



# Plannen met visie

Over participatie bij het maken van structuurvisies

# Plannen met visie

Over participatie bij het maken van structuurvisies

Afstudeerscriptie Master Planologie  
F. Wouda

Augustus 2010

Rijksuniversiteit Groningen  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Begeleider: Dhr. R. van Vliet



Stagebegeleiding: ARCADIS Zwolle



# Samenvatting

## Inleiding

Met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het opstellen van een structuurvisie verplicht geworden voor het Rijk, de provincies en de gemeenten in Nederland. Het doel van een structuurvisie is vooral om een heldere langetermijnvisie en een strategie voor de ruimtelijke ontwikkeling van het gemeentelijke grondgebied te schetsen. De structuurvisie legt de aard en de richting van de (ruimtelijke) ontwikkelingen van de gemeente op lange termijn vast. In de structuurvisie dient ook aangegeven te worden hoe burgers in het totstandkomingproces van de structuurvisie zijn betrokken.

Het betrekken van burgers bij het maken van ruimtelijke plannen is sinds de jaren 60 van de vorige eeuw steeds sterker gegroeid. Ook de gemeentelijke structuurvisie leent zich om op interactieve wijze te worden opgesteld. De onderzoeksvraag luidt dan ook:

- 1. Op welke wijze kunnen burgers, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en belangengroepen het meest effectief worden betrokken voorafgaand en bij de ontwikkeling van structuurvisies op gemeentelijk niveau?*
- 2. Met welke vormen van communicatie kan de kwaliteit van structuurvisies en het draagvlak voor dergelijke abstracte plannen op de meest effectieve wijze worden verbeterd?*

Om een goed antwoord te geven op de hoofdvraag is gebruik gemaakt van de bestaande literatuur op het gebied van interactieve beleidsvorming en zijn 6 praktijkvoorbeelden geanalyseerd door middel van interviews en casestudytechnieken.

## Structuurvisies

Er worden in de Wro twee soorten structuurvisies onderscheiden: de verplichte structuurvisie die zich richt op een goede ruimtelijke ordening of de niet verplichte thematische structuurvisie. Dit onderzoek zal zich vooral richten op de verplichte, algemene ruimtelijke visie voor een gemeente. Hierin wordt op hoofdlijnen de voorgenomen ontwikkelingen en de hoofdzaken van het te voeren ruimtelijk beleid behandeld.

Er gelden vaak meerdere motieven voor het maken van een structuurvisie. Deze kan dienen als inhoudelijk kader, als kader voor overleg en afstemming, als kader voor promotie en acquisitie, als juridisch kader of als kader voor uitwerking en uitvoering van ruimtelijk beleid. Een gemeente kan ook verschillende doelstellingen hebben bij het maken van een structuurvisie. Ruimtelijk-economische doelen, ruimtelijk-functionele doelen, sociaaleconomische doelen, duurzaamheid en bereikbaarheid zijn de meest voorkomende. Er zijn vaak overeenkomsten tussen deze doelen maar ze kunnen ook onderling botsend zijn.

Een structuurvisie bindt alleen de opsteller, in dit geval de gemeente. Het beleid van de structuurvisie dient door te werken naar de gemeentelijke bestemmingsplannen. Omdat de structuurvisie alleen de gemeente bindt, kan hiertegen niet in beroep worden gegaan.

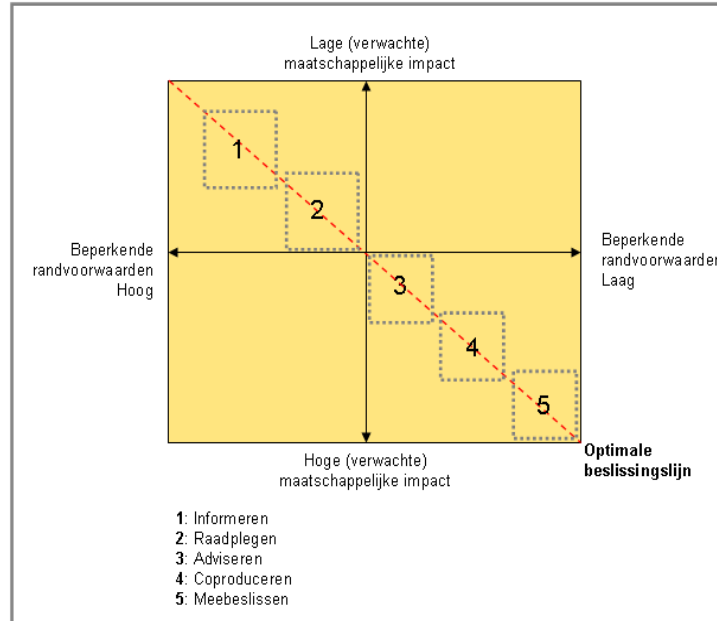
### **Interactieve beleidsvorming**

Pröpper en Steenbeek (1999) definiëren interactieve beleidsvorming als: *“Een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/ of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/ of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling de uitvoering en/ of de evaluatie van beleid te komen.”*

Er zijn verschillende redenen om beleid op een interactieve wijze vorm te geven. Het kan voor meer draagvlak voor het beleid zorgen, tot snellere beslissingsprocedures leiden, de kwaliteit vergroten en het kan de kloof tussen burgers en de overheid verkleinen.

De mate waarin er interactie plaatsvindt, kan echter sterk verschillen. De participatieladder onderscheidt vijf verschillende niveaus van participatie. Er is geen sprake van participatie bij *informereren*; betrokken worden geïnformeerd over de voortgang of het eindproduct maar hebben geen invloed op de ontwikkeling hiervan. Bij *raadplegen* is er ook nog geen sprake van echte participatie; burgers en belanghebbende worden vooral gebruikt om informatie te leveren en hebben verder geen invloed. Bij *Adviseren* mogen burgers en belanghebbende problemen aandragen of oplossingen formuleren. De gemeente mag hier (beargumenteerd) van afwijken. *Coproduceren* betekent dat gemeente en betrokkenen tot een gezamenlijke probleemagenda komen en hierna samen opzoek gaan naar oplossingen. Bij *Meebeslissen* laat de gemeente de ontwikkeling van het beleid volledig over aan de betrokken en heeft zelf een adviserende en ondersteunende rol. De uitkomsten van dit proces zal de gemeente overnemen.

Het ontwikkelde theoretische model gaat er vanuit dat het de verwachte maatschappelijke impact bepaalt welke mate van interactie er gewenst is. De verwachte maatschappelijke impact wordt bepaald door het aantal en aard van de doelstellingen + het aantal betrokkenen/ getroffen actoren. Bij een hoge verwachte impact zal een meer interactieve aanpak gewenst zijn. Randvoorwaarden kunnen er voor zorgen dat er niet op de manier gehandeld kan worden zoals het in de meest optimale situatie gewenst zou zijn. Gemeenten kunnen randvoorwaarden stellen waardoor er wordt afgeweken van de ideale beslissingslijn. De meest voorkomende randvoorwaarden zijn tijd en geld. Ook ervaring met interactieve beleidsvorming en de normale bestuursstijl in een gemeente kunnen gemeenten doen afwijken van de optimale beslissingslijn. In dat geval wordt er niet meer voldaan aan de voorwaarden voor interactieve beleidsvorming.



Teisman (2005) heeft een indeling gemaakt waarin de mate van participatie wordt gekoppeld aan de bestuurswijze en het aantal betrokkenen. Bij informeren is het mogelijk om veel betrokken te bereiken, maar de mate van interactie blijft laag. Naarmate de mate van participatie toeneemt stijgt de mate van interactie maar daalt het aantal betrokkenen dat kan deelnemen. Bij *meebeslissen* is de mate van interactie dus hoog maar kan er nog maar een klein aantal betrokkenen deelnemen.

### Cases

De onderzochte cases zijn de structuurvisies van de gemeenten Dalfsen, Kampen, Steenwijk, Veldhoven en de toekomstvisie van gemeente Overbetuwe, de toekomstvisie van Waterloo in Canada en het meer concrete verkeersplan Groningen.

In 6 van de 7 cases worden burgers geraadpleegd: ze mogen input geven voor de visie maar hebben geen invloed op de planvorming. Daarna worden ze vooral geïnformeerd over de voortgang en het eindproduct. Vaak wordt er in mindere mate interactief gehandeld dan de situatie zou wensen. In veel gevallen lijken de randvoorwaarden een rol te spelen in de keuze voor de mate van interactie. De inzet van klankbordgroepen, met vertegenwoordigers van belangengroepen, wordt door veel respondenten geroemd en zouden tot meerwaarde en draagvlak leiden. Klankbordgroepen worden vaak ingezet om advies te geven en spelen een grote rol bij het bepalen van de agenda en hun ideeën spelen een volwaardige rol bij het zoeken naar oplossingen.

## Conclusies

Een structuurvisie en het maken ervan lijkt te abstract om hier burgers bij te betrekken. De wens om betrokken te worden stijgt naarmate ruimtelijke plannen de directe woonomgeving van burgers sterker beïnvloeden. Burgers zijn vooral betrokken bij hun eigen leefomgeving en minder op het gemeentelijke niveau. Daarnaast is het niet mogelijk om alle burgers te betrekken bij het interactieve beleidsvormingsproces. De inhoudelijke meerwaarde van het betrekken van burgers bij het maken van structuurvisies wordt, op basis van de cases, niet direct aangetoond. Het betrekken van burgers kan dan ook beperkt blijven tot raadplegen en informeren. In het begin van de ontwerpfase kan aan belanghebbenden gevraagd worden naar hun wensen en problemen. Hierop kan de gemeente het beleid baseren. Gedurende het beleidsvormingsproces dienen burgers en belanghebbenden wel geïnformeerd te worden over de gang van zaken en het eindproduct.

Wanneer de verwachte maatschappelijke impact toeneemt, kan er voor worden gekozen om meer interactief te gaan werken. Klankbordgroepen worden hiervoor het meest geschikt geacht. Deze kunnen er voor zorgen dat invalshoeken, belangen en ideeën van buiten de gemeentelijke organisatie worden ingebracht. Hiermee stijgt ook het draagvlak. Door te werken met een klankbordgroep kan het interactieve proces ook beter gestructureerd worden: het is gemakkelijker om te overleggen met de vertegenwoordiger van de ondernemers dan met alle ondernemers afzonderlijk. Door te werken met vertegenwoordigers stijgt ook het kennisniveau.

De mate van interactie bepaalt ook het tijdstip waarop participanten worden betrokken bij het proces. Vooral bij *coproduceren* en *meebeslissen* dienen alle partijen al in de definitiefase betrokken te worden. *Raadplegen* en *adviseren* kan gedaan worden in de ontwerpfase. *Informeren* kan gedurende het gehele proces en als het plan afgerond is.

Bij het benaderen van burgers moet rekening worden gehouden met de verschillende 4 burgerschapsstijlen in de samenleving. De verantwoordelijken zijn vaak het meest actief bij interactieve beleidsvorming. Voor de overige typen, de pragmatici, de plichtsgetrouwen en de buitenstaanders, moeten afzonderlijke communicatiestrategieën (boodschap en middelen) geformuleerd worden om deze ook te stimuleren om hun bijdrage te leveren.

# Inhoudsopgave

Samenvatting

Inhoudsopgave

## 1. Inleiding

1.1 Communicatieve planning	11
1.2 De nieuwe Wet ruimtelijke ordening	12
1.3 De probleem-, doel- en vraagstelling	12
1.4 Methoden van dataverzameling	13
1.5 Selectie en verantwoording van de cases	14
1.6 Opbouw van het rapport	14

## 2. Structuurvisies

2.1 In dit hoofdstuk	17
2.2 De nieuwe Wet ruimtelijke ordening	18
2.3 De Structuurvisie	18
2.4 De gemeentelijke structuurvisie	20
2.5 Projectmatige aanpak van structuurvisies	25
2.6 Betrokken actoren	28
2.7 Het betrekken van burgers	31
2.8 Conclusie van dit hoofdstuk	33

## 3. Interactieve Beleidsvorming

3.1 In dit hoofdstuk	35
3.2 De kenmerken van interactieve beleidsvorming	36
3.3 Waarom interactieve beleidsvorming?	44
3.4 Wanneer interactieve beleidsvorming?	46
3.5 Hoeveel mensen moet je betrekken bij de planvorming?	48
3.6 Wanneer raken partijen betrokken?	50
3.7 Conclusie van dit hoofdstuk	53

## 4. Het Theoretisch model

4.1 In dit hoofdstuk	55
4.2 Het functionele model voor planninggericht handelen	55
4.3 Het theoretisch model	56
4.4 Conclusie van dit hoofdstuk	58



## 5. Cases

5.1 In dit hoofdstuk	59
5.2 Structuurvisie Kernen gemeente Dalfsen	60
5.3 Structuurvisie 2030 gemeente Kampen	62
5.4 Structuurvisie Steenwijk 2020/2030	65
5.5 Toekomstvisie + Overbetuwe verbindt...	67
5.6 Structuurvisie Veldhoven	70
5.7 Imagine! Waterloo	72
5.8 Verkeersplan Groningen	74
5.9 Conclusie van dit hoofdstuk	76

## 6. Conclusies en Aanbevelingen

6.1 In dit hoofdstuk	77
6.2 Deelconclusies	77
6.3 Hoofdconclusie	83
6.4 Aanbevelingen	87

## Reverentielijst

88

## Bijlagen

92



# 1. Inleiding

## 1.1 Communicatieve planning

Lange tijd hebben ruimtelijke planners gedacht dat de juiste manier om ruimtelijke plannen te maken, de technisch rationele manier was. Hierbij worden door stedenbouwkundigen, planologen en andere deskundigen concrete ontwerpen en plannen gemaakt die direct uitvoerbaar zijn. Het voordeel van deze 'blauwdruk planning' is dat het snel en relatief goedkoop is en een hoge mate van controle en zekerheid heeft. Al in de jaren zestig kwam er echter steeds meer bezwaar tegen deze manier van plannen omdat de realiteit veel minder gestructureerd verloopt dan met de technisch rationele manier van werken kan worden gevat. Door de toenemende welvaart en de groter wordende druk op de ruimte, werden ruimtelijke vraagstukken steeds complexer. Voor het maken van rationele keuzen is er een grote mate van kennis van het probleem nodig. Het is echter in de meeste gevallen onmogelijk om volledig geïnformeerd te zijn en alle mogelijke alternatieven gelijktijdig en gelijkwaardig te kunnen vergelijken (De Roo, 2001). Dit wordt door onder andere De Roo (2001) 'bounded rationality' genoemd. De technisch rationele manier van plannen wordt tegenwoordig alleen nog maar geschikt gevonden voor eenvoudige problemen met een vaststaand doel.

In complexe en onzekere situaties is er een andere benadering en methodiek nodig. Vooral wanneer er verschillende belangen spelen en de overheid maar een beperkte uitvoeringsmacht heeft, is de communicatief rationele manier van plannen een beter alternatief. Deze postmodernistische planningswijze gaat ervan uit dat verschillende actoren met verschillende doelen, belangen en ideeën met elkaar in gesprek gaan om zo tot een gezamenlijk gedragen plan te komen. Volgens Allmendinger (2002) ligt de oplossing om tot een overeenstemming te komen in de inter-subjectieve interactie. Het gaat niet meer om het maken van een rationele beslissing maar steeds vaker om het verbeteren van het beslissingsproces. Spit en Zoete (2009) wijzen in dit verband op de verschuiving van 'government' (handelen op basis een wettelijke macht) naar 'governance' (gebaseerd op het vermogen om met andere overheden en met private partners tot een gezamenlijk plan te komen met betrokkenheid van alle betrokkenen). De overheid geeft hierbij veel macht (centrale sturing) en zeggenschap op; ze is bij communicatief rationeel plannen niet meer leidend maar een deelnemer in het planningsproces geworden.

## 1.2 Een nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Met de invoering van de nieuwe wet ruimtelijke ordening (Wro) is het opstellen van een structuurvisie verplicht geworden voor het Rijk, de provincies en alle gemeenten in Nederland. Het doel van een structuurvisie is vooral om een heldere langetermijnvisie en een strategie voor de ruimtelijke ontwikkeling van het gemeentelijke grondgebied te schetsen. De structuurvisie legt de aard en de richting van de (ruimtelijke) ontwikkelingen van de gemeente op lange termijn vast. Hierop gebaseerd kunnen vervolgens concrete korte termijn keuzes worden gemaakt.

In de structuurvisie moet worden aangegeven op welke manier burgers betrokken worden bij de totstandkoming hiervan. Het betrekken van burgers en andere belanghebbenden wordt door de stijgende complexiteit ook steeds meer noodzakelijk binnen de planologie. De doelstelling hierbij is het verkrijgen van voldoende draagvlak voor het ruimtelijke beleid en tevens gebruik te maken van de kennis en ideeën die spelen in de samenleving.

## 1.3 De probleem-, doel- en vraagstelling

In deze paragraaf wordt de aanleiding van dit onderzoek vertaald naar de probleem-, doel- en vraagstelling van dit onderzoek.

### 1.3.1 Probleemstelling

De gemeentelijke structuurvisie leent zich om op interactieve wijze te worden opgesteld. Veel van de grote gemeenten grijpen structuurvisies aan om te komen tot een brede maatschappelijke discussie over toekomstige ontwikkelingen. De doelstelling hierbij is het verkrijgen van voldoende draagvlak voor het ruimtelijke beleid en tevens gebruik te maken van de ideeën die leven in de samenleving. Hiervoor moet er wel voldoende ruimte zijn voor inbreng van burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in het planningsproces. Het gaat om intensieve trajecten die vragen om goede aansturing en de inzet van een reeks aan communicatiemiddelen (Reader Stadsplanning, Van Vliet, 2009). Er zijn echter verschillende opvattingen over hoe participatie georganiseerd dient te worden.

### 1.3.2 Doelstelling

De probleemstelling leidt tot de volgende doelstelling: *Een overzicht geven van de communicatiemiddelen en -strategieën die op dit moment worden gebruikt of zouden kunnen worden gebruikt om burgers en belanghebbenden actief te betrekken bij de ontwikkeling van structuurvisies om zoveel mogelijk draagvlak, kennis en kwaliteit te kunnen realiseren. Daarnaast worden voorstellen geformuleerd voor de meest effectieve inzet van communicatiemiddelen en -strategieën voor het ontwikkelen van structuurvisies.* Hierbij moet vermeld worden dat de middelen en strategieën geen garantie zijn voor een succesvolle toepassing van interactieve beleidsvorming. De juiste strategie en middelen kunnen er wel voor zorgen dat de slagvaardigheid wordt vergroot en mogelijke problemen kunnen voorkomen.

### 1.3.3 Onderzoeksvraag

Het onderzoek richt zich specifiek op het optimaliseren van het communicatieproces voorafgaand en tijdens het maken van structuurvisies. De onderzoeksvraag, bestaand uit twee delen, luidt dan ook:

- *Hoe kunnen burgers, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en belangengroepen het meest effectief worden betrokken voorafgaand en bij de ontwikkeling van structuurvisies op gemeentelijk niveau?*
- *Met welke vormen van communicatie kan de kwaliteit van structuurvisies en het draagvlak voor dergelijke abstracte plannen op de meest effectieve wijze worden verbeterd?*

### 1.3.4 Deelvragen

Doormiddel van het beantwoorden van een aantal deelvragen wordt een zo goed mogelijk antwoord gegeven op deze onderzoeksvraag.

- *Op welk moment in het ontwikkelingsproces van een structuurvisie kun je het beste welke vorm van participatie toepassen. (Vanaf het begin, halverwege of pas aan het eind.)?*
- *Op welk niveau (gemeente, dorp, wijk etc.) is participatie effectief?*
- *Wie moet je betrekken bij het ontwikkelen van structuurvisies? Heeft het wel zin individuele burgers te betrekken, is het niet veel effectiever je te beperken tot vertegenwoordigers van bestaande organisaties?*
- *Welke communicatiemiddelen zijn hierbij het meest geschikt?*

## 1.4 Methoden van dataverzameling

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen zal gebruik gemaakt worden van zowel primaire- en secundaire data. De primaire data wordt verkregen door middel van kwalitatieve onderzoeksmethoden (interviews en casestudies), de secundaire data door middel van literatuurstudie.

### *Interviews*

Voor het houden van interviews is gekozen omdat volgens Flowerdew et al. (2005) de respondenten zo beter hun eigen ervaringen kunnen beschrijven aangaande het onderwerp. Bovendien kan de respondent onderwerpen aan de orde brengen waar de interviewer geen rekening mee heeft gehouden. Een interview is bedoeld om ervaringen van individuen en de betekenis die mensen hier aan geven te vatten (Flowerdew et al., 2005). Dit criterium sluit goed aan bij de hoofdvraag.

### *Casestudy*

De toekomstvisie van Waterloo in Canada is als casestudy onderzocht. Door het analyseren van (kranten-) artikelen en documenten wordt er geprobeerd om een zo goed mogelijk beeld van de gebeurtenissen te geven. Op deze manier kan er een beter beeld verkregen worden van gemaakte keuzes en de uitwerking hiervan. Bij de overige cases zijn in meer of mindere mate ook casestudy technieken toegepast om zo een meer compleet beeld te kunnen schetsen.

### 1.5 Selectie en verantwoording van de cases

Er zijn in het onderzoek 7 voorbeeldcases behandeld. Deze cases zijn gekozen omdat ze in een recent verleden zijn voltooid en ze op verschillende wijze het participatieproces hebben opgezet. Het zijn in alle gevallen doorsnee Nederlandse gemeenten met een kleine- of middelgrote stad en een regionale uitstraling hebben. Interactieve beleidsvorming is geen Nederlands fenomeen, daarom is er ook een internationale case toegevoegd in de vorm van Waterloo. De grote (Randstad-) gemeenten zijn buiten beschouwing gelaten. Hier spelen vaak specifieke problemen die een specifieke aanpak eisen.

Het doel van deze cases is het testen van de theorie in de werkelijkheid. De cases dienen meer inzicht in de praktijk van het maken van strategische toekomstvisies. De totstandkoming van vier structuurvisies van Nederlandse gemeenten geanalyseerd. De toekomstvisie van Waterloo is als casestudy bestudeerd, net als het Groningse verkeersplan. Deze is als voorbeeld er bij betrokken omdat het een meer lokaal karakter heeft en meer uitvoeringsgericht is, dit ter vergelijking met de strategische structuurvisies.

### 1.6 Opbouw van het rapport

Het eerste hoofdstuk geeft een inleiding van het onderzoek. Eerst worden de veranderingen in de planologie geschetst omdat dit de opmaat is voor interactieve planvorming. Hierna worden de probleem-, doel- en vraagstelling beschreven. Ook worden in dit hoofdstuk de methodologie en de cases besproken. Het hoofdstuk eindigt met een schematisch overzicht van het rapport. In hoofdstuk 2 wordt er een introductie gegeven van 'de structuurvisie' en de mogelijke functies en doelstellingen die het moet gaan vervullen en wie er bij het maken van een structuurvisie (kunnen) worden betrokken. Dit geeft een goed overzicht van het ingewikkelde karakter van het plan.

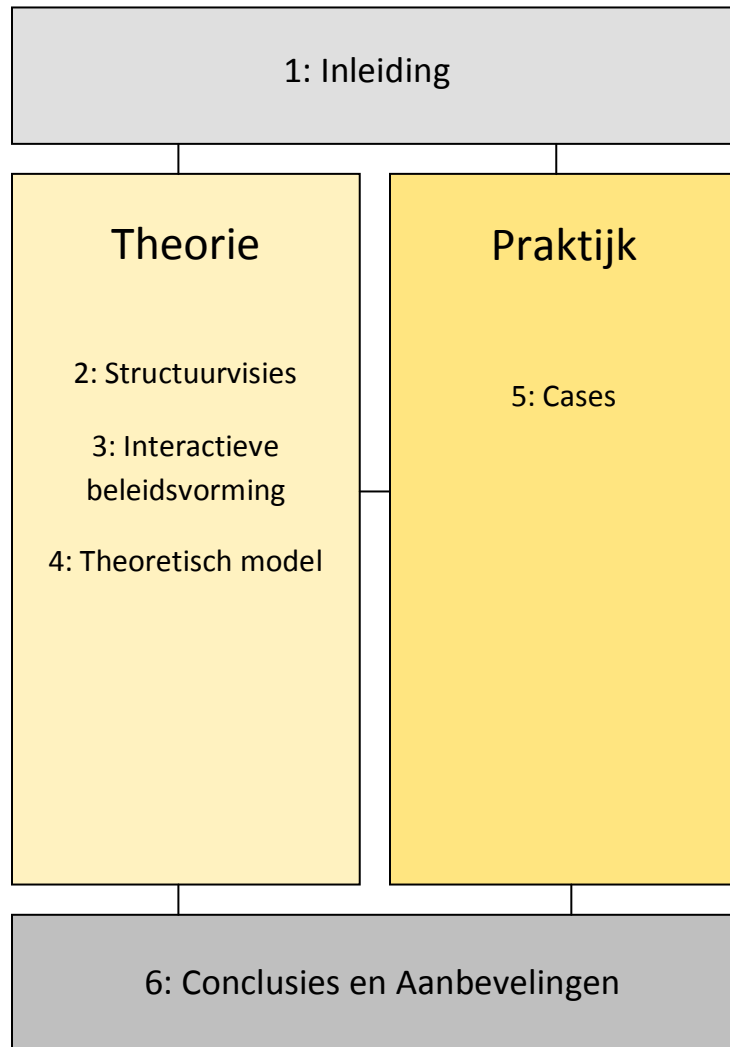
Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de theorie over interactieve beleidsvorming. Het geeft een overzicht van de kenmerken en voorwaarden van interactieve beleidsvorming. Ook worden de voordelen van deze vorm van plannen besproken. Het hoofdstuk beschrijft ook hoeveel deelnemers er betrokken kunnen worden en wanneer belanghebbenden betrokken raken.

In hoofdstuk 4 wordt het theoretische model gepresenteerd. Met behulp van dit model wordt getracht een vergelijking te maken tussen de theorie en de praktijk. Zo wordt gekeken of het mogelijk is om de theorie van interactieve beleidsvorming toe te passen bij het maken van structuurvisies.

In hoofdstuk 5 worden de 7 verschillende cases behandeld. Deze cases geven meer inzicht in het planningsproces in de praktijk. Doel van de cases is om het theoretische model te testen in de empirie.

Tot slot worden in het laatste hoofdstuk de afzonderlijke deelvragen beantwoord om zo een goed antwoord te kunnen geven of de hoofdvraag van het onderzoek. Ook worden er in dit

hoofdstuk nog aanbevelingen gegeven voor de opzet van een participatie traject bij het maken van structuurvisies.



Figuur 1: Opbouw rapport





# 2. Structuurvisies

## 2.1 In dit hoofdstuk

Met de komst van de nieuwe wet ruimtelijke ordening is ook het planconcept *structuurvisies* nieuw leven ingeblazen. Structuurvisies kunnen geplaatst worden binnen de ontwikkeling van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie waarbij er de ambitie is om op basis van goed overleg, en met afstemming van alle in het gebied aanwezige belangen, tot een gedragen visie op de toekomst te komen. Visievorming wordt gezien als het proces om te komen tot een gedeelde visie op de gewenste toekomst, en de wijze om daar te komen. Het uiteindelijke hoofddoel van een structuurvisie is dat de gemeente een beeld schetst van de gewenste toekomst; de (ruimtelijke) programma's, projecten en uitvoeringsplannen kunnen hierop worden gebaseerd.

Het maken van visionaire plannen is niet nieuw: al in het begin van de twintigste eeuw presenteerde Howard zijn Garden City. Tot de jaren 80 werd het hebben van een visie toegeschreven aan leiders en individuen. In de jaren zestig ontstond, onder leiding van Jane Jacobs, langzaam het idee dat burgers ook betrokken kunnen worden bij het vormen van een visie. Dit werd ondersteund door opkomende theorieën over participatieve planning van onder meer Forester en Healey (Ward, 2002). Werd een (individuele) visie eerst vooral gezien als een functie van goed leiderschap, steeds vaker werd het gezien als een instrument voor ruimtelijke planning (Shiple et al., 2004). Zo is visievorming als leiderschapeigenschap langzaam samengesmolten met de idealen van publieke participatie in planning. In de jaren tachtig en negentig werd interactieve beleidsvorming een veel gebruikt middel en een steeds belangrijker instrument in het planningsproces (Shiple, 2000).

Om meer inzicht te krijgen in de functie, doelstellingen en totstandkoming van structuurvisies, wordt dat in dit hoofdstuk behandeld. De theorie van interactieve beleidsvorming vormt de basis voor het beleidsvormingsproces. In paragraaf 2.2 worden kort de nieuwe Wet ruimtelijke ordening besproken en de uitgangspunten van deze nieuwe wet besproken. Een algemene introductie van structuurvisies wordt gegeven in paragraaf 2.3, waarna in paragraaf 2.4 de functies en doelstellingen van de gemeentelijke structuurvisie besproken worden. In paragraaf 2.5 wordt de projectmatige aanpak bij het opstellen van structuurvisies behandeld. Paragraaf 2.6 is gewijd aan de verschillende partijen en belanghebbenden die bij het maken van een structuurvisie betrokken kunnen worden. In paragraaf 2.7 wordt er een korte conclusie van dit hoofdstuk gegeven.

## 2.2 De nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Vanaf 2008 is in Nederland de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) ingevoerd in Nederland. De Wro is een grondige herziening van de WRO uit 1965. Deze wet voldeed, ondanks de vele herzieningen, niet meer aan de eisen van de huidige tijd (Hidding, 2006). De nieuwe wet geeft het Rijk, provincies en gemeenten een sterk aangepast instrumentarium, waaronder de structuurvisie, het bestemmingsplan, de beheersverordening en het projectbesluit. De Wro probeert vooral het besluitvormingsproces voor de ruimtelijke ordening te verbeteren. De uitgangspunten van de nieuwe wet zijn:

- *Decentraal wat kan, centraal wat moet:* De juiste verantwoordelijkheid op het juiste niveau. Laat gemeenten doen wat op hun niveau thuishoort. Provincies en Rijk kunnen in actie komen wanneer provinciale of nationale belangen in het geding zijn.
- *Minder regels:* Zet niet almaar in op nieuwe regels en zorg door eenvoudige, kortere procedures voor een vermindering van de administratieve en bestuurlijke lasten.
- *Uitvoeringsgerichtheid:* Geef meer aandacht aan de uitvoering van bestaand beleid, dan aan het telkens opnieuw vaststellen van nieuw beleid.

De uitgangspunten hebben als doelstelling een meer efficiënte besluitvorming, de verbetering van de handhaving en het vereenvoudigen van de rechtsbescherming (Voogd, 2006).

## 2.3 De Structuurvisie

In de Wro is de structuurvisie in plaats gekomen van de planologische kernbeslissing van het Rijk, van het provinciale streekplan en van het regionale en gemeentelijke structuurplan (Voogd, 2006). In een structuurvisie wordt de aard en de richting van de (ruimtelijke) ontwikkelingen van de gemeente op lange termijn vastgelegd. Volgens Spit en Zoete (2009) past dit in de trend van de ruimtelijke planning waarbij er niet meer door ambtenaren of adviseurs kant-en-klare plannen worden geleverd, maar dat er nu steeds vaker wordt gepleit voor een bredere maatschappelijke afweging. Het doel van een structuurvisie is vooral om een heldere langetermijnvisie en een strategie voor de ontwikkeling te schetsen. Hierop gebaseerd kunnen vervolgens concrete korte termijn keuzen worden gemaakt. Elk overheidsniveau is verplicht om een structuurvisie op te stellen voor haar gehele grondgebied en wordt opgesteld ten behoeve van de goede ruimtelijke ordening. De structuurvisie, zoals deze wordt vastgesteld door de minister, de provinciale staten of de gemeenteraad, is alleen bindend voor de opsteller (Hidding, 2006). De structuurvisie is echter geen star instrument: indien uitzonderingen of bijzondere gevallen noodzaken tot afwijken van het kader in de visie, is dat niet verboden. Uitzonderingen moeten wel goed en zorgvuldig worden gemotiveerd.

Hoofdstuk 2 van de Wro behandelt de regelgeving betreffende de (gemeentelijke) structuurvisies. Artikel 2.1 zegt hierover:

- 1. *De gemeenteraad stelt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer structuurvisies vast. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop de raad zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.*
- 2. *De gemeenteraad kan voor aspecten van het gemeentelijk ruimtelijk beleid een structuurvisie vaststellen. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van die aspecten. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop de raad zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.*
- 3. *De gemeenteraad kan in samenwerking met de raden van aangrenzende gemeenten voor een gebied behorende tot het grondgebied van de betrokken gemeenten een structuurvisie vaststellen.*

Zoals in het artikel 2.1 staat beschreven worden in de Wro twee soorten structuurvisies onderscheiden: ten eerste de verplichte structuurvisie die zich richt op een goede ruimtelijke ordening. Volgens artikel 2.1.1. wordt hierin op hoofdlijnen de voorgenomen ontwikkelingen en de hoofdzaken van het te voeren ruimtelijk beleid behandeld. Ten tweede, zoals in artikel 2.1.2. wordt omschreven, is er de niet verplichte thematische structuurvisie. Deze heeft betrekking op aspecten van het ruimtelijk beleid, zoals de natuur, water, detailhandel of wonen (Doorn en Pietermaat-Kros, 2008). Daarnaast kan een thematische structuurvisie ook opgesteld worden voor een deelgebied zoals de binnenstad.

In de Wro bestaat geen hiërarchische relatie tussen de structuurvisies van het Rijk, de provincies en de gemeente. De Wro gaat er vanuit dat de overheidslagen rekening houdt met de taken en verantwoordelijkheden van andere overheidsniveaus. De vrije beslissruimte op het ene niveau wordt dan ook niet beperkt door een structuurvisie op het andere niveau (Doorn en Pietermaat-Kros, 2008).

De structuurvisie vormt alleen een kader voor de besluitvorming op het niveau waarop de visie is vastgesteld (Hidding, 2006). Om toch de verticale samenhang in ruimtelijk beleid te kunnen garanderen, hebben het Rijk en de provincies instrumenten ter beschikking staan: de amvb's van het Rijk, de provinciale verordening, de aanwijzing en het inpassingplan. De provincies en het Rijk kunnen deze instrumenten alleen inzetten als er provinciale of nationale belangen zijn die dit vereisen (zie figuur 1).

Eén van de meest essentiële zaken van de Wro is het onderscheid tussen *beleid* (wat wil je bereiken?), *normstelling* (hoe zorg je ervoor dat andere overheidsniveaus aan de beleidsdoelstellingen meewerken en deze niet doorkruisen?) en *uitvoering* (welke middelen zet

ik je om het beleid te effectueren?) Het Rijk, de provincie en de gemeente hebben daar in beginsel dezelfde instrumenten voor (Hidding, 2006):

- *Beleid* wordt vastgelegd in structuurvisies
- *Normstelling* ten aanzien van het grondgebruik wordt vastgelegd in bestemmingsplannen.
- *Realisatie* wordt ondersteund door projectbesluiten en coördinatiebevoegdheden.

Doordat er in de Wro een scherp onderscheid wordt gemaakt tussen normstelling en beleid, kan de structuurvisie geen bindende elementen meer bevatten. De structuurvisie is nu niet meer en niet minder dan een strategisch beleidsdocument met een uitvoeringspakket. Hierin legt de overheid haar beleid vast en biedt het inzicht in de wijze waarop zij haar voornemens denkt te realiseren (Doorn en Pietermaat-Kros, 2008). De gemeente neemt de structuurvisie als leidraad voor het eigen beleid. In beginsel handelen zij daarbij in overeenstemming met het beleid in de structuurvisie. Het is, omdat de structuurvisie vooral een strategisch beleidsinstrument is, niet mogelijk om hiertegen beroep in te dienen bij de rechter. Indien men tegen het beleid, zoals opgesteld in de structuurvisie, in beroep wil gaan, dan zal men dit moeten doen in een beroepsprocedure tegen plannen of besluiten ter uitvoering van de structuurvisie. Dit zijn bijvoorbeeld de projectbesluiten of de bestemmingsplannen (Doorn en Pietermaat-Kros, 2008). Door middel van inspraak e.d. kan er tijdens het structuurvormingsproces wel invloed uitgeoefend worden op het uiteindelijke plan.

#### 2.4 Gemeentelijke structuurvisies

Op gemeentelijk niveau bevat de structuurvisie, naar eigen inzicht, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het gemeentelijke grondgebied of een gedeelte daarvan en ook de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid. Het maken van een structuurvisie voor het gehele grondgebied van de gemeente is verplicht. Op het gemeentelijke niveau wordt het ruimtelijke beleid vastgesteld door de gemeenteraad. Burgemeester en Wethouders (B&W) zijn belast met de voorbereiding van de plannen en de nota's. Ambtelijke ondersteuning wordt meestal verleend door diverse gemeentelijke diensten (Voogd, 2006). Naast het ruimtelijke beleid dient de structuurvisie ook in te gaan op de wijze waarop de gemeenteraad zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te laten uitvoeren. Dit is een verplichting volgens de Bro (artikel 2.1.1). Artikel 2.1 van het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) onderschrijft de betrokkenheid van de samenleving als volgt:

*“Bij een structuurvisie wordt aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming daarvan zijn betrokken.”* De wijze waarop gemeenten de inspraak of participatie willen organiseren is vrij; het is niet vastgelegd of voorgeschreven hoe de burgers of maatschappelijke partijen moeten worden betrokken in het beslissingsproces. Deze vrijheid vervalt op het moment dat er MER-plichtige activiteiten moeten worden opgenomen in de structuurvisie. Op dat moment geldt de besluitvormingsprocedure van de MER wetgeving.

Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om, in samenwerking met aangrenzende gemeenten, een intergemeentelijke structuurvisie vast te stellen (Doorn en Pietermaat-Kros, 2008). De gemeentelijke structuurvisie hoeft niet meer goedgekeurd te worden door de provincie.

### **Functies**

De vraag wat gemeenten willen bereiken met het maken van structuurvisies of welke doelstellingen men heeft, is erg belangrijk. Een visie kan verschillende functies hebben. Zonneveld (2005) stelt dat visies onder andere dienen als:

- een schets van de gewenste toekomst
- een basis voor het ontplooiën van operationele programma's
- instrumenten voor het samenbrengen en presenteren van kennis; het kan personen en organisaties op één lijn brengen en helpen mensen efficiënt te coördineren.
- een toetsingskader voor nieuwe programma's en plannen

Van Vliet maakt in zijn syllabus (2010) een indeling van de mogelijke functies die een structuurvisie kan hebben. Vaak gelden er meerdere motieven voor het maken van een structuurvisie op hetzelfde moment. Afhankelijk van de doelstellingen worden er vijf globale functies onderschreven:

- inhoudelijk kader: ontwikkelingsvisie en beleidsintegratie
- kader voor overleg en afstemming
- kader voor promotie en acquisitie
- juridisch kader
- kader voor uitwerking en uitvoering van ruimtelijk beleid

Een *structuurvisie als inhoudelijk kader* heeft als doelstelling om een integrale visie op de toekomstige ontwikkelingen van een stad of gemeente te geven. Vrijwel elke grote stad heeft volgens Van Vliet (2010) inmiddels een inhoudelijke structuurvisie opgesteld, kleinere gemeenten zijn hier vaak nog mee bezig (zie: [ruimtelijkeplannen.nl](http://ruimtelijkeplannen.nl)). In een structuurvisie als inhoudelijk kader geven gemeenten aan waar nieuwe ontwikkelingen zijn gepland. Vaak gaat het om het bepalen van de uitbreidingsrichtingen van bijvoorbeeld woonwijken, industriegebieden, natuur, infrastructuur en voorzieningen. Ook wordt de structuurvisie gebruikt om aan te geven waar de ruimtelijke kwaliteit van steden wordt versterkt door herstructureringsopgaven, wijkvernieuwing of het verbeteren van infrastructuur op te nemen. Naast het geven van een visie op de toekomst, kan in een structuurvisie ook afstemming of integratie tussen verschillende sectorale beleidsvelden worden geregeld. Hierbij wordt gekeken naar hoe de verschillende ruimteclaims, zoals wonen, werken, natuur, verkeer en cultuur, op elkaar kunnen worden afgestemd en waar mogelijk elkaar kunnen versterken. Door het samengaan van functies kan in veel gevallen een hogere ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd worden.

Structuurvisies kunnen ook dienen als *kader voor overleg en afstemming*. In dat geval zal de gemeente het maken van de visie aangrijpen om tot een debat te komen over de te volgen koers. Het doel hierbij is het verwerven van draagvlak onder de bevolking en gebruik te maken van kennis en ideeën in de samenleving. Tijdens het inspraakproces worden niet alleen bestuurlijke partijen geraadpleegd maar ook maatschappelijke organisaties en burgers. De mate van inspraak en wie er worden benaderd kan verschillen per plan; dit is afhankelijk van de complexiteit en de mate van weerstand dat het oproept. Het ontwikkelen van een structuurvisie biedt ook kansen om partijen die van belang zijn bij de ruimtelijke ontwikkeling van de stad of het gebied te betrekken in het planvormingsproces. Hierdoor kunnen deze partijen mede verantwoordelijk worden gemaakt voor de planvorming en uitvoering hiervan.

Structuurvisies die worden gemaakt om te dienen als *kader voor promotie en acquisitie* hebben als doel de stad of het gebied in beeld te brengen bij derden. Hierbij wil de gemeente vooral aan investeerders, ontwikkelaars, bedrijven en dergelijke tonen hoe aantrekkelijk het gebied of de stad is voor het vestigen van bedrijven of ontwikkeling van nieuwe kantoren of winkelcentra. De visie kan zich ook richten op het tonen van de huisvestingsmogelijkheden en de aantrekkelijkheid van het gebied of de plaats om in te wonen. Naast de promotiefunctie kan een structuurvisie ook dienen als middel om financiële middelen beschikbaar te krijgen. Zo was het rond 1998 verplicht om een stadsvisie te hebben wilde men in aanmerking komen voor het verkrijgen van middelen uit het ISV-budget. Subsidie verstrekkende instanties stellen vaak als voorwaarde dat een te subsidiëren object past in het toekomstbeeld van de gemeente.

Een structuurvisie geeft duidelijkheid aan marktpartijen en op die manier zekerheid voor wat betreft hun investeringen. Hierdoor zullen marktpartijen sneller geneigd zijn om te investeren in ruimtelijke projecten. Naast financiële middelen kan een structuurvisie ook helpen bij het krijgen van medewerking van andere bestuurlijke- of marktpartijen bij ontwikkelingen en het verwerven van een positie op de markt.

Wanneer een structuurvisie dient als *juridisch instrument* dan wil een gemeente de nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen vastleggen in juridische kaders. Hiermee voldoet een gemeente ook aan de door de Wro verplichtstelling van de structuurvisie. De structuurvisie dient als basis voor het bestemmingsplan van de gemeente en kan het dienen als toetsingskader voor plannen op een lager schaalniveau (stadsdeel- of wijkvisies).

Structuurvisies als *kader voor uitwerking en uitvoering van beleid* gelden als overkoepelend kader voor het ruimtelijk beleid van een gemeente. Om van visie tot uitvoering te komen worden structuurvisies vaak uitgewerkt in deelplannen. Door het uitvoeren van de verschillende deelplannen wordt getracht de structuurvisie te realiseren. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen territoriale deelplannen (Wijk- of buurtvisies etc.) en sectorale deelplannen (bedrijventerreinen, wijkvernieuwing, verkeersbeleid, voorzieningen etc.). Zo kan de structuurvisie een verzameling zijn van programma's voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente.

## Typologie planconcepten

Naast de functionele indeling van structuurvisies kan er ook een onderscheid gemaakt worden op basis van de politiek-bestuurlijke intenties. Het *strategische plan* is een weergave van de politiek-bestuurlijke visie op de gewenste ontwikkeling van een gebied. Strategische plannen zijn vaak globale en enigszins abstracte plannen waarin de nieuwe beleidsstrategie beknopt wordt weergegeven. In de *tactische plannen* wordt de politiek-bestuurlijke visie omgezet naar meer concrete ruimtelijke ontwikkelingen. Het accent hierbij ligt op het presenteren van een uitgewerkte toekomstvisie. In een tactisch plan zit vaak een redelijk gedetailleerde kaart en heeft een duidelijke onderbouwing. Het meest uitgewerkte en concrete plan is het *operationele plan*. Hierin zijn gedetailleerde plankaarten opgenomen inclusief concrete uitvoeringsprogramma's en financiering. Het voornaamste doel van operationele plannen is zorgen voor de uitvoering van de ruimtelijke plannen. Structuurvisies zijn vooral strategisch van aard en hebben soms nog enkele tactische onderdelen (Van Vliet, 2010).

## Doelstellingen

Gemeenten hebben verschillende doelstellingen bij het maken van structuurvisies. Van Vliet (2010) maakt op basis van onderzoek een indeling naar de te onderscheiden doelen. Tussen deze doelstellingen zit geen scherpe scheiding maar tonen onderling een samenhang en kunnen gemakkelijk gecombineerd worden. Doelstellingen die worden geogd zijn ook in grote mate afhankelijk van de specifieke problemen die een gemeente ervaart.

### *Ruimtelijk-economische doelen*

Wanneer een structuurvisie een ruimtelijk-economische doelstelling heeft dan wil de gemeente proberen om de economische positie van de stad te verbeteren. Vaak betekent dit dat er in de structuurvisie wordt aangegeven op welke locatie er economische ontwikkelingen mogen plaatsvinden en in welke richting. Zo kan er in een structuurvisie een gebied worden aangewezen dat moet worden ontwikkeld ten behoeve van de kennissector.

### *Ruimtelijk-functionele doelen*

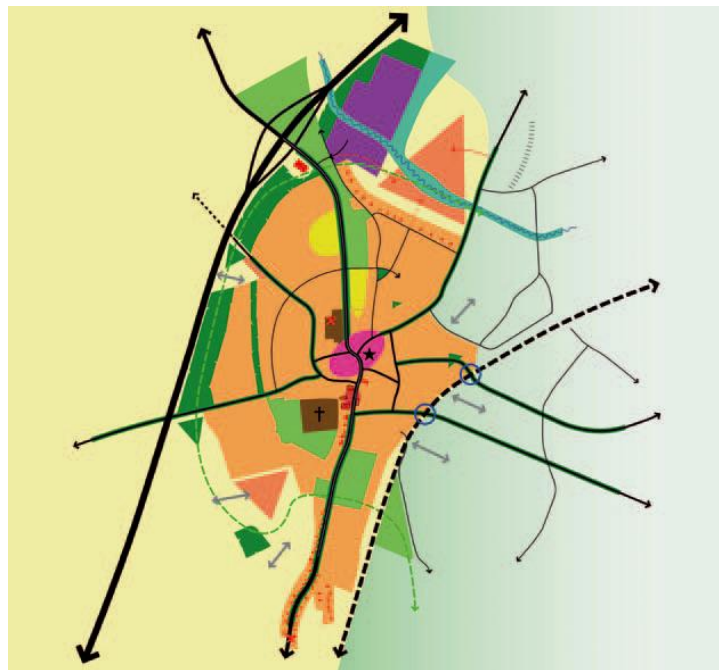
Gemeenten kunnen in een structuurvisie aangeven waar ze ruimte willen scheppen voor nieuwe functies, hoe ze de bestaande functies trachten te versterken of opties geven voor het verbeteren van de ruimtelijke structuur.

### *Sociaaleconomische doelen*

De meeste structuurvisies hebben ook sociaaleconomische doelen zoals het verbeteren van de leefomgeving, streven naar vitale wijken en het oplossen van achterstanden in werk, onderwijs en kansen in de samenleving. Dit zijn vaak geen zaken die kunnen worden opgelost met ruimtelijke ingrepen maar worden door gemeenten wel zo belangrijk gevonden dat ze moeten worden opgenomen in een structuurvisie, vaak omdat ze wel invloed hebben op de ruimtelijke omgeving.

### *Overige doelen*

Naast de hierboven genoemde doelstellingen nemen gemeenten ook vaak 'duurzaamheid' op in hun structuurvisie. Hiermee willen gemeenten aangeven op welke manier ze bijvoorbeeld CO<sub>2</sub> willen reduceren of hoe er omgegaan dient te worden met de waterproblematiek. 'Bereikbaarheid' is ook een vaak terugkerend thema: veel gemeenten streven er naar om de bereikbaarheid te vergroten en zoeken naar manieren om het openbaarvervoer te stimuleren. Ook wordt er vaak een motto toegevoegd aan een structuurvisie ter promotie van de gemeente ten opzichte van de burgers en de buitenwereld.



Figuur 2: Strategische en abstracte structuurvisie Bron: ARCADIS



## 2.5 Projectmatige aanpak van structuurvisies

Bij het maken van structuurvisies kan veel onzekerheden bevatten doordat er verschillende belangen spelen en er vaak veel betrokkenen zijn. Dit maakt het opstellen van een structuurvisie een complexe opgave. Het is dan ook van belang om voldoende aandacht te besteden aan het planningsproces. De meest gebruikte methode bij het maken van structuurvisies is volgens Van Vliet (2010) de projectmatige aanpak. Een project is een activiteit met een duidelijk begin en een duidelijk eindpunt. Het eindpunt van een project kan zijn het tot stand brengen van een verandering of het bereiken van toegevoegde waarde. Het voordeel van de projectmatige aanpak is dat het helpt om de werkzaamheden, die samen een eenmalig en uniek resultaat opleveren, gecoördineerd uit te voeren. Ook helpt het bij het voortdurend richten van de inspanningen op het te behalen resultaat. Toch is de projectmatige aanpak ook flexibel genoeg om beheerst in te spelen op veranderende omstandigheden (Kor & Wijnen, 2005).

De projectmatige aanpak bestaat uit drie met elkaar verweven processen: faseren, beheersen en beslissen. Deze drie verweven processen zorgen er voor dat er steeds resultaatgericht aan een project gewerkt kan worden doordat het de voorspelbaar vergroot en er flexibel kan worden beheerst. *Faseren* omvat het bepalen van het beoogde eindresultaat, de daarvoor benodigde activiteiten en het uitvoeren daarvan. Onder *beheersen* vallen de voorwaardenscheppende (management-) activiteiten. Deze activiteiten zorgen er voor dat het resultaat behaald kan worden. Belangrijke beheersaspecten zijn: tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie. In de *beslissingsfase* vindt de integratie van faseren en beheersen plaats. Hierbij gaat het vooral om het kiezen van een alternatief, het maken van besluiten en het goedkeuren (Kor & Wijnen, 2005).

### 2.5.1 Faseren

Om er voor te zorgen dat er bij een project niets wordt overgeslagen en dat de werkzaamheden in een logische volgorde worden uitgevoerd, stellen Kor en Wijnen (2005) voor het project in 6 fasen op te delen. Deze standaardfasering moet in de praktijk worden aangepast aan het daadwerkelijke project. Er moet telkens opnieuw worden bepaald welke activiteiten er nodig zijn om het gewenste resultaat te behalen en welke personen hierbij betrokken dienen te worden. Deze opbouw van de projectmatige aanpak zorgt ervoor dat het resultaat ook daadwerkelijk tot stand komt (Van Vliet, 2010; Kor & Wijnen, 2005).

#### De initiatieffase

In de eerste fase van een project wordt het initiatief genomen om tot een structuurvisie te komen. Bij structuurvisies op gemeentelijk niveau ligt het initiatief meestal bij B&W van de betreffende gemeente. De wens om hun ruimtelijke visie vast te leggen of het inkaderen van initiatieven van derden kunnen aanleiding zijn om een nieuwe structuurvisie op te stellen. De belangrijkste activiteiten in deze fase zijn: het opstellen van een globale probleem- en doelstelling, het formuleren van het gewenste resultaat, de afbakening van het project, de werkwijze bepalen en bepalen in welke fase welke inhoudelijke activiteiten nodig zijn. Aan het einde van deze fase ligt er een startnotitie waarin deze zaken zijn vastgelegd. Hiermee is er een officieel begin van het project ontstaan (Van Vliet, 2010; Kor & Wijnen, 2005).

### **De definitiefase**

Als het projectresultaat bekend is wordt dit vertaald naar een projectplan. In het projectplan wordt antwoord gezocht op de vraag wat het resultaat precies moet zijn/ kunnen en welke functie het moet vervullen. In deze fase wordt de mate van interactiviteit van het project vastgelegd. In het plan van aanpak wordt aangegeven hoe de opdracht organisatorisch en inhoudelijk wordt aangepakt. Organisatorische zaken zijn bijvoorbeeld hoe de projectorganisatie er uit ziet, hoeveel capaciteit er beschikbaar is, welke disciplines er bij worden betrokken. Tevens wordt er een tijdsplanning gemaakt. Aan het einde van de definitiefase is het programma van eisen bekend, hierin wordt duidelijk waar het resultaat aan dient te voldoen (Van Vliet, 2010; Kor & Wijnen, 2005). Voor aanvang van de definitiefase moet een gemeente bepalen of ze zelf in staat is om het projectplan op te stellen. Vaak kiezen gemeenten er voor om dit uit te besteden aan externe adviesbureaus. Die worden dan in deze fase benaderd en zullen dan, eventueel in samenspraak met de gemeente, de vervolgstappen nemen.

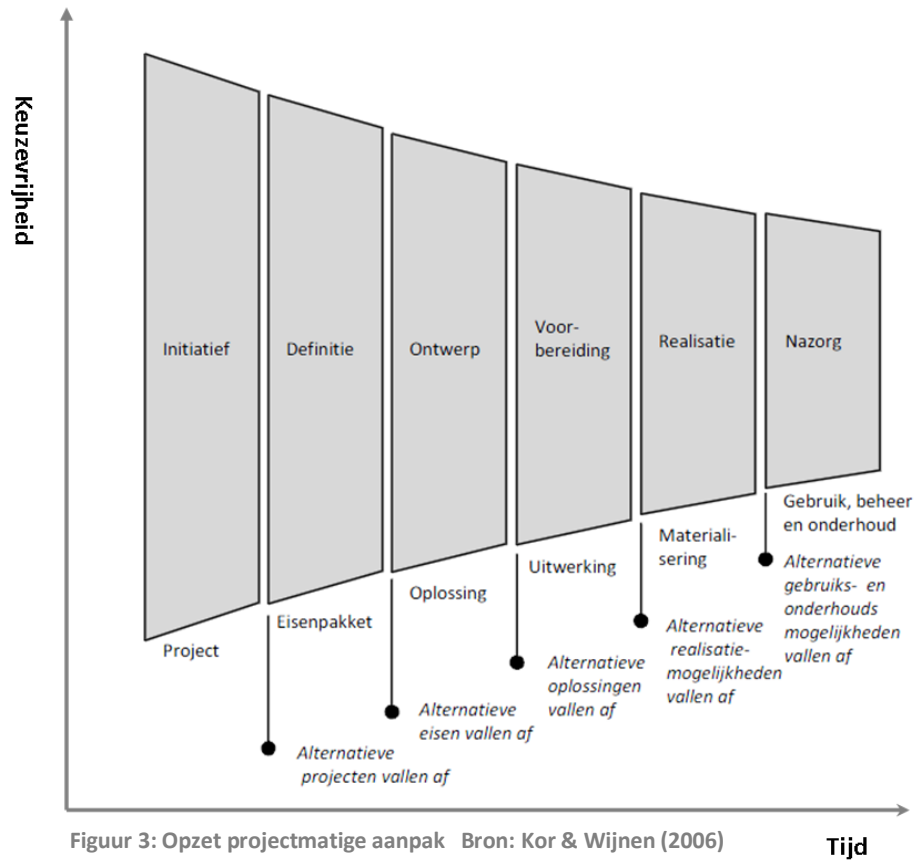
### **De ontwerpfase**

Als alle eisen bekend zijn, kan er worden begonnen met het ontwerpen van de visie. Aan het eind van deze fase is bekend hoe het resultaat eruit gaat zien. Het ontwerpproces begint met een onderzoek naar de huidige situatie en de te verwachten toekomstige ontwikkelingen. Op basis van deze informatie worden verschillende oplossingen bedacht en visies gemaakt. Vanuit deze creatieve fase worden de meest realistische voorstellen gepresenteerd aan interne en externe partijen. Met deze partijen worden de verschillende voorstellen besproken en bediscussieerd. Na het overleg met de interne, en eventueel externe partijen, over de verschillende mogelijkheden worden keuzes gemaakt en ontstaat het conceptplan. De structuurvisie is nu in principe klaar en kan voor inspraak en overleg worden voorgelegd aan het college van B&W. Burgemeester en wethouders kunnen de structuurvisie nog aanpassen en bieden het daarna aan aan de gemeenteraad. De gemeenteraad zal de visie behandelen en officieel vaststellen. (Van Vliet, 2010; Kor & Wijnen, 2005). Na deze fase stopt de rol van het adviesbureau welke is ingeschakeld om de structuurvisie vorm te geven, de gemeente kan de structuurvisie gaan uitvoeren.

### **De voorbereidings-, realisatie- en nazorgfasen**

Na het vaststellen van de definitieve structuurvisie kan de vertaling worden gemaakt van het plan naar de uiteindelijke realisatie hiervan. Dit vereist een vertaling van de structuurvisie naar uitvoeringsprogramma's. Per programma kunnen opnieuw doelstellingen en een plan van aanpak worden vastgelegd. Deze programma's worden vervolgens weer uitgewerkt in projecten die worden uitgevoerd. In de nazorg fase wordt het gehele planontwikkelingsproces geëvalueerd en worden leermomenten beschreven (Van Vliet, 2010; Kor & Wijnen, 2005).

De opbouw van een project in fasen betekent dat in het begin het resultaat nog relatief onduidelijk is maar gaande het project wordt dit steeds gedetailleerder doordat er steeds meer beslissingen worden genomen. Dit zorgt ervoor dat de voorspelbaarheid toeneemt, het betekent ook dat gedurende het proces de keuzevrijheid steeds kleiner wordt (Zie figuur 3) (Kor & Wijnen, 2005).



## 2.6 Betrokken actoren

Afhankelijk van de verschillende functies en doelstelling van een structuurvisie kan worden nagedacht over het betrekken van actoren. “Een actor is een persoon, groep of instantie die van invloed kan zijn op de realisatie van een project” (Voogd, 2001). Teisman (1998) omschrijft actoren als: “eenheden die zich door een zekere eenheid van handelen opstellen als een beïnvloedbare partij.” Deze ‘eenheid van handelen’ zorgt dat actoren kunnen worden onderscheiden in ‘publieke’ en ‘private’ actoren.

### 2.6.1 Publieke partijen

Publieke actoren vertegenwoordigen het algemene of publieke belang. In deze scriptie worden hiermee vooral gemeenten en regionale overheden bedoeld. Gemeenten zijn naast de opdrachtgever vaak ook deelnemer in het proces. De gemeentelijke rol verandert afhankelijk van de doelstelling en de mate van interactie die wordt nagestreefd. Deze invloed kan variëren van beslisser tot deelnemer of, in het meest extreme geval, alleen maar het verzorgen van de randvoorwaarden. Naast de gemeente kunnen waterschappen ook over belangrijke kennis en macht beschikken, net als Rijk en provincies. Op regionale schaal zijn vaak samenwerkingsverbanden (zie Regio Groningen Assen) actief die een waardevolle bijdrage kunnen leveren.

#### Gemeenteraad

De gemeenteraad is de gekozen volksvertegenwoordiging. Ze geven het college van burgemeesters en wethouders opdracht om een structuurvisie op te stellen. Hierbij kunnen ze randvoorwaarden stellen. Uiteindelijk is het ook de gemeenteraad die het concept van de structuurvisie goedkeurt waarna het definitief wordt. Doordat de gemeenteraad bestaat uit gekozen volksvertegenwoordigers is niet elk lid hiervan expert op het gebied van ruimtelijke ordening.

#### College van Burgemeesters en Wethouders

Het college van Burgemeesters en Wethouders bereidt de raadsbesluiten voor en voert deze uit. Binnen het college is er een wethouder die verantwoordelijk is voor de portefeuille ‘Ruimtelijke ordening’.

### 2.6.2 Private partijen

Private actoren (marktpartijen) handelen meestal uit eigenbelang (maximaliseren van hun eigen doel). Burgers, boeren en belangengroepen worden meestal tot een aparte groep gerekend. Actoren kunnen zowel positieve als negatieve invloed hebben op het planningsproces. Investeerders, ontwikkelaars en gebruikers van projecten hebben meestal een positieve invloed op de voortgang. Maar de invloed van actoren kan ook negatief zijn, bijvoorbeeld als deze proberen om de realisatie van een project tegen te werken. Voorbeelden zijn milieugroeperingen, actiegroepen en burgers (al dan niet georganiseerd) die bepaalde, ongewenste ontwikkelingen proberen tegen te houden. Het goed kunnen omgaan met

verschillende actoren is in planningsprocessen van belang voor het slagen hiervan, dit is dan ook de functie van interactieve beleidsvorming (Voogd, 2001).

### **2.6.3 Leken, experts en stakeholders**

Naast de verdeling van actoren in publiek en privaat kunnen actoren bij interactieve beleidsvorming ook opgedeeld worden in drie verschillende categorieën. Afhankelijk van de doelstellingen die zijn opgesteld kunnen leken, experts of stakeholders worden uitgenodigd (Edelenbos, 2000). Leken zijn mensen die geen specifieke kennis hebben over het onderwerp en ook niet direct door het beleid geraakt worden. Leken nemen wel deel aan het proces omdat ze belangstelling hebben en betrokken willen worden (zie ook volgende paragraaf). Experts zijn mensen die beschikken over specifieke kennis om een probleem op te lossen of over inhoudelijke kennis beschikken die kan leiden tot het oplossen van het probleem. Stakeholders zijn mensen die belangen te verdedigen hebben bij een beleidsprobleem en/ of mogelijke oplossing (Edelenbos, 2000).

#### **Leken/ Burgers**

Leken zijn personen of groepen die over onvoldoende kennis beschikken over structuurvisies om hier een goede bijdrage aan te kunnen leveren. Burgers worden vaak als leek gezien bij het opstellen van gemeentelijke structuurvisies. Ze zijn echter expert op het gebied van hun leefomgeving en hebben zowel macht om uit te voeren als te hinderen. Het is dus erg belangrijk om burgers te betrekken bij het maken van beleid en om zoveel mogelijk draagvlak te realiseren bij het opstellen hiervan. In de literatuur is de rol van de burger bij interactieve beleidsvormingsprocessen dan ook uitvoerig besproken (Zie o.a.: Edelenbos (2000), Pröpfer en Steenbeek (1999)) . Een burger is ook niet per definitie een leek op het gebied van structuurvisies: hij/zij kan beroepsmatig betrokken zijn bij het maken van ruimtelijke plannen of kan een belanghebbende zijn. Paragraaf 2.7 gaat dieper in op de rol van burgers in het planproces

#### **Experts**

Experts kunnen een beleidsproces ondersteunen met inhoudelijke kennis of kennis over procesbegeleiding. Experts worden vaak uitgenodigd (en betaald) om deel te nemen aan het proces.

#### **Stakeholders**

Volgens Van Vliet (2010) is het bij strategische plannen, zoals de structuurvisie, ook vooral van belang is om draagvlak te vinden bij betrokken maatschappelijke en bestuurlijke organisaties. Vaak zijn stakeholders ook de organisaties die ontwikkelingen mogelijk maken door ze uit te voeren of te financieren. Het is daarom van groot belang om deze partijen al in een vroeg stadium bij de planvorming te betrekken. Afhankelijk van het ruimtelijke gebied en het onderwerp kunnen er verschillende stakeholders zijn. Bij zaken rondom bijvoorbeeld volkshuisvesting zullen woningbouwcorporaties sneller worden betrokken aangezien zij (waarschijnlijk) een deel van de ontwikkelingen op zich zullen gaan nemen. Bij meer sociale doelstellingen zullen partijen uit bijvoorbeeld de gezondheidszorg worden uitgenodigd om mee

te denken. Ook natuurorganisaties en vertegenwoordigers van agrariërs zullen snel in het proces betrokken worden. Niet omdat deze partijen uitvoeringsmacht hebben maar vooral omdat ze juist veel hindermacht hebben. Publieke Stakeholders en expert zijn onder andere de waterschappen of ov-bedrijven. Stakeholders raken vooral betrokken op het moment dat het hun belang kan schaden of vergroten.

Een persoon of organisatie kan verschillende rollen vervullen tijdens een planningsproces: de verschillende rollen en belangen zijn weergegeven in tabel 1. Een ondernemer kan bijvoorbeeld eerst als belanghebbende deelnemen aan het planvormingsproces om later als bewoner nogmaals geraadpleegd te worden. Ook burgers kunnen verschillende rollen vervullen: zo zijn ze, indien ze beroepsmatig niet bij ruimtelijke plannen betrokken zijn, een leek op het gebied van structuurvisies. Op het gebied van hun wijk zijn ze echter experts. Deze verschillen in rol en kennis kan van invloed zijn op de mate van communicatie en moment van betrekken tijdens het beleidsvormingsproces. Op het moment dat burgers en agrariërs geconfronteerd worden met maatregelen in hun eigen straat of omgeving raken ze direct betrokken maar als er een algemene sociaaleconomische visie voor het gemeentelijke grondgebied wordt opgesteld zullen ze zich veel minder bekommeren om de uitkomsten.

<b>Publieke partijen</b>	<b>Private partijen</b>	
- Gemeenteraad	- Agrariërs - Burgers - Ondernemers - Pers	<b>Leek</b>
- Adviseurs - College B&W - Provincie - Reg. samenwerkingsverbanden - Waterschappen	- Adviseurs - Burgers - Projectontwikkelaars	<b>Expert</b>
- Reg. samenwerkingsverbanden - Waterschappen - Woningbouwcorporatie	- Agrariërs - Burgers - Ondernemers - Openbaar vervoer organisatie - Maatschappelijke organisaties - Natuurorganisaties	<b>Belanghebbenden</b>

Tabel 1: Overzicht betrokken actoren

## 2.7 Het betrekken van burgers

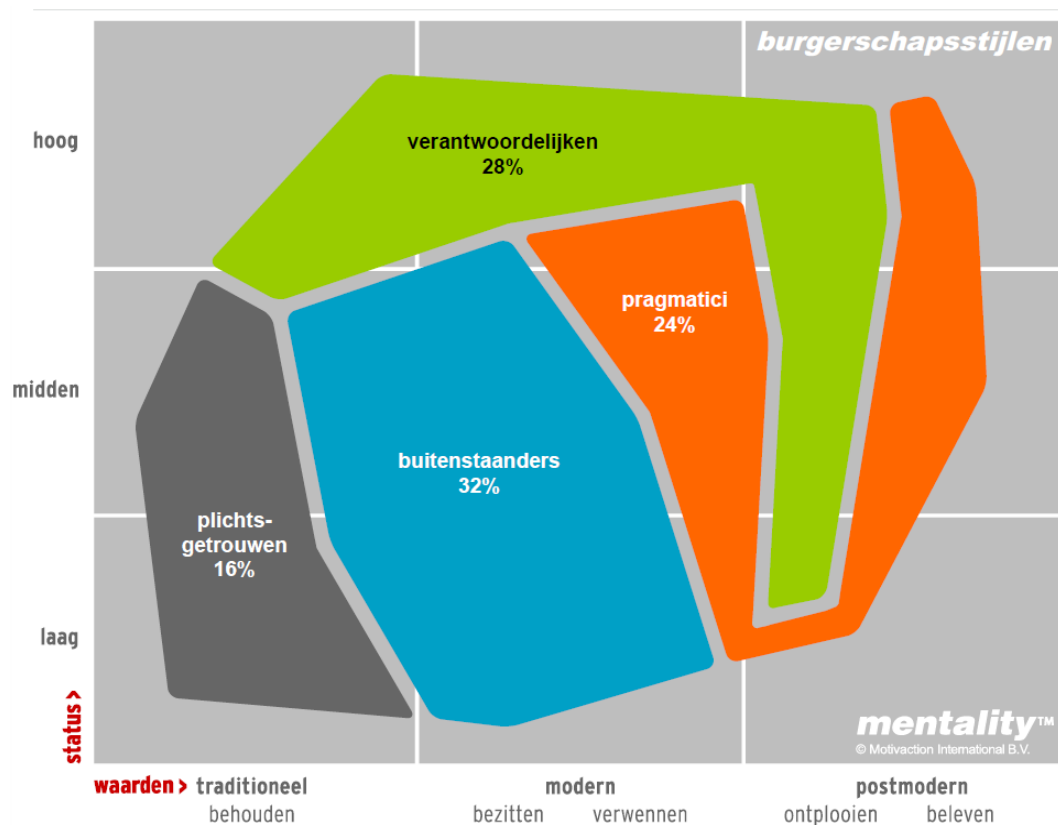
Het betrekken van experts bij een participatieproces is vaak niet heel erg moeilijk. Deze personen zijn professioneel betrokken bij het maken van de structuurvisie en zullen waarschijnlijk (blijven) deelnemen wanneer ze hiervoor worden gevraagd. Ook het betrekken van belangenorganisaties hoeft geen moeilijke opgave te zijn. Stakeholders raken vooral betrokken op het moment dat het hun belang kan schaden of vergroten. Als ze hiervan overtuigd raken, zullen ze hoogstwaarschijnlijk (een vertegenwoordiger laten) deelnemen.

Een lastigere groep om bij het opstellen van een structuurvisie te betrekken zijn de burgers. Inwoners van een gemeente vormen de grootste en meest gevarieerde groep actoren. Het grote probleem is dat een groot deel van deze burgers nauwelijks interesse toont voor informatie- of inspraakavonden of het doorlopen van volledige participatieprocessen (Marissing, 2007). Zoals in hoofdstuk 3 al is genoemd zijn het vaak de oudere, blanke en hoogopgeleide burgers die inspreken. Zo kan weer het gevoel ontstaan dat wederom slechts een paar personen op een top-down wijze het beleid maken. Om burgers beter te kunnen betrekken bij interactieve beleidsvorming zal er een meer op maat gemaakte communicatiestrategie gemaakt moeten worden. Probleem hierbij is dat burgers onderling sterk verschillen en één aanpak niet voldoende zal zijn. Een op maat gemaakte communicatiestrategie zou rekening moeten houden met de onderlinge verschillen in de maatschappij (Vos et al, 2002). De inzet van middelen moet worden afgestemd op de diversiteit aan leefstijlen en waardeoriëntaties in de bevolking (Motivaction). Hiervoor heeft Motivaction een analyse gemaakt van de verschillende burgerschapstijlen in Nederland. Op basis van de sociaaldemografische eigenschappen (opleiding en beroep) en de normen en waarden (o.a. leefstijl, doelen, familie en relaties) zijn verschillende 8 verschillende categorieën burgerschapstijlen geïdentificeerd (voor uitwerking zie bijlage 3). Op basis van deze leefstijlbenadering kan er gemakkelijker onderscheid gemaakt worden in 'typen' burgers en hierop de communicatiestrategie worden aangepast.

Voor het maken van een communicatiestrategie op maat kunnen de 8 sociale milieus worden onderverdeeld in 4 burgerschapstijlen. Het *segmentatiemodel Burgerschapstijlen* (figuur 4) geeft inzicht in de drijfveren van burgers en hun relatie tot de samenleving, de overheid en de politiek. Per burgerschapstijl kan er een communicatiestrategie opgesteld worden. Door het leveren van maatwerk kunnen burgers meer effectief worden betrokken bij interactieve beleidsvorming.

Over het algemeen zijn het vaak de groep op van blanke, hoog opgeleide mannen van middelbare leeftijd met een bovengemiddelde scholing die naar inspraakavonden komen en participeren (Edelenbos 2006). Zij kunnen in het schema van Motivaction worden gedefinieerd als de 'verantwoordelijken'. Zij zijn vaak maatschappelijk betrokken, hebben een grotere interesse in politiek en zijn kritisch ten opzichte van de maatschappij en vernieuwingen. Deze categorie zet zich over het algemeen vaak in voor het algemene belang en heeft vertrouwen in de overheid en de werking van de democratie. De overige categorieën, de plichtsgetrouwen, de buitenstaanders en de pragmatici, zijn de partijen die minder vaak deelnemen aan interactieve

planvormingsprocessen. *Plichtsgetrouwen* zijn vooral lokaal georiënteerd en zetten zich graag in voor de directe leefomgeving, ze staan echter ver af van de landelijke overheid. Ze zijn gezagstrouw en hebben behoefte aan leiderschap en hebben minder interesse in inspraak. De *buitenstaanders* hebben een geringe maatschappelijke betrokkenheid en houden zich het liefst afzijdig. Ze hebben weinig vertrouwen in de overheid en staan negatief tegenover verplichtingen en verantwoordelijkheden. Buitenstaanders hebben vooral behoefte aan sterk leiderschap. De *pragmatici* zijn afwachtend en denken vooral aan hun eigenbelang. Hun maatschappelijke betrokkenheid is gemiddeld; ze zijn vooral op afstand betrokken en hebben een gematigd vertrouwen in de overheid.



Figuur 4: Burgerschapsstijlen Bron: MOTIVATION



## 2.8 Conclusie van dit hoofdstuk

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening stelt dat elke gemeente verplicht een structuurvisie moet opstellen voor haar grondgebied. Een structuurvisie is een strategisch plan waarin de gemeente haar toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen vastlegt. Het is een plan voor de lange termijn: veel plannen kijken vooruit naar 2020 of 2030. De structuurvisie bindt alleen de opsteller, in dit geval de gemeente, en dient als basis voor toekomstige (uitwerkings-) plannen. Dit zorgt er voor dat een structuurvisie een zeer abstract en breed plan is. Een projectmatige aanpak is een goede manier om een dergelijk plan op te stellen. Er zijn echter nog meer partijen betrokken bij het opstellen van de structuurvisie. Betrokkenen kunnen worden onderscheiden op basis van publiek of privaat of als leek, expert of belanghebbende. Burgers vormen de meest diverse groep. Hier kan onderscheid gemaakt worden tussen de verantwoordelijken, de pragmatici, de buitenstaanders en de plichtsgetrouwen.



# 3. Interactieve Beleidsvorming

## 3.1 In dit hoofdstuk

In de Wro staat geschreven dat in een structuurvisie moet worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming hiervan zijn betrokken. Er wordt echter niet bijgezegd hoe deze interactie tussen de overheid, burgers en belanghebbenden georganiseerd moet worden of hoe groot de macht van deze actoren is. In het vorige hoofdstuk is besproken dat de structuurvisie grote verschillen in functie, doelstelling en mate van uitwerking kent. Deze grote veelzijdigheid maakt dat de structuurvisie een buitengewoon lastig instrument is om een eenduidige strategie voor te maken en om dit ook nog eens interactief te laten zijn. In dit hoofdstuk wordt de term interactieve beleidsvorming verder uitgewerkt.

Voor de interactieve wijze waarop ruimtelijke plannen gemaakt worden zijn vele termen in gebruik, zoals communicatieve sturing, open planproces, participatieve planvorming of vraaggericht beleid. In dit rapport zal vooral gebruik gemaakt worden van de term 'interactieve beleidsvorming'. In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op het begrip interactieve beleidsvorming en de manieren waarop dit kan worden vormgegeven. Met behulp van deze informatie kan inzichtelijk worden gemaakt hoe het participatieproces zo effectief mogelijk kan worden opgezet.

Paragraaf 3.2 behandelt de kenmerken van interactieve beleidsvorming. Hier wordt uitgelegd waaraan een volwaardige interactief beleidsvormingsproces aan moet voldoen. Paragraaf 3.3 gaat verder in de vraag waarom je interactieve beleidsvorming zou willen toepassen: wat is de meerwaarde van een dergelijke aanpak? Niet elke situatie is geschikt voor een interactieve aanpak. Paragraaf 3.4 probeert inzichtelijk te maken wanneer een situatie geschikt is om interactieve beleidsvorming toe te passen. Hoeveel actoren er betrokken dienen te worden en op welk moment dat dan dient te gebeuren, wordt in respectievelijk paragraaf 3.5 en 3.6 besproken. Tot slot wordt er in paragraaf 3.8 er een korte conclusie van dit hoofdstuk gegeven.

### 3.2 De kenmerken van interactieve beleidsvorming

Interactief beleid is niet nieuw; het betekent dat er sprake is van wisselwerking en niet alleen eenrichtingverkeer. De basis voor interactieve beleidsvorming ligt in de verschuiving van technisch-rationeel naar communicatief-rationeel plannen. Al decennia lang is er sprake van enige mate van interactie tussen overheid en de burgers, maatschappelijke partijen en bedrijven en al jaren lang worden er inspraakavonden gehouden waarbij belanghebbenden kunnen reageren op beleidsvoorstellen of besluiten. Het verschil met vroeger is dat de overheid tegenwoordig bereid is om meer macht af te staan aan de burger. Dit betekent dat burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven actief kunnen participeren en het beleid in hoge mate kunnen beïnvloeden (Pröpper & Steenbeek, 1999). De grote groei in het aantal interactieve planningsprocessen sinds de jaren negentig kan verklaard worden door de toegenomen democratisering in Nederland. De steeds mondig wordende burger, in combinatie met de vooruitgang in communicatiemiddelen, hebben er voor gezorgd dat de overheid meer transparant moest gaan werken. De interesse voor interactieve beleidsvorming past binnen de ontwikkeling in de planologie van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie (zie inzet pag. 35).

Interactieve beleidsvorming wordt door Edelenbos (2000) gedefinieerd als: *‘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’.*

Pröpper en Steenbeek (1999) hanteren een iets andere definitie van interactieve beleidsvorming: *“Een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/ of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/ of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling de uitvoering en/ of de evaluatie van beleid te komen.”*

Deze twee definities tonen een aantal belangrijke kenmerken van interactieve beleidsvorming: de ‘interactie’ komt tot stand door open wisselwerking en/ of samenwerking met burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/ of andere overheden. Deze interactie met de burgers en maatschappelijke organisaties moet al in een zo vroeg mogelijk stadium plaats vinden, alleen op die manier kunnen ze ook daadwerkelijk invloed uitoefenen op het beleid. Bij interactief beleid hoeft het beleid van de overheid niet centraal te staan en kunnen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven niet alleen meepraten, maar ook beslissen (faciliterende en samenwerkende stijl) of meebeslissen (delegerende stijl).

### **Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie**

De planningspraktijk in Nederland is veranderd. Lang is er in Nederland volgens het principe van de toelatingsplanologie gewerkt. Hierbij maakt de overheid een ruimtelijk plan met de meest wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen voor het plangebied. Door middel van toelatingsplanologie is het mogelijk om kwetsbare functies (zoals natuur en cultuur) en burgers te beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen.

In de vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de Nota Ruimte heeft de overheid al aangegeven dat de toelatingsplanologie onvoldoende aansluit op de opgaven waarvoor ze wordt gesteld. Het was steeds minder goed in staat om sturing te geven aan de dynamische en complexe realiteit. Om hierin verandering te kunnen brengen is er een verschuiving richting ontwikkelingsplanologie geweest (Hidding, 2006).

### **Ontwikkelingsplanologie**

De term 'ontwikkelingsplanologie' is in 1998 geïntroduceerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Volgens de WRR is de toelatingsplanologie te statisch: het is mogelijk om aan te geven welke ontwikkelingen wel of niet plaats mogen vinden maar het is niet mogelijk om burgers of de overheid te verplichten om deze plannen te realiseren. Er gaan vanuit de toelatingsplanologie weinig stimulansen uit om ontwikkelingen op gang te brengen. Bij ontwikkelingsplanologie staat niet het toelaten en verbieden van ontwikkelingen centraal, maar wordt geprobeerd om actief ontwikkelingen te initiëren door zowel de overheid als betrokkenen (Voogd, 2006). Vooral in situaties met complexe en dynamische ruimtelijke vraagstukken en waarbij er een grote verscheidenheid aan betrokkenen is, kan ontwikkelingsplanologie een passende methode zijn. Door de schaarse ruimte in Nederland betekent dit vaak dat deze ruimte door meerdere partijen, vaak met een eigen programma, geclaimd wordt. Ontwikkelingsplanologie kenmerkt zich door het overleg tussen de betrokkenen. Al in een vroeg stadium worden ideeën, wensen en doelen gedeeld. Hierdoor kan er sneller en soepeler gewerkt worden en kan er meer ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd worden. Door het combineren van belangen van verschillende partijen ontstaan er mogelijk vormen van meervoudig ruimtegebruik.

Toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie staan niet tegenover elkaar maar gaan vaak samen. Voogd (2006) stelt dat betrokkenen niet zullen investeren in ontwikkelingsplanologische projecten als er geen duidelijke en vastgestelde voorwaarden worden gesteld in de vorm van bestaande plannen die aangeven wat wel en niet wordt toegelaten.

Vaak zijn vormen van 'interactief beleid' echter eigenlijk een vorm van inspraak. Inspraak is volgens Pröpper en Steenbeek (1999) een door de overheid georganiseerde gelegenheid voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om hun mening te geven over beleid. In theorie zou, net als bij interactief beleid, de inspraak in openheid en in een vroeg stadium van het beleidsproces kunnen plaatsvinden. De feitelijke praktijk bij inspraak is daarentegen vaak dat er slechts gereageerd kan worden op kant-en-klare plannen aan het einde van het traject. Er zijn dan eigenlijk geen grote wijzigingen meer mogelijk. Er is vaak weinig of geen ruimte voor dialoog en er wordt niet of nauwelijks gereageerd op suggesties voor alternatieve probleemdefinities of oplossingen. Bij inspraak wordt er vaak weinig gedaan met de inbreng van insprekers. *“Men kan opvattingen kenbaar maken maar in de procedures is geen ruimte voor dialoog. Wat er met hun bijdrage gebeurt, is voor burgers dan ook onduidelijk.”* (Pröpper en Steenbeek, 1999). Edelenbos en Monnikhof (2001) onderscheiden vier kenmerken waarop interactieve beleidsvorming zich onderscheidt van niet-interactieve beleidsvorming. In de eerste plaats worden de participanten bij interactieve beleidsvorming eerder in het beleidsvormingsproces betrokken. Bij niet-interactieve processen worden burgers niet of pas in een laat stadium in het proces betrokken. Ze komen dan voor al voldongen feiten te staan waar ze op kunnen reageren. Bij interactieve beleidsvorming kunnen partijen betrokken worden bij de agendavorming en de probleemdefinitie.

In de tweede plaats hebben deelnemende partijen bij interactieve beleidsvorming meer invloed dan bij niet-interactieve processen. Over de verschillen in invloed zal in de volgende paragraaf verder worden ingegaan.

Een derde aspect waarop interactieve beleidsvorming zich onderscheidt van de niet-interactieve variant is de aard van de communicatie. Bij interactieve beleidsvorming is er sprake van *meerzijdige communicatie* waardoor er een dialoog mogelijk is. Bij niet-interactieve beleidsvorming ligt de nadruk meer op *eenzijdige communicatie*. De mate waarin er dialoog mogelijk is bepaalt ook welke communicatiemiddelen er ingezet kunnen worden (zie bijlage 1).

Het verschil in machtsverhouding is het vierde kenmerk om het verschil tussen interactief en niet-interactief. Bij interactieve beleidsvorming is elke partij (ook de ondergeschikte partijen) in staat om het verloop en de uitkomst van het proces te kunnen beïnvloeden.

Wil een proces wel écht interactief zijn, dan moeten er volgens Edelenbos, Teisman en Reuding (2001) de volgende vier elementen behandeld worden: openheid; gelijkwaardigheid; debat en onderhandelen en tot slot invloed.

### **3.2.1 Openheid**

Om een beleidsaanpak ‘interactief’ te kunnen noemen moet deze een voldoende mate van openheid hebben. Wanneer er niet open gewerkt wordt, dan betekent dit dat er afwegingen en beslissingen worden genomen die onafhankelijk zijn van de omgeving en voortkomen uit technisch rationeel handelen (zie ook hoofdstuk 1). Wanneer een beleidsproces open is, gaat men er van uit dat iedereen in beginsel in staat is om tot een beargumenteerd oordeel te komen. Dit oordeel is dan niet alleen gebaseerd op feitenkennis, maar ook op basis van normen en waarden (Edelenbos, Teisman en Reuding, 2001).

Naar de *openheid* in planprocessen kan op drie manieren worden gekeken. In de eerste plaats de inhoudelijke openheid. Hierbij gaat het er om dat er voldoende ruimte is voor nieuwe inzichten, ideeën, plannen en handelingen. Er is gedurende het proces voldoende ruimte om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskaders van de initiatiefnemer (Pröpper en Steenbeek, 1999) en de agenda van het interactieve proces (onderwerpen, problemen of doelstellingen) kan tijdens het proces worden bepaald of veranderen (Edelenbos, Teisman en Reuding, 2001). In de tweede plaats de openheid van het proces: het moet voor iedereen mogelijk zijn om deel te nemen aan het proces. Op voorhand mogen er dan ook geen ‘lastige’ participanten worden geweerd (Edelenbos, 2000). Daarnaast is een proces open als het voor alle deelnemers duidelijk is wat de opzet van het proces is en uit welke stappen het proces bestaat. Tenslotte houdt openheid van het proces ook in dat alle deelnemers toegang hebben alle informatie of andere zaken die van belang zijn voor de beeldvorming over het beleidsonderwerp (Edelenbos, Teisman en Reuding 2001). En in derde plaats kan er gesproken worden over de openheid van de actoren. Hierbij wordt gekeken in hoeverre participanten een open en onbevangen houding aannemen in het proces en in hoeverre ze bereid zijn om nieuwe inzichten, belangen en ideeën toe te laten of in ieder geval in overweging te nemen in plaats van het direct te verwerpen.

### **3.2.2 Gelijkwaardigheid**

Gelijkwaardigheid betekent dat de inbreng van alle deelnemers dezelfde waarde moeten hebben in het beleidsproces. In theorie betekent dit dat bepaalde deelnemers of inhoudelijke elementen niet belangrijker gevonden mogen worden dan andere. Formele posities en bevoegdheden van actoren zijn dan ook niet bepalend voor de mate van invloed die deze actoren hebben in het proces en de inhoud. Gelijkwaardigheid tussen de deelnemers hangt sterk af van hun eigenschappen, zoals hun kennis, deskundigheid, beschikbaarheid van tijd, beslissingsmacht, de communicatie- en onderhandelingsvaardigheden en de steun van een achterban (Edelenbos, Teisman en Reuding 2001).

In de praktijk zal er echter bijna altijd sprake zijn van ongelijkheid. Ondanks deze natuurlijke ongelijkheid moet er een zo gelijk mogelijke verdeling van de macht komen tussen actoren. Deze gelijkwaardigheid ontstaat als actoren afhankelijk van elkaar zijn. Indien deelnemers

elkaars kennis, middelen en andere hulpbronnen nodig hebben voor het oplossen van het probleem of in de uitvoering, zorgt dit voor een meer gelijkmatige verdeling van de macht.

### 3.2.3 Debat en onderhandeling

Belangenconflicten, machtsverhoudingen en verschillen in perspectief of waarden spelen een belangrijke rol bij interactieve beleidvorming. Er dient in het proces dus onderhandeld en overlegd te worden tussen de verschillende deelnemers. Hierbij proberen actoren elkaar te overtuigen van de juistheid of onjuistheid van bepaalde standpunten of werkwijzen. Het doel van de deelnemers is om hun belangen of posities te behouden of te versterken. Binnen het onderhandelingsproces kunnen belangen tegen elkaar uitgeruild worden of er kan gezocht worden naar meervoudige oplossingen.


### 3.2.4 Invloed

Op alle overheidsniveaus worden burgers, maatschappelijke partijen en private organisaties betrokken bij het formuleren, uitvoeren en evalueren van beleid (Edelenbos et al. 2006). De invloed die 'normale' burgers en andere belanghebbenden hebben in het beleidsproces is een onderdeel van interactieve beleidsvorming. De mate waarin er interactie plaatsvindt kan echter sterk verschillen. Om de verschillen in invloed weer te geven is de participatieladder ontwikkeld. Een goed voorbeeld is de participatieladder zoals deze is opgesteld door Edelenbos et al (2006), zij onderscheiden vijf verschillende niveaus van participatie. Omdat bij het maken van ruimtelijk beleid en structuurvisies de overheid vaak de initiatiefnemer is, wordt de participatieladder opgesteld vanuit het perspectief van de overheid.

1. *Informeren*: de politiek en het bestuur bepalen in hoge mate de agenda voor de besluitvorming. Betrokkenen worden hiervan op de hoogte gehouden maar kunnen geen invloed uitoefenen op de beleidsontwikkeling.
2. *Raadplegen*: de politiek en het bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda voor de besluitvorming. Betrokkenen worden hierbij wel als gesprekspartner gezien bij de ontwikkeling van beleid. De resultaten van de gesprekken worden als bouwstenen voor beleid gezien, maar de politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken naar voortkomen.
3. *Adviseren*: de politiek en het bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar betrokkenen krijgen de gelegenheid om problemen aan te dragen of oplossingen te formuleren. Deze ideeën zullen een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. Ondanks dat de politiek zich verbindt met de ontwikkelde ideeën kan het hier later (beargumenteerd) toch nog van afwijken.
4. *Coproduceren*: de politiek, het bestuur en de betrokkenen komen tot een gezamenlijke probleemagenda en gaan hierna samen opzoek naar oplossingen. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.
5. *Meebeslissen*: de politiek en het bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan de betrokkenen. Hierbij vervult het ambtelijke apparaat een adviserende rol. Indien oplossingen voldoen aan de vooraf gestelde randvoorwaarden, dan zal de politiek de oplossing overnemen.



De Participatieladder deelt de verschillende vormen van participatie in op een glijdende schaal van 'niet interactief' via 'symbolisch interactief' naar 'interactieve beleidsvorming' (zie figuur 5) (Edelenbos (2000), Pröpper en Steenbeek (1999)). Er is geen sprake van participatie wanneer de overheid de betrokkenen alleen maar informeert over besluiten en het voor deze betrokkenen niet mogelijk is om hierop invloed uit te oefenen. De tweede en derde stap worden in de literatuur 'symbolische interactie' genoemd. Hierbij wordt er wel naar de burgers en belanghebbende geluisterd maar deze kunnen geen invloed uitoefenen. De overheid mag adviezen naast zich neerleggen zonder daarover verantwoording te hoeven afleggen. Bij coproduceren en meebeslissen is er wel sprake van volledig interactieve beleidsvorming. Hierbij is de macht van de overheid klein en hebben de participanten veel invloed.



Participatieladder Edelenbos (2000)	Bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek (1999)	
Participant wordt niet betrokken	1. Gesloten autoritaire stijl	Niet interactief
1. Informeren	2. Open autoritaire stijl	
2. Raadplegen	3. Consultatieve stijl	Symbolisch interactief
3. Adviseren	4. Participatieve stijl	
4. Coproduceren	5. Delegerende stijl	Interactieve beleidsvorming
	6. Samenwerkende stijl	
5. Meebeslissen	7. Faciliterende stijl	

Figuur 5: Participatie en bestuursstijl Bron: Edelenbos et al. 2006 (bewerkt door auteur)

Door het combineren van de participatieladder met de verschillende, door Pröpper en Steenbeek onderscheiden, bestuursstijlen, wordt er door Edelenbos (2000) nog een beter overzicht gegeven van de mate van participatie en de bijbehorende bestuursstijlen. Het geeft een continuüm weer met als ene uiterste ‘niet interactieve beleidsvorming’, waarbij de overheid volledig zelfstandig werkt tot het andere uiterste waarbij de overheid de agenda- en beleidsvorming volledig overlaat aan de burgers en andere betrokken partijen en hierin zelf slechts een adviserende rol bij speelt.

<b>Participatieladder Edelenbos (2000)</b>	<b>Bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek (1999)</b>	<b>Rol Burger</b>	<b>Rol Overheid</b>
Participant wordt niet betrokken	1. Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. Informeren	2. Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek/ voorlichting, levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. Raadplegen	3. Consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
3. Adviseren	4. Participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. Coproduceren	5. Delegerende stijl	Medebeslissers: binnen randvoorwaarden	5. Bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de vooraf gestelde voorwaarden
	6. Samenwerkende stijl	6. Samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	6. Bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
5. Meebeslissen	7. Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming over aan participanten

Figuur 6: Participatie en rollen Bron: Edelenbos et al. 2006

### 3.2.5 Communicatiedoelstellingen

Pröpper en Steenbeek (1999) geven aan dat de bestuursstijlen ook bepalen wat de inhoudelijke doelstelling is bij de inzet van de communicatiemiddelen.

- Bij autoritaire en de consultatieve stijl is het doel van de communicatie vooral gericht op kennisvermeerdering en beïnvloeding.
- Bij de participerende stijl moet de communicatie leiden tot een gezamenlijke oplossing of meningsvorming.
- Bij de delegerende, samenwerkende en faciliterende stijl moet de communicatie resulteren in beleidsdaden.

Wanneer er duidelijkheid is over de inhoudelijke doelstellingen en de rol van verschillende actoren hierbij, kan worden nagedacht over de communicatiedoelstellingen. Afhankelijk van de doelstellingen en welke actoren je hierbij wilt betrekken, kunnen er bij het opstellen van een structuurvisie verschillende communicatiedoelstellingen geformuleerd worden. Er wordt onder andere onderscheid gemaakt in kennisdoelstellingen en houdingsdoelstellingen. Wanneer er op een interactieve wijze een structuurvisies opgesteld moet worden, is het van belang dat elke deelnemer over dezelfde kennis van het probleem of het onderwerp beschikt. Veel burgers zullen bijvoorbeeld niet weten wat een structuurvisie is, laat staan welke functie het vervult. Als van deze groep verwacht wordt dat ze een inhoudelijke bijdrage leveren aan het planvormingsproces dient deze voorkennis eerste vergroot te worden. Bij houdingsdoelstellingen kan één van de doelstellingen het verbeteren van de verhouding tussen burger en politiek of deelnemers onderling zijn: in een situatie waarin er geen wederzijds respect of vertrouwen is, kan niet goed worden samengewerkt. Pas op het moment dat iedereen over zoveel kennis beschikt dat er een constructieve bijdrage aan het proces geleverd kan worden, kan er over inhoudelijke zaken gecommuniceerd worden.



Figuur 7: Informatieavond Bron: gemeente Kampen

### 3.3 Waarom interactieve beleidsvorming?

De achterliggende gedachte van interactieve beleidsvorming is dat actoren in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken bij het beleid, dit is in tegenstelling met de traditionele 'inspraak' waarbij invloed van burgers en belanghebbenden vooral achteraf plaatsvindt. Hierdoor heeft de interactieve beleidsvorming een meer maatschappelijke oriëntatie, dit draagt volgens Van de Vecht (2008) bij aan:

- *Het dichten van de kloof tussen overheid en burger*  
Burgers krijgen nieuwe mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Inspraak en meebeslissen gaan verder dan de traditionele vormen zoals referenda, verkiezingen en inspraakrondes.
- *Het creëren of vergroten van draagvlak*  
Er is sprake van draagvlak als burgers zelf meer verantwoordelijkheden nemen en uiteindelijk ook kunnen instemmen met het resultaat. Voogd (2006) omschrijft draagvlak als de creatie van een sociaal netwerk, het interesseren van projectontwikkelaars en/ of beleggers, of het mobiliseren van een bepaalde bevolkingsgroep. Door draagvlak kan de kloof tussen overheid en burger ook weer verkleind worden. Er kan draagvlak gezocht worden voor de aanpak, of juist voor de uitvoering. Etzioni (1968) beschrijft draagvlak als het vinden van een maatschappelijke consensus. Hiervoor dienen minimaal twee actoren overeenstemming bereiken.
- *Snellere procedures*  
Aansluitend op de creatie van draagvlak leidt interactieve beleidsvorming vaak tot snellere beslissingsprocessen, minder beroepsprocedures en meer tevredenheid. In eerste instantie betekent interactieve beleidsvorming vaak dat procedures langer gaan duren door de uitgebreide participatiemogelijkheden waarbij veel verschillende partijen met uiteenlopende belangen kunnen deelnemen. De interactieve beleidsvorming kan echter gezien worden als een tijdsinvestering bij de uiteindelijke beleidsuitvoering. Burgers zullen minder snel gebruik maken van hun hindermacht indien er een besluit wordt gemaakt wat aansluit bij hun wensen of belangen en omdat ze zelf betrokken zijn geweest bij het opstellen er van. Hierdoor kan de beleidsuitvoering snel en efficiënt gerealiseerd worden.
- *Het vergroten van kwaliteit van beleid*  
Door de inbreng van verschillende perspectieven op de problematiek en ervaringen, én door de aanwezigheid van verschillende vormen van deskundigheid, kan dit een verrijking voor het beleid zijn. In veel gevallen wordt het interactieve planproces een leerproces: de verschillende actoren horen de problemen en oplossingen aan van de andere deelnemers. Hierdoor kan het inzicht in de problemen en de doelen van het beleid sterk veranderen. (De Lange, 1999)

Er zijn niet alleen maar positieve meningen over interactieve beleidsvorming. Volgens Mayer, Edelenbos en Monnikhof (2005) kunnen er problemen ontstaan met betrekking tot manipulatie en de representativiteit. Zo kan interactieve beleidsvorming gebruikt worden om de eigen ideeën van de overheid te laten bevestigen. Burgers krijgen het gevoel dat ze mee mogen beslissen maar ondertussen worden alleen die punten goedgekeurd die binnen de wensen van de ambtenaren passen. Daarnaast kunnen initiatiefnemers invloed uitoefenen en manipuleren door hun controle over de tijdsplanning, het onderwerp, het formuleren van de probleemstelling et cetera.

Problemen met de representativiteit ontstaan volgens de critici doordat deelnemers aan het participatieproces vooral hoogopgeleide, blanke mensen zijn met veel tijd (ouderen) en doordat deelnemers vaak tegenstanders van geplande ontwikkelingen zijn. Het planproces kan ook behoorlijk verstoord worden door goed georganiseerde belangen die zich zeer duidelijk manifesteren. Ook vragen critici zich af of de gemiddelde burger wel geïnteresseerd is in het deelnemen aan interactieve beleidsprocessen (Pol et al, 2007). Volgens hen hebben burgers wel wat beters te doen dan in hun vrije tijd lange avonden debatteren. Daarbij vragen ze zich af of burgers wel voldoende interesse, kennis en onderhandelingsvermogen hebben. Vooral gemarginaliseerde groepen (jongeren en allochtonen) zouden hierdoor weinig invloed hebben. Ook minder hoog opgeleide mensen zonder vakinhoudelijke kennis zouden snel ontmoedigd worden om verder deel te nemen aan het proces zodra ze geconfronteerd worden met welbespraakte en inhoudelijk sterke ambtenaren of medeburgers. Volgens deze critici is de overheid juist gekozen om belangrijke beslissingen te maken voor de burgers en dient de overheid de belangen van alle burgers in ogenschouw te nemen.

Volgens Edelenbos en Monnikhof (2001) loopt de overheid bij een meer interactieve aanpak ook een groter risico; het hoeft niet te leiden tot overtuiging van de betrokkenen terwijl het wel de onderliggende belangen zichtbaar worden gemaakt. Zo kunnen er slapende honden wakker worden gemaakt en kan de communicatie ook de tegenstand doen vergroten.

Shiple (2000) suggereert zelfs dat het maken van een gezamenlijke visie niet mogelijk is. Hij stelt dat de maatschappij te complex is en dat de belangen te veel verschillen. Een 'visie', zoals deze term wordt bedoeld in de psychologie, betekent dat een leider een visie heeft waarvoor hij draagvlak creëert. Het maken van een participatief gemaakte visie zou niet effectief zijn: gedurende het vormingsproces zou teveel aangepast moeten worden om iedereen tevreden te stellen of te houden. Het streven naar consensus enerzijds kan leiden naar een 'grijze middenweg' met weinig innovatief vermogen. Anderzijds kan het streven om rekening te houden met alle belangen leiden tot dure oplossingen. Een aangereikte visie zou ook niet minder effectief zijn dan een gezamenlijk gemaakte visie. Het is zeker van belang dat er bij het maken van een visie wordt geluisterd naar de belangen van betrokkenen. Het hoeft echter niet een volledig participatief proces te zijn.

### 3.4 Wanneer interactieve beleidsvorming?

Niet elk onderwerp of project leent zich voor burgerparticipatie. Om dit te bepalen zijn twee thema's belangrijk:

- de relatie tussen individuele burgers en het beleidsonderwerp
- de voorwaarden voor interactieve beleidsvorming zijn aanwezig

#### **Burgers en het beleidsonderwerp**

Het betrekken van burgers kan verschillende doelstellingen hebben. Dit kan bijvoorbeeld het vergroten van de effectiviteit van het beleid zijn of het vergroten van de legitimiteit.

Als het *vergroten van de effectiviteit* het primaire doel is, dan gelden de volgende aandachtspunten:

- In hoeverre raken de maatregelen die uit dit beleid (kunnen) voortvloeien (bepaalde groepen) burgers direct?
- In hoeverre zijn burgers in het beleidsonderwerp ervaringsdeskundige; in hoeverre hebben (veel) burgers zelf ervaringen op dit beleidsterrein? Is het te verwachten dat de participatie van burgers bij het maken van beleid leidt tot meer draagvlak hiervoor?
- In hoeverre is een goed inzicht in redeneerwijzen en/of (toekomstig) gedrag van (bepaalde categorieën) mensen noodzakelijk of zinvol om effectieve beleidsvoorstellen te kunnen doen?

Het betrekken van burgers ligt meer voor de hand als deze meer directe ervaring hebben met het onderwerp en de eventuele gevolgen van beleid. Participatie is ook gewenst als het beleid de burgers direct raakt of als er inzicht nodig is in het denken of gedrag van (bepaalde categorieën) burgers.

Is het *vergroten van de legitimiteit* het belangrijkste doel, dan gelden de volgende aandachtspunten:

- In hoeverre is inzicht nodig in de prioriteiten welke (categorieën) burgers hechten aan beleidsoplossingen en voor welke problemen?
- In hoeverre is te verwachten dat de participatie van burgers bij het maken van beleid het draagvlak daarvoor verhoogt?

Indien niet duidelijk is welke belangen of problemen er spelen in een gebied, welke urgentie (verschillende categorieën) burgers geven aan het oplossen van knelpunten en in welke richting de oplossingen gezocht moeten worden, is het raadzaam om burgers te betrekken.

#### **Voorwaarden**

Diverse omstandigheden kunnen in de beleidsvorming remmend of juist stimulerend werken. Het is daarom goed om voorafgaand aan de keuze voor een bepaalde bestuursstijl of het vormgeven van de interactieve aanpak deze omstandigheden te bekijken. Pröpper en Steenbeek (1999) hebben zes kernvoorwaarden opgesteld om kansen uit te buiten en barrières te voorkomen. Deze zes voorwaarden zijn graadmeters om interactieve beleidsvorming tot een succes te maken:

1. De inhoud van het beleid staat niet op voorhand vast. Er moet een bepaalde speelruimte zijn waarin alle deelnemers samen het beleid kunnen vaststellen. Dit betekent dat de overheid en deelnemers open moet staan voor de ideeën van andere partijen en bereid zijn om macht af te staan. Participanten mogen geen onveranderlijke opstelling hebben.
2. Er moet vooraf duidelijkheid zijn over de rol en de inbreng van het bestuur en die van de participanten. Bestuur en participanten hebben over en weer verwachtingen van elkaar. Hierover moet vooraf duidelijkheid zijn om teleurstelling achteraf te voorkomen. Er moet van tevoren worden nagedacht over de mate van macht die burgers krijgen, dit om te voorkomen dat participanten een grotere rol, en dus meer invloed, wordt voorgeschoteld dan zij in werkelijkheid krijgen.
3. Participatie heeft alleen nut als dit een toegevoegde waarde heeft. Van zowel de overheid al de participanten mag worden verwacht dat zij een bijdrage leveren aan het proces. Deze bijdrage kan variëren van het geven van input tot het verlenen van steun en draagvlak. Deze bijdrage kan het besluitvormingsproces versnellen en een hogere kwaliteit van het plan opleveren. De participanten moeten ook in staat zijn om de door de overheid verwachte bijdrage te leveren.
4. Bij interactief beleid werken verschillende partijen samen en wordt invloed gedeeld. Het moet voor de participerende partijen duidelijk zijn dat ze afhankelijk zijn van elkaar zijn om bepaalde doelstellingen te bereiken. Dit betekent niet dat er geen meningsverschillen mogen zijn, maar het besef moet er wel zijn dat ze het samen moeten oplossen. Er wordt van deelnemers verwacht dat ze een constructieve houding aannemen in plaats van een destructieve.
5. Het onderwerp moet geschikt zijn voor een participatieve werkwijze. Dit betekent dat er voldoende tijd moet zijn om te praten voordat er gehandeld wordt. Urgente problemen kunnen dus niet interactief opgelost worden. Het onderwerp moet voor de overheid voldoende gewicht hebben in relatie tot de extra tijd, inspanning en geld. Ook voor participanten moet het onderwerp interessant genoeg zijn om deel te willen nemen. Dit betekent dat het begrijpbaar moet zijn en aansluit bij hun belevingswereld en tijdshorizon. Het onderwerp mag niet te technisch zijn en moet ook door niet-professionals begrepen kunnen worden. De problematiek mag ook nog niet helemaal uitgekristalliseerd zijn; er moet ruimte over blijven voor de input van participanten.
6. interactief beleid vergt meestal meer tijd en inspanning. Er moet bij zowel de overheid als bij de participanten voldoende menskracht, geld en andere hulpmiddelen beschikbaar zijn om gedurende het gehele proces goed te kunnen deelnemen aan het proces.

### 3.5 Hoeveel mensen moet je betrekken bij de planvorming?

De beslissing over het aantal betrokkenen dat mag participeren is lastig. Enerzijds is de inhoudelijke verrijking gebaat bij een grote groep deelnemers zodat er veel nieuwe ideeën kunnen worden ingebracht. Maar bij een groot aantal deelnemers is de kans ook kleiner dat iedereen zijn/ haar standpunt kenbaar kan maken. Dit komt niet alleen door dat er minder tijd per persoon beschikbaar is, maar ook omdat minder assertieve personen wellicht als eerste hun mond houden waardoor er weer mogelijke kwaliteitsverbetering verloren gaat (Edelenbos, 2006). Anderzijds kan met een grote groep participanten minder diepgaand gediscussieerd worden. Een grote groep met participanten zorgt vaak voor een onoverzichtelijk proces en is daardoor minder slagvaardig dan een kleine groep. Het probleem van een kleine groep deelnemers is dat draagvlak onder de gehele doelgroep niet meer gegarandeerd kan worden. Buitengesloten groepen kunnen juist voor meer weerstand zorgen (Pröpper en Steenbeek, 1999).

Teisman (2005) heeft een indeling gemaakt (zie figuur 8 )waarin hij de mate van participatie koppelt aan de bestuurswijze en het aantal betrokkenen. Bij de eerste trede (Geen participatie) wordt er bijvoorbeeld een persbericht uitgegeven of worden betrokkenen bijvoorbeeld via een brief geïnformeerd. Hierbij is er geen sprake van een tweerichtingsproces van communiceren en is dus geen interactie bereikt. Het aantal bereikte betrokken is wel maximaal. Bij de symbolische participatie neemt de mate van interactie toe maar neemt het aantal betrokken partijen af. Bij symbolische participatie kunnen betrokkenen hun commentaar geven maar er is geen garantie dat dit de besluitvorming zal beïnvloeden. Voorbeelden zijn enquêtes die via internet worden gehouden, het geven van workshops of het instellen van klankbordgroepen. Bij echte participatie is de mate van interactie hoog. Hierdoor wordt het ook steeds lastiger om dit met heel veel belanghebbenden te organiseren en neemt het aantal betrokkenen af. Bij echte participatie wordt bijvoorbeeld een select aantal bewoners opgenomen in de projectgroep.

Categorie	Subcategorie	Mate van interactie	Aantal betrokkenen
Geen Participatie	Informereren	*	*****
Symbolische participatie	Raadplegen	**	****
	Adviseren	***	***
Echte participatie	Coproduceren/ samenwerken	****	**
	Meebeslissen	*****	*

Figuur 8: Participatie en aantal betrokkenen Bron: Teisman (2005)



Zoals duidelijk wordt in bovenstaand model is het bij interactieve processen vaak noodzakelijk om een selectie te maken van het aantal deelnemers om het project overzichtelijk en bestuurbaar te houden. Dit betekent niet automatisch dat de macht van betrokkenen daalt: om er toch voor te zorgen dat de stem van alle belanghebbenden meeweegt in het proces, kan er voor worden gekozen om bijvoorbeeld een *klankbordgroep* op te richten. Deze dient een representatieve afspiegeling te zijn van de doelgroepen. Het verkrijgen van een representatieve afspiegeling is echter vaak een lastige opgave; bij een algemene oproep aan alle inwoners zullen alleen belanghebbenden en mensen die de moeite willen nemen om deel te nemen (leken), gebruik maken van deze mogelijkheid. Vaak levert deze 'zelfselectie' een niet representatieve groep op van blanke, hoog opgeleide mannen van middelbare leeftijd met een bovengemiddelde scholing en inkomen. Dit biedt niet de beste condities om tot creatieve en vernieuwende ideeën te komen die draagvlak onder de gehele populatie hebben. De mening van actieve bewoners moet niet worden gezien als de mening van alle bewoners. Bij het uitnodigen van deelnemers is het daarom verstandig om niet alleen gebruik te maken van open uitnodigingen maar bewust na te denken over een selectiewijze die de beste condities schept om de specifieke doelstellingen van het project te kunnen halen. Bij specifieke problemen of doelstellingen is het verstandig om alleen mensen met een zeker inzicht en betrokkenheid te benaderen (experts) die een zinvolle bijdrage kunnen leveren. Om tot een goede discussie te komen kan er ook op basis van standpunten geselecteerd worden. Een evenwichtige verdeling van verschillende standpunten en belangen is vooral belangrijk in projecten waarbij de ontwikkeling van draagvlak voorop staat (Edelenbos, 2006).



Figuur 9: Inspraakmogelijkheid Bron: Structuurvisie gemeente Overbetuwe

### 3.6 Wanneer raken partijen betrokken?

De doelstelling bij interactieve beleidsvorming is dat er een zo breed mogelijk gedragen plan wordt gemaakt zodat er ook snel besluiten kunnen worden genomen die veel draagvlak hebben. Van publieke partijen en van expert wordt verwacht dat zij een bijdrage leveren aan het proces op het moment dat ze hiervoor worden benaderd. Belanghebbenden raken vooral betrokken op het moment dat het hun belang kan schaden of vergroten. Het betrekken van burgers en het verkrijgen van breed draagvlak onder de bevolking is in de praktijk echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Het is erg lastig om een representatieve groep belanghebbenden samen te laten werken aan één project.

Lowndes et al (2006) stellen dat de sociaaleconomische status van individuen vaak van invloed is op de mate van participatie en betrokkenheid. Vooral de verschillen in toegang tot hulpmiddelen zoals geld, tijd en opleiding zou de verschillen in betrokkenheid verklaren (zie ook paragraaf 3.3). Lowndes et al. concluderen dat burgers vooral zullen deelnemen in interactieve beleidsvorming bij 'zaken die er toe doen'. Dit betekent dat individuen vooral zullen participeren als het te ontwikkelen beleid direct invloed heeft op de persoonlijke leefomgeving van individuen. Vooral de leefomgeving, de openbare ruimte, gezondheid, projectontwikkeling en de speelomgeving zijn zaken waar mensen zich direct bij betrokken voelen. Om een overzicht te geven voor het succesvol betrekken van een brede groep deelnemers bij interactieve beleidsvormingsprocessen hebben Lowndes et al. het CLEAR-framework ontwikkeld. Hierin wordt aangegeven wanneer mensen bereid zijn om te participeren. Een laatste belangrijke reden voor actoren om deel te nemen, wat niet in dit schema staat maar wel in interviews naar voren komt, is een gevoel van urgentie wat aanwezig moet zijn bij de deelnemers. Op het moment dat mensen voor hun eigen belang vrezen, zullen ze sneller geneigd om deel te nemen.

<b>People participate when they:</b>	
Can do:	De mate waarin de middelen en de kennis om deel te nemen aanwezig zijn
Like to:	Of men zich betrokken voelt bij de gemeenschap en het de moeite vindt om er energie in te steken
are Enabled to:	Of er een infrastructuur is die participatie (interactie met de overheid) bevordert
are Asked to:	Of men is gevraagd door de officiële autoriteiten met de boodschap dat inbreng een verschil kan maken
are Responded to:	Of het idee heerst dat er daadwerkelijk wordt geluisterd (niet per se wordt ingestemd) en er antwoord wordt gegeven

Figuur 10: CLEAR-Framework Bron: Lowndes et al. (2006)

*Can do:* De sociaaleconomische situatie van individuen is vaak als verklaring gebruikt voor deelname aan participatieve projecten. Dit kan variëren van ‘zich kunnen uiten’ tot het organiseren van inspraakmogelijkheden en het kunnen enthousiasmeren van anderen. Dit is vaak afhankelijk van het (gemiddelde) opleidingsniveau in een gebied, de mate van werkloosheid, de demografische situatie (leeftijdsopbouw, etnische samenstelling) en of mensen toegang hebben tot informatie (mogelijkheid tot inzien plannen, aanwezigheid communicatiekanalen). Het is belangrijk om te kijken of, en in welke mate, deze vaardigheden aanwezig zijn in het gebied en of er niet een kleine groep is die over meer vaardigheden en kennis beschikt dan de rest.

*Like to:* bij deze factor wordt er vanuit gegaan dat mensen eerder zullen participeren als ze zich betrokken voelen bij de buurt. Het gaat hierbij vooral om de mate waarmee mensen zich identificeren met hun woonomgeving, of de bewoners een homogene groep vormen en elkaar vertrouwen en er geen grote (etnische, economische) verschillen bestaan.

*Are enabled to:* De meeste en meest duurzame vormen van participatie gaan via groepen of organisaties. Participatie komt minder vaak voor en is minder intensief indien er individueel wordt deelgenomen. Participatie in georganiseerd verband is duurzamer omdat er meer ruimte is voor feedback en bevestiging van het belang van participatie. Het aantal, de grootte en de activiteiten van deze organisaties (natuurbescherming, buurtverenigingen, culturele organisaties, sportverenigingen et cetera) is hierbij bepalend. Binnen deze verenigingen moeten voldoende mogelijkheden en vaardigheden ( zie ‘can do’) aanwezig zijn.

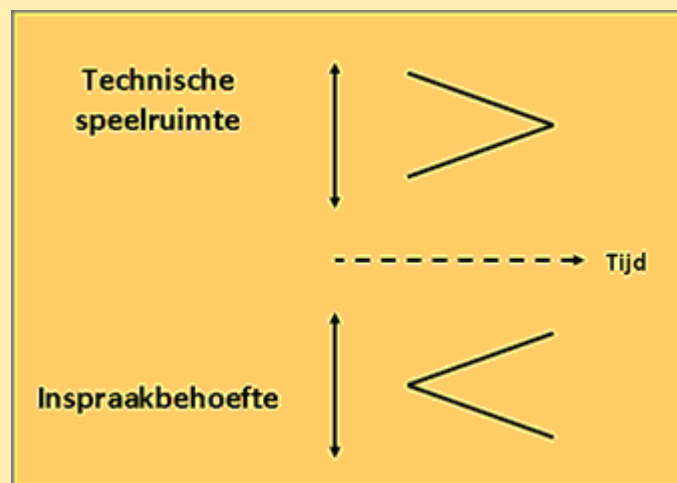
*Asked to:* Mensen zullen zich sneller en regelmatig betrokken voelen wanneer ze worden gevraagd om deel te nemen. De bereidheid om te participeren hangt vaak af van óf ze worden uitgenodigd en de wijze waarop ze worden uitgenodigd. Vooral wanneer mensen mogen meebeslissen (in plaats van inspraakmogelijkheid) is de bereidheid hoog. De wijze waarop participatie wordt georganiseerd (groepsdiscussie of één op één overleg) kan ook een reden zijn voor mensen om wel of niet mee te doen. Om een representatieve vertegenwoordiging van de samenleving te krijgen kan de benaderingswijze verschillen per groep (jong/ oud, minderheidsgroepen).

*Responded to:* Indien er wordt gestreefd naar duurzame participatie is het ook van belang dat er serieus wordt geluisterd naar de inbreng van burgers en ze zo het gevoel wordt gegeven dat er ook daadwerkelijk iets wordt gedaan met hun inbreng. Reageren betekent dat er een feedback wordt gegeven op inbreng en aangegeven wordt in welke mate dit van invloed is op het uiteindelijke besluit. Dit betekent dus niet dat iedereen gelijk moet krijgen maar dat de stem van de meerderheid doorslaggevend is. Deze fase begint met aandachtig luisteren naar geluiden uit de samenleving. Deze geluiden worden gewogen en vergeleken met inzichten van professionals. Uiteindelijk wordt door de gemeente teruggekoppeld naar de burgers en worden de genomen beslissingen verdedigd.

De beslissing van bewoners om wel of niet actief te participeren, hangt volgens Marissing (2005) in belangrijke mate af van de manier waarop ze worden benaderd. Ook de aard van de gevraagde participatie is van invloed: deelnemers moeten het gevoel hebben dat er iets wordt gedaan met hun inbreng. De behoefte om invloed uit te oefenen wordt groter naarmate het planningsproces vordert. Dit komt doordat de concrete maatregelen steeds zichtbaarder worden. Hier ontstaat wat in de literatuur het Collingridge dilemma wordt genoemd. (Zie inzet).

### Collingridge dilemma

In het vorige hoofdstuk is al genoemd dat het vormen van een structuurvisie kan worden opgedeeld in verschillende fasen. In de initiatieffase wordt bepaald wat de inhoud zal zijn en worden er randvoorwaarden opgesteld. Het is in deze fase nog niet duidelijk welke uiteindelijke beslissingen worden genomen. Pas gedurende het project worden meer beslissingen genomen en daarmee wordt de oplossingsrichting steeds helderder. Maar naarmate de plannen concreter worden, en er meer zaken worden vastgelegd, ontstaat er tegelijkertijd steeds minder speelruimte voor de deelnemers en krijgen zij steeds minder kans krijgen om nog invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Dit wordt het Collingridge *dilemma* genoemd (Pel & Verbart, 1997) omdat juist wanneer er al duidelijke maatregelen in beeld komen en besluiten worden genomen, de inspraakbehoefte stijgt. Vaak zullen actoren bij aanvang van een planvormingsproces het plan nog te abstract en te vaag vinden. Pas als er meer duidelijkheid komt en er besluiten worden genomen is het gemakkelijker om hier op te reageren. Op dat moment is er echter al veel tijd, geld en energie gestoken in het plan. Hierdoor wordt het steeds lastiger om in een relatief laat stadium van het planproces nog veranderingen aan te brengen. Daarnaast wijst het Collingridge dilemma ook op het feit dat er soms een bepaalde incubatietijd nodig is waarin mensen moeten wennen aan een nieuwe oplossing. De acceptatie van nieuwe plannen gaat sneller wanneer betrokkenen zich betrokken voelen bij de totstandkoming ervan. Om aan het eind van het planproces niet tegen weerstand op te lopen, stellen Pel en Verbart (1997) dan ook voor om al in een vroeg stadium zoveel mogelijk belanghebbenden bij het proces te betrekken. Er is in het begin meer keuzemogelijkheid en in deze fase kunnen verschillende actoren nog met elkaar in discussie gaan en is het mogelijk dat verschillende visies naar elkaar toe groeien of dat men begrip voor elkaars standpunt krijgt.



### 3.7 Conclusie van dit hoofdstuk

Het hoofdstuk begint met het weergeven van de kenmerken van interactieve beleidsvorming. Ten eerste dient het beleidsproces open te zijn: zowel inhoudelijk (er is ruimte voor nieuwe inzichten) als het proces dient open te zijn (iedereen kan deelnemen) en elke deelnemer moet toegang hebben tot alle informatie. Een interactief beleidsvormingsproces werkt ook alleen als er sprake is van gelijkwaardigheid: niets of niemand is belangrijker. Iedere deelnemer moet invloed kunnen uitoefenen.

Er zijn verschillende vormen van participeren. Deze vormen kunnen op de participatieladder worden ingedeeld van niet-interactief tot interactieve beleidsvorming. Informeren, raadplegen, zijn de niet-interactieve treden van de ladder. Adviseren, coproduceren en meebeslissen zijn de treden die wel interactief zijn, waarbij deelnemers de meeste invloed hebben bij 'meebeslissen'. De mate van participatie bepaalt ook hoeveel personen er kunnen deelnemen: je kunt met informeren veel mensen bereiken maar het is niet mogelijk om een heel grote groep te laten meebeslissen.

Er kunnen verschillende redenen zijn om een proces op interactieve wijze in te vullen. Zo kan het meer draagvlak opleveren, het kan procedures versnellen en de kwaliteit van een plan kan er door worden vergroot.

Het uitnodigen van burgers en belanghebbenden betekent niet automatisch dat ze ook zullen gaan deelnemen. Het CLEAR-framework toont dan mensen vooral zullen deelnemen indien ze over de kennis en middelen beschikken om aanwezig te zijn, ze zich betrokken voelen met het onderwerp, ze in staat worden gesteld om invloed uit te oefenen en ze het gevoel krijgen dat er daadwerkelijk naar ze wordt geluisterd. Ook moet er een gevoel van urgentie zijn bij de deelnemers.



# 4. Het Theoretisch Model

## 4.1 In dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk wordt het theoretische model gepresenteerd. Op basis van de informatie uit de vorige hoofdstukken een model gemaakt. Dit theoretische model kan worden gezien als een hypothese. Het model kan daarna getoetst worden in de empirie (hoofdstuk 5). Hiermee wordt duidelijk of de bestaande theorieën over interactieve beleidsvorming direct toepasbaar zijn bij het maken van structuurvisies.

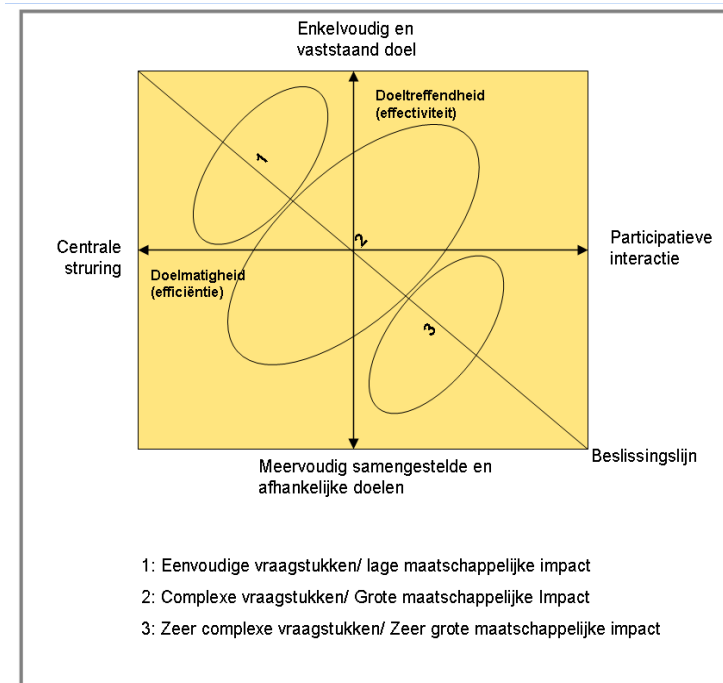
Het functionele model, wat als basis dient voor het theoretische model, wordt besproken in paragraaf 4.2. De daarop volgende paragraaf gaat over het theoretische model dat zal worden gebruikt bij het onderzoek en de werking hiervan. In paragraaf 4.4 worden de verschillende participatievormen nogmaals toegelicht. In paragraaf 4.5 wordt er een korte conclusie van dit hoofdstuk gegeven.

## 4.2 Het functionele model voor planninggericht handelen

Wie er bij het maken van een structuurvisie benaderd worden, welke rol ze zullen gaan spelen en in welke mate ze invloed kunnen uitoefenen op het eindresultaat is afhankelijk van de situatie en de randvoorwaarden die zijn opgesteld door de opdrachtgever. Dit is heel erg afhankelijk van het aantal betrokken actoren en de doelstellingen van het project. Om inzichtelijk te maken welke vorm van participatie het meest geschikt is in een bepaalde situatie en de daarbij behorende strategie te bepalen, heeft De Roo het 'functionele model voor planninggericht handelen' opgesteld (De Roo 2006). Met dit model (figuur 10) kunnen doelbereik en het aantal interactieve actoren dat deelneemt aan een vraagstuk tegen elkaar worden uitgezet. De verticale as geeft het theoretisch mogelijke aantal doelen weer (van één tot oneindig veel). Op de horizontale as is het aantal theoretische deelnemers uitgezet. Aan de linkerkant staat de centrale sturing, waarbij er één betrokken actor is terwijl aan de rechterkant theoretisch gezien oneindig veel actoren kunnen staan.

Dit model maakt duidelijk dat het grootste deel van de planologische vraagstukken complex van aard is en een grote maatschappelijke impact hebben. Een klein deel van de vraagstukken is zeer complex van aard en hebben een zeer grote maatschappelijke impact. Complexe en zeer complexe vraagstukken liggen in het participatieve kwadrant waarbij er in toenemende mate wordt gepleit voor een interactieve aanpak. Naarmate een vraagstuk complexer wordt, zal er

meer interactief gewerkt moeten worden om draagvlak en kwaliteit te realiseren. Opvallend is dat dit model toont dat ook de centraal gestuurde wijze van plannen nog niet heeft afgedaan. Vooral bij redelijk eenvoudige problemen is het veel efficiënter om dit centraal op te lossen in plaats van interactief. Het theoretisch model van dit onderzoek wordt hierop gebaseerd.



Figuur 10: functionele model voor planningsgericht handelen Bron: De Roo (2001)

#### 4.3 Het theoretisch model

Het theoretisch model wat zal worden gebruikt is gebaseerd op het hierboven beschreven model. Hierbij wordt vanuit gegaan dat de complexiteit de handelingswijze bepaalt. Om een ruimtelijk vraagstuk in het model te kunnen plaatsen is van groot belang dat er eerst een goede analyse van de situatie wordt gemaakt. Hierbij moet vooral goed naar de doelstellingen gekeken worden die worden beoogd bij het maken van de structuurvisie. Vooral het verschil tussen de huidige situatie en de gewenste toekomstige situatie is hierbij van belang. De verwachting is dat wanneer ingrijpende veranderingen in het gebied gewenst zijn, dit voor veel weerstand zorgt.

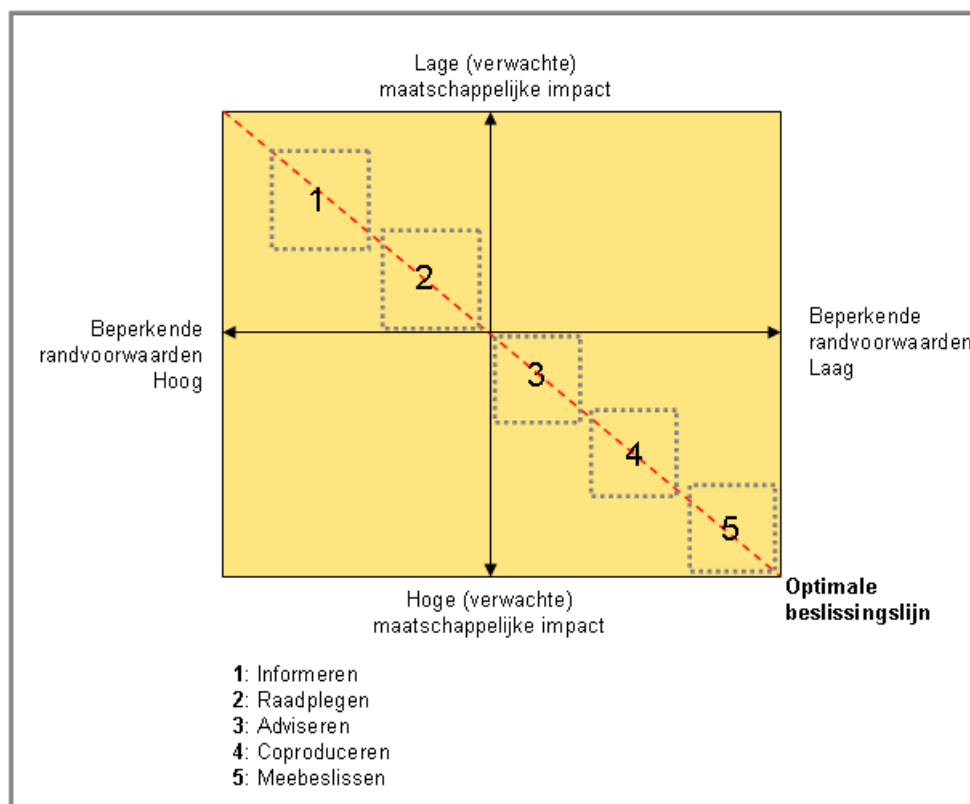
Het aantal doelen en de fysieke situatie van het plangebied bepalen de hoeveelheid actoren die worden getroffen. Zo zal in een dichtbevolkt gebied sneller een participatieve en dynamische aanpak gewenst zijn. Vooral bij botsende belangen in een gebied is een interactieve aanpak verstandig. Maar niet alleen meervoudige problemen kunnen grote weerstand oproepen: het maken van bijvoorbeeld een verkeerscirculatieplan voor de binnenstad kan een zodanig grote (gevoelde) maatschappelijke impact hebben dat er toch een interactieve aanpak gewenst is. De



complexiteit, zoals weergegeven in figuur 10, wordt dan ook vertaald naar 'Verwachte maatschappelijke impact'. Dit wordt op de verticale as geplaatst.

**Aantal en aard van de doelstellingen + Aantal betrokken/ getroffen actoren = Verwachte maatschappelijke impact**

Om de beste aanpak voor planologische vraagstukken te krijgen wordt het model voor planninggericht handelen nu gecombineerd met de verschillende vormen van participatie. In het hoofdstuk over interactieve beleidsvorming zijn deze vormen gepresenteerd. Door participatiestijlen te combineren met het model, worden de verschillende stijlen (zie bijlage 2 voor uitleg) op de diagonale as (beslissingslijn) geplaatst. Aan de linkerkant van de verticale lijn worden de niet-interactieve vormen van participatie geplaatst. Aan de rechterkant zijn de interactieve vormen, naar toenemende mate van interactiviteit, gepositioneerd. Dit model maakt inzichtelijk in welke situatie welke mate van participatie het meest geschikt is om dat probleem op te lossen.



Figuur 11: Theoretisch model

## Randvoorwaarden

In hoofdstuk 3 is over de voorwaarden van interactieve beleidsvorming gesproken. Deze voorwaarden bepalen in hoeverre een situatie geschikt is voor een interactieve aanpak. Deze (rand-) voorwaarden kunnen er voor zorgen dat er niet op die manier gehandeld wordt zoals dit in de meest optimale situatie gewenst zou zijn. Deze voorwaarden zijn dan ook opgenomen in het model. Er is voor gekozen om deze voorwaarden op de horizontale as te plaatsen.

Vaak worden er vanuit de gemeente randvoorwaarden geformuleerd voorafgaand aan het opstellen van de structuurvisie. Tijd en budget zijn de meest voorkomende randvoorwaarden. Aanvullend op de voorwaarden uit hoofdstuk drie is 'ervaring' toegevoegd. De wijze waarop er normaal gesproken bestuurd wordt in een gemeente kan leidend zijn bij het kiezen van de mate van interactie. Wanneer de gemeente gewoonlijk een echte overlegstructuur hanteert, kiest het bij het maken van ruimtelijke plannen waarschijnlijk ook sneller voor een meer open planproces dan wanneer een gemeente een meer gesloten bestuursstijl gewend is. Ook eerdere ervaringen met interactieve beleidsvorming kan de drempel om dit nu weer toe te passen verlagen. Een gemeente kan ook vooraf eisen dat bepaalde zaken in de structuurvisie komen, bijvoorbeeld het bouwen van een bepaald aantal extra woningen. In dat geval is de onderhandelingsruimte al beperkt en wordt er niet meer voldaan aan de voorwaarde voor een interactieve aanpak; een interactieve benadering heeft dan geen nut.

De positie op de optimale beslissingslijn wordt bepaald door twee variabelen: de te verwachten maatschappelijke impact en beperkende randvoorwaarden. Deze variabelen komen voort uit de theorie van interactieve beleidsvorming. De te verwachten maatschappelijke impact zou leidend moeten zijn bij het bepalen van de mate van participatie. Naarmate een ingreep of verandering een hoge maatschappelijke reactie oplevert, vaak in de vorm van weerstand, is een meer interactieve aanpak voor de hand liggend. Ook wanneer er veel, soms tegenstrijdige, belangen in een gebied spelen is het beter om voor een meer open planningsproces te kiezen.

Dit leidt tot de hypothese dat **de mate van (verwachte) maatschappelijke impact bepaalt hoe interactief er gewerkt moet worden.**

### 4.4 Conclusie van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk is het theoretische model gepresenteerd. Het model gaat er vanuit dat de verwachte maatschappelijke impact de mate van interactie bepaalt. Wanneer de gevoeligheid hoog ligt, is een interactieve aanpak meer gewenst. De verwachte maatschappelijke impact wordt bepaald door het aantal en de aard van de doelstellingen gecombineerd met het aantal betrokkenen of getroffen actoren. Het model gaat er echter ook vanuit dat randvoorwaarden er voor kunnen zorgen dat er wordt afgeweken van de meest ideale aanpak. Tijd en budget zijn de meest voorkomende randvoorwaarden. Ook een gebrek aan ervaring met participatie kan er voor zorgen dat er in mindere mate wordt geparticipeerd.

# 5. Cases

## 5.1 In dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk worden de cases behandeld. Deze zullen worden gekoppeld aan de theorie over interactieve beleidsvorming en het theoretisch kader. Het doel van dit hoofdstuk is om de theorie van interactieve beleidsvorming in de praktijk te toetsen. Daarnaast wordt kennis opgedaan over het keuzeproces (welke deelnemers/ middelen) bij het maken van structuurvisies. Per case is de situatie omschreven, wat de doelstellingen waren bij aanvang, wat de aanpak van het participatieproces is geweest en wat heeft opgeleverd. Per case wordt tenslotte een conclusie getrokken over het resultaat van de gevolgde aanpak.

### Verantwoording cases

De in dit hoofdstuk behandelde cases zijn gekozen op basis van overeenkomstige kenmerken. Deze cases zijn gekozen omdat ze in een recent verleden zijn voltooid en ze op verschillende wijze het participatieproces hebben opgezet. Het zijn in alle gevallen doorsnee Nederlandse gemeenten met een kleine- of middelgrote stad en een regionale uitstraling hebben door hun ligging onder de rook van een grote (-re) stad. Er is voor deze gemeenten gekozen omdat de verwachting is dat er wel algemene grootstedelijke karakteristieken (wonen, werken, mobiliteit et cetera) optreden. Kleine (plattelands-) gemeenten zijn om deze reden buiten het onderzoek gelaten. Het vermoeden is dat de complexiteit (door het gebrek aan een diversiteit botsende belangen) bij plattelandsgemeenten te laag zal zijn en hiermee de maatschappelijke impact zal tegenvallen. De grote (Randstad-) gemeenten zijn ook buiten beschouwing gelaten. Hier spelen vaak specifieke problemen die een specifieke aanpak eisen. Interactieve beleidsvorming is geen Nederlands fenomeen, daarom is er ook een internationale case toegevoegd in de vorm van Waterloo. Het voorbeeld van Groningen is een meer concreet voorbeeld wat is toegevoegd om een vergelijking, voor zover dit kan op basis van één case, te maken tussen concretere plannen en de meer abstracte structuurvisies

In paragraaf 5.2 tot 5.8 worden de verschillende cases besproken. In paragraaf 5.9 wordt er een korte conclusie van dit hoofdstuk gegeven.

## 5.2 Structuurvisie Kernen gemeente Dalfsen

### **Situatie**

De gemeente Dalfsen is een kleine gemeente onder de rook van Zwolle. De gemeente kan worden getypeerd als een grote, groene plattelandsgemeente. Delen van dit groen is ook onderdeel van de EHS. Ondanks het groene karakter kent de gemeente enkele bedreigingen, zoals bevolkingskrimp en toegenomen mobiliteit en concurrentie. Dit zou de bestaande woonkwaliteit en de vitaliteit kunnen schaden.

De gemeente hecht er veel belang aan dat een visie wordt gedragen door bestuur, bevolking en belanghebbenden. In verband met de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) moest er echter op korte termijn een structuurvisie gepresenteerd worden om bepaalde voorkeursrechten niet te verliezen. Mede hierom is er voor een beperkte en korte inspraakprocedure gekozen.

### **Doelstelling**

De structuurvisie kernen Dalfsen is opgesteld als toetsingskader voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Doelstelling was om de identiteit van de kernen te bewaken en waar mogelijk te verbeteren. Doel is ook om de verschillende belangen af te wegen en overeenstemming te zoeken voor toekomstige ontwikkelingen. De structuurvisie wordt ook opgesteld omdat dit met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening verplicht is gesteld.

### **Aanpak**

De structuurvisie is opgesteld door een stedenbouwkundig adviesbureau in samenwerking met de gemeenteraadsleden. Door middel van stellingen hebben zij over verschillende onderwerpen gediscussieerd. Gebaseerd op deze informatie is de concept structuurvisie geschreven.

Na dit 'elitair' proces is het conceptplan gepresenteerd aan het publiek. Hiervoor zijn per kern inloopavonden georganiseerd. Alle burgers en belanghebbenden zijn hiervoor met advertenties in onder andere huis-aan-huis bladen uitgenodigd. Tijdens de inloopavonden werd de mogelijkheid gegeven om te discussiëren met het stedenbouwkundig adviesbureau, ambtenaren en raadsleden. Na de inloopavonden is de officiële ter inzage legging geweest waarna burgers en belanghebbenden hun zienswijzen konden indienen.

### **Resultaat**

Op de inloopavonden kwamen per kern slechts enkele personen. Zo kwamen bijvoorbeeld in Oud-Leusden maar 3 personen, in Nieuw-Leusden ongeveer 10, in Hoonhorst 4 et cetera. Deze mensen kwamen vaak alleen uit nieuwsgierigheid en niet zozeer om in te spreken.

Er zijn na de ter inzage legging uiteindelijk 23 zienswijzen ingediend. Van deze 23 zienswijzen hebben slechts enkele geleid tot aanpassing van de structuurvisie.

### **Hoonhorst**

Een groot punt van discussie is de noordkant van Hoonhorst geweest. Er was sprake van dat er

aan de rand van het dorp een locatie zou worden aangewezen voor bedrijfshuisvesting. Dit zou dan ten koste gaan van natuur en het dorpsgezicht. Gezien de weerstand is er voor gekozen om, afzonderlijk van de structuurvisie, een inspraakavond te houden over dit gebied. Voor deze avond was elke inwoner van Hoonhorst uitgenodigd. Uiteindelijk kwamen hier ongeveer 50 personen op af en werd er fel gediscussieerd met de aanwezige wethouder en aanwezige planologen.

### **Conclusies**

Het voorbeeld van Hoonhorst toont dat de inwoners van de gemeente Dalfsen wel betrokken zijn bij de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. Echter, op basis van deze case, kan wel worden gesteld dat de belangstelling voor plannen op gemeentelijk niveau zeer laag is. De zienswijzen tonen aan dat er vooral wordt gereageerd met betrekking tot de eigen woonomgeving.

In het theoretische model kan het proces worden getypeerd als 'informer'. De keuze voor deze aanpak kwam vooral voort uit de tijdsbeperking en was niet zozeer gebaseerd op de complexiteit. Op basis van de lage opkomst bij de inloopavonden en de zienswijzen kan niet duidelijk worden gesteld dat een hoger participatieniveau ook tot een hogere kwaliteit van de inhoud van het plan had geleid. Er is vanuit de bevolking, op de momenten waarop het kon, bijna geen informatie verschaft waarmee de structuurvisie kon worden verbeterd. De meerwaarde van participatie is bij deze structuurvisie dan ook zeer gering geweest.

### 5.3 Structuurvisie 2030 gemeente Kampen

#### **Situatie**

De aanleiding voor het maken van een structuurvisie was de verschillende kansen en bedreigingen waar Kampen mee te maken zou (kunnen) krijgen in de nabije toekomst. Dit heeft betrekking op onder andere de geplande aanleg van de Hanzelijn en een bypass, natuur- en recreatieontwikkeling en uitbreiding van het aantal woningen en bedrijventerreinen en het verbeteren van de bereikbaarheid. Deze ontwikkelingen moeten in onderlinge samenhang plaatsvinden. Vooral de plannen om de woningvoorraad uit te breiden aan de westkant van Zwolle stuit op verzet van onder andere de werkgroep Zwartendijke. Volgens deze groep is de uitbreiding van het aantal woningen helemaal niet nodig en is de locatie verkeerd gekozen. Mede hierdoor is er ook veel aandacht ontstaan voor de structuurvisie onder de bevolking.

Binnen het gemeentelijke grondgebied spelen een aantal zaken van bovenregionaal niveau. De Hanzelijn tussen Zwolle en Lelystad zorgt dat Kampen sneller bereikbaar wordt vanuit bijvoorbeeld Amsterdam. De gemeente heeft het vermoeden dat dit veel nieuwe potentiële inwoners kan opleveren. Met ondersteuning van het Rijk wordt er gewerkt aan de 'blauwe bypass' rond Kampen. Beslissingen over deze plannen zijn al genomen. Bovenregionale plannen dienen dan ook te worden meegenomen in de visievorming. Ook moet de nieuwe structuurvisie de verschillende beleidsplannen, sommige onderling tegenstrijdig, integreren zodat het gehele gemeentelijke beleid in één document is vastgelegd.

De gemeente heeft eerder ervaring opgedaan met interactieve beleidsvorming, vaak op wijk- en buurtniveau. Er is ruim de tijd genomen om deze visie te maken (2,5 jaar) en ook verder waren er geen beperkende randvoorwaarden.

#### **Doelstelling**

De doelstelling van de gemeente was om tot een ruimtelijke sociale visie te komen. Hiervoor was het noodzakelijk om, naast het bestaande beleid en wensen van de politiek, ook het maatschappelijke middenveld en bewoners bij de planvorming te betrekken. Hierbij is de sociale cohesie, vaak als belangrijk kenmerk van Kampen aangemerkt, als leidraad genomen. De structuurvisie moet inzichtelijk maken wat de gewenste ontwikkelingsrichting van de gemeente is en zorgen dat Kampen is voorbereid op de toekomst.

#### **Aanpak**

Het initiatief voor het maken van de structuurvisie kwam vanuit het college van Burgemeester en Wethouders. Bij de voorbereiding van de structuurvisie werd het college ondersteund door een stuurgroep en een projectgroep. De stuurgroep bestond uit collegeleden en een vertegenwoordiging van het ambtelijk management. De stuurgroep bereidt de besluiten voor het college van burgemeester en wethouders voor. De projectgroep bestond uit een stedenbouwkundige, een beleidsmedewerker landschapsontwikkeling, een programmamanager sociale samenhang en een strategisch planeconoom. Zij adviseerden de stuurgroep.

Vooruitlopend op het maken van de structuurvisie is er een stadsdebat gehouden waarbij burgers en het maatschappelijk middenveld is gevraagd naar hun visie op de ontwikkeling van Kampen. De projectgroep heeft dit gecombineerd met al het beleid wat al aanwezig was. Dit heeft geleid tot een document waarin de huidige situatie en gewenste ontwikkelingen zijn gecombineerd. Dit startdocument heeft als basis gediend voor de discussies van de klankbordgroepen.

Er is voor gekozen om te werken met klankbordgroepen met vertegenwoordigers uit de volle breedte van de samenleving. De wens van de gemeente om sociale samenhang en cultuur als leidraad te nemen voor de ontwikkeling van Kampen ligt hier aan ten grondslag: de klankbordgroep kan hier aan bijdragen vanuit hun kennis en ervaring. In de klankbordgroepen waren verschillende partijen vertegenwoordigd. Onder andere woningcorporaties, winkeliers, wijkbestuur, natuurorganisaties, Kamer van koophandel, ondernemers, jongerenafvaardiging en andere belangengroepen hebben zitting genomen in de klankbordgroep. Er is een speciaal programma opgezet om jongeren te betrekken; zij hadden een eigen vertegenwoordiger in de klankbordgroep.

Voor burgers zijn er verschillende momenten geweest waarop zij hun mening konden laten horen. Er zijn drie ronden met zogenoemde 'gedachtewisselingen' geweest: na de inventarisatiefase, halverwege tijdens de variantenstudie om de gewenste voorkeursrichting te bepalen en als laatst tijdens de uitwerking van de voorkeursrichting. Deze avonden waren vooral bedoeld om te informeren en werden erg goed bezocht. Aan het eind van deze avonden werden inwoners gevraagd om een reactie geven op de plannen. Op basis van deze reacties werden plannen aangepast of beslissingen genomen. Er is altijd teruggecommuniceerd naar de burger wat er is gedaan met hun reactie.

De gemeenteraadsleden hebben, voorafgaand aan de vaststelling, op een afzonderlijke inloopavond, de mening en reacties van burgers aangehoord. Inhoudelijk hebben de raadsleden afstand gehouden van het visievormingsproces.

Gedurende het gehele proces is er een mediacampagne geweest. In krantenartikelen, met folders en huis-aan-huis advertenties zijn burgers constant op de hoogte gehouden van de stand van zaken.

### **Resultaat**

De verschillende inloopavonden (per stadsdeel georganiseerd) werden zeer goed bezocht. Enkele honderden mensen hebben zich laten informeren over de verschillende opties en ontwikkelingsrichtingen. Aan deze mensen is gevraagd hierop een reactie te leveren. Het aantal ontvangen reacties was, gezien de hoeveelheid bezoekers, lager dan verwacht. De reacties die binnenkwamen, gingen vooral over zaken op wijk/ buurtniveau. Er is geprobeerd om deze input te betrekken op het gemeentelijke niveau.

Burgers zijn in mindere mate betrokken bij het planvormingsproces omdat het erg lastig is om burgers op hetzelfde informatieniveau te krijgen als de klankbordgroep. Er werd ingeschat dat

burgers vooral primaire reacties zullen geven gericht op de eigen leefomgeving. Die kunnen ook waardevol zijn, maar met de klankbordgroep wou de gemeente wat dieper op de visie ingaan. Naar aanleiding van de verschillende reacties van burgers zijn er wel enkele veranderingen gemaakt. Zo zijn er aanpassingen gedaan aan de geplande infrastructuur. Ook hebben burgers het belang van gedifferentieerd bouwen onder de aandacht gebracht en hebben ze aangegeven dat ze liever uitbreiding dan inbreiding wilden, dit om het groene karakter van Kampen te behouden. De personen die naar de inspraakavonden kwamen waren vooral volwassenen (40+) en met een hogere opleiding of agrarische achtergrond. De ontvangen inspraakreacties hadden echter vaak betrekken op de eigen leefomgeving van de respondent.

Er is ook een speciaal programma opgezet voor jongeren; zij hadden een vertegenwoordiger in de klankbordgroep. Aan jongeren zijn vooral vragen voorgelegd die aansluiten bij de eigen leefwereld, bijvoorbeeld de ontwikkeling van het winkelcentrum, ligging van scholen of de mate van groen in wijken.

Door de grote mediacampagnes en de grote weerstand van de werkgroep Zwartendijk is de bekendheid van de structuurvisie wel erg vergroot.

### **Conclusies**

De verwachte maatschappelijke impact was niet erg groot. In het theoretische model zou de complexiteit van deze structuurvisie kunnen worden getypeerd als redelijk complex. Er was wel enige gevoeligheid bij de burgers, vooral op het gebied van natuur en woningbouw. Hierbij past de gehanteerde participatiewijze 'raadplegen'. Hier is echter niet veel gebruik van gemaakt: slecht enkele burgers hebben een reactie kenbaar gemaakt die echt relevant was voor de structuurvisie. Toch heeft dit wel geleid tot gedachtwijzigingen en aanpassingen. Het verschil tussen de opkomst op de inloopavonden en het geringe aantal reacties kan een indicator zijn van de gevoeligheid en de tevredenheid met het gemaakte beleid.

De inzet van een klankbordgroep heeft goed gewerkt. Er is constructief gewerkt en gedacht. Het werken met klankbordgroepen kan in dit geval getypeerd worden als 'adviseren'. De klankbordgroep heeft veel invloed gehad op de gemaakte beslissingen. Vanuit de gemeente waren vooraf echter wel enkele randvoorwaarden en wensen geformuleerd. Ook blijft de gemeenteraad de partij die goedkeuring moet geven aan het plan.

De gemeente Kampen denkt een goede en gedragen visie te hebben geschreven. Het aantal zienswijzen bij de ter inzagenlegging bleef erg beperkt (14, waarvan 6 door burgers) en hebben niet meer geleid tot grote aanpassingen. Ook hebben alle betrokken politieke partijen bij de verkiezingen, die net na het vaststellen van de structuurvisie werden gehouden, extra zetels gewonnen. Voor de wethouder een reden om aan te nemen dat mensen tevreden zijn over de gang van zaken en het resultaat. Uiteraard is het onmogelijk om iedereen tevreden te stellen: de werkgroep Zwartendijk zal blijven strijden tegen uitbreiding van Zwolle aan de westelijke zijde.



## 5.4 Structuurvisie Steenwijk 2020/2030

Aanleiding voor het maken van een nieuwe visie voor Steenwijk ligt in het samenvoegen van de gemeenten Steenwijk, IJsselham en Brederwiede. In de nieuwe gemeente wordt Steenwijk aangewezen als streekcentrum. Door deze vergrote betekenis zullen er naar verwachting meer woningen gebouwd moeten worden en zullen meer bedrijven zich in de gemeente willen vestigen. Het opgestelde stadsbeeld voor de periode tot 2020/2030 moet onderzoeken waar nieuwe woon- en werklocaties gerealiseerd dienen te worden.

In de visie worden ruimtelijke consequenties beperkt tot een aantal thema's, waarbij de sociaal-ruimtelijke functie van Steenwijk in de regio een belangrijk onderdeel is. Behandeld worden onder andere: wonen, werkgelegenheid, cultuur en voorzieningen, verkeer en vervoer en natuur, landschap en recreatie.

De gemeente heeft voor aanvang aangegeven dat de mening van de burger, binnen de grenzen van het beleid, bepalend zijn voor de op te stellen visie. Verder waren er geen beperkende randvoorwaarden.

### **Doelstelling**

Het doel van het stadsbeeld was om een ijkpunt te creëren waarmee er een duidelijke discussie kan worden gevoerd over de vraag welke ruimtelijke besluiten genomen moeten worden om te kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen.

### **Aanpak**

Er zijn voor het maken van de structuurvisie diverse personen benaderd. Eerst zijn er gesprekken geweest waarvoor (vertegenwoordigers van) de belangrijkste maatschappelijke groeperingen zijn uitgenodigd (mensen uit het bedrijfsleven, politiek en belangenverenigingen). Deze personen zijn benaderd omdat zij betrokken zijn bij het wel en wee van de gemeente. Daarnaast zijn er gesprekken geweest tussen burgers en ambtenaren. Deze stadsgesprekken zijn vooral bedoeld om burgers de kans te geven om suggesties en ideeën te leveren. Ongeveer 80 personen hebben uiteindelijk hun mening over de ruimtelijke toekomst van Steenwijk gegeven.

Tijdens de stadsgesprekken is aan de deelnemers gevraagd om aan te geven welke bedreigingen en kansen zij zien voor de ontwikkeling van de gemeente, maar ook welke wensen er zijn voor de ontwikkeling van Steenwijk. Hier aan voorafgaand zijn de (planologische) randvoorwaarden uitgelegd waarbinnen er gediscussieerd kan worden. Deze avonden waren vooral bedoeld om de context te schetsen en het kader te stellen waarbinnen gewerkt kan worden. Hierbij dienen drie gepresenteerde profielen als uitgangspunt: rustende, wakkere of bruisende gemeente. In de vervolgvond is aan de deelnemers, verdeeld over groepjes van ongeveer 5 personen, gevraagd om verder te discussiëren en hiervan een vertaling te maken naar ruimtelijk beleid. Elk groepje heeft de uitkomsten van de discussie samengevat in een wensbeeld. Zowel de politiek als de belangengroepen hebben deze werkwijze gevolgd. De informatie die aan het eind van de stadsgesprekken is verkregen is gebruikt als basis voor het schrijven van de structuurvisie.

Na het opstellen van de structuurvisie heeft deze ter inzage gelegen en is er aansluiten een inspraakavond geweest. Hier kwamen ongeveer 70 personen op af. Deze personen waren voornamelijk aanwezig om kritiek te uiten op het voornemen om te bouwen ten noorden van Zuidveen.

### **Resultaat**

Het plan heeft tot verdeelde reacties geleid. Er is binnen de politiek veel waardering voor het plan. Slechts op kleine punten wordt door politici kritiek geuit of zijn er onduidelijkheden. Veel burgers zijn minder tevreden; zij hebben de moeite genomen om een zienswijze in te dienen. De meeste bezwaren gaan over een voorgestelde woningbouwlocatie. Het gaat om 161 standaardbrieven over bouwen op deze specifieke locatie. Deze kritiek legt de gemeente naast zich neer. Daarnaast zijn er nog 8 andere zienswijzen ingediend waarvan enkele relevant waren en hebben geleid tot kleine aanpassingen of aanvullingen.

### **Conclusies**

De gemeente stelt dat de gevolgde procedure weliswaar kort maar wel correct is geweest. Er is voldoende ruimte geweest voor mensen om in te spreken. Het feit dat er slechts kritiek is op een klein deel geplande woningbouw is voor de gemeente reden om aan te nemen dat de overige beslissingen in de visie worden gedragen. Door de verschillende invalshoeken voor de visie en de hierbij horende conflicterende belangen zou, op basis van het theoretische model, een adviserende rol voor de burgers en belanghebbenden het meest geschikt geweest zijn. De discussies van burgers en belanghebbenden zijn echter meer als input gebruikt waardoor de mate van participatie niet verder komt dan 'raadplegen'.

De stadsgesprekken en daarop volgende discussies hebben tot goede en stevige gesprekken geleid. Het is niet duidelijk om te benoemen wat uiteindelijk de meerwaarde is geweest van deze aanpak, maar het lijkt dat dit gering is geweest. Er zijn in ieder geval maar weinig nieuwe inzichten uit voortgekomen. Het draagvlak is hoog onder bestuurders. Onder sommige burgers bestaat er nog steeds weerstand over een specifieke bouwlocatie, hier laat het draagvlak dus nog wat te wensen over.

## 5.5 Toekomstvisie + Overbetuwe verbindt...

### **Situatie**

De gemeente Overbetuwe ligt in Gelderland, midden in het gebied van de stadsregio Arnhem-Nijmegen. Het oostelijk deel van de gemeente is een dynamisch gebied tussen Arnhem en Nijmegen. Een gebied waar veranderingen zich relatief snel opvolgen met functies voor de gehele stadsregio, zoals wonen, werken, cultuur en recreatie. Het westelijk deel van de gemeente is een gebied met een meer landelijk karakter (Gemeente Overbetuwe).

Met het opstellen van een nieuwe structuurvisie wil de gemeente Overbetuwe zich “verder ontwikkelen als een onderscheidende, krachtige gemeente die voortbouwt op de aanwezige omgevingskwaliteiten en kwaliteiten in de samenleving, rekening houdend met de interne en externe ontwikkelingen in de toekomst.” In de visie worden vier hoofdthema’s uitgewerkt. Deze thema’s zijn niet alleen ruimtelijk maar ook cultureel en sociaal van karakter. De gemeente is van mening dat deze zaken sterk met elkaar zijn verbonden.

Binnen de gemeente zijn er veel karakteristieke landschappelijke elementen en veel gebieden zijn aangeduid als Ecologische Hoofdstructuur en Ecologische verbindingzones. De ruimtelijke onderdelen van de toekomstvisie kunnen worden gezien als een structuurvisie zoals bedoeld in de Wro.

Door het samenvoegen van verschillende disciplines in de toekomstvisie stijgt het aantal belangen en deelnemers. Hierdoor wordt de complexiteit ook verder vergroot. Ook het zowel stedelijke als landelijke karakter van de gemeente en de aanwezigheid van beschermde natuur, zorgen er voor dat het maken van een structuurvisie een complexe tot zeer complexe opgave is. Het interactieve proces is gestart op basis van bestaand gemeentelijk beleid. Verder waren er weinig beperkende voorwaarden.

### **Doelstelling**

De gemeente wilde een breed gedragen toekomstvisie waar op verschillende niveaus afstemming over was met zowel interne (gemeentebambtenaren) als externe (organisaties, inwoners, belanghebbenden) partijen. Het plan probeert vooruit te kijken naar het jaar 2020. Om dit te bereiken heeft de gemeente, in samenwerking met ARCADIS, gekozen voor zowel gesloten als interactieve vormen van communicatie. De visie zal worden gebruikt als kapstok om beleid op de verschillende terreinen verder te ontwikkelen.

### **Aanpak en middelen**

De gemeenteraad heeft in mei 2008 opdracht gegeven voor het ontwikkelen van de toekomstvisie. Per doelgroep zijn er verschillende aanpakken gehanteerd.

In de eerste fase, de definitiefase, zijn dorpsraden, wijkplatforms, onderwijs, wooncorporaties, verenigingen en ondernemers uitgenodigd. Zij hebben meegepraat over knelpunten en wensen voor de toekomst van de gemeente. Deze organisaties mochten 1 of 2 deelnemers afvaardigen. Er waren drie bijeenkomsten georganiseerd en per bijeenkomst waren er ca. 15 mensen

aanwezig. Op basis van deze gesprekken is er een discussiestuk opgesteld met daarin 'strategische keuzes'.

Met behulp van dit discussiestuk zijn burgers geraadpleegd. Hiervoor is er een 'Dag van de toekomst' georganiseerd. Inwoners van de gemeente werden uitgenodigd om hun mening te geven over de diverse thema's. Ook zijn er vragen gesteld via een digitaal burgerpanel. Afsluitend zijn er nogmaals werksessies gehouden met alle organisaties die ook bij de eerste fase betrokken waren.

Na deze relatief open inventarisatiefases was de besluitvormingsfase behoorlijk gesloten. Gemeente en adviesbureau hebben in de ontwerpfasen samen het advies geschreven. Alternatieve ontwerpen vielen in deze fase af. Relevante opmerkingen en bezwaren van burgers zijn wel meegenomen in het besluit. Hierover werden burgers en belanghebbenden alleen geïnformeerd. Voordat het plan definitief werd, werden burgers en belanghebbenden nog eenmaal uitgenodigd om te reageren. Wat er uiteindelijk werd gedaan met deze reacties is teruggecommuniceerd.

Gedurende het hele proces is er een projectwebsite geweest. Ook werd er regelmatig persberichten, nieuwsbrieven en posters ingezet om iedereen te informeren over het beleidvormingsproces.

### **Resultaat**

Het resultaat van de interactie met de burgers heeft vooral in de inventarisatiefase veel relevante informatie opgeleverd. De meerwaarde van burgerparticipatie was vooral dat het achtergrondinformatie heeft opgeleverd die wellicht anders niet boven tafel was gekomen.

Bij de eerste fase van het project waren burgers niet sterk vertegenwoordigd. Het was ook niet duidelijk of het een representatieve afspiegeling is geweest van de bevolking.

Er zijn weinig inspraakreacties geweest op het concept plan (7 van medeoverheden en 13 van bewoners en belanghebbenden). Hiervan was maar een klein deel relevant en meegenomen in de definitieve toekomstvisie.

### **Conclusies**

Bij de initiatieffase hebben de verschillende belangengroepen en vertegenwoordigers een adviserende rol gehad voor de gemeente. Ze hebben mede de agenda bepaald en hebben discussiepunten opgesteld. Alle ambassadeurs hadden voldoende kennis en achtergrond in hun eigen vakgebied. Ze konden vakinhoudelijk dan ook goede input leveren.

Over het algemeen hadden de burgers niet voldoende achtergrondinformatie anders dan hun eigen ervaringen. De gemeente Overbetuwe heeft er uiteindelijk dan ook voor gekozen om in het begin de burgers alleen te raadplegen en de rest van het proces te informeren. Het betrekken van burgers kost veel energie: steek je er te weinig energie in dan zullen ze zich

minder snel betrokken voelen en mogelijk afhaken. Het feit dat er in de beslissingsfase niet interactief is gehandeld heeft, gebaseerd op het aantal inspraakreacties, niet geleid tot minder draagvlak.

Ondanks het feit dat volgens het theoretische model een meer interactieve aanpak gewenst zou zijn, heeft de gemeente Overbetuwe met het inspreken en raadplegen van burgers toch een visie kunnen schrijven die door veel partijen lijkt te worden gedragen. De meerwaarde van de participatie heeft vooral in de beginfase geleid tot meerwaarde in de vorm van kennisvermeerdering. Deze kennis was specifiek en voornamelijk gericht op het eigen vakgebied of woonomgeving en had niet zozeer betrekking op gemeentelijk niveau en belangen. Nieuwe inzichten hebben wellicht geleid tot een ander plan dan wanneer er geen participatie had plaatsgevonden.



Figuur 12: Ruimte voor inspreken Bron: Structuurvisie Gemeente Overbetuwe

## 5.6 Structuurvisie Veldhoven

### Situatie

De gemeenteraad van Veldhoven, onder de rook van Eindhoven, heeft in 2006 bepaald dat er een nieuwe structuurvisie opgesteld moest worden. Redenen hiervoor waren de verouderde bestaande structuurvisie, die al achterhaald was door de vele ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden. Daarnaast werd alvast geanticipeerd op de nWro en het verplichtstellen van de gemeentelijke structuurvisie. De structuurvisie diende te gaan dienen als toetsingskader voor het te voeren ruimtelijke beleid van de gemeente: nieuwe ruimtelijke beslissingen zullen hier aan worden getoetst.

De gemeente wordt gekenmerkt door enerzijds karakteristieke natuurgebieden en een groeiende behoefte aan woningen anderzijds. Hierdoor kunnen conflicten ontstaan. Mede hierom, en gezien de impact van structuurvisies op toekomstige ontwikkelingen, heeft de gemeenteraad besloten om burgers nauw bij het proces te betrekken. De gemeente was bereid om samen te werken met belanghebbenden maar het moest wel passen binnen de speelruimte van het bestaande beleid en regelgeving. Verder waren er geen beperkende voorwaarden: men begon met een redelijk open vizier. Doelstelling van het participatieproces was het verkrijgen van input vanuit verschillende invalshoeken en het realiseren van draagvlak. Er was binnen de gemeente al ruime ervaring met interactieve beleidsvorming opgedaan, onder andere met het maken van de Stadsvisie.

Gezien de geringe complexiteit en de beperkingen in onderhandelingsruimte is raadplegen/ adviseren een geschikte aanpak.

### Aanpak

Voorafgaand aan het beleidsvormingsproces had de gemeente al vastgesteld dat, door de hoge mate van abstractheid, het maken van de structuurvisie niet per se geschikt is voor alle bewoners. Open participatie werd niet geschikt geacht omdat dit vooral geschikt is in die situaties waarbij het onderwerp dicht bij de leefwereld van de participanten staat. Dit is hier niet het geval; het verschil in kennis van het onderwerp is hiervoor te groot. Er is daarom voor gekozen om burgers alleen te raadplegen. Hierbij is er gebruik gemaakt van gesloten vragen: zo kan er worden meegedacht maar alleen binnen strikte randvoorwaarden en spelen individuele belangen geen rol. Het raadplegen van de burgers is later in het proces gebeurd toen bepaalde zaken al concreter werden. Er zijn aan de burgers 3 scenario's gepresenteerd, deze waren gebaseerd op de wensen en visies van de klankbordgroep. Hier kon men dan op reageren tijdens enkele stadsdebatten.

Om dieper op de structuurvisie in te gaan is er ook een klankbordgroep geformeerd met hierin vertegenwoordigers van instellingen, organisaties en bedrijven die raakvlakken hebben met zaken die in de structuurvisie aan bod komen. De bijeenkomsten van de klankbordgroep waren opgedeeld per thema. Zo konden participanten meepraten over die zaken waar ze expertise en

affiniteit mee hebben. Zo werden voor het thema 'wonen' waren de woningcorporaties, makelaars, projectontwikkelaars en zorginstellingen uitgenodigd. Dit werd ook gedaan met de overige thema's (werken, recreatie, buitengebied, maatschappelijke voorzieningen, overige voorzieningen en bestuur). Een stedenbouwkundig adviesbureau heeft al deze informatie gebundeld en verwerkt in de drie verschillende scenario's. De klankbordgroep is al in de definitiefase betrokken, hier konden ze hun wensen, verwachtingen en

randvoorwaarden met betrekking tot de structuurvisie benoemen. In de ontwerpfase zijn ze nauw betrokken bij het opstellen van de verschillende scenario's

### **Resultaat**

Burgers hebben de kans gekregen om te reageren op drie verschillende scenario's. Omdat er gereageerd kon worden op deze scenario's verliep dit gestructureerd. Er was al snel duidelijk wat er wel of niet gewaardeerd werd aan de verschillende ideeën. Over het draagvlak onder burgers is niet veel bekend mede door de lage betrokkenheid. Er zijn ongeveer 25 zienswijzen ingediend waarvan ongeveer 20 niet relevant waren of niet hebben geleid tot aanpassingen van het plan.

Het samenwerken met de klankbordgroep was constructief en de deelnemers waren voldoende capabel om een zinvolle bijdrage te leveren.

### **Conclusie**

De beslissing om burgers alleen te raadplegen komt (toevalligerwijs) overeen met de meest geschikt geachte mate van interactie in het theoretisch model. Het raadplegen van burgers heeft op sommige punten tot wellicht iets andere inzichten geleid, maar door de gesloten vraagzetting was de invloed van burgers beperkt. Op basis van de zienswijzen kan niet worden geconcludeerd dat de input van burgers tot andere inzichten zou hebben geleid; hier werd nog te vaak op kavelniveau gedacht.

Doordat de randvoorwaarden vooraf bekend waren, werd de mate van interactiviteit in het theoretisch model beperkt tot een adviserende rol. De klankbordgroep heeft in de praktijk ook een adviserende rol gehad en heeft geleid tot vernieuwde inzichten en veranderingen van het plan binnen deze randvoorwaarden. Het heeft dus binnen de mogelijkheden maximaal gepresenteerd.

## 5.7 Imagine! Waterloo

Het interactief vormgeven van strategische visies op gemeentelijk niveau is niet alleen een Nederlandse traditie. Hieronder wordt een voorbeeld besproken van de visie (-vorming) van de stad Waterloo in Canada.

### **Situatiebeschrijving**

De stad Waterloo in Canada is een snel groeiende stad. De gemeente wil daarom graag een visie van de ontwikkelingsmogelijkheden die er zijn en waar deze het best gerealiseerd kunnen worden. Ook de wensen en behoeften van de burgers verandert. Het doel van de gemeente Waterloo was om een visie te maken van de meest gewenste toekomst (-beeld) van de stad. Deze visie diende zo breed mogelijk gedragen te worden. De visie zou als basis moeten gaan dienen voor programma's en uitvoeringsprojecten om deze toekomst te realiseren.

Er was binnen de gemeente nog geen of weinig ervaring met het maken van interactieve plannen. De gemeente is het planningsproces met open vizier ingegaan, met de gedachte dat het automatisch positieve resultaten zou opleveren.

### **Aanpak**

De gemeente geeft aan dat ze zonder agenda aan het visievormingsproces zijn begonnen. Ze hebben inwoners en belanghebbenden via email, groepsbijeenkomsten en persoonlijke gesprekken gevraagd naar hun visie en ideeën voor de toekomst van Waterloo. Van de 10.000 benaderde personen hebben 2.000 personen gereageerd. Een stuurgroep van gemeentemedewerkers heeft deze enquêtes samengevat, geanalyseerd en er conclusies uit getrokken. Deze stuurgroep werd bijgestaan door een klankbordgroep van belangengroepen en bewoners. Zij hebben ondersteund bij het trekken van conclusies. De volledige visie bestaat uit de conclusies die uit deze analyses zijn getrokken. Deze vorm van participatie kan worden getypeerd als 'raadplegen' in het theoretische model.

### **Resultaat**

Er is door Shipley et al. (2004) onderzoek gedaan naar het participatieproces bij 'Imagine! Waterloo' en de resultaten hiervan. Ze constateren een duidelijk verschil in de beoordeling van het proces. Vooral gemeenteambtenaren en burgers verschillen sterk in hun oordeel. Gemeenteambtenaren zagen het vooral als een abstract proces wat zou leiden tot een brede visie. Deze visie zou als leidraad moeten gaan dienen bij het maken van belangrijke beslissingen. Burgers verwachtten echter meer concrete, specifieke en handelingsgeoriënteerde resultaten.

Bij participanten heerst de gedachte dat bepaalde belangen sterker behartigd werden dan andere. Vooral de belangen van burgers zouden niet voldoende gerepresenteerd worden terwijl verschillende belangengroepen juist (te) sterk vertegenwoordigd waren.

Meer dan een derde van de respondenten verwachtte dat hun invloed beperkt zou zijn bij de uiteindelijke besluitvorming. Zelfs personen die erg veel tijd hadden gestoken in het



visievormingsproces dachten achteraf dat het geen of weinig invloed zou hebben. Een groot deel van de participanten vond dat het proces een 'wassen neus' was en dienden om plannen van de gemeente te bevestigen. Slechts een klein deel van de participanten voelde zich serieus genomen en hebben het idee dat er iets zou worden gedaan met hun input.

Gemeenteambtenaren waren bijzonder tevreden met het resultaat en hun inzet. In de toekomst zouden ze een interactieproces weer zo opzetten.

Over het uiteindelijke effect van de visie op de besluitvorming is weinig bekend aangezien hier geen evaluatie van is geweest. Het is niet duidelijk of de visie wordt gebruikt bij het maken van belangrijke beslissingen. Ondertussen wordt de visie weer herzien.

### **Conclusies**

Er bestaat een groot verschil in waardering van het proces. Dit kan worden verklaard door een verschil in verwachting. Het is voor aanvang van het proces aan de participanten niet duidelijk gemaakt wat de doelstellingen waren en wat het eindresultaat zou moeten zijn. Burgers hadden liever een handelingsgericht en concreet plan gezien terwijl de gemeente erg blij is met een heldere strategische visie waar ze vervolgbeslissingen op kunnen baseren.

Het planvormingsproces is niet effectief geweest: veel van de participanten herkennen hun input niet terug in het eindresultaat. Hierdoor ontstaat ook het idee dat ze zijn gebruikt door de gemeente. Hiermee is de doelstelling van de gemeente om een breed gedragen visie te maken dan ook niet gehaald.

De keuze om de bevolking te alleen maar te raadplegen was gezien de lage complexiteit een juiste. Het is echter niet duidelijk wat de meerwaarde is geweest. Gezien de verschillen in verwachten lijkt het waarschijnlijk dat de inbreng van de burger slechts geringe invloed hebben gehad op het strategische karakter van het plan.

## 5.8 Verkeersplan Groningen

Het voorbeeld van het verkeersplan Groningen is toegevoegd omdat het een meer concreet plan is dan een structuurvisie. Hiermee is het mogelijk om een vergelijking te maken tussen concretere plannen en de meer abstracte structuurvisies. Uiteraard is één case niet voldoende om conclusies te trekken, maar het kan wel gebruikt worden om de hypothese te versterken.

### **Situatie.**

In november 1995 is de gemeente begonnen met het opstellen van een nieuw verkeersplan voor de stad omdat door de groeiende mobiliteit en het groeiende aantal auto's de stad Groningen steeds minder goed bereikbaar werd. Gezien de binnenstedelijke situatie zijn er veel verschillende belangen om rekening mee te houden bij het opstellen van dit plan: wonen, werken en recreatie komen samen in een relatief klein gebied. Het project kan getypeerd worden als 'complex' en met een grote verwachte maatschappelijke impact voor de in het gebied aanwezige partijen. De gemeente heeft vooraf specifiek aangegeven het nieuwe plan te willen realiseren in samenspraak met de bevolking.

### **Doelstelling**

Er is gekozen voor een interactieve aanpak van het beleidsvormingsproces. Hier is voor gekozen in de hoop dat er minder tijd verloren zou gaan, er meer draagvlak voor het plan zou ontstaan en om de relatie tussen burger en de overheid te verbeteren. Door het opzetten van een open planproces heeft de gemeente geprobeerd om de interesse en het begrip van de burger voor ruimtelijke ordeningsvraagstukken te vergroten. De gemeente had met eerdere plannen al ervaring opgedaan met semi-open planprocessen dus de stap naar nog meer openheid was niet zo groot.

### **Aanpak en middelen**

Om de inspraak op een goede manier vorm te geven is het planningsproces opgedeeld in 3 fasen. *De eerste fase* is vooral gebruikt om een verkenning en analyse te maken van de problemen en de mogelijke oplossingen hierbij. Hiervoor zijn er 600 enquêtes verstuurd naar inwoners van de stad en werd de enquête gepubliceerd in een lokale krant. Meer dan 5000 personen lieten op deze manier hun mening weten. Daarna zijn er rondetafelgesprekken geweest. Alle respondenten van de enquête waren hiervoor uitgenodigd.

*In de tweede fase* hebben de werkgroepleden samengewerkt met experts en vertegenwoordigers van belangengroepen. Op basis van de conclusies uit de vorige fase hebben ze samen verschillende oplossingsrichtingen verkend. Uiteindelijk zijn er vier beleidsvoorstellen gepresenteerd aan de gemeenteraad.

De gemeenteraad heeft in *de derde fase* besluiten genomen en een conceptplan gepresenteerd. Hier kon direct en indirect op worden gereageerd. Raadplegen werd gedaan met behulp van vragenlijsten en publieksdebatten.

## Proces en resultaten

Onderzoek onder de participanten heeft uitgewezen dat veel deelnemers redelijk tevreden zijn met het uiteindelijke plan. Ook hebben ze meer inzicht gekregen in de complexiteit van ruimtelijke ordening. Ook hebben ze ervaren dat het erg moeilijk is om iedereen tevreden te stellen. Hiermee zijn de vooraf gestelde doelstellingen van de gemeente in ieder geval behaald.

## Conclusie

Gezien de grote complexiteit en verschillende belangen in het gebied en de aanwezige ervaring met open planprocessen, was volgens de theorie van De Roo een participatieve aanpak (coproduceren/ meebeslissen) het meest geschikt geweest. Dit is in het begin ook van toepassing geweest: burgers en later ook belangengroepen hebben veel invloed gehad op de agenda en de mogelijke oplossingen. In de derde fase van het project heeft de gemeenteraad echter toch zelf de beslissing voor het beste alternatief genomen. Daarmee lijkt het alsof ze het vorige traject toch vooral als inspiratie hebben gebruikt.

De belangstelling om deel te nemen is gedurende het project steeds kleiner geworden, dit is weergegeven in figuur 13. Dit kwam vooral door de lange duur van het traject. In het begin van het participatietraject was de animo om deel te nemen nog erg groot. Dit komt waarschijnlijk door het laagdrempelige karakter van de communicatie (toegestuurde enquête) en het feit dat veel mensen wel een mening hebben over het verkeersbeleid in de buurt.

Fase	Aantal deelnemers	Instrument
1	5600	Enquêtes
	300	Rondetafelgesprekken werkgroepen
2	60	Workshops
3	1900	Enquête
	100	Debatten

Figuur 13: Aantal deelnemers

De overgebleven participanten bestonden voor 40% uit vertegenwoordigers van belangengroepen, medewerkers van de planologie afdeling van de gemeente en experts (20%), politici (20%) en overige personen (20%). Individuele burgers vormden dus maar een klein deel van de werkgroepen. De terugkoppeling van de resultaten naar de burgers en het achterblijven van het aantal individuele burgers in de werkgroepen wijzen er op dat de mate van openheid gedurende het proces is gedaald.

## 5.9 Conclusie van dit hoofdstuk

Uit de cases blijkt dat burgers in 6 van de 7 gevallen worden geraadpleegd: ze mogen in een vroeg stadium informatie geven over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Deze informatie kan het bestuur meenemen als input voor het bepalen van de agenda of als input voor overleg. In het vervolg van het proces worden burgers vooral geïnformeerd over de voortgang van het planvormingsproces en eventuele beslissingen die zijn genomen. De meerwaarde van het betrekken van burgers bij het maken van structuurvisies wordt, op basis van deze cases, niet direct aangetoond.

Klankbordgroepen worden vaak ingezet om advies te geven. Ze spelen een grote rol bij het bepalen van de agenda en hun ideeën spelen een volwaardige rol bij het zoeken naar oplossingen. De uitkomsten hiervan zijn niet bindend. De inzet van klankbordgroepen wordt door veel respondenten geroemd en zouden tot meerwaarde en draagvlak leiden.

Vaak wordt er in mindere mate interactief gehandeld dan de situatie zou wensen. In veel gevallen lijken de randvoorwaarden een rol te spelen in de keuze voor de mate van interactie. Dit leidt niet tot minder draagvlak. Slecht in één van de voorbeelden is aangetoond dat burgers ontevreden waren met de uitkomst van het plan. In veel gevallen lijkt de weerstand, op basis van het aantal ingediende zienswijzen, mee te vallen.

Opvallend is dat de definitie van 'een structuurvisie' sterk verschilt per voorbeeld. De visies lopen uiteen van zeer strategisch tot soms al bijna uitvoeringsgericht, en van abstract tot op kavelniveau vastgelegd.

Bij het verkeersplan van Groningen was de interesse (5000 respondenten) in het begin erg hoog. Het project heeft plaatsgevonden op stadsniveau, dit kan een verklaring zijn van het hoge aantal respondenten van de enquête: men voelt zich toch sneller verbonden met de eigen stad en heeft hier wel een mening over. Dit ondersteunt de hypothese dat de (verwachte) maatschappelijke impact een hogere mate van interactie vereist. Echter is de belangstelling gedurende het project steeds lager geworden, waarschijnlijk door de lange duur van het project.

# 6. Conclusies en Aanbevelingen

## 6.1 In dit hoofdstuk

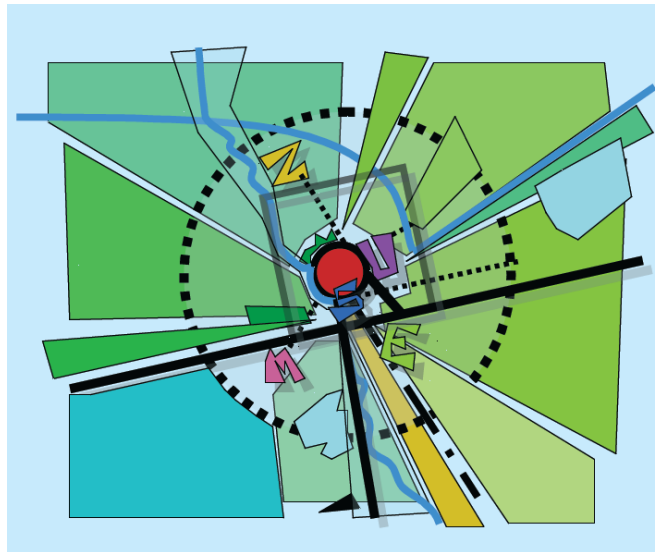
Op basis van de theorie, interviews en de onderzochte cases wordt in dit hoofdstuk een antwoord gegeven op de hoofdvraag van het rapport. Hiervoor worden in paragraaf 6.2 eerst de verschillende deelvragen beantwoord. Daarna wordt er een antwoord gegeven op de hoofdvraag in paragraaf 6.3

De conclusies zoals deze zijn beschreven in dit hoofdstuk zijn vooral van toepassing op een structuurvisie zoals bedoeld in artikel 2.1.1 van de Wro. Deze verplicht de gemeente om een structuurvisie op te stellen voor de goede ruimtelijke ordening van het gehele grondgebied van de gemeente. Het plan bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling in de gemeente.

## 6.2 Deelconclusies

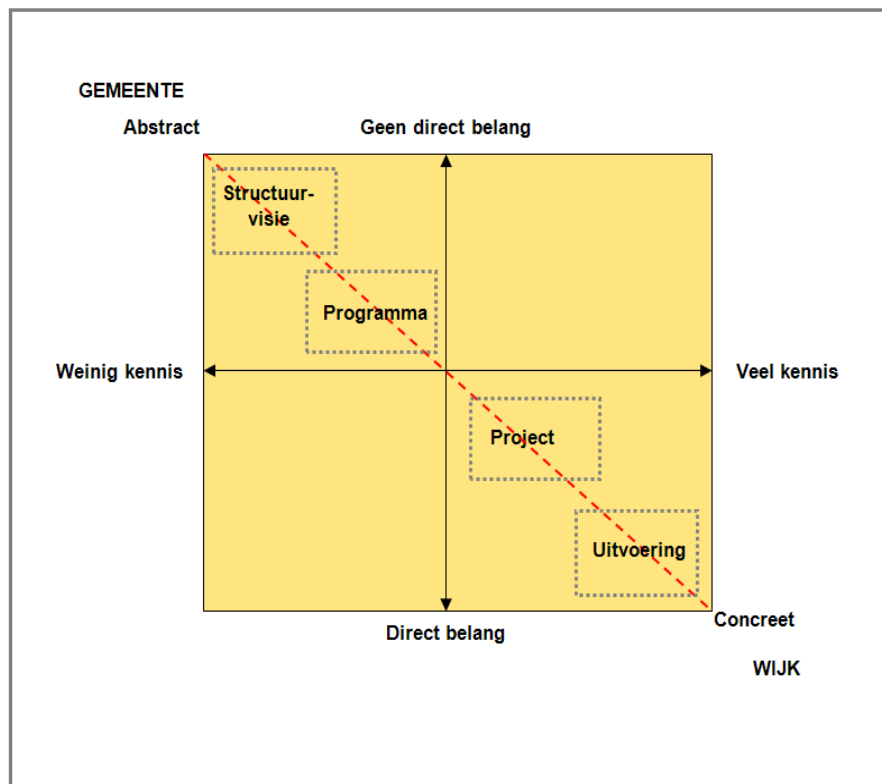
### ***Op welk niveau (gemeente, dorp, wijk etc.) is participatie effectief?***

De structuurvisie blijkt in de praktijk vaak te abstract te zijn. Burgers voelen zich vaak ook niet direct verbonden met ruimtelijke ontwikkelingen buiten hun eigen woonomgeving of hebben onvoldoende kennis om een constructieve bijdrage te kunnen leveren. De tijdshorizon van meestal 30 jaar blijkt ook te groot: burgers leven meer in het hier en nu. Uit de cases blijkt vaak dat, op basis van de inspraak en de zienswijzen, burgers niet beschikken over voldoende kennis van de betekenis en werking van een structuurvisie. Gezien de kennis en de betrokkenheid van burgers bij de eigen woonomgeving lijkt het er op dat burgerparticipatie het best georganiseerd worden op buurt- of wijkniveau.



Figuur 14: Abstracte structuurvisie Bron: Structuurvisie Groningen

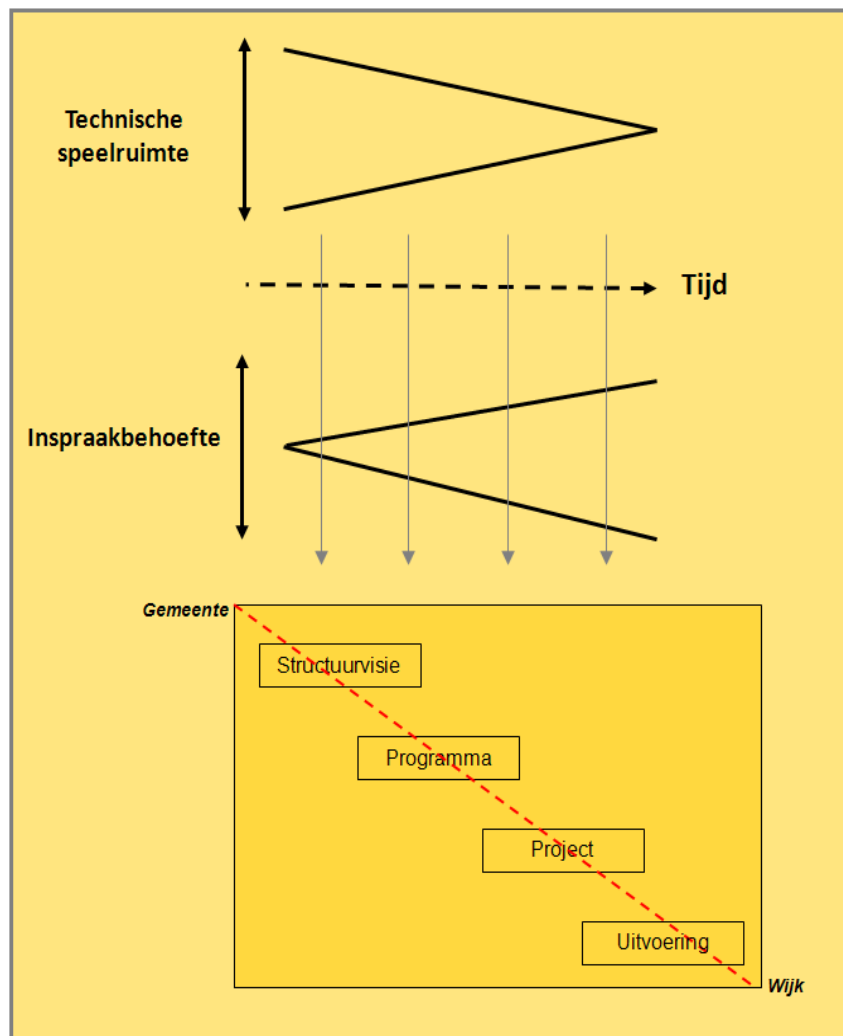
In figuur 15 is de betrokkenheid en het kennisniveau van burgers weergegeven in een grafiek. Het laat zien dat naarmate plannen concreter worden, en de directe woonomgeving van burgers sterker beïnvloeden, het belang en de kennis van het onderwerp toeneemt. Hiermee stijgt waarschijnlijk ook de wil om mee te denken. De case van Dalfsen toont dat inwoners actief participeren op het moment dat er beslissingen worden genomen die hun leefomgeving direct kunnen beïnvloeden. Slechts een gering aantal inwoners kwam bij het maken van de structuurvisie naar de inloopavonden van deze gemeente. Maar toen er een inspraakmogelijkheid was voor 1,5 hectare grond aan de dorpsrand kwamen er meer dan 50 dorpsbewoners op af en werd er stevig gediscussieerd. In Waterloo was ook de ervaring dat burgers vooral in concrete maatregelen en oplossingen denken, terwijl de gemeente liever een strategisch plan wilde om hier de vervolgplannen op te baseren. Ook de andere cases bevestigen dit beeld: het aantal belangstellenden bij inloopavonden en het aantal ontvangen zienswijzen toont een lage betrokkenheid van burgers. Veel inspraakreacties gaan dan ook niet over het algemene beleid maar over die delen die de burger direct raakt in zijn/ haar directe woonomgeving. Inspraak op 'kavelniveau' is niet iets wat zorgt voor meerwaarde in een structuurvisie indien het niet kan worden 'opgeschaald' naar gemeentelijk niveau. Voor het algemene belang van de gemeente en haar toekomstige ruimtelijke ontwikkeling is dit minder relevant. Het voorbeeld van Groningen toont dat de belangstelling toeneemt naarmate het plan dichterbij de leefwereld en de beleving van burgers komt.



Figuur 15: Schema betrokkenheid en kennisniveau

## Dilemma

Wanneer burgers en belanghebbenden alleen op wijk- of buurtniveau worden betrokken, kunnen er wel dilemma's ontstaan. De structuurvisie bindt namelijk de opsteller en zo zullen gemaakte beslissingen doorwerken naar plannen op een lager niveau. Dit betekent dat de gemeente haar bestemmings- en uitvoeringsplannen moet baseren op de structuurvisie. Het probleem is dan wel dat de belangrijkste besluiten al tijdens het maken van de structuurvisie zijn genomen. Voor burgers blijft er op wijk- of buurtniveau nog maar weinig ruimte voor inspraak: enkel op detailniveau kunnen er nog aanpassingen gedaan worden. En dit terwijl juist op dit niveau de wens om mee te beslissen groeit. Dit wordt weergegeven in figuur 16.



Figuur 16: Collingridge dilemma bij ruimtelijke plannen

***Wie moet je betrekken bij het ontwikkelen van structuurvisies? Heeft het wel zin individuele burgers te betrekken, is het niet veel effectiever je te beperken tot vertegenwoordigers van bestaande organisaties?***

In de theorie zijn verschillende publieke en private partijen actoren geïdentificeerd die van invloed kunnen zijn op het planvormingsproces. Het is vanzelfsprekend dat de publieke partijen hun verantwoordelijkheid nemen en hun bijdrage leveren. Hier is in het rapport verder ook geen aandacht naar uitgegaan.

Bij de private partijen is er een onderscheid gemaakt in experts en belanghebbenden. Experts beschikken over specifieke kennis en vaardigheden om het proces of de inhoud te kunnen verrijken. Het is vanzelfsprekend dat interne of externe experts het proces begeleiden en ondersteunen. Ze worden door het bestuur gevraagd om deel te nemen. Een stedenbouwkundig adviesbureau zou bijvoorbeeld kunnen worden uitgenodigd om het planvormingsproces te begeleiden.

Belanghebbenden hebben niet zozeer uitvoeringsmacht maar kunnen het proces wel versnellen of juist hinderen. Vooral later, in de uitvoeringsfase van de structuurvisie, kunnen deze partijen hun invloed laten gelden. Het is daarom van belang dat al in een vroeg stadium zoveel mogelijk draagvlak voor plannen wordt gevonden. Afhankelijk van de situatie in de gemeente kunnen de belanghebbenden verschillend zijn. Belanghebbenden zijn bijvoorbeeld grondbezitters, natuurorganisaties en omwonenden.

Om een structuurvisies te ontwikkelen met draagvlak onder de bewoners, is het zinvol om burgers te betrekken bij het maken hiervan. Teisman (2005) toont echter aan dat het bij interactieve processen vaak noodzakelijk is om een selectie te maken van het aantal deelnemers. Niet elke burger kan officieel deelnemen aan het participatieproces: een groot aantal deelnemers zou het proces onoverzichtelijk en onbestuurbaar maken. Daarnaast zorgen het eerder genoemde hoge abstractieniveau en de lage kennis en betrokkenheid van burgers voor de lage belangstelling. Het afvaardigen van de burgers in een klankbordgroep zou deze problemen oplossen. In klankbordgroepen zijn burgers en belangengroepen vertegenwoordigd door één of enkele afgevaardigden. Deze personen worden hier voor gevraagd of aangewezen omdat ze over voldoende kennis of overtuigingsmacht beschikken. Hiermee stijgt het kennisniveau en het commitment om deel te nemen. Een klankbordgroep is een goede manier om aansluiting te vinden of behouden bij wat er speelt in de gemeente en onder de belanghebbenden. Mede doordat vertegenwoordigers vaak zelf nog met een 'poot' in de samenleving staan.



***Op welk moment in het ontwikkelingsproces van een structuurvisie kun je het beste welke vorm van participatie toepassen?***

De mate van interactie bepaalt op welk moment burgers en belangengroepen worden betrokken. Naarmate de mate van interactiviteit toeneemt, dienen partijen eerder betrokken te worden in het planvormingsproces. Bij ‘coproduceren’ en ‘meebeslissen’ wordt de agenda (mede) bepaald door de belanghebbenden. Ze dienen dan al in de definitiefase betrokken te worden. Bij ‘informereren’ kan worden volstaan met het achteraf presenteren van de structuurvisie.

Het tijdstip van interactie is dus sterk afhankelijk van de mate van interactie. Stelregel hierbij is dat naarmate de interactie toeneemt, belanghebbenden eerder in het proces worden betrokken. In de praktijk blijkt dat burgers en klankbordgroepen in de ontwerpfasen worden betrokken. De meeste gemeenten die zijn onderzocht kiezen er voor om de burgers dan te raadplegen. De verkregen informatie dient dan als input om, binnen de opgestelde randvoorwaarden, beleid mee te maken.

***Welke communicatiemiddelen zijn hierbij het meest geschikt?***

Hét ideale instrument voor interactieve beleidsvorming bestaat niet. Het is niet gezegd dat een bepaald instrument per se een beter resultaat zal behalen dan een andere. Vaak is dit zeer afhankelijk van de omgeving waarin wordt gewerkt en aan de rol en houding van de gemeente en de deelnemers. Een goed instrument kan een slecht plan niet beter maken. Ook zal een goed instrument niet in staat zijn om beslissingen te realiseren die onmogelijk zijn. Een instrument en de inzet hiervan moet niet een doel op zich zijn maar moet het resultaat zijn van een denkproces over de meest optimale aanpak van het planningsproces. Net zoals interactieve planvorming niet een doel moet zijn, maar als middel moet worden gezien om doelstellingen te behalen. In een dergelijk geval is het proces dan ook belangrijker dan de oplossing.

De keuze voor een bepaald communicatiemiddel is niet gemakkelijk te maken. In de meest ideale wijze wordt allereerst bepaald wat de doelstellingen zijn: wat wil men bereiken met deze visie en welke functie moet het plan gaan vervullen. Deze doelstellingen en functies bepalen de mate van complexiteit. De complexiteit bepaalt de mate van interactie die gewenst is. De complexiteit bepaald op haar beurt weer welke en hoeveel personen bij het proces betrokken moeten worden. Dit zijn de inwoners maar ook de belangengroepen en experts. Per groep moet een afweging worden gemaakt over de mate van invloed die ze krijgen tijdens het proces. Pas als bekend is wie en hoeveel personen er deelnemen, kunnen de communicatiedoelstellingen per groep bepaald worden. Uiteindelijk bepaald dit de wijze van communiceren. Dit is weergegeven in volgend schema:



Figuur 17: Stappenplan keuze communicatiemiddelen

Er kan niet worden gezegd welk communicatiemiddel het best werkt. Hiervoor zijn er te veel factoren van invloed op het planvormingsproces. De complexiteit van de situatie, onderlinge verhoudingen en botsende belangen, het werk- en kennisniveau van de deelnemers spelen allemaal een rol. Een zeer succesvolle aanpak kan in een volgend proces juist helemaal niet werken. Het interactief opstellen van een structuurvisie is geen rationeel proces: persoonlijke belangen spelen een belangrijke rol en onderlinge verhoudingen kunnen het succes van het proces bepalen. Pas als men elkaar iets gunt kan er goed worden samengewerkt en onderhandeld.

Uit de casestudy blijkt wel dat communicatiemiddelen met een structurerende werking een positief effect hebben; er moet worden voorkomen dat bij de inspraak de mening van één persoon of groep overheerst.

In de praktijk blijkt een combinatie van informeren en raadplegen het meest toegepast te worden. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de burgerschapsstijlen. De *Verantwoordelijken* zullen eerder geneigd zijn om interesse te tonen en deel te nemen aan het participatieproces dan de overige drie burgerschapsstijlen. Om een representatieve inspraak te organiseren zullen deze partijen er ook bij betrokken moeten worden. Hier dienen de communicatiemiddelen op in te spelen.

### 6.3 Hoofdconclusie

#### ***Op welke wijze kunnen burgers, bedrijfsleven en belangengroepen het meest effectief worden betrokken voorafgaand en bij de ontwikkeling van structuurvisies op gemeentelijk niveau?***

De hypothese dat de mate van (verwachte) maatschappelijke impact bepaalt hoe interactief er gewerkt moet worden, blijkt in de praktijk niet zo expliciet te werken. Het is niet aangetoond dat de mate van verwachte maatschappelijke impact of de complexiteit zorgt voor een meer interactieve aanpak van het beleidvormingsproces. Ook komt uit de behandelde literatuur en de cases naar voren dat de deelname van burgers aan het beleidsvormingsproces niet voor meerwaarde zorgt. Doordat een structuurvisie vaak verschillende functies en meerdere doelen heeft, is de complexiteit van het plan hoog. In combinatie met het strategische karakter en het hoge schaalniveau, is er vaak een lage betrokkenheid van burgers. Ook bindt een structuurvisie de burgers niet. Ook worden er vaak vanuit de gemeente randvoorwaarden geformuleerd. Daarnaast lijken gemeenten wel eens bang om de macht uit handen te geven. Hierdoor wordt er niet voldaan aan de voorwaarden voor interactief beleid. De volledige interactieve wijzen van beleidsvorming (coproduceren en meebeslissen worden dan ook niet effectief en efficiënt geacht.

Om er voor te zorgen dat de structuurvisie wel aansluit bij de wensen van de burger en belanghebbenden, kan de gemeente om input vragen. Het advies is dan ook om burgers, voorafgaand aan de ontwerpfase, te raadplegen. Hierbij wordt getracht zoveel mogelijk informatie van de burger te krijgen om hier kennis uit te halen over de wensen van de bewoners. Hier kan de gemeente vervolgens het ontwerp (-proces) op baseren. Op deze manier kan er voor worden gezorgd dat het beleid aansluit bij de ideeën en de wensen van de burgers.

Het raadplegen van burgers is ook het meest effectief. Wil je burgers op een hoger interactieniveau laten deelnemen dan zou dat veel meer tijd, geld en inspanning vergen. Er moet dan intensief gecommuniceerd worden om de belangstelling, kennis en het commitment te vergroten. Het is maar de vraag of de baten uiteindelijk zullen opwegen tegen de deze inspanningen.

#### **Klankbordgroep**

Het eerder genoemde hoge abstractieniveau en de lage kennis en betrokkenheid van burgers zorgen voor een geringe bijdrage aan het planvormingsproces. Daarnaast is ook bijna onmogelijk om met alle betrokkenen samen beleid te vormen. Het afvaardigen van de burgers in een klankbordgroep zou deze problemen oplossen. In klankbordgroepen zijn burgers en belangengroepen (natuurbescherming, buurtverenigingen, culturele organisaties, sportverenigingen et cetera) vertegenwoordigd door één of enkele afgevaardigden. Deze personen worden hier voor gevraagd of aangewezen omdat ze over voldoende ervaring, kennis of overtuigingsmacht beschikken. Hiermee stijgt het kennisniveau en het commitment om voor een langere tijd deel te nemen. Een klankbordgroep is een goede manier om aansluiting te vinden of behouden bij wat er speelt in de gemeente en onder de belanghebbenden. Mede doordat vertegenwoordigers vaak zelf nog met een 'poot' in de samenleving staan. Het inzetten

van klankbordgroepen zorgt er ook voor dat diverse belangen worden vertegenwoordigd. Zo kan meer draagvlak en kwaliteit gerealiseerd worden dan bij een technische rationele aanpak.

Het bestuur kan zich laten adviseren door de klankbordgroep maar er kan ook voor worden gekozen om de klankbordgroep meer macht te geven (coproduceren of meebeslissen). Uit de cases blijkt dat niet voor te komen: gemeenten en adviesbureaus gebruiken de informatie uit de klankbordsessies vaak ter inspiratie maar behouden het recht om hier van af te wijken. Klankbordgroepen worden in de praktijk ook vaak pas ingesteld in de ontwerpfase. Hiermee wordt de macht van klankbordgroepen al redelijk beperkt. In de definitiefase zijn de doelstellingen en randvoorwaarden voor de structuurvisie dan al door het bestuur vastgelegd. De gemeenteraad wil zich meestal ook niet binden aan de uitkomst van het participatieproces.

Er wordt op basis van dit onderzoek niet voor gepleit om interactieve beleidsvorming bij het maken van ruimtelijke plannen in zijn geheel te verbannen. Het is wellicht voor het maken van structuurvisie niet de meest efficiënte wijze van handelen. Uit de literatuur en de cases komt naar voren dat burgers vooral op buurt- of wijkniveau voldoende kennis en belangstelling hebben om een constructieve bijdrage te kunnen leveren aan ruimtelijke plannen. De cases tonen ook dat burgers geen oog hebben voor het algemene belang van de gemeente maar vooral geïnteresseerd zijn in de gevolgen voor hun eigen leefomgeving. Een structuurvisie die wordt gemaakt zonder daarvoor interactief samengewerkt te hebben met de burger levert niet per definitie een slechter plan op dan wanneer het wel op interactieve wijze wordt opgesteld.

***Met welke vormen van communicatie kan de kwaliteit van structuurvisies en het draagvlak voor dergelijke abstracte plannen op de meest effectieve wijze worden verbeterd?***

Door burgers in de definitie- en ontwerpfase te informer en te raadplegen en ze gedurende het planvormingsproces te informeren over de voortgang, kan er het meest effectief gewerkt worden en draagvlak verworven worden. De gemeente kan in de ontwerpfase burgers raadplegen om te kijken wat er leeft onder de burgers. Zo kan de gemeente garanderen dat gemaakte beslissingen aansluiten bij de belevingswereld en wensen van haar inwoners. Het is raadzaam om de burger op verschillende wijzen te raadplegen. Houdt niet alleen een inloopavond of een enquête maar probeer met een interactieve website, portiekgesprekken of jongerenactiviteiten ook groepen te bereiken die normaal gesproken niet reageren (jongeren, allochtonen).

Uit de literatuur en de voorbeeldcases blijkt dat het informeren en raadplegen van burgers effectieve en efficiënte manieren zijn om burgers te betrekken bij het maken van structuurvisies. In de praktijk wordt hier echter geen rekening mee gehouden. De boodschap sluit niet altijd aan bij leefwereld van de burgers. Dit kan een verklaring zijn van de lage belangstelling van burgers. Het zijn echter wel vaak de ‘verantwoordelijken’ die deelnemen. Om toch meer representatiever informatie te versturen en te ontvangen worden hier enkele aanbevelingen gedaan met betrekking tot de communicatiestrategie en -middelen. Hierbij wordt rekening gehouden met de verschillende burgerschapsstijlen. Het betrekken van de verschillende burgerschapsstijlen betekent dat per stijl een aparte communicatiestrategie (= boodschap en middel) wordt opgesteld. Er zijn te veel verschillende communicatiemiddelen om hier een volledig overzicht van te geven, hieronder worden de meest gebruikte of geschikte middelen genoemd.

Bij de *verantwoordelijken* kan worden volstaan met informeren en toelichten. Hiervoor zijn onder andere informatiefolders, krantenartikelen en inloopavonden geschikt.

Bij de *plichtsgetrouwen* dient de boodschap dichterbij de leefwereld van deze personen gebracht te worden. De structuurvisie moet worden vertaald naar de (mogelijke) gevolgen voor de persoonlijke context. Dit kan worden gedaan door middel van keukentafelgesprekken of telefonische interviews.

De *buitenstaanders* zijn vaak niet geïnteresseerd dus moet de boodschap confronterend of amuserend zijn en ze verleiden. Een interactieve website waarop bijvoorbeeld een spel kan worden gespeeld zou hiervoor geschikt zijn. Er zijn ook voorbeelden waarbij er cabaretavonden werden georganiseerd of mensen foto’s konden inzenden van mooie of lelijke plekken. De jeugd kan benaderd worden door portiekgesprekken of jeugdwerk.

*Pragmatici* zijn vaak reactief, het is dus beter om scenario's voor te leggen en ze hier uit te laten kiezen. Een burgerpanel is hiervoor geschikt. De boodschap dient kernachtig te zijn om de aandacht te blijven houden.

Eventueel kunnen er tijdens het ontwerpproces verschillende terugkoppelmomenten ingesteld worden. Vooral bij complexe vraagstukken of situatie waarbij de maatschappelijke weerstand hoog is, is dit aan te raden. Tijdens deze momenten wordt aan de bevolking opnieuw gevraagd om te reageren op de gemaakte plannen of scenario's. Door burgers ook gedurende het planproces te raadplegen, weet de gemeente of het plan nog aansluit bij de beleving van de bevolking. Hiermee kan ook worden voorkomen dat bij het eindresultaat zaken missen of anders zijn geïnterpreteerd.

### **Klankbordgroep**

Binnen klankbordgroepen kan door middel van bijvoorbeeld rondetafelgesprekken, spelvormen en discussies tot een gedragen visie worden gekomen. Hier is groeps grootte bepalend voor de keuze in instrumenten. Bij grotere groepen kan er ook voor worden gekozen om deze op vakgebied

### **Projectwebsites**

Een goed middel bij elk participatieproject is het hebben van een projectwebsite. Dit is handig omdat deze op elk moment van de dag geraadpleegd en ge-update kan worden. Projectwebsites zijn goedkoop en kunnen direct veel mensen bereiken. Websites bereiken ook vaker mensen die normaal gesproken niet deelnemen aan participatieprocessen. De website kan ook, afhankelijk van de doelstelling, ingezet worden als middel om interactief te plannen (input genereren). Door de grote geografische reikwijdte en moeilijk te controleren van participanten kan de input wel gemakkelijk gemanipuleerd worden.

## 6.4 Aanbevelingen

Bij elk proces geldt:

Doelstelling, aanpak en uitvoering moeten in overeenstemming zijn. Wanneer je mensen betreft maar niets met de resultaten doet of hier niet achter staat dan merken mensen dat. Dit kan ook toekomstige interactieve processen schaden.

Informeel elke deelnemer over wat de verwachtingen zijn. Dit moet duidelijk zijn bij elke deelnemer om zo ontevredenheid op het eind te voorkomen. Op basis van deze informatie kunnen mensen ook bepalen of ze het zinvol achten om deel te nemen.

Zorg dat deelnemers het gevoel krijgen dat ze belangrijk zijn en dat ze voor meerwaarde zorgen. Bij het uitnodigen moeten partijen vooral het gevoel krijgen dat ze invloed kunnen uitoefenen. Deelnemers moeten voorafgaand aan de participatie weten:

- wat hun rol zal zijn;
- wat er met hun inbreng wordt gedaan;
- hoe lang het gaat duren en
- wat de te verwachten resultaten zijn

Het maken van een structuurvisie kan een langdurig proces zijn. Het is belangrijk om gedurende het proces te blijven communiceren met burgers en betrokkenen. Dit kan door ze te informeren. Websites, nieuwsbrieven en advertenties in lokale kranten hebben vaak een groot bereik en effect. Zo blijft men betrokken en kan uiteindelijk de waardering en draagvlak toenemen.

Informeel elke deelnemer over wat er met hun inbreng in de besluitvorming of uitvoering is gedaan. De terugkoppeling van de resultaten door het bestuur naar deelnemers is van het grootste belang voor de legitimiteit van het participatieproces.

Houdt bij het maken van structuurvisies rekening met de pers. Zij hebben met hun berichtgeving invloed alle interne en externe partijen. De pers bepaalt vaak de beeldvorming bij een grote groep mensen. Verkeerde of ongenueanceerde uitspraken in de pers kunnen dramatische effecten hebben voor het imago van de gemeente en het draagvlak van de structuurvisie. Het is dan ook van belang dat de pers zorgvuldig en open wordt geïnformeerd over ontwikkelingen en om ze tijdig te betrekken.

# Reverentielijst

## Wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken

- Allmendinger, P. (2002), *Planning Theory*, Palgrave, New York
- Brink, K. van den (2003), *Communicatiemanagement*, Academic Service, Schoonhoven
- Cammen, H, van der en L de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening: van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Het Spectrum, Utrecht
- Doorn, F.A. van en M.E. Pietermaat-Kros (2008), *RO bij de hand; De nieuwe Wet ruimtelijke ordening: instrumenten en proces*, Sdu Uitgevers bv, Den Haag
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Lemma, Utrecht
- Edelenbos, J. en R.A.H. Monnikhof (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Lemma, Utrecht
- 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*, Instituut voor publiek en politiek, Amsterdam
- Etzioni, A (1968), *The active society, A theory of societal and political processes*, Free press, New York
- Flowerdew R. en D. Martin (2005), *Methods in Human Geography; A guide for students doing research project*, Pearson Education Limited, Essex
- Healey, P. (2005), *Collaborative planning; shaping places in fragmented societies*, Palgrave, New York
- Healey, P. (1998) Collaborative planning in a stakeholder society, *Town Planning Review*, 69 (1), pp. 1 – 21.
- Hidding, M. (2006), *Planning voor stad en land*, Uitgeverij Coutinho, Bussum



- Hofman, J. (2009) *De autocipatieladder en de achterkant van de achterkant van de participatieladder*. Via: [www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl) (bezocht 20-6-2010)
- Kor, R en G. Wijnen (2005), *Essenties van project- en programmamanagement; succesvol samenwerken aan unieke opgaven*, Kluwer, Deventer
- Lange, M. de (1999), Procesmetselaars, redactioneel artikel. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nummer 5, p. 5-7.
- Lowndes, V., L. Pratchett en G. Stoker (2006), Local political participation: The impact of rules-in-use, *Public Administration*, 84, (3) p. 539-561 Blackwell Publishing Ltd, Oxford
- Mayer, I., J. Edelenbos en R. Monnikhof (2005), Interactive policy development: undermining of sustaining democracy?, *Public Administration*, 83 (1), p. 179-199
- Marissing, E. van (2005) De aloude inspraakavond voldoet niet meer, *Aedes-Magazine* nummer 9-10.
- Marissing, E. van (2007) Buurtparticipatie als uiting van ontevredenheid, *City journal: wetenschappelijk tijdschrift voor de steden*, nummer 9, p 22-25
- Olsthoorn, A.C.J.M. en J.H. van der Velden (2002), *Elementaire communicatie*, ThiemeMeulenhoff, Utrecht
- Pol, B., C. Swankhuisen en P van Vendeloo (2007), *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie; mythen, misverstanden en mogelijkheden*. Uitgeverij Coutinho, Bussum
- Pel, E. en J.S. Verbart (1997), *Project draagvlak: een onderzoek naar open planprocessen: eindrapport*. Projectbureau Integrale Verkeerd- en Vervoersstudies, Den Haag
- Pröpper, I. en D. Steenbergen (1999). *De aanpak van interactief beleid; elke situatie is anders*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Roo, G. de en H. Voogd (2007), *Methodologie van planning; over processen ter beïnvloeding van de fysieke omgeving*, Uitgeverij Coutinho, Bussum
- Roo, G. de (2001), *Planning per se, planning per saldo; over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Sdu Uitgevers bv, Den Haag

- Rooij, A. de (2006), *Krachtenfusie in de inrichting van Nederland; fysica van Samenwerking II*, Uitgeverij Veen Magazines bv, Diemen
- Seip, R en R. van Vliet (2000) *Urban transport planning: a case of participative planning in the city of Groningen*, Groningen
- Shipley, R. (2000), The origin and development of vision and visioning in planning. *International Planning Studies*, 5 (2), p. 225–236.
- Shipley, R., B. Hall, R. Feick en R. Earley (2004), “Evaluating municipal visioning”. *Planning Practice and Research*, 19(2), p. 193–207.
- Spit, T. en P. Zoete (2009), *Ruimtelijke ordening in Nederland*, Sdu Uitgevers bv, Den Haag
- Gemeente Dalfsen (2010), *Structuurvisie Kernen gemeente Dalfsen*
- Gemeente Groningen (2009) *Groningen, Stad op scherp, structuurvisie 2008-2020*
- Gemeente Kampen (2009), *Structuurvisie 2030, Toekomstperspectief voor de IJsseldelta*
- Gemeente Overbetuwe (2009), *Overbetuwe 2020, Overbetuwe verbindt...*
- Gemeente Steenwijk (2001), *Stadsbeeld Steenwijk 2020/30*
- Teisman, G. (2005), *Publiek management op de grens van orde en chaos en orde*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Strange, M. & Mumford, M. (2005) The origins of vision: Effects of reflection, models, and analysis, *Leadership Quarterly*, 16(1), pp. 121 – 148.
- Vecht, M. van de (2006), *Games in het openbaar bestuur; wat zijn de spelregels*. Sdu Uitgevers, Den Haag
- Voogd, H. (2006), *Facetten van de planologie*, Kluwer uitgeverij, Alphen aan de Rijn
- Vos, M., J. Otte en P. Linders (2002), *Communicatie & Planning*, ThiemeMeulenhoff, Utrecht
- Vliet, R. van (2010), *Collegedictaat Stadsplanning in Nederland*

- VROM (2003) *Participatie als troefkaart voor kwaliteit*. Experimenten met interactief proces, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag
- VROM (2007), *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag
- VROM (2008) - *nieuwe Wet ruimtelijke ordening*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag
- Ward, S. (2002) *Planning the Twentieth-Century City*. Wiley & Sons, Chichester
- Woerkum, C. van en P. van Meegeren (2003), *Basisboek communicatie en verandering*, Uitgeverij Boom, Amsterdam
- Zonneveld, W. (2005), Expansive spatial planning: the new European transnational spatial visions, *European Planning Studies*, 13(1) p. 137- 155.

**Websites:**

- [www.instrumentenwijzer.nl](http://www.instrumentenwijzer.nl) (bezoekt op 10-07-2010)
- [www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl) (bezoekt op 20-05-2010)
- [www.motivaction.nl](http://www.motivaction.nl) (bezoekt op 17-08-2010)
- [www.nwro.nl](http://www.nwro.nl) (bezoekt op 11-05-2010)
- [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl) (bezoekt op 11-07-2010)
- [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl) (bezoekt op 11-05-2010)

# Bijlagen

- **Bijlage 1:** Overzicht communicatiemiddelen
- **Bijlage 2:** De participatievormen
- **Bijlage 3:** Burgerschapstijlen

## Bijlage 1: Overzicht communicatiemiddelen (Vrij naar Pröpper en Steenbeek, 1999)

Doel communicatie	Eenzijdige menings- en ideeënvorming		Gezamenlijke menings- en ideeënvorming		Handelingsafstemming	
	Kennisvermeerdering Eenzijdige communicatie	Beïnvloeding	Kennisvermeerdering	Beïnvloeding	Meerzijdige communicatie	Beïnvloeding
Aard communicatie	Info-in	Info-uit	Info-uitwisseling	Overtuiging	Overtuiging	Overtuiging, Onderhandeling
<b>Communicatiemiddel</b>						
Survey, Interview, Panel-onderzoek, Evaluatieonderzoek, Ideeën-/klachtenformulier, Deskundigenadvies, Observeren, Referendum	++					
Folder, Brochure, Nieuwsbrief, Advertentie, Lezing, Startnotitie, Rapport		++		++		
Tentoonstelling, Beurs, Markkraam		++		++		
Creatieve groepsessies, Studiegroepen				++		
Klankbordgroepen				++	+	
Debat, Politieke jury				+	++	
Publieke bijeenkomsten met inleiding en discussie (zaal/forum) Huis-aan-huisbezoek, internetdiscussie				++	++	
Stuur-, project-, werkgroep				++	++	++

++ = Groot accent  
+ = Klein accent

## Bijlage 2 De participatievormen

Bij 'Informereren' vindt geen interactie plaats. De gemeente informeert de burger in dit geval alleen maar over de nieuwe structuurvisie en geeft de inwoners geen gelegenheid om invloed uit te oefenen. De gemeente brengt de boodschap over naar de burger, en hoopt hiermee haar doelstelling te behalen.



Bij de overige participatiestijlen vindt er een uitwisseling van informatie plaats tussen personen. Edelenbos en Monnikhof (2001) noemen dit meerzijdige communicatie. Bij 'Raadplegen' laat de gemeente bewoners in de eindfase reageren op de voornemens. Burgers mogen hier op reageren maar de gemeente verbindt zich niet aan de uitkomsten hiervan. De randvoorwaarden, het beleidsprobleem en de oplossing worden door de gemeente bepaald. In de beginfase kan informatie verzameld worden om een beter beeld te krijgen van de situatie, problemen en mogelijke oplossingen.

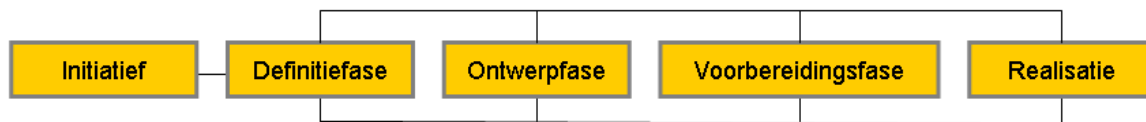


Bij 'Adviseren' laat de gemeente de belanghebbenden al in een vroeg stadium de agenda meebepalen. De ideeën van stakeholders en belanghebbenden spelen een volwaardige rol bij het formuleren van de beleidsproblemen en de oplossing, maar de gemeente wil toch graag zelf de volledige zeggenschap over het beleid behouden. De gemeente zal alleen afwijken van de uitkomsten op basis van randvoorwaarden. De rol van de participanten is echter niet klein; ze kunnen vanaf het begin meedenken en het beleid kan nog alle kanten opgaan. De richting van het beleid is voor de gemeente ook nog niet duidelijk en staat hierbij open voor suggesties van de deelnemers.

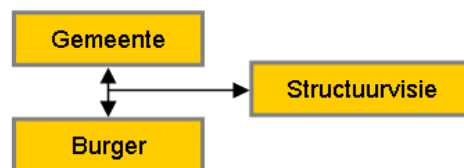


Bij complexe problemen gaat de voorkeur uit naar een gefaseerde aanpak. 'Coproducteren' en 'Meebeslissen' kan er bij de communicatie niet direct meer gesproken worden van een zender en een ontvanger: de gesprekspartners wisselen steeds van rol. Hierdoor worden zender en ontvanger steeds meer als gelijkwaardig beschouwd (Olsthoorn & Van der Velden, 2002).

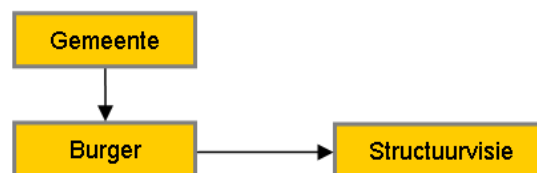
Gemeente en stakeholders kunnen elkaar in bepaalde mate beïnvloeden. Dit is afhankelijk van de mate van interactiviteit. Meerzijdige communicatie is één van de kenmerken waarmee interactieve beleidsvorming zich onderscheidt van niet-interactieve beleidsvorming. De uitwisseling van informatie moet leiden tot samenwerking en hopelijk een breed gedragen oplossing. In deze situatie is goede communicatie meer een doel dan een middel geworden (Olsthoorn & Van der Velden, 2002). Doordat de deelnemers elkaar gedurende het project blijven beïnvloeden en van elkaar leren, kunnen deze processen niet lineair worden aangepakt maar hebben terugkoppelmomenten. Hierbij bestaat de mogelijkheid om weer enkele stappen terug te doen in het proces mocht dit nodig zijn.



*Coproduceren* is een vorm van participatie waarbij de gemeente al in een vroeg stadium belanghebbenden betreft voor het bepalen van de agenda. Gemeente en belanghebbenden bepalen vervolgens samen en op basis van gelijkwaardigheid wat de beleidsproblemen zijn en welke oplossingen hiervoor geschikt zijn. Hiervoor dragen alle deelnemers bij in de vorm van kennis, ervaringen en middelen. De gemeente wil de invloed wel delen omdat het hier verwacht dat de samenwerking meer oplevert dan solistisch optreden. Participanten moeten bereid zijn om invloed te delen of compromissen te sluiten bij botsende belangen. Hierbij mag het behartigen van eigenbelangen niet ten koste gaan van het algemene belang. De gemeente neemt vervolgens de geformuleerde oplossingen over zonder hier veranderingen in aan te brengen.



Bij *meebeslissen* is de gemeente bereid zich terughouden op te stellen; ze dragen al in een vroeg stadium de verantwoordelijkheid over aan de belanghebbenden. Zij moeten er zelf voor zorgen dat er iets gerealiseerd wordt. Het probleem, de randvoorwaarden en de oplossing worden door de belanghebbenden bepaald. De gemeente ondersteunt het proces (tijd, geld, deskundigheid, materiële middelen) maar heeft geen invloed.



### Bijlage 3 Burgerschapstijlen (Motivation)

