



Zwolle

# Beginspraak

Samen kleur geven aan de stad



## Voorwoord

# Actief burgerschap

**Een kleurrijke stad vol ideeën en meningen. Dat is Zwolle. Meer dan honderdzeventienduizend inwoners, vele ondernemers, instanties en werknemers wonen, werken en recreëren in deze stad. Met haar collegeprogramma 'Samen voor Zwolle' zet het college de deur open voor actief burgerschap: door ons beginspraak gedoopt. Dat betekent dat de overheid niet meer als enige bepaalt wat er in de stad gebeurt, maar dat we samen met anderen de stad kleur geven.**

Beginspraak raakt het hart van onze democratie. De burger krijgt een andere rol van de overheid. Naast stemmer en gebruiker is hij partner geworden. Andersom worden gemeentelijke medewerkers en bestuurders van regisseur en initiator óók partner. Daarvoor moeten we nog beter luisteren naar elkaar. Niet alleen eens in de vier jaar tijdens de verkiezingen, maar ook bij grote en kleine ontwikkelingen die de Zwollenaren raken: fysieke en niet-fysieke projecten en beleid.

Luisteren is één van de belangrijkste grondleggers onder beginspraak. Echt luisteren naar de meningen of de ideeën van anderen betekent dat je open moet staan voor andere visies, denkbeelden, ontwerpen en werkwijzen. Niet altijd de gebaande paden bewandelen maar leren om onorthodox te denken en nieuwe, soms spannende werkvormen te gebruiken. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheden op Internet. Dit vraagt om een andere houding van de ambte-

lijke organisatie, van de politiek én van de Zwollenaars zelf. Maar het is een waardevolle werkwijze. In de jaren tachtig was ik betrokken bij burgerparticipatie als hoofd van het Centraal Punt Inspraak bij de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, in de jaren negentig als wethouder. Beginspraak is dus niet nieuw. Door de jaren heen hebben we hier al veel ervaring mee opgedaan. De huidige, nieuwe vormen van beginspraak kunnen van onschatbare waarde zijn bij de kwaliteitsverbetering van onze projecten. We zijn er alleen nog lang niet. Het is nog volop in ontwikkeling en het blijft een gezamenlijke ontdekkingstocht.

Deze uitgave laat zien waartoe interactieve planvorming kan leiden. We vertellen over inspirerende projecten in Zwolle en daarbuiten en we laten des-

kundigen aan het woord. De gemeente Zwolle wil met deze uitgave niet alleen haar eigen organisatie en bestuurders, maar ook burgers en organisaties in Zwolle inspireren tot het samen kleur geven aan de stad, ónze stad. Dat kan lastig zijn: we moeten leren vertrouwen op elkaar. Maar het is vooral leuk en leerzaam om, rekening houdend met de verschillende belangen, elkaars kennis te benutten ten behoeve van betere plannen voor de stad.

[Henk Jan Meijer](#)

Burgemeester gemeente Zwolle.



Interactieve planvorming is dynamisch en veelkleurig

# Beginspraak als schilderspalet

Het Zwolle van de toekomst wordt gemaakt door de gemeente mét haar burgers. Dat is de koers die het college van burgemeester en wethouders heeft ingezet. Beginspraak staat voor sámen plannen maken in een zo vroeg mogelijk stadium. Burgers zijn partners die medeverantwoordelijk zijn voor het welzijn van de stad. Nu eens als bewoner, dan weer als vertegenwoordiger van een (maatschappelijke) organisatie of bedrijf. Door de veelkleurigheid en de kennis van de maatschappij te laten doorklinken in de plannen, zullen die kwalitatief beter worden, is het idee. Door met elkaar in gesprek te gaan, herkent de burger de keuzes die uiteindelijk gemaakt worden. Dit draagt wezenlijk bij aan draagvlak en vertrouwen, waardoor het voor bewoners en organisaties aantrekkelijk wordt, zelf initiatieven en ideeën in te brengen. Dan kunnen we met recht zeggen: Samen voor Zwolle!

Beginspraak is een inspirerend avontuur, waarbij de rijke verscheidenheid en de kennis van de deelnemers ervoor zullen zorgen dat de kleuren op het schilderspalet steeds weer anders gemengd worden. Zo zal beginspraak leiden tot kwalitatief betere plannen. Beginspraak is een grondhouding, en is niet voorbehouden aan fysieke projecten. Het gemeente-bestuur wil beginspraak toepassen bij alle projecten en vraagstukken die zich aandienen. Zo wil zij een zorgvuldige eindafweging kunnen maken in de besluitvormingsfase. De afgelopen jaren was het communiceren en participeren van burgers en partners een terugkomend onderwerp van gesprek binnen het gemeentebestuur, de gemeenteraad, de Zwolse woningcorporaties en het Concilium Zwolle. Eind 2007 verscheen hierover de notitie Beginspraak. Hierin staat hoe de gemeente wil omgaan met de belangen van haar inwoners. De notitie biedt de raad de mogelijkheid, de communicatie bij planprocessen te toetsen.

## Creativiteit

Zo veelkleurig als de burgers en andere partijen in Zwolle zijn, zo veelkleurig is ook beginspraak.

Beginspraak kent geen vastgesteld stappenplan.

Elk project, elk plan, elk vraagstuk is anders en vergt dus een eigen aanpak. Het is een uitdagend proces waarin de deelnemers veel eigen creativiteit kwijt kunnen. Wel zijn er bepaalde basisspelregels om het beginspraakproces helder en gestructureerd te laten verlopen. De belangrijkste spelregel is, dat álle betrokken doelgroepen serieus genomen worden als partner in het proces. Bij interactieve planvorming staat ook de uitkomst niet vooraf vast. Dat betekent dat de betrokken partijen, inclusief college en gemeenteraad, eveneens bereid moeten zijn het resultaat van een traject serieus te nemen. Dat is de manier om draagvlak, vertrouwen en openheid te creëren bij alle belanghebbenden.

## Animo

Het bouwen aan een goed beginspraakproces vergt duidelijke afspraken vooraf: waarover kan wel en niet worden meegepraat, en wie kan er wel of niet meepraten. Hoe meer ruimte er wordt geboden,

hoe meer animo er zal zijn bij burgers en andere partijen. Ook is het belangrijk om vooraf te inventariseren wie welke rol heeft en waar de beslissingsbevoegdheid ligt. De gemeente is namelijk lang niet altijd initiatiefnemer of alleenbeslisser. Ga het veld in, praat met betrokkenen over hun belangen. Een goede actoren- en krachtenveldanalyse is onmisbaar, net als een evenwichtige groepssamenstelling en een brede communicatie met alle doelgroepen.

## Dynamisch

Bij een nieuwe manier van werken als beginspraak is het belangrijk om alle betrokkenen (burgers, andere partijen, ambtenaren én bestuurders) voldoende informatie en begeleiding te bieden. Ook moet duidelijk gemaakt worden wat er met de inbreng van de betrokken partijen is gedaan. Wanneer deelnemers elkaar motiveren en van kennis voorzien, wordt beginspraak een dynamisch én collegiaal proces. Bestuurders, gemeenteraad, ambtenaren, burgers en andere partijen worden uitgenodigd deze nieuwe manier van werken de komende jaren nader met elkaar te verkennen, te verdiepen en uit te breiden.



# Inspiratie

De gemeente Zwolle en andere gemeenten hebben ervaring opgedaan met uiteenlopende interactieve planvormingsmethoden, waarvan hieronder een overzicht is geplaatst. Dit overzicht is per definitie niet volledig. Binnen de gemeente Zwolle is een zogenoemde 'inspiratiegroep' bezig, steeds nieuwe werkvormen en methoden te ontwikkelen. Deze inspiratiegroep is te raadplegen voor degenen die werken of gaan werken met beginspraak. Ook andere deelnemende partijen aan een beginspraakproces kunnen werkvormen inbrengen. Het gaat erom, methodes te gebruiken die de creativiteit aanboren van de deelnemers.

## Beginspraakmethoden

[tussen haakjes staat vermeld bij welke, in dit boek beschreven, projecten deze methode is toegepast]

**Community Planning:** belanghebbenden werken samen met ontwerpers van verschillende disciplines, zoals stedenbouw, groen, verkeer en milieu, aan een ontwerp of plan (Prinsenpoort, Bagijneweide).

**Sleutelfiguren raadplegen:** een groep prominente burgers benutten als kennisbron (Samen maken we de Stad, Bagijneweide, Roombeek).

**Wijkschouwen/excursies:** belanghebbenden bezoeken en beoordelen situaties en voorbeeldprojecten (Bagijneweide, De Herberg, Prinsenpoort).

**Klankbordgroep:** het voorleggen van ideeën en plannen aan belanghebbenden. De groep kan reageren en terugkoppelen (De Herberg, Spoorzonevisie, Roombeek, Bagijneweide, Samen maken we de Stad).

**Verkiezingen:** verschillende ontwerpvarianten of plannen worden voorgelegd (Wijkbudgetten, Lokaal Akkoord Groningen).

**Inspiratiebijeenkomsten:** informeren en brainstormen over een project of wijk (Bagijneweide, Samen maken we de Stad).

**Participatiebijeenkomsten:** inventariseren wat bewoners goed en slecht vinden aan een wijk en welke wensen ze hebben. Vaak aan de hand van thema's. Resultaat kan zijn: een bewonersvisie (Roombeek).

**Snelkookpanmethode:** een groep belanghebbenden gaat een aantal dagen met elkaar aan het werk, met het oogmerk, aan het einde van de sessie met een plan te komen (De Smederijen).

**Bordspel:** zichtbaar maken van concrete gevolgen van toekomstig beleid (Structuurplan).

**Stadsdebatten:** grote groepen mensen laten meepraten over toekomstig beleid (Structuurplan).

**Consultaties:** grote groepen mensen laten oordelen over een aantal toekomstscenario's (Structuurplan).

**Kolonisten van de wijk:** bordspel waarbij bewoners als hoofdpersonen nadenken over hun ideale wijk (Rivierenwijk).

**Huis-aan-huis bezoeken:** consultatie van bewoners in klein comité (Rivierenwijk).

**Initiatiefgroep:** een groep bewoners die zelfstandig, vaak onder begeleiding van een regisseur, tot plannen komt (De Smederijen).

**Wijkteam:** een groep vertegenwoordigers van gemeente, politie, instellingen, corporaties en inwoners bedenkt plannen voor een wijk.

**3-D simulatie:** een driedimensionale, gesimuleerde rondgang door een toekomstig (bouw-)project.

**Interactieve website:** ideeën uitwisselen tussen belanghebbenden onderling en met gemeente (Samen maken we de Stad).

**Ideeënmakelaar:** verbinden, uitwisselen en adviseren (Samen maken we de Stad).

**Enquêtes:** open vragen voorleggen om inzichten te verkrijgen (Bagijneweide).

**Panel-/zaaldiscussie:** onder leiding van een professionele begeleider worden kwesties bediscussieerd (Structuurplan).

**Inloopbijeenkomsten:** plannen worden op informele wijze gepresenteerd aan de hand van maquettes en tekeningen. Deskundigen zijn aanwezig om toelichting te geven en vragen te beantwoorden (Structuurplan).

**Rondetafelgesprekken:** de gemeente legt een kwestie voor aan belanghebbenden en vraagt hen, oplossingsrichtingen aan te dragen.



**Annemieke Roobeek, directeur-eigenaar MeetingMoreMinds  
en hoogleraar Strategie en Transformatiemanagement**

## “Netwerkstad als uiting van nieuwe democratie”


**“Er staan massa’s mensen bij het verkeerslicht. Wanneer dat op groen springt, is binnen een paar seconden iedereen erin geslaagd netjes en zonder botsen de overkant te bereiken. Dat lijkt eenvoudig, maar het is best complex. Deze vaardigheid om te handelen in ingewikkelde situaties hebben wij van nature in ons. Het wordt ‘the wisdom of crowds’ genoemd. Vertaal dat naar complexe vraagstukken en zet ‘crowds’ (netwerkteams) in. Die weten heel goed met elkaar een oplossing te vinden. Zonder diploma..... en veel sneller dan een ambtenaar in zijn eentje achter een bureau.”**



Aan het woord is Annemieke Roobeek, directeur-eigenaar van MeetingMoreMinds en ontwikkelaar van het principe van netwerkteams om innovaties bij de overheid en in het bedrijfsleven te versnellen. Ze past het 'netwerkend werken' toe bij Rijkswaterstaat, de landelijke recherche, provincies, ICT-bedrijven en banken. Naast het ondernemerschap is Roobeek hoogleraar Strategie en Transformatiemanagement aan Business Universiteit Nyenrode. Haar drijft de wens om het potentieel dat mensen hebben, in te zetten voor een "vredige" maatschappij. "Burgerschap is springlevend, alleen hebben de oude structuren burgers monddood gemaakt. In deze tijd moeten we op een veel directere manier omgaan met onze stakeholders."

## Sociaalbestuurlijke innovatie

De hoogleraar concludeert dat Zwolle met de invoering van beginspraak feitelijk bezig is een sociaalbestuurlijke innovatie te plegen. Een sociale omdat ze andere input vraagt van stakeholders. Een bestuurlijke omdat ze haar mandaat deels delegeert aan ambtenaren en stakeholders. Roobeeks belangrijkste innovatiewapen is het in praktijk brengen van de 'netwerkorganisatie'. Netwerkteams zijn daarbij cruciaal. Dit zijn tijdelijke teams van mensen uit alle lagen en alle kennisgebieden van de organisatie. "Net zoals een vraagstuk zich niets aantrekt van portefeuillegrenzen of bestaande structuren, moet je ook voor de oplossing ervan door de bestaande structuren heengaan." Een netwerkteam kan, zo heeft Roobeek ervaren, een complex vraagstuk krachtig, snel en effectief oplossen, mits iedere deelnemer op persoonlijke titel meedoet, en niet namens een



**"Stakeholders is een betere benaming dan burgers. Want het gaat helemaal niet alleen om burgers, maar om alle belanghebbenden in een stad of gemeente."**



**“Het is essentieel dat er na de planvorming snel wat gebeurt. Anders voelen stakeholders zich gebruikt in het interactieve beleid**

organisatie of partij. “Pas als de stakeholders vrij van ruggespraak kunnen denken en redeneren, kun je tot optimale oplossingen komen.”

## Netwerkstad

Het principe van de netwerkteams kan ook in een stad toegepast worden. “Daarvoor moet je in kaart brengen wat er speelt bij de bedrijven en organisaties, wat hun vraagstukken zijn, hoe hun bijdrage aan de samenleving beter kan. Dat moet je ook weten van de politiek en de maatschappij: wat vragen de burgers, wat is de visie van de bestuurders?” Vanuit zo’n netwerkstad kan de

gemeente komen tot netwerkbestúring (netwerk governance). “Het college komt met een visie, zeg maar een politieke boodschap aan de stad en vraagt binnen dat kader: hoe kunnen we de stad beter maken? Dát vraagstuk moeten we vervolgens met breed samengestelde netwerkteams van stakeholders en ambtenaren in korte tijd bespreken. Vervolgens moeten we heel concrete oplossingen aandragen.”

## Snelle actie

In een netwerkende stad is het vergaderen over, is Roobeeks ervaring. “Daar wordt gewerkt. En in die

werksessies worden onderwijl stukjes besluitvorming gedaan.” Ze waarschuwt ervoor dat de netwerkteams niet alleen een ideeënstroom op gang moeten brengen. “Het is essentieel dat er na de planvorming snel wat gebeurt. Anders voelen stakeholders zich gebruikt in het interactieve beleid. Ambtenaren moeten hiertoe hun ondernemende en mobiliserende competenties gaan gebruiken. Een aantal heeft deze competenties van nature, een aantal kun je het leren. En je kunt je aannamebeleid er op afstemmen.”

## Nieuwe media

Roobeek hamert erop dat nieuwe media een belangrijk hulpmiddel zijn bij burgerparticipatie in deze tijd. “Dan heb ik het over interactieve netwerkomgevingen om fora te houden en informatie uit te wisselen met stakeholders.” Ook noemt zij het essentieel dat burgerparticipatie ingezet wordt voor vraagstukken die gaan over de toekomst. “Zo kun je het klagen over vandaag voorkomen. Voor kleine problemen, zoals hondenpoep op de stoep, heb je geen interactieve planvorming nodig, maar een servicenummer.”

## Bereidwillig

Ze vindt dat Zwolle, met beginspraak en haar collegeprogramma Samen voor Zwolle, een uitstekende basis heeft geschapen voor de uitbouw van burgerparticipatie. “De bestaande bestuurlijke structuren werken niet meer voor de burger, en daar is de gemeente van doordrongen. Zwolle heeft een vrij hoog opgeleide bevolking die, in een afgebakende tijdsperiode en met een duidelijk resultaat voor ogen, best bereid is om drie tot vier maanden mee te werken. Samen met de andere stakeholders brengen bewoners heel wat competenties en zakelijkheid mee!” Roobeek besluit haar betoog: “Nieuwe democratie is niet gemakkelijk. Bureaucratie is gemakkelijk. Maar we moeten de betrokkenheid geven aan wie het toekomt.”

**“De bestaande bestuurlijke structuren werken niet meer voor de burger, en daar is de gemeente van doordrongen”**



Gabriël van den Brink, hoogleraar Bestuurskunde en  
lector Gemeenschappelijke Veiligheidskunde

## “Verleid burger met goed verhaal”

Om de burger te verleiden tot deelname aan het politieke leven, moet je beginnen met een goed verhaal. Dat zegt cultuursocioloog Gabriël van den Brink. Hij is hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lector Gemeenschappelijke Veiligheidskunde aan de Politie Academie. Van den Brink deed veel onderzoek naar de beleving van burgerschap. Zijn stokpaardje is, dat burgerparticipatie zich moet uitstrekken over de hele bevolking, en zich niet moet beperken tot de gemakkelijk te bereiken hoger opgeleiden.

Van den Brink was laatst bij een presentatie over revitalisering van een stad. Aan de hand van koude cijfers vertelde de wethouder welke verbeteringen ze voor ogen had. “Dat sprak absoluut niet tot de verbeelding. Diezelfde avond werd er een gedicht voorgelezen van Willem Wilmink over ‘wat een stad is’. Dat voel je als burger, daar wil je je achter scharen.

In het publieke leven is die verbeelding een kans. Je moet mensen een toekomstdroom geven.”

Volgens Van den Brink is er in Nederland na twintig, dertig jaar privatisering, individualisering en marktwerking een enorme behoefte aan verbondenheid, aan een verhaal waar alle

stakeholders zich achter willen scharen.

“Politieke verbeelding is een kunst. Niet veel politici beheersen die kunst. De meesten zijn tegenwoordig meer manager. Maar burgers kun je onmogelijk betrekken als je je tot droge feiten beperkt. De gewone burger wil een verhaal, een plaatje, een beeld.”

## De burger als abstractie

Een valkuil voor de overheid is, dat ze ‘de burger’ neerzet als abstractie, zegt Van den Brink. “Dé burger bestaat helemaal niet. Je hebt, om maar eens twee uitersten te noemen, de hoog opgeleide, maatschappelijk actieve burger en de burger in een achterstandssituatie met weinig scholing. De taal en visie van politici sluiten vanzelfsprekend aan bij de hoogopgeleide burger, maar worden heel anders beleefd in een achterstandswijk.” Ook moet volgens hem onderscheid worden gemaakt tussen soorten burgerbelangen. “Er zijn plannen die rechtstreeks de belangen van de burger raken: een huis voor psychiatrisch patiënten op de hoek,



het kappen van een monumentale boom. Daarnaast is er het algemeen belang, waarin de mening van de burger wordt gevraagd op plannen die de politiek voor ogen heeft. Burgers reageren heel verschillend. In het eerste geval vanuit hun private belangen, in het tweede geval vanuit hun publieke opvattingen.”

## Gewoon dóen

Burgerparticipatie vergt een geweldige inspanning, zegt Van den Brink. Hij constateert dat bestuurders in Nederland het moeilijk vinden om burgers écht de rol te geven. “Zeker als die burger dwars is. En dat is begrijpelijk. Andersom blijven burgers en belangengroepen vaak hangen in hun oppositionele, klagende rol.”

Naar aanleiding van zijn onderzoek in probleemwijken concludeert de hoogleraar dat er maar één manier is om burgers, álle burgers, écht een stem te geven. “En dat is door een serieuze

dialogo, of zelfs strijd, aan te gaan in het openbaar. Dat vergt moed, tactiek en begrip. En er is maar één manier om het te leren: gewoon dóen. Je moet oefenen, jezelf leren hanteren in die situaties, niet bang zijn voor confrontaties met andere levensstijlen, culturen en opvattingen. Van den Brink tekent wel aan dat hij niet gelooft dat participatie uit zichzelf ontstaat”. “Als de overheid de burger wil betrekken én betrokken wil houden, zeker in achterstandsbuurten, moet zij permanente ondersteuning bieden.”

## Regierol afstaan

Van den Brink constateert dat de overheid vanzelfsprekend vaak de regierol neemt, maar dat het in werkelijkheid meestal andere partijen zijn die dat beter kunnen. “Neem nou de kwestie veiligheid. De politie weet vaak meer over dit onderwerp en heeft de meeste kracht om dit aan te pakken. Formeel ligt de regie echter bij de

**Als de overheid de burger wil betrekken én betrokken wil houden, zeker in achterstandsbuurtten, moet zij permanente ondersteuning bieden.”**

gemeente. Wie is dan aan zet? Wie moet het proces inrichten? De gemeente moet haar dossier wel heel goed kennen om hier het voortouw te kunnen nemen.” Ook noemt hij de woningcorporaties. “Die weten heel goed wat voor problemen er spelen in een wijk en hoe dat aangepakt zou moeten worden. Je zou kunnen zeggen dat stakeholders vaker het initiatief zouden moeten nemen en de regierol zouden moeten krijgen. De overheid moet kijken naar de krachten die zich manifesteren in een wijk. Ze zou initiatieven van stakeholders moeten omarmen en pas op de rem moeten trappen als zich problemen voordoen.”





foto: Tiemen Eskes

**Mark van Twist, hoogleraar Bestuurskunde en Publiekprivate  
Samenwerking en directeur Business Development Berenschot**

## “Beginspraak vergt vakmanschap”

**Stelt u zich eens voor: de gilden zijn terug. En één van die gilden leidt op voor ‘meester in de burgerparticipatie’. Hier kunt u als leerling meelopen, onder begeleiding ervaring opdoen, uitproberen, fouten maken. Op deze wijze maakt u zich dit nieuwe ambacht tot in de puntjes eigen. Dit is metaforisch gezien hoe Mark van Twist denkt dat het werken met burgerparticipatie diep verankerd zou kunnen raken in de overheidsorganisatie.**

**“Want burgerparticipatie vergt kwalitatief hoogstaand procesmanagement, subtiele timing, het managen van verwachtingen en de inzet van veel verschillende methoden. Kortom: het is een vak. En dus moet je dat leren.”**



Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en bijzonder hoogleraar Publiekprivate Samenwerking aan de Faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit van Nijmegen. Ook werkt hij als decaan en bestuurder voor de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en is hij directeur Business Development bij Berenschot Procesmanagement.

## Pandora

Zijn stokpaardje is het managen van verwachtingen. “Je vraagt burgers en instanties mee te denken. Als je die doos van Pandora opent, komt er van alles uit. Je moet veel aandacht hebben voor de verwachtingen die ontstaan. Anders keren die zich in je tegendeel”. Ontwikkelaars, scholen en corporaties die aan beginspraak moeten meewerken, doen dat niet zomaar. “Het vergt van deze organisaties een investering in tijd, energie en aandacht. Ze vragen



zich terecht af: ‘Wat krijgen we er voor terug?’. Zo denkt ook de burger, die zich thuis beklagt over ‘die rotgemeente’. Je haalt hem achter de televisie vandaan, maakt hem actief en vraagt hem mee te denken.” Mark van Twist wil maar zeggen: “Als je met interactieve planvorming begint, moet je van goeden huize komen om de inbreng van burgers en andere belanghebbenden vervolgens zo maar naast je neer te leggen. Want dan organiseer je je eigen weerstand, en dat zou ik Zwolle niet gunnen”.

**“Als je met interactieve planvorming begint, moet je van goeden huize komen om de inbreng van burgers en andere belanghebbenden vervolgens zo maar naast je neer te leggen.**

## Naïef

Hij huldigt het initiatief van de gemeente Zwolle om burgers en andere belanghebbenden te betrekken.

“Dat is mooi en goed, maar niet zonder risico.” Zijn ervaring is dat overheden doorgaans een nogal naïeve veronderstelling hebben over

burgerparticipatie. “Ze denken: als we maar lang genoeg praten, worden ze het wel eens met ons standpunt of: de burger krijgt wel begrip voor ons plan als hij onze goede bedoelingen ziet.

“Je moet ze de kost geven hoeveel wethouders er nog op het podium klimmen en van daaruit in een ‘wij-zij-tegenstelling’ de zaal voor zich proberen te winnen. Dat werkt averechts. Net als het pareren van klachten van de burger met cijfers.” Hij geeft een voorbeeld: een bewoner klaagt over stankoverlast van een fabriek en een ambtenaar stelt dat metingen hebben uitgewezen dat de

overlast aanvaardbaar zou moeten zijn. “Dan sla je de plank volledig mis. Geslaagde samenspraak gaat om de kwaliteit en professionaliteit van degenen die het doen. Daarvoor hoef je géén Jip en Janneke-taal te gebruiken. Dat is een groot misverstand. Maar je moet wel praten en denken vanuit het perspectief van iemand die weliswaar geen inhoudsdeskundige is, maar héél goed uit eigen ervaring weet hoe het zit.”

## Rijdende trein

Hij vindt dat de term beginspraak het initiatief nog behoorlijk aan de kant van de gemeente legt. “Als het bestuur zegt: ‘Wij willen burgers gaan betrekken bij beleid- of planvorming’, wek je de suggestie dat er een nieuwe wedstrijd gaat beginnen, waarbij iedereen vanaf nu nieuwe

trajecten ingaat. Dat heeft iets aanlokkelijks en tragisch tegelijk. Overheden zien vaak niet dat er in de schaduw van hun beleid juist al heel veel gebeurt. Het is een reeds rijdende trein, vol op stoom! De overheid kan die trein, als nodig, een extra duwtje geven, maar soms is het meevieren van successen al voldoende. Een andere keer moet de gemeente wat barrières wegnemen of met bepaalde middelen iets mogelijk maken. Beginspraak zou eigenlijk voortdurende samspraak moeten zijn.”

## Procesmanagement

Samen ervoor gaan is een wezenlijk ingrediënt van beginspraak, vindt Van Twist. Hij somt geen lijst op met passende methoden van interactieve planvorming, maar komt er met één, in zijn ogen de belangrijkste: goed procesmanagement. “Dat is laveren tussen twee uitersten. Een inhoudelijk te dwingend vormgegeven plan biedt niet genoeg ruimte voor invloed van derden. Een te sterk procesgericht plan biedt juist niet genoeg

inhoudelijke houvast. De kunst zit in het vinden van het juiste evenwicht.” Van Twist tekent aan dat de wens van overheid, burger en bedrijfsleven om samen op te trekken soms haaks staat op de realiteit. “De politiek denkt in verkiezingstermijnen, waarbinnen bepaalde doelen moeten worden gerealiseerd. En die doelen kunnen na een wisseling van coalitie zomaar sterk veranderen. Het bedrijfsleven denkt in terugverdiëntijden die vaak aanmerkelijk langer zijn dan een verkiezingstermijn. De burger verwacht op zijn beurt juist snel zichtbare resultaten. Kortom: ze hebben verschillende verwachtingen en ervaren als gevolg daarvan elkaar nogal eens als onbetrouwbaar.” En daarmee is hij rond: “Het vergt vakmanschap om elkaars taal te leren spreken. Je moet ambtenaren en bestuurders opleiden, ze gevoel geven voor verhoudingen en andere aanpakken aanreiken. Wat zou het toch mooi zijn wanneer we daar nog de gilden voor hadden”.



Friso de Zeeuw, directeur Nieuwe Markten Bouwfonds en  
praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling

“Maak feestje uit tegen-  
gestelde belangen”

“Een soort menswetenschap”, noemt Friso de Zeeuw het: de voorbereiding op gebiedsontwikkeling of bouwprojecten. De interesse van deze directeur Nieuwe Markten van Bouwfonds ligt op het vlak van ruimtelijke inrichting en de rol van markt en overheid daarin. “Ik zie het als een plicht van marktpartijen en overheden om zich ontzettend goed voor te bereiden op een project: zich zeg maar in te graven. Je moet niet alleen het gebied kennen, maar ook de organisaties, de mensen, hun belangen. Het is bij gebiedsontwikkeling de kunst om uit potentieel tegengestelde belangen toch een feestje te maken.”

Bouwfonds is één van de grootste gebiedsontwikkelaars van Europa. In Zwolle bouwt het bedrijf intensief mee aan de Zwolse wijk Stadshagen. Ook ontwikkelde Bouwfonds de ABN Amro-toren aan de rand van Zwolle. De Zeeuw houdt zich als directeur Nieuwe Markten onder meer bezig met nieuwe samenwerkingsvormen tussen marktpartijen, overheden en maatschappelijke organisaties. Eveneens is hij parttime praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de faculteit Bouwkunde van de TU Delft. Centraal in de leeropdracht staat 'goed opdrachtgeverschap bij gebiedsontwikkeling'.



## Aanvoeders

Grote projectontwikkelaars en woningcorporaties krijgen steeds vaker te maken met een regierol bij interactieve planvorming, constateert De Zeeuw. “Ze voeren in toenemende mate de plannenmakerij aan. Bijvoorbeeld omdat ze het project in concessie aannemen. Dan maken ze, op basis van het masterplan, het stedenbouwkundig ontwerp en het bestemmingsplan en ze runnen de grondexploitatie.” Marktpartijen staan daardoor steeds meer aan de voorkant van het proces. “Dat dwingt ze tot belangenmanagement. Want je plan slaagt alleen als je inspeelt op de wensen van omwonenden, maatschappelijke groeperingen en de eindgebruikers.

Je moet hen vanaf het begin serieus nemen.” Marktpartijen moeten in de ogen van De Zeeuw niet zenuwachtig worden van “een hele stoot belanghebbenden”. “Sterker nog: je moet hun

**Want je plan slaagt alleen als je inspeelt op de wensen van omwonenden, maatschappelijke groeperingen en de eindgebruikers.**

ideeën toetsen en deels verwerken in je plan. Dat kan betekenen dat je een plek waar je woningbouw had gepland, toch groen houdt of er water handhaaft. Hier komt creativiteit om de hoek kijken om draagvlak te ontwikkelen, zodat het commercieel toch een feestje wordt.”

## Goede voorbereiding

Hij hamert op “dat feestje”, omdat hij vindt dat ruimtelijke projecten te vaak een “hoog chagrijnigheidskarakter” hebben en ontaarden in drama’s waarvan niemand gelukkig wordt. “Wie haast heeft, bereidt zich goed voor”, is zijn credo om dit te voorkomen. En De Zeeuw gaat daarin vrij ver. “Je moet heel precies onderzoeken hoe een bepaalde sector in elkaar zit. ‘Dé groene lobby’ bestaat bijvoorbeeld niet. Natuurmonumenten is een club die vaak meedenkt. Natuur en Milieu is fanatieker en Milieudefensie heeft het meest extreme standpunt. Ook bij burgers verschilt dit. Zoek het uit, dan kun je bepalen hoe je ze kunt inzetten voor de zaak. Wie zijn de kartrekkers in een buurt? Zijn

het ‘diehards’ of zijn ze meegaand? Je hebt heel verantwoordelijke buurtgroepen die mede-plannenmaker kunnen zijn. Maar er zijn ook wijken waar een bepaalde groep bewoners zich alleen druk maakt over de verhuispremie. Je hebt notoire dwarsliggers, je hebt ouderen, die vaak teleurgesteld zijn omdat hun vertrouwde wereldje gaat veranderen. Ook is het lastig, contact te leggen met bijvoorbeeld Marokkaanse vrouwen. Toch moet je dat proberen. Zorg dat je de burgers kènt, dan weet je wat je qua participatie kunt verwachten.”

## Goed concept

De gebiedsontwikkelaar moet in de ogen van De Zeeuw een uitgebreid repertoire hebben van ‘beginspraakmethoden’. Eén van de belangrijkste dragers van interactieve planvorming is volgens hem: een goed concept oftewel een aantrekkelijk idee. “Dat heeft alles met communicatie te maken. Soms is een verhaal aantrekkelijker dan een plaatje; soms zegt een beeld meer dan duizend

**Als gemeentebestuur zul je moeten accepteren dat de burger vooral actief wordt wanneer het gaat over ontwikkelingen dichtbij zijn huis.”**

woorden. Kortom, denk erover na hoe je je plan gaat vertellen, en ook wíe het gaat vertellen. Er zijn ontwikkelaars die dit briljant kunnen en er zijn er ook die zo lomp zijn dat ze direct iedereen tegen zich in het harnas jagen.” Hij waarschuwt ervoor dat een gemeente in zijn algemeenheid zal moeten aanvaarden dat een burger redelijk conservatief denkt over ruimtelijke ontwikkelingen. “Er blijkt niet veel behoefte te zijn aan verandering. Burgers zeggen vaak: ‘Er is al zoveel veranderd’. Dat zal zeker ook voor Zwolle gelden. Het is de schaduwzijde van het hoge veranderingstempo van deze stad en haar omgeving. Dat wekt irritatie en verhoogt de weerstand tegen veranderingen en nieuwe projecten. Daarom: bereid je plan stap voor stap voor, ga naar de mensen toe en zorg dat je daarbij toekomstige beelden kunt laten zien. Ja,

dat is tijdrovend. Maar dat hebben we te slikken. Dat is onvermijdelijk.”

## Achtertuintuin

Hij constateert dat Zwolle “al een tijdje in de weer is met beginspraak”. “Dat doet ze redelijk consequent. Haar concept Samen voor Zwolle is mooi, maar ik waarschuw voor één ding: leg de verwachting niet te hoog. Er zal vanuit de burgerij maar een beperkte interesse zijn in abstracte planvorming voor de toekomst. De participatiegraad van burgers wordt iets hoger wanneer bepaalde waarden van een stad, zoals hoogbouw of groene gebieden, worden besproken. Als gemeentebestuur zul je moeten accepteren dat de burger vooral actief wordt wanneer het gaat over ontwikkelingen dichtbij zijn huis.”



# beginspraak

# Zwolle

## Colofon

Dit is een uitgave van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Zwolle.

Coördinatie: afdeling Communicatie  
Tekst: Comma i.s.m. Peetoom Tekstproducties, Zwolle  
Vormgeving: Idem Dito, Kampen  
Fotografie: Marco Slot, Zwolle  
Oplage: 500 exemplaren

maart 2009

Aan de inhoud uit deze uitgave kunt u geen rechten ontlelen.

[www.zwolle.nl](http://www.zwolle.nl)

