

Burgerparticipatie in de Kop van Lombok



**Een onderzoek naar rolopvattingen en invloed op de
besluitvorming in een participatieproces**

Oskar van de Vijver

Oskar van de Vijver
USBO, *leerkring Governance*
Studentnummer: 3380661
Datum: 20 april 2011
Tutor: Ank Michels

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Voorwoord	7
1. Inleiding	8
1.1 Probleemstelling	9
1.1.1 Doelstelling	9
1.1.2. Vraagstelling	9
1.2 Relevantie	12
1.2.1 Maatschappelijke relevantie	12
1.2.2 Wetenschappelijke relevantie	12
1.3 Leeswijzer	13
<u>Theoretisch kader (deelvragen 1 en 2)</u>	
2. (Deelvraag 1) Burgerparticipatie	14
2.1 Burgerparticipatie in Nederland	14
2.2 Interactieve beleidsvorming	15
2.3 Participatieladder	16
2.4 Rolopvattingen	18
2.5 Conclusie	18
3. (Deelvraag 2) Invloed	19
3.1 Invloed en macht	19
3.2 Meten van invloed	20
3.3 Invloed op besluitvorming	20
3.4 Selecteren van deelnemers	21
3.5 Conclusie	21
4. Kop van Lombok	23
4.1 (Kop van) Lombok	23
4.2 Herontwikkeling Kop van Lombok	24
4.3 Structuur en partijen	26
4.4 Selectie van deelnemers	30
4.5 Selectie van onderzoeksonderwerp	30

5. Methode	31
5.1 Verantwoording casus	31
5.2 Onderzoeksmethoden en operationalisering	32
5.3 Betrouwbaarheid en validiteit	34
<u>Empirisch onderzoek (deelvragen 3t/m 6)</u>	
6. (Deelvraag 3) Proces en participatieniveau	37
6.1 Niveau van participatie	37
6.2 Procesverloop	38
6.3 Conclusies	41
7. (Deelvraag 4) Rolopvattingen	42
7.1 Gemeente en Bouwfonds	42
7.2 Vakspecialisten	43
7.3 Klankbordgroep	44
7.4 Conclusies	45
8. (Deelvraag 5) Invloed op besluitvorming	46
8.1 Openbare ruimte	46
8.2 Bouwblok Bouwfonds	50
8.3 Invloedsverhoudingen	52
8.4 Invloedsmiddelen	53
8.5 Conclusies	54
9. (Deelvraag 6) Procesbeoordeling	55
9.1 Beoordeling	55
9.2 Verbeterpunten	55
9.3 Conclusies	56
10. Conclusie	57
10.1 Resultaten empirisch onderzoek	57
10.2 Terugkoppeling theorie	59
10.3 Vervolgonderzoek	62
Literatuurlijst	63
Bijlagen	65
Topiclijst interviews	65
Respondentenlijst interview	65

Samenvatting

Dit is een onderzoek naar burgerparticipatie in de herontwikkeling van de Kop van Lombok. Burgerparticipatie is een modieus verschijnsel in het Nederlandse bestuur, maar tegelijkertijd is er nog maar weinig wetenschappelijk onderzoek naar gedaan. Dit onderzoek draagt daarom bij aan de wetenschappelijke kennis over dit verschijnsel.

De Kop van Lombok is een bijzonder project. De oorspronkelijke plannen om in het gebied een bouwblok met appartementen en commerciële ruimten te ontwikkelen, stuitte op massaal verzet van wijkbewoners. Het zou de wijk afsluiten van het stationsgebied, in plaats van een verbinding te vormen. De gemeente Utrecht gooide de oorspronkelijke plannen daarom in de prullenbak en ruimde in het vervolg van de herontwikkeling een belangrijke plaats in voor burgers. Burgers stelden in eerste instantie zelf een gebiedsplan op, dat werd overgenomen door het gemeente. Later werd de openbare ruimte in zogenaamde coproductie ontworpen en bij het ontwerp van het bouwblok van projectontwikkelaar Bouwfonds in het gebied kregen burgers een adviserende rol. Over de laatstgenoemde fase gaat dit onderzoek. Het is nog onduidelijk hoeveel invloed burgers daadwerkelijk op de besluitvorming hebben gehad en hoe de rollen tussen de partijen verdeeld waren. Dit onderzoek wil op die vragen een antwoord geven. Het onderzoek heeft als doel de rolopvattingen van partijen en de invloed van deelnemers op de besluitvorming te achterhalen. Daaruit volgt de hoofdvraag:

“Wat waren de rolopvattingen van de partijen die deelnamen aan de herontwikkeling van de Kop van Lombok en wat is de invloed van de deelnemers op de besluitvorming geweest?”

Het onderzoek start met een theoretisch kader dat de begrippen burgerparticipatie, rolopvattingen en invloed definieert en verder uitwerkt. Het theoretisch kader eindigt met een conclusie en een hypothese, gebaseerd op de gebruikte literatuur. Vervolgens wordt de casus verder toegelicht en is er een methodische verantwoording. Dan volgen de antwoorden op de vier empirische deelvragen.

De belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn:

- Het project bestond uit de participatievormen coproductie (openbare ruimte) en adviseren (bouwblok Bouwfonds).
- Procesverloop: De sfeer in het proces was goed. Er was onderling vertrouwen en de inbreng van de klankbordgroep werd serieus genomen. Er was een rationele sfeer en werden weinig emotionele argumenten gebruikt.
- Rolopvattingen: Er waren drie belangrijke rollen in het proces. De rol van Bouwfonds en de gemeente Utrecht als procesleiders. De rol van de vakspecialisten (architecten, verkeersdiensten), die veelal moesten wennen aan commentaar op hun werk van de klankbordgroep. Ze ontwikkelden zich wel in positieve zin gedurende het proces. De laatste rol is de controlerende rol van de klankbordgroep. Zij kwamen in actie als bleek dat een ontwerp iets bevatte waar zij zich niet in konden vinden. In sommige gevallen hadden ze ook een initiërende rol.
- Invloed: Er zijn in totaal zes belangrijke discussiepunten geweest. Op een aantal punten is de invloed van de klankbordgroep duidelijk herkenbaar en groot. Een voorbeeld daarvan is de verkeersafwikkeling, die door toedoen van de klankbordgroep compleet opnieuw ontworpen is. Op een aantal andere punten was de invloed echter kleiner of onduidelijk. Voorbeeld daarvan is het advies dat de klankbordgroep heeft gegeven aan Bouwfonds over de invulling van de winkelruimte. Het lijkt er niet op dat de klankbordgroep daar uiteindelijk invloed op heeft gehad.
- Procesbeoordeling: Alle partijen zijn blij met het proces. De klankbordgroep over het feit dat hun stem gehoord is en hun inbreng is meegenomen, de gemeente en Bouwfonds over de professionele houding van de klankbordgroep en de informatie die ze van hen hebben gekregen. Als verbeterpunt wordt de communicatie richting de achterban van de klankbordgroep (wijkbewoners) genoemd.
- Vergelijking met theorie: De gehanteerde vormen van burgerparticipatie (adviseren en coproduceren) komen op veel punten overeen met de wetenschappelijke definitie. Op een paar punten zijn er wel afwijkingen. Verder zijn veel theoretische invloedsmiddelen terug te vinden in het proces.

Voorwoord

Onderzoeker zijn, wat een feest! Ik heb dat de afgelopen maanden in ieder geval zo ervaren. Maar gemakkelijk was het zeker niet. Het is voor het eerst dat ik als onderzoeker grotendeels op eigen benen heb gestaan. Zelfstandigheid, maar ook de bijbehorende verantwoordelijkheid om het onderzoek in goede banen te leiden. Iets waar ik erg van genoten heb!

Een eigen onderwerp kiezen en zelfstandig je onderzoeksvragen opstellen, die eerste stap was misschien wel direct de moeilijkste. Het oorspronkelijke idee – onderzoek doen naar burgerparticipatie in het stationsgebied – bleek praktisch niet uitvoerbaar. Gelukkig waren mijn vader en de gemeente Utrecht zo behulpzaam mee te zoeken naar een nieuw project. Dat is de herontwikkeling van de Kop van Lombok geworden.

Mijn dank gaat uit naar Twan Toonen, de projectleider van de Kop van Lombok, die vanaf het eerste moment alle hulp heeft toegezegd en mij op weg heeft geholpen. Die hulp heb ik ook gekregen van alle andere deelnemers aan het project (zowel bij de gemeente, Bouwfonds als de klankbordgroep), want zonder uitzondering was iedereen bereid om (vaak op korte termijn) tijd vrij te maken om met mij te praten. Zonder al deze hulp was ik nooit tot hier gekomen.

Natuurlijk ben ik ook dank verschuldigd aan mijn docent, Ank Michels, die een grote hoeveelheid bruikbare feedback heeft gegeven, en aan mijn medestudenten. Ik heb gemerkt dat ik echt nog in de kinderschoenen sta wat betreft onderzoek doen, want vaak kreeg ik zeer terechte kritiek op de door mij gemaakte keuzes. Maar die feedback heeft me alleen maar wijzer gemaakt en het onderzoek beter.

Ik ben tevreden met het eindresultaat. Er ligt een compleet rapport voor u, waar ik veel tijd en moeite in heb gestoken. Natuurlijk nog geen op en top wetenschappelijk rapport, maar wel weer een grote stap verder in vergelijking met eerdere papers en onderzoeken.

Veel lees plezier. Reacties en feedback ontvang ik graag!

Oskar van de Vijver

1. Inleiding

“From a democratic perspective, citizen participation is considered a valuable element of democratic citizenship and democratic decision-making. Participatory and deliberative democrats, in particular, argue that citizen participation has positive effects on the quality of democracy.” (Michels en Graaf, 2010)

Burgerparticipatie is anno 2011 niet meer weg te denken uit de besluitvorming binnen de Nederlandse overheid. Ook de wetenschap is positief over dit fenomeen, getuige het bovenstaande citaat. Er worden tal van positieve effecten aan toegekend. Het geeft burgers meer directe zeggenschap, geeft individuele burgers en minderheden een stem, het leidt tot betere – rationele – besluitvorming, zorgt voor meer draagvlak en draagt bij aan de persoonlijke ontwikkeling van burgers (Michels, wordt gepubliceerd in 2011). Toch zijn er nog veel vragen onbeantwoord. Met name op het gebied van invloed is er nog geen wetenschappelijk onderzoek gedaan. Hoeveel invloed hebben de deelnemers op de besluitvorming en hoe zijn de verhoudingen tussen de overheid en deelnemers? Om antwoord te krijgen op deze vragen heb ik onderzoek gedaan naar de herontwikkeling van de Kop van Lombok. Dit unieke en zeer geslaagde project geeft een kijkje in de keuken van participatie in de 21^e eeuw. Voor de gemeente Utrecht was het project zelfs de aanzet tot het schrijven van een nieuwe participatienota met een nieuw houding ten opzichte van burgerparticipatie.

De Kop van Lombok is de entree van de Utrechtse wijk Lombok. Het gebied, vlak naast het Utrechtse centrum, ligt tussen een groot verkeersplein en de negentiende-eeuwse arbeiderswijk in. De herontwikkeling van het stuk met verpauperde woningen liet – mede door vertraging bij de ontwikkeling van het naastgelegen stationsgebied – lang op zich wachten. Toen de gemeente en de projectontwikkelaar Bouwfonds in 2006 met een plan kwamen, stuitte dat op massaal verzet van de wijkbewoners. De kritiek was voornamelijk dat de bebouwing te massaal was en de wijk zou afsluiten van de stad, in plaats van een verbinding te vormen met het nieuwe stationsgebied. Wat er toen gebeurde, was uniek: de gemeente schoof haar eigen plan opzij, richtte een klankbordgroep op met daarin vertegenwoordigers van de wijk en liet deze groep zelf een gebiedsontwerp maken. De uitkomst werd eind 2007 bijna geheel overgenomen door het Utrechtse college.

De klankbordgroep kreeg in 2009 ook in de tweede fase, nadat de onderhandelingen met de projectontwikkelaar over de grondprijs in 2008 succesvol waren afgerond, een belangrijke rol. De gemeente en de projectontwikkelaar werkten samen met de klankbordgroep aan het ontwerp van het bouwblok en invulling van de openbare ruimte. Eind 2009 waren de partijen er tot ieders tevredenheid uitgekomen. Begin 2011 waren alle procedures afgerond en startte de bouw. In 2013 moet het allemaal klaar zijn. Er is dan een nieuwe Kop van Lombok, voortgekomen uit een bijzondere vorm van burgerparticipatie, die tegelijkertijd veel - hierboven al gestelde - vragen oproept. Vragen waar dit onderzoek een antwoord op geeft.

Het onderzoek richt zich op de tweede fase van het participatieproces, na het vaststellen van het gebiedsontwerp door de gemeenteraad. In deze fase zijn de openbare ruimte en het bouwblok van projectontwikkelaar Bouwfonds ontworpen.

1.1 Probleemstelling

1.1.1 Doelstelling

Dit onderzoek wil inzicht geven over de rolopvattingen van partijen tijdens een participatieproces en de invloed van deelnemers op de besluitvorming. Dit zijn de twee belangrijkste doelstellingen van dit onderzoek. Om deze doelstellingen te bereiken, moeten er ook een aantal kleinere doelstellingen behaald worden. Er moet duidelijk worden hoe burgers en maatschappelijke organisaties konden participeren in de Kop van Lombok en welk niveau van participatie is toegepast, hoe het proces is verlopen en hoe het proces wordt beoordeeld.

1.1.2 Vraagstelling

De doelstellingen monden uit in een vraagstelling. Met het beantwoorden van de vraagstelling worden de doelstelling bereikt. De vraagstelling luidt:

“Wat waren de rolopvattingen van de partijen die deelnamen aan de herontwikkeling van de Kop van Lombok en wat is de invloed van de deelnemers op de besluitvorming geweest?”

Om de vraagstelling te beantwoorden, maak ik gebruik van meerdere deelvragen. De antwoorden op deze vragen vallen aan het einde als een puzzel in elkaar. Het onderzoek begint met twee theoretisch georiënteerde deelvragen. Na het beantwoorden van deze vragen volgen hypothesen, gebaseerd op de theorie. De vierde hoofdstuk is een contextbeschrijving. Daarna worden in hoofdstuk vijf de gehanteerde methode behandeld en wordt er stilgestaan de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. De deelvragen drie tot en met zes vormen het empirische gedeelte van het onderzoek. De antwoorden op al deze deelvragen monden uiteindelijk uit in het antwoord op de vraagstelling.

Deelvraag 1: "Wat is burgerparticipatie en welke rollen hebben bestuur en burger tijdens een participatieproces?"

De eerste deelvraag (hoofdstuk twee) is onderdeel van het theoretisch kader. Ik geef een definitie van het begrip burgerparticipatie. Vervolgens omschrijf ik de vormen van burgerparticipatie en de rollen van overheid en burgers in dergelijke processen.

Deelvraag 2: "Wat is invloed, hoe meet je het en wat is de invloed van burgerparticipatie op beleid?"

Dit onderzoek wil een relatie leggen tussen burgerparticipatie en de invloed op de besluitvorming. Om dat te kunnen doen, is het nodig om helder te hebben wat het begrip invloed betekent. Daarnaast worden verschillende vormen van invloed beschreven, deze vormen kunnen verklaren waarom een bepaalde deelnemer veel of weinig invloed heeft gehad (hoofdstuk drie).

Kop van Lombok

Het vierde hoofdstuk is een beschrijving van de casus. Chronologisch wordt er uitgelegd wat er allemaal is gebeurd rondom de Kop van Lombok. De aanloop en afloop worden dan nadrukkelijk meegenomen, omdat deze effect hebben gehad op het proces. Daarnaast worden de structuur en de deelnemende partijen beschreven.

Methode

In hoofdstuk vijf sta ik stil bij de methode van het onderzoek. Ik beschrijf in detail hoe het empirische onderzoek wordt uitgevoerd, wat de methodologische problemen zijn, hoe het zit met de betrouwbaarheid en validiteit en ik beargumenteer de keuze voor de casus.

Deelvraag 3: "Hoe is het proces verlopen en uit welke vormen van burgerparticipatie bestond het project?"

Deelvraag drie (hoofdstuk zes) geeft een beschrijving van het participatieproces. Het is als het ware een schets van de heersende cultuur. De partijen hebben de mogelijkheid gekregen een beeld te schetsen van het proces. Daarnaast wordt beschreven welke vormen van burgerparticipatie een rol hebben gespeeld in het proces.

Deelvraag 4: "Wat waren de rolopvattingen van de verschillende partijen?"

In het verlengde van het procesverloop staan de rolopvattingen van de verschillende partijen. Het gaat over de verhoudingen tussen de deelnemers, gemeente en de projectontwikkelaar en de deelnemers onderling. Het gaat niet alleen om de rol die de partijen zichzelf toedichten, maar ook om hoe hun rol gezien wordt door de andere partijen (hoofdstuk zeven).

Deelvraag 5: "Wat is de invloed van partijen op de besluitvorming geweest, hoe valt die invloed te verklaren en waren er verschillen tussen deelnemers in mate van invloed?"

Deelvraag vijf (hoofdstuk acht) beschrijft de invloed van partijen op de besluitvorming. In het verlengde daarvan wordt er ook gekeken naar mogelijke verschillen in mate van invloed en hoe deze verschillen verklaard kunnen worden (invloedsmiddelen).

Deelvraag 6: "Hoe beoordelen de deelnemers het proces en wat vinden ze dat er beter kan?"

In de laatste empirische deelvraag (hoofdstuk negen) wordt het proces door alle betrokken partijen beoordeeld. Tevens krijgen ze de mogelijkheid verbeterpunten te noemen.

Conclusie

Hoofdstuk tien vat de conclusies van het theoretisch kader en de deelvragen samen en geeft antwoord op de vraagstelling. Ik geef aan in hoeverre de resultaten van het empirisch onderzoek overeenkomen met de hypothesen. Ook doe ik suggesties voor vervolgonderzoek.

1.2 Relevantie

1.2.1 Maatschappelijke relevantie

Burgerparticipatie speelt tegenwoordig een belangrijke rol in het Nederlandse bestuur. Dit onderzoek geeft een kijkje in de wereld van burgerparticipatie en zorgt voor transparantie van besluitvorming. Het laat zien wie er wel en geen invloed hebben gehad op de besluitvorming en hoe de verhoudingen tussen bestuur en deelnemers zijn. Meer specifiek voor de stad Utrecht en de wijk Lombok geeft dit onderzoek inzicht over de Kop van Lombok. Het onderzoek laat zien welke partijen verantwoordelijk zijn voor het huidige ontwerp. Dit heeft waarde voor de gemeente en de klankbordgroep, die in vervolgprojecten in het gebied opnieuw met elkaar te maken krijgen, maar ook voor de omgeving en gebruikers van het toekomstige gebied.

1.2.2 Wetenschappelijke relevantie

Ondanks dat burgerparticipatie inmiddels op grote schaal wordt ingezet, is er nog relatief weinig (empirisch) wetenschappelijk onderzoek naar gedaan. Zeker op het gebied van invloed van deelnemers op de besluitvorming is er nog bijna niets bekend. Toch is het belangrijk hier meer over te weten te komen. Dit draagt bij aan de transparantie van het openbaar bestuur. Dit onderzoek definieert het begrip invloed en achterhaalt wie er hoeveel invloed heeft gehad. Hiermee draagt dit onderzoek bij aan de wetenschappelijke kennis over het fenomeen burgerparticipatie.

1.3 Leeswijzer

Deze leeswijzer is het einde van het eerste hoofdstuk. Hierna volgt de theoretisch verkenning in de hoofdstukken twee en drie. In de hoofdstuk vier staat een uitgebreidere beschrijving van de casus. Hoofdstuk vijf is de methode. Hierin wordt uitgelegd hoe het empirische onderzoek is uitgevoerd, maar staat ook stil bij methodische problemen en de casusselectie. Het empirisch onderzoek beslaat de hoofdstukken zes tot en met negen. In de hoofdstukken zes (procesverloop en participatieniveau), zeven (rolopvattingen), acht (invloed op besluitvorming) en negen (beoordeling van het proces) werk ik toe naar het antwoord op de hoofdvraag. Hoofdstuk tien bestaat uit de conclusie, de terugkoppeling naar de theorie en een suggestie voor vervolgonderzoek.

2. Burgerparticipatie

Voordat het empirisch onderzoek kan beginnen, is het noodzakelijk eerst de onderzoeksonderwerpen theoretisch te verkennen. In deze deelvraag wordt dat voor de begrip burgerparticipatie en rollen gedaan. De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk is: “Wat is burgerparticipatie en welke rollen hebben bestuur en burger tijdens een participatieproces?”

2.1 Burgerparticipatie in Nederland

In Nederland speelde burgerparticipatie in de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog nog geen rol van betekenis. Nederland was verzuild. Er waren vier grote zuilen: de katholieke, de protestante, socialistische en liberale zuil. Burgers waren passief en lieten de besluitvorming aan de leiders van hun zuil over. Deze leiders hadden een consensuscultuur ontwikkeld. Maatschappelijke problemen werden gedepolitiseerd en men respecteerde de stemverhoudingen: een grote zuil had meer te zeggen dan een kleine (Lijphart, 1979, p. 117). Nederlanders waren gehoorzaam en respecteerden het gezag (Daalder, 1966, p. 197).

De passieve houding van burgers ten opzichte van de overheid veranderde in de jaren '60, toen Nederland in hoog tempo ontzuilde. Een bijzonder moment was de grote verkiezingswinst, die de nieuw opgerichte politieke partij D'66 boekte bij de Tweede Kamerverkiezingen in 1967. Door een aantal factoren, waaronder een hoger opleidingsniveau en de opkomst van televisie, werd de burger steeds mondiger. Er ontstond bovendien bij jongere generaties een afkeer tegen van het gezag en was er een luide roep om meer democratie (Michels, 2004, p. 5-6).

Dat gezag was overigens nog niet van plan de burgers meer te betrekken bij de besluitvorming. Er was binnen de overheid de overtuiging dat de samenleving maakbaar was. Door middel van overheidsoptreden, zou de ideale samenleving gecreëerd kunnen worden. Wel kwam er ruimte voor inspraak. Het was voor de overheid het middel om de protesten tegen overheidsbeleid te kunnen kanaliseren (Edelenbos, 2000, p. 5).

Een paar decennia later zag de overheid zich alsnog genoodzaakt de burger meer bij het beleidsproces te betrekken. De legitimiteit voor het overheidsoptreden nam steeds verder af, door de voorzetting van de ontzuiling, nieuwe opvattingen in de wetenschap over het bestuur en lagere opkomsten bij verkiezingen (Edelenbos, 2000, p. 81).

Het gevolg van dit alles was dat de overheid zich niet langer boven alle andere partijen verheven voelde. Burgers en maatschappelijke organisaties zijn belangrijke partners geworden, vooral ook omdat ze nodig zijn om draagvlak te creëren (Edelenbos en Van Twist, 1997, p. 41) Dit draagvlak is nodig omdat beleid in de praktijk geen effect heeft als het niet gesteund wordt door burgers en maatschappelijke organisaties, op wie het beleid gericht is (Tops, 1998, p. 527). Meer praktisch zorgde deze nieuwe zienswijze voor het veranderen van het de topdown naar de bottom up benadering van besturen. Oplossingen voor maatschappelijke problemen worden niet gemaakt door de overheid, maar door maatschappelijke organisaties en burgers met de overheid als procesbegeleider. Een voorbeeld van deze nieuwe bestuursstijl is interactieve beleidsvorming.

2.2 Interactieve beleidsvorming

Dit onderzoek focust zich op burgerparticipatie in de vorm van interactieve beleidsvorming. Interactieve beleidsvorming is een vorm van beleid maken op een interactieve manier: in samenwerking met burgers en maatschappelijke organisaties (De Graaf, 2007, p. 16).

Er wordt in de wetenschap verschillend gedacht over interactieve beleidsvorming. Hendriks en Tops maakten een overzicht van het optimistische en pessimistische gezichtspunt. Bij de optimistische opvatting wordt interactieve beleidsvorming gezien als een manier om burgers medezeggenschap te geven, terwijl de pessimistische opvatting het ziet als “vermomd instrumentalisme en ingenieursdenken” (Hendriks en Tops, 2001-1).

Volgens Michels kunnen er vijf functies van burgerparticipatie worden onderscheiden. Het geeft burgers invloed op de besluitvorming, zorgt ervoor dat burgers mee kunnen doen aan het beleidsproces, zorgt voor de ontwikkeling van burgers, luidt tot betere beslissingen en vergroot de legitimiteit van de beslissingen (Michels, verschijnt in 2011).

In het verlengde hiervan ligt het idee van de overheid achter het inzetten van interactieve beleidsvorming. Hierin zijn twee perspectieven te onderscheiden: het instrumentele en democratische perspectief. In het eerste perspectief is interactieve beleidsvorming een instrument om een doel te bereiken. Het wordt ingezet om draagvlak te creëren of kennis uit de samenleving te verkrijgen. Bij het democratisch perspectief wordt het ingezet, omdat het een waarde op zich heeft. Vanuit democratische waarden vindt de overheid het belangrijk dat burgers meepraten over een bepaald probleem (Klijn en Koppenjan, 2000, p. 118-12). Hoe burgers kunnen meepraten en wat er met hun inbreng wordt gedaan, hangt af van het niveau van participatie.

2.3 Participatieladder

Hoeveel een deelnemers aan interactieve beleidsvorming in te brengen heeft hangt af van het niveau van participatie. Arnstein was de eerste die een zogenaamde participatieladder ontwierp. De ladder bestond uit acht treden, beginnend bij geen participatie en eindigend bij burgerbestuur (Arnstein, 1969). De participatieladder van Arnstein is door anderen verder ontwikkeld. Edelenbos en Monnikhof ontwierpen in 2001 een versie, die verbeterd is ten opzichte van die van Arnstein en past bij de Nederlandse situatie (De Graaf, 2007, p. 29). Ze onderscheiden vijf treden (Edelenbos en Monnikhof, 2001, p. 242):

1. Informereren

De overheid verschaft informatie aan burgers over haar activiteiten. De burger heeft geen mogelijkheid zelf iets in te brengen. Eigenlijk wordt deze vorm niet eens gerekend tot interactieve beleidsvorming, de interactie komt namelijk maar van een kant: van de overheid.

2. Raadplegen

Bij de volgende trap op de ladder, raadplegen, wordt gevraagd naar de mening van burgers. De overheid beslist echter zelf of er daadwerkelijk iets mee gebeurt. De burger is wel gesprekspartner en de input *kan* gebruikt worden voor het te ontwikkelen beleid.

3. Adviseren

Bij de derde trap is de burger een adviseur van de overheid. De inbreng is nog niet bindend, maar wel leidend voor de besluitvorming. Het bestuur kan hier alleen beargumenteerd vanaf wijken. Er wordt in ieder geval een reactie verwacht naar degene die de input heeft geleverd.

4. Coproduceren

Weer een trap hoger zijn de verhoudingen tussen de overheid en de deelnemers gelijk. Er is sprake van samenwerking. De agenda wordt samen vastgesteld en de beslissing komt tot stand door er samen uit te komen.

5. Meebeslissen

De allerhoogste trap is meebeslissen. Hierbij is het bestuur slechts op afstand zichtbaar en toetst het de uitkomsten aan opgestelde randvoorwaarden. De besluitvorming wordt gedaan door de belanghebbenden.

Edelenbos heeft vervolgens deze stappen van interactief beleid verder geoperationaliseerd in zes dimensies: fase in het beleidsproces, randvoorwaarden, mate van input, beleidsprobleem, oplossingen en mate van binding aan uitkomsten (zie tabel: Edelenbos, 2000, p. 44-45). Twee daarvan, oplossingen en mate van binding aan uitkomsten worden behandeld in de volgende deelvraag over invloed. Bij elke trede hoger op de ladder neemt de rol van burgers op dat vlak toe.

Niveau	Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Fase in het beleidsproces	Laat: beleid is grotendeels bepaald door bestuur	Laat: bestuur laat actoren reageren op voornemens	Vroeg: bestuur laat actoren agenda meebepalen	Vroeg: bestuur laat actoren agenda meebepalen	Vroeg: bestuur draagt maken beleid over aan actoren
Rand-voorwaarden	Staan vast: door bestuur bepaald	Staan vast: door bestuur bepaald	Gebruikt als criteria voor toetsing	Komen in het proces tot stand	Worden niet vastgesteld door bestuur
Mate van input	Geen gelegenheid van actoren om input te leveren	Het bestuur vraagt input van actoren	Het bestuur vraagt input van actoren, actoren kunnen ook input geven	Actoren geven input. De input van het bestuur is relatief laag	De input van het bestuur is minimaal. De actoren bepalen dit onderling
Beleidsprobleem	Staat vast: door bestuur bepaald	Staat vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën actoren spelen volwaardige rol	Door bestuur en actoren bepaald	Wordt door actoren bepaald

2.4 Rolopvattingen

Pröpper en Steenbeek ontwikkelden eind vorige eeuw ook een participatieladder, maar dan een die de bestuursstijl en rol van de participant tegenover elkaar zet. De ladder gaat er vanuit dat als het bestuur een bepaalde rol heeft, daar automatisch een rol voor de participant tegenover staat. Als het bestuur bijvoorbeeld kiest voor een participatieve stijl, dan is de rol van de participant automatisch adviserend. Over het algemeen wordt de rol van de participanten groter, naar mate het proces hoger staat op de participatieladder. Zie de onderstaande tabel (Pröpper en Steenbeek, 1999, p. 39)

Bestuursstijl	Rol van de participant
Faciliterende stijl	Initiatiefnemer
Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner
Delegerende stijl	Medebeslisser
Participatieve stijl	Adviseur
Consultatieve stijl	Geconsulteerde
Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek/voorlichting
Gesloten autoritaire stijl	Geen

2.5 Conclusie

Burgerparticipatie is een proces, waarin burgers meedoen in het oplossen van maatschappelijke problemen. Interactieve beleidsvorming is een vorm van burgerparticipatie. Ik beschouw het als een proces, waarin burgers en maatschappelijke organisaties in een vroeg stadium met de overheid meedenken en -praten over het oplossen van maatschappelijke problemen. Er zijn modellen (participatieladders) ontwikkeld waarin verschillende vormen van burgerparticipatie zijn onderscheiden. Naar mate de vorm van burgerparticipatie hoger op de participatieladder staat, groeit de rol van burgers in het proces. Ze worden steeds eerder betrokken, hebben een grotere input en bepalen het beleidsprobleem. Daarnaast zijn de rollen van de overheid en participanten ook bepaald worden met behulp van een participatieladder. Deze ladder gaat er vanuit dat als het bestuur een bepaalde rol kiest, daar automatisch een rol van de participant tegenover staat. Naarmate een hogere positie op de ladder wordt ingenomen, groeit de rol van de participant.

3. Invloed

Het tweede centrale begrip uit dit onderzoek is invloed. Om invloed op besluitvorming überhaupt te kunnen meten, moet je weten wat het betekent. De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk is: “Wat is invloed, hoe meet je het en wat is de invloed van burgerparticipatie op beleid?”

3.1 Invloed en macht

In de literatuur zijn invloed en macht twee begrippen die nog wel eens door elkaar gebruikt worden. Er is echter een verschil tussen twee. Van der Eijk zegt daarover: *“Waar het bij macht gaat om het bepalen van de ruimte van de keuzemogelijkheden van anderen, gaat het bij invloed om de keuze die daaruit door die anderen gemaakt wordt”* (Van der Eijk, 2001, p. 78). De definitie van invloed die leidend is in dit onderzoek:

“Invloed is het vermogen van actoren om het gedrag of de keuze van andere actoren (ten dele) te bepalen binnen een voor die actoren beschikbaar samenstel van gedrags- of keuzealternatieven” (Helmets et al., 1975, p. 59)

Invloed kan uitgeoefend worden door gebruik te maken van een bron van invloed. Er zijn zes bronnen van macht en invloed, waarvan de eerste (beschikking over gewelds- en dwangmiddelen) geen rol speelt bij invloed (zie tabel: Van der Eijk, 2001, p. 79-80).

Economische en financiële middelen	Deelnemer aan het participatieproces heeft geld of een economische positie, die zo belangrijk is voor de overheid dat men de besluitvorming er door kan laten leiden.
Kennis	Deelnemer heeft informatie, kennis en expertise die niet aanwezig is bij de andere partijen.
Communicatiemiddelen	Deelnemer beschikt en heeft controle over communicatiemiddelen.
Posities	Deelnemer bekleedt een positie die toegang geeft tot andere machtsbronnen of specifieke beslissingsbevoegdheden.
Persoonlijke kwaliteiten	Deelnemer bezit persoonlijke kwaliteiten die doorslaggevend kunnen zijn: charisma, cognitieve vaardigheden, sociale vaardigheden enz.

3.2 Meten van invloed

Invloed wordt dus gezien als het (gedeeltelijk) bepalen van het beleid. Dit is het geval wanneer het beleid in overeenstemming is met wat de deelnemer heeft ingebracht tijdens het participatieproces. In een casus kan deelnemer A inbrengen dat hij of zij een park wil op de plek van het huidige winkelcentrum. Als er uiteindelijk wordt besloten tot het aanleggen van het park op die plek kunnen je stellen dat de deelnemer invloed heeft gehad op het beleid. Er zijn echter maar weinig wetenschappelijke studies op dit terrein gedaan. In een besluitvormingsproces zijn veel actoren en factoren die invloed uitoefenen op het beleid. Het is daarom moeilijk vast te stellen hoe groot de invloed van de deelnemer is geweest. En ook al lijkt de invloed groot, zoals in het hierboven gegeven voorbeeld, dan is het nog maar de vraag in hoeverre de inbreng van de deelnemer tot het besluit heeft geleid. Het zou net zo goed kunnen dat iets anders de overheid tot het besluit heeft gebracht. Michels zegt hierover: *“Impact on policy, therefore, refers to a connection between participation and policy, but does not tell us much about the causality of the relation”* (Michels, verschijnt in 2011).

3.3 Invloed op besluitvorming

Nu het begrip invloed gedefinieerd is, kan er gekeken worden naar wat er in de wetenschap gezegd wordt over invloed op besluitvorming tijdens een participatieproces.

Michels leidt uit het empirisch onderzoek dat gedaan is af dat burgers bij referenda de meeste invloed op de besluitvorming hebben. Zelfs niet bindende referenda worden bijna altijd overgenomen in de besluitvorming. Tijdens interactieve beleidsvorming is de invloed minder groot. In een derde van de gevallen is er zelfs helemaal geen overeenkomst tussen de uitkomst van het participatieproces en het besluit.

Uit een case study van Michels en De Graaf blijkt dat “burgerparticipatie niet leidt tot een nieuwe verdeling van rollen tussen de overheid en burgers (...). De rol van burgers is om informatie te verschaffen, op basis waarvan de overheid, soms in samenwerking met andere actoren, besluit kan nemen”. Verder zeggen ze: “Het belangrijkste aspect van burgerparticipatie (...) lijkt niet om echte macht of invloed op de besluitvorming te hebben (Michels en De Graaf, 2010)”. Daarbij moet worden gezegd dat de intentie van de overheden in dit geval instrumenteel was.

Edelenbos heeft deze vijf vormen verder geoperationaliseerd. Hier komt uit dat de mate van binding aan uitkomsten steeds verder toeneemt als er een hogere vorm van participatie wordt gekozen en de oplossingen ook steeds meer door de deelnemers aan het participatieproces worden bedacht (zie tabel: Edelenbos, 2000, p. 44-45).

Niveau	Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Oplossingen	Staan vast, door bestuur bepaald	Staan vrij vast, door bestuur bepaald	Ideeën van deelnemers spelen een belangrijk rol	Door bestuur en deelnemers bepaald	Door deelnemers bepaald
Mate van binding aan uitkomsten	Uitkomsten bepaald door bestuur	Bestuur verbindt zich niet aan uitkomsten	In principe bindend, beargumenteerd wordt er afgeweken	Uitkomsten zijn bindend	Binding is automatisch

3.4 Selecteren van deelnemers

Om invloed uit te kunnen oefenen op de besluitvorming moet je wel uitgenodigd zijn om mee te praten. De overheid kan zelf besluiten welke deelnemers ze wel en niet uitnodigt. De Graaf onderscheidt tevens drie typen deelnemers (De Graaf, 2007, p. 23-24):

- Groepen die belang hebben *bij* de kwestie (milieugroeperingen)
- Groepen die een zakelijk belang hebben *in* de kwestie (onroerend goed)
- Groepen die een zakelijk belang hebben *bij de oplossingen* van de kwestie

De overheid kan selectief zijn in het uitnodigen van bepaalde groepen. Bovendien komt de beschikbaar van invloedsmiddelen hier weer terug: naar mate groepen over meer invloedsmiddelen beschikken (in het geval van zakelijke belangen bijvoorbeeld geld en economische macht en bij milieugroeperingen controle over communicatiemiddelen) kunnen ze meer invloed uitoefenen op de overheid.

3.5 Conclusie

Invloed is het vermogen om de beslissing van een andere actor, in dit onderzoek de overheid, te bepalen. Het is moeilijk om exact vast te stellen wat de invloed van burgerparticipatie op besluitvorming van overheden is. Er spelen meerdere actoren en factoren een rol bij besluitvorming. Het is vaak een ondoorzichtig proces, waardoor het moeilijk is om te achterhalen waarop een bepaalde keuze gebaseerd is. De studies die gedaan zijn naar dit onderwerp laten zien dat de invloed meestal niet al te groot is (in een derde van de gevallen zelfs geen enkele invloed). Wel staat vast dat de invloed toeneemt als de intentie van de overheid bij het democratisch perspectief past en naar mate het participatieproces een hogere positie op de participatieladder heeft. Belangrijk is te kijken naar het type deelnemer en de invloedsmiddelen die de deelnemers bezitten. Deze factoren zorgen voor een kleinere of grotere invloed.

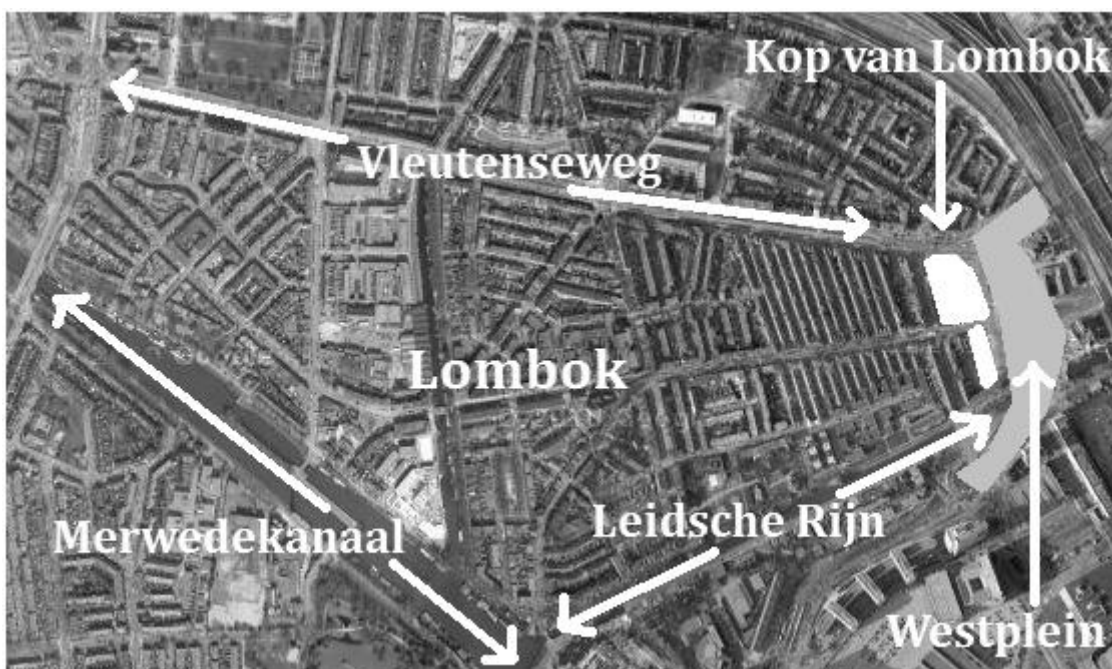
4. Kop van Lombok

Dit hoofdstuk vormt de context van de casus: de Kop van Lombok. Allereerst worden de wijk en het omliggende gebied beschreven, dan volgt een chronologische reconstructie van het proces en tenslotte worden de partijen en het onderzoeksonderwerp beschreven.

4.1 (Kop van) Lombok

Lombok is een wijk net iets ten westen van het centrum van Utrecht. De wijk ligt ingeklemd tussen de Vleutenseweg (noordzijde), het Merwedekanaal en de Leidsche Rijn (zuidzijde) en het Westplein (oostzijde). De Kop van Lombok ligt aan de oostkant van de wijk tegen het Westplein aan. Het Westplein is een verkeersplein dat het een groot deel van het Utrechtse centrum ontsluit.

Afbeelding 1 (Google Maps, eigen bewerking): Situatieschets van Lombok

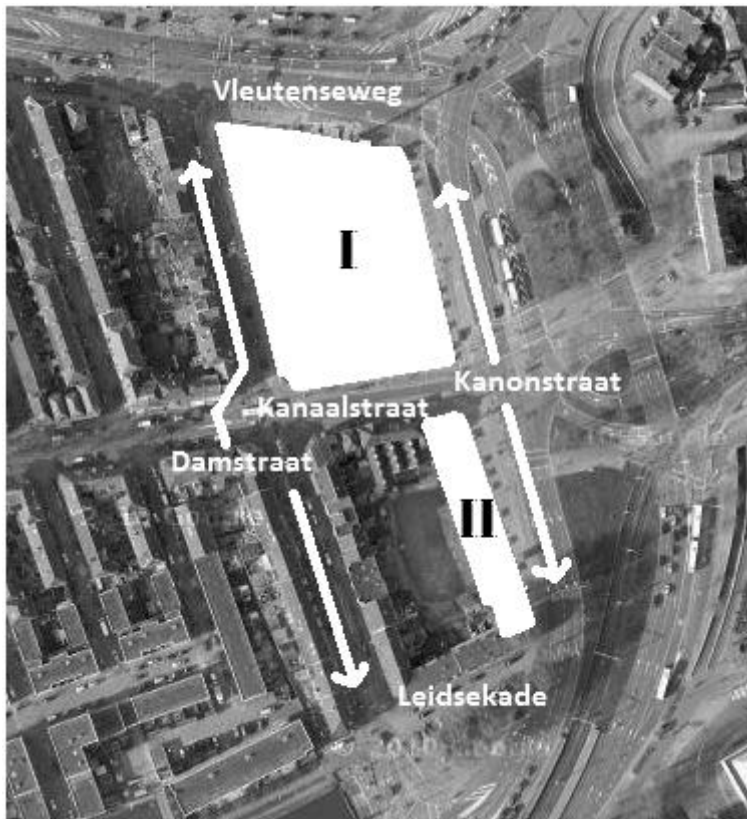


Het plangebied Kop van Lombok bestaat uit twee delen:

- Het noordelijk deel (deel I): ten noorden van de Kanaalstraat, verder omsloten door de Damstraat, Kanonstraat en de Vleutenseweg.

- Het zuidelijk deel (deel II): ten zuiden van de Kanaalstraat, verder omsloten door de Damstraat, Kanonstraat en de Leidsekade. In dit deel staat bebouwing die niet is gesloopt (tegen de Damstraat aan, links van de II in de situatieschets).

Afbeelding 2 (Google Maps, eigen bewerking): Kop van Lombok (bestaat uit de witte gekleurde vlakken)

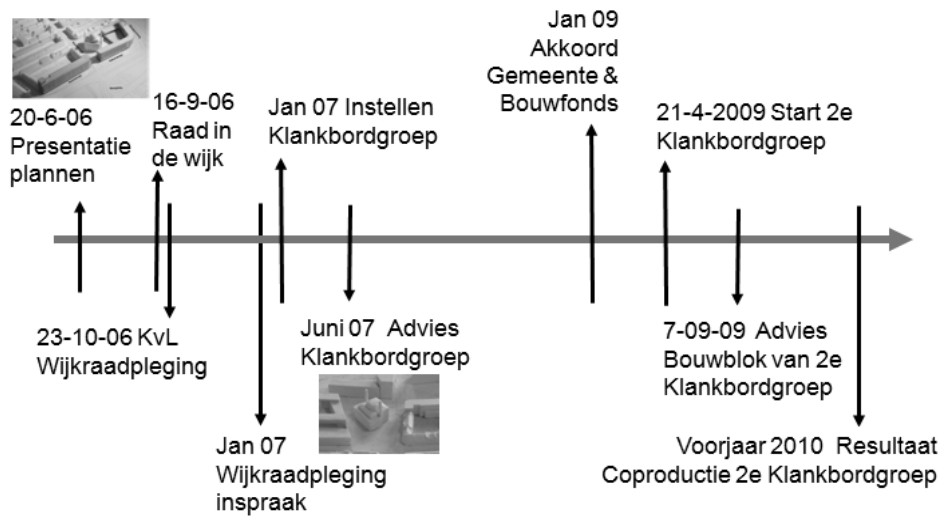


4.2 Herontwikkeling Kop van Lombok

De reconstructie van de herontwikkeling heeft plaatsgevonden aan de hand van een gesprek met de projectmanager van de Kop van Lombok; Twan Toonen.

De Kop van Lombok ligt aan de rand van het stationsgebied. In de periode van 1990 tot 2005 was er binnen de gemeente een discussie over het herontwikkelen van het gebied, dat bestond uit verpauperde huizen. Mede doordat de besluitvorming van de vernieuwing van het stationsgebied op zich liet wachten, kwam de herontwikkeling van de Kop van Lombok niet verder dan de tekentafel van de gemeente.

Afbeelding 3 (Presentatie Toonen): Tijdslijn herontwikkeling Kop van Lombok



In 2006 besloot de gemeente om het gebied te ontwikkelen. Daarbij hanteerde de gemeente een traditionele besluitvormingsstrategie: de gemeente stelde in samenwerking met de projectontwikkelaar het plan op, presenteerde het aan de wijk, probeerde daarmee draagvlak te creëren en wilde het plan daarna uitvoeren. Tot de uitvoering kwam het niet, want de wijkbewoners protesteerden heftig bij de wijkinformatieavond in september 2006. De voornaamste kritiek was dat het plan de wijk Lombok zou afsluiten van het stationsgebied, terwijl een verbinding wenselijk was en overeenkwam met het bestemmingsplan en de beleidsstukken die gemeente eerder had geschreven.

De verantwoordelijk wethouder besloot nog dezelfde avond een klankbordgroep in te stellen. Deze groep, genaamd Klankbordgroep Kop van Lombok (KKvL), zou de mogelijkheid krijgen een nieuw gebiedsplan op te stellen als zijnde een tegenvoorstel voor de gemeentelijke plannen (januari 2007). De gemeente zette de belangrijkste partijen bij elkaar aan tafel en huurde een architect in om de klankbordgroep te ondersteunen.

In juni 2007 presenteerde de klankbordgroep de plannen aan de wijkbewoners en het gemeente. Het bouwblok en de nieuw te bouwen moskee in het gebied waren verplaatst. Het college was positief en nam de plannen bijna volledig over.

In 2008 werden de plannen in samenwerking met de projectontwikkelaar Bouwfonds financieel doorgerekend. Dit duurde enige tijd, omdat de gemeente en Bouwfonds het niet eens werden over de grondprijzen. Begin 2009 kwamen de partijen er uit.

Vervolgens moest het stedenbouwkundig plan omgezet worden in een concreet ontwerp. Het betrof het ontwerp van de openbare ruimte en het ontwerp van het bouwblok (ontwikkeld door projectontwikkelaar Bouwfonds ontwikkeling). De openbare ruimte werd in coproductie met de gemeente ontworpen. Uitgangspunt was dat de partijen er samen uit moesten komen. De klankbordgroep kreeg bij het ontwerp van het bouwblok een adviserende rol. Deze tweede fase speelde zich af van april 2009 tot begin 2010. Overigens was het ontwerp van de moskee al eerder vastgesteld. De positie van het gebouw was wel veranderd door het nieuwe gebiedsplan, maar het ontwerp was geen onderwerp van discussie meer tijdens deze fase.

Later in 2010 werd de bouwvergunning verleend en de aanbesteding gedaan. De bouw van het bouwblok startte begin 2011. Ook bij de uitvoering is de klankbordgroep nog nauw betrokken: periodiek vindt er overleg plaats tussen de gemeente en de klankbordgroep over de gang van zaken.

De klankbordgroep is in 2011 ook betrokken bij de ontwikkeling van Lombok Centraal, het huidige verkeersplein Westplein, wat naast de Kop van Lombok ligt.

(Toonen, 23 februari 2011)

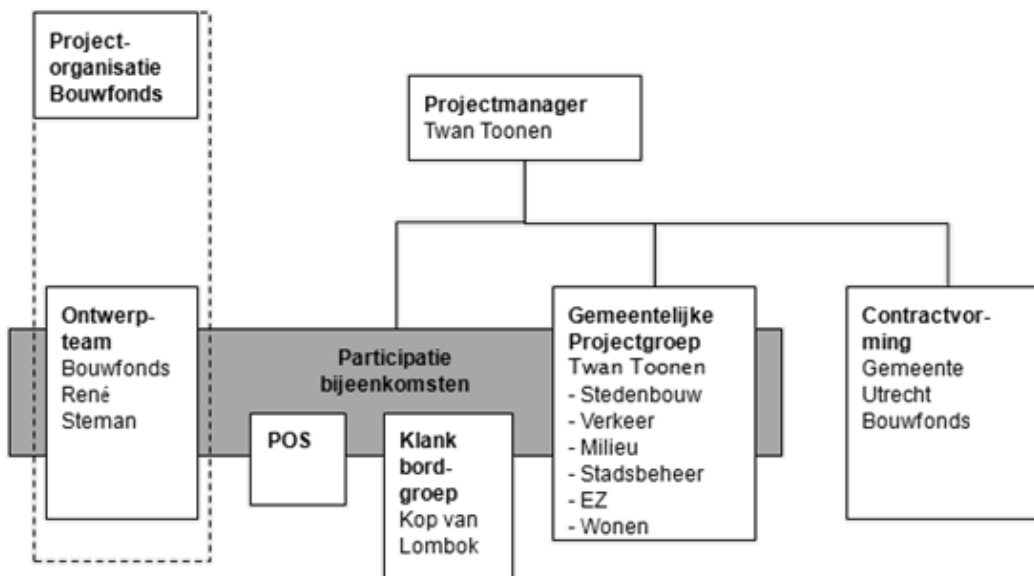
4.3 Structuur en partijen

Er zijn ongeveer twaalf partijen die hebben meegewerkt aan het ontwerp van de openbare ruimte en het bouwblok in de Kop van Lombok. Ze zijn onderverdeeld in drie groepen:

1. Gemeentelijke projectgroep (bestaande uit verschillende gemeentelijke diensten): de gemeente was initiatiefnemer van de klankbordgroep en had de leiding over het proces.
2. Projectorganisatie Bouwfonds: de ontwikkelaar van het bouwblok in de Kop van Lombok. Hierbij had de klankbordgroep slechts een adviserende rol.
3. De klankbordgroep: alle stichtingen, partijen en individuele personen die deel uit maakten van de klankbordgroep.

De gemeente Utrecht heeft zelf een structuur opgesteld voor het project (zie afbeelding 3). De partijen kwamen samen tijdens de participatiebijeenkomsten (paars in de afbeelding). De letters POS in het onderstaande schema staan voor de Projectorganisatie Stationsgebied. Die organisatie was ook aanwezig bij de bijeenkomsten, omdat de uitkomst van het project van belang was voor het naastgelegen stationsgebied. Rechts in het schema staat contractvorming. Dit gaat over het akkoord dat de gemeente en Bouwfonds hebben gesloten over de grondprijs voor het bouwblok.

Afbeelding 4 (Presentatie Gemeente Utrecht, 2009, eigen bewerking): Projectstructuur Kop van Lombok



De deelnemende partijen worden hieronder toegelicht. De beschrijving gaat over de vragen wie ze vertegenwoordigen en wat hun belangen zijn.

Gemeentelijke projectgroep

- *Dienst wijken gemeente Utrecht: wijkbureau West*

Het wijkbureau heeft een belangrijk rol gespeeld, vooral bij het vlottrekken van het project in de eerste fase. Het wijkbureau heeft enige tijd ook de leidende rol gehad in het project, de rol die later is overgenomen door de dienst Stadsontwikkeling.

- *Dienst Stadsontwikkeling van de gemeente Utrecht*
Dienst Stadsontwikkeling (DSO) is verantwoordelijk voor het herontwikkelen van binnenstedelijke locaties, waaronder de Kop van Lombok. DSO heeft besloten om in zee te gaan met projectontwikkelaar Bouwfonds en de onderhandelingen met Bouwfonds gevoerd.
- *IBU Stadsingenieurs*
IBU Stadsingenieurs is het ontwerp en adviesbureau van de gemeente Utrecht als het gaat om de openbare ruimte. Deze partij heeft de ontwerpen van de openbare ruimte rondom de Kop van Lombok gemaakt.
- *Andere gemeentelijke diensten*
Ook andere gemeentelijke diensten hebben een inbreng gehad tijdens het proces. Een voorbeeld van zo'n partij is de gemeentelijke verkeersdienst (onderdeel van Stadsontwikkeling), die ontwerpen heeft gemaakt van de verkeersstructuur.

Klankbordgroep Kop van Lombok

- *Stichting Trek Lombok door tot het spoor*
De Stichting Trek Lombok door tot het spoor is in eerste instantie opgericht als actiegroep tegen de oorspronkelijke plannen van de gemeente. Deze plannen zouden de wijk afsluiten in plaats van verbinden met het toekomstige stationsgebied. De stichting wordt ondersteund door 300 wijkbewoners, die door middel van een handtekening hun steun heeft toegezegd aan de stichting.
- *Initiatiefgroep Bevaarbare Leidsche Rijn*
Het losse samenwerkingsverband Bevaarbare Leidsche Rijn streeft ernaar de Leidsche Rijn tot in het centrum van Utrecht bevaarbaar te maken. Ze heeft ook interesse in de omgeving van de Leidsche Rijn, vandaar de betrokkenheid bij de Kop van Lombok. De groep vertegenwoordigt een aantal partijen, waaronder de Molen de Ster, het Geldmuseum en de rederij Schuttevaer.
- *Stichting Maanzaad*
De stichting Maanzaad houdt zich bezig met kunst in de openbare ruimte. De stichting is daarnaast actief in de wijk, onder andere door het aanleggen van tuinen op braakliggende terreinen. Zo was er twee jaar lang een tuin in het gebied van de Kop van Lombok. De stichting heeft geen leden, maar geniet wel bekendheid door de projecten in de wijk.

- *Wijkraad West*

De wijkraad West heeft een adviserende bevoegdheid ten opzichte van het college van B&W. De wijkraad heeft zich beziggehouden met de proceskant: dat alle partijen die een belang hadden bij de Kop van Lombok daadwerkelijk vertegenwoordigd werden in de klankbordgroep. Daarnaast hebben een aantal leden van de wijkraad als individu in de klankbordgroep gezeten.

- *Ulu Moskee*

De Ulu Moskee heeft zich in 1986 gevestigd in Lombok en ontwikkelt in de Kop van Lombok haar nieuwe moskee. De moskee was ook vertegenwoordigd in de klankbordgroep om mee te denken aan het ontwerp van Bouwfonds en de openbare ruimte, onder andere in relatie tot de moskee.

- *Individuele bewoners*

Projectorganisatie Bouwfonds

- *Bouwfonds Ontwikkeling*

Bouwfonds ontwikkeling is als projectontwikkelaar betrokken bij de Kop van Lombok. Bouwfonds ontwikkelt woningen en commerciële ruimten in het gebied. Nadat de oorspronkelijke plannen van tafel waren geveegd, zijn er lange onderhandelingen geweest met de gemeente over de grondprijs van de nieuwe bebouwing. Bouwfonds is daarna aanwezig geweest bij de klankbordgroep om advies te krijgen over het ontwerp van het bouwblok.

- *Architectenbureau Marlies Rohmer*

Het architectenbureau heeft in opdracht van Bouwfonds het bouwblok ontworpen. De architecten waren aanwezig bij de bijeenkomsten om de ontwerpen te presenteren en feedback te krijgen vanuit de klankbordgroep.

4.4 Selectie van deelnemers

De gemeente heeft geen specifieke selectiecriteria gebruikt voor de klankbordgroep. Wel was er de eis dat, omwille van werkbaarheid, de klankbordgroep maximaal uit tien personen zou bestaan. Als er meer mensen geïnteresseerd waren, was de verantwoordelijkheid van de groep zelf om dit te regelen. Respondenten hebben aangegeven dat er een belangrijke groep heeft ontbroken tijdens het proces: de winkeliers. Zij zijn niet formeel buitengesloten, want ze zijn weldegelijk een enkele keer aanwezig geweest, maar hebben geen volwaardige rol gespeeld in het proces. Binnen de winkeliers in de omgeving is er enige huivering voor de plannen, omdat er voor omzetverlies wordt gevreesd. Maar gezien het feit dat er geen bezwaarschriften zijn binnengekomen op de plannen (dit wordt door de gemeente en respondenten als iets unieks beschouwd), kan er wel gesteld worden dat de klankbordgroep voldoende draagvlak heeft in de wijk en dat de plannen breed gesteund worden.

4.5 Selectie van onderzoeksonderwerp

De herontwikkeling van de Kop van Lombok kan grofweg in tweeën worden gesplitst. Het eerste deel bestaat uit het gebiedsontwerp, waarin de locatie van de bebouwing werd bepaald (periode jan - juni 2007). De klankbordgroep bracht hierover een advies uit aan de gemeente, dat later door de gemeente bijna volledig is overgenomen. Vervolgens ging de klankbordgroep met de gemeente en projectontwikkelaar Bouwfonds om tafel om te praten over de inrichting van de openbare ruimte en het ontwerp van het bouwblok (april 2009 - begin 2010). In deze fase was het ontwerp van de moskee al vastgesteld, vandaar dat dit gebouw in dit onderzoek geen rol speelt. Het eerste deel van het proces is minder interessant, omdat zowel de gemeente als projectontwikkelaar Bouwfonds hierin ontbraken. Er was sprake van medebestuur. In het tweede deel komt de verhouding tussen de gemeente, de projectontwikkelaar en de deelnemers aan het participatieproces beter naar voren en kan er ook gekeken worden naar de invloedsverhouding tussen de partijen.

5. Methode

Het hoofdstuk methode staat stil bij de manier waarop dit onderzoek is uitgevoerd. Het beschrijft tot in detail op welke manier de vraagstelling beantwoord is. Daaruit volgen de mogelijke problemen op het gebied van betrouwbaarheid. Ook de casusselectie wordt verantwoord.

5.1 Verantwoording casus

Dit onderzoek maakt gebruik van de casus herontwikkeling van de Kop van Lombok. Meer specifiek gaat het over de tweede fase van dit proces, na het vaststellen van het structuurplan. Het onderzoek gaat over het proces rondom het vaststellen van de het ontwerp van de openbare ruimte rondom de Kop van Lombok en het ontwerp van het bouwblok. In deze paragraaf verantwoord ik de keuze voor deze casus. Ik geef aan waarom deze casus relevant is en past bij de vraagstelling van dit onderzoek.

Om het verschijnsel burgerparticipatie beter te leren begrijpen, moet de casus van recente datum zijn. Het verschijnsel burgerparticipatie, zoals we dat nu kennen, bestaat pas sinds de jaren '90. Een casus van voor die tijd is dus niet relevant. De herontwikkeling van de Kop van Lombok start in 2006 en loopt door tot 2010. De toegepaste participatie (coproductie in openbare ruimte en adviseren in bouwblok) is van een moderne vorm.

In de casus moet burgerparticipatie duidelijk naar voren komen. Enkel het gebruik van lage vormen van participatie (informerende en raadplegen) is niet voldoende. Er is al aangetoond dat er bij die vormen vrijwel geen invloed op de besluitvorming is. In de casus heeft een grootschalig en langdurig participatieproces plaatsgevonden, dat bestond uit meerdere participatievormen. Dit is in de casus duidelijk het geval.

Meer praktisch gezien moet voldoende datamateriaal zijn om de casus te onderzoeken en aan te tonen dat er al dan niet sprake is van invloed op de besluitvorming. Ook moet er een duidelijk besluit zijn, waarmee de inbreng van de deelnemers kan worden vergeleken. In de casus zijn alle partijen duidelijk herkenbaar, goed te bereiken en ze staan in het algemeen ook nog eens welwillend tegenover een onderzoek. Omdat de

participatie recent is, zit het proces nog goed in het geheugen van alle betrokkenen. Het proces is goed te reconstrueren.

Om duidelijk te krijgen of er sprake is van verschillen in mate invloed tussen groepen deelnemers moet het participatieproces bestaan uit een breed scala van deelnemers. Ook het praktische argument speelt hier weer een rol: het moet ook duidelijk zijn welke deelnemer of groep wat heeft ingebracht. In de casus zijn verschillende partijen actief, die allemaal te bereiken zijn.

Tenslotte speelt op de achtergrond ook het argument van maatschappelijke relevantie een rol. Het is interessanter onderzoek te doen naar een maatschappelijk relevante casus. De maatschappelijke waarde van het onderzoek groeit daardoor. De casus was een unieke vorm van burgerparticipatie en de aanzet tot een nieuwe participatiebeleid in de gemeente Utrecht. Het heeft als voorbeeld gefungeerd voor veel andere participatietrajecten. Bovendien is er veel te doen geweest om de Kop van Lombok (in de buurt en voornamelijk ook in de lokale media). De maatschappelijke relevantie van de casus is dus groot.

5.2 Onderzoeksmethode en operationalisering

Het empirisch onderzoek levert de informatie waarmee de vraagstelling van dit onderzoek kan worden beantwoord. De keuzes met betrekking tot het empirisch onderzoek worden toegelicht in deze paragraaf. Omdat er geen uitgebreide notulen van het participatieproces beschikbaar zijn, vormen de interviews met alle betrokkenen de belangrijkste onderzoeksmethode. De informatie uit deze interviews is aangevuld met de gemeentelijke besluiten en ontwerpen die tijdens het participatieproces een rol hebben gespeeld. Alle interviews zijn opgenomen en zijn na afloop afgeluisterd. Ik heb er samenvattingen van gemaakt die als bijlage aan dit onderzoek zijn toegevoegd. Interessante uitspraken van respondenten heb ik geschaard onder een kopje van een van de vier deelvragen (procesverloop, rolopvattingen, invloed en procesbeoordeling). De analyse heeft plaatsgevonden door alle uitspraken over een bepaalde deelvraag te verzamelen en te lezen. Samen met het beeld dat ik al gevormd had door alle gesprekken, zijn er antwoorden op de deelvragen uit voortgekomen. Per deelvraag volgt nu een meer gedetailleerde beschrijving van de gehanteerde methode. Daarnaast worden de theoretische begrippen uit de deelvragen geoperationaliseerd.

Deelvraag 3: "Hoe is het proces verlopen en uit welke vormen van burgerparticipatie bestond het project?"

De deelnemers is gevraagd het verloop van het proces te beschrijven. Ik heb het theoretische begrip procesverloop omgezet in de vraag "Hoe verliepen de bijeenkomsten?". Respondenten hebben vooral verteld over de sfeer aan tafel en tussen de deelnemers. Je kunt dit beschouwen als een cultuurschets. Aan de hand van de uitspraken heb ik doorgevraagd. De uitspraken van de respondenten over dit topic heb ik verzameld en geanalyseerd. Hieruit heb ik een beeld geschetst over het procesverloop. Daarnaast heb ik kennis opgedaan over het proces in het eerste gesprek met de projectmanager en door verschillende presentaties van het project te bekijken. Dit is vooral achtergrondkennis over het tijdsplan en de structuur van het proces. Voor het beschrijven van de vormen van burgerparticipatie heb ik gebruik gemaakt van de definities die de gemeente Utrecht zelf hanteert. Ik heb vervolgens deze definitie naast de uitspraken van de respondenten gelegd om te kijken in hoeverre de definitie overeenkomt met de praktijksituatie.

Deelvraag 4: "Wat waren de rolopvattingen van de verschillende partijen?"

De partijen is gevraagd hoe ze aankeken tegen hun eigen rol en de rol van andere partijen. Ik heb dit vertaald in de vraag: "Hoe waren de verhoudingen tussen de gemeente, Bouwfonds en de klankbordgroep" en daarna aan respondenten uit de klankbordgroep: "Hoe waren de verhoudingen tussen de klankbordgroepleden onderling?" Als de respondent de vraag niet goed begreep, heb ik een verdere toelichting gegeven met behulp van voorbeelden (bijvoorbeeld aan een respondent van de klankbordgroep: "Hoe stelde de gemeente zich op, meer traditioneel in de zin dat ze de leiding wilde hebben of was de verhouding meer gelijkwaardig?". De respondenten vertelden over hoe partijen en vaak individuele personen zich gedroegen tijdens de bijeenkomsten. Met deze informatie heb ik een meer globaal beeld kunnen schetsen van de rolopvattingen van de verschillende partijen.

Deelvraag 5: “Wat is de invloed van partijen op de besluitvorming geweest, hoe valt die invloed te verklaren en waren er verschillen tussen partijen in mate van invloed?”

Om de invloed van partijen op de besluitvorming te meten heb ik het begrip invloed in eerste instantie vermeden. De definities van respondenten kunnen op dit vlak verschillen en het begrip kan bovendien spanning met zich meebrengen. Ik heb aan de deelnemers daarom gevraagd wat hun uitgangspunten waren bij het ontwerp van de openbare ruimte en het gebouw van Bouwfonds. Vervolgens heb ik ontwerpen voorgelegd en gevraagd in hoeverre het ontwerp overeenkomt met wat de respondent wilde. Daarnaast heb ik meer op abstract niveau de respondenten gevraagd aan te geven hoe de invloedsverhoudingen lagen tussen de gemeente, Bouwfonds en de klankbordgroep. De respondenten hebben daarna de vraag gekregen om de invloed van partijen te verklaren. Als respondenten niet uit zichzelf met voorbeelden kwamen, heb ik zelf mogelijke bronnen van invloed gegeven, zoals financiële macht als bron van invloed voor Bouwfonds en hindermacht als bron voor de klankbordgroep.

Deelvraag 6: “Hoe beoordelen de deelnemers het proces en wat vinden ze dat er beter kan?”

Bij de laatste vraag heb ik de respondenten gevraagd wat ze van het proces vonden. Soms kwamen ze zelf met verbeterpunten, anders heb ik er om gevraagd: “Vind je dat er nog iets beter had gekund?”

5.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid en validiteit zijn binnen wetenschappelijk onderzoek uiterst belangrijk. Dit onderzoek heeft een aantal punten, waarop de betrouwbaarheid negatief kan worden beïnvloed. Ik bespreek deze punten en licht daarna toe hoe ik geprobeerd heb deze problemen te verhelpen.

Invloed is een lastig begrip. Het is weinig tastbaar en bijna niet te meten wat de invloed van iemand is geweest. Om toch een goed beeld te krijgen, heb ik het begrip invloed tijdens de interview vermeden en het geoperationaliseerd. De respondenten konden aangeven wat hun uitgangspunten waren tijdens het proces en kregen vervolgens de vraag in hoeverre die uitgangspunten waren meegenomen in de definitieve ontwerpen.

Toch blijft het lastig, want het proces en de lange samenwerking tussen de partijen hebben ervoor gezorgd dat moeilijk is exact vast te stellen van wie een bepaald idee was en wiens invloed het is geweest. Door de cultuur gericht op consensus en rationaliteit, zijn de meeste plannen uiteindelijk door iedereen gesteund, waardoor het lijkt of iedereen invloed heeft gehad op alle plannen. De respondenten kunnen – ook door de tijd van meer dan een jaar die inmiddels verstreken is - niet meer duidelijk aangeven waar de oorsprong van een idee lag.

De interne validiteit van het onderzoek is in gevaar, omdat het proces zich twee jaar geleden heeft afgespeeld en ik gebruik maak van interviews als onderzoeksmethode. Hierdoor kan het dat respondenten de feiten verdraaien of dingen zijn vergeten. Om hier tegenwicht te kunnen bieden, heb ik van elke groep minstens twee personen geïnterviewd. De tweede respondenten vormt dan een bron van nieuwe informatie, maar is ook een controlemiddel. Ook voor de betrouwbaarheid van het onderzoek heb ik geprobeerd een zo breed mogelijk scala aan deelnemers (en minstens twee van elke groep) te spreken. Een focus op een bepaalde groep, bijvoorbeeld de klankbordgroep, zou een te eenzijdig beeld van het proces kunnen geven. In het verlengde hiervan heb ik over een aantal partijen verschillende verhalen gehoord. Bijvoorbeeld over het architectenbureau dat volgens de klankbordgroep in eerste instantie een erg starre houding aannam. Het architectenbureau zelf repte hier met geen woord over. Het is moeilijk om dit met de respondent te bespreken. Het is niet mogelijk om duidelijke uitspraken te doen over de rol van een partij als de respondenten daarover verschillend oordelen.

Ook sociale wenselijkheid kan de antwoorden van respondenten hebben beïnvloed. Respondenten zullen namelijk – ook vanuit hun rol – bepaalde normen hebben voor de invloedsverhoudingen en rolopvattingen. Heel veel invloed voor burgers of een compleet gelijkwaardige rol, tasten de positie van het bestuur aan. Aan de andere kant zullen deelnemers aan een participatieproces graag willen laten zien dat ze weldegelijk invloed hebben gehad. Het is aan de onderzoeker om met de juiste vragen en een goede sfeer de waarheid naar boven te halen. Het is natuurlijk nooit zeker of dit helemaal gelukt is, maar ik heb dit risico wel continue in mijn achterhoofd gehad en er rekening mee gehouden tijdens de interviews.

De mate van externe validiteit van dit onderzoek is onduidelijk. Dit onderzoek doet uitspraken over rolopvattingen en invloed op de besluitvorming voor een specifieke casus. Veel respondenten geven aan dat het project uniek was door de samenstelling van de klankbordgroep. Sommigen zeggen daarnaast dat ze negatieve ervaringen hebben met soortgelijke projecten, juist omdat er andere individuen bij betrokken zijn. Het is dus nog maar de vraag of en zo ja, in hoeverre, dit onderzoek bijdraagt aan wetenschappelijke kennis over invloed en rolopvattingen of dat het slechts iets zegt over deze specifieke casus.

Tenslotte staat de betrouwbaarheid van de resultaten onder druk, omdat het veelal interpretaties zijn van uitspraken van respondenten. In de eerste plaats kan de respondent natuurlijk de situatie anders hebben ervaren dan die in werkelijkheid was (stuk interne validiteit) en vervolgens kan ik de uitspraak van de respondent verkeerd interpreteren. Het is voor mij als onderzoeker de taak om de juiste dingen te concluderen uit de honderden uitspraken die er zijn gedaan door de respondenten.

6. Proces en participatieniveau

Het eerste empirische hoofdstuk geeft een beeld van het procesverloop. Hoe was de sfeer tijdens de bijeenkomsten en welke cultuur heerste er? Daarnaast wordt het niveau van participatie vastgesteld. De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk is: “Hoe is het proces verlopen en uit welke vormen van burgerparticipatie bestond het project?”

In circa tien bijeenkomsten is gesproken over het ontwerp van het bouwblok en de openbare ruimte. De samenstelling van de groep was redelijk stabiel. Aanwezig waren de leden van de klankbordgroep, de architect van het bouwblok, Bouwfonds ontwikkeling en verschillende leden van de gemeentelijke projectgroep. De gemeente zat de bijeenkomsten voor en bereidde de agenda voor. Gemeentelijke diensten en de architect van het bouwblok presenteerden hun plannen, waarna er discussie plaatsvond. De structuur van het project vind je terug in het vierde hoofdstuk, in de paragraaf structuur en partijen.

6.1 Niveau van participatie

In het deel van het project dat binnen dit onderzoek valt, hebben twee vormen van burgerparticipatie een rol gespeeld: adviseren en coproduceren. De gemeente heeft deze twee vormen in haar eigen participatienota gedefinieerd.

Adviseren: “De gemeente bepaalt de agenda, maar betrokkenen kunnen problemen en oplossingen aandragen. Deze ideeën spelen een volwaardige rol bij het ontwikkelen van beleid. De gemeente verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan beargumenteerd afwijken. De rol van de participant is adviseur. De betrokken partijen kunnen ook zelf met een voorstel komen. Dit hoeft niet aan te sluiten op een plan van de gemeente of ontwikkelaar.” (Website Gemeente Utrecht, 2011)

Tussen de projectontwikkelaar Bouwfonds, de gemeente en de klankbordgroep is afgesproken het ontwerp van het bouwblok de status adviseren te geven. Respondenten hebben in interviews aangegeven dat de architecten ontwerpen presenteerden waar

vervolgens een discussie over gevoerd werd in de klankbordgroep. Alle partijen waren unaniem positief gestemd over de manier waarop Bouwfonds meedeed aan het proces en vorm gaf aan de adviserende rol van de klankbordgroep. De respondenten gaven aan dat hun ideeën zeker een volwaardige rol speelde bij de ontwikkeling van het gebouw. Afspraak was echter dat deze input nooit bindend zou zijn voor Bouwfonds. Zij kregen dus alle ruimte om te doen en te laten wat ze wilden met de adviezen.

Coproduceren: "Gemeente en betrokkenen bepalen samen de agenda en zoeken samen naar oplossingen. De gemeente verbindt zich aan deze oplossingen in de besluitvorming. De rol van de participant is samenwerkingspartner. De betrokkenen zitten zelf aan tafel om over uitgangspunten, een plan of ontwerp mee te denken. Vaak al in een vroeg stadium om ook het proces mede vorm te geven. Dit heet een open plan proces." (Website Gemeente Utrecht, 2011)

Het ontwerp van de openbare ruimte heeft de status coproduceren gekregen. In het proces is dit ook zo uitgevoerd. De gemeente heeft met de klankbordgroep afgesproken dat de partijen er samen uit moesten komen. De situatie in Lombok was wel op een aantal punten verschillend met de bovenstaande definitie. Allereerst was de agenda al grotendeels bepaald toen het proces startte. De gemeente behield het initiatief door zelf de tekeningen te maken en te presenteren. Dit geeft de gemeente een kennisvoorsprong en de mogelijkheid de openbare ruimte in eerste instantie naar inzicht te ontwerpen. Dit kan de gelijkwaardigheid negatief beïnvloeden. Uit praktische overwegingen is dit echter wel een logische oplossing: de gemeente is de enige partij die de kennis en middelen in huis heeft om dergelijke ontwerpen te maken. Verder verzorgde de gemeente de toetsing aan de eerder opgestelde randvoorwaarden (kwaliteit, beheersbaarheid en budget) (Presentatie Toonen).

6.2 Procesverloop

Een aantal partijen uit de klankbordgroep geven aan dat de eerste bijeenkomsten wat stroef verliepen. De gemeente en de klankbordgroep kenden elkaar nog niet goed en moesten aftasten hoe de verhoudingen zouden komen te liggen. Voor de ambtenaren van gemeente was deze verregaande vorm van burgerparticipatie een nieuw verschijnsel. Er was (in de ogen van de klankbordgroep) dan ook een soort onwennigheid, zeker als je kijkt naar het tweede citaat hieronder. Daarnaast was er bij

de klankbordgroep onvrede over het functioneren van de architect. Toen een andere architect van hetzelfde bureau het stokje overnam, verbeterde de samenwerking.

“Het proces begon stroef en wantrouwend. Wat is de status van deze club? Wat hebben wij in te brengen?” (Fred Dekkers – Wijkraad West)

“Gemeente vroeg aan de deelnemers: wat zijn jullie verwachtingen? Op een gegeven moment werd de vraag omgekeerd, wat zijn jullie verwachtingen? Op dat moment waren de ambtenaren een beetje verbaasd en geschrokken, dat ze opeens beseften dat ze deel van de groep geworden waren.” (Rob van Dijck – Lombok tot het Spoor)

Er is sprake geweest van een ontwikkeling in positieve zin gedurende het proces. De sfeer werd steeds meer open. De gemeente leerde de klankbordgroep kennen en kreeg vertrouwen in deze groep mensen. Deze open en vertrouwelijke sfeer is uiteindelijk kenmerkend geworden voor het proces. Alle partijen schetsen hierover een gelijksoortig beeld.

“Het werd echt open. Toen die sfeer eenmaal ontstaan was, werd het zelfs echt leuk.” (Guus Haest – Bevaarbare Leidsche Rijn)

Belangrijke reden van het positieve procesverloop was de houding die de klankbordgroep aannam. Alle partijen geven aan dat iedereen een realistische kijk op de situatie had. Partijen verschansten zich niet – zoals in andere projecten nog wel eens wil gebeuren volgens de betrokkenen - in hun eigen belangen. Er was bovendien erkenning voor elkaars expertise.

“Het is een klankbordgroep geweest die uit het eigen belang kon stappen. In andere klankbordgroepen is dat wel anders. Hele zakelijk instap, niet emotioneel.” (Twan Toonen – Gemeente Utrecht)

“Goede mensen die een realistische kijk op het project. Ook weten dat de projectontwikkelaar en de gemeente niet alles kunnen. Realistische kijk op de wereld.” (Rene Steman - Bouwfonds)

Zoals Toonen al aangeeft, werkten de partijen niet vanuit hun emotie. Ze geven aan dat een rationele denkwijze kenmerkend was voor het proces. Partijen stonden open voor elkaar argumenten en lieten zich ook overtuigen. Daardoor werden problemen opgelost

en kwam het proces niet in gevaar. Dit geloof in rationaliteit zat er bij een aantal behoorlijk ingebakken.

“Soms slik je misschien wat in. Maar weinig hoor. Misschien is dat het effect van zo’n proces, dat je elkaars argumenten hoort. Dit is gewoon beter. Dus, ja, niet zoveel. Iedereen kon het gevoel krijgen, dat dit het beste is.” (Guus Haest – Bevaarbare Leische Rijn)

“Mensen die weten dat ze niet met emotionele argumenten moeten komen, want dan komt de gemeente met “wij hebben de kennis, dus niet zeuren.” Proces ging om inhoudelijke argumenten.” (Rene Steman – Bouwfonds)

Er was ook een grote mate van erkenning van de belangen van andere partijen. Dit gold vooral Bouwfonds. De klankbordgroep accepteerde unaniem het belang van Bouwfonds.

“We hebben altijd goed beseft dat daar een gebouw moest komen wat Bouwfonds moest kunnen verkopen. Daarom liepen de verhoudingen ook niet zo dubbel.” (Fred Dekkers – Wijkraad West)

Naast de rationele denk- en werkwijze, wordt er nog een tweede belangrijke reden genoemd voor het goed verlopen proces: de angel was er al uit. Er werd slechts gepraat over details, de visievorming, die door velen wel als problematisch wordt bestempeld, was al afgerond. Dit zie je ook duidelijk terug in het hoofdstuk over invloed. De discussies gingen over zaken waar niet zo heel veel fout kan gaan en waar sommigen niet eens een mening over hadden. Bovendien had de klankbordgroep in een eerder stadium haar belangrijkste punt al verwezenlijkt: het verplaatsen van het bouwblok.

“Voor de gemeente ongevaarlijk om ons invloed te geven. Ging over details, ging niet meer over visievorming.” (Rob van Dijck – Lombok tot het Spoor)

“Belangrijke zaken voor de gemeente waren al eerder afgetikt. Dat zijn de hoofdpunten voor de gemeente. Daar heeft de groep zich wel bij neergelegd.” (Twan Toonen – Gemeente Utrecht)

Tenslotte waren er ook mensen uit de klankbordgroep die zichzelf de rol gaven van procesbewaker en daarmee het proces in positieve zin hebben beïnvloed.

“Ik had een paar procesuitgangspunten. Ik voelde mezelf geroepen om mee te helpen aan de sfeer van vertrouwen.” (Guus Haest – Bevaarbare Leidsche Rijn)

6.3 Conclusies

- De participatieniveaus adviseren en coproduceren zijn door de gemeente zelf gedefinieerd. In de praktijk kwam de situatie redelijk overeen met deze definities op twee punten na. De gemeente had bij het ontwerp van de openbare ruimte het initiatief, omdat het de ontwerpen verzorgde. Daarnaast was de agenda al vastgesteld voor aanvang van het proces.
- De start van het proces was stroef. De gemeente en de architect moesten (volgens de klankbordgroep) wennen aan deze vorm van samenwerking. Het vertrouwen moest groeien en de partijen tastten af hoe de verhoudingen zouden komen te liggen.
- De rest van het proces verliep goed. De partijen stonden op voor elkaar en de sfeer was positief. Er was onderling vertrouwen.
- De partijen hadden een rationele denkwijze. Er kwamen geen emotionele argumenten op tafel. Daardoor konden problemen via discussie worden opgelost.
- De belangrijkste beslissingen waren al voor het proces genomen. Het proces ging niet over visievorming, maar over details. Hierdoor waren de belangen minder groot en ontstonden er minder conflicten.
- De individuen in de groep hebben bijgedragen aan een positief procesverloop. Een aantal van hen hebben zich een specifieke procesrol aangemeten.

7. Rolopvattingen

In het verlengde van het procesverloop staan de rolopvattingen van de verschillende partijen. De partijen kregen niet alleen de mogelijkheid om zichzelf een rol aan te meten, maar ook een rol te geven aan de andere partijen in het proces. De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk is: “Wat waren de rolopvattingen van de verschillende partijen?”

7.1 Gemeente en Bouwfonds

Respondenten geven aan dat Bouwfonds leidend was in het proces rondom het bouwblok en de gemeente rondom de openbare ruimte. Het leiding geven betekende dat de gemeente en Bouwfonds met ontwerpen en voorstellen kwamen, waarop de klankbordgroep kon reageren. De rol van de gemeente was verder die van procesleider in geheel: zo werd de agenda door de gemeente opgesteld. Op het eerste gezicht lijkt dit op een traditionele samenwerking tussen bestuur en burgers, waarbij het initiatief bij de overheid ligt en de mogelijkheid tot reageren bij de burgers. De rollen waren echter volgens de respondenten wel zo verdeeld dat over het algemeen Bouwfonds en de gemeente wel open stonden voor de inbreng van de klankbordgroep. De projectleider van de gemeente zegt over zijn eigen rol:

“Ik had de leiding over het gesprek, op een gegeven moment praat je over mooie dingen en dat gaat vanzelf, pas als wij als gemeente dit willen wij echt zo, vanwege die en die randvoorwaarden. Dan heb je een soort knelpunt, dan was het vaak dat ik in eerste instantie waarom de gemeente die opstelling hanteert. Als de bewoners dan toch zoiets hebben van dit willen we niet, dan probeerde ik wel de specialisten in te schakelen om het toe te lichten. Ik heb wel aan de specialisten gevraagd, sta er zo open mogelijk in. (...) Uiteindelijk het ontwerpen van de openbare ruimte gebeurt in de computers van de vakdiensten.” (Twan Toonen – Gemeente Utrecht)

“De gemeente geeft de leiding aan het proces en komt met tekeningen (...) Bij de openbare ruimte: voorstellen, commentaar, voorstellen, commentaar.” (Rob van Dijck – Lombok tot het Spoor)

Toch – zo werd net al aangegeven - betekende deze werkwijze niet dat de deelnemers het proces ervoeren als een proces met een traditionele verhouding tussen het bestuur dat met een voorstel komt en burgers die daar op kunnen reageren. De reacties van de klankbordgroep werden in ieder geval serieus in overweging genomen door de gemeente en Bouwfonds. Vooral de open houding van Bouwfonds werd gewaardeerd door respondenten van de klankbordgroep.

“Er is nooit de verhouding de deskundige die presenteert en de anderen reageren erop.” (Fred Dekkers – Wijkraad West)

7.2 Specialisten

Verschillende specialisten die bij het proces waren betrokken, moesten volgens de klankbordgroep wennen aan de rol die burgers in het proces hadden gekregen. Ze waren vanwege de specialistische kennis die nodig is voor hun beroep niet gewend om commentaar te krijgen op hun werk en zeker niet van burgers zonder expertise op hun terrein. De specialisten ontwierpen in opdracht van Bouwfonds of de gemeente en presenteerden hun ontwerpen (voorbeelden: verkeersafwikkeling en bouwblok) tijdens een bijeenkomst van de klankbordgroep. De meeste specialisten ontwikkelden zich volgens de klankbordgroep in positieve zin gedurende het proces, enkel de eerste architect van het bouwblok bleef (volgens de klankbordgroep) de inbreng van de klankbordgroep negeren. Ze heeft overigens later in het proces plaatsgemaakt voor een andere architect, die volgens respondenten beter luisterde op de ideeën van de klankbordgroep.

Uit de interviews met de specialisten zelf komt de onwennigheid ten opzichte van de rol van burgers opvallend genoeg geen enkele keer naar voren. Mogelijke verklaring voor dit verschil zijn andere verwachtingspatronen en ervaringen. Burgers hadden mogelijk een ander idee bij het coproduceren en adviseren dan de ambtenaren van de gemeente en architecten van Bouwfonds. Het zou goed kunnen dat de ambtenaren voor hun gevoel goed geluisterd hebben naar de klankbordgroep, maar dat de klankbordgroep dit anders heeft ervaren. Dit is echter niet goed vast te stellen. Nu volgen een aantal citaten die laten zien dat er onwennigheid was bij de vakspecialisten in het proces:

“Voor de ontwerpers openbare ruimte was het wel wennen. Ze waren gewend om te ontwerpen, te zeggen wij hebben er voor gestudeerd en zo is het.” (Twan Toonen – Gemeente Utrecht)

“De houding van afdeling verkeer met de rekenmodellen was van “we doen het zo en zo”. Niet in eerste instantie een houding van mensen in de buurt hebben er ook verstand van.” (Fred Dekkers – Wijkraad West)

“De architect speelde zowel een positieve als negatieve rol, de eerste architect was eigenwijs en stond niet open voor ideeën klankbordgroep, terwijl de andere architect juist wel luisterde naar de groep.” (Fred Dekkers – Wijkraad West)

7.3 Klankbordgroep

De rol van de klankbordgroep was vooral het kritisch volgen van de ontwerpen van de gemeente en Bouwfonds. Waar ze vonden dat een van de partijen een fout keuze had gemaakt, zoals de gemeente bij het ontwerp van de verkeersafwikkeling, kwamen ze in actie. Dit kun je beschouwen als een controlerende rol. Als ze veel waarde hechtten aan een bepaald punt waren ze bereid er ver voor te gaan. Toch had de klankbordgroep op een aantal vlakken ook in initiërende rol. Voorbeeld hiervan is het kunstobject dat aan de plannen is toegevoegd.

Niet iedereen in de klankbordgroep had eenzelfde rol. Ze vormden naar eigen zeggen een goed team, omdat ieder zijn eigen expertisegebied had. Zo waren er leden van de klankbordgroep die zich speciaal richtten op het procesverloop, leden die zich bezighielden met de vormgeving (kunstobject en ontwerp) en leden die zich bezighielden met meer technische zaken, zoals de verkeersafwikkeling. Deze taakverdeling ontstond op natuurlijke wijze.

De rol van de klankbordgroep was verder om draagvlak voor de plannen te creëren in de wijk. Dit leverde spanning en onzekerheid op bij de gemeente, die dit niet gewend was. Het gaf de klankbordgroep een grote verantwoordelijkheid: zij konden het proces maken of breken. De klankbordgroep beschouwt de gemeente als onderdeel van het geheel en niet als losstaande partij.

“De presentatie aan de bewoners over de stand van zaken. Ik stond op het podium, met de mensen van de gemeente in het forum. De gemeente vond dat erg eng. Wat gaat ie doen? Wat gaat ie zeggen? Twan belde me nog op twee uur voor de presentatie, een beetje zenuwaching, wat ga je zeggen, wat ga je doen? Ik zei: Twan, we staan hier samen in. Als er druk vanuit de zaal komt, staan we er samen voor.” (Rob van Dijck – Lombok tot het Spoor)

7.4 Conclusies

- Bouwfonds en de Gemeente Utrecht beschouwden zichzelf als leiding gevend in het proces.
- Deze leidende rol wordt wel erkend door de klankbordgroep, maar ze geven aan dat er niet een traditionele verhouding bestuur – burger was. De gemeente en Bouwfonds stonden open voor de inbreng van de klankbordgroep.
- Met name de vakdiensten en de eerste architect van Bouwfonds hadden moeite met de nieuwe rolverhoudingen. Ze waren niet gewend inbreng te krijgen. Meestal ontwikkelden ze zich volgens de klankbordgroep gedurende het proces in positieve zin. De specialisten komen zelf niet terug op deze onwennigheid, wellicht door een verschil in ervaringen.
- De klankbordgroep had vaak een controlerende rol, maar had op sommige punten (voorbeeld: het kunstobject) ook een initiërende rol.
- Binnen de klankbordgroep waren er verschillende rollen, passend bij het expertisegebied van de individu. Deze rolverdeling ontstond op natuurlijke wijze.
- De klankbordgroep was daarnaast verantwoordelijk voor het verwerven van draagvlak onder de wijkbewoners. Dat was onwennig en spannend voor de gemeente.

8. Invloed op besluitvorming

Het achtste hoofdstuk beschrijft de invloed van de partijen op de besluitvorming. Daarnaast wordt er gekeken naar de verschillen tussen de partijen in mate van invloed. Tenslotte hebben de partijen deze verschillen verklaard. De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk is: “Wat is de invloed van partijen op de besluitvorming geweest?”

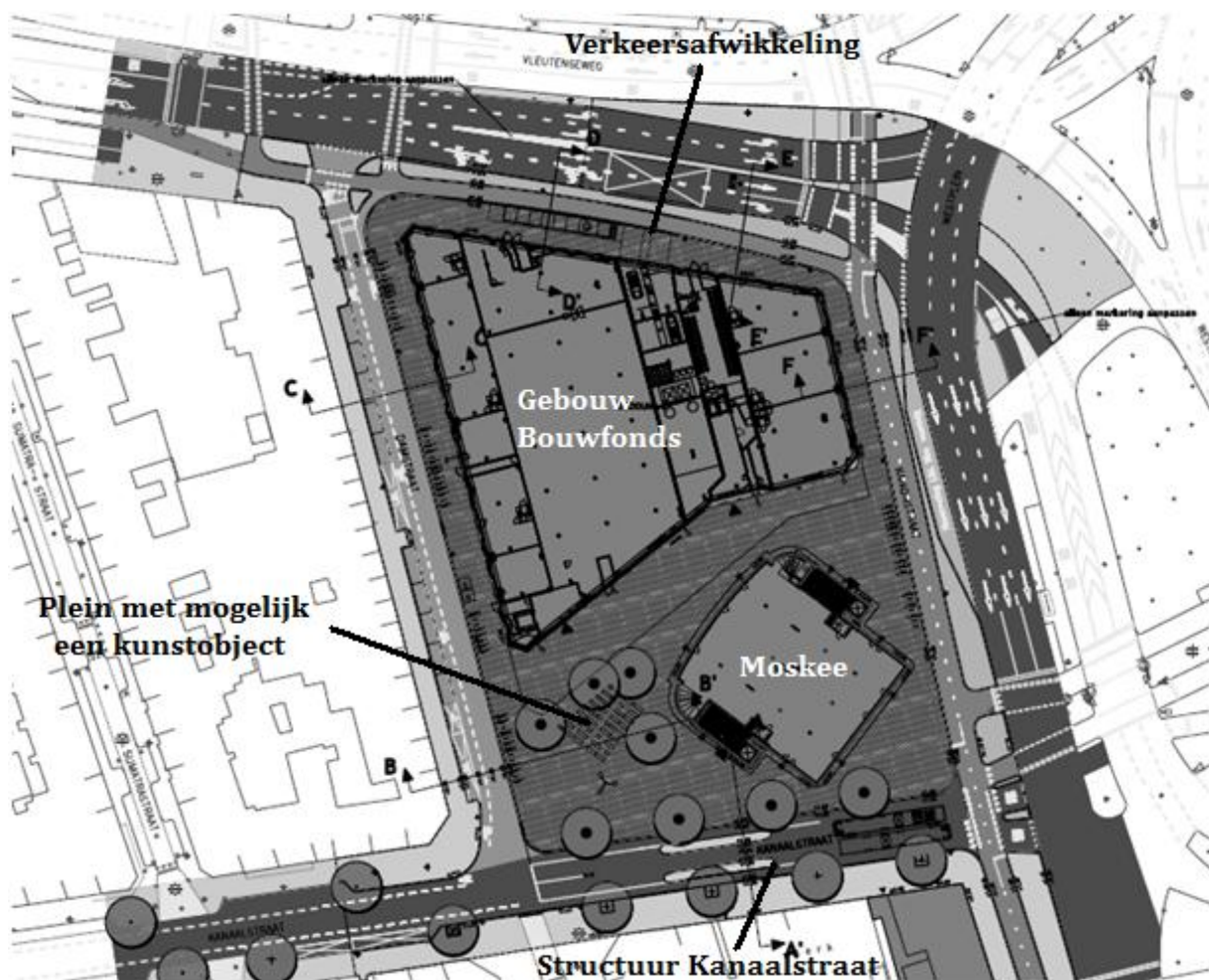
Om de invloed op de besluitvorming te kunnen bepalen, is het eerst noodzakelijk te bepalen wat er besloten is. Er zijn twee besluiten waar dit onderzoek betrekking op heeft: het ontwerp van het bouwblok van Bouwfonds en het ontwerp van de openbare ruimte. Op het moment van schrijven heeft de openbare ruimte nog slechts de status van een voorlopig ontwerp. Het bouwblok van Bouwfonds heeft inmiddels het stadium definitief ontwerp bereikt. Voor de openbare ruimte worden echter door zowel de gemeente als klankbordgroep geen grote wijzigingen meer verwacht. Belangrijk om op te merken is dat er al veel besloten was, voordat de tweede fase van het proces startte. Uit het eerdere participatieproces waren de positie en oppervlakte van het gebouw van Bouwfonds en de moskee al vast komen te staan. Daarnaast waren er randvoorwaarden (deels afkomstig uit het bestemmingsplan) op het gebied van budget, beheerbaarheid en kwaliteit. De gemeente heeft alle wijzigingen die gedurende het proces aan het plan zijn aangebracht aan het bestemmingsplan en de randvoorwaarden getoetst (Presentatie Toonen). Voor het bouwblok was verder afgesproken dat voldaan moest worden aan de contractuele verplichtingen ten opzichte van Bouwfonds. Die verplichtingen gingen over het aantal vierkante meters commerciële ruimten en woningen. Belangrijk om op te merken tot slot, is dat er door de respondenten weinig tot niet is gepraat over het tweede bouwblok van Bouwfonds ten zuiden van de Kanaalstraat. Dit stuk komt dan ook niet terug in dit deel.

8.1 Openbare ruimte

In de afbeelding op de volgende pagina is het voorlopig ontwerp van de openbare ruimte te zien. Uit de gesprekken zijn een viertal belangrijke thema's naar voren gekomen op het gebied van de openbare ruimte:

- De verkeersafwikkeling in het gebied. Het gebouw van Bouwfonds heeft een parkeergarage, die moet worden aangesloten op het wegennet.
- De structuur en inrichting van de Kanaalstraat (en Damstraat). Het ging vooral om de vraag of het plein moest worden doorgetrokken tot het badhuis, waardoor de Kanaalstraat een soort plein/voetgangersgebied zou worden.
- De inrichting van de openbare ruimte en het plein wat ontstaat in de hoek Kanaalstraat/Damstraat (voor de moskee).
- Een kunstoject op het nieuwe plein.

Afbeelding 5 (Gemeente Utrecht, 2011, eigen bewerking): Voorlopig ontwerp openbare ruimte.

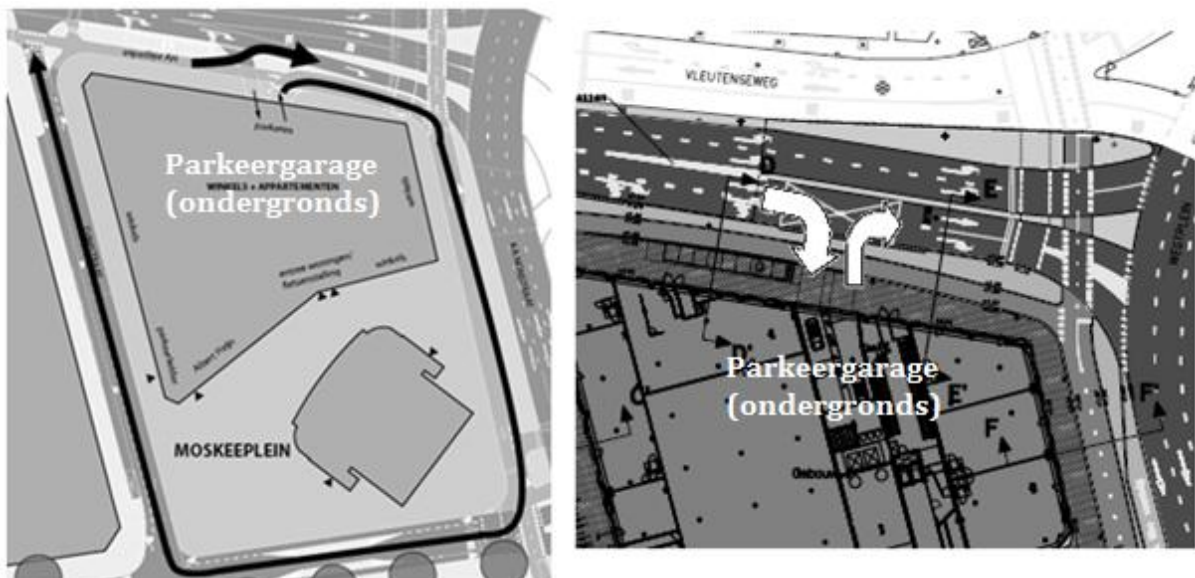


Verkeersafwikkeling

Volgens de respondenten was het spannendste deel van de klankbordgroep was de besluitvorming over de verkeersafwikkeling van het gebied. In de eerste tekeningen van de gemeente zouden de auto's uit de parkeergarage via een ventweg door de Kanaalstraat en Damstraat moeten (zie linkergedeelte van afbeelding 6). Dit ontwerp

was gemaakt door de gemeentelijke verkeersdienst. De klankbordgroep was hier zeer ontevreden mee. De gebruikte verkeersmodellen over verkeersdrukke zouden niet kloppen, omdat ze niet rekening hielden met de grote verkeersdrukke in het gebied op zaterdag. Er dreigde even een patstelling te ontstaan, maar uiteindelijk overtuigde de klankbordgroep de gemeente om nieuwe metingen te verrichten. Hieruit bleek dat de verkeersdrukke inderdaad groter was dan in modellen voorspeld was. Er werd samen gezocht naar een nieuwe oplossing, die uiteindelijk, na veel passen en meten, gevonden werd. Het verkeer kan in het voorlopig ontwerp openbare ruimte direct vanuit de parkeergarage de Vleutenseweg op. Dit betekent een forse verlichting van de verkeersdruk in de Kanaal- en Damstraat. Het is duidelijk dat zonder de inbreng van de klankbordgroep deze oplossing niet gevonden was. Een voorbeeld waar de invloed van de klankbordgroep op de besluitvorming goed naar voren komt.

Afbeelding 6 (links: Presentatie Van Dijck, eigen bewerking/rechts: Gemeente Utrecht, 2011, eigen bewerking): De verkeersafwikkeling in de Kop van Lombok. Links zoals de gemeente het oorspronkelijk had ontwerpen en rechts zoals het uiteindelijk is geworden.



Structuur en inrichting van de Kanaalstraat

De Kanaalstraat ligt ten zuiden van de moskee en het nieuw ontstane plein. Op abstract niveau waren er twee mogelijkheden om het stuk Kanaalstraat dat binnen het plangebied valt, in te richten. De eerste variant was het opnemen van de Kanaalstraat in de structuur van het plein (en dus het doortrekken van het plein over de weg heen). De straat zou dan het verlengde van het plein worden. De tweede mogelijkheid was de

Kanaalstraat duidelijk te markeren door middel van trottoirs en scherpe lijnen. Tijdens de bijeenkomsten is op dit punt discussie geweest. De gemeente, zowel het ontwerp bureau als de dienst stadsontwikkeling, en een deel van de klankbordgroep waren voorstander van de variant waarbij de Kanaalstraat los zou komen te staan van het plein. De straat wordt door de gemeente namelijk gezien als drager van de wijk Lombok en zou vanaf het spoor helemaal door moeten lopen tot achterin de wijk. Een aantal leden van de klankbordgroep zagen juist meer in de andere variant.

Het is niet helemaal duidelijk hoe deze discussie uiteindelijk in het voordeel van de gemeente is beslecht. De partijen geven aan dat discussies vaak door middel van argumenten en discussie beslist werden. Tegelijkertijd geeft de gemeente aan dat op dit punt het besluit min of meer al vast stond.

“Door de jaren heen heb je een lijstje met echt belangrijke items. Dat soort harde uitgangspunten dat zijn wel zaken die al in eerder traject afgetikt zijn. (...) Die zijn wel aan bod gekomen, maar dan leg je uit dat het niet anders kan dan zo. Daar heeft de klankbordgroep zich dan bij neergelegd.” (Twan Toonen – Gemeente Utrecht)

De vraag blijft wat er gebeurt was als de klankbordgroep op dit punt unaniem voor de andere variant was geweest. In ieder geval heeft het deel van de klankbordgroep dat voor het doortrekken van het plein was, aan het kortste eind getrokken.

Inrichting van de openbare ruimte en het plein

Voor de inrichting van de openbare ruimte en het plein moesten keuzes gemaakt worden, vaak op detailniveau. Het is wel herhaaldelijk teruggekomen tijdens de bijeenkomsten, maar er lijken geen grote discussiepunten te zijn geweest. Wel hadden sommige leden van de klankbordgroep uitgangspunten, zoals het weghouden van fietsen van het plein. Ze geven aan dat ze op deze punten succes hebben geboekt. Het is niet duidelijk of de gemeente op dit punt nog meningsverschillen had met de klankbordgroep. De invloed van de klankbordgroep valt dus moeilijk vast te stellen.

“De klankbordgroep heeft Ine zien gaan, en hebben gezegd “geen extra verticaal element”, waarom? Omdat er al twee gigantische pilaren op de moskee staan. En een ander punt, waar blijven de fietsen. En kun je er niet voor zorgen dat je die zo

ver mogelijk van die plek afhaalt. En er is iets gezegd van “een grote boom, in plaats van een hele rij”. Dat is allemaal wel meegenomen.” (Marij Nielen – Stichting Maanzaad)

Kunstobject

Een laatste belangrijk punt van invloed van de klankbordgroep is het kunstobject dat op het toekomstige plein gaat komen. Op dit punt werd zelfs de processtructuur - gemeente ontwerpt en presenteert en de klankbordgroep reageert – doorbroken. Dit was vooral de verdienste van één individu, Marij Nielen, die zich persoonlijk heeft ingezet voor het kunstobject. Nielen kreeg de leiding over dit deel van het project door een bijeenkomst te organiseren met kunstenaars en partijen uit het proces met als doel een opdrachtformulering op te stellen voor het kunstobject. Uiteindelijk heeft iedereen dit project unaniem gesteund.

8.2 Bouwblok Bouwfonds

Afbeelding 7 (Impressie Bouwfonds ontwikkeling): Impressie van het eerste bouwblok van Bouwfonds



Het architectenbureau van Marlies Rohmer heeft in opdracht van Bouwfonds het bouwblok in de Kop van Lombok ontworpen. Uit de gesprekken komen twee centrale discussiepunten naar voren:

- Het ontwerp van de gevel op het gebied van bouwmaterialen, kleuren en stijl.
- De invulling van de commerciële ruimten op de begane grond.

Ontwerp van de gevel

Uit de voorlopige ontwerpen bleek een grote blinde horizontale plint over het gebouw te lopen. De klankbordgroep heeft daarop gereageerd en de architecten gevraagd dit aan te passen. Dit is uiteindelijk gebeurd. En naast deze wijziging, zijn er nog een aantal kleine veranderingen doorgevoerd na advies van de klankbordgroep. De klankbordgroep heeft zeker invloed gehad op het ontwerp van het gebouw. Het lijkt er op dat deze invloed wel beperkt is gebleven tot details. Hoe groot de invloed precies is, is niet duidelijk te bepalen.

Invulling van de commerciële ruimten

De klankbordgroep heeft Bouwfonds verzocht de plint op de begane grond te vullen met winkels die passen bij de sfeer van Lombok. Dat betekent dat er weinig grote ketens in het gebouw komen en veel kleine eenmanszaken. De leden van de klankbordgroep waarderen het luisterend oor van Bouwfonds op dit punt.

“Er was ook discussie over welke winkels er in het bouwblok moeten komen. Dat is ook door Bouwfonds meegenomen in het denken over het gebouw.” (Fred Dekkers – Wijkraad West)

Het is echter nog maar de vraag hoe groot de invloed van de klankbordgroep op dit punt is. De invulling van de commerciële ruimten is nog niet bekend, maar Bouwfonds lijkt niet van plan er echt werk van te maken.

“Zoals het er nu uit ziet gaat Albert Heijn een belangrijk deel van de gevel invullen. Minder kleine winkeltjes dan de ideeën van toen. (...) Het moet natuurlijk commercieel van de grond komen om het te verkopen aan een belegger. Dan blijft er nog een beetje ruimte over. En dan is er wel een kans dat de Gall en Gall een van die winkels wordt.” (Rene Steman – Bouwfonds)

8.3 Invloedsverhoudingen

Individuele in de klankbordgroep hadden elk hun eigen uitgangspunten. Zo vond Rob van Dijck, door velen gezien als verantwoordelijke voor de nieuwe verkeersafwikkeling, de inrichting van de openbare ruimte niet zo interessant:

“Ik heb niet altijd een mening over alle zaken. Sommige mensen hebben heel duidelijk meningen over de buitenruimte, mij persoonlijk kan dat mij niet zoveel schelen. Voor mij was de verkeersafwikkeling een heikel punt.” (Rob van Dijck – Lombok tot het Spoor)

Aan het bovenstaande citaat valt af te leiden dat Rob van Dijck dus op het gebied van de verkeersafwikkeling een belangrijke rol heeft gespeeld en in de openbare ruimte bijna geen. Marij Nielen daarentegen hield zich juist druk bezig met de vormgeving van openbare ruimte en het gebouw van Bouwfonds. Ze onderschrijft ook dat ieder individu uit de klankbordgroep op zijn eigen gebied invloed heeft gekregen.

“Ik had wel ideeën over de buitenkant van het gebouw. Ik merkte dat ze dat wel meenamen, ze hadden er ook wel wat aan. Dat was ook zo mooi van ons team, ieder had z'n eigen expertise.” (Marij Nielen – Stichting Maanzaad)

Toch is van veel punten van invloed niet goed meer te achterhalen wiens idee het oorspronkelijk was. Dit komt waarschijnlijk door de intensieve samenwerking, waardoor ideeën snel algemeen gedachtegoed werden. De leden beschreven de klankbordgroep vaak als een team, waarin iedereen zijn eigen taak had. Ze vormden vaak eenheid en hadden onderling weinig meningsverschillen.

Tenslotte geven veel respondenten aan dat de ondernemers bijna geheel hebben ontbroken bij het besluitvormingsproces en dus als partij te weinig invloed hebben gehad. Dit levert nu problemen op, omdat ondernemers in de buurt bang zijn voor omzetverlies door de nieuwe commerciële ruimten in het gebouw van Bouwfonds. Ze zijn niet uitgesloten, want ze zijn zelfs een enkele keer aanwezig geweest bij een bijeenkomst.

8.4 Invloedsmiddelen

Alle partijen in het proces bezaten invloedsmiddelen, waarmee invloed is verkregen. Deze waren soms expliciet en soms impliciet aanwezig. Bouwfonds had haar belangen op twee manieren gewaarborgd. In de eerste plaats door de klankbordgroep slechts een adviserende status te geven, waarmee Bouwfonds in theorie alle inbreng naast zich neer kon leggen. Een tweede belangrijk invloedsmiddel waren de afspraken met de gemeente Utrecht over de grondprijs van het bouwblok. Een procesafspraken was dat het hele programma van Bouwfonds (wat bestaat uit woningen en commerciële ruimten) in het plan moest passen. Dit besef leefde ook heel erg bij de klankbordgroep. Een aantal leden geven dit ook aan. Dit zorgde voor een verdere versterking van de positie van Bouwfonds.

“We hebben altijd goed beseft dat daar een gebouw moest komen wat Bouwfonds moest kunnen verkopen.” (Fred Dekkers – Wijkraad West)

Een aantal respondenten uit de klankbordgroep noemt de mogelijkheid tot het activeren van buurt en media als belangrijk invloedsmiddel van de klankbordgroep, wat meespeelde op de achtergrond. Daarentegen zijn er ook een aantal leden uit de klankbordgroep die het proces als volmaakt rationeel zien:

“We hadden geen invloedsmiddel. Het ging met echte argumenten.” (Marij Nielen – Stichting Maanzaad)

De klankbordgroep beschikte verder over individuen die in staat waren dingen voor elkaar te krijgen. Dit deden ze door een goede manier van spreken of handigheid met moderne media (een voorbeeld dat genoemd is, is de presentatie die Rob van Dijck, lid van de klankbordgroep, gaf aan de buurt over de oorspronkelijke verkeersafwikkeling).

De gemeente kon invloed uitoefenen door het budget van de inrichting van de openbare ruimte te reduceren. Dit was een randvoorwaarde, waaraan het plan moest voldoen.

8.5 Conclusies

- Er zijn vier belangrijke thema's besproken in het ontwerp van de openbare ruimte. In twee thema's is de invloed van de klankbordgroep duidelijk aanwezig (verkeersafwikkeling en kunstobject). In de andere thema's is het beeld wat meer diffuus (structuur Kanaalstraat), ook omdat de klankbordgroep onderling op dit punt van mening verschilde. Bij de inrichting van de buitenruimte zijn er punten van de klankbordgroep opgenomen in het ontwerp, maar het gaat om details en het is moeilijk te herleiden waar die invloed vandaan komt.
- Bij het gebouw van Bouwfonds was de invloed van de klankbordgroep beperkt. De architect heeft wel opmerkingen over de gevel meegenomen in het ontwerp, maar op een ander punt (invulling van de commerciële ruimten), lijkt het advies van de klankbordgroep te zijn genegeerd.
- De klankbordgroep geeft aan dat ieder individu zijn eigen aandachtsgebied had. Hierdoor is de invloed verdeeld. Op veel punten is de invloed niet terug te brengen tot een persoon, omdat door de intensieve samenwerking veel punten algemeen gedachtegoed zijn geworden.
- Als invloedsmiddel wordt vaak het 'argument' genoemd, waarmee de respondent wil zeggen dat het een rationeel proces was. De klankbordgroep geeft zichzelf de invloedsmiddelen hindermacht (door actie te voeren in de wijk en contacten aan te spreken) en persoonlijk charisma. Bouwfonds en de gemeente bezaten economische macht, omdat het project door hen gefinancierd werd.

9. Procesbeoordeling

In de laatste empirische deelvraag wordt het proces door de betrokken partijen beoordeeld. Tevens krijgen ze de mogelijkheid verbeterpunten te noemen. De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk is: “Hoe beoordelen de deelnemers het proces en wat vinden ze dat er beter kan?”

9.1 Beoordeling

Zonder uitzondering beoordelen alle partijen, inclusief de gemeente en Bouwfonds ontwikkeling, het proces met termen als “goed” en “positief”. Ze zijn tevreden met de resultaten en met het verloop van het proces. De klankbordgroep voelt zich serieus genomen en de gemeente en Bouwfonds zijn blij met de professionele opstelling van de klankbordgroep en hun inbreng.

“Ik vond het een heel goed proces, qua spel, qua rollen en dat iedereen dat ging doen. Het was open. Het was leuk. Iedereen voelde, dit wordt beter.” (Guus Haest – Bevaarbare Leidsche Rijn)

“Zeker positief. Het kost wat meer, meer overleg, meer communicatieondersteuning, maar dat is in dit geval zeker positief.” (Twan Toonen – Gemeente Utrecht)

De partijen zijn er van overtuigd dat het proces heeft geleid tot betere besluitvorming. De klankbordgroep heeft bijdrages gehad, die het plan beter hebben gemaakt en er zonder de participatie niet waren geweest. Verder wordt ook genoemd dat het proces de besluitvorming efficiënter en doelmatiger maakt, omdat tijdrovende inspraakprocedures zijn vermeden.

“Het was snel. In de tijd van bezwaren al helemaal. Het is doelmatig, efficiënt.” (Guus Haest – Bevaarbare Leidsche Rijn)

9.2 Verbeterpunten

Veel respondenten vragen zich af of dit proces herhaalbaar is. Bijna allemaal benadrukken ze de unieke samenstelling van de klankbordgroep en betrokken van de gemeente. Er wordt dan ook getwijfeld aan de herhaalbaarheid.

“Bij een aantal projecten lukt de samenwerking, blijft de sfeer constructief, en bij andere projecten loopt het elke keer vast. Een aantal bewoners die van te voren de veronderstelling hebben dat ze bedrogen worden door de gemeente. Er zijn ook te weinig ambtenaren die open genoeg staan.” (Fred Dekkers – Wijkraad West)

Er worden ook nog een aantal verbeterpunten genoemd. De communicatie is daarin veel gehoord. Respondenten vinden dat er meer terugkoppeling naar de achterban van de klankbordgroep (de wijk Lombok) had moeten plaatsvinden.

“Het minste aan het proces? Het afmaken, we hebben plannen gemaakt, we zouden teruggaan naar de wijk. Gaan we binnenkort pas formeel doen. Er is geen gevoeld belang geweest om dat eerder te doen.” (Fred Dekkers – Wijkraad West)

9.3 Conclusies

- Het proces wordt door allen positief beoordeeld met termen als “positief” en “goed”. Daarbij is de klankbordgroep blij over het feit dat hun ideeën zijn meegenomen in de besluitvorming en de gemeente en Bouwfonds over de professionele houding van de klankbordgroep en hun inbreng. De gemeente en Bouwfonds zijn echter ook blij met de inbreng van de klankbordgroep, omdat ze deze kennis goed hebben kunnen gebruiken.
- Het proces heeft volgens de deelnemers geleid tot betere besluitvorming.
- Veel respondenten schrijven het succes toe aan de specifieke samenstelling van de klankbordgroep en hebben twijfels bij de herhaalbaarheid van het concept.
- De communicatie naar de wijkbewoners toe kan in toekomstige processen worden verbeterd.

10. Conclusie

10.1 Resultaten empirisch onderzoek

Deelvraag 3: Procesverloop

“Hoe is het proces verlopen en uit welke vormen van burgerparticipatie bestond het project?”

Het project bestond uit twee delen; het ontwerp van de openbare ruimte en het ontwerp van het bouwblok van de projectontwikkelaar Bouwfonds. Voor de openbare ruimte gold het participatieniveau coproduceren en voor het bouwblok adviseren. Grofweg wil dat zeggen dat bij de openbare ruimte de gemeente en de klankbordgroep er samen uit moesten komen en dat bij het bouwblok de klankbordgroep slechts een adviserende rol had. Ondanks een stroeve start (de partijen moesten wennen aan elkaar), is het proces goed verlopen. De partijen hadden vertrouwen in elkaar en men stond open voor elkaars inbreng. Er was een tamelijk rationele sfeer, er kwamen weinig emotionele argumenten op tafel. Daarnaast hielp mee dat de belangrijkste probleempunten al voor het proces waren opgelost, waardoor het slechts over details ging.

Deelvraag 4: Rolopvattingen

“Wat waren de rolopvattingen van de verschillende partijen?”

Er zijn drie belangrijke rollen te onderscheiden in het proces: de rol van de projectontwikkelaar Bouwfonds en de gemeente Utrecht, de vakspecialisten en de leden van de klankbordgroep. De gemeente Utrecht en Bouwfonds hadden een leidinggevende rol in het proces. De gemeente stelde de agenda vast, terwijl beiden de ontwerpen maakten en presenteerden aan de klankbordgroep. Deze ontwerpen werden gemaakt door verschillende specialisten. Deze groep had volgens de klankbordgroep moeite te wennen aan de rol van de klankbordgroep. De vakspecialisten waren door het aard van hun werk niet gewend commentaar te krijgen en al helemaal niet van burgers zonder specifieke expertise op hun gebied. De rol van de klankbordgroep was vooral controlerend. Als er iets in een ontwerp volgens hen niet klopte, vroegen ze de gemeente en Bouwfonds dit aan te passen. Op sommige punten (voorbeeld: kunstobject op het plein) had de klankbordgroep echter ook een initiërende rol. Daarnaast waren de rollen

onderling in de klankbordgroep zo verdeeld, dat iedereen in zijn of haar expertisegebied actief was. Voor de een was dat het in de gaten houden van het procesverloop, voor de ander de vormgeving van openbare ruimte.

Deelvraag 5: Invloed

“Wat is de invloed van partijen op de besluitvorming geweest, hoe valt die invloed te verklaren en waren er verschillen tussen deelnemers in mate van invloed?”

In totaal zijn er zes belangrijke discussiepunten geweest, vier over de openbare ruimte en twee over het bouwblok van Bouwfonds. In sommige discussies is de invloed van de klankbordgroep duidelijk waarneembaar, zoals de verkeersafwikkeling die totaal opnieuw ontworpen op aandringen van de klankbordgroep. In andere discussies lijkt de invloed van de klankbordgroep kleiner. Bij het bouwblok is het beeld ongeveer hetzelfde. De invloed is niet met harde cijfers te ondersteunen, het staat echter vast dat op veel punten er sprake is geweest van invloed en dat die invloed soms groot was en soms wat kleiner. Er zijn een aantal invloedsmiddelen te onderscheiden in het proces: de hindermacht van de klankbordgroep (mogelijkheid tot actie voeren), de economische macht van Bouwfonds en de gemeente en daarnaast de macht van de ratio: veel discussies werden volgens de respondenten beslecht door argumenten. De invloedsverhoudingen tussen deelnemers zijn in sommige gevallen duidelijk door de verschillende expertisegebieden van de klankbordgroep, soms is het door de intensieve samenwerking niet meer goed te achterhalen van wie een idee afkomstig is. De klankbordgroep beschreef zichzelf als een team, dat samen optrok en dus vaak gezamenlijke uitgangspunten had.

Deelvraag 6: Procesbeoordeling

“Hoe beoordelen de deelnemers het proces en wat vinden ze dat er beter kan?”

De deelnemers beoordelen het proces positief. De klankbordgroep is blij over het feit dat hun mening is gehoord en is meegenomen in de ontwerpen en Bouwfonds en de gemeente zijn blij over de manier waarop de samenwerking is verlopen en de informatie die ze van de klankbordgroep hebben gekregen. Volgens de respondenten heeft de samenwerking gezorgd voor een beter besluit. Als verbeterpunt wordt met name de communicatie naar de achterban (wijkbewoners) van de klankbordgroep genoemd.

Hoofdvraag

“Wat waren de rolopvattingen van de partijen die deelnamen aan de herontwikkeling van de Kop van Lombok en wat is de invloed van de deelnemers op de besluitvorming geweest?”

Er zijn drie belangrijke rollen te onderscheiden. Allereerst de rollen van de gemeente en Bouwfonds als procesleiders. In het verlengde daarvan staan de vakspecialisten die in opdracht van de gemeente en Bouwfonds ontwerpen maakten. Zij moesten wennen aan de nieuwe rol van de klankbordgroep en de commentaren op hun werk. Deze commentaren waren ze, door de aard van hun werk dat grote expertise vereist, niet gewend. Tenslotte was er de rol van de klankbordgroep, die voornamelijk controlerend was. In sommige gevallen voegde de klankbordgroep ook iets toe aan de plannen en werden ze daarmee initiërend. De invloed van de klankbordgroep op de besluitvorming is in sommige gevallen duidelijk zichtbaar, in sommige gevallen minder groot en minder duidelijk te waar te nemen. Er speelden daarnaast verschillende invloedsmiddelen een rol, waaronder economische macht van Bouwfonds en de gemeente en hindermacht van de klankbordgroep. Daarnaast werd het ‘argument’ vaak als invloedsmiddel aangehaald. De klankbordgroep vormde vaak een eenheid. Soms waren invloedspunten duidelijk afkomstig van een bepaald persoon, soms is het niet meer te achterhalen.

10.2 Terugkoppeling theorie

In deze vraag vergelijk ik de gevonden empirische resultaten met het theoretisch kader uit de eerste en tweede deelvraag.

Wetenschappelijke auteurs hebben de twee in het proces gehanteerde vormen van burgerparticipatie gedefinieerd. Deze definitie is vertaald naar dimensies. Ik zal nu voor deze dimensies aangeven in hoeverre ze overeenkomen met de situatie in de Kop van Lombok.

	Fase in het beleidsproces	Randvoorwaarden	Mate van input	Beleidsprobleem	Oplossingen	Mate van binding aan uitkomsten
<i>Adviseren</i>	Vroeg: bestuur laat actoren agenda meebepalen	Gebruikt als criteria voor toetsing	Het bestuur vraagt input van actoren, actoren kunnen ook input geven	Ideeën actoren spelen volwaardige rol	Ideeën van deelnemers spelen een belangrijk rol	In principe bindend, beargumenteerd wordt er afgeweken
<i>Coproducteren</i>	Vroeg: bestuur laat actoren agenda meebepalen	Komen in het proces tot stand	Actoren geven input. De input van het bestuur is relatief laag	Door bestuur en actoren bepaald	Door bestuur en deelnemers bepaald	Uitkomsten zijn bindend

Tabel van Edelenbos, 2000, p. 44-45

Adviseren: bouwblok Bouwfonds

- *Fase in het beleidsproces:* Burgers zijn al vroeg stadium betrokken geweest bij het project, alleen valt deze periode buiten de focus van dit onderzoek.
- *Randvoorwaarden:* De randvoorwaarden van Bouwfonds (hoeveelheid vierkante meter commerciële ruimten en woningen) waren inderdaad bindend en werden als zodanig geaccepteerd door de klankbordgroep.
- *Mate van input:* De klankbordgroep heeft kunnen reageren op de ontwerpen van Bouwfonds, maar ook zelfstandig opmerkingen kunnen plaatsen.
- *Beleidsprobleem:* Het beleidsprobleem was al gedefinieerd voordat het proces startte.
- *Oplossingen:* De ideeën van de burgers hebben wel een rol gespeeld bij het ontwerp van Bouwfonds. Je kunt twisten over de vraag of en wanneer deze rol belangrijk is.
- *Mate van binding aan uitkomsten:* Bouwfonds geeft dat ze overwegen af te wijken van de uitkomsten wat betreft de invulling van de commerciële ruimten. Iedereen in het proces lijkt dat te accepteren. Er lijken geen argumenten voor nodig te zijn.

Coproduceren: openbare ruimte

- *Fase in het beleidsproces:* Hiervoor geldt hetzelfde als bij het bouwblok. Burgers zijn al in een vroeg stadium betrokken geweest bij het project, alleen valt deze periode buiten de focus van dit onderzoek.
- *Randvoorwaarden:* De gemeente had een aantal randvoorwaarden die buiten het proces om vast waren gesteld. De gemeente heeft aangegeven dat dit randvoorwaarden zijn die gelden voor de hele stad en dat daar niet van kan worden afgeweken. De plannen werden hierop getoetst.
- *Mate van input:* De klankbordgroep kon veel input geven, maar de input van het bestuur was niet laag, zoals in de definitie staat. De gemeente maakte in eerste instantie het ontwerp en daarmee was hun input groot.
- *Beleidsprobleem:* Het beleidsprobleem was al gedefinieerd voordat het proces startte.
- *Oplossingen:* De oplossingen zijn inderdaad bepaald in samenspraak tussen bestuur en burgers.
- *Mate van binding aan uitkomsten:* De gemeente heeft aangegeven dat de partijen er samen uit moesten komen.

Concluderend kun je zeggen dat op veel punten de situatie in de praktijk overeenkwam met de definities uit de wetenschap. Op een paar punten is de rol van de klankbordgroep kleiner dan die volgens de theorie zou moeten zijn.

Een ander deel van het theoretisch kader waren de rolopvattingen van de partijen in het proces.

Bestuursstijl	Rol van de participant
Faciliterende stijl	Initiatiefnemer
Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner
Delegerende stijl	Medebeslisser
Participatieve stijl	Adviseur

Tabel van Pröpper en Steenbeek, 1999, p. 39

Het is moeilijk om deze ladder naast de praktijksituatie te leggen, omdat de rollen in de casus niet zijn gedefinieerd. Het lijkt er op dat de klankbordgroep adviseur is geweest van Bouwfonds en medebeslisser in de openbare ruimte. Dat betekent dat Bouwfonds een participatieve bestuursstijl heeft gehanteerd en de gemeente een delegerende stijl.

Er zijn een vijftal invloedsmiddelen gedefinieerd. Een aantal daarvan kwam duidelijk terug in de het proces van de Kop van Lombok.

Economische en financiële middelen	Deelnemer aan het participatieproces heeft geld of een economische positie, die zo belangrijk is voor de overheid dat men de besluitvorming er door kan laten leiden.
Kennis	Deelnemer heeft informatie, kennis en expertise die niet aanwezig is bij de andere partijen.
Communicatie-middelen	Deelnemer beschikt en heeft controle over communicatiemiddelen.
Persoonlijke kwaliteiten	Deelnemer bezit persoonlijke kwaliteiten die doorslaggevend kunnen zijn: charisma, cognitieve vaardigheden, sociale vaardigheden enz.

Tabel van Van der Eijk, 2001, p. 79-80

De economische en financiële middelen waren zowel een invloedsmiddel voor de gemeente als Bouwfonds. Zij waren de partijen die voor de financiering van het project moesten zorgen. Kennis en expertise was vooral aanwezig bij de vakspecialisten die de ontwerpen verzorgden. De klankbordgroep kon naar eigen zeggen invloed uitoefenen door de buurt in te schakelen. Dit zouden ze kunnen doen met behulp van communicatiemiddelen (websites, folders, persoonlijke contacten). Tenslotte kwamen de persoonlijke kwaliteiten terug in het proces, vooral bij leden van de klankbordgroep die naar eigen zeggen hierdoor dingen voor elkaar kregen.

Tenslotte is er nog theorie over het selecteren van deelnemers aan een participatieproces. De gemeente heeft naar eigen zeggen iedereen toegelaten, zolang het aantal personen aan tafel niet hoger zou zijn dan tien. Volgens de respondenten ontbrak alleen de winkeliersvereniging als partij. Zij waren echter niet buitengesloten en hebben zelfs een enkele keer aan tafel gezeten.

10.3 Vervolgonderzoek

Zoals in het stuk over betrouwbaarheid en validiteit wordt aangegeven, is het lastig om dit onderzoek te generaliseren. Vervolgonderzoek kan zich daarom met dezelfde vragen op een andere casus richten. Zo ontstaat langzamerhand een completer beeld over rolopvattingen en invloed op de besluitvorming bij participatietrajecten.

Literatuurlijst

Literatuur

- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 34 (4).
- Daalder, H. (1966). *The Netherlands: Opposition in a segmented society*. In: Dahl, R.A. (ed.). *Political oppositions in Western democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Lemma: Utrecht.
- Edelenbos, J. & Twist, M. van (1997). *Beeldbepalende bestuurskundigen. Een kennismaking met kernfiguren uit de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Eijk, C. van der (2001). *De kern van de politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Graaf, L. de (2007). *Gedragen beleid*. Delft: Eburon.
- Helmers, H.M., Mokken, R.J., Plijter, R.C. & Stokman, F.M. (1975). *Graven naar Macht. Op zoek naar de Kern van de Nederlandse Economie*. Amsterdam: Van Genneep.
- Hendriks, F. & Tops, P.W. (2001-1). Interactieve beleidsvorming en betekenisgeving. Interpretaties van een pluriforme praktijk. *Beleid en Maatschappij*, 28 (2). Amsterdam/Meppel: Boom.
- Hendriks, F. & Tops, P.W. (2001-2). *Politiek en Interactief Bestuur. Interacties en interpretaties rond de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan*. 's-Gravenhage: Elsevier.
- Klijn, E-H. & Koppenjan, J.F.M. (2000). *Interactive Decision Making and Representative Democracy: Institutional Collisions and Solutions*, In: Heffen, W.J.M. Kickert, O. van & Thomassen, J.J.A. (2000). *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Lijphart, A. (1979). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: J.H. De Bussy
- Michels, A. (2006). Citizen participation and democracy in the Netherlands. *Democratization*, 13 (2), 323-339.
- Michels, A. & Graaf, L. de (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36 (4), 477-491.

- Michels, A. (wordt gepubliceerd in 2011). "Innovations in democratic governance – How does citizen participation contribute to a better democracy?". *International Review of Administrative Sciences*, 77(2).
- Pröpper, I.M.A.M. & Steenbeek, D. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Tops, P.W. (1998), *Gemeentelijk beleid en 'coproductie'*, In: Korsten, A.F.A. & Tops, P.W. (1998). *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan den Rijn: Samson (Derde geheel herziene druk).

Overige bronnen

- Website gemeente Utrecht (geraadpleegd in maart 2011): <http://www.participedia.nl/het-niveau-van-participatie>
- Presentatie Toonen, T. (datum onbekend).

Afbeeldingen

- Omslag en 7: *afkomstig van* Website Beleef Buenos Aires (Bouwfonds Ontwikkeling) (2011): <http://www.beleefbuenosaires.nu/>
- 1 en 2: *afkomstig van* Google Maps (geraadpleegd in maart 2011): <http://maps.google.com>
- 3: *afkomstig van* Presentatie Toonen, T. (datum onbekend).
- 4: *afkomstig van* Presentatie Gemeente Utrecht (2009)
- 5: *afkomstig van* Gemeente Utrecht (2011). *Voorlopig ontwerp openbare ruimte Kop van Lombok*.
- 6: Links: *afkomstig van* Presentatie Van Dijck (datum onbekend), Rechts: *afkomstig van* Gemeente Utrecht (2011). *Voorlopig ontwerp openbare ruimte Kop van Lombok*.

Bijlagen

Topiclijst interviews

- Beschrijving actor. Wat is het voor organisatie of persoon?
- Wie vertegenwoordigt de actor?
- Wat is het belang van de actor?
Waarom de betrokkenheid met de casus?
Waarom geselecteerd om mee te doen aan het proces?
- Hoe lagen de verhoudingen tussen de partijen (gemeente+Bouwfonds+KKvL)?
Wat waren de rollen van de partijen? Rolopvattingen?
- Hoe is het proces (bijeenkomsten + besluitvorming) verlopen? Waarom is het zo gegaan?
- Wat waren de uitgangspunten van de actor?
- Zijn deze uitgangspunten meegenomen in het uiteindelijke ontwerp?
Waarom wel of niet?
- Wie heeft er veel of weinig invloed gehad?
Hoe is dat te verklaren? Beschikking over bepaalde invloedsmiddelen?
- Hoe beoordeelt de actor het besluitvormingsproces?
- Wat had er beter gekund aan het proces?

Respondentelijst interviews

Van alle interviews is een verslag gemaakt gebaseerd op geluidsopnames. Deze verslagen zijn hieronder opgenomen.

- Twan Toonen – 23/02/2011 (50 minuten) / 10/03/2011 (40 minuten)
Werkzaam bij de dienst Stadsontwikkeling van de gemeente Utrecht
- Rob van Dijck - 09/03/2011 (65 minuten)
Oprichter stichting Trek Lombok door tot het Spoor en vaak naar voren geschoven als woordvoerder van de klankbordgroep

- Rene Steman – 10/03/2011 (35 minuten)
Werkzaam bij Bouwfonds Ontwikkeling en verantwoordelijk voor de Kop van Lombok
- Fred Dekkers – 17/03/2011 (45 minuten)
Voorzitter van de wijkraad West en als individueel burger betrokken geweest bij de klankbordgroep
- Guus Haest – 18/03/2011 (40 minuten)
Aanjager initiatiefgroep Bevaarbare Leidsche Rijn
- Marij Nielen – 28/03/2011 (60 minuten)
Aanjager van de stichting Maanzaad
- Restlan Aykaç – 30/03/2011 (30 minuten)
Lid van het bestuur van de Ulu-moskee en afgevaardigde van de klankbordgroep
- Ine Esselink – 31/03/2011 (40 minuten)
Werkzaam voor IBU en ingeschakeld als ontwerper van de openbare ruimte in de Kop van Lombok
- Floris Hund – 08/04/2011 (20 minuten – telefonisch)
Werkzaam voor het architectenbureau Marlies Rohmer, dat in opdracht van Bouwfonds het bouwblok heeft ontworpen.