

# Bestemming: Burger!

Dit rapport is opgesteld in opdracht van InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster en Habiforum door:

*Drs. H. Bekkers, E. Gout, Drs. M. Leewis, Ir. L. Lemmers, Drs. B. Naber, Drs. N. Rigter  
B&A Groep Beleidsmanagement B.V., Den Haag*

*InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster*

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

tel.: 070 378 56 53

internet: <http://www.agro.nl/innovatienetwerk/>



**Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik**

**Postbus 420, 2800 AK Gouda**

tel.: 0182 540655

internet: <http://www.habiforum.nl>

ISBN: 90 - 5059 - 189 - 2

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

Rapportnr. 03.2.046, Den Haag, oktober 2003

# Voorwoord

‘Hoe kunnen we komen tot ‘vernieuwende werkwijzen’ om participatie en medeverantwoordelijkheid van burgers bij planvorming, inrichting en gebruik van de eigen ruimtelijke omgeving te verwezenlijken? Wat zijn innovatieve werkwijzen voor samenwerking tussen burgers en gemeenten, wat zijn belemmeringen en hoe kunnen belemmeringen worden overwonnen?’

Dat zijn de vragen van het project “Bestemming: Burger!”. Een project dat in opdracht van Habiforum (het Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik) en InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster tussen het laatste kwartaal van 2001 en het eerste kwartaal van 2003 is uitgevoerd. B&A leverde het projectteam en zorgde voor het projectontwerp en -uitvoering.

Dit is de rapportage van het project “Bestemming: Burger!”

Het is de beschrijving van de opbrengsten van het project. U vindt er een overzicht van innovatieve werkwijzen bij drie gemeenten die als pilot fungeren, en eveneens op basis van de pilots een overzicht van voorwaarden, knelpunten en aanbevelingen om innovatieve werkwijzen voor samenwerking tussen burgers en gemeenten bij projecten toe te passen.

Vervolgens vindt u ook conclusies en aanbevelingen over de werkwijzen die in dit project door het InnovatieNetwerk en Habiforum in samenspraak met B&A Groep zijn toegepast. Hebben de voorgestelde projectontwerp en -uitvoering een goed resultaat opgeleverd? InnovatieNetwerk en Habiforum hebben als missie om innovaties ‘in het veld’ en aansprekende leerervaringen te stimuleren. Werd bij Bestemming: Burger de meest geëigende werkwijze gehanteerd? Wat valt er te leren? Tevens zijn suggesties voor vervolgactiviteiten geformuleerd.

De suggesties voor vervolgactiviteiten beveel ik van harte bij u aan. Daarbij ga ik ervan uit dat partijen die de sleutels in handen hebben om die suggesties om te zetten in concrete actie inspiratie vinden in dit rapport om tot actie te komen.

*Drs. P.W.M. de Gouw,  
directeur Habiforum.*

*Dr. G. Vos,  
directeur InnovatieNetwerk Groene  
Ruimte en Agrocluster.*

# Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Deel A: De opbrengst	1
1. Opzet en doel 'Bestemming: Burger!'	3
1.1. Doel- en vraagstelling	3
1.2. Beoogde opbrengsten	5
1.3. Resultaten	5
1.4. Opzet rapportage	6
2. Voorwaarden voor toepassing van innovatieve werkwijzen	9
2.1. Innovatieve werkwijzen	9
2.2. Voorwaarden voor vernieuwing	13
2.2.1. Voorkomen dat de gemeente alleen de probleemhebber is; wees daarom duidelijk over de rol van gemeente en burgers	13
2.2.2. In staat zijn om andere overheden ertoe te bewegen om belemmeringen weg te nemen	14
2.2.3. Beschikken over een rolverdeling voor gespreksrelaties die louter belangenbehartiging overstijgt	14
2.3. Voorwaarden die nog moeilijk te vervullen zijn	15
2.3.1. Vermogen gemeenten om krachtenfusie te realiseren	15
2.3.2. Gering vermogen om innovatieve processen te trekken	17
2.3.3. Organiseren van leiderschap	17
2.3.4. Op eigen kracht overwinnen van belemmeringen en doorbreken van denkpatronen	17
2.3.5. Adaptief vermogen voor innovatie	18
2.4. Aanbevelingen	19
2.4.1. Doelen expliciet maken	19
2.4.2. Bestaande kennis gebruiken in de eigen situatie en ontwikkelen tot algemeen toepasbare innovatieve werkwijzen	19
2.4.3. Inspiratie putten uit voorbeelden van elders	20
2.4.4. Vervolg geven aan 'Bestemming Burger!'	21
2.4.5. Versterken van het organiserend vermogen van de gemeente	22
3. Conclusie en aanbevelingen over de werkwijze	23
3.1. Werken met collectieve werkbijeenkomsten	23
3.2. Selectie en binding van de pilots	23

3.3.	Rol en betrokkenheid van de opdrachtgever	25
3.4.	Rol van de klankbordgroep	26
3.5.	Rol van externen als procesondersteuner bij de pilots	26
3.6.	De gepleegde interventies in het project	28
3.7.	Onderlinge uitwisseling tussen de pilots	28
3.8.	De duur van het project	29
4.	Suggesties voor vervolgactiviteiten	31
4.1.	Positionering van en door de gemeente in de dialoog/nieuw rolmodel	31
4.2.	Versterken van het organiserend vermogen van gemeenten.	32
4.3.	Uitwerking van het model van krachtenfusie	32
4.4.	Vliegende brigade als niet-vrijblijvende ondersteuning van gemeenten voor het doorbreken van obstakels, ter inspiratie en voor kwaliteitsverhoging van de inhoudelijke resultaten	33
4.5.	Omkeren van de 'beleidstrechter'; nieuwe vormen van gemeentelijk beleid	33
4.6.	Nieuwe ontmoetingen met burgers	34
Deel B:	De Pilots	35
Inleiding		37
1.	Opzet Pilots 'Bestemming: Burger!'	39
1.1.	Aanpak	39
1.2.	Opzet rapportage	42
2.	Revitalisering in Stadskanaal	43
2.1.	Vraagstuk van Stadskanaal	43
2.2.	Doelstelling van Stadskanaal	45
2.3.	Bijdrage aan de doelstelling van 'Bestemming: Burger!'	46
2.4.	Verloop van het primair proces	46
2.5.	Verloop leerproces op pilotniveau: interventies	48
2.6.	Resumé: Bijdrage van de pilot Stadskanaal aan 'Bestemming: Burger!'	52
3.	Herstructurering in Ede	55
3.1.	Vraagstuk van Ede	55
3.2.	Doelstelling Ede	56
3.3.	Bijdrage aan de doelstelling van 'Bestemming: Burger!'	56
3.4.	Verloop primair proces	57
3.5.	Verloop leerproces op pilotniveau: interventies	58
3.6.	Resumé: bijdrage van de pilot Ede aan 'Bestemming: Burger!'	60

4. Bestemmingsplan buitengebied Aalten	63
4.1. Vraagstuk van Aalten	63
4.2. Doelstelling van Aalten	64
4.3. Bijdrage aan de doelstelling van 'Bestemming: Burger!'	65
4.4. Verloop primair proces	65
4.5. Verloop leerproces op pilotniveau: doorbraak & interventie	67
4.6. Resumé: opbrengsten in het leerproces	69

**Deel A:**

**De Opbrengst**



# 1. Opzet en doel ‘Bestemming: Burger!’

## 1.1. Doel- en vraagstelling

### Leren over krachtenfusies

De doelstelling van ‘Bestemming: Burger!’ is om nieuwe vormen van betrokkenheid van burgers bij de inrichting van de ruimtelijke omgeving te verkennen en deze kennis over te dragen aan andere gemeenten. Met andere woorden: innovatieve mogelijkheden voor participatie en medeverantwoordelijkheid van burgers bij de inrichting en het gebruik van de ruimtelijke omgeving in kaart brengen aan de hand van praktijkervaringen, en deze kennis verspreiden. Leren en kennis delen.

Overigens gebruiken we ‘burgers’ hier als een verzamelwoord waaronder ook ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere gebruikers van de betreffende plangebieden worden verstaan.

In het project ‘Bestemming: Burger!’ wordt de term krachtenfusie gehanteerd als verzamelbegrip voor innovatieve mogelijkheden voor participatie en medeverantwoordelijkheid van burgers bij de inrichting en het gebruik van de ruimtelijke omgeving.

Het achterliggend doel is om met de sterkere betrokkenheid van burgers bij de ruimtelijke inrichting van hun omgeving, bij te dragen aan een voor deze burgers betekenisvollere ruimtelijke inrichting en aan het verhogen van het economisch en sociaal rendement van ruimtelijke investeringen.

Het project ‘Bestemming: Burger!’ is uitgevoerd door B&A Groep in gezamenlijke opdracht van InnovatieNetwerk en Habiforum.

In het project staat het openbreken van processen rond ruimtelijke plannen (o.a. bestemmingsplannen) centraal. Werken aan en met een bestemmingsplan vindt in veel situaties plaats in een beperkte groep betrokkenen. ‘Bestemming: Burger!’ is op zoek naar mogelijkheden voor het doorbreken van deze geslotenheid; naar manieren waarop een plan in een open proces tot stand kan komen, waarin de burger een bijdrage kan leveren, zowel wat betreft de ontwikkeling als de uitvoering van het plan. Deze benadering sluit aan op de verandering die momenteel gaande is om vanuit de traditionele toelatingsplanologie op basis van plannen, te komen tot een ontwikkelingsplanologie uitgaande van processen.



Gedurende het verloop van het project is het inzicht gegroeid dat ‘de winst’ in termen van het komen tot een krachtenfusie van burgers en gemeenten, veel meer moet worden gezocht in een goed opgezet en uitgevoerd proces van samenwerking van de gemeente met anderen dan in aanpassing van de regelgeving.

Het werk is te typeren als een zoektocht naar onorthodoxe oplossingen voor lastige problemen, naar oplossingen of innovaties die voor de lokale situatie vernieuwend zijn. De al eerder genoemde ontwikkelingsplanologische benadering biedt daarbij een context voor tot stand te brengen krachtenfusies en vergroot de uitvoeringsgerichtheid ervan.

De gehanteerde vraagstelling is:

*‘Hoe kunnen we komen tot een ‘vernieuwende werkwijze’ om participatie en medeverantwoordelijkheid van burgers bij planvorming, inrichting en gebruik van de eigen ruimtelijke omgeving te verwezenlijken? Wat zijn innovatieve werkwijzen voor samenwerking tussen burgers en gemeenten, wat zijn belemmeringen en hoe kunnen belemmeringen worden overwonnen?’*

### **Het begrip 'betekenisvol'**

Het is voor de beantwoording van de centrale vraagstelling nodig om ook het begrip 'betekenisvol' voor burgers te operationaliseren. Wat ‘betekenisvol’ is, verschilt per persoon. In ‘Bestemming: Burger!’ is het begrip geoperationaliseerd door doel-treffende vormen van betrokkenheid van burgers in praktijk te brengen. Binnen de pilots zijn de manieren waarop voor de burgers ruimte ontstaat voor betrokkenheid gestimuleerd. Daarbij gaat het om:

- Dialoog waarbij burgers de opvattingen over de eigen leefomgeving uitwisselen en er zicht en begrip ontstaat voor de wensen van een ander;
- Bestendigen en verhogen van de kwaliteit van oplossingen, door eigen inzichten en oplossingen in te brengen in de dialoog;
- Laten ontstaan van een creatief proces, waardoor inzichten worden verrijkt en burgers en gemeenten andere zienswijzen en werkwijzen toelaten;
- Het ontwikkelen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers (bij de planvorming én -uitvoering).

### **Het begrip ‘innovatie’**

In bovenstaande alinea’s worden de termen ‘innovatie’ en ‘innovatieve werkwijzen’ gebruikt. Dat zijn in de context hier geen absolute begrippen. Werkwijzen kunnen in de ene gemeente bekend zijn en toegepast worden, terwijl ze in een andere gemeente onbekend zijn. Toepassing van een dergelijke methode in die laatste gemeente is daar op dat moment als een innovatieve manier van werken te beschouwen. Iedere willekeurige werkwijze kan daarmee in een bepaalde lokale context innovatief of

vernieuwend zijn. Interessant is te bezien wat desondanks de belemmeringen kunnen zijn om vernieuwend te werken en vervolgens hoe deze belemmeringen te overwinnen. 'BB!' Is daarom geen opsomming van innovatieve werkwijzen, maar geeft inzicht in de omgang met werkwijzen die in een gemeente als innovatief worden beschouwd. Nadruk ligt verder op de manier waarop aan de voorwaarden voor innovatief werken kan worden voldaan.

## **1.2. Beoogde opbrengsten**

### **Beoogde opbrengsten voor InnovatieNetwerk en Habiforum**

De beoogde opbrengsten van 'Bestemming: Burger!' zijn:

- Inzicht in belemmeringen bij betrokkenheid van burgers in de praktijk bij de inrichting en het gebruik van de ruimtelijke omgeving en (de voorbereiding van) bestemmingsplannen, zowel voor wat betreft kennis als competenties;
- Inzicht in succesvolle innovatieve werkvormen voor betrokkenheid van burgers daarbij;
- Aanbevelingen om deze vormen van betrokkenheid te stimuleren (methodieken).

### **Beoogde opbrengsten voor gemeenten die als pilot fungeren**

In 'Bestemming: Burger!' wordt praktijkervaring opgedaan bij projecten die door zogenaamde pilotgemeenten worden uitgevoerd. De gemeenten zijn Aalten, Ede en Stadskanaal. De beoogde opbrengst van 'Bestemming: Burger!' voor de gemeenten is:

- (Voorbereiding van) een gedragen ruimtelijk plan van hoge kwaliteit, waarin verschillende functies van de ruimtelijke inrichting op een goede manier samengaan of elkaar versterken, en waarin zienswijzen, ideeën en belangen van burgers te herkennen zijn.
- Vergelijkend inzicht (kennis) in manieren waarop gemeenten omgaan met interactieve beleidsvorming, een rol geven aan ruimtelijke plannen en zich inspannen in de rol van responsief bestuur. Tot op zeer praktisch niveau: hoe maken andere gemeenten het ruimtelijk inrichtingsproces 'leuker'? Hoe passen gemeenten het bestemmingsplan toe als consolidatiemoment van een interactief proces?

## **1.3. Resultaten**

Gedeeltelijk is het in dit project gelukt vaste denkpatronen te doorbreken. De gemeentelijke opstelling en rolopvatting is zowel in Aalten als in Stadskanaal anders geworden. Er is een verschuiving te merken van 'van bovenaf sturend' naar meer in overleg met andere partijen werkend op basis van een eigen gemeentelijke visie en doel, niet alleen inhoudelijk maar ook in procesmatig opzicht.

Verrassende ontmoetingen tussen de vertegenwoordigers van de verschillende pilots zijn uitgebleven tot aan de slotbijeenkomst. Debatten tussen bestuurders onderling en ambtenaren onderling leidden toen tot een versterkt inzicht in de meerwaarde van een benadering waarbij aspecten van participatie, ook bij uitvoering en beheer, al in de planvormingsfase worden meegenomen.

Spanningen met bestaand beleid en regelgeving zijn niet geconstateerd. In Aalten zou hier gezien de wens tot ruimere bouwmogelijkheden in het buitengebied mogelijk in de toekomst sprake van kunnen zijn, maar dat hangt ook van de ontwikkelingen in de landelijke politiek af.

De leerervaringen uit dit project hebben vooral betrekking op het proces van planvorming en minder op de daarmee bereikte resultaten, maar dat was ook de opzet van het geheel. Nodig is daarbij wel dat kennis of bestaand en beschikbaar instrumentarium, inclusief de vaardigheden daarmee om te gaan, verder moeten worden ontwikkeld.

Over participatie is al wel veel geschreven en onderzocht, maar dat heeft zich nog maar matig vertaald naar competenties bij de professionals in dit veld. Een grote belemmering voor innovatieve werkwijzen ligt hier op een heel basaal niveau: in het ontbreken van toegang tot kennisbronnen (kennis en ervaring van anderen) en het vertalen van die informatie naar competenties.

Oplossingen voor dergelijke complexe vraagstukken zijn per definitie niet simpel of enkelvoudig. De voorwaarden en aanbevelingen voor het kunnen toepassen van innovatieve werkwijzen, die in hoofdstuk 2 zijn opgenomen, vormen dan ook een samenstelling van verschillende te ondernemen acties.

De resultaten onderstrepen het beeld dat echte participatie zeker bij wat kleinere gemeenten nog in de kinderschoenen staat en zeker de nodige aandacht behoeft.

#### **1.4. Opzet rapportage**

De conclusies en aanbevelingen op basis van de leerervaringen uit de pilots worden beschreven in hoofdstuk 2. Het hoofdstuk begint met een beknopt overzicht van innovatieve werkwijzen die bij de drie pilotgemeenten zijn toegepast. Vervolgens worden eveneens op basis van leerervaringen bij de pilots voorwaarden, knelpunten en aanbevelingen geschetst voor het toepassen van innovatieve werkwijzen voor samenwerking tussen burgers en gemeenten bij projecten.

De toegepaste werkwijze van 'Bestemming: Burger!' is bij de afronding van het project tegen het licht gehouden. Hoofdstuk 3 is de beschrijving van conclusies en aanbevelingen over de werkwijze van 'Bestemming: Burger!'.

Om de krachtenfusie van burgers en gemeenten ook na 'Bestemming: Burger!' te versterken, worden in hoofdstuk 4 ten slotte suggesties gedaan voor de verdere activiteiten.

Voor de achtergrondinformatie, context en beschrijving van de pilots kunt u terecht in Deel B van dit rapport.



## 2. Voorwaarden voor toepassing van innovatieve werkwijzen

'Bestemming: Burger!' is gericht op het beschrijven van innovatieve manieren van werken door gemeenten die leiden tot deelname en medeverantwoordelijkheid van burgers bij de inrichting en het gebruik van de ruimtelijke omgeving. Tevens is inzicht gewenst in de belemmeringen die op weg daarheen overwonnen moeten worden. In dit hoofdstuk zijn de leerervaringen uit de verschillende pilots bij elkaar gebracht.

In de pilotgemeenten zijn verschillende positieve resultaten met innovatieve werkwijzen geboekt. Deze worden beschreven in paragraaf 2.1.

Uit de pilots blijkt dat succes alleen wordt geboekt wanneer aan een aantal *voorwaarden* wordt voldaan. Deze voorwaarden worden in paragraaf 2.2. in de vorm van stellingen benoemd. De stellingen zijn ingekleurd met illustraties die aan de pilots zijn ontleend. Niet aan elke voorwaarde kan nog zonder meer in de betrokken gemeenten worden voldaan; waarschijnlijk geldt dat evenzo in vele andere gemeenten. Dat leidt tot een overzicht van geconstateerde *belemmeringen* in paragraaf 2.3.

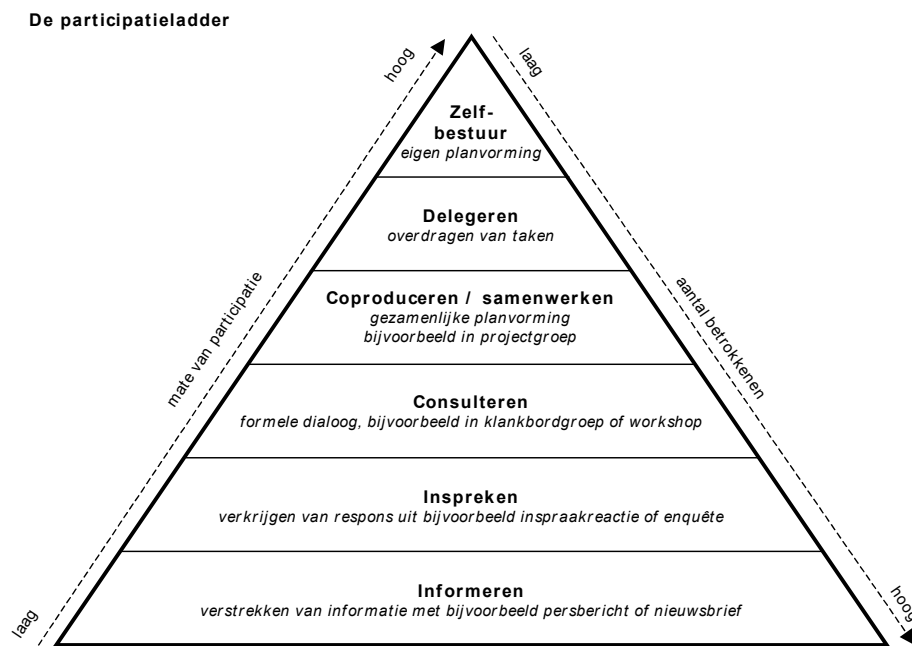
Om die belemmeringen te kunnen overwinnen, zijn een aantal *aanbevelingen* te noemen (paragraaf 2.4), in de vorm van te ontwikkelen gewenste producten, kennis en competenties.

### 2.1. Innovatieve werkwijzen

Bij de processen die de pilotgemeenten hebben doorlopen is sprake van vernieuwende werkwijzen die ook voor andere gemeenten leerzaam zijn. Vernieuwende werkwijzen zijn hier bijeengebracht.

#### **De participatieladder als basismodel**

Grondige reflectie op de interactie tussen de gemeente en haar burgers, aan de hand van de zogenaamde 'participatieladder' (zie afbeelding), is voor de gemeente én de betrokken burgers een voorwaarde voor een goede opzet en vervolgens doeltreffend handelen bij het krachtenfusieproces. De participatieladder fungeert als basismodel en is op zich daarom als werkwijze niet innovatief. Echter wel een noodzakelijke start! Het overdenken van het doel van de interactie, de mate van participatie, het aantal betrokkenen en de vorm van de communicatie, vormen voor iedere gemeente het startpunt van het interactieproces. De participatieladder brengt al deze aspecten bijeen en biedt daarmee een helder denkkader.



## Het krachtenfusiemodel om medeverantwoordelijkheid en 'beter resultaat' te borgen

Interactieprocessen zijn in het algemeen langdurige processen, zeker wanneer ze in relatie staan tot de inrichting van de ruimte, en dus in verband staan met procedures van de ruimtelijke ordening. De mate waarin de dialoog tussen gemeente en burgers in de uiteindelijke uitvoeringsplannen doorwerkt, is daarmee de belangrijkste succesfactor voor de mate waarin sprake kan zijn van participatie en medeverantwoordelijkheid van burgers, en de mate waarin de krachtenfusie leidt tot 'betere resultaten'. 'Beter' in de zin dat de opbrengst van het proces leidt tot een hogere kwaliteit van de inrichting en het gebruik van de ruimte in de beleving van gemeente én burgers.

Het krachtenfusiemodel is tijdens 'Bestemming: Burger!' als vernieuwende werkwijze ontstaan om de doorwerking van de dialoog tussen gemeente en burgers te borgen. De werkwijze moet ertoe leiden dat steeds sprake is van deelname en medeverantwoordelijkheid van burgers, zowel tijdens prille dialoogrondes als tijdens de uitvoering van de inrichtingsplannen, en het gebruik en beheer van de ruimtelijke omgeving.

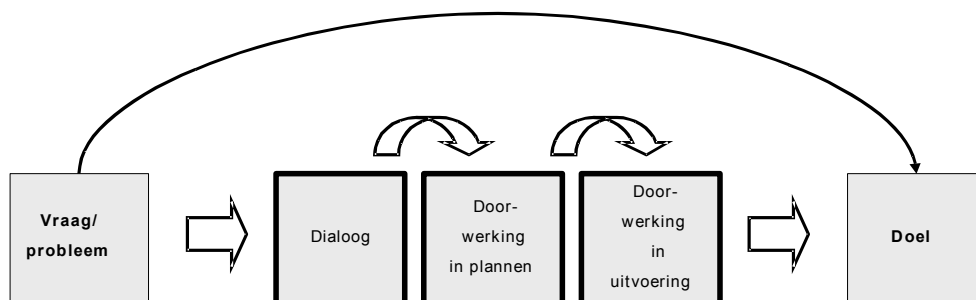
Het *model* bestaat uit een heldere indeling van het interactieproces in momenten (zie afbeelding), die overigens niet noodzakelijkerwijs achtereenvolgens plaatsvinden. *De essentie van het krachtenfusiemodel is dat dialoog doorwerkt in plannen, plannen in uitvoering, en de uitvoering leidt tot het gewenste beheer en gebruik, een 'hogere kwaliteit' van de ruimtelijke inrichting, en participatie en medeverantwoordelijkheid*

van gemeente én burgers. Het krachtenfusiemodel zorgt ervoor dat het 'borgen' van de doorwerking op ieder moment op de agenda staat.

De momenten zijn:

- De start: benoemen van het vraagstuk. Er moet iets veranderen.
- De opbrengst: het uiteindelijke doel is een 'beter' resultaat en participatie en medeverantwoordelijkheid door burgers bij de inrichting en het gebruik van de ruimte. Er kan een kwaliteitsslag worden behaald.
- De dialoog. In de veronderstelling dat er altijd sprake kan zijn van een hogere kwaliteit van de opbrengst als vraagstukken en oplossingen door de relevante deskundigen (burgers!) en gebruikers (burgers!) worden beoordeeld en vormgegeven, wordt de dialoog tussen gemeente en burgers ingezet.
- Doorwerking van de dialoog in plannen. De proef op de som voor de 'echtheid' van de dialoog, maar ook voor de kwaliteit van de opbrengsten.
- Doorwerking van de plannen in uitvoering. De proef op de som voor de 'echtheid' van de dialoog, maar ook voor de kwaliteit van de opbrengsten.

Krachtenfusie tussen gemeenten en burgers:  
Borgen van de doorwerking van ieder moment in het volgende



• Wat is het probleem dat je wilt oplossen?

• Nieuwe werkwijze?  
• Hoe problemen doorbreken?  
• Verschillende partners/ verschillende inzichten  
• Meervoudig rendement?

• Hoe ga je verder?  
• Hoe neem je besluiten over ideeën?  
• hoe neem je ideeën in plannen op?

• Hoe waarborg je uitvoering conform plan?

• Hoe zorg je dat dialoog en doorwerking leiden tot 'beter' resultaat?



### **Het 'Edese' model als werkwijze voor de krachtenfusie met doelgroepen die voor de gemeente 'moeilijk bereikbaar' zijn**

Het Edese model heeft betrekking op de krachtenfusie met voor de gemeente moeilijk definieerbare of moeilijk 'bereikbare' doelgroepen. Bij 'Bestemming: Burger!' heeft Ede de interactie met allochtone bewoners in de wijk Veldhuizen-A als pilot gebruikt om de werkwijze te formuleren.

De werkwijze bestaat uit een planmatige benadering van de dialoog met grote groepen, waarbij de communicatievormen, -instrumenten en -middelen direct verband houden met het niveau van interactie. Het Edese model maakt kortom het verband inzichtelijk tussen de participatieladder enerzijds, en communicatievormen, -instrumenten en -middelen anderzijds.

De werkwijze van het Edese model voor de krachtenfusie bestaat uit de volgende stappen:

- Stap 1: Bepaal wat het beleidsprobleem is.
- Stap 2: Bepaal de algemene en communicatieve kenmerken van je doelgroep(en)
- Stap 3: Bepaal wat het maatschappelijke probleem is. Hieruit vloeit je boodschap voort.
- Stap 4: Bepaal de mate van interactie
- Stap 5: Leg de middelen die horen bij de mate van interactie naast de kenmerken van de doelgroep in stap 2. Zo weet je welk(e) middel(en) je het best kunt inzetten.

### **Het Aaltense model: doorwerking van de dialoog in ontwerp-bestemmingsplan**

Het Aaltense model levert een vrij directe koppeling op van de dialoog tussen de gemeente en haar burgers en het ontwerpbestemmingsplan.

De essentiële stappen van 'het Aaltense model' zijn:

- Organisatie van een serie van interactieve sessies met burgers, waarbij telkens een thema wordt geagendeerd, en waarover diepgaand wordt gediscussieerd.
- Ervoor zorgen dat de essentie van de dialoog met burgers in het ontwerpbestemmingsplan terugkomt. Een nieuwe vorm van ontwerpbestemmingsplan, waarbij de resultaten van de dialoogrondes met burgers daadwerkelijk in het ontwerpbestemmingsplan neerslaan.
- Interactieve behandeling van het ontwerpbestemmingsplan in de gemeenteraad en de raadscommissies. Ook een werkwijze die de doorwerking van de interactie van gemeente en burgers borgt.

## **Het Stadskanaalse model, dat leidt tot gezamenlijke én complementaire verantwoordelijkheid van gemeente en burgers**

Het Stadskanaalse model schenkt vooral aandacht aan de belangrijkste procesvoorwaarden van succesvolle samenwerking tussen gemeente en burgers. Bij de pilot staat de samenwerking van de gemeente, ondernemersverenigingen en ondernemers bij de duurzame ontwikkeling van bedrijventerreinen centraal.

De essentiële onderdelen van 'het Stadskanaalse model' zijn:

- Organiseer visie en leiderschap. Organiseer hiervoor sessies, waarbij de focus van de discussie aanzienlijk ruimer is dan wat 'de gemeente en burgers' gewend zijn te doen. Definieer de echte problemen. Werk toe naar zogenaamd 'meervoudig rendement'. Een werkvorm is die van de ómkering van rollen'.
- Organiseer duidelijkheid/sessies om de rol en verantwoordelijkheden van gemeente en andere actoren te benoemen. Als de gemeente de regierol heeft, is het noodzakelijk om deze gezamenlijk te concretiseren. Benoem de financiële afspraken.
- Stel vervolgens een gezamenlijk plan van activiteiten op. Hierdoor wordt de doorwerking naar concrete uitvoering snel gelegd. De sessies zijn gebaseerd op het krachtenfusiemodel.
- Organiseer duidelijkheid (of sessies) om al het intern-gemeentelijk handelen op elkaar af te stemmen. Zorg dat je een consistente gesprekspartner bent.

## **2.2. Voorwaarden voor vernieuwing**

Uit de pilots zijn de volgende voorwaarden voor vernieuwing te destilleren.

### **2.2.1. Voorkomen dat de gemeente alleen de probleemhebber is; wees daarom duidelijk over de rol van gemeente en burgers**

#### **Stelling**

*De gemeente moet alert zijn om in de dialoog niet vanzelfsprekend de rol van probleemhebber op zich te nemen. Om een werkelijke en betekenisvolle krachtenfusie tussen gemeente en burgers tot stand te brengen is (investering in) een duidelijke rolinvulling van de gemeente nodig. Voorwaarde daarvoor is dat voorafgaand daaraan problemen of vraagstukken helder worden geformuleerd. Het is daarnaast nodig dat er wordt geïnvesteerd in de rol van de burger, in werkwijzen om burgers te laten participeren en hen te activeren.*

### **Illustraties:**

- Anders dan de gemeente hebben burgers geen formeel kader voor de dialoog ter beschikking; ze komen daardoor niet of moeilijk uit de rol van belangenbehartiging.
- Dit is bij allochtone doelgroepen extra complex. Ook allochtone zelforganisaties kennen het verschijnsel verborgen agenda. Deskundigen zijn het nog niet eens over hoe ver je als gemeentelijke overheid mag/kan gaan bij het 'creëren' van je eigen gesprekspartner(s). Moet je allochtone zelforganisaties oprichten, subsidiëren, trainen, begeleiden etc? Zijn ze dan nog werkelijke spreekbuizen voor hun achterban? Of wacht je af tot burgers zelf initiatieven ontplooien, en adopteer je die? Dan dreigt ook weer het gevaar van doodknuffelen of verstikken. En leg je wel de juiste soort problematiek bij de juiste mensen neer?

### **2.2.2. In staat zijn om andere overheden ertoe te bewegen om belemmeringen weg te nemen**

#### **Stelling**

*Het omgaan met conflicten met beleidslijnen en regelgeving van andere overheden vereist interventie gericht op de omslag van passief naar actief.*

- Herkenning en bewustwording van de beleidslijnen en regelgeving;
- Een eigen visie op de (ruimtelijke) ontwikkeling, of de wens die te formuleren;
- Benoemen van conflicterende opvattingen;
- De dialoog met de relevante andere overheden aangaan.

### **Illustraties:**

- De ervaring speelt vooral in Aalten. Doordat de gemeente themabijeenkomsten organiseerde, ontstond de urgentie om de provinciale beleidslijnen in de discussie te betrekken en een eigen gemeentelijke visie te formuleren. Hieraan gingen interventiemomenten vanuit 'Bestemming: Burger!' vooraf.

### **2.2.3. Beschikken over een rolverdeling voor gespreksrelaties die louter belangenbehartiging overstijgt**

#### **Stelling**

*Er is een (nieuw?) 'protocol' nodig voor de nieuwe gespreksrelatie tussen de gemeente en maatschappelijke organisaties, waarbij alle partijen worden geprikkeld om de dialoog niet louter als belangenbehartiging te beschouwen maar als methode om 'nieuwe doelen' te bereiken, waarbij alle deelnemers rendement hebben.*

Belangentegenstellingen leiden doorgaans tot verstarrende formele onderhandelingen. Het proces zou zodanig gekanteld moeten worden dat de spanning tussen creativiteit en haalbaarheid inzet is van een creatieve dialoog.

### **Illustraties:**

- In Stadskanaal is er vanuit de gemeente en het georganiseerd bedrijfsleven grote behoefte aan een nieuw rolmodel. Pas nadat zich ‘nieuwe verhoudingen’ - hoe broos ook - konden ontwikkelen, konden partijen nieuwe en ‘open’ vormen van dialoog aangaan. Ook verdween klassiek onderhandelingsgedrag als ‘wensenlijstjes’ op het bordje van de overheid leggen en kosten zo lang mogelijk onbespreekbaar houden.
- De afstand tussen klassieke allochtone (met name Marokkaanse) zelforganisaties en de gemeentelijke overheid is vaak groot, en wordt gekenmerkt door een combinatie van beleefdheid en wantrouwen aan Marokkaanse kant. Een procesarchitect die een brug moet slaan tussen beide partijen, moet veel kennis van zaken van beide werelden hebben en de ruimte krijgen voor innovatieve werkwijzen om dreigende patstellingen te doorbreken.

## **2.3. Voorwaarden die nog moeilijk te vervullen zijn**

Uit de pilots is gebleken dat sommige voorwaarden voor toepassing van innovatieve werkwijzen moeilijk vervulbaar zijn. Dit zijn knelpunten.

### **2.3.1. Vermogen gemeenten om krachtenfusie te realiseren**

#### **Stelling**

*Versnipperd of beperkt vermogen (kennis/competentie, vaardigheden, capaciteit) bij gemeenten is het voornaamste knelpunt om de krachtenfusie met burgers vorm te geven en vervolgens om te zetten in realisatie.*

Het vermogen om de binding met burgers aan te gaan, wordt bepaald door veel factoren:

- De interpretatie van denkstramien: participatieladder, krachtenfusiemodel;
- De wijze waarop doelen van gemeente en burgers expliciet worden gemaakt;
- De wijze waarop de gemeente een ontmoeting met burgers kan organiseren;
- De wijze waarop de gemeente obstakels pareert, patronen doorbreekt en conflicten met beleidslijnen en regelgeving oppakt;
- De mate waarin de gemeente in staat is om vanuit een visie te werken (focus bestuurlijke aandacht) en aan andere vereisten voor innovatieve processen voldoet, zoals bestuurlijk en ambtelijk leiderschap, beschikken over ambtelijke capaciteit, urgentie benoemen;
- Het organiserend vermogen van de gemeente. Hulpmiddelen zijn: een helder beeld van de manier waarop je het doet, een stappenplan;

- De wijze waarop verantwoordelijkheden tussen de bestuurders, projectleiding en leidinggevende ambtenaar expliciet zijn gemaakt;
- De ontvankelijkheid voor innovatieve werkwijzen en adviezen door derden.

### **Illustraties:**

- In Ede is duidelijk dat het succes van de krachtenfusie staat of valt met het vermogen van een gemeente de eigen ambitie te koppelen aan de respons uit de samenleving. Dat impliceert dat men:
  - \* Werkelijk relevante partijen in kaart brengt: waar zitten de ‘moeilijk te bereiken doelgroepen’, wat voor mensen zijn dat, wat willen die van de gemeente en voor hun huidige en toekomstige woonsituatie (het Edese model neemt deze stap daarom zeer serieus);
  - \* Eigen doelen helder formuleert, aangeeft waar nog wel, en waar niet meer discussie over mogelijk is;
  - \* Bereid is tot luisteren, dus ook bereid is de eigen planvorming aan te passen als dat nodig is.
- In Aalten werd duidelijk dat voor een succesvol interactief traject nodig zijn:
  - \* Een eigen, lokale visie op de beleidsdoelen, te midden van de vele sectorale beleidsdoelen van Rijk en provincie (de zogenaamde ‘beleidsdouche’);
  - \* Ambitie en durf: balanceren tussen eigen visie blootstellen in een dialoog en grenzen stellen aan ‘verlanglijstjes’ van burgers;
  - \* Besef van een andere verhouding tussen overheid-burger, waarin de traditionele rollen zijn gewijzigd, en de eisen die dit aan bestuur en ambtenaren stelt;
  - \* Besef van urgentie met betrekking tot zowel inhoud als aanpak;
  - \* Bereidheid tot inzet van tijd, menskracht, geld.
- Stadskanaal heeft een enorme sprong vooruit gemaakt ten aanzien van het organiserend vermogen en de regierol van de gemeente. De afdeling Economische Zaken heeft zich bij aanvang van het project gericht op de revitalisering van bedrijventerreinen, zich onvoldoende realiserend wat de samenwerking met ondernemers en de ondernemersvereniging voor het gemeentelijk handelen zou betekenen. Dat houdt verband met het niet-gericht zijn op het sturen van het proces als regisseur: het geheel doordenken van het proces in alle stadia, het bijstellen aan de hand van de ontwikkelingen gedurende het proces, het bij elkaar brengen en houden van partijen en ook: het in stelling brengen van partijen. Gedurende de looptijd van de pilot ontwikkelde de gemeentelijke projectleider zich sterk op het punt van regievoering, en nam het organiserend vermogen toe.
- Illustratie bij het organiserend vermogen is ook het gebrekkig ontwikkelde interne opdrachtgever-opdrachtnemerschap bij de gemeente Stadskanaal. De betrokken portefeuillehouder vulde zijn rol in eerste instantie zowel intern als extern terughoudend in. Na de korte inhaalslag rond visie, ambitie, urgentie en leiderschap viel dit probleem vrijwel weg. Alle gemeentelijke betrokkenen kwamen meer in hun

rollen te zitten en handelden daar ook naar. Er worden bijeenkomsten georganiseerd waar de onderlinge afstemming van de gemeentelijke diensten en afdelingen onderwerp van discussie is.

### **2.3.2. Gering vermogen om innovatieve processen te trekken**

#### **Stelling**

*Vermogen om innovatieve en complexe processen te trekken, en vanuit een visie te werken c.q. visie te ontwikkelen, is gebrekkig aanwezig.*

#### **Illustraties:**

- Bij alle pilots is visie pas ontwikkeld na interventies.
- Organisaties als King en Habiforum denken en opereren op een hoger abstractieniveau dan gemeenten. Gemeenten moeten zich ontworstelen aan de weerbarstige bestuurlijke en maatschappelijke werkelijkheid.

### **2.3.3. Organiseren van leiderschap**

#### **Stelling**

*Bestuurlijk en ambtelijk leiderschap en capaciteit ontstaan niet vanzelf en moeten dus georganiseerd worden.*

#### **Illustraties:**

- Bij twee van de drie pilots is leiderschap pas benoemd en ontwikkeld na interventies. Opvallend is dat het zowel geldt op bestuurlijk als ambtelijk niveau.
- Er waren telkens interventies vanuit de pilotprojectorganisatie nodig om het leiderschap (zowel bestuurlijk als ambtelijk) benoemd en verankerd te krijgen.
- Helder benoemen van rollen en verantwoordelijkheden is belangrijk om leiderschap te laten ontstaan. Soms gaat de wethouder 'op de stoel van de ambtenaar' zitten, en ontstaat de 'super-ambtenaar'. Er ontstaat daarbij gelijktijdig rolverwarring tussen ambtenaar en wethouder.

### **2.3.4. Op eigen kracht overwinnen van belemmeringen en doorbreken van denkpatronen**

#### **Stelling**

*Doorbreken van denkpatronen en obstakels kan alleen maar op basis van afgedwongen reflectie (intern of extern). De vaardigheid om op het eigen proces te reflecteren is bij gemeenten beperkt aanwezig.*

*Het gaat om afgedwongen reflectie in de zin van:*

- *'Even stilleggen van het proces';*
- *Met externe input;*
- *Met een 'open mind' van de probleemeigenaar;*
- *In een vertrouwde situatie;*
- *Waar je een moment voor organiseert.*

#### **Illustraties:**

- De belangrijkste interventie vanuit 'BB!' die leidde tot de doorbreking van denkpatronen en obstakels in Stadskanaal is een korte sessie geweest, met als doel de gezamenlijke (gemeente + bedrijven, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau) formulering van de visie, zodat van daaruit eenduidig gezamenlijk de regie kon worden gevoerd. Dit is de doorwerking geweest van het krachtenfusieproces.
- In Ede is er sprake van een beperkte maar belangrijke doorbraak. Duidelijk is, zo blijkt uit de evaluatiegesprekken met de betrokken ambtenaren, dat de doelstelling (= informeren van huidige bewoners) niet spoort met het eerder geformuleerde ambitieniveau en de voorgestane methodiek (participatie respectievelijk krachtenfusie).

### **2.3.5. Adaptief vermogen voor innovatie**

#### **Stelling**

*Adaptief vermogen voor innovatieve ideeën en de bereidheid voor ondersteuning door derden is beperkt/vindt met vertraging plaats. De unieke eigen vraagstukken en problemen staan bij de gemeenten te veel voorop.*

#### **Illustraties:**

- In de pilot Aalten stond men aanvankelijk gereserveerd tegenover modellen. Men wil eerst alles zelf uitvinden. Vaak worden geopperde suggesties voor werkwijzen (met vertraging van maanden) uiteindelijk toegepast.
- Geopperde innovatieve werkwijzen hebben in Ede hun doel gehad om de discussie aan te scherpen. Veel geopperde werkwijzen zijn echter beoordeeld als onvoldoende vernieuwend voor Ede, c.q. onvoldoende relevant.
- De modellen sloegen in Stadskanaal goed aan, en hadden een sterk structurerend effect. Het is daarbij wel nodig geweest dat de adviseur telkens expliciet maakte 'hoe de realiteit in de modellen paste', of anders gezegd: uitlegde dat de gang van zaken klopte met de modellen.

## **2.4. Aanbevelingen**

De geconstateerde voorwaarden en knelpunten geven aanleiding tot de volgende aanbevelingen om de krachtenfusie tussen burgers en gemeenten te versterken.

### **2.4.1. Doelen expliciet maken**

#### **Stelling**

*Het is voor een succesvol proces van krachtenfusie nodig dat de doelen van de gemeente en van burgers expliciet worden gemaakt.*

#### **Illustraties:**

- In Aalten stelde de gemeente zich tijdens de dialoog met haar burgers aanvankelijk afwachtend op: 'Eerst mag u praten en pas dan komt de gemeente met een visie'. Hier is niet eens sprake van ongelijkwaardigheid van doelen, maar zelfs van het *ontbreken* van doelen. De gemeente zal haar eigen doelen moeten formuleren. Als dit uitblijft, zal het vervolg van het proces vertragen.
- In Stadskanaal was men zich van de noodzaak tot gelijkwaardige doelen zeer bewust, maar was men aanvankelijk terughoudend met de communicatie van de gemeentelijke doelen, uit angst voor te sterke dominantie door de gemeente in de dialoog. Het is gebleken dat de dialoog pas verder kan komen nadat de gemeente haar eigen doelen expliciet maakt (tijdens de visie-sessie) en daardoor een betrouwbare gesprekspartner wordt.

### **2.4.2. Bestaande kennis gebruiken in de eigen situatie en ontwikkelen tot algemeen toepasbare innovatieve werkwijzen**

#### **Stelling**

*Er is ten behoeve van gemeenten kennis over vernieuwende vormen van ontmoetingen met burgers voorhanden, of deze kennis is te verkrijgen. De uitdaging voor gemeenten is om die kennis in de eigen situatie te gebruiken.*

*Om op ruime schaal te komen tot succesvolle samenwerking tussen gemeenten en burgers bij de inrichting en het gebruik van de eigen ruimtelijke omgeving, is het niet zozeer nodig om te investeren in nieuwe en vooruitstrevende denkmodellen en werkwijzen, maar veeleer in de toepassing van bestaande modellen en werkwijzen; als het ware in de 'diffusie van modellen en werkwijzen'.*

*Denkstramien en modellen, zoals de 'participatieladder', het 'krachtenfusiemodel' en het 'missie-visie-strategie-organisatie'-model, bieden gemeenten -mits 'vertaald' naar de eigen situatie – bijvoorbeeld een handreiking om tot handelen te komen.*



### **Illustraties:**

- ‘Bestemming: Burger!’ heeft er in Aalten toe geleid dat zowel de gemeente als de Aaltense burger vertrouwd is geraakt met het fenomeen ‘interactief beleid maken’. De gemeente heeft een vorm van ‘vooruitstrevendheid’ en ‘leiderschap’ (gegroeid zelfvertrouwen) getoond door in gesprek te gaan, ook al mankeert er nog wel wat aan de gemeentelijke kaders. De inwoners hebben gemerkt dat de gemeente meer wil dan eenmalige inspraak en hebben dan ook massaal deelgenomen.
- De gemeente Aalten heeft besloten om ook de raadsvergadering daarover interactief op te zetten en om de daaropvolgende formele inspraakprocedure waar mogelijk interactief vorm te geven. Het besef is gegroeid dat het creëren van de ontmoeting ‘letterlijker’ moest worden genomen dan het gemeenteteam van tevoren had ingeschat: ook in Aalten kent men elkaar niet meer vanzelfsprekend en is dus gewenning nodig aan elkaar en aan de setting.
- In Stadskanaal heeft men veel geleerd voor wat betreft de noodzaak van het zelf organiseren van de ontmoetingen, het nemen van de eigen leiderschapsrol daarin en de invulling daarvan: niet alleen zenden maar ook luisteren.
- ‘BB!’ leverde praktische nieuwe werkvormen op, zoals een nieuwe vorm van ontwerp van het bestemmingsplan waarbij inzichten van burgers hun plaats hebben (Aalten), interactieve raadscommissies, om de doorwerking van inzichten van burgers en de gemeente te bespreken (Aalten), actieve interviewrondes door het ambtelijk apparaat (Ede), sessies om visie en leiderschap te ontwikkelen (Stadskanaal) en sessies van gemeente en burgers (georganiseerd bedrijfsleven) om gezamenlijk een plan van activiteiten te ontwikkelen/de uitvoering te borgen (Stadskanaal).
- In Stadskanaal heeft de participatieladder verhelderend gewerkt; om zicht te krijgen op wat men van de dialoog mag verwachten en ook om rechtvaardiging te vinden voor het beperken van de groep die in het proces werd betrokken (ondernemers: die hebben een belang, dus die beslissen terecht mee).
- Krachtenfusie is een werkwijze die - vindt men zelf - door Stadskanaal wordt toegepast. Toch zie je dat weinig terug in het handelen van de gemeente, wat erop wijst dat de werkwijze niet is verinnerlijkt.
- In Aalten is concreet competentie ontwikkeld in interactief beleid ontwikkelen. Inmiddels worden meer projecten in Aalten interactief aangepakt.

### **2.4.3. Inspiratie putten uit voorbeelden van elders**

#### **Stelling**

*In aanvulling op denkstramien en -modellen worden gemeenten geprikkeld voor lokale toepassing ervan door voorbeelden van elders. Voorbeelden leiden tot inspiratie,*

*de vertaalslag naar de eigen situatie en suggesties om praktische problemen op te lossen en barrières te slechten.*

#### **Illustraties:**

- Een nuancering. In Aalten werkten voorbeelden van elders alleen als het gemeenteteam erom vroeg. Door B&A ongevraagd aangedragen voorbeelden (inrichting buitengebied op de Brabantse zandgronden) werden beschouwd als onrealistisch voor de Aaltense situatie.
- Zicht op voorbeelden van elders was van meet af aan een vraag van de gemeente Ede. Men wilde praktische tips en voorbeelden hoe men alloctonen moet bereiken. Tot het moment van afsluiting van de pilot bestond nog niet het idee dat men voldoende nieuwe en onorthodoxe instrumenten in handen heeft om in aanvulling op de al gebruikte methoden deze moeilijke doelgroepen te gaan benaderen; het wachten is op een expertsessie, te organiseren rond maart 2003.
- In Stadskanaal heeft de aanhoudende sturing op het leren van anderen, onder andere door middel van een werkbezoek aan Leidsche Rijn, en ook het vasthouden aan het bezoeken/delen van ervaringen met Drachten, geleid tot wezenlijke inzichten en aanpassing van de eigen aanpak; bijvoorbeeld op het punt van de noodzaak van het vastpinnen van ondernemers op een financiële bijdrage aan de revitalisering én het toekomstige beheer van gerevitaliseerde terreinen.

#### **2.4.4. Vervolg geven aan 'Bestemming Burger!'**

##### **Stelling**

*Met een voorzichtig optimistische blik valt een zekere kwaliteitsverhoging van de inhoudelijke resultaten, en medeverantwoordelijkheid van burgers, te constateren. Doorzetten van die tendensen vraagt veel tijd. Het project 'Bestemming: Burger!' is daarvoor te kort geweest.*

#### **Illustraties:**

- Aalten durft nu met eigen oplossingen voor sloop/nieuwbouw naar de provincie te gaan en een bredere scope dan landbouw te hanteren.
- In Aalten moet nog blijken in hoeverre er sprake is van medeverantwoordelijkheid bij de mate van steun die het plan al dan niet zal ontvangen. Het is een positief signaal dat veel burgers keer op keer bij discussieavonden aanwezig waren.
- In Ede worden alloctone doelgroepen intensief geïnformeerd. Of daarmee een begin van krachtenfusie gelegd is, valt nog niet te beoordelen. In de huidige fase worden bewoners geïnformeerd over de geplande wijkontwikkeling en wordt hen gevraagd daarover hun mening te geven.
- Ten gevolge van de sessies in Stadskanaal, op basis van het krachtenfusiemodel en het missie-visie-strategie-model, is de regierol van Stadskanaal sterk ontwikkeld.

- Medeverantwoordelijkheid bij ondernemers in Stadskanaal is inmiddels duidelijk aanwezig bij een voorhoede van ondernemers en groeit bij de rest.

#### **2.4.5. Versterken van het organiserend vermogen van de gemeente**

##### **Stelling**

*Het organiserend vermogen van de gemeenten dient in het algemeen verder te worden versterkt. Dit kan gebeuren door beschikbaarstelling en ontwikkeling van kennis en praktische producten als handreikingen, alsmede door ontwikkeling van competenties.*

##### **Illustraties:**

- Kleine gemeenten kampen op veel fronten met gebrek aan professionaliteit en tijd.
- Van belang is om methodieken in werksessies aan te sluiten bij wat in een gemeente hetzij bekend is, hetzij aanvaardbaar lijkt. Ook hier geldt dat durf van bestuurlijke en ambtelijke zijde een voorwaarde is.
- Sterker nog dan nu (toch ook wel) gebeurt is het nodig dat de gemeente zelf expliciet lessen trekt uit zwakten en successen van de gevolgde aanpak: kennismanagement expliciet vormgeven.
- Anders gezegd: discontinuïteit in bestuurlijke en ambtelijke kennis en ervaring met interactief handelen is een groot risico voor het behoud van bereikbare resultaten.

# 3. Conclusie en aanbevelingen over de werkwijze

In dit hoofdstuk beschrijven wij conclusies bij de gevolgde werkwijze. Met illustraties uit de pilots of waarnemingen op projectniveau worden de conclusies toegelicht. Per aandachtspunt is een aanbeveling geformuleerd; soms meerdere.

## 3.1. Werken met collectieve werkbijeenkomsten

Vanuit 'Bestemming: Burger!' zijn zogenaamde 'kristallisatiemomenten' georganiseerd. Het houden van bijeenkomsten op locatie, waarbij zowel InnovatieNetwerk/Habiforum, de pilotgemeenten (bestuurlijk en ambtelijk), de pilotbegeleiders en enkele gastsprekers aanwezig waren, werkte inspirerend.

De inleidingen door de gastsprekers leverden duidelijk nieuwe inzichten op voor de pilotgemeenten. De voortgangsmeldingen en aansluitende discussies, het aandragen van tips en het bezoeken van de concrete pilotprojecten, hebben bijgedragen aan het ontstaan van inspiratie en dynamiek in het project.

### Aanbeveling:

- Zet bij projecten met een experimenteel en innovatief karakter de aanpak door met actieve bijeenkomsten van alle betrokkenen met een werk- en inspiratiekarakter.

## 3.2. Selectie en binding van de pilots

### Selectie van pilots

- De gekozen werkwijze bij het zoeken van pilots had de vorm van een tender, die werd geadverteerd in tijdschriften die gericht zijn op het lokaal bestuur (*Binnenlands Bestuur* en *VNG-Magazine*). Dit leverde uiteindelijk tien reacties op. In de advertentie werden een aantal voorwaarden genoemd waaraan moest worden voldaan, maar die waren niet gericht op gelijksoortigheid van de pilots. Zie bijlage 1: de wervingsadvertentie.
- Kandidaatgemeenten ontvingen een informatiepakket en een aanmeldingsformulier. De reactietermijn was relatief kort (3 weken): in een gemeente kost het doorgaans meer tijd om tot besluitvorming over deelname aan een dergelijk langdurig traject te komen.

- Als gevolg van het beperkte aanbod zijn alle echt serieuze kandidaten geselecteerd. Er zijn kandidaten afgevallen die de gevraagde eigen inzet vanuit de gemeente niet wisten c.q. konden leveren.
- De selectie van de pilot Ede verliep moeizaam. Bestuurlijk was de wens om deel te nemen duidelijk aanwezig, doch ambtelijk achtte men het nut van deelname niet erg groot. De projectleiding heeft niet kunnen voorkomen dat de doelstellingen en verwachtingen bij het project en bij de pilotgemeente gedurende lange tijd uiteenliepen. Zelfs de schriftelijke vastlegging van doel en verwachtingen in de Intentieverklaring heeft dit niet kunnen voorkomen. ‘Bestemming: Burger!’ zocht naar innovatieve werkwijzen voor participatie en medeverantwoordelijkheid van allochtone burgers bij de herstructurering van de wijk, terwijl het Edese team de echte interactie tussen de gemeente en de wijkbewoners pas in een latere fase voorzag. Het verschil in zienswijze werd pas laat in het proces duidelijk.

### **Aanbeveling:**

Vooraf moeten eenduidige criteria of vereisten geformuleerd zijn waaraan het te honoreren pilotproject dient te voldoen. Neem in aanmerking dat het opnemen van een project als pilot voor beide partijen aantrekkelijk dient te zijn. Doe de intake van kandidaten in geval van werken met pilots zeer zorgvuldig. Doe dat in meerdere gesprekken, waarbij vertegenwoordigers van de gemeente, bestuurlijke en ambtelijke, tegelijkertijd aanwezig zijn en vertegenwoordigers van de opdrachtgever alsook de beoogde procesbegeleiders. Daarbij dienen projectdoel, verwachtingen en inbreng van gemeente en projectorganisatie geheel duidelijk te zijn.

Het is noodzakelijk daarbij heel expliciet te zijn over de gehanteerde begrippen, zodat elk misverstand wordt uitgesloten (in verschillende bewoordingen herbevestigen). Daardoor wordt duidelijk in hoeverre een kandidaat inderdaad past bij de opzet van het project, niet alleen qua intentie, maar ook qua bereidheid ruimte te maken in capaciteit en organisatie die nodig zijn voor de pilot, zodat daadwerkelijk sprake is van het invullen van de noodzakelijke regierol (gemeentelijke procesarchitect, visie ontwikkelen, urgentie aanbrengen, leiderschap tonen).

### **Intentieverklaring**

- Het werken met een intentieverklaring was een goede methode om tot een duidelijk ‘go/no go’-moment te komen met in ieder geval bestuurlijke betrokkenheid.
- De intentieverklaring maakte duidelijk dat deelname niet geheel vrijblijvend is. Dat heeft gewerkt. Bestuurders lieten zich (soms na enig aandringen) aanspreken op deelname aan bijeenkomsten; en het leidde ook tot acceptatie van interventies in de pilots (was expliciet opgenomen in overeenkomst).

**Aanbeveling:**

Maak een intentieverklaring nog bruikbaar als instrument door in de tekst onderscheid te maken in de verschillende soorten bijdragen die een gemeente wordt geacht te leveren. Bestuurlijk gaat het vooral om commitment op de filosofie van het project; ambtelijk-uitvoerend gaat het om commitment op procesresultaten.

### 3.3. Rol en betrokkenheid van de opdrachtgever

- De opdrachtgevers werkten heel alert en actief mee op het niveau van het project zelf; alle bijeenkomsten kenmerkten zich door grote creativiteit in het vinden van oplossingen voor gerezen problemen of in het vinden van slimme werkwijzen en werkvormen; tussendoor raadplegen en uitwisselen ging prettig en open. De werkwijze met actieve werkbijeenkomsten tussen opdrachtgevers en procesbegeleiders leverde hierdoor veel op.
- Op het niveau van de pilots was de betrokkenheid minder; de adoptie van pilots kwam niet bij alle pilots uit de verf en ook het ter beschikking stellen van de inhoudelijke kennis en het eigen netwerk waaraan bij de pilots behoefte was, kwam niet echt los. Het bleef veelal bij het noemen van namen en het suggereren van vindplaatsen; het creëren van ontmoetingen was er vrijwel niet bij. Uitzondering is de adoptie van Aalten: die leidde tot een actieve betrokkenheid bij de opdrachtgevers (zie eerder).
- Adoptie van pilots door vertegenwoordigers van de opdrachtgever; heeft maar ten dele echt effect gehad; met name in Aalten. In de pilot Aalten heeft de opdrachtgever zelf mee geïntervenieerd en is hij ook op andere momenten ter ondersteuning van de gemeente aanwezig geweest bij sessies.

**Aanbeveling:**

Zet de werkwijze met actieve werkbijeenkomsten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in een experimenterend en innovatief project zoals 'Bestemming: Burger!' door. De werkwijze geeft grote garantie voor een goede opbrengst van het project en bevordert de betrokkenheid van de opdrachtgevers.

Maak expliciet welke bijdrage per pilot van de opdrachtgevers mag worden verwacht en zet dit in de intentieverklaring.

Stel expliciet en schriftelijk vast wat 'adoptie' inhoudt en maak per adoptie expliciete afspraken met de adoptief-opdrachtgever.

### 3.4. Rol van de klankbordgroep

Er is in de aanvangsfase van 'Bestemming: Burger!' een klankbord ingesteld, bestaande uit deskundigen op verschillende terreinen.

- Het verschil in belangstelling en oriëntatie tussen de leden van de klankbordgroep was groot. De pilots waren (ook al door het verschil tussen de pilots) niet voor elk lid van de klankbordgroep interessant; daardoor namen de leden van de klankbordgroep niet aan alle bijeenkomsten deel.  
De pilots stonden 'te ver af' van de klankbordgroep, waardoor een zinvolle bijdrage van de leden van de klankbordgroep uitbleef.
- De klankbordgroepsleden leverden wel individuele bijdragen tijdens kristallisatiebijeenkomsten of sessies bij de pilots. Bijdragen van deskundigen van de klankbordgroep werden alleen geleverd in reactie op een specifieke vraag vanuit de projectleiding van 'Bestemming: Burger!'.
- Individuele bijdragen van deskundigen van de klankbordgroep waren: (1) presentatie van het 4B-concept als ontwikkelmodel tijdens een kristallisatiebijeenkomst, door Cees Plug, (2) reflectie op de landschappelijke inpassing van de bedrijventerreinen in Stadskanaal tijdens een speciale sessie voor Stadskanaal, door Dirk Sijmons, (3) presentatie van de participatieladder tijdens een kristallisatiebijeenkomst, door Jurrian Edelenbos en (4) deelname aan interactieve sessies in Aalten, gericht op de participatie met burgers, door Jurrian Edelenbos.

#### **Aanbeveling:**

Huur, afhankelijk van pilots, extra deskundigheid in. Regel dit bijvoorbeeld met een strippenkaart per pilot: elke pilot heeft een bepaald aantal strippen om in te zetten.

### 3.5. Rol van externen als procesondersteuner bij de pilots

- Stadskanaal heeft de ondersteuning als heel goed ervaren; betrokken en deskundig, met de goede mix van ruimte geven voor de gemeentelijke betrokkenen zelf (niet 'overnemen') en vasthoudendheid op cruciale momenten, leidend tot interventies.
- Bij de pilot Ede is vanaf het begin sprake geweest van een 'zoektocht' naar de juiste verwachtingen en onderlinge verhoudingen. 'Wat brengt 'Bestemming: Burger!' ons in Ede nu?', is een vraag die meerdere malen werd gesteld. Men heeft in Ede uiteindelijk meer inzet en ondersteuning bij de praktische uitvoering van de dialoog met allochtone bewoners verwacht.  
In Ede heeft men wel waardering voor de bijdrage van de pilotbegeleider; het maakte de betrokkenen scherper op de eigen opdracht: 'informereren of consulteren

of nog meer?’ Er is veel waardering voor het georganiseerde bezoek aan enkele voorbeelden.

- Aalten heeft de pilotbegeleiding ervaren als prikkelend en leerzaam en soms ook wel een beetje te radicaal (‘Past niet in Aalten’); de concrete tips en de concrete ondersteuning zijn zeer gewaardeerd. De bijdrage van de opdrachtgever werd in Aalten eveneens zeer gewaardeerd.
- De drie pilotgemeenten hebben alle een eigen adviesbureau ingeschakeld ter ondersteuning van de ontwikkeling van het bestemmingsplan buitengebied (Aalten), de revitalisering van bedrijventerreinen en de ontwikkeling van parkmanagement (Stadskanaal), en de projectleiding, inclusief dialoog met allochtone bewoners, van Veldhuizen-A (Ede). In alle gevallen is intensief vanuit ‘Bestemming: Burger!’ met de bureaus samengewerkt. Bij de eerste contacten tussen de pilotbegeleiders en de externe adviesbureaus van de pilotgemeenten hebben de pilotbegeleiders geïnvesteerd in het duidelijk maken van de onderlinge verhoudingen. In Aalten is een moment geweest waarop het externe bureau sterk vertragend heeft gewerkt op het interactieve proces van ‘Bestemming: Burger!’ De verantwoordelijke ambtenaar heeft het proces vervolgens op zeer professionele wijze hersteld.
- De pilotbegeleiders hebben bij hun rol in de pilots voortdurend geworsteld met het dilemma: zelf doen of coachen. De opzet van het project ‘Bestemming: Burger!’ maakte uitvoerende inzet slechts in beperkte mate mogelijk. Vanuit het principe van duurzame kennisoverdracht is gekozen voor een aanpak met een sterk accent op coachen en af en toe iets zelf doen, maar dan wel in nauwe samenwerking met de betrokken contactambtenaren. De gekozen inzet van pilotbegeleiders is telkens overlegd met de opdrachtgevers.

### **Aanbeveling:**

Zet bij een project met pilots gericht op innovatie, de aanpak met pilotbegeleiding in de vorm van de inzet van een vaste consultant door; geef de consultant tevoren aan waar het accent in de begeleiding ligt: zelf handelen of een bijdrage leveren aan competentieontwikkeling.

Besteed tevoren aandacht aan de samenwerking met andere adviesbureaus, bijvoorbeeld door middel van een gesprek tussen opdrachtgevers, pilotbegeleiders en het desbetreffende bureau.

Laat de pilotgemeente een deel van de kosten voor de begeleiding dragen, zodat er een opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie tussen de pilotgemeente en de pilotbegeleider ontstaat.



### **3.6. De gepleegde interventies in het project**

#### **Bijstellen van doelstellingen**

- De focus is minder sterk op het bestemmingsplan komen te liggen. Als in de aanvangsfase van ‘Bestemming: Burger!’ bleek snel dat de looptijd van iedere pilot te kort zou zijn om de bestemmingsplanprocedure in het proces te betrekken. Alleen in Aalten is de focus voortdurend op het bestemmingsplan gericht.
- Oorspronkelijk was het project gericht op innovatieve vormen van interactie; dus op krachtenfusies die op heel nieuwe wijze tot stand zouden komen. Vrij direct na de start is deze doelstelling verlaten. Reden hiervoor is dat geen van de pilots zou leiden tot volledig innovatieve werkwijzen om tot krachtenfusie te komen. Bovendien werd duidelijk dat inzicht in belemmeringen voor innovatieve werkwijzen in de lokale situatie van de drie pilotgemeenten, een grote bijdrage kan leveren aan de brede ‘diffusie van innovaties’ in het land. De nadruk is vervolgens gelegd op werkwijzen die in de lokale situatie als innovatief kunnen worden beschouwd.

#### **Aanbeveling:**

Scherp doelstellingen van een project als ‘Bestemming: Burger!’, dat heel expliciet zoekt naar innovatiemogelijkheden op lokaal niveau, goed aan in een sessie met lokale innoveerders. Dat voorkomt een te hoog ambitieniveau en bevordert een goede selectie van deelnemers.

### **3.7. Onderlinge uitwisseling tussen de pilots**

Er is getracht om de onderlinge uitwisseling van ervaringen tussen pilots te stimuleren door de organisatie van ‘kristallisatiemomenten’.

- De pilots waren niet gelijksoortig. Directe uitwisseling op pilotniveau was daarom niet mogelijk.
- De kristallisatiebijeenkomsten werden zeer hoog gewaardeerd. Vooral bij de derde bijeenkomst vond een zeer scherpe onderlinge reflectie plaats: bestuurders reflecteerden op elkaar, ambtenaren reflecteerden op elkaar.
- Buiten de kristallisatiebijeenkomsten is er geen sprake geweest van uitwisseling van informatie tussen de pilots.

**Aanbeveling:**

Als uitwisseling tussen pilots een doel van het project is vraagt dit om meer aandacht bij de selectie van pilots en meer sturing tijdens het project.

**3.8. De duur van het project**

- Het project duurde 5 à 6 kwartalen en kende een steeds wisselende intensiteit. Dat is een lange periode voor het gespannen houden van de aandachtsboog. Voorafgaand aan de kristallisatiemomenten is telkens weer geïnvesteerd in het focussen van alle betrokkenen op ‘Bestemming: Burger!’ Intussen liepen de pilotprojecten zelf in hun eigen tempo in alle hevigheid voort. De pilotbegeleiders van B&A Groep, de opdrachtgevers en de klankbordgroepleden (op individuele vraag) zijn gedurende de hele looptijd geregeld betrokken geweest bij interventies, bijeenkomsten, gesprekken, enz.
- De pilotbegeleiders hebben logboeken bijgehouden: een goede manier om het historisch geweten vast te leggen.
- De doorlooptijd van ‘Bestemming: Burger!’ was kort, gezien het onderwerp: inzicht krijgen in langdurige processen als de krachtenfusie tussen gemeente en haar burgers, en de doorwerking in uitvoeringsplannen en uiteindelijk het (ontwerp-) bestemmingsplan.
- Geen van de gemeenten is echt aan de uitvoering van plannen toegekomen. In de slotfase van ‘Bestemming: Burger!’ is nadrukkelijk de focus gericht geweest op de doorwerking van de dialoog in plannen, en vervolgens in de uitvoering. Er is nadrukkelijk gezocht naar de ‘borging’ van de bereikte resultaten van het proces gedurende debetrokkenheid van ‘Bestemming: Burger!’, ook nadat het project is beëindigd en de pilotgemeenten zonder ‘Bestemming: Burger!’ de eigen trajecten voortzetten.

**Aanbeveling:**

Een langlopend project met wisselende intensiteit vraagt qua organisatie extra inzet om het goed op koers te houden, zowel bij de opdrachtgevers en de opdrachtnemers als bij eventuele andere betrokkenen.

Werk met logboeken bij langlopende trajecten, om zo steeds de draad goed te kunnen oppakken.



## 4. Suggesties voor vervolgactiviteiten

In dit hoofdstuk worden een aantal activiteiten beschreven die ertoe kunnen leiden dat aanbevelingen en conclusies geconcretiseerd worden. Het gaat om aanbevelingen op twee niveaus:

- Krachtenfusie tussen gemeenten en burgers tot stand te brengen;
- Aanbevelingen om als netwerkorganisaties doeltreffende projecten te initiëren.

Er zijn mogelijkheden tot doorwerking op drie niveaus: praktische producten, kennisontwikkeling en competentieontwikkeling. Hieronder volgen enkele suggesties voor doorwerking, die elk nader onderzocht zouden kunnen worden.

### 4.1. Positionering van en door de gemeente in de dialoog/nieuw rolmodel

Partijen zouden de dialoog niet louter als belangenbehartiging moeten beschouwen, doch als middel om gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken. Wat is de rolverdeling? Gemeenten benaderen de burger/maatschappelijke omgeving nu vaak in het kader van 'draagvlakverwerving', wat inhoudt dat men met de beleidsplannen instemt. Omdraaien is mogelijk: waarom zou de gemeente geen faciliterende rol kunnen hebben om vooral burgerinitiatieven te ondersteunen? Helder moet daarbij wel zijn wie waar in het proces zit.

Voorwaarden daarvoor zijn dat:

- De gemeente duidelijk heeft geformuleerd wat de eigen doelen zijn;
- De burger de ruimte krijgt voor eigen inbreng en de gemeente niet terugvalt in een dirigistische houding.

Het sluit aan bij aandacht voor burgerparticipatie en -activering, dat door BZK in het kader van BANS wordt uitgewerkt. Wat is het rolmodel voor de gemeente? Hoe kunnen gemeenten geholpen worden?

'Kanteling' van de organisatie (Zaanstad): de vraag van de samenleving als leidend principe, kan hierin worden meegenomen.

Het maken van een protocol of 'rolmodel' met behulp van methodieken als consortiumvorming zou hieraan kunnen bijdragen, evenals facilitering van het zelforganiserend vermogen van gemeenten. Netwerkorganisaties als Habiforum en

InnovatieNetwerk zouden hierin een voortrekkersrol kunnen spelen in samenwerking met de VNG en BZK.

#### **4.2. Versterken van het organiserend vermogen van gemeenten.**

De belangrijkste aangrijpingspunten voor het versterken van het organiserend vermogen zijn beschreven in de 'conclusies en aanbevelingen van 'BB!'. De gedachte gaat met name uit naar *competentieontwikkeling bij gemeenten*.

Een cursusaanbod voor bestuurders en ambtenaren, o.a. eendaagse workshops, leergang opzetten met bijvoorbeeld Publiek Domein of de Bestuurschool. Tevens kunnen binnen het in ontwikkeling zijnde ICES/KIS-programma "Systeeminnovatie Ruimtegebruik en Gebiedsontwikkeling Stad en Land" (SRG) initiatieven worden ontwikkeld ter versterking van het organiserend vermogen van gemeenten.

#### **4.3. Uitwerking van het model van krachtenfusie**

Het werken vanuit het concept krachtenfusie blijkt aansprekend, mits vertaald naar lokale situaties. Voor deze vertaalslag zou het model kunnen worden uitgeveit via provinciale afdelingen van de VNG, kringen van gemeentesecretarissen, kringen van burgemeesters, het Nirov, e.d. Voorts zou kunnen worden nagegaan wat de bijdrage van de provincies zou kunnen zijn (IPO).

Er is een handreiking nodig voor een goed krachtenfusieproces. Gemeenten kunnen het vervolgens gebruiken als een handreiking om hun organiserend vermogen te versterken. Het model van krachtenfusie zou verder uitgewerkt moeten worden, waarbij kan worden aangesloten op het gedachtegoed van de ontwikkelingsplanologie. Met name de volledigheid van het deelnemersveld, de rol van partijen, de gewenste rol van partijen en de competenties van deelnemende partijen, zijn nu onderbelichte aspecten die succes of falen van de krachtenfusie bepalen.

#### **4.4. Vliegende brigade als niet-vrijblijvende ondersteuning van gemeenten voor het doorbreken van obstakels, ter inspiratie en voor kwaliteitsverhoging van de inhoudelijke resultaten**

Ter versterking van het organiserend vermogen, van de competentie en van het vermogen om complexe processen te trekken, is het mogelijk om een vliegende brigade op te richten. Anders dan bij kenniscentra zou de vliegende brigade ook ongevraagde adviezen kunnen leveren, gericht op procesmatige (krachtenfusie) en inhoudelijke (kwaliteitsverbetering) resultaten.

Een mogelijkheid is om aan te haken bij toezichtrelaties van provincies en inspecties; deze organisaties hierop inspireren om niet alleen repressief te werken (achteraf kijken of het goed is) maar ook te werken met preventieve vormen zoals werkateliers, en kenniscentra te vormen: perspectieven bieden en daardoor komen tot 'afgedwongen reflectie'. Ook andere vormen van uitwisseling of van nieuwe impulsen zijn denkbaar. Dit is een nader uit te werken aspect.

Verdere opties zijn:

- Oprichten van een 'pool' van inhoudelijk deskundigen op een aantal te benoemen thema's ter beschikking van gemeenten? (de vliegende brigade; netwerk van InnovatieNetwerk en Habiforum).
- Vanuit de vliegende brigade pakketten van inhoudelijke oplossingen aan de gemeente aanbieden.

#### **4.5. Omkeren van de 'beleidstrechter'; nieuwe vormen van gemeentelijk beleid**

Exercitie waarbij niet langer de beroemde 'beleidsdouche' over de gemeenten wordt uitgestrooid, maar waarbij gemeentelijke initiatieven op hoger bestuursniveau worden getoetst en ondersteund waar mogelijk. Dit kan bijvoorbeeld worden vormgegeven door gebiedsgericht te werken. Daarbij zou dan vervolgens eerder gedacht moeten worden aan toetsen aan de geest van de hoofdlijnen van het beleid dan aan een letterlijke toetsing aan de vigerende regelgeving.

#### **4.6. Nieuwe ontmoetingen met burgers**

Voorbeeldenboekje met inspirerende werkvormen voor bijeenkomsten met burgers. Praktische werkvormen, vooral bedoeld om de osmose van innovatieve werkwijzen te bespoedigen.

**Deel B:**

**De Pilots**





# Inleiding

## **De krachtenfusie van burgers en gemeente**

Het project 'Bestemming: Burger!' is opgezet als een explorerend onderzoek waarbij met behulp van participerende observatie gezocht wordt naar vernieuwende werkwijzen om te komen tot participatie en medeverantwoordelijkheid van burgers bij planvorming, inrichting en gebruik van de eigen ruimtelijke omgeving.

Daarvoor dienen de drie gemeenten hun projecten aan. Ten eerste de gemeente Stadskanaal, die de coalitie zoekt met de ondernemersvereniging en ondernemers om bedrijfsterreinen te revitaliseren en in de toekomst samen met de private sector te beheren en vernieuwen, door middel van zogenaamd 'parkmanagement'. Ten tweede Ede, dat de coalitie zoekt met voornamelijk allochtone bewoners van de wijk Veldhuizen-A, en met hen wil communiceren over de ophanden zijnde ontwikkelingen in de wijk en gemeente. En ten slotte de gemeente Aalten, die de coalitie zoekt met groepen van bewoners en 'gebruikers' van het buitengebied, om met hen uiteindelijk te komen tot een breed gedragen bestemmingsplan buitengebied. Hoewel deze projecten voor de gemeenten eigenstandige projecten zijn, vormen ze voor 'Bestemming: Burger!' drie pilots in de periode van het laatste kwartaal van 2001 tot en met het eerste kwartaal van 2003.

In dit deel B van 'Bestemming: Burger!' worden de drie pilotprojecten beschreven. In deel A wordt beschreven wat de projectperiode van 'Bestemming: Burger!' aan opbrengsten heeft opgeleverd.



# 1. Opzet Pilots ‘Bestemming: Burger!’

## 1.1. Aanpak

### Pilots

Binnen de pilots vinden experimenten plaats rond interactie en participatie van burgers<sup>1</sup> en de gemeenten. De projectopgaven van de pilotgemeenten zelf staan daarbij centraal; waar relevant wordt het verband gelegd met hét planinstrument voor de ruimtelijke ordening: het bestemmingsplan. Het onderzoek bestaat uit de begeleiding, monitoring en evaluatie van de drie gemeenten die de projecten zelf in gang hebben gezet. De projecten hebben in ieder geval uiteindelijk ruimtelijke consequenties. De dialoog met burgers zal op enig moment neerslaan in een (ontwerp)bestemmingsplan, en ook in al dan niet gezamenlijke uitvoering van plannen en gebruik van de ruimte. Het is niet per se noodzakelijk dat deze neerslag van de dialoog en planvorming in de pilots al tijdens de projectperiode (2001-2003) neerslaat in een bestemmingsplan. Het is zelfs waarschijnlijker dat deze neerslag buiten de projectperiode van ‘Bestemming: Burger!’ valt. Het is daarom belangrijk dat gedurende de projectperiode gevoel ontstaat voor de zekerstelling van de doorwerking van de dialoog in plannen, en vervolgens van de doorwerking van plannen in gezamenlijke uitvoering en wellicht exploitatie en gebruik van de ruimte.

### Pilotselectie

De selectie van de drie pilots komt met behulp van een tender tot stand. Via advertenties in Binnenlands Bestuur en het VNG-Magazine worden (in 2001) gemeenten opgeroepen zich aan te melden. Het aantal aanvragen is beperkt (ca. 10). De kandidaat-gemeenten ontvangen een informatiepakket. Op basis daarvan trekt een aantal gemeenten zich als kandidaat terug. Op basis van vooraf vastgestelde selectiecriteria worden kandidaat-pilots beoordeeld; met potentiële pilotgemeenten worden gesprekken gevoerd. De uiteindelijke selectie wordt door InnovatieNetwerk/Habiforum en B&A Groep gemaakt. De drie pilotgemeenten zijn Stadskanaal, Ede en Aalten.

---

<sup>1</sup> Burgers zijn zowel individuele burgers als ondernemers en boeren; en ook georganiseerde burgers, zoals wijkverenigingen, maatschappelijke organisaties, enzovoorts.

## **Afspraken met de pilotgemeenten**

De gemeenten doorlopen hun eigen trajecten. Het is niet de opzet dat 'Bestemming: Burger!' de ontwikkeling van de projecten, projectuitvoering en de dialoog met burgers van de pilotgemeenten overneemt. De pilotgemeenten kunnen wel rekenen op ondersteuning en een traject dat hen stimuleert en steun biedt bij hun eigen traject. Stimulans en steun in de vorm van impulsen van creativiteit en energie, of in de vorm van assistentie bij het doorbreken van institutionele of procedurele belemmeringen bij de gewenste ruimtelijke inrichting. Ten tijde van de pilotselectie is een belangrijk selectie criterium van pilots en pilotgemeente: de mate waarin gemeenten (leer)doelen voor de eigen pilot, de burgers en de gemeente stellen, en een beeld hebben van de manier waarop 'Bestemming: Burger!' aan deze doelen kan bijdragen.

Afspraken: waar kunnen de drie pilotgemeenten op rekenen?

- Gesprekken, bijeenkomsten en begeleiding waardoor bestuur en ambtenaren van de pilotgemeenten en hun (interne/externe) ondersteuners geïnspireerd raken om bij de ontwikkeling van het bestemmingsplan actief de krachtenfusie tussen burgers en gemeenten te zoeken.
- 10 dagen professionele externe begeleiding (per pilot) van de medewerkers van de gemeente, bij hun voorbereiding en uitvoering van de bestemmingsplanprocedure.
- Uitwisseling van leerervaringen met andere pilots op verschillende momenten tijdens het proces. 'Bestemming: Burger!' voorziet in een aantal bijeenkomsten waarbij alledrie de pilots 'acte de présence' geven, waarbij iedere pilotgemeente lering kan trekken uit de ervaringen bij de andere pilots ('kristallisatiemomenten'); en ten slotte eventueel de pilot als voorbeeldproject kan presenteren.

Elke pilotgemeente heeft zijn eigen pilotbegeleider vanuit het project 'Bestemming: Burger!'. Hij heeft geregeld contact met de pilotgemeente en verleent naast ondersteuning in de vorm van coaching desgewenst ook concrete ondersteuning in het proces. In de loop van het project krijgt de begeleiding steeds meer het karakter van 'olieman zijn'; dat geldt ook voor de ondersteuning door de opdrachtgevers.

## **Intentieovereenkomst en 'adoptie' van de pilots**

Met elke pilotgemeente wordt een intentieovereenkomst gesloten, goedgekeurd door het College van Burgemeester en Wethouders. In de overeenkomst staan de afspraken over het doel van het gemeentelijk project, de voor de gemeente beoogde leerdoelen die deelname aan 'Bestemming: Burger!' rechtvaardigen, de bijdrage van de gemeente aan het eigen project en uiteraard de bijdrage die vanuit 'Bestemming: Burger!' aan het gemeentelijk project mag worden verwacht.

Met de intentieovereenkomst wordt vooral beoogd om duidelijk te maken dat deelname aan 'Bestemming: Burger!' voor geen der partijen een vrijblijvende aangelegenheid is. De pilotgemeenten worden voorts elk door een vertegenwoordiger van InnovatieNetwerk en/of Habiforum (zijnde de opdrachtgevers) geadopteerd. Doel hiervan is om de betrokkenheid van de opdrachtgever bij de pilots te vergroten en om de toegang tot specifieke expertise en netwerken van InnovatieNetwerk en Habiforum te vergroten.

### **Logboeken**

Het project 'Bestemming: Burger!' kent een doorlooptijd van circa zes kwartalen. Om goed te kunnen vastleggen wat er gedurende het jaar in de drie pilots gebeurt, houden de pilotbegeleiders elk een logboek bij. Daarin wordt na elk contact genoteerd wat de ontwikkelingen in de pilot zijn.

### **'Kristallisatiebijeenkomsten' en voortgangsoverleg**

Gedurende de looptijd van het project worden, in aanvulling op activiteiten binnen de afzonderlijke pilots, verschillende collectieve bijeenkomsten gehouden. Bij deze bijeenkomsten zijn de opdrachtgevers, de vertegenwoordigers van de pilotgemeenten en de procesbegeleiders van B&A Groep aanwezig. Doel van de bijeenkomsten is om de ervaringen tussen pilots uit te wisselen, ideeën en methodieken te bespreken, en impulsen voor creativiteit te verstrekken. Tevens zijn bij verschillende bijeenkomsten gastsprekers (leden van de klankbordgroep, zie hieronder) uitgenodigd. De gastsprekers lichten innovatieve werkwijzen toe en reflecteerden op de aanpak in de pilotgemeenten.

Tijdens de bijeenkomsten wordt gekeken naar gezamenlijke belemmeringen voor de pilots. Als die er zijn, dan worden gezamenlijk oplossingen bedacht. Uiteraard zijn de bijeenkomsten ook gelegenheden om voortgang in het project en de pilots te kunnen houden.

Tijdens regulier voortgangsoverleg tussen de opdrachtgevers InnovatieNetwerk/Habiforum en B&A Groep worden de projectontwikkeling en de voortgang besproken.

### **Klankbordgroep**

In de oorspronkelijke opzet van 'Bestemming: Burger!' is voorzien in een klankbordgroep, bestaande uit deskundigen uit verschillende hoeken. De rol van de klankbordgroep is om vanuit de verschillende deskundigheden advies, kritische reflectie en creatieve stimulans te geven aan de pilots en het project 'Bestemming: Burger!'. De klankbordgroep als zodanig heeft slechts beperkt gefunctioneerd. Verschillende leden van de klankbordgroep leveren uiteindelijk wel belangrijke individuele bijdragen tijdens de kristallisatiemomenten of rechtstreeks in de pilots.

## **1.2. Opzet rapportage**

Voor achtergrondinformatie, context en beschrijving van de pilots kunt u terecht in de hoofdstukken 2 (Stadskanaal), 3 (Ede), en 4 (Aalten) van dit deel B.

Conclusies en aanbevelingen op basis van de leerervaringen uit de pilots zijn te vinden in Deel A. In dat deel kunt u tevens suggesties voor de doorwerking van het project vinden.

## 2. Revitalisering in Stadskanaal

### 2.1. Vraagstuk van Stadskanaal

Stadskanaal, een gemeente van ruim 30.000 inwoners, ligt in het gebied van de Veenkoloniën. De gemeente vormt met haar hoogwaardige voorzieningenniveau het natuurlijk zwaartepunt van het gebied. De Veenkoloniën hebben van oudsher te maken met een achterblijvende sociaal-economische ontwikkeling ten opzichte van de landelijke ontwikkelingen. De bedrijvigheid heeft voorts een sterk industrieel karakter; zakelijke dienstverlening is relatief weinig ontwikkeld.

Voor de gemeente Stadskanaal is het zonneklaar dat een gezonde toekomst van Stadskanaal mede afhankelijk is van een goede economische ontwikkeling van de gemeente. De economische ontwikkeling wordt, naast de macro-economische ontwikkeling, beïnvloed door een aantal lokale factoren.

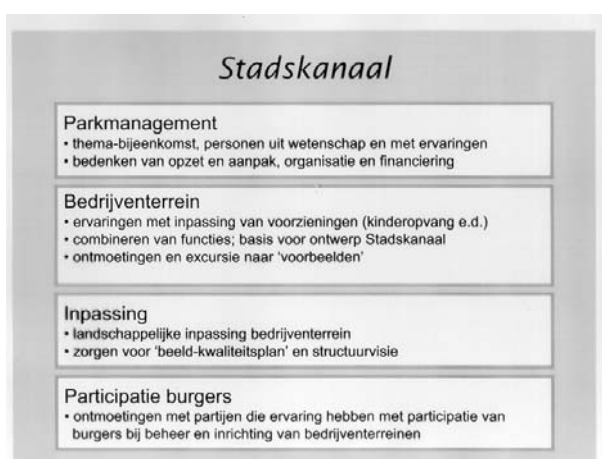
Anno 2001-2003 kent Stadskanaal een uitstroom van dynamiek en talent. Jongeren vertrekken om elders een opleiding te volgen en komen, wegens het ontbreken van passende banen, niet terug.

De lokale economie lijkt zich enigszins te transformeren; de dienstverlening groeit. Tegelijkertijd ontwikkelt de productiesector zich voorspoedig.

Het gebrek aan hoogopgeleiden in de lokale arbeidsmarkt en de ontwikkeling van de werkgelegenheid kunnen leiden tot een neergaande spiraal in de economische groei; ook de productiesector zal om hoger opgeleiden vragen in de toekomst.

Stadskanaal heeft de potentie om een positieve economische ontwikkeling op te roepen: in de afgelopen jaren bleek dat de productiesector zich sterk kon ontwikkelen en Stadskanaal heeft nog voldoende jongeren om aan de vraag naar beroepskrachten te voldoen, mits Stadskanaal de jongeren kan vasthouden. Het bieden van passende werkgelegenheid alsook een

aantrekkelijk woon- en leefklimaat zijn hiervoor belangrijke voorwaarden. De potentie van Stadskanaal is niet alleen van belang voor de gemeente zelf: de potenties van de gemeente hebben tevens betekenis voor de Veenkoloniën als geheel.





Vanuit dit perspectief werkt de gemeente onder meer aan revitalisering van enkele binnen haar grenzen gelegen bedrijventerreinen. Bedrijventerreinen die aan de eisen van de tijd voldoen hebben vanzelfsprekend meer aantrekkingskracht voor bedrijven, zowel voor nieuwe vestigers als voor de bestaande bedrijvigheid.

De gemeente heeft voorts de zienswijze dat revitalisering van een bedrijventerrein niet alleen een zaak is van de gemeente. Ook het bedrijfsleven zou substantieel moeten investeren in bedrijventerreinen. In de ogen van Stadskanaal is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ondernemers en de gemeente voor het bedrijventerrein een voorwaarde voor een duurzame bedrijventerreinontwikkeling in Stadskanaal. 'Park management' wordt gezien als instrument om inhoud te geven aan publieke en private samenwerking bij duurzame ontwikkeling van bedrijventerreinen.

### **Project: revitaliseren van Vleddermond en Dideldom**

De bedrijventerreinen Vleddermond en Dideldom, beide uit de jaren zestig, worden aangepakt. Deze bedrijventerreinen worden gerevitaliseerd. Dideldom grenst aan bedrijventerrein Nieuw-Buinen, dat op het grondgebied van de buurgemeente Borger-Odoorn ligt. De gemeenten werken voor de revitalisering van dit terrein samen. Stadskanaal neemt het voortouw.

Bij de revitalisering is duurzame ontwikkeling een nadrukkelijk doel. Een duurzaam ontwikkeld terrein zal voor langere termijn bruikbaar blijven, hetgeen zowel vanuit economisch als vanuit ruimtelijk perspectief van belang is. Met het oog op duurzame ontwikkeling van de bedrijventerreinen zijn aandachtspunten:

- Een goede verkeersontsluiting en –afwikkeling, zowel voor snelverkeer als voor langzaam verkeer, inclusief wegbewijzing en parkeervoorzieningen;
- Voldoende kwaliteit en kwantiteit in het rioleringsstelsel;
- Ontwikkeling van de ict-infrastructuur ('breedband-ontsluiting');
- Beheer van afvalstromen;
- Verbetering van het aanzien door een kwaliteitsimpuls aan de groenstructuur en gebouwen;
- Opzetten en ontwikkelen van gezamenlijk parkmanagement (gemeente en ondernemers), gericht op duurzaam beheer van het terrein.

Novem geeft, op bepaalde voorwaarden, subsidie voor de ontwikkeling van revitaliseringsplannen voor bedrijventerreinen met een duurzaam karakter. Stadskanaal heeft zich bij het maken van de plannen gericht op de voorwaarden van Novem, teneinde subsidie voor de planontwikkelkosten toegekend te krijgen.

## **Vertrekpunt van de gemeente**

Bij de interne gemeentelijke organisatie van Stadskanaal is enige jaren terug een ontwikkelingstraject ingezet, dat ertoe zou moeten leiden dat gemeentelijke afdelingen en diensten vanuit integraal perspectief opereren en samenwerken. Daarnaast heeft de gemeente als doelstelling om zoveel mogelijk interactief met burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere betrokken organisaties (zoals de provincie) te werk te gaan.

Deze drie doelstellingen – revitalisering van de bedrijventerreinen; – interactieve werkwijze van de gemeente en de bij de revitalisering betrokken burgers (bedrijven); en – integrale werkwijze van de gemeente bij planvorming en uitvoering/beleidsvorming, interactieve besluitvormingsprocessen hebben de gemeente Stadskanaal ertoe gebracht om de revitalisering van de bedrijventerreinen Vleddermond en Dideldom samen met de ondernemersvereniging VVBK<sup>2</sup> en bedrijven op te pakken. De gemeente heeft contact opgenomen met de ondernemersvereniging. De gemeente en de ondernemersvereniging hebben samen een adviesbureau ingehuurd ter ondersteuning van het ontwikkelingsproces. Dit vindt plaats voordat het project door de gemeente Stadskanaal als pilot bij ‘Bestemming: Burger!’ is aangemeld.

## **2.2. Doelstelling van Stadskanaal**

De gemeente heeft zich ten doel gesteld in 2002 te komen tot een plan voor de revitalisering van de bedrijventerreinen Vleddermond en Dideldom/Nieuw Buinen. Het revitaliseringsplan moet leiden tot een duurzame ontwikkeling van beide terreinen, en moet voldoen aan de subsidievoorwaarden van Novem ten aanzien van duurzaamheid. Tevens moet de ontwikkeling van het revitaliseringsplan in nauwe samenwerking met de betrokken ondernemers totstandkomen. De ondernemers zijn immers de belangrijkste gebruikers. Uitgaande van een duurzame ontwikkeling zullen zij bij het beheer van het terrein ook een belangrijke rol moeten spelen. De ondernemers zelf weten immers het best wat met het oog op een bestendige ontwikkeling nodig is in randvoorwaardelijke zin voor hun bedrijf; en zij hebben het grootste belang bij goed beheer van randvoorwaarden. De bedrijven zijn de belangrijkste motor achter het blijvend functioneel houden van de terreinen (= duurzaamheid) en het voorkomen van de noodzaak van nieuwe grondige revitalisering op termijn. De gedachte is dat gezamenlijk parkmanagement hiervoor een goede werkwijze of beheersvorm kan zijn. Realisatie van parkmanagement maakt deel uit van de doelstelling van de gemeente. De gemeente stelt zich ten slotte ten doel om integraal te werk te gaan, in het licht van de gewenste cultuuromslag.

---

<sup>2</sup> Vereniging van Bedrijven in de Kanaalstreek.

### **2.3. Bijdrage aan de doelstelling van 'Bestemming: Burger!'**

'Stadskanaal als pilot' beoogt inzicht te geven in de mogelijkheden van een interactieve aanpak met een specifieke groep burgers (ondernemers) bij het maken van een specifiek soort ruimtelijk plan (revitalisering van twee bedrijventerreinen) en de doorwerking van de plannen in de gezamenlijke uitvoering (investeringen) en beheer (park management).

De veronderstelling achter de interactieve aanpak is dat deze leidt tot samenwerking tussen belanghebbende partijen, met name ondernemers en gemeente, bij de ontwikkeling én uitvoering van het plan. Daarmee komt de beoogde krachtenfusie tot stand en als gevolg daarvan een groter economisch en sociaal rendement van de ruimtelijke investering. Het accent op duurzaamheid bij de revitalisering zou voorts tot extra verhoging van het economisch, sociaal en ruimtelijk rendement moeten leiden.

De bijdrage van de pilot Stadskanaal is ook om inzicht te verkrijgen op welke wijze de bedrijventerreinen aan kwaliteit kunnen winnen door het vraagstuk te verbreden. Door de ontwikkeling van de bedrijventerreinen niet louter te beschouwen als locatie voor een aantal bedrijven maar als essentieel aspect van de sociaal-economische structuur van de gemeente, en als onderdeel van de landschappelijke ontwikkeling, kan de kwaliteit van de bedrijventerreinen wellicht toenemen. De uitdaging is nu om het ontwikkelingsproces in Stadskanaal zo in te richten dat alle relevante 'burgers' hun inzichten, wensen en realisatiekracht willen en kunnen inzetten. Bij dit laatste valt te denken aan bedrijven, omwonenden, provincie, ondernemersverenigingen, maatschappelijke organisaties en cultuurverenigingen.

### **2.4. Verloop van het primair proces**

In de tweede helft van 2001 treft de gemeente de eerste voorbereidingen voor de ontwikkeling van plannen voor de revitalisering van het bedrijventerrein Vleddermond; later wordt revitalisering van de terreinen Dideldom en Nieuw Buinen hieraan toegevoegd. Een gemeentelijke projectleider wordt aangewezen en in samenspraak met de portefeuillehouder (burgemeester) wordt een opzet voor de planontwikkeling bedacht. Van meet af aan wilde de gemeente voor de revitalisering een sterke samenwerking met de ondernemers tot stand brengen. Daartoe zoekt de gemeente contact met de VVBK (Vereniging Bedrijven Kanaalstreek), de regionale bedrijvenvereniging. De VVBK voelt wel voor de samenwerking. Samenwerking krijgt met name vorm door de inzet van een van de bestuursleden, de heer De Boer. Hij is zelf ondernemer op het terrein Vleddermond. Een aantal andere VVBK-leden is ook in de projectorganisatie vertegenwoordigd.

In december 2001 heeft de verhouding tussen de ondernemers en de gemeente een flinke knauw gekregen door het mislukken van een ander gezamenlijk project: het realiseren van een bedrijfsverzamelgebouw. Door verwarring over de financiële bijdrage van de gemeente (bijdrage voor alleen het haalbaarheidsonderzoek, of ook bijdrage voor uitvoering), is in de ogen van de ondernemers de gemeente vanaf dat moment een onbetrouwbare speler, waarmee je slecht zaken kon doen.

De portefeuillehouder en de projectleider revitalisering realiseren zich terdege dat het welslagen van de planvorming voor de revitalisering, voor een groot deel afhangt van het herstel van de vertrouwensrelatie tussen ondernemers en gemeente. Vanuit dat perspectief wordt bestuurslid De Boer van de VVBK als feitelijke trekker van het project gepositioneerd. Hij wordt voorzitter van de projectgroepen en lid van de stuurgroep, waarvan nog twee andere ondernemers lid zijn, alsmede de gemeentelijke portefeuillehouders (burgemeester en wethouder RO), de ambtelijke projectleider en de betrokken ambtelijk manager. Ook de gemeente Borger-Odoorn is bestuurlijk in de stuurgroep vertegenwoordigd. Onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep functioneert per terrein een projectgroep. De heer De Boer is voorzitter; verder nemen vertegenwoordigers van de ondernemers en de gemeente (ambtelijk) deel. Ook is er een gezamenlijk parkmanagement. Het geheel wordt ondersteund door een adviesbureau gespecialiseerd op het gebied van bedrijventerreinen.

Naast plenaire bijeenkomsten met ondernemers en anderen, en terugkoppelmomenten met de gemeenteraad(scommissie) zijn zogenaamde ‘tafelgesprekken’ met groepen van ongeveer 10 ondernemers een belangrijk onderdeel van het proces. Doel van deze gesprekken is het directe contact tussen de bedrijven en andere betrokkenen, het op gang brengen van discussie, ideevorming en interactie tussen bedrijven. Dit wordt vooral voor het ontwikkelen van parkmanagement van groot belang geacht: draagvlak is wezenlijk voor het slagen van parkmanagement. Op basis van de met deze aanpak verkregen informatie is een voorlopig revitaliseringsplan opgesteld. Het plan is vervolgens getoetst op haalbaarheid (financieel, juridisch en planologisch) en in workshops behandeld. Deelname aan de workshops is vooral bedoeld voor de ondernemers. Ambtenaren zijn aanwezig ter ondersteuning en ter beantwoording van vragen.

Voor Raadsleden wordt een specifieke workshop georganiseerd. Op basis van de uitkomsten van de haalbaarheidstoets en de opbrengsten van de workshops wordt het revitaliseringsplan bijgesteld en ingediend bij Novem ten behoeve van de subsidietoekenning. De eerste toetsing bij Novem leidt echter tot een afwijzing van de subsidieaanvraag: het plan bevat enkele vormfouten. De gemeente en de ondernemers voeren vervolgens in nauwe samenwerking een korte en zeer intensieve

reparatieronde uit; het gerepareerde plan wordt wederom ingediend bij Novem, waarna subsidietoekenning volgt.

### **Opbrengst: in het primaire proces**

Stadskanaal heeft de eerste doelstelling gerealiseerd: de gemeente en de ondernemers hebben gezamenlijk een revitaliseringsplan met draagvlak ontwikkeld en staan op het punt om aan de fase van uitvoering te beginnen. Het plan voldoet, zoals beoogd was, aan de subsidievoorwaarden van Novem. Dit heeft geleid tot toekenning van een subsidie door Novem ter financiering van een groot deel van de planontwikkelingskosten. Nog niet duidelijk is of de doelstelling ten aanzien van gezamenlijke uitvoering van het plan, inclusief het neerzetten van parkmanagement, ook zal worden gerealiseerd. Dat zal bij de uitvoering moeten blijken.

## **2.5. Verloop leerproces op pilotniveau: interventies**

### **Interventie 1: Betrokkenheid Raad**

De Raad van de gemeente Stadskanaal werkt vanuit het principe van sturen op hoofdlijnen: als men groen licht heeft gegeven voor een project of beleid, dan wordt er niet elke maand gesproken over de stand van zaken. Pas bij veranderende financiële betrokkenheid, of wanneer men buiten de door de Raad gestelde kaders moet treden, wordt de Raad tussentijds geïnformeerd. Toch is het wenselijk om de Raad of commissies buiten de gemaakte afspraken om te informeren over de stand van zaken. Dat kan nodig zijn om te voorkomen dat een te groot verschil in informatie ontstaat. De Raad is de volksvertegenwoordiging en kan vanuit dat perspectief op basis van de aangeboden informatie relevante overwegingen meegeven. Daarnaast worden raadsleden in hun vertegenwoordigende rol ook aangesproken door inwoners en andere belanghebbenden. Ook vanuit dat perspectief moeten raadsleden (soms tussentijds) geïnformeerd worden, anders kunnen zij hun rol niet goed uitoefenen. In de planning was voorzien dat in mei-juni 2002 de Raad om advies zou worden gevraagd met betrekking tot 'het revitaliseringsproject'. Dat zou betekenen dat de nieuwe Raad (na de verkiezingen van maart 2002) zich zonder eerder te zijn geïnformeerd, zou moeten uitspreken over dit complexe, dure en in financiële zin ook risicovolle project. Na verschillende gesprekken hierover is de Raad uiteindelijk in drie stappen benaderd: de eerste stap was een informatieve notitie ter kennisname die in de commissie van april is gestuurd; de tweede stap een voorlichtingsbijeenkomst in oktober. Ten derde werd op verzoek van de commissie zelf een workshop georganiseerd.

### **Interventie 2: Visie, gezamenlijk leiderschap en sense of urgency: noodzakelijk voor participatie en succes**

Het bleek lastig de ondernemers echt goed betrokken te krijgen bij de planontwikkeling. Aan de tafelgesprekken namen duidelijk minder ondernemers deel dan verwacht, ondanks inspanningen om meer ondernemers aan tafel te krijgen, door middel van een extra uitnodigingsbrief en telefoonronde.

Het revitaliseringsproject, dat aanvankelijk duidelijk als gezamenlijk proces met veel elan en dynamiek was ingezet, dreigde vast te lopen. Ondanks de goede samenwerking tussen de VVBK en de ambtelijke projectleider blijkt er voor het revitaliseringsproject betrekkelijk weinig animo te bestaan onder de individuele bedrijven. Kennelijk zijn ondernemers niet overtuigd van de noodzaak tot revitalisering en de gezamenlijke rol en betrokkenheid bij planvorming en investeringen.

Bij de gemeente ontstaat het gevoel opgescheept te worden met wensenlijstjes voor verbetering van de bedrijventerreinen, inclusief de rekening. Op de achtergrond speelt het gebrek aan vertrouwen in de gemeente bij de ondernemers een grote rol. Voor de ondernemers leek het feit dat het project werd getrokken door het bestuurslid van de VVBK, zonder zichtbare bestuurlijke bijdrage van de gemeente, een soort bevestiging van hun angst te zijn. Op verzoek van zowel het bestuurslid van de VVBK alsook de portefeuillehouder van de gemeente is een interventie in het proces gepleegd.

De interventie heeft eruit bestaan invulling te geven aan een reeks voorwaarden van samenwerkingstrajecten. In een dergelijk samenwerkingstraject met verschillende partijen is het van groot belang dat duidelijk is voor alle partijen:

- Wat de gezamenlijke visie is;
- Welk ambitieniveau wordt nagestreefd;
- Of er sprake is van een gevoel van urgentie;
- Wat de rol en verantwoordelijkheid van iedere partij is;
- Wie welke 'leiderschapsrol' op zich neemt;
- Welk zicht op positieve resultaten op korte termijn aanwezig is.

In het project revitalisering bedrijventerreinen was hiervan onvoldoende sprake. Zowel van de zijde van de gemeente (portefeuillehouder) als van de zijde van de ondernemers (VVBK) werd aangegeven dat het goed zou zijn om hieraan alsnog invulling te geven. De interventie bestond uit het in een korte, goed voorbereide sessie formuleren van de gezamenlijke visie van de gemeentelijke portefeuillehouder en de voorzitter van de VVBK op de toekomst van Stadskanaal en de betekenis van de revitalisering van de bedrijventerreinen voor de toekomst van de stad. Tegelijkertijd werd een gezamenlijk ambitieniveau geformuleerd en het gezamenlijk gevoel van urgentie vastgesteld. Tijdens deze bijeenkomst is ook openlijk gesproken over het bestaande wantrouwen bij de ondernemers, naar aanleiding van de eerdere ervaringen, en de noodzaak om dit wantrouwen weg te halen. Afsproken werd vervolgens dat beide vertegenwoordigers gezamenlijk expliciet en zichtbaar voor de betrokkenen invulling zouden geven aan het leiderschap voor het vervolg van het proces. Concrete afspraken over acties (variërend van gezamenlijke interviews tot gezamenlijke optredens bij ondernemersbijeenkomsten en Raadscommissies) zijn gemaakt en de weken volgend op deze sessie uitgevoerd. Ten slotte zijn afspraken gemaakt over activiteiten die op korte termijn aantoonbaar positief resultaat zouden laten zien aan alle betrokken partijen (o.a. vrachtwagenparkeerterrein op heel korte termijn aanleggen). Deze interventie heeft bijgedragen aan de gewenste ervaring van het proces en betrokkenheid van ondernemers. Bij de workshops was de belangstelling van de zijde van de ondernemers goed te noemen. Bovendien gaf de Raadscommissie aan een eigen workshop te willen hebben!

### **Interventie 3: Regie voeren**

Gedurende het gehele traject is het voeren van regie door de gemeente een belangrijk aandachtspunt geweest in de begeleiding vanuit 'Bestemming: Burger!'. Opbrengst van het project moest naast een plan ook zijn, het hebben van draagvlak voor de uitvoering van het plan. Sterker nog: de uitvoering zou door betrokken partijen (gemeente en ondernemers) gezamenlijk ter hand moeten worden genomen. Daartoe moest een krachtenfusie plaatsvinden.

Het bereiken van een krachtenfusie tussen partijen vraagt van de projectleiding permanente sturing van het proces. Procesregie betekent vanuit het te bereiken doel steeds opnieuw het proces doordenken en passend in de noodzakelijke procesgang, partijen laten acteren. Om anderen inderdaad op tijd en op de goede wijze tot handelen aan te kunnen zetten, moet de projectleiding steeds verbindingen leggen en schakelen in het proces: vooruit denken en anderen aan het werk zetten.

Dat is een heel andere wijze van werken dan een project waarbij de projectleiding het grootste deel van de productie voor zijn of haar rekening neemt, bijvoorbeeld bij het schrijven van een nota.

Gedurende het gehele traject is de begeleiding van 'Bestemming: Burger!' gericht geweest op het neerzetten van de regierol door de gemeentelijke projectleiding. De projectleider heeft tijdens het project een duidelijke ontwikkeling doorgemaakt op het punt van regievoering: zij kwam steeds meer in de rol van regisseur.

Een goede illustratie hiervan is de reparatieactie die is uitgevoerd voor het verkrijgen van de Novem-subsidie. Voor de reparatie waren welgeteld drie weken gepland. De gemeentelijke projectleider was in staat om de lacunes te benoemen en vervolgens het adviesbureau samen met ondernemers en een kleine pool gemeentelijke medewerkers ertoe te bewegen de aanvulling te verzorgen. De projectleider maakte deze keuze bewust, met als doel:

- Duidelijk maken van de gezamenlijke verantwoordelijkheid;
- Duidelijk uiting geven van leiderschap en betrokkenheid van de kant van de gemeente. Dit is een belangrijk signaal om ondernemers te laten zien dat de gemeente niet wegloopt als het lastig wordt.

#### **Interventie 4: Verbreden speelveld en blik op doorwerking**

Vanuit het project 'Bestemming: Burger!' is gestimuleerd om de revitalisering van bedrijventerreinen te verbreden, en bij het revitaliseringproject meer relevante spelers te betrekken dan alleen de ondernemers. De presentatie van de '4B-filosofie' (Plug, Rijkswaterstaat) tijdens een van de kristallisatiedagen leidde uiteindelijk tot discussies over het al dan niet betrekken van omwonenden en burgerverenigingen bij de planontwikkeling voor de bedrijventerreinen. De gemeente heeft ervoor gekozen om eerst alle aandacht te richten op het opbouwen van een stevige coalitie met de ondernemers en ondernemersvereniging. In een tweede stadium kan dan worden bezien of een uitbreiding van de deskundigheid (omwonenden) een nuttige bijdrage aan het proces levert.

De landschapsdeskundige Sijmons heeft zijn reflecties gegeven op de landschappelijke inpassing van de bedrijventerreinen.

Tijdens de derde kristallisatiedag vond aan de hand van het 'krachtenfusiemodel' de discussie plaats over de doorwerking van de dialoog in de planvorming, en van planvorming in gezamenlijke uitvoering. In Stadskanaal is vanaf dat moment de focus sterk gericht op de doorwerking. De uiteindelijke opbrengst van het revitaliseringproject krijgt bij de discussie in Stadskanaal vanaf dat moment een prominentere plaats. De blik is op doorwerking gericht.

#### **Interventie 5: Actieve sturing van gemeentelijk integraal werken tijdens de kick-off-bijeenkomst**

De projectleider onderkent de noodzaak van het intern goed afgestemde gemeentelijke handelen. Tijdens een kick-off-bijeenkomst van de implementatiefase (februari 2003), waar alle relevante gemeentelijke betrokkenen (bestuurlijk en ambtelijk) bijeen zijn, wordt het pad geëffend voor de gemeentelijke rol tijdens de uitvoeringsfase van



het revitaliseringproject. Er worden lessen getrokken uit de eerste fase, waarin de planvorming centraal stond. De discussie gaat over het doel (de revitaliseringopgave), de samenwerking tussen gemeente en bedrijven, de organisatie, en de lessen die te trekken zijn over de rol van de gemeente. De discussies vinden plenair en in werkgroepen plaats. Werkgroepen zijn: ondernemersbetrokkenheid, doeltreffende uitvoering, het delen van verantwoordelijkheid. De gemeente investeert actief in het leren uit de eerste fase, en in een zo goed mogelijke rolinvulling.

## **2.6. Resumé: Bijdrage van de pilot Stadskanaal aan 'Bestemming: Burger!'**

### **Producten**

De pilot Stadskanaal heeft tot een aantal tastbare 'producten' geleid, die voor bredere toepassing geschikt zijn. Voorbeelden zijn het *plan van aanpak* om de revitaliseringopgave te plaatsen in een bredere context dan de gemeente oorspronkelijk beoogde, een interventie in de vorm van een *visie-sessie*, de wijze waarop de gemeenteraad met *raadsnotities* en extra behandeling in een raadscommissie van het revitaliseringplan wordt bediend, de werkwijze van *werkbezoeken* bij andere bedrijfsterreinen om beter begrip te krijgen van parkmanagement en de werkwijze van andere gemeenten, de versterking van de *regierol* van de gemeente die leidt tot adequate aanpak van de reparatiewerkzaamheden voor de subsidieverlening door Novem, en uiteindelijk mede tot een *ontwikkelingsplan met daarin de zienswijzen van gemeente en ondernemers* voor revitalisering.

### **Kennis**

Vanuit Stadskanaal heeft men zowel bestuurlijk als ambtelijk de volgende leerpunten als opbrengst aangegeven; deze zijn alle te kenschetsen als inzichtverwerving:

- De noodzaak van zichtbare bestuurlijke sturing, zowel intern als extern;
- De noodzaak om regie te voeren, een eigen (gemeentelijke) rolinvulling te formuleren en hiernaar te handelen;
- De noodzaak van een expliciet geformuleerde visie, een daaruit voortvloeiende gedeelde ambitie en urgentie, bij voorkeur vroeg een gezamenlijk proces vast te stellen;
- De noodzaak om af en toe uit het proces te stappen om te bezien of het proces goed loopt, en interventies 'af te dwingen';
- Werken vanuit het idee van krachtenfusie leidt tot een breder veld van spelers. Een interactief proces levert meer op dan alleen het projectdoel, het leidt ook tot een werkend netwerk met bredere betekenis;

- De noodzaak van sterke en voortdurende aandacht voor het draagvlak. Een open proces vergt veel meer aandacht voor communicatie en transparantie dan een gesloten proces (zowel intern als extern);
- Regievoeren noodzaakt tot het tevoren en steeds weer doordenken van het gehele proces, zowel ten behoeve van interne als externe voortgang. Hiervoor is het noodzakelijk dat de interne gemeentelijke organisatie t.b.v. een dergelijk project op orde is, d.w.z. toegesneden en bedacht is op wat komen gaat. Voor de volgende fase van het project pakt de gemeente dit aspect nadrukkelijk op;
- De inzichten van de pilot worden gebruikt bij het project interactief werken. De gemeente wil het interactief werken als algemene werkwijze in de gemeente ontwikkelen en een duurzame plaats geven. Hiertoe wordt o.a. een notitie opgesteld voor de gehele gemeente. Daarin worden de ervaringen uit de pilot 'Bestemming: Burger!' verwerkt;
- De gemeente investeert in 'leren' van de eerste fase; belegt bijeenkomsten over interactief werken, de rolinvulling van de gemeente, integraal beleid.

### **Competenties**

Op ambtelijk en bestuurlijk niveau is het in de gemeente Stadskanaal duidelijk dat het opzetten van interactieve trajecten met doorwerking naar de planvorming en gezamenlijke uitvoering noopt tot een goed toegesneden interne gemeentelijke organisatie van het project, en dat dit om zekere vaardigheden vraagt. Met name vaardigheden als interne en externe regievoering. Deze competenties zijn gedurende de pilot zichtbaar neergezet en ontwikkeld.



# 3. Herstructurering in Ede

## 3.1. Vraagstuk van Ede

De gemeente Ede (provincie Gelderland) is, met ruim 100.000 inwoners, een van de middelgrote gemeenten in Nederland buiten de Randstad.

Ede staat voor een herstructureringsopgave in naoorlogse buurten, waaronder Veldhuizen-A in de hoofdkern Ede. In dezelfde wijk is een groot deel van de bevolking allochtoon. Een wijk als Veldhuizen-A kampt met de problemen die veel naoorlogse wijken met eenzelfde bevolkingssamenstelling in Nederland kennen: veel lagere inkomensgroepen, relatief veel werkloosheid, een laag opleidingsniveau, zwarte scholen, kleine criminaliteit, een verpauperend winkelcentrum. Tegelijkertijd biedt de wijk ook kansen, veel groen en een goede aansluiting bij de rest van de gemeente. De plannen voor de herstructurering in Ede zijn als volgt: de hoogbouw en de middelhoogbouw in Veldhuizen-A wordt afgebroken en vervangen door een gelijk aantal woningen, verdeeld over appartementen en grondgebonden woningen in verschillende prijsklassen. Er komen minder goedkope woningen voor in de plaats. De context is een complexe: immers, er wordt in Ede niet voor de wijk maar voor de hele gemeente gebouwd. Een deel van de huidige bewoners zal niet kunnen terugkeren in de wijk.

De gemeente Ede heeft een adviesbureau in de arm genomen voor de projectleiding van het project Herstructurering Veldhuizen-A. Medewerkers van het bureau zijn gedetacheerd bij de gemeente. Het bureau is gemandateerd om namens de gemeente op te treden.



De gemeente Ede wil alle bewonersgroepen bereiken en betrekken bij planvormingsprocessen. In de praktijk blijkt dat bepaalde bevolkingsgroepen, zoals allochtone bewoners, voor de gemeente 'moeilijk te bereiken' zijn. Het vraagstuk van Ede is om werkwijzen te ontwikkelen waarmee het eenvoudiger wordt deze moeilijk bereikbare doelgroepen te bereiken en bij planvorming te betrekken.

De wijk Veldhuizen-A fungeert als pilot. Herstructurering van deze wijk zal ongeveer 10 jaar duren. Door vroeg in het proces te investeren in goede communicatie, hoopt Ede gedurende het vervolgproces hiervan de vruchten te kunnen plukken.

In het kader van de herstructurering zijn al verschillende (sociaal-maatschappelijke) projecten opgezet om alle bewonersgroepen meer betrokken te laten zijn bij hun wijk. De betrokkenheid van bewoners bij de wijk komt de fysieke herstructurering ten goede. De gemeente streeft naar het verbreden van werkwijzen om de bewoners te informeren en te betrekken bij planprocessen. Het project 'Bestemming: Burger!' is gevraagd hierbij te adviseren, met nadruk op vernieuwende werkwijzen.

### **3.2. Doelstelling Ede**

De gemeente Ede zoekt naar een zorgvuldige, innovatieve en creatieve manier om moeilijk bereikbare doelgroepen te bereiken (stap 1) en te betrekken (stap 2) bij de herstructureringsplannen. Deze doelstellingen heeft de gemeente beschreven in een intentieverklaring (bijlage 2). Hiertoe definieert de gemeente de volgende eigen leerdoelen:

- Het vinden en kunnen toepassen van doeltreffende (communicatie)methoden om moeilijk bereikbare groepen te informeren over ontwikkelingsplannen en hen hierbij te betrekken;
- Door middel van de juiste (communicatie)methoden de moeilijk bereikbare groepen te kunnen gebruiken als informatiebron ten bate van het planproces en de communicatie van het planproces;
- Het einddoel is dat een substantieel deel van alle bewoners het gevoel heeft bij het plan betrokken te zijn geweest. Naar verwachting zal dit echter buiten het tijdsbestek van de pilot vallen.

'Bestemming: Burger!' adviseert, ondersteunt en geeft praktische handreikingen.

### **3.3. Bijdrage aan de doelstelling van 'Bestemming: Burger!'**

De casus Ede wordt door 'Bestemming: Burger!' interessant gevonden, omdat het hier gaat om een soort problematiek die voor vele andere, middelgrote gemeenten herkenbaar zal zijn. Namelijk de vraag hoe je burgers laat participeren in de herstructurering van sociaal zwakkere wijken, waar een substantieel deel van de bevolking bovendien allochtoon is. De opgave was van meet af aan een lastige, want de vraag rees al snel met wie de gemeente precies de dialoog zou aangaan. Immers, de bestaande bebouwing in Veldhuizen-A zal vervangen worden door evenveel, maar relatief minder goedkope woningen. In concreto: van de 1575 bestaande woningen worden er 630 gesloopt. Een substantieel deel van de bevolking zal moeten verhuizen naar elders. Onbekend is nog waarheen. Naar het zich laat aanzien zal de minst draagkrachtige groep moeten verhuizen, waaronder veel van de allochtone bewoners.

De gemeente Ede wil de bewoners laten participeren in de planontwikkeling, en richt zich daarbij nadrukkelijk op toekomstige en blijvende bewoners van Veldhuizen-A. Omdat deze deels nu nog niet bekend zijn, wordt er op dat vlak vooralsnog geen actie ondernomen. De bestaande bewoners dienen vooral *geïnformeerd* te worden over de voorliggende plannen, zodat zij hun mening kunnen geven over die ontwerpplannen en later daadwerkelijk kunnen participeren bij de inrichting van de woonomgeving. Allengs verschoof daarmee de focus van een ‘participatievraag’ naar een ‘communicatievraag’ (namelijk: hoe informeer ik allochtonen over de ophanden zijnde veranderingen?). De interventies vanuit ‘Bestemming: Burger!’ richten zich daardoor steeds meer op het beantwoorden van deze specifieke communicatievraag. Het zoeken naar onorthodoxe oplossingen heeft dan ook meer te maken met het zoeken naar nieuwe communicatiemethodieken dan naar nieuwe participatie- of krachtenfusiemethodieken. De opbrengsten uit de pilot Ede zijn dan ook vooral in dat licht te bezien.

### **3.4. Verloop primair proces**

In het najaar van 1999 is een plan van aanpak geschreven voor Veldhuizen-A. Er is een inventarisatie gemaakt van de problemen in de wijk, en van de bestaande woningen en voorzieningen. Er is een enquête onder de bewoners (mei 2000) gehouden, en er zijn bewonersgesprekken georganiseerd (augustus – oktober 2000) om te inventariseren of de probleembeleving zoals de gemeente deze definieerde, gedragen werd door de bewoners. Dat bleek het geval te zijn, sterker nog: de bewoners vonden de problemen nog ernstiger dan de gemeente ze had benoemd. Ook gaven ze aan niet zozeer bij de eerste visievorming betrokken te willen worden, maar meer wanneer de plannen concreter zouden zijn en dan bij voorkeur per deel van de buurt. Op basis van deze acties is het Wijkprofiel Veldhuizen-A in november 2000 vastgesteld. Vervolgens heeft de gemeente een visie op (de herstructurering van) de wijk gemaakt. Vragen als ‘Welke kant willen we op?’ en ‘Welke oplossingen zijn er allemaal?’ zijn van een ruimtelijke oplossing voorzien.

De ruimtelijke visie (een soort vlekkenplan voor de wijk) is in het najaar van 2001 vastgesteld, en gepresenteerd aan bewoners en organisaties tijdens informatie-avonden. Er wordt momenteel een sociaal-economische visie opgesteld, waarin beschreven wordt welke sociale en economische voorzieningen er nodig zijn in de wijk. Een aantal voorzieningen is al gestart om bewoners te betrekken en de sociale cohesie te versterken, zoals Sportbuurtwerk, de speeltuinvereniging ‘De Drie Essen’, en het digitale trapveldje in de wijk. Teneinde buurtbewoners te betrekken bij de daadwerkelijke planontwikkeling, is er een klankbordgroep in het leven geroepen.

Deze groep heeft geen formele status, in de zin dat men plannen mag goed- of afkeuren. Vooraf zijn de rollen en taken duidelijk aangegeven, bewoners konden zich hierin vinden. Het wordt door de gemeente als gremium gezien waar zaken in kunnen worden voorbesproken, zodat vooraf gepeild kan worden hoe bewoners tegenover de plannen staan. Verder kan iedereen op persoonlijke titel reageren. De gemeente heeft het gevoel dat tijdens informatieavonden en in de klankbordgroep vooral autochtone bewoners van Veldhuizen-A aanwezig zijn. De allochtone bewoners (grotendeels Marokkaans en Turks, en – in splintergroepen – vervolgens van zeer divers pluimage) bevinden zich grotendeels buiten de horizon van de ambtenaren. De Marokkaanse zelforganisatie wil graag meehelpen met het bereiken van de groep Marokkanen, maar heeft ook een eigen agenda en dekt niet de hele Marokkaanse gemeenschap af, terwijl de gemeente en woningcorporatie 'De Woonstede' wel iedereen proberen te bereiken. Ruimtelijke of stedenbouwkundige planvorming kent haar eigen tempo. De ruimtelijke visie is uitgewerkt in een stedenbouwkundig plan en moet te zijner tijd concreet worden ingevuld. Bij deze volgende fase wil de gemeente actief de blijvende en nieuwe bewoners van Veldhuizen-A betrekken. Het gaat dan om een vraagstuk als de inrichting van de openbare ruimte. Vanzelfsprekend wil de gemeente de leeropbrengsten van het informeren van allochtonen dan betrekken in het laten participeren van – mogelijk allochtone – toekomstige bewoners van Veldhuizen-A.

### **Opbrengst primair proces**

Het proces in Ede is nog volop gaande; men zoekt actief naar doeltreffende communicatiemethoden en heeft ook een aantal methoden gevonden en enkele methoden toegepast. Of de groepen die Ede wil bereiken ook daadwerkelijk worden bereikt en of deze groepen daardoor als informatiebron kunnen dienen ten bate van het planproces en de communicatie daarover is, gelet op de stand van zaken in het proces, nog niet duidelijk. Dat geldt ook voor het bereiken van het doel om een substantieel deel van alle bewoners het gevoel te geven bij het plan betrokken te zijn geweest. Uit het verdere verloop van het primaire proces zal dit moeten blijken. Dit valt buiten de scope van 'Bestemming: Burger!'.

## **3.5. Verloop leerproces op pilotniveau: interventies**

### **Interventie 1: Teken en intentieverklaring**

De eerste interventie bestaat uit het ondertekenen van de intentieverklaring door de betrokken ambtenaren en bestuurders in Ede. Bij de aanvang van het project 'Bestemming: Burger!' kost het enige moeite om de juiste formulering van het doel van de pilot Ede te formuleren. Gekozen wordt voor de casus Veldhuizen-A, met als doelstelling het bereiken van allochtone doelgroepen. In de maand juni 2002 blijkt dat het moeilijk is om de bestuurlijke en ambtelijke deelnemers voor wat betreft

participatie in de pilot op één lijn te krijgen. Duidelijkheid over het gedeelde commitment aan het proces van de pilot wordt dan ook voor 'Bestemming: Burger!' de hoogste prioriteit. Door de gevoerde discussie over conceptteksten wordt de achterliggende probleemstelling scherp: relevante (waaronder allochtone) doelgroepen moeten niet alleen beter geïnformeerd, maar ook beter betrokken worden bij de planvorming. Op 29 augustus wordt de intentieverklaring door alle betrokken partijen getekend, waarmee het versterkte commitment van de bestuurlijke en ambtelijke top een feit is.

### **Interventie 2: Stappenplan**

De aandacht verlegt zich van interactieve planvorming naar communicatie. Er wordt een pilotbegeleider aangetrokken die gespecialiseerd is in de communicatie met allochtone doelgroepen. De doelstelling van Ede is om een 'toolkit' voor communicatie met 'moeilijk bereikbare doelgroepen' te ontwikkelen die rekening houdt met de aard en de mate van participatie. Het zogenaamde 'Edese model' zal per 'trede' van de participatieladder een reeks van communicatiewerkwijzen schetsen.

Om deze doelstelling te verwezenlijken stelt het Edese team het volgende stappenplan op. Het zijn de activiteiten die gedurende de doorlooptijd van 'Bestemming: Burger!' worden uitgevoerd:

Stap 1: Bepaal wat het beleidsprobleem is.

Stap 2: Bepaal de algemene en communicatieve kenmerken van je doelgroep(en)

Stap 3: Bepaal wat het maatschappelijke probleem is. Hieruit vloeit je boodschap voort.

Stap 4: Bepaal de mate van interactie.

Stap 5: Leg de middelen die horen bij de mate van interactie naast de kenmerken van de doelgroep in stap 2. Zo weet je welk(e) middel(en) je het best kunt inzetten.

### **Interventie 3: Eigen onderzoek gemeente**

De eerste actie van het Edese team is het ontwikkelen van een vragenlijst en een interviewbenadering van allochtone doelgroepen. De pilotbegeleider levert hiervoor een protocol aan. Edese ambtenaren gaan vervolgens zelf de straat op, houden er groepsinterviews volgens het gespreksprotocol en leggen de resultaten in verslagen vast. Op hoofdlijnen komen deze op het volgende neer:

- Geïnterviewden zijn vrij goed op de hoogte van de plannen (feit dat hoogbouw gesloopt wordt, welke voorzieningen getroffen worden etc.);
- Geïnterviewden willen graag meepraten over de plannen, maar zoveel mogelijk onder eigen mensen en in kleine groepen;
- De nieuwsbrief wordt slecht gelezen. Vertalen heeft daarbij niet zoveel zin, omdat er überhaupt weinig gelezen wordt;



- De organisatiegraad is beperkt, men is zelden lid van een (zelfhulp)organisatie;
- Voormannen/-vrouwen of 'leiders' kunnen door de respondenten niet worden benoemd.

#### **Interventie 4: Tournee langs gemeenten met vergelijkbare vraagstukken**

Vanuit 'Bestemming: Burger!' worden in samenspraak met de Edese teamleden een aantal bezoeken bij projecten met een vergelijkbare problematiek georganiseerd, te weten in Utrecht (Kanaleneiland) en Deventer (Wijkregisseurs in de Deltabuurt). De teamleden maken kennis met geslaagde en niet-geslaagde werkwijzen voor de dialoog met allochtone bewoners in de twee steden. De algemene conclusie is echter dat Ede op de goede weg is met haar eigen werkwijzen.

#### **Voorziene vierde interventie: deskundigenforum/collegiale toets**

Na de tourneebezoeken staat het voorleggen van de leeropbrengsten aan deskundigen op de agenda. Eerst wil de gemeente Ede de communicatiemethode en toolbox zoals ze in ontwikkeling zijn, onderwerpen aan een 'collegiale toets' door communicatiedeskundigen. Vervolgens zullen één of meerdere bijeenkomsten in Ede georganiseerd worden, waarbij de voorgestelde communicatieaanpak wordt voorgelegd aan deskundigen binnen en buiten Ede. Dit alles zal leiden tot een complete Edese methodiek, waar duidelijk in beschreven staat welke communicatie-instrumenten je waarom op welk moment inzet. De collegiale toets en de afrondende bijeenkomst vinden in 2003 plaats, na afloop van 'Bestemming: Burger!'.

### **3.6. Resumé: bijdrage van de pilot Ede aan 'Bestemming: Burger!'**

#### **Producten**

Het eindproduct van Ede wordt niet gedurende de doorlooptijd van 'Bestemming: Burger!' opgeleverd. Het beoogde eindproduct is een 'classificatie' van werkwijzen van communicatie, gekoppeld aan de aard en mate van gewenste burgerparticipatie, dat in het algemeen als model kan dienen voor projecten. De ervaringen in de wijk Veldhuizen-A vormen voor Ede een pilot om dit model op te zetten.

Ede heeft een onderzoek verricht met behulp van een op maat gemaakte interview-methode. Daartoe zijn vragenlijsten en een gespreksprotocol ontwikkeld. Dit heeft geresulteerd in een rapportage. Voorts zijn twee werkbezoeken opgezet en uitgevoerd, met het doel voorbeelden van elders te bekijken. Gewerkt wordt in Ede aan deskundigenbijeenkomsten om inzicht te verwerven in de innovatie en scherpte van de werkwijzen van communicatie en interactie, gekoppeld aan de aard en mate van burgerparticipatie.

Een bijkomende opbrengst is dat de communicatie met verschillende bevolkingsgroepen nu op de agenda staat bij andere gemeentelijke afdelingen naast de projectgroep Veldhuizen A en de afdeling communicatie. Dit leidt tot een breder draagvlak voor communicatie in de eigen organisatie.

### **Kennis**

Het inzicht is aanwezig dat het nuttig is om een duidelijk beeld te hebben van de meest geëigende werkwijzen van communicatie voor een vorm van burgerparticipatie. Uit de werkbezoeken aan andere gemeenten kwam bij het Edese team het inzicht op dat 'men het in Ede nog niet zo slecht doet'. Het bleek dat het tijdrovend is om een model voor de juiste communicatiemethoden te ontwikkelen: iedere specifieke situatie vereist een net andere werkwijze. Deze gegevens versterken bij de pilotbegeleider het inzicht dat het minder nuttig is om lang over werkwijzen van communicatie te theoretiseren, maar dat het vooral van belang is om de communicatie met burgers te voeren, uiteraard met een doel in gedachten. De gewenste mate van burgerparticipatie is een element van het doel.

### **Competenties**

De gemeente Ede voorziet dat herstructurering van wijken in de komende decennia op de agenda zal staan. Daarbij is interactie met de bevolking – op verschillende niveaus en met verschillende doelen – gewenst. De gemeente wil daarom investeren in kennis en competenties die het de gemeente mogelijk maken om de interactie met burgers, in het bijzonder met groepen 'moeilijk bereikbare burgers', zo doeltreffend mogelijk te laten zijn. De gemeente wenst te beschikken over een 'Edes model' van communicatiemethoden, gekoppeld aan de gewenste aard en mate van burgerparticipatie.

De pilot Veldhuizen-A heeft volgens de pilotbegeleider aangetoond dat de voor een gemeente noodzakelijke competenties vooral op twee niveaus bestaan. Ten eerste is de competentie nodig om de communicatie-uitingen te verankeren in het totale gemeentelijke beleid, in de ambtelijke activiteiten en de bestuurlijke uitlatingen. Daarmee wordt bedoeld dat het doel en de wijze van gemeentelijke communicatie sterk verbonden moeten zijn met het ambtelijk en bestuurlijk handelen. Concreter: het is erg belangrijk om in staat te zijn op de goede manier met bewoners over de toekomst van Veldhuizen-A te communiceren wanneer gelijktijdig de ruimtelijke en stedenbouwkundige plannen in de media verschijnen.

Ten tweede is de competentie nodig om 'gewoon te handelen'. Om niet in theorieën en modellen te verzanden, en om de communicatie met burgers niet te veel te problematiseren.

Deze opmerkingen, gestapeld op het verkregen inzicht dat iedere situatie toch haar eigen communicatieaanpak vereist, leidt tot de constatering dat competentie van slagkracht om te handelen nodig is.

# 4. Bestemmingsplan buitengebied Aalten

## 4.1. Vraagstuk van Aalten

### Situatie gemeente Aalten

Aalten is een plattelandsgemeente met bijna 19.000 inwoners in de Gelderse Achterhoek (regio Winterswijk) met een groot buitengebied (8000 ha op het totaaloppervlak van 8338 ha), dat zowel hoge landschaps- en natuurwaarden kent als een groot aantal agrarische bedrijven, met name varkenshouders. De gemeente worstelt al geruime tijd met de beperkingen die door landelijke wetgeving en provinciaal beleid aan de groei van agrarische bedrijven worden gesteld. Een aantal bedrijven is al gestopt; veel agrariërs zien de toekomst niet direct zonnig in.

Daartegenover staan ontwikkelingen waarvan Aalten hoopt te profiteren. De uitvoering van de Reconstructiewet raakt Aalten in hoge mate en biedt, waarschijnlijk, kansen voor een gezonde toekomst voor agrarische bedrijvigheid en de gemeente. Ook een bescheiden verdere ontwikkeling van toerisme en recreatie in de gemeente, geënt op de aantrekkelijkheid van het landschap, is mogelijk. Daarnaast is er aandacht voor de revitalisering van het platteland, onder andere door nieuwe vormen van bedrijvigheid toe te staan in bijvoorbeeld voormalige agrarische gebouwen en door functies te combineren: de boer treedt ook op als natuurbeheerder, de landgoedeigenaar-nieuwe-stijl geeft het publiek toegang tot gebieden met hoge natuurwaarden.

Aalten is onderhevig aan een verplichte herindeling: samenvoeging met de gemeente Dinxperlo staat op de rol, maar de gemeentelijke herindeling is vooralsnog door het kabinet bevroren.

Het bestuurlijk en ambtelijk apparaat is dat van een kleine gemeente. Naast de burgemeester telt het college 3 wethouders. De gemeenteraad bestaat uit 19 leden. Wethouder en ambtenaren Ruimtelijke Ordening worden bij de ontwikkeling van het bestemmingsplan ondersteund door een stedenbouwkundig bureau uit Arnhem, dat die rol al circa twintig jaar vervult.



De gemeente Aalten wil graag pilot 'Bestemming: Burger!' zijn om tot een breed gedragen bestemmingsplan buitengebied te komen. In vorige jaren is twee keer eerder een procedure gestart om het bestemmingsplan buitengebied te ontwikkelen. Beide pogingen liepen vast op zeer veel bezwaarschriften.

De provincie Gelderland vraagt dringend om een beleidsvisie van de gemeente op het buitengebied en om draagvlak voor een omvattend bestemmingsplan.

Inhoudelijk gezien gaat het om het oplossen van knelpunten in het gebruik en de bestemming van het buitengebied: functies natuur-landschap-bedrijvigheid-bebouwing-recreatie. In zijn algemeenheid gaat het daarbij om het thema van de vernieuwende plattelandsontwikkeling, als antwoord op de traditionele tegenstelling tussen boeren met verminderd toekomstperspectief en stringente milieueisen, bescherming van natuur en landschap, en 'nieuwe functies' die een plaats in het buitengebied opeisen (zoals landgoedontwikkeling).

Concrete thema's waarin deze thematiek zichtbaar is:

- Valt kwaliteitswinst in het landschap te behalen door een groter volume nieuwbouw na sloop oude gebouwen toe te staan, met eisen aan de bouw waardoor het gebouw past in het landschap? De provincie laat nu nog uitsluitend kleine bouwvolumes toe, als gevolg waarvan de eigenaar zijn oude stallencomplex verder laat verloederen om het bestaande volume te handhaven;
- Hoe groot mogen vrijkomende boerderijen worden verbouwd? Welke soorten bedrijvigheid mogen daar plaatsvinden?
- Moeten ecologische verbindingzones beperkend zijn voor de (agrarische) omgeving?
- Moet de gemeente landgoederen toestaan en bevorderen?
- Geen versterking/uitbreiding van bestaande bebouwing door vestiging van niet-agrarische bedrijven?
- Welke uitbreiding van de recreatie is passend?
- Is splitsing van oude boerderijen ten behoeve van woningen wenselijk?

#### **4.2. Doelstelling van Aalten**

De gemeente Aalten wil vóór de toen nog ophanden zijnde gemeentelijke herindeling (per 1 januari 2004) een integraal nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied vaststellen. Dat kan alleen als er (negatief geformuleerd) niet opnieuw zeer veel bezwaarschriften zouden worden ingediend; er is dus (positief geformuleerd) draagvlak nodig onder de Aaltense bevolking voor gebiedsoplossingen. De gemeente speelt al lang met de gedachte voor dit doel een interactief proces op te zetten. De wervingsadvertentie voor pilots van 'Bestemming: Burger!' bracht uitkomst. Belangrijke

verwachting in Aalten, die gaandeweg het proces kon worden geformuleerd, is dat deelname aan 'BB!' ertoe zal leiden dat 'starre regelgeving van provincie en Rijk zal wijken voor de druk van de burger'.

### **4.3. Bijdrage aan de doelstelling van 'Bestemming: Burger!'**

De casus Aalten is van belang voor het project 'BB!' omdat daarin op lokaal niveau zowel inhoudelijk als procesmatig nieuwe stappen gezet worden op een actueel en voor de opdrachtgever belangrijk thema: vernieuwende plattelandsontwikkeling. Een aantal doorbraken op inhoudelijk vlak, in de opzet en vormgeving van het interactieve proces en in het optreden van de gemeente richting provincie en bevolking (een nieuwe procesrol van de gemeente), leek mogelijk en is gedeeltelijk gerealiseerd.

Gaandeweg heeft Aalten zich gerealiseerd dat het bereiken van het einddoel een eigen gemeentelijke gebiedsvisie vereist, die inhoudelijk van aard is en verder reikt dan de technisch-juridische vorm van het bestemmingsplan. Het formuleren van een eigen visie op de ontwikkeling van het buitengebied is gedurende de doorlooptijd van 'Bestemming: Burger!' een zelfstandig doel geworden.

### **4.4. Verloop primair proces**

#### **2002**

In april 2002 informeren wethouder en ambtenaren RO de belangen- en buurtgroepen over het beoogde proces in aparte bijeenkomsten. De pilotbegeleider is aanwezig om het landelijke project uit de doeken te doen en toelichting te geven op de interactieve opzet van het proces.

In juni vinden de eerste twee thema-avonden plaats. Op elke avond wordt eerst centraal informatie gegeven. Daarna vindt discussie plaats in groepen en worden weer plenair conclusies getrokken. In september vinden nog twee avonden plaats. Op de avonden zijn de pilotbegeleider van B&A Groep en InnovatieNetwerk/Habiforum aanwezig. De eerste avond verloopt moeizaam omdat alle aanwezigen, inclusief wethouder en ambtenaren, nog moeten wennen aan de aard van het interactieve proces en ieders rol daarin. De aard van de dialoog is anders dan traditionele belangenbehartiging op inspraakavonden. De Aaltense projectleider pleegt een interventie, daarbij ondersteund door de pilotbegeleider, waardoor de volgende avonden veel beter verlopen.

In oktober 2002 wordt een 'marktdag' georganiseerd. Een groot succes: er komen zo'n 300 mensen op bezoek die informatie in een tiental stands bekijken, discussies voeren met de standhouders (gemeenteambtenaren en externe deskundigen) en de aanwezige wethouder en raadsleden. Bij iedere stand worden enquêtes ingevuld, waarin burgers voorkeuren voor oplossingen kunnen aangeven. De wethouder sluit de marktdag af met een reactie op de voorlopige uitslagen.

In november vindt het langverwachte overleg met de provincie plaats. Onderwerp: de uitkomsten van de Marktdag, geïnterviewde knelpunten en de hoofdlijnen voor de op te stellen gemeentelijke beleidsvisie buitengebied. De aanwezige provincieambtenaren geven aan onder welke voorwaarden de gemeente van het vigerende Streekplan afwijkende regelingen kan indienen in het ontwerp-bestemmingsplan, waardoor deze waarschijnlijk op instemming van de provincie kan rekenen.

Kern van de provinciale voorwaarden: stel een gemeentelijke visie op het buitengebied op, vermijd waar mogelijk generieke regelingen en zorg voor kwalitatief goede onderbouwing van specifieke afwijkingen van de huidige regelgeving.

In november start de gemeente, daarin gesteund door het eigen adviesbureau, met het opstellen van het concept van de gemeentelijke beleidsvisie buitengebied.

### **2003**

De uitkomsten van de enquêtes op de Marktdag worden in januari in *Aalten Vooruit* (lokale huis-aan-huiskrant) gepubliceerd. Er steekt geen storm van protest op. Ondertussen werkt men gestaag door aan het opstellen van de beleidsvisie buitengebied.

De gemeente Aalten is er zeer op gebrand dat de dialoog met de bevolking 'terugkeert' in het ontwerp-bestemmingsplan. Men wil de doorwerking van de dialoog zekerstellen. Dat doet Aalten als volgt. In maart vindt de interactieve bespreking van de gemeentelijke concept-gebiedsvisie met de belangengroepen en de rest van de bevolking plaats. In april vindt de openbare, interactieve vergadering van de raadscommissie RO over beleidsvisie buitengebied plaats. Tijdens de raadscommissie discussiëren burgers en belangengroepen over de gemeentelijke visie en eigen inbreng.

Vervolgens start de gemeente met het opstellen van het voorontwerp bestemmingsplan. In mei/juni vindt de formele schriftelijke inspraakprocedure plaats, met interactieve behandeling van de eventuele bezwaarschriften op een openbare zitting.

### **Opbrengsten in het primaire proces**

In Aalten is men gestart met de voorbereiding van het maken van een visie. In deze voorbereidingsfase is een interactief proces georganiseerd door de gemeente zelf. Deze bijeenkomsten hebben materiaal (notities, enquêtegegevens, discussieverslagen,

artikelen in de krant) opgeleverd dat kan worden gebruikt bij het maken van de visie en uiteindelijk het maken van het bestemmingsplan buitengebied. Het proces heeft ook een open communicatiekanaal met de deelnemers aan bijeenkomsten voor de gemeente opgeleverd.

Ten slotte heeft de gemeente de intentie uitgesproken het vervolg van de ontwikkeling van het bestemmingsplan ook interactief vorm te geven: een bijeenkomst met de bevolking over de concept-gebiedsvisie, een openbare interactieve raadsvergadering over visie en conceptvoorontwerp bestemmingsplan, de interactieve behandeling van eventuele bezwaarschriften.

#### **4.5. Verloop leerproces op pilotniveau: doorbraak & interventie**

##### **Doorbraakmoment 1: eerste thema-avond**

Door de mislukking van de eerste thema-avond realiseerde het gemeenteteam zich dat er (naast gewenning) ook echt een andere manier van werken, dus een verandering in de relatie burger/overheid, nodig was. Wel was er interventie nodig om tot dat besef te komen. Overigens moesten ook de pilotbegeleider en InnovatieNetwerk/Habiforum zich realiseren waar de grenzen van hun rol lagen om effectief te kunnen optreden. Ook de deelnemers zijn zich de eisen van de interactieve werkwijze gaan realiseren, mede door informeel optreden van de wethouder tussen de avonden door. Overigens speelde daarbij dat, veel meer dan door het gemeenteteam werd vermoed, de gewone kennismaking met elkaar nog moest plaatsvinden: ook in een hedendaagse kleine plattelandsgemeente is het niet meer vanzelfsprekend dat iedereen elkaar kent.

Ook de aanwezigheid van pilotbegeleider en InnovatieNetwerk/Habiforum bij de diverse publieksbijeenkomsten heeft naar zeggen van het gemeenteteam een positief effect gehad op de opstelling van de deelnemers.

##### **Doorbraakmoment 2: sessie over aanpak**

Een speciale sessie in september 2002 in Aalten vanuit 'Bestemming: Burger!'. De bijdrage van een lid van de klankbordgroep, de bestuurskundige Edelenbos, en de discussie met het gemeenteteam heeft gewerkt als katalysator. De sessie over de aanpak van de interactie tussen burgers en gemeente, waarin vanuit 'Bestemming: Burger!' voorbeelden van elders ter tafel werden gebracht, bleek een noodzakelijke en succesvolle interventie. Het gemeentelijke concept-plan van de Marktdag is tijdens de sessie aangescherpt en vervolmaakt. De gemeente Aalten zag kans om de eigen visie op de aanpak te verbeteren (organiseren van de Marktdag, zekerstellen van de doorwerking van de interactie in plannen en raadsbehandeling), kon haar rolinvulling



beter dan voorheen onder woorden brengen en verstevigde daardoor de slagkracht van het interactieve proces.

### **Doorbraakmoment 3: ontmoeting met de provincie**

Vasthoudend optreden van de pilotbegeleider leidde tot een ontmoeting met de provincie Gelderland. De ontmoeting bleek voor Aalten verrassend succesvol. De provinciale ambtenaren waardeerden de interactieve aanpak en begrepen goed dat de onder de bevolking gepeilde voorkeuren voor de gemeente ook een grens stelden aan haar beleidsruimte en onderhandelingspositie richting provincie. Verder maakte de provincie duidelijk onder welke voorwaarden het gemeentelijk beleid verder zou kunnen gaan dan het huidige streekplan mogelijk maakt, en waar voor de provincie nieuwe grenzen opdoemen. De gemeente liet haar traditionele wantrouwen tegen de provincie varen, kwam met een goede uitleg van de opzet en resultaten van het interactieve proces (waarvan de provincie overigens steeds op de hoogte was gehouden) en deed voorstellen voor nieuw beleid die ook voor de provincie bespreekbaar waren. Er is ten slotte openhartig en constructief overlegd.

### **Interventies**

Er is door de pilotbegeleider vanuit 'Bestemming: Burger!', soms in eendrachtige samenwerking met InnovatieNetwerk/Habiforum, zeer regelmatig geïntervenieerd bij (leden) van het gemeenteteam om de aarzelingen weg te nemen, met betrekking tot:

- De opzet van en de werkvormen in het interactieve proces;
- Het formuleren van een inhoudelijke visie op het buitengebied;
- Het kiezen van een stevige rol en positie, onder andere ten opzichte van de provincie;
- Het vertonen van ondernemingszin en slagkracht.

Dit gebeurde door:

- Diverse agenda's, notities, procesontwerpen;
- Overtuigingskracht en voorstellen in teamsessies en aparte gesprekken;
- Aanwezigheid bij interactieve bijeenkomsten en contacten met de deelnemers;
- Voorbereiding en deelname aan gesprek met de provincie;
- Tekstcommentaren.

De gemeente moest aanvankelijk erg wennen aan de manier van werken van de pilotbegeleider: voorstellen voor de inrichting van het interactieve proces werden vaak als 'te radicaal voor Aalten' beschouwd, als gekkigheid waarmee je bij de doorgaans nuchtere (ook wel: wantrouwende, afwachtende, behoudende) bevolking beter niet aan kon komen. Toch is wel degelijk een interactief proces op gang gekomen, zij het qua methodiek in een bescheiden 'basisvariant'. Het gemeenteteam zelf (en daarachter

B en W) is, misschien soms aarzelend, wel doorgedaan op de eenmaal ingeslagen interactieve weg.

#### **4.6. Resumé: opbrengsten in het leerproces**

##### **Producten**

- Een door B&W aanvaarde startnotitie met inhoudelijk, interactief en bestuurlijk kader voor het proces.
- Een informatiebijeenkomst, vier thema-avonden en de marktdag, voortreffelijk georganiseerd door de gemeente.
- Grote bestuurlijke betrokkenheid, tot uiting komend in aanwezigheid van de wethouder RO, en het feit dat vrijwel alle gemeenteraadsleden en de betreffende ambtenaren op de bijeenkomsten aanwezig waren, wat door de overige deelnemers zeer werd gewaardeerd.
- Grote betrokkenheid van burgers, tot uiting komend in een hoge opkomst bij bijeenkomsten; gemiddeld 60 personen per bijeenkomst en 300 op de marktdag.
- Inwoners, bestuurders, raadsleden en ambtenaren hebben kennisgemaakt met interactieve methoden van beleidsontwikkeling en ervaren dat deze, hoewel aanvankelijk onwennig tegemoet getreden, effectief kunnen zijn.
- Er heeft intensieve discussie plaatsgevonden tussen deelnemers; men heeft kennisgenomen van elkaars standpunten en er heeft uitruil van visies plaatsgevonden.
- De bezoekers van de marktdag hebben honderden enquêtes (voorkeuren voor concrete keuzen en maatregelen per thema) ingevuld; de uitkomsten zijn in de gemeentekrant gepubliceerd.
- Mede door initiatief van de pilotbegeleider is het contact met de provincie geïntensiveerd: het wantrouwen vanuit de gemeente is minder geworden en over de uitkomsten van de marktdag, de knelpunten, de mogelijke oplossingen en de hoofdlijnen van de gebiedsvisie is openhartig en constructief overlegd.
- Interessant is dat de gemeente ook het vervolg van het proces na de Marktdag interactief wil opzetten. Zo wordt niet in een bekende en veelvoorkomende valkuil gestapt (interactie stopt na input stakeholders) en vindt tegelijk een koppeling plaats tussen het interactief proces en de formele besluitvormingsprocedure.

##### **Kennis**

- Het belang van het interactieve proces als zodanig wordt onderkend, eveneens dat de inrichting ervan van betekenis is voor de inhoudelijke opbrengst.
- Voorzichtig daagt in Aalten het besef dat een interactief traject van de gemeente een flinke inzet vraagt qua visieontwikkeling, interactieve methodiek en lokaal

leiderschap: bestuurskracht tonen en de nek uitsteken, ook richting provincie; en onvermijdelijk veel ambtelijke inzet vraagt.

- De gemeente heeft (laat) in het proces onderkend dat een eigen visie op het buitengebied als kader voor de interactie (inhoud en proces) belangrijk is.
- Inzicht is ontstaan op inhoudelijk vlak: een doorbraak van 'Verdedig de boer waar mogelijk' naar 'Het buitengebied is meer dan landbouw alleen'. Gaande het proces is steeds minder gesproken over het voorkómen van agrarische bedrijfssluitingen en steeds meer over plattelandsontwikkeling, andere functies in en van het buitengebied, de toekomst van Aalten op langere termijn.
- Continuïteit van het interactief werken is in principe mogelijk. Als gevolg van de positieve ervaringen met 'BB!' worden inmiddels meer projecten in Aalten interactief aangepakt.

### **Competenties**

- Door de thema-avonden te ervaren en evalueren is het bestuurlijk zelfvertrouwen gegroeid.
- Er is bij de gemeente concreet competentie ontwikkeld in interactief beleid ontwikkelen. De door het gemeenteteam opgedane ervaringen zijn herhaalbaar en hebben geleid tot kritische zelfreflectie.
- Van een open houding met betrekking tot ervaringen elders of deskundigheid van buiten de regio is nog niet echt sprake.
- Rollen: zowel gemeente als bevolking zijn gewend aan de rollen en de spelregels in een interactieve setting. Het gaat daarbij ook concreet om de confrontatie tussen wethouder en bevolking op bijeenkomsten: antwoord geven op de vraag 'Wat gebeurt er met onze inbreng?'.
- Energie: door het goede verloop van de thema-avonden nam het enthousiasme van het gemeenteteam zienderogen toe. Dat is belangrijk omdat een interactief proces een sterke motor behoeft, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau.
- Inmiddels heeft de gemeente richting provincie een assertieve houding verworven en komt met eigen oplossingen voor o.a. de sloop/nieuwbouwproblematiek.