voorgeschreven vorm van maatschappelijke consultatie, waarbij burgers, overheden, belangengroepen en bedrijven op verschillende momenten de gelegenheid krijgen hun zienswijze op voorgenomen besluiten kenbaar te maken (Coenen et al. 2001). De toevoeging formeel, formele inspraak, benadrukt dat het gaat om een vorm van maatschappelijke consultatie, die is vastgelegd in wettelijke bepalingen. Een overheidsorgaan is verplicht belanghebbenden op de hoogte te stellen van voorgenomen veranderingen, zodat zij ook daadwerkelijk in staat zijn hun mening te laten horen. De ontwikkelingen worden aangekondigd door middel van de (regionale) media, het internet of een rechtstreekse brief aan de belanghebbenden. De procedure wordt hierin kenbaar gemaakt, evenals de termijn waarop inspraak mogelijk is. Als een gemeente

bijvoorbeeld een nieuw bestemmingsplan wil aannemen, is een formele inspraakprocedure verplicht. Het ontwerpbestemmingsplan wordt ter inzage gelegd, waarop het publiek zienswijzen kan indienen. Belangrijk is te wijzen op het feit dat het indienen van zienswijzen in de praktijk vaak onder de noemer inspraak wordt geschaard. Aan het eind van de inspraaktermijn maakt het overheidsorgaan een belangenafweging. In hoeverre bezwaren, de zienswijzen, van belanghebbende worden meegewogen in de besluitvorming, is afhankelijk van de onderbouwing van de bezwaren. Het overheidsorgaan is belast met een motiveringsplicht, zij is verplicht te motiveren waarom zij een bepaald besluit neemt. Als belanghebbenden nog steeds gegronde bezwaren hebben tegen voorgenomen besluiten, bijvoorbeeld een bestemmingsplanwijziging, staat beroep open bij de afdeling bestuursrechtspraak bij de Raad van State. Ook bij een tracéwetprocedure kan men beroep instellen op het tracébesluit bij de Raad van State, mits de belanghebbenden ook hun zienswijzen hebben ingediend op het ontwerp-tracébesluit. Bij veel vergunningen en milieuzaken kan dit beroep eerst aangetekend worden bij de bestuursrechter en kan men, indien gewenst, in hoger beroep gaan bij de Raad van State. (van Buuren et al., 2008). Deze bezwaar- en beroepsprocedure is voor diverse besluiten verschillend. Het valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek hier uitgebreid op in te gaan.

Voor ruimtelijke plannen zijn de wettelijke regelingen grotendeels vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De nieuwe Wro is vanaf 1 juli 2008 van kracht geworden. In de vigerende Wro is geen verplichting tot inspraak opgenomen op gemeentelijk ruimtelijk beleid. Al bij een eerdere aanpassing van de oude WRO is artikel 6a, waarin de verplichting om ingezetenen van de gemeente en belanghebbenden bij de voorbereiding van het gemeentelijk ruimtelijk beleid te betrekken door hen in een vroeg stadium een inspraakgelegenheid te bieden, vervallen. Wel geeft deze wet aan dat afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), uniforme openbare voorbereidingsprocedure, van kracht is. In afdeling 3:4 is de procedure beschreven voor de voorbereidingen van besluiten van een bestuursorgaan en zijn tevens de zienswijzenregelingen opgenomen. In de Awb staat dat dergelijke regelingen alleen van kracht zijn, indien bij wettelijk voorschrift of besluit van een bestuursorgaan, zo is vermeld. De aard van het voorgenomen besluit bepaalt of en op welke wijze het publiek bij de inspraak wordt betrokken. Zo moet bij wegprojecten de tracéwetprocedure worden doorlopen en zijn veel ingrijpende projecten mer-plichtig. Een m.e.r. wordt doorlopen om de milieueffecten een plaats te geven in de besluitvorming.

De Awb kan gezien worden als *lex generalis*, maar is altijd ondergeschikt aan de procedures die voor projecten gelden, de *lex speciales* (van Buuren et al., 2008). De Gemeentewet schrijft in artikel 150 voor dat elke gemeente een inspraakverordening dient vast te stellen die regels stelt voor de inspraak bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. De mogelijkheid om het publiek vroegtijdig bij de besluitvorming te betrekken is dus wel blijven bestaan, maar aan de gemeente zelf is overgelaten op welke wijze zij dit doet. Op deze manier kunnen procedures en werkvormen zoveel mogelijk op de lokale behoeftes aansluiten.

Een belangrijke recente ontwikkeling, is de aanpassing van de besluit ruimtelijke ordening (Bro). De minister van VROM, Jacqueline Cramer, zegt in Kamerstukken 30 218, nr. 24: 'Toch merk ik dat er een behoefte leeft om voorafgaande aan ruimtelijke besluitvorming meer garanties te geven voor vroegtijdige informatie aan en betrokkenheid van burgers.' Ook merkt zij op dat: '(...) mijn voorgangers en ik herhaaldelijk benadrukt hebben grote waarde te hechten aan het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van structuurvisies, bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten'.

Aan deze wens is nu gehoor gegeven en in het Bro is nu een bepaling opgenomen waarin een meldingsplicht voor ruimtelijke ontwikkelingsinitiatieven wordt geregeld, inhoudende de verplichte kennisgeving van het voornemen tot het voorbereiden van een plan en de verplichting tot het organiseren van participatie met burgers en maatschappelijke organisaties in de voorfase. Een en ander is geregeld in paragraaf 1.3, voorbereiding van besluiten met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen, artikel 1.3.1. Bro. Door deze aanpassing van het Bro wordt participatie in de voorfase verplicht uitgebreid. Dit is een formele aanpassing, omdat het om een wetswijziging gaat, die tot gevolg heeft dat de informele inspraak wordt opgerekt. Dit vindt namelijk plaats voorafgaand aan de formele inspraakprocedures. Hieronder wordt verder ingegaan op informele inspraak.

Informele inspraak wordt de laatste jaren in toenemende mate toegepast door overheidsorganen om de omgeving mee te laten denken bij besluiten. Publieksparticipatie kan zowel via formele inspraak, als informele inspraak vorm krijgen. Opmerking verdient dat het onderscheid formele -informele inspraak, geen uitsluitsel geeft over de mate van publieksparticipatie.

De werkgroep *Inspraak* (2006) geeft aan dat de huidige inspraakpraktijk, waar formele en informele inspraak vaak door elkaar lopen, voor verwarring kan zorgen bij de burgers. Het begrip inspraak impliceert dat burgers daadwerkelijk iets te zeggen hebben over voorgenomen besluiten, terwijl de formele inspraak aan het eind van een besluitvormingsproces, in de praktijk, beperkte ruimte voor aanpassingen openlaat. Insprekers klagen over het feit dat de overheid vaak al een vaststaand besluit heeft genomen en inspraak alleen op formele gronden plaatsvindt. Daarnaast wordt opgemerkt dat het niet te achterhalen is waarom de overheid argumenten van de insprekers ter zijde schuift en lange tijd niets van zich laat horen (Herweijer en Pröpper, 2008). De meeste insprekers zien inspraak als participatie en verwachten medezeggenschap. Dit leidt tot verwachtingen die niet waar gemaakt kunnen worden. Het scheppen van valse verwachtingen is één van de belangrijkste knelpunten van participatie op dit moment. In dit onderzoek wordt bekeken hoe dit zoveel mogelijk voorkomen kan worden. Op welke wijze dit gebeurt komt voornamelijk tot uiting in de aanpak van het participatieproces en wordt behandeld in het volgende hoofdstuk.

Een effectief inspraakproces kan volgens de werkgroep *Inspraak* (2006) bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming. Aanvullende, vaak lokale, kennis van de samenleving wordt door een inspraakproces in de discussie gebracht, waardoor deze inhoudelijk wordt verrijkt.

Door het benutten van communicatiemogelijkheden die inspraak biedt, draagt het inspraakproces ook bij aan begrip voor het uiteindelijke besluit en aan het vertrouwen in de overheid. De werkgroep stelt voor om inspraak te moderniseren om het beter af te stemmen op de verschillende fasen in het beleidsproces. 'Inspraak Nieuwe Stijl' is een denkrichting en gaat uit van een gefaseerde aanpak. In de planvoorbereiding wordt het publiek geconsulteerd om mee te denken als er nog veel beleidsruimte is. Consultatie vindt zowel plaats ten aanzien van nut en noodzaak als over de uitwerking van een plan. Deze consultatie is op maat en een professionele aanpak bevordert de kwaliteit. De finale belangentoets vindt plaats met betrekking tot het ontwerpbesluit. Deze dient als vangnet om ervoor te zorgen dat er geen mogelijke belangen over het hoofd zijn gezien.

Uitgebreid onderzoek (Eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl, 2008) toont aan dat passende publieksparticipatie de kwaliteit van de besluitvorming verbetert en zorgt voor een effectievere inbreng van het publiek. De meerwaarde van Inspraak Nieuwe Stijl ten opzichte van de klassieke formele inspraak heeft betrekking op de volgende punten:

- de inbreng van het publiek is bruikbaar;
- er is meer tevredenheid over het proces;
- er is meer draagvlak voor besluiten;
- er treedt geen vertraging op.

Inspraak Nieuwe Stijl is een denkrichting die vraagt om een integrale toepassing. Half of een beetje aan Inspraak Nieuwe Stijl doen leidt niet tot het gewenste resultaat (Eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl, 2008). Inspraak Nieuwe Stijl vraagt om een passende aanpak op maat, een aanpak afgestemd op de situatiekenmerken van het vraagstuk. Op welke wijze aanpak en situatie op elkaar moeten worden afgestemd, staat centraal in dit onderzoek. Passende publieksparticipatie past bij de trend van 'government' naar 'governance' en bij een brede verschuiving van proceduredenken naar procesdenken, die op dit moment in bestuurlijk Nederland gaande is.

Een voorgenomen besluit laat zich op twee manieren door inspraak 'verrijken' (VenW 2004). Enerzijds kunnen inspraakreacties die inhoudelijk op het juiste moment aansluiten bij de besluitvorming doorwerken in deze besluitvorming. Anderzijds is er ook sprake van effectieve inspraak, als door een overheidsorgaan duidelijk gemotiveerd kan worden waarom bepaalde belangen niet zijn overgenomen bij de besluitvorming. Het verantwoorden hoe de inspraakreacties zijn afgewogen, versterkt immers de gronden waarop een besluit wordt genomen.

Om het publiek optimaal in de gelegenheid te stellen een inhoudelijke en goed getimede inbreng te leveren, is het noodzakelijk dat er duidelijke voorwaarden voor het inspraakproces bestaan. Het inhoudelijk verrijken van een beleidsvraagstuk biedt vele kansen voor inspraak, maar stelt tegelijkertijd hoge eisen. Zowel voor het publiek als voor het bestuursorgaan, moet duidelijk zijn wat iedereen van elkaar kan verwachten en wat er op het spel staat. Als dat helder is bij het publiek, bepaalt dat mede het type inspraakreactie,

die de overheid krijgt. De aanpak van het proces wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

Een kwalitatief hoogwaardig inspraakproces kan leiden tot een grotere acceptatie van het besluit dat tot stand komt. De achterliggende gedachte is dat door het publiek in een vroeg stadium van de besluitvorming te betrekken, problemen voorkomen kunnen worden bij de uitvoering (VenW, 2004). Maar dit is slechts één kant van de medaille, er zijn ook vele positieve motieven voor publieksparticipatie te noemen, zoals bijvoorbeeld het inbrengen van kennis uit de omgeving. Motieven voor en tegen het toepassen van publieksparticipatie komen in §2.7 aan de orde.

Een overheid die een inspraakprocedure start, moet zich vooraf goed realiseren welke informatie zij noodzakelijk acht op welk moment in het besluitvormingsproces. In de komende paragraaf zal worden ingegaan op de verschillende fasen van een besluitvormingsproces.

## **2.6 Fasen in de besluitvorming**

Een besluitvormingsproces kan gedefinieerd worden als ‘het proces van het tot stand komen van een gemotiveerd besluit’ (van Dale). Een planningsproces is ook een voorbeeld van een besluitvormingsproces. De vorm en inhoud van het proces wordt in eerste instantie bepaald door de problematiek van de planning (het object) en de context waarin het plaatsvindt (Spit en Zoete, 2006). Daarnaast bepaalt het samenspel tussen de betrokken actoren hoe het proces verloopt. Planningsprocessen beïnvloeden de bestemming en het gebruik van de grond. Dit wordt door de maatschappij als ingrijpend ervaren. Om deze reden is het dus van groot belang het proces zorgvuldig voor te bereiden en uit te voeren.

Planningsprocessen kunnen gedefinieerd worden als ‘het totaal van de voorbereidingen van plannen, de beleids- of planbepaling die tot het vaststellen van beleidsproducten leidt (planfiguren, nota’s programma’s ect.), de uitvoering ervan en een evaluatie van het gevoerde beleid’ (Spit en Zoete, 2006, p.84). Het is weliswaar een systematisch proces, maar elk met een eigen beleidsomgeving, waardoor ieder proces uniek is.

Elk planningsproces is te onderscheiden in een aantal fasen. Deze fasering is echter generaliserend en is in de praktijk niet altijd even gemakkelijk te onderscheiden. In de praktijk lopen deze fasen door elkaar en langs elkaar. Het is een cyclisch-iteratief proces waarin de verschillende fasen (soms) meerdere malen worden doorlopen. In de literatuur worden onder andere door Hoesel et al. (2005), Spit en Zoete (2006) en VROM (2008) verschillende benamingen gehanteerd voor de verschillende fasen van de beleidscyclus.

De volgende fasen maken deel uit van deze beleidscyclus:

1. Probleemidentificatie/agendavorming: Dit wordt gezien als één van de belangrijkste fase in het proces. In deze fase wordt bekeken of het probleem ook daadwerkelijk geworteld is in de maatschappij. Er moet sprake zijn van een zogenaamde ‘sense of urgency’. Dit wordt voornamelijk bepaald door een discrepantie tussen de huidige situatie en de wenselijke

situatie. Vervolgens moet het probleem de barrière van de maatschappelijke agenda naar de politieke agenda zien te overwinnen. Ook de bestuurders moeten het nuttig en noodzakelijk achten een oplossing te vinden voor het probleem. Is het probleem erkend door politici en bestuurders, dan gaat het over naar de volgende fase, de probleemanalyse.

2. Probleemanalyse: In deze fase wordt het probleem verder geanalyseerd. Er wordt informatie verzameld met betrekking tot de omvang en de oorzaken van het probleem. Het probleem wordt opgedeeld in componenten en zowel kwalitatief als kwantitatief wordt naar onderlinge relaties gekeken. De kwaliteit van de analyse legt de basis voor een kwalitatief inhoudelijk sterk proces.

3. Beleidsvoorbereiding: Er wordt in deze fase een inventarisatie gemaakt van de mogelijke oplossingsrichtingen. De alternatieven worden beoordeeld op haalbaarheid, kosten van de te verwachten effecten en de termijn waarin deze effecten kunnen worden behaald. Het beleidsproduct wordt opgesteld, dat de vorm kan hebben van een programma, een beleidsvoorstel, of een plan.

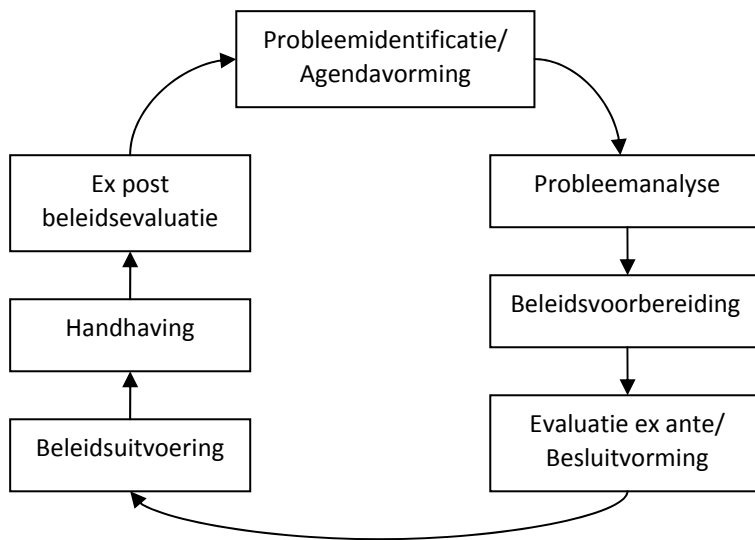
4. Evaluatie ex ante/besluitvorming: In deze fase wordt gekeken of het voorgestelde plan nog steeds een oplossing biedt voor het geïdentificeerde probleem en in welke mate. Processen hebben vaak een lange doorloop tijd en in de snel veranderende samenleving kan het aangedragen plan soms niet meer de optimale oplossing zijn. Ex ante evaluaties richten zich op aanpassingen c.q. kwaliteitsverbeteringen van het voorgestelde plan. De bevoegde instantie neemt in deze fase een beslissing over de te bereiken doelen, de daarbij in te zetten middelen en het tijdspad waarin deze doelen bereikt moeten worden.

5. Beleidsuitvoering: Als een plan, programma of beleidsdocument door het bevoegd gezag is goedgekeurd, kan doorgedaan worden met de planuitvoering. In deze fase wordt het plan in de praktijk gebracht en moet de planuitvoering georganiseerd worden.

6. Handhaving: Deze fase heeft tot doel om de kwaliteit van het uitgevoerde beleid te optimaliseren. Dit kan zowel door pro-actie, het tijdig verstrekken van informatie over het nieuw te voeren beleid, door preventie, het toezicht houden op de uitvoering van de voorschriften, en door repressie, het herstellen van situaties die in strijd zijn met de huidige wet- en regelgeving.

7. Beleidsevaluatie (ex post): In tegenstelling tot ex ante evaluatie, waar het optimaliseren van het proces onder de aandacht staat, staat in deze fase beoordeling van het beleid centraal aan de hand van een aantal criteria. Het oordeel wordt geveld tegen de achtergrond van de steeds in ontwikkeling zijnde maatschappij, waarin het planningsproces zich heeft afgespeeld. Er wordt bekeken of, en in welke mate, doelen zijn behaald en met welke inspanning. Na de ex post evaluatie kan besloten worden een herziening van het beleid te starten en het cyclische proces opnieuw op te starten. Het kan echter ook voorkomen dat wordt besloten tot beëindiging van het beleid. Dit is het geval als het beleid niet aan de verwachtingen voldoet, het probleem waarop het beleid zich richtte is opgelost, of omdat de doelstellingen van het beleid overbodig zijn geworden.

Figuur 2.4 toont de verschillende fasen schematisch en maakt inzichtelijk dat het om een cyclisch-iteratief proces gaat.



Figuur 2.4: Overzicht van de verschillende deelfasen in een beleidscyclus, Amélie Strens

Kritiek op het fasenmodel wordt vooral geuit op het feit dat de fasen elkaar in de beleidscyclus niet noodzakelijkerwijs op hoeven te volgen (Hoesel et al., 2005). Er kunnen stappen worden overgeslagen, dan wel naar vorige stappen worden teruggekeerd. Het kan ook voorkomen dat in de praktijk meer dan één relevante beleidscyclus valt te onderscheiden. Problemen kunnen onderwerp zijn van verschillende beleidscycli. Als laatste moet opgemerkt worden dat bij de fasenbenadering ervan wordt uitgegaan dat er één centrale actor is die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de gehele cyclus. In de praktijk blijkt men echter te maken te hebben met beleidsnetwerken, waarin sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende actoren.

In dit onderzoek richt ik mij op het planvormingsproces. Grofweg de rechterkant van figuur 2.4. Bij het planvormingsproces wordt onderscheid gemaakt tussen de planvoorbereiding en het planontwerp. Er worden bij de planvoorbereiding drie fasen doorlopen: de probleembeschrijving, een probleemanalyse en het opstellen van het programma van eisen. Ook deze fasen lopen in en door elkaar en ook hier is sprake van een cyclisch-iteratief proces, er wordt herhaaldelijk teruggekeerd naar een vorige stap. De planvoorbereiding heeft tot doel om de feitelijke situatie binnen het plangebied in kaart te brengen en de sterke en zwakke kenmerken van deze situatie te benoemen. Afgesloten wordt met het opstellen van een programma van eisen, waarbinnen prioriteiten worden gesteld.

Bij het planontwerp worden eerst de doelen geformuleerd. Vervolgens worden mogelijke oplossingsrichtingen in kaart gebracht. Na een ex ante evaluatie zal een voorkeursalternatief worden gekozen, hiermee is het ruimtelijk plan qua ontwerp klaar. Daarna moet het plan nog worden vastgesteld. Dit gebeurt vaak via de formele weg van inspraak en overleg die in de vorige paragraaf uitvoerig is besproken.

Een planvormingsproces is te typeren als een bijzondere vorm van het gehele planningproces, van de gehele beleidscyclus. Het omvat niet de uitvoering en het vervolg van het plan, maar slechts de fasen tot die uitvoering, de planvoorbereiding en het planontwerp. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een programma van eisen ter afsluiting van



de planvoorbereiding. Bij het planontwerp heeft men te maken met een grote politiek-bestuurlijke dimensie die (mede) richting geeft aan het ontwerp (Spit en Zoete, 2006).

Publiekparticipatie tijdens het planvormingsproces omvat dus alleen die fasen van de besluitvoering tot aan het definitieve planontwerp. Gezamenlijk wordt gezocht naar een gedeelde probleemdefinitie en een programma van eisen, die vervolgens zullen resulteren in een breed gedragen voorkeursplan. Ik concentreer mij in dit onderzoek alleen op die fasen, omdat hier de mogelijke beïnvloedingsruimte van het publiek het grootst is. Een koppeling kan gemaakt worden met inspraak; er is in deze fase sprake van informele inspraak, omdat slechts dat deel wordt belicht voorafgaand aan de formele vaststelling van een plan. Utopisch kan worden verondersteld, dat bij veel inspanning tijdens deze informele inspraak, de formele inspraak slechts een formaliteit hoeft te zijn. Alle belangen zijn per slot van rekening al uitvoerig opgenomen en meegewogen in de planvoorbereiding en het planontwerp.

## **2.7 Waarom publieksparticipatie?**

In de voorafgaande paragrafen zijn al een aantal redenen aan het licht gekomen voor het toepassen van publieksparticipatie tijdens het planvormingsproces. In de literatuur komt dit onderwerp veelvuldig aan de orde (Campbell en Marshall (2000), Pröpper (2009), Innes en Booher (2004), Klijn en Koppenjan (1998), Pröpper en Steenbeek (1998), OECD (2001)).

Eerst zal worden ingegaan op de voordelen van publieksparticipatie, vervolgens wordt ook de keerzijde belicht.

Globaal kunnen de argumenten die voor publieksparticipatie worden genoemd in drie hoofdcategorieën worden ingedeeld, namelijk (Inspraakpunt, Verkeer en Waterstaat, 2004):

1. Juridisch argument: hierdoor worden de belangen van partijen in de samenleving niet onnodig aangetast. Overheden zijn wettelijk verplicht inspraak te faciliteren. Dit argument vertaalt zich vooral in de formele procedures aangaande het besluitvormingsproces. Deze formele inspraak is behandeld in §2.5.

2. Moreel argument: gericht op het versterken van het democratische gehalte van het hele planvormingsproces. Het betrekken van het publiek bij het proces sluit aan bij de wens van de overheid om de kloof tussen burger en de overheid te verkleinen. De overheid kan dit argument gebruiken om de legitimiteit van beslissingen kracht bij te zetten. Publieksparticipatie heeft een intrinsieke waarde, omdat overheidsbeleid aldus op een zo democratisch mogelijke wijze tot stand kan komen. De raad voor het openbaar bestuur (2004) onderstreept het belang van publieke betrokkenheid, zo zegt zij: 'dat iedere betrokkenheid van individuele en groepen burgers bij het beleidsproces van grote waarde is bij het functioneren van de democratie; hoe groot of hoe klein die participatie ook is'. Het is dan ook essentieel, zo stelt de raad voor het openbaar bestuur, dat de overheid blijk van waardering geeft voor deze betrokkenheid. Verondersteld wordt dat door deze openheid, het vertrouwen in de overheid toeneemt.

3. Inhoudelijk argument: richt zich op het verkrijgen van alle relevante informatie vanuit de omgeving voor het planvormingsproces. Zo zijn er diverse inhoudelijke voordelen te noemen voor publieksparticipatie, te weten:

- Het creëren van draagvlak: door een open en transparant proces te volgen wordt de feitelijke steun voor het besluit vergroot. De acceptatie van het voorgestelde plan zal door publieksparticipatie toenemen.
- Efficiëntieverbetering: door het toepassen van publieksparticipatie kan overgegaan worden tot snellere implementatie van een plan. Door het publiek al bij de planvormingfase te betrekken, zullen zij afzien van hun blokkademacht in een later stadium. Mede hierdoor kan het proces sneller verlopen en zullen kosten worden bespaard.
- Kwaliteitsverbetering: door het betrekken van het publiek kan de kennis van de lokale situatie, ervaringen en vaardigheden, de inhoud van het besluit verbeteren. Informatie wordt verkregen over de aard, de omvang en de ernst van de problematiek. Overwegingen en motieven vanuit de omgeving voor mogelijke oplossingsrichtingen kunnen door het toepassen van publieksparticipatie in kaart worden gebracht. De totale inbreng kan leiden tot een slagvaardiger, effectiever en innovatiever plan.
- Het besluitvormingsproces: het betrekken van het publiek kan een verbetering van het gehele proces te weeg brengen. De informatie uitwisseling, de communicatie tussen de verschillende partijen en het wederzijdse begrip kan toenemen.

De argumenten vóór het toepassen van publieksparticipatie zijn eindeloos en schetsen een rooskleurig beeld van een breed gedragen, interactief tot stand gekomen, oplossing voor een gezamenlijk geconstateerd probleem. Toch heeft publieksparticipatie ook een keerzijde.

Leyenaar (2009) wijst op de tegenstrijdigheid van het kwaliteitsaspect, 'leken zijn ook experts' versus 'een olop van burgers werkt populisme en eenzijdige belangenbehartiging in de hand'. Een kritische blik is vereist ten aanzien van de inbreng die het publiek heeft. Voorkomen moet worden dat belangen ondergesneeuwd worden door diegenen die het hardste schreeuwen. De Rob (2004) wijst in het verlengde hiervan op de zogenaamde participatieparadox. Dit houdt in dat velen zeer weinig participeren en weinigen zeer veel. Door het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van het publiek legt de overheid beslag op hun vrije tijd. Niet iedere burger is bereid deze tijd ook daadwerkelijk in het beleidsproces te investeren. Het publiek is bereid te participeren als er zaken in het geding zijn die raken aan hun dagelijkse, particuliere leven en de woonomgeving waarin dit zich afspeelt (Geul, 1999).

Woltjer (1997) wijst op het risico van teveel aandacht voor uitsluitend de processen. Hierdoor kan het zijn dat alleen de actieve participanten het uiteindelijke besluit domineren. Overheden moeten zich hiervan bewust zijn en hebben dan ook een bredere taak dan alleen

het faciliteren van het beleidsproces. Zo stelt hij: 'als behartiging van collectieve belangen dat nodig maakt, moet de overheid sturend optreden'.

Participatie trajecten leiden tot zeer intensieve projecten en potentieel hoge kosten (Bruijn et al., 2003, Rob, 2004). De kosten kunnen in veel gevallen wel weer worden terugverdiend door een betere beleidskwaliteit en een sneller vervolgproces, maar dit is op voorhand niet met zekerheid te zeggen. Voordat een intensief participatietraject wordt gestart, moet dan ook een afweging worden gemaakt of de meerwaarde van publieksparticipatie op het planvormingsproces, tegen de potentieel hoge kosten opweegt. Dit is per situatie verschillend. Niet iedere situatie is geschikt voor een participatietraject. Er moeten een aantal randvoorwaarden aanwezig zijn, wil het proces zinvol zijn. Deze randvoorwaarden van een situatie worden in §2.9 behandeld.

Ook de complexiteit van processen wordt aanzienlijk vergroot door publieksparticipatie. Het betrekken van veel partijen kan resulteren in conflicten die een goed verloop van het planvormingsproces in de weg kan staan of zelfs kan resulteren in een beleidsbeëindiging. Een kwalitatief goed procesontwerp blijkt in de praktijk van cruciaal belang.

Klijn en Koppenjan (1998) menen dat de wijze waarop bestuurders met deze uitkomsten omgaan een van de belangrijkste knelpunten vormt voor interactieve besluitvorming. De status van de uitkomst van het proces is onzeker; het is niet op voorhand zeker dat een bestuurder de uitkomst overneemt. Het deelnemende publiek aan participatieprocessen heeft vaak andere verwachtingen van het proces dan de bestuurders. Zij hebben het gevoel veel invloed te hebben. In de praktijk blijkt dat voor het publiek het feit dat ze serieus genomen worden heel belangrijk is. Zij zien dit het liefst terug in besluitvorming die duidelijk rekening houdt met hun belangen (Leyenaar, 2009). Dit kunnen en hoeven de bestuurders echter niet met zekerheid te garanderen. Om dit probleem te overkomen zouden bestuurders vooraf duidelijkheid moeten scheppen over het proces. Zij committeren zich wél aan het proces, maar op voorhand niet aan de inhoud.

Als laatste keerzijde van publieksparticipatie kan de legitimiteit van het proces worden genoemd. (Leyenaar 2009, Klijn en Koppenjan 1998). Men is van mening dat legitimiteit en draagvlak alleen gedragen kunnen worden door een verkiezingsuitslag. Publieksparticipatie zou een vorm van directe democratie zijn en de representatieve democratie overmeesteren, volgens sceptici. Interactieve besluitvorming en de politiek onderhouden een zogenaamde 'haat-liefdeverhouding' met elkaar. Bestuurders zien in dat ze in deze tijd niet zonder steun van het publiek besluiten kunnen nemen, maar zijn bang dat zij door interactieve processen hun zeggenschap en macht kwijtraken. Er moet binnen het publieksparticipatieproces ruimte gecreëerd worden voor de rol van bestuurders, zodat creativiteit in oplossingsrichtingen, die hierdoor gegeneerd kan worden, niet verloren gaat. Klijn en Koppenjan (1998) stellen dat: 'Indien interactieve besluitvorming en de politiek (...) verzoend worden, lijken alle betrokkenen er beter van te worden'. Het is aan de bestuurders om leiding te geven aan het politieke proces dat zich binnen publieksparticipatie afspeelt, *'don't try to beat them, lead them!'*

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de plaatst die publieksparticipatie kende in het planning theoretisch denken.

### 2.8 Publieksparticipatie in de planning theorie

Publieksparticipatie heeft niet altijd een vooraanstaande plaats gehad in planning theoretisch denken. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de verschillende planning scholen en modellen ten opzichte van de participatieladder van Arnstein. Een planning school kan opgevat worden als een manier van denken over planning die een brede intellectuele basis heeft, die gedurende een bepaalde tijd het planningdebat heeft gedomineerd. Aan deze planning school worden afzonderlijke planning methoden en modellen ontleend. Uit de tabel blijkt dat de keuze voor een bepaald planningmodel, ook de rol van het publiek bepaalt.

Howard en Geddens worden gezien als de eerste en meest invloedrijke denkers in planning (Lane, 2005). Geddens gaf aan dat planning onlosmakelijk was verbonden met de schaal waarop het van invloed is. Planning moest niet alleen op de stedelijke schaal bekeken worden, maar is zijn eigen 'natural region' (Hall,1992, p 49). Zo is Geddens volgens Hall 'de eerste die planning een logische structuur geeft'. Later zal blijken dat zijn gedachtegoed als hoeksteen zal fungeren bij de 'rational-comprehensive approach' voor planning.

Tabel 2.1: De rol van publieksparticipatie ten opzichte van verschillende planning modellen

Level of participation	Planning school	Planning model
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Citizen power</li> <li>• Delegated power</li> <li>• Partnership</li> </ul>	Pluralism	Communicative Bargaining Marxist Advocacy Transactive
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Placation</li> <li>• Consultation</li> <li>• Informing</li> </ul>	Synoptic/systems	Mixed scanning Incrementalism Synoptic planning
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Therapy</li> <li>• Manipulation</li> </ul>	Blueprint	Blueprint planning Geddes, Howard Precinct planners

Bron: M.B. Lane, 2005. Bewerkt door Amélie Strens

Een latere ontwikkeling is zichtbaar naar de zogenaamde 'blueprint-planning'. Hier gaat men uit van een wereld waarin ontwikkelingen zijn te verklaren en te voorspellen. Het eind van het planningsproces is bekend, namelijk vastgesteld door de planner, en het proces is erop gericht dit einddoel te behalen. Er bestaat veel kritiek op deze aanpak, zo zou zij te simplistisch zijn en niet werken zonder doelen en in overeenstemming met de omgeving (Hall, 1992). In deze vroege planningstradities was er geen ruimte voor publieksparticipatie.

Pas vanaf 1960, ten tijde van de 'synoptic' of 'systems' planning, werd het publiek voor het eerst bij het planningsproces betrokken. Consultatie werd deel van het systematische proces. Opgemerkt moet wel worden, dat men hier uitgaat van een holistische samenleving waarin sprake is van homogeniteit. Het publieke doel is algemeen geldend en kan eventuele individuele belangen overstijgen (Lane, 2005). Dit verkleint de noodzakelijkheid en het belang van publieksparticipatie in het planningsproces.

Terwijl 'synoptic' planning nog uitgaat van een algemeen geldend belang, ziet incrementalistische planning de verscheidenheid van belangen. Ook wordt er nu voor het eerst gesproken over decentralisatie van beleidsvoering. Hoewel ten tijde van de incrementalistische planning, publieksparticipatie voornamelijk nog uit consultatie bestaat, is er wel een trend zichtbaar naar de acceptatie van diverse belangen en de pluriforme samenstelling van de samenleving. Hudson (1979) ziet de invloed van andere instituties en actoren buiten de beleidsarena. Een belangrijke verandering is nu zichtbaar naar de, weliswaar informele, inlijving van andere actoren in het proces. Ondanks deze nieuwe kansen voor publieksparticipatie, bleven de denkbeelden van 'rational-comprehensive' planning, planning als een niet politieke professie en een uniform publiek belang, de boventoon voeren (Lane, 2005).

Eind jaren 1960 ziet men een verwijdering van dit gedachtegoed. Er ontstaan tal van planningideeën die allemaal tot doel hebben de kritiek op de 'Synoptic' planning te overwinnen. Voorbeeld van een dergelijke nieuwe stroming is de 'transactive' planning ontwikkeld door Friedmann. Transactive planning vertrouwt op face-to-face contact tussen de planner en haar omgeving. Een belangrijk doel op zich is persoonlijke ontwikkeling door middel van wederzijdse leerprocessen, die ontstaan dankzij dit contact (Friedmann, 1994). Voor publieksparticipatie is dit een omslag in het denken over de plaats van participatie in het proces. Het wordt nu integraal opgenomen in de planningmethode en publieksparticipatie wordt een doel op zich in het planningsproces (Friedmann, 1992). De professionele planner probeert nu slechts informatie te verzamelen en het publiek wordt uitgenodigd om actief mee te denken in beleids- en planningsprocessen.

Ook bij 'advocacy' planning is participatie een fundamentele doelstelling. De essentie bij dit planning model is dat ongehoorde en onzichtbare belangen ook naar boven komen en zoveel mogelijk worden meegenomen in de besluitvorming (Hudson, 1979). De zwakkere moeten beschermd worden tegen de sterkere in een samenleving.

Bij 'marxist' planning zien we een ander beeld, daar is geen ruimte meer voor publieksparticipatie. Hoewel verbetering van het leven een belangrijk uitgangspunt van dit idee is, wordt er geen suggestie gedaan hoe de dominantie van de 'haves' over de 'have nots' vorm moet krijgen in planning (Lane, 2005).

In de 'bargaining' planning staat participatie van geïnteresseerde burgers wel weer centraal. Publieksparticipatie wordt gezien als beginsel voor besluitvorming. Waar publieksparticipatie in normatieve planningmodellen nog wordt gezien als toevoeging, wordt het bij deze vorm centraal gesteld in de besluitvorming (Lane, 2005).

Door de acceptatie van 'communicative' planning wordt de rol die publieksparticipatie speelt aanzienlijk uitgebreid. Deze planvorm gaat uit van intersubjectieve communicatie, waardoor actoren beter in staat zijn elkaar te kunnen begrijpen (Healey, 1992). Publieksparticipatie is meer dan alleen consultatie, het bevat ook vormen van discussie, onderhandelingen en overtuigingskracht (Healey, 1992). Gezocht moet worden naar institutionele arena's, waarin de mening van iedereen aan bod komt en consensus bereikt kan worden. Volgens Lane (2005) kan in de communicative planning, planvorming zonder de intensieve betrokkenheid van alle relevante actoren geen doorgang vinden. Deze 'communicative turn' in de planning theorie heeft ervoor gezorgd dat het potentiële belang van publieksparticipatie in het planningsproces aanzienlijk is vergroot.

Concluderend kan gesteld worden dat de mate van publieksparticipatie in de verschillende planningmodellen voornamelijk afhankelijk is van de soort kennis die in de besluitvorming wordt ingebracht en de conceptualisering van de planning context. Publieksparticipatie kan niet begrepen worden zonder haar in te bedden in haar natuurlijke planningsomgeving. In de volgende paragraaf, zal deze natuurlijke planningsomgeving, dan ook uitvoering worden beschreven.

### **2.9 Situatiekenmerken uit de planningsomgeving**

De keuze om wel of niet een participatief planproces te kiezen is afhankelijk van de situatie van het planningsvraagstuk. Een uitgebreide analyse van deze planningsomgeving is dan ook zeer belangrijk voor de keuze voor het te volgen planvormingsproces.

De situatie is in te delen rondom vier hoofdthema's (Pröpper, 2009):

1. De inhoudelijke beleidsproblematiek: een uitgebreide analyse van het probleem kan uitsluitsel geven over de te kiezen aanpak. Relevante kenmerken van de situatie zijn onder andere complexiteit, dynamiek, schaal, ernst, herkenbaarheid en urgentie.
2. De actoren: zowel de interne als de externe actoren zijn van belang. In kaart gebracht moet worden welke standpunten zij ten opzichte van het probleem innemen, hoe en in welke mate zij betrokken zijn bij het probleem en wat hun motieven zijn om wel of niet mee te werken aan het participatieproces.
3. De doelstellingen van de interactieve aanpak: hierbij gaat het niet zozeer om de inhoudelijk doelen van het beleid, maar om de doelen van het participatieproces zelf.
4. De voorwaarden waaronder publieksparticipatie kan plaatsvinden: de eerste drie kenmerken en hun onderlinge relatie kunnen zowel een barrière als een stimulans vormen voor interactieve beleidsvorming.

Omdat mijn onderzoek zich richt op participatievormen waar daadwerkelijk sprake is van interactieve besluitvorming, zal ik alleen die randvoorwaarden behandelen, die als stimulans kunnen werken voor een dergelijke besluitvorming. Beredeneerd kan worden dat als dergelijke stimulansen zich niet voor doen, ze werken als barrières.

In de literatuur worden een aantal randvoorwaarden vanuit de planningsomgeving benoemd die van belang zijn voor het slagen van interactieve beleidsvorming (o.a. Pröpper, 2009, Rob 2004, Website participatiewijzer, Partners + Pröpper, 2008, Edelenbos en Klijn, 2005).

Te weten:

1. Openheid/beïnvloedingsruimte
2. Commitment
3. Geschikte problematiek
4. Noodzaak/meerwaarde van participatie
5. Bereidheid actoren
6. Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen

Alle randvoorwaarden worden hieronder afzonderlijk toegelicht.

### Openheid/beïnvloedingsruimte

Openheid wordt vaak in verband gebracht met de beleidsruimte of politieke speelruimte (Rob, 2004), er moet ruimte zijn voor discussie. Publieksparticipatie is alleen geschikt in die situaties waarin het publiek daadwerkelijk mee mag denken over de inhoud van het beleid. Er moet daadwerkelijke nog iets te kiezen zijn. De beïnvloedingsruimte is ook afhankelijk van de wettelijke regelingen en de beleidskaders (Website participatiewijzer).

Ook in het rapport 'Inspraak Nieuwe Stijl beproefd' wordt beleidsruimte als een van de basiscondities gezien. Naast deze inhoudelijke speelruimte moet het bestuur het gehele beleidsproces inzichtelijk maken en aan het deelnemende publiek duidelijk maken waarom zij bepaalde belangenafwegingen maken. Maar niet alleen van de bestuurders wordt openheid verlangd, ook van de participanten. Zij moeten ook duidelijkheid kunnen scheppen over hun afwegingen en bereid zijn hun invloed met het bestuur te delen.

### Commitment

Belangrijk is om voorafgaand aan het proces afspraken te maken over de inbreng van alle partijen. Hierdoor wordt voorkomen dat er valse verwachtingen worden geschapen en mensen achteraf teleurgesteld worden. Het bestuur moet duidelijk maken welke rol zij zelf wil bekleden en welke rol het publiek heeft. Er moet sprake zijn van een bestuurlijk commitment (Partners + Pröpper, 2008). Het gaat hier om verschillende aspecten, te weten: commitment ten aanzien van de aanpak, de eigen rol, het resultaat, de beleidsruimte, de politieke en organisatorische consequenties. Van wezenlijk belang is dat het bestuur echt rekening wil houden met de uitkomst van het proces. Publieksparticipatie, zo stelt de Raad voor openbaar bestuur (2004), kan nooit de integrale afweging van de publieke besluitvorming vervangen. Gerelateerd aan de participatieladder van Pröpper, zou dit betekenen dat volgens de Raad alleen adviseur beginspraak zich leent voor publieksparticipatie bij publieke besluitvorming. Hier wordt vaak gediscussieerd over afgebakende onderwerpen die los van hun samenhang worden behandeld. Het verantwoordelijk bestuursorgaan blijft verantwoordelijk voor de publieke zaak en de eindafweging van alle belangen. Het publiek heeft door participatie de mogelijkheid hun eigen belangen en wensen kenbaar te maken en vanuit hun eigen deskundigheid ideeën en alternatieven aan te dragen. Het bestuur moet de participanten duidelijk maken aan welke

randvoorwaarden een oplossing op het einde wordt getoetst. Zo kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat een financieel onhaalbare oplossing de voorkeur krijgt. Er is geen proces mogelijk zonder participanten, spelregels en speelveld.

### Geschikte problematiek

Dit criterium heeft te maken met de inhoud van het participatieproces. Een probleem is geschikt als er voldoende tijd is om een oplossing te vinden en het niet dermate urgent is. Ook moet de problematiek voldoende belangstelling hebben van de kant van de bestuurders als van de participant(en). Beiden moeten bereid zijn extra inspanning, tijd en geld in het proces te steken. De complexiteit van het probleem moet hanteerbaar zijn. Een project wordt complexer als er sprake is van (Edelenbos en Klijn, 2005):

- een politiek gevoelig onderwerp
- een beladen historie van het project
- een ongestructureerd probleem
- een probleem dat sterk verbonden is met andere projecten/processen

Dit houdt in dat de hoeveelheid betrokkenen redelijkerwijs te overzien moet zijn, hoe meer actoren, hoe complexer het proces, de problematiek een afgebakend geheel vormt en dat de problematiek de competentie van het bestuur niet te boven gaat. Ook is het van belang dat aan de participant(en) niet te technische informatie wordt voorgelegd dan wel gevraagd. Een probleem is ook alleen maar geschikt als het nog niet volledig is uitgekristalliseerd en er geen aspecten geheim moet blijven, of zeer gevoelig zijn.

### Noodzaak/meerwaarde van participatie

Publieksparticipatie heeft alleen zin als het iets kan toevoegen aan het beleid, het beleidsproces en/of aan het politieke systeem (Pröpper, 2009). Participatie processen vragen veel tijd en inzet, zowel van de bestuurders als van de participant(en). Daarom moet zorgvuldig worden afgewogen of een interactieve procesvorm gewenst is en zo ja, welke. De bestuurder moet de afweging maken welke informatie zij noodzakelijk acht in het besluitvormingsproces en waar die informatie zit, of zij draagvlak of steun nodig heeft en in welke mate, of het beleid samenwerkingspartners verlangt, en of zij een verbetering van het politieke systeem nastreeft. Als één of meerdere zaken het geval is, kan participatie meerwaarde hebben.

### Bereidheid actoren

Als bestuur en participanten wederzijds van elkaar afhankelijk zijn voor het behalen van bepaalde doelen, ontstaat een structurele relatie. Deze is bevorderlijk voor een goed participatieproces. Ook persoonlijk goede verhoudingen tussen beiden is zeer werkbaar. Al is dit niet of nauwelijks te sturen, het draagt wel bij aan een goed verloop van het proces. Als laatste kan ook een constructieve culturele relatie als kernvoorwaarde worden genoemd. Hiervan is sprake als de partijen een gemeenschappelijke basis hebben om verschillen in opvattingen te bespreken en er gezamenlijk uit te komen.

Participatie kan alleen meerwaarde opleveren als het (relevante) publiek bereid is te participeren en er een constructieve relatie bestaat tussen bestuur en participant(en). Deze



potentiële bereidheid hangt onder andere af van de persoonlijke interesse van de participanten in het onderwerp, eerdere ervaringen met participatie en de acceptatie van het voorgestelde discussiekader (Website participatiewijzer).

Ook is het van belang dat aan de participant(en) niet te technische informatie wordt voorgelegd dan wel gevraagd.

#### Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen

Participatieprocessen vergen extra inspanning ten opzichte van de meer 'klassieke beleidsprocessen'. Dit zorgt ervoor dat er meer mensen, capaciteit en geld beschikbaar moet zijn wil een dergelijk proces kans van slagen hebben. In de praktijk blijkt dat vooral de deskundigheid van de projectleider en het team, de kennis en ervaring die ze hebben met interactieve processen als belangrijke succesfactoren kunnen worden aangewezen. Bestuurders kiezen er soms voor om een interactief project uit te besteden, terwijl de regie en verantwoordelijkheid over inhoud en proces hier wel bij de opdrachtgever blijven.

Uit de bovenstaande randvoorwaarden kan worden afgeleid, dat een probleem geschikt is, als er voldoende tijd is om een oplossing te vinden. Ook moet de problematiek voldoende belangstelling hebben, dit geldt zowel voor de bestuurders als voor de participant(en). Beiden moeten bereid zijn extra inspanning, tijd en geld in het proces te steken. De complexiteit van het probleem moet hanteerbaar zijn. Dit houdt in dat de hoeveelheid betrokkenen redelijkerwijs te overzien moet zijn, hoe meer actoren, hoe complexer het proces. Een probleem is ook alleen maar geschikt als het nog niet volledig is uitgekristalliseerd en er voldoende beïnvloedingsruimte aanwezig is. Ook moet de interactie tussen de bestuurders en het publiek noodzakelijk zijn om tot een goede oplossing te komen. Als laatste kan worden opgemerkt dat een participatieproces alleen kans van slagen heeft als de bestuurders zich committeren aan het proces, hun eigen rol, het resultaat, de beleidsruimte, de politieke en organisatorische consequenties.

Als aan al de randvoorwaarden wordt voldaan, kan gekozen worden om interactief beleid te ontwikkelen en een participatieproces op maat samen te stellen.

#### **2.10 Conclusie**

In dit hoofdstuk is uitvoerig aandacht besteed aan de begripsbepaling van publieksparticipatie en de mate van invloed die het publiek kan uitoefenen bij de besluitvorming. De werkdefinitie die ik in dit onderzoek hanteer voor publieksparticipatie is: *'Het actief deelnemen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan de voorbereiding, uitvoering, besluitvorming en/of evaluatie van beleid'*.

Ten aanzien van het begrip inspraak kan opgemerkt worden dat er veel verwarring bij het publiek bestaat op dit moment. Informele inspraak van het publiek vindt plaats voorafgaand aan de formele vaststelling van een plan. Bij de formele vaststelling van een plan kan het publiek haar zienswijzen indienen. Dit is iets wezenlijks anders dan de informele inspraak, waarbij het publiek betrokken wordt bij het planvormingsproces. Deze verwarring leidt

regelmatig tot teleurstellingen bij het publiek ten aanzien van de invloed die hun inbreng heeft in het proces.

De werkgroep inspraak stelt een modernisering van de inspraakpraktijk voor, 'Inspraak Nieuwe Stijl'. Uitgangspunten van deze nieuwe denkrichting zijn consultatie en finale belangentoets. Passende publieksparticipatie kan de besluitvorming inhoudelijk verrijken en zorgen voor meer begrip bij het publiek. De toevoeging passend heeft betrekking op de combinatie van de situatie van het vraagstuk en de aanpak van het participatieproces. Alleen als beide op elkaar zijn afgestemd kan een positief resultaat behaald worden, zo stelt de werkgroep inspraak (2008). Inspraak Nieuwe Stijl draagt bij aan het professioneel handelen van de overheid en sluit aan bij de overgang van procedure- naar procesdenken. Door meer energie in het begin van het proces te steken kan weerstand tegen het definitieve plan in een latere fase worden verminderd, of zelfs helemaal voorkomen worden.

In dit onderzoek concentreer ik mij op de informele inspraak tijdens het planvormingsproces, het proces van het tot stand komen van een ontwerpplan. Ik beperk mij tot cases waarin sprake is van interactieve besluitvorming en het publiek nog een zekere mate van invloed kan uitoefenen op het uiteindelijke plan.

Belangrijk is vooral het feit dat de meerwaarde en de perceptie van publieksparticipatie voor het publiek en de bestuurders kan verschillen. In de praktijk blijkt dat voor het publiek het feit dat ze serieus genomen worden, heel belangrijk is. Zij zien dit het liefst terug in besluitvorming die ernstig rekening houdt met hun belangen. En dit is nu juist het punt waarop het in de praktijk vaak fout blijkt te gaan. Voor bestuurders is publieksparticipatie vooral interessant als het gaat om het creëren van draagvlak en als opiniepeiling. De uiteindelijke besluitvorming, zo menen sommige bestuurders, moet echter zo ver mogelijk buiten het bereik van publieksparticipatie worden gehouden. Niet iedere bestuurder accepteert het om macht bij het publiek te leggen. Hier ligt dan misschien ook wel een van de belangrijkste knelpunten van publieksparticipatie op dit moment. Door bestuurders te laten ervaren wat de meerwaarde van publieksparticipatie is en hen duidelijke handvatten mee te geven voor het inrichten van een proces, moet dit knelpunt naar mijn idee deels kunnen worden ondervangen. Op dit moment geldt, het is gewoon een kwestie van doen.

Alleen als situatie en aanpak zorgvuldig op elkaar zijn afgestemd, kan het toepassen van publieksparticipatie meerwaarde opleveren

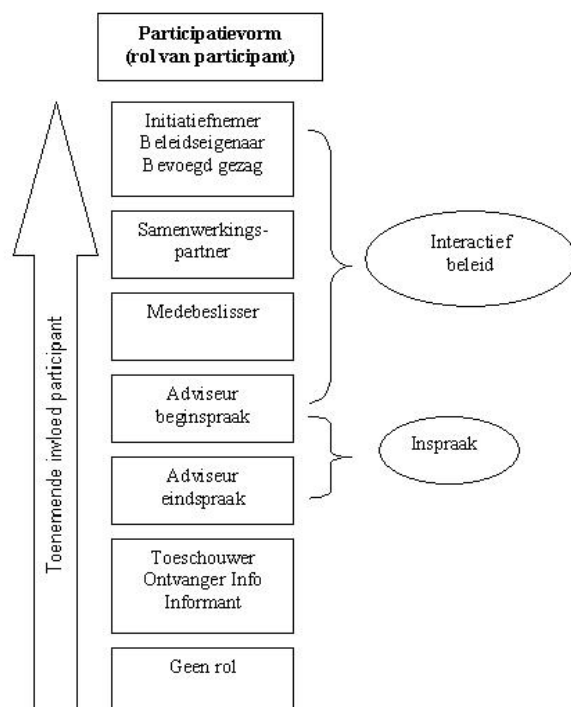


Fig 2.5: Participatieladder - Pröpper (2009)

ten opzichte van de klassieke vormen van inspraak. In dit hoofdstuk is de situatie en de randvoorwaarden die daaruit voorkomen behandeld. Als een of meerdere randvoorwaarden zich niet voordoen, wordt publieksparticipatie afgeraden. In dit onderzoek concentreer ik mij alleen op situaties waarin een interactieve aanpak gewenst is. Om aan te geven welke rol het publiek als participant kan hebben bij het interactief tot stand komen van beleid, zie nogmaals figuur 2.5. Deze ladder wordt in het vervolg van het onderzoek gebruikt voor de analyse van de cases.

In het volgende hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de aanpak van het interactieve proces. Zoals al veelvuldig is opgemerkt, moet dit aansluiten bij de situatie. Onderzocht wordt hoe een proces ingericht moet worden en waarop gelet moet worden bij de uitvoering hiervan. Ook de vijf uitgangspunten van Inspraak Nieuwe Stijl voor een passend publieksparticipatie proces zullen aan de orde komen. Hoofdstuk 2 en 3 vormen de theoretische basis van dit onderzoek.

## **3. Procesaanpak**

### **3.1 Inleiding**

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op het begrip publieksparticipatie en de kenmerken uit de planningsomgeving die voorwaardenscheppend zijn voor de keuze van de procesaanpak. De situatie is slechts één kant van de medaille, de procesaanpak de andere. Een goed participatieproces bestaat zowel uit een goed procesontwerp als een goede uitvoering daarvan. In dit hoofdstuk staan beide kenmerken van het proces centraal. Een procesontwerp geldt als plan van aanpak voor het participatieproces en wordt op voorhand opgesteld. Welke onderdelen dit ontwerp moet bevatten en hoe een procesontwerp tot stand komt wordt in §3.2 behandeld. In §3.3 wordt ingegaan op de uitgangspunten van *Inspraak Nieuwe Stijl* voor passende publieksparticipatie. Deze uitgangspunten hebben zowel betrekking op het ontwerp als op de uitvoering van het participatieproces. In §3.4 wordt een kort overzicht geboden van de meest gebruikte methoden voor publieksparticipatie.

### **3.2 Procesontwerp**

In deze paragraaf wordt het belang van een procesontwerp besproken en de wijze waarop het tot stand zou moeten komen. Ook de inhoudelijke elementen van het ontwerp en de keuze voor een bepaalde participatievorm komen in deze paragraaf aan bod.

Om de meerwaarde van publieksparticipatie zo groot mogelijk te laten zijn, is het van groot belang dat de informatie en kennis die er op ieder moment in het planvormingsproces gewenst is, boven tafel komen (Pröpfer, 2009). Om de juiste informatie te verkrijgen is het belangrijk dat er voorafgaand aan het participatieproces afspraken worden gemaakt over het procesverloop. Dit wordt vastgelegd in het procesontwerp dat als leidraad werkt voor het gehele proces. Een procesontwerp is erop gericht de verschillende participatie activiteiten te structureren en hierover procesafspraken te maken. Het is het plan van aanpak voor het gehele proces. Het procesontwerp heeft als doel om de betrokken actoren van een proces op een productieve en constructieve wijze te laten participeren. Het is van belang dat de belangrijke actoren ook bij het maken van dit procesontwerp betrokken zijn. Hierdoor wordt het procesontwerp aanvaardbaar voor de belanghebbenden en wordt het legitiem (Edelenbos, 2000). Voorkomen moet worden dat de procesmanager die het proces leidt, als verlengstuk wordt gezien van de initiatiefnemer van een project. Het aanstellen van een neutrale en onafhankelijke persoon, draagt bij aan de legitimiteit van het proces (Edelenbos, 2000, Edelenbos en Klijn, 2005). Doordat het proces en de bij behorende spelregels van tevoren worden uitgedacht, is de procesmanager beter in staat bij een lastige situatie terug te vallen op gemaakte afspraken. Hierdoor kunnen vertragingen worden voorkomen en resultaten worden geboekt waarin het participerende publiek zich kan vinden. Teveel nadruk op de procesbeheersing blijkt echter in de praktijk juist verstarrend te kunnen werken op het participatieproces (Edelenbos et al, 2006).

Een procesontwerp kan in detailniveau verschillen. In een zogenaamd licht ontwerp wordt een klein aantal procesafspraken geformuleerd. In tegenstelling tot een zwaar procesontwerp, waar een redelijk gedetailleerd procesontwerp met een uitgebreide set van regels en procesafspraken wordt opgenomen (Edelenbos et al, 2006). Een procesontwerp richt zich op veiligheid, openheid, inhoud en voortgang van een complex proces (De Bruijn et al., 1998; Edelenbos, 2000). Een blauwdruk van een procesontwerp voor een complex project bestaat niet; ieder procesontwerp is weer anders en bevat andere aspecten en verschilt in zwaarte, dat wil zeggen de hoeveelheid aspecten die het procesontwerp benoemt en regelt (Edelenbos en Klijn, 2005). Onder andere de complexiteit van het project bepaalt of een project geschikt is voor een interactieve aanpak. Hoe complexer een project, hoe lastiger het wordt om een interactief proces vorm te geven. Voor een nadere toelichting op de complexiteit en de andere randvoorwaarden die bepalend zijn voor een dergelijk proces, verwijst ik naar §2.9.

Voor een interactief besluitvormingsproces worden in de literatuur door o.a. Pröpfer en Steenbeek (In: Edelenbos en Monnikhof, 2001), Edelenbos, Teisman en Reudink (2003), Pröpfer, 2009 een aantal elementen onderscheiden van een procesontwerp. Voorts worden door hen aanbevelingen gedaan voor het ontwerpen van een dergelijk proces. Deze elementen en aanbevelingen kunnen worden gegroepeerd tot de volgende hoofdonderdelen:

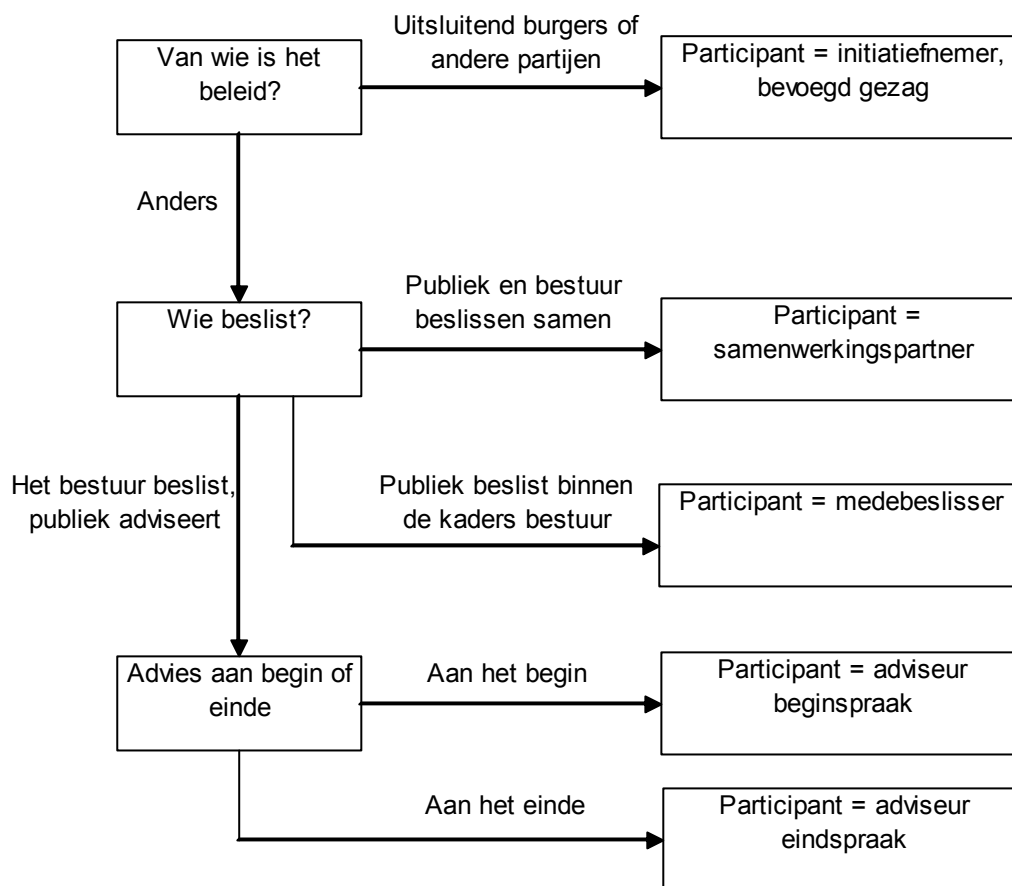
- Politiek-bestuurlijke inkadering: de relatie van het proces ten opzichte van de opstelling van politici en bestuurders moet worden beschreven. Er moet duidelijkheid zijn over de invloed van het participatieproces op de formele besluitvorming. Niet alleen vanuit de kant van de bestuurders moet duidelijkheid worden geschetst, ook vanuit de andere deelnemende actoren. Er moet een keuze gemaakt worden welke actoren en hoeveel actoren deelnemen aan het proces en de representativiteit van deze actoren moet worden benoemd.
- Structurering van de inhoudelijke beleidsontwikkeling: hiermee wordt aangegeven binnen welke inhoudelijke en procesmatige randvoorwaarden de ideeën, plannen en uitkomsten van het proces moeten liggen om uitvoerbaar en haalbaar te kunnen zijn. Deze kaders kunnen – indien mogelijk – tijdens het participatieproces mee ontwikkelen. Ook de fasering van het planvormingsproces en de beslismomenten die hieruit voortvloeien moeten inzichtelijk worden gemaakt.
- Structurering van interactie: hier gaat het om het daadwerkelijke participatieproces. Het ontwerpen van de participatiemethoden, het plannen van de participatiemomenten en het opstellen van de spelregels voor de interactie tussen het bestuur en het publiek. Voorkeur wordt gegeven aan het vroegtijdig betrekken van professionals in de discussie, om verschillende soorten kennis met elkaar in aanraking te brengen.
- Koppeling formeel en informeel: in het procesontwerp moet een koppeling komen tussen de interactiemomenten en de beslismomenten. Bestuurders en politici moeten een actief-volgende rol krijgen in het proces om zo de achterliggende

gedachten en belangen die uit het participatieproces blijken, te onderkennen. Er moet een voortdurende wisselwerking zijn tussen het formele en informele aspect.

- Procesmanagement: hier gaat het om het organiseren van het gehele proces, wie is waarvoor, op welk moment verantwoordelijk. Iedere situatie is uniek en evolueert naarmate het proces vordert. Een flexibel en open procesontwerp, waarin met wisselende omstandigheden rekening kan worden gehouden, is zeer gewenst.

Veelal hebben interactieve besluitvormingsprocessen een morele connotatie (Bruijn et al, 2008). Dit houdt in dat het gewenst is diverse partijen bij de besluitvorming te betrekken. Een goed proces houdt rekening met zoveel mogelijk belangen die er vanuit het publiek zijn. Voorafgaand aan het participatieproces is het dan ook noodzakelijk een actorenscaan uit te voeren om inzichtelijk te maken met welke partijen men te maken zal hebben (Edelenbos et al, 2006). Door middel van deze actorenscaan kan de invloed die de diverse actoren op het proces kunnen uitoefenen in kaart worden gebracht. Hierdoor wordt voorkomen dat actoren die niet bij het proces zijn betrokken in de eindfase bezwaar kunnen maken tegen het voorgestelde plan. Ik ben van mening dat in de literatuur te weinig wordt gewezen op de omstandigheid dat de diverse belanghebbenden in het proces ook een kans kunnen zijn om meer oplossingsrichtingen te vinden. De voordelen worden in de literatuur van participatie veelvuldig erkend, maar in relatie tot het proces, worden deze voordelen niet benoemd. Daarentegen wordt gewezen op de blokkademacht die diverse actoren bezitten en hoe om te gaan met welk type actor. Het zijn managementaanbevelingen die voornamelijk het doel hebben om het negatieve te voorkomen en niet om het positieve te benadrukken. Het bevorderen van de snelheid van de besluitvorming lijkt het vaak te winnen van een kwalitatief zo goed mogelijke oplossing.

Als laatste aandachtspunt voor het procesontwerp kan het uiteindelijke bevoegd gezag genoemd worden. Het is van belang zich te realiseren wie het uiteindelijk besluit gaat nemen (Pröpper, 2009). Bij veel ruimtelijke ontwikkelingen is een overheidsinstelling initiatiefnemer die het publiek uitnodigt om mee te denken over een mogelijk invulling van een plan. Figuur 3.2 laat zien wat de rol van het publiek is bij verschillende beslisvormen. Aan de rechterzijde van de figuur is een deel van de participatieladder van Pröpper (2009) die in hoofdstuk 2 is behandeld opgenomen. De onderste treden van de ladder zijn hier weggelaten, omdat in die gevallen geen sprake is van daadwerkelijke participatie. Ook advies van het publiek aan het einde van het planvormingsproces valt niet meer onder interactieve besluitvorming. Deze vorm kan gezien worden als de klassieke inspraak, waarbij het publiek reageert op voorstellen van de bestuurder. Hij is wel opgenomen in de figuur om de scheidslijn tussen wel of geen 'echte' participatie aan te geven. Deze vorm wordt niet meer onder interactieve besluitvorming gerekend, maar komt in de praktijk wel veel voor.



Figuur 3.1: Stroomdiagram participatievormen  
Bron: Pröpper 2009, bewerkt door Amélie Strens

De keuze voor de participatiemethode wordt gedefinieerd door de rol van het publiek, omdat de informatiebehoefte die het bestuur heeft en de mate van interactie tussen het publiek en de bestuurder, verschilt per participatievorm. Een participatiemethode is de wijze waarop de informatie uiteindelijk wordt verkregen en komt in §3.4 nader aan de orde. Een uitgebreide analyse van de situatie, waarin het beleidsvraagstuk zich afspeelt en een keuze in de samenwerkingsvorm tussen het bestuur en de participant(en) is van belang voorafgaand aan het daadwerkelijke opstellen van het procesontwerp voor interactieve besluitvorming (Pröpper, 2009). De keuze voor een participatievorm en daarbij ook de keuze wie een uiteindelijk besluit gaat nemen, is een onderdeel van het procesontwerp.

Een goed procesontwerp is een 'match' van de beleidssituatie, de samenwerkingsvorm tussen het bestuur en het publiek en de doelstelling van het interactieve proces (Pröpper en Steenbeek, in: Edelenbos en Monnikhof, 2001). Tegelijkertijd geven Pröpper en Steenbeek aan dat er geen blauwdruk bestaat voor het te volgen proces. Hun belangrijkste aanbeveling is dat partijen bewust moeten nadenken over het doel en de inhoud van het proces. De inhoudelijke elementen van het procesontwerp kunnen als checklist dienst doen, waarover in het proces afspraken moeten worden gemaakt.

### 3.3 Uitgangspunten Inspraak Nieuwe Stijl

In de vorige paragraaf stond het procesontwerp centraal. Er is behandeld welke elementen het ontwerp idealiter moet bevatten en welke aandachtsgebieden het ontwerp kent. Met het verschijnen van het rapport 'Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming' (werkgroep inspraak, 2008) zijn er nieuwe inzichten gepresenteerd hoe deze passende vorm van inspraak gefaciliteerd moet worden. In deze paragraaf worden de uitgangspunten die invulling moeten geven aan die aanpak op maat nader toegelicht. In §2.5 kwamen ze al kort aan de orde. De uitgangspunten hebben zowel betrekking op het procesontwerp als op de uitvoering van het participatieproces.

Op dit moment is het kabinet bezig met het maken van een handreiking voor participatie. De handreiking moet duidelijk maken hoe participatie een plaats krijgt in de uitvoering van en de besluitvorming over projecten. Vooruitlopend op deze handreiking heeft zij de code publieksparticipatie ontwikkeld. Deze code heeft als doel de kwaliteit van participatie te borgen en, zo stellen de ministers J.M. Cramer en C.M.P.S. Eulings, 'het gaat hier uitdrukkelijk niet om wetgeving' (Kamerstukken II, 2008/09, 29 385, nr. 46).

De code publieksparticipatie vertaalt de uitgangspunten voor passende publieksparticipatie naar aantal spelregels voor projecten. Deze uitgangspunten voor passende publieksparticipatie heeft het kabinet overgenomen van de bevindingen van de werkgroep Inspraak. In het eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl (werkgroep inspraak, 2008) worden ze genoemd. Deze uitgangspunten geven invulling aan de professionele aanpak op maat, die is voorgesteld door de werkgroep Inspraak als denkrichting voor Inspraak Nieuwe Stijl. Deze uitgangspunten zijn:

- publieksparticipatie staat ten dienste van de besluitvorming
- goed samenspel tussen bestuurders en beleidsmakers
- maatwerk in participatievormen
- juiste houding, competenties en kennis
- heldere en betrouwbare communicatie

De uitgangspunten worden hieronder afzonderlijk toegelicht.

#### Publieksparticipatie ten dienste van de besluitvorming

Dit uitgangspunt heeft als doel om het participatietraject te koppelen aan het besluitvormingsproces. Het publiek moet tijdig bij het proces worden betrokken, zodat gezamenlijk gezocht kan worden naar diverse mogelijke oplossingen voor een vraagstuk. Er vindt in het begin van het proces consultatie plaats over nut en noodzaak en over de uitwerking van het plan. Het is divergeren aan het begin van het proces en convergeren aan het einde van het proces. Als laatste fase zal een finale toets van de diverse belangen aan het ontwerpbesluit plaatsvinden. De finale toets dient als formeel sluitstuk van het participatieproces en biedt het publiek de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen conform afdeling 3.4 van de Awb. De inbreng van het publiek wordt door de bestuurder afgewogen en hij zal keuzes moeten maken waarbij belangentegenstellingen kunnen voorkomen.



### Goed samenspel tussen bestuurders en beleidsmakers

Passende publieksparticipatie is zowel de verantwoordelijkheid van de beleidsmakers als van de bestuurders. Belangrijk is dat de bestuurders zich committeren aan het gehele proces. Voorkomen moet worden dat de bestuurders los van het proces staan en het uiteindelijk resultaat van het participatieproces geen doorwerking vindt in de plannen van de bestuurders. Het gaat er niet alleen om dat de bestuurders het proces begrijpen, maar ook de gevoeligheden door en door kennen. Het bestuurlijk commitment is op drie momenten van belang:

- Voorafgaand aan de start van het publieksparticipatieproces moeten bestuurders en beleidsmakers hun visie delen over het proces.
- Tijdens het proces is het van belang dat bestuurders actief betrokken zijn bij het proces en hierbij geregeld aanwezig zijn.
- Na afloop van het proces moeten de bestuurders verantwoorden op welke wijze de uitkomsten van het proces doorwerken in het uiteindelijke plan.

### Maatwerk in participatievormen

In het procesontwerp moet duidelijk staan beschreven hoe publieksparticipatie hierin een plaats krijgt. Het is belangrijk dat het procesontwerp zo is ingericht, dat het rekening kan houden met een wisselende planningsomgeving. Onder andere door politieke ontwikkelingen kunnen aanpassingen noodzakelijk zijn, omdat bijvoorbeeld een andere politieke partij, met andere speerpunten, zitting neemt in de gemeenteraad. Naar mijn idee is het dan ook wenselijk om het participatieproces zoveel mogelijk om politieke wisselingen heen te plannen. Mocht dit niet haalbaar zijn dan zoveel mogelijk te streven naar bestuurlijke overeenkomsten die als tussenproducten gelden voor het participatieproces. Zo wordt voorkomen dat een discussie weer volledig herhaald moet worden. Het is van belang een participatieplan op maat te maken, het moet aansluiten bij de informatievraag op ieder moment in het proces.

### Juiste houding, competenties en kennis

Om publieksparticipatie succesvol te laten verlopen moet voldoende geld en tijd beschikbaar zijn. Ook is het van groot belang dat de personen die de participatie in goede banen leiden professionals zijn en een professionele houding aannemen. De procesmanager moet onder andere in staat zijn goed naar het publiek te luisteren, een positieve en open houding hebben en de wil hebben om kennis te delen. Dit uitgangspunt heeft een duidelijke overeenkomst met de randvoorwaarde 'voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen' die in §2.9 is behandeld.

### Heldere en betrouwbare communicatie

Het procesontwerp en het participatieplan moeten transparant zijn en voor iedereen toegankelijk. Ook een duidelijk aanspreekpunt tijdens het proces bevordert een goed verloop. Uit onderzoek blijkt zelfs dat een adequate communicatie tekortkomingen in het participatieproces kan overkomen (werkgroep inspraak, 2008, Bruijn et al, 2008).

De code publieksparticipatie gaat uit van drie hoofdgroepen die deelnemen aan het participatieproces, dat zijn de ambtenaren, bestuurders en het publiek. Figuur 3.1 toont wanneer er volgens de code sprake is van 'echte' participatie. Zij stelt ook dat publieksparticipatie kan helpen bij snellere besluitvorming en betere besluiten. 'Publieksparticipatie is pas succesvol als bestuurders het nut zien en het enthousiast ondersteunen, ambtenaren het proces vakkundig regisseren en het publiek effectief meedenkt' (Bijlage Kamerstukken II, 2008/09, 29 385, nr. 46).

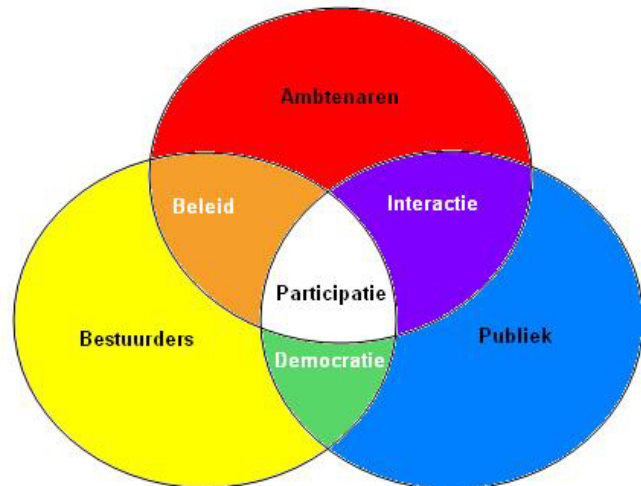


Fig 3.2: Code Publieksparticipatie.

Bron: Kamerstukken II, 2008/09, 29 385, nr.46

Hoewel er in de literatuur (oa. Werkgroep inspraak, 2008, Kamerstukken II, 2008/09, 29 385, nr. 46, Pröpper, 2009) veelvuldig wordt aangegeven dat publieksparticipatie een passende aanpak op maat verlangt, worden er amper concrete aanbevelingen gedaan welke aanpak passend is in welke situatie. Het gaat voornamelijk over de spelregels en het managen van het proces. Ik ben van mening dat de inhoud van het proces te weinig aan bod komt en er wordt teruggerepen op managementaanbevelingen die, voor een groot deel redelijkerwijs voor de hand liggen. In het vervolg van dit onderzoek wordt het begrip 'op maat' nader uitgewerkt in situatiekenmerken. Maar alvorens hier op in te gaan komen in de volgende paragraaf een aantal veelgebruikte methoden voor publieksparticipatie aan de orde in relatie met de rol van de participant.

### 3.4 Participatiemethoden

In de vorige paragrafen stond het procesontwerp en de uitwerking daarvan centraal. Er is al kort over interactiemomenten gesproken. Tijdens deze interactieve momenten wordt er kennis en informatie uitgewisseld en in het proces gebracht. Er zijn verschillende methoden om deze interactie te faciliteren. Een aantal van de meest voorkomende methoden voor participatie worden in deze paragraaf toegelicht.

Belangrijk is om op te merken dat passende publieksparticipatie voornamelijk uitwerking vindt in de bovengenoemde voorwaarden en kernelementen voor een goed proces en de uitgangspunten van Inspraak Nieuwe Stijl. De methode zelf is ondergeschikt aan de informatiebehoefte. Het maakt vaak niet uit *hoe* de informatie beschikbaar wordt, maar *wat* voor informatie er door het gebruik van de participatiemethode wordt ingebracht in het proces (Edelenbos en Monnikhof, 2001).

De participatiemethoden worden bepaald door een aantal variabelen, namelijk de rol van het publiek, de samenstelling van de participanten, de hoeveelheid participanten, de fase waarop de methode betrekking heeft, het doel van de methode en de duur van de methode. Ik concentreer me in dit onderzoek op die methoden waarbij sprake is van interactieve besluitvorming en de daarbij behorende rol van de participanten.

Tabel 3.1 toont een aantal methoden in relatie met de rol van de participant(en). Deze tabel is verre van compleet, op de website van Participatiewijzer zijn meer dan honderd verschillende methoden besproken. Dit reikt echter buiten het bereik en de kern van dit onderzoek om al deze mogelijke methoden te behandelen. Ik heb om deze reden de meest voorkomende en onderscheidende methoden uitgekozen. In de tabel zijn aan de linkerkzijde de mogelijke rollen voor het publiek opgenomen. Dit is het bovenste gedeelte van de participatieladder die Pröpper (2009) hanteert.

Tabel 3.1: Mogelijke interactieve participatiemethoden

Rol participant:	Mogelijke participatiemethoden:
Initiatief nemer	Referendum, medezeggenschapsraden, lusten en lasten
Samenwerkingspartner	Ontwerpatelier
Medebeslisser	Stickermethode, World café
Adviseur beginspraak	Stuurgroep, burgerpanel, consensusmeeting, keukentafel gesprekken, expertmeeting, adviesraad

Bron: Participatiewijzer.nl

De methoden voor medebeslisser en samenwerkingspartner kunnen overlappen, omdat deze twee rollen vaak ondergebracht worden onder de term coproduceren.

Opmerking verdient dat de methoden cumulatief werken, zij het dat een methode kan wel ingezet worden op een hogere trede in de participatieladder, maar vaak niet, of in aangepaste vorm, op een lagere (IPP, 2002). Tegenstanders stellen zich op het standpunt dat een dergelijke indeling op grond van de verschillende rollen van de participant niet te maken is. Het gaat niet om de manier waarop de kennis en informatie boven tafel komt, maar om de wijze waarop met deze informatie wordt omgegaan. Alleen de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bepaalt de rol van de participant. Deze tabel is echter wel opgenomen omdat de mate van interactie verschilt bij de verschillende methoden.

Hieronder volgt een korte beschrijving van de meest voorkomende methoden:

**Referendum:** een formele participatiemethode die het publiek de kans geeft zich uit te spreken over een bepaald voorstel. Het doel van een referendum is om het publiek direct

invloed uit te laten oefenen op de besluitvorming en om de kennis die het publiek heeft over een bepaald onderwerp te vergroten.

**Medezeggenschapsraden:** al dan niet wettelijk ingestelde raden die mee beslissen over voorgestelde plannen.

**Lusten en lasten:** het publiek krijgt een budget, de lusten, om iets te realiseren, maar ook de verantwoordelijkheid voor het realiseren van het plan, de lasten.

**Ontwerpateliers:** zijn bedoeld om de meningsvorming te ondersteunen en te structureren. Diverse actoren zorgen in onderlinge discussie naar optimale oplossingsrichtingen. De deelnemers gaan aan de slag met het inrichten van een gebied. Dit gebeurt in kleine groepen en aan de hand van concreet geformuleerde opdrachten. Een onafhankelijk persoon is voorzitter van de werkgroepen. Een atelier heeft vaak een vooraf vastgesteld doel/product als eindresultaat.

**Stickermethode:** een techniek om prioriteiten te stellen, opinies te peilen en voorkeuren te visualiseren. Deelnemers krijgen stickers die zij individueel mogen verdelen over een aantal thema's. Hierdoor wordt inzichtelijk welke thema's voor het publiek prioriteit hebben en welke in mindere mate.

**World café:** een grote groep mensen kan in een informele setting hun mening over iets geven. Er staan meerdere tafels opgesteld waaraan mensen over hetzelfde thema discussiëren. In een aantal rondes wisselen de mensen aan tafel, waardoor een steeds wisselende samenstelling van inzichten ontstaat. Deze methode zorgt voor een snelle informatie-uitwisseling en is onder andere geschikt voor het zoeken naar een gezamenlijke probleemdefinitie.

**Stuurgroep:** een groep burgers die samenwerken met ambtenaren en politici. De participanten hebben specifieke kennis over het thema en zijn representatief voor een bepaalde groep. De stuurgroep heeft een duidelijke doelstelling bij het verbeteren van het voorgestelde plan.

**Burgerpanel:** burgers discussiëren op uitnodiging van de overheidsinstelling over mogelijke plannen. Een panel kan over diverse brede onderwerpen haar mening geven, maar vaak reageert zij op één bepaald thema. Een dergelijk panel zou ook digitaal kunnen plaatsvinden, al is dan de kwaliteit van het debat minder.

**Consensusmeeting:** hierin worden maximaal twintig personen door een overheidsinstelling uitgenodigd om een advies te genereren op basis van consensus. De participanten worden geselecteerd op een aantal kenmerken die van belang zijn voor het plan, zoals inkomen, leeftijd, woonplaats, ed. De participanten zijn geen experts in het thema dat wordt besproken.

**Keukentafelgesprekken:** zijn informele gesprekken die bij de burgers thuis worden gehouden. Aan één tafel nemen mensen met dezelfde belangen deel aan het gesprek. Deze methode kan ook ingezet worden om individuele belangen bloot te leggen en kan een oplossing bieden om bij een cruciale actor de onderliggende gevoeligheden te ontdekken. Op deze manier kunnen bijvoorbeeld onderbelichte sociale structuren in een wijk worden blootgelegd.

**Expertmeeting:** er wordt door experts met een zekere afstand gekeken naar de voorgestelde oplossingen. Een expertmeeting beoogt een reflectie op de kwaliteit, haalbaarheid en uitvoerbaarheid van deze oplossingen. Vaak gebeurt dit door mensen die buiten het proces staan.

**Adviesraad:** is een structureel instrument en kan worden ingesteld door het college van B&W of door de gemeenteraad. Het doel van een adviesraad is om de besluiten die het college neemt beter aan te laten sluiten bij de zaken die er spelen bij de mensen op wie het beleid van toepassing is.

Tijdens een proces worden vaak verschillende methoden ingezet, afhankelijk van de fase van het besluitvormingsproces en de wisselende rol van het publiek. Zo kan bijvoorbeeld een gemeente een participatieproces starten met een informatiebijeenkomst om een en ander toe te lichten; het publiek wordt hier slechts geïnformeerd over mogelijke ontwikkelingen. Vervolgens kan de gemeente stuurgroepen inschakelen om belangen uit de samenleving te polsen; het publiek is hier adviseur. In een verdere fase kan de gemeente kiezen om een met een aantal actoren het plan verder uit te werken en bijvoorbeeld gebruik te maken van een ontwerpatelier. Het proces evolueert door de tijd heen en de keuze voor de methode wordt aangepast aan de omstandigheden van dat moment.

### 3.5 Conclusie

Het succes van interactieve besluitvorming staat of valt met de wijze waarop het proces is georganiseerd en of het aansluit bij de situatie. Dit heeft zowel betrekking op het plan van aanpak voor het proces, het procesontwerp, als op de professionele aanpak op maat van het publieksparticipatieproces, de procesuitvoering.

Een procesontwerp is het geheel van regels en afspraken over het gehele proces en werkt als leidraad voor de deelnemende partijen. Het heeft als doel het proces te structureren en daardoor voortvarend en open te laten verlopen. Voordat een procesontwerp gemaakt kan worden, is een uitgebreide situatietanalyse en een actorenscaan van cruciaal belang. Hierdoor wordt voorkomen dat een ontwerp niet aansluit bij de contextfactoren en dat er belangen over het hoofd worden gezien. Het managen van een participatieproces vraagt veel flexibiliteit en heldere en betrouwbare communicatie. Een goed samenspel tussen degenen die deelnemen aan het participatieproces vanuit de overheid en degenen die het definitieve besluit nemen bevordert de doorwerking van de uitkomsten van het participatieproces in de definitieve plannen. Voorkomen moet worden dat een interactief proces en een goed verloop ervan de inhoud van het proces verdringen. Er worden aanbevelingen gedaan voor

het op de juiste wijze managen van het participatieproces, maar een koppeling met de situatie en de inhoud wordt amper gemaakt. 'Passende publieksparticipatie verlangt een aanpak op maat' is een veelvuldig terugkomende uitspraak. In het vervolg van dit onderzoek wil ik nader inhoud geven aan het begrip 'op maat'. Er wordt in het volgende hoofdstuk uitgelegd op welke manier dit vorm gaat krijgen en hoe de casestudies hieraan bij kunnen dragen.

## **DEEL II: PRAKTIJK**

## 4. Koppeling tussen theorie en praktijk

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een nadere toelichting gegeven op de opzet van het empirische gedeelte van dit onderzoek. Er wordt een koppeling gemaakt tussen de theorie uit het eerste deel van dit onderzoek en de praktijk die in de volgende hoofdstukken aandacht zal krijgen. In de voorgaande twee hoofdstukken zijn publieksparticipatie en het participatieproces voornamelijk theoretisch belicht door middel van een literatuurstudie. Deze theoretische kennis dient als onderlegger voor de praktijkstudie, in dit geval een drietal casestudies. De hoofdvraag voor mijn onderzoek luidt:

*‘Welke specifieke situatiekenmerken bepalen de inzetbaarheid van een procesaanpak voor publieksparticipatie in het planvormingsproces?’*

Hoe gaat deze vraag nu verder beantwoord worden? Aan de hand van de casestudies wordt nader onderzocht wat wel of niet een aanpak op maat is. In de literatuur wordt voor zowel de situatie als voor de procesaanpak een aantal randvoorwaarden en aanbevelingen gedaan voor een aanpak op maat. In de cases wordt onderzocht of er aan deze voorwaarden voldaan is en hoe het procesontwerp en de procesuitvoering hebben plaatsgevonden. Voorts zal worden getoetst of dit volgens de maatstaven uit de literatuur onder een aanpak op maat valt. Vervolgens wordt onderzocht of het proces een gewenste uitkomst heeft. En of deze uitkomst het resultaat is van een goed procesontwerp, een goede procesuitvoering of een combinatie van beiden. Met dit onderzoek wordt de literatuur aangevuld met nieuwe inzichten voor een aanpak op maat. Het procesontwerp staat hierin centraal en nieuwe inzichten voor het ontwerpen van een proces dat naadloos aansluit bij de situatiekenmerken, worden aan het eind van dit onderzoek geboden.

In §4.2 wordt uiteengezet hoe de casestudies zijn opgezet en de keuze voor de cases worden verantwoord. Vervolgens wordt stilgestaan bij de componenten die noodzakelijk zijn bij het tot stand komen van een interactief besluitvormingsproces (§4.3). Deze zijn in de theorie naar voren gekomen en worden uitgewerkt tot conceptueel model dat gebruikt wordt voor de analyse van de cases.

### 4.2 Casestudies

Eerst zal in worden gegaan op de methoden van onderzoek (4.2.1). Vervolgens wordt de keuze voor de onderzochte cases toegelicht en een korte beschrijving gegeven van de cases (4.2.2).

#### 4.2.1 Methoden

Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek en richt zich op het verkrijgen van ‘zachte’ informatie. Het gaat om het inzicht bieden in een bepaalde situatie, in dit geval een interactief besluitvormingsproces waarin gebruik wordt gemaakt van publieksparticipatie. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van casestudies, omdat gedetailleerde kennis gewenst is over dit publieksparticipatieproces. Een casestudie kan omschreven worden als: ‘een



empirisch onderzoek waarin een hedendaags verschijnsel in zijn natuurlijke omgeving intensief wordt beschreven en geanalyseerd' (Edelenbos, 2000).

Het verschijnsel in mijn onderzoek is het publieksparticipatieproces tijdens planvormingsprocessen. Onderzocht wordt hoe dit proces tot stand is gekomen en welk procesontwerp is gevolgd. Diverse actoren die bij het proces zijn betrokken, worden geïnterviewd om een zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen van de procesuitvoering. Ook wordt hiermee inzichtelijk gemaakt of de uitkomst van het participatieproces het resultaat is van een goed procesontwerp, een goede procesuitvoering of een combinatie van beiden. Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is om nader invulling te geven aan het begrip 'publieksparticipatie op maat'. Het streven is verder te gaan dan de management aanbevelingen die er op dit moment voorhanden zijn en situatiemarken te koppelen aan een uiteindelijk procesontwerp. Het procesontwerp geldt dan ook als uitgangspunt bij de casestudies, omdat dit uiteindelijk moet aansluiten bij de situatie.

Om empirische data te verzamelen heb ik zowel interviews afgenomen met betrokken actoren als bestaand materiaal geanalyseerd. De interviews hebben een open karakter en gaan uit van een aantal vragen op hoofdlijnen, maar kunnen door inbreng van de respondent een eigen invulling krijgen. Mijn onderzoek is een kwalitatief onderzoek en daardoor lastig herhaalbaar. Interviews hebben een sterk open karakter en worden bepaald door het verloop van het gesprek. Ook heb je hier te maken met percepties en interpretaties van actoren. Er is om deze reden met diverse verschillende actoren gesproken, zodat een zo gedifferentieerd mogelijk beeld ontstaat. Er wordt getracht inzicht te krijgen in de keuzes van procesmanagers voor een bepaalde aanpak en of onderzocht of het procesontwerp duidelijk is gevolgd.

Om de uiteindelijke aanbevelingen voor een procesontwerp in een bepaalde situatie meer kracht bij te zetten, houd ik ook een brainstormsessie waarin procesmanagers worden gevraagd aan te geven op welke situatiemarken zij een procesontwerp baseren.

#### **4.2.2 Verantwoording voor de cases**

Ik heb gekozen voor drie verschillende soorten projecten, namelijk een Ruimte voor de Rivier project, een gebiedsontwikkelingsproject en een infrastructuurproject. Ik heb deze keuze gemaakt, omdat veel ruimtelijke projecten die plaatsvinden onder één van deze categorieën projecten zijn onder te brengen. Voor het maken van koppelingen tussen situatie en proces is diversiteit van belang. De diversiteit wordt gebruikt om keuzes in uiteenlopende situaties die er ten aanzien van een procesaanpak worden gemaakt in kaart te brengen.

De selectie van de cases heeft plaatsgevonden op basis van een voorstudie van de cases waarin is gekeken of de projecten aan de volgende voorwaarden voldeden:

- het moet gaan om een interactief besluitvormingsproces waarin gebruik wordt gemaakt van publieksparticipatie,
- in het project moet de planvormingsfase (bijna) ten einde zijn,
- in het project moet gebruik gemaakt zijn van een duidelijk procesontwerp voor het te volgen proces.

Deze inventarisatie van de voorwaarden heb ik gedaan door betrokken actoren te vragen naar hun inbreng in het project en door zelf informatie te zoeken over de ondernomen activiteiten op het gebied van publieksparticipatie. Ook heb ik geprobeerd te achterhalen wat de insteek van het proces was, om te voorkomen dat ik een case ga onderzoeken waar publieksparticipatie alleen maar 'voor de vorm' is gebruikt. Dit was de lastigste voorwaarde, omdat het soms moeilijk te bepalen is waar de gekozen aanpak zich op de participatieladder bevindt en of er daadwerkelijk sprake is van een interactief besluitvormingsproces.

Na deze voorstudie heb ik uiteindelijk voor de volgende drie cases gekozen:

1. Gebiedsontwikkeling in Stadsblokken-Meinerswijk
2. Ruimte voor de IJssel
3. Omlegging van de A9 te Badhoevedorp

Stadsblokken-Meinerswijk is gekozen als eerste case voor dit onderzoek. Dit is een uiterwaardengebied in het hart van Arnhem en is ongeveer 450 hectare groot. Het is een gevarieerd gebied met bijzondere natuurwaarden, cultureel erfgoed en diverse woonplekken. Bij hoge waterstanden kan tweederde van het gebied onder water komen te staan. Om de kwaliteiten en potenties van het gebied te waarborgen en een verdere achteruitgang van het gebied te voorkomen, is de gemeente Arnhem in begin 2008 een intensief participatieproces gestart. Omdat dit gebied een lange historie kent met veel plannen die nooit tot uitvoering zijn gebracht, is gekozen voor een open proces waarin iedereen in de gelegenheid wordt gesteld zijn of haar ideeën in te brengen. Samen met het publiek wil de gemeente Arnhem komen tot een ontwikkelingsvisie voor de toekomst van het gebied Stadsblokken-Meinerswijk.

De tweede case is een Ruimte voor de Rivier project en bestaat uit twee deelprojecten. Te weten de uiterwaardvergraving Keizers- en Stobbenwaarden en Olsterwaarden met de provincie Overijssel als initiatiefnemer en de uitwaardvergraving Bolwerkplas, Worp en Ossenwaard waar de gemeente Deventer initiatiefnemer is. Voor de planvoorbereiding van beide projecten is één projectorganisatie gerealiseerd. Dit samengestelde project kent harde randvoorwaarden wat betreft waterstandverlaging, budget en tijd. Wel zijn er veel mogelijkheden om de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verhogen. Om hieraan invulling te geven is een interactief proces gestart door het publiek uit te nodigen mee te denken over het vergroten van deze ruimtelijke kwaliteit.

De omlegging van de A9 bij Badhoevedorp is ook een project met een lange geschiedenis. De huidige A9 loopt dwars door de dorpskern van Badhoevedorp en vormt hierdoor een fysieke barrière. Dit zorgt voor veel leefbaarheids- en gezondheidsproblemen. Uiteindelijk is in oktober 2005 een bestuursovereenkomst getekend waarin een groot aantal betrokken partijen het plan heeft de A9 om Badhoevedorp heen te verleggen. Hoewel dit infrastructuurproject een formele m.e.r. procedure doorloopt en de klassieke inspraakmomenten kent, wordt er veel met de inbreng van de omgeving gedaan. Mede op

initiatief van de bewoners is een extra alternatief onderzocht in het MER. Om deze reden is dan ook gekozen dit project als derde case aan te merken.

#### **4.3 Conceptueel model**

Om bruikbare informatie te verkrijgen van de drie casestudies is het belangrijk dat de begripsbepaling helder is. Alleen op deze wijze kunnen de resultaten goed met elkaar worden vergeleken en geanalyseerd. Om dit te kunnen doen is het noodzakelijke eerst duidelijkheid te scheppen over het gehele participatieproces en de elementen die dit proces vormgeven.

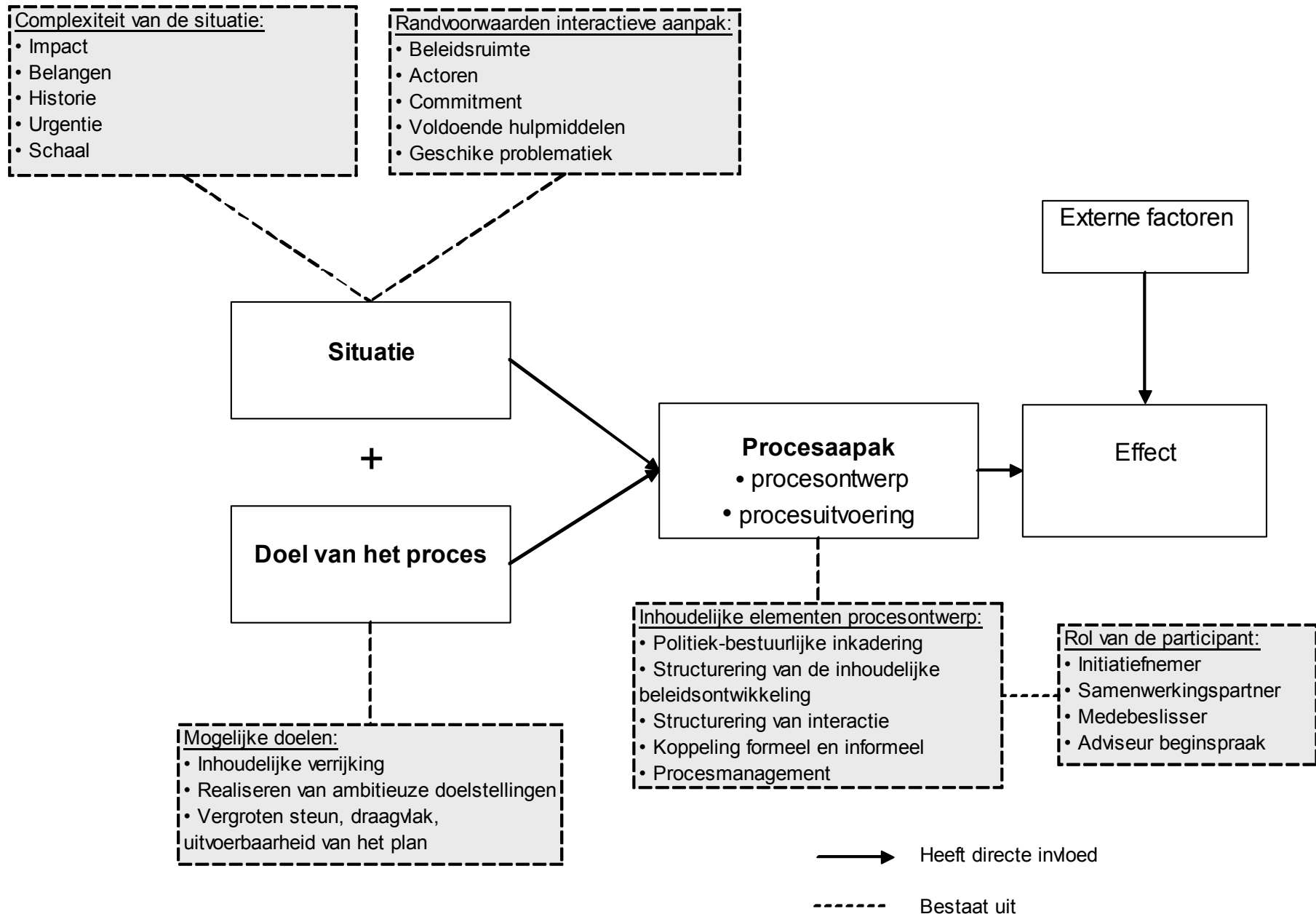
Uit mijn literatuuronderzoek is gebleken dat een goed publieksparticipatieproces een 'match' is van drie componenten, namelijk:

- de situatie
- het doel van het proces
- de procesaanpak

In de literatuur worden er diverse aanbevelingen gedaan voor het managen van een interactief besluitvormingsproces. Deze aanbevelingen liggen voor het grootste deel echter redelijkerwijs voor de hand en doen bijna geloven dat een goede communicatie tussen het publiek en het bestuur de inhoud van het proces volledig op de achtergrond kan plaatsen.

De afzonderlijke componenten van mijn onderzoek worden hieronder toegelicht en resulteren uiteindelijk in het conceptuele model, zie figuur 4.1, dat ik gebruik voor de analyse van mijn cases.

Fig 4.1: Conceptueel model, Amélie Strens



## **Situatie**

Een situatie wordt complexer naarmate het uiteindelijke besluit een grotere impact heeft, er diverse, soms tegenstrijdige belangen spelen, de urgentie erg groot is, het een lange historie heeft en naarmate de schaal waarop het besluit invloed heeft toeneemt. De complexiteit van de situatie bepaalt in grote mate of er gekozen kan worden voor een interactieve aanpak. Over het algemeen kan gesteld worden, hoe complexer de situatie, hoe lastiger het is om een interactief besluitvormingsproces te realiseren. Het is daarom ook noodzakelijk een goede situatieanalyse te doen, voordat met het proces gestart kan worden ter beantwoording van de vraag of een interactief proces haalbaar is en op welke wijze.

Als aan de volgende randvoorwaarden vanuit de planningsomgeving van het vraagstuk wordt voldaan, kan een publieksparticipatieproces kans van slagen hebben:

- **Beleidsruimte:** waarover kan het publiek praten, wat valt er nog te kiezen? Deze moet voldoende aanwezig zijn, wil een participatieproces meerwaarde hebben.
- **Actoren:** voorafgaand aan het proces moet duidelijk zijn wie aan het proces gaan deelnemen en wat hun rol hierin gaat zijn. Een actoren analyse kan uitkomst bieden om de actoren in kaart te brengen. Bereidheid van de relevante actoren bepaalt ook of het proces goed verloopt. Het bestuur moet zich goed realiseren wie de relevante actoren zijn en hoe representatief zij zijn.
- **Commitment:** de bestuurder moet zich willen committeren ten aanzien van het proces en bereid zijn de uitkomsten van het proces te gebruiken bij zijn belangenafwegingen. Zo wordt voorkomen dat bij het publiek valse verwachtingen worden gewekt en het proces een negatief einde krijgt.
- **Voldoende hulpmiddelen:** er moet voldoende tijd, geld en mankracht beschikbaar zijn om een participatieproces te organiseren.
- **Geschikte problematiek:** heeft betrekking op de complexiteit van de inhoud van het proces wat hiervoor al ter sprake is gekomen. De complexiteit moet beheersbaar zijn wil een participatieproces kans van slagen hebben.

Als aan een of meerdere van deze voorwaarden niet, of in beperkte mate, wordt voldaan, biedt een interactief besluitvormingsproces geen uitkomst. Voorts biedt dat het feit dat een situatie zich volgens deze voorwaarden leent voor een interactieve aanpak, geen garantie voor daadwerkelijk uitvoeren van een proces. Het blijft de uiteindelijke keuze van de bestuurders om voor een dergelijke aanpak te kiezen. Met name de bereidheid van de bestuurder om te accepteren dat het publiek meer inbreng heeft in het uiteindelijke plan en daadwerkelijk iets met die inbreng te doen, is een cruciale factor voor het wel of niet slagen van een participatieproces.

## **Doel van het proces**

Een participatieproces moet een meerwaarde opleveren voor de bestuurders. Degene die een participatieproces start, vaak een overheidslaag, moet zich goed realiseren wat zij met het proces wil bereiken. Mogelijke doelen en meerwaarde van een participatieproces kunnen onder andere zijn inhoudelijke verrijking, steun of draagvlak creëren en het

realiseren van ambitieuzere doelstellingen. De doelen zijn grofweg in te delen in twee categorieën, inhoudelijke meerwaarde en procesmatige meerwaarde. Opgepast moet worden dat men niet een proces start, om de enkele reden dat het een nieuwe populaire aanpak is. Met het idee van 'als het bij een ander werkt, zou het hier ook wel werken'.

### **Procesaanpak**

De procesaanpak kan opgesplitst worden in het ontwerp en de procesuitvoering. Het procesontwerp is het plan van aanpak voor het participatieproces en wordt gemaakt voordat met het proces gestart wordt. Het is gebaseerd op de situatiekenmerken die op dat moment van toepassing zijn.

Uit de literatuur is gebleken dat de volgende vijf elementen in een ontwerp moeten zijn opgenomen:

- Politiek-bestuurlijke inkadering: de invloed van het participatieproces op de besluitvorming.
- Structurering van de inhoudelijke beleidsontwikkeling: de randvoorwaarden waarbinnen het uiteindelijke plan moet liggen.
- Structurering van de interactie: de planning van het werkelijke participatieproces.
- Koppeling formeel en informeel: de koppeling van de beslismomenten voor de bestuurders met de participatiemomenten.
- Procesmanagement: de organisatie van het gehele proces.

Een belangrijk onderdeel van het procesontwerp is de keuze voor de rol van het publiek, de participatievorm. Hierdoor wordt in grote mate ook bepaald hoe de interactie tussen het publiek en de bestuurders vorm krijgt. Deze rol moet heel scherp zijn om teleurstellingen bij het publiek te voorkomen.

De uitvoering van het proces heeft betrekking op het feitelijk handelen. Heeft men zich aan het ontwerp gehouden? Heeft men te maken gehad met een wisselende planningsomgeving en is het ontwerp tussendoor hierop aangepast? Wat ging er goed en wat minder in het proces? Was dit te wijten aan het ontwerp of externe factoren?

Het conceptueel model maakt inzichtelijk dat de procesaanpak direct wordt beïnvloed door de situatie van het vraagstuk en het doel van het proces. Tussen de situatie en het doel van het proces bestaat een wisselwerking. Als het doel van het proces bijvoorbeeld inhoudelijke verrijking is, maar de actoren met kennis zijn niet bereid deel te nemen aan het proces, kan dit worden aangemerkt als een beperkende factor. De situatie bepaalt dus niet enkel de invulling van de procesaanpak, maar is ook een beperkende factor voor het doel van het proces. Vele doelen zijn echter wel verenigbaar met een bepaalde situatie.

Voor een groot deel wordt het effect van de procesaanpak bepaald door de uitvoering van het ontwerp. Er zijn echter altijd externe factoren denkbaar, die men in het ontwerp van tevoren niet kan voorzien en het uiteindelijke effect kunnen beïnvloeden. In mijn onderzoek zal ik het effect van de procesaanpak deels buiten beschouwing laten, omdat dit erg moeilijk meetbaar is en een aparte studie vergt. Het is lastig te zeggen of een besluit echt 'beter' is

geworden door het participatieproces. Wel wil ik bij de analyse van mijn cases kijken of de doelstellingen die men vooraf bij het proces had, zijn gerealiseerd. Al is ook dit geen eenvoudige opgave, omdat niet te achterhalen is wat de invulling van een plan zou zijn geweest zonder een participatieproces. Wat het ook lastig maakt, is het feit dat het percepties van actoren zijn die per definitie subjectief zijn. Ik zal daarom zoveel mogelijke betrokken actoren vragen naar hun bevindingen over het doelbereik. Door het beoordelen van het effect van het participatieproces kan een terugkoppeling worden gemaakt naar het voorafgestelde doel.

In mijn cases neem ik de procesaanpak als uitgangspunt met de vraag waarop bepaalde keuzes voor het procesontwerp en de procesuitvoering zijn gebaseerd. Ik analyseer deze keuzes aan de hand van de uitgewerkte concepten situatie en doel, zoals hierboven is aangegeven. De analyse van de casestudies heeft een heldere opzet, waarin de elementen die in de literatuur naar voren kwamen herkenbaar zijn. Ook zal ik toetsen of de elementen die in de literatuur naar voren kwamen voor een procesontwerp hierin aanwezig zijn. Naast het ontwerp besteed ik ook aandacht aan de procesuitvoering. Het streven is om bloot te leggen wat zwakke en juist sterke punten zijn van zowel het procesontwerp als de procesuitvoering. Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is het bieden van handvatten waardoor de keuze voor een procesaanpak wordt vereenvoudigd op basis van situatietekenen. Dit heeft dus zowel betrekking op het procesontwerp als aanbevelingen voor de procesuitvoering. Gezamenlijk zorgen zij voor een aanpak op maat.

#### **4.4 Conclusie**

Dit onderzoek richt zich aan de ene kant op de situatietekenen en het doel van het proces en aan de andere kant het gekozen procesontwerp. Door middel van drie casestudies zal onderzocht worden hoe situatie, doel en aanpak aan elkaar zijn te koppelen. Ik wil hierin verder gaan dan waar op dit moment in de literatuur sprake van is. Daarin wordt veel aandacht besteed aan het managen van het participatieproces en worden algemene vuistregels voor een dergelijk proces gepresenteerd. Er worden echter geen concrete uitspraken gedaan over de inhoud van een situatie in relatie tot de aanpak. Ook worden er wel aanbevelingen gedaan waarmee de situatie en bijbehorende aanpak kunnen worden doordacht, maar worden er geen concrete aanpakken gepresenteerd. In het vervolg van dit onderzoek geef ik nadere invulling aan het begrip 'passende publieksparticipatie' en wil ik uiteindelijk een handreiking ontwikkelen waarmee situatie, doel en aanpak wél tot een concrete procesontwerp leiden.

## 5. Gebiedsontwikkeling Stadsblokken-Meinerswijk

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de gebiedsontwikkeling van Stadsblokken-Meinerswijk centraal. Het beschrijft de resultaten van de eerste casestudie. In deze casestudie zijn zowel de situatiekenmerken als de procesaanpak onderzocht (§5.3 en §5.4). Alvorens in te gaan op beide aspecten wordt eerst een beschrijving van het plangebied gegeven (§5.2). Er is getoetst of situatie en aanpak op maat zijn en wat de resultaten zijn van de procesaanpak. Tevens worden er op basis van de situatiekenmerken aanbevelingen gedaan voor verbeteringen van de aanpak op maat (§5.5).

### 5.2 Beschrijving plangebied

Stadsblokken-Meinerswijk is een uiterwaardengebied van 450 hectare in het hart van Arnhem. Het ligt centraal tussen Arnhem-Zuid en Arnhem-Noord, zie figuur 5.1. Het gebied valt uiteen in twee delen met beide hun eigen identiteit.



Fig 5.1: Plangebied gebiedsontwikkeling Stadsblokken-Meinerswijk. Bron: google.maps

In het gebied Stadsblokken zijn zichtbare restanten te vinden van het verleden. In de vorige eeuw waren een scheepswerf en steenfabriek actief. Op dit moment zijn er twee woonbotenhavens in het gebied. Dit deel is min of meer aan haar lot overgelaten, waardoor het op dit moment minder toegankelijk en deels verwaarloosd is. Mensen die dit gebied



bezoeken, geven aan dat het hen een unheimisch gevoel geeft. Ook heeft dit deel te maken met verontreinigingen.

Meinerswijk heeft een rijke historie die teruggaat tot aan de Romeinse tijd. Restanten hiervan zijn in het gebied terug te vinden. Buurtschap 'De Praets' in het gebied is een van de oudste bewoonde plekken van Arnhem, waar op dit moment circa 20 woningen staan. Verreweg het overgrote deel van Meinerswijk heeft een natuurlijke uitstraling. Grote grazers lopen er vrij rond en het is een waardevol natuurgebied. Ook worden de plassen in Meinerswijk gebruikt voor waterrecreatie. Bij hoog water kan tweederde van het totale gebied Stadsblokken-Meinerswijk onder water komen te staan.

Wethouder Cees Jansen voert aan: 'dat het om een belangrijke centrale plek in de stad gaat waar we in de toekomst zorgvuldig mee om moeten gaan. Daarom wil de gemeente horen wat de inwoners van de stad er mee zouden willen doen. Het is immers een gebied van de stad en voor de stad'.

### **5.3 Situatie**

In deze paragraaf wordt aan de hand van de complexiteit van de situatie en de randvoorwaarden voor een interactieve aanpak die in de literatuur beschreven worden, uiteengezet welke situatietekenen te onderscheiden zijn bij de gebiedsontwikkeling van Stadsblokken-Meinerswijk.

#### **Complexiteit**

Het gebied kent een lange ontwikkelingsgeschiedenis waarin diverse plannen zijn gemaakt, die echter nooit tot uitwerking zijn gekomen. Al vanaf de jaren 1980 werden er ideeën uitgewerkt voor dit gebied. In 1993 en 1995 had het gebied te maken met hoge waterstanden en stond het overgrote deel van het gebied onder water. Dit zorgde ervoor dat plannen die er op dat moment lagen voor het bebouwen van het gebied opzij werden geschoven. In 2004 kwam het gebied zowel politiek als maatschappelijke opnieuw onder de aandacht. De Floriade, de wereldtuinbouwtentoonstelling, werd op dat moment geprojecteerd op het gebied. In 2005 heeft de gemeente Arnhem de emab-status (experimenteren met aangepast bouwen) aangevraagd en verkregen bij de ministeries VROM en VenW. Deze status maakt het mogelijk experimenteel te bouwen in het rivierbed en zorgt voor zowel een kwaliteitsimpuls van het gebied als ruimte voor water. In navolging hierop is in het regionaal structuurplan opgenomen dat bebouwing in Stadsblokken mogelijk is. Mede op grond hiervan heeft Phanos in 2006 besloten een groot deel van de gronden in het gebied te verwerven. In ditzelfde jaar zijn er nieuwe gemeenteraadsverkiezingen gehouden en heeft een nieuw college zitting genomen. Stadsblokken-Meinerswijk kwam wederom ter sprake, maar de coalitie kwam er inhoudelijk niet uit. Er bestond onenigheid over wat men voor de toekomst in het gebied wel en niet wilde. De opdracht van het college was op dit moment dan ook: 'In gesprek gaan met de belanghebbenden en betrokkenen om te inventariseren hoe de toekomst van Stadsblokken-Meinerswijk eruit zou kunnen zien'. Deze opdracht deed daarmee recht aan de in 2006 verschenen nota 'de stad aan zet'. Uiteindelijk is in oktober 2007 een voorstel bij de raad ingediend voor een procesaanpak. Deze is door de raad goedgekeurd en heeft er voor gezorgd dat begin 2008 is gestart met

een open participatieproces. Alle oude plannen zijn aan de kant geschoven en men is met een schone lei aan dit proces begonnen.

### **Beleidsruimte**

De beleidsruimte in dit proces is erg groot. Alle oude plannen zijn buiten beschouwing gelaten en alle mogelijkheden voor de toekomst van Stadsblokken-Meinerswijk liggen open. Wel heeft men te maken met het feit dat het gebied ruimte voor water moet bieden. De uiterwaardvergraving Meinerswijk is opgenomen als Ruimte voor de Rivier project. Naast water moet in het gebied ook voldoende ruimte voor groen overblijven. Men heeft hier echter te maken met een dermate groot en gevarieerd gebied van circa 450 hectare, dat beide randvoorwaarden nog vele andere mogelijke opties openlaten. Ik verwijs naar tabel 5.1 die deze beleidsruimte weergeeft. Ook het feit dat er in het proces gezocht wordt naar mogelijke ontwikkelingsvisies en niet naar een concreet plan, draagt bij aan de beleidsruimte in het proces.

### **Actoren**

In het gebied zijn er drie grote grondeigenaren, de gemeente, Staatsbosbeheer en Phanos. Alle partijen zijn van mening dat er iets met het gebied moet gebeuren. Wel heeft men te maken met wisselende belangen. Phanos is een ontwikkelaar die een grote investering in het gebied heeft gedaan en deze wil terugverdienen. Phanos is echter afhankelijk van de gemeente Arnhem, omdat zij verantwoordelijk is voor het bestemmingsplan van het gebied. Op dit moment is de bestemming overwegend landbouw. Staatsbosbeheer wil voornamelijk een beheersbaar groen gebied, waarin voldoende ruimte is voor natuurontwikkeling. De gemeente Arnhem spreekt geen voorkeur uit voor een bepaalde ontwikkelingsrichting, maar wil dat er na al die jaren eindelijk iets met het gebied gebeurt. De drie partijen zijn wederzijds afhankelijk van elkaar om tot ontwikkeling van het gebied te komen. Naast de grondeigenaren zijn ook de huidige bewoners van het gebied van belang in het proces. Op dit moment liggen er ongeveer 30 woonboten in het gebied en worden er circa 20 huizen bewoond. Als laatste actor kunnen de bewoners van de stad en omgeving Arnhem worden genoemd. Zij maken op dit moment als recreant gebruik van het gebied.

### **Commitment**

Het gemeentebestuur van de stad Arnhem heeft ingestemd met een open participatieproces. Er is in Arnhem een aantal projecten gaande, zoals onder andere Rijnboog en de herontwikkeling van het Stationsplein, waarin een aantal zaken niet goed verloopt. Communicatie met de bewoners van de stad is daar één van. De gemeente is er mede hierom op gebrand om het participatieproces voor Stadsblokken-Meinerswijk goed en zorgvuldig te laten verlopen. Zoals voorafgaand al is opgemerkt, zijn de drie grondeigenaren wederzijds afhankelijk en willen zij ook een proces doorlopen dat uiteindelijk kan leiden tot ontwikkeling van het gebied. Alle partijen hebben ingestemd met het open participatieproces. Phanos geeft echter aan 'niet anders te kunnen' en 'met tegenzin en onder protest te hebben ingestemd met de huidige aanpak'. In eerste instantie had de gemeente het voornemen om met de drie grondeigenaren op te treden als één

projectorganisatie. Over de aanpak van dit proces hebben zij echter nooit overeenstemming kunnen bereiken. Uiteindelijk is alleen de gemeente Arnhem initiatiefnemer en is aan de twee andere grondeigenaren slechts een adviesrol toebedeeld. Er is toen gekozen voor een open participatieproces. Voor de andere participanten en betrokkenen is het duidelijk dat het doel van het proces het ontwikkelen van een toekomstvisie voor het gebied is en dat er wensen worden geïnventariseerd. Zij worden gevraagd advies te geven over een mogelijk invulling.

### **Voldoende hulpmiddelen**

De gemeente Arnhem heeft bewust gekozen voor een open participatieproces waarin iedereen de kans wordt geboden mee te denken over de toekomstige invulling van het gebied. Zij hebben hier een budget van ruim €1.500.000,- voor uitgetrokken. Ook de personele capaciteit stellen zij beschikbaar en het tijdspad dat voor het proces is uitgezet biedt voldoende mogelijkheden voor een open proces.

### **Geschikte problematiek**

Of een probleem geschikt is voor een interactief proces is afhankelijk van de mate van complexiteit die aan het begin van deze paragraaf aan bod is gekomen. Het gebied heeft te maken met drie grondeigenaren die allen een ander belang in het gebied hebben. De omvang van het gebied is echter zodanig groot dat niet op voorhand uitgesloten kan worden dat het verenigen van belangen onhaalbaar zou zijn, integendeel zelfs. Dit hoeft geen beperking van een interactief proces te zijn. De impact die het uiteindelijke resultaat van het proces heeft is te overzien. Het betreft een ontwikkelingsvisie die aangeeft welke ontwikkelingen in het gebied zullen plaatsvinden. Deze visie dient slechts als een uitgangspunt voor het nader te ontwikkelen definitieve plan. De stad Arnhem en de nabijgelegen dorpen maken voornamelijk gebruik van het gebied. De schaal waarop het besluit van toepassing is, beperkt zich dan ook tot deze gebieden. Als laatste punt kan de termijn genoemd worden waarbinnen een besluit moet zijn genomen. Omdat een deel van Stadsblokken-Meinerswijk is aangemerkt als Ruimte voor de Rivier project, moet hiervoor in 2015 een waterstandverlaging gerealiseerd zijn. Verder zijn er geen beperkende factoren wat betreft de urgentie van het project.

De randvoorwaarden voor een interactieve aanpak zijn allemaal aanwezig. Het gebied heeft weliswaar een lange ontwikkelingsgeschiedenis, maar omdat is gekozen met een schone lei te beginnen, vormt dit geen belemmering. Als enige beperkende factor zouden de belangen van de grondeigenaren in het gebied genoemd kunnen worden. Het gebied is echter erg omvangrijk en compromissen zijn mogelijk. Een dergelijk proces zou juist kunnen bijdragen aan het begrip voor elkaars standpunten. Er zijn verder voldoende hulpmiddelen aanwezig en het project is niet dermate urgent dat een participatieproces in de knel zou kunnen komen. De mogelijkheden voor de toekomst van het gebied zijn eindeloos, beleidsruimte is aanwezig en de 'spelregels' voor het proces bekend.

## 5.4 Procesaanpak

Er is op dit moment helderheid over de situatietekenen die aanwezig zijn bij de gebiedsontwikkeling van Stadsblokken-Meinderswijk. De gemeente Arnhem is begin 2008 gestart met een open participatieproces om inzicht te krijgen in de wensen die er vanuit diverse betrokkenen en belanghebbenden zijn voor de inrichting van dit gebied. In deze paragraaf komt dit participatieproces voor de gebiedsontwikkeling van Stadsblokken-Meinerswijk aan bod. In 5.4.1, het procesontwerp, wordt ingegaan op zowel de randvoorwaarden voor het proces als op de verschillende rollen van de betrokken partijen. Vervolgens wordt in 5.4.2 uiteengezet hoe het gehele participatieproces is verlopen. De procesuitvoering is aan de hand van interviews met de verschillende betrokken actoren in kaart gebracht. In bijlage 1 is een lijst met geïnterviewde personen opgenomen.

### 5.4.1 Procesontwerp

In het procesontwerp zijn een aantal elementen te onderscheiden waarover afspraken zijn gemaakt voorafgaand aan het proces. Onderstaand komen de spelregels, het doel van het proces, de betrokkenen en hun rollen en de algemene procesaanpak aan bod.

Op 26 november 2007 heeft de gemeenteraad van Arnhem ingestemd met de start en uitvoering van een zeer uitgebreid en open participatieproces. De opdracht van dit proces was het ontwikkelen van een integrale ontwikkelingsvisie voor het gebied Stadsblokken-Meinerswijk. De gemeente wil deze visie met zoveel mogelijk inwoners, belanghebbenden en belangstellenden ontwikkelen. Voorafgaand aan het proces heeft de gemeente een nota van uitgangspunten voor de gebiedsontwikkeling opgesteld. Hierin worden drie soorten 'spelregels' onderscheiden.

**1. Opgaven:** deze *moeten* worden gerealiseerd.

Stadsblokken-Meinerswijk geeft ruimte aan de natuur (EHS)

Stadsblokken-Meinerswijk biedt (extra) ruimte voor de rivier

**2. Ambities:** dit zijn wensen van de gemeente, die *niet verplicht* uitgevoerd hoeven te worden.

Stadsblokken-Meinerswijk als ontmoetingsplek voor Noord en Zuid

Stadsblokken-Meinerswijk geeft invulling aan de emab-status (experimenteel bouwen in de uiterwaarden)

Stadsblokken-Meinerswijk maakt haar erfgoed verleden zichtbaar.

**3. Uitgangspunten:** beschrijven de algemene beleidsregels die zijn opgesteld door de gemeente Arnhem. Deze zijn uitgewerkt in algemene uitgangspunten, programma-uitgangspunten en ruimtelijke en functionele uitgangspunten. De waardering van een mogelijk programma in de verschillende deelgebieden is weergegeven in tabel 5.1. Opmerking verdient het feit dat intensieve stedelijke functies mogelijk zijn in sommige deelgebieden.

Tabel 5.1: Mogelijk programma deelgebieden Stadsblokken-Meinerswijk

Deelgebieden	Water ontwikkeling	Natuur ontwikkeling	Intensieve stedelijke functies	Extensieve stedelijke functies
Polder Meinerswijk Zuid	++	++	-	++
Polder Meinerswijk Noord	++	+	+	++
Stadsblokken/Praets	0	+	++	++
Groene rivier	+	+	+	++

Bron: Nota van Uitgangspunten gebiedsontwikkeling,  
<http://www.stadsblokken-meinerswijk.nl/assets/files/Bijlage%201%20NvU%20SB-MW%2012-09-07.pdf>

Het participatieproces is zo ingericht dat in de tweede helft van 2008 de volgende documenten beschikbaar zijn:

- een (nog onbekend aantal) ontwikkelingsvisies;
- een voorstel voor de procesaanpak van het vervolgtraject.

Het college van B&W kan een voorkeur uitspreken voor één, of meerdere, van de visies, maar het is de gemeenteraad die het definitieve besluit moet nemen. Zij kiest uiteindelijk één ontwikkelingsvisie die dient als onderlegger voor de op te stellen Nota van Randvoorwaarden. Deze Nota van Randvoorwaarden is vervolgens weer de start voor het ontwerpen van het definitieve plan. Er is door de gemeente Arnhem uitdrukkelijk gekozen om op een creatieve en inspirerende wijze alle Arnhemmers de gelegenheid te bieden om deel te nemen aan het participatieproces. Voorafgaand en tijdens het proces is op allerlei manieren aandacht gevraagd voor het proces. Er is onder andere in de lokale kranten van geadverteerd, een groot mailbestand aangemaakt, geflyerd in de stad, een aparte website opgericht en allerlei informatie rondgestuurd.

Bij het participatieproces is een groot aantal partijen betrokken. Voorafgaand aan het proces is om deze reden een organisatiestructuur in kaart gebracht, zie figuur 5.2

Het gemeente bestuur, de binnenste ring, is het bevoegd gezag. Hun taak is om gezamenlijk tot een uiteindelijke besluit te komen. De projectorganisatie is verantwoordelijk voor het doorlopen van het proces en voor de inhoudelijke kwaliteit van de resultaten. De wethouder fungeert als bestuurlijk opdrachtgever en wordt in de projectorganisatie vertegenwoordigd door een ambtelijk opdrachtgever. Binnen de projectorganisatie worden twee kerngroepen onderscheiden, een ontwerpteam en een communicatieteam. Het communicatieteam is verantwoordelijk voor het daadwerkelijke participatieproces en het ontwerpteam vertaalt deze uitkomsten naar beelden. Deze beelden worden getoetst aan de nota van uitgangspunten. Het kernteam bestaat uit de ambtelijk opdrachtgever, de coördinator van het ontwerpteam, de coördinator van het communicatieteam en de onafhankelijke procesmanager.

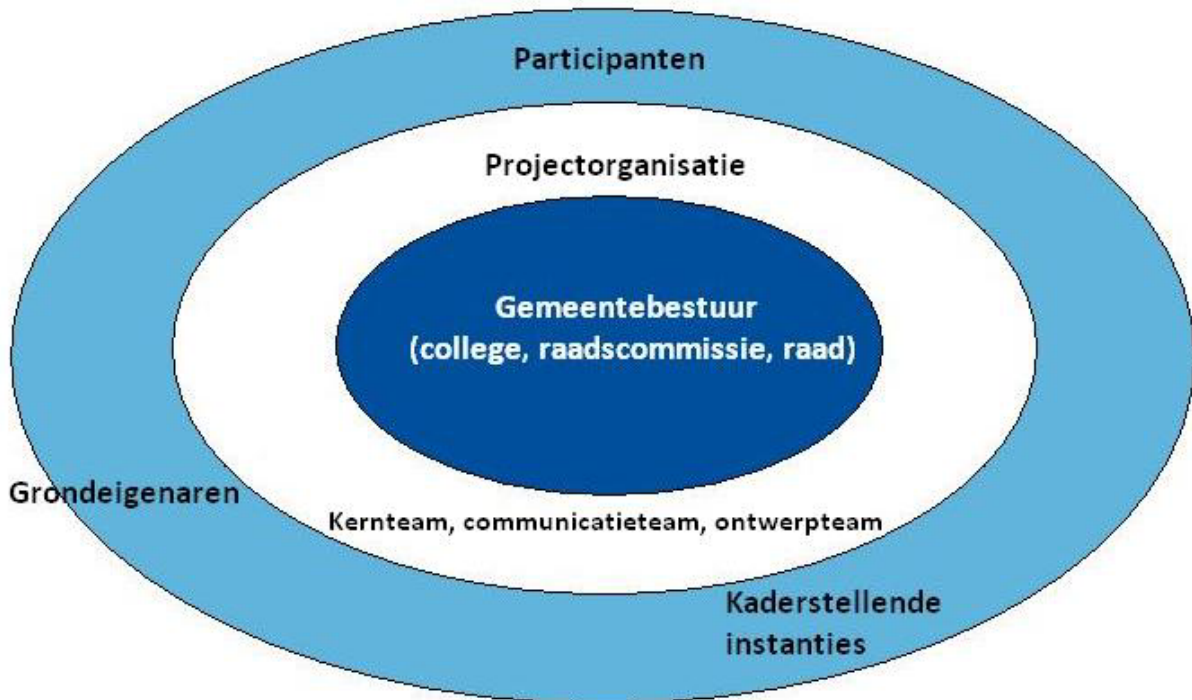


Fig 5.2: Betrokkenen en rollen bij de totstandkoming van de ontwikkelingsvisie, Bron: Procesaanpak, Aestate

De buitenste ring tenslotte bestaat uit belangstellenden en betrokkenen. Deze partijen hebben een adviserende rol. Alle deelnemers aan het participatieproces vallen onder de noemer 'participanten'. Het gaat om geïnteresseerden met een directe betrokkenheid met Arnhem. De huidige bewoners en gebruikers worden actief benaderd om deel te nemen in het participatieproces. Goedkeuring van alle betrokkenen is geen doel op zich in dit participatietraject. De gemeente heeft het streven te komen tot een ontwikkelingsvisie waarin participanten hun ideeën zoveel mogelijk terugvinden of onderbouwd weten waarom hun wensen niet zijn gehonoreerd. Tevens worden alle participanten uitgenodigd om zitting te nemen in het Stadspanel. Hieruit worden vijf personen geloot die met een onafhankelijke voorzitter het panel vormen. Het panel heeft de opdracht om de zorgvuldigheid van het participatieproces te waarborgen. Zij worden op een aantal momenten in het proces gevraagd hun mening op het verloop te geven.

Staatsbosbeheer en Phanos zijn naast de gemeente de grootste grondeigenaren in het plangebied. In bijlage 2 is deze eigendomssituatie in kaart gebracht. Goedkeuring van deze partijen voor één ontwikkelingsvisie is wenselijk, aangezien zij vanwege hun grondposities naar verwachting een nadrukkelijke rol zullen hebben in de verdere planontwikkeling en realisatie. Daarnaast worden zij formeel gevraagd om tussentijds de (deel)resultaten van een reactie te voorzien. Deze reacties worden samen met de resultaten voorgelegd aan het gemeentebestuur. Aangegeven wordt wat de consequenties zouden zijn als wordt gekozen voor denkrichtingen en ontwikkelingsvisies die niet op de steun kunnen rekenen van een van beide grondeigenaren. De afweging in deze ligt bij het gemeentebestuur.

De ministeries van VROM en VenW, de provincie Gelderland, de stadsregio Arnhem-Nijmegen en het waterschap Rivierenland worden beschouwd als 'kaderstellende instanties'. Deze instanties moeten, in tegenstelling tot de grondeigenaren, wel hun goedkeuring

uitspreken voor de ontwikkelingsvisie. Om teleurstellingen te voorkomen wordt aan deze partijen ook gedurende het proces een reactie gevraagd op de (deel)resultaten. De bevindingen van de kaderstellende instanties worden aan het gemeentebestuur en aan alle participanten teruggekoppeld.

Het proces is globaal opgesplitst in twee rondes, een verkenningsronde en een uitwerkingsronde. Figuur 5.3 geeft deze procesaanpak schematisch weer. Het proces start met een verkenningsronde, gericht op het genereren van ideeën voor het toekomstige gebruik en de inrichting van het gebied.

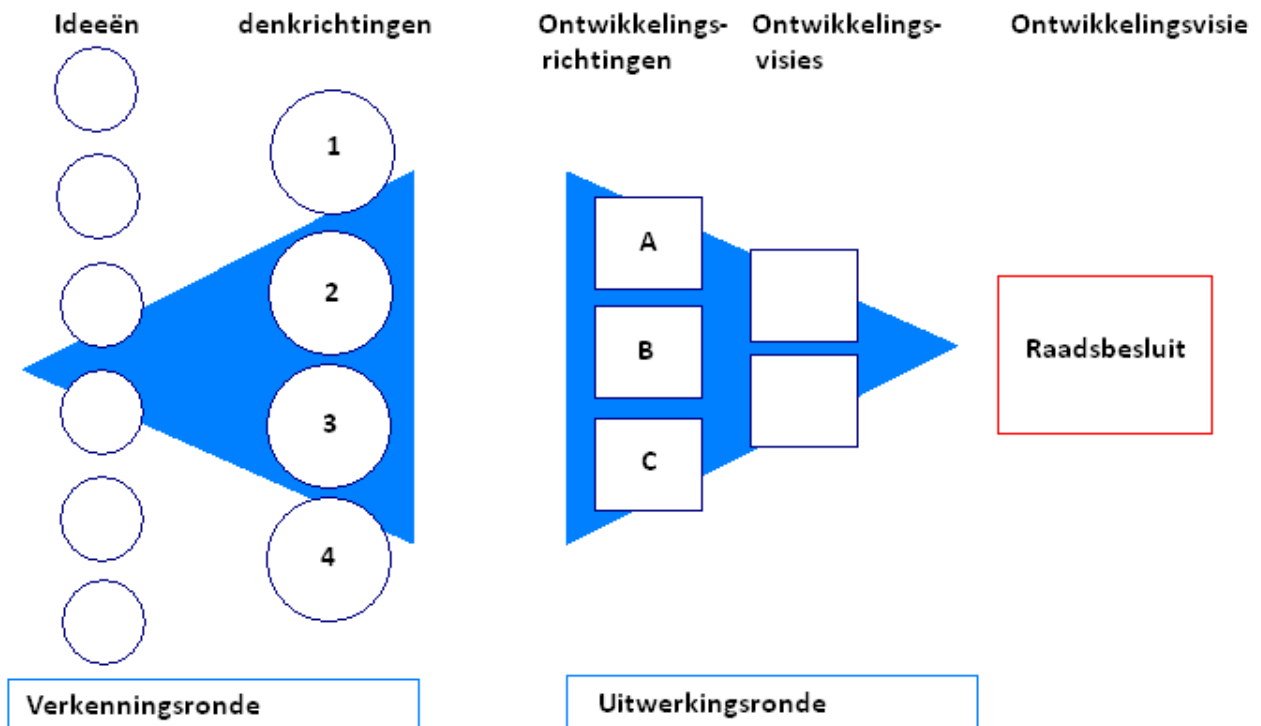


Fig 5.3: Schematische weergave van de procesaanpak, Bron: Procesaanpak, Aestate

Het doel van deze ronde is het verkennen van (on)mogelijkheden, kwaliteiten, kansen en wensen. Tijdens diverse participatiemomenten wordt erop gestuurd de creativiteit van de aanwezigen te stimuleren. De aangedragen ideeën worden door de vormgevers en ontwerpers ter plekke direct vertaald naar beelden. Hierdoor wordt het debat gestroomlijnd en wordt de bruikbaarheid van de resultaten vergroot. Deze ideeën worden vervolgens uitgewerkt tot denkrichtingen die worden getoetst aan de nota van uitgangspunten. Aangezien deze ontwikkelingsmogelijkheden een globaal karakter hebben, is deze toetsing indicatief. De denkrichtingen worden aan de gemeenteraad voorgelegd, inclusief de bevindingen van alle betrokkenen.

Vervolgens worden in de uitwerkingsronde de denkrichtingen gebundeld tot 'ontwikkelingsrichtingen', die uiteindelijk weer moeten leiden tot een nog nader te bepalen aantal ontwikkelingsvisies. De ontwikkelingsvisies worden teruggekoppeld naar het gemeentebestuur en naar alle deelnemers aan het participatieproces. De kaderstellende instanties toetsen de ontwikkelingsvisies aan de gestelde randvoorwaarden. Mogelijk vindt

aanscherping plaatst, waarna de definitieve visies worden voorgelegd. De ontwerpers worden gevraagd te verantwoorden wat zij hebben gedaan met de reacties van betrokkenen.

Het college zal een voorstel doen voor een definitieve Ontwikkelingsvisie Stadsblokken-Meinerswijk. Tenslotte besluit de gemeenteraad op basis van de uitgebrachte meningen van de diverse betrokken partijen of men instemt met de voorkeur van het college. Tevens zal dan een verantwoording van het gehele proces van de totstandkoming van de ontwikkelingsvisies plaatsvinden en een voorstel voor het vervolg worden voorgelegd.

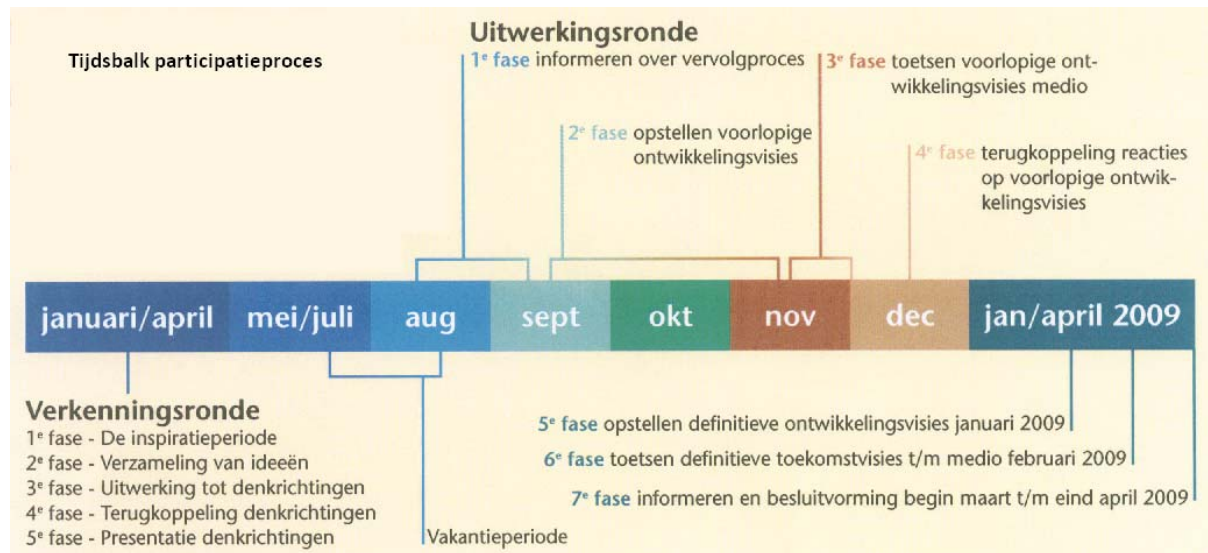


Fig 5.4: Tijdsbalk participatieproces. Bron: Informatiebrief gemeente Arnhem, nr. 4

De beide rondes en besluitvormingsmomenten zijn in figuur 5.4 uitgezet in de tijd. De verschillende participatiemomenten zijn zo ingericht dat de informatie die noodzakelijk wordt geacht voor bepaalde beslistmomenten op dat moment voorhanden is. In het procesontwerp is na de verkenningsronde een politieke peiling opgenomen. Halverwege het proces heeft de raad de mogelijkheid te beoordelen of het resultaat tot dusver naar behoeven is en of er vervolg aan het proces gegeven kan worden.

#### 5.4.2 Procesuitvoering

Om een aanpak op maat te kunnen samenstellen is zowel het procesontwerp als de uitvoering van het proces van belang. Onderstaand wordt de procesuitvoering in beeld gebracht. Bij het samenstellen hiervan is getracht van de diverse betrokken actoren hun verhaal te horen. De procesuitvoering wordt beschreven aan de hand van de verkenningsronde, de uitwerkingsronde en de huidige stand van zaken.

#### Verkenningsronde

De verkenningsronde is gestart op 26 januari 2008 met de Dag van Stadsblokken-Meinerswijk. Op deze dag was in het gebied een prikkelende tentoonstelling ingericht en kon iedereen kennis maken met de projectpartners en bezoekers aangeven wat voor gebruikswensen zij voor het gebied hebben. Deze dag is als zeer positief ervaren. De



verkenningronde bestond uit vijf fases, de inspiratieperiode, het verzamelen van ideeën, de uitwerking tot denkrichtingen, de terugkoppeling van denkrichtingen en de presentatie van denkrichtingen. Tijdens de verkenningronde heeft het Bewonersplatform Stadsblokken-Meinerswijk zichzelf opgericht. Zij hebben de gemeente verzocht ook een adviserende rol in het proces te krijgen. Omdat deze goed georganiseerde groep ook een substantieel belang vertegenwoordigt in het gebied, is de gemeente hiermee akkoord gegaan.

Andere activiteiten die zijn georganiseerd bestonden uit een zevental excursies in het gebied, twee lezingen over het gebied, een aantal excursies speciaal voor kinderen en drie grote participatiebijeenkomsten. Tijdens deze participatiebijeenkomsten hebben zo'n 400 bezoekers zich laten informeren, inspireren en hun ideeën overgebracht. Op deze bijeenkomsten waren tekenaars en ontwerpers aanwezig die deze ideeën beeldend konden maken. De ideeën zijn vervolgens uitgewerkt tot denkrichtingen. Deze denkrichtingen zijn uiteindelijk gepresenteerd op een grote slotbijeenkomst in april 2008, die door ruim 350 mensen is bezocht.

De verkenningronde wordt door alle betrokken partijen en adviesgroepen als redelijk positief tot positief ervaren. In de negen denkrichtingen wordt door allen hun ideeën herkend, deze denkrichtingen worden gepresenteerd in bijlage 3. Wel wordt aangegeven zowel de 'bandbreedte' van de rode ambities te willen versmallen als juist de rode ambitie meer te willen benutten. Daarnaast doet het Stadspanel de aanbeveling om in de uitwerkingsfase concreter en bij herhaling te communiceren over de volgende stappen in het proces. In de verkenningfase bleek dit voor de participanten niet altijd helder te zijn. Zo geeft de voorzitter aan dat er 'sprake was van een constante improvisatie van het plan van aanpak'. De open, participatieve houding van de gemeente werd zeer gewaardeerd. Wel stond het proces onder een grote tijdsdruk en wordt aanbevolen voor het vervolg van het proces meer tijd te nemen. Ook erkent de gemeente dat het inbrengen van de haalbaarheid en realiseerbaarheid van belang wordt geacht in het vervolgtraject. Dit wordt met name door de procesmanager als belangrijke spoor aangemerkt in het proces. Ook het geven van helderheid over de rollen van de betrokken partijen wordt gezien als aandachtspunt.

Tijdens de politieke peiling in mei 2008 heeft de raad aangegeven dat het proces in hun ogen geslaagd is. Het proces is geslaagd omdat:

- iedereen die wilde zijn of haar ideeën kon inbrengen,
- die zichtbaar zijn in de denkrichtingen,
- er op de tussenrapportage is gereageerd door de grote grondeigenaren, het stadspanel en de kaderstellende instanties.

Er is dan ook besloten na de zomervakantie van 2008 te starten met de uitwerkingsronde.

### **Uitwerkingsronde**

Bij de start van de uitwerkingsronde is nadrukkelijk aangegeven dat het gaat om het bundelen van ideeën tot bouwstenen. 'Eigenlijk gaan we trechters' aldus wethouder Cees Jansen. In de uitwerkingsronde zijn er nieuwe ontwerp bureaus in de arm genomen. Dit zorgde voor enig onbegrip bij de participanten, omdat er weer werd gevraagd wat de wensen voor het gebied waren, terwijl die duidelijk naar voren waren gekomen in de 9

denkrichtingen. Ook kwam deze ronde erg traag op gang. Het heeft relatief lang geduurd voordat de gemeente tot inhoudelijke keuzes kwam en pas vanaf begin 2009 belandde het participatieproces in een stroomversnelling.

De uitwerkingsronde bestaat uit drie stappen:

1. het opstellen van bouwstenen,
2. het uitwerken van scenario's,
3. het opstellen van het eindadvies.

De totale uitwerkingsronde schetst een minder positief beeld dan de verkenningsronde. De 'vertaalslag' van de bouwstenen naar de scenario's is onvoldoende gemaakt. De rode bouwsteen, de bebouwing, is zonder opgave van redenen verdwenen. Het ontwerpteam was teveel naar binnen gekeerd, waardoor afwegingen niet boven tafel kwamen. Er was weinig creativiteit tijdens het ontwerpen. Het bewonersplatform voert daarbij ook aan: 'de gekozen werkvormen en weging van onderwerpen waren niet altijd duidelijk, met als resultaat dat de uitkomsten multi-interpretabel waren voor de deelnemers en de uitwerkers'.

Het verdwijnen van een programma in het gebied heeft ertoe geleid dat de bandbreedte waarbinnen de scenario's werden ontwikkeld, aanzienlijk is verkleind. Ook geven betrokkenen aan het gevoel te hebben dat 'een gevoelige politieke discussie' hiermee uit de weg is gegaan. De gemeente voert echter aan dat de gemeente Arnhem geen kwalitatieve woningopgave heeft en eventuele bebouwing alleen is gewenst als zij een toegevoegde waarde voor het gebied kan bewerkstelligen.

Het voorafgestelde einddoel van de uitwerkingsronde, een eindadvies, is niet behaald. Dit is veroorzaakt door het feit dat de gemeente zich realiseerde dat de gemeenteraad betrokken moest worden bij de belangenafwegingen en 'nog wat te kiezen moest hebben'. Deze keuze is echter op dit moment dus beperkt, omdat de ontwikkelingsvisies die uit het proces naar voren zijn gekomen, hoofdzakelijk groen zijn. Ook blijkt uit de gesprekken met de betrokkenen dat op het einde van het proces snelheid gemaakt moest worden. Dit is nadelig voor de zorgvuldigheid van het proces en zorgt bij de participanten voor een nare bijmaak.

Tijdens de uitwerkingronde merkte Phanos dat de ontwikkelingsvisies niet verenigbaar waren met hun eigen ideeën. Zij hebben een eigen visie ontwikkeld, het 'eilandconcept', bijlage 4. In deze visie worden woningen gerealiseerd, natuur ontwikkeld en ruimte voor de rivier gecreëerd. Naar eigen zeggen komt er zelfs meer natuur in het gebied dan er op dit moment aanwezig is. Ook benadrukt zij het feit dat het 'eilandconcept' voor de gemeente kostenneutraal is, wat extra aantrekkelijk is. De groene visies die op dit moment uit het participatieproces naar voren zijn gekomen, leveren voor de gemeente een negatief saldo op variërend van €0,- tot €8.000.000,-. Phanos is een eigen onderzoek gestart, waaruit is gebleken dat men de visie van Phanos in eerste instantie kritisch beoordeelt. Maar dat na uitleg hierover het aantal personen dat de visie aantrekkelijk vindt, verdubbelt. Hiernaast heeft zij in het gebied een informatiecentrum opgericht om haar visie uit te dragen en zijn zij actief aan het lobbyen bij personen met politieke invloed. Het was lange tijd onduidelijk wat de status van het plan van Phanos in het proces was. Op een informatieavond is hier door de

participanten naar gevraagd. Het proces liep bijna uit de hand toen wethouder Cees Jansen een opmerking maakte in de trant van: 'Wie betaalt, die bepaalt'.

Het stadspanel, dat de taak heeft om het proces te beoordelen, voert verder nog aan dat belangrijke Arnhemse groepen misten in het participatieproces. Gemist werden de allochtonen, ondernemers en vertegenwoordigers uit de kunst- en cultuursector. Dit is de groepen zelf echter ook aan te rekenen, het proces stond open voor iedereen. Inhoudelijk merkt zij op dat: 'Gewaakt moet worden voor een eenzijdige inrichting op één specifieke doelgroep waardoor de ontmoetingsfunctie beperkt wordt'. Hiernaast spreekt het panel haar zorg uit over een mogelijke vertraging als gevolg van frictie tussen de gemeente en Phanos. Er moet nu voortvarend gehandeld worden en de realisatie van de scenario's moet worden doorgezet. De uitwerkingsronde heeft met het verschijnen van de bevindingenrapportage haar einde bereikt.

### **Huidige stand van zaken**

Op dit moment is er een bevindingenrapportage voorhanden die is voorzien van commentaar van de kaderstellende instanties, de grondeigenaren, het stadspanel en de bewonersvereniging.

In de bevindingenrapportage worden drie mogelijke scenario's geschetst voor de toekomstige ontwikkelingen voor Stadsblokken-Meinerswijk. Deel 4 van de nota gaat in op hoe men nu verder moet na deze nota. Hierin wordt aangegeven dat 'we er nog niet zijn' en verder gewerkt moet worden aan een gebiedsvisie voor Stadsblokken-Meinerswijk. Er moet helderheid geboden worden ten aanzien van nog bestaande vragen. Deze hebben voornamelijk betrekking op de belangen van Phanos die niet stroken met de huidige scenario's.

Deze bevindingenrapportage is voorgelegd aan het College van B&W, maar dat heeft op moment van het schrijven van dit onderzoek nog geen uitspraak gedaan. In de gemeentelijke planning is opgenomen dat in september 2009 een besluit wordt genomen door het College. Het advies van het College wordt aan de Raad voorgelegd die een definitief besluit moet nemen over een toekomstvisie. Door de diverse betrokkenen is echter aangegeven dat zij verwachten dat dit besluit waarschijnlijk wordt verschoven tot na de gemeenteraadsverkiezingen begin volgend jaar. Ook is oktober traditioneel de maand waarin de gemeentelijke begrotingen worden vastgesteld. Daar komt bij dat het een politiek gevoelig onderwerp is waar men op dit moment zijn handen niet aan wil branden. Daarnaast is er op dit moment geen enkele andere bestuurlijke overeenkomst voorhanden. Dit zorgt ervoor dat de huidige bevindingenrapportage geen formele status heeft. Phanos hoopt dat het besluit niet meer door deze Raad wordt genomen om zo hun kansen open te houden. 'Een raadsbesluit zou op dit moment betekenen dat de deur voor ons wordt dichtgegooid'. Opmerking verdient verder het feit dat de procesmanager zich heeft teruggetrokken uit het proces. De gedachten van de gemeente en de procesmanager waren niet meer verenigbaar. Dit is vooral te wijten aan het feit dat de huidige visies voornamelijk groen zijn. Er is geen evenwichtige vertaalslag gemaakt vanuit de bouwstenen naar de ontwikkelingsvisies, zo stelt de procesmanager. Voor een eerlijke belangenafweging zou het wenselijk zijn als er drie

ontwikkelingsvisies worden ontwikkeld die op cruciale punten van elkaar afwijken. Deze visies kunnen dan voorzien worden van commentaar van de diverse betrokkenen en aldus de gemeenteraad een helder beeld schetsen wat de gevolgen zouden zijn van een bepaalde keuze. Door drie visies te ontwikkelen die op hoofdlijnen weinig van elkaar verschillen, is een politieke discussie op een 'handige' wijze uit de weg gegaan. Dit geeft echter geen reëel beeld van de mogelijkheden. Het haalbaarheidspoor is niet gekoppeld aan de visies, die mist volledig. Er wordt op deze wijze geen recht gedaan aan de positie van Phanos. De gemeente is op dit moment in contact met de vastgoedontwikkelaar. De gemeente geeft aan 'dat het spel nu gespeeld moet worden'. Naar mijn idee zou dit spel, aan het einde van de uitwerkingsfase, allang gespeeld moeten zijn.

### **5.5 Een proces op maat?**

In de voorafgaande paragrafen zijn zowel de situatietekenen als de procesaanpak beschreven. In deze paragraaf worden deze situatietekenen gekoppeld aan de procesaanpak en onderzocht of er sprake is van een aanpak op maat. Ook zal onderzocht worden of het resultaat van het proces voldoet aan de voorafgestelde doelstellingen van het participatieproces. Dit zorgt voor een nadere invulling van het begrip 'op maat'.

Om na te kunnen gaan of er in dit proces sprake is van een aanpak op maat zijn zowel de situatietekenen, als het procesontwerp en de procesuitvoering van belang. Als deze op elkaar zijn afgestemd, kan gesteld worden dat er sprake is van een aanpak op maat.

In §5.3 zijn de situatietekenen uiteengezet. Hieruit blijkt dat aan alle randvoorwaarden voor een interactief proces voldaan wordt. Belangrijk is om nogmaals te wijzen op de lange ontwikkelingsgeschiedenis van het gebied. Dit kan een belemmering in het proces vormen, maar daar is in dit proces door de gemeente Arnhem goed op ingespeeld door alle oude plannen in het proces buiten beschouwing te laten. Daarnaast heeft deze lange geschiedenis van het gebied aangetoond dat unanieme instemming met de uiteindelijke ontwikkelingsvisie zeer waarschijnlijk niet haalbaar is: de lijst van betrokkenen, al ingediende plannen en stakeholders is daarvoor te lang en te divers en de belangen lopen te zeer uiteen. Het doel van het proces was het inventariseren van een mogelijke toekomstige invulling van het gebied. Dit zou uiteindelijk zijn weerklank vinden in een ontwikkelingsvisie, waarin alle belanghebbenden zich zouden kunnen vinden. Dit is deels tegenstrijdig met de veronderstelling dat unanieme instemming niet haalbaar zou zijn. Uiteindelijk is in het proces gekozen voor het ontwikkelen van een aantal visies die voorzien worden van commentaar van de kaderstellende- en adviserende organen. Dit is te verklaren uit het feit dat de belangen uiteenlopen en dit procesontwerp sluit dus wel aan bij de situatie. De drie ontwikkelingsvisies die op dit moment voorhanden zijn vertonen echter geen wezenlijk onderscheid in mogelijke ontwikkelingen en zijn op hoofdlijnen groen georiënteerd. Een visie met een aanzienlijk bouwprogramma ontbreekt, terwijl dit juist de belangrijkste eis van Phanos is, die grofweg een derde van het gebied in handen heeft. De ontwikkelingsvisies tonen geen helder beeld van de werkelijke dilemma's die er in het gebied spelen en sluiten niet goed aan bij de situatie. De visies zijn het resultaat van de procesuitvoering. Door

diverse betrokken actoren wordt aangegeven dat de gemeente een politieke discussie probeert te vermijden door zich te verschuilen achter de visies. In het procesontwerp is wel vermeld dat gezocht zou worden naar mogelijke invullingen. Het is dus voornamelijk aan de procesuitvoering te wijten dat het proces op dit moment in de knel dreigt te komen. Ook is het opmerkelijk te noemen dat de beleidsruimte in het begin van het proces groot was en er nu voornamelijk een groene invulling aan het gebied wordt gegeven. Het gebied heeft een zodanige omvang dat ruimte voor water en natuur niet ten koste hoeft te gaan van een mogelijk bouwprogramma. Dit is deels te verklaren uit het feit dat in het procesontwerp is gekozen voor een uitwerkingsronde waarin men ging trechteren. Maar de beleidsruimte die er aan het begin van het proces was, vertaalt zich niet in de visies die er op dit moment zijn. De randvoorwaarden voor het participatieproces waren iedereen bij de start van het proces bekend en uitgewerkt in de nota van uitgangspunten. Deze nota is te verkrijgen op de speciaal voor dit proces ontworpen website: [www.stadsblokken-meinerswijk.nl](http://www.stadsblokken-meinerswijk.nl).

In het procesontwerp is sprake van een heldere politiek-bestuurlijke inkadering. De gemeente Arnhem heeft bewust gekozen voor een participatieproces waarin alle ontwikkelingsrichtingen mogelijk zijn en iedereen de kans krijgt zijn of haar mening te laten horen. In het verleden is er een aantal ruimtelijke projecten erg stroef verlopen en de gemeente wilde met de gebiedsontwikkeling van Stadsblokken-Meinerswijk laten zien dat ze wel degelijk breed gedragen besluiten kan nemen. De gemeenteraad heeft het procesontwerp goedgekeurd en ingestemd met dit open participatietraject. In het ontwerp lagen de hoofdlijnen van de interactie vast. Het traject bestaat uit twee rondes met ieder een aantal participatiemomenten. Bij de procesuitvoering bleek echter dat er sprake was van een constante improvisatie van het procesontwerp. Wat in het procesontwerp niet als vast gegeven is opgenomen, is het moment waarop een besluit genomen zou moeten worden. Er wordt in het ontwerp van uitgegaan dat het participatietraject 1,5 jaar in beslag zou nemen en dat dan tot een raadsbesluit kan worden overgegaan. Op dit moment is merkbaar dat de status van de bevindingenrapportage onbekend is. De gemeente zal er zeker 'iets mee moeten', maar de belangrijkste grondeigenaar naast de gemeente, Phanos, geeft niet haar goedkeuring aan deze rapportage. Het uitwerken van een van de visies kan op dit moment zonder medewerking van Phanos zeer lastig gerealiseerd worden. Het is mogelijk dat de gemeente de gronden van Phanos verwerft, maar door de gesprekken met de diverse partijen ben ik van mening dat dat op dit moment niet aan de orde is. Ook eventueel onteigenen, wat lange procedures met zich meebrengt, wordt door de gemeente niet als reële mogelijkheid gezien. Zij zijn van mening dat ze er samen uit moeten komen. In de uitvoering van het proces is onvoldoende rekening gehouden met de realiseerbaarheid van een mogelijke visie. Hierdoor is een eerlijke afweging van de visies op dit moment lastig te maken. Het haalbaarheidsspoor is tijdens de uitvoering uit het oog verloren en overschaduw door inbreng van de participanten in het proces. Die waren van mening dat Stadsblokken-Meinerswijk een groen en blauw karakter moet krijgen zonder intensieve bebouwing. Als men enkel kijkt naar de inbreng in het proces van de participanten zijn de drie visies die nu voorhanden zijn zeker verdedigbaar. Het draagvlak voor een mogelijke uitwerking voor één van de drie visies is groot, maar de realiseerbaarheid ontbreekt.

Omdat een deel van Meinerswijk is aangemerkt als Ruimte voor de Rivier project moet een waterstandverlaging van 7 centimeter gerealiseerd worden uiterlijk op 1 januari 2015. Dit is de enige harde randvoorwaarde die is gesteld wat betreft het aspect tijd. De waterstandverlaging kan in dit gebied echter relatief gemakkelijk worden gerealiseerd, omdat het al een natuurgebied met veel water is en er ook veel gronden in handen zijn van Staatsbosbeheer. De gemeente is voor deze waterstandverlaging niet afhankelijk van een eventuele samenwerking met Phanos. Het feit dat dit proces geen grote tijdsdruk kent zorgt ervoor dat er op dit moment geen besluiten worden genomen. Daar komt nog bij dat de gemeenteraadsleden zich goed realiseren dat een eventueel besluit invloed kan hebben op de verkiezingsuitslag in het voorjaar van 2010.

Een belangrijk onderdeel van het procesontwerp is de participatievorm. Als deze vooraf helder is, wordt voorkomen dat er valse verwachtingen worden gewekt ten aanzien van de betekenis van de inbreng van de participanten. Deze participatievorm was vooraf duidelijk afgebakend en beperkt tot adviseur. Omdat dit advies wordt ingewonnen tijdens het planvormingsproces op het moment dat er nog beïnvloedingsruimte aanwezig is, kunnen we dit op de participatieladder van Pröpper (2009) onder adviseur beginspraak rekenen.

In het procesontwerp is een koppeling gemaakt tussen de formele beslismomenten en de interactiemomenten. Er is voor gezorgd dat informatie vanuit de participatiebijeenkomsten voorhanden was op het moment dat er een formeel besluit genomen moest worden. Dat is in dit proces gebeurd bij zowel het goedkeuren van het plan van aanpak als bij het aanvaarden van de negen denkrichtingen. De procesmanager voert aan dat de vertragingen die in dit proces opgetreden zijn wel te verdedigen zijn en ten goede zijn gekomen voor de kwaliteit van het proces.

Als laatste punt van het procesontwerp kwam in de literatuur naar voren dat er aandacht moet zijn voor procesmanagement. Ook hieraan is invulling gegeven. Er zijn in dit proces voldoende hulpmiddelen beschikbaar voor het goed doorlopen van het participatieproces. In de uitvoering bleek alleen aan het einde van de verkenningsronde te weinig tijd te zijn, waardoor de terugkoppeling naar de participanten hoe de denkrichtingen tot stand zijn gekomen beperkt bleef. Het draagvlak voor de denkrichtingen heeft hier echter niet onder geleden.

Het doel van dit proces om te komen tot een mogelijke invulling van het gebied is deels bereikt. Het draagvlak voor de drie visies die op dit moment worden gepresenteerd in de bevindingenrapportage is zeer groot. De realiseerbaarheid is echter te betwijfelen. Het procesontwerp en situatie zijn in dit proces in hoofdlijnen goed op elkaar afgestemd. Alle inhoudelijke elementen die uit de literatuur naar voren kwamen zijn zichtbaar. Ook de randvoorwaarden waarbinnen een mogelijke ontwikkeling moet plaatsvinden waren helder. Ik ben van mening dat het ten goede is gekomen aan de creativiteit en geloofwaardigheid van het open participatieproces dat er niet als randvoorwaarde is opgenomen dat er een bepaald bouwprogramma gerealiseerd moet worden. Hierdoor zou de indruk kunnen worden gewekt dat er toch wel gebouwd zou worden en zou het proces alleen als excuus dienen om een bouwprogramma te realiseren. Echter, ik ben wel van mening dat bij de

uitvoering van dit proces de rode bouwsteen niet had mogen verdwijnen. Door verschillende visies te ontwikkelen met alle drie een wisselend programma oplopend van weinig tot veel bebouwing, voorzien van de haalbaarheid van ieder zou meer inzicht worden gegeven in de mogelijkheden van het gebied. Doordat het publiek betrokken wordt bij de totstandkoming van de visies kan zo ook begrip gecreëerd worden voor een eventueel bebouwd programma. Het publiek kan op deze wijze begrijpen dat de natuurontwikkeling en ruimte voor water in dit gebied betaald kunnen worden met de opbrengsten van eventuele woningbouw. Ook zou het publiek betrokken kunnen worden bij de inrichting van een mogelijk bebouwd programma, zodat de uiteindelijke gebiedsvisie wel door alle partijen worden aanvaard. Door nu drie visies te presenteren die allemaal op dit moment niet gerealiseerd kunnen worden, denk ik dat de gemeente juist valse verwachtingen schept.

Ook de rol van Phanos als adviseur en slechts één van de belanghebbenden kan betwist worden. Het zou mogelijk zijn geweest om Phanos een rol te geven in de projectorganisatie. Maar ook dit kan misschien bij de participanten het idee hebben gewekt dat het geen open en eerlijk proces zou zijn.

Als laatste aandachtspunt kunnen de participanten worden gezien. Phanos verwijt de gemeente dat deze groep geen reële afspiegeling is van de bewoners van Arnhem. Alleen mensen die het gebied kennen en er wonen hebben meegedaan, zo stelt Phanos. Het bewonersplatform is het hier niet mee eens en was blij dat het proces niet werd gedomineerd door 'een stel losgeslagen bewoners en de groene maffia'. De gemeente heeft echter nooit als voorwaarde gesteld dat de participanten representatief voor de bevolking van Arnhem zouden moeten zijn. Ik ben van mening dat zij hier verstandig aan hebben gedaan en zie de participanten ook niet als belemmering voor een goed proces.

Ik denk dat gesteld kan worden dat procesontwerp en de situatie op maat waren maar dat er in de uitvoering van het proces fouten zijn gemaakt. Alhoewel de visies zeker te verdedigen zijn als men kijkt naar de resultaten van het proces, is er op dit moment geen helderheid over de toekomstige invulling van Stadsblokken-Meinerswijk. De haalbaarheid had vanaf het begin af aan duidelijker in het ontwerpproces naar voren moeten komen. De rode bouwsteen is 'zonder opgave van reden' verdwenen. Dit komt de geloofwaardigheid van de gemeente Arnhem niet ten goede. Betwijfeld kan worden of er is voldaan aan de randvoorwaarde commitment voor wat betreft het proces en de resultaten daarvan. Bij deze case is een verandering in de randvoorwaarden opgetreden gedurende het proces.

## **5.6 Conclusie**

In dit open participatieproces is er alles aan gedaan om het publiek in de gelegenheid te stellen tot het inbrengen van zijn of haar mening. Aan de randvoorwaarden voor een interactieve aanpak wordt voldaan en het gemeentebestuur geeft haar goedkeuring aan het proces. Het lijkt op het eerste gezicht een schoolvoorbeeld van een aanpak op maat. Het procesontwerp met een uitgebreid communicatieplan kan dit beeld ook alleen maar bevestigen. In de uitwerking van het proces is de gemeente er echter niet in geslaagd

eerlijke dilemma's in kaart te brengen. De randvoorwaarden zijn tijdens de uitvoering veranderd, maar daar is niet goed op ingespeeld. Drie uiteenlopende visies, gecombineerd met de haalbaarheid en het draagvlak voor iedere visie, was een veel betere uitvoering geweest. De rode bouwsteen is echter naar de achtergrond verdwenen, omdat de gemeente geen bouwopgave had en de inbreng van het publiek aanstuurde op een volledig groen en blauw Stadsblokken-Meinerswijk. Het draagvlak voor de visies die er nu liggen is zeker aanwezig, maar de uitvoerbaarheid trek ik ten eerste in twijfel. Daarbij komt een gemeenteraad die op dit moment geen besluit durft te nemen met het oog op de komende gemeenteraadsverkiezingen. Op dit moment is de toekomst van Stadsblokken-Meinerswijk nog steeds onzeker en is er geen enkele bestuursovereenkomst voorhanden die de bevindingenrapportage een formele status geeft. Een fantastisch open participatieproces met een tot nu toe minder fantastische uitkomst.



## **6. Ruimte voor de IJssel**

### **6.1 Inleiding**

Ruimte voor de Rivier is een samenwerkingsprogramma tussen het Rijk en de regio. Zij werken samen aan de bescherming van het riviereengebied tegen overstromingen en tegelijkertijd aan een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Het programma bestaat uit 39 maatregelen die moeten zorgen voor meer ruimte voor water. Ook de uiterwaardvergraving Keizers- en Stobbenwaarden en Olsterwaarden (KSO) en uiterwaardvergraving Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard (BWO) vallen onder deze maatregelen. Bij beide projecten gaat men op zoek naar de beste inpassingmogelijkheid voor een nevengeul die bij hoog water vol stroomt. Naast ruimte voor water kan ook de ruimtelijke kwaliteit worden verbeterd in de gebieden. Deze twee projecten zijn beide gesitueerd in het uiterwaardengebied van de IJssel. Omdat ze nauw met elkaar zijn verbonden, is voor beide projecten één projectorganisatie opgericht. De gemeente Deventer is trekker van het project bij de Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard en de provincie Overijssel is verantwoordelijk voor het project bij de Keizers- en Stobbenwaarden. Hoe deze projectorganisatie en het verdere procesontwerp is ingericht en hoe de procesuitvoering is verlopen komt in §6.4 aan de orde. Eerst wordt in §6.2 een beschrijving van het plangebied gegeven en wordt in §6.3 ingegaan op de situatiekenmerken die aan de orde zijn. Uiteindelijk wordt in §6.5 bekeken of bij dit project sprake was van een aanpak op maat.

### **6.2 Beschrijving plangebied**

De uiterwaarden langs de IJssel maken deel uit van de ecologische hoofdstructuur (EHS). Alle uiterwaarden zijn aangewezen als Natura 2000 gebieden. Het Deventer uiterwaardengebied heeft in het noorden en zuiden een open karakter.

Het project Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard is gesitueerd tegenover het historische centrum van Deventer. Samen met het worpplantsoen en het IJsselhotel heeft het de formele status 'beschermde stadsgezicht'. De Zandweerd- en Bolwerksplas zijn zandwinningsplassen en hebben hierdoor een beperkte natuurlijke betekenis. Dit deel van de IJssel wordt aan weerszijden begrensd met dekzandgebieden. Het wordt op dit moment gebruikt als uitloopgebied van de stad en er vinden vele vormen van recreatie plaats. In het gehele plangebied zijn drie verdichte zones te onderscheiden: het Worpplantsoen, het hogere deel van de Keizers- en Stobbenwaarden en het meest noordelijke deel van het plangebied, de Hengeforderwaarden. De Hengefordewaarden is een hoogwaardig natuurgebied en vormt het broedgebied voor een kolonie aalscholvers. In de Keizers- en Stobbenwaarden is de ruimtelijke kwaliteit goed tot zeer bijzonder. Opmerkelijk in de Keizers- en Stobbenwaarden is het hoogteverschil binnen de uiterwaard. Er is een relatief hoog deel langs de provinciale weg en een lager gelegen deel richting de IJssel. In de reeds aanwezige Munnikenhank bevinden zich bijzondere diersoorten waaronder de modderkruiper. Hiernaast vormen ook de binnendijkse landgoederen Nieuw Rande en De Haere bijzondere elementen in het landschap. Als laatste belangrijke element in het plangebied kan de cultuurhistorie worden aangemerkt. Het leven in Deventer is nauw

verbonden met de IJssel en het idee van ‘de overkant’ spreken bij veel mensen tot de verbeelding. Al deze bijzondere waarden van het gebied zullen worden meegenomen bij het ontwerpen van twee nevengeulen bij de IJssel. Het plangebied van zowel het project BWO als het project KSO worden weergegeven in figuur 6.1.

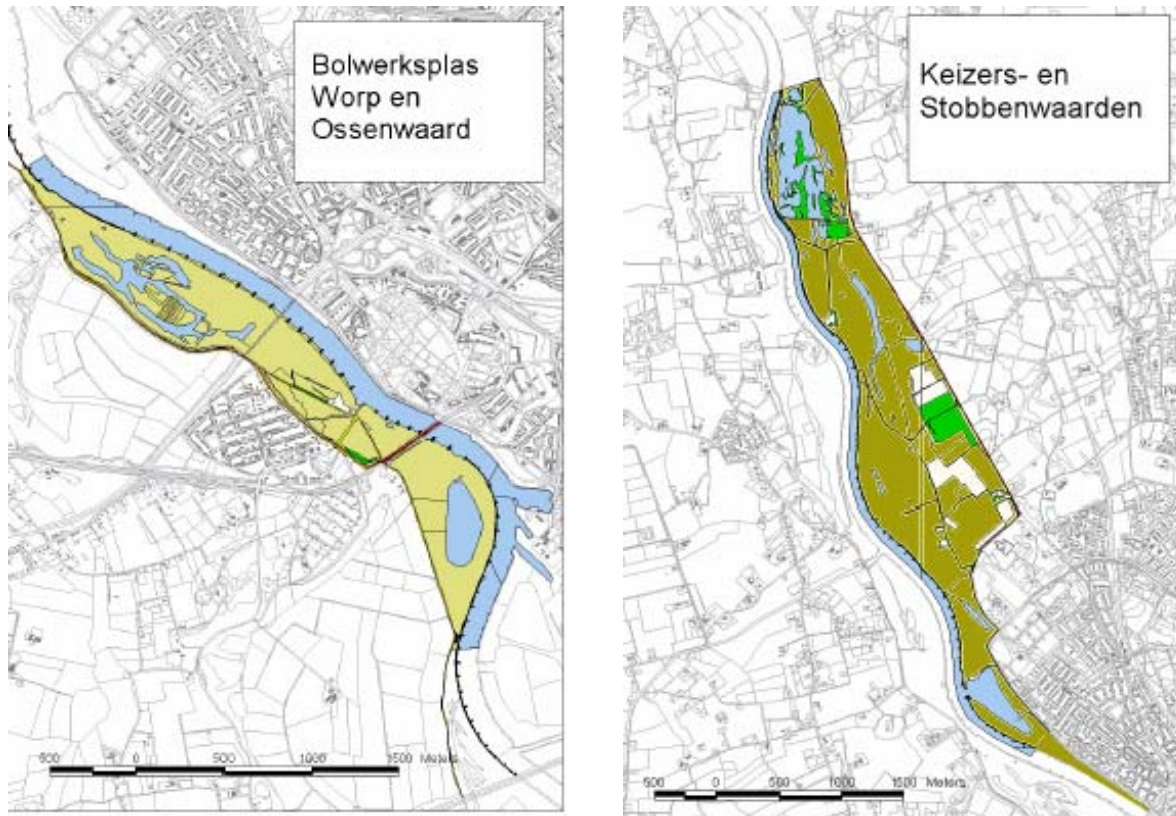


Fig 6.1: Plangebied ruimte voor de IJssel. Bron: Startnotitie Ruimte voor de Rivier Deventer

### 6.3 Situatie

In deze paragraaf wordt de situatie uiteengezet waarmee men te maken heeft bij het Ruimte voor de Rivier project in Deventer. Het doel van het proces is te komen tot een gedragen inrichtingsplan voor twee nevengeulen van de IJssel. Aan de hand van de complexiteit van het vraagstuk en de in de literatuur beschreven randvoorwaarden voor een interactieve aanpak wordt de situatie uiteengezet.

#### Complexiteit

Het project heeft als doel het realiseren van twee nevengeulen voor de IJssel en tegelijkertijd het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit. Deze moeten in 2015 gerealiseerd zijn, het project heeft dus een redelijke urgentie. Er zijn diverse belangen die spelen in het gebied. Zo maken zowel de beroepsvaart als de pleziervaart gebruik van de IJssel, recreëren veel mensen in de uiterwaarden en geeft de IJssel Deventer haar eigen identiteit. Het project is niet verweven met andere lastige vraagstukken. Wel is het een unieke kans om de ruimtelijke kwaliteit in het plangebied te verhogen. Het feit dat het project een hydraulische taakstelling heeft, zorgt ervoor dat er veel complexe berekeningen gedaan moeten worden

aan de diverse alternatieven. Wanneer niet een bepaalde flexibiliteit in ontwerpen wordt opgenomen of van de betrokkenen verwacht wordt dat zij deze technische kennis hebben, kan dit misschien een beperkende factor zijn voor een interactief proces.

### **Beleidsruimte**

Vanuit de Planologische kernbeslissing 'Ruimte voor de Rivier' is bekend welke waterstandverlaging gehaald moet worden. Ook het budget dat vanuit de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) beschikbaar wordt gesteld, is bekend. In de PKB is minder duidelijk beschreven wat de ruimtelijke kwaliteit moet zijn en welke kosten hieraan verbonden zijn. De gemeente Deventer en de provincie Overijssel hebben daarom een Ruimtelijk Kwaliteitskader (RKK) opgesteld. In dit kader worden de belangrijkste waarden in het gebied benoemd en het kader beschrijft de gewenste ruimtelijke kwaliteit. Het doel van het Ruimtelijk Kwaliteitskader is om inzichtelijke te maken hoe de kwaliteiten van de Deventer uiterwaarden kunnen toenemen. Om dit doel te bereiken gaat het kader uit van het behouden en waar mogelijk versterken van bestaande kwaliteiten. De kwaliteiten hebben betrekking op landschap, natuur en cultuurhistorie. Ook zal de recreatiefunctie van de Deventer uiterwaarden versterkt worden en negatieve gevolgen van de aanleg van de geulen zoveel mogelijk beperkt blijven. Dit kader is voorafgaand aan het proces opgesteld en bekend bij de betrokken actoren. Het vormt een integraal kader van het plan van aanpak voor de planstudie. Deze randvoorwaarden aan het begin van het proces zijn bekend en bieden nog vele mogelijkheden voor een interactieve aanpak. In het verdere verloop van het ontwerpproces bleek er een aantal punten te zijn waar moeilijke keuzes gemaakt moeten worden die elkaar ook weer beïnvloeden. Deze bouwstenen worden in bijlage 5 in kaart gebracht. Het zijn cruciale keuzes die bepalend zijn voor de inrichting van de geulen, het toekomstige aanzicht van de historische stad Deventer en het toekomstige gebruik van de geulen en hun omgeving. Ook in het verder verloop van het proces is er voldoende beleidsruimte voor een interactief planproces.

### **Commitment**

Op 25 januari 2005 is een bestuursovereenkomst getekend tussen de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, de gemeente Deventer en de provincie Overijssel. Zij hebben een akkoord bereikt over het realiseren van twee nevengeulen voor de IJssel. De gemeente en provincie worden trekker van het project, maar de staatssecretaris blijft verantwoordelijk, omdat het project een onderdeel is van het rijksprogramma Ruimte voor de Rivier. Met deze overeenkomst is besloten dat de regio het initiatief neemt en er op deze wijze rekening gehouden kan worden met de lokale wensen en kennis. De gemeente en provincie vinden het van belang dat bewoners en belangstellenden mee kunnen denken over de invulling van de plannen. Zij willen daarom graag een interactief proces op poten zetten. Omdat het project een onderdeel is van het Ruimte voor de Rivier programma staat uitvoering van het plan niet ter discussie, maar alleen de situering van de geulen en de wijze waarop ze worden ingericht. Waar mee men hier wel te maken heeft, is het feit dat de staatssecretaris het uiteindelijk bevoegd gezag is, maar de gemeente en provincie trekker zijn. Hierdoor is het

wenselijk dat ook de gemeenteraad en de Gedeputeerde Staten voorstander zijn van zowel het proces als de resultaten hiervan.

### **Actoren**

De betrokken belangrijkste betrokken actoren in dit project zijn de gemeente Deventer, de provincie Overijssel, de programmadirectie Ruimte voor Rivier en Stichting IJsselland. Stichting IJsselland heeft ongeveer 80% van de gronden van de uiterwaarden in haar bezit. Tevens is zij beheerder van deze gebieden. Daarnaast kunnen de bewoners en betrokkenen aangemerkt worden als belangrijke actoren in het proces. Het verhogen van de ruimtelijke kwaliteiten, wat het nevendoeel is van dit project, is voor de diverse actoren om verschillende redenen interessant. Betrokkenheid en inzet bij een interactief project kan verondersteld worden.

### **Voldoende hulpmiddelen**

In 2015 moet het project gerealiseerd zijn, wat er grofweg op neer zou komen dat het inrichtingsplan in 2010 definitief moet zijn. De bestuursovereenkomst is getekend in 2007, waardoor drie jaar uitgetrokken kan worden voor het proces voor het tot stand komen van het plan. Dit is hoeft geen beperkende factor voor een interactief proces te zijn, maar verlangt wel enige snelheid in het uitwerken van de plannen. Vanuit het Rijk is een projectbudget beschikbaar gesteld en de gemeente en provincie kunnen aanvullende fondsen aansnijden. Ook de personele capaciteit lijkt in voldoende mate beschikbaar. Er is een externe projectleider ingehuurd door de gemeente Deventer om dit project te trekken.

### **Geschikte problematiek**

Uit de hiervoor geschetste situatietekenen kan geconcludeerd worden dat er geen beperkende factoren zijn aan te merken voor een interactief proces. Het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit leent zich uitstekend voor de inbreng van het publiek, omdat zij op dit moment intensief gebruik maken van het gebied. Door hun inbreng een plek te geven in het proces kunnen kansen worden benut voor het opwaarderen van het plangebied. Wel moet duidelijk zijn dat de verlaging van de maatgevende hoogwaterstand hoofddoel is van dit project en dit belang nooit uit het oog verloren mag worden. Gewaakt moet worden voor een te technisch ingesteld proces, waardoor de betrokkenen de genomen keuzes mogelijk niet meer kunnen begrijpen.

## **6.4 Procesaanpak**

In de voorafgaande paragraaf zijn de situatietekenen in beeld gebracht van het project. In de komende paragraaf komt de procesaanpak aan bod. In 6.4.1 wordt ingegaan op het procesontwerp voor deze gecombineerde projecten. Omdat men hier te maken heeft met een Ruimte voor de Rivier project, liggen bepaalde beslismomenten al vast. In 6.4.2 zal de procesuitvoering in beeld worden gebracht. Aandacht bij deze procesuitvoering gaat uit naar de interactie met het publiek en het gezamenlijk tot stand brengen van een gedragen inrichtingsplan.

### 6.4.1 Procesontwerp

Voor de Ruimte voor de Rivier projecten zijn de zogenaamde Spelregels voor natte infrastructuurprojecten (SNIP) van toepassing. De Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) bewaakt op nationaal niveau de samenhang van de projecten. Ook adviseert zij de staatssecretaris die uiteindelijk het bevoegd gezag is, over het uiteindelijke inrichtingsplan. Voor een beheersbare realisatie van de Ruimte voor de Rivier projecten is een aantal beslismomenten vastgelegd conform de binnen Verkeer en Waterstaat geldende SNIP. Deze beslismomenten staan in tabel 6.1 per fase aangegeven, inclusief een korte toelichting per SNIP fase.

Tabel 6.1: Overzicht van SNIP fasen.

SNIP fase		Toelichting SNIP fase
<i>Plan van aanpak</i>	Fase die leidt tot Plan van aanpak met beheersplan	Met het ondertekenen van een bestuursovereenkomst of een projectopdracht wordt de opdracht voor de planstudie gegeven. Drie maanden na ondertekening dient een plan van aanpak bij de PDR te worden ingediend.
<i>SNIP 2a fase</i>	Fase die leidt tot de Variantkeuze beslissing	In de variantkeuze wordt de afweging tussen verschillende alternatieven/varianten en het voorkeursalternatief (VKA) getoetst en een beslissing genomen over het uit te werken voorkeursalternatief.
<i>SNIP 3 fase</i>	Fase die leidt tot projectbeslissing	In deze fase wordt het voorkeursalternatief verder uitgewerkt tot een projectontwerp. Nadat de Staatssecretaris de projectbeslissing heeft genomen kan het projectbesluit worden genomen door het bevoegde gezag in de regio.
<i>SNIP 4 fase</i>	<b>Project besluit(en) door bevoegd gezag</b>	
	Fase die leidt tot de voorbereidingsbeslissing	Vaststellen projectbesluit, Wbr-vergunning, waterkeringplan, bestemmingsplan en/of Rijksprojectenbesluit
<i>SNIP 5 fase</i>	Fase die leidt tot uitvoeringsbeslissing	'go' voor start fysieke uitvoering/de schop in de grond
<i>SNIP 6 fase</i>	Fase die leidt tot opleveringsbeslissing	Opleveringsbeslissing

Bron: [http://www.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/3/8/383439/Handboek\\_SNIP.pdf](http://www.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/3/8/383439/Handboek_SNIP.pdf)

Met deze beslismomenten moet in het procesontwerp rekening gehouden worden. Deze hoofdlijnen liggen dus al vast. Het plan van aanpak beschrijft de werkelijke activiteiten voor

de twee Ruimte voor de Rivier projecten in Deventer. Voor de beide projecten is een plan van aanpak opgesteld. De twee plannen verschillen in hoofdlijnen echter weinig van elkaar. In het plan van aanpak is ook het beheersplan en het Ruimtelijk Kwaliteitskader opgenomen. Het RKK geeft aan welke basiskwaliteit er minimaal gerealiseerd moet worden en waar kansen liggen om die kwaliteit te verbeteren. Hoe dit kader tot stand is gekomen wordt in §6.4.2 beschreven. Het plan van aanpak beschrijft de activiteiten die moeten worden uitgevoerd om een projectontwerp (SNIP 3) te realiseren. De hoofdpunten van de beide plannen van aanpak worden hier uiteengezet.

Het doel van het gehele project is:

- het verhogen van de veiligheid tegen overstromingen, zodat het gewenste veiligheidsniveau behouden wordt
- het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in het plangebied
- waar mogelijk het inpassen van het te realiseren landgoed KeizersRande
- binnen de gestelde randvoorwaarden.

In de PKB Ruimte voor de Rivier is bepaald dat voor het project BWO een minimale hydraulische taakstelling van 0,17 meter moet worden bereikt. Voor de KSO is deze taakstelling iets lager en ligt op 0,10 meter. In het plan van aanpak is ook opgenomen dat voor de variantkeuze (SNIP 2a fase) een milieueffectrapport moet worden opgemaakt. Daarin moeten ten minste de volgende vier varianten zijn opgenomen:

1. Variant met maximaal accent op verlaging maatgevende hoogwaterstand (MHW)
2. Variant met maximaal accent op minimale kosten
3. Variant met maximaal accent op ruimtelijke kwaliteit
4. Voorkeursvariant

Het speelveld voor de planstudie ziet er dan als volgt uit, zie figuur 6.2

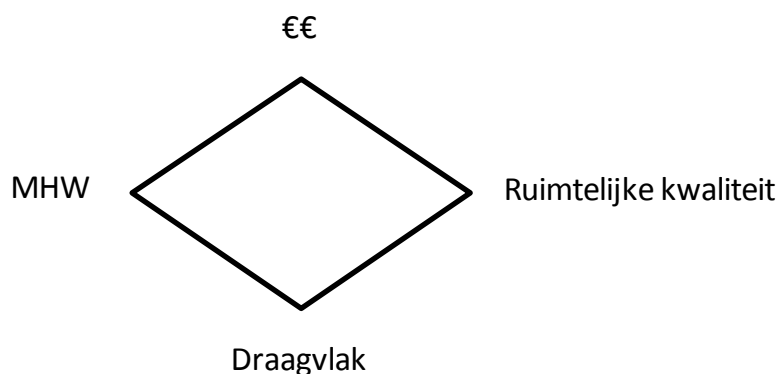


Fig 6.2: Speelveld van de planstudie. Bron: Plan van aanpak BWO

Het RKK levert uitgangspunten waarbinnen oplossingen gezocht kunnen worden. Anderzijds biedt het een toetsingskader voor het vergelijken van de alternatieven. Het project wordt door middel van een alternatievenstudie uitgevoerd. De uiteindelijke maatregel bestaat uit

een aantal deelmaatregelen die gezamenlijk bijdragen aan de gewenste MHW verlaging en aan de ruimtelijke kwaliteit van het projectgebied. Uit de verschillende deelmaatregelen kunnen diverse combinaties worden gemaakt. Het is mogelijk dat niet alle deelmaatregelen uit het budget van de PDR gefinancierd kunnen worden. Maatregelen ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteiten moeten misschien door aanvullende fondsen betaald worden.

Voor beide projecten is één projectorganisatie in het leven geroepen. Die organisatie ziet er als volgt uit, zie figuur 6.3.

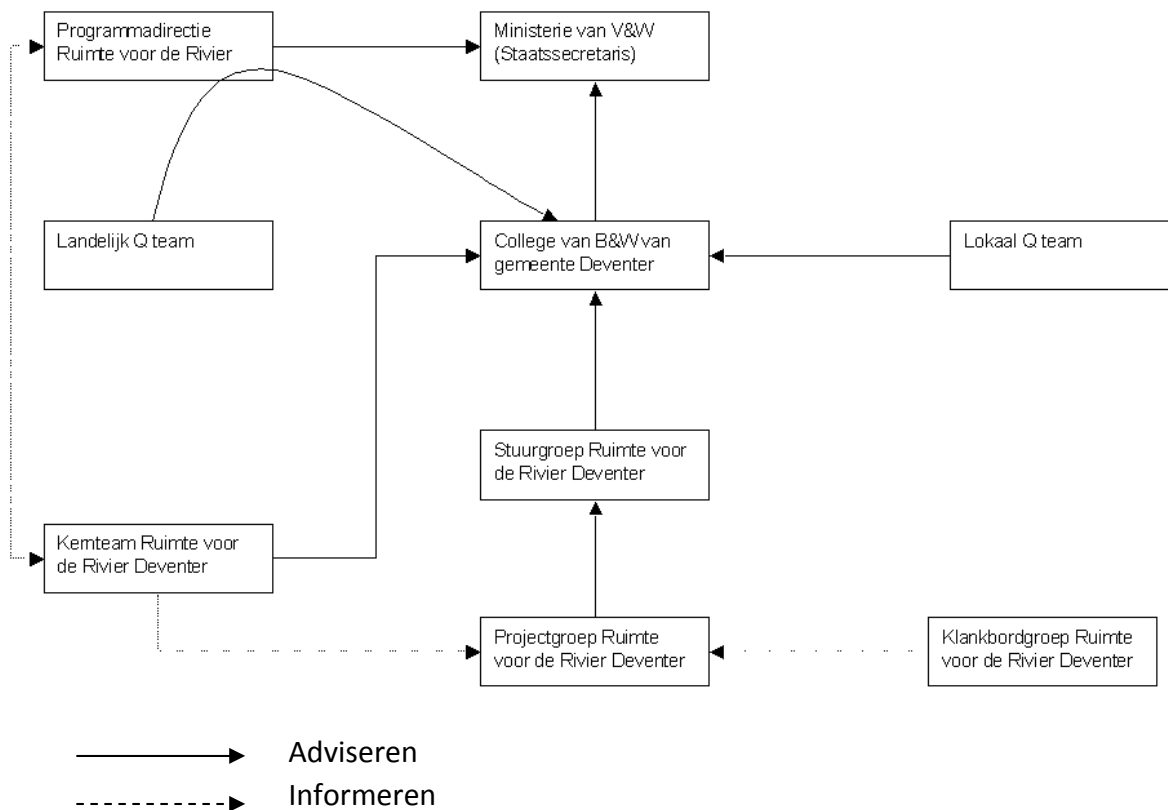


Fig 6.3: Projectorganisatie ruimte voor de IJssel. Bron: Plan van aanpak BWO

Het landelijk Q-team is ingesteld door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Het heeft als taak het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit en te adviseren over deze kwaliteit in elk van de Ruimte voor de Rivier projecten. Op een aantal momenten in het proces zal het landelijk Q-team de ruimtelijke kwaliteit toetsen en waar nodig aanvullingen doen voor verbeteringen.

In navolging van het landelijke Q-team is in dit project ervoor gekozen om een lokaal Q-team in het leven te roepen. Het lokale team is beter bekend met de waarden van het gebied en is hierdoor in staat de ruimtelijke kwaliteit van de ontwerpen te toetsen. Het lokale Q-team zal bij alle formele besluitvormingsmomenten haar advies geven over de stukken.

Het kernteam voert de dagelijkse werkzaamheden voor het project uit. Hierin heeft zowel de projectleider van het project BWO als van het project KSO zitting. Zij worden ondersteund door de dienst landelijk gebied. In de stuurgroep zitten afgevaardigden van de betrokken overheidspartijen, waaronder de gedeputeerde en de wethouder. De voorzitter van de

klankbordgroep is adviseur van de stuurgroep. De projectgroep kent grotendeels dezelfde samenstelling van partijen als de stuurgroep. Zij zorgt voor de ambtelijke afstemming tussen betrokken overheden, bereidt de stuurgroepvergaderingen voor en bewaakt het verloop van het proces. Een belangrijk element in de projectorganisatie is de klankbordgroep (KBG), zij is de maatschappelijke barometer van het project. In deze groep zijn de diverse belanghebbenden vertegenwoordigd uit de regio. Onder andere de watersportverenigingen, de bewonersvertegenwoordigingen en de belangenvertegenwoordiging van de beroepsvaart zijn in deze groep vertegenwoordigd. De klankbordgroep wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter. Voor een totaal overzicht van de partijen in de projectorganisatie, zie bijlage 6.

Voor het project is een duidelijke tijdsplanning opgenomen met daarbij behorende planproducten. Globaal ziet de planning er als volgt uit:

2007	Alternatievenonderzoek
2008	SNIP 2a advies en projectontwerp
2009	SNIP 3 advies
2009 – 2010	Besluitvorming – bezwaarprocedures
2011	Vorbereiding uitvoering, doorlopen vergunningsprocedures
2012 – 2014	Aanbesteding en uitvoering.

De tijdsplanning heeft door de complexe besluitvormingsstructuur weinig speling. Er zijn in het plan van aanpak diverse aandachtgebieden benoemd die voor het halen van het gestelde tijdspad moeten zorgen. Hoe frequent de verschillende groepen van de projectorganisatie vergaderen is aangegeven in tabel 6.2.

Tabel 6.2: Vergaderschema projectorganisatie

Overleggroep	Frequentie
Stuurgroep	Per 3 maanden
Projectgroep	5 à 6 maal per jaar
Lokaal Q-team	2 maal per jaar
Klankbordgroep	4 maal per jaar
Kernteam	2 wekelijks

Bron: Plan van aanpak KSO

Als laatste aandachtgebied in het procesontwerp kan de communicatie met belanghebbenden en bewoners worden genoemd. Informatie van de projecten in Deventer zal worden gecommuniceerd in samenhang met het rijksprogramma Ruimte voor de Rivier. Er wordt gebruik gemaakt van de kernboodschap, logo, de middelen en acties van dit programma. Op deze manier ontstaat een helder beeld over nut en noodzaak van de maatregelen. De externe doelgroep bestaat uit een brede groep belangengroepen, geïnteresseerde individuen en grondeigenaren. Aan het verkrijgen van vertrouwen en draagvlak wordt gedurende het hele project aandacht besteed. De noodzaak van de maatregelen is niet bij iedereen aanwezig, zodat ook hier zorgvuldig mee om moet worden omgegaan. Er moet continu up to date (digitale) informatie beschikbaar zijn die mensen zelf



kunnen opzoeken. Een laagdrempelige projectorganisatie en veelvuldig mondeling communiceren draagt bij aan het vertrouwen. Het ambitieniveau voor een interactief proces is hoog. De gemeente Deventer en de provincie Overijssel kiezen voor open en interactief planproces waarin de inbreng van en de dialoog met betrokkenen heel belangrijk is. Zij vinden het van belang dat de bewoners en belangstellenden worden geconsulteerd over de inpassing van de plannen. De klankbordgroep die in de projectorganisatie al aan de orde is gekomen, is hier het resultaat van. Naast deze betrokkenheid van de klankbordgroep komen er regelmatig uiterwaardenavonden waarin ook andere betrokkenen worden geconsulteerd. De inbreng op deze avonden gebruiken de gemeente en de provincie in de planstudie en bij het opstellen van de alternatieven. Naast deze informele inspraak is er op verschillende planproducten formele inspraak mogelijk.

In het procesontwerp is uitgebreid aandacht besteed aan de politiek-bestuurlijke inkadering. De verschillende verantwoordelijkheden van de projectorganisatie liggen vast. Ook de randvoorwaarden van het proces, het speelveld, is bij iedereen bekend. In het beheersplan wordt aandacht besteed aan het projectmanagement. Ik heb hierbij niet stil gestaan, omdat dit voor dit project minder relevant is. Wat minder in het ontwerp naar voren komt, is de structurering van interactie. Deels is dit in het vergaderschema ondervangen, maar activiteiten ten behoeve van publieksparticipatie zijn nog niet uitgedacht. De ambitie om een open en interactief planproces te volgen is bij zowel de gemeente Deventer als de provincie Overijssel wel aanwezig. Hoe publieksparticipatie het planproces kan ondersteunen zal uit de procesuitvoering moeten blijken.

#### **6.4.2 Procesuitvoering**

In de vorige subparagraaf is stilgestaan bij het procesontwerp. Belangrijke elementen hier uit zijn het doel van het project, de projectorganisatie, de tijdsplanning, de randvoorwaarden voor een mogelijke oplossing en het communicatieplan. In deze paragraaf zal de procesuitvoering worden geschetst. Er is aandacht voor het proces van het ontwikkelen van de alternatieven, de verdere uitwerking van het plan en de huidige stand van zaken. Ook zal worden stilgestaan bij het functioneren van de klankbordgroep, omdat hier veel belanghebbenden in vertegenwoordigd zijn.

Om de randvoorwaarden van het project en het begrip ruimtelijke kwaliteit nader te specificeren, is het Ruimtelijk Kwaliteitskader (RKK) gemaakt. Om te komen tot het RKK is eerst een gebiedsvisie opgesteld, waarin een synthese heeft plaats gevonden van de kernkwaliteiten van de belangrijkste beleidlijnen. Ook kansen en inzichten die betrokkenen hebben geuit ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit zijn hierin meegenomen. Vervolgens is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. Het doel van deze analyse was om inzicht te krijgen in de hoofdcomponenten waterstandverlaging, budget en ruimtelijke kwaliteit. Hierdoor kwamen mogelijke onwenselijkheden van de aanleg van de geulen aan het licht en konden bandbreedtes worden aangegeven voor mogelijke oplossingen. Als laatste stap zijn alle betrokken overheden, instanties en de grote grondeigenaar in het gebied, Stichting IJssellandschap, geraadpleegd. Er is door middel van ontwerpessies in kaart gebracht welke

waarden de betrokkenen belangrijk vinden. De ruimtelijke kwaliteit is hierin behandeld in drie dimensies: de belevingswaarde, de gebruikerswaarde en de toekomstwaarde. Doordat de betrokken overheden en instanties betrokken zijn geweest bij het samenstellen van dit kader, ontstond er in het verdere verloop van het proces geen discussie meer over deze kernwaarden van ruimtelijke kwaliteiten. Zowel het landelijke- als het lokale Q-team heeft haar advies gegeven over het RKK. Het lokale Q-team is hoofdzakelijk tevreden over het kader, al geeft zij wel aan dat op voorhand niet gekozen kan worden voor het alternatief vóór het IJsselhotel langs. Zij adviseert dan ook om meerdere alternatieven uit te werken en ook andere varianten dan open geulen te bekijken. Er moeten om de alternatieven beter te kunnen vergelijken, concretere inrichtingsplannen komen. 'Dan kan pas worden beoordeeld wat de kwalitatieve consequenties zijn en kan er sprake zijn van een keuze voor een tracé', aldus het lokale Q-team. Daarnaast raadt zij aan om veel energie te stoppen in een creatief planproces om de beste variant te kunnen kiezen. Ook het landelijke Q-team heeft haar advies uitgebracht. Zij is 'zeer te spreken over het enthousiasme en de inzet waarmee de medewerkers van beide projecten werken, de constatering dat aan beide projecten vanaf het begin integraal wordt gewerkt en er rekening wordt gehouden met ontwikkelingen in de omgeving van de projecten.' Zij adviseert verder om de ontwerpers een duidelijke positie in het proces te geven waarin de oplossing breed worden gezocht. Ook waarschuwt zij voor het feit dat het gaat om berekeningen aan de waterstand die kunnen zorgen voor zowel negatieve als positieve verrassingen. Een zekere flexibiliteit in de ontwerpen is gewenst. Daarnaast dringt zij erop aan om de samenhang tussen hoogwaterveiligheid, natuur en stedelijke recreatie niet uit het oog te verliezen. Als laatste adviseert zij om de projecten te beschouwen als onderdeel van hun wijde omgeving door aan te sluiten bij de karakteristieken van de IJssel. Alle adviezen van beide Q-teams zijn meegenomen in het verdere ontwerpproces.

### Ontwikkelen van alternatieven

In de eerste fase van het planproces stond het ontwikkelen van alternatieven centraal. Het totale plangebied is daarvoor opgedeeld in een aantal deelgebieden. Voor elk van de deelgebieden zijn een aantal alternatieven ontwikkeld. Voor sommige deelgebieden bleek er echter maar één alternatief voorhanden te zijn, zie figuur 6.4.

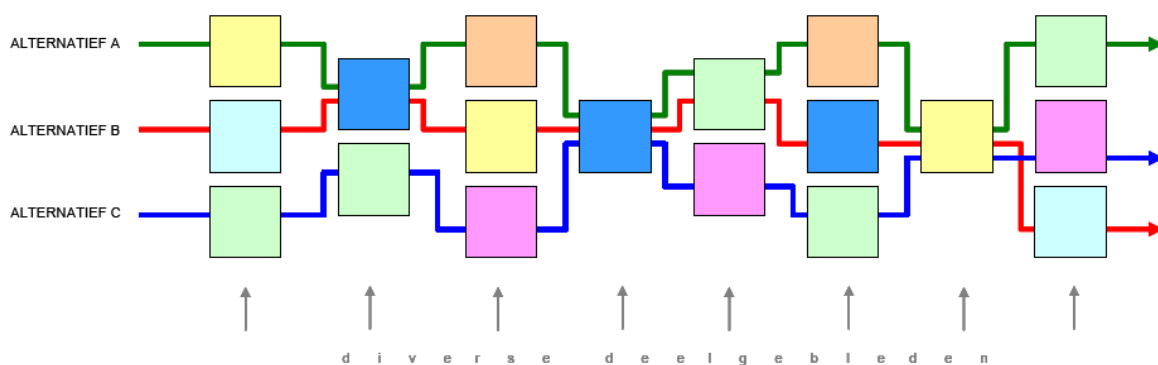


Fig 6.4: Alternatieven voor de diverse deelgebieden. Bron: Startnotie BWO en KSO

Bij de ontwikkeling van alternatieven is rekening gehouden met de ingekomen reacties op de uiterwaardenavonden. Op deze avonden werd het publiek eerst geïnformeerd over de stand van zaken en kon vervolgens suggesties achterlaten op grote panelen over de verschillende dilemma's. Deze dilemma's kwamen overeen met de bouwstenen die uit de startnotitie naar voren zijn gekomen, zie bijlage 5. Met de KBG zijn aparte ontwerpessies gehouden. Ook zij konden voor de verschillende bouwstenen oplossingen aandragen. Ontwerpers zijn vervolgens aan de slag gegaan met de uitkomsten van de avonden en de reactie van de KBG. Een aantal oplossingen bleek niet mogelijk te zijn, omdat de gewenste waterstand niet kon worden behaald. Tijdens het ontwikkelen van de alternatieven vond een constante informatie uitwisseling van nieuwe ideeën en mogelijkheden plaats tussen de KBG en het kernteam. Hierdoor werd het ontwerpproces op tempo gehouden en zag de KBG ook wat er met hun inbreng is gedaan. Uiteindelijk is er een combinatie gemaakt tussen de verschillende deeloplossingen en zijn door de projectorganisatie drie alternatieven voor de geulen ontwikkeld. Hierin is rekening gehouden met de wensen van het publiek. Deze alternatieven zijn onderzocht op milieueffecten in het MER. Figuur 6.5 laat de scores zien van de verschillende alternatieven op de milieueffecten. Alternatief A realiseert de meeste nieuwe natuur, alternatief B biedt de grootste recreatieve toegankelijkheid en C houdt juist het meeste rekening met de bestaande landbouw. In bijlage 7 zijn de alternatieven in kaart gebracht.

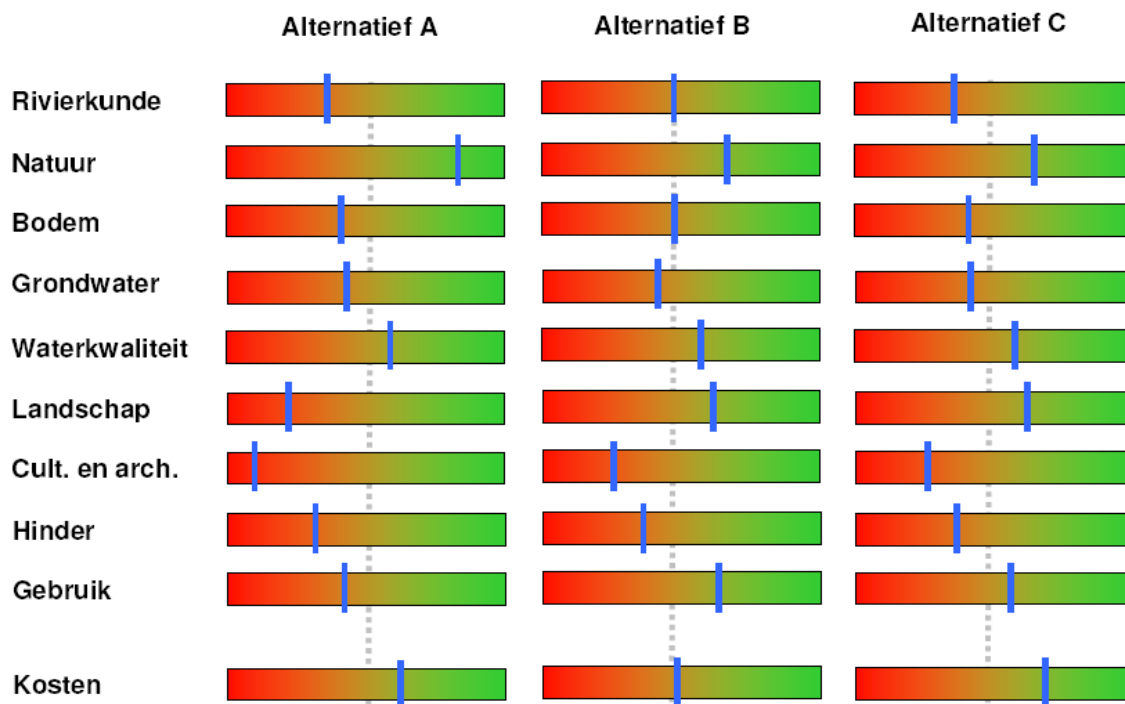


Fig 6.5: Milieueffecten van de verschillende alternatieven. Bron: MER BWO en KSO

Op de verschillende alternatieven kon men reageren op het internet. Er was een zogenaamde 'voorkeurwijzer' in het leven geroepen die door middel van een aantal vragen liet zien welk van de alternatieven het beste bij iemands wensen aansloot. Deze consultatieronde vond plaats tussen 16 april tot en met 12 mei 2008. Naar aanleiding van deze ronde hebben de gedeputeerde staten van de provincie Overijssel en de wethouders van de gemeente Deventer het voorkeursalternatief (C) vastgesteld. In dit alternatief

behouden de watersportverenigingen hun plek in de Zandweerdplas, komt er een geul voor het IJsselhotel langs, zodat deze aan de rivier komt te liggen, en wordt het landschap bij de Keizers- en Stobbenwaarden versterkt. In juli 2008 heeft de staatssecretaris het voorkeursalternatief overgenomen. Aanvankelijk was het idee dat de activiteiten van de KBG voornamelijk aan het begin van het proces zouden plaatsvinden. Het functioneren van de KBG is echter goed bevallen en er is besloten om met het uitwerken van het voorkeursalternatief, hun advies weer als input te gebruiken. Uit de consultatieronde bleek dat het voorgestelde plan bij de Worp met veel steen en beton erg 'hard' werd gevonden. Bij de uiteindelijk planinrichting wordt naar een ander alternatief hiervoor gezocht. Ook de precieze uitwerking van de Zandweerdplas en de optimale indeling hiervan, staat voor de verdere uitwerking op het programma.

### **Planuitwerking**

Tijdens de planuitwerking is intensief in kleinere groepen gewerkt aan een verdere detaillering per deelopgave. Voornamelijk met de watersportverenigingen is veel gepraat over de inrichting van de Zandweerdplas. Ook de locatie van de Natuurderij en de herinrichting van het hoge deel van de KSO is op een dergelijke manier opgepakt. Er was hier geen duidelijk plan van aanpak voor, maar men stak energie in het proces waar het nodig was. 'Als het kernteam het ergens voelde deinen gingen ze er meteen op af', aldus een betrokkene. In deze fase zijn er geen grote algemene avonden voor het publiek georganiseerd waarop zij mee konden denken over het definitieve ontwerp. Wel is er in deze periode en in de eerdere periodes veel informatie beschikbaar gesteld op de diverse sites van de gemeente, de provincie en het Ruimte voor de Rivier programma. Het publiek heeft ook de mogelijkheid om te reageren op de site van de gemeente Deventer. Uiteindelijk is na een intensief en interactief ontwerpproces een gezamenlijk inrichtingsplan tot stand gekomen.

Belangrijke hoofdpunten uit het inrichtingsplan zijn:

- Een nevengeul met een groen karakter voor het IJsselhotel langs waar de mogelijkheid is voor plezierboten om aan te leggen. Het betreft enkele plaatsen zonder overnachtingsmogelijkheden. De aanlegvoorziening wordt gecombineerd met een schipbrug waar het pontje de mogelijkheid heeft om aan te leggen.
- Met de watersportverenigingen is overeenstemming bereikt over de vorm en de inrichting van de Zandweerdplas. De plas wordt aan de noordkant verlengd, waardoor een afgeschermd gebied ontstaat met de mogelijkheid voor watersport en recreatie. De afscheiding markeert ook het gebruik van de geul, eerst intensief en naar het noorden toe extensief.
- 'KeizersRande een Landgoed aan de IJssel'. Dit idee omvat de stichting van een nieuw landgoed, Rande aan de rivier. Dit landgoed vormt na Oud Rande, Smets Rande en Nieuw Rande het vierde lid van deze familie van landgoederen. Het nieuwe landgoed gaat beheerd worden vanuit de Natuurderij. Dit is een nieuw biologisch landbouwbedrijf, waarbij de natuur centraal staat. Dit wordt gerealiseerd op een terp aan de nieuw te graven nevengeul bij de Keizers- en Stobbenwaarden. Het gaat hier

om binnendijkse bebouwing waardoor het landgoed en de uiterwaarden weer met elkaar verbonden worden. Naast het produceren van voedsel wordt de boer op de Natuurderij de beheerder van het uiterwaardengebied. Ook zal deze plek worden benut voor recreatie en de mogelijkheid bieden om te kunnen zien hoe de natuur en het water met elkaar in verbinding staan.

### Huidige stand van zaken

Op dit moment is een inrichtingsplan voorhanden waaraan de burgemeesters en wethouders van de gemeente Deventer en de Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel haar akkoord hebben gegeven. Figuur 6.6 en figuur 6.7 tonen een impressie van het toekomstbeeld van de beide nevengeulen van de IJssel. Dit plan is gebaseerd op het voorkeursalternatief dat in de zomer van 2008 is vastgesteld en in november 2008 is goedgekeurd door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Van 22 april 2009 tot en met 21 mei 2009 is een consultatieperiode gehouden waarin men in de gelegenheid is gesteld op dit inrichtingsplan te reageren. Dit heeft geen noemenswaardige wijzigingen in het plan teweeg gebracht. Het plan wordt dit najaar aan de staatssecretaris aangeboden. Dit is daarmee ook het moment waarop wordt beslist of het plan 'KeizersRande' een Landgoed aan de IJssel zijn doorgang gaat vinden. Stichting Ijssellandschap, de initiatiefnemer van dit project, heeft op dit moment al wel een boer gevonden die de bijzondere taak van beheerder en boer op zich wil nemen. Zij is op dit moment al bezig met het aanschaffen van vee en de nodige aanpassingen aan het landschap staan voor de komende twee jaar in de planning. Ook is de Stichting al een tijd bezig met het vrij krijgen van hun gronden. Er zijn in het gebied pachtcontracten afgesloten met een lange doorlooptijd.



Fig 6.6: Impressie toekomst Worpfront, Melksterweide, Bolwerksplas. Bron: RvR inrichtingsplan



De beide projectleiders verwachten niet dat er nare verrassingen te wachten staan. Al zijn zij op dit moment nog vrij voorzichtig in hun uitspraken. 'Pas als het inrichtingsplan definitief is goedgekeurd, kunnen we echt spreken van een geslaagd project. Daar is het op dit moment nog iets te vroeg voor'. Tot nu toe is iedereen lovend over zowel het inrichtingsplan zelf als het gevolgde proces. Iedereen is in de gelegenheid gesteld mee te denken over het plan en met de inbreng is ook daadwerkelijk iets gedaan.



Fig 6.7: Impressie toekomst Zandweerdplas en Keizers- en Stobbenwaarden. Bron: RvR inrichtingsplan

De stichting IJsselland heeft grofweg 80% van de gronden in handen waar dit project gerealiseerd gaat worden. Ook is zij de beheerder van de uiterwaarden. Zij ziet in het idee KeizersRande een unieke kans om de uiterwaarden te verbinden met het leven en werken in de natuur. Als de minister besluit niet haar goedkeuring aan het plan te geven 'zou de toekomst van het proces er wel eens heel anders uit kunnen gaan zien', aldus de Stichting. Zij hebben als grondeigenaar en beheerder een sterke positie in dit proces. Mocht het plan niet worden goedgekeurd, dan kan zij als ze wil het verdere verloop van het proces erg lastig maken en vertragen. Maar op het moment van schrijven van dit onderzoek klinken er volgens de betrokken partijen goede geluiden uit Den Haag. Nu maar hopen dat die zich doorzetten.

### **Functioneren klankbordgroep**

De klankbordgroep wordt gezien als de maatschappelijke barometer van het project. De groep bestaat uit bewoners van de plangebieden, grondeigenaren en vertegenwoordigers van belangenorganisaties. Hij wordt voorgezeten door Henk Jan Overbeek, een onafhankelijke in het proces die zelf kennis van zaken heeft wat betreft waterprojecten. Over het eerste deel van het proces zegt hij: 'Het proces om tot dit voorkeursalternatief te komen is vrij goed verlopen. Het eindresultaat komt sterk overeen met de voorkeur van de meerderheid van de klankbordgroep. Ons advies was niet op alle punten unaniem, daarvoor zijn de individuele belangen ook te sterk en soms te verschillend. Maar in alle deelgebieden die we hebben besproken, was er steeds een meerderheid van stemmen en niemand was het ergens absoluut mee oneens'. De deelnemers van de KBG zijn tevreden over de werkwijze van de groep. 'De voorzitter had oog voor ieders belangen, maar het algemene belang stond altijd voorop. Hij is in staat geweest om de KBG als geheel te laten spreken, al zijn ook hier tegenstrijdige belangen in vertegenwoordigd'. Ook de beide projectleiders geven aan de KBG als zeer waardevol te hebben ervaren in het proces. Zo konden zij gelijk

testen of er draagvlak was voor de ontwerpen en kregen input ten aanzien van mogelijke verbeteringen. In de KBG was wel een duidelijk verschil te merken in de activiteiten die de leden organiseerden. Zo heeft bijvoorbeeld de roeivereniging meerdere invloedrijke personen uitgenodigd om een keer mee te komen roeien om zo het landschap te ervaren en hen te wijzen op de kansen van een toekomstige nevengeul. Al met al kan gesteld worden dat vanuit verschillende hoeken en belangen de KBG als een succes wordt aangemerkt.

### **6.5 Een proces op maat?**

In de vorige twee paragrafen is de situatie uiteengezet en een uitgebreide schets gegeven van de procesaanpak. In deze paragraaf zal wordt onderzocht of er in dit proces sprake is van een aanpak op maat en waarom men hier juist wel of niet van kan spreken.

Het overheersende gevoel bij de betrokkenen in dit proces is blijdschap en trots. Het inrichtingsplan kan rekenen op een groot draagvlak, over het gevolgde participatieproces zijn veel lovende woorden gesproken en ook vanuit Den Haag klinken goede geluiden. Is dit dan het schoolvoorbeeld van een aanpak op maat?

Aan het procesontwerp is veel aandacht besteed. De randvoorwaarden waren voorafgaand aan het proces helder. Het feit dat het Ruimtelijk Kwaliteitskader is opgesteld in samenspraak met betrokkenen heeft ervoor gezorgd dat het kader van de studie gedurende het hele proces niet ter discussie stond. Dit is een kenmerk van een aanpak op maat. Met wat voor planningssituatie je te maken hebt, is voor het opstellen van deze randvoorwaarden in mindere mate van belang. Overeenstemming over deze randvoorwaarden worden gemakkelijker bereikt in een situatie waarin men minder te maken heeft met verschillende, soms tegenstrijdige, belangen.

Omdat het project een nationaal doel heeft, namelijk het bereiken van een gewenste waterstandverlaging, staat het als een paal boven water dat er maatregelen genomen zullen worden. Nut en noodzaak van het Ruimte voor de Rivier programma wordt niet door het gehele publiek gedeeld. Zeker op dit moment, nu de IJssel extreem laag staat, wordt de noodzaak van de maatregelen niet altijd erkend. In het participatieproces is dit feit vanaf het begin af aan geconstateerd en is aan het uitdragen van de noodzaak van het programma speciale aandacht besteed.

In het procesontwerp spraken de provincie en gemeente de ambitie uit voor een interactief planproces. De verdere invulling van dit proces lag echter nog niet vast. Dit heeft gedurende het proces zelf vorm gekregen. Beide projectleiders erkennen ook: 'Het was een risico dat we hebben genomen, maar dat gelukkig goed is uitgekapt'. Dat het proces zo goed is verlopen, heeft ook te maken met het feit dat het voorkeursalternatief een groot draagvlak had. Aantasting van het Worpplantsoen, alternatief A, werd door iedereen het liefst vermeden. Ook alternatief B, waarin een tunnelbak aangelegd zou worden bij het Worpplantsoen, had niet de voorkeur. Deze oplossing was relatief duur, zodat andere investeringen in de ruimtelijke kwaliteit niet meer konden worden gedaan. Naast het grote aanwezige draagvlak voor het voorkeursalternatief, bestond er ook een groot draagvlak voor het gevolgde proces van de totstandkoming van de diverse alternatieven. Zo is bijvoorbeeld

de variant met de tunnelbak opgenomen op aandringen van het lokale Q-team. De KBG is zeer te spreken over de wijze waarop hun idee werden meegenomen en geïntegreerd in de alternatieven. Voornamelijk het ontwerp van de Zandweerdplas, die voor veel waterrecreatie wordt gebruikt, is mede door de KBG ingevuld.

Het procesontwerp is door de gemeenteraad goedgekeurd. De projectleider van de gemeente geeft echter wel aan dat het feit dat het proces een dergelijk interactief karakter zou krijgen, niet echt bekend was. Er bestond een zekere mate van naïviteit bij de Raad. De morele bewustwording van het feit dat men door het volgen van een dergelijk interactief proces 'iets weg geeft' was bij de Raad niet aanwezig. Dit heeft in de loop van het proces niet voor spanningen gezorgd, omdat de uitkomsten van het proces zeer positief werden ontvangen. Dit kan wel aangemerkt worden als een risico in het proces. Al heeft men hier te maken met een bijzondere samenwerking, waarin het uiteindelijke bevoegd gezag bij de staatssecretaris ligt. Zij stelt wel andere eisen aan het ontwerp dan een gemeente dat doet. Voor de staatssecretaris is de gewenste waterstandverlaging binnen het budget richtinggevend. Bij de gemeente is de wijze waarop dit gebeurt en de ruimtelijke inpassing van het plan veel belangrijker. Een goedkeuring van de Raad is dus ook noodzakelijk voor een gedragen inrichtingplan.

Wat in dit proces ook merkbaar is, is het verschil tussen de wijze waarop de provincie en de gemeente in het proces staan. Voor de gemeente is interactie met het publiek zeer belangrijk, de provincie staat hierin toch meer op afstand. Een goed participatieproces is naar mijn idee ook een proces waarin een grote rol voor de gemeente is weggelegd. Die rol hoeft niet perse het daadwerkelijk uitvoeren van het proces te zijn, als wel het helpen opzetten van een goede projectorganisatie met bijvoorbeeld een KBG. Een gemeente is naar mijn idee het beste in staat aan te kunnen voelen hoe de gevoeligheden in de gemeente liggen en welke belangen er spelen. Gevaar hierbij is wel, wat in dit project wel is goed gegaan, dat de gemeenteraad zich niet committeert aan de uitkomst van het proces en kiest voor haar eigen plan. Hierdoor jaag je mensen tegen je in het harnas en zullen potentiële benadeelden denk ik juist hun zienswijzen gaan indienen op het plan om de doorgang zoveel mogelijk te vertragen. In dit proces is echter bewust gekozen om veel op het proces te sturen en minder op de inhoud.

Sterke punten van deze aanpak zijn naar mijn idee een goede samenstelling van de KBG, waarin misschien geen sprake was van representativiteit van de bewoners, maar wel van een sterke diversiteit van gebruikers en bewoners. Doordat alle grote belangenpartijen vertegenwoordigd waren in de KBG, ontstond er ook een groot draagvlak bij hun achterban. Het probleem van de KBG was dat er diverse belangen in vertegenwoordigd zijn, die niet per definitie met elkaar te verenigen zijn. Recreatie versus natuur was een discussie die in de KBG vaak is gevoerd. Een andere kenmerk van de KBG is dat er een duidelijk verschil zichtbaar was in de georganiseerdheid van de diverse belangengroepen. Lang niet elke club deed zijn 'huiswerk' even goed. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat belangengroepen zich voelden ondergesneeuwd door mensen die een sterkere lobby hadden en meer kennis van zaken. De voorzitter wist hier echter goed op in te spelen en aan ieders inbreng even veel waarde toe te kennen. Ook is hij in staat geweest het belang van de KBG kenbaar te maken



bij de leden. Zo voert hij aan: 'Men was aan het begin van het proces bang dat ze als schaamlap gebruikt zouden worden om een bestuurlijk plan door te duwen'. 'Er wordt toch nooit naar ons geluisterd', zo klonk het uit de KBG.

De sterke onafhankelijke voorzitter wordt door de betrokken partijen aangemerkt als een van de succesfactoren in dit project. 'Henk Jan is erin geslaagd de KBG door één mond te laten spreken. Hij is in staat geweest de verschillende groepen afstand te laten nemen van hun eigen belangen en hen een helikopterview bij te brengen, die onmisbaar is geweest in het proces'. Naast het goed functioneren van de KBG staat ook het goed functioneren van de gehele projectorganisatie centraal in dit project. 'Het kernteam heeft ontzettend hard gewerkt om tot dit mooie eindresultaat te komen', aldus Stichting IJsseland. 'Er was geen betere combinatie van projectleiders denkbaar', was ook een veel hoorde opmerking. De projectorganisatie was benaderbaar en aanspreekbaar. Zij opereerde niet vanuit een ivoren toren, maar maakte echt onderdeel uit van het participatieproces.

Over het algemeen klinken er positieve geluiden en is het een geslaagd proces. Wat de toekomst echter nog wel moet uitwijzen is hoe de beheerskosten worden opgevangen van de nevengeulen. Hiermee is deels in het projectbudget wel rekening gehouden, maar dat zal uiteindelijk moeten blijken als de nevengeulen in gebruik worden genomen.

Een andere kracht van dit project is naar mijn idee dat er geprobeerd is om van 1+1=3 te maken. Het creëren van Ruimte voor de Rivier is aangegrepen om de ruimtelijke kwaliteit in het plangebied te vergroten. Dit is ook een ambitie van het Ruimte voor de Rivier programma, maar ook een speerpunt van zowel de gemeente als de provincie. Zij hebben hiervoor ook extra budgetten aangesneden om de ruimtelijke kwaliteit naar een hoger plan te tillen.

Als laatste aandachtsgebied voor een aanpak op maat kan de participatievorm worden genoemd. In dit interactieve proces is gekozen voor een adviserende functie van het publiek. Dit zou men op de participatieladder van Pröpper (2009) onder adviseur beginspraak kunnen rekenen. Deze vorm sluit in deze situatie denk ik goed aan. Het publiek heeft een duidelijk adviserende rol. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ligt bij het Rijk, omdat het een Ruimte voor de Rivierproject is. En hogere participatievorm was hier dan ook naar mijn idee niet mogelijk en niet gewenst.

## **6.6 Conclusie**

Dit Ruimte voor de Rivier project kan gezien worden als zeer geslaagd participatieproces. Er is draagvlak voor het nu beschikbare inrichtingsplan en het gevolgde proces. De ruimtelijke kwaliteit van het plangebied wordt met de uitvoering van dit plan aanzienlijk vergroot. Het publiek is hier op een goede wijze meegenomen in het proces en is betrokken geweest bij elke belangrijke keuze die er is gemaakt. Ook is er waar nodig was tijd genomen in het proces, om de keuzes te laten 'indalen'. Mede dankzij een goede voorzitter van de KBG en een goed functionerend kernteam is dit een geslaagd participatieproces. Het was een proces op maat, waarbij zowel het procesontwerp, als de procesuitvoering goed zijn afgestemd op de situatiekenmerken.

## **7. Omlegging A9 Badhoevedorp**

### **7.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt de casestudie van de omlegging van de A9 bij Badhoevedorp gepresenteerd. De omlegging van de A9 is tweedelig. Zij heeft zowel gevolgen voor een mogelijke nieuwe invulling van het gebied waar nu de A9 ligt en haar omliggende gebieden als voor de tracékeuze voor de omlegging. Ik concentreer mij in dit onderzoek op de interactieve totstandkoming van het mogelijke nieuwe tracé. Ik heb hiervoor gekozen, omdat ik een infrastructuurproject wil behandelen. De keuze voor een nieuw tracé wordt echter wel beïnvloed door een mogelijke nieuwe invulling van de omliggende gebieden, dus een integrale gebiedsbenadering is gewenst. Omdat een eventuele omlegging van de A9 ingrijpende milieugevolgen kan hebben, is een uitgebreide tracéwetprocedure gestart. Onderdeel hiervan is communicatie met het publiek. Deze procesaanpak wordt in §7.4 behandeld. Alvorens in te gaan op de procesaanpak wordt in §7.2 de aanleiding van de omlegging beschreven en in §7.3 geanalyseerd welke situatietekenen van toepassing zijn op het plangebied. In §7.5 wordt beredeneerd of er bij de omlegging van de A9 sprake is van een aanpak op maat en worden aanbevelingen gedaan voor eventuele verbeteringen van deze aanpak.

### **7.2 Aanleiding**

In de jaren 30 van de vorige eeuw heeft het Rijk gronden aangekocht voor een nieuwe Rijksweg tussen Haarlem en Amsterdam. Destijds zou de nieuwe Rijksweg ten zuiden van de toenmalige bebouwing van Badhoevedorp komen te liggen. Pas in 1967 is de weg uiteindelijk aangelegd. Ondertussen had Badhoevedorp zich uitgebreid in zuidelijke richting en liep de Rijksweg niet langer ten zuiden van het dorp, maar er dwars door heen. De weg werd in de loop der jaren steeds drukker. Dit leverde flinke leefbaarheidproblemen in het dorp op. Er zijn geluidsschermen geplaatst die weliswaar de geluidsoverlast verminderden, maar de barrièrewerking van de weg in het dorp alleen maar versterkte.

In de jaren 80 werd de roep om een oplossing van de leefbaarheidproblemen in Badhoevedorp op te lossen steeds sterker. Uiteindelijk leek het er in 1991 op dat een omlegging van de A9 gerealiseerd zou worden. De toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat sprak toen de voorkeur uit voor een zuidelijke omlegging. In 1992 bleek deze omlegging echter financieel niet haalbaar en werd besloten het bestaande tracé op te waarderen van twee naar drie rijstroken. Een gehele of gedeeltelijke overkapping van het tracé door de dorpskern, behoorde tot de mogelijkheden. Rijkswaterstaat is met de gemeente Haarlemmermeer in overleg gegaan over de nieuwe A9, maar dit leverde geen resultaat op. De gemeente had teveel bezwaren tegen een (verhoogde) ligging van de A9 en splitsing van de dorpskern door de weg. Het besluit om het bestaande tracé te verbreden is daarom nooit gekomen en een omlegging was op dat moment financieel onhaalbaar. De gemeente liet het hier echter niet bij zitten en ging zelf op zoek naar mogelijkheden voor de financiering van de omlegging. Het vrijgekomen gebied zou plaats bieden aan stedenbouwkundige projecten en wellicht extra geld kunnen opleveren. Samen met

projectontwikkelaar Bohemen maakt de gemeente een plan voor de omlegging. Dit plan is tussen 2001 en 2003 met de minister van Verkeer en Waterstaat besproken. Het initiatief, dat sterke elementen bevatte, kon wederom geen doorgang vinden doordat ook dit financieel niet haalbaar was.

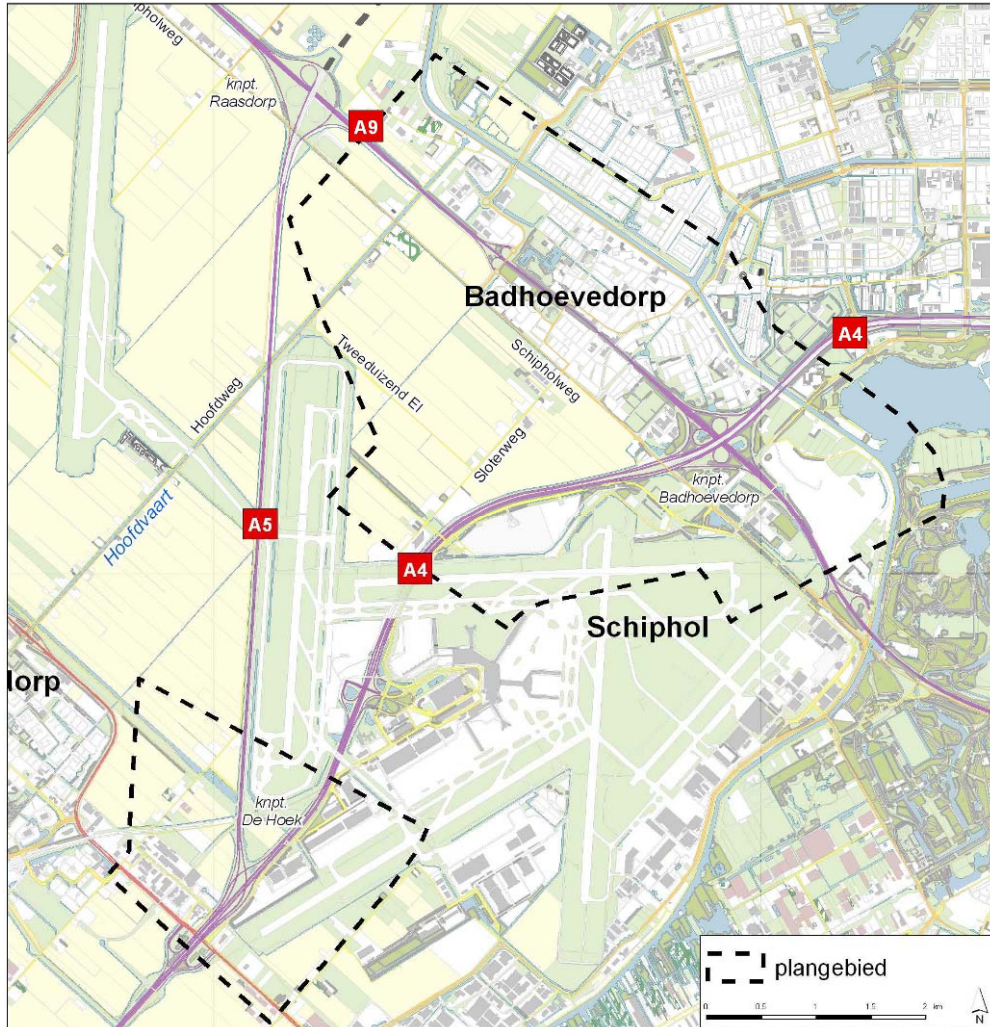


Fig 7.1: Plangebied omlegging A9. Bron:TN/MER omlegging A9 te Badhoevedorp

In 2004 start de gemeente Haarlemmermeer een breder onderzoek. De omlegging van de A9 krijgt meerdere pijlers: leefbaarheid, gebiedsontwikkeling, goede bereikbaarheid van Schiphol, een goede verkeersafwikkeling op de A9 en op het knooppunt Badhoevedorp en de mogelijkheid om de weg op termijn uit te breiden naar vier rijstroken. Dit levert nu wel een haalbaar plan op, de A9 kan in zuidelijke richting worden omgelegd. Het Rijk heeft gelden opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) voor een beperkte reconstructie van het knooppunt Badhoevedorp en voor benuttingmaatregelen op de A9. Het Rijk is bereid mee te werken aan een financiering van de omlegging, mits er voldoende commitment en financiering van regionale partijen is. Dit lukt en uiteindelijk wordt op 31 oktober 2005 een bestuursovereenkomst getekend door een groot aantal betrokkenen voor de omlegging van de A9.

De volgende partijen tekenen de overeenkomst:

- ministerie van Verkeer en Waterstaat
- provincie Noord-Holland
- gemeente Haarlemmermeer
- gemeente Amsterdam
- stadsregio Amsterdam
- Schiphol Nederland BV.

De partijen willen een integrale aanpak en financiering van de omlegging, ingebed in een kwalitatief hoogwaardige gebiedsontwikkeling. Het budget voor het gehele plan bedraagt €300.000.000,-. Rijkswaterstaat neemt de helft van het budget voor haar rekening en de gemeente Haarlemmermeer levert ook een groot aandeel, €100.000.000,-. De resterende €50.000.000,- nemen de overige partijen voor hun rekening. De partijen komen overeen dat zes maanden na het sluiten van de bestuursovereenkomst een gezamenlijk voorkeursalternatief voorhanden moet zijn. Op 26 april 2006 wordt dit voorkeursalternatief vastgesteld: de tracering ten zuiden van Badhoevedorp. Het plangebied van de studie is in figuur 7.1 in kaart gebracht. De partijen spreken af dat Rijkswaterstaat Noord-Holland namens het ministerie van Verkeer en Waterstaat de initiatiefnemer wordt. De uitwerking, de totstandkoming van de diverse alternatieven en de gevolgde uitgebreide tracéwetprocedure komen in §7.4 aan de orde. In de komende §7.3 wordt eerst stilgestaan bij de kenmerken van de situatie waarmee men te maken heeft bij dit project.

### **7.3 Situatie**

In de voorgaande paragraaf is de aanleiding beschreven waarom uiteindelijk toch is besloten een omlegging van de A9 te realiseren. In de komende paragraaf worden de situatiokenmerken van dit vraagstuk behandeld. Het is een bijzonder project, omdat de omlegging niet primair voortkomt uit een verkeerskundig probleem, maar uit de wens de leefbaarheid en de ruimtelijke structuur te verbeteren. Vanuit het oogpunt van publieksparticipatie heeft men hier ook met twee verschillende participatievormen te maken. De bestuursovereenkomst tussen de verschillende partijen is een overeenkomst waarin iedere partij een meerwaarde ziet in de omlegging van de A9. Zij zijn een overeenkomst aangegaan waarin gezocht wordt naar het kwalitatief beste tracé. Rijkswaterstaat Noord-Holland is de initiatiefnemer en het uiteindelijk bevoegd gezag ligt bij de minister van Verkeer en Waterstaat. Als medefinanciers van het project hebben de andere partijen ook invloed op de invulling van een nieuw tracé. Naast deze samenwerkingsvorm is het publiek in staat gesteld om via formele inspraakmomenten te reageren op de startnotitie en de TN/MER. Dit valt echter niet onder publieksparticipatie, maar heeft in dit project wel invloed gehad. Ook bij het tot stand komen van de MER is het publiek betrokken bij de inrichtingen van de verschillende varianten. Dit is een vorm van informele inspraak, waar wel sprake is van publieksparticipatie. Aan beide vormen van participatie wordt in de procesaanpak in §7.4 aandacht besteed.



## **Complexiteit**

De huidige A9 snijdt de dorpskern van Badhoevedorp in tweeën en zorgt voor leefbaarheidproblemen in de stad. Ook vormt de weg op dit moment een fysieke barrière in het dorp. Figuur 7.2 toont de huidige ligging van de A9 vanuit westelijke richting. Deze problemen zijn de drijfveer achter het omleggen van de A9 en de start van dit project. De omlegging van de Rijksweg is nauw verbonden met toekomstige gebiedsontwikkeling in Badhoevedorp centrum en het gebied rond Schiphol. Voor de gebiedsontwikkeling van Badhoevedorp centrum is de gemeente Haarlemmermeer initiatiefnemer. De structuurvisie voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de Schipholdriehoek is de verantwoordelijkheid van de provincie Noord-Holland. De gebiedsontwikkeling is van belang voor de aansluiting van de A9 op het onderliggend wegennet en bepalend voor de benodigde capaciteit van de weg in de toekomst.



Fig 7.2: Huidige ligging A9 gezien vanuit het westen. Bron: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Badhoevedorp>

De urgentie van dit project is niet dermate groot dat zorgvuldige communicatie en interactie met de omgeving in de knel zou kunnen komen. Na de bestuursovereenkomst is door de betrokken partijen een voorkeursalternatief bepaald waarin de as van de nieuwe A9 op 600 meter van de rand het dorp Badhoevedorp komt te liggen. De gemeente Haarlemmermeer wilde de omlegging het liefst zo ver mogelijk van het dorp vandaan en Schilhol het liefst zo dicht mogelijk bij het dorp. Uiteindelijk is het compromis van 600 meter bereikt. Doordat de as van de weg niet meer ter discussie staat, zijn er minder tracévarianten mogelijk, waardoor

het project vanuit dit oogpunt overzichtelijker en beter te beheersen wordt. Groot voordeel van dit project is dat er een groot gezamenlijk belang is. Alle partijen zijn er, om wat voor reden dan ook, bij gebaat dat de A9 wordt omgelegd. Hierdoor staat nut en noodzaak van dit project niet ter discussie.

### **Beleidsruimte**

De beleidsruimte bij de omlegging van de A9 is deels beperkt. Na het verschijnen van de bestuursovereenkomst zijn de verschillende betrokken partijen uiteindelijk overeengekomen dat de omlegging op 600 meter ten zuiden zou komen van het dorp Badhoevedorp. Hierdoor zijn minder tracévarianten mogelijk. Voor de daadwerkelijk aansluiting van de A9 op het onderliggend wegennet en het knooppunt Badhoevedorp staan wel alle mogelijkheden nog open en is er beleidsruimte aanwezig. Deze specifieke inrichtingsvraagstukken worden ingevuld door participatie tussen de verschillende bestuursorganen en het publiek.

### **Actoren**

In dit project zijn de partijen die de bestuursovereenkomst hebben getekend de belangrijkste actoren. Daarnaast zijn de bewoners van Badhoevedorp en de omliggende gebieden als relevante actoren. De wens om iets aan de A9 te doen is bij hen allen aanwezig. Alleen eventuele gedupeerde actoren door de omlegging van de A9 kunnen als potentiële bezwaarmakers worden aangemerkt. Chipshol holding BV is een ontwikkelaar die veel gronden in handen heeft waar de eventuele omlegging gerealiseerd gaat worden. Ook dit is een belangrijke actor in het gebied zijn.

### **Commitment**

Doordat in 2005 de bestuursovereenkomst is getekend staat de omlegging van de A9 vast. De minister van Verkeer en Waterstaat is het bevoegd gezag en beslist uiteindelijk over het definitieve tracé. Doordat alle partijen in de overeenkomst bij een omlegging van de A9 gebaat zijn, staat de omlegging zelf niet ter discussie. De financiële inbreng van de partijen is verschillend en kan daardoor ook in het proces een eventuele machtsverdeling geven.

Commitment ten aanzien van de procedure voor de omlegging van de A9, de uitgebreide tracéwetprocedure, is bij alle partijen aanwezig. Dit is een procedure die wettelijk gevolgd moet worden. Omdat Rijkswaterstaat Noord-Holland initiatiefnemer is, is zij verantwoordelijk voor het aansturen en uitvoeren van de aanvullende studies die gewenst zijn in deze procedure. Het consulteren van de omgeving en het publiek is daar een onderdeel van. Met name de gemeente Haarlemmermeer is gebaat bij een goede communicatie en interactie met de omgeving. Voor de gemeente is het van belang, omdat de omlegging direct gevolg heeft voor haar bewoners. Zij staat in direct contact met de bewoners en zal aangesproken worden op eventuele onduidelijkheden en bezwaren. De gemeente Haarlemmermeer is voor de gebiedsontwikkeling op en rond de huidige gronden van de A9 begonnen met het ontwikkelen van een Masterplan Badhoevedorp. Dit plan is op interactieve wijze tot stand gekomen. Hieraan zal in §7.4 (de procesaanpak) kort aandacht aan worden besteed. De overige bestuurspartijen staan in mindere mate in direct contact met de omgeving en hebben om deze reden dan ook minder direct belang bij

publieksparticipatie. Voor hun is het echter wel van belang dat de procedure zo min mogelijk vertraging oploopt. Door een zorgvuldige publieksparticipatie kan deze vertraging beperkt blijven, omdat het publiek wordt betrokken bij het tot stand komen van het definitieve tracé en de inrichting hiervan. Het blijft echter onmogelijk om te voorkomen dat er zienswijzen worden ingediend op een voorgesteld plan.

### **Voldoende hulpmiddelen**

Er is een projectbudget van € 300.000.000,- beschikbaar. Dit budget is beschikbaar voor de gehele voorbereiding en uitvoering van de omlegging van de A9. Communicatie en interactie met het publiek is in dit bedrag opgenomen. In de bestuursovereenkomst is vastgesteld dat de nieuwe A9 in 2015 gerealiseerd moet zijn.

### **Geschikte problematiek**

Of een project geschikt is voor een interactief proces, heeft te maken met de mate van complexiteit van het vraagstuk de mate waarin aan de randvoorwaarden wordt voldaan. Bij de omlegging van de A9 zijn er verschillende aspecten van belang. Allereerst is de omlegging van de A9 niet primair een verkeerskundig probleem, maar wordt zij ingegeven door leefbaarheidproblemen in het centrum van Badhoevedorp. Daarnaast biedt een omlegging van de A9 voor de omliggende gebieden in de Schipholdriedriehoek kansen voor ontwikkeling. Gebiedsontwikkeling en infrastructuur zijn in dit project nauw met elkaar verbonden. Omdat dit de verantwoordelijkheid is van diverse (overheids)organen, is samenwerking tussen deze partijen gewenst. En daarom geschikt voor een participatievorm. Ook participatie met het publiek is in dit project vormgegeven. Als men kijkt naar de randvoorwaarden voor een interactieve aanpak, wordt hier in grote mate aan voldaan. Beleidsruimte is aanwezig, al ligt de as van de weg op 600 meter van het dorp al vast. Er blijven voldoende inpassingvragen over waar het publiek over kan worden geconsulteerd. Het omleggen van de A9 is op zich zelf geen complex probleem, maar is nauw verbonden met een mogelijke gebiedsontwikkeling. Het kan daarom misschien minder geschikt zijn voor publieksparticipatie omdat er allerlei onderliggende belangen spelen die voor het publiek niet toegankelijk zijn of minder te begrijpen. Het voordeel van dit project is dat een potentiële omlegging vele mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling en een verbetering van de leefkwaliteit biedt. De negatieve gevolgen van de beoogde omlegging moeten dusdanig groot zijn, wil dit project geen doorgang vinden.

### **7.4 Procesaanpak**

De aanleiding en de situatiekenmerken die van toepassing zijn bij omlegging van de A9 bij Badhoevedorp zijn in de voorgaande paragrafen beschreven. In deze paragraaf zal aandacht besteed worden aan de procesaanpak. Bij het aanleggen van een nieuwe autoweg is het volgen van een tracéwetprocedure verplicht. Onderdeel van deze procedure vormt het ontwikkelen van alternatieven en interactie met de omgeving en het publiek. In die fase heeft in dit project publieksparticipatie plaatsgevonden. Daarnaast is dit project voortgekomen uit een bestuursovereenkomst tussen diverse partijen. Aandacht zal in de procesuitvoering ook uitgaan naar de samenwerkingsvorm tussen deze partijen.

In 7.4.1 wordt het procesontwerp behandeld, wat in dit geval de tracéwetprocedure is. Vervolgens wordt in 7.4.2. uiteengezet hoe de uitvoering van dit project is gegaan.

#### 7.4.1 Procesontwerp

Dit project is niet als participatieproces gestart, maar participatie vormt slechts een onderdeel van de uitgebreide tracéwetprocedure.

In de tracéwet zijn twee andere regelingen op elkaar afgestemd:

1. de regeling voor het opstellen van een milieueffectrapportage (m.e.r.) uit de wet milieubeheer (Wm)
2. de regeling voor het nemen van een planologisch besluit over de uitvoering van een tracé; deze hangt nauw samen met de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro).

Een tracéwetprocedure kent een aantal stappen, deze stappen zijn in tabel 7.1 in kaart gebracht. Hierin is ook de tijdsplanning opgenomen voor het omleggen van de A9.

Tabel 7.1: De stappen van de tracéwetprocedure.

Onderdeel	Activiteiten	Planning
Stap 1,2 en 3 Startnotitie en richtlijnen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BG maakt de startnotitie openbaar</li> <li>• Voorlichting en Inspraak</li> <li>• Commissie(s) adviseren over richtlijnen voor MER</li> <li>• BG stelt richtlijnen vast</li> </ul>	jan 2007  mei 2007
Stap 4 en 5 Trajectnota/MER	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IN stelt Trajectnota/MER op</li> <li>• BG publiceert Trajectnota/MER</li> <li>• Voorlichting, inspraak en hoorzitting over inhoud trajectnota/MER</li> <li>• Commissie(s) adviseren BG over kwaliteit van het MER</li> <li>• Besturen adviseren over Trajectnota/MER</li> <li>• Standpunt</li> </ul>	2008  2009
Stap 6 Ontwerp-tracébesluit en tracébesluit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BG neemt ontwerp-tracébesluit en legt dit ter inzage</li> <li>• Voorlichting en inspraak over keuze en invulling besluit</li> <li>• Besturen adviseren over ontwerp-tracébesluit</li> <li>• BG neemt tracébesluit</li> </ul>	2010  2010
Stap 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beroepsprocedure</li> </ul>	
Stap 8 en 9 Uitvoering en evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoering project</li> <li>• Evaluatie milieugevolgen</li> </ul>	vanaf 2011

Bron: Startnotitie omlegging A9 te Badhoevedorp

Verklaring van de afkortingen:

BG= bevoegd gezag, in dit geval de ministers van VenW en VROM

IN= initiatiefnemer Rijkswaterstaat

MER= Milieu Effect Rapport



Het Rijk heeft ingestemd met het omleggen van de A9 in plaats van de voorgestelde capaciteitsuitbreiding van het huidige tracé van de A9 tussen knooppunt Raasdorp en knooppunt Badhoevedorp. Daarnaast zal het knooppunt Badhoevedorp worden gereconstrueerd. Alle partijen die de bestuursovereenkomst in 2005 hebben getekend hebben gezamenlijk de volgend drie hoofddoelen opgesteld:

1. betere leefbaarheid in de A9-zone te Badhoevedorp,
2. betere bereikbaarheid van de Amsterdamse regio en mainport Schiphol: doorstroming op en de toekomstvastheid van het hoofdwegennet rond Badhoevedorp,
3. een kwaliteitsimpuls geven aan de ruimtelijke structuur van Badhoevedorp.

Rijkswaterstaat Noord-Holland is de initiatiefnemer van het project en verzorgt de procedure voor de totstandkoming van het uiteindelijke tracé. De rollen van de verschillende partijen zijn voorafgaand aan het proces duidelijk vastgelegd in de bestuursovereenkomst. Men heeft hier te maken met een samenwerkingsovereenkomst, waarbij het uiteindelijk bevoegd gezag ligt bij de minister van Verkeer en Waterstaat. Omdat voor dit project een tracéwetprocedure is gevolgd, is er geen procesontwerp voorhanden waarin publieksparticipatie centraal staat. Ik beperk mij hier dan ook tot het vermelden van de hoofddoelen en de tijdsplanning van het project. Ik concentreer mij in dit onderzoek op publieksparticipatie en beschrijf de activiteiten van de onderhavige procedure. Ook zal ik aan de formele inspraakmomenten aandacht besteden. Dit om een helder beeld te schetsen van de verschillen tussen beide vormen van inspraak en de consequenties van beiden in dit proces.

#### **7.4.2 Procesuitvoering**

In deze paragraaf wordt de procesuitvoering beschreven aan de hand van de te volgen stappen van de tracéwetprocedure. Ook zal apart aandacht worden besteed aan het onderliggende wegennet. De aansluiting op de A9 bleek tijdens de procesuitvoering vaak aanleiding voor discussie.

#### **Wat voorafging**

In de aanloop naar de Startnotitie is een aantal mogelijke oplossingen gegenereerd die uiteindelijk hebben geleid tot het vaststellen van een voorkeursalternatief. Er is door de bestuurspartijen gekeken naar een aantal principiële verschillende verkeersmaatregelen. De eisen voor de oplossing hadden te maken met de leefbaarheid in Badhoevedorp, de bereikbaarheid en de ruimtelijke ontwikkeling. Uiteindelijk zijn zij gekomen tot twee harde eisen waaraan de omlegging van de A9 moest voldoen:

1. een ligging van de A9 op 600 meter van de rand van de bebouwing,
2. een afbuiging richting de huidige A9 ten westen van de A4.

De bestuurspartijen hebben uiteindelijk hun voorkeur uitgesproken voor de T106 variant. Bij deze variant wordt de verbinding Haarlem - Schiphol via het onderliggend wegennet door middel van een doorgetrokken T106 gerealiseerd, zie figuur 7.3



Fig 7.3: Voorkeursalternatief. Bron: startnotie omlegging A9 te Badhoevedorp

### Startnotitie

In de startnotitie wordt aangegeven wat de problemen zijn die er nu in het plangebied spelen en welke doelen het project wil bereiken. Ook geeft zij aan dat in de Trajectnota/MER gezocht zal worden naar optimalisaties van het voorkeursalternatief op de volgende punten, zie figuur 7.3:

- a) nadere uitwerking van het knooppunt Badhoevedorp
- b) nadere uitwerking van de aansluiting T106 op de A9
- c) nadere uitwerking van de aansluiting T106 op de A4
- d) nadere uitwerking van de kruising van de Schipholweg en de omgelegde A9.

Ook wordt het bogen-alternatief, zie figuur 7.4, geopperd als mogelijk nieuw tracé. Het tracé kent dezelfde ligging als de voorkeursvariant, alleen voor de verbinding Haarlem - Schiphol worden echter twee verbindingssbogen gerealiseerd tussen de A4 en de omgelegde A9.

Naar aanleiding van de informatieavond op 25 april 2006 in Badhoevedorp zal ook worden gezocht naar de mogelijkheden om naast een fiets/voetgangersverbinding een autoweg te realiseren in de Sloterweg ter hoogte van de kruising met de omgelegde A9 (figuur 7.3, e).

Op de startnotitie heeft formele inspraak plaatsgevonden waaruit een nieuwe variant naar voren is gekomen, het bogen-binnenring alternatief, zie figuur 7.5. In plaats van twee verbindingssbogen van de A9 en A4, wordt in deze variant alleen een verbindingssboog A9-A4 voor de richting Haarlem - Schiphol aangelegd. De verbinding Schiphol - Haarlem loopt via een nieuwe verbindingssboog tussen de A4 en A5 in het knooppunt 'De Hoek'.

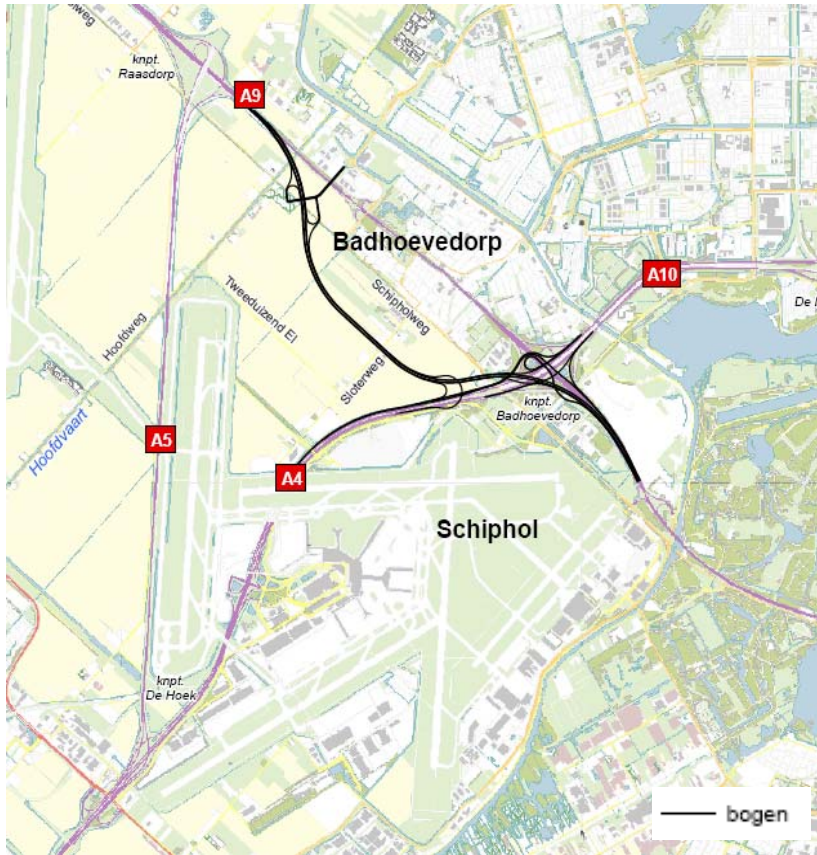


Fig 7.4: Bogen alternatief. Bron: TN/MER omliegging A9 te Badhoevedorp

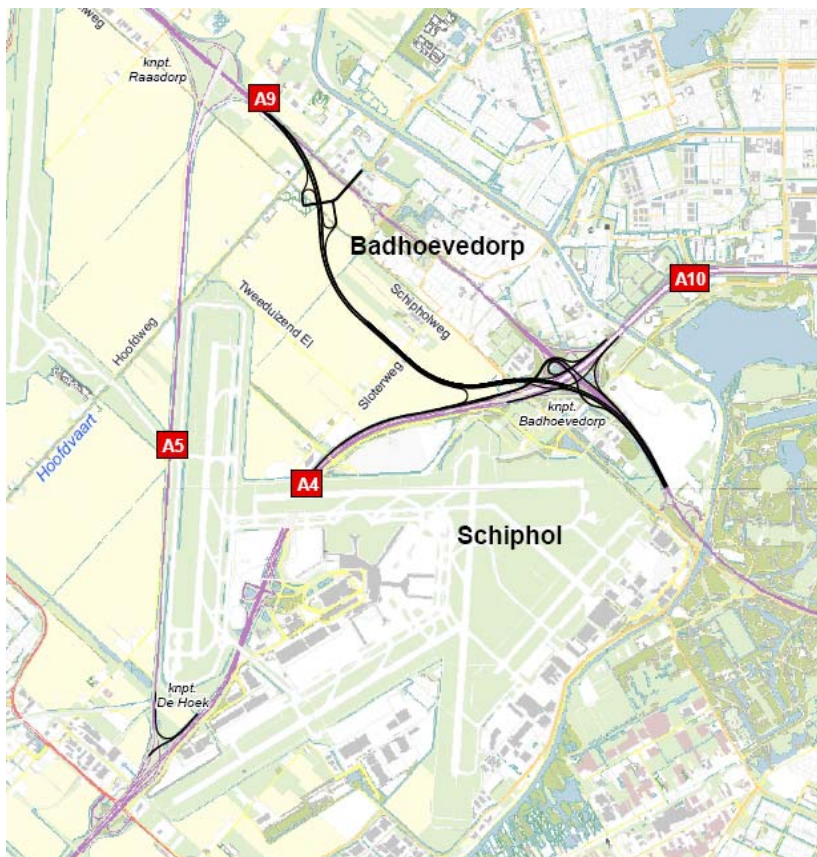


Fig 7.5: Bogen-Binnenring alternatief. Bron: TN/MER omliegging A9 te Badhoevedorp

## **Trajectnota/MER**

Voor het opstellen van de TN/MER is op verschillende momenten interactie geweest met het publiek en de verschillende bestuurspartijen.

Om een beeld te krijgen van de mogelijke ruimtelijke invulling in het plangebied is een scenarioanalyse uitgevoerd. De Commissie MER, die toezicht houdt op de kwaliteit van de milieu-informatie waarop bestuurders hun besluiten baseren, heeft dit geadviseerd. Zij is van mening dat de toekomstige ruimtelijke invulling meegenomen moet worden in de TN/MER. De scenario's zijn op interactieve wijze tot stand gekomen. De bestuurlijke partners en omgevingspartijen zijn uitgenodigd om mee te werken aan het ontwikkelen van de verschillende scenario's.

Het proces voor het ontwikkelen van de verschillende scenario's kent een aantal stappen:

1. inventariseren,
2. analyse,
3. terugkoppeling SWOT analyse tijdens plenaire bijeenkomst,
4. analyse en rapportage,
5. terugkoppeling van de resultaten naar de stakeholders,
6. samenvatten van de resultaten in een dossier,
7. informeren van belanghebbenden door middel van een publieksfolder.

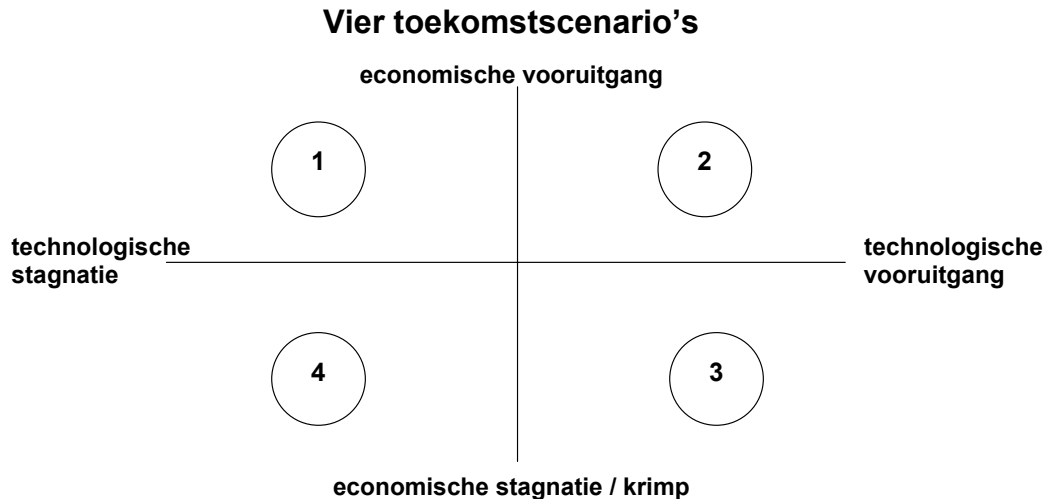
De inventarisatie is uitgevoerd door middel van interviews met de provincie Noord-Holland, Schiphol Group, Stichting Mainport en Groen, Kennemerland BV, Schiphol Area Development Company, Dorpsraad Badhoevedorp Eén en de Gemeente Haarlemmermeer.

Tijdens de interviews zijn de volgende vragen gesteld:

1. Hoe ver wilt u vooruit kijken (het horizon jaar)?
2. Wat is voor u het slechts denkbare scenario ten aanzien van de gebiedsontwikkeling in het horizonjaar?
3. Wat is voor u het best denkbare scenario ten aanzien van de gebiedsontwikkeling in het horizonjaar?
4. Wat ziet u als sterke punten van het gebied, wat zijn de zwaktes?
5. Wat zijn de kansen en bedreigingen?
6. Welke variant is voor u het meest interessant en welke het minst interessant?

Deze interviews worden door de geïnterviewde personen als positief ervaren, voornamelijk omdat aandacht wordt besteed aan de individuele wensen van de betrokken partijen en zij het gevoel hebben dat er echt naar hun wensen wordt geluisterd. Aan de hand van de afzonderlijke interviews is een SWOT-analyse uitgevoerd. In deze analyse zijn de sterke en zwakke punten en de bedreigingen en kansen van het project in beeld gebracht. Uit de analyse is gebleken dat de grootste onzekerheden de economie en de technologie zijn. Deze onzekerheden zijn uitgezet in een assenstelsel, zie figuur 7.6 en resulteren in vier mogelijke toekomstscenario's. Op 12 februari 2008 is een terugkoppelavond georganiseerd waarin de resultaten van de interviews zijn gepresenteerd.

Bij deze bijeenkomst waren naast de geïnterviewde personen ook nog de volgende stakeholders aanwezig: Forward Business Park NV, Bohemen, KvK Amsterdam, Chipshol Holding BV, gemeente Amsterdam, stadsregio Amsterdam.



Scenario	Naam	Omschrijving
1	Blind vooruit	Economische vooruitgang, technologische stagnatie
2	Schiphol schittert	Economische vooruitgang, technologische vooruitgang
3	Global Asia Fund	Economische stagnatie / krimp, technologische vooruitgang
4	Armoë troef	Economische stagnatie / krimp, technologische stagnatie

Fig 7.6: Vier toekomstscenario's. Bron: TN/MER omlegging A9 te Badhoevedorp, dossier scenarioanalyse

Het doel van deze middag was het presenteren van de resultaten van de interviews waarin de bestuurlijke partners en de stakeholders hun inbreng zouden herkennen. Dit is gelukt, want op de presentatie zijn voor elke van de vier aspecten van de SWOT-analyse alle uitkomsten gepresenteerd. Dit zorgde voor een lange en uitgebreide presentatie, maar werd door de aanwezigen wel als een goed programmaonderdeel ervaren. Tijdens de bijeenkomst zijn er opmerkingen en aanvullingen gemaakt en een filtering aangebracht in de lange lijsten met SWOT-punten. De uitkomst van deze filtering is bijgevoegd in bijlage 8. Ook zijn de vier mogelijke toekomstscenario's gepresenteerd waarop enkele aanvullingen zijn gedaan. Er zijn geen totaal nieuwe scenario's ontwikkeld. Na deze plenaire bijeenkomst is vervolg gegeven aan verdere invulling en vormgeving van de scenario's. Uiteindelijk zijn naast het standaard scenario (EC) dat de minister van Verkeer en Waterstaat hanteert om de verkeersontwikkelingen in 2020 te analyseren, twee mogelijke scenario's ontwikkeld. Het scenario 'Airport Corridor schittert', figuur 7.7, wordt gekenmerkt door een sterke economische groei, een hoge mate van bebouwing en stijgende vraag naar zowel woningen als kantoren. Tegenover dit rooskleurige scenario, is ook het scenario 'Armoë Troef' uitgewerkt dat uitgaat van een lage economische groei, zie figuur 7.8. Bij dit scenario wordt uitgegaan van minder bestuurlijke regeldruk vanwege stagnerende economie, een afname van het OV en een emigratie van de bevolking naar gebieden met een sterkere economie.



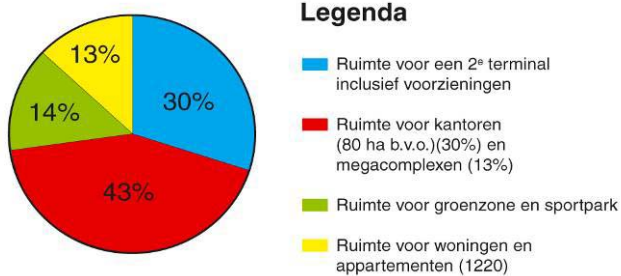
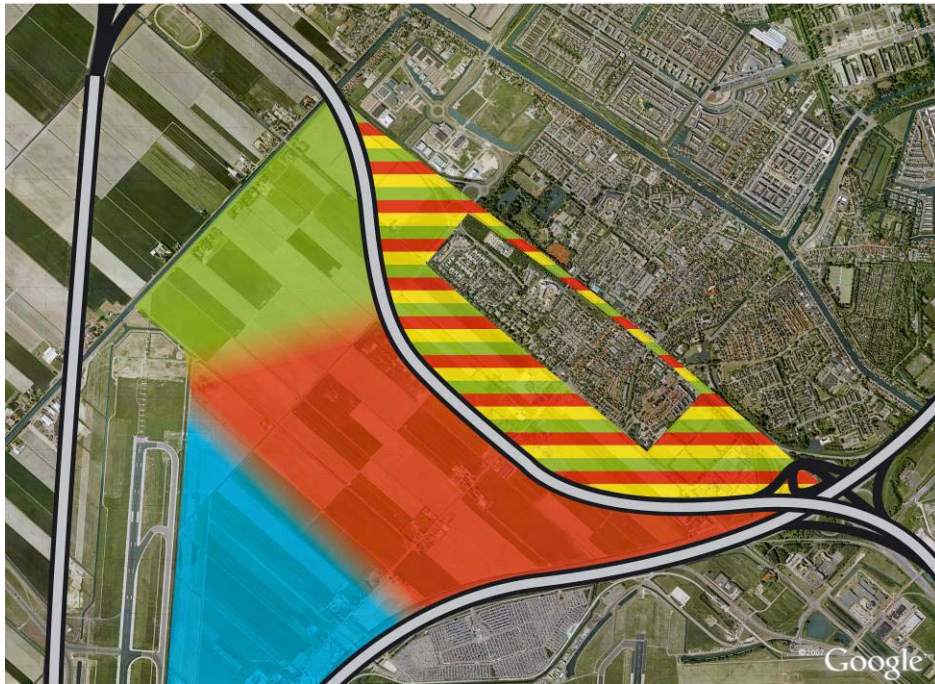


Fig 7.7: 'Airport Corridor schittert'. Bron TN/MER omlegging A9 te Badhoevedorp, dossier scenarioanalyse

Op de bijeenkomst op 15 april 2008 zijn de drie definitieve scenario's gepresenteerd. Het doel van de scenario's is het schetsen van toekomstbeelden van ruimtelijke ontwikkelingen om de robuustheid van de omgelegde A9 te bepalen. De twee ontwikkelde scenario's bepalen de bandbreedte waarbinnen toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen kunnen vallen. De mogelijke ontwikkelingen dienen als input voor de verkeersberekeningen. De terugkoppeling is door de betrokkenen wederom als positief ervaren. Er wordt wel aangegeven dat bepaalde gebiedsinvullingen al te concreet waren. Voornamelijk bepaalde OV stromen leken al vast te liggen. De scenario's die in dit interactieve proces zijn ontwikkeld kunnen rekenen op draagvlak bij de betrokkenen. De meesten van hen geven aan uit te gaan van een rooskleurig toekomstbeeld. Uit de verkeersberekeningen die zijn uitgevoerd in de verdere onderlinge vergelijking van de alternatieven is gebleken dat de geschetste toekomstscenario's geen wezenlijk andere verkeersstromen opleveren. In het scenario 'Armoe Troef' zijn de verkeersstromen weliswaar minder, maar een A9 met 2x3 rijstroken blijkt geen overbodige luxe. Wel blijkt dat voor het scenario 'Airport Corridor schittert' een verbetering van het onderliggend wegennet een voorwaarde is. Dit is noodzakelijk om de toename van het aantal OV verbindingen op te kunnen vangen.

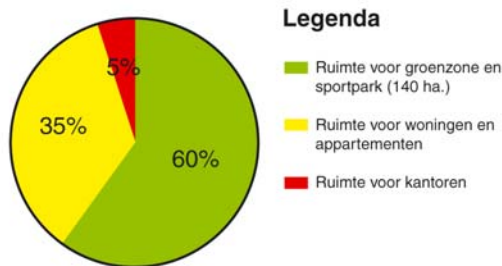


Fig 7.8: 'Armoe Troef'. Bron: TN/MER omlegging A9 te Badhoevedorp, dossier scenarioanalyse

Naast de scenarioanalyse is het publiek ook betrokken geweest bij een ontwerpessie. Tijdens deze sessie, die op 19 februari 2008 is gehouden in het dorps huis van Badhoevedorp, waren de verschillende bestuurspartijen, bewonersverenigingen en andere stakeholders aanwezig. Het doel van de avond was om de aanwezigen te informeren over de ontwerpgegevens in het project en hen in de gelegenheid stellen er over mee te denken. Doel hiervan is om te komen tot een gezamenlijk optimaal ontwerp voor de aansluitingen en kruisingen met het onderliggende wegennet in het plangebied. Daarna is er de mogelijkheid om ideeën in te brengen voor de uitwerking van de aansluitingen en kruisingen met het onderliggende wegennet in het plangebied.

Het gaat hierbij om een viertal locaties, zie figuur 7.9:

- de aansluiting van de T106 op de A9;
- de aansluiting van de T106 op de A4;
- de kruising van de Schipholweg en de omgelegde A9;
- de kruising van de Sloterweg en de verlegde A9.

Deze locaties waren ook duidelijk in de uitnodiging naar het publiek vermeld. Het was voor hen daardoor duidelijk over welke ontwerpgegevens zij mee mochten denken. Tijdens de ontwerpessie werden de aanwezigen ingedeeld in kleinere groepen om zich te buigen over



de opgaven. Iedere groep werd begeleid door een deskundige. In het vervolg van de avond werden de resultaten van de diverse groepen naast elkaar gelegd en gediscussieerd over eventuele knelpunten. Rijkswaterstaat voert aan: 'uit de ontwerpessie zijn geen verrassende nieuwe ontwikkelingen voortgekomen'. De meeste vragen blijken er te zijn over het onderliggende wegennet en de bereikbaarheid van het centrum van Badhoevedorp. Ook zegt Rijkswaterstaat de sessie voornamelijk uit communicatie- en PR oogpunt te hebben georganiseerd. Alle betrokken partijen zien op deze manier welke vragen er leven bij de omlegging van de A9 en krijgen begrip voor de uiteindelijke voorkeursvariant. Uit het ontwerpatelier zijn een aantal eisen en wensen voortgevloeid, deze worden vermeld in bijlage 9.

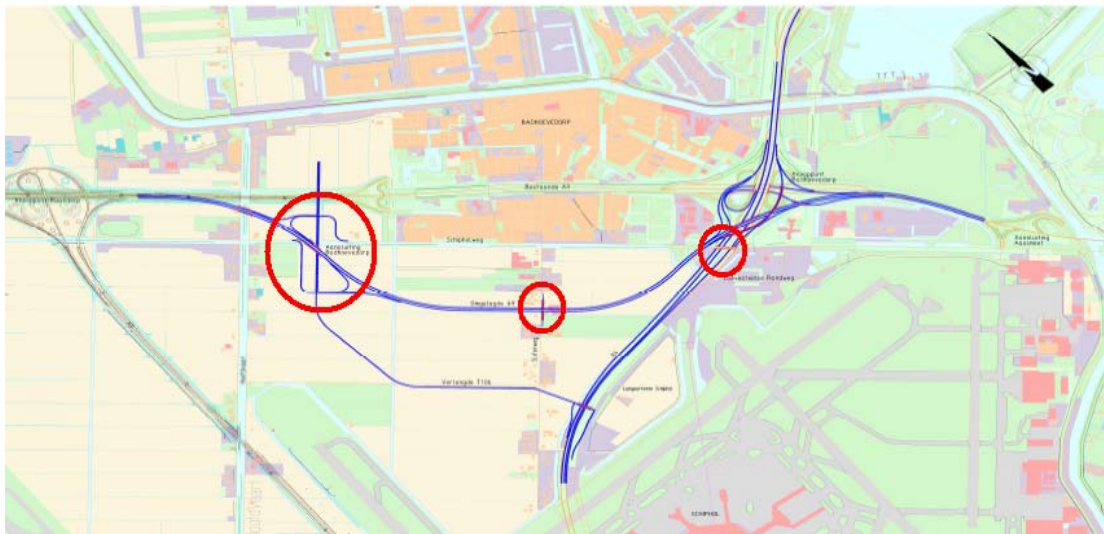


Fig 7.9: Beschouwde locaties ontwerpessie. Bron: presentatie terugkoppelbijeenkomst W+B

Op de terugkoppelbijeenkomst op 1 april 2008 zijn de resultaten van de ontwerpessie gepresenteerd. Op deze avond wordt uitgelegd dat het meenemen van nieuwe wegen in het gebied, met de bedoeling om toekomstige ontwikkelingen bereikbaar te maken, niet thuis hoort in de besluitvorming over de omlegging van de A9. De onderhavige tracéwetprocedure richt zich op de planologische inpassing van de door het Rijk omgelegde A9. Het onderliggende wegennet is de verantwoordelijkheid van de provincie, onder andere de Schipholweg, en van de gemeente. Er is op dit moment nog te weinig bekend over de invulling van de gebieden, zodat hierop niet gewacht kan worden met verder het verdere ontwerp. De omlegging van de A9 wordt zo robuust mogelijk ontworpen dat er een goede doorstroming plaatsvindt en er geen sluipverkeer door of langs Badhoevedorp gaat. Op dit moment vindt er veel sluipverkeer plaats over de Schipholweg. Eventueel zouden er nog wel verkeersremmende maatregelen kunnen worden aangebracht op deze weg. Op de terugkoppelbijeenkomst bleek hier echter een beperkt draagvlak voor te zijn. De nieuwe wegen zullen verder worden uitgewerkt in de werkgroep verkeer met daarin de gemeente Haarlemmermeer, de provincie Noord-Holland en Rijkswaterstaat. De ontwerpessie en terugkoppelbijeenkomst laten duidelijk zien dat er nog veel vragen zijn die op dit moment nog niet beantwoord kunnen worden.



Naast de publieksparticipatie tijdens de scenarioanalyse en de ontwerpessie is er in dit project sprake van een constante informatiestroom. In de periode van juni 2007 tot en met september 2009 zijn er door Rijkswaterstaat 5 nieuwsbrieven gepubliceerd. Ook op de site van de diverse bestuurspartijen is informatie over het project te vinden. De gemeente Haarlemmermeer heeft een aparte website aangemaakt voor de gebiedsontwikkeling van Badhoevedorp. Zij heeft het masterplan Badhoevedorp ontwikkeld, zie figuur 7.10. Ook dit plan heeft zij op een interactieve wijze door middel van ontwerpessie met diverse bewonersgroepen en andere belanghebbenden tot stand gebracht. In dit onderzoek concentreer ik mij echter op de omlegging van de A9 en zal deze gebiedsontwikkeling van Badhoevedorp centrum verder buiten beschouwing laten.



Fig 7.10: Masterplan Badhoevedorp centrum. Bron: gemeente Haarlemmermeer

### Onderliggend wegennet

Tijdens de gehele uitwerking van de TN/MER gaf het onderliggend wegennet vaak aanleiding tot discussie. Voornamelijk de Schipholweg, een provinciale weg die nu ten zuiden van het dorp Badhoevedorp is gesitueerd, gaf veel onenigheid. De gemeente Haarlemmermeer wil de weg als lokale ontsluitingsweg gebruiken. Zij hebben de weg in hun masterplan al opgenomen als lokale weg en afgewaardeerd naar 50 km/h. De provincie Noord-Holland was hier op zijn zachts gezegd niet erg blij mee en wil dat de weg een provinciale weg blijft met bijbehorende snelheid van 80 km/h. Voor Rijkswaterstaat is het een onmogelijke opgave om de OTB fase in te gaan, zonder duidelijkheid over het onderliggende wegennet. Zij heeft daarom de gemeente en provincie een ultimatum gesteld. De gemeente Haarlemmermeer en de provincie Noord-Holland hebben een extern adviesbureau in de arm genomen die het onderliggend wegennet voor hen in kaart heeft gebracht. Zij zijn bij de uitwerking uitgegaan van een korte en een lange termijn variant voor de gebiedsontwikkeling. In figuur 7.11 is de verkeersstructuur weergegeven die geanalyseerd is. De gemeente en provincie hebben hierover een akkoord bereikt en de Schipholweg zal in de toekomst voor hoogwaardig openbaarvervoer (HOV) gebruikt kunnen worden. Een nieuwe provinciale weg kan in de toekomst ten zuiden van de omgelegde A9 worden aangelegd. Hoe deze nieuwe provinciale

weg gefinancierd moet gaan worden, staat nog ter discussie. In een vergadering over de verdere uitwerking van het tracé begin september kwam Rijkswaterstaat weer met de oude tekeningen van het onderliggend wegennet aanzetten en niet met de tekeningen die voortkwamen uit het onderzoek van de gemeente en provincie. Ook dit heeft voor de nodige irritaties gezorgd in het proces. Wel erkennen de gemeente en de provincie dat zij inderdaad achterlopen op de plannen van Rijkswaterstaat. Zij hebben echter te maken met diverse aspecten en belangen in de gebieden, waardoor het komen tot concrete ontwikkelingsplannen veel tijd kost. Uiteindelijk heeft Rijkswaterstaat de plannen van de gemeente en provincie meegenomen en houdt zij bij de verdere uitwerking van het tracé rekening met een tunnel onder de A9 voor de Schipholweg en een viaduct bij de Sloterweg voor elk soort verkeer.

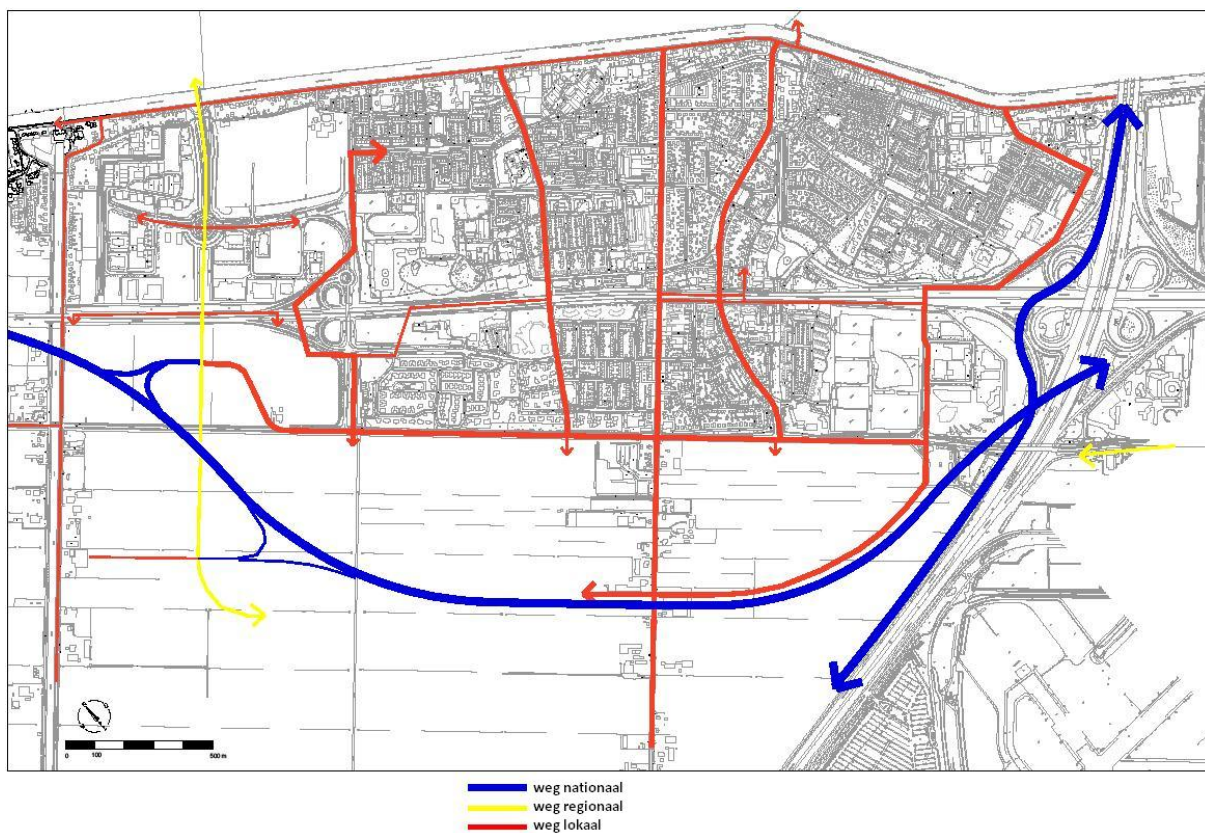


Fig 7.11: Verkeerstructuurkaart. Bron: gemeente Haarlemmermeer

### Huidige stand van zaken

De TN/MER is op 5 maart 2009 gereedgekomen. Op 31 mei 2009 heeft Rijkswaterstaat een informatieavond georganiseerd die druk is bezocht. Tijdens deze avond werden de belangstellenden geïnformeerd over de uitkomsten van de studie, de vervolgstappen en over de mogelijkheden tot inspreken. Er is duidelijk uitgelegd over welke punten formele inspraak wel en niet meer mogelijk was. Naar aanleiding van deze avond en het verschijnen van de TN/MER zijn 31 inspraakreacties binnengekomen. De inspraakreacties waren geen bezwaren tegen de omlegging zelf, maar gingen voornamelijk in op aanvullende en verzachtende maatregelen. 'Zelfs de milieufederatie heeft niet ingesproken, terwijl die elke kans aangrijpt', voert Rijkswaterstaat tevreden aan. Ook de Commissie MER reageerde

positief op de TN/MER. 'De nota biedt een goede basis voor besluitvorming, omdat de probleemstelling en doelstelling duidelijk zijn verwoord en de alternatieven consequent zijn getoetst op milieueffecten en doelbereik', aldus de Commissie.

De minister van Verkeer en Waterstaat neemt naar verwachting in oktober een standpunt in over de omlegging van de A9. Ondertussen is op dit moment al wel gestart met de verdere uitwerking van het bogen alternatief. De TN/MER toonde aan dat de T106 variant, die eerst de voorkeur had, uit milieuoogpunt minder scoorde. Voornamelijk omdat deze variant het grootste ruimtebeslag heeft en zorgt voor extra versnippering van het landschap. Ook is men bang dat als deze variant wordt gerealiseerd, deze als regionale verbindingsroute wordt gebruikt. Om deze reden is dan ook gekozen om het bogen alternatief verder uit te werken. Figuur 7.12 toont de meest recente voorkeursvariant van het nieuwe tracé. Hier is knooppunt Badhoevedorp door middel van een klaverturbine ingevuld. Aanvankelijk zou hier een hoge boog gerealiseerd worden, maar daar was de gemeente Badhoevedorp geen voorstander van. Ook zijn de verkeerscijfers ten opzichte van de TN/MER toegenomen en zou de hoge boog geen robuuste variant zijn.



Fig 7.12: Meest recente variant omlegging A9. Bron W+B

In dit tracé is de boog bij knooppunt 'De Hoek' niet opgenomen. Rijkswaterstaat houdt echter deze boog nog 'als troef' achter de hand en verwacht dat de boog uiteindelijk ook aangelegd zal worden. In de zomer van 2010 moet het ontwerp-tracébesluit zijn afgerond en naar verwachting neemt de minister in januari 2011 een Tracébesluit, waartegen beroep openstaat. Rekening houdend met een beroepsprocedure van een jaar kan het Tracébesluit in 2012 onherroepelijk worden verklaard. Als er geen beroep wordt ingediend is een kortere periode denkbaar. Op dit moment is Rijkswaterstaat ook al bezig met het aanvragen van vergunningen die een lange aanvraagtijd kennen. Hiernaast zal begin 2010 gestart worden met het selecteren van geïnteresseerde marktpartijen voor de realisatie van de omlegging. Ook is zij al gestart met het verkrijgen van de gronden waar de omlegging van de A9 gerealiseerd moet worden. Een groot deel is al in handen van het Rijk, maar men verwacht

voor het verkrijgen van alle gronden ook onteigeningen te moeten uitvoeren. Rijkswaterstaat probeert druk op de ketel te houden en is voornemens de gestelde tijdsplanning te halen, zodat de eerste auto's in 2015 over de nieuwe A9 rijden.

### **7.5 Een proces op maat?**

In de voorafgaande paragrafen is de situatie in beeld gebracht waarmee men te maken heeft bij de omlegging van de A9. Ook het procesontwerp en de procesuitvoering zijn aan de orde gekomen. Ik heb mij daarbij geconcentreerd op de momenten waarop interactie met het publiek plaatsvond. Ook de samenwerking tussen de verschillende bestuurspartijen is in aanmerking genomen. In deze paragraaf wordt beredeneerd of in dit project sprake is van een aanpak op maat. Situatie en aanpak moeten daartoe op elkaar zijn afgestemd.

Er is in dit project een aantal factoren van belang dat bepalend is voor de gevolgde procesaanpak. Allereerst heeft men in dit project te maken met een huidige situatie die zorgt voor veel leefproblemen in het centrum van Badhoevedorp. Ook de capaciteit van de huidige A9 is onder de maat. Bij de bewoners van Badhoevedorp bestaat al lange tijd de wens om de A9 uit het dorp te krijgen. Dit zou niet alleen voor een aanzienlijke verbetering van de leefkwaliteit zorgen, maar ook mogelijkheden bieden voor gebiedsontwikkeling op en rondom de huidige gronden van de A9. Bij de gemeente Haarlemmermeer is in grote mate een 'sense of urgency' aanwezig. Ook Rijkswaterstaat erkent dat een omlegging van de A9 de voorkeur heeft. Omlegging van de A9 komt dus niet primair voort uit een verkeersprobleem, maar een leefbaarheidprobleem. Nut en noodzaak van deze omlegging heeft tijdens het hele project nooit ter discussie gestaan. Dit zorgt ervoor dat er meer gedacht wordt in kansen dan in bedreigingen van een mogelijke omlegging. Ook voor de andere bestuurspartijen, de provincie Noord-Holland, de Stadsregio Amsterdam, Schiphol Nederland BV en de gemeente Amsterdam, biedt een omlegging om verschillende redenen kansen. Het verkrijgen van draagvlak voor de omlegging is in dit project daarom geen speciaal aandachtsgebied in de procesaanpak. Bij een infrastructuurproject waar nut en noodzaak wel ter discussie staat zal meer energie gestoken moeten worden in begrip voor elkaars standpunten en zal het verkrijgen van draagvlak wel speciale aandacht nodig hebben.

In dit project heeft men te maken met een bijzondere samenwerkingsvorm tussen verschillende bestuurspartijen. Rijkswaterstaat financiert slechts de helft van de totale projectkosten. Nauwe samenwerking tussen de partijen is dan ook gewenst. In het procesontwerp is hier echter geen rekening mee gehouden. Het gevolgde proces was de uitgebreide tracéwetprocedure, waarin geen vaste afspraken waren opgenomen over de samenwerking. In de bestuursovereenkomst die de verschillende partijen hebben getekend, zijn echter wel afspraken gemaakt over de samenwerking. Daarin is overeengekomen dat Rijkswaterstaat initiatiefnemer is, maar dat is niet verwonderlijk omdat het de aanleg van een Rijksweg betreft. In de bestuursovereenkomst lag al vast dat de as van de weg op 600 meter ten zuiden van het dorp Badhoevedorp zal komen te liggen. Alleen de aansluiting op het onderliggende wegennet en verschillende varianten voor verkeerverbindingen tussen

Haarlem en Schiphol stonden ter discussie. Tussen de verschillende bestuurspartijen vond veel overleg plaats. Voor de gemeente Haarlemmermeer had dit nog frequenter gemogen. Tijdens dit proces werd zichtbaar dat voornamelijk de provincie Noord-Holland en de gemeente Haarlemmermeer actief betrokken zijn. Voor de stadsregio Amsterdam en de gemeente Amsterdam was voornamelijk de mogelijkheid voor hoogwaardig openbaar vervoer (HOV) een vereiste. Hoe de omlegging van de A9 zelf wordt gerealiseerd, is hiervoor minder van belang. HOV zal over het onderliggend wegennet plaatsvinden. Voor Schiphol staat een goede bereikbaarheid voorop en dat is ook de voorwaarde waaronder zij heeft meegedaan in het project. Dit wordt bereikt door elk van de varianten. Zij is wel voorstander van realisatie van de extra boog bij knooppunt 'De Hoek'. De gemeente Haarlemmermeer, de provincie Noord-Holland en Rijkswaterstaat hebben gezamenlijk zitting genomen in de werkgroep verkeer voor de verdere uitwerking van het onderliggend wegennet. Dit is begrijpelijk, omdat de andere bestuurspartijen hier minder belang bij hebben. Ook valt het onderliggend wegennet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en provincie. Rijkswaterstaat bevindt zich hier in een spanningsveld. Enerzijds is zij hoofdverantwoordelijke voor de aanleg van de nieuwe A9 en anderzijds heeft zij een bestuursovereenkomst met andere bestuurspartijen. Als men enkel naar de omlegging kijkt, heeft het onderliggend wegennet geen invloed op de besluitvorming voor de omlegging. De gemeente Haarlemmermeer verzorgt echter ook een aanzienlijk deel van het projectbudget, zodat Rijkswaterstaat bij de uiteindelijke omlegging van de A9 wensen van de gemeente niet in de wind kan slaan. De provincie en gemeente lopen met hun plannen voor een mogelijke gebiedsontwikkeling achter op de plannen van de omlegging zelf. Dit zorgt voor frictie in het proces, omdat de infrastructurele aanpassing integraal wordt benaderd. Hieruit blijkt dat een gebiedsgerichte benadering van infrastructuur veel afstemming vereist. Die afstemming mist in dit specifieke geval.

Een proces op maat hanteert de juiste participatievorm tussen de verschillende partijen. In dit geval heeft men te maken met een minister van Verkeer en Waterstaat die het uiteindelijk besluit neemt. Voor de omlegging van de A9 zijn er echter medefinanciers die de helft van het projectbudget voor hun rekening nemen. Zij krijgen door deze financiële inbreng ook een bepaalde zeggenschap. Terugkijkend naar de participatieladder van Pröpper zou deze samenwerkingsvorm onder 'medebeslisser' vallen. Het bevoegd gezag bepaalt de hoofdlijnen waarbinnen de gekozen oplossing moet vallen, maar de andere bestuurspartijen beslissen mee over het definitieve tracé. Samenwerkingspartner voert in dit geval te ver, omdat de minister hoofdverantwoordelijke blijft.

In dit project heeft men echter niet alleen met deze participatievorm te maken, maar ook is het publiek meerdere malen betrokken geweest bij het ontwerpen van de varianten. Deze inbreng kan onder adviseur beginspraak gerekend worden, omdat het definitieve tracé nog niet vast staat. Voor een dergelijk grootschalig infrastructuur project ben ik ook van mening dat het publiek hier een passende rol heeft toebedeeld gekregen.

Opvallend in dit project is dat als reactie op de startnotie een extra tracé is opgenomen in de TN/MER. Deze traditionele vorm van formele inspraak toont aan dat zij zeker van belang is in

het proces en nooit mag verdwijnen. Deze formele bescherming van belangen is wettelijk vastgelegd. Het begrip inspraak doet vermoeden dat een inspraakreactie nog een zekere invloed kan uitoefenen op een voorliggend plan of besluit. In dit specifieke geval is een extra tracé opgenomen, maar dit is niet gebruikelijk. Het Centrum Publieksparticipatie (CPP) wil graag af van het begrip 'inspraak'. 'Het is een beladen begrip met veel negatieve bijmaak'. Zij pleiten daarom ook voor een afschaffing van het begrip inspraak. Per 1 september 2009 gebruiken zij het begrip niet meer in hun stukken. Inspraak wordt vervangen door toets. Deze wettelijk vastgelegde toets heeft een formele status. Zij is dus te vergelijken met de huidige formele inspraak, maar het begrip toets heeft een andere bijklank. Deze toets sluit aan bij de gedachtegang van Inspraak Nieuwe Stijl. Na een brede consultatiefase waarin gezamenlijk gezocht wordt naar de beste oplossing, vindt deze toets plaats. Hierdoor wordt voorkomen dat er belangen over het hoofd worden gezien. Mensen kunnen door middel van deze toets hun zienswijze indienen op een voorliggend planproduct. Deze nieuwe vorm van inspraak kan pas integraal worden doorgevoerd als ook de wetgeving hierop zal worden aangepast. Op dit moment worden hiervoor voorbereidingen getroffen.

Op de TN/MER zelf zijn slechts 31 formele inspraakreacties gekomen waarin geen fundamentele bezwaren tegen de omlegging zelf worden gemaakt. Als men naar dit aantal en de aard van de bezwaren kijkt zou gesteld kunnen worden dat er een goed proces is gevolgd met een goede inzet van publieksparticipatie. Dit is echter wat 'kort door de bocht'. Publieksparticipatie heeft bij de uitwerking van de varianten een aanzienlijke rol gespeeld. Deze publieksparticipatie had grotendeels betrekking op het schetsen van toekomst scenario's die dienen als input bij de verkeersberekeningen. Uiteindelijk bleken de scenario's geen wezenlijk andere uitvoering van het tracé teweeg te brengen. Gesteld zou kunnen worden dat deze scenarioanalyse overbodig was in het proces. De analyse heeft echter wel voor veel begrip gezorgd bij de verschillende actoren. Naast de scenarioanalyse is het publiek ook geconsulteerd over diverse aansluitingen van de nieuwe A9. Hier zijn geen wezenlijk nieuwe ideeën uit voort gekomen, maar bracht wel duidelijk in kaart waar de verschillende belangen lagen en de zwaartepunten binnen die belangen. De insteek van Rijkswaterstaat van de ontwerpessie was meer het informeren dan het laten participeren van het publiek. Ik denk dat dit een verkeerde insteek is in een dergelijk proces. Al is het in dit specifieke geval goed te begrijpen, omdat het aantal tracévarianten beperkt is. Als men bijvoorbeeld te maken heeft met een omleiding om een dorpskern die zowel een noordelijke- als zuidelijke variant kent, is inzicht in elkaars belangen van groot belang. Als beide tracés zowel voordelen als nadelen kennen wordt het project complexer. Op publieksparticipatie moet dan naar mijn idee in een dergelijke situatie het zwaartepunt liggen. Het is dan uiteindelijk de bestuurder die een besluit moet nemen en de diverse belangen tegen elkaar moet afwegen. Een duidelijke visie van een politicus draagt naar mijn idee ook bij aan een goed proces. Als hij of zij uit kan dragen waarom een bepaalde infrastructurele aanpassing gewenst is, staat nut en noodzaak hiervan minder ter discussie.

Als laatste opvallend situatiekenmerk kan hier de betrokkenheid van de gemeente Haarlemmermeer genoemd worden. Omdat de huidige A9 door het centrum van het dorp



gaat, zijn de bewoners er bij gebaat als de weg wordt omgelegd. Bij veel infrastructuurprojecten wordt een weg nieuwe weg aangelegd die gevolgen heeft voor de omgeving van de nieuwe weg. De mensen die door deze aanleg worden getroffen zijn vaak niet, of in mindere mate als groep georganiseerd. In dit specifieke geval is een hele sterke dorpsvertegenwoordiging zichtbaar. Omdat de omlegging in de gemeente Haarlemmermeer kansen biedt voor nieuwe invulling van de huidige gronden is een publieksparticipatieproces opgestart. Dit proces heeft als doel te komen tot een plan voor de gebiedsontwikkeling. Doordat het publiek hierbij is betrokken, wordt zij tegelijkertijd ook bij de omlegging betrokken. Gebiedsontwikkeling en de omlegging zijn hier sterk met elkaar verweven. Als het hier alleen om een infrastructuurproject zou gaan, denk ik dat de gemeente Haarlemmermeer in mindere mate actief betrokken zou zijn geweest. Publieksparticipatie was dan naar mijn idee ook minder een aandachtsgebied geweest in dit project.

## **7.6 Conclusie**

Dit infrastructuurproject is niet los te zien van de mogelijke gebiedsontwikkeling die een omlegging teweeg brengt. Omdat een aantal bestuurspartijen een bestuursovereenkomst heeft getekend voor de omlegging, stond dit gedurende het hele proces niet ter discussie. Doordat de helft van het totale projectbudget wordt gefinancierd door andere partijen dan het Rijk, hebben ook zij invloed op het de tracékeuze. De samenwerking tussen de partijen is over het algemeen goed verlopen. Dit project maakt echter wel inzichtelijk dat een gebiedsgerichte benadering van infrastructuurplanning een nauwe afstemming van plannen vergt. Dat is in dit project niet het geval.

Het aantal tracévarianten is in dit project beperkt, wat het project vanuit verkeerskundig oogpunt vergemakkelijkt. Publieksparticipatie is voornamelijk ingezet om mogelijke scenario's voor de gebiedsontwikkeling in kaart te brengen. Dit heeft gezorgd voor begrip voor de situatie en de uiteindelijke capaciteit van de nieuwe A9. Ook is het in dit project overduidelijk dat een omlegging meer positieve dan negatieve gevolgen heeft. Dit zorgt ook voor een andere benadering van de omlegging. Partijen zijn hierdoor bereid te denken in kansen en niet in bedreigingen. Bij veel infrastructuurprojecten is dit minder het geval.

Concluderend kan gesteld worden dat in dit project een goede procesaanpak heeft plaatsgevonden. Alhoewel het procesontwerp niet was gericht op participatie, heeft voornamelijk de bestuursovereenkomst bijgedragen aan een goede samenwerking tussen de verschillende bestuurspartijen. Commitment ten aanzien van het proces was bij alle partijen aanwezig. De situatie liet voor het publiek beperkte beleidsruimte over om mee te denken over de werkelijke omlegging van de A9 zelf. Maar doordat zij actief betrokken zijn geweest bij het integrale project van Badhoevedorp centrum waar wel veel beleidsruimte was, was dit geen beperkende factor in het proces. Op dit moment ziet de uitkomst van het proces er veelbelovend uit en doet zij recht aan de wensen van de belangrijke actoren. De omlegging is inhoudelijk verrijkt door het proces. Alhoewel getwijfeld kan worden of het procesontwerp op maat was, de uitvoering was dat zeker. Ook het resultaat komt overeen met het voorafgestelde doel van het project. Al met al ook hier een aanpak op maat.

## 8. Conclusies en aanbevelingen

### 8.1 Inleiding

In dit onderzoek staat 'een proces op maat' centraal. Er is onderzocht welke situatiekenmerken bepalend zijn voor een aanpak op maat voor publieksparticipatie en hoe die aanpak er vervolgens uit zou moeten zien. Daartoe is een drietal verschillende participatieprocessen geanalyseerd. In dit hoofdstuk worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd. De verschillende deelvragen zullen afzonderlijk worden beantwoord, waarna een synthese plaatsvindt en antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek (§8.2). In §8.3 worden enkele aanbevelingen gedaan. Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een reflectie op het onderzoek, §8.4.

### 8.2 Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

*'Welke specifieke situatiekenmerken bepalen de inzetbaarheid van een procesaanpak voor publieksparticipatie in het planvormingsproces?'*

Om antwoord te geven op de hoofdvraag zijn een aantal deelvragen opgesteld, die afzonderlijk worden beantwoord.

*Wat is publieksparticipatie en welke niveaus van participatie zijn er te onderscheiden?*

Er zijn in de literatuur verschillende definities voor publieksparticipatie gepresenteerd. Uit de verschillende definities heb ik mijn werkdefinitie gedestilleerd. Publieksparticipatie is: 'het actief deelnemen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan de voorbereiding, uitvoering, besluitvorming en/of evaluatie van beleid'. In dit onderzoek concentreer ik mij op het planvormingsproces, het proces tot aan het vaststellen van een definitief plan.

De verschillende niveaus van participatie hebben te maken met de mate van invloed die het publiek heeft op de besluitvorming. De hiërarchische indeling wordt gemaakt door middel van een participatieladder. In dit onderzoek is de participatieladder van Pröpper (2009) gebruikt voor de analyses, figuur 8.1.

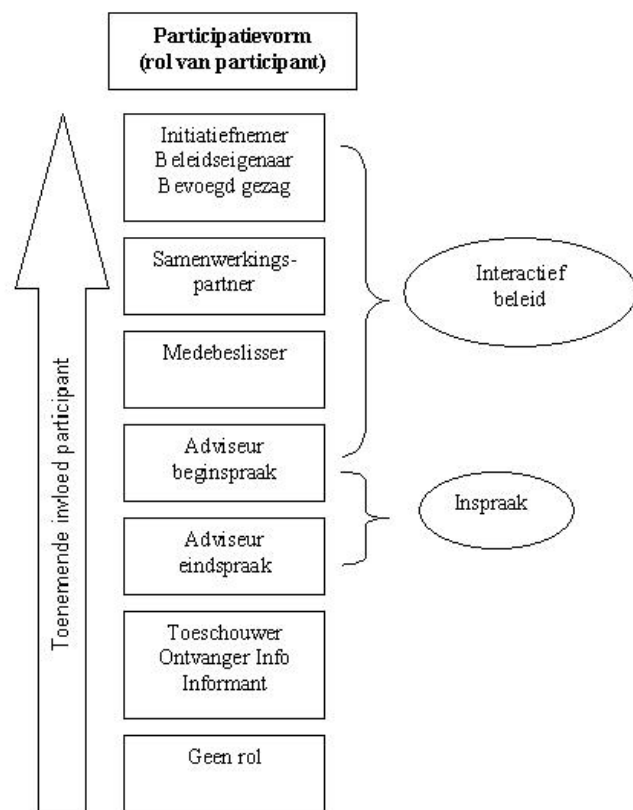


Fig 8.1: Participatieladder - Pröpper (2009)



De tweede deelvraag: *‘Welke participatievormen zijn geschikt voor interactieve besluitvorming in het planvormingsproces?’* kan ook met behulp van deze participatieladder worden beantwoord. De verschillende participatievormen overlappen elkaar niet. Hoe hoger op de ladder, hoe groter de inhoudelijke openheid en de invloed van de participant. De participatievormen waarbij het actief deelnemen van het publiek aan de beleidsvorming mogelijk is, zijn de hoogste treden van de ladder. Hier is sprake van interactieve besluitvorming en heeft de inbreng van het publiek invloed op het uiteindelijke resultaat. Adviseur beginspraak is een veelvoorkomende participatievorm, zo blijkt uit dit onderzoek. De inbreng van het publiek is in de onderzochte cases medebepalend geweest voor de inrichting van het plan. Deze indeling sluit echter niet uit dat lagere participatievormen als ondersteuning kunnen dienen bij interactieve besluitvorming. Ook bij de onderzochte cases was dit het geval.

#### *Met welke doelen wordt publieksparticipatie ingezet?*

Publieksparticipatie wordt met verschillende doelen ingezet. Globaal kunnen er drie soorten argumenten worden onderscheiden:

1. Juridisch argument
2. Moreel argument
3. Inhoudelijk argument

De kracht van publieksparticipatie uit zich voornamelijk in het laatste argument. Door het publiek bij de besluitvorming te betrekken, kan draagvlak worden gecreëerd, de kwaliteit van het uiteindelijke besluit worden verrijkt, het proces efficiënter worden doorlopen en een verbetering van het gehele proces worden behaald. In de cases van Deventer en Badhoevedorp zijn deze inhoudelijke voordelen duidelijk naar voren gekomen.

Publieksparticipatie is echter niet zonder risico en heeft ook een keerzijde. Er is een kritische blik vereist ten aanzien van de inbreng van participanten. Er bestaat de zogenaamde participatieparadox, velen participeren weinig en weinig participeren veel. Tevens moet men oppassen dat er geen valse verwachtingen worden gewekt bij de participanten. Er moet daadwerkelijk iets met hun inbreng worden gedaan. Als dit niet het geval is, kan het publiek het gevoel krijgen dat zij alleen maar wordt gebruikt om een politiek plan door te drukken. Bij de case in Arnhem ligt dit gevaar op de loer. Als de gemeente de inbreng van het publiek werkelijk tot zijn recht wil laten komen, kan het lastig worden om extra randvoorwaarden, waaraan het plan moet voldoen, alsnog toe te voegen. Dit zou de geloofwaardigheid van het proces schaden. Ook leidt een participatieproces tot zeer intensieve projecten met potentieel hoge kosten. De kosten kunnen in veel gevallen wel weer worden terugverdiend door een betere beleidskwaliteit en een snellere implementatie, maar dit is op voorhand niet met zekerheid te zeggen. Uit dit onderzoek is gebleken dat in Arnhem een snellere implementatie van het plan op dit moment zeker niet in de lijn der verwachting ligt, terwijl wel een intensief participatieproces is gevolgd.

#### *Hoe ziet de inspraak/participatiepraktijk er op dit moment uit?*

Op dit moment bestaat er bij het publiek veel verwarring tussen formele en informele inspraakmomenten. Formele inspraak gaat om een wettelijke voorgeschreven vorm van

maatschappelijke consultatie. Informele inspraak is ook een vorm van maatschappelijk consultatie, maar vindt voorafgaand aan de formele inspraak plaats. Publieksparticipatie is een vorm van informele inspraak, omdat het publiek actief wordt betrokken, voordat een definitief besluit wordt genomen. Om inspraak beter aan te laten sluiten bij de verschillende fasen van de besluitvorming is Inspraak Nieuwe Stijl ontwikkeld. Dit is geen wezenlijke nieuwe inspraak, maar een nieuwe denkwijze. Het combineert de kracht van interactieve besluitvorming met de kracht van formele inspraak. Passende publieksparticipatie, waar Inspraak Nieuwe Stijl op aanstuurt, zou moeten zorgen voor een betere inbreng van het publiek. Er wordt uitgegaan van een brede verkenningsfase waarin het publiek geconsulteerd wordt. In deze verkenningsfase is er nog veel ruimte om diverse invullingen van een plan te onderzoeken. Een breed opgezette verkenningsfase is in dit onderzoek bij de cases van Arnhem en Deventer te herkennen. Na afloop van deze brede consultatiefase vindt de zogenaamde formele toets plaats. Dit kan vergeleken worden met de huidige formele inspraak. Hiermee toets men of er geen wezenlijke belangen over het hoofd zijn gezien. De omlegging van de A9 toont aan dat deze formele toets nooit mag verdwijnen. Hier is een extra alternatief opgenomen naar aanleiding van formele inspraak op de startnotitie.

Pas als een plan deze toets heeft doorstaan, kan het onherroepelijk worden verklaard. Het kabinet heeft de uitgangspunten van passende publieksparticipatie overgenomen als voorgenomen kabinetsbeleid. Het Centrum Publieksparticipatie wil af van het begrip 'inspraak'. Dit begrip is erg beladen en doet vermoeden dat er veel met de inbreng van de insprekers gebeurt. In plaats van inspraak wordt er gesproken over zienswijzen. Sinds 1 september 2009 gebruiken zij het begrip inspraak niet meer in hun studies. Het zal echter nog een flinke tijd duren totdat het begrip helemaal verdwenen is. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat er wetswijzigingen moeten plaatsvinden.

*Welke kenmerken van een situatie zijn bepalend voor de inrichting van het publieksparticipatieproces?*

Als men een interactief besluitvormingsproces in gang wil zetten en gebruik wil maken van publieksparticipatie moet de situatie aan een aantal randvoorwaarden voldoen. Deze randvoorwaarden zijn uit de literatuur gedestilleerd en in de cases onderzocht. Met de kanttekening dat slechts drie cases zijn onderzocht, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- **Beleidsruimte:** er moet nog ruimte in het proces zijn voor discussie. Als alle cruciale punten van een plan al bepaald zijn, is het niet aan te raden een interactief proces te starten. De case in Arnhem laat zien dat als de beleidsruimte erg groot is, er veel tijd nodig is voor het verwerken van de meest uiteenlopende ideeën. Als voorafgaand aan het participatieproces de beleidsruimte helder is afgebakend, hoeft minder beleidsruimte niet op voorhand beperkend te zijn voor het proces, zo blijkt uit de case van Badhoevedorp. Het is de keuze van de beleidsmakers of zij, gelet op de beleidsruimte, participatie faciliteren.
- **Actoren:** zowel de interne als de externe actoren moeten bereid zijn om mee te werken in een participatieproces. Als er veel tegenstrijdige belangen zijn kan dit een

belemmering vormen voor een interactief proces. Uit zowel de case in Arnhem als in Deventer blijkt dat de grondeigenaar een hele sterke positie heeft. Zij kan veel weerstand bieden als zij besluit haar goedkeuring niet te geven aan een plan.

- **Voldoende hulpmiddelen:** er moet voldoende tijd, geld en mankracht beschikbaar zijn om het proces uit te voeren. Uit de case van Badhoevedorp blijkt dat tijd inderdaad een beperkende factor kan zijn. Hier lopen de verschillende bestuurspartijen ongelijk in hun tijdsplanning. Ook de personele capaciteit, en dan met name de kwaliteit, ervaring en kennis van dit personeel, bleek in de cases van Arnhem en Deventer een cruciale rol te spelen.
- **Commitment:** geldt zowel voor de bestuurders als het deelnemende publiek. Beide groepen moeten instemmen met een participatieproces en overeenstemming bereiken over de inbreng van de participanten. Dit onderzoek toont aan dat commitment niet alleen van belang is voorafgaand aan het proces, maar ook tijdens het proces. Bij de gemeenteraad van Arnhem is commitment ten aanzien van een realistische uitkomst van het proces op de achtergrond geraakt. Ook bewijst deze case dat als één van de belangrijke actoren met tegenzin instemt met het procesontwerp, zij gedurende het hele proces een eigen aanpak hanteren. Dit roept tevens de vraag op of er wel sprake is geweest van werkelijk commitment. De case in Deventer toont aan dat commitment binnen een overheidslaag kan verschillen. In dit geval was de Raad zich onvoldoende bewust van de consequenties van de gekozen aanpak. Hier is het risico van de gekozen aanpak goed uitgevallen. Bij Badhoevedorp bleek dat niet zozeer commitment ten aanzien van het procesontwerp de drijfveer achter het proces is, als wel het mogelijk procesresultaat (de omlegging van de A9).
- **Geschikte inhoudelijk problematiek:** publieksparticipatie heeft alleen zin als het iets kan toevoegen aan het beleid, het beleidsproces en/of aan het politieke systeem. Ook moet de inhoud van het proces niet te complex zijn. De complexiteit van een vraagstuk wordt vergroot als het uiteindelijke besluit een grote invloed heeft, er veel tegenstrijdige belangen zijn, de urgentie hoog is, de schaal waarop het speelt groot is, het een politiek gevoelig onderwerp is en als het vraagstuk een lange historie heeft. De case in Arnhem maakt inzichtelijk dat een lange historie en verschillende politieke belangen beperkend kunnen werken.

#### *Uit welke elementen bestaat een procesontwerp voor publieksparticipatie?*

Een procesontwerp voor publieksparticipatie is het plan van aanpak voor het proces. Het procesontwerp samen met de procesuitvoering vormt de procesaanpak. Uit het literatuuronderzoek en de cases is gebleken dat in het ontwerp de volgende elementen moeten zijn opgenomen:

- **Politiek-bestuurlijke inkadering:** de relatie van het proces ten opzichte van de opstelling van politici en bestuurders moet worden beschreven. De case in Deventer toont aan dat zonder dit element ook een geslaagd proces kan worden gevoerd. Maar de voorkeur heeft dit zeker niet.
- **Structurering van de inhoudelijke beleidsontwikkeling:** hiermee wordt aangegeven binnen welke inhoudelijke en procesmatige randvoorwaarden de uiteindelijke

oplossing moet liggen. Misschien wel het belangrijkste element van het procesontwerp. Uit dit onderzoek is gebleken dat als helder is binnen welke randvoorwaarden een plan tot uitvoering moet komen, het proces soepeler verloopt. Als een randvoorwaarde multi-interpretabel is, zoals bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteit, kan dit voorafgaand aan het proces gezamenlijk worden vastgesteld. Dit is in het geval van Deventer gebeurd. Dit Ruimtelijk Kwaliteitskader heeft gedurende het proces niet ter discussie gestaan.

- Structureren interactie: hier gaat het om het daadwerkelijke participatieproces. Wanneer vindt op welke wijze interactie met het publiek plaats. Als dit in mindere mate is vastgelegd kan dit voor onzekerheid zorgen, zo blijkt uit de case in Arnhem. Aan de andere kant geeft dit de bestuurders vrijheid om energie te steken in de deelopgaven die het meeste daarom vragen. Dit kan ook een positief effect hebben, zo bleek bij de case in Deventer.
- Koppeling formeel en informeel: een koppeling tussen interactiemomenten en beslismomenten. Op het moment dat men een beslissing moet nemen, moeten de interactiemomenten hebben plaatsgevonden. De belangen van het publiek zijn bekend, zodat de bestuurder zijn beslissing mede daarop kan baseren. Voornamelijk bij de A9 blijkt dat het een belemmering kan zijn als de momenten niet goed op elkaar zijn afgestemd.
- Procesmanagement: hier gaat het om het organiseren van het gehele proces, wie is waarvoor, op welk moment verantwoordelijk. Als er een duidelijk aanspreekpunt is tijdens het proces en de verantwoordelijkheden helder zijn, zorgt dit voor een goed procesverloop. Dit blijkt met name uit de case in Deventer, waar veel actuele informatie beschikbaar was en het publiek kon reageren via internet.

Op basis van de antwoorden op de deelvragen en de bevindingen van de casestudies zal de hoofdvraag worden beantwoord: *‘Welke specifieke situatiekenmerken bepalen de inzetbaarheid van een procesaanpak voor publieksparticipatie in het planvormingsproces’*

De randvoorwaarden van een situatie voor een interactieve aanpak die in de literatuur naar voren kwamen, zijn in de casestudies onderzocht. Gebleken is dat iedere randvoorwaarde inderdaad van belang is. Hier zijn een aantal aanvullingen op mogelijk.

De aard van het vraagstuk is bepalend voor de inzetbaarheid van een aanpak voor publieksparticipatie. Als men weet dat een bepaalde maatregel toch wel uitgevoerd gaat worden, wordt de insteek van het proces volkomen anders. Het Ruimte voor de Rivier project is hier een goed voorbeeld van. Een waterstandverlaging moet bereikt worden, omdat dit een Rijksprogramma betreft. De noodzaak van een plan staat dan veel minder ter discussie. Omdat aan de noodzaak van het plan in mindere mate aandacht hoeft te worden besteed, kan men zich richten op de kansen die het project biedt. Het publiek kan meedenken over de optimale inrichting van de maatregel en een gemeente ontdekt aldus aan welke waarden in een gebied behoefte is. Er ontstaat dan een constructief proces, in plaats van een destructief proces waarin iedereen er alles aan doet om de noodzaak van het plan ter discussie te stellen. De aard van het vraagstuk hangt dus sterk samen met de nut en

noodzaak van het project. Als nut en noodzaak niet of in mindere mate ter discussie staat, verloopt het proces soepeler, zo blijkt uit dit onderzoek.

Een ander belangrijk situatietekenmerk is de eigendomssituatie in een plangebied. De grondeigenaar heeft een sterke positie in het proces. Dit is in dit onderzoek zowel in Deventer als in Arnhem het geval. Als de grondeigenaar het niet eens is met een voorgesteld plan, kan hij besluiten niet mee te werken aan het realiseren van het plan. Voor de inzetbaarheid van een aanpak voor publieksparticipatie is het van belang de wensen van een grondeigenaar eventueel op te nemen in de uitgangspunten van de studie. Als men besluit de grondeigenaar geen speciale rol te geven in het proces en hem aan te merken als een van de participanten is het van groot belang dat die bouwstenen de voortkomen uit het participatieproces worden vertaald naar mogelijke ontwerpen.

Wat uit de studie ook blijkt, is dat de realiseerbaarheid van het uiteindelijke plan niet uit het oog verloren mag worden. Op het moment dat het plan binnen de vooraf opgestelde randvoorwaarden uitvoerbaar is, kan gesproken worden van een geslaagd plan. Als de uitvoerbaarheid omstreden is, mist er een randvoorwaarde in het procesontwerp of is er gedurende de procesuitvoering iets mis gegaan. In de case in Arnhem is de haalbaarheid van het plan op dit moment omstreden.

In verband met de uitvoerbaarheid, kan de financiële situatie worden aangemerkt als bepalende factor voor een participatieproces. Als vanuit omgevingspartijen de wens leeft om iets aan een bestaande situatie te veranderen, kunnen zij optreden als medefinancier in een project. Hierdoor treden de verschillende partijen op als samenwerkingspartner. De partijen zullen in dit geval andere overheidsorganen of bedrijven zijn. Men moet hierbij wel oppassen dat het niet mogelijk wordt je belang 'te kopen'. Uit dit onderzoek blijkt dat bij de A9 een hogere participatievorm gepaard gaat met een financiële inbreng van de overige participanten. Ook de fysieke inbreng in het proces van de participanten neemt toe bij een hogere participatievorm. Bij de A9 realiseren de bestuurspartijen ook eigen planproducten die van invloed zijn op de omlegging zelf. De samenwerking wordt hierdoor complexer. Dit vormt een vertragende factor in het proces. Een integrale benadering van infrastructuurplanning, zoals bij de A9 het geval is, vraagt om een nauwe afstemming tussen de verschillende partijen.

Het is van groot belang op wie het uiteindelijke besluit van invloed is. Deze schaal of impact van het project kan ook in verband worden gebracht met de participatieladder. Uit dit onderzoek is gebleken dat als het uiteindelijke besluit invloed heeft op publieke grond waar veel mensen gebruik van maken, er altijd een overheidsorgaan het uiteindelijk besluit moet nemen. Alleen zij kan een integrale belangenafweging maken en overzien wat de totale gevolgen zijn van een besluit. De rol van adviseur beginspraak is in dit onderzoek bij alle cases toegepast. Het onderzoek toont aan dat deze rol van het publiek bij projecten met een dergelijk grote impact, passend is.

Als laatste situatietekenmerk kan de beschikbaarheid van ervaren en kundige mensen worden genoemd voor het slagen van een procesaanpak. Communicatie en terugkoppeling zijn in dit

onderzoek als twee belangrijke factoren voor de procesuitvoering naar voren gekomen. Als er mensen met ervaring met het leiden van een participatieproces beschikbaar zijn, verhoogt dit de mogelijkheden voor het proces. Met name in het geval van Deventer is het slagen van het proces in grote mate de verdienste van de juiste (combinatie van) personen.

De conclusies die in deze paragraaf zijn gepresenteerd leiden tot een aantal aanbevelingen voor een passende procesaanpak. Deze komen in de volgende paragraaf aan de orde.

### **8.3 Aanbevelingen**

Aan de hand van de beschreven situatiekenmerken die van invloed zijn op de procesaanpak, kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan voor een aanpak op maat.

- In iedere situatie is een goede informatievoorziening van groot belang. De initiatiefnemer van een plan start altijd met een informatievoorsprong. Iemand die iets wil heeft al bepaalde ideeën en informatie over het gebied. Deze zal zij moeten uitdragen naar het publiek.
- Uit dit onderzoek blijkt dat een gemeente het overheidsorgaan is dat het meest betrokken is bij haar inwoners. Betrokkenheid van een gemeente bij een procesontwerp kan de uitvoerbaarheid van het ontwerp vergroten. Zij weet hoe bepaalde verhoudingen in de gemeente liggen en welke gevoeligheden er spelen. Zij kan een rol vervullen bij het in kaart brengen van belangrijke actoren in het gebied. Zorg voor diversiteit in het deelnemende publiek.
- Verlies de haalbaarheid van een mogelijke oplossing niet uit het oog.
- Houd goed in de gaten of nut en noodzaak voor een eventueel plan aanwezig is. Is dit niet of in mindere mate het geval, zorg dan voor een brede vertrouwensbasis met eventueel een (bestuurs)overeenkomst.
- Bepaal de rol van het publiek. De participatievorm adviseur beginspraak blijkt passend in situaties die invloed op grote schaal hebben en verschillende belangen moeten worden afgewogen.

### **8.4 Reflectie**

Met een dubbel gevoel sluit ik dit onderzoek af. De hoofdvraag is beantwoord, maar levert een minder bevredigend resultaat op dan ik van te voren had gehoopt. Welke aanpak voor publieksparticipatie is op welk moment geschikt? Hoe simpel de vraag ook klinkt, zo lastig blijkt hij te beantwoorden. Misschien had dit onderzoek tot meer resultaat geleid als van te voren een procesontwerp was gekozen dat toegepast zou worden in verschillende situaties. Zo zou kunnen worden bepaald bij welke situatie dit ontwerp het beste resultaat op zou leveren. Een groot deel van het uiteindelijke resultaat wordt echter bereikt door de procesuitvoering. Hetzelfde procesontwerp zou in dezelfde situatie toch tot een ander resultaat kunnen leiden. Dit zou dan misschien ook een vertekend beeld opleveren. Kortom, er zijn op dit moment nog steeds vragen onvoldoende beantwoord. Ik ben van mening dat dit onderzoek een goede basis kan vormen voor vervolgonderzoek naar een aanpak op maat.

## REFERENTIELIJST

### Literatuur

- Arnstein, S.R. (1969) A ladder of citizen participation. *American institute of planners*. vol 35 (4): 216-224
- Bol, N. van der, Arend, S. van der (2007) Interactieve besluitvorming vanuit een participanten perspectief. *Bestuurswetenschappen*. vol 61 (2): 31-44
- Bruijn, H. de, Dicke, W., Voort, H.G. van der (2003). Procesmanagement in een representatieve democratie: spanningen en strategieën. *Beleidswetenschap*. vol 17 (4): 320-339
- Bruijn, H., Heuvelhof, E. ten, Veld, R. in 't (2002) *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*. 2<sup>e</sup> herziene druk. Den Haag: Sdu uitgevers bv
- Buuren, M.W. van, Edelenbos, J. (2008). Kennis en kunde voor participatie: dilemma's voor legitimiteit in de participatiemaatschappij. In Alberts, G., Blankesteyn, M., Broekhans, B. en van Tilborgh, Y. (Eds.), *Burger in uitvoering* (Jaarboek Kennissamenleving, 4): 184-212. Amsterdam: Aksant
- Buuren, P.J.J. van, Gier, A.A.J. de, Nijmeijer, A.G.A., Robbe, J. (2008). *Van WRO naar Wro*. 's-Gravenhage: Instituut voor bouwrecht
- Campbell, H., Marshall, R. (2000) Public involvement and planning: looking beyond the one to the many. *International planning studies*. vol 5 (3): 321-344
- Connor, D.M. (1988) A new ladder of citizen participation. *National civic review*. vol 77 (3): 249-257
- Coenen, F., Peppel, R. van de, Woltjer, J. (2001) De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning. *Beleidswetenschap*. vol 15 (4): 313-332
- Edelenbos, J., Schie, N. van, Gerrits, L. (2009). Organizing interfaces between government institutions and interactive governance. *Policy sciences*. [online] SpringerLink
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P., Tatenhove, J. van (2006). *Burgers als beleidsadviseurs, een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming van drie departementen*, Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek
- Edelenbos, J., Klijn, E.H. (2005) De impact van organisatorische arrangementen op de uitkomsten van interactieve beleidsvorming. *Bestuurswetenschappen*. vol 59 (4): 281-305
- Edelenbos, J., Teisman, G.R., Reudink, M.A. (2003) *De "LAT-relatie" tussen interactief beleid en besluitvorming, Naar een handreiking voor het organiseren van verbindingen tussen informele interactieve processen en formele overheidsbesluitvorming*. Den Haag: InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster
- Edelenbos, J., Monnikhof, R. (2001) *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma
- Friedmann, J. (1994) The utility of non-Euclidean planning. *Journal of the American planning association*. vol 60 (3): 377-379

- Friedmann, J. (1992) *Empowerment: The politics of alternative development*. Oxford: Blackwell
- Geul, A. (1999) Onbekend verschieft – publieksparticipatie in de Verenigde Staten en Nederland. *Bestuurskunde: orgaan voor de vereniging van bestuurskunde*. vol 8 (7): 311-312
- Hall, P. (1992) *Urban and regional planning*. 3<sup>e</sup> druk. London: Routledge
- Healey, P. (1992) Planning through debate. *Town planning review*. vol 62 (2): 143-162
- Hendriks, F. (2002) Representatieve politiek in de netwerksamenleving. *Bestuurskunde*. vol 11(7): 266-278
- Herweijer M, Pröpper I.M.A.M. (2008) Burgers in het beleidsproces. In: Hoogerwerf, A., Herweijer, M. *Overheidsbeleid: een indeling in de beleidswetenschap*. 8<sup>e</sup> druk: 261-275 Alphen aan de Rijn: Kluwer
- Hoesel, P.H.M. van, Leeuw, F.L., Mevissen, J.W.M. (2005) *Beleidsonderzoek in Nederland, kennis voor beleid; ontwikkeling van een professie*. Assen: Koninklijke van Gorcum
- Hudson, B.M. (1979) Comparison of current planning theories: counterparts and contradictions. *Journal of the American planning association*. vol 45 (4): 387-398
- Innes, J.E., Booher, D.E. (2004) Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning theory and practice*. vol 5 (4): 419-436
- Innes, J.E., Booher, D.E. (2002) Network power in collaborative planning. *Journal of Planning Education and Research*. vol 21 (3): 221-236
- Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. (1998) Tussen representatieve en directe democratie: interactieve besluitvorming en 'de politiek'. *Bestuurskunde*. vol 7 (7): 302-308
- Lane, M.B. (2005) Public participation in planning: an intellectual history. *Australian geographer*. vol 36 (3): 283-299
- Laurian, L. (2004) Public participation in environmental decision making. *Journal of the American planning association*. vol 70 (1): 53-65
- Leyenaar, M. (2009) De waarde van burgerparticipatie. In: Rob (2009) Het wegen van publieke waarden. Den Haag, Raad voor openbaar bestuur
- Lössbroek, T., Ham, P. van, (2008). Interactief beleid: een vak apart! *Overheidsmanagement*. vol 21 (5): 27-30
- Organisation for economic co-operation and development (2005). *Evaluating public participation in policy making*. OECD
- Organisation for economic co-operation and development (2001). *Citizens as partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy making*. OECD
- Pröpper, I.M.A.M. (2009) *De aanpak van interactief beleid, elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho
- Pröpper, I.M.A.M., Steenbeek, D.A. (1998). Interactieve beleidsvoering: typeringen, ervaringen en dilemma's. *Bestuurskunde*. vol 7 (7): 292-301
- Reddel, T. (2002) Beyond participation, hierarchies, management and markets: 'New' governance and place policies. *Australian Journal of public administration*. vol 61 (1): 50-63
- Reynolds, J.P. (1969) Public participation in planning. *Town planning review*. vol 40 (2): 131-148



- Roo, G. de, Voogd, H. (2004) *Methodologie van planning*. Bussum: Coutinho
- Rowe, G., Frewer, L.J. (2000). Public participation methods: a framework for evaluation  
*Science, technology & human values*. vol 25 (1): 3-29
- Sørensen E, Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks.  
*Scandinavian political studies*. vol 28 (3): 195-218
- Spit, T., Zoete, P. (2006) Ruimtelijke ordening in Nederland, een wetenschappelijke  
introductie in het vakgebied. Den Haag: Sdu uitgevers bv
- Teisman, G.R. (1995) Complexe besluitvorming een pluricentrisch perspectief op  
besluitvorming over ruimtelijke investeringen. 2e herziene druk. 's-Gravenhage: VUGA
- Woltjer, J. (1997). De keerzijde van het draagvlak. *Stedenbouw & Ruimtelijke ordening*. vol  
78 (4): 47-53

### Rapporten en overheidsdocumenten

- Instituut voor maatschappelijke innovatie (2007) Doorwerking inspraak, een onderzoek naar  
sleutelfactoren voor betekenisvolle inspraak. Leiden
- IPP (2002) Participatie in het publieke domein. Eindverslag onderzoek grotestedenbeleid.  
Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek
- Kabinetsreactie op het eindrapport 'Passende publieksparticipatie leidt tot betere  
besluitvorming, 2008.IP.279, Minister van Verkeer en Waterstaat, Camiel Eurlings
- Kamerstukken II, 2008/09, 29 385, nr. 46
- Kamerstukken II, 2007/2008, 30 218, nr.24
- Nieuwenhuijzen, G.J. van den, Steur, B.F.(2005) Burgers betrekken: Een handleiding voor  
burgerparticipatie. Rapport van de Raad voor het openbaar bestuur
- Partners + Pröpper (2006) Wanneer werkt participatie? een onderzoek bij de gemeenten  
Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak. Vucht
- Partners + Pröpper (2008) Inspraak Nieuwe Stijl beproefd, onderzoek naar de toepassing en  
resultaten van Inspraak nieuwe stijl. Vucht
- Rob (2004) Burgers betrokken, betrokken burgers. Den Haag, Raad voor het openbaar  
bestuur.
- VenW (2004) Inspraak: perspectief en praktijk. Den Haag, Ministerie van verkeer en  
waterstaat
- VenW (2004) Rijkswaterstaat en het publiek, stand van zaken publieksparticipatie,  
eindrapport. Den Haag, Ministerie van verkeer en waterstaat
- VenW (1999) Toolkit. Gereedschap voor het managen van open beleidsprocessen. Den Haag,  
Adviesunit Resultaatgericht Beleid
- VR0M (2008) Stappenplan voor burgerparticipatie. Den Haag, Ministerie van  
volkshuisvesting ruimtelijke ordening en milieubeheer
- VR0M (2004) Beleid met burgers. Praktische gids voor burgerparticipatie. Den Haag,  
Ministerie van volkshuisvesting ruimtelijke ordening en milieubeheer
- Werkgroep inspraak (2008) Passende publieksparticipatie leidt tot beter besluitvorming:  
eindrapport inspraak nieuwe stijl
- Werkgroep inspraak (2006) Advies werkgroep inspraak, Inspraak Nieuwe Stijl: maatwerk

**Internet bronnen**

<http://www.inspraakpunt.nl> [meerdere malen bezocht]  
<http://www.wetten.nl> [bezocht op 5 juni 2009]  
<http://www.participatieplaza.nl/index.php/Methoden> [bezocht op 29 mei 2009]  
<http://overheid-op.sdu.nl/> [bezocht op 16 juni 2009]  
<http://iap2.civicore.com/> [bezocht op 3 juni 2009]  
<http://www.grenzenaanparticipatie.nl> [bezocht op 3 augustus 2000]  
<http://www.vandale.nl> [bezocht op 15 juni 2009]  
<http://www.participatiewijzer.nl> [meerdere malen bezocht]  
<http://polynorm.dse.nl/toekomst/schema.htm> [bezocht op 10 juni 2009]  
<http://www.prorail.nl/Publiek/Infraprojecten/NoordHolland/OV%20SAAL-corridor/OV%20Saalkortetermijn/Documents/Brochure%20Verkorte%20Tracéwetprocedure.pdf>  
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=21438> [bezocht op 4 juni 2009]  
[http://www.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/3/8/383439/Handboek\\_SNIP.pdf](http://www.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/3/8/383439/Handboek_SNIP.pdf) [bezocht op 15 september 2009]  
<http://maps.google.nl/maps?hl=nl&tab=wl> [bezocht op 20 augustus 2009]  
<http://nl.wikipedia.org/wiki/Badhoevedorp> [bezocht op 10 september 2009]

**Aanvullende bronnen casestudies****Stadsblokken-Meinerswijk**

Aestate (2007). Procesaanpak t.b.v. Ontwikkelingsvisie Stadsblokken-Meinerswijk.  
 Bevindingenrapportage Stadsblokken-Meinerswijk. 21 juli 2009  
 Dietz Communicatie (2007). Strategisch communicatieplan Stadsblokken-Meinerswijk.  
 Gemeente Arnhem (2007). De stad aan zet; spelregels voor een interactieve aanpak.  
<http://www.stadsblokken-meinerswijk.nl/index.php?id=47> [meerdere malen bezocht]

**Ruimte voor de IJssel**

Kernteam Ruimte voor de Rivier Deventer (2007). Plan van aanpak Planstudie Ruimte voor de Rivierproject Uiterwaardvergraving Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard conform Bestuursovereenkomst 25-01-2007. Deventer: 24 april 2007  
 Kernteam Ruimte voor de Rivier Deventer (2007). Planstudie Ruimte voor de Rivierproject Uiterwaardvergraving Keizers- en Stobbenwaarden en Olsterwaarden conform Bestuursovereenkomst 25-01-2007. Zwolle: 1 juni 2007  
[http://provincie.overijssel.nl/beleid/water/ruimte\\_voor\\_de/uiterwaarden/het\\_project/publicaties](http://provincie.overijssel.nl/beleid/water/ruimte_voor_de/uiterwaarden/het_project/publicaties) [meerdere malen bezocht]  
<http://www.deventer.nl/nevengeulen> [meerdere malen geraadpleegd]  
[http://provincie.overijssel.nl/beleid/water/ruimte\\_voor\\_de/uiterwaarden/het\\_project](http://provincie.overijssel.nl/beleid/water/ruimte_voor_de/uiterwaarden/het_project) [meerdere malen bezocht]  
<http://www.ijssellandschap.nl/> [bezocht op 23 september 2009]  
 VenW(2008) MER Ruimte voor de Rivier Deventer, april 2008  
 VenW (2007) Startnotitie Ruimte voor de Rivier Deventer, september 2007

**Omlegging A9 Badhoevedorp**

VenW (2007) Startnotitie Omlegging A9 Badhoevedorp. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, januari 2007  
 VenW (2009). TN/MER omlegging A9 te Badhoevedorp. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, maart 2009  
 Witteveen+Bos (2008) presentatie ontwerpatelier, terugkoppeling ingebrachte ontwerpen  
<http://www.badhoevedorpa9.nl/> [meerdere malen bezocht]

**BIJLAGEN**

## **Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen**

### **Gebiedsontwikkeling Stadsblokken-Meinerswijk**

1. Victor Coenen, voorzitter Stadspanel
2. Richard Koekoek, procesmanager Aestate
3. Monique Vermeulen, communicatieadviseur Dietz Communicatie
4. Ton Hermanussen, projectleider Gemeente Arnhem
5. Sjonnie Eggink, voorzitter Bewonersplatform Stadsblokken-Meinerswijk
6. Eddy Goes, projectleider Phanos

### **Ruimte voor de IJssel**

7. Henk Jan Overbeek, voorzitter klankbordgroep
8. Theo van den Broek, lid van de klankbordgroep
9. Robert Mater, projectleider provincie Overijssel
10. Hans Heilen, projectleider gemeente Deventer
11. Jaap Starckenburg, directeur stichting IJsellandschap

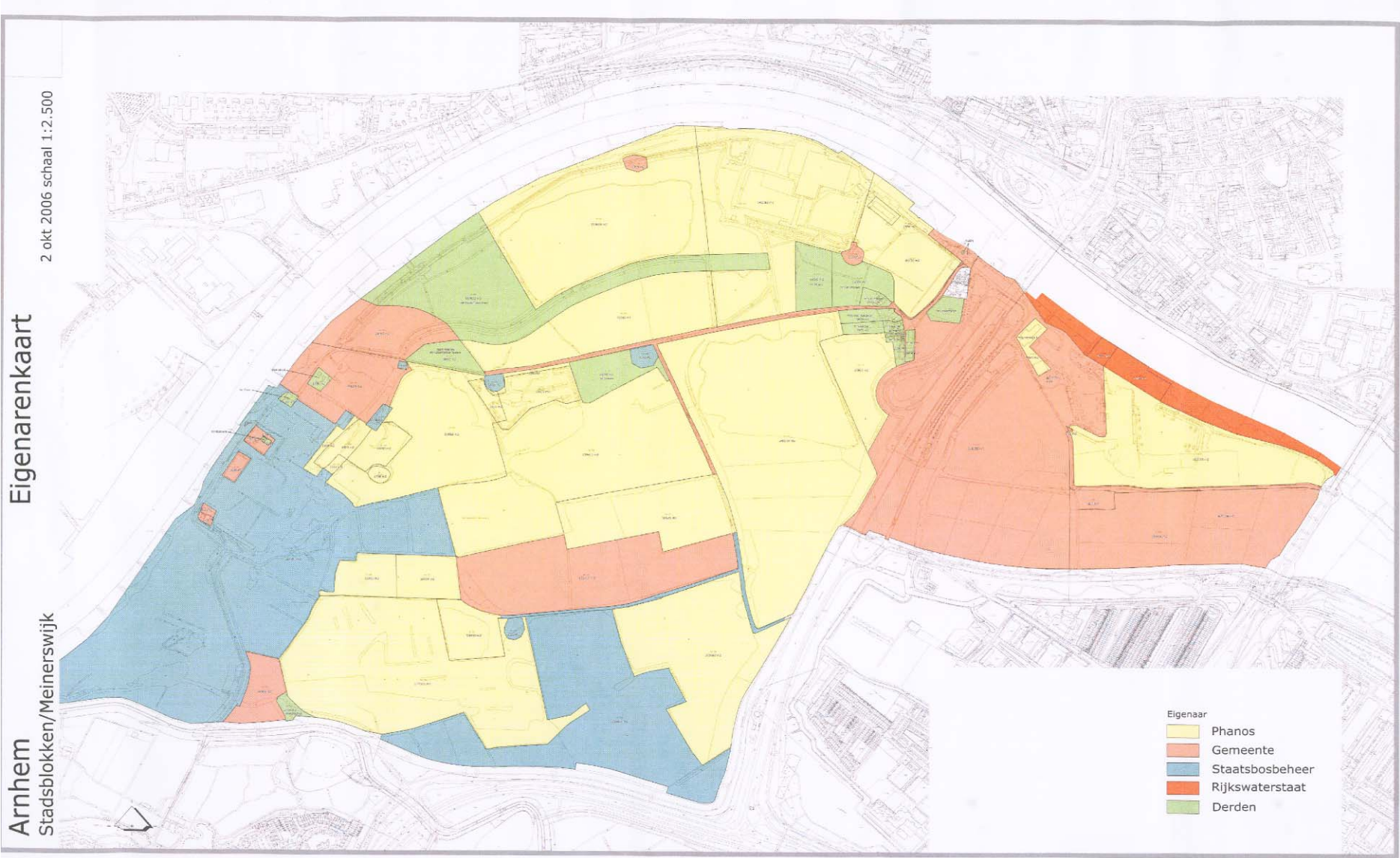
### **Omlegging A9 Badhoevedorp**

12. Chantal Herijers, communicatieadviseur, gemeente Haarlemmermeer
13. Matthie Vermeulen, projectleider gemeente Haarlemmermeer
14. Auke Regeling, projectleider Rijkswaterstaat
15. Frans-Jan Schuurman, projectleider Witteveen+Bos
16. Jacqueline Bulsink, projectsecretaris Witteveen+Bos
17. Wim Brussaard, projectleider provincie Noord-Holland

### **Aanvullende interviews**

18. Steven Wouda, teamleider consultatie, Centrum Publieksparticipatie
19. Maaike de Beer, senior adviseur, Centrum Publieksparticipatie

**Bijlage 2: Eigendomssituatie plangebied Stadsblokken-Meinerswijk**

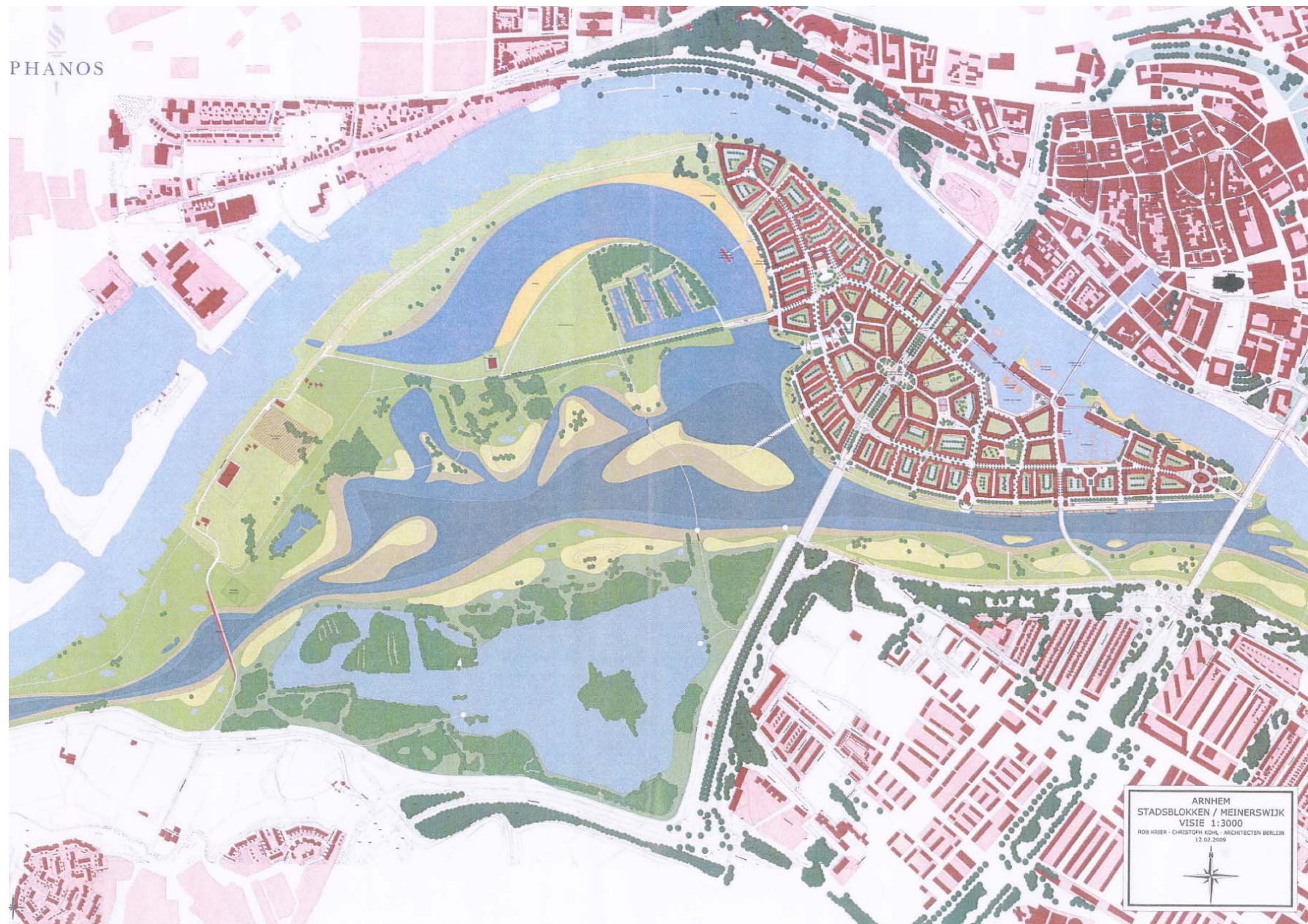


### **Bijlage 3: De negen denkrichtingen voor de gebiedsontwikkeling**

1. De landschappelijke onderlegger
2. Maak een extra icoon voor de stad
3. Koester het cultuurhistorisch erfgoed
4. Zet in op Ruimte voor de Rivier 'plus'
5. Vergroot de diversiteit aan natuurwaarden
6. Verbeter de toegankelijkheid
7. Ontplooï nieuwe activiteiten
8. Nuanceer het bebouwd programma
9. Blijf interactief participeren



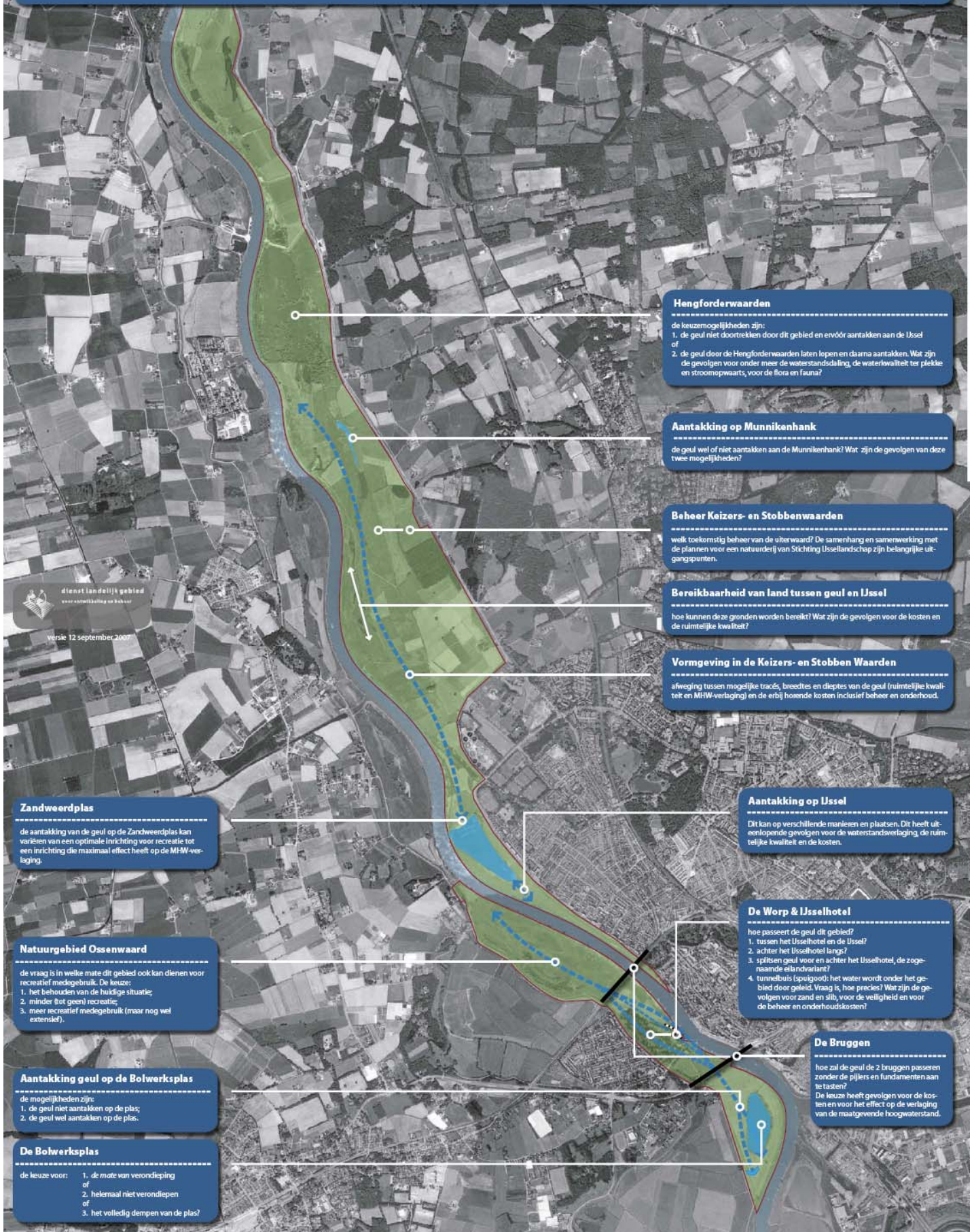
## Bijlage 4: Het 'eilandconcept', Phanos





## Bijlage 5: Bouwstenenkaart ruimte voor de IJssel

### Ruimte voor de Rivierprojecten Deventer



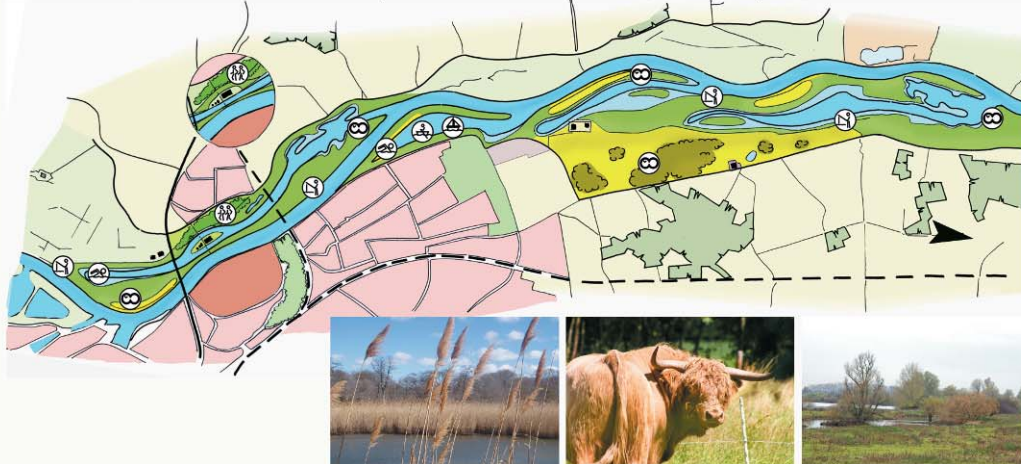


## Bijlage 6: Overzicht partijen in de projectorganisatie

Onderdeel projectorganisatie	Leden
Stuurgroep Ruimte voor de Rivier Deventer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provincie Overijssel (vz)</li> <li>• Provincie Gelderland (agendalid)</li> <li>• Gemeente Deventer</li> <li>• Gemeente Voorst</li> <li>• Gemeente Olst-Wijhe</li> <li>• Programmadirectie Ruimte voor de Rivier</li> <li>• Rijkswaterstaat Oost-Nederland</li> <li>• Waterschap Veluwe (agendalid)</li> <li>• Waterschap Groot Salland</li> <li>• Stichting IJssellandschap</li> <li>• Projectleider Keizers- en Stobbenwaarden en Olsterwaarden</li> <li>• Projectleider Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard</li> <li>• Dienst Landelijk Gebied (secretariaat)</li> </ul>
Projectgroep Ruimte voor de Rivier Deventer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provincie Overijssel</li> <li>• Gemeente Deventer</li> <li>• Gemeente Voorst</li> <li>• Gemeente Olst-Wijhe</li> <li>• Programmadirectie Ruimte voor de Rivier</li> <li>• Rijkswaterstaat Oost-Nederland</li> <li>• Waterschap Veluwe</li> <li>• Waterschap Groot Salland</li> <li>• Stichting IJssellandschap</li> <li>• Projectleider Keizers- en Stobbenwaarden en Olsterwaarden</li> <li>• Projectleider Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard</li> <li>• Dienst Landelijk Gebied (secretariaat)</li> </ul>
Klankbordgroep Ruimte voor de Rivier Deventer (onder voorbehoud)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Henk Jan Overbeek (vz)</li> <li>• Bewoners plangebied</li> <li>• Belangenvertegenwoordiging Landbouw</li> <li>• Omwonenden/ bewoners Deventer</li> <li>• Belangenvertegenwoordiging beroepsvaart</li> <li>• Sallands Bureau voor Toerisme</li> <li>• Staatsbosbeheer</li> <li>• Deventer bomenstichting</li> <li>• Natuur en Milieu Deventer</li> <li>• Deventer Hengelsportvereniging Diepenveen</li> <li>• Rijksdienst voor Archeologie Cultuurlandschap en Monumenten (RACM)</li> <li>• Daventria roeivereniging</li> <li>• Klankbordgroep IJsselsprong en Nevengeul</li> <li>• Belangenvertegenwoordiging Watersport</li> <li>• Studiegroep 13</li> <li>• Dienst Landelijk Gebied (secretariaat)</li> </ul>
Kernteam Ruimte voor de Rivier Deventer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projectleider Uiterwaardvergraving Keizers- en Stobbenwaarden en Olsterwaarden</li> <li>• Projectleider Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard</li> <li>• Dienst Landelijk Gebied (secretariaat)</li> </ul>

## Bijlage 7: Alternatieven nevelgeulen voor de IJssel

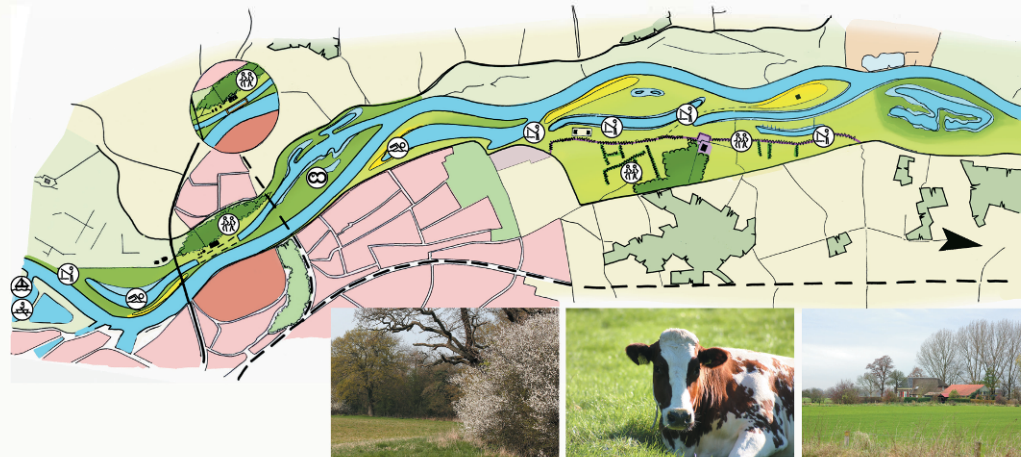
### A RUIMTE VOOR NATUUR (DYNAMISCHE ZANDRIVIER)



- IJsselhotel op eiland
- Veel invloed water en wind
- Watersport blijft
- Vernieuwend rivierlandschap
- Avontuurlijk recreëren



### B BEHOUD LANDSCHAP EN STADSGEZICHT (OUDE EN NIEUWE HANKEN)



- Tunnelbak bij Worpplantsoen
- Watersport bij Veenoordplas
- Veel mogelijkheden voor wandelaars en vissers
- Munnikhank en Hengfordwaard behouden



### C RUIMTE VOOR WATER (VERNIEUWDE HANKEN)



- Water voor IJsselhotel
- Meer ruimte voor watersport
- Munnikhank groter en open
- Bolwerksplas vergroot
- Natuur minder toegankelijk dan bij B



## **Bijlage 8: Uitkomsten SWOT-analyse omlegging A9 te Badhoevedorp**

### **De voornaamste onzekerheden die naar voren kwamen waren:**

1. economie;
2. technologie (langere termijn, in combinatie met mobiliteit);
3. milieu/leefbaarheid;
4. Schiphol/2<sup>e</sup> terminal.

### **De voornaamste sterkte van het gebied bleek:**

1. ligging (Hoofdwegennet, stedelijke omgeving, Schiphol).

### **Als voornaamste zwakte werd ervaren:**

1. leefbaarheid (emissies/hinder);
2. bestuurlijke samenwerking/doortastendheid.

### **De voornaamste kansen voor het gebied zijn:**

1. internationaal concurrerende luchthaven/Mainport;
2. potentiële ontsluitbaarheid;
3. combineren van verschillende functies (multifunctionaliteit) in het gebied zodat er (internationaal gezien) een unieke locatie ontstaat;
4. aanleg natuur/recreatiegebieden om leefbaarheid en economische waarde van het gebied te vergroten;
5. samenwerking/aandeelhouders.

### **De voornaamste bedreigingen zijn:**

1. economische ontwikkeling/concurrentiepositie;
2. toenemende emissies;
3. (toenemende) druk op het groen en de leefbaarheid in/van het gebied;
4. bestuurlijke samenwerking/doortastendheid;
5. dichtslibben van het wegennet (afnemende bereikbaarheid).

## **Bijlage 9: Eisen en wensen naar aanleiding van het ontwerpatelier**

### **Eisen voortvloeiend uit het ontwerpatelier**

- De Schipholweg moet worden afgewaardeerd tot hooguit gebiedsontsluitingsweg; de stroomfunctie moet verdwijnen. Er moet een vervangende weg komen die de functie van de huidige Schipholweg overneemt. Deze kan noordelijk of zuidelijk van de verlegde A9 komen.
- Met het afwaarderen van de Schipholweg moet Badhoevedorp wel goed bereikbaar blijven vanaf de zuidzijde. Er moeten minimaal twee en bij voorkeur drie 'ingangen' komen; te denken valt aan ingangen vanaf het zuidwesten (aansluiting), het zuiden (Sloterweg) en het zuidoosten (afgewaardeerde Schipholweg).
- De hinder ten gevolge van lucht en geluid moet zoveel mogelijk beperkt worden. Bij eventuele geluidsschermen (of andere afschermingen) is het zaak te onderzoeken of verder afgelegen locaties niet te maken krijgen met geluidshinder (verplaatsing van de hinder). Dit geldt met name wanneer de A9 omhoog komt (bij kruisingen).
- Er moet een zo direct mogelijke fietsverbinding blijven tussen Badhoevedorp en Aalsmeer, dus ook als het viaduct van de Schipholweg over de A4 verdwijnt.
- Er dient een zo direct mogelijke verbinding tussen Badhoevedorp en Hoofddorp te blijven. Het lijkt daarom raadzaam de kruising van de Sloterweg met de verlegde A9 zowel voor fietsers als voor auto's toegankelijk te maken.

### **Wensen voortvloeiend uit het ontwerpatelier**

- Het voorkeursalternatief (met de verlengde T106) heeft niet de voorkeur, omdat de aansluiting Badhoevedorp hiermee onder druk komt en dit ook tot sluipverkeer zou kunnen leiden (oneigenlijk gebruik van de wegen). Daarnaast is de T106 weer een extra doorsnijding van de polder. De voorkeur gaat uit naar het bogenalternatief (en dan de binnenboog, want deze is financieel beter haalbaar en het neemt minder ruimte in beslag).
- De interne ontsluiting die deels door de Schipholweg werd gefaciliteerd, kan overgenomen worden door andere wegen (waarbij ook het oude tracé van de A9 gebruikt kan worden) die zodanig worden vormgegeven dat sluipverkeer hierover ontmoedigd wordt. De Schipholweg kan dan op een aantal locaties worden 'geknipt'.
- Bij de kruising van de Sloterweg met de verlegde A9 moet de A9 de Sloterweg verdiept kruisen. Op deze manier blijft de geluidsoverlast binnen de perken en heb je geen last van visuele hinder door grondlichamen.
- De aansluiting van de T106 op de A9 moet zo compact mogelijk worden uitgevoerd; de voorgestelde 'paperclip' is veel te omvangrijk.
- Om sluipverkeer tegen te gaan is het wellicht een oplossing om de Schipholweg richting Badhoevedorp niet direct op aansluiting Badhoevedorp aan te laten sluiten (maar bijvoorbeeld gebruik te laten maken van de rotonde op de S106 iets ten noorden van de aansluiting (met als gevolg een knik in de Schipholweg).