

Eric Koomen, Judith Westerink en Simeon Nedkov

Gebiedsontwikkeling dichterbij de burger

De relaties tussen stedelijke dynamiek en duurzame ontwikkeling van regio's zijn complex en pakken in elke regio anders uit. Hoe dragen beleidsmakers bij aan de regionale ontwikkeling van hun gebied en welke instrumenten zijn er om bewoners en andere belanghebbenden daarover mee te laten denken? Het project Analysing and Exploring Sustainable Urban Strategies (AESUS) onderzoekt dit en werkt aan een instrumentarium waarmee in Parkstad Limburg en Utrecht is geëxperimenteerd. De toegepaste tools hielpen bij het vormgeven van burgerparticipatie.

Welke wensen hebben burgers en hoe veranderen ideeën over ruimtelijke ordening en de rol van ontwerp in gebiedsontwikkelingsprocessen? Met deze vragen bekeek het AESUS-project de gebiedsontwikkelingspraktijk in verschillende regio's langs de A2-corridor. In dit artikel staat de studie in Parkstad Limburg centraal, waar de bevolkingskrimp een uitdaging vormt. Er is op zoek gegaan naar kansrijke beleidsconcepten en strategieën in het omgaan met verstedelijking in een situatie van krimp. Om de gebiedsontwikkelingspraktijk te ondersteunen is geëxperimenteerd met het ontwikkelen en toepassen van geo-ICT-tools die kunnen helpen bij het inventariseren van wensen, voorkeuren en meningen van burgers, zodat zij een grotere rol kunnen spelen in gebiedsontwikkelingsprocessen. Om te onderzoeken of gebiedsontwikkelingsprocessen in een krimpregio anders vorm krijgen en een andere behoefte hebben aan geo-ICT-tools dan groeiregio's zijn naast Parkstad ook andere cases onderzocht. Twee van deze cases uit de regio Utrecht worden in dit artikel kort besproken. Daar werden technische hulpmiddelen waarin geo-informatie een belangrijke rol speelt ingezet om burgers te laten participeren in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen.

Herstructurering Parkstad

Bij de gebiedsontwikkeling in Parkstad Limburg bestaat een breed gedragen beeld van de problemen. Daarbij wordt bij het zoeken naar oplossingen gebruik gemaakt van experimenten. Na de mijnsluiting in de jaren zestig en zeventig hebben de mijnstreken geen grote economische groei meer gekend. Vestigingen van automotieve- en chemische industrie (westelijke mijnstreek) en administratieve instellingen (oostelijke mijnstreek, grootste deel van Parkstad) hebben de pijn niet geheel kunnen verzachten. Parkstad heeft te maken met demografische krimp en vergrijzing en loopt daarmee voor op de rest van Limburg. In de afgelopen jaren heeft de bevolkingsafname lokaal al geleid tot de sloop van leegstaande gebouwen. De Stadsregio Parkstad, een samenwerkingsverband van acht gemeenten, speelde een belangrijke rol in de acceptatie dat krimp niet tegen te houden is (Verwest, 2011).

Sindsdien is gewerkt aan het gecoördineerd begeleiden van de krimp, met de herstructureringsvisie (2009) als belangrijk product van de samenwerking. Per wijk is aangegeven of sprake moet zijn van verdunning, transformatie of – vooral in de centra –

verdichting, en of dit in de huur- of koopsector plaats gaat vinden. De woningcorporaties zijn belangrijke partners in de herstructurering. Zij zijn meer met elkaar gaan samenwerken en hun beleid op elkaar gaan afstemmen. Er staan meer huurwoningen op de nominatie om gesloopt te worden dan koopwoningen, omdat veel huurwoningen inmiddels verouderd zijn, maar ook omdat sanering van huurwoningen eenvoudiger is te organiseren. Toch zijn ook in de koopsector de problemen groot. De woningprijzen blijven dalen, waardoor veel eigenaren na verkoop van hun woning een restschuld overhouden. Diverse personen die tijdens het onderzoek in Parkstad Limburg zijn geïnterviewd noemen deze ontwikkeling als één van de grootste problemen in Parkstad van dit moment. Door de onzekerheid op de woningmarkt stijgt de vraag naar huurwoningen.

Kleinschalige initiatieven

De laatste jaren trekt de overheid zich steeds verder terug uit het initiëren en realiseren van grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen. Verschillende overheden vragen zich af hoe ze burgers en bedrijven kunnen activeren om initiatief te nemen en hen vervolgens te faciliteren. Er komen bijvoorbeeld gebouwen en braakliggende terreinen vrij die ontwikkeld kunnen worden. Bij de overheden is echter weinig ervaring met deze manier van werken en zij vermoeden zelfs dat hun huidige werkpatronen daarvoor niet geschikt zijn. Om die reden wordt een aparte plek gecreëerd voor experiment, los van de structuren van de overheid, in de vorm van IBA Parkstad.

In Duitsland hebben IBA's (*Internationale Bau Ausstellung*) diverse regio's op de kaart gezet. De IBA Parkstad gaat uit van het creëren van een netwerk van relatief kleinschalige, vernieuwende projecten op het gebied van hergebruik van locaties, om te experimenteren met nieuwe samenwerkings- en organisatievormen. In de filosofie van IBA Parkstad komt het initiatief van onderop en faciliteert de overheid door middel van contacten, meedenken over bijvoorbeeld vergunningen en eventueel cofinanciering. Echter, niet ieder initiatief wordt zomaar gefaciliteerd. IBA-projecten moeten passen binnen een van de volgende thema's: EnergieStad, FlexibeleStad en RecycleStad. Daarnaast moeten ze voldoen aan een aantal kwaliteitscriteria, waaronder open staan voor het betrekken van burgers en andere partijen (Parkstad, 2013).

IBA Parkstad is interessant als strategisch planningsinstrument. Het is een uitgesproken voorbeeld van de bredere verschuiving in de strategische planvorming, waarbij de nadruk op ruimtelijke concepten (wat/waar) verschuift naar het proces (wie/hoe) (Kempenaar e.a., 2014). Omdat het antwoord op de vraag 'Wie gaat het doen?' niet meer vanzelfsprekend 'de overheid' is, is masterplanning niet langer de vanzelfsprekende weg. Even strategisch als de inzet op netwerken, organisatievormen en vernieuwing in IBA Parkstad is de keuze voor kleinschaligheid: kleine stapjes, kleine gebieden. De maatschappelijke betrokkenheid, allianties, vernieuwing en het initiatief verwacht men op die kleinere schaal te vinden. De prille uitnodigende houding van de overheid heeft echter nog niet geleid tot een massale betrokkenheid van burgers bij de ontwikkeling van hun omgeving. Het zijn vooral kleine innovatieve bedrijven die met ideeën komen en in het IBA-netwerk deelnemen. Ondanks enkele voorbeelden van parkjes en moestuinen die samen met bewoners zijn ontwikkeld, vinden burgers zelf een participerende rol nog niet vanzelfsprekend (Fontein e.a., 2012, Westerink e.a., 2012).

Betrekken van burgers

De rol van burgers in de ontwikkeling van hun omgeving kan allerlei vormen aannemen. Een overheid die wil samenwerken met burgers moet een soort kameleon zijn: de ene keer een participerende overheid die een initiatief van burgers faciliteert, de andere keer een initiërende overheid op zoek naar burgers die willen participeren. Burgers kunnen bijdragen aan agenderen, ontwerpen, beslissen, beheren, aanleggen en informeren. Ze vragen daarbij om inkijk en inspraak in het besluitvormingsproces en toegang tot de (geografische) gegevens op basis waarvan keuzes gemaakt worden. Mede aangespoord door de ontwikkelingen rondom *open governance*, *open data* en *open spending* verwachten burgers steeds meer openheid van zaken. Overheden dienen daarbij open kaart te spelen: alle informatie op tafel zodat burgers volwaardig mee kunnen doen in het besluitvormingsproces.

Om te onderzoeken welke rol burgers in welke situatie willen nemen en om inhoud te geven aan die interacties, is gezocht naar nieuwe manieren, middelen en instrumenten van communicatie met actieve burgers. Daarvoor zijn bestaande en nieuw ontwikkelde tools ingezet om de informatie-uitwisseling tussen actieve burgers en overheid te faciliteren en stroomlijnen (Nedkov e.a., 2014). De instrumenten pogen een brug te slaan tussen de professionele *Decision Support Systemen* die overheidspartijen gebruiken en de samenwerkingsplatformen, zoals *mijnbuurtje.nl*, *buurbook.nl*, *verbeterdebuurt.nl*, *brickstarter.com*, die burgers gebruiken om zich onderling te organiseren. De uitdaging hierbij is om enerzijds de informatievoorziening te laten aansluiten op de behoeftes van bewoners en om anderzijds de talrijke en heterogene input of feedback van burgers inzichtelijk te maken voor beleidsmakers. De ontwikkelde instrumenten zijn daarom in nauwe samenwerking met bewoners en overheidsinstanties ontwikkeld en getoetst in enkele praktische toepassingen.

Input voor gebiedsontwikkeling

In Parkstad Limburg is een digitale vragenlijst ontwikkeld en ingezet om burgers te bevragen over hoe zij hun leefomgeving ervaren en waarderen. Circa tachtig inwoners van de Heerlense wijk Hoensbroek hebben op een digitale kaart schetsend aangegeven waar ze het groen en bebouwing aantrekkelijk of onaantrekkelijk vinden, waar ze zich veilig of onveilig voelen en waar zij de gevolgen van krimp zien. Aan de hand van ruimtelijke analyses is vervolgens gezocht naar consensus en conflictpunten, en zijn de meest en minst populaire plekken in de stad uitgelicht bij wijze van prioritering van de aan te pakken gebieden. Beleidsmakers van de gemeente Heerlen tonen interesse in dit instrument en de bijbehorende analyses, omdat het hen in staat stelt zich een beeld te vormen van hoe burgers de ruimte ervaren en gebruiken.

In Utrecht is geëxperimenteerd met het stroomlijnen van de informatievoorziening aan de burgers. De A27 bij Lunetten wordt binnenkort mogelijk verbreed, waardoor een bestaande fietsverbinding aangepast moet worden. Rijkswaterstaat en bewoners zoeken gezamenlijk naar een nieuwe locatie en uitvoering van de fietsverbinding. De ontwikkelde instrumenten en werkwijze zijn tijdens een informatieavond ingezet om burgers inzicht te geven in de gevolgen van de wegverbreding en om hun een voorkeur uit te laten spreken over de locatie en voorzieningen van de nieuwe fietsverbinding. Tijdens de avond hebben groepen bewoners kennis genomen van de gevolgen door de inzet van interactieve kaarten van de wegverbreding, lucht- en

geluidvervuiling, een hoogtekaart en twee ontwerpen van Rijkswaterstaat. In een evaluatie van de avond laten bewoners weten de toegepaste informatievoorziening te waarderen. De getoonde informatie geeft hen een beter beeld van de huidige situatie, de implicaties van de wegverbreding en de context waarbinnen de discussie zich afspeelt. De gesprekken met medebewoners rondom de interactieve kaarten werden eveneens als waardevol ervaren.

Daarnaast zijn de interactieve kaarten ingezet tijdens een informatievoorziening voor planontwikkeling de Galecopperzoom. De gemeente Nieuwegein zoekt hier samen met bewoners, ondernemers en de Kamer van Koophandel naar bottom-up duurzame energie-initiatieven om een gebied van circa dertig hectare langs de A12 te herontwikkelen. De gemeente speelt een faciliterende rol en heeft de mediators van de VIP-bus (www.devipbus.nl) ingeschakeld om het proces te leiden en synergiën te zoeken in de ideeën van burgers. De instrumenten zijn hier ingezet om enerzijds de ideeën van bewoners en ondernemers op de kaart te zetten en anderzijds om de kaders waarbinnen de ideeën dienen te vallen inzichtelijk te presenteren aan de deelnemers. Door het zo ontstane gezamenlijke beeld van de situatie werd het tijdens de matchmaking-sessie gemakkelijker om naar samenwerkingsverbanden te zoeken. Net als in Lunetten geven ook hier bewoners, ondernemers en beleidsmakers aan dat de communicatie soepeler verloopt als iedereen hetzelfde plaatje voor zich heeft en over hetzelfde spreekt. Doordat ook de gemeente een duidelijk beeld had van de bottom-up situatie kon zij de wensen beter tot uiting laten komen in de planmakerij.

Kennis en tools voor praktijk

De grote thema's in Parkstad Limburg zijn bepalend voor de manier waarop de overheden sturen en denken over hun eigen rol en die van de maatschappij. In Parkstad leidt dit tot een strategie van experiment en het uitnodigen van burgers en kleine bedrijven. De nadruk op experiment en uitnodiging in Parkstad komt deels voort uit een gebrek aan andere sturingsmogelijkheden. Dat gebrek geeft nu ruimte om de planningspraktijk te vernieuwen. De hier opgedane ervaringen en toegepaste strategieën kunnen relevant zijn voor andere stedelijke regio's die meer willen samenwerken met bedrijven en burgers.

De benadering in Parkstad wijkt af van die in de groeiregio Brainport Eindhoven die ook als deel van het AESUS project is onderzocht (van Lierop e.a., 2013). In de laatst genoemde regio bestaat een hecht netwerk van overheden en bedrijven met een sterk gedeelde focus op de ontwikkeling van de high-tech economie. Hierdoor, maar ook doordat het Rijk in deze regio investeert in infrastructuur, is de benadering in Brainport Eindhoven meer op programmering en ontwikkeling gericht dan in Parkstad. Toch heeft de overheid ook in Brainport Eindhoven een faciliterende houding bij initiatieven vanuit het bedrijfsleven, met name als het gaat om campusontwikkeling. Ook in de regio Eindhoven moeten overheden bezuinigen, worden rollen heroverwogen en wordt de samenwerking met maatschappelijke actoren belangrijker. Samenwerking met bedrijven en burgers kan goed ondersteund worden met geo-ICT tools. Uit de analyse van de casestudies naar de inzet van de instrumenten voor burgerparticipatie in Parkstad en de regio Utrecht blijkt dat bewoners bereid zijn constructief deel te nemen aan het vormgeven van hun woonomgeving, mits ze makkelijk toegang hebben tot het besluitvormingsproces.

In Parkstad waren de tools behulpzaam bij het gestructureerd inventariseren van wensen van bewoners ten aanzien van hun leefomgeving. In Utrecht hielpen de instrumenten bewoners een stem te geven in het schetsen van nieuwe ontwikkelingsalternatieven. Het gezamenlijk ontwikkelen en bediscussiëren van alternatieven op basis van een gedeelde informatievoorziening hielp om uiteenlopende standpunten bij elkaar te brengen. Veel bewoners geven aan behoefte te hebben aan digitale manieren van inzage en participatie. Het advies richting overheidsinstanties is daarom open kaart te spelen en zoveel mogelijk informatie vroeg in het besluitvormingsproces te delen met betrokkenen en actief op zoek te gaan naar geschikte communicatiekanalen. Het is hierbij wel zaak de informatiebehoefte van burgers te doorgronden. Het soort en type informatie dat ontsloten moet worden verschilt per situatie en locatie en hangt af van het type bewoner en zijn of haar persoonlijke doelen. In Lunetten spelen geluidsoverlast en luchtvervuiling een centrale rol. Hier willen bewoners vooral inzicht krijgen in de huidige situatie alvorens uitspraken te kunnen doen over de toekomst. In Galecopperzoom gaat het vooral om bestemmingsplannen en de bijbehorende wetgeving; hoe ver van de snelweg mag er gebouwd worden, waar mogen windmolens staan, etc. In beide gevallen gaat het om informatie die voor beleidsmakers gesneden koek is, maar een mysterie voor bewoners. Daarnaast is het belangrijk om in gesprek te gaan over de verwachtingen en spelregels van het participatieproces. Welke rol willen bewoners hebben en wat kunnen zij verwachten dat de overheid doet met hun inbreng? Hiermee bevindt de ruimtelijke ordening zich in het hart van de discussie over de participatiemaatschappij.

Eric Koomen (e.koomen@vu.nl) is universitair hoofddocent bij de afdeling Ruimtelijke Economie van de Vrije Universiteit Amsterdam. Judith Westerink (judith.westerink@wur.nl) werkt bij Alterra Wageningen UR en Wageningen Universiteit als onderzoeker op het gebied van bestuurskunde en planologie. Simeon Nedkov (s.b.nedkov@vu.nl) doet promotieonderzoek bij de Vrije Universiteit Amsterdam naar het toepassen van geo-ICT voor het ondersteunen van burgerparticipatie.

Literatuur

Dekkers, J.E.C., E. Koomen & D. Broitman (2014) 'De verstedelijkingsparadox; verdichtingsambities in de praktijk', *Rooilijn*, jg. 47, nr. 1, p. 22-29

Broitman, D., E. Koomen & P. Rietveld (2014) 'Intensification and extension in urban residential dynamics', In review bij wetenschappelijk tijdschrift

Fontein, R.J., B.C. Breman, W. Kuindersma & J. Westerink (2012) 'Gemeenten en Krimp, uitnodigingsplanologie als perspectief', *ROM Magazine*, jg. 30, nr. 7/8, p. 33-36

Jacobs-Crisioni, C.G.W. & E. Koomen (2014) Equation Chapter 1 Section 1 'The influence of national borders on urban development in border regions: an accessibility approach', In review bij wetenschappelijk tijdschrift

Kempenaar, A., M. Van Lierop, J. Westerink, A. Van der Valk & A. Van den Brink (2014), 'Change of thoughts in Dutch planning: findings from a regional design competition', In review bij wetenschappelijk tijdschrift

Nedkov, S., E. Dias & M. Linde L (2014) 'People centered Geodesign: Citizen informed place-making through geo-information digital instruments'. In: Lee, D., Dias, E. & Scholten, H.J. (eds.) *Geodesign: Integrating Design and Geospatial Science in Europe*. Springer-Verlag: Heidelberg

preprint van het artikel dat in 2014 verscheen in *Rooilijn* 47 (4): 280-285

Parkstad (2013) *Under Construction. IBA Boek 1.1. Parkstad 2013-2020*, Buro Marcel van der Heijden, Heerlen

Van Lierop, M.J.H.M., J. Kempenaar, & J. Westerink (2013) *Wat is er volgens u aan de hand in ruimtelijke planning? Analyse van interviews in de regio's Eindhoven en Parkstad*. Alterra, Wageningen. <http://edepot.wur.nl/291623>

Verwest, F. (2011) *Demographic decline and local government strategies. A study of policy change in the Netherlands*, Proefschrift, [universiteit], Eburon, Delft

Westerink, J., I.E. Salverda, P.D. Jagt & B.C. van der; Breman (2012) *Burgerkracht bij krimp! Wat kunnen en willen bewoners doen in het beheer van de openbare ruimte? Notitie*, Alterra Wageningen UR, Wageningen