

Themanummer

Mythe van de participatie

Rooilijn

Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening

Stelling

'Echte' inspraak is bij burgerparticipatie vaak afwezig

Een gedecentraliseerde energietransitie

Achtergrond

Ladder op, ladder af: 50 jaar participatie

Sociaal leren in participatieve planning

Sleutels voor incrementeel ontwikkelen

Brokerage in participatief stedelijk bestuur

Experimenteren met participatie en de Brabantse Omgevingsvisie

Interview

"We zoeken naar verbinders in de stad"

InBeeld

Handen uit de mouwen voor de groene stad

Column

Toespraak

Colofon

Rooilijn

Postbus 15690
1001 ND Amsterdam
info@rooilijn.nl
www.rooilijn.nl

Jaargang 52 / Nummer 3 / 2019

Oplage: 1.100
ISSN 13802860

Rooilijn is een uitgave van de Faculteit der Maatschappij en Gedragswetenschappen, Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam.

Lid worden

Door lid te worden steunt u het Nederlandse tijdschrift voor wetenschap en beleid en wordt de Rooilijn bij u thuis bezorgd. Meld u aan via de website, de mail of per briefkaart.

33,50 euro per jaar (studenten)
50,50 euro per jaar (particulieren)
80,00 euro per jaar (instellingen)

20,00 euro los nummer inclusief verzendkosten

U kunt Rooilijn ook helpen door geld te doneren, maak een bedrag naar keuze over naar rekeningnummer NL19DEUT0540408484, ten name van Universiteit van Amsterdam, onder vermelding van C.2580.0003 - gift Rooilijn.

Partners

Rooilijn wordt mede mogelijk gemaakt door de Universiteit van Amsterdam, afdeling GPIO en door de Hogeschool van Amsterdam, onderzoeksprogramma's Urban Technology en Urban Management.

Kopij

De redactie stelt spontane toezending van voorstellen voor artikelen op prijs. Auteurs-richtlijnen treft u aan op de website.

Advertenties

We overleggen graag over mogelijkheden om te adverteren. Neem contact op via de website of de mail. Een indicatie van de tarieven vindt u op de website.

Redactie

Melika Levelt (hoofdredacteur),
Carla Huisman (eindredacteur),
Rosa Slagt (bureauredacteur),
Arend Jonkman (penningmeester),
Jelle Adamse, Cato Allaert,
Jolein Bergers, Jeanne Blok, Eva Bosman, Astrid Druijff, Iris van Gent, Gerben Helleman, Sigrid Heirman, Edwin Hermans, Lianne Hulsebosch, Diederik de Koe, Marije Koudstaal, Marie Krop, Dolly Loomans, Maarten Markus, Stefan Metaal, Elin Nieland, Jasper Reijenga, Federico Savini, Kim Carlotta Von Schönfeld, Gideon Spanjar, Stefan Sweijen, Andrew Switzer, Amanda Vlieger, Alexander Woestenburg

Nummerredactie

Arend Jonkman (trekker),
Dolly Loomans en Elin Nieland

Ontwerp en vormgeving

MARK IT ZERO, Amsterdam

Drukwerk

MarcelisDékavé, Alkmaar

Rechten

© Auteurs en Universiteit van Amsterdam, Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies. Deze uitgave

heeft geen commercieel oogmerk. Getracht is alle rechthebbenden te achterhalen. Diegenen die menen alsnog aanspraak te kunnen doen op gelden worden verzocht contact op te nemen. Artikelen uit Rooilijn mogen niet worden verveelvoudigd, opgeslagen of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de redactie.

Themanummer

Mythe van de participatie

Dit Rooilijn themanummer maakt deel uit van het R-LINK project uit het VerDuS-onderzoeksprogramma Smart Urban Regions of the Future met projectnummer 438-15-159 398 dat (mede) gefinancierd is door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en Regieorgaan SIA.

Het nummer is mede mogelijk gemaakt met steun van de volgende partners: Hogeschool van Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Hanzehogeschool Groningen, AMS Institute, Antea Group, Tertium, Rijckenberg Advies Stedelijke Ontwikkeling D&D, Pakhuis de Zwijger, Gemeente Groningen, Gemeente Amsterdam, Amsterdam Economic Board, Metabolic, Boeletuin, Park om de Hoek, Toentje Noorden Duurzaam en Ondernemersvereniging Tuinen van West onder leiding van Wageningen UR.

Redactioneel

Mythe?

Dit themanummer, in samenwerking met het NWO Surf R-LINK-project tot stand gekomen, vraagt zich af of participatie een mythe is. Is het een verhaal uit onbepaalde tijd met vreemde wezens die dingen doen die gewone mensen niet doen en niet kunnen? Misschien is meepraten en meebeslissen door burgers inderdaad een mythe: wordt er veel over geschreven, gedacht en gelezen maar zijn gewone stervelingen er nauwelijks toe in staat. We ploeteren ladder op en af maar het leidt tot weinig.

We kunnen ook optimistischer zijn, zoals Max Smit in het interview. Hij stelt dat participatie pas net echt begint te worden; dat we aan het begin staan van een wezenlijke verandering in het denken én handelen van bestuurders, ambtenaren en burgers. Ilse van Rijnsingen beschrijft hoe Brabant experimenteerde bij de ontwikkeling van de Omgevingsvisie met een groep pioniers. Martijn Koster wijst op de rol die brokers, bemiddelaars tussen groepen mensen, kunnen spelen. Voorbeelden roepen echter ook vragen op, bijvoorbeeld over representativiteit. Wie doet mee en wie niet? Fundamenteeler is de vraag of wat gezegd wordt ook wordt gehoord en of we voldoende tegengeluiden opsporen. Aan het eind van elk traject, participatief of niet, wordt een besluit genomen en leggen bepaalde belangen het af. Om daar recht aan te doen en verantwoording over af te leggen, vraagt luistervermogen. We moeten nog veel leren. Waar het toe leidt en of daarmee grote opgaven als de energietransitie en klimaatadaptatie opgelost worden, weten we niet. Maar niets doen, is geen optie.

Wijsheid zit in het handelen. Ja, we kunnen filosoferen hoe het beter kan. Maar lezen, schrijven en denken is niet genoeg. Uiteindelijk moeten we kritisch en reflectief tot handelen overgaan en er het beste van maken. Hoe het allemaal precies moet, valt niet vanaf de zijlijn uit te vinden. Lees nog één keer over participatie, denk er het jouwe van en ga dan met al je wijsheid de mythe te lijf.

Melika Levelt

Hoofdredacteur (m.levelt@hva.nl)



Handen uit de mouwen voor de groene stad, InBeeld pagina 190

Inhoud



158 Stelling “Echte” inspraak is bij burgerparticipatie vaak afwezig

Diederik de Koe
Daan de Bruijn reageert

160 Achtergrond Ladder op, ladder af: 50 jaar participatie

Oude wijn in nieuwe zakken?
Wendy Tan, Melika Levelt
en Michiel Stapper

168 Sleutels voor incrementeel ontwikkelen

Na de crisis vasthoudend ruimte
bieden aan lokale initiatieven en
pioniers
Melika Levelt en Karin de Nijs

180 Experimenteren met participatie en de Brabantse Omgevingsvisie

Nieuwe planvormingsprocessen
om het gesprek tussen beleid en
samenleving te voeren
Ilse van Rijsingen

190 InBeeld Handen uit de mouwen voor de groene stad

De Gezonde Stad

200 Een gedecentraliseerde energietransitie

De rol van lokale burgerinitiatieven bij
het vormgeven van de energietransitie
Carina Wiekens en Lynette Germes

208 Sociaal leren in participatieve planning

Vormen, effecten en wenselijkheid van
leren bij sociale interactie
Kim Carlotta von Schönfeld

216 Brokerage in participatief stedelijk bestuur

(In)formele participatie in Brazilië en
Nederland
Martijn Koster

224 Interview “We zoeken naar verbinders in de stad”

Interview met Max Smit
Arend Jonkman en Astrid Druiff

228 Recensies → Handboek Projectontwikkeling, van Peek en Gehner Brede kijk op projectontwikkeling

Marlijn Lodewijks

→ Shaping Cities in an Urban Age, edited by Burdett and Rode Big picture thinking on the future of the city

Brian Doucet

231 Signalementen

→ City of Permanent Temporality
→ Explaining Dutch Spatial Planning
→ Meer met Meer
→ Shrinking Cities in Romania
→ De Stad van de Toekomst
Gerben Helleman

234 Column Toespraak

O. Naphta

‘Echte’ inspraak is bij burgerparticipatie vaak afwezig

Burgerparticipatie gaat over het betrekken van de burger bij overheidszaken. Dit roept direct de vraag op of de overheid de burger wel echt volledig wil betrekken bij overheidszaken. Daarnaast kan je je afvragen of de burger wel betrokken kan worden bij overheidszaken. Dit lijken gemakkelijke vragen, maar de antwoorden op deze vragen bepalen in grote mate de kans van slagen van goede burgerparticipatie en tot op zekere hoogte van maatschappelijke democratie.

Maatschappelijke democratie is inspraak, betrokkenheid en zeggenschap van mensen over hun maatschappelijke omgeving, zoals buurten, wijken, instellingen en organisaties. In overheidsinstanties waar een *vinckjes-cultuur* heerst en er eigenlijk geen echte ambitie is om maatschappelijke democratie te stimuleren en vorm te geven, zal het dan ook niet van de grond komen en zal de inzet van de overheid en de burger om het te realiseren een verspilling van tijd zijn.

Zo is vaak sprake van *window-dressing* waarbij de gemeenschap in het lokale buurthuis samenkomt, de plannen openbaar worden gemaakt en iedereen zich druk maakt om bij de microfoon te komen en zijn of haar punt te maken, voor of tegen de plannen. Ondertussen weten de wijze dames en heren achter de discussietafel vaak wel beter, aangezien het besluit al genomen is, het budget is vastgesteld en er enkel voor de vorm een dergelijke avond wordt georganiseerd.

Ook als concept is burgerparticipatie een probleem. Burgers zijn het nagenoeg altijd met elkaar oneens. Mensen denken vooral vanuit hun eigenbelang. Het is niet voor niets dat onze volksvertegenwoordigers is tal van samenstellingen en overlegstructuren tot een compromis proberen te komen en daarbij altijd het algemeen belang in ogenschouw nemen. Op het moment dat burgers rechtstreeks met ambtenaren om tafel kunnen, is het nut van volksvertegenwoordiging in principe ver-

dwenen. Uiteraard werk dit in de praktijk anders maar er is wel degelijk een verhoogd risico dat het algemeen belang uit beeld raakt.

Door de jaren heen hebben we verschillende vormen van burgerparticipatie de revue zien passeren. Of we deze vormen nu met modewoorden als burgerparticipatie 2.0 of 3.0 benoemen of niet, het feit blijft dat de gemiddelde leeftijd van participerende burgers dichter bij de honderd dan bij de twintig ligt. Ondanks de inspraakmogelijkheden lijkt het zo te zijn dat in de meeste burgerparticipatieprocessen slechts een deel van de maatschappij is vertegenwoordigd.

Ten slotte kan het niet onbenoemd blijven dat, wanneer het daadwerkelijk lukt de burger succesvol bij te laten dragen aan de overheidsdoelen, er mooie dingen kunnen ontstaan. Op zulke momenten ontstaat er niet alleen een verhoogd maatschappelijk draagvlak, maar bestaat er ook een aanzienlijke groei in het gevoel van verantwoordelijkheid voor het behalen van deze doelen. Het is derhalve van belang om te zoeken naar nieuwe vormen van burgerparticipatie want de bestaande vormen bedienen ogenschijnlijk slechts een select deel van de samenleving en sluiten niet aan bij de transformatie en ontwikkelingen in onze maatschappij.

De Koe stelt aan het begin van zijn betoog over burgerparticipatie twee wezenlijke vragen. In mijn reactie beperk ik me tot de rol van de lokale overheid in relatie tot burgerparticipatie.

Het 'willen' hangt er denk ik vanaf of je het glas als halfvol of halfleeg ziet. Persoonlijk ervaar ik dat gemeenten de meerwaarde zien van burgers die meedenken, meedoen en meebeslissen met de lokale overheid. Vanuit die meerwaarde zie ik de wil hen serieus te betrekken. Recent (eigen) onderzoek onder raadsleden, naar de ervaringen met én wenselijkheid van (meer) invloed en medezeggenschap voor inwoners, bevestigt dit beeld.

Tegelijk (h)erken ik ook dat er nog steeds ambtenaren zijn die inwonerparticipatie als een lastig 'moetje' zien. Behalve de wil zien gemeenten ook de noodzaak om burgers meer te betrekken bij overheidszaken. Complexe maatschappelijke opgaven rond zorg, integratie en klimaatbeheersing raken ons als burgers in meer of mindere mate en het oplossend vermogen uit de samenleving kun je daarbij als gemeente goed gebruiken. Bovendien hebben bestuurders en raadsleden heel goed in de gaten dat bijvoorbeeld het verduurzamen en aardgasvrij maken van wijken een heilloze missie is als daarbij niet wordt gewerkt aan draagvlak bij, en actieve betrokkenheid van burgers. Inwoners willen en nemen de ruimte om zelf met alternatieve oplossingen te komen, organiseren zichzelf en willen aan tafel zitten en meebeslissen. Dat vraagt meer dan een informatieavond of een korte enquête.

In het sociaal domein is de inbreng van cliënten in gemeentelijk beleid, zelfs wettelijk verplicht en verankerd in de Wet maatschappelijke ondersteuning de Participatiewet. Inmiddels zijn in negentig procent van de gemeenten formele, door het college ingestelde adviesraden actief waarin burgers, cliënten en ervaringsdeskundigen meedenken over beleid en

monitoren hoe dat beleid voor inwoners en gebruikers van gemeentelijke ondersteuning uitpakt.

In reactie op het 'kunnen' zie ik dat gemeenten volop mogelijkheden en concrete instrumenten hebben om inwoners te betrekken. Maar, die moeten ze natuurlijk wel in willen zetten. Naast de meer geïnstitutionaliseerde vorm van beleidsparticipatie in het sociaal domein zijn er tal van andere (tijdelijke) vormen waarin inwoners worden uitgenodigd om mee te denken en/of te beslissen. In Amsterdam kunnen inwoners online ideeën aandragen voor hun buurt en worden de ideeën waarop andere inwoners het meest hebben gestemd gepresenteerd bij de stadsdeelcommissie die kijkt naar draagvlak én het algemeen belang.

Overigens dragen burgers met hun initiatieven – al dan niet bewust – ook actief bij aan het door de overheid gewenste beleid (meer zelf- en samenredzaamheid, meer participatie, langer thuis wonen etc.). Bij deze initiatieven wordt vaak aanspraak gedaan op subsidie of andere vormen van steun vanuit de gemeente. Juist hier kan een gemeenteraad haar unieke rol als hoeder van het algemeen belang waarmaken en zorgdragen dat niet de ideeën en belangen van de ene groep ten koste gaan van een andere, het waarborgen van democratische legitimatie en ruimte bieden aan afwijkende meningen en de stem van de minderheid.

Tot slot, moeten we ook constateren dat in veel burgerparticipatieprocessen slechts een deel van de maatschappij is vertegenwoordigd en dat de gemiddelde leeftijd daarvan vaak aan de hoge kant is. Daarbij is het zoeken naar andere, meer inclusieve vormen om te willen, kunnen en mogen participeren één van de sleutels naar succesvoller burgerparticipatie.

Daan de Bruijn (d.debruijn@movisie.nl / [@daandebruijn1](https://twitter.com/daandebruijn1)) is senior adviseur en onderzoeker cliëntenparticipatie en democratische vernieuwing bij Movisie.

Ladder op, ladder af: 50 jaar participatie



"Ik participeer, jij participeert, hij participeert, wij participeren, jullie participeren, zij profiteren"; Frans affiche uit mei 1968, gebruikt door Sherry Arnstein in haar artikel over de participatieladder, maker onbekend.

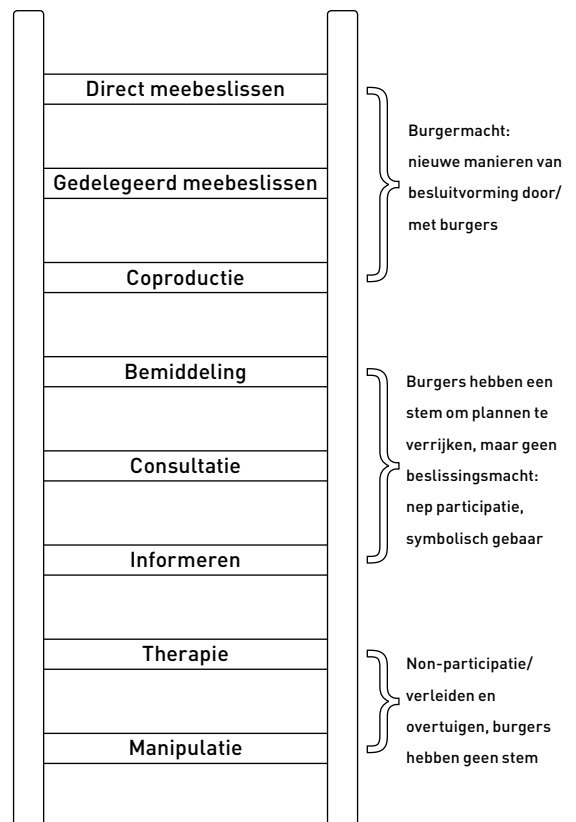
Achtergrond

Wendy Tan, Melika Levelt en Michiel Stapper

De rol van de burger in ruimtelijke planvorming is in verandering. Althans, dat is de gedachte. Het debat hierover is echter niet nieuw. Al in de jaren zestig ontstond een roep om minder technocratisch en top-down tot plannen te komen. In dit artikel bespreken we hoe de kijk op de participatierol van burgers in de loop van de tijd is veranderd en welke weerslag dat had op de praktijk: is er in de loop van de tijd wezenlijk iets veranderd of is er niets nieuws aan de horizon?

Burgerparticipatie, burgerinitiatieven, co-creatie en -productie, zelforganisatie, doe-democratie, uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Het zijn termen om een nieuwe verhouding tussen overheid, burgers en marktpartijen in de ruimtelijke ordening te beschrijven. De overheid is niet langer de leidende partij die aanbod gestuurd de ruimte tot ontwikkeling brengt en voorschotelt aan de afwachende burger. Steeds vaker zijn het de burgers en marktpartijen die proactief de ruimte willen vormgeven.

Toch is het onterecht de actieve rol van burgers en marktpartijen als helemaal nieuw te bestemmen. “Burgerinitiatieven”, zo stelde de Nationale Ombudsman, “zijn op zich geen nieuw fenomeen” (de Nationale ombudsman, 2018). Inspraak en participatie waren al in de jaren zeventig van de vorige eeuw belangrijke maatschappelijke onderwerpen in de context van groeiend milieubewustzijn en burgerverzet tegen centraal georganiseerd milieubeleid (Dreijerink, Kruijze & Kamp, 2008). Even daarvoor ontstond in de VS kritiek op de manier waarop de stedelijke transformatie daar plaats vond. Arnstein (1969) kwam op basis van haar analyse van de wijze waarop burgers werden betrokken tot de – inmiddels – klassieke ladder voor participatie (figuur 1). Planologen in de VS waren zich in die tijd ook al bewust van enkele van de schaduwkanten van burgerparticipatie: inspraakprocessen



Figuur 1 De participatieladder van Arnstein (1969)

waren slechts representatief voor bepaalde bevolkingsgroepen en sommige bestuurders gebruikten dit vooral als middel om politiek draagvlak te genereren. Van machtsoverdracht naar burgers was nauwelijks sprake (Arnstein, 1969). Hoe je deze kritiek leest, hangt echter sterk af van hoe je naar participatie kijkt en wat je ervan verwacht. In dit artikel onderzoeken we de verwachtingen, praktijk en soms ook teleurstellingen van participatie. Wij gebruiken hiervoor de ladder van Arnstein.

Arnstein's ladder

Voordat we de geschiedenis van participatie bespreken, is het belangrijk om stil te staan bij het begrip 'participatie' en de gedachte achter participatie. De meeste geschikte vorm van participatie hangt af van het doel dat ermee wordt beoogd. Is het doel om beleid beter te kunnen 'verkopen' aan de burger? Dan speelt participatie zich volgens Arnstein af op de onderste twee treden van de ladder. Participatie richt zich dan op manipulerende kennisoverdracht om burgers 'op te voeden' – zodat burgers beleid beter gaan begrijpen en daardoor waarderen. Dit is vaak niets meer dan een verkooppraatje. Op de derde trede vervalt de 'verkoop'-doelstelling en lijkt het doel van contact met de burger neutraler: informeren. Wanneer de motivatie voor burgerparticipatie vooral inhoudelijk is, dan komen we op de middelste treden van de ladder. Burgers worden bevraagd om ze tevreden te kunnen stellen. De achterliggende gedachte is hier dat kennis van experts onvoldoende is om tot goede plannen te komen. Totstandkoming van goede plannen vergt ook kennis van de voorkeuren van burgers. Peilingen en publieke bijeenkomsten geven extra informatie. Burgers hebben daarnaast plaats- en doelgroepspecifieke inhoudelijke kennis die plannen kunnen verrijken. Burgers kunnen daarom zienswijzen indienen of via inspraak hun kennis delen. In het midden van de ladder is het begrip van plannen maken echter nog steeds in essentie technocratisch: alle kennis van burgers die het planningsproces in gaat, wordt door experts tegen elkaar afgewogen om tot het best mogelijke plan te komen. Volgens Arnstein is participatie op deze middelste

treden daarom nog steeds vooral een symbolische handeling waarin bovendien veel doelgroepen over het hoofd worden gezien of niet worden bereikt. Impliciete of expliciete barrières maken het voor bepaalde groepen lastig hun stem te laten horen. Pas op de bovenste twee treden kan volgens de ladder van Arnstein echt van participatie worden gesproken. Burgers hebben hier echt iets te zeggen omdat een de beslissingsmacht voor een deel bij hen wordt neergelegd via partnerschappen en daarmee gedeeltelijke tot zelfs totale delegatie van verantwoordelijkheden. Hoewel de mate van burgermacht in participatie zich in de praktijk niet zo lineair voordoet als de ladder suggereert, biedt het nog steeds een goed kader om participatieprocessen mee te analyseren. Grofweg zou je kunnen zeggen: op de onderste treden staan verleiden en overtuigen centraal, in het midden het verrijken van plannen en op de bovenste treden nieuwe manieren van besluitvorming.

Sturende concepten

De reputatie van Nederland als *Mekka* van de planologie ontstond in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. De Nederlandse ruimtelijke planning werd gekenmerkt door sturende concepten zoals het Groene Hart (1e Nota Ruimtelijke ordening, 1960) en gebundelde deconcentratie en groeikernen (2e Nota Ruimtelijke Ordening, 1966). In tegenstelling tot de reputatie van Nederland als walhalla, waren ook in die tijd veel uitzonderingen mogelijk op het bestemmingsplan. Volgens Janssen-Jansen (2016) ging dit zo ver, dat planning op basis van 'uitzondering' de norm werd en op die manier een ad hoc, postzegelkarakter kreeg. Veel suburbane groei vond uiteindelijk plaats buiten de groeikernen (idem, 2016). De nationale ruimtelijke planningsconcepten uit die tijd met hun beperkte afdwingbaarheid kunnen vooral gezien worden als concepten om te verleiden, om de burger en politiek mee te nemen in een visie op de ruimtelijke ordening van Nederland. Uiteindelijk was het onderliggende doel om de welvaart tussen stad en land eerlijk te verdelen, zodat geen gebieden zouden achterblijven. Het gaat hier dus om manipulatie van de burger, één van de laagste treden van Arnstein's ladder. De burger had het

nakijken, althans, wat de overkoepelende visies betreft. Op het lokale niveau was er immers ruimte om op het bestemmingsplan afwijkende plannen in te dienen en om als belanghebbende zienswijzen in te dienen en tegen besluiten in beroep te gaan. Hoewel burgers hiermee mogelijkheid krijgen om invloed te hebben, is dit nog verre van een partnerschap. De sturing vanuit het Rijk kwam vooral voort uit de toekenning van rijkssubsidies aan de ontwikkeling van de gewenste groeikernen, niet in het aanwijzen van de precieze ontwikkellocaties.

Burgers in verweer

Vanaf eind jaren zestig begonnen burgers in de Nederlandse ruimtelijke planning langzaam omhoog te klimmen op de ladder van Arnstein. Ze komen in het verweer tegen de stadvernieuwing, die oude wijken van de kaart dreigt te vegen. Burgers eisen meer zeggenschap en inspraak en weten grootschalige ontwikkelingen zoals in de Waterlooplein- en Nieuwmarktbuurt in Amsterdam tegen te gaan en ruimte te maken voor 'bouwen voor de buurt'. Inspraak werd een oplossing om meer burgers bij het beleid te betrekken als onderdeel van democratische idealen. Inspraak werd als vorm van kritiek geïnstitutionaliseerd onder bepaalde voorwaarden. Van recht op inspraak op een ontwerpbesluit door diegenen die bij een vergunningsaanvraag meedoen tot de toevoeging van artikel 6a van de vernieuwde Wro in 1985 die inspraak verplicht bij bestemmingsplannen (Coenen, Van de Peppel & Woltjer, 2001).

Markt en consument

De Vierde Nota Extra uit 1991 kondigde een lange periode aan waarin grootschalige uitbreidingswijken gebouwd zouden worden. Niks burger aan zet: het Rijk zette contouren uit en de provincies en samenwerkende gemeenten bepaalden althans formeel waar uiteindelijk werd gebouwd. De rol van de markt in de ontwikkeling werd door publiek-private samenwerking groter. De ontwikkeling van grootschalige Vinex-wijken kwam op gang, waarvoor op verschillende plekken de contouren van de stad werden opgerekt tot in het Groene Hart.

Omdat de echte ruimtelijke planning nog steeds op de schaal van gemeentes gestalte kreeg, kon het niveau van participatie enorm verschillen per gemeente en per project: van meepraten tot adviseren, tot meebeslissen. Op de ene plek werden burgers wel geïnformeerd, maar mochten ze verder niets beslissen (bijvoorbeeld openbare ruimte Rotterdam Centraal of Engelsehoek, Heiloo). Op andere plekken was de inbreng van burgers cruciaal en kregen ze zeggenschap (Chassé Park, Breda of Vierhavensstrip, Rotterdam) (VROM, 2005). Voor grote infrastructurele projecten blijft inspraak echter een sprookje (zie bijvoorbeeld Van Eijck & Pama).

Naast de gedachte dat zelfredzame burgers beleidsprocessen efficiënter en meer legitiem kunnen maken, kregen de ongewenste effecten van inspraak in de jaren negentig meer aandacht (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014). Inspraak beweegt zich richting interactieve beleidsvorming (Coenen, Van de Peppel & Woltjer, 2001). Vanuit het planologisch onderzoek wordt participatie van verschillende belanghebbenden in beleidsvorming gemotiveerd vanuit 'de communicatieve rationaliteit', een concept van Habermas. De gedachtegang was dat mensen op een redelijke manier met elkaar in gesprek kunnen gaan en zo tot gezamenlijk gedragen plannen kunnen komen. De burger wordt gedurende deze tijd echter ook steeds meer gezien als consument van het planproces (Voorberg e.a., 2015). Deze consument is kritisch: de term *not-in-my-backyard* wordt een populaire duiding van de rol die burgers innemen in de vormgeving van de ruimte. Om deze rol in te perken, en te voorkomen dat lokale inspraak te veel het bovengemeentelijke belang in de weg kan zitten, zien de 'NIMBY-wet' en Tracé-wet het licht (Wolsink, 2007).

Decentraal wat kan

Vanaf de jaren nul volgt een politieke en maatschappelijke beweging naar minder regelgeving, meer marktwerking en meer decentralisatie. De Nota Ruimte maakt van "decentraal wat kan, centraal wat moet" het nieuwe credo. Gemeenten en regio's krijgen het nog meer dan voorheen voor het zeggen. Alleen een

nationale ecologische hoofdstructuur is nog vastgelegd (Janssen-Jansen, 2016). De verdere overheveling van taken en verantwoordelijkheden van landelijke overheden naar decentrale overheden kan beschouwd worden als een reactie op het beeld van een hiërarchische top-down planologie die de marktwerking en vrijheid belemmert. De planning wordt steeds meer project- in plaats van plan-gestuurd (Janssen-Jansen, 2016).

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008 maakt echter een beweging terug: voor het eerst krijgen ook het Rijk en de provincies de mogelijkheid om ruimte bindend te bestemmen – wat verder gaat dan de vrijstelling van het bestemmingsplan die Rijk en provincies onder de NYMBY- en Tracéwet konden verlenen. Daarmee komt de burger op grotere afstand te staan van plannen die hun directe leefomgeving aan gaan. Onder de Crisis- en Herstelwet kan besluitvorming worden versneld en wordt teruggekeerd naar een planmatige aanpak (PBL, 2010). Tegelijkertijd worden in deze periode termen als ‘flexibiliteit’, ‘organische ontwikkeling’ en ‘uitnodigingsplanologie’ belangrijker (PBL, 2013). Het houdt in dat gemeenten ruimte maken voor initiatiefnemers (lees burgers of marktpartijen) die invulling willen geven aan mogelijke functies en bestemmingen van bepaalde gebieden. Dit werd ook wel burgerparticipatie 3.0 genoemd. De vraag naar meer flexibiliteit in planvorming wordt geïnspireerd door het idee dat onze planologische processen in een complexe omgeving plaatsvinden en dat planingsprocessen te statisch zijn (Innes & Booher, 2000). Als in de crisisjaren de grootschalige gebiedsontwikkeling en transformatie van stedelijk gebied stil komt te liggen, krijgen partijen van onderop versneld meer mogelijkheden: het aantal burgerinitiatieven groeit (de Nationale ombudsman, 2018).

Aan de ene kant lijkt het erop dat in het afgelopen decennium burgers meer vrijheid en mogelijkheden voor participatie kregen, wat terugkomt in de aandacht voor bijvoorbeeld co-creatie in het Europese Horizon 2020 programma. Co-creatie kan gezien worden als een nieuwe jas voor het idee van coproductie van publieke

diensten van de jaren zeventig (Ostrom & Ostrom, 1977), dat groot werd in de New Public Management-golf van de jaren negentig. Het verschil tussen co-creatie en coproductie is moeilijk te identificeren (Voorberg e.a., 2015). Het verschil zit hem waarschijnlijk in het moment dat burgers in het proces worden betrokken en hoe actief ze mogen meedenken. Hoe dan ook lijkt hier een trend zichtbaar waarin de verantwoordelijkheid voor de vormgeving van een proces verschuift naar de burger. Het blijft echter de vraag of dit een significant keerpunt is in de verhouding tussen burger en overheid en of dit wel verantwoord en überhaupt haalbaar is (Bramsen & Pestoff, 2014). De steeds grotere rol die burgers en ondernemers mogen innemen leidt namelijk ook tot groeiende onzekerheid. Immers: wanneer burgers en ondernemers met ideeën komen, hoeven die niet altijd gehonoreerd te worden (Van Baardewijk & Hijmans, 2013). Terwijl vanuit de kant van de overheid lange tijd een vrijblijvende houding ingenomen kan worden, zijn voor een gemeentelijke toezegging investeringen in de vorm van tijd en daarmee verbonden risico's overgeheveld naar burgers en ondernemers met een beperkte buffer (PBL, 2013).

Walhalla voor burgers?

De grote stelselwijziging die gepaard gaat met de invoering van de Omgevingswet in 2021 sluit aan bij de gedachtegang dat Nederland altijd een land is geweest van een top-down gestuurde planning met veel regels en procedures die niet meer passen in de huidige tijd van de actieve burger. Gemeenten moeten meer zeggenschap krijgen en meer maatwerk kunnen bieden om aan te kunnen sluiten bij een dynamische omgeving en de wensen van burgers (Rli, 2015). Maar gaan we af op de praktijk van de ruimtelijke ontwikkeling, dan zien we dat de nodige flexibiliteit er al sinds de start van de nationale nota's over de ruimtelijke ordening was. De gemeenten hadden de werkelijke bevoegdheid om de ruimtelijke ordening te bepalen en de mogelijkheid om met uitzonderingsprocedures daar ad hoc vanaf te wijken (Janssen-Jansen, 2016).

Met de invoering van de Omgevingswet groeit de hoop dat de burger echt meer te zeggen krijgen. Het valt nog

te bezien of burgers de bovenste treden van de ladder – meebesturen -en beslissen – die ze in de crisistijd met zoveel moeite op sommige plekken hebben weten te veroveren, ook zullen behouden. Allereerst geeft de Omgevingswet geen duidelijkheid over hoe en wanneer participatie minimaal vormgegeven moet worden; de rechten en plichten van de actieve burger blijven onduidelijk. Die onduidelijkheid is, naast ongelijkheid in macht tussen burger en overheid, niet goed voor efficiënte co-creatie en coproductie (Ostrom & Ostrom, 1977). En zelfs als burgers op de bovenste treden blijven staan, is het de vraag of daarmee iedereen wel mee doet of dat de vormgeving van de ruimte toch het terrein blijft van een selecte groep van professionele experts bij overheid en marktpartijen en van burgers met specifieke vaardigheden en expertises (de Nationale ombudsman, 2018).

Bovendien is wat de rol van burgers en zelforganisatie betreft ook niet alles nieuw: wat in de jaren zeventig en tachtig in de stadsvernieuwing is bereikt door burgerprotest is meer dan menige inspraakprocedure vermag. Medebeslissingsbevoegdheid blijft een uitzondering in Nederland. Het gebruik van bindende referenda of wijkcomités (*neighbourhood associations*) met een wettelijk vastgesteld mandaat om mee te beslissen zoals in Portland (VS) bestaat, is hier vrijwel onbekend terrein. Deze instrumenten hebben daar sinds de jaren zeventig veel impact gehad op de ruimte. Zo is er een snelwegverlenging in het centrum mee afgehouden en vervangen door een stadspark en is er verzet mee geboden tegen technocratische wijkvernieuwingen in de wijken waar veel mensen van kleur wonen. Alle veranderingen in beleid en wetgeving ten spijt zou je daarom kunnen zeggen dat de ruimtelijke planning in Nederland tamelijk stabiel gekenmerkt blijft door een “gesloten cultuur en [een] doelgeoriënteerde aanpak van deskundigen en ambtenaren in traditionele overheidsinstellingen” (Dreijerink, Kruize & Kamp, 2008). Met als tekenend voorbeeld de manier waarop de NIMBY-procedure, zij het slechts enkele keren door het Rijk, is ingezet (Wolsink, 2007).

Heldere verwachtingen

Nadenken over de rol en het speelveld voor burgers in het vormgeven van de ruimte is niets nieuws. Wat is veranderd is het geloof in de maakbaarheid van Nederland met nationale planologische concepten als Randstad, Groene Hart en ‘groeikernen’. Steeds meer is het primaat bij het maken van plannen gedecentraliseerd en is op papier de zeggenschap van burgers groter geworden door het organiseren van inspraak, klankbordgroepen en co-creatie.

Kijken we echter naar de planningspraktijk, dan blijken al ver voor de literatuur over collaboratieve planning en een communicatieve benadering begon, burgers een stem te hebben opgeëist en invloed te hebben verworven in planning. De derde generatie burgerparticipatie ziet de burger als zelfstandige ontwikkelaar en consument. In de planvorming – of het nu de overheid, initiatief-nemende burgers of marktpartijen zijn – vragen we onder de Omgevingswet nog steeds: hoe geven we participatie vorm en hoe zorgen we dat we iedere relevante belanghebbende betrekken en dat participatieprocessen maatschappelijke ongelijkheden niet reproduceren?

Om de eerste vraag te beantwoorden, is het van belang je af te vragen wat het beoogde doel is van participatie. Is het alleen om een project te verkopen (de onderste treden van de ladder); is het om een projectidee te versterken en verrijken met voorkeuren en inzichten van belanghebbenden en wordt hun meningen dus echt gewaardeerd (het midden van de ladder); of is het doel ook zeggenschap te verplaatsen en nieuwe belanghebbenden in het proces een gelijkwaardige positie te geven (de bovenste treden)? Verschillende doelen, vragen om het creëren van heldere verwachtingen en bijpassende proces.

De afgelopen decennia hebben ons geleerd dat zonder het vastleggen van vervolgacties in de besluitvorming, burgers met een gevoel van lege handen achter blijven. Een succesvol participatietraject vraagt veel investering van kennis, capaciteit en tijd van burgers en overheden.



Participatiestaking bewonersgroep Hart voor de K-Buurt, Amsterdam Zuidoost (foto: Michiel Wijnbergh van wijnbergh.nl)

Het is naïef om te denken dat de actieve burger tevreden is met enkel iets te mogen inspreken. Een context van onzekerheid of inspanningen beloofd zullen worden, leidt tot een zekere participatiemoedigheid (Tan, 2018). In de K-Buurt in Amsterdam leidde het zelfs tot een participatiestaking. Buurtbewoners waren de opgelegde participatieprocessen van de overheid zat en wilden zelf hun participatieproces organiseren (De Nijs e.a., te verschijnen). Een meer gelijkwaardige omgang is nodig en institutionalisering van participatie door bijvoorbeeld contracten, regels en misschien zelfs een vergoeding voor tijd en inzet van burgers. In de stad Hamburg is dit al op een aantal plekken succesvol gebeurd.

Ondersteunen

Bij het werkelijk meedoen, neemt de complexiteit van wat van de burger wordt gevraagd immers alleen maar toe. Denk bijvoorbeeld aan het voldoen aan Europese

veiligheidsnormen voor riolering en waterzuivering zoals in Oosterwold. Burgers zijn hier zelf verantwoordelijk voor hun eigen afvalwaterzuivering en ervaren moeilijkheden om het juiste systeem te kiezen en vervolgens collectief uit te voeren (De Nijs e.a., te verschijnen). Maar ook bij kleinere initiatieven zoals voor een buurtpark blijkt de weg door gemeentelijke procedures voor veel bewoners een grote hindernis bij het nemen van initiatief (De Nijs e.a., te verschijnen). Als particulier meedoen in een ontwikkeling vergt veel tijd, kennis en voorinvesteringen die per definitie groepen uitsluiten. Burgerinitiatieven stoten regelmatig op organisatievormen die voor hen “niet logisch en slecht werkbaar” zijn en ervaren dat wel erg veel wordt gevraagd vanuit overheidsinstanties (de Nationale ombudsman, 2018). Gemeenten zijn nog lang niet voldoende ingericht op het faciliteren van burgers die een grotere rol in de ruimtelijke planning willen spelen (Nijs e.a. te verschijnen). Het is zoeken naar nieuwe

procedures en een nieuwe verhouding tussen kennis van experts en van burgers om samen de ruimtelijke omgeving te verbeteren.

Omarm diversiteit

Ten slotte is van belang dat burgers in participatieprocessen niet als homogene groep worden gezien. Burgers beleven participatieprocessen nu vaak als te besloten; ze worden naar hun idee te laat betrokken of ronduit genegeerd en gemeenten blijken vaak niet genoeg informatie te verstrekken of niet genoeg rekening te houden met de belangen van betrokkenen (de Nationale Ombudsman, 2009: IV). Elke bevolkingsgroep – en misschien wel elk individu – kent haar eigen dynamiek en haar eigen barrières en kansen. Een quick-win zoals het schrijven van beleid in eenvoudige taal en het beschikbaar stellen ervan in meerdere talen, heeft in steden zoals Portland en Hamburg veel opgeleverd en zouden we in Nederland ook kunnen doen. Een inclusief participatieproces vraagt om een planologie die de diversiteit van burgers viert en bereid is zich met mensen te verbinden door veel aanwezig te zijn in een buurt, contact te leggen, nieuwsgierig te zijn en open te staan voor alle hoorbare geluiden. De zoektocht naar manieren om alle relevante partijen te identificeren, alle burgers mee te laten doen en de ruimtelijke planvorming te democratiseren blijft net zo actueel als zij was in de jaren zeventig.

Wendy Tan (wendy.tan@wur.nl) is senior onderzoeker aan Wageningen Universiteit en Research & Associate professor aan Western Norway University of Applied Sciences, Melika Levelt (m.levelt@hva.nl) is senior onderzoeker aan Hogeschool van Amsterdam, Urban Technology en hoofdredacteur van Rooilijn, Michiel Stapper (e.w.stapper@uva.nl) is promovendus aan de Universiteit van Amsterdam

Literatuur

Arnstein, S. R. (1969) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, jg. 35, nr. 4, p. 216-224

Baardewijk, E. J. van & E.R. Hijmans (2013) Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling (deel III): Enkele aspecten van organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie, *Bouwrecht*, Afl. 7 juli 2013, p. 483-494

Bramsen, T., & Pestoff, V. (2006) Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review*, jg. 8 nr. 4, p. 493-501

Coenen, F. H. J. M., R. A. van de Peppel & Woltjer, J. (2001) De evolutie van

inspraak in de Nederlandse planning. *Beleidswetenschap*, jg. 15, nr. 4, p. 313-332

De Nationale ombudsman (2009) 'We gooien het de inspraak in': Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie, *Rapportnummer 2009/180*, 17 september 2009, Bureau Nationale ombudsman, Den Haag

De Nationale ombudsman (2018) Burgerinitiatief: Waar een wil is.... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven, *Rapportnummer 2018/020*, 11 april 2018, Bureau Nationale ombudsman, Den Haag

Dreijerink, L., H. Kruize, I. van Kamp, I. (2008) Burgerparticipatie in beleidsvorming: Resultaten van een verkennende literatuurreview, *RIVM Brieftapport 830950003/2008*, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven

Innes, J. E., & D.E. Booher (2000) Indicators for Sustainable Communities: A Strategy Building on Complexity Theory and Distributed Intelligence. *Planning Theory & Practice*, jg. 1, nr. 2, p. 173-186

Janssen-Jansen, L (2016) Taking national planning seriously: A challenged planning agenda in the Netherlands, *Administration*, vol. 64, nr 3/4, p. 23-43

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) (2005) *Ruimte van ons allemaal*, Rapport nr. VROM 5132, Ministerie van VROM, Den Haag

Nijs, K. de, M. Levelt en S. Majoor (te verschijnen) *Open Stad*, Platform 31, Den Haag

Ostrom, V., & Ostrom, E., (1977) 'Public Goods and Public Choices', E. S. Savas (red.), *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, Westview Press, Boulder, Colorado, p. 7-49

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2010) *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten*. PBL, Den Haag/Bilthoven

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2013) *Onderzoek flexibele bestemmingsplannen*. PBL, Den Haag/Bilthoven

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2015) *Vernieuwing Omgevingsrecht: Maak de ambities waar*, december 2015, Rli, Den Haag

Tan, W. (2018) Kunst van het loslaten: Onderzoek naar nieuwe partnerschap tussen overheid, markt en burgers, *Ruimte en Wonen*, jg. 3, p. 38-47

Van Eijck, D. & G. Pama (1996) *Inspraak bij grote projecten 'een farce'*, NRC 19 januari 1996, Geraadpleegd op 19 september 2019 via <https://www.nrc.nl/nieuws/1996/01/19/inspraak-bij-grote-projecten-eeen-farce-7295944-a1340051>

Van Houwelingen, P., A. Boele & P. Dekker (2014) *Burgermacht op eigen kracht?*, No. SCP Publicatie 2014-7, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag

Voorberg, W. H., V. J. J. M. Bekkers & L.G. Tummers (2015) A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, jg. 17, nr. 9, p. 1333-1357

Wolsink, M. (2007) *Rijk gebruikt 'nimby'-artikel veel te makkelijk*, NRC, 30 juli 2007, Geraadpleegd op 19 september 2019 via <https://www.nrc.nl/nieuws/2007/07/30/rijk-gebruikt-nimby-artikel-veel-te-makkelijk-11366620-a337399>

Sleutels voor incrementeel ontwikkelen



Suikerfabriekterrein Groningen (foto: R-LINK)

enteel ontwikkelen

Melika Levelt en Karin de Nijs



Incrementele gebiedsontwikkeling heeft sinds de crisis aan populariteit gewonnen. Door flexibeler in te spelen op veranderende omstandigheden en de capaciteiten van bewoners, ondernemers en gebruikers van een plek te benutten, gaat de kwaliteit van gebieden omhoog en neemt het draagvlak voor ontwikkelingen toe. Wat blijft hiervan over nu de crisis voorbij is? Dit artikel gaat op zoek naar sleutels voor het succesvol handhaven van een incrementele aanpak.

Tijdens de economische crisis ontstond in Nederland een *window of opportunity* voor een incrementele manier van ontwikkelen. Dit kan worden begrepen als een optelsom van relatief kleinschalige ontwikkelingen zonder vaststaand eindbeeld waar naartoe wordt gewerkt (Buitelaar e.a., 2012). Kenmerkend voor incrementele ontwikkeling is de rol van burgers, creatieve ondernemers en maatschappelijke organisaties (Franke e.a., 2015). Het inhoudelijk programma komt stapsgewijs tot stand en plannen kunnen aangepast worden om in te spelen op veranderingen van inzichten en behoeften. Het bood daarmee een lonkend perspectief in een situatie van enerzijds onzekerheid en verlangen om risico's te beperken, en anderzijds een groeiende maatschappelijke behoefte aan meer eigenaarschap over de ruimte (Majoer, 2015).

Incrementele ontwikkeling contrasteert sterk met de Nederlandse traditie van grootschalige, projectmatige aanpak van stedelijke herstructurering en vinexwijken. Bekend is het relaas van Jane Jacobs (1961) over hoe dergelijke grootschalige projecten veel stedelijke kwaliteiten en gemeenschappen teniet doen. In een meer geleidelijke vorm van stedelijke ontwikkeling, bestaande uit kleinschalige aanpassingen die in samenwerking met gevestigde bewoners en ondernemers worden uitgevoerd, blijven sociale netwerken en fysieke kwaliteiten beter behouden. Dat komt ten goede aan de leefbaarheid van de stad.

Het voortbouwen op bestaande sociale structuren betekent dat initiatieven vanuit de samenleving centraal staan en de overheid zich vooral faciliterend en kaderstellend opstelt (Buitelaar e.a., 2012). Omdat de

ontwikkeling vanuit diverse belanghebbenden uit het gebied komt, wordt verwacht dat incrementeel ontwikkelen tot meer draagvlak leidt dan planmatig ontwikkelen, waarbij de overheid de pen veel steviger in de hand houdt (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, n.d.).

Incrementele ontwikkeling biedt dus in potentie diverse voordelen ten opzichte van een meer grootschalige, projectmatige aanpak. Nu de economie bloeit, speelt de vraag in hoeverre incrementeel ontwikkeling stand kan houden. Wetenschappers en professionals zijn verdeeld: de een ziet het als achterhaalde crisishype, de ander spreekt van een bredere omslag in het denken over en werken aan de stad (zie onder andere Ten Have, 2016; Soeterbroek, 2016). In dit artikel kijken we naar de praktijk: in hoeverre zien we daar stapsgewijs ontwikkelen standhouden?

Incrementeel in ruimte en tijd

De centrale vraag in dit artikel is in hoeverre bewoners, ondernemers en gebruikers in de praktijk een rol krijgen en kunnen behouden bij incrementele ontwikkeling. Op basis van bevindingen uit empirisch onderzoek benoemen we enkele strategieën om ook buiten crisistijd de voordelen van een incrementele aanpak te realiseren.

Bij het beantwoorden van deze vraag is het belangrijk rekening te houden met het gekozen perspectief in ruimte en tijd. Het betrekken van bestaande partijen kan soms niet op de plek zelf, bijvoorbeeld als het om een verlaten industrieterrein gaat, maar wel in het omliggende gebied. Op microniveau mag dan wel sprake zijn van een breuk met het verleden, de fabriek is weg en de werknemers zijn verdwenen. Maar op een

Tabel 1 Overzicht van de casussen

AMSTERDAM**Boeletuin**

Werknemers van de VU, burgers en groene ondernemers uit het gebied en van buiten geven tijdelijke invulling aan braakliggende grond op universiteitscampus.

Park om de hoek

Stichting ondersteunt bewoners en ondernemers bij de ontwikkeling van postzegelparkjes.

Buiksloterham

Gemeente ontwikkelt voormalig industrieel terrein tot gemengd woon-/werkgebied met zelfbouw en tijdelijke invulling. Zelfbouwers nemen initiatief voor convenant 'Circulair Buiksloterham' dat zij sluiten met gemeente en ontwikkelaars.

Marineterrein

Gemeente en Rijk werken aan geleidelijke herontwikkeling van voormalig defensie terrein tot innovatiemilieu.

Landtong/Nieuwe Meer

Kunstenaars op Landtong Nieuwe Meer werken aan herontwikkeling van een groene rafelrand van Amsterdam tot modern stadspark.

Havenstratterrein

Gemeente maakt plannen voor herontwikkeling van rafelrand tot gemengd woon-/werkgebied met behoud van plek voor zittende ondernemers maar dat blijkt lastig.

K-Buurt

Bewonersgroep komt in actie om stedelijke vernieuwing meer bij behoeften van de buurt te laten aansluiten.

Oosterwold

De overheid geeft toekomstige bewoners verregaande verantwoordelijkheid in ontwikkeling en beheer van voormalig agrarisch gebied.

GRONINGEN**Toentje**

Een maatschappelijk ondernemer komt met plan voor een productietuin voor de voedselbank en strijkt neer in groene middenberm in de Oosterparkwijk. Aanpalend industrieterreintje wordt broedplaats voor ondernemers.

Suikerfabriekterrein

Gemeente stelt voormalig industrieel terrein beschikbaar aan tijdelijke initiatieven en kenniswerkplaats voor groene innovatie als eerste stap in transformatie tot nieuwe Groningse wijk.

Innovatiewerkplaats Helpman De Wijert

Bewoners, ondernemers en studenten werken met hulp van de gemeente aan projecten om de wijk op te knappen en de leefbaarheid te verbeteren.

Open Lab Ebbinge

Creatieve ondernemers krijgen de ruimte om tijdelijke invulling te geven aan braakliggende grond nadat bewoners en ondernemers uit aanpalende wijk hiervoor met een plan bij de gemeente kwamen.

Vinkmobiel

Professionals uit de wijk Vinkhuizen ontwikkelen samen met ondernemers van buiten de wijk en gesteund door Vereniging Noorden Duurzaam een duurzame mobiliteitsoplossing voor ouderen in Vinkhuizen.

iets hoger geografisch schaalniveau kan het toch een heel natuurlijk voortbouwen op het bestaande zijn wanneer de ontwikkeling naadloos aansluit op een aanpalende wijk en de bewoners uit de wijk worden betrokken bij de ontwikkeling. Ook de tijdshorizon speelt mee. Vaak wordt een simpel onderscheid gemaakt tussen tijdelijke en permanente initiatieven en posities. Dat doen wij hier niet. Wat tijdelijk of permanent is, hangt af van het gekozen perspectief waardoor het belangrijk is preciezer te kijken. Soms krijgen creatieve ondernemers en kunstenaars in eerste instantie een tijdelijke rol en huurcontract in een gebied. Hoewel zij van buiten komen en een breuk met het verleden vormen, kan in tweede instantie de ontwikkeling meer incrementeel worden wanneer functies en gebruikers die gedurende de tijdelijke fase zijn geïntroduceerd (deels) worden behouden in de meer definitieve invulling. Maar ook die is uiteindelijk nooit permanent: wie nog verder uitzoomt in tijd en plaats ziet dat de stad als geheel altijd in ontwikkeling is en geen geplande eindsituatie kent. Op gebiedsniveau kan echter wel duidelijk sprake zijn van een meer planmatige of incrementele ontwikkeling.

Voor het beantwoorden van de centrale vraag in dit artikel zijn 13 casussen uit het R-LINK onderzoek geanalyseerd (tabel 1). De casussen variëren van kleinschalige initiatieven tot grotere gebiedsontwikkelingen en zijn geselecteerd op basis van de aanwezigheid van een wens vanuit overheid, burgers of ondernemers om stapsgewijs en met betrokkenheid van burgers, bedrijven en gebruikers ontwikkeling van een gebied op gang te brengen. Daarbij is gezocht naar variatie van wie initiatiefnemer van de ontwikkeling is:

de overheid of particulieren (bewoners, ondernemers en andere gebruikers). De casussen zijn gelegen in de stedelijke regio's van Amsterdam (inclusief Almere) en Groningen. In elk van de casussen zijn twee tot vijf semi-gestructureerde interviews afgenomen met betrokkenen in de periode 2016-2019. Op basis hiervan is een kwalitatieve *within-case* en *cross-case* analyse uitgevoerd die werd aangevuld met analyse van relevante documenten en websites over de casussen.

Ontwikkelen met de buurt

Om te onderzoeken in hoeverre al aanwezige bewoners, ondernemers en gebruikers van een gebied een rol krijgen is voor alle casussen onderzocht wie op welke manier bij de ontwikkeling betrokken waren en wanneer dat gebeurde.

In zeven van de 13 casussen zijn bewoners, ondernemers of gebruikers van het gebied de initiatiefnemers van de ontwikkeling. Soms zijn de veranderingen die zij inzetten zo onopvallend dat deze vaak helemaal niet eens als incrementele ontwikkeling worden bestempeld. Een voorbeeld is Innovatiewerkplaats Helpman De Wijert in Groningen. Hier ontwikkelen bewoners, ondernemers en studenten samen projecten om bijvoorbeeld pleinen op te knappen of een buurtwinkel te openen. De wijk verandert hierdoor geleidelijk zonder dat geheel nieuwe bebouwing of groepen mensen worden toegevoegd.

Daarnaast bestaat één casus waarin een ondernemer van buiten zich vestigt in een wijk en een ontwikkeling op gang brengt: Toentje, een stadsmoestuin voor de Voedselbank in Groningen. Nu het





Toentje in Groningen (foto: R-LINK)

project enkele jaren in de wijk actief is, zijn meer ondernemers in het aangrenzende verouderde industriegebiedje neergestreken en wordt de verbinding met de buurt sterker.

Tot slot zagen we in vijf gevallen dat de overheid de ambitie stelt om stapsgewijs te ontwikkelen met bewoners en ondernemers. In veel gevallen gaat het echter niet om zittende bewoners, ondernemers of gebruikers, maar worden stadsmakers van buiten aangetrokken om te pionieren en ontwikkeling in gang te zetten. Bestaande gebouwen of fysieke kenmerken worden soms behouden maar het gebruik en de functie verandert. Dit is bijvoorbeeld het geval in Oosterwold, een voormalig agrarisch gebied tussen Almere en Zeewolde waar zelfbouwers hun droomhuis kunnen realiseren. Hoewel op elke kavel ruimte dient te worden gemaakt voor stadslandbouw, krijgt het gebied een compleet andere invulling en spelen de boeren die hier voorheen woonden of werkzaam waren geen rol in de ontwikkeling. Ook bij het Marineterrein in Amsterdam zijn het partijen van buiten die het gebied geleidelijk een nieuwe betekenis en functie geven. Op een iets hoger schaalniveau wordt hier echter wel gepoogd aan te sluiten bij bestaande sociale structuren: bewoners uit de aanpalende wijken worden actief uitgenodigd om mee te denken over de toekomstige invulling van het terrein.

Tijd en markt

Om te onderzoeken of de rol van al aanwezige of nieuwe bewoners, ondernemers en gebruikers van een gebied standhoudt op langere termijn,

is de ontwikkeling van de casussen in de tijd onderzocht. Niet alle gebieden zijn al 'uitontwikkeld' en het beeld is divers maar zijn toch al enkele inzichten te benoemen.

Ten eerste speelt mee welk type locatie wordt ontwikkeld. Wanneer ontwikkelingen niet gericht zijn op bouwgrond maar ingrepen in de openbare ruimte betreffen, lijkt het eenvoudiger voor bewoners, ondernemers of andere gebruikers om een permanente positie te verwerven. Van deze vier casussen is dit op drie locaties het geval (tabel 2). Bij Vinkmobiel is nog onduidelijk of het initiatief vaste voet aan de grond zal krijgen.

Bij de negen casussen waarin bouwgrond of vastgoed tot ontwikkeling wordt gebracht zien we een gemengd beeld. Hier houden initiatieven in twee gevallen wel, in drie gevallen niet en in één geval gedeeltelijk een plek in het gebied. In drie gevallen is dit nog onzeker. In de tweede groep, waarin initiatieven hun plek in het gebied hebben verloren, valt bijvoorbeeld Open Lab Ebbinge in Groningen op, waar een braakliggend terrein voor een aantal jaar beschikbaar werd gesteld aan creatieve ondernemers, kunstenaars en culturele activiteiten. Het gebied kreeg veel positieve aandacht, maar toen de markt weer aantrok en de ontwikkelaar wilde gaan bouwen moesten de ondernemers, volgens eerdere afspraak, weer vertrekken. Hoewel meer culturele functies aan de definitieve bebouwing werden toegevoegd, worden deze marktconform verhuurd en zijn zij daarom niet toegankelijk voor de creatieve ondernemers die het gebied op de kaart hebben gezet. Instrumenteel gebruik van stadsmakers ligt zo op de loer: zodra de ontwikkeling van het gebied op gang is, moeten zij het veld ruimen omdat huur- en

Tabel 2 Type ontwikkeling en de tijdsduur van betrokkenheid

	Blijvende rol voor burgers/ondernemers/organisaties die initiëren of pionieren?			
	(Vooralsnog) wel	Nee	Deels wel, deels niet	Nog onzeker
Initiatief op bouwgrond of vastgoed	Oosterwold Toentje	Boeletuin* Open Lab Ebbinge* Suikerfabriek- terrein*	Buiksloterham	K-Buurt Marineterrein* Havenstraat-terrein
Initiatief niet op bouwgrond of in vastgoed	Park om de hoek Landtong/ Nieuwe Meer Innovatiewerkplaats Helpman De Wijert			Vinkmobiel

* In deze initiatieven worden (in eerste instantie) tijdelijke huurcontracten uitgegeven met beperkte looptijd die eindigen zodra verdere ontwikkeling gaat plaatsvinden.

kooprijzen voor hen te hoog zijn geworden (zie ook Vlieg, 2019).

Dat is anders in Oosterwold en Buiksloterham waar pioniers een woning kunnen neerzetten voor eigen gebruik. Wanneer initiatieven en pioniers in staat zijn om een kavel of gebouw aan te kopen, dan verwerven zij een vaste positie in het gebied en zijn ze niet meer onderhevig aan de grillen van de markt. Zelfbouwers die in een vroeg stadium hun kavel hebben aangekocht kunnen zelfs erg profiteren van de waardestijging als gevolg van veranderende marktomstandigheden en toenemende aantrekkelijkheid van het gebied.

Toentje vormt (opnieuw) een uitzondering. De tuin zelf had eerst een tijdelijke plek op bouwgrond. Toen het initiatief daar weg moest, kreeg de tuin van de gemeente Groningen een permanente plek op een

groenstrook vlakbij vanwege de meerwaarde van het initiatief voor de wijk. De kantine van Toentje en creatieve ondernemers op het verouderde industrieterreintje tussen de oude en nieuwe locatie voor de tuin, zijn wel gevestigd op een ontwikkellocatie. Inmiddels hebben zij echter te horen gekregen dat ze langer mogen blijven. Dat is bijzonder want de grond en gebouwen zijn niet in eigendom van deze pioniers. Hoe dit op de langere termijn zal verlopen is nu echter nog niet te zeggen.

Professionele burgers en intermediairs

Naast het type locatie speelt de mate van professionaliteit in de omgang met elkaar en de overheid een belangrijke rol. Het beeld dat de casussen schetsen is diffuus maar twee zaken lijken van belang: intern moeten initiatiefnemers tot een gedragen plan weten te komen dat ook extern kan overtuigen.

Tabel 3 De rol van intermediairs en de tijdsduur van betrokkenheid van burgers bij een ontwikkeling

Initiatiefnemer	Blijvende rol voor burgers/ondernemers/organisaties die initiëren of pionieren?			
	(Vooralsnog) wel	Nee	Deels wel, deels niet	Nog onzeker
Particulier, met intermediair	Park om de hoek Landtong/Nieuwe Meer	Open Lab Ebbinge* Boeletuin*		Vinkmobiel
Particulier, geen intermediair	Toentje			K-Buurt
Overheid, met intermediair	Innovatiewerkplaats Helpman De Wijert Oosterwold	Suikerfabriek-terrein*		Marineterrein*
Overheid, zonder intermediair			Buiksloterham	Havenstraat-terrein

* In deze initiatieven worden (in eerste instantie) tijdelijke huurcontracten uitgegeven met beperkte looptijd die eindigen zodra verdere ontwikkeling gaat plaatsvinden.

Daarnaast moet een initiatief in staat zijn om de weg te vinden door soms langdurige procedures en langs vele loketten. Daarvoor zijn professionele vaardigheden nodig. Opvallend is dan ook dat in drie van de negen casussen van initiatieven die door particulieren gestart zijn, professionele intermediairs actief zijn (tabel 3). De dubbele rol van intermediairs, mensen die zowel initiatieven op gang brengen als de relatie met de overheid stroomlijnen, zien we bijvoorbeeld bij Park om de Hoek, een initiatief van De Gezonde Stad voor het ontwikkelen van postzegelparkjes met bewoners en ondernemers in Amsterdam. De Gezonde Stad ontwikkelde een methode om bewoners en ondernemers te betrekken en samen tot een goed plan te komen én treedt op als intermediair naar de

gemeente om te zorgen voor toestemming en middelen om het plan uit te voeren.

Echter bestaat er geen een-op-een relatie tussen succes en de aanwezigheid van (semi) professionele intermediairs die een initiatief helpen. Bij Vinkmobiel blijkt het voor Vereniging Noorden Duurzaam, ondanks uitgebreide ervaring met duurzame projecten, lastig de gemeente te overtuigen om het plan te steunen. Dit terwijl een bewonersgroep in de K-Buurt juist zonder intermediair in staat is gebleken een stevige positie in de ontwikkeling van het gebied te verwerven, nadat het een door de gemeente ingehuurd communicatiebureau niet lukte de bewonersgroep tevreden te stellen over het door het bureau uitgevoerde participatietraject. Ondanks de stevige

positie in het proces is de uitkomst ook hier nog onzeker.

Wanneer de overheid zelf (mede) initiatiefnemer is van een incrementeel ontwikkelproces, zien we soms ook inzet van intermediaire organisaties. De overheid bepaalt dan zelf de grotere beleidskaders en ambities en stelt een organisatie aan om hier uitvoering aan te geven. Voorbeelden zijn Bureau Marineterrein in Amsterdam en Ploeg ID3 bij het Suikerfabriekterrein in Groningen. Voor zelfbouwers in Oosterwold en Buiksloterham vormt de gemeente wel zelf het aanspreekpunt. Hoewel bij Marineterrein nog onduidelijk is in hoeverre ondernemers een vaste plek in het gebied zullen krijgen, lijkt het erop dat gemeenten met name bij tijdelijke projecten geneigd zijn om een intermediaire partij in te schakelen die het vinden en ondersteunen van initiatieven op zich nemen.

Twee sleutels

De analyse laat zien dat incrementeel ontwikkelen verschillende initiatiefnemers, tijds- en geografische perspectieven kent. Wat betreft het voortbouwen op bestaande sociale structuren, gebeurt dit op het lokale schaalniveau van wijk of buurt vooral als het initiatief van burgers en ondernemers in een gebied zelf komt. Als de overheid aan zet is, start incrementele ontwikkeling vaak als een breuk met het verleden waarna geleidelijk, soms wel in relatie tot een omliggend gebied, een nieuwe sociale structuur wordt opgebouwd. Het incrementele karakter ligt dan vooral in het stapsgewijs, dus terwijl de transformatie al gaande is, ontwikkelen van plannen in plaats van het projectmatig uitvoeren van plannen die vooraf zijn gemaakt.

De analyse laat ook zien dat bestaande of opgebouwde sociale structuren van bewoners, ondernemers en gebruikers het risico lopen na enige tijd te worden beëindigd. Marktkrachten en eigendomsrelaties spelen hierbij een

doorslaggevende rol. Als de markt het (weer) overneemt, delven partijen met minder financiële armslag het onderspit. Hiermee komen de beloften van een incrementele werkwijze, dat ontwikkelingen zo gevarieerder van karakter worden en meer draagvlak krijgen, in het geding.

Wat kunnen overheden doen als zij ook op langere termijn plaats willen blijven geven aan lokale initiatiefnemers en pioniers in een ontwikkeling? Een eerste sleutel is denken vanuit de amateur: wie wil werken met bewoners, ondernemers en gebruikers van een gebied moet accepteren dat deze partijen geen professionele gebiedsontwikkelaars zijn en ondersteund moeten worden in het uitwerken van een goed plan en het vinden van de juiste route in de gemeentelijke organisatie. Schakel een intermediair in of stel je als gemeente zodanig op. Vertaal regelingen en planprocedures naar eenvoudige stappen. Help burgers hun weg te vinden langs loketten en denk constructief mee.

Een tweede sleutel ligt in anders nadenken over toegang en exploitatie van grond en gebouwen. Door het mogelijk te maken voor initiatiefnemers en stadsmakers om eigenaar te worden, zelfbouw te stimuleren of afspraken te maken over niet-marktconforme huurtarieven, wordt voorkomen dat minder-kapitaalcrachtige partijen het veld moeten ruimen als prijzen stijgen. Zo wordt het mogelijk om pioniers die aan de basis staan van een stapsgewijze ontwikkeling in een gebied te behouden. Om grotere groepen burgers in staat te stellen een dergelijke pioniersrol aan te kunnen, lijken de hierboven genoemde ondersteuning en houding vanuit de overheid essentieel.

Literatuur

- Buitelaar, E., S. Feenstra, M. Galle, J. Lekkerkerker, N. Sorel, & J. Tennekes [2012] *Vormgeven aan de spontane stad. Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*, Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, Den Haag & Amsterdam
- Franke, S., J. Niemans & F. Soeterbroek (red.) [2015] *Het nieuwe stadmaken. Van gedreven pionieren naar gelijk speelveld*, Trancity*valiz, Haarlem & Amsterdam
- Jacobs, J. (1961) *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York
- Majoor, S. (2015) 'Big is Beautiful'? Kleinschalige stedelijke projecten voor een nieuwe eeuw', V. Mamadouh & A. van Wageningen (red.), *EU@Amsterdam*, AUP, Amsterdam, p. 149-154
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (n.d.) *Organische ontwikkelstrategie gebiedsontwikkeling*, <https://www.rvo.nl/initiatieven/financieringsvoorbeelden/organische-ontwikkelstrategie-gebiedsontwikkeling>, 11-06-2019
- Soeterbroek, F. (2016) *Organische stads- en gebiedsontwikkeling crishype? Mooi niet!*, Gebiedsontwikkeling.nu, <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/organische-stads-en-gebiedsontwikkeling-crisishype-mooi-niet/>, 11-06-2019
- Ten Have, F. (2016) *Niks organische gebiedsontwikkeling, kaders en visie hebben we nodig*, Gebiedsontwikkeling.nu, <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/niks-organische-gebiedsontwikkeling-kaders-en-visie-hebben-we-nodig/>, 11-06-2019
- Vliek, H. (2019) *Ontwikkeling zonder plan: kansen en knelpunten*, *Rooilijn*, jg. 52, nr. 2, p. 120-125





Oosterwold in Almere (foto: Melika Levett)



Meer integraal werken, maatschappelijke opgaven centraal zetten en een betere samenwerking tussen overheden. Dat is allemaal nodig om als overheid beter voorbereid te zijn op het veranderende samenspel met de inwoner bij ontwikkelingen in de omgeving. Met de komst van de Omgevingswet worden deze uitgangspunten nog eens extra benadrukt. Een reden voor de provincie Noord-Brabant om, met onder andere de Klein Brabant kar en het Participatie Rad, Brabant in te trekken en samen met inwoners een Omgevingsvisie te ontwikkelen. In dit artikel worden praktijklessen van deze creatieve participatieve aanpak besproken.

Ilse van Rijsingen

Wanneer bewoners naar hun buurt kijken, zien ze meestal één geheel: hun leefomgeving. Hoe logisch dit ook klinkt, in het overheidsbeleid wordt dezelfde omgeving gefragmenteerd bekeken. Het doel van de nieuwe Omgevingswet is om ook in beleid en regelgeving de omgeving als één geheel te benaderen. Het moet voor inwoners en initiatiefnemers eenvoudiger worden om vergunningen aan te vragen en de wet moet leiden tot beter afgewogen besluiten. Om dat voor elkaar te krijgen moet in veel gevallen het beleid en de manier van werken van overheden aangepast worden. Hiervoor wordt een aantal nieuwe instrumenten geïntroduceerd waar de omgevingsvisie er één van is: één strategische lange termijnvisie op het grondgebied van een overheid.

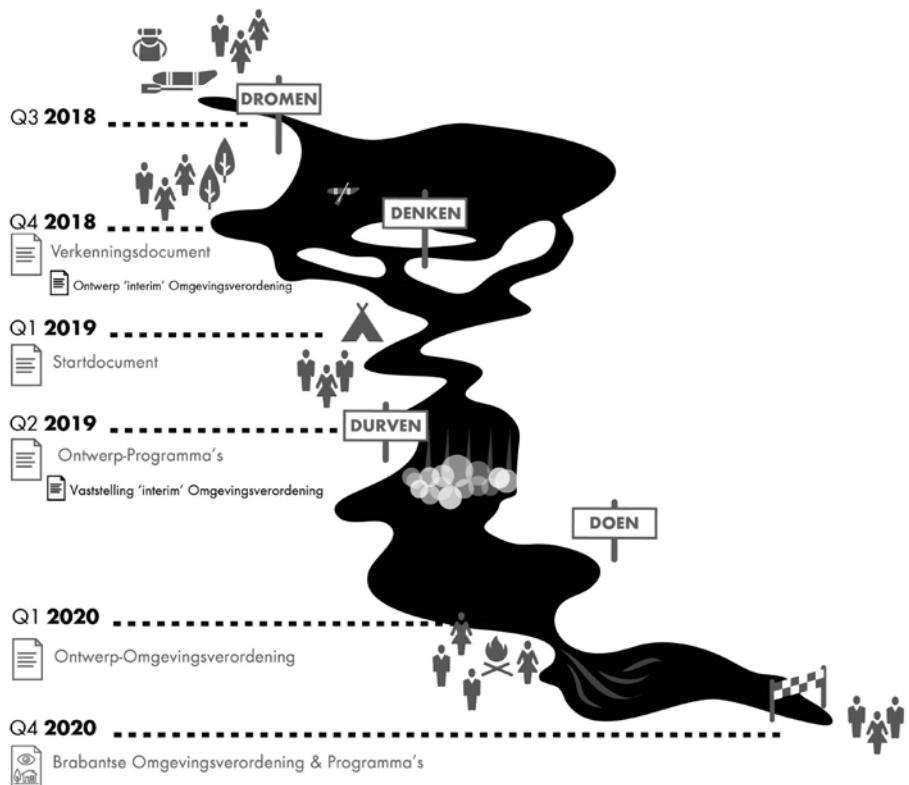
Bij het opstellen van de omgevingsvisie voor Noord-Brabant zijn de doelen van de Omgevingswet zoveel mogelijk nagestreefd. Zowel in de visie zelf als bij het proces om tot deze visie te komen, stond namelijk integraliteit en een beter samenspel tussen overheden voorop. Daarom vond het bestuur van de provincie het van groot belang om in gesprek te zijn met de Brabanders, zodat de omgevingsvisie goed bij hen aansluit. De grote vraag die daarop volgt is: hoe organiseer je dat gesprek? Tijdens het proces van de Brabantse Omgevingsvisie is hier invulling aan gegeven. In dit artikel worden verschillende toegepaste vormen van participatie beschreven en hoe deze zijn ingezet bij het planvormingsproces van de omgevingsvisie (zie voor een uitgebreide uitleg: www.omgevingswetinbrabant.nl/tijdlijn).

Brabantse Omgevingsvisie

Een van de eerste stappen die de provincie Noord-Brabant zette voor de nieuwe Omgevingswet was het opstellen van de Brabantse Omgevingsvisie. In dit strategische, langetermijnperspectief komen alle onderwerpen die te maken hebben met de fysieke leefomgeving samen. Dit beslaat een groot deel van het werkpakket van de provincie. Deze inhoud bij elkaar brengen is een uitdaging op zich, maar de ambitie lag hoger. Het provinciebestuur wilde namelijk niet alleen aandacht voor de inhoud en de systeemveranderingen, maar ook voor de cultuur- en gedragsverandering die met de Omgevingswet samenhangt.

Om met name die andere manier van samenwerken centraal te zetten, werd gekozen voor een vernieuwende, creatieve aanpak. Het bestuur, de politiek en de ambtelijke organisatie waren ervan overtuigd dat dit nodig was, om de huidige gang van zaken op zijn minst ter discussie te stellen. Het team dat vorm gaf aan het proces van de Brabantse Omgevingsvisie werd daardoor steeds van alle kanten uitgedaagd om dingen anders aan te pakken. Dit resulteerde in het motto: innovatie op het proces, de inhoud en het product.

Hierdoor paste een 'traditioneel' planproces, met een strak uitgelijnde planning en de bekende gesprekspartners, niet bij de ambitie. De vraag was welke vorm dit kon aannemen. De voorwaarde was dat het proces zowel ruimte als richting moest krijgen: ruimte, om zoveel mogelijk inzichten van verschillende partijen mee te kunnen nemen, ook om te voorkomen dat weer de meest voor de hand liggende optie wordt gekozen; en richting, om



Figuur 1 De tijdlijn van het omgevingsvisie-traject (bron: Provincie Noord-Brabant)

het proces ondanks alle onzekerheden overzichtelijk en toegankelijk te houden en de mijlpalen die horen bij een bestuurlijk traject op tijd te halen.

Na een zoektocht werd de vierslag 'dromen, denken, durven en doen' (figuur 1) het uitgangspunt. Door verschillende fasen in te bouwen werd het proces overzichtelijk ingedeeld, maar kon ook steeds ingespeeld worden op de kennis van dat moment. In deze aanpak, gebaseerd op creatieve processen, stonden in de droom- en durffase divergeren centraal, waardoor de ruimte gecreëerd werd om breed te verkennen. De daaropvolgende fase, respectievelijk de denk- en doefase, had tot doel om te convergeren, waardoor het product van de Omgevingsvisie steeds concreter werd. Elke fase werd afgesloten

met een product waarin de uitkomsten opgetekend zijn. Met deze uitkomsten werd duidelijk welke vragen in de volgende fase centraal zouden staan, ook op het gebied van participatie. Dit leidde steeds tot een andere invulling van het gesprek met Brabanders, wat hieronder per fase uitgelegd staat.

Droomfase

Het doel van de eerste fase was het breed verkennen van de mogelijkheden van de Omgevingsvisie. Wat zou dit document voor Brabant moeten betekenen? Wat zou er in moeten staan en wat niet? Wat zou tijdens het proces van de Brabantse Omgevingsvisie besproken moeten worden en met wie? Hierover is breed gesproken met gemeenten, belangenorganisaties, collega's en ook met Brabanders.



De Klein Brabant Kar (foto: Afdeling Buitengewone Zaken)

Om goed met Brabanders in gesprek te kunnen gaan, werd geprobeerd om deze abstracte vragen zo toegankelijk mogelijk te maken. Een van de concrete uitwerkingen hiervan resulteerde in een deelname aan de Dutch Design Week in Eindhoven. Daarvoor is samen met een ontwerp bureau een instrument, de *Klein Brabant kar*, ontworpen om op straat met

mensen in gesprek te gaan. Door dit samen met ontwerpers te doen, werd op een hele andere manier naar de participatievraag gekeken. Dit bleek nodig om bezoekers te verleiden om met de medewerkers van de provincie in gesprek te gaan.

De Klein Brabant kar is een installatie waarin de verschillende onderdelen



van een beleidsproces zichtbaar zijn. Voorbijgangers werd hiermee gevraagd wat zij op de agenda wilden zetten, welke oplossingen en voor- en nadelen zij zagen bij vraagstukken. Uiteindelijk kon, wanneer een idee compleet was, deze in stemming gebracht worden. Het doel hiervan was om bij voorbijgangers op te halen wat zij belangrijk vonden. Tegelijkertijd werd ervaren hoe de vragen over de Omgevingsvisie op straat bespreekbaar gemaakt konden worden.

Een andere vorm van participatie die gebruikt is, was een online *research community*. Hierbij waren 35 Brabanders gedurende twee weken met elkaar en met de moderator in gesprek. Deze groep was een selectie uit het *Brabantpanel* van onderzoeksinstituut het PON en was zo representatief mogelijk. De leden van de onderzoeksgroep ontmoetten elkaar online op een afgeschermd forum. Daarop konden de deelnemers vragen of polls beantwoorden, met elkaar in gesprek gaan, maar ook bijvoorbeeld foto's van mooie plekken delen. Zo werd achterhaald wat zij belangrijk vinden en welke rol zij zagen voor inwoners in het proces van de Brabantse Omgevingsvisie. Dit leverde, onder begeleiding van onderzoekers, levendige reacties en gesprekken op.

Denkfase

De tweede fase startte met het verkenningsdocument waar de uitkomsten van de eerste fase in de vorm van dilemma's uitgewerkt zijn. Bijvoorbeeld: moet de omgevingsvisie heel concreet zijn in de uitwerking of juist abstract en staan slechts een paar doelen centraal of juist meerdere doelen

per thema. Het doel was om deze vragen in de denkfase te beantwoorden. Een groep van professionals met verschillende achtergronden werkte aan de uitwerking van onderdelen van de omgevingsvisie.

Ook in deze fase is met Brabanders gesproken. Hiervoor is weer samen met een ontwerpbureau een instrument ontwikkeld. Dit instrument, het *Rad van Participatie*, is een spelvorm waarin deelnemers in verschillende rondes tot de serieuze vraag komen: wie is verantwoordelijk voor onze leefomgeving? Dit gebeurde aan de hand van een casus, die ontstond door eerst een locatie en daarna een thema te 'draaien' en vervolgens te combineren. Hierbij stond het samenspel van overheid en burger centraal, omdat dit, in de afwegingen rondom de dilemma's, vaak ter sprake kwam.

In de denkfase werd ook een tweede ronde van de online *research community* gehouden. Met andere deelnemers werd nu gesproken over waarden. Dit omdat het dilemma van sturen op waarden in plaats van op normen vaak ter sprake kwam. Dit gesprek werd wederom begeleid door onderzoekers, mede voorbereid met het ambtelijke team. Hier was het wederom een uitdaging om deze abstracte vragen te vertalen naar goede toegankelijke gesprekstof.

Durffase

Welke meningen en aandachtspunten zien inwoners voor hun omgeving? Biedt het beleid voldoende ruimte en richting voor initiatieven? Met de bovenstaande ervaringen in het achterhoofd ging de provincie de durffase in. Dit was de fase waarin de tekst van de omgevingsvisie

steeds meer vorm kreeg. Het bleek een flinke klus om alle verzamelde input tot een verhaal te vormen.

Daarbij kwam, dat dit de fase was waarin de kans heel groot was om onbewust niet voorbij oude oplossingen te kijken. Om dit te voorkomen werd gezocht naar een vorm die hierbij kon helpen. Juist de blik en stem vanuit de maatschappij zou hier erg behulpzaam voor zijn.

Vanuit deze gedachte ontstond het idee voor de *Brabant Pioniers*. Een groep van twintig maatschappelijk betrokken Brabanders met diverse achtergronden, waaronder een student, een sociaal-geograaf, een ondernemer, een designer en een onderzoeker. Gedurende zes maanden dachten ze met de provincie mee. Elke maand werd één bijeenkomst georganiseerd. Daarnaast werden de Pioniers ook uitgenodigd om op andere momenten inbreng te leveren en gaven ze zelf adviezen. Op deze manier vervulden ze drie rollen: meedenken met strategische vraagstukken, reflecteren op geproduceerde stukken van anderen en gevraagd en ongevraagd advies geven. De groep noemde zichzelf dan ook vol trots de Brabant Pioniers.

Doefase

De laatste fase van het proces van de Brabantse Omgevingsvisie had onder andere als doel om de visie vast te stellen en een basis leggen voor de uitvoering. Hierbij werd via een *Tour de Brabant* het voorontwerp informeel met vele gesprekspartners besproken in bijeenkomsten. Daarna vond de formele inspraak en de goedkeuring

door de Provinciale Staten plaats. Dit laatste gebeurde op 14 december 2018.

Hoewel hiermee een belangrijke stap gezet is, komt de echte uitvoering pas hierna, als de omgevingsvisie richting geeft aan beleid en ontwikkelingen in de provincie. Onderdeel van de Brabantse Omgevingsvisie is het hoofdstuk *Brabant vernieuwt samen*. Hierin staat beschreven hoe de provincie met anderen samen wil werken aan de maatschappelijke opgaven. Onder de drieslag ‘diep, rond en breed’ (figuur 2) worden drie manieren om naar ontwikkelingen in de omgeving te kijken verenigd. Naast de fysieke kenmerken van een gebied (diep) en het verbinden van de belangen *people, planet en profit* (rond), krijgen de gezichtspunten van de verschillende betrokkenen bij een ontwikkeling een centrale positie (breed).

Het opschrijven hiervan biedt uiteraard nog geen garanties dat dit in de praktijk goed tot z'n recht komt. Daarom is het van groot belang dat dit concreter uitgewerkt wordt, zodat het in de dagelijks praktijk van de provincie landt. Eerst moet het breed, diep en rond-denken gestalte krijgen in de interim Omgevingsverordening, die in het najaar van 2019 aan de Provinciale Staten wordt voorgelegd. De geleerde lessen bij het participatief opstellen van de omgevingsvisie blijven van belang voor de volgende fasen waarin de visie in de praktijk gebracht wordt.

Vier lessen

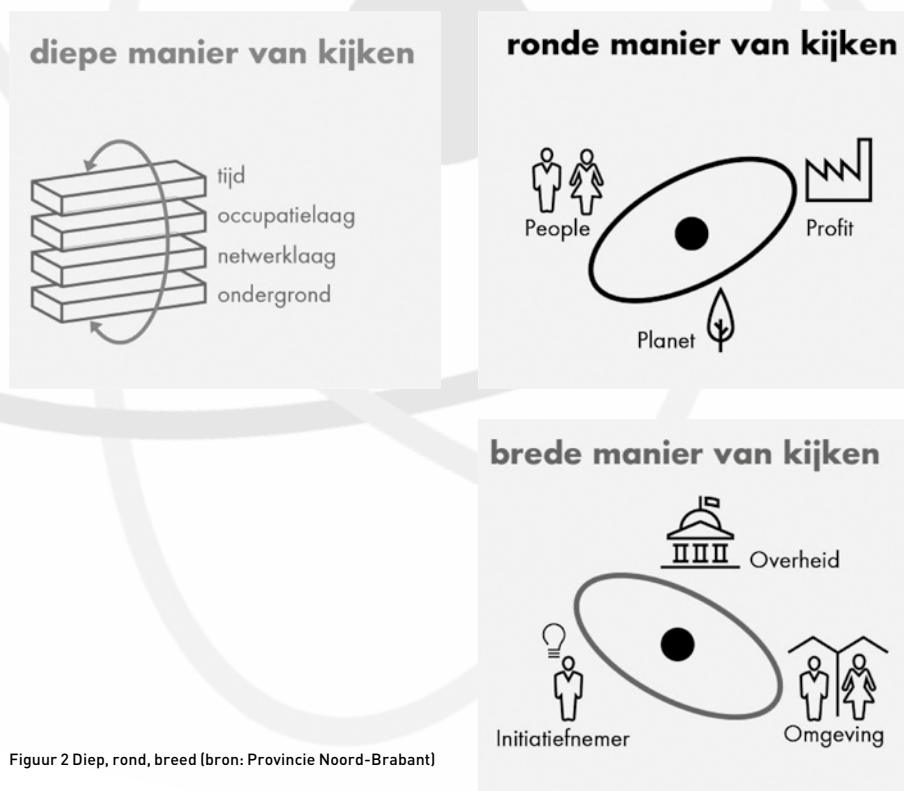
In het proces van de Brabantse Omgevingsvisie is op verschillende manieren geprobeerd om invulling te geven aan het veranderende samenspel tussen overheid en inwoner; zowel in het

betrekken van inwoners bij het opstellen van de visie, als in de koers die met de Omgevingsvisie neergezet wordt. Dit was een zoektocht waaruit vier lessen getrokken kunnen worden.

Ten eerste, verras voorbijgangers en andere gesprekspartners. Het betrekken van voorbijgangers bij de omgevingsvisie kan een grote uitdaging zijn. Door opvallende installaties te gebruiken, worden voorbijgangers nieuwsgierig naar wat er gaande is. Hierdoor is het relatief makkelijker om in gesprek te komen. Daarbij is het wel van belang hoe het gesprek geopend wordt. De ervaring leert dat

abstracte onderwerpen een stuk minder aanspreken dan dagelijkse ervaringen. Door spelenderwijs door te vragen, zijn vrijwel alle abstracte beleidsdilemma's te bespreken. Daarbij is het van belang om te focussen. Door bijvoorbeeld aan het Rad van Participatie te draaien, kwam één onderwerp en één locatie centraal te staan in het gesprek. De omgevingswet gaat over zoveel onderwerpen, dat je niet alles met iedereen kunt bespreken.

Ten tweede, verwerk input niet alleen in rapporten, maar betrek inwoners in het gesprek met beleidsmakers. Een van de grootste uitdagingen is om de



Figuur 2 Diep, rond, breed (bron: Provincie Noord-Brabant)



Het Rad van Participatie op de Dutch Design Week (foto: Provincie Noord-Brabant)

uitkomsten van participatie een plek te geven. De kwalitatieve gesprekken met inwoners laten zich moeilijk één-op-één vertalen naar beleid. Daarom is het van belang dat de beleidsmakers en andere betrokkenen zelf de gesprekken ervaren. Op die manier krijgen de gesprekken een plek in de belevingsvorming en, misschien nog belangrijker, bij de uitvoering. Met de Brabant Pioniers is voor de Brabantse Omgevingsvisie nog een stap verder gezet. Daarbij hebben betrokken Brabanders een half jaar meegedacht en gereflecteerd op het beleid. Gedurende het proces in gesprek blijven is dus het advies, en niet alleen vooraf en achteraf. Maar ook om de verschillende betrokkenen, in dit geval collega's, gemeenten, organisaties

en Brabanders in gesprek laten zijn. Het gaat dus niet alleen om het vangen van de inzichten in rapporten, maar juist ook om inwoners deel te laten nemen in de gesprekken die anders alleen tussen professionals gevoerd worden.

Ten derde, reflectie vanuit de samenleving helpt bij de nieuwe manier van werken die met de omgevingswet geambieerd wordt. Door andere partijen een positie te geven om mee te denken en te corrigeren, geeft dit een belangrijke, zo niet noodzakelijke, steun in de rug. Wanneer alleen binnen het huidige overheidssysteem ontwikkeling plaatsvindt is de kans groot dat de verandering minder groot is. Juist door het gesprek tussen het beleid en



de samenleving te voeren, komen beide werelden stapje, voor stapje, dichterbij elkaar. Beide gezichtspunten hebben namelijk hun eigen toegevoegde waarde.

Juist bij deze uitwerking wilde de provincie meer dan voorheen de leefwereld centraal zetten, meer dan de beleidswereld waarin overheden gewend zijn om te werken. Inwoners doen dit als vanzelfsprekend. De reflectie vanuit de samenleving was daardoor datgene dat hielp om die visie begrijpelijk en dichtbij de samenleving te houden. Tegelijkertijd blijft het een uitdaging om de uitkomsten van gesprekken met inwoners goed een plek te geven in de uitwerking van de omgevingsvisie. De betrokkenheid van de Brabant Pioniers hielp hier al bij, door het gesprek met Brabanders dichterbij het beleidsvormingsproces te brengen.

Ten vierde, schep ruimte voor echt samen ontwikkelen door vooraf te bedenken waar je nieuwsgierig naar bent. De belangrijkste les, en misschien wel open deur, die uit dit traject naar voren kwam, is dat je echt open moet staan voor de inzichten van anderen. Alleen op die manier wordt er ruimte, in tijd en inhoud, gecreëerd om deze mee te nemen. Daarbij helpt het om van te voren een beeld te hebben waar je nieuwsgierig naar bent en wat voor het traject op dat moment nodig is om meer van te weten.

Gewoon participeren

Tijdens het proces van de Brabantse Omgevingsvisie is ervaren dat het toewerken naar een andere verhouding tussen burger en overheid nog veel voeten in de aarde heeft. Door de jaren heen hebben ambtenaren veel ervaring opgedaan met

het maken van strategisch beleid. Om daarbinnen meer ruimte te creëren voor de inbreng van de burger moeten een aantal barrières overwonnen worden. Zo is de beleidstaal anders dan de taal van de meeste inwoners en is ook het bovenregionale en langetermijnperspectief geen dagelijkse kost voor velen. Tijdens het proces van de Brabantse Omgevingsvisie is op verschillende manieren geprobeerd om beide werelden dichterbij elkaar te brengen. Op deze manier wordt niet alleen ervaring opgedaan met strategisch beleid maken, maar ook hoe hierbinnen de inwoner een stem kan krijgen.

Door met designers, onderzoekers en pioniers samen te werken, leer je als ambtenaar veel over hoe andere disciplines het gesprek aangaan. Daardoor wordt niet alleen de inhoud, het proces en het product van de omgevingsvisie verrijkt, maar ook de inzichten van alle deelnemers. Dit wordt versterkt door ook juist voor ongebruikelijke partners te kiezen. Zo wordt steeds weer verder verkend hoe de veranderende verhouding tussen burger en overheid concreet invulling krijgt in de praktijk.

Ilse van Rijsingen (ivrijsingen@brabant.nl) is werkzaam bij de provincie Noord-Brabant in het team implementatie Omgevingswet.

Een gedecentraliseerde energietransitie



Innovatiewerkplaats in Groningen (foto: R-LINK)

Het invullen van het klimaatakkoord op lokaal niveau wordt de komende jaren een pittig proces. Een centrale rol is hierbij weggelegd voor decentrale overheden. Samen met de netbeheerder en lokale belanghebbende moeten zij handen en voeten geven aan de ruimtelijke inpassing van hernieuwbare energieopwekking en het verduurzamen van de gebouwde omgeving. Burgerinitiatieven lijken een mooie rol te kunnen vervullen en schieten als paddenstoelen uit de grond. Maar welke rol vervullen zij? Wat kan de gemeente verwachten en hoe verloopt de samenwerking op dit moment? In dit artikel staat de vraag centraal hoe lokale partijen de energietransitie vormgeven.

Carina Wiekens en Lynette Germes

In de energietransitie komen landelijk geformuleerde ambities regelmatig hardhandig in aanraking met de lokale praktijk. Wat mondiaal een bijdrage moet leveren aan het verminderen van de opwarming van de aarde (minder dan twee graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële tijdperk) en daarmee goed is voor het collectief, staat geregeld op gespannen voet met wat lokaal wenselijk geacht wordt. Windparken op land, biovergisters en zelfs zonneparken kunnen bijvoorbeeld rekenen op weerstand van de lokale bevolking die hun directe omgeving zien veranderen.

Tegenover verzet tegen verandering in de omgeving staan honderden burgeri-

nitiatieven die actief bezig zijn met het verduurzamen van hun omgeving. Met enthousiasme en een grote inzet dragen deze initiatieven bij aan het verminderen van de CO₂-uitstoot, aan het stimuleren van de lokale economie en aan sociale innovatie. Decentrale overheden zien deze beweging dan ook met interesse plaatsvinden en proberen op verschillende wijzen lokale initiatieven te stimuleren, bijvoorbeeld door ze te ondersteunen met middelen en/of kennis (Wiekens & Germes, 2017). Wat is de gedachte achter het steunen van burgerinitiatieven? Wordt bijvoorbeeld gehoopt dat burgerinitiatieven ervoor kunnen zorgen dat draagvlak voor lokale invulling van de energietransitie ontstaat? Indien dat het geval is, in hoeverre is het reëel om te verwachten dat burgerinitiatieven deze taak kunnen vervullen?

Lokale energietransitie

In het praktijkgerichte onderzoek dat uitgevoerd is door het lectoraat Communication, Behaviour and the Sustainable Society van de Hanzehogeschool Groningen, staat de vraag centraal hoe top-down geformuleerde klimaatdoelstellingen bottom-up vormkrijgen. Om deze vraag te beantwoorden, is de afgelopen jaren in het kader van R-LINK onderzoek gedaan naar de rol van decentrale overheden (gemeenten en provincies) en burgerinitiatieven. Het uiteindelijke doel van het project is om advies te geven over de wijze waarop decentrale overheden de lokale energietransitie vorm kunnen geven.

Het onderzoek is in 2015 begonnen in het noorden van Nederland, met als casus de gehele provincie Drenthe. Dit provinciale schaalniveau is gekozen omdat dat in Groningen, Friesland en Drenthe het niveau is waarop nagedacht wordt over de

invulling van de lokale energietransitie. Bovendien hebben de energiecoöperaties (burgerinitiatieven) in deze provincies zich in provinciale koepelorganisaties verenigd. Nu, enkele jaren later, blijkt dat de drie noordelijke provincies ieder afzonderlijk als *Regionale Energiestrategie* (RES)-gebieden (gebieden waarvoor een regionale energiestrategie geformuleerd moet worden) aangemerkt zijn, wat eveneens pleit voor onderzoek op provinciaal niveau.

Om allereerst een antwoord te krijgen op de vraag hoe de lokale energietransitie op dat moment (de periode 2015-2017) in elkaar zat, is een sociaal netwerkanalyse (SNA) uitgevoerd. Een SNA geeft inzicht in welke initiatieven en ondersteunende partijen actief zijn, met wie deze partijen samenwerken en hoe de samenwerking verloopt. Aanvullend is onderzoek verricht onder initiatiefnemers van burgerinitiatieven en de betrokken gemeenten. Hiervoor zijn 61 initiatiefnemers en ambtenaren van elf van de twaalf gemeenten geïnterviewd. De vragen die centraal stonden, waren hoe beide partijen op dat moment de lokale energietransitie vormgaven, de waargenomen successen die ze daarbij boekten en de hobbels op de weg die ze daarbij tegenkwamen. In de rest van het artikel schetsen we op hoofdlijnen de resultaten van de netwerkanalyse, het onderzoek onder burgerinitiatieven en het onderzoek dat we bij de gemeenten verricht hebben.

Sociaal netwerkanalyse

Het aantal burgerinitiatieven is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Alleen al in Drenthe bleken meer dan honderd lokale duurzame burgerinitiatieven actief te zijn. Uit de SNA (figuur 1) blijkt dat deze initiatieven vooral contact onderhouden met de

Natuur- en Milieufederatie Drenthe (NMF Drenthe) en de betreffende gemeente. Ook onderhouden initiatieven regelmatig contact met andere Drentse initiatieven die al langer actief zijn. Verrassend is dat maar weinig initiatieven contact bleken te zoeken met de Drentse Koepel Energie-Initiatieven (Drentse KEI, rechtsboven in figuur 1). Omdat de provinciale koepels juist in het leven gebracht waren om lokale burgerinitiatieven in hun ontwikkeling te ondersteunen, is dit opmerkelijk.

Contact met initiatieven buiten Drenthe komt niet vaak voor. Initiatiefnemers gaven aan dat de situatie in andere provincies anders is en dat, bijvoorbeeld, de mogelijkheid om vanuit de provincie een bijdrage te ontvangen voor het opstarten van het initiatief, in een andere provincie geheel anders kan zijn. Contact beperkt zich daardoor grotendeels tot partijen die in de provincie Drenthe actief zijn.

Verder blijkt uit de netwerkanalyse dat meerdere Buurkrachtbuurten gestart zijn. Buurkracht is een initiatief van Enexis Groep. Medewerkers van Buurkracht helpen huiseigenaren met het besparen van energie, bijvoorbeeld door buurten te helpen met het maken van communicatiemateriaal en het opstellen van offertes om gezamenlijk zonnepanelen in te kopen. Alle buurkrachtbuurtleden zijn aangesloten op het digitale platform van Buurkracht. Ook valt in de netwerkanalyse een cluster op van Groene Kerken (een initiatief van Kerk in Actie en Tear). Kerkgemeenschappen dienen om het certificaat *Groene Kerk* te bemachtigen, jaarlijks meerdere initiatieven uit te voeren gericht op het duurzamer maken van de kerk en de gemeenschap.

“Plan voor windmolens bij Noorder IJplas stuit op verzet.”

[Het Parool, 26 juni 2019]

“Verzet tegen zonnepark op agrarische grond bij Den Helder.”

[Noordhollands Dagblad, 27 juni 2019]

“Hij [Rob Bongers, red.] woont hemelsbreed nog geen 1.500 meter van het terrein waar een van de grootste mestvergisters van Nederland moet verrijzen en vecht met de Stichting Megamestvergister Groenlo Nee de vergunning aan.”

[de Volkskrant, 24 mei 2019]

Uit de interviews blijkt dat het overgrote deel van de initiatieven de eigen gestelde doelen niet behaalt, dat vele teleurstellingen gerapporteerd worden en dat de overgrote meerderheid van de gestarte initiatieven als “slapend” gekenmerkt kan worden: niet opgeheven, maar ook niet meer actief. Slechts een handjevol initiatieven blijkt succesvol te zijn in het behalen van de eigen doelen en het betrekken van de lokale gemeenschap.

In de interviews gaven initiatiefnemers aan dat de opkomst tijdens de eerste bewonersavond belangrijk is en dat zij het initiatief vaak op een laag pitje hadden gezet als de deelname van de buurt tegenviel. Daarnaast blijkt dat de initiatiefnemers die een financiële bijdrage, bijvoorbeeld van de provincie, hadden weten te bemachtigen voor het starten van hun initiatief, vaker successen boekten en meerdere initiatieven gestart zijn (bijvoorbeeld gericht op energiebesparing, het gezamenlijk aanschaffen van zonnepanelen en in sommige gevallen zelfs het laten aanleggen van een zonnepark). Tot slot lijken aandacht voor verschillende onderdelen uit een ondernemersplan (financiering, juridische kaders, communicatie, etc.) en samenwerking met

andere partijen eveneens succesfactoren te zijn. Andersom lijken pogingen om alles zelf te willen doen en het “onbelangrijk vinden” van verschillende onderdelen uit een regulier ondernemersplan gerelateerd te zijn aan het falen van een initiatief. Ook nadelige kenmerken van (het handelen van) initiatiefnemers zelf komen in het onderzoek naar voren, bijvoorbeeld het benadrukken van aan klimaat gerelateerde doemscenario's of het niet aansluiten bij de lokale gemeenschap.

De initiatiefnemers is eveneens gevraagd hoe het contact met de verschillende partijen verloopt, waaronder met gemeenten en de provincie. De samenwerking met decentrale overheden bleek wisselend te verlopen, waarbij geen duidelijk patroon te herkennen was tussen de beoordeelde kwaliteit van de samenwerking met kleinere versus grotere gemeenten. Waar wellicht verwacht kon worden dat grotere gemeenten meer capaciteit en expertise beschikbaar hebben en daardoor positiever beoordeeld zouden worden, bleek dat juist bij deze gemeenten sprake was van een hoog verloop van personeel, waardoor initiatiefnemers telkens andere ambtenaren spraken. Uiteraard kan het toeval zijn dat juist

de grotere gemeenten in de provincie Drenthe last hebben van een relatief hoog verloop van personeel. Verrassend genoeg waren er meerdere initiatiefnemers die rapporteerden dat grotere gemeenten concurrerende activiteiten gestart waren en daar de bestaande initiatieven niet bij betrokken. Dit wekte onvrede bij de betreffende initiatiefnemers. Bij kleinere gemeenten werd het gebrek aan expertise, zoals verwacht, wel regelmatig genoemd en in dat geval werd de kwaliteit van de samenwerking negatief beoordeeld.

De rol van gemeenten

In de praktijk blijkt uit interviews met elf van de twaalf gemeenten dat ze zich, met betrekking tot de gehele energietransitie, vooral richten op laaghangend fruit. Grote plannen werden op het moment van onderzoek (2018) niet gemaakt, tenzij partijen als burgerinitiatieven ermee kwamen.

In afwachting van het klimaatakkoord en het opstellen van een RES, wachten de meeste gemeenten af met opstellen van plannen en het uitvoeren van grote projecten. Het idee dat met een RES “eindelijk” concrete plannen gemaakt worden en dat ze “aan de slag” kunnen gaan, stemt gemeenten positief. Minder positief zijn ze als nagedacht wordt over de uitvoering van de plannen. Een van de grote zorgen is het gebrek aan capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie. Vaak is één medewerker verantwoordelijk voor de uitvoering van het bredere thema duurzaamheid. Hieronder vallen naast het onderwerp energie ook andere thema's als afval en mobiliteit. Vanwege de RES verdwijnen deze thema's meer naar de achtergrond. Naast het capaciteitsprobleem bestaan ook nog veel onduidelijkheden over de RES. Wie heeft welke verantwoordelijkheid bij het opstellen en later uitvoeren van een RES? De provincie en haar gemeenten vormen in Drenthe gezamenlijk een regio, maar wie is straks verantwoordelijk voor welke onderdelen?

Een andere zorg van de gemeenten is hoe je “de massa” bij de energietransitie betreft, waarmee vooral de lokale bevolking wordt bedoeld. Hierbij wordt gedacht aan een mogelijke rol voor burgerinitiatieven. Tegenover deze initiatieven staan gemeenten positief. Ideeën en plannen van bewoners worden waardevol geacht en met enthousiasme omarmd. Desalniettemin maken de meeste gemeenten zich zorgen over het draagvlak voor de energietransitie. Ze wijzen bijvoorbeeld op de bijeenkomsten die zij of de lokale initiatieven organiseren, waar doorgaans een kleine groep bewoners op afkomt die affiniteit heeft met het onderwerp. Een grote groep blijft ook in de samenwerking met initiatieven vaak buiten beeld. Dit laatste komt overeen met de resultaten van landelijk onderzoek, waaruit blijkt dat slechts één procent van alle huishoudens bij een lokaal initiatief aangesloten is (zie Wiekens, 2019).

Vormgeven energietransitie

In de besluitvorming over de lokale energievoorziening, hebben gemeenten volgens het regeerakkoord de regie. Een van de doelen die zij dienen te behalen is het realiseren van een aardgasvrije gebouwde omgeving in 2050. Met het opstellen van een RES dienen zij de “optimale mix van energiebesparing, duurzame warmte en duurzame elektriciteit” voor gebieden te beschrijven, waaronder de wijze waarop de gebouwde omgeving in het gebied van aardgas af gaat. De RES dient in dit proces “hét geëigende vehikel” te zijn om “met andere overheden, partners en burgers te komen tot goede en duurzame meerjarenaafspraken voor de energietransitie” (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, n.d.).

Dat klinkt goed: in onderling overleg met belanghebbenden, waaronder bewoners, worden op lokaal niveau plannen gemaakt die bijdragen aan het verminderen van de opwarming van de aarde. De gedachte hierachter is dat lokale overheden

dichter bij de belanghebbenden staan dan bijvoorbeeld het Rijk en op deze wijze gemakkelijk tot gedragen plannen kunnen komen. Bovendien kunnen ze goed aansluiten bij de lokale situatie (zie voor een vergelijkbare redenatie in de decentralisatie van de zorg: Bredewold e.a., 2018). In het nieuwe Klimaatakkoord wordt weliswaar onderkend dat benodigde kennis en expertise wellicht niet altijd op lokaal niveau aanwezig zijn, maar dat wordt opgelost door expertisecentra op te richten die gemeenten hierbij kunnen ondersteunen. Als we ervan uitgaan dat dit voldoende handvatten biedt om inhoudelijk tot goede plannen te komen, dan blijft een opvallende veronderstelling in het geheel dat gemeenten warme banden met de lokale bevolking onderhouden.

Inwoners betrekken

Uit interviews met de gemeenten bleek dat het contact met de lokale bevolking zeker niet vanzelfsprekend is. Met toenemende maatschappelijke onrust ten opzichte van de energietransitie en, in het ergste geval, onvrede en weerstand, ligt dan ook vooral op sociaal maatschappelijk gebied een grote opgave te wachten. Gemeenten noemen burgerinitiatieven als mogelijkheid om in contact te komen met de inwoners. Over deze burgerinitiatieven kan gesteld worden dat in de provincie Drenthe veel initiatieven gestart zijn. Toch is in dit onderzoek gebleken dat maar weinig initiatieven voldoende draagkracht vinden en een grote groep inwoners kunnen bereiken. Enkele prachtige uitzonderingen daargelaten, komt de meerderheid van de initiatieven vooralsnog niet goed van de grond. Van een brede vertegenwoordiging van de (lokale) bevolking door burgerinitiatieven is nog geen sprake.

In menig plan van de gemeente staat participatie centraal, maar hoe die participatie eruit dient te zien en tot stand dient te komen, is tot nu toe nog

niet gespecificeerd. Met wie participeer je en hoe kom je tot een goede aanpak? In vervolgonderzoek is het belangrijk om een aanpak te ontwikkelen en te testen die tot de gewenste participatie kan leiden. Uit dit onderzoek blijkt dat burgerinitiatieven hierin een mooie rol kunnen vervullen, maar dat gemeenten er wel goed aan doen om eerst te controleren in hoeverre initiatieven de lokale bevolking kunnen representeren. Hier betreft het niet alleen het aantal deelnemers, maar zeker ook de groepen die het initiatief wel en niet vertegenwoordigt. Gemeenten kunnen vervolgens bijvoorbeeld kijken of initiatieven de groepen die zijn nog niet vertegenwoordigen alsnog aan zich kunnen binden of dat deze groepen op andere wijze vertegenwoordigd kunnen worden. Gezien de snelheid waarmee de RES nu opgesteld dient te worden, ligt hier een forse uitdaging.

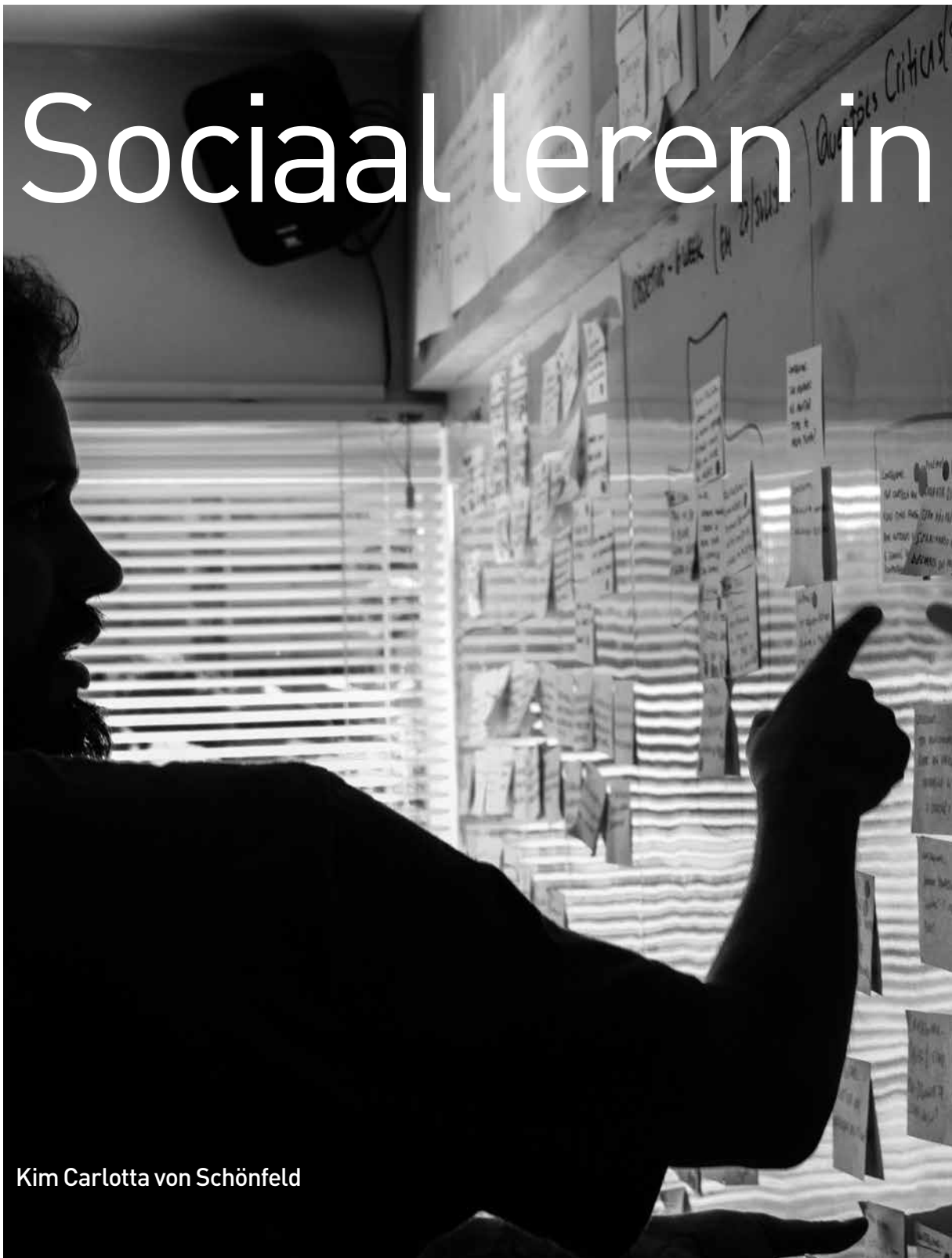
Carina Wiekens (c.j.wiekens@pl.hanze.nl) is lector Duurzaam Gedrag bij het Centre of Expertise Energy van de Hanzehogeschool Groningen. Lynette Germes (l.a.m.h.germes@pl.hanze.nl) is promovenda bij het lectoraat Duurzaam Gedrag en doet onderzoek naar de lokale energietransitie.

Literatuur

- Bredewold, F., J.W. Duyvendak, T. Kampen, E. Tonkens, & L. Verplanke (2018) *De verhuizing van de verzorgingsstaat: Hoe de overheid nabij komt*, Van Gennep, Amsterdam
- Seyfang, G., J.J. Park & A. Smith (2013) 'A thousand flowers blooming? An examination of community energy in the UK', *Energy Policy*, jg. 61, p. 977-989
- Wiekens, C.J. & L.A.M.H. Germes (2017) *De Drentse Schone L.E.I.: Een studie naar succes- en faalfactoren van Lokale Energie Initiatieven in Drenthe*, Provincie Drenthe & Hanzehogeschool Groningen, Assen & Groningen
- Wiekens, C.J. (2019) *Duurzaam Gedrag*, Lectorale rede uitgesproken in verkorte vorm op 24 januari 2019, Hanzehogeschool Groningen, Groningen
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten [n.d.] *Energietransitie*, vng.nl/info-collegeonderhandelingen/energie, 22-08-2019

Zoeken naar medestanders in Drenthe





Sociaal leren in

Kim Carlotta von Schönfeld



participatieve planning

De Nederlandse overheid wil graag dat er meer participatie in de planning komt, zoals blijkt uit de nieuwe Omgevingswet. Hier zitten onder meer de aannames achter dat mensen ‘sociaal leren’ door participatie en dat dat wenselijk is. Maar wat dat sociale leren inhoudt is vaak niet duidelijk. Dit artikel maakt een begin om hier meer grip op te krijgen, door een psychologie-geïnspireerde benadering te nemen op wat sociaal leren inhoudt en wat de betrokken partijen met sociaal leren kunnen in de planningspraktijk.



De Vinkmobiel (foto: R-LINK)

Leren wordt over het algemeen gezien als iets wenselijks. Ideeën van ‘vooruitgang’ en ‘begrip’ zijn bijvoorbeeld verbonden aan het leervermogen van mensen (zie Friedmann, 1981; Hoch, 1984; de Hoog & Daamen, 2013). Maar als we vanuit de psychologie kijken naar leerprocessen, dan is het een onpartijdig proces. Sociaal leren kan leiden tot zowel wenselijke als onwenselijke ontwikkelingen en gedrag. Net zo intuïtief als dat we praten over leren als iets positiefs, zien we bijvoorbeeld ook hoe frequente omgang van kinderen met mensen die ‘ongewenst gedrag’ tonen ertoe kan leiden dat zij dat ongewenste gedrag aanleren (Bandura, 1971). Beide intuïtieve manieren van kijken naar leren zijn waardevol en belangrijk.

Participatie is een proces van het betrekken van belanghebbenden van buiten de overheid, om hun de kans te geven een plan of besluit te informeren of te beïnvloeden. Deze betrekking kan op uitnodiging van de overheid gebeuren, of vanuit mensen of groepen buiten de overheid worden gestart. In de planning is het van toegevoegde

waarde om te reflecteren op wat precies wordt geleerd tijdens bijvoorbeeld een participatief planningsproces. Aangezien planning en participatie sociale en hoog interactieve arena's zijn, is hierbij in het bijzonder sprake van sociaal leren. Sociaal leren wordt in de psychologie gezien als leren via interactie tussen twee of meer individuen of groepen (von Schönfeld e.a., 2019a; 2019b). Het gaat alleen niet om vormen van leren die alleen plaatsvinden, zoals door te experimenteren met bepaalde handelingen zonder andere mensen erbij te betrekken, of door een zelf gekozen of gezocht boek of document te lezen. Het betreft een cognitief proces dat zowel bewust als onderbewust gebeurt. Het is gebaseerd op de combinatie van de kennis en ervaring die een persoon al heeft en wat diegene in een interactie observeert en opneemt (Bandura, 1971).

In een participatief planningsproces ontstaat interactie tussen beleidsmakers, planologen, architecten, bewoners, activisten, en nog veel meer actoren. Door deze interactie leren zij allemaal van elkaar. Deze interactie kan allerlei vormen aannemen, van face-to-face



Het Ebbingewijk (foto: R-LINK)

tot e-mails of bellen. Wat wordt door sociaal leren dan geleerd? Welke doelen kunnen hierdoor worden bereikt en welke zijn wellicht onrealistisch? Wat zijn de consequenties van zo'n sociaal leerproces, op korte- en op lange termijn?

Initiatieven uit Groningen

Om antwoorden op bovenstaande vragen te zoeken, zijn onder andere twee casussen in Groningen onderzocht: het Open Lab Ebbingewijk en Vinkmobiel. Het onderzoek naar deze twee initiatieven vond plaats tussen 2016 en 2018 via diepte-interviews met betrokken actoren, observaties en analyses van documenten. Sociaal leren is geoperationaliseerd door te kijken naar vormen van interactie (face-to-face of via telefoon, sociale media, email, etc.), hoe die interactie wordt ervaren (vriendelijk, gespannen, etc.) en naar veranderingen over tijd in verkregen en opgebouwde kennis en samenwerking. Vervolgens is systematisch gekeken naar de samenhang tussen de vormen van interactie en wat geleerd is (zie voor een uitgebreidere reflectie over de methode van de analyse von Schönfeld e.a., 2019b).

Het Open Lab Ebbingewijk (OLE) was een stedelijk herontwikkelingsproject van ongeveer een vierkante kilometer in een centraal gebied van Groningen. Tussen 2010 en 2017 werden hier tijdelijke paviljoenen en projecten met gemengde functies gehuisvest, voornamelijk in gebouwen uit zeecontainers (Open Lab Ebbingewijk Exploitatiemaatschappij, 2016). Na veel voorwerk werd het initiatief in 2010 gestart door een collectief van lokale ondernemers, die met hulp van de lokale overheid en met financiering van de nationale overheid en de EU de eerste stappen konden zetten. De motivatie om het project te beginnen kwam voort uit de ervaren verpaupering en achteruitgang van de omgeving van het braakliggende gebied. De samenstelling van deelnemers verschilde door de tijd: terwijl in het begin vooral lokale ondernemers betrokken waren, kwamen hier later onder andere planologen, managers en ambtenaren bij. Hierdoor ontstonden ook verschillende vormen van sociaal leren, afhankelijk van wie hoe met elkaar ging samenwerken. Dit wordt hieronder verder uitgewerkt.

Vinkmobiel is een lokaal initiatief om de mobiliteit van met name ouderen in de wijk Vinkhuizen in Groningen te faciliteren. Het initiatief is bedacht door een aantal burgers die in de wijk werkzaam zijn bij onder meer een zorginstelling en twee ngo's. Via hun werk werden zij geconfronteerd met de mobiliteitsproblematiek die vooral onder oudere buurtbewoners vaak tot vereenzaming leidde. Door de inbreng van een ondernemer, die oude elektrische golfkarretjes transformeerde voor lokaal vervoer, kwam vanaf medio 2015 een kleine groep bij elkaar die voor hun buurt Vinkhuizen deze elektrische karretjes als ideale, lokale en duurzame mobiliteitsoplossing wilden inzetten. Vrij snel kwamen ook een vertegenwoordiger van een externe ngo en van een universiteit bij de groep om zich voor de buurt in te zetten, maar ook om de casus te onderzoeken. De gevormde groep kwam ongeveer één keer per maand bij elkaar om het project zo snel mogelijk van start te laten gaan. Door verschillende tegenvallers en complicaties in het proces was het pas eind 2018 mogelijk om het eerste karretje te laten rijden. Het proces werd enerzijds als leerzaam ervaren, maar anderzijds door tegenvallers en de duur ervan ook als frustrerend. Het project kwam uiteindelijk tot stand met sterke inzet van alle partijen en een toezegging van gedeeltelijke financiering door subsidies.

Wie en wanneer

Uit beide casussen blijken met name het wie en het wanneer belangrijk te zijn voor hoe sociaal leren plaatsvindt in participatieve planning en wat geleerd wordt. Sociaal leren is een wederzijds proces dat plaatsvindt door de interactie tussen



Foto: Dylan Gillis, Unsplash

individuen. Hierbij spelen aannames en stereotyperingen een belangrijke rol, zowel bewust als onderbewust. Aannames over samenwerking tussen bepaalde groepen kunnen zowel worden gebruikt door een ambtenaar als door een ondernemer, burger of manager. En als deze elkaar (wederzijds) versterken door ervaringen van het sociale leerproces, kan dit bepalend zijn voor de kwaliteit van de ervaring en voor het resultaat: bijvoorbeeld of een aanvraag voor financiering of ruimte wordt goedgekeurd of niet. Als de vorm van sociaal leren bijvoorbeeld alleen de bevestiging van bestaande aannames inhoudt, kan het zijn dat een wederzijds slechte indruk tussen ambtenaren en initiatiefnemers, of tussen managers en initiatiefnemers, de samenwerking laat verzuren en deze wordt gestopt. Voor dit project en eventueel ook voor toekomstige projecten.



Een persoon neemt meestal deel aan een planningsproces vanuit meer dan één functie (zoals bewoner, ambtenaar, of manager), maar vanuit meerdere functies die soms ook kunnen conflicteren met elkaar. De achtergronden en functiediversiteit van de verschillende actoren zijn dus ook van belang voor hoe (en wat) geleerd wordt. Een planoloog kan bijvoorbeeld zowel als planoloog vanuit de overheid betrokken zijn, en tegelijk bewoner van een gebied zijn, of eerder hebben gewerkt bij een lokale onderneming. Een bewoner kan architect, wethouder of ICT-specialist zijn. Er kunnen sociale netwerken tussen actoren bestaan die voor mensen daarbuiten niet zichtbaar zijn, en toch impact hebben op hoe wordt samengewerkt en wat geleerd wordt. Zo kan de meerderheid in een participatiebijeenkomst elkaar kennen en ervan uitgaan dat ze bepaalde informatie niet hoeven te delen,

terwijl een iemand daardoor benadeeld wordt. Of er kan spanning, of juist bijzonder positieve samenwerking, tussen individuen bestaan die elkaars kennis afwijzen of waarderen op grond van familierelaties of persoonlijke rivaliteiten van vroeger. Ook de eerdergenoemde aannames worden vaak juist gevormd door achtergronden en eerdere ervaringen.

Het gaat er niet om alle individuele details voor alle deelnemers in een participatieproces te kennen om het sociale leerproces te analyseren en te begrijpen. Wel is het belangrijk om dit soort invloeden niet te onderschatten en voorzichtig te zijn in bijvoorbeeld het oordelen over waarom bepaalde resultaten worden geboekt omtrent sociaal leren.

Naast het wie is timing zeer belangrijk gebleken, met name wanneer bepaalde actoren betrokken worden, weg gaan, worden vervangen of min of meer toevallig later in het proces aansluiten. De volgorde van projecten ten opzichte van vorige projecten hoort hier ook bij. Sociaal leren vindt in een ingebed moment plaats, oftewel, wat voor en na een bepaald geobserveerd sociaal leermoment plaatsvindt is belangrijk voor hoe en wat geleerd wordt. Zo kan het vervangen van een ambtenaar of manager, of het afhaken van een initiatiefnemer, afhankelijk van de timing in het project, grote gevolgen hebben. Of de bevestiging van vooroordelen kan mede te maken hebben met verwachtingen op basis van voorgaand werk en andere functies (bijvoorbeeld ICT-specialist of docent van een basisschool) dan die in de projecten zelf aan bod kwamen, die vervolgens genegeerd worden. Ook is te zien dat samenwerking

die spontaan en tussen minder diverse groepen ontstaat tot hele andere, vaak zelfs creatievere, resultaten leidt dan bij samenwerking die door een externe partij opgelegd wordt. Als zich bijvoorbeeld juist initiatiefnemers uit de creatieve sector samen sluiten om een initiatief te starten, kunnen zij vaak met meer van de norm afwijkende ideeën komen dan als ze samen gaan werken met bewoners of ambtenaren die meer vanuit bekende functies of regels (moeten) redeneren. Maar ook als het gaat om een groep ambtenaren, bureaus of zorgmedewerkers, of een diverse maar al met elkaar vertrouwde groep, kunnen zij soms profiteren van een samenwerking met gelijkgezinden, doordat ze bijvoorbeeld in eerste instantie kunnen bouwen op een verhoogd vertrouwen doordat ze elkaar op een intuïtieve manier kennen. De contacten verlopen makkelijker en zijn langduriger als ze door de actoren zelf zijn gelegd. Dat kan ook bijdragen aan een beter begrip voor elkaars bedoelingen. Ook kan het zijn dat spanning ontstaat, bijvoorbeeld doordat op hetzelfde moment twee verschillende partijen die in concurrentie tot elkaar staan worden benaderd voor hetzelfde doel, bijvoorbeeld financiering van een project. Hierbij leren de verschillende partijen van elkaar bijvoorbeeld dat ze niet graag met elkaar samenwerken, of er ontstaat frustratie bij de partijen die wederom tot nieuwe of bevestiging van bestaande aannames kan leiden.

Effecten van sociaal leren

In de bestudeerde casussen zorgde sociaal leren af en toe voor het delen van inhoudelijk nieuwe kennis tussen actoren, maar vaker tot het bevestigen

van bestaande (procesmatige) kennis of verwachtingen. De opbouw van inhoudelijke kennis via sociaal leren kwam met name tot stand doordat gezamenlijke doelen en fascinaties van de groepen ertoe leidden dat een beroep wordt gedaan op de inhoudelijke expertise van elkaar, of die kennis elders op te zoeken en met elkaar te delen. Frustraties ontstonden soms in momenten waarop informatie expres niet gedeeld werd, omdat hier bijvoorbeeld marktbelangen achter lagen. Door zulke informatie niet te delen werd het gevoel van vertrouwen in de groepen aangetast en werden ook andere dingen minder met elkaar gedeeld.

Procesmatige kennis werd meestal als bevestigd ervaren, bijvoorbeeld over de wenselijkheid van samenwerking met een bepaalde groep mensen of hoe toegankelijk de overheid voor burgerinitiatieven zou zijn. Als er nieuwe procesinformatie werd geleerd, was deze bijna altijd van een frustrerende soort, met name dat het vertrouwen in bepaalde mensen of groepen verlaagde. Overigens kan het ook zijn dat het minder leren over procesmatige kennis aangeeft dat de meeste mensen die meedoen aan projecten zoals die in deze casussen al de nodige procesmatige kennis hebben. Mensen zonder deze kennis en ervaring komen mogelijk ook niet, of niet zo vaak, in zo'n initiatief terecht.

Wat is wenselijk?

Efficiëntie en snelheid zijn in planningsprocessen vaak gewenst omdat urgentie wordt ervaren omtrent het probleem dat het plan moet oplossen. Maar sociaal leren is meestal geen snel en ook geen efficiënt proces. Soms ontbreekt belangrijke kennis en is sociaal leren niet

voldoende om het kennis gat te vullen. Planningsprocessen kunnen ook erg traag zijn en sociaal leren kan gedomineerd worden door frustraties, waardoor mensen minder open staan voor het leren van nieuwe informatie, maar wel steeds hun frustraties met elkaar bevestigen. Anderzijds kan een proces heel snel gaan en kan daarbij veel of weinig geleerd worden, vaak afhankelijk van hoe goed de groepsdynamiek tussen deelnemers gaat en of de nodige kennis kan worden bijgedragen door aanwezigheid of goed bereikbare actoren. Hoewel (ervaren) urgentie geen duidelijke causaliteit heeft voor een bepaalde soort sociaal leren, is dit wel een factor die vrijwel altijd een rol speelt in wat en hoe van elkaar geleerd wordt.

Uit het bovenstaande blijkt in ieder geval dat sociaal leren niet zomaar leidt tot wenselijke resultaten in de planning. Soms leidt het ook tot consequenties die pas op langere termijn meer of minder wenselijk zijn, bijvoorbeeld doordat mensen juist meer of minder snel betrokken raken bij vervolprojecten of hele andere projecten die in dezelfde locatie of door dezelfde overheid of initiatiefnemer worden geleid. Zou dan geprobeerd moeten worden om sociaal leren in wenselijke banen te leiden? In sommige gevallen kan dat. Bijvoorbeeld door speciale aandacht te geven aan achtergronden en rollendiversiteit van mensen die deelnemen aan participatie, of door voor- en nametingen van inhoudelijke en procesmatige kennis van deelnemers te doen en te reflecteren wat hier in het participatieproces invloed op heeft gehad. Dan kan dit een volgende keer eventueel leiden tot een aangepast proces of aanpak. Maar er moet voorzichtig worden omgegaan met ingrepen omtrent sociaal leren.

Wie bepaalt wanneer ingegrepen zou moeten worden en hoe? We gaan er vaak stiltzweigend van uit dat dit de overheid moet zijn. Maar vandaag zijn dat bijvoorbeeld ook vaak marktpartijen, of zijn marktbelangen in elk geval van invloed. Het is zeer belangrijk om goed stil te staan bij deze legitimiteitsvraag, maar zij neemt niet weg dat sociale leerprocessen altijd al worden beïnvloed. Daarom is het belangrijk dat sociaal leren bewuster plaatsvindt en de vorm wordt gekozen die past bij het planningsvraagstuk. Het proces is dan soms geconcentreerd en soms juist meer langdurig en spontaan

Kim Carlotta von Schönfeld [kim.vonschonfeld@wur.nl] is promovenda aan de Wageningen Universiteit en onderzoekt sociaal leren in co-creatieve planning.

Literatuur

- Bandura, A. (1971) Social learning theory of Aggression, *Journal of Communication*, jg. 28, nr. 3, p. 12-29
- Hoog, W. de & T. Daamen (2013) Leren van leren in gebiedsontwikkeling, *Rooilijn*, jg. 45, nr. 5, p. 338-345
- Friedmann, J. (1981) Planning as Social Learning, Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley
- Hoch, C. (1984) Doing Good and Being Right: The Pragmatic Connection in Planning Theory, *Journal of the American Planning Association*, jg. 50, nr. 3, p. 335-345
- Open Lab Ebbinge Exploitatiemaatschappij (2016) *sOLEx: Het Open Lab Ebbinge, tien jaar tijdelijk in Stad*, Groningen
- von Schönfeld, K.C., W. Tan, C. Wiekens, W. Salet, L. Janssen-Jansen (2019a) Social learning as an analytical lens for co-creative planning, *European Planning Studies*, jg. 27, nr. 7, p. 1291-1313
- von Schönfeld, K.C., W. Tan, C. Wiekens, & L. Janssen-Jansen (2019b) Unpacking social learning in planning: who learns what from whom?, *Urban Research & Practice*, online first

Brokerage in participatief stedelijk bestuur



Straat in de wijk (foto: Martijn Koster)

Martijn Koster

Binnen participatief stedelijk bestuur spelen bewoners een steeds grotere rol. De overheid streeft naar co-creatie en doet vaker een beroep op actieve burgers. Bepaalde bewoners werpen zich op als vertegenwoordigers van anderen. Gebaseerd op onderzoek in Brazilië en Nederland analyseert dit artikel zulke actieve bewoners als brokers: sociaal makelaars die een bemiddelende functie op zich nemen tussen overheid en bevolking. Hierbij combineren ze formele en informele praktijken. Voor dit laatste is in Nederland vaak weinig aandacht. Vanuit het perspectief op brokerage analyseert dit artikel participatief stedelijk bestuur als een (in)formele assemblage.



Bart, één van de informanten van dit onderzoek, is docent aan een Nederlandse universiteit en bestuurslid van een stedelijke vereniging voor amateursport. Hij is betrokken bij allerlei sportprojecten in de stad. Het gemeentelijke sportbeleid is gericht op de bevordering van gezondheid en sociaal kapitaal. Het gemeentebestuur organiseert inspraakbijeenkomsten om het beleid te bespreken met de bewoners. Namens de bewoners overlegt Bart met de betrokken ambtenaren, tijdens vergaderingen in de wijk en op het stadskantoor. Welke faciliteiten komen waar? Welke subsidies worden uitgekeerd en onder welke voorwaarden? Welke verantwoordelijkheden krijgen burgers? Worden ze

(mede-)eigenaar van faciliteiten en wat houdt dat concreet gezien in?

Naast deze formele bijeenkomsten voert Bart vrijwel dagelijks informele gesprekken over het beleid. Hij spreekt bewoners, sportclubbestuurders en ambtenaren. Hij ontmoet ze op het sportveld, in de kroeg en in het stadskantoor. Hij belt af en toe met de verantwoordelijke wethouder. Bart vormt een belangrijk 'knooppunt' in het stedelijk netwerk rondom sportbeleid. Om de reikwijdte van zijn invloed te begrijpen, dienen zowel zijn formele als informele praktijken en contacten in ogenschouw te worden genomen. Dit onderzoek ziet mensen als Bart als, een soort 'sociale

makelaars' tussen de autoriteiten en hun medeburgers, maar ook tussen het formele en het informele.

Dit artikel is gebaseerd op onderzoek in Nederland en Brazilië. Tussen 2003 en 2018 is twee jaar etnografisch onderzoek verricht naar stedelijk bestuur en lokale wijkleiders in favelas (sloppenwijken) en andere lage-inkomenswijken in Recife, een stad met 3,7 miljoen inwoners. In Utrecht is onderzoek gedaan tussen 2009 en 2014 naar participatief stedelijk bestuur in achterstandswijken, vooral in Overvecht. Tenslotte is tussen 2014 en 2015 onderzoek uitgevoerd naar burgerparticipatie rondom infrastructurele interventies in de Provincie Noord-Holland. In deze verschillende projecten kwam brokerage als een belangrijk thema naar voren. Het huidige onderzoek wordt gefinancierd door de ERC, binnen het EU Horizon 2020 onderzoeks- en innovatieprogramma (grant agreement no. 679614). Dit artikel is deels gebaseerd op een eerder verschenen artikel in *L'Espace Politique* (zie Koster, 2016).

Brokerage en stedelijk bestuur

Brokers bemiddelen tussen anderen. In de antropologie en sociologie staan brokers bekend als individuen die contact mogelijk maken tussen individuen, groepen of lagen van de samenleving, waar anders geen (constructief) contact mogelijk zou zijn (Stovel & Shaw, 2012). Brokers hebben organisatorische competenties en beschikken over waardevolle netwerken. Ze gaan wederkerige relaties aan en zijn goed in het vertalen van de repertoires en belangen van de ene groep naar de andere. In het afgelopen decennium kreeg het concept brokerage weer veel aandacht in de sociale wetenschap, omdat brokers een steeds

belangrijker rol gaan spelen in recente bestuurlijke transitie waarin de rol van de staat kleiner wordt, bedrijven een grotere rol gaan spelen en burgers meer taken en verantwoordelijkheden toegeschoven krijgen (Lindquist, 2015).

Traditioneel gezien bemiddelden brokers tussen een 'patroon' (een persoon met een hoge status die over de nodige middelen beschikt, vaak iemand met een politieke functie) en diens 'cliënten' (een deel van de bevolking). Dit artikel conceptualiseert actieve bewoners als brokers: bewoners die, vis-a-vis de overheid, namens hun medebewoners spreken, handelen en onderhandelen. In Nederland en andere Europese landen zijn actieve bewoners in de afgelopen jaren een steeds zichtbaarder onderdeel geworden van participatief bestuur, vooral op gemeenteniveau. In de Nederlandse context betitelt de overheid ze vaak als actieve burgers. Ze zijn bijvoorbeeld actief in bewonerscommissies, buurtpreventieteams en lokale zorgnetwerken, of beheren een buurthuis of buurtsportcentrum. Ze hebben invloed op besluitvorming en beleidsimplementatie op het gebied van wonen, infrastructuur, veiligheid, sociale en medische zorg. Brokerage in stedelijk bestuur, zoals bij Bart, bevat altijd zowel formele/officialle als informele/officialle acties en transacties. Het noodzaakt ons na te denken over hoe praktijken en netwerken binnen en buiten de officieel gestelde kaders en instituties een rol spelen in stedelijk bestuur.

Sommige brokers ontwikkelen hun eigen initiatieven, terwijl anderen juist door de overheid worden uitgenodigd om hun medeburgers te vertegenwoordigen. Academisch onderzoek naar brokerage is

verdeeld; sommige studies zien het als een obstakel voor democratie, terwijl andere juist benadrukken dat het democratie vergemakkelijkt. Het eerste standpunt beweert dat brokerage het persoonlijke boven het algemeen belang stelt en dat het een goede representatie van de bevolking in de weg staat. Het tweede standpunt gaat ervan uit dat brokerage werkt als smeerolie in de bureaucratie en politieke processen. Ook bevordert het, volgens dit standpunt, de reikwijdte van de lokale democratie omdat brokers kennis hebben van en toegang verlenen tot lokale vraagstukken (Geurtz & Wijdeven, 2010; von Lieres & Piper, 2014). In de praktijk, zo blijkt uit onderzoek, combineren brokers beide elementen, waardoor hun activiteiten altijd spanningsvelden en ambiguïteit met zich meebrengen.

Het academisch debat rondom de rol van actieve bewoners in participatief stedelijk bestuur wordt gekenmerkt door een geografische scheidslijn tussen de *Global North* en de *Global South*. Veel literatuur over de *Global North* bestudeert de consequenties van neoliberale deregulering in een context van een zich terugtrekkende staat, met een focus op bestuurlijke decentralisatie, toenemende verantwoordelijkheid en zelfsturing van burgers. In deze ontwikkeling wordt actieve participatie van bewoners in bestuurlijke arrangementen vaak gezien als een burgerplicht. De literatuur toont, enerzijds, optimisme over het democratisch potentieel van bestuurlijke deregulatie en actief burgerschap en, anderzijds, pessimisme aangaande de risico's van afgezwakte representatieve structuren en verantwoordingsmechanismen. In deze literatuur is overigens weinig aandacht voor informele praktijken (Newman & Tonkens, 2011; Graaf e.a., 2015).

De literatuur over actieve bewoners in participatief stedelijk bestuur in de *Global South* gaat, in algemene termen, over de modernisering van bestuur, waarbij regulering en transparantie worden gezien als oplossingen voor een diep gewortelde bestuurlijke informaliteit. Deze ontwikkelingen presenteren participatief bestuur, en specifiek burgerinspraak en burgerbegroting, als een manier om buitengesloten groepen binnen te sluiten en middelen op een eerlijker en meer transparante wijze te verdelen (Ganuza & Francés, 2012). Deze studies hebben, in tegenstelling tot de studies over de *Global North*, vaak wél aandacht voor informele aspecten van bestuurlijke arrangementen. De informele praktijken van actieve bewoners of wijkleiders, worden door sommige onderzoekers gezien als een bedreiging voor de democratie, aangezien gebrekkige representatie en zelfs corruptie en vriendjespolitiek op de loer liggen. Actieve bewoners lopen het risico hun eigen belangen, en die van hun directe naasten, voor te trekken boven het algemeen belang. Zo kunnen ze zich inzetten voor materiële vooruitgang van hun specifieke 'achterban', zonder te streven naar een verbetering voor alle inwoners van hun wijk. Andere onderzoekers tonen echter aan dat dergelijke praktijken juist de legitimiteit van de staat kunnen verhogen. Waar de kloof tussen burger en staat groter wordt, leggen informele wijkleiders de broodnodige persoonlijke contacten. Hun gedetailleerde lokale kennis wordt gezien als een kernelement in de aanpak van urgente problemen. Daarbij, zo beweren onderzoekers, bieden de informele uitwisselingen via actieve bewoners de staat de gelegenheid nog iets te betekenen voor de armere



Degenildo bij een vergadering van PREZEIS (foto: Martijn Koster)

delen van de bevolking, daar waar ze, in een context van economische krapte, steeds minder te bieden heeft binnen haar sociale beleid en dienstverlening als gevolg van de verschuiving van taken en verantwoordelijkheden naar het bedrijfsleven en de burgers zelf (Hilgers, 2012).

Op basis van dataverzameling in Brazilië en Nederland, streeft dit onderzoek naar een beter begrip van brokerage in stedelijk bestuur. Hiervoor is het nodig om niet te vervallen in, enerzijds, het schrikbeeld van antidemocratische corruptie en eigenbelang en, anderzijds, het ideaalbeeld van brokerage als de smeerolie van een anders maar moeizaam draaiend bestuurlijk apparaat. Dit en ander onderzoek toont aan dat brokerage

altijd bestaat uit formele en informele praktijken. Brokerage combineert de officiële bureaucratische procedures met persoonlijke contacten en onderhandelingen. Brokerage verweeft het formele met het informele. Juist een focus op deze vervlochtenheid kan ons helpen om de rol van brokers beter te begrijpen. Brokerage is, als het ware, een assemblage van formele en informele praktijken.

Brokerage in Brazilië

Dit voorbeeld, op basis van onderzoek in Brazilië, laat zien hoe brokerage gezien kan worden als een assemblage van formele en informele praktijken. Degenildo, één van de informanten van dit onderzoek, is een *líder comunitário*, een gemeenschapsleider in één van de vele arme wijken van de stad Recife. In Nederland zou hij een actieve burger genoemd worden. Hij is één van de gemeenschapsleiders



die voor dit onderzoek jarenlang gevolgd zijn tijdens al hun activiteiten. Degenildo is geboren en getogen in het deel van de stad waar hij nog steeds woont. Hij kent de lokale problemen zoals armoede, werkloosheid en geweld, ook uit eigen ervaring. Hij is actief in PREZEIS, een participatief programma voor legalisering en verbetering van de infrastructuur van de sloppenwijken van de stad. Hij was zestien jaar lang de gekozen vertegenwoordiger van zijn district, in acht mandaten van twee jaar. Vervolgens is hij verkozen tot lid van de centrale coördinatie van het programma.

Als representant van zijn district besprak hij allerlei zaken met gemeenteambtenaren, juristen en projectontwikkelaars, variërend van de

implementatie van programma's voor stedelijke vernieuwing tot persoonlijke erfkwesties rondom de huizen van bewoners. Als coördinator, een functie bij het gemeent departement voor ruimtelijke ordening, draagt hij er zorg voor dat de wensen en eisen van de bewoners meegenomen worden in de besluitvorming. Degenildo heeft veel contact met zijn buurtbewoners. Hij spreekt ze over hun behoeften en hun toekomstplannen, vooral met betrekking tot de lopende projecten en programma's van de gemeente. Hij spreekt mensen op straat, tijdens feestjes die hij organiseert, of tijdens het kijken naar wedstrijden van de lokale voetbalclub. Hij moedigt ze aan om naar officiële inspraakavonden te komen. Buurtbewoners waarderen het dat Degenildo luistert naar hun problemen en, indien mogelijk, op zoek gaat naar een oplossing. Degenildo is, tegelijkertijd, ook afhankelijk van zijn buurtbewoners. Hij moet, bijvoorbeeld, de verkiezingen in zijn district weer winnen om coördinator van PREZEIS te kunnen blijven.

Naast zijn formele functie, met vastgelegde vergadercycli en juridische procedures, onderhoudt Degenildo ook allerlei informele contacten. Hij is actief in de partijpolitiek: tijdens de verkiezingen probeert hij in zijn eigen district stemmen te winnen voor de kandidaten van zijn partij. In de laatste twee gemeentelijke verkiezingen won de partij die hij steunde. Dit leverde hem naast een maandelijkse vergoeding ook vele nuttige contacten binnen het gemeentebestuur op die hij weer aanwendt om zaken te bespreken omtrent de legalisering en de verbetering van de infrastructuur van zijn wijk. Als de gemeente plannen heeft voor zijn district,

zoals de aanleg van een weg, een sportveld of een politiebureau, zoeken ambtenaren hem eerst op om een vriendschappelijk gesprek te voeren, soms tijdens een uitgebreide lunch. Ze vragen hem wat hij van de plannen vindt en hoe hij verwacht dat de buurtbewoners zullen reageren. Ze weten dat Degenildo's instemming met de plannen zal leiden tot meer draagvlak, terwijl zijn afkeuring kan leiden tot kritiek en stemmenverlies tijdens de verkiezingen. In het werk van Degenildo, zoals bij alle gemeenschapsleiders die zijn onderzocht in dit onderzoek, liggen formele en informele praktijken in elkaars verlengde en wisselen elkaar voortdurend af.

Een (in)formele assemblage

In de activiteiten van zowel Degenildo als Bart zijn het formele en het informele onlosmakelijk met elkaar verbonden. Degenildo combineert zijn formele rol als democratisch gekozen districtsvertegenwoordiger met informele, deels partijpolitieke, praktijken. Barts verhaal laat zien hoe, ook in Nederland, informele gesprekken en persoonlijke ontmoetingen, net zo goed als de officiële vergaderingen en procedures, onderdeel uitmaken van participatief bestuur. Een analyse van hoe actieve bewoners als brokers, binnen het stedelijk bestuur, formele en informele praktijken samenbrengen en laten versmelten tot een (in)formele assemblage levert relevante inzichten op. In de Global North besteden beleidsonderzoek en -evaluaties van stedelijk bestuur vaak weinig aandacht aan deze informele aspecten. Dit onderzoek, echter, toont aan dat een focus op alleen formele procedures de realiteit tekort doet. Participatieve programma's kunnen nog



Degenildo toont een recente aangelegde weg aan de rand van de wijk (foto: Martijn Koster)



zo goed ontworpen zijn, ze zullen in de praktijk altijd gepaard gaan met informele gesprekken en onderhandelingen buiten het programma om. Informele praktijken kunnen een grote invloed hebben op beleidsvorming en -resultaten. De ontmoeting na de vergadering waarin een ambtenaar aan een actieve bewoner uitlegt hoe de gemeente subsidieaanvragen beoordeelt of het gesprek tussen een wethouder en de voorzitter van een bewonerscommissie tijdens een partijbijeenkomst in verkiezingstijd; het zijn momenten waarin informele contacten vervlochten kunnen raken met het formele beleid. In Brazilië wordt de rol van het informele, eerder dan in Nederland, onderkend als onderdeel van de werking van bestuurlijke arrangementen. In Nederland en andere landen in de Global North wordt het belang van het informele vaak buiten beschouwing gelaten. Een focus op brokerage in participatief stedelijk bestuur, daarentegen, toont hoe formele/ officiële en informele/officieuze praktijken niet alleen naast elkaar bestaan, maar ook overlappen en met elkaar vervlochten zijn. Een besef van deze vervlechting biedt meer aandacht voor de daadwerkelijke werking van participatief bestuur. Het gaat er, bijvoorbeeld, van uit dat democratische representatieve structuren hand in hand gaan met persoonlijke onderonsjes. Op deze manier kan participatief stedelijk bestuur worden gezien als een assemblage waarin verschillende actoren, instituties en middelen met elkaar verbonden zijn. In deze assemblage spelen actieve bewoners, als brokers, een hoofdrol omdat zij veel van de onderlinge verbanden creëren en bijhouden, op zowel formele als informele wijze.

Martijn Koster (m.koster@maw.ru.nl) is als universitair hoofddocent Culturele Antropologie en Ontwikkelingsstudies verbonden aan de Radboud Universiteit.

Literatuur

- Ganuza, E., & F. Francés (2012) The deliberative turn in participation: The problem of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting, *European Political Science Review*, jg. 4, nr. 2, p. 283-302
- Geurtz, C. & T. van de Wijdeven (2010) Making citizen participation work: the challenging search for new forms of local democracy in the Netherlands, *Local Government Studies*, jg. 36, nr. 4, p. 531-549
- Graaf, L. de, M. van Hulst & A. Michels (2015) Enhancing participation in disadvantaged urban neighbourhoods, *Local Government Studies*, jg. 41, nr. 1, p. 44-62
- Hilgers, T. (red.) (2012) *Clientelism in everyday Latin American politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Hulst, M. van, L. de Graaf & G. van den Brink (2012) The work of exemplary practitioners in neighborhood governance, *Critical Policy Studies*, jg. 6, nr. 4, p. 434-451
- Koster, M. (2016) Brokers in Participatory Urban Governance: Assembling Formal and Informal Politics, *L'Espace Politique*, jg. 29, nr. 2, 1-12
- Lieres, B. von & L. Piper (red.) (2014) *Mediated citizenship: The informal politics of speaking for citizens in the Global South*, Palgrave Macmillan, Houndmills
- Lindquist, J. (2015) 'Anthropology of brokers and brokerage', J.D. Wright (red.), *International Encyclopedia of Social and Behavioral Science*, 2e editie, Elsevier, Amsterdam, p. 870-874
- Newman, J. & E. Tonkens (red.) (2011) *Participation, responsibility and choice: Summoning the active citizen in western European welfare states*, Amsterdam University Press, Amsterdam
- Stovel, K. & L. Shaw (2012) Brokerage, *Annual Review of Sociology*, jg. 38, p. 139-158

Max Smit

"We zoeken naar verbinders in de stad"

Max Smit is een jonge planoloog die sinds 2016 voor de gemeente Amsterdam bij Ruimte & Duurzaamheid werkt. Daar maakt hij deel uit van Team Nieuwe Opgaven, dat onderzoek doet naar de ruimtelijke gevolgen van nieuwe ontwikkelingen zoals de snelle groei van de stad. "Met alleen woningen krijg je geen stad. Je hebt ook maatschappelijke voorzieningen en werkgelegenheid nodig. Daar moeten we ook ruimte voor bieden, maar hoe je dat doet in zo'n hoog tempo zijn we aldoende aan het leren." Daarnaast houdt Max Smit, die de masteropleiding Designing Democracy aan het Sandberg Instituut heeft gevolgd, zich bij de gemeente bezig met participatie, diversiteit en inclusie, onder meer in relatie tot de Omgevingsvisie.

Arend Jonkman & Astrid Druijff

Heb je de afgelopen jaren veranderingen waargenomen in de manier waarop naar ruimtelijke ontwikkeling en de rol van burgers gekeken wordt bij de gemeente Amsterdam?

"Toen het huidige college zijn intrede deed merkte ik dat het denken en praten over burgerbetrokkenheid in een stroomversnelling kwam. Je ziet een duidelijke verschuiving bij de politiek, die nu meer nadruk legt op het vergroten en effectiever maken van de zeggenschap van Amsterdammers. Daarnaast denk ik, hoewel dat misschien naïef klinkt, dat we aan de vooravond staan van een cultuurverandering bij de gemeente. Of waarschijnlijker: dat we daar al middenin zitten. De energie van Amsterdammers om iets te vinden en mee te doen en denken is niet nieuw. Maar de manier waarop de gemeente daarmee om wil gaan, dat is toch wel aan het veranderen. Betekenisvolle participatie is waar we naar streven. Dit denken we te bereiken door te doen, te leren

en te experimenteren. De buurten in, ook mensen benaderen die niet vanzelf naar je toe komen, en vooral: aansluiten bij wat er al gebeurt in de stad. We gaan proactief voor de verbreding van het perspectief tijdens het maken van plannen en beleid. Hierbij gaan we uit van twee dingen: van onze eigen expertise én van hetgeen wat we niet weten. Dat is misschien niet geheel nieuw, maar het is wel goed om dit met frisse energie voor te nemen. Op deze manier werken gaat nog niet altijd vanzelf."

Zijn er nog andere ontwikkeling geweest die van invloed zijn op burgerparticipatie?

"Ik denk dan meer aan algemene trends, zoals globalisering, technologisering, klimaatverandering en de opkomst van populisme in delen van de wereld. Ik denk dat deze ontwikkelingen leiden tot een nieuw besef, bij Amsterdammers en in de politiek. De wereld om ons heen verandert snel. We willen



Foto: Arend Jonkman

niet alleen maar afwachten wat in Brussel of Den Haag besloten wordt, maar het heft in eigen hand nemen. Amsterdam groeit en bloeit in vele opzichten, maar dat heeft ook een keerzijde. En daar beginnen steeds meer mensen iets van te zeggen. Dan gaat het natuurlijk om toerisme, de druk op de binnenstad, maar ook om de betaalbaarheid van woningen. Je merkt toch dat dat dingen in beweging brengt. Tegelijkertijd moeten we ook versnellen. Dat versnellen kan goede vormen van participatie ook weer uitsluiten. Maar dat maakt ook weer iets los en roept ook weer reacties van burgers op.”

Met het werken aan de Omgevingsvisie houd je je bezig met grote nieuwe ontwikkelingen in de stad. Hoe verhoudt dat zich tot de leefwereld van Amsterdammers?

“De Omgevingsvisie Amsterdam 2050 gaat per definitie om een hoog schaalniveau, omdat het om

de hele gemeente en vaak zelfs de hele metropoolregio gaat. Het tweezijdige zit hem erin dat we vragen wat voor stad we willen zijn in 2050 en wat we morgen moeten doen om daar te komen. We vinden het belangrijk te weten welke emoties en ervaringen Amsterdammers hebben bij hoe hun buurt functioneert. Ik ben ervan overtuigd dat de uitspraken die zij doen over hun straat nuttig kunnen zijn voor het hoge schaalniveau. Frank Soeterbroek noemt dat heel mooi: ‘dansen door de schalen’. Hij zegt dat participatie zich niet alleen leent voor het buurtniveau, maar dat je kunt dansen door schalen en ook over een hoger schaalniveau een betekenisvol gesprek kunt voeren.

Het is voor mij een voortschrijdend inzicht geweest dat er specifieke onderwerpen zijn die zich heel goed lenen om verschillende thema’s en schalen aan elkaar te verbinden. Zo kun je het gesprek over de toekomst van de stad tastbaarder maken. Een voorbeeld daar-

van is stadslandbouw. Dat gaat over biodiversiteit, sociale cohesie, buurteconomie, maar het vergt ook nogal wat grond. Door op dat onderwerp het gesprek aan te gaan, daag je gesprekspartners uit om tot afwegingen te komen. Dat kan met een onderwerp als stadslandbouw goed omdat het een duidelijke lokale impact heeft. Een ander voorbeeld is de commons. Dat gaat over het op een andere manier organiseren van eigenaarschap van voorzieningen in de stad. Ook dat heeft een ruimtelijke impact: het gaat over samenwerking, buurtenergiemaatschappijen, het organiseren van openbare ruimte en hoe je met elkaar afspraken maakt. Het staat daarmee symbool voor grote maatschappelijke bewegingen, maar heeft een lokale weerslag."

De snelheid van veranderingen in de stad vraagt ook van de gemeente om snel beslissingen te nemen; ruimte te bieden aan bijvoorbeeld ontwikkelaars. Tegelijkertijd streven jullie naar meer participatie, inclusiviteit en diversiteit. Hoe gaan jullie om met spanningen die daartussen kunnen ontstaan? "Daar worstelen wij ook mee. We zien dat de veranderingen in de stad heel snel gaan en dat het mensen soms echt overvalt. Mensen zien de samenstelling van hun buurt veranderen en zien bijvoorbeeld steeds meer hoogbouwprojecten ontstaan. Ze ervaren soms een vorm van desaffiliatie, dus dat ze zich niet meer in hun omgeving herkennen. Architectenbureau Studio L.A. doet daar ook onderzoek naar met ons. Dus naar hoe de snelle transformatie en groei van de stad iets kan zijn dat mensen niet louter overkomt, maar dat het ook iets is wat de mensen zich eigen kunnen maken. Ik denk dat een heel belangrijk onderdeel hierbij is om niet alleen te kijken hoe we willen dat Amsterdam er in 2050 uitziet, maar ook welke afspraken we kunnen maken, een soort nieuw sociaal contract tussen overheid, markt en bewoners, over hoe we die stad samen gaan maken. Dat is ook een wezenlijk onderdeel van de Omgevingsvisie. Een stad is niet alleen het stapelen van stenen en het aanleggen van parken, maar ook de sociale relatie met mensen aangaan. En dus de samenwerking.

Het gaat dan bijvoorbeeld ook om kansengelijkheid. We zien in Amsterdam dat de kansengelijkheid op verschillende onderzochte domeinen, zoals arbeidsparticipatie, gezondheid en onderwijs is afgenomen. Dat moeten we ons als gemeente en als ruimtelijke ordenaars natuurlijk aantrekken. Uiteindelijk heeft deze dienst toch wel een flinke vinger in de pap als het gaat om de ruimtelijke verdeling van kansen, middelen en invloed. Ik hoop dat we komen tot een afwegingskader dat daar recht aan doet. Daarmee bedoel ik een structurele wijze van thematiek als rechtvaardigheid op een expliciete manier meenemen in nieuw beleid en nieuwe plannen die we maken."

Het blijkt vaak moeilijk om participatie te laten plaatsvinden door een representatieve groep van de bevolking. Daarmee kan participatie op gespannen voet staan met diversiteit en inclusiviteit. Hoe gaan jullie daarmee om? "Dat is een uitdaging. Als organisatie zijn we ook geen perfecte afspiegeling van de Amsterdamse maatschappij. Dat hoeft geen ramp te zijn, zolang het ons lukt om open te staan voor wat we niet weten en we erkennen dat we niet alles weten. Daarvoor moeten we empathisch zijn en proberen te begrijpen hoe verschillende groepen de stad ervaren en gebruiken. We proberen mensen te betrekken die niet als vanzelfsprekend de participatiekanalen van de gemeente weten te vinden. Dat vergt extra inzet en een andere houding. We gaan daarvoor op zoek naar verbinders in de stad. Dat zijn maatschappelijk betrokken leidende figuren in verschillende delen van de stad. Als we samen met hun optrekken in het organiseren van bijeenkomsten of het spreken over de toekomst van de stad, dan vragen we ze ook om hun achterban te mobiliseren. Collega-ambtenaren die in de stadsdelen werken kennen die netwerken goed. We gaan daarmee een sociale vertrouwensrelatie aan met de mensen. Ik merk wel dat het verschil maakt. Als we een bijeenkomst organiseren puur vanuit de gemeente, en met alleen traditionele vormen van communicatie, lukt dat minder goed.

Zo hebben we met zulke verbinders de CLUB2050 opgericht. Dat gaat verder dan een adviescommissie en bestaat uit mensen uit verschillende stadsdelen. We streven daarin ook naar een diversiteit die recht doet aan de Amsterdamse samenleving. Ze helpen door ons te verbinden met verschillende netwerken in de stad. Ze nemen ons aan de hand en kunnen ons laten zien waar we ons iets van aan moeten trekken. Ook zijn we bezig met het optuigen van een vrouwenraad. De wethouder wil dat het vrouwelijke perspectief in de ruimtelijke ordening een prominenter plek krijgt. Ze wil nadrukkelijker de stem van vrouwen op de toekomst van de stad horen. We hebben daarom tijdens het WeMakeTheCity-festival een WomenMakeTheCity-bijeenkomst georganiseerd, waar vrouwen uit verschillende buurten zijn samengekomen. Dit wordt verder opgezet.”

In Amsterdam gaat het niet alleen om de huidige bewoners, maar ook om groepen die graag een plek in de stad zouden willen bemachtigen. Hoe worden die belangen meegenomen in de dialoog in de stad? “Mensen waarvan je nog niet weet dat ze naar Amsterdam gaan, die kun je niet betrekken. Wat we wel kunnen doen is op zoek gaan naar de verse nieuwkomers: van statushouders en expats tot eerstejaarsstudenten. Een hele diverse groep die een perspectief heeft die toekomstige nieuwkomers ook zullen hebben. Het lijkt me heel interessant om samen te komen met al die soorten nieuwkomers en het gesprek aan te gaan over wat Amsterdam voor hen betekende op de eerste dag dat ze hier wakker werden. Voelde dit als een plek waar je je kan ontwikkelen en waar je je thuis voelt? En waarom wel of niet? Op die manier denk ik dat we vrij concreet kunnen leren wat Amsterdam betekent voor nieuwkomers in alle verscheidenheid. Dan is het aan ons de opgave om beleid en ontwerpen daarop af te stemmen. Dat is ook een coproductie.”

Wat beschouw je voor jezelf en jouw afdeling als belangrijkste taak als het gaat om participatie? “Wat ik hoop, als ik vanuit mijzelf mag spreken, is dat het ons gaat lukken om verder te gaan dan

zeggenschap, naar een soort gedeeld auteurschap. Zeggenschap alleen is te vrijblijvend. We moeten voorkomen dat wij gaan zenden op de momenten dat het ons uitkomt en dat mensen die dan kunnen opkomen dagen en terug gaan zenden. Op die manier wordt niet iets nieuws gegenereerd. De intenties zijn goed, alleen denk ik dat we nog preciezer moeten zijn in onze ambitie. Dat we dus verder moeten gaan dan zeggenschap en dat het een gedeeld auteurschap wordt. Planoloog Hans van der Cammen zei ook dat het de taak is van planologen (en ik schaar stedenbouwkundigen daar ook onder) om verschillende werelden voorstelbaar te maken. Ik vind dat een heel mooi citaat, want uiteindelijk zijn we ook heel goed in verhalen vertellen, visualiseren en in de toekomst kijken. Daar zit altijd een vleugje utopie in. En wat nou als we sámen utopisch kunnen denken? En dat kan, denk ik. Dat hoeft niet alleen met post-its plakken in een zaaltje met kannen koffie. Daar ontwikkelen we zorgvuldig vormgegeven coproductievormen voor. Wat daarbij wel heel spannend is, is dat je je als ambtenaar dan bevindt op het spanningsveld tussen de participatieve democratie en de representatieve democratie. Daar moeten de ambtenarij en de politiek zich bewust van zijn.”

Arend Jonkman (arendjonkman@gmail.com) is onderzoeker aan de TU Delft. Astrid Druijff (astrid@habitoo.nl) is projectontwikkelaar bij Habitoo in Amersfoort. Beiden zijn redacteur van Rooilijn.

Max Smit (maxsmit@amsterdam.nl) stelt vragen en reacties op prijs.

Recensies

Marlijn Lodewijks

Brede kijk op projectontwikkeling

Peek, G.-J. & E. Gehner [2018]
Handboek Projectontwikkeling,
 nai010, Rotterdam, 432 p., ISBN
 978-94-6208-396-7, € 75,00



Wie denkt dat projectontwikkeling alleen gaat over het stapelen van stenen, zit eraan. In het *Handboek Projectontwikkeling* wordt haarfijn uitgelegd dat projectontwikkeling een vak is met hoofdzakelijk een maatschappelijke opgave. De werkelijke waardesprong komt juist door het realiseren van een sociaal, economisch, ecologisch en/of cultureel belang dusdanig op te pakken dat een verbetering ontstaat. De steeds complexere ontwikkelopgaven en de noodzaak tot innovatie nopen tot een bredere belangenafweging. Des te belangrijker om in het woud van deze complexiteit een handboek

tot je beschikking te hebben die uitleg geeft over het vakgebied. Geordend aan de hand van prachtig vormgegeven tabbladen, doorloopt het boek een aantal aansprekende voorbeelden en verschillende facetten van gebiedsontwikkeling, zoals het wetgevende- en beleidskader, het optekenen van een ontwerp, de exploitatiefase en de diverse contractovereenkomsten.

De diverse voorbeelden geven een brede inkijk in de diversiteit van relatief grote projectontwikkelingen. Zo legt het project *Bakenmonde* in Nieuwegein de nadruk op het ontwikkelen vanuit de opdrachtgever. Door een flexibel bouwconcept, geïnspireerd op 'LEGO', wordt met het doorlichten van de bestaande bouw een transformatie gerealiseerd waarbij de investeringsbeslissing genomen kan worden door een *total cost of ownership*, waarbij behalve de prijs voor realisatie en aanschaf ook de kosten gedurende het gebruik worden meegenomen. In het project *ZuiderDuin* in Almere ligt de nadruk juist op het ontwikkelen vanuit *soft skills*. Zowel in de look-and-feel van het project (hier wordt uit het niets een volledig duinlandschap gerealiseerd) als in de samenwerking komt dit tot uitdrukking. Wienke Bodewes, scheidend directeur van Amvest, legt het als volgt uit: "Moderne projectontwikkeling is veel meer een teamprestatie dan voorheen waarbij de conceptontwikkeling en het civiel engineeringen elkaar moeten versterken" (p. 134). Het kantoorgebouw *The Edge* in Amsterdam, ontworpen

door OVG Real Estate, kent een gebruikersgedreven strategie. Insteek bij deze ontwikkeling was om zoveel mogelijk innovatie toe te passen. Door middel van sensoren kan het gebouw op de behoeften van de gebruikers reageren en anticiperen. Dat heeft het tot het meest duurzame en slimste kantoorgebouw ter wereld gemaakt. Dit project doet ontwikkelaars de ogen openen dat (data-gestuurde) service steeds belangrijker wordt. De gemeente Nijmegen en gebiedsontwikkelaar BPD houden elkaars hand al vast vanaf 2005 bij het realiseren van de Waalfront. Op de Handelskade is een nieuw stuk binnenstad aan Nijmegen toegevoegd en in het Honigcomplex is een creatieve hotspot van ongeveer tweehonderd veelzijdige gebruikers gecreëerd. Het gezamenlijke ontwikkelbedrijf werkt hier met een grondexploitatie die uitgaat van de actuele marktwaarde. Dat maakt het mogelijk beslissingen die afwijken van een initiële opbrengstverwachting per deelproject te reguleren. Zo bleef het mogelijk om gedurende de afgelopen jaren ook in deelplannen realisaties tot stand te brengen.

Naast de beschrijving van deze voorbeelden gaat het grootste gedeelte van het handboek in op het uiteenrafelen van de verschillende aspecten van projectontwikkeling. In het hoofdstuk over samenwerking springt het deel over marketing eruit. De kunst van een sterke gebiedsontwikkeling is het neerzetten van een concept dat ook beleefbaar is voor de klant en

de samenwerkingspartners. Met marktonderzoek komt de betreffende doelgroep in beeld. De kunst is vervolgens om het project dusdanig te vertalen naar de betreffende doelgroep dat deze zich werkelijk aangetrokken voelt tot het plan.

In het hoofdstuk over het wetgevende- en beleidskader staan veel handige tips, zoals de verwijzing naar de website www.ruimtelijkeplannen.nl, waar je moeiteloos op straatnaamniveau de bestemmingsplannen kan vinden. In de milieuparagraaf wordt overzichtelijk uitgewerkt hoe de prestatienorm duurzaamheid werkt. Dit hoofdstuk geeft een handige leidraad voor starters in projectontwikkeling. Voor de ervaren projectontwikkelaar biedt het weinig nieuwe inzichten.

Het hoofdstuk over tekenen legt uit hoe de verschillende tekenfases van een project in elkaar zitten. Hierdoor vervalt dit hoofdstuk in functionele opsommingen. Het was interessanter geweest als het handboek hier de keuze had gemaakt om les te geven in stedenbouw. Het uiteenzetten van stedenbouwkundige structuren, historische analyses, de keuze tussen het voegen in een aanwezig profiel of er juist afstand van te nemen. Het overbrengen van deze diepgaandere principes achter stedenbouw zouden het mogelijk maken om het opdrachtgeverschap aan de stedenbouwkundige kant op een hoger niveau te krijgen. Het handboek geeft zelf wel aan dat

“goede, duidelijke en transparante uitgangspunten nodig zijn voor kwalitatief opdrachtgeverschap” (p. 276), maar geeft de projectmanager onvoldoende aanknopingspunten om deze kwalitatieve rol nog beter op te pakken.

Het hoofdstuk over de vastgoed-exploitatie biedt een heldere uiteenzetting van zowel grondexploitatie, en van de stichtingskosten voor de opstellen, fiscaliteit en methoden voor het toepassen van risicomanagement. Het bevat de nodige basiskennis om de financiële kant van projectontwikkeling te begrijpen. Om het rekenen zelf in de vingers te krijgen volstaat een uitleg sec in woorden niet. Mocht het doel zijn om bekwaam te worden in het rekenen dan adviseer ik om aan de slag te gaan met Excel. Praktische oefenopgaven zijn te vinden bij *Investeren in vastgoed, grond en gebieden* van P.J. Vlek en anderen (2016) of het *Basisboek vastgoedrekenen* van J.C. de Jong (2016). Naast rekenen, draait het in de projectontwikkeling uiteraard om de interpretatie van de cijfers en de kundigheid deze toe te passen op de specifieke locatie. Wat maakt dat in het ene project een bruto aanvangsrendement (de huuropbrengsten gedeeld door de investering) van vier en half procent acceptabel is en in het andere zeven procent? Helaas ontbreekt de referentie van de cijfers met de gerealiseerde praktijk. Een tip voor het volgende handboek om ook daarin inzage te geven.

Kortom, het Handboek is een uitgebreide uiteenzetting van de vele facetten van projectontwikkeling. Zowel de basisprincipes van rekenen en wetgeving als de verbreding van het werkveld door de focus op flexibiliteit, participatie en het realiseren van een maatschappelijke impact worden inzichtelijk gemaakt. Het boek is echter gevuld met een veelheid aan modellen en kaders, waardoor het vak voor bijvoorbeeld een student ongrijpbaar en veelkoppig blijft. Het beste kan het handboek worden gebruikt om zelf te bepalen op welke onderdelen verdieping moet wordt gezocht. En dan kunnen, zoals een projectontwikkelaar past, de handen uit de mouwen worden gestoken.

Marlijn Lodewijks (m.lodewijks@bpd.nl) is ontwikkelingsmanager bij BPD Ontwikkeling.

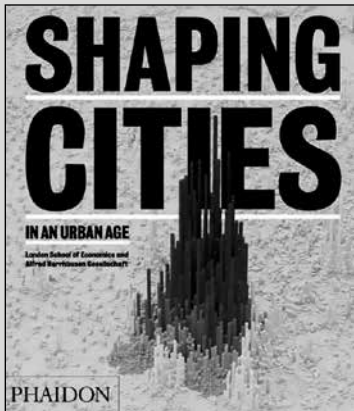
Brian Doucet

Big picture thinking on the future of the city

Burdett, R. & P. Rode (Eds.) (2018) *Shaping Cities in an Urban Age*, PHAIDON, London School of Economics, 448 p., ISBN 978-0-714-87728-0, € 59,95

Shaping Cities in an Urban Age is the third in a series of volumes that examines major urbanisation trends from across the world. It is part of the Urban Age project based at the London School of Economics, which was started in 2005 as an 'international

Recensies



investigation into the future of cities.' One of the key aims of the Urban Age project is to address knowledge gaps that cities are unable to fill through their own scarce resources. This opens up partnership potentials to share expertise and peer-to-peer learning, and heightens international visibility of key urban challenges and opportunities. Joan Clos sets this tone of partnership early on in the book: "Urbanism has become too important not to seek a serious pragmatic and professional approach based on both real citizen engagement and scientific methods. Participation defines the problems; design should provide the proper solutions" (p. 32).

Editors Ricky Burdett and Phillip Rode, both from the London School of Economics, have compiled an impressive list of authors and contributors in this hefty volume of almost 450 pages. Fifty-five relatively short, well-written and succinct chapters bring together diverse perspectives, places and challenges, all under the umbrella of identifying

key urban trends that will dominate through-out the 21st Century, and proposing innovative and timely solutions. Well-known contributors from both academia and practice include: Edward Glaeser, Jo Noero, Richard Sennett, Saskia Sassen, Maarten Hajer and Janette Sadik-Khan, to name but a few.

The book is divided into sections that feature essays, data and images grouped around five themes: *emergence*, which explores the ways that official plans and policies are often experienced in different and unintentional ways by residents on the ground; *power*, which examines the often complex and tenuous relationships between national and local governments; *uncertainty*, which focuses on the complex and overlapping issues of political, social, economic and environment uncertainties; *constraints*, which focuses on issues of urban form and urban governance and *interventions*, which highlights several important examples.

The volume's global perspective is important because it regularly reminds readers that the majority of the world's urban infrastructure that will be in place in 2050 has yet to be built. Burdett and Rode estimate that an additional 2.5 billion people will live in cities by then, most of them in Asia and Africa, with China alone being home to nearly 1 billion urban dwellers by 2030. This point is echoed in chapters by Nicholas Stern and Dimitri Zenghelis, who describe the process of 'locking-in'

cities, and Jagan Shah's chapter on India, where upwards of 80% of the urban infrastructure of 2050 still needs building. Rapid urbanisation, particularly in the Global South, is an intense, yet recent period in human history; this means that decisions made in the coming years will determine if our future urban age is one of sprawl, or sustainability.

While the Urban Age project is both organic and multi-faceted, its broad focus is on the relationships between urban form and urban society. The use of the word *shape* is explained as being both a noun that refers to the urban form, setting, size and scale, and the verb *shaping* which implies that cities are malleable and the product of questions of how to invest resources, and listen to and make tough choices.

It is a book that clearly celebrates the possibilities of the city and the chaos, density, complexity and agglomerations that it produces. This vision is perhaps best represented by Suketu Mehta, who writes that: "All over the world, there's a giant renunciation of personal space. The attraction of the big house, with its lawns and swimming pools, belong to the last century. People are choosing to go home from work to sleep in tiny spaces, like peasants in medieval towns choosing to come behind the walls of the fort after nightfall. Except this time, it's not because they might be prey to marauding bandits; that the countryside is unsafe. Now they come to the cities because the countryside

Signalementen

is boring. The city is exciting" (p.80). While the chapters presented in this book paint insightful and inspiring stories from cities around the world, readers looking for more radical interpretations of the contemporary city or radical visions for its future will need to look elsewhere. A case in point is the very well written chapter by architect Jo Noero. In discussing post-Apartheid housing in South Africa, Noero points out the huge inequities in housing, where some of the country's wealthiest residents live in houses of 2-3000 square metres, while the poor must subsist with dwellings of just eight square metres. The solutions presented are not to redress these inequalities through transformative taxation and redistribution policies, but rather to rethink the design of these small houses, while also bringing in new sources of private financing. This echoes other chapters that look towards design solutions, rather than ones which address capital or class inequities.

Saskia Sassen delves into the topic of finance and inequality in some detail in her chapter entitled 'who owns the city?' where she explores the role of urban real estate as storage space for capital, particularly since the 2008 Financial Crisis. This, she argues, has led to rapidly rising housing prices, which put affordability pressures on working- and even middle-class urban households. But again, the solutions proposed are far from radical. Sassen argues that some degree of inequality is inevitable in

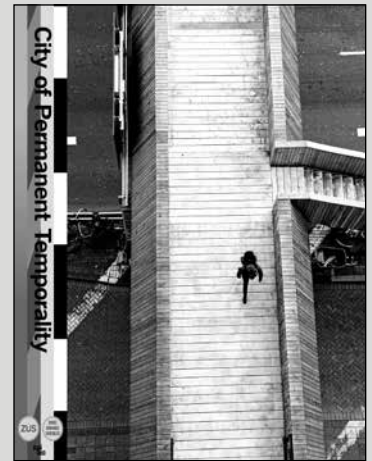
an entity as complex as a city, but that this new context challenges what is considered to be an acceptable level of inequality, which will vary from place to place. In general, the solutions proposed in this book are more about reordering or redesigning space, rather than reshaping the relationship between capital, labour, finance and class found in more critical strands of urban scholarship and activism.

Notwithstanding this, the two real strengths of this book – its global reach and its visual imagery – make it a valuable resource for students, scholars and practitioners looking for a clear and compressive account of key urban challenges around the world. The attention given to chapters (and authors) from the Global South is very laudable and essential, given the nature of urbanisation in the 21st Century. The many images throughout the book both complement the parallel text and work as stand-alone visuals that brilliantly illustrate the challenges and opportunities of our future urban world.

Brian Doucet (brian.doucet@uwaterloo.ca) is Canada Research Chair in Urban Change and Social Inclusion and Associate Professor at the School of Planning, University of Waterloo.

City of Permanent Temporality

Boxel, E. van & K. Koreman (2019)
City of Permanent Temporality,
nai010, Rotterdam, 450 p., ISBN 978-94-6208-220-5, € 39,95



Met 'permanente tijdelijkheid' stelt het bureau *Zones Urbaines Sensibles* (ZUS) een nieuwe manier van 'stad maken' voor. Een strategie die vertrekt vanuit de gedachte dat een stad altijd in beweging is, continu in verandering. Samen met een terugtrekkende overheid en het falen van de markt vraagt dit om nieuwe methoden van planning en ontwerp. Een denk- en werkwijze van onderop waarin waarden en mensen centraal staan en waarbij nieuwe verbanden worden gelegd tussen architectuur, economie, politiek en openbare ruimte. Dit dikke Engelstalige boek bevat veel foto's en afbeeldingen en beschrijft de (ontstaans-)geschiedenis van ZUS. Het omschrijft hoe je tijdelijke

Signalementen

interventies kan inzetten voor lange termijn oplossingen. Dit aan de hand van twee internationaal bekende en prijswinnende projecten. De eerste is De Luchtsingel, een houten voetgangersbrug die Rotterdam Noord met het centrum verbindt en nieuw leven brengt in een vergeten gebied met een dakker, een park en een evenemententerrein op een voormalig spoor. De tweede is het aangrenzende SCHIEBLOCK, een creatieve verzamelplaats met studio's en semipublieke ruimtes voor ontmoeting en performance. Beide testlocaties voor de stad van permanente tijdelijkheid.

Explaining Dutch Spatial Planning

Dijk, T. van, F.M.G. van Kann & J. Woltjer (2019) *Explaining Dutch Spatial Planning*, InPlanning, Groningen, 207 p., ISBN 978-94-9193-741-5, € 39,50

Ruimtelijke ordening, in de zin van beheersing van landgebruik, komt in de meeste delen van de wereld voor. Mensen passen de landschappen die ze bewonen aan en dat vergt enige vorm van onderlinge afstemming en daarmee een plan. De manier waarop deze planning plaatsvindt, verschilt echter sterk in tijd en ruimte.

Planologen zijn altijd geïntrigeerd geweest door de overeenkomsten en verschillen tussen die diverse benaderingen van landinrichting. In tegenstelling tot andere disciplines



heeft dit echter nauwelijks tot systematische vergelijkende overzichten geleid. Gezien de enorme verschillen binnen en tussen landen - als gevolg van een andere politieke, culturele en institutionele context - is dit niet vreemd. Toch kan veel worden geleerd van het inzoomen op één land. Dit boek beschrijft het Nederlandse planningsysteem en laat zien dat daarbinnen verschillende benaderingen bestaan. Tevens wordt door niet-Nederlandse voorbeelden geïllustreerd hoe soortgelijke objecten van planning in het buitenland ook bepaalde planningsculturen opleveren.

Meer met Meer

Bouma, G., B. Boonstra & E. Vanempten (2019) *Meer met Meer*, InPlanning, Groningen, 374 p., ISBN 978-90-8192-176-3, gratis te downloaden via inplanning.eu



Het gaat goed met de economie en met ons algemeen welzijn. Ook ruimtelijke kwaliteit krijgt opnieuw aandacht en steeds vaker laten we niet-monetaire waarden meewegen in onze ruimtelijke keuzes. Een ideale tijd dus, om daadwerkelijk zaak te maken van de grote transities waar onze huidige maatschappij voor staat. Tegelijkertijd zorgt een goed draaiende economie voor zowel tijds- als ruimedruk. Bekende en nieuwe vragen om ruimte buitelen over elkaar. Samen met de ruimtelijke opgaven stapelen zich ook het aantal actoren op dat bij ruimtelijke transformaties betrokken is: overheden, bedrijven, burgers, belangenverenigingen, investeerders. We willen steeds maar meer met meer. Die eindeloze ambitie was het hoofdthema van de PlanDag 2019, een gezamenlijk initiatief van Stichting Planologische Discussiedagen (PDD), Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP) en de Vlaamse

Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP). In dit document zijn alle inzendingen van papers, opinies en praktijkbesprekingen gebundeld. Op basis van alle bijdragen en discussies ontstaat een beeld over hoe het 'Meer met Meer' op een goede manier kan worden ingezet, welke voorbeelden partijen op weg helpen en wat dat van ruimtelijke professionals vraagt.

Shrinking Cities in Romania

Ilinca Păun Constantinescu (red.)
(2019) *Shrinking Cities in Romania*,
DOM publishers, Berlijn, 460+357 p.,
ISBN 978-3-86922-372-8, € 48,00

Krimpsteden zijn een wereldwijd fenomeen. Daar waar de megasteden blijven groeien, daalt het aantal inwoners van veel kleinere steden. Een ontwikkeling die vaak wordt genegeerd, zeker in landen die te maken hebben met grootschalige emigratie. Zo ook in Roemenië. Sinds het einde van het Warschaupact zijn de politieke en economische omstandigheden hier en in de rest van Oost-Europa flink veranderd. Het kapitalisme en het openen van de grenzen heeft veel economische voorspoed opgeleverd, maar tegelijkertijd heeft het ook voor een sociale en ruimtelijke scheiding gezorgd. In een tweeluik ('onderzoek en analyse' en 'reacties en interventies') geven een scala aan auteurs inzage in de achterliggende oorzaken van en oplossingsrichtingen



voor deze krimpgebieden. Het gaat hen niet alleen om de demografische, maar ook om de sociaal-culturele, fysieke en economische veranderingen. Dit op basis van een interdisciplinair onderzoek met wetenschappers, kunstenaars, architecten en planologen. Door een brede blik aan te houden, en in combinatie met de toegepaste maatregelen en voorstellen uit deel twee, is dit Engelstalige naslagwerk ook leerzaam voor andere krimpregio's in de wereld.

De Stad van de Toekomst

BNA Onderzoek (2019) *De Stad van de Toekomst*, BNA, Amsterdam, 240 p.,
ISBN 978-94-9247-419-3, € 29,95

Het afgelopen jaar is een door de branchevereniging van architectenbureaus (BNA) gecoördineerde ontwerpstudie uitgevoerd naar de stad van de toekomst. Tien breed samengestelde teams deden onderzoek in de vijf



grootste steden van Nederland: Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag en Eindhoven. Met inspirerende beelden en concrete handelingsvoorstellen schetsen de auteurs hoe de belangrijke transitie van onze tijd een plek kunnen krijgen in de stad. Aan de hand van tien ontwerpvisies laat men zien hoe de stad van de toekomst klimaatbestendig kan worden, slim kan omgaan met energie en mobiliteit, ontmoeting kan stimuleren en een aangename plek kan blijven om te wonen en te leven. Deze ontwerpstudies zijn aangevuld met achtergrondartikelen, commentaar van experts en met beschouwingen en interviews met projectpartners en betrokkenen. Men houdt daarbij een pleidooi om van de gebaande paden af te wijken. Door slimme koppelingen te maken tussen verschillende opgaven, schaalniveaus, systemen en disciplines. De werkvorm van een ontwerpstudie is gepast, omdat hierdoor de traditionele sectorale en institutionele kaders goed kunnen worden ontstegen.

Column O. Naphta

Toespraak

Laat participatie nou net een van mijn lievelingsonderwerpen zijn. Ik was net afgestudeerd toen het participatievirus om zich heen greep, toen nog inspraak geheten. Hè ja, zes jaar studeren op plannenmakerij, hoe doe je dat, waarom in hemelsnaam, voor wie, door wie, nog meer van zulke vragen die jullie wel kennen, en opeens staan er insprekers zenuwachtig te hakkelen dat het anders moet. Ze zeggen niet dat ze het beter weten – weten, kennis, is in Nederland traditioneel verdacht als de uitkomst niet bevalt – maar ze bedoelden het wel. Het paste allemaal in elkaar in die dagen: de spelling moest worden vereenvoudigd, zo niet afgeschaft, zodat niemand meer fouten kon maken met zinnen zoals ‘de mijsjes zongen mooie weisjes en dirk-jan maakte er een skripsie van.’ Ook hoofdletters werden meteen met het taalwater doorgespoeld, samen met de grammatica, zodat nu bijna niemand meer het juiste betrekkelijk voornaamwoord gebruikt: ‘het mijsje die...’ De opdringende alphagolf wist voor de propedeuse Planologie het vak Statistiek af te schaffen. Cijfers, (be)rekenen, wiskundig bepalen, wat heeft dat in vredesnaam met de inrichting van de ruimte te maken waarop ik afgerekend wil worden? Afgerekend? Geschikt bevonden, zult u bedoelen. Ook de deskundige werd participant. Na ondoorgroendelijke groeps samenwerkingbezweringsformules eindigden vacatureadvertenties voortaan met een oproep aan ‘geschikte kandidaten’ om te solliciteren. De welzijnssector bloeide op met zijn ruïneuze jargon van ‘signalen die overkomen’, ‘omturnen’, ‘naar jou toe aangeven’, overvloeiend in eindeloze kletspraat over ‘je eigen identiteit’ die best wel een proactieve benadering mag hebben om het ‘het volledige plaatje’ waar te maken tot de actuele sociaalspraak ‘ik zie mijn tante eigenlijk niet heel erg frequent vaak’, van een duimenkrommende twitteraar die, naast ons tafeltje, gezellig aan het dineren was met zijn al even duimenkrommende partner. Dat was en is de simultane maatschappelijke milieusoept waarin inspraak

van betrekkelijk onschuldig verschijnsel is opgetild naar een wettelijk geregelde participatieformule als onderdeel van planprocessen.

Kortom, ik heb ervan genoten en er ontzettend veel van geleerd. Maar wat?

Dat inspraak na het schuchtere begin zonder regeling, zonder hiërarchie, laat staan zonder vakmanschap niks zou worden. Vakmanschap? Oh ja, vakmanschap. Wie nu de participatiesector onder de loep neemt, wordt bedolven onder de professionals die op de participatiemavo hebben geleerd hoe je de productie niet alleen in stand houdt, maar ook profijtelijk kan uitbreiden. Neem de medische sector. Laatst had ik een zere knie en prompt kreeg ik na bezoek aan een hoog gespecialiseerde professional een ellenlange vragenlijst – ‘heeft u twee minuten?’ – waarin me werd gevraagd of dokter (man/vrouw; kind geen bezwaar) wel behoorlijk met me heeft gecommuniceerd? En als klap op de participatieve vuurpijl of de beslissing wel in samenspraak is genomen, welk cijfer ik die geef op de schaal 1-10. Dat bedoel ik. Kom ik met een levensbedreigende zere knie bij de specialist die er meteen het mes inzet voor het te laat is, wordt er naderhand gesuggereerd dat ik aan dat snijwerk een hele persoonlijke kromme incisie had kunnen geven – en of ik dat even wil ‘delen’ met de toeziende enquête dienst. Is dit geen subliem voorbeeld van zelscheppende werkgelegenheid in de participatiesector? Wie-schrijft-die-blijft.

Heb ik nog meer geleerd?

Ja. Nou, eh, ik bedoel dit: REDUCTIE. Alles kleiner maken om de leek de kans te geven te geloven dat hij ertoe doet. Een structuurplan voor de stedelijke regio over 25 jaar? Dat gaat de participatiepet ver te boven. Dan liever het wijkpostzegelplan, afdeling bomen. De kartelrand van de postzegel dus. Een hele avond over de vervanging van zeven halfzieke iepen met als uitkomst dat we het nog eens ‘met z’n allen’ aanzien en de bomendokter er nog eens naar laten kijken. Als die z’n bijl maar niet meeneemt.

Rooilijn KenniskRING

Rooilijn presenteert Rooilijn Kenniskring: een reeks halfjaarlijkse bijeenkomsten waarin aandacht wordt gegeven aan interessante en actuele onderwerpen in de ruimtelijke ordening.

Op donderdagavond 23 januari 2020 vindt de negende Kenniskringbijeenkomst plaats. Rooilijn, i.s.m. R-LINK, nodigt jonge en ervaren professionals en studenten uit mee te praten over de mythe van participatie en de open stad.

De mythe van participatie en de open stad

Debat over uitdagingen en dilemma's voor een stevige rol van burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties in stedelijke ontwikkeling

Sprekers

Max Smit, Kwartiermaker maakproces Omgevingsvisie Amsterdam 2050 bij Ruimte & Duurzaamheid, gemeente Amsterdam

Ilse van Rijnsingen, Teamlid programma Omgevingswet in Brabant

Peter Bootsma, voorzitter Noorden Duurzaam

Stan Majoor, lector Coördinatie Grootstedelijke Vraagstukken, Hogeschool van Amsterdam

Karin de Nijs, onderzoeker aan Hogeschool van Amsterdam en Projectmanager & adviseur bij Stichting Place Makers

Wendy Tan, onderzoeker R-LINK aan Wageningen University, associate professor Western Norway University of Applied Sciences

Melika Levelt, onderzoeker R-LINK aan Urban Technology, Hogeschool van Amsterdam en hoofdredacteur Rooilijn.

Gespreksleider

Michiel Hulshof

Locatie

Pakhuis de Zwijger, Amsterdam

Datum en tijd

Dinsdagavond 23 januari 2020 met aansluitend een borrel

Kijk voor precieze tijden en programma op: dezwijger.nl/agenda

Deelname is kosteloos

Aanmelden kan via dezwijger.nl/agenda

PAKHUIS DE ZWIJGER*



Dit nummer is mede tot stand gekomen met financiële steun van



VerDuS
Verbinden van Duurzame Steden

