

Wel of geen welstand: kunnen bewoners de ruimtelijke kwaliteit regelen?

Onderzoek naar de kwaliteitsborging door bewoners in Eindhoven

Instellingen:



Universiteit Utrecht

Faculteit geowetenschappen



EINDHOVEN

Afdeling stedenbouw

Jaar: 2014
Cursus: Masterthesis
Auteur: Manou Roomer
Studentnummer: 3696219
Datum: 28 november 2014
Begeleiding: Dr. Thomas Hartmann (Universiteit Utrecht)
Ir. Solange Beekman (Gemeente Eindhoven)
Foto kافت: 18 septemberplein, Eindhoven (Manou Roomer, 2014)

VOORWOORD

Een dakkapel op de voorkant van je huis, je kozijnen rood verven of lichtgevende reclame op je gevel; er bestaat een grote kans dat je te maken krijgt met het welstandsbeleid van de gemeente. In Nederland willen we graag alles tot in de puntjes regelen. Zeker als het gaat om de bebouwde omgeving wordt alles tot in details vastgelegd. Welstand is daar een prachtig voorbeeld van. Toch kan de vraag worden gesteld of al deze regels daadwerkelijk nodig zijn? Moet een gemeente nog wel alles tot in de millimeter nauwkeurig willen regelen? Steeds meer gemeenten zoeken naar nieuwe mogelijkheden om de welstandsbeoordeling vorm te geven. Gemeente Eindhoven neemt als een van de eerste steden in Nederland de proef op de som en stelt het welstandsbeleid ernstig ter discussie. De gemeente Eindhoven wil de verantwoordelijkheden over de leefomgeving dichter bij de gebruikers van een gebied neerleggen, zodat voornamelijk bewoners meer in gesprek gaan met elkaar over de ruimtelijke kwaliteit van de stad. Met het oog op de verschuivingen van verantwoordelijkheden binnen verschillende maatschappelijke beleidssectoren, past deze ontwikkeling geheel in de tijd. Het loslaten van het welstandsbeleid kan gezien worden als een zoektocht naar nieuwe verdelingen in het ruimtelijke domein.

De koppeling tussen de bewonersparticipatie en kwaliteitsborging vormden voor mij een spannend onderwerp voor mijn masterscriptie planologie. Toen ik voor een stage aanklopte bij de gemeente Eindhoven, werd mij duidelijk dat deze vernieuwingen grote invloed kunnen hebben op de uiterlijkheden van mijn geboortestad. Een onderzoek naar het opnieuw opstellen van het welstandsbeleid met behulp van bewoners was echter nog niet uitgevoerd. Uit nieuwsgierigheid naar de verdere ontwikkelingen van het welstandsbeleid en de betrokkenheid van bewoners bij de leefomgeving, besloot ik de uitdaging aan te gaan.

Dit resultaat heb ik echter niet alleen bereikt, velen hebben mij hierbij geholpen. Allereerst wil ik mijn stagebegeleider Solange Beekman en mijn scriptiebegeleider Thomas Hartmann bedanken. De adviezen van Solange en Thomas hebben mij diverse keren geholpen om focus te behouden en wisten mij telkens weer te enthousiasmeren door nieuwe inzichten te geven. Ik wil verder Solange specifiek bedanken voor de moeite die zij in mij heeft gestoken, met bijvoorbeeld de gesprekken die wij hebben gehad. Ik waardeer het enorm. Daarnaast wil ik ook mensen bedanken die ik heb mogen interviewen voor dit onderzoek, en de collega's van mijn stage waarbij ik altijd met vragen terecht kon. Speciale dank aan Yoka Louwman voor de fijne samenwerking tijdens dit half jaar. Ook wil ik graag vermelden dat ik een fijne en leerzame tijd heb gehad bij de gemeentelijke organisatie. En dat ik de kans heb gekregen om mijn geboortestad eens op een andere manier te leren kennen.

Tot slot wil ik graag mijn lieve familie en vrienden bedanken voor de steun, het vertrouwen en de leuke afleidingen op z'n tijd. Daarnaast wil ik ze bedanken voor de nodige hulp en kritische blik op de goede momenten. Nu rest mij nog om u als lezer veel plezier te wensen met het lezen van deze masterscriptie!

Manou Roomer
Utrecht, november 2014

SAMENVATTING

Welstand houdt de gemeente Eindhoven al jarenlang bezig: wel of geen welstand? Is welstand een verrijking of juist overbodig? Moet een gemeente nog wel alles tot in de millimeter nauwkeurig willen regelen? Steeds meer gemeenten zoeken naar nieuwe mogelijkheden om de welstandsbeoordeling vorm te geven. Gemeente Eindhoven neemt als een van de eerste steden in Nederland de proef op de som en stelt het welstandsbeleid ernstig ter discussie. De gemeente heeft te maken met een afname financiële middelen en deregulering waardoor het welstandsbeleid en – commissie als overbodig worden gezien. Daarnaast wil de bewoner ook steeds meer ruimte voor eigen inbreng. Kortom, welstand staat flink onder druk. Maar betekent dit dat gemeenten hun welstandsnota af moeten schaffen? En zo ja, wat zijn dan de (ruimtelijke) consequenties hiervan? Plus, is er dan nog taak voor de gemeente om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvormen?

Dit vormde voldoende aanleiding om het proces bij de gemeente Eindhoven te onderzoeken en te kijken naar de mogelijke manieren waarop welstand vorm krijgt als er bewoners meer invloed mogen uitoefenen. De verschillende inzichten hebben uiteindelijk geleid tot het formuleren van de volgende hoofdvraag:

In hoeverre kan de gemeente de verantwoordelijkheden van een overheidstaak verleggen naar bewoners bij het nieuwe welstandsvraagstuk in de gemeente Eindhoven?

Uitgangspunten

In het eerste theoretische hoofdstuk wordt stilgestaan bij een aantal theoretische problemen van welstand. De ontwikkeling van welstand leert hoe welstand een overheidstaak is geworden en verklaard de huidige werking van het toezicht. Uiteindelijk wordt welstand in relatie gebracht met subjectiviteit en rechtvaardigheid, wat moet leiden tot meer inzicht over de toekomst van het welstandsbeleid en participatie. In dit hoofdstuk komt naar voren dat architecten, designers en planners de taak hebben om het publieke belang (maximaal) te behartigen binnen het ruimtelijk bestuursrecht (Harvey, 2003; Carlson, 2001; Mattila, 2002). Welstandsbeleid komt echter niet alleen in aanraking met publiek belang, maar ook met private eigendomsrechten. De complexiteit van welstand wordt veroorzaakt door deze gelaagdheid van het beleid; er kunnen objectgerichte of gebiedsgericht criteria opgesteld worden. Welstand behartigt een publiek belang maar de organisatie van de ruimtelijke kwaliteit is deels afhankelijk van private eigendommen, namelijk het uiterlijk van de woningen. Ostrom en Ostrom (1990) maken onderscheid tussen publieke en private goederen en de rol van de overheid daarbij. Uiteindelijk komt een spanningsveld naar voren als het welstand moet worden vorm gegeven als een collaboratieve planningsmethode, wie behartigt dan nog het publieke belang van welstand?

In het daaropvolgende hoofdstuk wordt er stilgestaan bij de verschuiving van verantwoordelijkheden in de samenleving binnen het ruimtelijk domein. De theoretische problemen van welstand hebben sterk te maken met veranderende tijden. Daarbij komen de nieuwe taken van *governance* aan bod (Andersen en Van Kempen, 2003). Om vervolgens langer stil te staan bij de ontwikkeling van bewonersparticipatie, dat een belangrijk onderdeel van bewonerswelstand vormt. De wetenschappelijke literatuur over participatie is grotendeels afkomstig uit de beleidswetenschappen en sociologie. Binnen de wetenschappelijke literatuur worden verschillende vormen van participatie uiteengezet (Arnstein, 1969; Edelenbos & Monnikhof, 2001; De Jong e.a., 2013). Eveneens zijn er studies verricht naar de motieven om te participeren voor verschillende

betrokken partijen in een wijk of buurt (RIVM, 2008; Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), 2000; Jones, 2003). Naast de wetenschappelijke publicaties komt participatie ook terug in meer praktische literatuur. Het doel van deze praktische literatuur is om beleidsaanbevelingen te doen. Vaak vindt dit plaats in de vorm van handleidingen of handboeken over participatie. Hierbij staat vaak de vraag centraal: 'wat werkt wel en wat werkt niet?'.

In het laatste theoretische hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de aandachtspunten voor het slagen van bewonerswelstand, elke situatie vraagt om een andere vorm van participatie. Vervolgens wordt er een koppeling gemaakt tussen welstandsbeleid en bewonersparticipatie. In het theoretische model dat is ontwikkeld komt deze koppeling goed naar voren. Welstandsbeleid is een complex onderwerp voor bewonersparticipatie omdat de overheid op verschillende leefomgevingen binnen de stad verschillende rollen kan innemen. In het tweede hoofdstuk zijn indicatoren aangedragen voor welstand waaruit is gebleken dat de gemeente niet alleen het algemeen belang dient maar ook rekening moet houden met rechtszekerheid en esthetica. Alleen als de gemeente open staat voor het verwerven van kennis van verschillende participatiemethoden kan het welstandsbeleid als participatietraject worden ingericht.

Casestudy

Voorafgaand aan de verschillende perspectieven van de gemeente en bewoner over bewonerswelstand, vind er een analyse plaats van de gemeente Eindhoven. In deze casestudy wordt een beeld geschetst van de perspectieven en overwegingen die bij de gemeente ten grondslag liggen bij het verschuiven van verantwoordelijkheden met betrekking tot het welstandsbeleid. Uit deze analyse blijkt dat het huidige beeld dat bestaat over welstand en bewonersparticipatie grote invloed heeft op het perspectief over bewonerswelstand. In de interviews worden vanuit verschillende respondenten criteria aangedragen die van belang zijn voor bewonerswelstand. Hierdoor zijn de criteria ook van invloed op het perspectief van de gemeente of bewoner(organisatie). Opvallend is dat uit de resultaten geen eenduidig perspectief voor de gemeente over bewonerswelstand blijkt te zijn. Er is sprake van een verschil in perspectieven tussen de beleidsmakers en de bestuurders. De beleidsmakers houden het welstandsbeleid liever in stand zoals het vigerend beleid en pleiten daardoor voor een meer planmatige aanpak. Beleidsmakers staan open voor meer inspraak van bewoners over de omgevingskwaliteit maar hebben daarbij ook veel oog voor de consequenties van de ruimtelijke kwaliteit van Eindhoven. De bestuurders pleiten voor een meer interactieve werkwijze waarbij er meer verantwoordelijkheden bij de bewoners komen te liggen. Bij de bestuurders komt naar voren dat de gemeente er belang bij heeft om te experimenteren met andere vorm van welstandsbeleid om zo het aantal regels terug te dringen. De bestuurders willen bewonerswelstand een kans geven en zien het als de taak van de gemeente om enkel nog een bemiddelende rol in te nemen. Bewoners moeten met elkaar het gesprek aangaan en gezamenlijk tot een oplossing komen. Tegen verwachting in tonen bewoners(organisaties) redelijk grote betrokkenheid voor de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving. Enerzijds is het perspectief van bewoners interactief en lijken bewoners open te staan voor het gezamenlijk opstellen van welstandscriteria, anderzijds hechten de bewoners waarde aan gemeentelijke regie als handhaving van de welstandscriteria en lijkt het perspectief tegelijkertijd ook planmatig te zijn.

Op basis van de belangen en inzichten van bewoners wordt voor een groot gedeelte bepaalt in hoeverre de gemeente de verantwoordelijkheden kunnen worden verschoven naar de bewoners. De belangrijkste bevinding is dat bewoners redelijk grote betrokkenheid tonen voor de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving en verantwoordelijkheid willen dragen over het opstellen van het

welstandsbeleid in een eigen buurt of wijk. Bewoners(organisaties) willen uiteindelijk geen verantwoordelijkheden dragen over het naleven van dat welstandsbeleid. Of bewoners(organisaties) nu voor- of tegenstander van het bewonerswelstand blijken te zijn, de roep naar het behouden van de regie bij de gemeente was in beide gevallen sterk aanwezig. De gemeente kan concluderen dat er een strikte grens loopt tussen het opstellen van welstandsbeleid en het handhaven van het welstandsbeleid.

Uit de literatuur kan dus gesteld worden dat er geen eenduidige methode voor bewonerswelstand aan te wijzen is. Is bewonerswelstand wel te realiseren? Ja, maar de manier waarop het tot stand komt is afhankelijk van de verschillende manieren waarop inhoudelijk het beleid door de gemeente kan worden 'losgelaten' en of het proces wel van toegevoegde waarde is. Alleen als de gemeente inspeelt op de verschillende behoeften en motivaties van bewoners om te participeren kunnen rechtszekerheid en het algemeen belang worden verantwoord naar de samenleving.

Conclusie en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen tot dusver in het resultatenhoofdstuk wordt er een overzicht gegeven van de verschillende mogelijke vormen van bewonerswelstand die plaats kunnen vinden. Dit kader schetst een overzicht van de (on)mogelijkheden en de al dan niet wenselijkheid om met behulp van bewoners welstandsbeleid op te stellen voor de ruimtelijke verschijningsvormen van gebouwen. Op basis van de inzichten van de gemeente en bewoners in dit onderzoek zijn er drie (meest waarschijnlijke) vormen uitgewerkt. Zo kan er door gemeenten een beeld worden gevormd over bewonerswelstand:

1. Welstandsbeleid opgesteld door bewoners in combinatie met een buurtcontract
2. Welstandsbeleid opgesteld door bewoners met handhaving van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit
3. Geen welstandsbeleid: kwaliteitsborging door individuen.

In het overzicht staat kort weergegeven wat de (on)mogelijkheden zijn voor de gemeente en bewoners. Het is vervolgens aan de gemeente om hier conclusies aan te verbinden. Om een verantwoorde beslissing te maken, moet de gemeente zelf tot een afweging komen. Naar aanleiding van het onderzoek worden in dit onderzoek ten slotte een aantal concrete aanbevelingen gedaan:

Aanbevelingen voor gemeenten:

- *Formuleer duidelijke wensen en ambities*
- *Maak eerst een inventarisatie*
- *Neem alle opties in overweging*
- *Wees consequent*
- *Voorkom begripsverwarring*

Ten slotte moet hierbij opgemerkt worden dat bewonerswelstand een kwestie van enerzijds loslaten bij de gemeente en anderzijds goed weten wat de vraag is uit de samenleving. Uiteindelijk maakt het niet uit welke vorm van welstand wordt gehanteerd, zolang de wensen en ambities van de bewoners er maar in terugkomen.

INHOUDSOPGAVE

1	Het loslaten van de ruimtelijke kwaliteit	10
1.1	Bewonerswelstand	11
1.2	Doel- en vraagstelling	13
1.3	Het belang van welstand	14
1.4	Structuur en methoden	16
2	Het bijzondere van welstand	18
2.1	Welstand als overheidstaak	19
2.1.1	Beleidsmatige ontwikkeling van welstand	19
2.1.2	Het functioneren van welstand	20
2.1.3	Toekomstperspectief: bewonerswelstand?	21
2.2	Subjectieve karakter van welstand	22
2.2.1	Het beleven van de stedelijke omgeving	22
2.2.2	De tastbaarheid van welstand	24
2.3	Het rechtvaardigen van welstand	24
2.3.1	<i>Esthetic justice</i> : wie mag de stad inrichten?	25
2.3.2	Samenspel van publieke en private belangen	26
2.4	Indicatoren voor bewonerswelstand	27
3	Veranderingen in de samenleving	30
3.1	Stedelijk beleid: van traditioneel beleid naar samenwerkend beleid	31
3.1.1	Veranderende planningstradities in Nederland	31
3.1.2	Van <i>government</i> naar <i>governance</i>	32
3.2	Ruimte voor bewoners	35
3.2.1	Bewonersparticipatie: een inleiding	35
3.2.2	De ontwikkeling van bewonersparticipatie	35
3.2.3	Motieven om bewoners wel of niet te betrekken in de ogen van beleidsmakers	38
3.2.4	Motieven van bewoners om wel of niet te participeren	40
4	Bewonerswelstand op maat	42
4.1	'Nieuw' welstandsbeleid: samenwerkend beleid?	43
4.1.1	Aandachtspunten voor beleidsmakers	43
4.2	Bewonerswelstand: adaptief beleid	48
5	De weg tot kennisverwerving	50
5.1	Onderzoeksopzet	51
5.2	Selectie van respondenten	53
5.3	Praktische problemen met de opzet	54
5.3.1	Uitgebreide verhalen	54
5.3.2	Flexibiliteit	54
5.4	Methode van analyse	55
5.4.1	Operationalisering van concepten	56

5.5	Mogelijkheden en beperkingen	58
6	Opvattingen over bewonerswelstand: planmatig of interactief perspectief?	60
6.1	De belangen van bestuurders, beleidsmakers en bewoners	61
6.1.1	Gemeente	61
6.1.2	Bewoners(organisaties)	69
6.1.3	Conclusie: verschuiving van verantwoordelijkheden?	70
6.2	De organisatie van bewonerswelstand	72
6.2.1	Van welstand naar ruimtelijke kwaliteit	72
6.2.2	Schaalniveaus	73
6.2.3	Kaders	77
6.2.4	Garantie van het algemeen belang	79
6.2.5	Flexibel instrument	81
6.2.6	Commissie Ruimtelijke Kwaliteit	82
6.2.7	Conclusie	84
6.3	Perspectieven over bewonerswelstand	85
6.3.1	Het perspectief van boven	86
6.3.2	Het perspectief van beneden	89
6.3.3	Conclusie	89
7	Conclusie	92
7.1	Doel- en vraagstelling	93
7.2	Resultaten analyse	94
7.2.1	Verschuiven van verantwoordelijkheden naar bewoners	94
7.2.2	Vormen van bewonerswelstand	95
7.3	Aanbevelingen	97
7.3.1	Aanbevelingen naar gemeenten	97
7.4	Reflectie	98
	Bronvermelding	102
	Bijlagen	108
I	Lijst met geïnterviewde personen	109
II	Lijst van aanwezige personen informatie- en consultatiebijeenkomst welstand	110
III	Vragenlijst	111
IV	Korte vragenlijst 'Bewonerswelstand' in de gemeente Eindhoven	113
V	Codeboom	114
VI	Plattegrond bewoners(organisaties)	115
VII	Transcripten	116

1 Het loslaten van de ruimtelijke kwaliteit



Historisch collectiviteit vs. moderne individualiteit?

1.1 Bewonerswelstand

Recent zond VPRO een documentairereeks *Nederland van Boven* uit. De documentaire laat het functioneren van Nederland vanuit een ander perspectief zien, namelijk vanuit de lucht. Een goed perspectief om eeuwenoude ontwikkelingen en structuren vast te leggen. Het helikopterperspectief biedt ook zicht op alles dat van bovenaf gepland en gestructureerd is. Ondanks de mooie beelden, kan men zich ook afvragen of Nederland er over 50 jaar nog steeds zo bij ligt. Want juist de onzekere toekomstige ontwikkelingen die direct impact uitoefenen op de vorming van steden en dorpen in Nederland kan helaas niet in beeld worden gebracht. Waar de reeks wel diepgang verschaft, is als er geschakeld wordt tussen het helikopterperspectief en het alledaagse maaiveldstandpunt (Holleman e.a., 2012, pp.7-8). Het zijn twee perspectieven die ook steeds meer terug komen in het ruimtelijke ordeningsbeleid. De Nederlandse overheid heeft de ruimtelijke ordening doorgaans als belangrijke taak gezien. De decentralisering heeft ervoor gezorgd dat steeds meer taken tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid worden gerekend. Het aannemen van een regisserende rol door de gemeente heeft een duidelijke stempel op het ruimtelijke ordeningsbeleid gedrukt (Spit & Zoete, 2009, p.140). Op dit moment is hier duidelijk een verandering gaande. De overheid stelt zich steeds meer afwachtend op en legt daarbij het initiatief bij de gebruikers van een gebied zelf neer (Boonstra, 2012, p.9; Hamers, 2012, p.107). Het is verleden tijd dat de gemeenten nog langer maatschappelijke problemen oplossen; er vindt steeds meer een wisselwerking plaats:

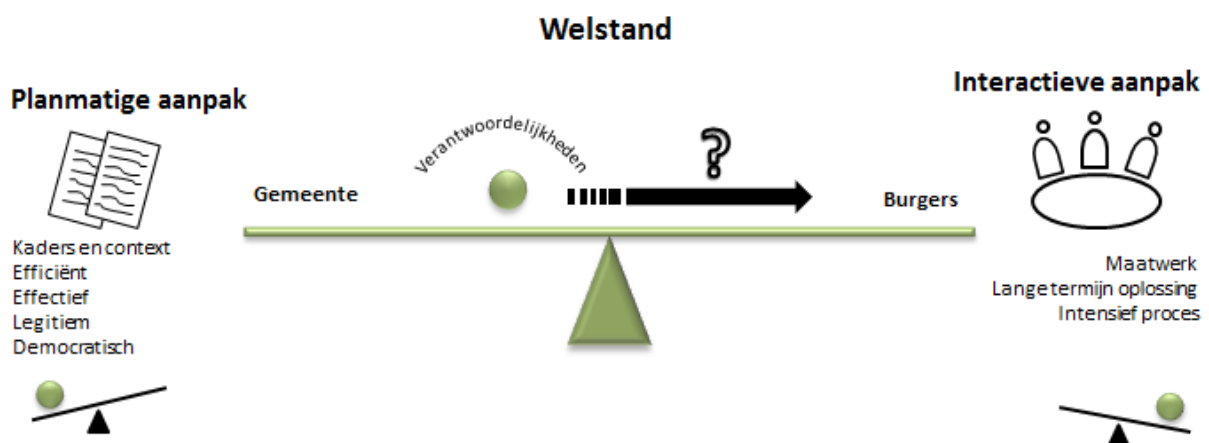
“Ruimtelijk beleid en planning zouden meer moeten vertrouwen op het oplossend vermogen van de maatschappij, uitgaan van stedelijke ontwikkeling als een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid, markt en burger. [...] Niet alleen moeten planners leren om initiatieven uit de samenleving op waarde te schatten, ook burgers zullen moeten leren wat de waarde van zelf plannen is, en hoe dit effectief aan te pakken” (Boonstra, 2012, p.90).

De verschuiving van verantwoordelijkheden van de overheid naar de bewoners komt ook naar voren bij het veranderende welstandsvraagstuk. Het welstandsbeleid wordt verankerd in de Woningwet (art. 12a en b). Wanneer bewoners of bedrijven een verbouwing willen uitvoeren mag deze niet in strijd zijn met de ‘redelijke eisen’ van welstand. De ‘redelijke eisen’ omvatten criteria die zijn opgesteld in de welstandsnota door de gemeente. Het welstandsbeleid functioneert als een instrument voor het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit binnen de gemeente. Het uiterlijk van de bouwaanvraag wordt door middel van de welstandscriteria door een onafhankelijke welstandscommissie getoetst of deze aan de eisen voldoen. Al een eeuw behoedt de welstandscommissie, voorheen ‘schoonheidscommissies’, voor ruimtelijke kwaliteit en uiterlijke verschijningsvormen van bouwwerken (Beek, 1985; Gemeente Eindhoven, 2003; Spierings, 2012, p.61).

Ondanks dat het welstandsbeleid vaak een belangrijke rol speelt binnen de ruimtelijke kwaliteit van de stedelijke omgeving, ontstaan er steeds meer geluiden dat gemeenten het welstandsbeleid anders willen vormgeven. Een aantal gemeenten in Nederland is al welstandsvrij of heeft gebieden aangewezen die welstandsvrij zijn geworden. Voorbeelden hiervan zijn Boekel, Oisterwijk, Nieuwkoop of Almere (Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, 2014a; Gemeente Almere, 2014). Ondanks dat steeds meer gemeente naar nieuwe mogelijkheden voor de welstandsbeoordeling

zoeken, heeft nog geen gemeente geheel afstand gedaan van het beleid. De gemeente Eindhoven neemt als een van de eerste steden in Nederland de proef op de som en stelt het welstandsbeleid ernstig ter discussie. De gemeente Eindhoven wenst een participerend welstandsbeleid waarbij bewoners inspraak krijgen binnen het opstellen van het welstandsbeleid. Het nieuwe beleidsvormingsproces kent ook een discrepantie (fig. 1.1). Enerzijds wenst het bestuur meer maatwerk binnen het beleidsvormingsproces (interactieve aanpak), maar anderzijds staat dit lijnrecht tegenover het vigerend beleid van de gemeente Eindhoven (planmatige aanpak). De wens vanuit het collegebestuur voor een aangepaste vorm van het welstandsbeleid is een grote opgave doordat de gemeente het ook met steeds minder financiële middelen, minder personeel en grotere nadruk op de kerntaken moet doen. De bestaande kaders die zijn ingericht op een planmatige aanpak (efficiënt, effectief en rationeel) moeten plaats maken voor een meer gebiedsgerichte werkwijze. De gemeente Eindhoven wil welstand meer als maatwerk gaan benaderen. De gemeente Eindhoven staat aan het begin van een geheel nieuwe ontwikkeling en is daarbij nog in afwachting naar de meningen uit de samenleving. Het onderzoek focust zich daarom op de inzichten over de gedachten om het welstandsbeleid meer gezamenlijk vorm te geven met bewoners en dus aan de wens van het college bestuur te voldoen.

In de wetenschappelijke discussie is ook de vraag naar een andere rolverdeling van de overheid aan de orde. Volgens Boonstra & Boelens (2011) en Van der Bol en Van de Arend (2007) zijn gemeenten nog steeds niet voldoende adaptief om ruimtelijke initiatieven vanuit de dynamische samenleving te initiëren. Binnen de ruimtelijke ordening is de visie vaak nog te veel vanuit het overheidsperspectief geschreven. Hierdoor blijft er een gat bestaan tussen wat planologen denken, voorstellen en uitvoeren, met wat er daadwerkelijk in het dagelijkse leven speelt (Boelens, 2009, p.8). Zeker in tijden waarin bewoners en ondernemers steeds mondiger worden en er binnen de samenleving verlangen groeit naar individuele en collectieve zelfredzaamheid, lijkt de huidige ruimtelijke ordening niet meer te voldoen (Van Rooy, 2011, p.9). Daarnaast heeft de economische crisis gemeenten er bijna toe gedwongen om met minder financiële middelen hetzelfde takenpakket tot uitvoering te brengen. Vanuit verschillende hoeken uit de ruimtelijke ordening is de vraag naar een andere benadering van de overheid gewenst, zo ook voor welstandsbeleid.



Figuur 1.1: Schematische weergave van de discrepantie bij welstandsbeleid.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om aan de hand van verschillende inzichten over het welstandbeleid te laten zien hoe het proces van welstand vorm zou krijgen als de invloed van bewoners toeneemt. Dit wordt gedaan vanuit twee verschillende perspectieven, namelijk vanuit het perspectief van de gemeente en die van de bewoners. Uiteindelijk moet het onderzoek beantwoorden in hoeverre verantwoordelijkheden van de gemeente kunnen worden overgelaten aan het bewoners, hetgeen bepalend is voor de invloed van bewoners binnen het beleidsvormingsproces van welstand. De conclusie van het onderzoek kan daarna in een breder perspectief worden geplaatst doordat andere gemeenten in Nederland het kunnen toepassen op het eigen welstandsbeleid. Naast een aantal welstandsvrije gebieden zijn er nog geen voorbeelden beschikbaar over de zogenaamde 'bewonerswelstand'. Bovenstaande inzichten hebben geleid tot een centrale vraag die in dit onderzoek als leidraad zal fungeren:

In hoeverre kan de gemeente de verantwoordelijkheden van een overheidstaak verleggen naar bewoners bij het nieuwe welstandsvraagstuk in de gemeente Eindhoven?

De onderzoeksvraag wordt beantwoord vanuit twee perspectieven. Allereerst worden de verantwoordelijkheden van het welstandsbeleid bekeken door de ogen van de gemeente (bestuurders en beleidsmakers). Vervolgens wordt dezelfde vraag beantwoord vanuit het perspectief van de bewoners¹. De toenemende aandacht voor een actievere deelname van bewoners binnen het planningsproces kan deels worden afgeleid uit de wetenschappelijke literatuur (Boonstra, 2012; Tonkens, 2006; Machielse, 2010).

Om de centrale vraag zo duidelijk mogelijk te kunnen beantwoorden, zijn er vijf deelonderzoeksvragen opgesteld:

1. Welke criteria spelen een rol bij het opstellen van 'nieuw' gemeentelijk beleid voor welstand?

Deze deelvraag richt zich grotendeels op de literatuur, maar deze vraag kan in de beleving van beleidsmakers ook een ander antwoord opleveren. Aan de hand van een literatuuronderzoek kan het theoretisch probleem van welstand worden belicht en wat voor invloed dat heeft als het beleid opnieuw opgesteld wordt. Waar moeten beleidsmakers rekening mee houden als het welstandsbeleid opnieuw wordt opgesteld?

2. Op welke wijze kan de gemeente bewoners meer verantwoordelijk maken voor overheidstaken?

Door middel van de tweede deelvraag wordt onderzocht welke mogelijkheden voor de gemeente in de literatuur worden aangedragen om bewoners meer te betrekken in beleidsvormingsprocessen. Hoe zorgt een gemeente er enerzijds voor dat er meer betrokkenheid wordt gecreëerd en anderzijds dat bewoners meer initiatief nemen? Voorbeelden van methoden zijn: inspelen op behoeften in de samenleving door de drempel laag te houden, een burgerinitiatievenloket of erkenning geven. Maar het meer verantwoordelijk maken van bewoners voor de leefomgeving heeft ook bepaalde voor- en nadelen die de gemeente in overweging moet nemen.

¹ In dit onderzoek worden alle bewoners van Eindhoven meegenomen en is er gekozen om geen onderscheid te maken in bewonerskenmerken, doordat het onderzoek plaats vindt tijdens een peiling van de gemeente Eindhoven op stadsniveau. Tevens is dit wel een gegeven waar rekening mee moet worden gehouden bij een mogelijk vervolgonderzoek.

3. *In hoeverre wil de gemeente Eindhoven een rol spelen in het nieuwe welstandsvoorschrift?*

Deze deelvraag richt zich tot de beleidsmakers en of er sprake is van welwillendheid om ruimte te bieden aan bewoners als welstandsbeleid opnieuw wordt opgesteld. Indien er sprake is van welwillendheid, hoe zien beleidsmakers het proces dan ontwikkelen? Wie is er dan nog verantwoordelijk voor de ruimtelijke kwaliteit?

4. *In hoeverre willen bewoners in Eindhoven een rol spelen in het nieuwe welstandsvoorschrift?*

De vierde deelvraag richt zich tot bewoners en of er sprake is van welwillendheid om onderdeel uit te maken van het nieuwe welstandsbeleid in de buurt of wijk. Wat verwachten zij nog van de gemeente en welke rol zouden zij op zich willen nemen?

5. *In hoeverre is er overeenstemming tussen de inzichten over het nieuwe welstandsbeleid en de mate van betrokkenheid tussen gemeente en bewoners?*

De laatste deelvraag richt zich op de verschillen en overeenkomsten tussen beleidsmakers en bewoners in de bereidheid tot het opnieuw opstellen van welstandsbeleid. Zien beleidsmakers dezelfde rollen en verantwoordelijkheden weggelegd voor de gemeente en de bewoners? De twee doelgroepen worden naast elkaar gelegd en de ideeën over het welstandsbeleid worden met elkaar vergeleken.

1.3 Het belang van welstand

In debatten over de ruimtelijke inrichting van Nederland zijn de ruimtelijke kwaliteit en welstand steeds vaker aan elkaar gekoppeld (Rijksoverheid, 2009; Cate, 2013). De komst van de omgevingswet en het ontstaan van ruimtelijke kwaliteitsteams op provinciale en gemeentelijke schaalniveaus hebben er toe geleid dat ruimtelijke kwaliteit niet meer weg te denken is in de discussie over ruimte in Nederland (Campen, 2013; Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, 2014b). Een klein landoppervlakte en stedelijke dichtheid hebben gezorgd voor een overheid die van oudsher het initiatief in stedelijke ontwikkelingen heeft genomen. Het hanteerbaarder maken van de ruimtelijke kwaliteit voor de overheid wordt onder andere gedaan door het welstandsbeleid. De Nederlandse overheid heeft zich altijd een sterk regisserende rol aangemeten over uiterlijkheden van de leefomgeving, maar dit instrument komt steeds meer onder druk te staan (Rijksoverheid, 2009). Ook in omliggende landen vindt er enige controle op het gebied van ruimtelijke inrichting in steden plaats (Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, 2014a; VROM-raad, 2011). In deze paragraaf wordt daarom het maatschappelijke en wetenschappelijke belang van de ruimtelijke kwaliteit en de ontwikkelingen rondom welstand weergegeven.

Allereerst onderstrepen internationale studies het belang van een leefomgeving met ruimtelijke kwaliteit (Janssen-Jansen e.a., 2009). Daarbij moet worden vermeld dat het letterlijke begrip *spatial quality* in de context van ruimtelijke planning enkel in Nederland en België voorkomt (De Jong & Spaans, 2009). Janssen-Jansen e.a. (2009) benadrukken dat ruimtelijke kwaliteit een begrip met vele dimensies is. In Engelstalige wetenschappelijke literatuur worden andere begrippen gehanteerd om de waarde van ruimtelijke kwaliteit aan te duiden. Er is degelijk aandacht voor het verbeteren van de ruimtelijke omgeving. Vaak is het meer gericht op tastbaardere onderwerpen als

de architectuur of inrichting van de openbare ruimte, aldus Janssen-Jansen e.a. (2009). Andere begrippen die worden aangehaald zijn *landscape quality* of *environmental quality*. Bij de *landscape quality* ligt de nadruk op de visuele waarneming van landschapsinrichtingen. In Noord-Amerika wordt er gebruik gemaakt van *environmental quality* waarmee bescherming en gebruikskwaliteit van de leefomgeving wordt bedoeld. Ook komt het begrip *quality of life* naar voren (Janssen-Jansen e.a., 2009; Myers, 1988). Die term staat voor de sociale waarden die ontstaan in de wisselwerking tussen de mens en het gebruik van de ruimte. Zo benadrukt Myers (1988) dat het verschaffen van kennis over *quality of life* van gemeenschappen belangrijke opgaven voor planners met zich meebrengt. Vaak wordt het concept *quality of life* als statisch concept gezien. Planners kunnen hierin een belangrijke bijdrage leveren door de relaties tussen *quality of life*, *business attraction* en *urban developmen*' mee te nemen in de stedelijke planningsopgaven (Myers, 1988, p.348). Vervolgens verleggen Thorborg e.a. (2006) in de jaren '90 de aandacht met de term 'leefomgevingskwaliteit' op zowel fysieke als sociale componenten in de leefomgeving.

In overeenstemming met het belang van welstand, dat ruimtelijke kwaliteit genereert, is het feit dat welstand ook wordt beheerst door een fysiek en sociaal perspectief. Enerzijds is het essentieel voor de dagelijkse bezigheden van de mens, het heeft invloed op het uiterlijk van de leefomgeving waarin de mens functioneert. Anderzijds leidt het tot een structuur in de stad. De economische benadering komt in verschillende niveaus terug in de stad; zoals het voorkomen van vervallen binnensteden, beschermen van historisch erfgoed of het waarborgen van de waarde van onroerende zaken (WOZ) van een woning. Het handhaven van welstand heeft tot op heden invloed gehad op de aantrekkelijkheid van de leefomgeving en daarmee ook op de economische aantrekkelijkheid van een stad (Myers, 1988). Om deze redenen werd daarom in 1988 het belang van ruimtelijke kwaliteit voor het eerst vastgesteld in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Janssen-Jansen e.a., 2009, p.5).

Toch groeit de laatste jaren de kritiek vanuit de samenleving op het ruimtelijke ordeningsbeleid. Veel geluiden omtrent welstand geven aan dat het beleid, maar met name de commissie, niet voldoende transparant is. Ruimtelijk ordeningsbeleid wordt tot op heden nog te veel opgesteld volgens de *top-down* richtlijnen, waardoor geen voldoende rekening wordt gehouden met *bottom-up* ontwikkelingen. De groeiende individualisering zorgt voor steeds grotere afstand tussen burger en autoriteit of professionals. De samenleving wordt door de netwerksamenleving steeds meer gevormd door het netwerk en het 'ik' (*the self*) (Castells, 2000). De planologie kampt hierdoor met 'etnografische leemte': "*een afstandelijke academische interpretatie van de stedelijke omgeving waarin 'gewone' mensen ontbreken*" (Reinders, 2006, In: Boelens e.a., p.115). Al deze complexiteit verklaart grotendeels waarom het bewerkstelligen van de ruimtelijke kwaliteit een steeds moeilijker opgave wordt. Een keerzijde is dat door de specialisatie de afhankelijkheid tussen organisaties toeneemt, waardoor ruimtelijke kwaliteit ook steeds meer een gezamenlijk belang wordt nadat een gezamenlijke inspanning is vereist (Janssen-Jansen e.a., 2009). Steeds meer macht komt bij de burger te liggen waardoor er ruimte ontstaat voor initiatieven vanuit de samenleving. Een belangrijk element is dat participatie wel berust op vertrouwen en communicatie binnen het afstemmen van het ruimtelijke beleid (Teisman e.a., 2009). De participerende manier van plannen kan ook worden toegepast op het samenstellen van het welstandsbeleid. Zoals Reinders (2006) aangeeft moet het proces van afstandelijkheid tussen beleidsmakers en bewoners worden tegengegaan. In toenemende mate erkennen wetenschappers de betrokkenheid van bewoners (*civic society*) als belangrijke bijdrage voor de ruimtelijke kwaliteit (Boelens e.a., 2006, pp. 72-74).

Meer ruimte voor participatie binnen het beleidsvormingsproces is geen reden om al het vigerend ruimtelijke beleid anders vorm te geven. Een dilemma treedt op of het welstandsbeleid van gemeenten al dan niet 'afgeschaft' moet worden. Een kenmerk van het welstandsbeleid is dat het een heel direct en betaalbaar instrument is waarbij strikte regelgeving voor onroerend goed wordt getoetst, maar als dit wordt 'afgeschaft' kan het grote gevolgen hebben voor de ruimtelijke structuur van een stad op langere termijn. Het is vaak vanuit deze gedachten dat in de meest voorkomende beheersituatie de gemeente nog geheel verantwoordelijk is voor het welstandsbeleid en de welstandscommissie. Een groot deel van de bewoners is tevreden met deze vorm. Toch vormt er ook een groep bewoners die steeds meer inspraak wil hebben op het proces of zelf eigen initiatieven onderneemt. Als bewoners eigen welstandsbeleid willen opstellen, kan dit leiden tot positieve effecten zoals de interactie tussen bewoners, het welzijn van de bewoners, de veiligheid in de wijk (sociale controle) of het identiteitsgevoel en dus de mate van eigen verantwoordelijkheid. De gemeente speelt hierbij enkel nog een kleine (faciliterende) rol (Boonstra en Boelens, 2011).

Er bestaan verschillende onderzoeken naar ruimtelijke kwaliteit, bewonersparticipatie of complexe overheidssystemen, maar nog niet eerder is er een onderzoek gedaan naar de relatie tussen deze begrippen met betrekking tot het veranderende welstandsvraagstuk. De resultaten van de studie kunnen daarom een bijdrage leveren aan de wetenschappelijke kennis over de veranderende rol van de overheid die van invloed is op het participatieproces binnen het welstandsvraagstuk.

1.4 Structuur en methoden

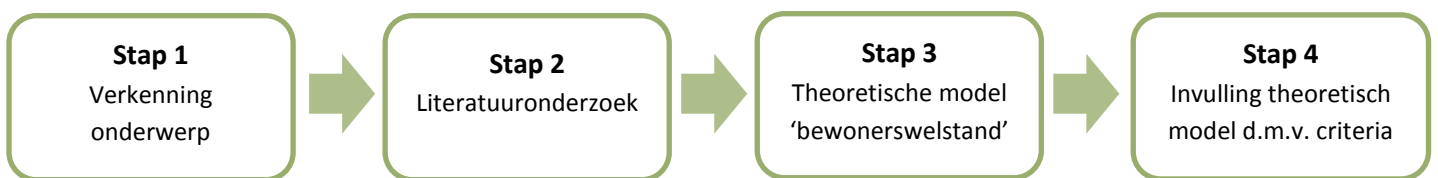
De opbouw van het onderzoek kan worden ingedeeld in vier verschillende stappen. Allereerst is er sprake van een verkennende fase waarbij verschillende gesprekken hebben plaatsgevonden met de secretaris van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit en een afdelingshoofd Stedenbouw van de gemeente Eindhoven. De verkennende gesprekken hebben geleid tot een keuze voor de gehanteerde onderzoeksmethode van dit onderzoek. Daarbij levert het ook een werkwijze op voor de gemeente Eindhoven om meningen in de samenleving te peilen door middel van informatie- en consultatiebijeenkomsten over welstand, hetgeen een belangrijk deel van de methodologie vormt.

Vervolgens vindt er een uitgebreide literatuurverkenning plaats, welke een tweedelig karakter heeft. Allereerst wordt het theoretische probleem van welstand opgesteld, waarbij er wordt ingegaan op indicatoren die om extra aandacht vragen als welstand als participatieproces wordt ingericht. Vervolgens komt de verandering in de ruimtelijke ordening aan bod en wordt de relevante literatuur met betrekking tot bewonersparticipatie in kaart gebracht. Ook wordt hierbij de rol van de overheid bij deze bewonersparticipatie betrokken. Door gevarieerde kennis te verzamelen in binnenlandse en internationale literatuur wordt getracht een overzicht te geven van de meest relevante literatuur. Belangrijk voor het onderzoek is dat het theoretisch kader eindigt met een theoretisch model, waarbij welstand en bewonersparticipatie aan elkaar gekoppeld worden.

In de volgende stap vindt er een methodologische verantwoording plaats. In het hoofdstuk komt naar voren hoe het onderzoek is uitgevoerd en vindt er een verantwoording van de gemaakte keuzes plaats. Door middel van de literatuurstudie kunnen er de verschillende perspectieven uit het theoretisch model worden geoperationaliseerd. Binnen het onderzoek ligt de focus op twee onderzoekseenheden, gemeente en bewoners, die in praktijk nader onderzocht moeten worden. Om dit te bewerkstelligen worden interviews afgenomen met beleidsmakers op verschillende afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie. Voor nieuwe inzichten en een verdieping in het onderwerp

worden ook nog drie professionals geïnterviewd. Uiteindelijk vindt er nog een observatie plaats tijdens de informatie- en consultatie bijeenkomst voor bewoners, waarbij een korte vragenlijst wordt ingevuld door de aanwezige bewoners(organisaties). De perspectieven van de twee onderzoekseenheden over het nieuwe welstandsvraagstuk kan op deze manier met elkaar worden vergeleken. Interessant is hierbij de vraag in hoeverre de gemeente en bewoners onderdeel willen uitmaken bij het participatieproces en of er al gekeken is naar de bestaande theorieën over participatiemethoden en hoe die aansluiten bij dit vraagstuk. De criteria die worden aangedragen door de gemeente en bewoners bepalen uiteindelijk hoe het theoretisch model wordt ingevuld. Op deze manier wordt de bestaande kennis over bewonersparticipatie en de welstand aan elkaar gekoppeld en met empirische kennis aangevuld.

De laatste stap van het onderzoek richt op het beschrijven van het perspectief dat de gemeente en de bewoners hebben over het opnieuw opstellen van het welstandsbeleid. Hierbij wordt eerst het beeld geschetst dat beide doelgroepen hebben over de huidige vorm van welstand en projecten met bewonersparticipatie. Vervolgens wordt er stilgestaan bij de organisatie van bewonerswelstand, waarbij verschillende criteria specifiek voor dit proces worden aangedragen. Deze criteria zijn bepalend voor de opvattingen die bewoners en de gemeente heeft over het nieuwe welstandsvraagstuk. Aan de hand van de verschillende opvattingen die de bewoners of de gemeente kunnen hebben over de verantwoordelijkheden binnen dit proces, worden de criteria beoordeeld. De mate waarin de bewoner onderdeel wil uitmaken in het proces wordt vergeleken met de rol van de gemeente. Uiteindelijk leidt dit tot het schrijven van aanbevelingen. Een overzicht van de werkwijze voor dit onderzoek wordt in figuur 1.2 weergegeven. Verdere methodologische verantwoording vindt plaats in hoofdstuk vijf van dit onderzoek.



Figuur 1.2: Schematische weergave van de methodologische stappen in het onderzoek.

2 Het bijzondere van welstand



Stralend wit of saai wit?

2.1 Welstand als overheidstaak

Wanneer is bewonersparticipatie in welstandsbeleid anders dan in andere beleidsvelden? In dit hoofdstuk worden een aantal theoretische problemen van welstand blootgelegd. De ontwikkeling van welstand leert hoe welstand een overheidstaak is geworden en verklaard de huidige werking van het toezicht. Uiteindelijk wordt welstand in relatie gebracht met subjectiviteit en rechtvaardigheid, wat moet leiden tot meer inzicht over de toekomst van het welstandsbeleid en participatie.

2.1.1 Beleidsmatige ontwikkeling van welstand

Een verkenning van de ontwikkeling van welstand leert dat welstand een resultaat is van een langdurig maatschappelijk proces. Het begin van deze ontwikkeling ligt vóór 1900 en is van oorsprong geen overheidstaak. De ontwikkeling van de eerste steden kan gekenmerkt worden als oorsprong van de eerste vorm van welstandstoezicht, namelijk bouwvoorschriften in de meest elementaire vorm (Beek, 1985, p.9). Als gevolg van de verdichting van de stad ontstaat er meer animo voor het reguleren van de ruimte door het stadsbestuur. De oppervlakte van veel steden was nog verbonden aan de vestingwerken, waardoor het effectief inrichten van de ruimte een vereiste was. Daarnaast vormden de bouwtechnische voorschriften ook een bijdrage aan het verbeteren van de openbare veiligheid en de volksgezondheid. Veel voorschriften verschillen sterk door lokale omstandigheden. De voorschriften hebben wel overeen dat de uiterlijkheden van individuele bouwwerken als objecten worden gezien als (overheid)regulering (Nijmeijer, 2001, pp.11-12).

Eind negentiende eeuw treedt een verandering in door de toename van arbeiderswoningen waarbij geen controle bestond op de bouwtechnische voorschriften. In 1989 wordt in Amsterdam de eerste schoonheidscommissie opgesteld, de *“Commissie van advies inzake de bebouwing van Gemeentebouwterreinen in Amsterdam”* (Nijmeijer, 2001, p.13). De commissie werd geacht om esthetische kwaliteit van bebouwde omgeving aandacht te geven, waarbij architecten een belangrijke rol innamen. Veel ontwerpen die niet opgesteld werden door architecten worden door de commissie afgekeurd door gebrek aan architectonische kwaliteit (Beek, 1985, p.13). De eerste juridische basis van het welstandstoezicht is privaatrechtelijk vastgelegd. Het toezicht van de commissie bleef beperkt tot de bouwgrond die bij de gemeente Amsterdam in eigendom was en bebouwingen die door de gemeente aan particulieren werden uitgegeven of verpacht. Het toezicht was verbonden aan het eigendomsrecht en enkel privaatrechtelijk ingebed.

De omslag naar een publiekrechtelijke basis komt tot stand door de Woningwet uit 1901 (artikel 1). In praktijk bleek dat de Woningwet niet allesomvattend te zijn. Het gebrek aan controle leidde er toe dat gemeente Laren besloot dat er een feitelijke beoordeling van het uiterlijk van de gebouwen overgelaten moest worden door een ingestelde commissie. Gemeente Laren bezit als eerste over een publiekrechtelijke variant van het welstandstoezicht (Beek, 1985).

Toch komt de legitimiteit van het welstandstoezicht in de jaren '70 regelmatig ter discussie te staan. De kritiek uitte zich vaak tot het democratisch gehalte, transparantie en eenheid ten aanzien van de esthetische waardering door de welstandscommissies (Beek, 1985, p.112). Het in werking treden van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in 1965 legde steeds meer druk op de afstemming tussen het bestemmingsplan en het welstandstoezicht. Het fundamenteel wijzigen van het welstandstoezicht werd in de jaren '80 een feit na de wens van deregulering van regelgeving binnen het regeerakkoord. Een reactie hierop was het meer prikkelen van gemeenten om eigen welstandsbeleid op te stellen. Door het verplicht stellen van gemeenten om bij specifieke gebieden

welstandscriteria op te stellen, kon de rechtszekerheid en de objectiviteit worden vergroot. Uiteindelijk moest er over heel het gemeentelijk grondgebied welstandsbeleid worden opgesteld (Woningwet 1962) (Nijmeijer, 2001).

Door de jaren heen is er een maatschappelijk besef ontwikkeld dat de overheid een belangrijke stem moet hebben in de kwaliteit van de vormgeving van de bebouwde omgeving. De vormgeving van bouwwerken bepaalt immers voor een groot deel de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, hetgeen de overheid dient te rechtvaardigen. Daarnaast kan de overheid conflicten over bouwinitiatieven beter reguleren en voorkomen (Woningwet 2002). Ondanks dat het welstandstoezicht van oorsprong een particulier initiatief is geweest, kan het huidige welstandsbeleid als volgt worden gedefinieerd (Nijmeijer, 2001) :

“Het publiekrechtelijke instrument dat specifiek is bedoeld om het uiterlijk en de plaatsing van bouwwerken te normeren” (Nijmeijer, 2001, p.2).

2.1.2 Het functioneren van welstand

Het vormgeven van welstandstoezicht bevat verschillende onderdelen en is vastgelegd in de Woningwet (Afdeling 3, art 12, 12a, 12b). De omslag van welstand als publiekrechtelijk instrument heeft ervoor gezorgd dat enkel de gemeenteraad bevoegd is voor het opstellen van inhoudelijke criteria. De regelgeving voor welstand binnen de rechtelijke basis is redelijk beknopt, waarin de bevoegdheid voor het opstellen van de Welstandsnota bij de gemeenteraad wordt neergelegd. Het welstandsbeleid wordt pas omvangrijk als alle ‘redelijke’ eisen per grondgebied worden opgesteld. Volgens Nijmeijer (2001) is het operationaliseren van ‘redelijke’ eisen van welstand eigenlijk niet aan de orde doordat het een subjectief element bevat. De criteria die worden opgesteld moeten zo concreet mogelijk zijn. Zonder deze criteria mag er ook geen welstandstoets plaatsvinden. Daarnaast zijn de criteria nauw verwant met de bestaande en de na te streven ruimtelijke en architectonische kwaliteit van gebieden (Gemeente Eindhoven, 2003, pp.6-7). In de volgende paragraaf wordt er dieper ingegaan op het wetenschappelijk debat over esthetica in de stedelijke leefomgeving. De ‘redelijke’ eisen van welstand staan vermeld in welstandsnota, gemeenten zijn vrij om meerdere welstandsnota’s voor het gebied op te stellen. Naast de omslag van privaatrechtelijk naar een publiekrechtelijk basis van welstand is voor dit onderzoek ook de invloed van participatie interessant. Een kleine verschuiving is zichtbaar binnen de Woningwet van 1991, waar de bewoners op geen enkele wijze participatie mochten ondernemen, terwijl in 2002 de inspraakverplichting werd opgenomen bij het wijzigen van de welstandsnota (Nijmeijer, 2001).

Welstand heeft twee onderdelen, namelijk het beleid en daarnaast het toetsen van het beleid door middel van een commissie. Enerzijds is er sprake van sturing op de inhoudelijke kant door de object- en gebiedsgerichte criteria. Anderzijds wordt er getracht te sturen op het procedurele en organisatorische aspect, namelijk de welstandscmissie (Gemeente Eindhoven, 2003). De welstandscmissie is binnen het systeem opgenomen als een (externe) adviserende commissie (Woningwet 2002). De commissie heeft de taak om aan burgemeesters en bestuurders advies uit te brengen over de vraag of aanvraag van de bouwvergunning niet in strijd is met de criteria van welstand. De welstandscmissie omvat een deskundig college dat wordt aangesteld door de gemeenteraad. Er worden twee eisen gesteld; het moet uit meer dan één persoon bestaan en leden dienen deskundig te zijn. Daarnaast scheidt de Woningwet uit 2003 voor het eerst de mogelijkheid om andere leden dan vakinhoudelijke deskundigen te laten toetreden, zoals een actief burgerlid (Gemeente Eindhoven, 2003 p.14). Bij het aanstellen van een ambtelijke commissie is de

onafhankelijkheid (onpartijdigheid) van het bestuursorgaan waaraan wordt geadviseerd van belang. Daarnaast hebben leden van de welstandscommissie geheimhoudingsplicht over de voorgelegde bouwplannen. Tot slot is de deelname aan een commissie begrensd, in Woningwet 2002 (artikel 12b lid 4) is vastgelegd dat een voorzitter of lid ten hoogste voor een termijn van drie jaar kan worden benoemd, waarbij eenmalige herbenoeming mogelijk is. De welstandscommissie kan per gemeente in verschillende formaties worden vormgegeven, voor het onderzoek is het van belang om te weten hoe het mechanisme fungeert in de gemeente Eindhoven (fig. 2.1)

	Grote commissie	Halve commissie	Kleine commissie
Wat?	Omvangrijke (bouw)plannen met invloed op het aandacht van de stad	Middelgrote (bouw)plannen	Kleine of middelgrote bouwwerken/plannen die in finaal stadium van welstandstoets verkeren
Hoe vaak bijeen?	1 keer per maand	3 keer per maand	4 tot 8 keer per maand
Openbaar?	Vergadering is deels openbaar, deels	Vergaderingen zijn open	Vergadering is openbaar
Wie?	besloten Commissie Ruimtelijk Kwaliteit	Vast commissielid, roulerend lid en secretaris	Vast commissielid en secretaris
Kenmerken	- Strategische visies, ontwikkelingsvisies, kaders gebiedsontwikkeling en ruimtelijke kaders - Mening telt zwaarder na mate het plan concreter word	Bewaken van de samenhang tussen kleinere plannen	

Oordeel van de welstandscommissie als advies naar B&W
(B&W heeft eindoordeel en mag afwijken van het advies)

Tabel 2.1: Indeling van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit in Eindhoven (Gemeente Eindhoven, 2003).

2.1.3 Toekomstperspectief: bewonerswelstand?

De ontwikkeling van welstand laat zien hoe gestreefd word naar een transparanter en beter te controleren beleid voor de samenleving. Daarbij is het opmerkelijk dat de mening van het publiek lange tijd als irrelevant wordt beschouwd bij de uitvoering van de welstand. Het publiek had slechts een raadgevende stem, waardoor de invloed op het advies altijd minimaal is gebleven. Toch is de eerst vorm van welstand privaatrechtelijk vastgelegd. Doordat welstand steeds meer een publiekrechtelijke zaak werd, ontstond er in de jaren '80/'90 in de samenleving weer kritiek door het gebrek aan openheid waardoor het rechtszekerheid in het geding raakte. Pas na de eeuwwisseling is er binnen de Woningwet meer gehoor gegeven aan publieke betrokkenheid binnen het welstandsbeleid. Dit gehoor is tot stand gekomen door vergaderingen openbaar te stellen en

inspraakmogelijkheden te verplichten. Daarnaast werd het ook door de wet mogelijk gemaakt om een niet vak deskundig lid voor de welstandscommissie uit te nodigen, waardoor een burgerlid kon plaatsnemen in de commissie. In het kader van dit onderzoek kan de vraag gesteld worden of het welstandsbeleid weer terug bij af is wanneer de verantwoordelijkheid weer bij de bewoner komt te liggen. Welstandstoezicht heeft zich ontwikkeld als een (indirect) instrument geweest waardoor de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving kan worden gegarandeerd voor bewoners. Op welke indicatoren kan het welstandsbeleid worden losgelaten zodat transparantie, samenhang en rechtszekerheid kan worden gewaarborgd?

2.2 Subjectieve karakter van welstand

Een veel terugkerend kritiekpunt over welstand is dat het te subjectief is en daardoor invloed heeft op de representativiteit voor het publieke belang over de bebouwde stad. In dit deel van het hoofdstuk wordt er dieper ingegaan op de wetenschappelijke literatuur op het waarnemen van de stedelijke leefomgeving en worden enkele subjectieve onderdelen van welstand belicht.

2.2.1 Het beleven van de stedelijke omgeving

In de filosofische wetenschap zijn veel studies gedaan naar 'esthetica'; de manier waarop mensen de wereld om zich heen beleven, ervaren en waarnemen door middel van zintuigen (Carmona e.a., 2003, p.130). Esthetische waardering houdt verband met de waardering van de wereld als geheel. Een belangrijk aspect is dat het verband houdt met waardering, en dus subjectiviteit bevat. Echter, het Griekse werkwoord '*aesthesthai*' betekent letterlijk '*waarnemen*' wat oorspronkelijk geen relatie houdt met de beoordeling van schoonheid (Curtbert, 2011). Pas in de negentiende eeuw is door vertaling esthetica in verband gebracht met schoonheid (Curthbert, 2011, p.194). In de literatuur wordt er door de subjectiviteit met voorzichtigheid verschillende definities gevormd. Curthbert (2011) verklaart dat esthetiek verankerd is met cultuur, (stedelijke) ontwikkeling, generaties en menselijke verbeelding waardoor het altijd bloot staat aan een dynamisch proces en esthetiek daarom altijd ondefinieerbaar zal blijven (p.193). Aansluitend geeft Taylor (2009) het begrip ook voorzichtig weer: "*esthetische beleving is sensueel en affectie maar tegelijkertijd ook intellectueel en cognitief*" (p.192). De moeilijkheidsgraad van het begrip ligt in het feit hoe de mens als wezen in elkaar zit, het geeft niet alleen de mogelijkheid tot waarnemen weer maar bepaald tegelijkertijd het gevoel tot het object dat wordt waargenomen (Carmona e.a., 2003, p.130). Een voorbeeld is dat sommige plaatsen meer waarde hebben voor mensen wanneer het een geboorte- of woonplaats is. Taylor (1994) voegt hier nog twee onderbouwingen aan toe, namelijk dat esthetica betrekking heeft tot alle zintuigen (zien, horen, ruiken etc.) en niet enkel tot het visuele zintuig. Daarnaast moeten positieve of negatieve esthetische waarderingen soms in een groter geheel worden geplaatst omdat deze context- of tijdgebonden zijn.

Het begrijpen van esthetica is ook een belangrijk onderdeel als de stedelijke leefomgeving wordt vormgegeven. Als criteria voor welstand worden opgesteld, speelt esthetica een invloedrijke rol. Esthetica geeft meer inzicht in hoe de stad door de mens wordt waargenomen en wat als schoonheid wordt gezien. Sinds de jaren negentig krijgt esthetica steeds meer aandacht in architectuuronderwijs en dus bij de ontwikkeling van steden. De meest voorkomende vragen bij stedelijke ontwerpers blijft: Wat maakt een stad mooi? Hoe moeten stedelijke ontwerpers omgaan met de evolutie van de stad met betrekking tot esthetische waardering van de samenleving? Kunnen

universele kenmerken voor de ruimtelijke esthetica worden opgesteld voor het beoordelen van wat mooi of niet mooi is? Aan de hand van de hierboven benoemde definities kan worden afgeleid dat deze vragen grotendeels onbeantwoord zullen blijven.

Uit studies blijkt dat er wel pogingen worden gedaan om *urban esthetics* hanteerbaarder te maken. Zo doet Curthbert (2011) een suggestie om drie aspecten op te stellen die centraal staan bij het begrijpen van de esthetica in een stad. Ten eerste moet een stedelijke ontwerper de betekenis ('semiotiek') van een stad begrijpen. Daarnaast moet een ontwerper ook begrijpen hoe in te spelen op de verschijnselen die zich afspelen in de hedendaagse stad. Tenslotte moet er sprake zijn van politieke economische kennis, waardoor er een goed zicht kan ontstaan op de sociaal en ruimtelijke structuren van individuen, objecten en processen in een stad. Deze drie posities staan in verbinding met elkaar op een complexe manier, waarbij in de laatste vijf eeuwen het kapitalisme ook een invloedrijke rol heeft gespeeld (Curthbert, 2011, pp.193-194). Het begrijpen van de elementen geeft inzicht in hoe complex het vormgeven van een stedelijke leefomgeving is. Daarnaast geeft het weer hoe groot de verantwoordelijkheden van vormgevers in steden zijn en fysieke ingrepen direct een dominante rol in het dagelijks leven spelen. Ook Carmona e.a. (2003) geeft aan dat het een uitdaging is om te blijven voldoen aan esthetica in een stedelijke leefomgeving. Er blijkt een drang te bestaan naar een balans tussen orde en complexiteit in leefomgevingen, maar die balans wordt beïnvloed door tijd en vertrouwen waarbij de scheidingslijn maar erg dun is (p.132).

In *Image of the City* geschreven door Kevin Lynch (1975) komt het ordenen van de stedelijke leefomgeving naar voren. Lynch erkent ook dat ieder mens op een andere manier de stad waarneemt en er daardoor een andere betekenis aan verbindt. In het boek wordt de term 'legibility' (leesbaarheid) van een stad geïntroduceerd; de kwaliteit van een fysiek object waardoor het hoogst waarschijnlijk een sterk beeld in een willekeurige gebruiker oproept. Om dit te bereiken stelt Lynch verschillende criteria of principes op voor *urban design* zodat de steden niet gebaseerd zijn op enkele vorm van kwaliteit. Aan de hand van de vijf referentiepunten moest de kwaliteit en het structureren van de stad beter tot zijn recht komen; paden, randen, knooppunten, districten en *landmarks*. Ondanks dat de theorie van Lynch nu al als klassiek wordt beschouwd, is Taylor (2009) de eerste die onderbouwt dat esthetica toch relevanter is dan de leesbaarheid bij stedelijke inrichting van een stad. De esthetica geeft namelijk diepgang aan het beleven van de stad. Steden kunnen esthetisch als mooi gewaardeerd worden maar hoeven daardoor niet leesbaar te zijn, denk bijvoorbeeld aan grote oude binnensteden met kronkelende, smalle straatjes. Het hanteerbaar maken van esthetica is in dit opzicht dus niet afhankelijk van de structuur van de stad.

In een recentere studie heeft Mattila (2002) weer een koppeling tussen het rechtvaardigen van esthetiek en ruimtelijke ordening gemaakt. De keerzijde van de procedurele wending in planning theorie is dat ruimtelijke vorm en ruimtelijke esthetiek momenteel lijken te worden uitgesloten in planning theorie. Juist nu de esthetiek een belangrijke rol speelt in de vorming van de dagelijkse leefomgeving, is het een goed idee om het probleem van ruimtelijke esthetica weer te verbinden met theorieën van planning theorie (Mattila, 2002, p.131). In het onderzoek wordt de theorie van Monroe Beardsley aangehaald, die pleit dat esthetica wordt voldaan wanneer alle esthetische stedelijke vormgeving eerlijk verdeeld wordt over een stad. Mattila komt tot de conclusie dat esthetische goederen te eigenzinnige waarden bevatten waardoor het niet als echte *social goods* kunnen worden beschouwd. De verdeling van esthetica in stedelijke planning moet niet alleen zorgen voor een eerlijke verdeling van esthetisch 'goede' vormgeving maar ook voor een eerlijke verdeling van het recht om de stad te ontwerpen. Ten eerste pleit Mattila voor het recht om te participeren in het besluitvormingsproces tijdens het vormgeven van de stedelijke leefomgeving. Bewoners van een

stad moeten tevens vrijheid krijgen om esthetische en creatieve activiteiten te organiseren in de stad, waardoor publieke discussie en betrokkenheid blijft bestaan. Om dit te bereiken is meer ontwikkeling van instituties en planningsmethoden nodig zodat verschillende groepen inwoners effectiever toegang krijgen tot het proces (Mattila, 2002).

Door de complexiteit die schuilt achter het beleven en waarnemen van de stedelijke omgeving uiteen te zetten, kunnen verbanden worden gelegd met het welstandsbeleid. Enerzijds bepaalt het welstandstoezicht grotendeels wat als 'mooi' of 'lelijk' wordt beschouwd door het opstellen van criteria op gemeentelijk niveau, anderzijds is het proces tot op heden nog niet toegankelijk voor alle bewoners van een gemeente.

2.2.2 De tastbaarheid van welstand

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat welstand geen eenvoudig onderwerp is, de onderbouwing van 'schoonheid' over stedelijke bebouwing is vaak subjectief van aard. Toch draagt de gemeente de wettelijke taak om te zorgen voor een 'goede' omgevingskwaliteit. De subjectiviteit van welstand wordt vergroot doordat de doelstelling, het onderhouden van de ruimtelijke kwaliteit, ook een waardebegrip beslaat. (Janssen-Jansen e.a., 2009; Dauvellier & Luttik, 2003). Ook Williams (1954) pleit dat de verbetering van het visuele karakter van de stad een sociale en culturele bijdrage levert aan het stedelijk leven, evenals aan de economie. Uit onderzoek van Florida e.a. (2011) blijkt dat het onderzoek naar de rol van positieve esthetische waardering een bijdrage levert aan de tevredenheid van de buurt. Een belangrijke bevinding is dat 'schoonheid en esthetica' de meeste invloed hebben op de tevredenheid, ongeacht het inkomen, opleidingsniveau of culturele achtergrond. Ook Taylor (2009) stelt dat iedere esthetische waardering subjectief blijft, al is er sprake van wetenschappelijk onderzoek. Wel kunnen individuen een gedeelde waardering hebben, dan is er sprake van een intersubjectieve waardering (p.201). Al deze mogelijke resultaten als gevolg van welstandstoezicht kunnen niet opgevat worden als beleid met een tastbaar object.

Een ander aspect dat de tastbaarheid niet ten goede doet is het feit dat de invloed van welstand zich vaak pas op langere termijn bewerkstelligt. Wanneer er eenvoud of afschaffing plaats vindt in het welstandsbeleid kan dit resulteren in esthetische eenzijdigheid van steden, door gebruik te maken van één visie of structuur (Cuthbert, 2011, p.223). De welstand is op verschillende beleidsniveaus in een stad opgesteld, vaak komen bewoners enkel in aanraking met de kleine of halve welstandscommissie (fig. 2.1) maar wordt er geen invloed op de grote commissie uitgeoefend. Dit geeft aan dat welstand alleen op lokaal niveau speelt. De tastbaarheid van welstand wordt verkleind doordat de controle over het besluitvormingsproces van de esthetische afwegingen zich niet in het publieke domein afspeelt, maar komt terecht bij een klein selectieve groep culturele elite die keuzes afweegt (Cuthbert, 2011, p.222). Echter, de controle over esthetica in de bebouwde omgeving heeft zich al eeuwenlang ontwikkeld (par. 2.1). De overheid heeft altijd het openbaar belang beschermd. Uiteindelijk leidt het tot de vraag aan wie het planningsysteem is gericht en onder welke omstandigheden.

2.3 Het rechtvaardigen van welstand

Verschillende belevingen van esthetische waardering van burgers moeten de stad vormgeven. Echter blijkt het beleid op de esthetische waardering van de overheid te zijn gebaseerd. In deze paragraaf staat het rechtvaardigen van het welstandsbeleid centraal waarbij ingegaan wordt op de

wetenschappelijke discussie: van wie is de stad eigenlijk? Daarnaast wordt er een spanningsveld zichtbaar tussen het publieke belang en private eigendommen die de kern van welstand vormen.

2.3.1 *Esthetic justice*: wie mag de stad inrichten?

“We need to be sure we can live with our own creations (a problem for every planner, architect and utopian thinker). [...] We have been made and re-made without knowing exactly why, how, wherefore and to what end. [...] Yet the city has also proven a remarkably resilient, enduring and innovative social form. But whose rights and whose city?” (Harvey, 2003, p. 939).

Uit het citaat van David Harvey (2003) kan worden opgemaakt dat het inrichten en onderhouden van een stedelijke omgeving zich heeft ontwikkeld als een taak die niet tot de bewoners van de stad zijn toebedeeld. De ontwikkeling van het welstandstoezicht wijst erop dat het uiterlijk van de stedelijke leefomgeving nog vaak in de handen van architecten en *urban designers* ligt.

“There is a long tradition, perhaps most prominent in the discipline of landscape architecture, of thinking about human environments as designed environments” (Carlson, 2001, p.9).

De gedachtegang vanuit de postmoderne tijd waarbij stedelijke plannen vooral voor een groter publiek werden ontwikkeld, heeft in de huidige tijd aanpassingen moeten ondervinden. Carlson (2001) benoemt dit *designer landscape approach*. Uitdagingen voor het vakgebied moeten worden aangegaan door in de complexe samenleving aandacht te geven aan actuele voorkeuren van het publiek (Mattila, 2002). In deze paragraaf wordt er daarom aandacht geschonken aan ‘wie’ de rechten en de steden toebehoren, zoals Harvey benoemd.

Ten eerste dragen de nieuwe uitdagingen nog een aantal problemen met zich mee wanneer het neerkomt op het verdelen van gelijke rechten in de samenleving, zeker als esthetica erbij wordt betrokken. In het onderzoek is er een focus op de esthetische rechtvaardiging van de leefomgeving. Er kan een vergelijking worden gemaakt met *environmental justice*. David Miller (1999) stelt dat de verdeling van gelijke rechten vaak gericht is naar de toegankelijkheid van een individu (pp.153-155). Een vergelijking met *environmental goods* kan niet worden gemaakt omdat dit altijd toegankelijk is voor een grotere groep individuen. Nu hebben esthetische *environmental goods* wel te maken met individuele voorkeuren maar zijn deze voorkeuren gebaseerd op een gedeelde stedelijke omgeving waardoor een gelijke verdeling van esthetische rechten niet waar kan worden gemaakt.

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat een eerlijke verdeling niet haalbaar is doordat esthetica altijd een subjectief element bevat, ook als er sprake is van participatie kan er nooit aan elke ‘smaak’ worden voldaan. Volgens Mattila (2002) zijn esthetische waarden afhankelijk van eigenzinnigheid en culturele achtergrond. Zeker in huidige stedelijke samenlevingen waarbij verschillen tussen diverse groepen alsmaar toenemen (Young, 1990). Young (1990) voegt daaraan toe dat de verdeling van het recht voor de stad niet het probleem vormt, maar dat een samenleving vaak nog als homogene groep wordt benaderd. Dit kan er toe leiden dat door de verschillende culturele achtergronden ongelijkheid ontstaat tussen de heersende en niet-heersende groepen uit de samenleving. Young (1990) pleit dan ook voor een benadering die de samenleving meer ziet als heterogeen. Een uitdaging van het anders vormgeven van het welstandsbeleid is dat er rekening moet worden gehouden met de individuele esthetische waarderingen in de samenleving.

Uit het citaat van Carlson (2001) blijkt dat er een lange traditie schuilt achter de stedelijke inrichting. Toch is er in de *planning theory* steeds meer aandacht voor *communicative* of *collaborative planning*, waarbij er meer aandacht is voor de verantwoordelijkheid van planners: waarom zijn planners toegestaan om te doen wat ze doen? Hierdoor komt de traditie dat architecten en planners enkel mogen ontwerpen in de wetenschappelijke literatuur onder druk te staan. De kennis van planners blijkt niet meer superieur te zijn aan de 'lokale kennis' van bewoners. Zeker in tijden waarin burgers steeds mondiger worden en er binnen de samenleving verlangen groeit naar individuele en collectieve zelfredzaamheid, lijkt de traditie niet meer te voldoen. In de literatuur moet er meer aandacht ontstaan voor methoden waardoor het democratische gehalte van planning kan worden vergroot, aldus Healey (1997) en Moore (1978). Planners hebben te maken met het publieke belang. De taak van een planner is om bewoners met een eigen belang te betrekken in het proces zodat het kan leiden tot een collectief (Moore, 1978, p. 395). *Collaborative planning* kan hier een bijdrage leveren door in de samenleving de verschillende contexten van interpretaties te leren begrijpen. Niet alleen het publiek leert van professionals, maar ook de verschillende (groepen) participanten leren gelijkwaardig van elkaar. Mattila (2002) pleit daarom voor een collectieve discussie over esthetica in de stedelijke leefomgeving tijdens het planning- en ontwerpproces.

Dit kan in de huidige context ook worden herkend als uitnodigingsplanologie. Overheden stellen hoofdlijnen op waarbinnen er ruimtelijk wel of geen verandering mag plaats vinden. Binnen de kaders stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op. In feite wordt steeds meer ruimtelijke ontwikkelingen in een stad losgelaten en verschuiven er meer verantwoordelijkheden naar bewoners (van Rooy, 2011). Het anders vormgeven van welstand kan ertoe leiden dat burgers een belangrijkere rol krijgen binnen het beleidsvormingsproces. Wel rest zich er nog een uitdaging bij bewoners voor het leren begrijpen van ieders 'smaak'. Enkel dan wordt de stad meer van de bewoners zelf, volgens Harvey:

"The creation of a new urban commons, a public sphere of active democratic participation, requires that we roll back that huge wave of privatization that has been the mantra of a destructive neoliberalism" (Harvey, 2003, p.941).

2.3.2 Samenspel van publieke en private belangen

De complexiteit van welstand wordt naast de gehanteerde vorm van planningsproces ook bepaald door het samenspel van publieke en private belangen. In de vorige paragraaf komt naar voren dat architecten, designers en planners de taak hebben om het publieke belang (maximaal) te behartigen binnen het ruimtelijk bestuursrecht. Welstandsbeleid komt echter niet alleen in aanraking met publiek belang, maar ook met private eigendomsrechten. De complexiteit van welstand wordt veroorzaakt door deze gelaagdheid van het beleid; er kunnen objectgerichte of gebiedsgericht criteria opgesteld worden. De gemeente stelt welstandsbeleid op voor het publieke belang en wil daarbij de ruimtelijke kwaliteit van de stad behouden of versterken. Daarnaast stelt de gemeente criteria op die direct bindend zijn voor het uiterlijk van de bebouwing van mensen, dus de privé eigendommen. Hartmann & Needham (2012) zouden de huidige werking van welstand onderbrengen bij planning aan de hand van wetten en eigendomsrechten wat stabiliteit en overzichtelijkheid met zich mee brengt.

Wanneer hier dieper op wordt ingegaan is er sprake van verschillende goederen in een samenleving. Welstand behartigt een publiek belang maar de organisatie van de ruimtelijke kwaliteit is deels afhankelijk van private eigendommen, namelijk het uiterlijk van de woningen. Ostrom en

Ostrom (1990) maken onderscheid tussen publieke en private goederen en de rol van de overheid daarbij. In tabel 2.2 geven de auteurs een overzicht van de verschillende eigendommen. De overheidsdiensten zijn vaak terug te leiden naar de typen: *public good*, *toll good* en *common pool resources*. Deze typen hebben gevolgen voor de ontwikkeling van de gebruiksrechten van diensten en goeden van de overheid voor burgers. Het probleem van welstand is dat het een *public good* is maar het betrekking heeft op *private goods* namelijk uiterlijkheden van woningen. De volgende vraag maakt het beleid complex: is het uiterlijk van de woning een private of publieke *good*? Een eenduidig antwoord kan niet geformuleerd worden omdat het contextafhankelijk is. Een woning in een straat draagt namelijk altijd een bepaalde mate bij aan de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving. Een voorbeeld, wanneer een woning in een drukbezochte winkelstraat op een dag paars wordt geverfd, kan de woning als *public good* worden beschouwd doordat het af doet aan de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving. Het heeft niet alleen invloed op het uitzicht van de omwonenden maar ook voor de winkelbezoekers. Toch blijft de woning zelf verder een *private good* waar niet ieder individu toegang heeft tot het domein. Dit maakt het beheer van welstand ingewikkeld wanneer er sprake is van een meer collaboratieve planningsmethode, wie behartigt dan nog het publieke belang van welstand?

		Jointness of use or consumption	
		Alternative Use	Joint Use
Exclusion	Feasible	Private Good Woning, voor- en achtertuin, oprit, bedrijfspanden, waardering van wel of niet mooi	Toll Good Overheidsgebouwen: Stadhuis, rijkstoverheidsdienstgebouwen, bibliotheken, musea of schoolgebouwen. Stadsparken met openingstijden
	Infeasible	Common Pool resource Inrichting van de openbare ruimte, bomen/planten of waterkwaliteit	Public Good Behouden van ruimtelijke kwaliteit, uiterlijk van een woning of waterveiligheid

Tabel 2.2: Types of Goods met welstandsvoorbeelden (Ostrom en Ostrom, 1990, p.78)

2.4 Indicatoren voor bewonerswelstand

Door een weergave te geven van de huidige werking van welstand met daarbij de verschillende complexiteiten, kunnen er verschillende indicatoren worden opgesteld voor het toekomstige welstandsbeleid. De complexiteit van welstand is tweeledig: aan de ene kant is er sprake van een object dat als niet tastbaar kan worden opgevat en anderzijds is het een proces waarbij de gemeente een invloedrijke rol speelt binnen het opstellen van de criteria voor het uiterlijk van de bebouwde omgeving. Het rechtvaardigen van de ruimtelijke inrichting naar de samenleving wordt in het wetenschappelijk debat verschillende keren aangehaald. Wanneer de huidige werking van welstand

via een meer collaboratieve planningsvorm zal worden vormgegeven, spelen de volgende drie complexe vraagstukken een rol.

Ten eerste is bij de huidige vorm van welstand sprake van grote rechtszekerheid voor de burger doordat het is ingericht aan de hand van wetten en eigendomsrechten. Indien er meer op de huidige maatschappelijke ontwikkelingen wordt ingespeeld moet er naar meer flexibiliteit worden gestreefd (Hartmann& Needham, 2012). Een andere invulling van het beleid wil niet zeggen dat de burger geen rechtszekerheid meer wilt, een uitdaging voor de gemeente ligt voor een andere invulling van het welstandsbeleid waarbij rekening wordt gehouden met zowel het publieke als met het private belang. Ook moeten er goede afspraken worden gemaakt over hoe burgers zich op de rechtszekerheid kunnen beroepen, nadat criteria voor privé eigendommen zijn opgesteld.

Een gemeente moet zich niet alleen juridisch verantwoorden maar speelt ook een faciliterende rol als er sprake is van een participerend beleid. Zoals Young benoemd is er steeds meer sprake van culturele diversiteit in de stad, waardoor verwacht wordt dat de gemeente zich daarnaast ook adaptief opstelt per buurt of woonwijk. Iedere burger heeft te maken met een esthetische waardering waardoor eerst de context van de interpretatie van een ander is gebaseerd moet worden begrepen, voordat participerend beleid kan worden opgesteld.

Tot slot kan er sprake zijn van een *freerider*-probleem wanneer een aantal burgers of delen van een stad niet willen deelnemen (Hardin, 1968). Bij participerende buurten ontstaat kwaliteit door innovatie of eigen inbreng terwijl buurten met onvoldoende draagvlak vallen onder het bestaande monopolistische beleid van de overheid of geen recht meer hebben op welstand.

De verschillende complexe vraagstukken moeten worden meegenomen indien welstandsbeleid als ‘collaboratieve’ planningsmethode wordt vormgegeven (fig. 2.3). Het grootste spanningsveld ontstaat bij het samenspel van publieke en private eigendommen. De rol van de gemeente is het behartigen van het publieke belang (ruimtelijke kwaliteit) terwijl dit belang grotendeels wordt bepaald door het uiterlijk van private eigendommen. De verschillende factoren zijn bepalend voor de vorm van participatie en kan worden gebruikt en waarbij tegelijkertijd bovenstaande factoren kunnen worden meegewogen. Uit dit hoofdstuk blijkt dat verschillende planologische vraagstukken bij het herzien van het inrichten van beleid om andere vormen van participatie kunnen vragen.

Overzicht indicatoren welstand

- Welstand blijft subjectief door esthetica (verschil in smaak en voorkeuren)
- Welstand heeft geen tastbaar object: ‘ruimtelijke kwaliteit’
- Welstand heeft te maken met gelaagdheid in beleid: objectgerichte criteria (private belangen) en gebiedsgerichte criteria (publieke belangen)
- De overheid is verantwoordelijk voor rechtszekerheid (behouden van ruimtelijke kwaliteit in de leefomgeving) maar moet zich ook flexibel opstellen (toename van bewonersinvloeden)
- Het freerider probleem kan snel ontstaan

Tabel 2.3: Theoretisch probleem van welstand.

3 Veranderingen in de samenleving



Samen welstand opbouwen of welstandsvrij?

3.1 Stedelijk beleid: van traditioneel beleid naar samenwerkend beleid

De theoretische problemen van welstand hebben sterk te maken met veranderende tijden. In dit hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de ontwikkeling van de toenemende invloed van bewoners in het ruimtelijke planningsproces. Als het welstandsbeleid moet worden ingericht aan de hand van een *collaborative* planningsperspectief speelt de ontwikkeling van het toepassen van verschillende vormen van bewonersparticipatie een belangrijke rol.

3.1.1 Veranderende planningstradities in Nederland

In het eerste hoofdstuk is al kort stil gestaan bij de terugtrekende overheid die in de laatste jaren voor een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden in de samenleving heeft gezorgd. De verantwoordelijkheden worden steeds vaker bij organisaties en bewoners zelf neergelegd. De overgang van een 'traditioneel' beleid naar een meer 'samenwerkend' beleid is een belangrijke oorzaak voor de inhoudelijke beleidswijziging over de ruimtelijke kwaliteit. Deze overgang is ook terug te zien in de gehanteerde planningsvormen van de Nederlandse overheid door de jaren heen (van der Cammen & de Klerk, 2010, p.230; Pröpper & Steenbeek, 2011).

De overheid is in het verleden meer betrokken geweest bij de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. De toename van de overheidsinvloed op het ruimtelijke ordeningsproces in Nederland is terug te leiden naar de Woningwet uit 1901. Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat de invloed van gemeenten fors is toegenomen na de komst van de Woningwet. De gemeenten kregen bevoegdheden als het opstellen en uitgeven van verordeningen, bouwvergunningen, uitbreidings- en bestemmingsplannen. Toch blijft de nadruk in die periode nog grotendeels op particuliere initiatieven liggen. Ruimtelijke planning is richting de eeuwwisseling steeds meer tot een grotere overheidstaak uitgegroeid (Boelens, 2009, p.19). Een grote uitdaging voor de overheid als ruimtelijke manager ligt na de Tweede Wereldoorlog in de tijd van de wederopbouw, waar een grote vraag was naar een kwantitatieve woningbouwopgave. In de loop van de jaren zestig worden er meer samenhangende plannen voor grote gebiedsdelen opgesteld in de vorm van Nota's. Hieruit volgt meer inzicht voor overheden over hoe de planconcepten en het planningsstelsel zouden moeten functioneren in Nederland, wat uiteindelijk leidt tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het planningsstelsel bleef zich ontwikkelen, in de jaren zeventig begon de periode van de blauwdrukplanning waarbij de maakbare samenleving een heersend denkbeeld was (Spit en Zoete, 2009). Deze planningsperiode kenmerkt zich door de economisch-technische aard, waarbij taken en verantwoordelijkheden van overheden en private partijen grotendeels gescheiden waren (Spit en Zoete, 2009). Dit houdt in dat veel planners rationeel plannen opstelden om die vervolgens door marktpartijen te laten uitvoeren. Een periode waarbij plannen gekenmerkt worden door het 'traditioneel' sectoraal beleid.

De periode van blauwdrukplanning heeft uiteindelijk een omslag gemaakt naar een ruimtelijk planningsstelsel waarbij maatschappelijke wensen en eisen meer worden meegenomen in de ruimtelijke afwegingen (Enserink & Monnikhof, 2003). Er vond een omslag plaats van een maakbare samenleving naar een samenleving met veel dynamiek en complexiteit, waarbij meer aandacht moest komen voor de heterogeniteit in de samenleving (Teisman e.a., 2009). De, tot op heden, geringe inspraakmogelijkheden van bewoners stuitte uiteindelijk op veel kritiek over bewonersparticipatie bij ruimtelijke planprocessen. Vanaf de jaren tachtig wordt het optimisme uit de jaren zeventig vervuld voor een kritischer blik op het planningsstelsel. Het ging economisch

minder met Nederland, waardoor er meer kritiek ontstond op de huidige werkwijze. De positie van Nederlandse overheden binnen het ruimtelijke planningsproces werd verkleind door globalisering en teruglopende publieke middelen (Boonstra & Boelens, 2011, p.100; van de Cammen & de Klerk, 2010, p.460; Teisman e.a., 2009). De samenleving vroeg om steeds meer maatwerk. De overheid speelde hier op in door steeds vaker uit economisch, maar ook uit ideologisch, oogpunt samen te werken met andere organisaties in de samenleving, bijvoorbeeld publiek-private samenwerkingen (Boonstra & Boelens, 2011). Daarnaast vindt een begin plaats van de decentralisatie waardoor de overheid zich door de Vierde nota extra een minder dominante rol aan als organisator kreeg (Spit en Zoete, 2009). Ondanks dat de overheid wel een sturende rol blijft houden, is de toelatingsplanologie tot ver in de jaren negentig de gehanteerde benadering geweest.

Deze ontwikkelingen liggen ten grondslag aan de term *urban governance* waarmee het beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw wordt aangeduid. Van der Heijden (2005) ziet deze omslag ook als een transitie van een representatieve democratie naar een participatieve democratie. Een overheid moet beseffen dat een democratische meerderheid niet meer gezien wordt als enige en/of beste manier om belangen van bewoners te behartigen. Dit houdt in dat een overheid niet automatisch het gehele volk moet (willen) vertegenwoordigen, maar per project of beleidsonderdeel moet bekijken wie er wel of niet geïnteresseerd zijn en wie er wel of niet willen participeren in een beleidsproces.

3.1.2 Van *government* naar *governance*

In de vorige paragraaf wordt er al kort stil gestaan bij de term *urban governance*. De verandering in de ruimtelijke ordening kan ook worden aangeduid als een verschuiving van *government* naar *governance*. Bij *government*-geleide planning is de rol van de overheid sterk aanwezig en handelt de overheid voornamelijk op basis van wettelijke macht. Daarnaast worden processen vooral vanuit nationaal niveau geformuleerd, het zogeheten toelatingsplanologie. Daarentegen ligt de nadruk bij het proces van *governance*-geleide planning meer op het gezamenlijk formuleren van plannen met verschillende overheidslagen, private partijen en de samenleving. Volgens Andersen en Van Kempen (2003, p.80) kenmerkt deze verschuiving zich door vier veranderingen: (1) het opstellen van het beleid door een overheid in samenwerking met andere organisaties en bewoners; (2) meer verantwoordelijkheden voor buurtbewoners; (3) een omslag naar meer gebiedsgericht werken en (4) een overgang van sectoraal beleid naar een meer integraal beleid. Tot slot wordt een vijfde verandering genoemd, namelijk een toename van overeenkomsten tussen samenwerkende partijen. Dit kan als een belangrijk gevolg worden beschouwd op de vier andere ontwikkelingen.

Government	Governance
Representatieve democratie	Participerende democratie
Sectoraal	Integraal
Top-down	Bottom-up
Inside-out planning	Outside-in
Technisch-rationeel beleid	Communicatief/Participatief beleid

Tabel 3.1: Van *government* naar *governance*: de kenmerken op een rijtje

Nieuwe verdeling van taken en verantwoordelijkheden

De opkomst van *governance* heeft plaats gemaakt voor een veranderende rol voor de overheid. Decentralisatie en privatisering van overheidszaken zorgen voor een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden (Andersen & Van Kempen, 2003). Boonstra en Boelens (2011) geven de verschuiving in planningsbenaderingen aan doordat ruimtelijke planningsbeleid van steeds minder *inside-out* georganiseerd wordt maar de focus meer op *outside-in* georganiseerde planning komt te liggen. De klassieke, statische *government* die *top-down* gestructureerd is, verandert langzaam naar een duurzame, open *governance* benadering waarbij het *bottom-up* proces centraal staat (tabel 3.1). De nieuwe planningsbenadering wordt ook aangeduid als ontwikkelings- of uitnodigingsplanologie. Uit deze naam is af te leiden dat organisaties, bedrijven of bewoners steeds worden 'uitgenodigd' om deel te nemen aan een beleidsproces. Meer ruimte voor inspraak en interactie vormt vaak de aanleiding voor overheden. Dit karakter zorgt voor het loslaten van rollen en regelgeving dat leidt tot meer creatieve inzichten en kennisuitwisseling met verschillende partijen. Uiteindelijk moet de actieve deelname van verschillende actoren leiden tot een gezamenlijk gewenst resultaat (van der Bol & van der Arend, 2007). Tevens worden de coproducties met andere partijen vaak met verschillende vormen aangeduid, zoals open planprocessen (Teisman e.a., 2009), interactieve beleidsvorming (Pröpper & Steenbeek, 2001, p.15; Van der Bol & Van der Arend, 2007, p.31) of pro-actief beleid (kadertekst 3.1). Doordat er in dit proces steeds naar gerichte oplossingen wordt gezocht, zijn er vele manieren om invulling te geven aan de samenwerkingsverbanden. Bij herstructureringsprojecten wordt bijvoorbeeld een samenwerking aangegaan tussen de gemeenten, projectontwikkelaar en woningbouwcorporaties. Terwijl bij sociaal overlast in een wijk eerder een samenwerking wordt aangegaan tussen de gemeenten, welzijnsorganisaties en de politie.

Kadertekst 3.1: interactieve beleidsvorming.

Pröpper en Steenbeek (2001, p.15) definiëren interactieve beleidsvorming als *“een overheid dat in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen”*.

De kracht van buurten en bewoners

Een kenmerk van een *governance* beleidsproces is dat de overheid een deel van de taken en verantwoordelijkheden overdraagt aan particuliere organisaties. Daarnaast kan het ook worden overgedragen aan bewoners. Niet langer worden bewoners gezien als passieve 'objecten', maar als belangrijke partij in de samenleving (Andersen & Van Kempen, 2003). Boonstra en Boelens (2011) benoemen de toenemende invloed van bewoners met de term *empowerment*: *“participatie vergroot de vaardigheid van bewoners om hun wensen en behoeften te verwoorden”* (p.100). Door in te spelen op de complexiteit en heterogeniteit van de samenleving kan er beter naar de behoeften en wensen uit de samenleving worden geluisterd. De betrokkenheid van bewoners bij het planningsproces zorgt voor een betere afstemming van wensen en behoeften waardoor men meer bereid is de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving hoog te houden. Op deze manier draagt *empowerment* bij aan een betere leefomgeving, waarbij meer draagvlak en betrokkenheid wordt gecreëerd (Boonstra & Boelens, 2011). *Empowerment* is niet alleen een individueel proces, maar vindt ook collectief plaats. De decentralisatie van de overheid heeft er toe geleid dat buurtbewoners vaker krachten bundelen om hun wensen en behoeften kenbaar te maken. *Empowerment* kan worden gezien als het emanciperen van de samenleving.

Toch worden er kritische kanttekeningen geplaatst bij de *governance* beleidsprocessen. Er blijft namelijk altijd een spanningsveld tussen verschillende machthebbende en niet-machthebbende partijen bestaan. Transparantie is vaak ook niet optimaal, doordat de rol van de overheid vaak onduidelijk blijkt te zijn. Omdat de grenzen tussen publieke en private partijen verdwijnen, twijfelen Boonstra en Boelens (2011) aan de legitimiteit van het beleid. Als private partijen dezelfde verantwoordelijkheden krijgen als overheden, is dit in strijd met de democratie.

Gebiedsgericht beleid

De overgang naar een *governance*-geleide planning brengt met zich mee dat er meer aandacht moet worden gevestigd op *bottom-up* ontwikkelingen. Het gebiedsgericht werken hangt nauw samen met de ontwikkeling van decentralisatie van de overheid (Andersson & Musterd, 2005, p.377). Steeds meer overheden kiezen voor gebiedsgericht beleid om zo lokale problemen met lokale oplossingen aan te pakken. Een voorbeeld is het Krachtwijkenbeleid in Nederland. Er kunnen verschillende argumenten worden aangedragen voor het gebiedsgericht werken. Zo kunnen op een lager schaalniveau kunnen meerdere problemen tegelijk worden aangepakt waardoor er een meerwaarde voor een buurt kan worden gecreëerd (Spit & Zoete, 2009; Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), 2008). Een andere reden is het legitimeren van het beleid. Als bewoners mee mogen denken in een beleidsproces kan het bijdragen aan een sterkere participatieve democratie (RIVM, 2008; Van der Bol & Van der Arend, 2007). Hierdoor kan het draagvlak en de betrokkenheid voor een bepaald project of beleid toenemen. Daarnaast kan gebiedsgericht beleid als meer efficiënt worden gezien, door kleinere projecten kan er namelijk vaak snel resultaat worden geboekt (Andersson & Musterd, 2005). Uit een onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) blijkt dat bewoners zich meer aangesproken voelen om betrokkenheid te tonen wanneer het gaat over de directe leefomgeving. Er kan worden gesteld dat gebiedsgericht beleid de betrokkenheid van bewoners verhoogd wanneer het over de leefomgeving van die bewoners gaat. Een wijk, buurt of straat is het schaalniveau waarop bewoners zich kunnen identificeren en sprake is van een direct belang (WRR, 2005). Hierdoor zorgt gebiedsgericht beleid ook voor meer samenwerkingsverbanden tussen bewoners, private en maatschappelijk partijen en de lokale overheid (Andersson & Musterd, 2005). Toch moet vermeld worden dat niet iedere oorzaak van een probleem op een laag schaalniveau is terug te leiden. Bij vraagstukken in de ruimtelijke ordening kan sturing op een hoger schaalniveau beter worden toegepast, denk hierbij aan grootschalige infrastructurele projecten. Een kracht van de overheid is goed te kunnen inspelen en/of schakelen tussen verschillende schaalniveaus.

Van sectoraal naar integraal

De laatste verandering die door Andersen en Van Kempen (2003) wordt aangehaald voor de transitie naar *governance* beleid is de verschuiving naar een meer integraal beleid. De verschuiving houdt in dat niet iedere sector of afdeling beleid opstelt, maar verschillende sectoren een gezamenlijke aanpak gaan hanteren. In de ruimtelijke ordening worden de termen sector planning en integrale planning hiervoor gebruikt (Spit & Zoete, 2009). Door meer afstemming tussen de verschillende beleidsvelden kan er samenwerking ontstaan tussen de sectoren. Zo worden steeds meer fysieke en sociale vraagstukken vaker in een vroeger stadium gecombineerd waardoor er een efficiëntere afstemming tussen beleidsprogramma's ontstaat. Er is dan ook wel sprake van een synthese tussen facet- en sectorplanning (Spit & Zoete, 2009).

3.2 Ruimte voor bewoners

3.2.1 Bewonersparticipatie: een inleiding

In de ruimtelijke ordening krijgt *governance* steeds vaker vorm door het betrekken van bewoners bij het beleid, dit wordt vaak aangeduid met de term ‘participatie’. Als het specifiek over de bewoners van een ruimtelijke omgeving gaat kan het worden aangeduid als ‘bewonersparticipatie’. Deze vorm van participatie speelt zich ruimtelijk vaak af op buurt- of wijkniveau.

Participatie is een veel besproken onderwerp in zowel wetenschappelijke literatuur als in meer praktische literatuur. De wetenschappelijke literatuur over participatie is grotendeels afkomstig uit de beleidswetenschappen en sociologie. Binnen de wetenschappelijke literatuur worden verschillende vormen van participatie uiteengezet (Arnstein, 1969; Edelenbos & Monnikhof, 2001; De Jong e.a., 2013). Eveneens zijn er studies verricht naar de motieven om te participeren voor verschillende betrokken partijen in een wijk of buurt (RIVM, 2008; Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), 2000; Jones, 2003). Tot slot kunnen aandachtspunten helpen het proces van participatie op een bepaalde manier in te richten. Daar wordt in het volgende hoofdstuk langer bij stil gestaan.

Naast de wetenschappelijke publicaties komt participatie ook terug in meer praktische literatuur. Het doel van deze praktische literatuur is om beleidsaanbevelingen te doen. Vaak vindt dit plaats in de vorm van handleidingen of handboeken over participatie. Hierbij staat vaak de vraag centraal: ‘wat werkt wel en wat werkt niet?’.

In de volgende paragraaf wordt de term en ontwikkeling van bewonersparticipatie verder toegelicht. Aansluitend komen de motieven voor of tegen participatie vanuit twee partijen naar voren, voor zowel de bewoners als de beleidsmakers. Het belang van twee groepen wordt tegenover elkaar geplaatst zodat er een duidelijk overzicht ontstaat van de motieven om deel te nemen aan het participatieproces.

3.2.2 De ontwikkeling van bewonersparticipatie

Participatie vindt op verschillende terreinen plaats waardoor het definiëren van de term als moeilijk te beschouwen is. Daarnaast kan participatie vanuit verschillende invalshoeken worden belicht. Arnstein (1969, p.216) omschrijft bewonersparticipatie als *“a categorical term for citizen power”*. De mate van macht van bewoners in de samenleving is terug te leiden naar verschillende gradaties van participatie. Zoals het informeren van bewoners of het meebeslissen door bewoners. De wederkerigheid tussen bestuurders en bewoners heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. Zo stellen Drosterij en Peeters (2011, p.466) dat *“de term ‘burgerparticipatie’ lijkt uit te drukken dat het gaat om een uitnodiging van de overheid aan de burger om mee te doen in beleid. Maar het idee achter derde generatie burgerparticipatie impliceert nu juist dat deze uitnodiging achterwege blijft en dat de burger zelf het initiatief neemt”*. Was er voorheen enkel sprake van passieve burgers, is er nu sprake van *“een groeiende verzameling van actieve, zelfbewuste, hoog opgeleide, ondernemende, kritische, ambitieuze, ongeduldige, zelfredzame en eigenwijze burger die het vormgeven van de publieke zaak zelf ter hand nemen”* (Denktank VNG, 2013, p.22). In de definitie van Nelissen (1980) wordt er meer nadruk gelegd op de invloed van bewoners in het participatieproces. Participatie omvat volgens hem: *“allerlei vormen van deelname van burger aan de besluitvorming, variërend van een geringe tot een zeer grote deelname aan en invloed op de besluitvorming”* (Nelissen, p.136). De laatste definitie wordt in dit onderzoek gehanteerd wanneer het gaat over bewonersparticipatie.

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de bal de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog voornamelijk bij de overheid heeft gelegen, maar die bal is langzaam richting de

bewoner aan het rollen (Tonkens, 2008). Sinds de jaren negentig van de twintigste eeuw is de kloof tussen overheid en de bewoner steeds meer verkleind (Van der Heijden e.a., 2007). Betrokkenen en belanghebbenden worden uitgenodigd door de overheid om vroegtijdig in het proces mee te denken of te praten over beleidsproblemen en oplossingen in allerlei ruimtelijke projecten (Edelenbos, 2000, p.5). Waar bewoners voorheen enkel inspraak als instrument hadden om zich met het beleid te bemoeien, neigt de huidige vorm van participatie meer naar direct bewonersbestuur.

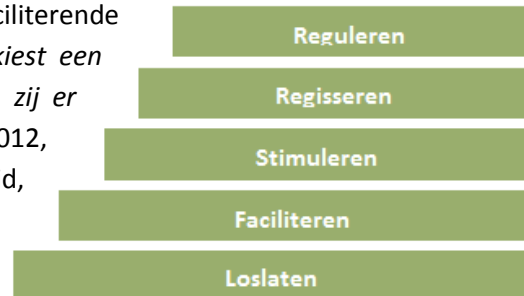
In de jaren vijftig van de twintigste eeuw heeft het begrip bewonersparticipatie zijn intrede gedaan. In de jaren zestig en zeventig komt er steeds meer ruimte voor inspraak, als reactie op het huidige functioneren van gesloten beleidsvormingsprocessen. Binnen de samenleving groeit het verlangen naar individuele en collectieve zelfredzaamheid, waarbij burgers steeds mondiger worden en meer inspraak willen leveren (Van Rooy, 2011, p.9). Toch blijft de overheid in deze periode de grootste machthebber binnen het opstellen van beleid en het maken van besluiten, waar bewoners en private partijen op mogen reageren. Zo stelt Tonkens (2008, p.7): *“De bal lag in deze periode nog steeds bij de overheid, maar burgers moesten wel kunnen meespelen en invloed kunnen uitoefenen op het verloop van het spel”*. De eerste generatie burgerparticipatie is dan geboren. De meest aangehaalde literatuur over burgerparticipatie is artikel *A Ladder of Citizen Participation* van Arnstein (1969). Arnstein (1969) ontwierp de eerste typologie voor verschillende mate van zeggenschap van burgers, ook wel *levels of participation* genoemd. De *levels of participation* weergeven de verschillende manieren waarop burgers invloed kunnen hebben op het beleidsproces, zoals manipuleren, informeren of samenwerken. Volgens Arnstein (1969) is de inzet van burgers zelf een belangrijk onderdeel bij participatie of inspraak, en niet de inzet van beleidmakers: *“The underlying issues are essentially the same: “nobodies” in several arenas are trying to become “somebodies” with enough power to make the target institutions responsive to their views, aspirations, and needs”* (p.217). De visie van Arnstein (1969) sluit aan bij de toenmalige tijdsgeest over het functioneren van de overheid, waarbij inspraak nog onvoldoende ruimte kreeg om een discussie op gang te brengen. Ondanks dat de ‘participatieladder’ van Arnstein (1969) een vaak aangehaald concept is, wordt het ontwerp vaak als te normatief, te hiërarchisch en te ideologisch beschouwd (RIVM, 2008, p.26). Edelenbos en Monnikhof (2001) hebben de participatieladder aangepast aan de Nederlandse bestuurlijke context en deze wordt vaak toegepast in verschillende beleidshandleidingen voor burgerparticipatie in Nederland (van der Heijden e.a., 2007; VROM, 2005).

De tweede generatie bewonersparticipatie ontstaat in de jaren tachtig en negentig waarbij de belangstelling voor ‘interactieve beleidsvormingen’ en ‘open planprocessen’ toeneemt. Een belangrijke bijdrage aan deze ontwikkeling is de toenemende aandacht voor gelijkwaardigheid van alle betrokken partijen binnen een planningsproces. Wederom ligt het initiatief bij het bestuur maar wordt de bewoner in een eerder stadium meegenomen in het denkproces over beleids- en besluitvorming. Daarnaast is een belangrijk kenmerk van deze tweede generatie bewonersparticipatie dat er samenwerkingsverbanden ontstaan: *“local, regional or even national governments opted to collaborate with major stakeholders in business (at first mainly project developers or investors) and later also with those from civic society, in order to develop embedded and realistic plans in which each of those stakeholders would share responsibility”* aldus Boonstra en Boelens (2011, p.104). Participatie wordt door deze ontwikkeling een belangrijk kenmerk van *governance* beleid in steden en buurten. Deze vorm van bewonersparticipatie is in de literatuur veelvuldig beschreven, geanalyseerd, geëvalueerd en terug gelegd bij de overheid (van der Heijden e.a., 2007).

Het grote verschil met de derde generatie bewonersparticipatie is dat bij de derde generatie het initiatief niet zozeer meer bij de overheid ligt maar bewoners zelf het initiatief nemen om actie te ondernemen binnen het publieke domein. Eigen verantwoordelijkheid en slagvaardigheid van de bewoners en een faciliterende rol van de overheid staan bij bewonersinitiatieven centraal. Uit de vorige paragraaf blijkt dat er binnen de nieuwe discours van de overheid niet alleen een rol voor de burger is weggelegd, maar dat het ook belangrijk is dat de rol van de overheid bij burgerinitiatieven geëxpliciteerd wordt. De 'nieuwe' overheid denkt niet vanuit de staat maar wordt geacht om meer vanuit de samenleving te gaan redeneren. De publieke waarde wordt niet langer alleen door de overheid gecreëerd, het is een samenspel van drie belangrijke domeinen: burgers, private partijen en de overheid. De 'nieuwe' overheid weet ook hoe kennis en ervaring uit de samenleving meegenomen moet worden in het beleid. De overheid laat dus niet alleen de uitvoeringstaken los, maar is ook bereid daarbij de benodigde bevoegdheden en verantwoordelijkheden over te dragen aan bewoners of andere marktpartijen. Een belangrijk aspect is dat bij de uitvoering van de publieke taken van maatschappelijke ondernemingen, de logica van de markt noch die van de overheid leidend moet zijn, maar de lange termijn-behoeften van de samenleving. Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) is er een paradigmashift nodig, waar vervolgens verschillende rollen voor de overheid kunnen worden herleid tot een overheidsparticipatietrap (ROB, 2012, p.67). Hierbij is de overheid degene die participeert in het traject van de burger (kadertekst 3.2) (ROB, 2012, pp.65-68). Er is dan ook wel sprake van een 'omgekeerde participatie' waarbij de overheid een rol krijgt toegewezen door bewoners (van der Heijden e.a., 2007). Deze laatste vorm van participatie krijgt de laatste jaren veel aandacht (Lenos e.a., 2006). De belangstelling is deels ook opgebouwd uit een kritisch geluid. Volgens Michels (2006) wordt bewonersparticipatie vooral gebruikt als instrument om de huidige representatieve democratie te versterken en te ondersteunen in plaats van een transitie naar een participatieve democratie. In het artikel van Boelens en Boonstra (2011) wordt *collaborative* of *interactive planning als public support machine* benoemd. Participatie heeft zich daardoor ontwikkeld als een instrument voor het vergroten van draagvlak voor beleid. Een ontwikkeling die zorgt dat bewonersparticipatie haaks komt te staan op de eerste ideologische insteek van *governance* geleide beleid (p.104). Daarnaast zijn er ook kritische geluiden over de rol van de overheid binnen de verschillende vormen van burgerparticipatie. Michiels (2006) erkent dat in het Nederlands bestuur sprake is van een verschuiving naar een meer democratische planning maar stelt ook dat ongeacht welke vorm van bewonersparticipatie wordt toegepast, het initiatief altijd nog bij de overheid ligt. Hierdoor blijft de overheid vasthouden aan een eendimensionaal perspectief (Boonstra en Boelens, 2011, p.107; Tonkens, 2008; Kampen e.a., 2013).

Kadertekst 3.2: Overheidsparticipatietrap

De overheidsparticipatietrap bevat vijf verschillende rollen voor de overheid. Bovenaan de trap staat de regulerende rol van de overheid. De overheid kan hierbij wet- en regelgeving inzetten en regels handhaven om ervoor te zorgen dat een initiatief zich ontwikkelt zoals een overheid dat wil. Bij regisseren, de tweede trap, spelen ook andere actoren een rol maar blijft de regie in handen van de overheid. Er is sprake van een stimulerende rol als de overheid graag een ontwikkeling ziet ontstaan, maar het initiatief aan andere partijen overlaat. De faciliterende rol ziet er volgens ROB als volgt uit: *“De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken”* (ROB, 2012, p.67). Bij de laatste traptrede, loslaten door de overheid, geeft de overheid alles uit handen, waardoor er geen inhoudelijke of procesmatige inspraak meer mogelijk is (ROB, 2012, pp.65-68).



In het onderzoek van De Jong, Litjens en Pröpper (2013) wordt er voort gebouwd op de overheidsparticipatietrap van de ROB. Wel worden de eerste en laatste traptrede buiten beschouwing gelaten. Reguleren is volgens de onderzoekers niet van toepassing bij een derde generatie burgerparticipatie en valt onder de meer traditionele instrumenten van de overheid. Daarnaast is loslaten ook geen overheidsrol, omdat de gemeente zich dan niet meer bemoeit met een initiatief en het geheel vanuit de samenleving wordt georganiseerd. De trede ‘faciliteren’ zien De Jong e.a. (2013) als het bieden van een helpende hand aan initiatiefnemers. De gemeente kan daarbij helpen bij belangentegenstellingen, ambtelijke ondersteuning bieden, de juiste contacten leggen en het beschikbaar stellen van startkapitaal of aandragen van andere financieringswijzen (De Jong e.a., 2013, p.4-12). Bij stimuleren probeert de gemeente bewoners of andere partijen te laten participeren in het proces. Hierbij kan de gemeente inzetten op het actief werven en vrijwillige deskundigheidsbevordering mogelijk te maken. Daarnaast kan een gemeente ook meer inzetten op maatschappelijk aanbesteden of zeggenschap overdragen aan andere partijen (De Jong e.a., 2013, p.12-13). Bij regisseren, de laatste rol die De Jong e.a. (2013) onderscheiden, worden andere partijen betrokken maar wil de overheid de regie vasthouden. Hierbij kan gedacht worden aan overzicht creëren en het organiseren van de samenwerking. Daarnaast is de betrouwbaarheid en duidelijkheid van de overheid zeer belangrijk zodat de gemeente zich profileert en actief meedenkt. Tevens kan de gemeente in deze rol wet- en regelgeving soepel hanteren waardoor actieve aansluiting bij de initiatieven kan worden gevonden (De Jong e.a., 2013, p.13).

3.2.3 Motieven om bewoners wel of niet te betrekken in de ogen van beleidsmakers

In de literatuur worden verschillende motieven voor beleidsmakers aangedragen om bewoners te betrekken bij besluitvormingsprocessen. De belangrijkste motieven voor professionals worden in deze paragraaf op een rijtje gezet.

Allereerst kan participatie worden gezien als een basisprincipe van de democratie: *“the direct involvement of the citizens is increasingly considered to be an intrinsic element of a truly democratic decision-making process”* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003, p.12; Brannan e.a., 2006, p.993). Arnstein (1969) sluit bij deze gedachte aan en noemt participatie een *“cornerstone of the democracy”* (p.216). Wanneer participatie plaatsvindt, zal het ook een andere ontwikkeling op gang brengen: *“citizen participation can close the gulf between the citizens and the*

authorities” (Ministerie van BZK, 2003, p.12). Eigen initiatieven van actief burgerschap kunnen helpen het gat tussen overheid en bewoners te verkleinen. Een dialoog tussen beleidsmakers en bewoners kan bijdragen aan een sterkere participatieve democratie (RIVM, 2008, p.15). Daarnaast kan door te luisteren naar de wensen en behoeften van mensen de ‘empowerment’ van de lokale bewoners worden vergroot (Boonstra & Boelens, 2011). Dit draagt niet alleen bij aan het publieke debat, maar ook aan een het gemeenschapsgevoel (RIVM, 2008, p.15).

Daarnaast zorgt participatie voor economische robuustheid, zo luidt het tweede argument (Boonstra & Boelens, 2011). Initiatieven worden op de langere termijn minder afhankelijk van subsidies van overheden. Daarnaast zou een diversiteit aan initiatieven een grotere werkgelegenheid en bereidheid tot investeren in lokale gemeenschap tot gevolg hebben. De zelfredzaamheid van een buurt heeft ook impact op de adaptiviteit van een lokale gemeenschap (Boonstra & Boelens, 2011, p.101). Participatie kan dus bijdragen aan het organiserend vermogen van een buurt of wijk.

Ten derde kan door bewonersparticipatie het gebrek aan sociale cohesie, integratie en culturele diversiteit worden overwonnen. In de vorige eeuw heeft de overheid meer aandacht gevestigd op bepaalde stadswijken, door middel van bijvoorbeeld het ‘Actieplan Krachtwijken’ van VROM (2007). Er moest door meer aandachtbeleid zorgen voor een verbetering op sociaal en fysiek vlak. Zoals bij het eerste argument is benoemd, kan participatie mensen dichter bij elkaar brengen (het gemeenschapsgevoel) (Boonstra & Boelens, 2011, p.100). Minderheden in de samenleving krijgen door participatie ook weer een stem, als dus Arnstein (1969).

Een vierde argument voor beleidsmakers om bewoners te betrekken is dat het een bijdrage kan leveren aan de effectiviteit van een beleidsproces (RIVM, 2008; Boelens & Boonstra, 2011; Brannan e.a., 2006). Brannan e.a. (2006) wijzen op de relatie van participatie en de aanwezigheid van social capital: *“A successful economy and society need financial, physical and human capital, but they also need social capital. That is, they need the capacity for people to be able to construct programmes and projects together at relatively low cost, in terms of effort, and in a way that overcomes the barriers of social and economic distance”* (p.995). Als participatie sneller tot resultaten leidt, vindt er een grotere doorstroming van middelen plaats.

Naast het vergroten van de effectiviteit voor het beleidsproces zorgt participatie ook voor het vergroten van de kwaliteit van de beleidsplannen die hier uit voortkomen. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te dragen. Bewonersparticipatie heeft als hoofddoel *“het creëren van een betere beleidsuitkomst”*, aldus RIVM (2008, p.16). Door vroegtijdig in het beleidsproces hoogte te krijgen van de (tegenstijdige) belangen van bewoners, maatschappelijke partijen en de lokale overheid, kan er naar een middenweg worden gezocht met maximale consensus en ondersteuning van deze partijen. Legitimiteit, transparantie en het delen van verantwoordelijkheden kan zo leiden tot een verhoging van de kwaliteit van het beleid (Ministerie van BZK, 2003; RIVM, 2008; Boelens & Boonstra, 2011). Daarnaast moet er oog zijn voor de lokale kennis en waarden van bewoners, die als expert van de lokale leefomgeving worden gezien (RIVM, 2008). Boelens & Boonstra (2011) geven als voorbeeld dat de betrokkenheid bij het planningsproces zorgt voor betere afstemming van wensen en behoeften waardoor men meer bereid is de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving te behouden. Kortom, het moet leiden tot nieuwe creatieve oplossingen, visies en resultaten. Juist door in te spelen op de complexiteit en heterogeniteit van de samenleving kan er beter op behoeften en wensen uit de samenleving worden ingespeeld en hiermee kan het democratische gehalte worden verhoogd (van der Bol & van der Arend, 2007).

Ten slotte kan participatie door beleidsmakers ook als politiek middel worden ingezet: *“het verwerven van steun en draagvlak onder de bevolking voor mogelijk impopulaire beslissingen”* (RIVM,

2008, p.15). Edelenbos (2001) beschrijft het onderscheid tussen 'draagvlak als proces' en 'draagvlak als product'. Bij 'draagvlak als proces' worden bewoners tijdig meegenomen in het proces en komt steun voor het beleid van bewoners tot uiting omdat het proces goed is verlopen. In het tweede geval worden bewoners enkel betrokken om legitimiteit voor de plannen te creëren, bewoners hebben dan geen invloed meer op het proces (Boonstra & Boelens, 2011, p.102).

Naast de voordelen voor het betrekken van bewoners bij een beleidsproces, kunnen er ook kanttekeningen bij worden geplaatst. Een reden die wordt aangedragen door Lowndes e.a. (2001) om bewoners juist niet te betrekken in een beleidsproces is dat het proces hierdoor vertraagd of kosten hoog kunnen oplopen. Er moeten meer stappen in een al bureaucratisch proces worden aangebracht, zoals bijeenkomsten organiseren of bewoners benaderen (Lowndes e.a., 2001). Tevens wordt er kritiek geleverd op het feit dat bewoners als experts van een eigen leefomgeving vaak niet over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om mee te kunnen praten wanneer het over kwesties gaat die de dagelijkse ervaringen overstijgt (RIVM, 2008, p.23). Daarnaast moet de overheid ook goed kunnen inschatten of een onderwerp zich verleent voor bewonersparticipatie: *"burgers hebben meestal inhoudelijke doelen voor ogen zoals een leefbare woonomgeving, terwijl bestuurders vaak prioriteit geven aan procesdoelen, zoals een betere verstandshouding met burgers"* (RIVM, 2008, p.22).

Het belichten van verschillende redenen voor beleidsmakers om bewoners wel of juist niet te betrekken in het beleidsproces kan ook vanuit een andere invalshoek worden bekeken, die van de bewoners zelf. In de volgende paragraaf wordt hier dieper op ingegaan.

3.2.4 Motieven van bewoners om wel of niet te participeren

In deze paragraaf staan de motieven van de bewoners over het participatieproces centraal. Door de derde generatie burgerparticipatie reist echter bij steeds meer onderzoekers de vraag waarom bewoners willen deelnemen aan het proces. Hoewel aan bewonersparticipatie in beleidsvorming waarschijnlijk niet dezelfde motieven ten grondslag liggen als bij andere organisatievormen, is het toch interessant een parallel te trekken (RIVM, 2008, p.18). Het onderzoek naar bewonersparticipatie wordt steeds meer vanuit een *bottom-up* benadering onderzocht, waarbij motivatie van bewoners steeds bepalender wordt voor de rol die de overheid daarbij inneemt. Waarom zetten mensen zich in om een maatschappelijk doel of probleem op te lossen?

Deze vraag is relevant om verder te kunnen onderzoeken in hoeverre bewoners publieke taken willen en kunnen overnemen van de overheid. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (2001) ziet dat mensen zich actief willen inzetten als zij zich betrokken voelen bij een onderwerp of organisatie. Zo stellen Denters e.a. (2013, p.24) dat de wens om bepaalde maatschappelijke problemen op te lossen of te verbeteren een belangrijk motief is van initiatiefnemers. De sociale doelstelling, zoals betrokken of aangesproken voelen tot een probleem in een buurt, activeert mensen vaak. Een andere aanleiding kan gevormd worden door ontevredenheid of frustratie met de leefsituatie (Van Marissing, 2007), waardoor bewoners eigen touwtjes in handen gaan nemen. Vaak halen bewoners uit de samenwerking voldoening doordat ze het leuk en interessant vinden met anderen actief te zijn (Denters e.a., 2013). Tevens willen bewoners graag participeren wanneer er een toegevoegde waarde aan is verbonden voor zichzelf, zoals een gratis maaltijd (Lowndes e.a., 2001, p.446-450), of als ze zich kunnen ontplooiën, gevraagd worden door andere actieve bewoners, het een uitbreiding van eigen netwerk is of het bescherming van het eigen belang oplevert (SCP, 2000; Jones, 2003, p.20; Lowndes e.a., 2001, pp.446-454; Van de Wijdeven e.a., 2013, pp.25-26).

Aansluitend op de voorgaande redenen voor het participeren, kan het onderscheid om te participeren van Verba, Scholzman en Brady (1995) worden aangedragen. Uit het onderzoek blijken drie factoren daarbij een rol te spelen: capaciteit, motivatie en invitatie. Door Van de Wijdeven e.a. (2013, p.21) ook wel benoemt als 'kunnen', 'willen' en 'gevraagd worden'. Bij capaciteit of 'kunnen' speelt de beschikbaarheid tot middelen een rol: in hoeverre heeft men beschikking tot *civic skills* (vaardigheden), tijd en geld. Kan een burger het zich (financieel) veroorloven om zich in te zetten voor de samenleving? Daarnaast is de aanwezigheid van motivatie of het 'willen' van bewoners niet altijd een teken dat er ook daadwerkelijk participatie in de samenleving plaatsvindt. Zoals hiervoor is beschreven, moet er een concretere aanleiding zijn. Tot slot is een invitatie van mensen vaak een reden om te gaan participeren. Dit wijst ook op het feit dat als er geen uitnodiging is of mensen niet gevraagd worden, bewoners het gevoel moeten hebben dat zij welkom zijn voordat bewoners de stap zetten om deel te nemen aan het participatieproces.

Ondanks dat bewonersparticipatie steeds meer vanuit de samenleving zelf wordt georganiseerd, hoeft dit niet te betekenen dat de overheid geen rol meer kan spelen binnen dit proces. Het blijft een wisselwerking tussen de rol die bewoners willen en kunnen aannemen en de manier waarop de overheid zich opstelt. Kortom, niet alleen de bewoner is aan zet, ook de overheid kan een belangrijke rol spelen in het activeren van bewoners door verschillende rollen aan te nemen.

4 Bewonerswelstand op maat



Welstandsvrij: kleurenvrijheid?

4.1 'Nieuw' welstandsbeleid: samenwerkend beleid?

De wetenschappelijke literatuur erkent de verschuiving van verantwoordelijkheden tussen de bewoner en de overheid, maar geeft ook aan dat de overheid planning niet volledig loslaat. Het krijgt onder andere de taak om bewonersparticipatie te laten slagen. Ondanks dat elke situatie om een andere vorm van participatie vraagt, worden er in de literatuur wel aandachtspunten aangedragen waar beleidsmakers op in kunnen spelen. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste aandachtspunten van participatie die een grote rol spelen bij bewonerswelstand. Ten slotte wordt in de laatste paragraaf een koppeling gemaakt tussen het welstandsbeleid en bewonersparticipatie: hoe ziet een methode voor bewonerswelstand eruit?

4.1.1 Aandachtspunten voor beleidsmakers

Uit de kern van de voorgaande paragrafen kan worden afgeleid dat de gemeente steeds meer plaats moet maken voor bewoners en belanghebbenden die initiatief tonen binnen het ruimtelijke planvormingsproces. Toch blijft de gemeente hierin een rol houden, namelijk hoe zorg je er als gemeente voor dat bewoners daadwerkelijk initiatief nemen? Wat kunnen concrete stappen zijn voor een gemeente? In deze paragraaf wordt stilgestaan bij een aantal punten die aandacht verdienen als welstand als samenwerkend beleid moet worden ingericht.

Rolverdeling binnen de samenwerking

Bewonersparticipatie vraagt om betrokkenheid van verschillende partijen, de juiste partijen moeten worden betrokken om samen een netwerk te vormen, zodat er een integrale aanpak ontstaat. De gemeente moet voldoende ruimte geven aan (actieve) bewoners en moet zich opstellen als een belangrijke speler in de netwerken van bewoners en ondernemers. Een netwerk zorgt ervoor dat verschillende belangen worden gebundeld en gezamenlijk eenzelfde visie kunnen formuleren. Volgens Boelens (2009) kan aan de hand van korte planprocessen, met het oog op lange termijn, een netwerk blijvend worden ontwikkeld: inhoudelijk maar ook procesmatig. Uit de literatuur blijkt dat de houding van de gemeente veel invloed kan hebben op het proces waarbij participatie is inbegrepen. Daarnaast kan de manier waarop de gemeente bewoners benaderd ook van invloed zijn.

De onenigheid van onderzoekers over welke taak de gemeente zich het beste kan tot zich kan nemen met betrekking tot participatie. Hurenkamp e.a. (2006) stellen dat gemeenten zich niet volledig moeten terugtrekken. Wanneer een gemeente zich zelfbewust, uitnodigend en betrokken opstelt, heeft dit een positieve uitwerking op de bloei van (kleinschalige) initiatieven (Van de Wijdeven e.a., 2013, pp.28-29). Volgens Tonkens (2009) draagt deze houding van de gemeente ook bij aan het activeren van meer betrokkenheid van mensen in de samenleving. Wel waarschuwen Van Ankeren, Tonkens en Verhoeven (2010) dat de professionals de bewoners niet de les moeten gaan lezen (Van Ankeren e.a., 2010, p.22). Het inzicht van de Denktank VNG (2013) sluit aan bij bovenstaande opvattingen. Een terughoudende gemeente is niet de goede manier om zich op te stellen naar bewoners toe, ondersteuning kan daarbij de meerwaarde verhogen. De ondersteuning hoeft niet enkel van de gemeente afkomstig te zijn, maar kan ook vanuit andere partners uit de samenleving worden verkregen (Denktank VNG, 2013, p.37).

De houding van de gemeente ten opzichte van bewoners is ook erg belangrijk bij het activeren en de rolverdeling van bewonersparticipatie. Enerzijds kunnen bewoners worden gezien als belanghebbenden of consumenten, als beleidsmakers merken dat er te weinig kennis of ervaring is

bij bewoners. Anderzijds kunnen bewoners worden gezien als producenten of deskundigen. Beleidsmakers zien bewoners dan als 'expert' van de eigen leefomgeving (Uitermark & Duyvendak, 2006). In welk licht bewoners worden gezien door professionals is bepalend voor de mate van invloed die bewoners mogen uitoefenen. Deze houding ten opzichte van bewoners speelt een belangrijke rol bij de manier waarop beleidsmakers participatie implementeren in lokale beleidsprocessen. Bij bewonerswelstand is dit een belangrijk onderdeel aangezien het beleid op lokaal schaalniveau wordt opgesteld. Het beleid moet direct aansluiting vinden bij de leefwereld van bewoners. Op deze schaal worden bewoners beter aanspreekbaar en worden ze wellicht sneller bereid tot participatie in het proces.

Tonkens (2014) stelt dat de beweegredenen om te participeren voor bewoners ook goed moeten worden begrepen door beleidsmakers. Participatie kan bijvoorbeeld ook ontstaan uit onvrede of juist doordat bewoners tevreden zijn. Ook hebben niet alle bewoners behoefte om zich actief in te zetten voor de leefomgeving (ROB, 2012, p.42). Een belangrijk gegeven in de literatuur is dat de rolverdeling vanaf het begin van het proces duidelijk is, deze behoort te worden gebaseerd op een gelijke verdeling van verantwoordelijkheden, wederkerigheid en gelijkwaardigheid.

Vertrouwen

Naast duidelijkheid over de rolverdelingen tijdens het proces, zijn veel beleidsprocessen met participatie afhankelijk van het vertrouwen tussen verschillende belanghebbende partijen. Zonder vertrouwen komen maar weinig samenwerkingen of initiatieven van de grond. Het is namelijk een grote voorwaarde voor het creëren van representativiteit, efficiency, flexibiliteit en de voortgang en bereidwilligheid van participanten om te blijven deelnemen aan het proces (RIVM, 2008; Teisman e.a., 2009). Verschillende rollen in het proces zijn bepalend voor het vertrouwen. De verschillende rollen van bewoners en de gemeente brengen verscheidende verwachtingen, belangen en posities met zich mee. Bewoners denken bijvoorbeeld meer in concreet praktijkgericht handelen op de korte termijn, terwijl beleidsmakers vaak nog wat meer op de langere termijn denken. Enerzijds moet de gemeente vertrouwen hebben in de meerwaarde van de participanten, dit draagt bij aan open karakter van het proces door de gemeente. Anderzijds is één van de belangrijkste succesfactoren dat de verwachtingen van bewoners overeenkomen met hoe het proces verloopt. Een ander argument dat wordt aangedragen is dat bewoners de verantwoordelijkheid over beleidsbeslissingen bij voorkeur overlaten aan de gekozen politicus (RIVM, 2008, p.18). Om deze kwesties te overstijgen, is het werken aan een goede vertrouwensband en constructieve relatie van groot belang. Pröpper en Steenbeek (2001, p.161) dragen aan om een gemeenschappelijk besef of doel als basis voor een interactief beleid te nemen; er moet gezamenlijk naar de problematiek en oplossingen worden gezocht.

Representativiteit

Een belangrijk thema waar rekening mee moet worden gehouden door beleidsmakers is de mate waarin bewoners die wel participeren representatief zijn voor de samenleving in zijn geheel. RIVM (2008) geeft een definitie van representativiteit: *"Hiermee wordt bedoeld dat deelnemers aan een proces uit alle geografische gebieden van een gemeenschap komen, er geen sociaaleconomische of andere groepen zijn uitgesloten of benadeeld, en dat alle verschillende politieke voorkeuren deelnemen"* (RIVM, 2008, p.17). Een beperkte deelname van bewoners aan een proces kan betekenen dat bepaalde groepen uit de samenleving niet vertegenwoordigd worden. Een participatieproces wordt vaak als niet-representatief bestempeld doordat een kleine groep bewoners

wel participeert, ook wel *usual suspects* genoemd (RIVM, 2008). Daar staat tegenover dat een grote groep belanghebbenden juist niet participeert. In de 'participatiepiramide' van May (2006) wordt het niveau van participatie tegen het aantal betrokkenen afgezet. Hoe hoger in de piramide hoe meer tijd en energie een betrokkene moet vrijmaken voor het proces. In de literatuur wordt nog weinig stil gestaan bij het voldoen aan representativiteit. Het ministerie van BZK (2003) stellen dat alle doelgroepen een kans moeten krijgen om deel te nemen voordat een participatieproces tot stand komt. Informeren is in het proces van groot belang (p.19).

Moment van participeren

De aantrekkelijkheid om te participeren is voor bewoners deels afhankelijk van de hoeveelheid invloed van de inbreng dat geleverd mag worden in het proces. Participatie kan op verschillende momenten in het beleidsproces plaatsvinden. Iedere bewoner heeft eigen motieven en redenen om deel te nemen aan een proces, wat de complexer wordende samenleving benadrukt (Denktank VNG, 2013; Hartmann, 2012). Een gedachtegang die wordt aangedragen door Hartmann (2012) is dat er verschillende rationaliteiten worden verbonden aan motieven van bewoners om deel te nemen aan participatieprocessen. Volgens Hartmann (2012) is het *“de uitdaging voor ambtenaren en bestuurders om van dergelijk management in ruimtelijke planvormingsprocessen de methoden op een dusdanige manier te balanceren, dat deze op het juiste tijdstip in het proces aan de juiste rationaliteit appelleren”* (2012, p.47). Alleen wanneer beleidsmakers en bestuurders allen tijdens het vormgeven van de oplossingen rekening houden met iedere verwachting uit de verschillende rationaliteiten, zal de legitimiteit worden verhoogd. In studies wordt er door verschillende onderzoekers stil gestaan bij het moment van participeren (Creighton, 2005; Ministerie van VROM, 2010, p.17-22; Wilcox, 1994). Vier fases kunnen onderscheiden worden: (1) de formatiefase, (2) de verkenningfase, (3) de visie- of planfase en (4) de uitvoeringsfase.

De formatiefase wordt onderzocht welke partijen samen aan tafel willen gaan zitten en welke doelen er worden gesteld. Aan de ene kant kan dit een *top-down* proces zijn waarbij de gemeente op zoek gaat naar samenwerkingen met partners, maar het kan een *bottom-up* proces zijn waarbij verschillende partijen samen een vraagstuk willen aanpakken. Bewoners kunnen in deze zoektocht al worden betrokken, beleidsmakers kunnen er ook voor kiezen om pas in een later stadium, als de doelen en het probleem als zijn opgesteld, bewoners te laten participeren. Hierbij komt de houding van de gemeente ten opzichte van bewoners naar boven: zijn bewoners consumenten of producenten?

In de volgende stap, de verkenningfase, is er ruimte voor het verkennen van het probleem en moet er een gemeenschappelijk perspectief worden geformuleerd tussen de betrokken partijen.

In de visie- of planfase ligt de nadruk op het opstellen van gezamenlijke doeleinden en de daar bijbehorende planning. In veel gevallen is er pas sprake van participatie vanaf dit stadium, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van een speelveldje of het onderhouden van een de openbare ruimte.

Tot slot is er sprake van een uitvoeringsfase waar plannen worden uitgevoerd en verantwoordelijkheden, budget en taken zijn verdeeld. Een valkuil bij participatie is dat bewoners pas in dit stadium in beeld komen, waardoor oplossingen al zijn aangedragen of deadlines al zijn vastgesteld, dit verhoogt de deelname en vertrouwen aan het proces niet (Ministerie van VROM, 2010, p.37). Een andere fout die door beleidsmakers kan worden gemaakt is dat de inbreng van bewoners te weinig wordt vertaald naar de resultaten in het beleid. Deze terugkoppeling van de resultaten naar bewoners wordt vaak over het hoofd gezien. De terugkoppeling naar bewoners over

wat er met de inbreng gebeurd is, is cruciaal in alle vormen van participatie (Ministerie van VROM, 2010, pp.37-39).

Voldoende capaciteiten en middelen

Een vierde succesvoorwaarde is de beschikbaarheid van voldoende personele capaciteit en middelen (Brans e.a., 2010). Het delen van die kennis is niet alleen een vorm van transparantie en vertrouwen, maar heeft op verschillende momenten in het proces een belangrijke functie: voor, na en tijdens het proces. Enerzijds moeten bewoners van te voren zelf formuleren wat ze verwachten van het proces of wat het eigen belang is. Anderzijds moet de overheid voorafgaand informatie openstellen richting de bewoners en belanghebbende partijen zodat er besloten kan worden of er wel of geen deelname van bewoners plaatsvindt. Volgens Creighton (2005) houdt democratie in dat het mensen invloed geeft op de uiteindelijke plannen en doelen van de gemeente. Het idee dat bewoners niet over de juiste kennis en vaardigheden beschikken, benadrukt het feit dat vaak alleen ruimte is voor de wetenschappelijke kijk en niet voor sociale en praktische kennis. Als hier een wisselwerking ontstaat, kunnen betrokken partijen van elkaar leren en kan er juist een meerwaarde worden gecreëerd. Later in het planningsproces moet de gemeente bewoners bijstaan in de regelgeving en de planprocedures. De toegankelijkheid van informatie moet leiden tot een soepeler proces waarbij verschillende partijen op de hoogte zijn gesteld van de problematiek. Daarnaast kan de informatie ook worden toegepast bij het verwoorden van de eigen eisen en behoeften. Pröpper en Steenbeek (2001, p.70) benadrukken dat het faciliteren van het proces ook het ondersteunen van tijd, geld, deskundigheid en materiële middelen betekent indien dit nodig en mogelijk is.

Communicatie

Een ander belangrijk aandachtspunt voor de gemeente en de bewoners is het communiceren met elkaar. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat hier nog een voordeel te behalen valt. Het benoemen van verschillende aandachtspunten moet in de toekomst voorkomen dat communicatie het proces vertraagt, of zelfs stillet. Een aandachtspunt waar de gemeente van kan leren is de benaderingswijze waarop de gemeente bewoners wil overhalen te participeren. Als er een vergelijking wordt gemaakt met de *Big Society* van het Verenigde Koninkrijk waarbij gebruik wordt gemaakt van het *empowerment*-frame door de overheid waardoor bewoners gerechtvaardigd worden om negatieve gevoelens te hebben over de overheid. In Nederland heeft de overheid of gemeente een 'eigen verantwoordelijkheids'-frame waardoor het bewoners de schuld geeft, participatie een plicht is en individuele bewoners aanspreekt op 'jouw' bijdrage aan de samenleving. De gemeente heeft veel meer baat bij positieve *framing* zoals in het Verenigd Koninkrijk waar meedoen als fijn wordt afgeschilderd en de kracht van bewoners wordt benadrukt. Er ontstaat een grotere weerstand als mensen zich persoonlijk voelen aangesproken (Verhoeven & Tonkens, 2013, p.36). Gesteld kan worden dat communicatie als een succesfactor kan worden gezien, mits er voldoende aandacht aan wordt geschonken op verschillende momenten in het proces.

Realistisch en stapsgewijs denken

Een belangrijk aandachtspunt voor zowel bewoners als de gemeente is dat zij realistisch en stapsgewijs het proces in moeten gaan. Voor bewoners is het van belang dat geformuleerde ambities realistisch en haalbaar worden geacht. Anderzijds geldt dit ook voor gemeenten, daarnaast dient de gemeente ook nog het algemeen belang waardoor sommige initiatieven of taken enkel als privaat of publiek kunnen dienen. Lowndes e.a. (2001) zien het leggen van een link tussen de lokale overheid

en de perceptie van participatie door bewoners als grootste uitdaging voor democratische vernieuwing. Ook in de toekomst blijft een belangrijk deel van de planning nog onder de hoede van de gemeente. Dit heeft tevens te maken met de lange termijn planning die daarbij inbegrepen zit.

Open werkwijze van de gemeente

Het zevende aandachtspunt waar stil bij wordt gestaan is de werkwijze die de gemeente hanteert in een participierend beleidsvormingsproces. Alle voorgaande aandachtspunten werken niet als een gemeente blijft vasthouden aan de huidige werkwijze. Bij de ontwikkelingsplanologie moeten gemeenten bijvoorbeeld een andere instelling aannemen door 'nee, tenzij' te veranderen naar 'ja, mits' en dat moet ook worden geïmplementeerd in de planningsaanpak (Van Rooy, 2011, p.2). Ook het RIVM (2008) pleit voor een open, transparante en meer naar buiten gekeerde gemeente. Een open en transparant proces houdt in dat de koers van het proces duidelijk is voor alle partijen. Zo worden bijvoorbeeld verschillende belangen beschermd, is duidelijk welke beslisregels er van toepassing zijn en wie er betrokken is in het proces (RIVM, 2008, p.22). Maar ook openheid in communicatie draagt bij aan het succes van een project (Ministerie van BZK, 2003, p.20). Ondanks dat de bewoners steeds meer aan zet zijn, moet vooral de gemeente met een andere houding te werk gaan. De aanpassingen in de werkwijze van overheden blijkt toch vaak diepgeworteld en moeilijk te veranderen. Een cultuuromslag naar een faciliterende overheid waarbij een nieuw instrumentarium moet worden ontwikkeld, moet bij veel overheden nog plaatsvinden. Volgens verschillende auteurs worstelt men bij elk nieuw proces of initiatief met dezelfde kwesties, puur doordat de planningsaanpak nog niet standaard uitgaat van participatieprocessen en initiatieven van buiten de overheid (Boonstra, 2010; Portugali, 2000). De bovenstaande aandachtspunten kunnen geïmplementeerd worden in de werkwijzen van overheden voor participerende planvormingsprocessen.

Een veelvoudige valkuil van participatie

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat bij de inhoud en het proces rondom bewonersparticipatie niet even lang wordt stilgestaan. Voor het proces van bewonersparticipatie zijn er altijd terugkerende onderwerpen: de ontwikkeling van de bewonersinvloed, de doelen, belangrijke factoren tijdens het proces en de verschillende methoden voor de participatie. Nieuwe invalshoeken worden wel zichtbaar door bijvoorbeeld Hartmann (2012) die niet de focus legt op de methoden maar op de vraag 'waarom' mensen willen deelnemen. Enserink en Monnikhof (2003) zien dat bewonersparticipatie voornamelijk terug te leiden is naar het stadium van meedenken maar dat beleidsvorming vaak nog aan professionals wordt overgelaten. Een scheiding tussen proces en inhoud is dan nog steeds aanwezig (Enserink en Monnikhof, 2003, p.323). Literatuur over de inhoud van participatie is veel minder aanwezig of wordt maar kort vermeld. Zo stelt Brans e.a. (2010) dat het functioneren van bewonersparticipatie vaak afhankelijk is van 'geschikte' problematiek. Voor interactieve beleidsvorming staan Pröpper en Steenbeek (2001) wel even stil bij de typering van een beleidsproblematiek (Pröpper en Steenbeek, 2001, p.31). Vaak blijkt pas bij evaluaties van participatieprocessen of de koppeling tussen de gekozen methoden en het inhoudelijke probleem voor elkaar geschikt zijn. "Het onderwerp leent zich er niet voor" (André e.a., 2006 in: RIVM, 2008, p.20) luidt dan als argument. Rowe en Frewer (2000) proberen aan de hand van een evaluatie van verschillende methoden een koppeling te maken met de inhoud. Door participatiemethoden niet alleen te evalueren aan *acceptance*- en *processcriteria* maar ook voorbeelden te noemen voor welke inhoudelijke problemen de methoden in praktijk zijn toegepast. Tot dusverre komt de koppeling

tussen inhoud en proces hier het beste tot stand. In meer praktische literatuur komen ook aandachtspunten aanbod zodat een gemeente deze valkuil kan voorkomen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken (2013) acht het als belangrijk dat overheden ervoor zorgen dat de drempel voor bewoners laag blijft, zodat bewoners snel de weg weten te vinden om te participeren (Ministerie van BZK, 2013, p.33). De gemeente blijft hierbij de discussie met haar bewoners en andere partijen aangaan. Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat een complexe samenleving vraagt om specifieke behoeften en eisen, waardoor maatwerk door een gemeente moet worden geleverd. Met de juiste ondersteuning van de gemeente, waarbij rekening wordt gehouden met wat bewoners zelf 'kunnen' en 'willen', kan er goed worden ingespeeld op elkaar zonder dat de initiatiefnemers zich overvraagd voelen of voelen dat de professionals het proces gaan leiden (Van de Wijdeven, 2013). Tevens kunnen lokale overheden leren van het verleden door evaluaties van voorgaande projecten met bewoners serieus te nemen. Al eerder is gesteld dat participatie steeds meer terrein wint binnen beleidsprocessen en een gemeente niet telkens het wiel opnieuw hoeft uit te vinden. Veel beleidsonderwerpen zijn terugkerende inhoudelijke problemen die met bepaalde participatiemethoden kunnen worden uitgevoerd.

Aandachtspunten voor beleidsmakers bij 'nieuw' welstandsbeleid

- De gemeente moet ruimte geven aan (actieve) bewoners en een belangrijke speler in de netwerken van de bewoners en ondernemers zijn
- Vertrouwen tussen betrokken partijen moet niet onderschat worden
- Representativiteit moet door de gemeente worden vastgesteld
- Bewoners hebben voldoende informatie, personele capaciteiten en geld nodig om te kunnen deelnemen aan het proces
- De gemeente moet stilstaan bij de communicatie naar de bewoners en belanghebbenden toe op verschillende momenten in het proces
- Realistisch en stapsgewijs denken, maken doelen/ambities haalbaar
- De gemeente moet standaard een open werkwijze hanteren
- De gemeente moet proberen inhoud en proces van participatie met elkaar te verbinden

Tabel 4.1: Aandachtspunten voor 'nieuw' welstandsbeleid

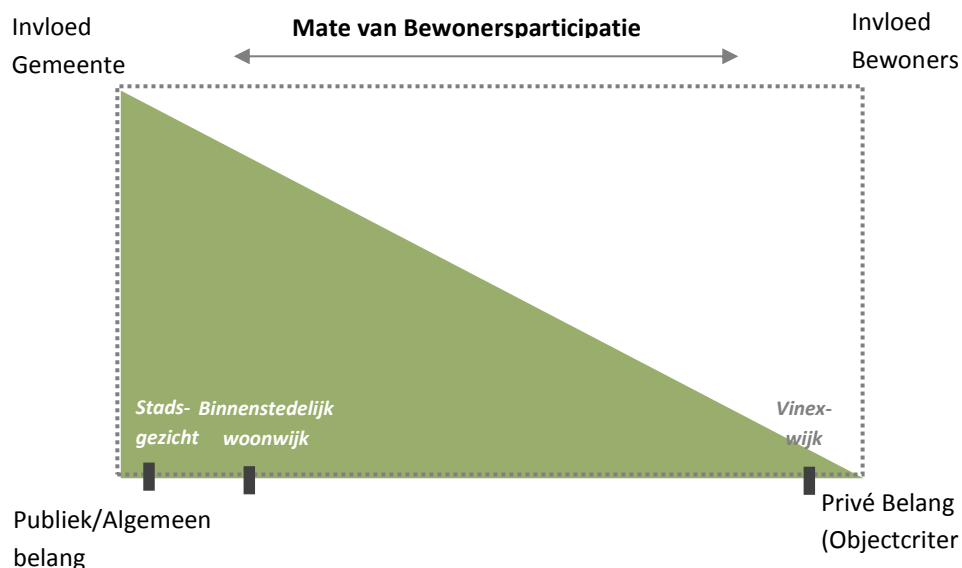
4.2 Bewonerswelstand: adaptief beleid?

In deze paragraaf wordt er een deelconclusie opgesteld aan de hand van de voorgaande hoofdstukken. Deze deelconclusie bestaat uit een theoretisch model voor bewonerswelstand, waarbij ook schematisch wordt weergegeven hoe het participatieproces en het inhoudelijke probleem van het 'nieuwe' welstandsbeleid aan elkaar verbonden kunnen worden. Kortom, er wordt een koppeling gemaakt tussen welstandsbeleid en bewonersparticipatie.

In figuur 4.1 is een theoretisch model voor bewonerswelstand weergegeven. Aan de bovenzijde van het figuur staat de mate van bewonersparticipatie (hoofdstuk 3) en daarbij de invloed van gemeente en bewoners in een bepaalde situatie. Aan de onderzijde van het figuur worden de verhoudingen van publieke en private belangen weergegeven die van invloed zijn op het 'loslaten' van het welstandsbeleid door de gemeente, met daarbij voorbeelden uit de praktijk (hoofdstuk 2). Welstandsbeleid is een complex onderwerp voor bewonersparticipatie omdat de overheid op verschillende leefomgevingen binnen de stad verschillende rollen kan innemen. In het tweede hoofdstuk zijn indicatoren aangedragen voor welstand waaruit is gebleken dat de gemeente niet alleen het algemeen belang dient maar ook rekening moet houden met rechtszekerheid en esthetica.

Alleen als de gemeente open staat voor het verwerven van kennis van verschillende participatiemethoden kan het welstandsbeleid als participatietraject worden ingericht.

Indien het publieke karakter van een belang klein is, is de verantwoordelijkheid naar andere bewoners toe ook klein. Een eigenaar bezit bijvoorbeeld een woning dat een monumentaal pand of stadsgezicht is in het midden van het stadscentrum. De bewoner heeft niet alleen te maken met een privaat belang maar moet verantwoordelijkheid afleggen naar andere bewoners en gemeente toe als een verbouwing aan het uiterlijk van het gebouw plaatsvindt. De bewoner heeft niet alleen met objectgerichte criteria (de woning), maar ook met gebiedsgerichte criteria te maken. Zijn woning draagt bij aan de ruimtelijke kwaliteit (algemeen belang) van het centrum. Als er sprake is van gebiedsgerichte criteria zal de gemeente meer invloed willen uitoefenen doordat het een grote bijdrage levert aan het algemeen belang van de stad. Doordat het object, in dit geval de woning, meerdere betekenissen draagt, krijgt de bewoner een andere rol binnen het proces van bewonersparticipatie dan een eigenaar van een woning in een stadswijk aan de rand van de stad. Uit het model komt naar voren dat de diagonale lijn staat voor de verschillende stadsdelen van een stad met daarbij behorende aanwezige belangen. Hoe de gemeente kan inspelen op de verschillende schaalniveaus en belangen komt in de empirie naar voren.



Figuur 4.1: Theoretisch model voor welstandsbeleid en de mate van invloed van bewoners en gemeente.

5 De weg tot kennisverwerving



Onkruid of stadsnatuur? Aantasting of verrijking?

5.1 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd en vindt er een verantwoording van de gemaakte keuzes plaats. Ook wordt de theorie verbonden aan de empirie door concepten uit het theoretisch kader concreter te maken. Daarnaast wordt beschreven hoe de verkregen data geanalyseerd worden.

Voorafgaand aan de verantwoording van de onderzoeksopzet is het goed de onderzoeksvragen te herhalen. De eerste en tweede deelvraag zijn grotendeels theoretisch en zijn in voorgaande hoofdstukken al gedeeltelijk beantwoord, voornamelijk de laatste drie deelvragen komen in dit hoofdstuk terug.

In hoeverre kan de gemeente de verantwoordelijkheden van een overheidstaak verleggen naar bewoners bij het nieuwe welstandsvraagstuk in de gemeente Eindhoven?

1. *Welke criteria spelen een rol bij het opstellen van 'nieuw' gemeentelijk beleid voor welstand?*
2. *Op welke wijzen kan de gemeente bewoners meer verantwoordelijk maken voor overheidstaken?*
3. *In hoeverre wil de gemeente Eindhoven een rol spelen in het nieuwe welstandsvraagstuk?*
4. *In hoeverre willen bewoners in Eindhoven een rol spelen in het nieuwe welstandsvraagstuk?*
5. *In hoeverre is er overeenstemming tussen de inzichten over het nieuwe welstandsbeleid en de mate van betrokkenheid tussen gemeente en bewoners?*

In de inleiding komt naar voren dat het onderzoek is uitgevoerd bij de gemeente Eindhoven. Een aantal randvoorwaarden volgden uit deze keuze. Allereerst is het opstellen van het 'nieuw' welstandsbeleid door of in samenwerking met bewoners en derde partijen een geheel nieuwe ontwikkeling in Nederland. Naast Eindhoven hebben een aantal (kleinere) gemeenten wel al een keuze gemaakt om delen welstandsvrij te maken of het welstandsbeleid geheel af te schaffen. Voorbeelden hiervan zijn Boekel of Almere. Over het algemeen is er nog maar weinig onderzoek gedaan naar dit onderwerp, wel is er een onderzoek gedaan naar andere instrumenten die een gemeente kan inzetten in plaats van het welstandsbeleid maar ook hier is geen sprake van bewonersinvloeden (Spierings, 2011). Eindhoven is bezig met het formuleren van nieuwe ambities binnen het sociale en ruimtelijke beleid voor de toekomst. Binnen het sociaal welzijnsbeleid wordt de bewoner steeds meer het vertrekpunt voor beleidskaders (Zwaan, 2012). De gemeente Eindhoven heeft daarnaast een politiek-bestuurlijke visie om wet- en regelgeving te verminderen. In het ruimtelijke domein is er door het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) besloten om 'nieuw' welstandsbeleid te gaan ontwikkelen (Gemeente Eindhoven, 2013a). Het eerste besluit van het college van B&W is gemaakt maar er moet een peiling plaatsvinden in de stad: hoe wordt er tegen dit beleidsvoorstel aangekeken? Het onderzoek is dus afhankelijk van de bestuurlijke vernieuwing in de gemeente Eindhoven. Het wijzigen van het welstandsbeleid is een beleidswijziging waardoor de gemeente verplicht is de stad in zijn geheel op de hoogte te stellen. De eerste stap in de peiling van de gemeente is de samenleving van Eindhoven te vragen om inzichten door middel van informatie- en consultatiebijeenkomsten. In het onderzoek staat dus Eindhoven als stad centraal en niet een aantal specifieke wijken. In plaats van specifieke wijken is er gekozen om in de ogen van de gemeente 'actieve' bewoners- en belangenorganisaties te onderzoeken. Doordat Eindhoven als

eerste grote stad in Nederland deze koers inzet, is het voor het onderzoek relevant om alle lokale ontwikkelingen en perspectieven meenemen. Hierdoor wordt een vergelijkend onderzoek met andere gemeenten in Nederland niet mogelijk.

De onderzoekseenheden in dit onderzoek zijn de gemeente en de bewoners(organisaties). Er zijn verschillende redenen waarom er voor deze twee doelgroepen is gekozen. Binnen de gemeentelijke organisatie heeft dit onderzoek gebruik gemaakt van drie verschillende 'invalshoeken': leden van college van Burgemeester en Wethouders in Eindhoven, beleidsmedewerkers uit de gemeentelijke organisatie en de professionals die zijn aangesteld door de gemeente (bijlage I). Het onderzoek richt zich voornamelijk op beleidsmedewerkers omdat hun adviezen vaak zwaar wegen, maar ook omdat het daardoor mogelijk wordt om vanuit specifieke terreinen te kijken. Daarnaast moet het onderzoek rekening houden met de stappen en ontwikkelingen van de gemeente waardoor bewoners niet individueel benaderd mochten worden. De keuze voor het benaderen van bewoners- en belangenorganisaties is tevens terug te voeren naar het feit dat een bewoner lastig te benaderen is en moeilijk objectief te selecteren is. Daarnaast zijn bewoners- en belangenorganisaties verankerd in de wijken en staan ze dicht bij de bewoners. Deze bewonersorganisaties hebben vaak een goed beeld van wat de ontwikkelingen zijn in de wijk en hoe bewoners hier tegenover staan. Het belang van het betrekken van de twee doelgroepen is dat er op deze manier een beter ontstaat van de verschillende perspectieven en belangen van bewoners(organisaties) en gemeentelijke medewerkers over een nieuw spanningsveld waarbij een 'voormalig' overheidstaak door bewoners kan worden opgepakt (Boeije, 2009, p.254). Er is nog maar weinig bekend over het opstellen van 'nieuw' welstandsbeleid door bewoners in Nederland, dus is het relevant om aan de hand van kwalitatief onderzoek de verschillende belangen van de onderzoekseenheden bloot te leggen en te kunnen doorvragen naar de motivatie achter die belangen. Met deze studie wordt er gekeken naar welke kwesties een rol spelen waardoor vervolgonderzoek zich efficiënter kan richten op relevante onderwerpen. Natuurlijk zou het interessant zijn om ook naar perspectieven van maatschappelijke organisaties of marktpartijen te kijken, maar daarvoor ontbreekt in dit onderzoek de tijd.

De hoofddoelen van het onderzoek; de perspectieven van gemeente en bewoners over het 'nieuw' welstandsbeleid en bewonersparticipatie, wijzen erop dat het belangrijk is om informatie bij de beleidsmakers, bestuurders, professionals en bewonersorganisaties zelf te halen. Het is van belang dat gedetailleerde informatie over argumentaties en denkwijzen worden vastgelegd. Een wijze om een dergelijk beeld te krijgen van het gedachteproces van de onderzoekseenheden is door middel van diepte-interviews. Hierdoor kunnen beargumenteerde en verhalende antwoorden worden toegelicht, en is er ruimte om direct door te vragen.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een semi-gestructureerde vragenlijst, die niet alleen als leidraad fungeert maar ook zorgt dat alle relevante onderwerpen aan bod komen (bijlage III). Om geen waardevolle informatie mis te lopen is gekozen om respondenten vooral te laten vertellen. Ruimte om door te vragen en om respondenten te laten redeneren, zorgde er ook voor dat er dieper onder de oppervlakte kon worden gekeken dan mogelijk zou zijn geweest bij kwantitatief onderzoek. De diepte-interviews hebben per respondent ongeveer een uur tijd in beslag genomen.

Een kenmerk van een semi-gestructureerde interview is dat niet elk interview hetzelfde moet zijn, systematisch de vragenlijst voorleggen, maar in dit geval meer scherpte naar het analyseproces is verplaatst. Na afloop van de interviews worden de data geanalyseerd. Door de interviews op te nemen met toestemming van de respondenten, kan de data in detail worden uitgewerkt. De 'ruwe' data van de interviews worden uitgewerkt tot transcripten. Het uitwerken van data wordt gebruikt om zo diep mogelijk in te gaan op het onderwerp. Er ontstaat dan een beter beeld van de context

van de antwoorden. Nadelig aan deze werkwijze is dat er geen 'strakke' operationalisering plaatsvindt, omdat de redenering afhankelijk is van de voorbeelden die aangedragen worden door de geïnterviewde.

Observatie

Vanwege tijdsgebrek en de randvoorwaarden van de gemeente Eindhoven is gekozen om de bewoners- en belangenorganisaties in het onderzoek te betrekken door middel van observerende participatie tijdens de informatie- en consultatiebijeenkomst. In totaal zijn er veertien verschillende bewoners- en belangenorganisaties aanwezig geweest op de bijeenkomst (bijlage II en V). De uitkomsten van de informatie- en consultatiebijeenkomst worden door de gemeente Eindhoven in een officiële verslaglegging gepresenteerd (bijlage VII). Daarnaast is ook gekozen voor een korte vragenlijst om meer inzicht te krijgen over de motivatie van bewoners om wel of niet te participeren (bijlage IV). Hierbij moet worden vermeld dat het geen representatieve weergave van Eindhoven is, maar enkel eerste inzichten oplevert over hoe aanwezige bewoners(organisaties) over het beleidsvoorstel denken. De korte vragenlijst beschikt over open vragen waardoor de bewoner zelf kan motiveren waarom hij/zij wel of niet wil participeren in een mogelijk proces. Deze data wordt gebruikt als aanvulling op de diepte-interviews met gemeentelijke (beleids)medewerkers. Tevens wordt alle data anoniem verwerkt in de resultaten.

5.2 Selectie van respondenten

Na het verantwoorden van de onderzoeksopzet en de gehanteerde methode voor het onderzoek moeten respondenten worden geselecteerd. Het selecteren van respondenten kan in verband met tijd een selectieve groep respondenten beslaan. Door de gemeente Eindhoven te raadplegen zijn gesprekken gevoerd met een beleidsmaker op coördinerend niveau en een beleidsmaker die als specialist van welstand kan worden gezien: het afdelingshoofd Stedenbouw en de secretaris van de commissie ruimtelijke kwaliteit. Beide beleidsmakers zijn langere tijd onderdeel van de gemeentelijke organisatie en hebben de ontwikkelingen van welstand van 'dichtbij' meegemaakt. De gesprekken dienden ter verkenning van het onderwerp en het selecteren van beleidsmakers, bestuurders en professionals.

In de eerste stap is onderscheid gemaakt per type beleidsterrein: op basis van het gesprek met het afdelingshoofd is naar voren gekomen dat verschillende beleidsmakers in aanraking komen met bewonersparticipatie of juist met welstand. Daarnaast speelt schaalniveau ook een belangrijke rol naast het beleidsterrein, de ene beleidsmaker specialiseert zich als gebiedsmanager terwijl een andere beleidsmaker niet dagelijks werkt met bewoners. Hetzelfde verhaal geldt voor de kennis over welstand. Het afdelingshoofd Stedenbouw heeft daarom geholpen om geschikte beleidsmakers, politieke bestuurders en professionals aan te wijzen door contactgegevens te delen. Tevens is er ook ad-hoc doorgevraagd aan respondenten naar verdere contacten op beleidsterreinen waar nog niet voldoende deelname aan was. Om een zo breed mogelijk scala aan verschillende beleidsmakers te interviewen, is er getracht alle beleidsmakers die in aanraking komen met het welstandsbeleid of met processen van bewonersparticipatie te benaderen op verschillende afdelingen. Elke beleidsmaker is op zijn 'deskundigheid' geïnterviewd en op deze manier zijn voldoende gegevens verzameld over welstand maar ook over bewonersparticipatie. Zo zijn er zowel bestuurders, als beleidsmakers uit vier sectoren en gebiedscoördinatoren geïnterviewd. Daarnaast zijn de secretarissen van de commissie ruimtelijke kwaliteit geïnterviewd. Deze respondenten opereren mee

in de commissie en kan bijna als onderdeel van de commissie worden gezien. Om inzicht te krijgen in trajecten met bewoners binnen de gemeente is er voor gekozen twee beleidsmakers te interviewen die deze trajecten begeleid hebben. De verdeling moet zorgen voor een zo breed mogelijk spectrum aan inzichten en kennis over de onderwerpen binnen de gemeentelijke organisatie.

Als laatste hebben er ook interviews plaats gevonden met drie externe professionals. Er heeft een interview plaats gevonden met socioloog en onderzoeker aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en die gespecialiseerd is in zelforganisatie in de samenleving. Dit interview heeft geleid tot nieuwe inzichten over het zelforganiseren van de samenleving en wat Eindhoven kan leren van soortgelijke projecten in binnen- en buitenland. Vervolgens is er ook nog een interview afgenomen met de voorzitter van Agora Europa, deze respondent specialiseert zich op democratische vernieuwingen. Een derde interview heeft plaats gevonden met de directeur van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit die alle ontwikkelingen over welstand op de voet volgt. De professionals hebben geholpen nieuwe inzichten aan te dragen over de ontwikkelingen in Eindhoven en hebben meegedacht over mogelijke oplossingen. Het is zinvol om externe partijen te interviewen omdat zij vaak zonder 'eigen' belang naar het vraagstuk kijken waardoor onderwerpen van het onderzoek, bewonersparticipatie en welstand, aan elkaar verbonden worden.

5.3 Praktische problemen met de opzet

In deze paragraaf wordt kort stilgestaan bij een aantal praktische problemen waar het onderzoek gaandeweg tegenaan liep. De semi-gestructureerde vragenlijst geeft de lijn weer die bij elk interview wordt uitgezet en geeft aan welke onderwerpen er in ieder geval worden behandeld. De volgorde van vragen en onderwerpen is vaak afhankelijk van de antwoorden en voorbeelden van respondenten. Elk interview is begonnen met een vraag over de functie van de respondent wat heeft gezorgd voor een natuurlijk lopend gesprek. Vervolgens zijn vaak voorbeelden uit de praktijk naar voren gekomen waardoor de respondent eigen definities kon hanteren. Op die betekenissen en beschrijvingen is dan weer doorgevraagd naar de verschillende thema's.

5.3.1 Uitgebreide verhalen

Bij een aantal interviews zijn door de respondent veel verschillende voorbeelden aangehaald of beschrijvingen gegeven over bewonersparticipatie of welstand. Deze voorbeelden geven een interessant en 'levendig' beeld van de praktijk weer, maar dergelijke beschrijvingen zijn voor de onderzoeksvragen vaak maar gedeeltelijk van belang, dat maakt de rol van interpretatie van de onderzoeker groter en moeilijker. Tevens hebben uitweidingen er vaak voor gezorgd dat het moeilijk was om tijdig een halt toe te roepen, wat direct afdoet aan de tijd om meer specifieke vragen over de belangen of de perspectieven te stellen die relevant zijn voor het onderzoek.

5.3.2 Flexibiliteit

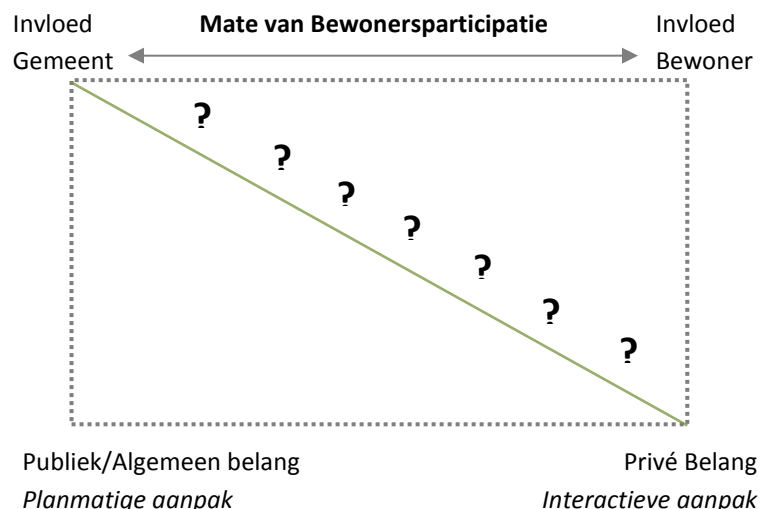
Tijdens de diepte-interviews zijn een aantal momenten naar voren waar flexibiliteit vereist was. In de semi-gestructureerde vragenlijst staan verschillende controle begrippen die moeten helpen bij het definiëren van een begrip (bijlage III). De controle begrippen zijn niet bij elke respondent helemaal langsgelopen omdat het vergelijken met de verdere informatie die uit het interview naar voren is gekomen weinig waarde had bij het onderscheiden van kenmerken of beschrijving van bewonersparticipatie of welstand. Veel respondenten antwoordden hetzelfde op vragen over 'waarom er steeds meer ruimte is voor bewoners in de beleidsvoorbereiding', 'teruglopende

financiële middelen' en 'het verhogen van de democratische legitimiteit.' Een beter inzicht over het perspectief van of houding over bewonersparticipatie kan dan vaak ook uit de lijn van het interview worden afgeleid.

Voorheen is al gesteld dat respondenten vaak op de deskundigheid worden gevraagd voor een interview. In de loop van het proces bleek dat er vaak wel een mening over welstand zelf kon worden gevormd, maar dat sommige beleidsmakers weinig te maken hadden met bewonersparticipatie. Om het interview in 'goede' banen te leiden is gekozen om dieper in te gaan op de nieuwe opgaven van een gemeente waardoor vaak een perspectief ten opzichte van bewonersparticipatie is af te leiden. De flexibiliteit van de semi-gestructureerde opzet maakte het mogelijk om de interviewstrategie aan te passen, hierdoor kon er langer tijd worden gegeven aan het verder uitdiepen van de visie die respondenten wel voorlegde. De semi-gestructureerde opzet functioneerde vooral als steun om te kunnen doorvragen naar de essentie en niet om strikt vergelijkbare resultaten te bewerkstelligen.

5.4 Methode van analyse

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op het theoretische model die een leidraad vormt voor het onderzoek en worden concepten geoperationaliseerd. Aansluitend hierop wordt er ingegaan op de manier van analyseren en tot slot worden er verwachtingen opgesteld aan de hand van het theoretische model.



Figuur 5.1: Welke perspectieven zijn van toepassing voor de gemeente en bewoners met betrekking tot het 'nieuwe' welstandsvraagstuk?

Het theoretisch kader is in hoofdstuk vier afgesloten met een theoretisch model (par. 4.2). Dit theoretische model kan gezien worden als een ideaal model en wordt in het volgende hoofdstuk toegepast op de verschillende respondenten die zijn onderzocht (figuur 5.1). In dit onderzoek wordt aan de hand van de verschillende perspectieven bepaald waar op de diagonale lijn de gemeente Eindhoven en bewoners van de stad zichzelf in de toekomst zouden willen zien. Het analyseren van de perspectieven gebeurt per doelgroep apart: achtereenvolgens de gemeente en de bewoners. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op het operationaliseren van de twee perspectieven die uit het theoretisch kader naar voren komen (verschuiving van *government* naar *governance*). In

deze studie wordt onderzocht hoe de verschillende betrokken respondenten meer belang zien in een planmatige aanpak of een interactieve aanpak (inleiding), en dus meer aan de rechter- of linkerzijde van de diagonale lijn zitten.

5.4.1 Operationalisering van concepten

In deze paragraaf worden verschillende concepten uit het theoretische kader geconcretiseerd. Er worden twee perspectieven uiteengezet, die van belang zijn bij het bepalen hoe het model wordt ingericht en die helpen bij het analyseren van de diepte-interviews.

Allereerst moet er een opmerking worden geplaatst bij de perspectieven. Het is belangrijk om het onderscheid tussen normatieve en empirische opvattingen in het oog te houden bij het stellen van vragen aan de gemeente en het analyseren van de data. Perspectieven van de gemeente en bewoners over welstand bestaan uit normatieve en empirische opvattingen van respondenten. Men kan bijvoorbeeld de normatieve opvatting hebben dat het in iedere bewoner zijn/haar belang is om ruimtelijke kwaliteit te waarborgen, maar tegelijkertijd bestaat er de empirische opvatting dat 'bewonerswelstand' daar geen goede manier voor is. Uiteindelijk zal dan het oordeel over 'bewonerswelstand' als negatief worden beschouwd. Toch zijn normatieve en empirische opvattingen niet helemaal gescheiden. Als een mens waarneemt (vormen van een empirische opvatting) wil dit niet zeggen dat het werkelijk een ongeschreven blad is (Bryman, 2012, p.30).

Het operationaliseren van verschillende concepten uit het theoretisch kader dragen bij om het perspectief van de doelgroepen te vormen. Door te vragen naar thema's als het welstandsbeleid en de bewonersparticipatie kan worden bepaald welk perspectief een respondent heeft ten opzichte van het bewonerswelstand. In een aantal diepte-interviews is bijvoorbeeld gebruik gemaakt van stellingen om zo redeneringen scherper te krijgen, ondanks dat deze antwoorden ook geïnterpreteerd blijven en er geen statistische analyse kan worden uitgevoerd. Tijdens het verzamelen van de data zijn er aan de betrokken respondenten algemene vragen gesteld over het doel van welstand, het doel van bewonersparticipatie, de ruimte voor bewoners binnen het proces, de gewenste rolverdelingen, representativiteit van deelname en kaders. Later blijkt dat ook andere criteria nog een grote invloed kunnen uitoefenen op de organisatie van bewonerswelstand, wat tevens invloed heeft op het perspectief van de respondent. Deze criteria worden gewogen door middel van verschillende scores waarop de gemeente het beleid kan loslaten. De score 'loslaten' kan worden beschouwd als kenmerk van het interactief perspectief en de score 'vasthouden' meer als een planmatig perspectief. Uiteindelijk zorgen de inzichten uit de wetenschappelijke literatuur en empirische bevindingen voor (meer) helderheid over het 'bewonerswelstand'. Tevens moet vermeld worden dat subjectiviteit niet uitgesloten kan worden.

Deze tabel is afgeleid van het theoretisch kader, maar zal worden toegepast in de vragen voor de diepte-interviews. De tabel vormt de basis voor de opbouw van de empirische deel van het onderzoek over de perspectieven ten aanzien van het 'nieuwe' welstandsvraagstuk. Een korte toelichting van de tabel zal het interpreteren van de data verder verduidelijken. Naarmate bewoners worden gezien als bewoners die meer verantwoordelijkheden willen nemen voor hun eigen leefomgeving is er bijvoorbeeld meer sprake van een interactief perspectief. Afhankelijk of het standpunt normatief of empirisch is: men kan denken dat dat bewoners individuen zijn, maar dat burgerschap wel bijgebracht kan worden. Hierdoor kunnen bewoners juist verantwoordelijkheden gaan nemen of kan men denken dat bewoners individuen zijn en dat behoren te zijn en dit enkel met de 'actieve' bewoners kan worden georganiseerd.

De tabel is tevens een leidraad voor het analyseren van de uitgewerkte data. De data wordt per thema of 'code' ondergebracht en geanalyseerd. De transcripten zijn gecategoriseerd: door middel van 'coderen' wordt er aan elke categorie één of meerdere trefwoorden toegekend (Boeije e.a., 2009, pp.268-269). Voor het analyseren en verwerken van de interviews is er gebruik gemaakt van NVIVO, een digitaal hulpmiddel voor het analyseren van kwalitatieve data. Het programma maakt het mogelijk om gestructureerd te analyseren, de hoeveelheid aan tekst en informatie kan overzichtelijk worden teruggebracht per code (bijlage V). Echter, NVIVO is enkel een hulpmiddel en de onderzoeker zelf blijft verantwoordelijk voor het interpreteren van de gegevens (Bryman, 2012, pp.590-591).

<i>Onderdeel</i>	<i>Planmatig perspectief</i>	<i>Interactief perspectief</i>
Welstand	Direct instrument op de ruimtelijke kwaliteit	Flexibel concept, bewoners moeten zelf afspraken maken over eigen woningen en de ruimtelijke kwaliteit
Bewonersparticipatie	Ophalen van voorkeuren en ideeën, maximaal adviseren	Delen van verantwoordelijkheden, bottom-up, zelfbestuur
Doel	' <i>public support machine</i> ' dus tevredenheid en sociale samenhang versterken door kwaliteit te waarborgen van het beleid of product	Versterken van publieke betrokkenheid, delen van verantwoordelijkheden, burgerschap
Rol van bewoners	Passieve 'objecten', enkel oog voor eigen belang die dient gecontroleerd te worden door de gemeentelijke regels	Focus op gezamenlijk belang, kunnen zichzelf en publieke doelen sturen, <i>empowerment</i>
Rol van beleidsmakers	Professionele onderbouwing; resultaatgericht	Beleidsmakers doen stap terug, bewoner is zelf aan zet. Gemeente biedt ondersteuning
Kaders	Kaders leiden tot beste resultaat	Voorafgaand het proces komen bewoners tot gezamenlijke afspraken
Democratie	<i>Government</i> Representatieve democratie; politiek neemt beslissingen op basis van algemeen belang en representativiteit voor de samenleving is belangrijkst	<i>Governance</i> Participerende democratie; beslissingen op lager schaalniveau dicht bij bewoners nemen, bewoners bepalen gezamenlijk belang op basis van afwegen argumenten

Tabel 5.1: Operationalisering planmatig perspectief/interactief perspectief

5.5 Mogelijkheden en beperkingen

Uit de beschrijving van de methodologie blijkt dat er verschillende mogelijkheden en beperkingen zijn in het onderzoek. In deze paragraaf wordt kort stil gestaan bij een aantal belangrijke mogelijkheden en beperkingen.

Door de brede en open opzet is er veel ruimte voor het aandragen van eigen voorbeelden over het welstandsbeleid maar ook over projecten waarbij bewoners een belangrijke rol hebben gespeeld. Door deze ruimte kan er worden uitgeweid en kunnen argumentaties verduidelijkt worden. In het onderzoek is gebruik gemaakt van diepte-interviews waardoor tijdig kon worden ingespeeld op onduidelijkheden van de respondent. Hierdoor kunnen de antwoorden van de respondenten beter met de concepten uit het theoretisch kader worden verbonden.

Het analyseren van de transcripten zorgt er daarnaast voor dat er zo diep mogelijk op het onderwerp wordt ingegaan. De meerwaarde van het onderzoek ligt namelijk juist in de duiding van de argumentatie en de gegeven antwoorden van betrokken respondenten. De semi-gestructureerde opzet en de selectie van respondenten binnen de gemeentelijke organisatie heeft de mogelijkheid geboden om een breed overzicht aan perspectieven en redeneringen weer te geven.

De semi-gestructureerde opzet levert tevens een aantal beperkingen op. Het onderwerp van het onderzoek moet zich nog verder in Nederland gaan ontwikkelen, waardoor het vergelijken met verschillende andere bronnen vrijwel onmogelijk is. Daarnaast is een selectie van respondenten binnen de gemeentelijke organisatie geïnterviewd, die ieder bij eigen projecten betrokken zijn geweest. Tijdens de interviews worden vaak veel voorbeelden van projecten over bewonersparticipatie aangehaald waardoor het lastig is om diep op specifieke details in te gaan.

De grote willekeurige steekproef van respondenten binnen de gemeentelijke organisatie kan leiden tot een beperking. Ondanks de poging tot gericht vragen naar verschillende type beleidsmedewerkers en spreiding over afdelingen om een representatief deel van de beleidsmedewerkers te spreken, kan de representativiteit niet worden gegarandeerd. De inzichten van de beleidsmakers geven enkel een indruk weer die context gebonden is, waardoor het lastig is om uitspraken te generaliseren voor de gehele gemeente, laat staan voor andere gemeenten in Nederland. Door een bewuste selectie van respondenten binnen de gemeentelijke organisatie is er zoveel mogelijk getracht representativiteit te benaderen. Wel kan het theoretisch model in andere gemeenten in Nederland worden toegepast.

Een andere beperking bij het gebruik maken van een semi-gestructureerde vragenlijst is dat het de reproduceerbaarheid ervan lastig maakt. Bij de flexibele manier van vragen stellen is geprobeerd deze reproduceerbaarheid proberen tegen te gaan door globaal dezelfde vragen te stellen. Wel kan er sprake zijn van een andere gedachtegang of kan een andere invalshoek gebruikt zijn wat kan leiden tot een ander antwoord. Deze overwegingen hebben (lichte) invloed op de vergelijkbaarheid van de data uit de verschillende interviews.

6 Opvattingen over bewonerswelstand



Hollandse of Belgische toestanden?

6.1 De posities van bestuurders, beleidsmakers en bewoners

Het empirische deel van het onderzoek komt in dit hoofdstuk aan de orde. In het hoofdstuk zes wordt er eerst stilgestaan bij het huidige beeld van welstand en participatie in Eindhoven door de gemeente en de bewoners(organisaties). Is er sprake van een verschuiving van verantwoordelijkheden (van *government*/planmatige aanpak naar *governance*/interactieve aanpak) tussen deze twee groepen binnen het ruimtelijk domein van de gemeente? In het tweede deel van het hoofdstuk worden een aantal aandachtspunten verder toegelicht die een belangrijke invloed hebben op de opvattingen over bewonerswelstand. Vervolgens wordt er in de conclusie van het hoofdstuk dieper ingegaan op de opvattingen van de gemeenten en bewoners(organisaties) over bewonerswelstand. De inzichten van de betrokken professionals worden door heel het hoofdstuk als belangrijke aanvullingen gezien. In de conclusie wordt een overzicht gegeven van de inzichten die dit onderzoek heeft geboden. Vervolgens worden deze inzichten gekoppeld aan een bredere discussie en worden er een aantal aanbevelingen gedaan. Dit deel van het onderzoek wordt opgesteld aan de hand van de interviews met de respondenten en notulen van de bijgewoonde bijeenkomst. Er moet worden benadrukt dat binnen het onderzoek en in de verslagen van wat de respondenten hebben gezegd, geen waardeoordelen worden gegeven of geïmpliceerd. Het is niet per definitie zo dat de ene perspectief 'beter' is dan de andere. De verschillende perspectieven hebben wel bepaalde implicaties en die worden benoemd. Uiteindelijk is het een politieke keuze en afhankelijk van welke invalshoek men kiest om te bepalen wat het 'het beste is'.

De opbouw van het hoofdstuk is gebaseerd op de diepte-interviews, om zo een duidelijke structuur aan te houden. Zo komen eerst concrete begrippen aan de orde om vervolgens dieper op de opvattingen in te gaan, beiden kunnen tevens inzicht over bewonerswelstand geven. In het volgende hoofdstuk worden een aantal aandachtspunten toegelicht.

Om uitspraken te kunnen doen over de vraag in hoeverre de gemeente de verantwoordelijkheden van een overheidstaak als welstand kan verleggen naar bewoners in Eindhoven moet er eerst bekeken worden welke posities de betrokken actoren innemen bij deze ontwikkeling. De analyse van de twee doelgroepen staat daarom in deze paragraaf centraal. Iedere doelgroep wordt apart van elkaar geanalyseerd: de gemeente en bewoners(organisaties). Om uiteindelijk de opvattingen over bewonerswelstand te begrijpen is belangrijk om ook de huidige perceptie over welstand en participatie te analyseren. Tot slot wordt er ook stilgestaan bij het belang van beide doelgroepen voor de nieuwe ontwikkelingen.

6.1.1 Gemeente

Hoe betrokken?

De aanleiding voor de betrokkenheid van de Gemeente Eindhoven ligt in de raadsbrief "Welstandsvrij, tenzij..." opgesteld in december 2013 (Gemeente Eindhoven, 2013c). In de raadsbrief spreekt het (vorige) college de wens uit om de welstandsregels in de stad los te laten, tenzij de zorg om de omgevingskwaliteiten in een bepaalde buurt om extra maatregelen vraagt. Die zorg kan door de gemeente of door andere partijen in de stad worden uitgesproken. In de raadsbrief is sprake van drie verschillende gebieden: gebieden met een algemeen belang waarin de gemeente regie behoudt en de Commissie ruimtelijke kwaliteit advies blijft geven over plannen of gebieden waar de welstandsregel volledig los worden gelaten waardoor de verantwoordelijkheid voor de

uiterlijkheden van bouwwerken in handen vallen van individuele eigenaren. Tenslotte zijn er gebieden waar op verzoek van belanghebbenden welstandsbeleid blijft bestaan, waarbij buurtbelanghebbenden niet alleen verantwoordelijk worden gesteld over de welstandskaders maar ook de advisering. Het huidige collegebestuur is verzocht om een inventarisatie van de mogelijkheden te maken die gebaseerd zijn op de ideeën van de raadsbrief. Overigens moet de raadsbrief niet als een definitief uitspraak worden gezien maar als een eerste interpretatie waarbij nog veel wijzigingen kunnen worden doorgevoerd.

Voor het onderzoek zijn er dertien interviews binnen de gemeente Eindhoven afgenomen. Twee interviews zijn met de bestuurders (bestuurders) gehouden. Van de overige elf interviews zijn vier respondenten betrokken bij de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit, drie respondenten beleidsmakers op stedelijk niveau en twee gebiedscoördinatoren die dicht bij bewoners in wijken staan. De drie beleidsmakers zijn ieder op een ander vakgebied gespecialiseerd maar zijn allen actief (geweest) op stedelijk niveau, in relatie tot de wijken in Eindhoven. De keuze voor het interviewen van beleidsmakers uit verschillende vakgebieden (stedenbouw, gebiedsontwikkeling, openbare ruimte en beleidscommunicatie) zorgt er voor dat het onderwerp voldoende vanuit verschillende invalshoeken wordt belicht. Door gebruik te maken van de aanwezige kennis bij de gemeente Eindhoven kan leiden tot nieuwe inzichten of afwegingen die van invloed kunnen zijn op het perspectief van een respondent. Bewonerswelstand vraagt mogelijk niet alleen kennis over de ruimtelijke kwaliteit zelf maar ook over bewonersparticipatie.

Beeld over welstand

Welstand is van oudsher een overheidstaak geweest, dat als een strikt publieksrechtelijk instrument voor het beoordelen van het uiterlijk en plaatsing van bouwwerken kan worden beschouwd (Nijmeijer, 2001, p.2). In deze paragraaf wordt beschreven welk beeld beleidsmakers en bestuurders hebben van het huidige welstandsbeleid. Heeft de stad Eindhoven welstand nog steeds nodig en wat heeft welstand Eindhoven tot op heden gebracht? De verschillende invalshoeken kunnen een rol spelen bij de verdere uitspraken over 'bewonerswelstand', daarom is eerst kort gevraagd naar de kenmerken van het begrip welstand zodat een respondent zelf een beeld kan schetsen van het begrip. Vervolgens is er gekeken of respondenten ook op de indicatoren benoemen waardoor het theoretische probleem van welstand kan worden vastgesteld. Het beeld over de huidige welstand van de gemeente vormt de eerste stap richting een totaal-perspectief hoe de gemeente tegen de mogelijk nieuwe vormen van welstand aankijken.



Figuur 6.1: Wordcloud kenmerken welstand gemeente

De definities die de respondenten van de gemeente hebben gegeven zijn een aantal terugkerende kenmerken benoemd. De kenmerken worden weergegeven in de *wordcloud* (figuur 6.1). Hoe groter de weergave van het woord, des te vaker het kenmerk genoemd is door de respondenten. De kenmerken 'ruimtelijke kwaliteit', 'welstandsbeleid', 'subjectiviteit', 'instrument' en 'object- en gebiedscriteria' zijn vaker genoemd in de definitie omschrijving van welstand. Het woord 'ruimtelijke kwaliteit' stond vrijwel in elke definitie centraal. De respondenten gaven aan dat het begrip welstand een meer negatievere lading heeft en pleiten voor andere benaming zoals ruimtelijke kwaliteit of leefbaarheid [G.1, G.4, G.5 en G.9]. Dit is al gedeeltelijk terug te zien door samenvoegen van de voormalige commissie monumenten en de commissie welstand naar de commissie ruimtelijke kwaliteit in de gemeente Eindhoven[G.2]. Uit de begripsverheldering blijkt dat de respondenten veel kenmerken van de huidige vorm van welstand kunnen benoemen en aansloten bij de indicatoren die in het eerste theoretische hoofdstuk naar voren komen. De gegeven definities sluiten ook aan bij de definitie van Nijmeijer (2001).

"Het welstandsbeleid is opgericht aan de hand van verschillende criteria om zo de ruimtelijke kwaliteit, wat we daaronder verstaan is vastgelegd in het beleidsdocument, kunnen waarborgen" [G.1].

"Welstand formuleert als enig onafhankelijk instituut in de stad integrale adviezen over beelden en concepten van toekomstige werkelijkheden" [G.13].

Ook door de secretaris wordt benadrukt dat de ontwikkelingen rond welstand in het verleden zijn doorgegaan en de gemeente gestreefd heeft het welstandsbeleid transparanter en flexibeler te maken. Stond welstand eerst enkel voor het toetsen van architectuur, wordt er tegenwoordig veel meer gekeken naar hoe een ontwikkeling in de omgeving past [G.2]. Zo zijn ook alle vergaderingen van de commissie ruimtelijke kwaliteit openbaar toegankelijk en is bij het opstellen van de gebiedscriteria gebruik gemaakt van inspraakmogelijkheden voor bewoners.

"...er zijn heel veel gebiedscriteria opgeschreven en die zijn eigenlijk heel mooi helaas worden ze heel vaak verkeerd uitgelegd; als overdreven 'regelarij' maar het is het tegenovergestelde. Eigenlijk is het van al je gebiedscriteria hebt en een aanvrager houdt zich aan die gebiedscriteria dan krijgt hij een zekerheid dat hij groen licht krijgt. Dus eigenlijk is het heel positief maar ik denk dat we dat niet altijd even goed hebben gecommuniceerd" [G.6].

Aansluitend blijkt uit de analyse van de respondenten bij de gemeente deze ontwikkelingen als dermate voldoende ervaren om welstand te behouden. De verschillende opvattingen of de huidige vorm van welstand nog gewenst is wordt door vrijwel alle respondenten bevestigd. Een voordeel die naar voren komt is dat het een direct instrument van de gemeente om ruimtelijke kwaliteit te kunnen waarborgen. *"...naar mijn gevoel is het geen verkeerd instrument en bovendien een heel goedkoop instrument, he"* [G.2]. De meeste respondenten geven een combinatie van meerdere kenmerken van de huidige vorm van welstand aan, die allemaal als planmatig perspectief kunnen worden beschouwd. Een argument dat als sterk planmatig kan worden gezien is dat welstand een vak is dat beoefend moet worden door architecten of stedenbouwers.

“Welstandsoordelen zijn waardeoordelen, meer objectief gemaakt door de brede samenstelling van de commissie (9 personen, met verschillende disciplinaire achtergronden) en door de gemeente Eindhoven vastgestelde gebiedsgerichte criteria. De smaak van de commissieleden heeft zich gevormd door opleiding, oefening, ervaring en onderhoud” [G.13].

Toch blijken de wethouder Ruimtelijke Ordening en Financiën en wethouder Wonen, Ruimte en Burgerparticipatie door te geven dat een nieuwe vorm van welstand niet uitgesloten moet worden:

“Welstand is voor mij een stuk bescherming van het stadsgezicht. En dan heb ik het niet over het totale stadsgezicht maar van cruciale plekken in de stad, die we als collectief als inwoners van de stad belangrijk vinden om te behouden omdat het iets zegt over ons verleden. [...] en wat het voorheen betekenden was dat het heel de stad zou beschermen en dat ging bij mij veel te ver, dat past niet bij deze tijd. En hoe het is ontstaan volgens mij omdat wij lange tijd alles wilde reguleren en [...] bij elk incident hebben we ook nog eens een nieuwe beleidsregel bedacht waardoor het echt onmogelijk werd om je eigen creativiteit te gebruiken om iets voor elkaar te krijgen als inwoner van de stad” [G.11].

“En wat ik zelf graag zie bij welstand is dat je keuzes maakt, wat wil je behouden, wat is belangrijk en ik begrijp dat het suggestief is maar dan moet je niet op deze stoel gaan zitten en ik durf dat wel aan te wijzen samen met mensen in de stad” [G.9].

In het onderzoek wordt tevens stilgestaan bij de vraag wat welstand voor de stad Eindhoven heeft betekend. Uit de verhalen van de gemeentelijke medewerkers komt een duidelijk doel van het welstandsbeleid naar voren. Welstand heeft in de eerste plaats gezorgd voor het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit, *“wat we daaronder verstaan is vastgelegd in het beleidsdocument” [G.1].* De afdelingshoofd constructie en ruimtelijke kwaliteit vervolgt haar verhaal door te benadrukken dat de secretarissen ook daadwerkelijk aanvragen kunnen tegenhouden als deze als onvoldoende voor de ruimtelijke kwaliteit worden beschouwd [G.1]. Uiteindelijk kan het welstandsbeleid hierdoor een kwaliteit opdrijvend effect van de leefomgeving zijn [G.1 en G.6]. Een nadeel van het huidige welstandsproces is dat het niet in het belang van de commissie ruimtelijke kwaliteit is om de architecten te bekritisieren waardoor het communiceren over deze ‘kwaliteitsslag’ richting het publiek vaak niet plaatsvindt. Dit heeft ook zijn uitwerking op de controlebaarheid en dus transparantbaarheid van welstand.

“Als het prachtig is dan is het niet in de verdienste van de welstand maar van de ontwerper, en als iets wordt tegengehouden dan communiceer je er niet over want dan staat het er niet en dan ziet niemand het. Wat jij hebt gered, [...] is dus wel heel moeilijk om daar over te communiceren” [P.2].

Uit de verhalen van de beleidsmakers blijkt ook dat welstand als een sterk en direct instrument op de leefomgeving kan worden gezien [G.2 en P.2]. De gemeente heeft altijd een rol gespeeld in het bewerkstelligen van ruimtelijke kwaliteit in de leefomgeving, waardoor de gemeente zichzelf de taak heeft opgelegd om altijd over het algemeen belang te waken en daarbij rekening te houden met alle aanwezige individuele belangen. Hieruit kan worden afgeleid dat de beleidsmakers nog een tweedeling tussen het algemeen en individuele belang wordt gezien.

“Dus wat zijn de mogelijkheden tot uitbreiding en wanneer is de max. bereikt? En wij kijken meestal verder dan alleen de aanvrager want die kijkt meestal niet verder dan zijn eigen belang, wij kijken als wij dit toestaan dan mogen anderen het ook en wat krijgen we dan voor een totaalbeeld?” [G.7]

Bewonersparticipatie: inventariseren, afstemmen of meedoen

De opvatting van bestuurders en beleidsmakers over ‘bewonerswelstand’ bestaat niet alleen uit het beeld over welstand, maar kan ook worden afgeleid van de ervaringen met bewoners in andere projecten of beleid. Allereerst wordt in grote lijnen weer te geven hoe bestuurders en beleidsmakers tegen bewonersparticipatie als concept aankijken. Aansluitend wordt gevraagd naar de praktijkervaringen waarbij doel en rollen van betrokken actoren naar voren komen. Uit het theoretisch kader kan worden afgeleid dat een planmatig perspectief uitgaat van bewonersparticipatie als het ophalen van ideeën en voorkeuren uit de samenleving, met als doel zo goed mogelijk beleid te realiseren (bijvoorbeeld leefbaarheid bevorderen). Het interactief perspectief draait bewonersparticipatie meer om het realiseren van eigen gestelde doelen van bewoners waarbij verantwoordelijkheden worden gedeeld: bewoners hebben *empowerment* en publieke betrokkenheid moet worden versterkt.

Uit de verhalen van de bestuurders en beleidsmakers komt naar voren dat er in Eindhoven al sprake is van verschillende projecten waarbij bewoners aan zet zijn binnen het ruimtelijke domein. Gemeente Eindhoven heeft een verordening samenspraak en inspraak (Gemeente Eindhoven, 2011) die bij elk project moet worden beoordeeld of er in gesprek kan worden gegaan met bewoners [G.3, G.5 en G.10]. In de Routeplanner Samenspraak komt naar voren dat samenspraakplan moet worden opgesteld waarbij altijd een kernteam moet worden gevormd. Het kernteam bestaat uit een beleidsmaker/projectleider, medewerker van de sector Gebiedsontwikkeling en een communicatieadviseur (Gemeente Eindhoven, 2011). Aanvullend zijn er verschillende handboeken bij de gemeente ontwikkeld voor het analyseren van actoren, krachten, het verdelen van rollen etc. Daarnaast kan gesteld worden dat de projecten met een samenspraakplan uiteenlopende karakters hebben. In de openbare ruimte loopt een project genaamd ‘Slim City’ waarbij bewoners uit een bepaalde buurt gezamenlijk aan de onderhoudsknoppen mogen draaien [G.5 en G.8]. Binnen de pilot is sprake van samenspraak. Een ander voorbeeld is dat er gebruik wordt gemaakt van een CPO constructie (collectief partnership) waarbij kleine woningen naar de smaak van bewoners wordt gebouwd [G.9]. Een voorbeeld dat wordt aangehaald waarbij bewoners al in aanraking zijn gekomen met welstand is het opstellen van een eigen beeldkwaliteitsplan van de Oostenrijkse woningen. Een buurt met gelijkgestemde historische woningen hebben in samenwerking met de gemeente bepaald wat de kwaliteit is van de leefomgeving en woningen. Ondanks dat de gemeente opdrachtgever was, zijn de bewoners het handboek gaan beschouwen als ‘eigen’ werk. In de toekomst moet nog blijken of bewoners elkaar er ook daadwerkelijk op gaan aanspreken [G.10]. Ook in dit project is er sprake van samenspraak van bewoners over de omgevingskwaliteit. Door de secretaris wordt tevens benadrukt dat bij het opstellen van gebiedscriteria voor 32 gebieden in Eindhoven in 2002 ook sprake is geweest van inspraakmogelijkheden voor bewoners. Per gebied zijn er inspraakavonden georganiseerd [G.2]. Uit de voorbeelden kan worden geconcludeerd dat in het ruimtelijke domein kennis is opgedaan over bewonersparticipatie.

Uit de definities en ervaringen met bewonersparticipatie die worden omschreven door bestuurders en beleidsmakers, zijn er drie definities die naar voren komen. Ten eerste het inventariseren van wensen en ideeën, het activeren van bewoners voor een wijk of buurt en het

gesprek blijven aangaan om belangen te kunnen afwegen. Vaak worden meerdere definities met elkaar gecombineerd.

Het inventariseren van wensen en ideeën is het meest dominant in de voorbeelden uit de praktijk en het beeld van beleidsmakers over participatie. Zoals reeds beschreven is, wordt bij elk project een verordening samenspraak en inspraak beoordeeld. Afhankelijk van het draagvlak worden ook de wensen getoetst van de bewoners [G.5]. Voornamelijk het luisteren naar de bewoner en het serieus nemen van die wensen en ideeën, wordt door verschillende sectoren erkend [G.3, G.5 en G.10]. Een beleidsmaker van de afdeling gebiedsontwikkeling, die veel projecten met samenspraak of inspraak betrokken is geweest in Eindhoven-Noord, ziet dat de organisatie steeds meer beseft dat heel veel deskundigheid en capaciteit bij de bewoners zit [G5 en G10]. De afdelingshoofd en communicatieadviseur geeft beiden aan dat de bewoners naast wensen en behoeften ook steeds vaker op de hoogte van ontwikkelen willen worden gesteld, dus geïnformeerd willen worden. Het gericht informeren van bewoners is een van de wijzen waarop de gemeente het gebiedsgericht werken in het beleid heeft doorgevoerd [G.1 en G.5]. *“Het heeft te maken met efficiëntie, als je dingen van te voren goed afstemt dan hoeft je achteraf niet meer te gaan repareren”* [G.3]. Het inzetten van bewonersparticipatie blijkt vaak ook afhankelijk van de complexiteit van het vraagstuk [G.8]. Zo hebben de bovenstaande projecten gebruik gemaakt van verschillende gradaties van bewonersparticipatie. In het ene project worden bewoners benaderd tot meebeslissen over onderhoudskosten zoals bij ‘Slim City’ terwijl bij de andere projecten enkel inspraak wordt verwacht zoals bij het opstellen van een beeldkwaliteitsplan in de wijk. In de projecten komt het vaak nog niet verder dan het aftasten of peilen van meningen om daar een richting uit te halen of op te nemen in het advies voor de gemeente. Volgens de wethouder ligt een verklaring hiervoor in het verleden:

“Maar dat is al jarenlang de cultuur geweest van deze organisatie en van deze overheid maar het gaat niet in een keer van we laten het los en er zit een periode in van ‘oeh hoe gaan we hier mee om?’ En het is lastig. En ook een mondigere burger waar je dan opeens mee te doen hebt in plaats van een burger die ja en amen zegt” [G.11].

“Uit het interview met de voorzitter van Agora blijkt ook uit projecten buiten de gemeente Eindhoven dat er verschillend over het inzetten van bewoners wordt gedacht: “Nou het is nog wel een aanmerkelijk verschil, binnen het openbaar bestuur, soms nog wel in één stad. [...] Dus die verhouding tussen bewoners en bestuurders en die worden nog gekenmerkt door de verhoudingen in het verleden. Zo van jullie mogen van alles en nog wat vinden en meepraten maar wij maken de beslissingen” [P.3].

De volgende opvatting sluit aan bij de vorige twee citaten. De tweede opvatting die naar voren komt ziet bewonersparticipatie als het actief en betrokken maken van de bewoner. De nadruk wordt sterk gelegd door twee beleidsmakers die betrokken zijn bij ‘Slim City’, het project over de openbare ruimte. De programmaleider openbare ruimte benadrukte dat het bestuur bij het project bewoners willen activeren door meer zeggenschap te geven waardoor meer mensen uiteindelijk betrokken en tevreden worden [G.8]. Bewoners moeten zich niet langer afhankelijk opstellen ten opzichte van de gemeente, maar hebben zelf ook een taak om beleidsvoorbereiding en de leefomgeving te verbeteren [G.5]. De tijd van ‘verpampering’ van de samenleving is voorbij volgens burgerlid van de commissie ruimtelijke kwaliteit en dit moet juist mogelijkheden en kansen bieden [G.4 en P.1]. De wethouder van wonen, ruimte en burgerparticipatie erkent dat er niet alleen een verschuiving van

verantwoordelijkheden plaatsvindt binnen de gemeente maar er ook sprake is van een kentering dat bewoners meer creativiteit willen inzetten om te kijken hoe vraagstukken op een andere betaalbare manier kunnen worden opgelost. *“Een positief effect van de crisis”* aldus de wethouder [G.5].

Daarnaast ziet de beleidsmedewerker van de afdeling gebiedsontwikkeling de velen bewonersverenigingen die Eindhoven rijk is als een goede manier waarop bewoners zich kunnen organiseren, vaak begint het verenigen van bewoners voor één project, en hoopt de gemeente dat wanneer het project is afgesloten dat men dan op die manier ook weer samen verder gaat. Dat het uiteindelijk om de sociale cohesie tussen bewoners gaat draaien [G.5]. Voorzitter van Agora verklaart waarom het voor een gemeente belangrijk kan zijn om in te spelen in het actief en betrokken maken van bewoners:

“De doe-democratie, die bestaat niet met een gratie van representativiteit, die bestaat met een gratie van die zich in willen zetten voor een bepaalde vraag. Meestal voor een buurt, die iets hebben met de kwaliteit van een omgeving en dat heeft te maken met betrokkenheid en het enthousiasmeren van anderen” [P.3].

Tevens wordt bewonersparticipatie gezien als het afstemmen van belangen door middel van een dialoog. Uit de gesprekken met beide bestuurders wordt de nadruk gelegd op de waarde van het gesprek [G.9, G.11 en P.2]. Bij bewonersparticipatie is het belangrijk dat je met elkaar in gesprek blijft gaan met alle betrokken partijen onafhankelijk wat ieders belangen zijn.

“En nog opvallender is met wie ben je in gesprek. En ik denk dat dat de grootste uitdaging is voor de toekomst. Elke buurt heeft een buurtburgemeester uhm degene die namens de buurt spreekt of denkt namens de buurt te spreken en die heeft elke buurt wel en je moet daarmee in gesprek of moet je moet zorgen dat je meer mensen spreekt” [G.9].

Uit de drie verschillende definities blijkt dat niet iedere medewerker over een strikte definitie beschikt, maar er sprake is van een bredere opvatting. Voornamelijk de twee beleidsmakers die betrokken zijn bij het ‘Slim City’ project, waarin het betrokken maken ook vertegenwoordigd is. Het betrokken maken van een bewoner moet gedaan worden door de bewoner in het gehele proces mee te nemen: meedenken, meedoen en meebeslissen. Daarbij is het de taak van de gemeente om te achterhalen of de wijk of buurt behoefte heeft aan bepaalde stadium van betrokkenheid [G.5 en G.8].

Beslissen (of zelfbestuur) komt in de voorbeelden uit de praktijk nog niet naar voren, bewonersparticipatie is tot heden vaak een onderneming van de gemeente en niet primair een activiteit van bewoners. Ondanks dat daar wel de kracht van nieuwe bewonerswelstand blijkt te liggen (Gemeente Eindhoven, 2013c). De beleidsontwikkelaar van gebiedsontwikkeling spreekt over een klein percentage van bewoners die uiteindelijk echt aan zelfbestuur kan organiseren:

“...Ik zie bij onze bewonersorganisaties en bij onze leefbaarheid teams die wij voornamelijk een rol in de wijk geven zijn er die het zelfstandig kunnen, echt en dan zit je in wijken met een hoog opleidingsniveau en een goede organisatiegraad en structuur die kunnen dat wel. Die nemen de verantwoordelijkheid. [...] Die weten waar het om gaat en die kunnen in de breedte denken en die hebben ook visie. [...] 20% van bewoners in Eindhoven zouden dat kunnen. En de rest heeft gewoon sturing nodig” [G.5].

Het proces op gang brengen, de bewoner actief en betrokken maken blijft dus een taak van de gemeente volgens de beleidsontwikkelaar.

Een andere visie heeft de strategisch adviseur stadsontwikkeling die bewonersparticipatie eerder ziet als een veranderde houding tussen de gemeente en bewoner, waarbij er sprake is van een *“spagaat tussen wat de politiek denkt dat de burger wil en wat de burger écht wil”* [G.6]. Alleen als het eigen belang wordt geschonden zijn bewoners betrokken, aldus de strategisch adviseur. Ook de secretaris ziet bewonersparticipatie als een ‘toverwoord’ waarbij het bestuur vaak roept om meer invloed van bewoners maar dat niet altijd aansluit bij de vraag van de samenleving [G.2]. Bij de definitie van bewonersparticipatie ligt de nadruk het inzetten van bewoners ten behoeve van een doel (in dit geval: leefbaarheid en veiligheid) en het inventariseren van wensen en behoeften uit de samenleving.

Welke belangen?

De gemeente Eindhoven heeft diverse belangen bij de ontwikkeling van beleid over welstand in Eindhoven. Deze belangen verschillen vanzelfsprekend per dienst en afdeling. Bij de afdeling stedenbouw draait het vooral om het behouden van de ruimtelijke kwaliteit op verschillende schaalniveaus (van de binnenstad, de openbare ruimte tot woonwijken) en het waarde behoud van architectuur en cultuurhistorie [G.2, G.5 en G.6]. De politiek wil tevens dat bewoners ook meer te zeggen krijgen over de leefomgeving [G.9 en G.11]. Een ontwikkeling die ook terug te zien is in hoofdstuk 3 als doe-democratie, waarbij bewoners in toenemende mate medeverantwoordelijk willen worden voor de publieke zaak op verscheidende terreinen van het maatschappelijk leven.

Naast de directe belangen voor de stad Eindhoven, bereidt het kabinet op landelijk niveau een wetswijziging en regelgeving voor op het gebied van fysieke leefomgeving: de Omgevingswet (Tweede kamer der Staten-Generaal, 2014). Gemeente Eindhoven heeft er belang bij om de keuzes af te stemmen met deze Omgevingswet, zodat het beleid dat in werking wordt gesteld kan worden behouden zodra de Omgevingswet van kracht wordt. De wet biedt ruimte om te werken aan integrale omgevingskwaliteit, waarbij het integreren van beleidsdomeinen als basisprincipe geldt en het afwegingsruimte van het bevoegd gezag wordt vergroot. Dit betekent ook dat de huidige wettelijke verplichtingen van welstand met de mogelijkheid om welstandsloze gebieden aan te wijzen, vervalt. Er bestaat dan enkel nog een mogelijkheid om in het Omgevingsplan welstandsregels op te nemen of een adviescommissie te raadplegen. Alleen de monumentencommissie blijft nog wettelijk verplicht. Binnen dit kader is het voor de gemeente Eindhoven van belang dat het formuleren van integraal omgevingsbeleid en het betrekken van bewoners, institutionele partijen en bedrijfsleven bij het beleid en uitvoering om vroegtijdig aan de omgevingswet te voldoen.

Een aangename leefomgeving dient allerlei doelen en belangen voor de gemeente Eindhoven. De omgevingskwaliteit van een stad dient welzijn, sociale en economische belangen. De gemeente Eindhoven heeft baat bij het aantrekkelijk blijven als stad om te wonen en werken. Het welzijn van bewoners uit zich ook in het beheer van publieke ruimten en gebouwen van de stad. Zo stelt de directeur van Federatie Ruimtelijke Kwaliteit dat het effect van omgevingskwaliteit niet onderschat moet worden:

“Het heeft te maken met welzijn; voel je je fijn, voel je je prettig op een plek [...] is het daar aangenaam, heb je een gevoel van thuiskomen, drukt het een identiteit uit van thuisgevoel [...]. Het heeft te maken met waarde, de gebouwen in een omgeving die goed verzorgd is heeft meer waarde dan een gebouw in een omgeving die slecht verzorgd is. Dus een voortdurende

aandacht voor de omgeving leidt tot een hogere waarde van gebouwen. Dat is een economisch belang. [...] Je moet niet uitvlakken wat het effect is van een aangename omgeving op de keuzes van internationale bedrijven” [P.2].

De gemeente Eindhoven wil de omgevingskwaliteit in stand houden door te experimenteren door in samenwerking met de eindgebruikers van het gebied nieuwe methodes te ontwikkelen om verantwoordelijkheden te delen of over te dragen.

6.1.2 Bewoners(organisaties)

Hoe betrokken?

Sinds 2006 worden bewoners actief benaderd om deel te nemen in het inspraak en samenspraak bij beleid [G.3]. De aanleiding voor de betrokkenheid van bewoners(organisaties) ligt net als bij de gemeente Eindhoven in de raadsbrief over welstandsvrij die is opgesteld in december 2013 (Gemeente Eindhoven, 2013c). De gemeente Eindhoven ziet binnen het opstellen van nieuwe welstandsregelgeving een rol weggelegd voor bewoners van Eindhoven. Binnen de inventarisatie van het huidige collegebestuur zijn verschillende bewonersorganisaties benaderd en geïnformeerd om deel te nemen aan de informatie- en consultatiebijeenkomsten waarin de mening van bewoners(organisaties) naar voren moet komen.

Voor het analyseren van de bewoners(organisaties) wordt er gebruik gemaakt van korte vragenlijsten die tijdens de informatie- en consultatiebijeenkomst is ingevuld. Daarnaast is er een officiële verslaglegging door de secretaris van de commissie ruimtelijke kwaliteit opgesteld. In totaal zijn er veertien verschillende bewoners- en belangenorganisaties aanwezig geweest op de bijeenkomst (bijlage II en V).

Beeld over welstand

In deze paragraaf wordt beschreven welk beeld bewoners(organisaties) hebben van het huidige welstandsbeleid. Wat zijn de ervaringen met het huidige welstandsbeleid en/of de commissie ruimtelijke kwaliteit op een lager schaalniveau. Het beeld is gebaseerd op de gegevens die zijn verkregen uit de korte vragenlijst en officiële verslaglegging tijdens de informatie- en consultatiebijeenkomsten. Het beeld over de huidige welstand van de selecte groep aanwezige bewoners vormt de eerste stap richting een totaal-perspectief hoe de bewoners tegen de mogelijk nieuwe vormen van welstand aankijken.

Van de aanwezige verenigingen vinden 22 bewoners het belangrijk dat er welstandsregels zijn in de eigen buurt. Uit het beeld dat de gemeente schetst dat getracht is welstand transparanter en flexibeler te maken sluit niet volledig aan bij de ervaringen van de bewoners met de welstandsbeoordeling in eigen buurt. Uit de ervaringen met welstand blijkt dat er kritische opmerkingen zijn over de positie van bewoners en gebruikers bij nieuwe ontwikkelingen. De betrokken bewoners pleiten dat de positie van bewoners en gebruikers in het plan- en besluitvormingsproces versterkt moet worden. De bewoners voelen zich vaak buitengesloten binnen een proces omdat de gemeente en ontwikkelaars uiteindelijk beslissen over een ontwikkeling [B.1, B.2, B.12 en B.16]. Daarnaast wordt door de bewonersvereniging Groendomein 't Wasven positieve ervaringen met de commissie ruimtelijke kwaliteit aangekaart. De deskundige inbreng van de commissie wordt als een toegevoegde waarde gezien die aansluiten bij de ideeën over de cultuur- en natuurhistorische waarde van het gebied. De inbreng van de commissie leverde zelfs verscheidende inzichten op. De commissie ruimtelijke kwaliteit moet volgens een aantal bewoners de taak als

‘sparringpartner’ tot zich nemen om zo gerichte wensen en behoeften van een buurt te kunnen meenemen [B.11 en B.16]. De bewoners zijn positief gestemd over de commissie ruimtelijke kwaliteit mits de commissie de rol van ‘sparringpartner’ tot zich neemt.

Welke belangen?

Eindhoven als aantrekkelijk woon- en werkomgeving, waarbij leefbaarheid van wijken bepalend is voor de veiligheid en kwaliteit van een buurt of wijk. De bewoners van de gemeente Eindhoven hebben ook diverse belangen bij de ontwikkeling van het beleid met betrekking tot welstand. Aan de ene kant is kwaliteitsborging van de leefomgeving waarin bewoners wonen en werken wenselijk, aan de andere kant speelt eigen belang een grote rol doordat welstandsbeleid ook over een eigen woning gaat en dus invloed heeft op de WOZ-waarde van een woning of zelfs op het uiteindelijke pensioen van bewoners [G2 en G.11].

De ontwikkelingen in een gebied zijn mogelijk afhankelijk van de rol die de bewoner zelf tot zich neemt als bewonerswelstand tot stand komt. In de afgelopen jaren vindt er in de samenleving een verschuiving plaats waarbij bewoners steeds meer verantwoordelijkheid willen nemen voor de publieke zaak in verscheidende beleidsvelden (WWR, 2005; ROB, 2012).

“[...] natuurlijk hebben we onze verenigingen en bewonersorganisaties, dat zijn onze idealisten he? Die stellen zich altijd op voor de samenleving. Maar als er daadwerkelijk iets gebeurt in hun directe omgeving of dat nu sociaal, maatschappelijk of fysiek is, [...] en het raakt hun leefomgeving dan verenigen mensen zich en willen ze zich daar voor in zetten” [G.2].

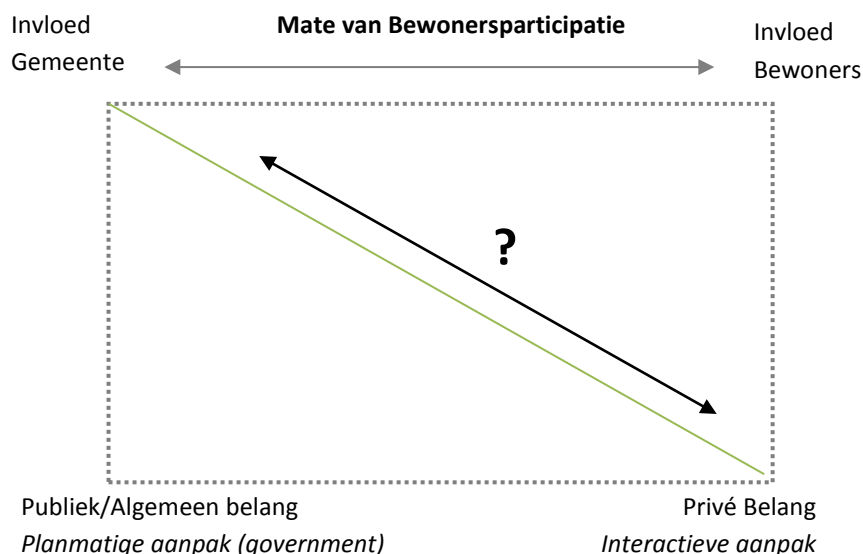
Juist de bewoners(organisaties) kunnen de ruimte, die wordt gecreëerd door het openbaar bestuur, om meer verantwoordelijkheden tot zich te nemen zien als een belang. Naast de kwaliteit van de leefomgeving, is het bewaken van het proces waarbij meningen kunnen worden gehoord een belangrijk gegeven voor bewoners, aldus de beleidsontwikkelaar van gebiedsontwikkeling [G.5].

6.1.3 Conclusie: verschuiving van verantwoordelijkheden?

Bevindingen uit de beeldvorming over het huidige welstandsbeleid en bewonersparticipatie in Eindhoven kunnen de volgende deelconclusies worden getrokken. Het huidige welstandsbeleid wordt door vrijwel alle beleidsmakers als gewenst beschouwd, doordat het een direct en goedkoop instrument is voor het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit van Eindhoven. Het instrument beschikt over regelgeving waarbij publieke en private belangen zijn meegewogen. Voornamelijk de beleidsmakers van de afdelingen Stedenbouw en Constructie & Ruimtelijke Kwaliteit zijn van mening dat het rechtvaardigen van welstand voornamelijk een taak van gespecialiseerde deskundigen ((landschaps)architecten of stedenbouwers) is. De commissie ruimtelijke kwaliteit zou door opleiding en ervaring welstand meer objectief maken. Beleidsmakers blijken er bewust van het feit dat welstand vaak een negatief imago heeft in de samenleving (“regelarij”). De gemeente heeft daarom getracht voornamelijk de commissie ruimtelijke kwaliteit steeds flexibelere en transparanter te maken, denk aan openbare vergaderingen. Uit de ervaringen van de bewoners met de commissie ruimtelijke kwaliteit blijkt dit te werken. De commissie ruimtelijke kwaliteit wordt gewaardeerd als ‘sparringpartner’ waarbij de deskundigheid uit de commissie leidt tot een toevoeging op de kennis over het gebied bij bewoners of ontwikkelaars. Er kan geconcludeerd worden dat beleidsmakers bewust zijn van de verschillende indicatoren over welstand (paragraaf 2.4), wat het loslaten van het huidige welstandsbeleid en het verschuiven van verantwoordelijkheden naar bewoners toe kan belemmeren (Van Rooy, 2011). Bij de bestuurders is de wens sterker om te experimenteren met

welstandsbeleid en de eindgebruikers van het gebied. Naar verwachting sluit dit aan bij de opdracht vanuit het collegebestuur om een inventarisatie te maken.

Naast het beeld over welstand is er ook onderzocht in hoeverre er sprake is van bewonersparticipatie in de gemeente Eindhoven. Uit de definitie van Drosterij en Peeters (2011, p.466) blijkt dat de vorm van bewonersparticipatie die tot heden plaatsvindt voldoet aan de tweede generatie bewonersparticipatie. Uit de interviews komt naar voren dat beslissen (of zelfbestuur) in de voorbeelden uit de praktijk nog niet naar voren komt. Bewonersparticipatie is tot heden vaak een onderneming van de gemeente en niet primair een activiteit van bewoners. Ondanks dat daar wel de kracht van nieuwe bewonerswelstand blijkt te liggen (Gemeente Eindhoven, 2013c). De beleidsontwikkelaar van gebiedsontwikkeling spreekt over een klein percentage van bewoners die uiteindelijk echt aan zelfbestuur kan organiseren. Bij de definitie van bewonersparticipatie ligt de nadruk het inzetten van bewoners ten behoeve van een doel (in dit geval: leefbaarheid en veiligheid) en het inventariseren van wensen en behoeften uit de samenleving. Deze vormen van participatie zijn niet per definitie een ‘public support machine’ maar enkel een peiling van meningen om mee te nemen in het uiteindelijke beleid dat wordt opgesteld door de gemeente (Boelens en Boonstra, 2011, p.104). Wel sluit deze vorm van bewonersparticipatie wel aan bij de definitie van Edelenbos (2001) dat het als ‘draagvlak door het proces’ kan worden gezien. Bewoners worden dan tijdig in het proces meegenomen waardoor goedkeuring voor het beleid door bewoners tot uiting komt doordat bewoners zijn uitgenodigd om deel te nemen aan het proces. Tot slot moet worden vermeldt dat de beleidsmakers die in het verleden betrokken zijn geweest bij projecten met bewoners dat er geen richtlijnen of kaders zijn kunnen worden gehanteerd om te beoordelen of er voldoende draagvlak is om een project door te laten gaan. In het volgende deel van het hoofdstuk wordt hier dieper op in gegaan. In deze paragraaf is een beeld geschetst hoe de twee doelgroepen binnen dit onderzoek denken over de huidige gang van zaken met betrekking tot welstand en bewonersparticipatie. Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Eindhoven op de hoogte is van een verschuiving van verantwoordelijkheden over publieke zaken in de samenleving. Om te beoordelen hoe beleidsmakers, bestuurders en bewoners denken over bewonersparticipatie met betrekking tot de omgevingskwaliteit, wordt er in de volgende paragraaf stil gestaan bij de indicatoren voor samenwerkend beleid. De indicatoren bepalen uiteindelijk waar de gemeente en bewoners in het theoretisch model kunnen worden geplaatst (figuur 6.1).



Figuur 6.1: Theoretisch model voor welstandsbeleid en de mate van invloed van bewoners en gemeente

6.2 De organisatie van bewonerswelstand

In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat de gemeente Eindhoven grotendeels tevreden is met het huidige welstandbeleid, maar dat bestuurders graag experimenteren met een welstandsbeoordeling waarbij bewoners meer in te brengen hebben over de leefomgeving. De vraag is echter: welke criteria spelen een rol bij het opstellen van 'nieuw' gemeentelijk beleid voor welstand? Waar moet volgens beide doelgroepen rekening worden gehouden wanneer een dergelijk beleid wordt opgesteld? In het laatste hoofdstuk van het theoretisch kader (hoofdstuk 4) komen verschillende aandachtspunten naar voren waar de gemeente rekening moet houden als welstand als een samenwerkend beleid moet worden vormgegeven. In de interviews met de gemeente, professionals en bewoners worden vervolgens nog een aantal andere criteria aangedragen. Deze criteria sluiten deels aan bij de aandachtspunten uit hoofdstuk 4, en kunnen naast mogelijkheden ook voor spanningen zorgen. De criteria kunnen niet alleen als aanbevelingen voor de praktijk worden gezien, maar hebben ook invloed op de opvattingen die bewoners en gemeentelijke bestuurders en beleidsmakers hebben over het uiteindelijke bewonerswelstand.

6.2.1 Van welstand naar ruimtelijke kwaliteit

In de beeldvorming van de gemeente over het huidige welstandsbeleid blijkt dat beleidsmakers grotendeels pleiten voor een andere benaming van welstand. Het afdelingshoofd van Constructie & Ruimtelijke Kwaliteit stelt dat gemeente de ruimtelijke kwaliteit beoordeelt aan de hand van visie van de gemeente. De vraag is of bewoners dezelfde visie over de ruimtelijke kwaliteit deelt met de gemeente [G.1]. Uit andere interviews bleek dat 'welstand' geen eigentijdse term meer is. De term 'ruimtelijke kwaliteit' sluit beter aan bij de belevenisereld van de doorsnee bewoner [G.4].

“Omdat welstand natuurlijk verankerd is in de wet en dan komt dat woord elke keer weer terug maar ik vind het woord ruimtelijke kwaliteit een veel inhoudelijke lading hebben” Later vervolgt de respondent: *“Ruimtelijke kwaliteit.. Dat begrijpen mensen veel beter [...] Kwaliteit is al een woord dat ze veel beter begrijpen dan heb je het over je gevel, over je voordeur, over je stoep; kwaliteit van wegdek [...] of het verblijf in de openbare ruimte. Je kunt die bewoner wel meenemen maar je moet wel met eigentijdse termen werken”* [G.4]. *“Ruimtelijke kwaliteit zegt mensen veel meer. [...] Ja dat gaat over je kinderen, over de veiligheid”* [G.5].

De wens voor een ander benaming wordt op verschillende wijzen onderbouwd. In hoofdstuk 4 blijkt uit de wetenschappelijke literatuur dat het betrekken van bewoners beïnvloedbaar is door de manier waarop een gemeente met bewoners communiceert. De communicatie naar bewoners toe kan worden versterkt mits voorafgaand aan het proces termen worden afgestemd. Zoals uit het de citaten blijkt gaat ruimtelijke kwaliteit meer over de leefomgeving van de bewoners en niet alleen over de technische criteria van een woning of gebouw [G.1, G.4, G.5, G.11 en P.1]. Uit de vragenlijst die is voorgelegd aan de aanwezige bewoners(organisaties) op de informatie- en consultatiebijeenkomst blijkt dat meer dan de helft van de vragenlijsten aangeeft dat de voornaamste reden *“het behouden van de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid van de wijk”* is. Het gebruik van de termen door de aanwezige bewoners is opvallend doordat het een open vraag was. Het inspelen van de gemeente op de nieuwe termen zorgt ervoor dat het onderwerp minder subjectief wordt (paragraaf 2.2) en dus meer tastbaarder voor de bewoners. Bij het opstellen van

nieuw welstandsbeleid draait het voornamelijk om visie-vorming waarbij de criteria worden gebruikt om aan de visie van bewoners te kunnen voldoen.

Een andere reden om afstand te doen van de term 'welstand' is vanwege een negatief imago uit het verleden.

“Welstand wel ja, omdat het zo beladen is, vroeger voor die tijd heette het schoonheidscommissie en toen had het ook wel een lading; ‘van daar is het wel mooi en daar is het niet mooi’. De discussie van wat is wel mooi of niet mooi, is wel een moeilijke discussie want iedereen heeft daar een ander gevoel bij” [G.4].

Bij de strategisch adviseur Stadsontwikkeling en secretaris van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit heerst er angst dat de discussie bij bewoners voornamelijk gaat over wat mooi of lelijk is [G.2 en G.6]. Volgens socioloog en onderzoeker aan de Erasmus universiteit moet de gemeente huidige richtlijnen over ruimtelijke kwaliteit kunnen loslaten en ruimte bieden aan de bewoners om mee te denken of zelf laten formuleren wat ruimtelijke kwaliteit inhoudt [P.1 en G.3]. De participatie-deskundige wijst erop dat het uiteindelijk om de leefomgeving van bewoners gaat waarbij de bewoners als deskundig moeten worden gezien. De rol van de gemeente is hierbij om gezamenlijk met een buurt of wijk deze deskundigheid boven tafel te krijgen [P.3]. Het bereiken van een gezamenlijke visie begint dus al bij het formuleren van de ruimtelijke kwaliteit uit de eigen leefomgeving waarbij de belevingswereld van de bewoners een belangrijke rol speelt. Daarnaast moeten beleidsmakers en professionals zich open stellen en niet alleen in een bepaald jargon blijven praten [P.1 en 3].

De negatieve beeldvorming over welstand is niet het enige struikelblok, ook voorgaande projecten in samenwerking met de gemeente kunnen een beginfase van een nieuw project stroever laten verlopen. Uit de ervaringen van Slim City blijkt dat de gemeente er rekening mee moet houden dat in projecten met bewoners, de gemeente eerst op negatieve ontwikkelingen uit het verleden wordt gewezen [G.8]. Tevens geeft programmaleider van openbare ruimte aan dat hier positief op ingespeeld kan worden, door de bal bij de bewoners neer te leggen en verantwoordelijkheden over het gemeentelijke beleid te delen. Toch kan geconstateerd worden dat gemeente Eindhoven met dit project sterk gebruik maakt van het 'eigen verantwoordelijkheid'-frame waarbij de gemeente middels bewonersparticipatie vraagt om een bijdrage aan de samenleving. Een nadeel van deze vorm van *framing* is dat er een kans ontstaat waardoor individuele bewoners uit onvrede gaan participeren [G.1 en G.8] (Verhoeven & Tonkens, 2013, p.36).

6.2.2 Schaalniveaus

Het huidige welstandsbeleid richt zich sinds 2002 ook op gebiedscriteria (Gemeente Eindhoven, 2003). Dit houdt in dat een welstandsbeoordeling oog heeft voor de mate waarin de ontwikkeling past in de omgeving. Daarnaast zijn er verschillende gradaties in de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit die de welstandbeoordeling uitvoeren (paragraaf 2.1). Toch blijkt dat het herzien van het welstandsbeleid in 2002 nog geen voldoende gedifferentieerde aanpak voor de stad te zijn. Het collegebestuur heeft daarom de wens om de beoordeling van de leefomgeving voortaan bij de eindgebruiker van het gebied te leggen. Eindhoven is een stad met een divers aanbod van bebouwing en functies. De belangen van de eindgebruikers zijn niet overal te generaliseren. Zo vraagt een gebied dat volop in ontwikkeling is om een andere werkwijze dan een volksbuurt met weinig bouwactiviteiten. Uit wetenschappelijke literatuur komt naar voren dat er een transitie naar een meer *governance*-geleide planning voltrekt (Andersen en Van Kempen, 2003, p.80). Een van de kenmerken is het

opstellen van gebiedsgericht beleid, ook wel aangeduid met de term maatwerk. Een gebiedsgericht welstandsbeleid moet in de toekomst aansluiten op de behoeftes en wensen van de gebruikers van een bepaald schaalniveau (stedelijk, wijk of buurtniveau). Een belangrijke reden voor het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit of de omgevingskwaliteit is het behouden of versterken van de lokale identiteit. Een buurt kenmerkt zich door een bepaalde identiteit, die uiteindelijk bijdraagt aan de identiteit van Eindhoven als geheel. Een stedelijke identiteit bestaat uiteindelijk uit verschillende buurtidentiteiten, die ieder specifiek voor een buurt of gemeenschap gelden. Het onderscheiden van de verschillende lokale buurtidentiteiten leidt ertoe dat het begrip ‘ruimtelijke kwaliteit’ in iedere leefomgeving een andere waarde krijgt. Om gebiedsgericht beleid voor welstand per schaalniveau op te (laten) stellen moet er niet alleen rekening worden gehouden met de traditionele welstandsbeoordeling (objectcriteria) maar spelen andere aspecten ook een belangrijke rol. De gebiedscriteria nemen de stedenbouwkundige structuren van de stad mee, bijvoorbeeld de uiterlijkheden van een plein of straat. De beleving van de ruimtelijke kwaliteit wordt ook bepaald door niet-materiële aspecten, zoals sociaal-culturele en –economische structuren in de stad.

In tabel 6.1 wordt weergegeven welke rollen de twee doelgroepen innemen binnen het gebiedsgericht welstandsbeleid. Er is onderscheid gemaakt tussen stedelijk en wijkniveau (het grensgebied van een wijk of buurt komt in de volgende paragraaf aan de orde). De schaalindeling is afgeleid van de raadsbrief en de rolverdelingen zijn afgeleid uit de interviews. Uit de tabel kan worden afgeleid dat de rolverdeling per schaalniveau verschilt voor de twee doelgroepen.

Wijkniveau en de gemeente: beleid loslaten

Allereerst komt uit de interviews naar voren dat de gemeente in staat is om bij het opstellen van ‘nieuw’ welstandsbeleid over te laten aan de gebruiker² van het gebied. Uit de raadsbrief “Welstandsvrij, tenzij...” (Gemeente Eindhoven, 2013c) blijkt dat dit door middel van twee benaderingswijzen kan plaatsvinden: óf het welstandsbeleid valt weg óf het welstandsbeleid wordt een verantwoordelijkheid van buurt-belanghebbenden. Wethouder Ruimtelijke ordening & Financiën benadrukt dat dit in iedere buurt of wijk nog optioneel is [N.G.9]. De interviews moeten percepties weergeven hoe bestuurders, beleidsmakers en bewoners over de rol van de gemeente denken.

Uit de interviews blijkt dat bestuurders tot op heden meer openstaan voor de benaderingswijzen (welstandsbeleid loslaten of bewoners medeverantwoordelijk maken) dan de beleidsmakers. Welstandsbeleid loslaten kan vanuit twee oorzaken hebben: aan de ene kant willen mensen niks meer met de regelgeving of het kan juist een bewuste keuze zijn om afstand te doen van de regelgeving [G.11]. In Eindhoven zijn de stadsdelen te omvangrijk om beleid op te stellen, waardoor bij de bestuurders vertrouwen is om op buurt- of wijkniveau in te spelen op de wensen en behoeftes van bewoners [P.3]. De wethouder Ruimtelijke ordening & Financiën heeft er vertrouwen in dat ruimtelijke kwaliteit over blijft bestaan, aangezien ruimtelijke kwaliteit veel meer is dan alleen de bouwstijl van je woning, en ziet drie verschillende woningen in een straat als een ‘spannende’ ontwikkeling. Ook wijst de wethouder erop dat bewoners over het algemeen beschermend zullen omgaan met hun eigendom [G.9 en G.11]. Tevens pleiten beide bestuurders ervoor dat er goed geluisterd moet worden naar de bewoners, alleen dan kunnen spanningen voorkomen worden [G.9 en G.11].

² In dit onderzoek wordt er enkel ingegaan op de bewoner als eindgebruiker van het gebied.

Wethouder Wonen, Ruimte en Burgerparticipatie ziet nog wel een opgave voor het gemeentelijke apparaat doordat er tot op heden altijd van bovenaf beslissingen zijn gemaakt, waarbij de gemeente als hoeder van de ruimtelijke kwaliteit optrad. Er moet worden ingezien dat het een organisch proces is, waarbij geen standaard oplossing is. *“Om uit die modus te komen, dat heeft tijd nodig en dat is echt een kwestie van ervaring”* [G.11].

De beleidsmakers zijn terughoudender dan de bestuurders. Bij de beleidsmaker van gebiedsontwikkeling heerst de angst dat juist de gedifferentieerde aanpak in de stad een scheve verdeling van ruimtelijke kwaliteit ontstaat. Het ontstaan van fragmentatie in de stad wordt als een consequentie gezien [G.5]. Uit de interviews komt naar voren dat er vertrouwen is in het proces maar dat niet elke bewoner op het proces zit te wachten. De taak van de gemeente is een inschatting maken welke wijken of buurten wel of niet willen participeren [G.4].

	Gemeente	Bewoners
Wijkniveau (Private belang)	Beleid wordt losgelaten	Wel of niet participeren
Stedelijk niveau (Algemeen belang)	Beleid wordt gehanteerd ³	Geen participatie door hoog abstractieniveau

Tabel 6.1: Overzicht rollen van de doelgroepen op verschillende schaalniveaus bij het gebiedsgericht welstandsbeleid.

Wijkniveau en bewoners: keuze tot participeren

Een andere indeling is die van bewoners en een laag schaalniveau. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat bewoners zich meer aangesproken voelen om betrokkenheid te tonen wanneer het gaat over de directe leefomgeving. Een wijk, buurt of straat is het schaalniveau waarop bewoners zich kunnen identificeren en een direct belang kunnen benoemen (WRR, 2005). Dit sluit aan bij de bevindingen van de programmaleider Openbare Ruimte uit de praktijk: *“Kijk wij merken dat als het over herinrichtingen van de openbare ruimte in de buurt is dan zijn de opkomsten altijd heel netjes. En dat komt gewoon doordat die stoeptegels voor mijn deur anders gaat liggen dus ik heb direct belang dus ik kom”* [G.8]. Uit de korte vragenlijst aan de bewoners(organisaties) bleek al eerder dat meer dan de helft het belangrijk vindt dat er welstandsbeleid is. Tevens is er gevraagd naar de rol die de bewoners zouden willen innemen, waaruit blijkt dat bewoners het liefst willen meewerken in het opstellen van welstandsregels, gevolgd door het meedenken door inhoudelijke ideeën aan te dragen. Zeven bewoners zien de taak om samen met buurtbewoners een dergelijk proces voor de wijk of buurt te leiden⁴. De bewoners streven uiteindelijk naar het opzetten van een gezamenlijk gewenst welstandsbeleid (van der Bol & van der Arend, 2007).

³ Gemeente wil wellicht het beleid overdragen naar grote partijen in de stad, zoals ontwikkelaars, ondernemers woningbouwcorporaties. Dit wordt in het onderzoek buiten beschouwing gelaten.

⁴ Overigens moet hierbij worden gemeld dat het geen representatieve doelgroep voor Eindhoven beslaat en enkel de actieve bewoners(organisaties) aanwezig waren.

Om het opstellen van gebiedsgericht welstandsbeleid uiteindelijk tot een gezamenlijk gewenst resultaat te leiden, is volgens het volgens beleidsmakers en bewoners van belang om in te spelen in verschillende kenmerken van wijken of buurten. Volgens de bestuurder van de Huurdersvereniging Vlindersflat bepaalt het onderwerp waarvoor betrokkenheid van bewoners wordt gevraagd het schaalniveau.

“Zo gaat welstand heel Tongelre aan, maar ga je kijken naar de groenvoorziening bij de Vlinderflats dan interesseert dat de rest van Tongelre minder. Dan zijn het de bewoners van de flats als de directe belanghebbenden die juiste informatie hebben” [N.B.16].

Dit sluit tevens bij de gedachten aan dat bewoners als deskundigen van de directe leefomgeving kunnen worden gezien. Een ander afhankelijk factor voor de organisatie van het welstandsbeleid is de typen woningen in een buurt of wijk. Een koop- of huurwoning heeft bijvoorbeeld invloed op het belang dat een bewoner heeft met het uiterlijk van de woning. Huurders zullen minder invloed op de uiterlijkheden van de woningen kunnen uitoefenen dan een eigenaar van een koopwoning [P.1]. Daarnaast redeneert de gebiedscoördinator dat bepaalde architectonische waarden of bouwstijlen bewoners ook kan verenigen [G.12]. Een derde factor is dat de organisatiegraad van een wijk of buurt ook van toepassing is of bewoners gaan participeren [G.7]. Boonstra en Boelens (2011) duiden de vervaardigheden van bewoners om de wensen en behoeften te verwoorden aan met de term *empowerment*. Beleidsmakers verwachten dat niet in iedere buurt of wijk sprake is van collectief *empowerment* [G.2, G.8, G.5 en G.12]. *“En dat betekent ook dat je op een heel andere manier het gesprek aan moet gaan. Dus ja er valt ook geen eenduidige aanbeveling geven volgens mij zit het hem vooral in ontwikkel je empathisch vermogen. Dat is waar het in essentie op neer komt”* [G.11] aldus wethouder Wonen, Ruimte en Bewonersparticipatie. Een bewoner van vereniging Eikenburg De Roosten en een gebiedscoördinator beschrijven die culturen als aanwezigheid van hoog of lager opgeleide bewoners [G.10 en N.B.7].

Stedelijk niveau en gemeente: regie vanuit de gemeente

Een van de drie wijzen om het gebiedsgericht welstandsbeleid vorm te geven is door het welstandsbeleid op bepaalde locaties in de stad te behouden. Uit de raadsbrief komt naar voren dat dit gaat om delen van de binnenstad, de radialen en cultuurhistorisch erfgoed. Een overeenkomst is de aanwezigheid van het algemeen belang waarover de gemeente wil bepalen. In de vorige paragraaf wordt door de directeur Federatie Ruimtelijke kwaliteit onderbouwd dat het effect van omgevingskwaliteit niet onderschat moet worden. De omgevingskwaliteit dient allerlei doelen en belangen [P.2]. Juist de gebieden die door de gemeente zijn aangewezen spelen een belangrijke rol op een hoger schaalniveau en hebben invloed op de economie van de stad, zoals het vestigen van technische bedrijven binnen Brainport, het toerisme dat het stadscentrum bezoekt of het imago van ‘creatief en cultureel’ Strijp-S. Uit deze voorbeelden blijkt dat de omgevingskwaliteit niet alleen de bewoners van Eindhoven raakt, maar ook de bezoekers. Uit de interviews komt naar voren dat beleidsmakers het beleid op hoger schaalniveau willen vasthouden vanwege een te hoog abstractieniveau voor bewoners.

“...die eigen leefomgeving dingetjes dan komen mensen echt in actie. Maar [...] ik denk het hoger doel van ‘wij willen een mooiere stad’. Ik denk voor de doelgroep bedrijven en ondernemers misschien wel, maar inwoners niet” [G.3].

Bestaande rapporten zoals 'Brainport Avenue: criteria voor ruimtelijke kwaliteit' of 'Masterplan TU/e Science Park' laten zien dat betrokken partijen ruimtelijke kwaliteit van een bepaald gebied vast hebben gelegd in een visie (Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, 2010; Dienst Huisvesting Technische Universiteit Eindhoven, 2012). De gemeente is dan ook in gesprek met ondernemers, bedrijven en woningbouwcorporaties om verantwoordelijkheden met betrekking tot het opstellen van gebiedsgericht welstandsbeleid te verschuiven. Opmerkelijk is dat enkel de wethouder Wonen, Ruimte en Bewonersparticipatie optimistisch is over het geheel loslaten van welstandsbeleid ongeacht over welke schaalniveau het gaat. Als de gemeente, bewoners en derde partijen transparant de belangen op tafel leggen moet het tot een gezamenlijke visie kunnen leiden, stel de wethouder [G.11].

Stedelijk niveau en bewoners: geen deelname

Tenslotte wordt in tabel XX weergegeven dat bewoners op stedelijk niveau vaak niet meer geïnteresseerd zijn in het meepraten of meebeslissen door een te hoog abstractieniveau. Programmaleider Openbare Ruimte kan dit onderbouwen met vergelijkbaar proces uit het verleden:

“We hebben twee jaar geleden of drie jaar geleden hebben wij een handboek van openbare ruimte [...] waar we hebben aangegeven hoe het beeld van de Kennedeylaan eruit moet komen te zien, en de parken en wegen [...]. En dat hebben we ook met de bewoners gedaan en is ook op een heel hoog abstractieniveau. [...] Wat zijn de mooie kenmerken van een radiaal of van een woonstraat? Je merkt ook daar hebben we echt alle bewonersorganisaties op aangeschreven en daar komt gewoon niemand op af. Omdat het gewoon niet dicht genoeg bij huis is. Het moet echt bijna over jouw straat gaan wil je mensen echt kunnen activeren. En ja dit is natuurlijk ook wel best breed en algemeen” [G.8].

Geconcludeerd kan worden dat de betrokkenheid van de gemeente en de bewoners afhankelijk is van belangen, die weer in verband staan met een schaalniveau waarop het belang zich afspeelt. Er kan naar verwachting worden gesteld dat: hoe hoger het schaalniveau, hoe kleiner de kans dat bewoners participeren bij het opstellen van gebiedsgericht welstandsbeleid. Een gezamenlijke visie in een wijk of buurt moet dan ook gaan over 'wat zijn de kwaliteiten van de wijk of buurt en moet worden behouden? Wat is de meerwaarde van de directe leefomgeving?'. De bewoners moeten de gebiedscriteria op een laag schaalniveau gaan toepassen. De bewoners bepalen dan het abstractieniveau.

6.2.3 Kaders

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat kaders voor een bewonersparticipatieproces nog altijd lastig op te stellen zijn. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2008) geeft een definitie van representativiteit: *“Hiermee wordt bedoeld dat deelnemers aan een proces uit alle geografische gebieden van een gemeenschap komen, er geen sociaaleconomische of andere groepen zijn uitgesloten of benadeeld, en dat alle verschillende politieke voorkeuren deelnemen”* (RIVM, 2008, p.17). Daarnaast stelt Ministerie van BZK (2003) dat het voornamelijk van belang is dat alle doelgroepen een kans krijgen om deel te nemen voordat een participatieproces tot stand komt. Hierbij is speelt het informeren van bewoners een belangrijke rol (p.19). Voor dit aandachtspunt is er voornamelijk naar andere praktijkvoorbeelden uit Eindhoven of andere steden gevraagd. De kaders bij bewonersparticipatie voor het opstellen van welstandscriteria in een buurt of wijk focussen zich

op twee vraagstukken. Ten eerste moet de gemeente zich afvragen: wanneer is de mate waarin bewoners die wel participeren representatief voor een buurt of wijk? Een ander vraagstuk is waar ligt precies de grens van een wijk of buurt? Kan de gemeente bestaande wijkindelingen aanhouden of ervaren bewoners een straat als leefomgeving maar een wijk niet meer?

In de interviews zijn deze vragen voorgelegd aan verschillende beleidsmakers en professionals die betrokken zijn geweest bij projecten met bewoners. Vrijwel alle beleidsmakers geven aan dat er geen kaders zijn. De beleidsadviseur van gebiedsontwikkeling geeft aan dat het een veelvoorkomende discussie is: *“Wanneer kun je al overheid met droge ogen verkopen ‘dit is voldoende om draagvlak aan te tonen’, maar we hebben daar geen instrument voor”* [G.5]. Het proces is een gebiedsgericht beleid, doordat het in diere wijk weer anders is kan er geen algemene formule worden opgesteld [G.5 en G.10]. Een ander aspect is luisteren naar de behoeftes van een wijk of buurt. Ongeacht wat de uitkomst is van de respons in een buurt of wijk, een gemeente moet daar eigenlijk mee aan de slag [G.8]. Uit de evaluatie van het Slim City project blijkt dat ondanks de lage respons in de eerste twee wijken, er toch besloten is om het traject in twee andere wijken op te starten (Gemeente Eindhoven, 2013b, p.13; G.8). De vraag is of hier dus voldoende is ‘geluisterd’ naar de evaluatie.

Een ander inzicht geeft de secretaris van de commissie Ruimtelijke Kwaliteit:

“...Rechtszekerheid is belegd op een informatieavond voor de hele buurt. [...] Het merendeel laat het gaan maar een paar enthousiastelingen pikken het op. Waarom zou je dan niet die paar enthousiastelingen meenemen? [...] Nou dan denk ik laten we dan met die enthousiastelingen verder gaan” [G.2].

De wethouder Ruimtelijke Ordening en Financiën stelt dat elke buurt wel een buurtburgemeester heeft die namens de buurt spreekt of denkt namens de buurt te spreken waardoor het van belang is om een dialoog aan te gaan met meer mensen dan de *usual suspects* [G.9]. Tot slot moet een gemeente ook nadenken over het vastleggen van afspraken, doordat bewoners ook vaak pas in actie komen wanneer er al iets besloten is. De beweging participeert dan meer uit ontevredenheid [G.6].

De ervaringen met bewonersparticipatieprojecten uit de praktijk zijn niet één op één te vergelijken, maar kunnen wel inzichten opleveren die van toepassingen kunnen zijn in het proces naar bewonerswelstand. Bij SlimCity is de eerste stap het informeren van buurten Jagershoef en 't Hool door middel van een uitnodiging voor een informatiebijeenkomst. Vervolgens is er op de informatiebijeenkomst daadwerkelijk aan de onderhoudsknoppen gedraaid. Uiteindelijk is gezamenlijk met de wijk besloten en afspraken vastgelegd over de verdere ontwikkelingen [G.5 en G.8]. Bij het project van betaald parkeren zijn er wel strengere kaders aangehouden. Na afloop van een voorlichtingsavond is er een enquête uitgezet in de wijk, waarbij minimaal een respons van de helft van de avond moet zijn. Binnen dat respons moet minimaal de helft voor betaald parkeren zijn voordat de gemeente het doorvoert [G.6]. Tot slot draagt de voorzitter van Agora Europa de gehanteerde werkwijze van de gemeente Amsterdam in de wijk Bos en Lommer in Stadsdeel West. Per buurt zijn er 3000 bewoners uitgenodigd en is er langs deuren gegaan om bewoners om ideeën te vragen en prioriteiten op te laten stellen. Waardoor de gemeente Amsterdam zoveel mogelijk heeft gedaan om zo veel mogelijk wijken te bereiken. Daarnaast zijn er een aantal wijken die behoefte hadden aan een regiegroep. Een regiegroep bestaat uit 10 tot 12 personen die het vertrouwen hebben gekregen om te bepalen waar het geld van de wijk naar toe gaat [P.3]. Ook moet

de kennis over wijken niet onderschat worden, waarbij Socioloog aan de Erasmus Universiteit doelt op de “*participatiemakelaars*”, in Eindhoven ook wel de gebiedsmanagers genoemd [P.1].

“De doe-democratie [...] bestaat niet met een gratie van representativiteit, die bestaat met een gratie van die die zich in willen zetten voor een bepaalde vraag. Meestal voor een buurt, die iets hebben met de kwaliteit van een omgeving en dat heeft te maken met betrokkenheid en het enthousiasmeren van anderen. Het begrip van representativiteit is hier absoluut niet opportuun en je bereikt er weinig mee. Want er zal nooit een groep representatieve mensen ontstaan, het zullen altijd woordvoerders zijn” [P.3].

Dit citaat geeft de kracht van verbondenheid van bewoners met elkaar en de leefomgeving weer. Een lid van het Leefbaarheidsteam Achtse Barrier benadrukt dat het opstellen van bewonerswelstand door middel van de huidige wijkindeling geen deelname gaat generen. De Achtse Barrier bestaat uit drie wijken en betreft in totaal 5000 woningen waarbij het “*wijkgevoel moeilijk is in te brengen*” [N.B.15]. De bewonersparticipatiedeskundige pleit dan ook dat bewoners, naast de keuze om bewonerswelstand op te stellen, ook de vrijheid krijgen om te formuleren over waar de grenzen van het gebied lopen [P.3].

De kaders voor bewonerswelstand liggen niet vast en moeten per wijk of buurt worden vastgelegd met de bewoners. De bevindingen uit de praktijk laten zien dat de doelstelling van het Ministerie van BZK (2003) om minimaal alle bewoners te benaderen voor een deelname reëel is. Maar moet de gemeente Eindhoven leren de term ‘representativiteit’ op een lager schaalniveau los te laten en de buurt of wijk leren te zien via de ogen van een bewoner.

6.2.4 Garantie van het algemeen belang

Het loslaten van het welstandsbeleid heeft direct gevolgen op de rechtszekerheid van bewoners en gebruikers van de stad Eindhoven. Blijft de gemeente verantwoordelijk voor het algemeen belang, ongeacht de vormen van welstandsbeleid er vigerend wordt in buurten en wijken? Enerzijds zijn kaders en regels nodig om een efficiënte beleidsuitvoering te bewerkstelligen waarbij het algemeen belang kan worden gegarandeerd. In de meer *bottom-up* geleide beleidsuitvoering kunnen die kaders en regels juist als beperking worden gezien, waarbij het de vrijheid van zelforganisatie wegneemt. In het huidige systeem van de gemeente kunnen kaders of regelgeving gewijzigd worden mits deze zijn voorgelegd aan een collegebestuur of raad [G.2]. Een controle voorafgaand aan het in werking treden van het gebiedsgericht welstandsbeleid levert in dit geval weinig input op. De nieuwe vormen van welstandsbeleid is een planningsonderwerp waarbij sprake is van een langere doorlooptijd [G.1]. Dit houdt in dat het verschil in ruimtelijke kwaliteit voor de stad pas op een langere termijn zichtbaar wordt. Uit de verhalen met respondenten blijkt dat het terugdraaien van het welstandsbeleid na tien of twintig jaar onwaarschijnlijk is, waarbij het repareren van de ruimtelijke kwaliteit niet haalbaar is [G.8, G.6, G.7 en P.2]. Een consequentie van gedifferentieerd welstandsbeleid is dat er een kans ontstaat waardoor er een “*soort van segregatie van de ruimtelijke kwaliteit*” kan ontstaan [G.1 en G.3]. Veel beleidsmakers komen dan ook overheen met de gedachte dat de gemeente verantwoordelijk over de ruimtelijke kwaliteit, en dus het algemeen belang, moet blijven. Ongeacht welke vorm van welstandsbeleid vigerend is in een buurt of wijk, de gemeente mag altijd ingrijpen [G.1, G.4, G.8 en P.2]. Het burgerlid van de commissie ruimtelijke kwaliteit ziet de verantwoordelijkheid ook het liefst bij de gemeente liggen, om verdere spanningen in wijken te voorkomen.

“Ik denk dat het heel veel problemen gaat veroorzaken we krijgen nu al opmerkingen van ‘Ja maar in Koudenhoven ligt de kwaliteit veel hoger dan in de Achtste Barrier’ maar dat is helemaal niet waar dat zit gewoon in de beleving van mensen” [G.4].

Voor de communicatieadviseur en strategisch adviseur stadsontwikkeling geldt *“loslaten betekent loslaten”* [G.3 en G.6], *“omdat je loslaat uit het vertrouwen dat mensen zelf weten wat goed voor ze is”* [G.3] aldus de communicatieadviseur. De gebiedscoördinator is het helemaal niet nodig dat de gemeente nog als een scheidsrechter optreedt. Ondanks dat er nog allemaal haken en ogen aan het beleid zitten, moet een stukje vertrouwen en vrijheid zorgen voor positiviteit waarbij er een binding of een onderlinge band kan ontstaan [G.12 en P.1]. De wethouder Ruimtelijke Ordening en Financiën heeft veel vertrouwen in de samenleving van Eindhoven dat bewoners serieus omgaan met de leefomgeving en daarmee met de ruimtelijke kwaliteit. Een afname van de uniformiteit wordt door de wethouder niet als bedreiging voor het algemeen belang van de stad gezien.

“En wat je merkt is dat over vijf of tien jaar dan zijn er dakkapelletjes die zijn niet getoetst maar wel tot stand gekomen en dat het heel spectaculair gaat veranderen, anders dan de beleving bij mensen dat ze meer vrijheid ervaren. En ik hoop op recht dat er wat meer verscheidenheid in komt.[...] Ik merk wel dat we in een andere tijdgeest leven en ik ben helemaal niet zo bang zoals ik net al zei voor excessen. Er komt een angst in dat er rare kleuren voordeuren ontstaan en ik geloof daar niet in, dat de gemiddelde Nederlander hele rare dingen met zijn huis gaat doen. [...] En nogmaals als dat wel een keer wel het geval is dan gaan we met elkaar kletsen. Als je met elkaar in gesprek blijft dan kom je bijna overal uit; dat is mijn ervaring” [G.9].

Overigens zijn er verschillende manieren aan te dragen waardoor de gemeente uiteindelijk weer de verantwoordelijkheid naar zich toe kan trekken. Voorafgaand is het van belang dat er duidelijke afspraken worden gemaakt waarbij de gemeente kan zorgen voor juridische verankering van rechtszekerheid. Het vastleggen van de afspraken kan plaatsvinden door middel van een “sociaal contract”. De directeur van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit stelt dat een gemeente daarin afspraken kan maken wie er verantwoordelijk is [P.2]. Daarnaast krijgen gebiedscoördinatoren een nog grotere taak om als aanspreekpunten te functioneren [P.1]. Tot slot kan zowel de gemeente als een buurt bij hele grote ontevredenheid terug gaan naar de gemeenteraad om beleid aan te laten passen of om een excessenregeling toe te passen [G.6 en G.9]. Secretaris van commissie ruimtelijke kwaliteit pleit ook voor een goed handhavingsinstrument, aangezien het idee bestaat dat als je minder regels hebt je dan ook minder hoeft te handhaven [G.7]. Ook de voorzitter van Agora Europa benadrukt in het advies aan de gemeente Eindhoven:

“Overigens moet in de communicatie hierover duidelijk zijn, dat in welstandsloze gebieden de overige kwaliteitskaders (bestemmingsplanbepalingen, Bouwbesluit, milieubeleid, regels uit verordeningen en dergelijke, beheer van openbare ruimte) gewoon van kracht zijn: welstandsloze gebieden zijn geen regelvrije gebieden” [P.2].

6.2.5 Flexibel instrument

Het vigerend welstandsbeleid is nog opgesteld voor de gehele gemeente Eindhoven. Het huidige welstandsbeleid is geldend voor meerdere jaren, het vigerend welstandsbeleid voor Eindhoven is opgesteld in 2003/2004 (Gemeente Eindhoven, 2003). Uit de vorige paragraaf blijkt dat het wijzigen van kaders en regelgeving nog vaak via het gemeentelijke systeem moet worden geaccepteerd. Voor de beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit zijn verschillende methodieken en instrumenten wenselijk, zeker met het oog op maatwerk. Uit het kwalitatief onderzoek blijkt dat er verschillende randvoorwaarden vanuit bewoners en de gemeente worden gesteld.

Allereerst komt naar voren dat er veel waarden wordt gehecht aan beeldkwaliteitsplan als beoordelingskader. Het beeldkwaliteitsplan moet echter wel een product zijn dat met de ruimtelijke kwaliteit mee kan bewegen.

“Ruimtelijke kwaliteit is geen statisch begrip en de betekenis verandert ook. Dus moet een beeldkwaliteitsplan met criteria daar gemakkelijk op aan gepassen kunnen worden” [G.4].

Ruimtelijke kwaliteit is niet alleen een dynamisch begrip maar heeft per schaalniveau ook een andere betekenis (paragraaf 6.2.2). Van bewonersgroepen wordt verwacht dat er uiteindelijk een gezamenlijke visie wordt ontwikkeld waarbij buurtbewoners zelf aangeven welke kwaliteiten van belang zijn in de buurt. De gezamenlijke visie of beeldkwaliteitsplan moet tevens concrete criteria bevatten over de gebouwde omgeving zodat de visie ondersteuning biedt bij het beoordelen van nieuwe (bouw)initiatieven. Om deze wijze tracht de gemeente de bewoners niet alleen het eigen belang maar ook het publieke belang te representeren. In Eindhoven heeft stadsdeel Tongelre een Beeldkwaliteitsplan opgesteld voor de Oostenrijkse woningen (Gemeente Eindhoven & Stichting Woonbedrijf, 2014). De historische bouwstijl van de woningen zijn naast een gezamenlijke visie voor de leefomgeving ook daadwerkelijk richtlijnen opgesteld die van kracht zijn bij het beoordelen van een (ver)bouwinitiatief voor de woningen. De professionals dragen ook voorbeelden aan zoals de “Kookboeken” uit Apeldoorn om in de dorpen en de stad ruimtelijke kwaliteit te overleg te ontwikkelen. Daarnaast is er in Brabant sprake van dorpsomgevingsplannen (DOP’s) die het cultuurhistorische verhaal vast leggen voor een dorp en omgeving. Echter blijkt elke interpretatie van een beeldkwaliteitsplan een eigen werkwijze te hebben. De flexibiliteit van het beleid en proces moet ook worden gewaarborgd [G.8 en G.9].

“Het kan niet zo zijn dat in 2014/2015 (daar is waar het gaat uitkomen) gaat vragen aan de dan toevallige inwoner van Eindhoven en dat het voor de eeuwigheid vast ligt, ik kan mij ook voorstellen dat het niet na drie maanden telkens weer gaan vervangen dan worden we samen ook gillend gek. [...] Maar welk termijn we aanhouden dat is een gevoel want dat moeten we nog ontwikkelen, maar vastzetten dat kan niet” [G.9].

Vastleggen van het welstandsbeleid is geen optie en de secretaris is er dan ook van overtuigd dat het een dynamisch proces wordt [G.7]. Om teleurstellingen te voorkomen is het belangrijk dat de gemeente de lessen uit hoofdstuk vier ‘realistisch en stapsgewijs denken’ en ‘open werkwijze van de gemeente’ serieus nemen. Voor aanvang van het nieuwe welstandsbeleid moeten bewoners op de hoogte zijn tot hoe ver de gemeente zich terugtrekt en de verantwoordelijkheid overdraagt [P2 en P.3].

6.2.6 Commissie Ruimtelijke Kwaliteit

In de bevindingen uit hoofdstuk 2 komt naar voren dat de traditionele wijze van het ontwerpen en plannen van een stad door professionals (zoals architecten, stedenbouwers en planologen) onder druk komt te staan. De kennis van deze professionals blijkt niet meer superieur te zijn aan de 'lokale kennis' van bewoners. De traditionele benadering van plannen sluit niet meer goed aan bij een samenleving waarin het verlangen groeit naar individuele en collectieve zelfredzaamheid. De Commissie Ruimtelijke Kwaliteit is een voorbeeld van *“een makkelijk systeem [...] voor de gemeente om het tastbaar te maken en zich te verantwoorden”* [P.2], aldus directeur Federatie Ruimtelijke Kwaliteit. Het democratisch gehalte in planning moet worden verhoogd (Healey, 1997; Moore, 1978). Moore (1978) stelt dat planners niet langer alleen het publieke belang moeten dienen maar bewoners, die ieder een eigen belang dienen, moet betrekken in het proces. Aanvankelijk moet het proces goed begeleid en ondersteund worden. Mattila (2002) pleit voor een collectieve discussie over esthetica in de stedelijke leefomgeving tijdens het planning- en ontwerpproces. Niet alleen leert de samenleving van professionals, maar ook de verschillende (groepen) betrokkenen leren gelijkwaardig van elkaar. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij het handhavingsinstrument voor bewonerswelstand. Wat wordt de rol van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit: adviseren, handhaven of toetsen?

Allereerst wordt er stilgestaan bij het beeld dat bewoners hebben over de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit. Van een algemene negatieve beeldvorming over de welstandsbeoordeling elders in het land, blijkt in Eindhoven geen sprake te zijn. De buurtbewoners blijken veel belang te hechten aan het werk van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit. De rol van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit als 'sparringpartner' wordt wel meer gewaardeerd dan de rol als plantoetsers. De deskundige inbreng wordt door bewoners als toegevoegde waarde gezien [N.B.11, N.B.16 en G.4]. Ondanks deze waardering wordt een reflectie op het takenpakket en samenstelling van de commissie als wenselijk geacht. Zo reflecteerde Stichting Groen Domein 't Wasven dat de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit ook een stem kan zijn voor gebieden die geen stem hebben, zoals groengebieden of sommige buurten [N.B.11].

In de vorige paragraaf komt al naar voren dat de huidige Commissie Ruimtelijke Kwaliteit een samenvoeging is van eerdere commissies. Deze stap is door gemeente Eindhoven gemaakt om een meer integrale welstandsbeoordeling tot stand te laten komen. De secretaris van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit benadrukt dat gemeente Eindhoven in het verleden al pleitte voor een meer transparante werkwijze van de huidige commissie wat ertoe heeft geleid dat alle vergaderingen openbaar zijn geworden [G.2]. De percepties van beleidsmakers over hoe het proces (van opstellen tot het handhaven van beleid) van bewonerswelstand er uit komt te zien blijven verdeeld. Enerzijds is er een roep om de regie bij de gemeente te laten liggen, anderzijds moeten bewoners niet alleen in staat zijn om eigen criteria op te stellen maar om ook te handhaven. Zo stelt beleidsadviseur dat de gemeente het gehele proces moet loslaten:

“En dat is bij welstand straks ook he, als we het aan bewoners geven en criteria opstellen, prima dan zetten we er een handtekeningetje onder en dan denk ik je kunt niet de controlerende taak bij bewoners neer leggen” [G.5].

De directeur van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit stelt terecht dat het anders vormgeven van Commissie Ruimtelijke Kwaliteit op het moment juridisch nog niet is toegestaan:

“Ik zoek wel een beste manier om die juridische obstakels te omzeilen en dat is ook helemaal niet zo raar want met die crisis en herstelwet, is een wet die voortdurend in beweging is, dus waar een wil is, is een weg” [P.2].

Later vervolgt de directeur zijn verhaal door ook de controlerende taak bij een bewonersgroep neer te leggen. Een gemeente moet het voeren van gesprekken en het stimuleren om er samen uit te komen aanmoedigen, hierbij kan het niet gaan over toetsen en afrekenen.

“Want dat toetsen en afrekenen gaat altijd over de minimale kwaliteit en niet over de maximale kwaliteit. Dus je moet vroeg met elkaar aan tafel zitten en elkaar afvragen hoe gaan we dit nu doen en hoe gaan we dit nu zo mooi mogelijk maken” [P.2].

Bewoners moeten er wel voor zorgen dat ze gesprekpartners blijven, ook dat kan een taak van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit zijn om meer te adviseren en ondersteunen [P.2, P.3 en G.10].

Beleidsmakers blijken open te staan om te reflecteren over de huidige samenstelling en werkwijze van de commissie, maar is er wel een roep om regie vanuit de gemeente die duidelijk naar voren komt. Uit de interviews met beleidsmakers komen nog drie verschillende samenstellingen/vormen van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit naar voren. Ten eerste kan het toelaten van meer bewonersinvloed een uitkomst bieden. De programmaleider van Openbare Ruimte stelt dat de gemeente commissieleden aanstelt waaruit de bewoners vervolgens de leden kunnen kiezen, op deze wijze worden leden objectiever gekozen [G.8]. Een andere wijze om meer bewonersinvloed toe te laten in de huidige commissie is door meer burgerleden aan te stellen. In de huidige commissie is in Eindhoven één burgerlid aangesteld. Wel moet er goed worden nagedacht over welke rol het burgerlid moet krijgen [G.4 en G.8]. De strategisch adviseur Stadsontwikkeling is het niet eens met de gedachte dat er nog meer burgers plaatsnemen in de commissie.

“Maar de politiek wil dan ook naar kleinere commissie gaan en ik denk dat je toch wel vakdeskundigheid erin moet houden, het is niet zo zeer dat ik tegen die burgerleden ben ofzo maar als die commissie kleiner moet worden dan denk ik van ja moet die stedenbouwkundiger er dan uitgooien of de landschapsarchitect of de monumentenman, dus je wil daarin ook wel wat deskundigen overeind houden” [G.6].

Tot slot wordt er een externe onafhankelijke commissie aangedragen als totale vervanging van de huidige commissie [G.10 en P.2]. Volgens de gebiedscoördinator is dat manier om belangenverstrengeling tegen te gaan en objectiviteit van de gemeente kunnen waarborgen [G.10]. Een andere samenstelling van de commissie kan zijn dat een lokale commissie wordt behouden maar tegelijkertijd gespecialiseerde commissieleden kunnen worden ‘ingevlogen’ bij grootschalige projecten.

“Eigenlijk hebben we dat op nationaal niveau ook al gedaan, wij hebben een aantal experts aangewezen die deskundig zijn op het snelwegontwerp. Ja. En als er bij een lokale commissie een aanpassing van een snelweg in je commissie hebt zitten, ja je hebt natuurlijk geen expert snelweg in je commissie zitten maar dan kunnen ze dus een beroep doen op ons en dan lenen we even een snelwegexpert van jullie die kunnen ons helpen om dat advies goed te doen. [...]. En ik denk dat het een model is dat je steeds meer in het land tegen zult komen” [P.2].

Belangenverstrengeling blijft op de achtergrond en de commissie wordt hierdoor meer adaptief. Kortom, hoe gedifferentieerd het welstandsbeleid in Eindhoven ook wordt, de gemeente en bewoners zijn het er over eens dat er handhaving moet zijn. De rol van de commissie moet volgens bewoners 'sparringpartner' worden gezien. Welke vorm en werkwijze de commissie gaat hanteren bestaat nog geen duidelijkheid. Wel kan de gemeente de open en transparante werkwijze versterken door rollen en werkwijze adaptief in te zetten bij diverse situaties op verschillende schaalniveaus.

6.2.7 Conclusie

In deze paragraaf wordt er een antwoorde geformuleerd op de volgende deelvraag: welke criteria spelen een rol bij het opstellen van 'nieuw' gemeentelijk beleid voor welstand? In hoofdstuk vier komen aanbevelingen voor een gemeente naar voren bij het organiseren van een beleidsproces met bewoners. De aandachtspunten voor beleidsmakers bij gebiedsgericht beleid (tabel 4.1) blijken overeen te komen met de criteria bij de gemeente Eindhoven voor gebiedsgericht welstandsbeleid. Er kan gesteld worden dat de beleidsmakers op de hoogte zijn van de verschillende aandachtspunten uit de wetenschappelijke literatuur. In de informatie- en consultatiebijeenkomst met bewoners en de interviews met de gemeente zijn nog een aantal criteria aangedragen (tabel 6.2). In de tabel is aan de hand van scores overzichtelijk weergegeven wat de perceptie van bewoners(organisaties) en de gemeente is.

Ten eerste is beeldvorming over welstand een belangrijke reden om de term te vervangen door ruimtelijke kwaliteit. Ondanks dat een meerderheid van de gemeente pleit voor een andere benaming, is er nog winst te behalen bij het inleven van de beleveniswereld van bewoners. Ruimtelijke kwaliteit of omgevingskwaliteit spreekt bewoners sneller aan dan welstand, dat vaak nog gekoppeld wordt aan een technische benadering van de leefomgeving of negatieve associaties bij bewoners oproept. Daarnaast is de leefomgeving van de bewoner gekoppeld aan een bepaald schaalniveau. De betrokkenheid van de gemeente en bewoners is afhankelijk van het belang dat beide partijen hebben. Er kan naar verwachting worden gesteld dat: hoe hoger het schaalniveau, hoe kleiner de kans dat bewoners participeren bij het opstellen van gebiedsgericht welstandsbeleid. Enkel op een laag schaalniveau kunnen bewoners een gezamenlijke visie over de directe leefomgeving opstellen. Per wijk of buurt moeten kaders voor gebiedsgericht welstandsbeleid worden vastgelegd met bewoners. Een doelstelling van de gemeente moet zijn om alle bewoners minimaal te informeren over het opstellen van het welstandsbeleid in de buurt of wijk. Daarbij moet de gemeente de representativiteit op een lager schaalniveau loslaten en de buurt of wijk te zien via de beleveniswereld van een bewoner. Toch bestaat er bij de bewoners(organisaties) een sterke vraag om de regie bij de gemeente te laten liggen. Het gebiedsgericht welstandsbeleid vraagt de gemeente om veel richtlijnen los te laten. De gemeente Eindhoven pleit voor het behouden of versterken van de ruimtelijke kwaliteit voor iedere bewoner, en wil hiermee het algemeen belang dienen. De beleidsmakers en bestuurders verschillen hierin van mening. Beleidsmakers willen hierin zoveel mogelijk touwtjes vasthouden, terwijl de bestuurders veel vertrouwen hebben in de samenleving dat bewoners serieus omgaan met de leefomgeving en dus ook met de ruimtelijke kwaliteit. De communicatie tussen bewoners en de gemeente blijft hierbij van belang, gemeente kan voorafgaand aan het nieuwe beleid zorgen voor duidelijke afspraken en een juridische verankering van de rechtszekerheid. Uit al deze criteria blijkt dat bewonerswelstand grotendeels maatwerk beslaat, waarbij verschillende methodieken en instrumenten wenselijk zijn. 'Al gaandeweg leert men' is toepasselijk bij dit proces. Het beeldkwaliteitsplan wordt als een instrument gezien waarmee zowel

bewoners als gemeente aan de slag kan gaan. Tot slot wordt er ook stilgestaan bij een handhavinginstrument. Over het algemeen blijken de bewoners(organisaties) veel belang te hechten aan het werk van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit. De commissie moet dan wel de rol van ‘sparringpartner’ tot zich nemen en minder optreden als plantoetsers. Tevens is er door de gemeente het geloof dat ook bewoners een belangrijke rol kunnen vervullen, door met elkaar in gesprek te gaan en elkaar aan te spreken. De criteria voor gebiedsgericht welstandsbeleid zijn van invloed op de rol die de gemeente Eindhoven en de bewoners willen gaan spelen bij de bewonerswelstand.

Criteria	Gemeente	Bewoners(organisaties)
Welstand veranderen in Ruimtelijke kwaliteit	N Moeilijk loslaten bestaand begrip	B ⁺ Creëert meerwaarde
Schaalniveaus	A ⁺ Stedelijk of internationaal imago	B Buurt of wijk
Kaders	A Representativiteit loslaten	A ⁺ Gemeente moet kaders opstellen
Garantie algemeen belang	N Verschillende percepties	A Regie bij de gemeente
Flexibel instrument	B Gemeente wil loslaten maar tijdrovend	B ⁺ Beeldkwaliteitsplan met gezamenlijke visie
Commissie ruimtelijke kwaliteit	B Adviserende rol of bewoners spreken elkaar aan	N Sparringpartner

A⁺ = Vasthouden, A = Overwegend vasthouden, N = Neutraal, B = Overwegend loslaten, B⁺ = Loslaten.

Tabel 6.2: Beoordeling van de criteria voor de organisatie van bewonerswelstand door de gemeente en de bewoners(organisaties).

6.3 Perspectieven op bewonerswelstand

Deze paragraaf dient als beantwoording van de derde en vierde onderzoeksvraag: *In hoeverre wil de gemeente Eindhoven een rol spelen in het nieuwe welstandsvraagstuk?* en *In hoeverre willen bewoners in Eindhoven een rol spelen in het nieuwe welstandsvraagstuk?* De onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van de opmerkingen en argumentaties over de verschillende belangen die een rol spelen bij het ontwikkelen van bewonerswelstandsbeleid. Aan de hand van de verschillende opvattingen en inzichten van de gemeente, bewoners en professionals wordt er een invulling gegeven aan het theoretisch model voor bewonerswelstand (figuur 6.2 en 6.3). Daarbij wegen de criteria uit de vorige paragraaf ook mee. De criteria en inzichten over belangen voor de twee doelgroepen bepalen welk perspectief meer naar voren komt: planmatig of interactief

perspectief. Uit het theoretisch kader blijkt dat een planmatig perspectief welstand meer als een direct instrument op de ruimtelijke kwaliteit ziet, waarbij strikt wordt vastgehouden aan de huidige vorm van het welstandbeleid. Terwijl een interactief perspectief meer neigt naar een concept waarbij eindgebruikers of bewoners gezamenlijk afspraken maken over de omgeving (skwaliteit). Uiteindelijk kan worden vastgesteld in hoeverre er een overeenstemming is tussen de inzichten over het nieuwe welstandbeleid en de mate van betrokkenheid tussen de gemeente en de bewoners.

6.3.1 Het perspectief van boven

In figuur 6.2 is het perspectief van de gemeente Eindhoven weergegeven in het theoretisch model dat ontwikkeld is uit de wetenschappelijke literatuur. Opvallend is dat uit de resultaten geen eenduidig perspectief voor de gemeente over bewonerswelstand blijkt te zijn. Er is sprake van een verschil in perspectieven tussen de beleidsmakers en de bestuurders.

Beleidsmakers

De beleidsmakers houden het welstandsbeleid liever in stand zoals het vigerend beleid en pleiten daardoor voor een meer planmatige aanpak [G.6]. Beleidsmakers hebben een sterker planmatig perspectief dan bestuurders. Uit de verhalen van beleidsmakers blijkt dat er een open houding is ten opzichte van bewoners.

“Ik denk gezien de veranderende maatschappelijke omstandigheden; toenemende individualisering en mensen worden mondiger. Ja ik denk dat je daar wel iets mee moet doen”
[G.7].

De open houding blijkt ook uit de criteria die door beleidsmakers zijn aangedragen. Beleidsmakers staan open voor meer inspraak van bewoners over de omgevingskwaliteit maar hebben daarbij ook veel oog voor de consequenties van de ruimtelijke kwaliteit van Eindhoven [G.3 en G.7]. Uit de belangen van de gemeente blijkt dat een aangename leefomgeving allerlei doelen en belangen dient voor de gemeente Eindhoven. De omgevingskwaliteit van een stad dient welzijn, sociale en economische belangen. De gemeente Eindhoven heeft baat bij het aantrekkelijk blijven als stad om te wonen en werken. Deze belangen kunnen volgens beleidsmakers niet zomaar losgelaten worden.

Voor voornamelijk de beleidsmakers uit het ruimtelijke domein wordt welstand als een vak gezien. [G.2, G.4 en G.6]. Zo redeneert strategisch adviseur Stadsontwikkeling:

“Ik denk je laat ook niet door burgers je tanden boren, dat laat je ook door een tandarts doen”
[G.6].

Er moet niet alleen kennis aanwezig zijn over de bebouwde leefomgeving, ook moeten ontwikkelingen in het grotere geheel van de stad kunnen worden geplaatst en vereist het een langere termijn visie [G.3 en G.5 en G.6]. Een enige mogelijkheid om gezamenlijk tot een welstandsvisie te komen is volgens de secretaris van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit om met een wijk aan tafel te gaan zitten en blanco te beginnen [G.2]. Een nadeel is dat het heel arbeidsintensief proces is en naar waarschijnlijkheid daardoor ook meer gaat kosten dan het huidige systeem [G.6].

Uit figuur 6.2 komt ook naar voren dat beleidsmakers het liefst de invloed bij de gemeente neerleggen. De gemeente wordt op dit vlak nog gezien als hoeder van de ruimtelijke kwaliteit waarbij ook het handhaven van het beleid een gemeentelijke taak moet blijven [G.2, G.4, G.5]. Welstand

wordt toch nog als “vangnet” gezien, dat nu opeens losgelaten moet worden [G.2]. De strategisch adviseur Stadsontwikkeling erkent dat intern de gemeente als hoeder van de ruimtelijke kwaliteit wordt gezien, zeker als iemand als stedenbouwkundige of architect is opgeleid, en dat loslaten daarom een als moeilijke taak wordt ervaren [G.6]. De beleidsadviseur kan de rol van de gemeente ook als procesmanager gaan zien, waarbij het bewaken van het proces met bewoners of andere partijen een hoofddoel wordt [G.5]. Tot slot komt het pessimisme van de beleidsmakers ook voort uit de gedachte dat het anders vormgeven van het welstandsbeleid een (tijdelijke) politieke kwestie is [G.7].

Bestuurders

Uit de resultaten kan worden afgeleid dat het perspectief van bestuurders verschilt van die van de beleidsmakers. De bestuurders pleiten voor een meer interactieve werkwijze waarbij er meer verantwoordelijkheden bij de bewoners komen te liggen. Uit de vorige paragraaf komt ook naar voren dat bestuurders veel vertrouwen hebben in bewoners en hoe de bewoners met het bezit omgaan en daarmee ook met de leefomgeving. Zo stelt wethouder Wonen, Ruimte en Burgerparticipatie dat het technische beoordeling kan worden ondergebracht in een bouwtoets [G.9]. De wethouder vervolgt later in het interviews:

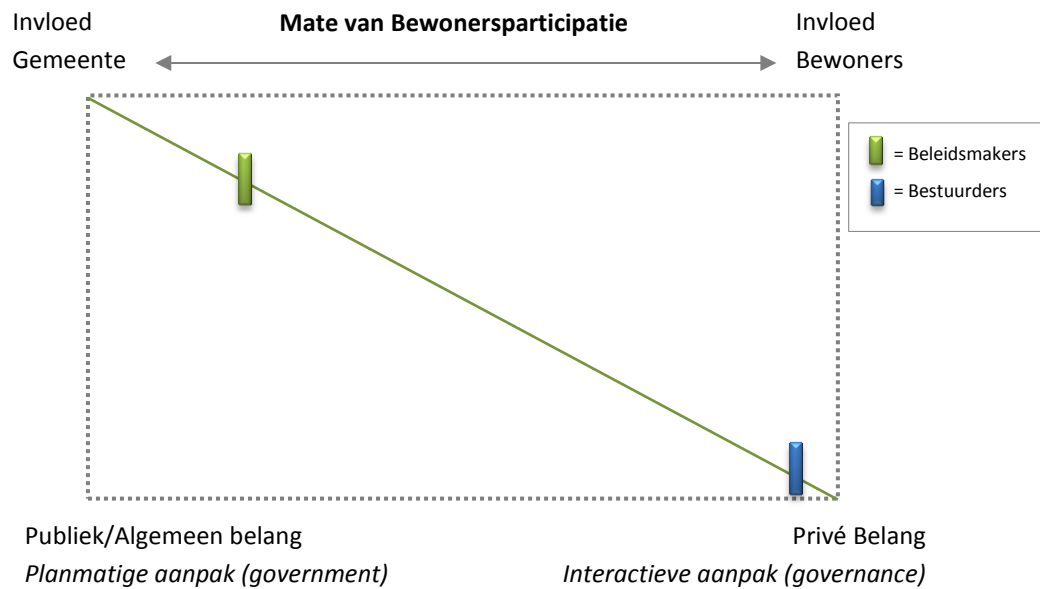
“[Voor welstand geldt] dat we er op vertrouwen dat mensen zich verantwoordelijk voelen voor hun eigen leefomgeving. En dat het verantwoordelijkheidsgevoel ook groter wordt op het moment dat je hen ook het vertrouwen geeft om andere keuzes te maken voor de eigen leefomgeving en woningen. En dat is eigenlijk de insteek geweest voor welstand om meer vrijheid te geven en meer verantwoordelijkheid en minder democratie” [G.11].

Daarnaast sluit het beter bij de huidige tijdsgeest aan. In allerlei sectoren (bijvoorbeeld de zorg of veiligheid) moet het eigen verantwoordelijkheid worden gedragen, maar niet over de eigen leefomgeving [G.11]. Het is dus de vraag wanneer een gemeente het algemeen belang moet laten prefereren boven het belang van een individu. Dat is tevens de discussie die nu in andere sectoren wordt gevoerd. Het brede toetsingseffect op welstand wordt ook toegepast om een betere aansluiting bij de huidige werkwijze van de woningmarkt en behoeften van samenleving te garanderen.

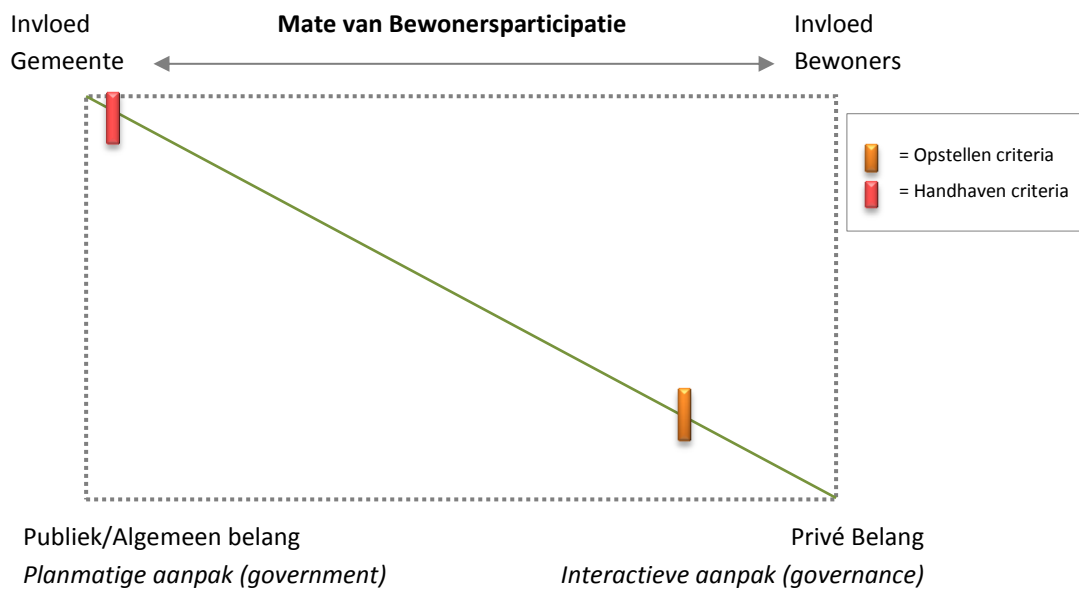
“Vroeger was het productiewerk zal ik maar zeggen om woningen te maken en ‘take it or leave it’ en nu is het best wel veel meer de klanten een vraag stellen en kijken wat de behoefte is: levensloopbestendig bouwen of duurzaam bouwen. Dat zijn allemaal thema’s van de laatste 3 à 4 jaar. En voorheen bestond dat niet, voorheen werd dat gebouwd en dit is de prijs die je er voor vraagt, je neemt het of je hebt pech” [G.11].

Bij de bestuurders komt naar voren dat de gemeente er belang bij heeft om te experimenteren met andere vorm van welstandsbeleid om zo het aantal regels terug te dringen. De wethouder Ruimtelijke Ordening en Financiën geeft aan de welstandsregels te willen toetsen om zo de efficiëntie en effectiviteit ervan in kaart te brengen. Het gaat daarbij niet om het terugdringen van regelgeving van 100 naar 50 regels, maar naar de achterliggende gedachten van een beleidsregel: “wat voegen ze eigenlijk toe?” [G.9]. De bestuurders willen bewonerswelstand een kans geven en zien het als de taak van de gemeente om enkel nog een bemiddelende rol in te nemen. Bewoners

moeten met elkaar het gesprek aangaan en gezamenlijk tot een oplossing komen. Afsluitend stelt de wethouder Wonen, Ruimte en Burgerparticipatie dat de gemeente Eindhoven er nog niet 100% klaar voor is, bestuurlijk en politiek wel, maar intern moet nog een cultuuromslag plaatsvinden [G.11].



Figuur 6.2: Perspectief van de gemeente over bewonerswelstand in de gemeente Eindhoven.



Figuur 6.3: Perspectief van de bewoners(organisaties) over bewonerswelstand in de gemeente Eindhoven.

6.3.2 Het perspectief van beneden

In deze paragraaf wordt aan de hand van de inzichten van de gemeente over bewoners en bewoners(organisaties) zelf een antwoord geformuleerd op de deelvraag: *In hoeverre willen bewoners in Eindhoven een rol spelen in het nieuwe welstandsvraagstuk?* In figuur 6.3 wordt het perspectief van bewoners(organisaties) over bewonerswelstand weergegeven. Opmerkelijk is dat ook bij bewoners er twee momenten in de lijn zijn aangestreept. Enerzijds is het perspectief van bewoners interactief en lijken bewoners open te staan voor het gezamenlijk opstellen van welstandscriteria, anderzijds hechten de bewoners waarde aan gemeentelijke regie als handhaving van de welstandscriteria en lijkt het perspectief tegelijkertijd ook planmatig te zijn.

In de vorige paragraaf komt al naar voren dat bewoners een open houding hebben ten opzichte van het welstandsbeleid. Uit de korte vragenlijsten voor bewoners(organisaties) blijkt dat de helft van de bewoners(organisaties) de eigen buurt of wijk gezamenlijk welstandsbeleid zien opstellen. Het behouden van de ruimtelijke kwaliteit, het verbeteren van de leefbaarheid en het ontstaan van sociale bindingen in de wijk worden door bewoners aangedragen als belangen om te participeren. Het burgerlid van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit wijst er op dat het daarnaast van belang is om de identiteit van een buurt op te zoeken om mensen betrokken te laten voelen bij de leefomgeving [N.G.4]. Uit de interviews met de gemeente komt naar voren dat beleidsmakers nog twee andere belangen aandragen voor bewoners om te participeren. Allereerst kan het welstandsvrij worden van een buurt of wijk er toe leiden dat het invloed heeft op de waarde van een woning [G.2 en G.12]. Door bewonerswelstand op te stellen kan dit door buurtbewoners voorkomen worden. Net als de gemeente Eindhoven hebben ook de bewoners baat bij een aantrekkelijke woon- en werkomgeving. Het waarborgen van een aangename en veilige leefomgeving kan door deelname waarbij bewoners het proces bewaken en de directe belangen bespreekbaar maken [G.3 en G.5].

In de vorige paragraaf wordt beschreven dat de buurtbewoners een belang hechten aan het bestaan van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit als 'sparringpartner'. Ondanks dat de bewoners(organisaties) redelijk positief tegenover bewonersparticipatie op dit terrein staan, zien bewoners het liever niet geheel los van de gemeente. Uit de korte vragenlijst en tijdens de informatie- en consultatiebijeenkomst is meerdere malen benadrukt dat de regie bij de gemeente moet blijven liggen. Bij 'de regie bij de gemeente' kan worden gedacht aan het behouden van de controle op het naleven van het welstandsbeleid (wel of niet opgesteld door bewoners) door de gemeente, het behouden van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit, gemeente als eindverantwoordelijke voor de ruimtelijke ontwikkeling in stad waarbij gebruik kan worden gemaakt van een excessenregeling of de gemeente als bemiddelaar als het proces met bewoners vastloopt.

Uit de resultaten blijkt dus dat bewoners positief staan tegenover het gezamenlijk opstellen van criteria voor de ruimtelijke kwaliteit in de leefomgeving. Maar blijven bewoners het handhaven van de gegevens zien als een gemeentelijke taak.

6.3.3 Conclusie

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de derde en vierde deelvraag van het onderzoek. Uit de inzichten van de beleidsmakers, bestuurders en bewoners kunnen er een aantal overeenkomsten worden benoemd. Op deze wijze kan de laatste deelvraag worden beantwoord: *In hoeverre is er een overeenstemming tussen de inzichten over het nieuwe welstandsbeleid en de mate van betrokkenheid tussen de gemeente en de bewoners?* Om een volledig beeld te geven over de perspectieven per concept uit de wetenschappelijke literatuur is tabel 5.1 ingevuld aan de hand van inzichten en opvattingen van de gemeente en bewoners(organisaties) in het resultatenhoofdstuk (figuur 6.3).

<i>Onderdeel</i>	<i>Gemeente</i>	<i>Bewoners(organisaties)</i>
Welstand	Planmatig perspectief	Interactief perspectief
Bewonersparticipatie	Interactief perspectief	Planmatig perspectief
Doel	Planmatig perspectief	Interactief perspectief
Rol van bewoners	Planmatig perspectief	Interactief perspectief
Rol van beleidsmakers	Interactief perspectief	Interactief perspectief
Kaders	Planmatig perspectief	Planmatig perspectief
Democratie	Planmatig perspectief	Planmatig perspectief

Tabel 6.3: Verschillen en overeenkomsten van de perspectieven tussen de gemeente en bewoners(organisaties).

Uit de tabel komt naar voren dat de werkwijze van de gemeente vaak wel het streven heeft van interactieve benadering maar de huidige werkwijze nog vaak via een planmatige perspectief plaatsvindt. Zo pleiten de gemeente en de bewoners(organisaties) voor een verandering van de term 'welstand' naar 'ruimtelijke kwaliteit' waardoor de verwachting is dat bewoners zich sneller aangesproken voelen om betrokkenheid te tonen. Daarnaast kan er een overeenkomst worden belicht tussen de inzichten van bewoners en beleidsmakers. Beide partijen staan ervoor open om de verantwoordelijkheden met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit te delen, maar de gemeente moet als handhaver van het beleid optreden. De gemeente heeft altijd over het algemeen belang behoed. De bestuurders en bewoners komen inzichtelijk overeen dat bewoners er iets voor voelen om gezamenlijk met de wijk of buurt aan de slag te gaan maar willen daarvoor niet de volledige verantwoordelijkheid dragen. In tabel 6.3 sluiten de perspectieven van de gemeente en bewoners(organisaties) op drie concepten bij elkaar aan: de 'rol van de beleidsmakers', 'kaders' en 'democratie'. Zo zien de beide doelgroepen de gemeente langzaam een stapje terug doen waardoor er meer ruimte voor bewoners ontstaat om eigen ideeën en initiatieven te genereren en daarbij ondersteuning van de gemeente kan worden verwacht. De bestuurders willen graag dat bewoners uiteindelijk ook een welstandsbeoordeling uitvoeren door in gesprek met elkaar te gaan. Tegen verwachting in tonen bewoners(organisaties) redelijk grote betrokkenheid voor de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving. Beleidsmakers laten merken dat het opstellen van een welstandsbeleid in samenwerking met bewoners reëel is, mits er voorafgaand goede afspraken worden gemaakt wie waar verantwoordelijkheid voor draagt. Bewoners(organisaties) sluiten hierbij aan bij het perspectief van de beleidsmaker en pleiten om de regie wel bij de gemeente te houden. Bij de regie bij de gemeente houden kan gedacht worden aan de gemeente die controle houdt op het naleven van welstandscriteria waarbij een excessenregeling kan plaatsvinden, het behouden van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit of de gemeente als bemiddelaar als het proces tussen bewoners vastloopt. Bestuurders geven aan dat een samenwerking alleen werkt als beleidsmakers de huidige kaders en richtlijnen loslaten en inspelen op de beleveniswereld van bewoners zodat behoeftes en wensen kunnen worden meegenomen. Alleen dan kan er gebiedsgericht welstandsbeleid met buurten of wijken worden ontwikkeld dat getypeerd kan worden als maatwerk. Er kan geconcludeerd worden dat het geheel loslaten van het welstandsbeleid in de wijken van de bewoners(organisaties) tot weerstand in de praktijk kan leiden.

7 Conclusie



Ultieme vorm van welstandsvrij?

“They always say time changes things, but you actually have to change them yourself”

Andy Warhol

Welstand houdt de gemeente Eindhoven al jarenlang bezig: wel of geen welstand? Is welstand een verrijking of juist overbodig? In de gemeente Eindhoven zijn verschillende colleges bezig geweest met het uitvogelen wat het beste is voor de stad. Dit maal kiest de gemeente Eindhoven ervoor om de discussie op stadbreedte te voeren. De gemeente heeft daarnaast ook te maken met een afname financiële middelen en deregulering waardoor het welstandsbeleid en –commissie als overbodig worden gezien. Daarnaast wil de bewoner ook steeds meer ruimte voor eigen inbreng. Kortom, welstand staat flink onder druk. Maar betekent dit dat gemeenten hun welstandsnota af moeten schaffen? En zo ja, wat zijn dan de (ruimtelijke) consequenties hiervan? Plus, is er dan nog taak voor de gemeente om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvormen?

7.1 Doel- en vraagstelling

De maatschappelijke discussie omtrent het al dan niet afschaffen van het welstandsbeleid, vormde de aanleiding om een inventarisatie te maken over de opvattingen en inzichten van de verschillende betrokken doelgroepen die een rol spelen bij het al dan niet te participeren in het proces. Dit komt tot uitdrukking in de volgende doelstelling:

Het doel van dit onderzoek is om aan de hand van verschillende inzichten over het welstandsbeleid te laten zien hoe het proces van welstand vorm zou krijgen als de invloed van bewoners toeneemt. Dit wordt gedaan vanuit twee verschillende perspectieven, namelijk vanuit het perspectief van de gemeente en die van de bewoners. Uiteindelijk moet het onderzoek beantwoorden in hoeverre verantwoordelijkheden van de gemeente kunnen worden overgelaten aan het bewoners, hetgeen bepalend is voor de invloed van bewoners binnen het beleidsvormingsproces van welstand.

Het onderliggende onderzoek is daarmee voornamelijk bedoeld om de gemeente Eindhoven een instrument te bieden waardoor belangen van verschillende doelgroepen overzichtelijk tegen elkaar af kunnen worden gezet. Het onderzoek moet zo inzichtelijk maken in hoeverre verantwoordelijkheden met betrekking tot welstand kunnen worden overgelaten aan bewoners. De gemeente staat hierbij voor een dilemma: de bewoners meer ruimte bieden met het risico dat er ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden? Of toch de regie bij de gemeente houden door middel van een welstandsnota? De verschillende inzichten hebben uiteindelijk geleid tot het formuleren van de volgende hoofdvraag:

In hoeverre kan de gemeente de verantwoordelijkheden van een overheidstaak verleggen naar bewoners bij het nieuwe welstandsvraagstuk in de gemeente Eindhoven?

In dit hoofdstuk wordt een antwoord op deze vraag geformuleerd, afsluitend worden er ook aanbevelingen gedaan en worden er suggesties voor verder onderzoek opgesteld.

7.2 Resultaten analyse

De analyse van de gemeente Eindhoven heeft veel verhalen over het al dan niet afschaffen van welstand aan het licht gebracht. Met het oog op afnemende financiële middelen en de vraag naar minder regelgeving stelt gemeente Eindhoven als eerste in Nederland het welstandsbeleid ter discussie. De gemeente Eindhoven voegt een dimensie toe in de discussie over wel of geen welstand, namelijk het welstandsbeleid laten opstellen door de gebruikers van de stad. Bij gebruikers kan gedacht worden aan het bedrijfsleven, ontwikkelaars, woningbouwcorporaties of natuurlijk de bewoners. In dit onderzoek is gefocust op de bewoners en de mogelijke vormen van bewonerswelstand. Maar welke rol willen bewoners eigenlijk zelf innemen in het proces? Willen zij zoveel verantwoordelijkheid toegewezen krijgen van de gemeente? De gemeente wil daarnaast graag regie houden een aantal gebieden in de stad, zoals de ruimtelijke verschijningsvormen van gebouwen in de binnensteden, de toegangswegen tot de stad en beschermde stadsgezichten (historische bebouwing). Er is in de gemeente sprake van een discrepantie waarbij de gemeente voor een lastige keuze komt te staan: wel of geen welstandsbeleid meer?

In deze paragraaf worden verschillende belangen, inzichten en perspectieven die aan deze keuze ten grondslag liggen nader toegelicht. Daarbij wordt ook een blik geworpen op de mogelijke vormen van bewonerswelstand die uit de resultaten leiden. Deze vormen kunnen worden beschouwd als een afwegingskader voor de gemeente Eindhoven indien de bewoners verantwoordelijk worden gesteld voor het welstandsbeleid.

7.2.1 Verschuiven van verantwoordelijkheden naar bewoners

De betrokkenheid en belangen van bewoners spelen een belangrijke rol voor de gemeente om welstandsbeleid als gebiedsgericht beleid in te richten. Uit de literatuur blijkt dat de gemeente te maken heeft met verschillende belangen in een stad: publieke en private belangen. Deze belangen kunnen elkaar aanvullen of overlappen in een stad met veel ruimtelijke ontwikkelingen. Een belangrijke bevinding is dat juist deze belangen gekoppeld kunnen worden aan verschillende schaalniveaus in een stad. Door het theoretisch model op te stellen is er getracht een instrument te ontwikkelen voor de gemeente Eindhoven om snel en overzichtelijk inzicht te krijgen waar betrokkenen staan in een proces als bewonerswelstand. Het theoretisch model is nu op stedelijke niveau toepast, maar kan ook op buurtniveau een hanteerbaar instrument zijn voor de gemeente.

Uit het theoretisch model voor de gemeente blijkt dat er nog sprake is van verschillen tussen de perspectieven van de gemeente en de bewoners(organisatie). Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat de perspectieven over het verleggen van de verantwoordelijkheden van een overheidstaak, zoals welstand, binnen de gemeente niet overeenkomen. Een belangrijk verschil is dat de beleidsmakers het huidige welstandsbeleid nog als een gewenst instrument beschouwen voor het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit. Het instrument wordt als aantrekkelijk beschouwd omdat publieke en private belangen worden gewaarborgd. Toch heeft de gemeente Eindhoven steeds meer te maken met bewonersparticipatieprocessen, en is op de hoogte van mogelijke verschuivingen binnen een aantal beleidssectoren. Ook kan worden geconcludeerd dat het bewonersparticipatieproces dat zich in het verleden heeft afgespeeld in de gemeente voornamelijk een activiteit van de gemeente blijkt te zijn, en mondjesmaat kan worden gezien als een primaire activiteit van de bewoners. Deze actuele ontwikkelingen heeft er tevens voor geleid dat het college heeft gevraagd om een inventarisatie naar nieuwe vormen van het welstandsbeleid. De bestuurders lijken daarbij meer vertrouwen te hebben in het overdragen van de verantwoordelijkheden van welstand naar de samenleving. Zij

stellen dat bewoners niet voor ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen zorgen in de directe leefomgeving, aangezien dit van invloed kan hebben op de WOZ-waarde van een woning en daarmee ook indirect op het pensioen van sommige bewoners. Tevens wordt er gesteld dat verscheidenheid in de ruimtelijke kwaliteit niet als daadwerkelijk kwaad wordt gezien. Zowel beleidsmakers als bestuurders beschouwen beide het belang van verschillende schaalniveaus en communicatie. Naar verwachting kan worden gesteld dat: hoe hoger het schaalniveau, hoe kleiner de kans dat bewoners participeren bij het opstellen van gebiedsgericht welstandsbeleid. Ook de bewoners(organisaties) geven dit aan bij de informatie- en consultatiebijeenkomsten georganiseerd door de gemeente Eindhoven.

Daarnaast bepalen de belangen en inzichten van bewoners voor een groot gedeelte in hoeverre de gemeente de verantwoordelijkheden kunnen worden verschoven naar de bewoners. De belangrijkste bevinding is dat bewoners redelijk grote betrokkenheid tonen voor de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving en verantwoordelijkheid willen dragen over het opstellen van het welstandsbeleid in een eigen buurt of wijk. Bewoners(organisaties) willen uiteindelijk geen verantwoordelijkheden dragen over het naleven van dat welstandsbeleid. Of bewoners(organisaties) nu voor- of tegenstander van het bewonerswelstand blijken te zijn, de roep naar het behouden van de regie bij de gemeente was in beide gevallen sterk aanwezig. De gemeente kan concluderen dat er een strikte grens loopt tussen het opstellen van welstandsbeleid en het handhaven van het welstandsbeleid.

Uit de literatuur kan dus gesteld worden dat er geen eenduidige methode voor bewonerswelstand aan te wijzen is. Is bewonerswelstand wel te realiseren? Ja, maar de manier waarop het tot stand komt is afhankelijk van de verschillende manieren waarop inhoudelijk het beleid door de gemeente kan worden 'losgelaten' en of het proces wel van toegevoegde waarde is. Hier kunnen verschillende redenen voor worden aangedragen. Ten eerste is elke buurt of wijk uniek en heeft dus elke leefomgeving eigen belangen en behoeften. De gemeente ziet hierbij ook eigen belangen, zoals meer algemeen of private belangen. Daarnaast is bewonerswelstand afhankelijk van de motieven van bewoners om te participeren. Een gemeente moet dus goed beseffen dat er per buurt of wijk een dialoog moet worden aangegaan met bewoners of er behoefte is aan een dergelijk proces. Tevens is het van belang hierbij de vraag te stellen of het op lokaal niveau representatief is, als 'oud denken' kan worden getypeerd. Een afweging door de gemeente moet worden gemaakt of het proces genoeg gedragen wordt door een wijk of buurt. Maatwerk blijkt dus sterk een kenmerk van bewonerswelstand te zijn: elke buurt of wijk moet een eigen proces krijgen, dit is tijdrovend en kost veel geld. Geconcludeerd kan worden dat uit de literatuur blijkt dat bewonerswelstandsbeleid niet door één specifieke participatiemethode kan worden gedragen en vraagt om adaptieve vormen. Alleen als de gemeente inspeelt op de verschillende behoeften en motivaties van bewoners om te participeren kunnen rechtszekerheid en het algemeen belang worden verantwoord naar de samenleving.

7.2.2 Vormen van bewonerswelstand

Het doel van dit onderzoek is om aan de hand van verschillende inzichten over het welstandsbeleid te laten zien hoe het proces van welstand vorm zou kunnen krijgen als de invloed van bewoners toeneemt. Uit de resultaten blijken een aantal specifieke criteria naar voren te komen die moeten worden meegenomen bij het beoordelen of bewoners de kwaliteitsborging van de leefomgeving tot zich kunnen nemen. Op basis van dit onderzoek kan geconstateerd worden dat er verschillende vormen van bewonerswelstand als wenselijk worden geacht als welstandsbeleid een nieuwe vorm

moet krijgen. De praktijk wijst echt uit dat de gemeente graag een vinger aan de pols houden als het gaat om ruimtelijke verschijningsvormen van gebouwen. Juist dit illustreert misschien wel de angst die bij de gemeente bestaat om de regie geheel kwijt te raken. Het vinden van een alternatief instrument van het welstandsbeleid is echter niet het primaire doel van het onderliggende onderzoek. Wel kan het maken van een scenarioanalyse voor de toekomstige vormen van bewonerswelstand de gemeente helpen een beeld te vormen hoe het welstandbeleid tot stand kan komen (tabel 7.1). Het is vervolgens aan de gemeente om hier conclusies aan te verbinden. Om een verantwoorde beslissing te maken, moet de gemeente zelf tot een afweging komen.

Vorm	Welstandsbeleid door bewoners	Welstandsbeleid door bewoners	Welstandsbeleid loslaten
Handhaving	Bewoners spreken elkaar aan: <i>“kracht van de dialoog”</i>	Gemeente controleert d.m.v. Commissie Ruimtelijke Kwaliteit	Geen advisering of handhaving Eventueel: excessenregeling
Schaalniveau	Buurtniveau (Door buurtbewoners nader te bepalen)	Buurtniveau (Door buurtbewoners nader te bepalen)	Buurtniveau (Door buurtbewoners nader te bepalen)
Instrument	Gezamenlijke visie in de vorm van een beeldkwaliteitsplan met bouwcriteria in combinatie met een buurtcontract	Gezamenlijke visie in de vorm van een beeldkwaliteitsplan met bouwcriteria	n.v.t.
Rol van de gemeente	Bemiddelaar/Procesmanager in het proces van opstellen	Bemiddelaar/Hoeder van de ruimtelijke kwaliteit	In uiterste gevallen: Hoeder van de ruimtelijke kwaliteit
Rol van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit	Sparringpartner	Adviserende rol	n.v.t.
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zelforganisatie ▪ Gebiedsgericht werken ▪ Eenheid wordt behouden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inspraak bewoners ▪ Balans flexibiliteit en rechtszekerheid ▪ Eenheid wordt behouden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer vrijheid voor bewoners ▪ Afname regeldruk bewoners bij ruimtelijke ontwikkelingen
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regeldruk voor bewoners ▪ Gemeente is regie kwijt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gekoppeld aan de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verscheidenheid kan toenemen ▪ Beperkte sturingsmogelijkheden

Tabel 7.1: Afwegingskader mogelijke vormen bewonerswelstand voor gemeente Eindhoven.

De tabel op de vorige pagina schetst een overzicht van de drie verschillende vormen van bewonerswelstand die uit de resultaten naar voren zijn gekomen. In het overzicht staat kort weergegeven wat de (on)mogelijkheden zijn voor de gemeente en bewoners. Op basis van het onderzoek zijn in tabel 7.1 drie verschillende vormen uitgewerkt. Waarvan één vorm aan de gemeente vraagt om geheel afstand te doen van het beleid.

De drie verschillende vormen van bewonerswelstand zijn:

1. Welstandsbeleid opgesteld door bewoners in combinatie met een buurtcontract
2. Welstandsbeleid opgesteld door bewoners met handhaving van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit
3. Geen welstandsbeleid: kwaliteitsborging door individuen.

De verschillende vormen hebben ieder hun specifieke voor- en nadelen. Het is echter de taak van de gemeente om hier een goede afweging in te maken, waarbij hoogstwaarschijnlijk concessies moeten worden gemaakt. Ten slotte moet hierbij opgemerkt worden dat bewonerswelstand een kwestie van enerzijds loslaten bij de gemeente en anderzijds goed weten wat de vraag is uit de samenleving. Uiteindelijk maakt het niet uit welke vorm van welstand wordt gehanteerd, zolang de wensen en ambities van de bewoners er maar in terugkomen.

7.3 Aanbevelingen

7.3.1 Aanbevelingen naar gemeenten

- *Formuleer duidelijke wensen en ambities*

Gemeenten die momenteel het welstandsbeleid overwegen wordt aanbevolen een duidelijk vertrekpunt te nemen. Een gemeente kan voorafgaand beweegreden opstellen die ten grondslag liggen aan de overweging om welstand anders vorm te geven of zelfs af te schaffen. Kortom, wat is de achterliggende gedachte van een gemeente om welstandsbeleid af te schaffen? Enerzijds kunnen daar economische argumenten worden aangedragen, anderzijds kan een gemeente ook pleiten voor minder regelgeving. Deze argumenten moeten niet onderschat worden bij de uiteindelijke afweging.

Daarnaast is het ook belangrijk dat een gemeente voorafgaand motiveert waarom het in bepaalde gebieden nog wel graag regie wil houden op uiterlijkheden van bebouwing. Zo gaf gemeente Eindhoven aan de regie over het stadscentrum, de radialen en monumenten of stadsgezichten liever bij de gemeente te houden. Als hiervan sprake is, zorg dat de geformuleerde ambities kan ook onderbouwd worden en zorg dat de ambities wel altijd bespreekbaar blijven.

- *Maak eerst een inventarisatie*

Om de gebruikers in het proces aan het woord te laten komen, is het van belang dat de eerste stap een inventarisatie maken is, zoals gemeente Eindhoven. Het is daarbij aannemelijk dat het niet verantwoord is om over de gehele linie direct welstandsbeleid af te schaffen, maar probeer op een lager schaalniveau eerst met een aantal wijken of buurten aan de slag te gaan en evalueer dit nauwkeurig. Maak hierbij gebruik van de kennis die aanwezig is in de gemeentelijke organisatie. Gebiedscoördinatoren of gebiedsmanagers kunnen een goede inschatting maken welke wijken of buurten mogelijk geïnteresseerd kunnen zijn in een dergelijk proces.

- *Neem alle opties in overweging*

Alle mogelijke vormen van bewonerswelstand moeten worden meegenomen. Na een peiling in de stad of dorp moeten alle mogelijke vormen die naar voren komen met betrekking tot het welstandsbeleid in overweging worden genomen. Sluit het behoud van de welstandsnota en daarbij behorende commissie niet bij voorbaat uit. De welstandsnota is een flexibel instrument waar een gemeente op verschillende wijze invulling aan kan geven. Zo moeten ook alle voor- en nadelen voor het beleid en mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen al tijdig onder aandacht worden gebracht. Een afweging tussen verschillende welstandsvormen kan zo ondoordachte besluiten uitsluiten. Bedenk daarnaast dat het afschaffen van welstand niet direct geld en tijd oplevert. Zeker als er bewonerswelstand plaatsvindt is het een intensief proces waarbij de gemeente als stimulerende of ondersteunde partij moet optreden.

- *Wees consequent*

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente aangeeft moeite te hebben met het loslaten van welstandsbeleid door de ervaringen en opgeleiden werknemers die ruimtelijke kwaliteit als eerste prioriteit in de stad zien. Welstandsvrij bouwen is niet zonder risico's. Het kan invloed hebben op de eenheid van het straatbeeld. Gemeenten hechten daarom doorgaans veel waarde aan de excessenregeling, waardoor het mogelijk wordt om ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen tegen te gaan of (min of meer) een ruimtelijke ontwikkeling terug te draaien. Een aanbeveling naar de gemeenten is om hier consequent in te zijn. Wanneer de gemeente een gebied als welstandsvrij aanwijst, moet een gemeente daar ook de ruimtelijke gevolgen kunnen incasseren en accepteren. Dit heeft tevens niet alleen te maken met een open houding van de gemeente maar draagt ook bij aan een betere vertrouwensband met het gebied waardoor mensen niet achterdochtig worden jegens de gemeente.

- *Voorkom begripsverwarring*

Ten slotte is het toepasselijk om eerst overeen te komen met betrokken partijen wat het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' betekent. Het is zelfs een idee voor de gemeente om op stedelijk niveau een visie op te stellen zodat het bewoners een instrumentarium kan bieden als er op een lager schaalniveau moet worden geformuleerd.

7.4 Reflectie

In deze slotparagraaf wordt kort teruggeblikt op het onderzoek. Daarbij komen onder anderen beperkingen van het onderzoek, de resultaten en mogelijke aanbevelingen voor vervolgonderzoek aan bod.

Objectiviteit

Eerder is vermeld dat gemeente Eindhoven als eerste stad in Nederland het welstandsbeleid ter discussie stelt. Dit zorgt er niet alleen voor dat het onderzoek erg actueel maakt, maar ook dat het onderzoek gericht is op een proces dat eigenlijk nog in de kinderschoenen staat. Het onderzoek

bevat geen evaluerend element. Het is pas mogelijk om over een aantal jaar te evalueren wat de consequenties van het loslaten of anders definiëren van het welstandsbeleid zijn. Het verzamelen van de data voor het onderzoek verliep via diepte-interviews waarbij het niet gewenst is om voorspellende vragen over de (mogelijke) toekomst te stellen. Om deze subjectiviteit te vermijden is er getracht zoveel mogelijk naar de huidige projecten over bewonersparticipatie of welstand te vragen. Een gevolg was dat er een beeld ontstaat over de huidige werkwijze van de gemeente die kan worden gecombineerd voor een mogelijk beeld over de bewonerswelstand. Daarnaast hebben veel beleidsmakers of bestuurders wel nagedacht over de consequenties voor de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. Hier is zo veel mogelijk op ingespeeld. Daarnaast bleken een aantal werknemers een erg gerichte mening te hebben over de ontwikkelingen met betrekking tot het huidige welstandsbeleid. Door deze inzichten en opvattingen te analyseren is getracht de objectiviteit naar boven te halen.

Tekortkomingen

Het onderliggende onderzoek kent ook tekortkomingen. Zo bestaat het gevaar dat de gemeenteraad de inventarisatie van de gemeente niet voldoende vindt om welstandsbeleid anders vorm te geven. Daarom moet worden opgemerkt dat dit onderzoek slechts een mogelijke ingang biedt voor gemeenten om bewonerswelstand anders vorm te geven zodat het juridisch kan worden verankerd. Het starten van een onderzoek naar de jurisprudentie, voorafgaand aan het toepassen van de gemeente is daarbij verstandig. In dit onderzoek ontbrak er aan tijd en kennis om hier nader op in te gaan. Een mogelijkheid tot vervolgonderzoek is aangeraden.

Een andere tekortkoming is het beperkt aantal casestudies. Zoals juist gesteld is Eindhoven de enige gemeente die bezig is met het onderzoek naar de mogelijkheden om het welstandsbeleid geheel af te schaffen of anders te definiëren. Waardoor het gebrek heeft aan vergelijkend onderzoeksmateriaal. Toch ben ik van mening dat het geen afbreuk heeft gedaan op mijn onderzoek omdat het focussen op één casestudy heeft gezorgd voor een optimale diepgang van de situatie in Eindhoven.

Welstand is een langer termijn onderwerp met een publiek doeleinde waarvan Wegener (2010) pleit dat wetten of regels gemaakt moeten worden op de gepaste overheidslaag, waar geen self-interest aanwezig is maar alleen het algemeen belang. De kritiek op een proces als bewonerswelstand is dat niet *governance* de oplossing is maar juist meer *government*. Het onderzoek focust zich op de doelgroep bewoners, een tekortkoming hierbij is dat bewoners altijd een bepaalde mate van subjectiviteit en *self-interest* bevatten. Hier is in het onderzoek niet verder op in gegaan omdat het zou uitmonden in een normatieve discussie.

Vervolgonderzoek

Een belangrijke doelgroep in het onderzoek vormen de bewoners van Eindhoven. Het onderzoek loopt parallel met de inventarisatie van de gemeente Eindhoven zelf. De gemeente moest eerst bewoners op de hoogte stellen van een beleidswijziging. Hierdoor is er sprake geweest van een geheimhoudingsplicht om toenadering te zoeken naar de bewoners in de gemeente. De mogelijkheid om bewoners *face-to-face* te interviewen was daardoor niet mogelijk. Het perspectief van de bewoners is in dit onderzoek onderbouwd aan de hand van een observatie tijdens de informaties- en consultatiebijeenkomst die door de gemeente Eindhoven is georganiseerd. Aansluitend is er een korte vragenlijst uitgedeeld en is er aan de hand van de ervaringen van beleidsmakers en bestuurders met bewoners een uitspraak gedaan over het perspectief van de bewoners. Voor

vervolgonderzoek kan meer diepgang worden verschaft door bewoners te interviewen of op buurtniveau kwantitatief onderzoek te verrichten.

De gemeente Eindhoven is tevens een inventarisatie aan het maken naar andere partijen in de stad die de verantwoordelijkheid van het welstandsbeleid zouden kunnen dragen. Bij deze partijen moet gedacht worden aan ontwikkelaars, bedrijfsleven of woningbouwcorporaties. Deze partijen hebben in dit onderzoek geen rol gespeeld, waardoor het van belang is dat ook naar deze partijen onderzoek wordt verricht.

Het onderliggende onderzoek is op stedelijk niveau onderzocht. Het is van belang dat er meer onderzoek wordt gedaan naar andere schaalniveaus. Zoals uit het onderzoek blijkt moet bewonerswelstand op verschillende schaalniveaus als maatwerk worden gezien, een interessant vervolgonderzoek moet blootleggen hoe het proces in een buurt of wijk verloopt. Tevens kan het theoretisch model dat gevormd is uit het theoretisch kader ondersteuning bieden tijdens het inventariseren van verschillende belangen en opvattingen over het welstandsbeleid.

Zoals reeds vermeld is het proces zojuist begonnen en volgt er nog een lange weg met experimenten en evaluaties voordat het beleid vigerend wordt voor de gehele stad. Een aanbeveling voor een vervolgonderzoek moet daarom ook pas plaatsvinden over een langere tijdsperiode (4-5 jaar). Tegen die tijd zijn er misschien ook andere gemeenten die het welstandsbeleid ter discussie hebben gesteld (met het oog op de Omgevingswet) waardoor er meer vergelijkingsmateriaal beschikbaar is.

Terugblik

Ten slotte kijk ik met een tevredenheid terug op het onderliggende onderzoek. Het onderzoek wordt in mijn beleving interessant door het spanningsveld dat ontstaat waarbij rechtszekerheid en flexibiliteit recht tegenover elkaar komen te staan. Daar waar de gemeente altijd als vangnet fungeerde voor de ruimtelijke kwaliteit, wordt nu min of meer losgelaten met alle consequenties van dien. Daarnaast vond ik het erg interessant om te zien hoe uitgesproken de beleidsmakers en bestuurders bij de gemeente zijn, dit heeft geleid tot leuke en leerzame gesprekken. Ondanks de angst dat de ruimtelijke kwaliteit op termijn een ander standaard gaat krijgen, blijkt de gemeente wel echt in te zetten op een innovatieve werkwijze. Aan de hand van dit onderzoek hoop ik een aantal valkuilen te hebben ontrafeld waarbij de gemeente snel overzicht kan krijgen van de perspectieven waarop ingespeeld kan worden.

Tot slot is op basis van de analyseresultaten uiteindelijk een overzicht van verschillende vormen van bewonerswelstand naar voren gekomen. Welke vorm werkt op welk schaalniveau is een onderzoek dat de gemeente in de toekomst moet gaan uitvoeren, hierbij moet het onderzoek ondersteuning bieden door het opgestelde theoretisch model. En zoals het citaat van Andy Warhol aan het begin van het hoofdstuk suggereert, welke vorm van welstand in een buurt of wijk wordt gehanteerd is grotendeels afhankelijk van de *input* die bewoners geven binnen het proces. Het is vervolgens de taak van de gemeente om goed te luisteren en daarmee een passende vorm van welstand te vinden die aansluit bij de wensen en ambities van de bewoners.

Bronvermelding



Wonen of werken?

Literatuur

- Andersen, H. & R. van Kempen (2003), New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark. *Cities* 20 (2), pp.77-86.
- Andersson, R. & S. Musterd (2005), Area-based policies: a critical appraisal. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 96 (4), pp.377-389.
- Ankeren, M. van, E.H. Tonkens en I. Verhoeven (2010), Bewonersinitiatieven in de krachtwijken van Amsterdam. Een verkennende studie. Geraadpleegd op 10 september, via <http://dare.uva.nl/document/226917>
- Arnstein, S. (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association* 35(4), p. 216–224.
- Beek, M. (1985), *Het aanzien waard?: geschiedenis van de welstandszorg in Nederland*. Deventer: Kluwer.
- Boeije, H., H. 't Hart en J. Hox (2009) *Onderzoeksmethoden*. Boomlemma: Den Haag, 8e druk.
- Boelens, L. (2009), *The Urban Connection. An actor relational approach to urban planning*. Rotterdam: 010 Publishers.
- Boelens, L., T. Spit & B. Wissink (2006), *Planning zonder overheid*. Rotterdam: 010 Publishers.
- Bol, N. van der & S. van der Arend (2007), Interactieve besluitvorming vanuit een participantenperspectief. *Bestuurswetenschappen* 60 (2), pp. 31-44
- Boonstra, B. (2010) Vertrouwen op oplossend vermogen maatschappij. *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening* 91(3), p. 24-29.
- Boonstra, B. (2012), Van participatie naar zelforganisatie: over het verschuivende initiatief voor ruimtelijke ontwikkeling. In: Holleman, E., R.J. de Kort & S. Lindeman (2012), *Balkan in de Polder: Naar organische stedenbouw in Nederland?* Eindhoven: Lecturis, pp. 87-90.
- Boonstra, B. & L. Boelens (2011), Self-organisation in urban development; towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research and Practice* 4 (2).
- Brannan, T., P. John en G. Stoker (2006), Active citizenship and effective public services and programmes: how can we know what really works? *Urban Studies* 43 (5), pp.993-1008
- Brans, M. & J. Maesschalck en D. Gelders (2010), *Eindrapport Burgerparticipatie*. Leuven: faculteit Sociale Wetenschappen, Algemene Directie Veiligheid en Preventie.
- Bryman, A. (2008), *Social research methods*. Oxford: University Press. Third Edition.
- Cammen, H. van der & L. de Klerk (2010), *Ruimtelijke ordening: van grachtengordel tot vinex-wijk*. Houten: Het Spectrum
- Campen, J. van (2013), *Urgentie, verleidingen en gereedschap: mogelijkheden en beperkingen van de Omgevingswet voor lokaal en provinciaal ruimtelijke kwaliteitsbeleid*. College van Rijksadviseurs, Amsterdam.
- Carlson, A. (2001), On aesthetically appreciating human environments. *Taylor & Francis: Philosophy & Geography*, Vol. 4, No. 1.
- Carmona, M., T. Heath, T. Oc, S. Tiesdell (2003), *Public Places Urban Spaces: The Dimensions of Urban Design*. Architectural Press, H.7, 12
- Castells, M. (2000) *The information age: Economy, Society and Culture: The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Cate, F. ten (2013), *Nieuwe omgevingswet moet ook kwaliteitsgarantie geven*. Geraadpleegd op 23 juli 2014, via <http://ruimtevolk.nl/blog/omgevingswet-moet-kwaliteitsgarantie-geven/>.
- Creighton, J. (2005), What water managers need to know about public participation: one US practitioner's perspective. *Water policy*, No. 7, pp. 269-278.
- Cuthbert, A. (2011), *Understanding Cities: Method in Urban Design*. Hoboken: Taylor and Francis, H.8.

- Dauvellier, P. & J. Luttik (2003), Ruimtelijke kwaliteit in praktijk: evaluatie van vier practica ruimtelijke kwaliteit. Gouda: Habiforum.
- Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013), Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen. Geraadpleegd op 16 juni 2014, via http://www.vng.nl/files/vng/2013_vng_improviserende-gemeente_web1_0.pdf.
- Denters, S.A.H., E.H. Tonkens, I. Verhoeven en J.H.M. Bakker (2013), Burgers maken hun buurt. Den Haag: Platform 31.
- Dienst Huisvesting Technische Universiteit Eindhoven (2012), Masterplan TU/E Science Park. Eindhoven, Technische Universiteit Eindhoven, faculteit Bouwkunde. Geraadpleegd op 16 november 2014, via http://www.tue.nl/uploads/media/2012.06.01_Masterplan_DEF_web_standard.pdf
- Drosterij, G., en R. Peeters (2011), De nieuwe burgerlijkheid. Participatie als conformerende zelfredzaamheid. *Beleid en Maatschappij*. (38) 4. Pp. 456-472.
- Edelenbos, J. (2000) Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten. Utrecht: Uitgeverij LEMMA.
- Edelenbos, J. (2001). Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces. *Bestuurskunde*, 10, pp.349-356.
- Edelenbos, J. & A. Monnikhof (2001), Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. Utrecht: Uitgeverij LEMMA.
- Enserink, B. & R. Monnikhof (2003), Information management for public participation in co-design processes: evaluation of a Dutch example. *Journal of Environmental planning and management*, Vol. 46, pp. 315-344.
- Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (2014a), Jaarverslag 2013. Geraadpleegd op 10 juli 2014, via www.federatieruimtelijkekwaliteit.nl.
- Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (2014b) Omgevingswet: ruimte voor kwaliteit. Geraadpleegd op 23 juli 2014, via <http://www.ruimtelijkekwaliteit.nl/nieuws/item?id=565>.
- Florida, R., C. Mellander & K. Stolarick (2011), Beautiful places: the role of perceived aesthetic beauty in community satisfaction. *Regional Studies* 45: Taylor & Francis.
- Gemeente Almere (2014), Grote delen van Almere welstandsvrij. Geraadpleegd op 10 juli 2014, via www.almere.nl.
- Gemeente Eindhoven (2003), De toetsing gestuurd: welstandsnota I & II. Eindhoven: Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, Sector Strategie
- Gemeente Eindhoven (2011), Routeplanner Samenspraak: Burgerparticipatie in Eindhoven maak 't mee. Eindhoven.
- Gemeente Eindhoven (2013a), Adviesnota Welstandsvrij, tenzij... Eindhoven: VTH/ORVM.
- Gemeente Eindhoven (2013b), Evaluatie Pilot SlimCity. Eindhoven. Geraadpleegd op 16 november 2014, via <http://www.eindhoven.nl/artikelen/SlimCity.htm>
- Gemeente Eindhoven (2013c), Raadsinformatiebrief Welstandsvrij, tenzij... Geraadpleegd op 29 november 2014, via <http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/agenda.cgi/action=view/id=34329>.
- Gemeente Eindhoven en Stichting Woonbedrijf SWS (2014), De Oostenrijkse Woningen: Houten huizen met een uniek karakter. Eindhoven.
- Hamers, D. (2012), Reflectie. In: Holleman, E., R.J. de Kort & S. Lindeman (2012), *Balkan in de Polder: Naar organische stedenbouw in Nederland?* Eindhoven: Lecturis, p.107.
- Hartmann, T. (2012), Rationaliteiten in ruimtelijke planvorming: een theoretisch perspectief op participatiemanagement vanuit de burger. *Bestuurswetenschappen*, No. 6, pp. 36-51.

- Hartmann, T. & B. Needham (2012), Introduction: Why reconsider planning by law and property rights? In: Hartmann, T. & B. Needham (eds.), *Planning by law and property rights reconsidered*. Franham: Ashgate, pp. 1-23.
- Harvey, D. (2003), The right of the city. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 27.4: Debates and Developments. Oxford: Blackwell Publishing.
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan press.
- Heijden, J. van der; J. van Zuilen; Mark, L. van der & Meiresonne, A. (2007), *Help, Een burgerinitiatief*. Den Haag. In Axis.
- Holleman, E., R.J. de Kort & S. Lindeman (2012), *Balkan in de Polder: Naar organische stedenbouw in Nederland?* Eindhoven: Lecturis.
- Hurenkamp, M., E. Tonkens en J.W. Duyvendak (2006), *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Rotterdam: Veenman Drukkers.
- Janssen-Jansen, L. & E.H. Klijn en P. Opdam (2009), *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*. Gouda: Habiforum
- Jones, P. (2003), Urban regeneration's poisoned chalice: is there an impasse in (community) based politics? *Urban Studies*, 40(3), p.20.
- Jong, J. de, B. Litjens en I. Pröpper (2013), *De Doe-Democratie. Naar een nieuw verhouding tussen overheid en samenleving*. Partners en Pröpper: Vught.
- Jong, J. de & M. Spaans (2009), Trade-offs at a regional level in spatial planning: two case studies as a source of inspiration. *Land Use Policy* 26, pp. 368-379
- Kampen, T. & I. Verhoeven en L. Verplanke (red.)(2013), *De affectieve burger: hoe de overhead verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: van Genneep, eerste druk.
- Lenos, S., Sturm, P. en R. Vis (2006), *Burgerparticipatie in gemeenteland. Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006 – 2010*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Lowndes, V. & L. Pratchett en G. Stoker (2001), Trends in Public participation: Part 1 – Local government perspectives. Oxford: Public Administration, Vol. 79, No. 1, pp.205-222.
- Lynch, K. (1975), *The image of the city*. Londen: The M.I.T. Press, 13e druk.
- Machielse, K. (2010), *Iedereen leeft hier. Een pleidooi voor zelforganisatie bij gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Rotterdam University Press
- Marissing, E. Van (2007), *Buurtparticipatie als uiting van ontevredenheid*. *City Journal*, 3(9), p 22-25.
- Mattila, H. (2002), *Aesthetic justice and urban planning: Who ought to have the right to design cities?* *Geojournal* 58: Kluwer Academic Publishers.
- Michels, A. (2006), *Citizen participation and democracy in the Netherlands*. Taylor & Francis: Democratization, Vol. 13, No.2, pp.323-339.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), *Citizen participation: a source of inspiration to the European Union? Report of a study of citizen participation in the Netherlands, on the occasion of the European Multilevel Governance & Democratic Legitimacy Seminar*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).
- Ministerie van VROM (2007), *Actieplan Krachtwijken: van aandachtswijk naar krachtwijk*. Den Haag.
- Ministerie van VROM (2010), *Beleid met burgers. Praktische gids voor burgerparticipatie*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Moore, T. (1978), Why allow planners to do what they do? A justification from economic theory. *JAPA*, Vol. 44, No. 4.
- Myers, D. (1988), *Building knowledge about quality of life for urban planning*. London: Routledge, *Journal of the American planning association* 54:3.
- Nelissen, N. (1980), *Geïnstitutionaliseerde beweging: de verstening van de participatie op het terrein van de ruimtelijke ordening*. In: I. Gadourek, G. Kuiper, J. Thurlings, A. Zijdeveld (red.), *Institutie en Beweging*. Deventer: Van Loghnum-Slaterus, pp.135-181.
- Nijmeijer, A. G. A. (2001), *Welstandstoezicht juridisch getoetst*. Kluwer: nummer 20 van *bouwwrechtmonografieën*.

- Ostrom, V. & E. Ostrom (1990), Public Goods and Public Choices. In: M. D. McGinnis (2002) Polycentricity and Local Public Economie, The University of Michigan Press, Hoofdstuk 3, pp.75-99.
- Portugali, J. (2000) Self-organization and the city. Heidelberg, Berlijn: Springer-Verlag.
- Pröpper, I. & D. Steenbeek (2001), De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012), Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving. Geraadpleegd op 16 juni 2014, via http://www.rob-rfv.nl/documenten/boekje_advies_loslaten_in_vertrouwen_webversie.pdf.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (2008), Burgerparticipatie in beleidsvorming: Resultaten van een verkennende literatuur review. Bilthoven.
- Rijksoverheid (2009) Ivoren toren adviezen over welstand niet van deze tijd. Geraadpleegd op 23 juli 2014, via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2009/01/28/ivoren-toren-adviezen-over-welstand-niet-van-deze-tijd.html>.
- Rooy, P. Van (2011) Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief, Building Business 13(10). Amsterdam: Building Business Uitgeverij BV.
- Rowe, G. & L. Frewer (2000), Public participation methods: a framework for evaluation. Science Technology and Human Values, Vol. 25, pp.3-29.
- Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (2010), Brainport Avenue: Criteria voor ruimtelijke kwaliteit. Rotterdam. Geraadpleegd op 16 november 2014, via <http://www.brainportavenue.com/workspace/uploads/criteria-ruimtelijke-kwaliteit-4f2008e1553c6.pdf>
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2001), Maatschappelijke participatie in een middelgrote stad. Een exploratief onderzoek naar activiteiten, netwerken, loopbanen en achtergronden van vrijwilligers in maatschappelijke organisaties. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2012), Een beroep op de burger: Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012. Den Haag.
- Spierings, N.J.A.H. (2011) Wel of geen welstand; een dilemma. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Spierings, Niels (2012), Welstand, onmisbaar of overbodig? In: Rooilijn Jg. 45, Nummer 1, p.60.
- Spit T.J.M. & P. Zoete (2009), Ruimtelijke Ordening in Nederland. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Taylor, N. (1994), Aesthetic judgment and environmental design: is it entirely subjective? Liverpool University Press.
- Taylor, N. (2009), Legibility and Aesthetics in Urban Design. Journal of Urban Design 14: Taylor & Francis.
- Teisman, G., A. van Buuren & L. Gerrits (2009), Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-organization and Co-evolution in Public Investments. New York: Routledge
- Thorborg, H.W.M., K. Leidelmeijer & A.G.M. Dassen (2006) Leefomgevingskwaliteit en leefbaarheid: naar beleidsevaluatie en onderzoek. Bilthoven: MNP.
- Tonkens, E. (2008), De bal bij de burger, inaugural lecture at University of Amsterdam. Amsterdam: Vossiuspers UvA
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2014), Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), Wetsvoorstel 33962, ingediend bij de Tweede Kamer op 16 juni 2014, Den Haag. Geraadpleegd op 16 november 2014, via <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen>
- Verba, S., K.L. Schlozmann, H.E. Brady (1995). Voice and equality: Civic voluntarism in American politics. Harvard: Harvard University Press.
- VROM-raad (2011), Ruimtelijke kwaliteit: Verkenning. Den Haag: OBT bv.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005), Vertrouwen in de buurt. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Wegener, M. (2010), Government or governance?: the challenge of planning for sustainability in the Ruhr. In: Hartmann, T., Needham, B., Eds. (2012), Planning by Law and Property Rights Reconsidered. Farnham, Surrey, UK: Ashgate, 157-168
- Wijdeven, T. van de, L. De Graaf en F. Hendriks (2013), Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur. Geraadpleegd op 20 juni 2014, via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/07/15/actief-burgerschap-lijnen-in-de-literatuur.html>.
- Williams, S. (1954), Urban Aesthetics: An approach to the study of the aesthetic characteristics of cities. Liverpool: Liverpool University Press, Town planning review., Vol. 25, No. 2.
- Young, I. M. (1990), Justice and the Politics of Differences. Princeton: Princeton University Press
- Zwaan, L. (2012), Crisis als vliegwiel voor een nieuwe overheid: Eindhoven versneld op weg naar een hybride netwerkorganisatie. Rijswijk: Leeuwendaal.

Geraadpleegd sites: www.ruimtelijkekwaliteitsteams.nl

Bijeenkomst:

Tonkens, E. (2014), Debat "Pijn en plezier van de affectieve burger". Utrecht, 12 maart 2014.

Bijlagen



Individualiteit?

I Lijst van geïnterviewde personen

Gemeente Eindhoven:

- M. van Dorst, Wethouder Ruimtelijke ordening en financiën. Interview afgenomen op 4 juli te Eindhoven.
- Y. Toronglu, Wethouder Wonen, Ruimte en Burgerparticipatie. Interview afgenomen op 11 juli te Eindhoven.
- R. Rijnen, Strategisch adviseur Stadsontwikkeling, Afdeling Stedenbouw. Interview afgenomen op 24 juni te Eindhoven.
- T. Langenberg, Secretaris Commissie Ruimtelijke Kwaliteit, Afdeling Constructie & Ruimtelijke Kwaliteit. Interview afgenomen op 10 juni te Eindhoven.
- H. van Dijk, Secretaris Commissie Ruimtelijke Kwaliteit, Afdeling Constructie & Ruimtelijke Kwaliteit. Interview afgenomen op 30 juni te Eindhoven.
- A. Grips, Programmaleider Openbare Ruimte, Afdeling Verkeer en Openbare ruimte. Interview afgenomen op 1 juli te Eindhoven.
- Y. Louwman, Communicatieadviseur, Afdeling Beleidscommunicatie, Eigen Media en Studio. Interview afgenomen op 11 juni te Eindhoven.
- A. Smulders, Afdelingshoofd Constructie, Veiligheid en Ruimtelijke Kwaliteit, Afdeling Constructie en Ruimtelijke Kwaliteit. Interview afgenomen op 10 juni te Eindhoven.
- T. Hermens, Senior Beleidsontwikkelaar/-adviseur, Afdeling Gebiedsontwikkeling Eindhoven Noord. Interview afgenomen op 17 juni te Eindhoven.
- Y. van Els, Gebiedscoördinator Doornakkers Tongelre, Afdeling Gebiedsontwikkeling Eindhoven Zuid. Interview afgenomen op 8 juli te Eindhoven.
- H. Verbruggen, Gebiedscoördinator Gestel en Stratum, Afdeling Gebiedsontwikkeling Eindhoven Zuid. Interview afgenomen op 10 juli te Eindhoven.
- M. Hermans, Burgerlid Commissie Ruimtelijke Kwaliteit en Voorzitter Stichting De Bergen. Interview afgenomen op 16 juni te Eindhoven.

Professionals:

- F. ten Cate, Directeur Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, Federatie Ruimtelijke Kwaliteit. Interview afgenomen op 1 juni te Amsterdam.
- E. Kalk, Voorzitter Agora Europa, Agora Europa, deskundige participatie beleidsvorming. Interview afgenomen op 1 juni te Amsterdam.
- E. Rijshouwer, Socioloog en Onderzoeker, Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen. Interview afgenomen op 12 juni te Rotterdam.

II Lijst van aanwezige personen informatie- en consultatiebijeenkomst welstand

Bewoners- en belangenverenigingen te 15 september 2014

W. van Oers, H. Verheijen en M. Berdebes, Stichting Buurtplatform Bennekel Belang
C. van de Donk en J. Vlassak, Stichting OOG Genderdal
T. van Doorne en J. Kranz, Bewonersvereniging Eikenburg-De Roosten
F. Mooren, Bewonersvereniging Schuttersbosch
L. van Hout, Wijkvereniging Vonderkwartier
A. van Gemert, Bewonersorganisaties Stichting Wijk- en Huurdersbelangen Lakerlopen
A. van Kempen, Groendomen 't Wasven
H. Bossers, Bewonersvereniging Stichting Gerlachstraat
H. van Vries en H. Otto, Belangenvereniging Prinsejagt 1&2 en Driehoeksbos
A. van der Veen, Leefbaarheidsteam Achtse Barrier
M. van de Heijden, Huurdersvereniging Vlinderflats
M. van Leen,
W. Holdrinet, Bewoner van Eindhoven
M. Hermans, Burgerlid Commissie Ruimtelijke Kwaliteit en Stichting De Bergen
F. Gijsbers, Voorzitter Commissie Ruimtelijke Kwaliteit

III Vragenlijst

Vragenlijst

Vooraf: mag het gesprek worden opgenomen?



1. Introductie

- a. Kunt u uzelf voorstellen? Wat is uw functie?
- b. Welke manier bent u in aanraking gekomen met welstand?
 - Uitleg doel van het interview: mening peilen over deze ontwikkeling

2. Welstand

- a. Bent u bekend met de term welstand?
- b. Wat is het doel van het bestaande welstandsbeleid?
 - Resultaten voor de stad?

Controle begrip Welstandsbeleid:

- Welstandsnota
- Publiekrechtelijk instrument
- Object- en gebiedscriteria
- Commissie ruimtelijke kwaliteit
- Kwaliteit van de vormgeving van de bebouwde omgeving
- Ruimtelijke kwaliteit

3. Bewonersparticipatie in Eindhoven

- a. Komt u in aanraking met toenemende invloed van bewoners in beleid?
 - Voorbeelden
- b. Kunt u aangeven of participatie in bepaalde wijken plaats vindt?
 - Binnen of buiten de ringweg (centrum)
- c. Kunt u redenen opnoemen waarom er sprake is van toenemende bewonersparticipatie?

Kenmerken voor bewonersparticipatie

- Teruglopende financiële middelen
- Heterogene samenleving
- Toegankelijkheid van informatie vergroot
- Minder regelgeving
- Mondigere burgers
- Verhogen democratische legitimiteit

- d. In Eindhoven worden er steeds meer projecten gestart met bewoners of door bewoners, ervaart u dit als positief of negatief?
- e. Welke verantwoordelijkheden hebben bewoners voornamelijk genomen/gekregen?

4. Nieuwe opgaven beleid/verantwoordelijkheden

- a. Bent u bekend met de nieuwe rolverdeling van een gemeente?
 - Zo ja, kunt u wat kenmerken hiervan opnoemen?
- b. Is het opstellen van 'nieuw' welstandsbeleid door of samen met bewoners nodig in uw ogen?
 - Vasthouden of loslaten, waarom ervaart u dat?

Motieven van beleidsmakers

- + Democratische belofte
- + Participatie kan bijdragen aan organiserend vermogen
- + Bijdrage leveren aan sociale cohesie
- + Effectiviteit van het beleidsproces
- + Vergroten van kwaliteit van beleidsplannen
- + Politiek middel voor beleidsmakers
- Vertraging proces/kost meer tijd
- Oplopen van kosten
- Deskundigheid van bewoners vaak beperkt

Motieven voor bewoners

- + Betrokkenheid bij het onderwerp
- + Verbetering van een maatschappelijk probleem
- + Ontevredenheid of frustratie met de huidige situatie
- + Toegevoegde waarde voor zichzelf (bijv. gratis maaltijd, zelfontplooiing, bescherming van eigen belang)
- + Expliciet uitgenodigd worden
- Geen kennis, tijd of geld
- Geen participatie kan ook teken van tevredenheid zijn
- Zich niet welkom voelen

c. Kunt u verschillende indicatoren opnoemen waar een gemeente mee te maken kan krijgen als het door of samen met bewoners wordt opgesteld?

Indicatoren welstand:

- Welstand blijft altijd subjectief door esthetica
- Ruimtelijke kwaliteit
- Gelaagdheid in beleid: object- en gebiedscriteria oftewel: algemeen belang vs. private belang
- Gemeente: rechtszekerheid (behouden ruimtelijke kwaliteit) versus flexibiliteit (toename bewonersinvloeden)
- Freerider- probleem

e. Heeft u een idee hoe het proces eruit komt te zien en waar een gemeente op kan letten?

Aandachtspunten voor beleidsmakers bij 'nieuw' welstandsbeleid

- De gemeente moet ruimte geven aan (actieve) bewoners en een belangrijke speler in de netwerken van de bewoners en ondernemers zijn
- Vertrouwen tussen betrokken partijen moet niet onderschat worden
- Representativiteit moet door de gemeente worden vastgesteld
- Bewoners hebben voldoende informatie, personele capaciteiten en geld nodig om te kunnen deelnemen aan het proces
- De gemeente moet stilstaan bij de communicatie naar de bewoners en belanghebbenden toe op verschillende momenten in het proces
- Realistisch en stapsgewijs denken maken doelen/ambities haalbaar
- De gemeente moet standaard een open werkwijze hanteren
- De gemeente moet proberen inhoud en proces van participatie met elkaar te verbinden

f. Welk belang heeft een bewoner om te participeren aan dit proces?

- Welke rol kan een bewoner krijgen volgens u?
- Als er weerstand plaatsvindt, hoe zal zich dit dan uiten?

5. Toekomst

a. Hoe ziet u de toekomst van Eindhoven met betrekking met het nieuwe beleid?

b. Hoe ziet u het contact tussen de gemeente en bewoners in de toekomst?

c. Is er voldoende vertrouwen aanwezig om welstand door of samen met bewoners op te gaan stellen?

IV Korte vragenlijst 'Bewonerswelstand' in de gemeente Eindhoven

Korte vragenlijst 'Bewonerswelstand' in de gemeente Eindhoven

Deze korte vragenlijst is opgesteld als onderdeel van mijn masterscriptie van de studie Planologie op de Universiteit Utrecht en als onderdeel voor het onderzoek voor de gemeente Eindhoven. De korte vragenlijst omvat een onderzoek naar bewonersparticipatie met betrekking tot het 'nieuwe' welstandsbeleid van de gemeente Eindhoven.

De korte vragenlijst zal ongeveer 3 minuten in beslag nemen, en de resultaten verwerken wij anoniem.

Alvast hartelijk dank voor uw deelname!

-
1. Ik woon binnen de ring van Eindhoven.
 Ja Nee
 2. Vindt u het belangrijk dat er in uw buurt welstandsregels zijn?
 Ja, ik vind het belangrijk dat er in mijn buurt welstandsregels zijn.
 Nee, ik heb geen behoefte aan welstandsregels in mijn buurt.
 Geen mening.
 3. Ziet u in uw buurt/wijk bewoners samen welstandsregels opstellen?
 Ja, ik zie mijn buurt/wijk daarmee aan de slag gaan. *(Ga verder bij vraag 4 en 5)*
 Nee, de gemeente moet dit blijven doen. *(Einde vragenlijst, bedankt!)*
 Nee, de buurt/wijk heeft geen behoefte meer aan welstandsregels. *(Ga verder bij vraag 5)*
 Anders, namelijk: _____

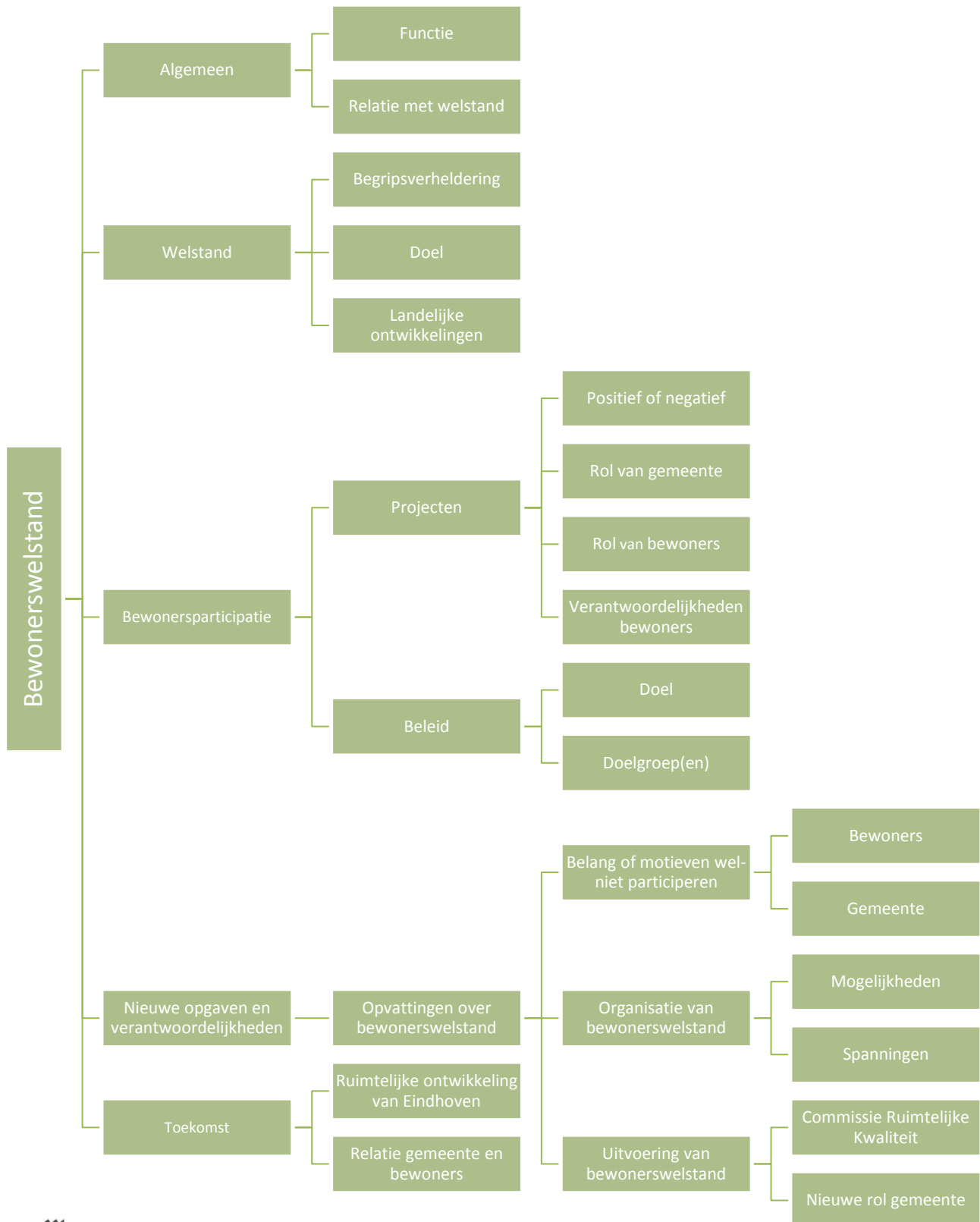
-
4. Wat is de belangrijkste reden dat u of uw buurtbewoners zou(den) willen meewerken aan het opstellen van welstandsregels in uw buurt?

5. Welke rol zou u willen innemen wanneer u welstandsregels kan opstellen in uw buurt?
 Ik hoof *geen actieve rol* bij het opstellen van welstandsregels, maar wil op de hoogte worden gehouden door buurtbewoners die ermee aan de slag gaan.
 Ik wil graag *meedenken* door inhoudelijke ideeën aan te dragen.
 Ik wil graag *meewerken* in het opstellen van welstandsregels.
 Ik wil samen met buurtbewoners het *proces willen leiden* in mijn buurt.

-
6. Kunt u aangeven waarom u geen behoefte heeft aan welstandsregels in uw buurt?

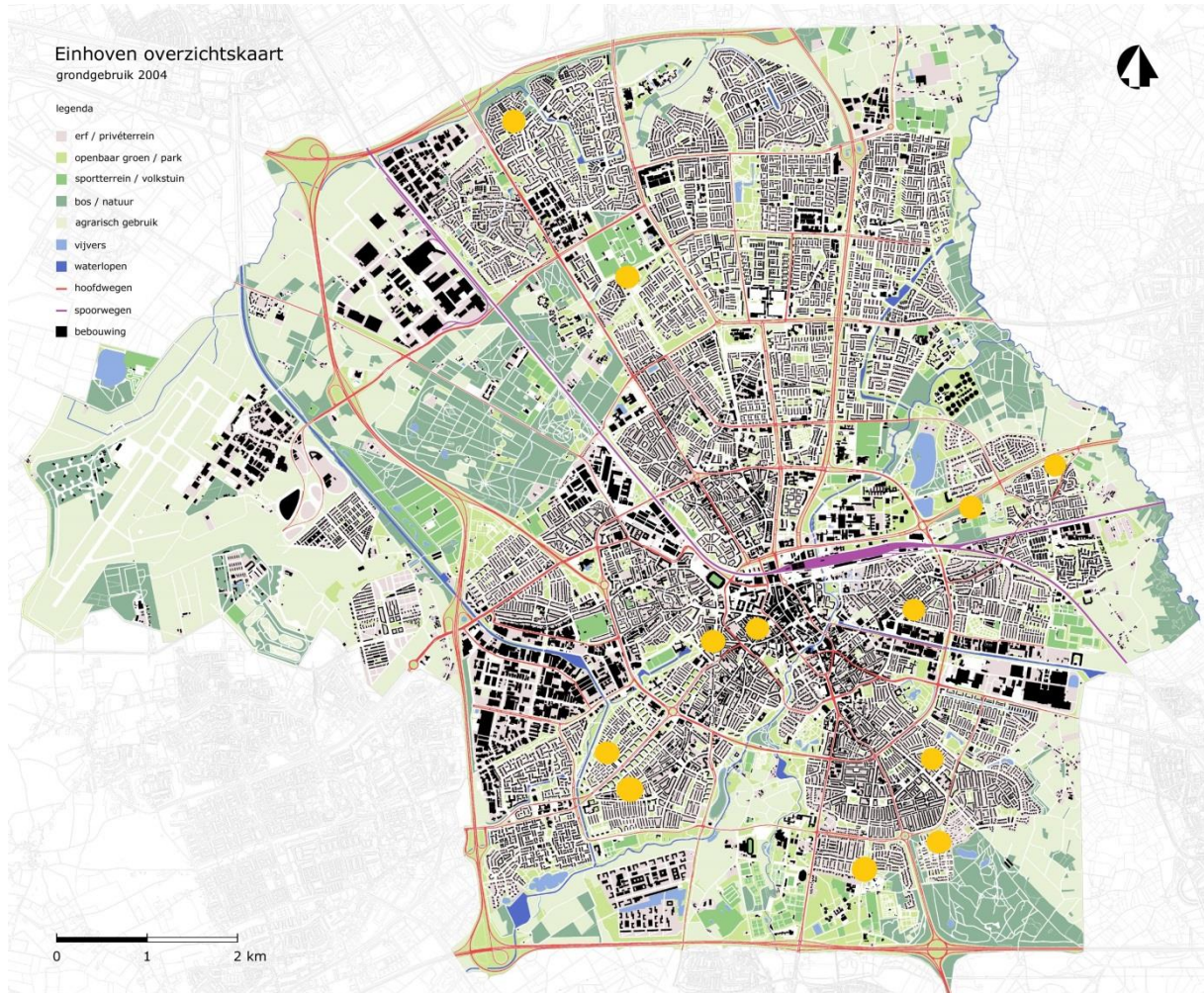
IV Codeboom

Overzicht coderingen die zijn opgesteld tijdens de analyse met Nvivo



V Plattegrond Bewoners(organisaties)

Weergave van aanwezige bewonersorganisaties bij de Informatie- en Consultatiebijeenkomst in Eindhoven. (Bron: Gemeente Eindhoven, eigen bewerking)



VI Transcripten

Transcripten worden aangeleverd op cd-rom en is bijgevoegd bij de masterscriptie.