

Naar een participatieve start voor gebiedsontwikkeling

# PLAN- EN BESLUITVORMING GEKOPPELD

*Gebiedsontwikkeling is een langdurig en moeizaam proces dat met veel horten en stoten verloopt. Een belangrijke oorzaak ligt in de start van de ontwikkeling, wanneer plan- en besluitvorming als gescheiden trajecten beginnen. Er is te weinig aandacht voor de managementopgave van de initiatieffase. Er is veel geschreven over de organisatie van processen om tot formele, contractuele afspraken tussen partijen te komen en we zijn ook bekend met de rol van een individuele opdrachtgever van planvorming, maar we weten te weinig over hoe vorm te geven aan een planvormingsproces waarbij meerdere partijen opdrachtgever zijn (Klijn et al., 2002). Participatieve methoden bieden een oplossing.*

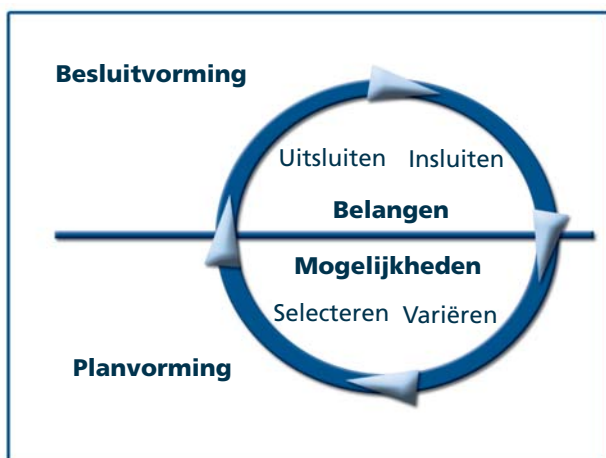
*Gert-Joost Peek*

In het vorige themanummer van Real Estate Magazine over gebiedsontwikkeling (nr. 38) heb ik gebiedsontwikkeling getypeerd als twee parallellopende, onderling verbonden processen van plan- en besluitvorming (zie Figuur 1). Planvorming gaat over de invulling van hetgeen er dient te komen, waarbij perioden van variatie en selectie van mogelijke ontwerp oplossingen elkaar afwisselen. Besluitvorming omvat het formuleren van de

plandoelen en het beschikbaar krijgen van de middelen – investeringen en toestemming – waarbij perioden van uit- en insluiten van belangen elkaar afwisselen. Plan- en besluitvorming zijn zo onlosmakelijk met elkaar verbonden (Peek, 2005a).

In de praktijk leidt deze verbondenheid tot problemen. Het blijkt niet eenvoudig om beide processen, die geheel anders in elkaar zitten, op elkaar af te stemmen. Planvorming is gericht op het vaststellen van de ruimtelijke en functionele oplossing voor het gebied. Uit de vele mogelijkheden die er aan het begin van het proces zijn, blijft er uiteindelijk maar één over die tot in detail wordt uitgewerkt. Dit proces van veel mogelijkheden naar één oplossing heet ontwerpen en loopt van grof naar fijn, van groot naar klein en is daarmee goed te faseren. In het begin zijn er weinig mensen en partijen betrokken, terwijl aan het eind een grote groep van specialisten aan het werk is.

Hoe anders zit de besluitvorming in elkaar. Hier gaat het om het bijeen krijgen van de middelen voor het realiseren van het plan en daaraan gekoppeld het samenstellen van de eisen waaraan het plan dient te voldoen. Dit gaat hand in hand, omdat partijen geen mid-



*Figuur 1. Koppeling van plan- en besluitvorming bij gebiedsontwikkeling.*

delen beschikbaar stellen wanneer het plan niet aan hun doelen bijdraagt. Aangezien de initiatiefnemer zelf nooit alle middelen voor de ontwikkeling tot zijn beschikking heeft, zijn andere partijen nodig. Dit betekent de introductie van nieuwe plandoelen en daaraan gekoppelde eisen. Uiteindelijk gaat het erom een combinatie van partijen te vinden die voldoende middelen bijeen kan brengen een te realiseren plan dat aan hun gezamenlijke doelen bijdraagt en dat maatschappelijk wordt geaccepteerd.

Wanneer er geen consensus is over de toegevoegde waarde voor de maatschappij, verwerft het plan onvoldoende draagvlak en wordt het via procedures van democratische legitimering afgeserveerd. Voorbeelden hiervan zijn het masterplan met de champagneglazen voor Rotterdam Centraal uit 2001 en het Utrecht Centrum Project dat aanleiding was voor de overwinning van Leefbaar Utrecht in de gemeenteraadsverkiezingen van 2000. Planvorming is daarmee weer terug bij af. Besluitvorming verloopt niet volgens de fasen van het ontwerpproces en kent geen opbouw van grof naar gedetailleerd. Wat voor de één een detail is, is voor de ander van het grootste belang. Er is geen consensus over de waardehiërarchie en de samenstelling van betrokkenen wisselt geregeld, afhankelijk van de inhoud van het plan. Dit betekent dat de planvorming niet altijd volgt op de besluitvorming, maar ook leidend kan zijn. De inventiviteit van het plan bepaalt uiteindelijk het maximum aan doelen waaraan het in relatie tot de beschikbare middelen kan voldoen: dit is wat we veelal met kwaliteit bedoelen.

De gebrekkige afstemming van plan- en besluitvorming leidt in de praktijk tot een moeizaam proces dat verloopt met horten en stoten en snel kan leiden tot de stapeling van ambities tot onrealiseerbare hoogten. Het gebrek aan afstemming start al bij het begin van de gebiedsontwikkeling. In de initiatieffase ligt de nadruk veelal op een van beide processen, waarmee de kwaliteit van koppeling tussen beide afhankelijk is òf van de omgang met belangen in de planvorming òf van de omgang met mogelijkheden in de besluitvorming. Ik geef een gechargeerd beeld van beide aanpakken in de praktijk.

### Starten met het plan

Wanneer de planvorming in de *lead* is, wordt gestart met een globale ontwerpoperdracht aan een stedenbouwkundige of architect op basis van de wensen van de initiatiefnemer van de ontwikkeling. De ontwerper wordt op pad gestuurd met een beperkte opdracht en moet een groot deel daarvan zelf invullen. Vervolgens wordt

het ontwerp gepresenteerd aan partijen wiens middelen voor de ontwikkeling nodig zijn, zoals de gemeente en overige grondeigenaren, en deze raken betrokken. De nieuwe partijen hebben allemaal vanuit hun eigen

belangen wat op te merken over het plan. De ontwerper verwerkt deze opmerkingen in een nieuw plan. Ondertussen heeft de lokale pers lucht van het initiatief en het nieuwe plan gekregen wat leidt tot nieuwe deelnemers met nieuwe eisen en wensen. De ontwerper dient zijn plan wederom aan te passen.

Deze gang van zaken, waarin het ontwerp wordt gebruikt als communicatiemiddel om er achter te komen wat men nu echt wil, levert een tijdrovend proces van *trial and error* op waarbij veel tussentijds ontwerpwerk in de prullenbak verdwijnt, omdat men na iedere ronde de opdracht aan de ontwerper op basis van de reactie op het vorige ont-

werpvoorstel verandert (Peek, 2005b). De ontwerpvoorstellen worden door alle partijen vanuit andere beoordelingscriteria beoordeeld dan die waarop de initiatiefnemer anticipeerde (Verbart, 2004: 58). Het is via deze weg moeilijk een totaaloverzicht te krijgen van alle doelen en belangen van de benodigde partijen, omdat deze slechts in termen van kritiek op de ontwerpvoorstellen naar voren komen. Bovendien wordt het steeds moeilijker om het plan, waar de ontwerper bij gebrek aan een gedetailleerde opdracht veel van zijn persoonlijke voorkeuren heeft ingestopt, aan te passen. Riek Bakker (1998: 36) stelt daarom in haar oratie: 'Maar al te graag grijpt men (te) snel naar het potlood of laat men schetsjes maken. Daarmee kunnen goede initiatieven absoluut vermoord worden. Het motto is "bezint eer gij begint", daar heb je later in het proces alleen maar plezier van.'

### Starten met de doelen

Het kan ook anders. Namelijk als besluitvormers het voortouw te nemen. De initiatiefnemer wil niet overhaast een ontwerpoperdracht de deur uit doen en start met een zogenaamde *stakeholder*-analyse. Een adviesbureau wordt gevraagd om een lijst te maken van alle partijen die mogelijk iets van de gebiedsontwikkeling kunnen vinden om deze vervolgens naar hun mening en wensen te vragen. Er is nog geen plan en alle mogelijke *stakeholders* worden aangemoedigd een verlanglijstje in te dienen. Zo ontstaat een lange lijst van wensen die opgeteld tot een torenhoge ambitie leiden.

Er kleven belangrijke bezwaren aan deze start van de initiatieffase. Door niet te starten met een wervend plan, waaraan partijen hun middelen kunnen toekennen, maar de doelen en belangen van partijen te inventariseren wordt een grote hypotheek op het ontwerp genomen. Het zal moeilijk zijn met een oplossing te komen

WAT VOOR DE  
ÉÉN EEN DETAIL  
IS, IS VOOR DE  
ANDER VAN HET  
GROOTSTE  
BELANG

die aan alle wensen voldoet en op basis waarvan partijen hun middelen beschikbaar willen stellen. Een aantal wensen zal überhaupt niet te realiseren zijn, omdat een aantal belanghebbenden de potentie van de locatie hebben overschat. Bovendien zal een dergelijke inventarisatie altijd partijen missen, omdat deze op dit vroege moment in het proces de relevantie van de ontwikkeling nog niet (kunnen) zien. Maar het belangrijkste bezwaar van de start met een *stakeholder*-analyse is wel dat de eisen en wensen van de belanghebbenden niet goed kunnen worden geïntegreerd. Dit in tegenstelling tot het starten met een plan, waarin de ontwerper juist keer op keer zoekt naar de integratie van wensen. In plaats daarvan worden de eisen en wensen opgeteld, wat maar al te snel leidt tot een maatschappelijk gewenst programma van hoogwaardige kwaliteit, zowel architectonisch, economisch, ecologisch als sociaal, dat tegelijkertijd onrealiseerbaar is.

Start de gebiedsontwikkeling met het plan dan is het moeilijk om een totaalbeeld van de eisen en wensen van de belanghebbenden te krijgen. Start de ontwikkeling met de inventarisatie van de eisen en wensen dan is het risico op een onrealiseerbare opeenstapeling van wensen groot. Een betere afstemming van plan- en besluitvorming in de initiatieffase is noodzakelijk.

### Alternatief- en waardegerichte benadering

Wanneer we gebiedsontwikkeling beschouwen als een beslisproces waarbij het probleem nog niet helder is, dan zijn voor de probleemstructurering twee aanpakken denkbaar. Ten eerste kan worden begonnen met het formuleren van eisen en wensen van belanghebbenden om deze vervolgens te vertalen in kenmerken van de toekomstige locatie en vervolgens op basis hiervan een plan te ontwerpen. Het beginnen met besluitvorming via een *stakeholders*-analyse is een vorm van een waardegerichte benadering of *value-focused thinking* (VFT) (Corner et al., 2001: 132).

Ten tweede kan begonnen worden met het inventariseren van mogelijke ontwerp oplossingen. *The process of first specifying alternatives in the problem structuring process, and then applying value and preference information to them in order to make a choice, is commonly referred to as alternative-focused thinking (AFT). It is clear from the descriptive decision-making literature that AFT is easily the more common procedure* (Corner et al., 2001: 132). Het starten met de planvorming via een ontwerpdracht is een voorbeeld van deze alternatiefgerichte benadering.

Corner et al. (2001: 137-138) concluderen op basis van uitgebreide studies dat beslismodellen die beide benaderingen verenigen succesvoller zijn dan benaderingen waarin enkel vanuit de alternatieven of vanuit de waarden wordt gewerkt. Figuur 2 laat beide

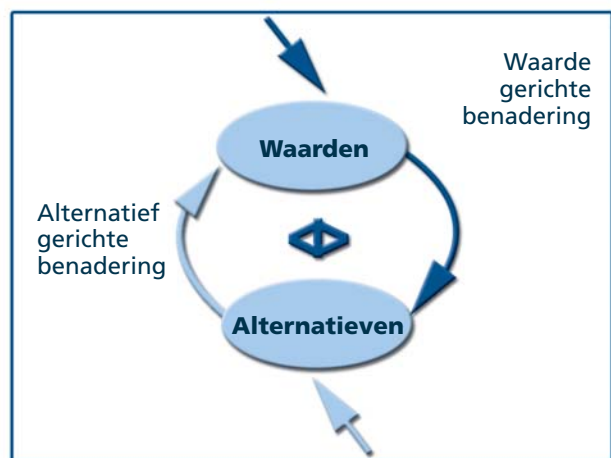
benaderingen zien. Vervangen we alternatiefgerichte benadering door planvorming en waardegerichte benadering door besluitvorming, dan wordt duidelijk dat, willen we succesvol zijn in de initiatieffase, we op zoek moeten naar een manier om plan- en besluitvorming bij de start van gebiedsontwikkeling te koppelen.

In mijn promotieonderzoek stel ik een andere aanpak van de initiatieffase voor die plan- en besluitvorming koppelt. Deze is gebaseerd op participatieve probleem-structurende methoden.

### Een participatieve start

De participatieve aanpak is erop gericht een beperkte groep van belanghebbenden samen de mogelijkheden van de locatie en van elkaars doelen en belangen te laten ontdekken. Vanuit de gedachte dat partijen willen samenwerken wanneer er meerwaarde te behalen is, staat locatiesynergie centraal. Deze extra opbrengsten ontstaan doordat duurzame *shareholders* samenwerken om een plan te realiseren dat gekenmerkt wordt door een samenhang die anders niet tot stand was gekomen. Duurzame *shareholders* zijn partijen die over middelen beschikken om de ontwikkeling mogelijk te maken, in de gebruiksfase nog steeds bij de locatie betrokken blijven en zodoende de meerwaarde van de samenhang kunnen ervaren als een bijdrage aan hun doelen (Peek, 2005a). De groep van belanghebbenden dient zodoende te bestaan uit duurzame *shareholders*. Dit zijn partijen die over middelen beschikken om de ontwikkeling mogelijk te maken, in de gebruiksfase nog steeds bij de locatie betrokken zijn en zodoende de meerwaarde van de synergie kunnen ervaren (Peek, 2005a).

De participatieve aanpak start vanuit de waardegerichte benadering met een oefening waarbij de participanten een zogenaamde *mindmap* maken met een overzicht van waarden waaraan de herontwikkeling dient bij te dragen, zoals rendement, architectonische kwaliteit en verbetering sociale veiligheid. Vervolgens voegen ze kenmerken van de locatie aan de *mindmap* toe die



Figuur 2. De alternatief- en waardegerichte benadering van beslisproblemen.

invloed op deze waarden hebben. De laatste stap is het waarderen (van -9 tot +9) van de waarden en de relaties met de kenmerken. De *mindmaps* van de participanten worden samengevoegd in één overzicht dat een beeld geeft van de gezamenlijke, al dan niet gedeelde, belangen en middelen.

Iedere participant wordt tevens gevraagd naar de kenmerken van de herontwikkeling die cruciaal zijn voor het succes of falen van de nieuwe locatie. Op basis van deze inventarisatie wordt een tiental belangrijke kenmerken op een rijtje gezet. Onder deze *hot items* worden vijf of zes alternatieve invullingen onder elkaar gezet. Op deze manier ontstaat de ontwerptabel. Vervolgens is het de bedoeling dat de participanten in groepjes een 'plan' ontwerpen door per item een alternatief te kiezen dat zoveel mogelijk voldoet aan hun doelen en belangen. De deelnemers checken hun plan op interne consistentie, waarna de plannen onderling worden vergeleken. Zo worden overeenkomsten en verschillen zichtbaar. Dit is een goede basis voor onderhandeling om uiteindelijk tot een goede ontwerp-opdracht te komen voor de architect of stedenbouwkundige.

In de dissertatie wordt deze participatieve aanpak, waarin de alternatief- en waardegerichte benadering zijn gecombineerd, en de toepassing ervan in de praktijk uitgebreid beschreven.

### Conclusies

Wat levert de voorgestelde aanpak nu op en hoe verschilt deze van de eerder beschreven gang van zaken? Het grootste verschil is dat planvorming en besluitvorming gekoppeld zijn door de besluitvormers zelf een hele cyclus, zoals in Figuur 1 aangegeven, te laten doorlopen, in plaats van meteen een ontwerper in te schakelen of in belangenanalyse te blijven hangen. Zo wordt snel omgeschakeld tussen beide benaderingen. Hierdoor wordt het te lang doorgaan in een van beide benaderingen voorkomen. Dit is een van de grootste valkuilen van de start van een gebiedsontwikkeling. Werken met de ontwerptabel leidt ertoe dat de besluitvormers zich het ontwerpprobleem snel eigen maken en dat er een sfeer van creativiteit kan ontstaan die helpt bij

het kweken van onderling vertrouwen. De participanten zelf gaven aan dat de methode op een snelle en gemakkelijke wijze inzicht geeft in elkaars belangen en de gedeelde en verschillende standpunten. En dat dit snelle gezamenlijke beeld tijd en ruimte biedt om al vroeg in het proces samen op zoek te gaan naar kansen voor meerwaarde.

Een belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van deze participatieve aanpak is dat de juiste mensen aan tafel zitten. De participanten dienen voldoende ervaring te hebben om snel de consequenties van alternatieven te doorzien. En ze dienen voldoende mandaat van hun organisatie mee te krijgen om een betrouwbare partner te zijn en de uitkomsten 'thuis' overeind te kunnen houden. Daarnaast is de kwaliteit van de begeleiding cruciaal voor het slagen van de aanpak.

Deze participatieve start van gebiedsontwikkeling biedt kansen voor het ontstaan van een goed 'collectief' opdrachtgeverschap in de richting van stedenbouwer en architect. Dit collectief, bestaande uit duurzame *shareholders*, kan door de ontwikkelingsopgave eerst afwisselend vanuit alternatieven en waarden te hebben benaderd, vervolgens op een professionelere wijze opdracht geven aan de planvorming vanuit hun rol als besluitvormers. Zo starten plan- en besluitvorming gekoppeld, wat betere kansen biedt op een soepeler verloop van het ontwikkelingsproces en op de realisatie van synergie.

### Literatuur

- Bakker, R. (1998) 15.500.000 Collega's (oratie), Eindhoven, TU Eindhoven.  
 Bruil, A.W. (2004) Sturing en procesmanagement. IN Bruil, A.W., F.A.M. Hobma, G.J. Peek en G. Wigman (Ed.) *Integrale gebiedsontwikkeling: Het stationsgebied 's-Hertogenbosch*. Amsterdam, Uitgeverij SUN.  
 Collingridge, D. (1980) *The Social Control of Technology*, New York, St. Martin's Press.  
 Corner, J., Buchanan, J. & Henig, M. (2001) Dynamic Decision Problem Structuring. *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, 10, 112-141.  
 Eijk, P.J.v. (2003) Nieuw met water: Een participatieve strategie voor de gebouwde omgeving (dis.), Delft, Uitgeverij Eburon.  
 Gestel, N.M.v. (1996) Het juiste moment voor bestuurlijke vernieuwing. IN Nelissen, N.J.M., A.J.A. Godfroy en P.J.M. de Goede (Ed.) *Vernieuwing van bestuur, inspirerende visies*. Bussum, Dick Coutinho.  
 Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. & Ham, J.C. (2002) Slotbeschouwing: partnerships passing in the night? IN Ham, J.C., en J.F.M. Koppenjan (Ed.) *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur: wenkend of wijkend perspectief?* Utrecht, Uitgeverij LEMMA BV.  
 Peek, G.J. (2005a) De kansen van locatiesynergie. *Real Estate Magazine*, 8, 13-17.  
 Peek, G.J. (2005b) Participatieve modellering als methode voor doelverkenning in de initiële fase van het herontwikkelingsproces van binnenstedelijke stationslocaties. IN (CVS), C.V.S. (Ed.) *Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005: Duurzame mobiliteit: hot or not?* Rotterdam, Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk (CVS).  
 Tjallingii, S.P., et al. (2000) *De Blauwe Transformatie, innovatie in het stedelijk waterbeheer*. Een handboek voor de gemeentelijke praktijk, Wageningen, Alterra.  
 Verbart, J.S. (2004) Management van ruimtelijke kwaliteit. De ontwikkeling en verankering van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied (dis.), Delft, Uitgeverij Eburon.

## RISICO- VERDELING IS GEEN OPLOS- SING DIE PER DEFINITIE MEER- WAARDE OPLEVERT



*Ir. Gert-Joost Peek is onderzoeker bij de afdeling Real Estate & Housing aan de TU Delft en wetenschapsredacteur van Real Estate Magazine en zal op 20 december 2006 promoveren op de toepassing van participatieve methoden bij de start van de herontwikkeling van binnenstedelijke stationslocaties.*