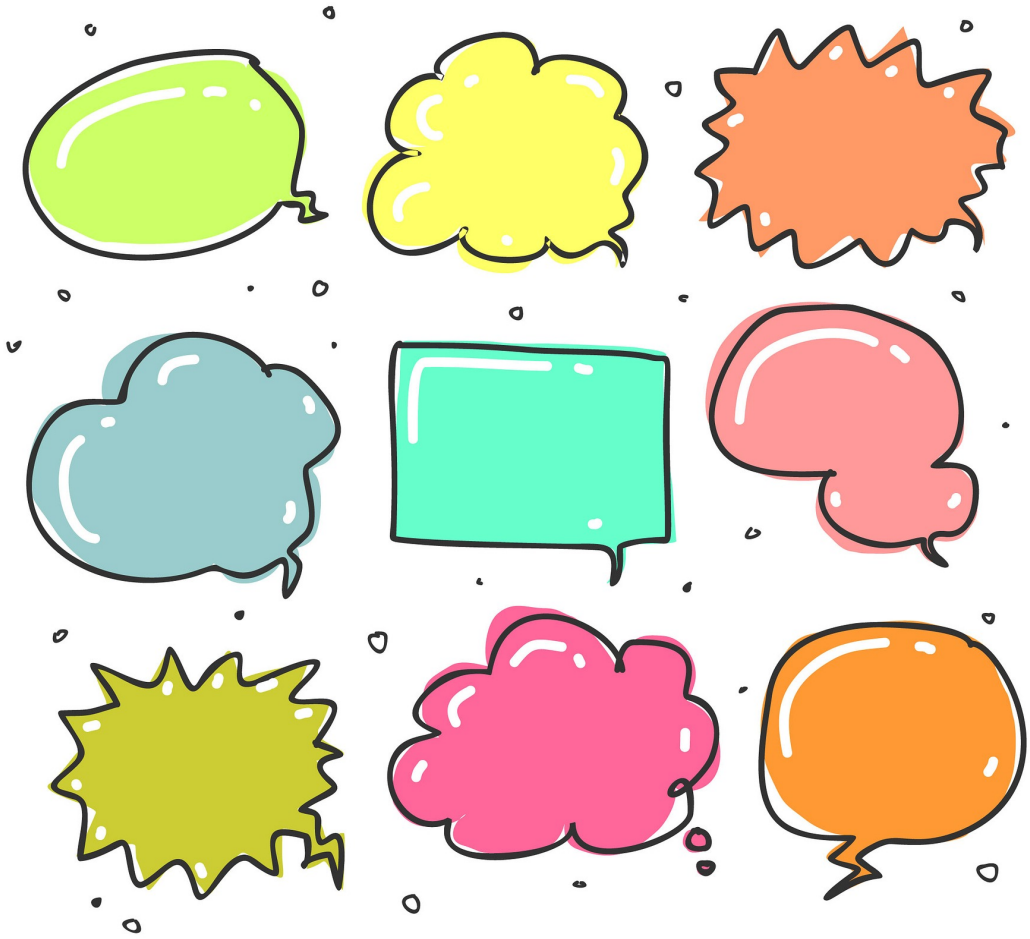
Burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies

Een typering van de Nederlandse planningscultuur onder de Omgevingswet aan de hand van een studie naar de vorming van de Maastrichtse en Utrechtse omgevingsvisie.



Bachelor thesis Geografie, Planologie en Milieu
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Juni 2019

door Jay Erdkamp

Afbeelding omslag: pencilparker. (2017, 27 december). [Afbeelding; zonder onderschrift]. Geraadpleegd van https://pixabay.com/nl/illustrations/schets-comic-grafische-element-3042584/

Bachelor thesis Geografie, Planologie en Milieu
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Juni 2019

door Jay Erdkamp

Studentnummer: s4468368
Begeleider: Prof. dr. P.M. Ache
Aantal woorden: 40913

Voorwoord

Beste lezer,

Tijdens het doen van onderzoek doet de onderzoeker in kwestie - ik in het geval van dit onderzoek - allerlei leerervaringen op. Die leerervaringen kunnen daarbij verschillende gedaanten aannemen. De onderzoeker kan bijvoorbeeld kennis opdoen over het onderwerp van onderzoek. Bovendien geldt waarschijnlijk dat men het beste onderzoek leert doen door het ook daadwerkelijk *te doen*. Moeilijkheden die zich voordoen tijdens het onderzoeksproces kunnen daarbij heel leerzaam zijn. Ze doen een beroep op de vindingrijkheid van de onderzoeker. Leerervaringen kunnen daarbij ook heel persoonlijk worden. Natuurlijk kan voor elke leerervaring die wordt opgedaan tijdens het doen van onderzoek gezegd worden dat hij persoonlijk is, aangezien die leerervaring onlosmakelijk verbonden is met het uitvoeren van het eigen onderzoek. Ik doel hier echter op leerervaringen die zich uitstrekken tot de het leven van de persoon als geheel maar die tegelijkertijd ook specifiek weer hun doorwerking kunnen vinden in het doen van onderzoek.

Eén voorbeeld van het soort leerervaringen waar ik specifiek op doel zou ik graag willen uitlichten. Het is me tijdens het uitvoeren van dit onderzoek geregeld overkomen dat ik het doen van onderzoek vooral als iets plichtmatigs beschouwde. Op een bepaald moment moest ik echter ineens denken aan een pleidooi van de Britse filosoof Alan Watts waarin hij de waarde aangaf van een visie op werk als *work as play*[1]. Hij pleitte ervoor geen onderscheid te maken tussen werk en spel en om werk te zien als spel. De waarde daarvan ben ik door het uitvoeren van dit onderzoek ook steeds meer gaan inzien. Dat wil niet zeggen het doen van onderzoek er niet toe zou doen. Nog los van de betekenis die Watts zelf aan zijn pleidooi toekent is de waarde ervan voor mij in elk geval dat het steeds weer zoeken is naar de mogelijkheden die er zijn binnen de kaders van het onderzoek. Het is voor mij een pleidooi om steeds in te spelen op dat waar de huidige stand van zaken binnen het onderzoek om vraagt. Dat lukt mijns inziens het best als de onderzoeker de *fun* van het zoeken naar die mogelijkheden inziet, hoe moeilijk dat in de praktijk ook kan zijn. Daarbij is het wel van belang dat het zoeken voortkomt uit een nieuwsgierigheid. Met het woord zoeken bedoel ik daarbij ook het goed kijken naar de mogelijkheden in plaats van krampachtig zoeken. Dan bloeit de vindingrijkheid van de onderzoeker denk ik het meest. Waarschijnlijk heeft het aannemen van die houding ook weer invloed op de ontwikkeling van een persoon als geheel. Het belang van het beleven van plezier aan het uitvoeren van onderzoek is mij in elk geval nog eens extra duidelijk geworden door het volledig zelfstandig uitvoeren van dit onderzoek - naast de andere leerervaringen die ik ook nog heb opgedaan. Hoe het ook zij, ik wens u veel leesplezier toe.

- Jay Erdkamp
Nijmegen, juni 2019

[1] triv estenx. (2015, 14 april). Alan Watts Work as Play [Videobestand]. Geraadpleegd van https://www.youtube.com/watch?v=2yWx7cqiSJI

Samenvatting

Naar de huidige planning zou de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten plaatsvinden in het jaar 2021 (Informatiepunt Omgevingswet, z.d.-a). Met de komst van het nieuwe omgevingswetsstelsel zal er een drastische reductie plaatsvinden van het aantal wetten en wetsartikelen ten opzichte van het ruimtelijk omgevingsrecht zoals het op dit moment bestaat. Zo zullen de huidige zesentwintig losse wetten uit het ruimtelijk omgevingsrecht plaatsmaken voor één Omgevingswet. Ook zal het aantal Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) worden teruggebracht van plusminus honderdtwintig naar vier in het nieuwe stelsel. De achterliggende motivatie voor de wetgever om over te gaan tot een stelselherziening is tweeledig: ten eerste zou de huidige wetgeving niet meer goed aansluiten op huidige en toekomstige ontwikkelingen en ten tweede zouden initiatiefnemers van ruimtelijke activiteiten problemen ondervinden met de huidige verspreiding van het ruimtelijk omgevingsrecht over de veelheid aan wetten en AMvB's (Kamerstukken II, 2013/14, p. 6; p. 15; p. 29).

Om een antwoord te kunnen bieden op de knelpunten binnen het huidige ruimtelijk omgevingsrecht, heeft de wetgever twee maatschappelijke doelen (art. 1.3 Ow) en vier verbeterdoelen (Kamerstukken II, 2013/14, p. 25) geformuleerd. In de praktijk zullen die in de praktijk gerealiseerd moeten worden door de toepassing van een zestal kerninstrumenten die met de komst van de Omgevingswet worden geïntroduceerd. Daarmee vormen ze de ruggengraat van de wet (Oldenziel & De Vos, 2018, pp. 8-9; Kamerstukken II, 2013/14, p.8; Kramer, 2019). Hun wettelijke basis vinden ze in de Omgevingswet (e.g. art. 3.1 en 3.2 Ow).

De structuur van de Omgevingswet is opgebouwd aan de hand van de zogeheten beleidscyclus. Deze cyclus is opgebouwd uit vier opeenvolgende fasen: (1) beleidsontwikkeling, (2) beleidsdoorwerking, (3) uitvoering en (4) terugkoppeling. Elk van de zes kerninstrumenten heeft in plek gekregen binnen deze beleidscyclus. Het eerste toe te passen kerninstrument bij het doorlopen van de beleidscyclus is daarbij de omgevingsvisie, die geplaatst kan worden binnen de fase beleidsontwikkeling (Kamerstukken II, 2013/14, p. 8; pp. 21-22; De Snoo, 2014, p. 200; Informatiepunt Omgevingswet, z.d.-d). De omgevingsvisie is ook het instrument dat in dit onderzoek centraal staat. De gehanteerde definitie van de omgevingsvisie is daarbij als volgt: "(…) *een integrale langetermijnvisie op de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in een gemeente of een provincie of voor Nederland als geheel* (Oldenziel & De Vos, 2018, p. 8)" die wordt opgesteld "(…) *om te bepalen hoe de taken van een bestuursorgaan worden ingevuld en om de verdere ambities voor de fysieke leefomgeving te formuleren* (Kamerstukken II, 2013/14, p. 22)."

De procedures met betrekking tot de concrete invulling van de kerninstrumenten in de praktijk zijn terug te vinden in het Omgevingsbesluit (Spitters, 2019; Van den Broek, 2019b). Eén van de uitgangspunten van het nieuwe omgevingswetsstelsel is dat die invulling zoveel mogelijk wordt overgelaten aan bestuursorganen die de bevoegdheid hebben om betreffende instrumenten toe te passen. Zo heeft de wetgever niet vastgelegd hoe participatietrajecten in het kader van het opstellen van omgevingsvisies moeten worden ingevuld. Op die manier wordt beoogd ruimte te bieden voor maatwerk; per

specifiek gebied en per geval kan worden bekeken wat de beste invulling van een participatietraject is (Van den Broek, 2019b; Notie van Toelichting bij het Omgevingsbesluit, onder § 3.4.3, *Stb*. 2018, 290).

Participatieregels met betrekking tot de omgevingsvisie zijn vastgelegd in art. 10.7 van het Omgevingsbesluit. In dat artikel staat het volgende bepaald: "*Bij het vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn* (art. 10.7 Ob)." Deze wettelijke plicht wordt ook wel de "(…) *motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsvisie* (in aanduiding art. 10.7 Ob)." genoemd. Met het opnemen van deze motiveringsplicht wil de wetgever vroegtijdige participatie stimuleren (in Notie van Toelichting bij het Omgevingsbesluit, onder art. 10.2 lid 2, *Stb*. 2018, 290). Het gaat hierbij dus om een motiveringsplicht *achteraf*, dus nadat het participatieproces al heeft plaatsgevonden.

De doelstelling van het onderzoek vloeit voort uit deze beschreven omgevingsrechtelijke context. De doelstelling van het onderzoek is daarbij als volgt geformuleerd:

Het verschaffen van inzicht in hoe het begrip participatie uit de Omgevingswet kan worden ingevuld en reeds wordt ingevuld, meer specifiek met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies, en het aan de hand daarvan typeren van de Nederlandse planningscultuur op het gebied van burgerparticipatie
door
het in kaart brengen van kansen en mogelijkheden met betrekking tot burgerparticipatie binnen de nieuwe Omgevingswet, meer specifiek bij het opstellen van omgevingsvisies, en deze kansen en mogelijkheden vervolgens in het licht te plaatsen van het *culturised planning model* van Othengrafen (2010).

Aan deze doelstelling zijn drie centrale vragen ontleend. Elke centrale vraag valt bovendien uiteen in verschillende aspecten waaraan aandacht besteed zal worden bij de beantwoording van de centrale vragen. De aspecten zijn geformuleerd in de vorm van vragen, maar het is daarbij niet de bedoeling ze te beschouwen als deelvragen. De drie centrale vragen zijn achtereenvolgens:

I. Welke theoretische kansen en mogelijkheden bestaan er met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies binnen het kader van de Omgevingswet?

II. Op welke manier en in welke mate komen deze theoretische kansen en mogelijkheden overeen met de praktische invulling die overheden die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van omgevingsvisies hebben gegeven aan het burgerparticipatietraject?

III. Op welke manier dragen deze kansen, mogelijkheden en praktijkervaringen al dan niet bij aan het typeren van de Nederlandse planningscultuur onder de

Omgevingswet, specifiek met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies?

Om bovenstaande centrale vragen te beantwoorden, is gewerkt aan de hand van een methodologie die grofweg uiteenvalt in twee delen, namelijk in een deel bureauonderzoek en een deel waarbij gebruikgemaakt wordt van de casestudyaanpak. Het deel bureauonderzoek vindt voornamelijk zijn weerslag in de hoofdstukken II en IV. In hoofdstuk II vindt allereerst een uitwerking plaats van verschillende begrippen en concepten die van belang zijn voor de beantwoording van de centrale vragen. In hoofdstuk IV wordt aandacht besteed aan het huidige omgevingsrecht, de Omgevingswet, de instrumenten binnen de Omgevingswet, de omgevingsvisie - dat is tevens het instrument dat in het uitgevoerde onderzoek centraal staat - en participatie binnen de Omgevingswet. Een schets van dat wat in hoofdstuk IV aan de orden komt is reeds in deze samenvatting weergegeven, namelijk in het deel vóór de doelstelling.

In hoofdstuk II worden vier typeringen - of: categoriseringen - van participatie gegeven. Allereerst komt de participatieladder van Arnstein (1969) voorbij. De tweede categorisering die gegeven wordt is die van Pretty (1995). Beide categoriseringen zijn normatief van karakter, wat wil zeggen dat er volgens beide auteurs sprake is van een spectrum dat loopt van ‘slechte’ participatievormen tot ‘betere’ vormen. Er zijn echter ook verschillen. Arnstein (1969) gaat namelijk uit van het perspectief van burgers, terwijl Pretty (1995) juist voornamelijk redeneert vanuit her perspectief van de actoren die participatieve processen toepassen (Cornwall, 2008, pp. 270-271). De twee andere typeringen komen van White (1996) en Edelenbos en Monnikhof (1998, in Edelenbos, 2000). De typering van White (1996) is niet zozeer gericht op het aanbrengen van een hiërarchische ordening maar juist op het aanduiden van de belangen die spelen in participatieprocessen (Cornwall, 2008, p. 271).

De reden om te kiezen voor het weergeven van vier verschillende categoriseringen is om op die manier te faciliteren dat er een kritische en onderzoekende houding kan ontstaan ten opzichte van het begrip (burger)participatie. Een uitwerking van de concepten communicatieve planning en coproductie, als specifiekere uitwerkingen van het begrip burgerparticipatie, moet dat verder faciliteren. Zo vraagt communicatieveplanningstheorie om het vestigen van de aandacht op de (mate van) communicatieve rationaliteit binnen een planningsproces (Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998, p. 1976; Richardson, 1996, p. 286), maar ook op machtsrelaties binnen een planningsproces en op de omgang met conflicten (Mouffe, 2000, p. 104; McGuirk, 2001, p. 213). Coproductietheorie vraagt daarbovenop nog eens aandacht voor zaken als de relatie tussen burger en overheid en voor mogelijk aanwezig blijvende machtsverschillen tussen participanten (Ostrom, 1996, p. 1079; Albrechts, 2013, p. 49; Watson, 2014, p. 71).

Verder wordt in hoofdstuk II het begrip planningscultuur uitgewerkt. Dat begrip wordt tevens genoemd in de doelstelling van het onderzoek. Volgens Othengrafen en Knieling (2015) gaat het bij planningscultuur om “(…) *collective modes of thinking and acting of “built environment professionals”, stemming in particular from a shared professional ethos but also from more general societal values* (…) (Knieling & Othengrafen, 2015, p. 2137).” Ze presenteren een model aan de hand waarvan in het onderzoek gewerkt is, namelijk het *culturised planning model*. Daarin gaan ze ervan uit

dat een planningscultuur bestaat uit de elementen van drie analytische niveaus, te weten: (1) *planning artefacts* (manifest), (2) *planning environment* (manifest en niet-manifest) en (3) *societal environment* (niet-manifest). Aan de hand van het model geven ze een concretisering van de onderdelen van een planningscultuur (Knieling & Othengrafen, 2015, p. 2137; Othengrafen, 2010, p. 92). Knieling en Othengrafen (2015, p. 2135) zien planningscultuur als een subcultuur van een bredere maatschappelijke cultuur. Door te kiezen om gebruik te maken van hun model, wordt er daarmee mede gekozen voor de een visie waarin planningscultuur als subcultuur wordt beschouwd. Het is ook noodzakelijk om planningscultuur op die manier te zien (Avruch, 1998, p. 18), hoewel er wel degelijk andere visies bestaan (Taylor, 2013, pp. 687-688). In het bij het onderzoek behorende conceptuele model wordt de planningscultuur met betrekking tot het opstellen van omgevingsvisies bovendien behandeld als een dynamisch geheel, waarbij Giddens' (1984) *structuration theory* wordt toegepast. In dat conceptuele model vindt een integratie plaats van de concepten planningscultuur en burgerparticipatie.

Het deel waarbij de casestudyaanpak gehanteerd is, ligt de focus op twee *cases*, namelijk de gemeente Maastricht en de gemeente Utrecht. Bij Utrecht vindt er bovendien een uitsplitsing plaats naar de deelgebieden Vleuten-De Meern en Lunetten, aangezien die gemeente ervoor gekozen heeft omgevingsvisies op te stellen voor deelgebieden (e.g. Gemeente Utrecht, 2016a; 2019b). Aan de hand van een documentanalyse, drie diepte-interviews in het kader van de casus Maastricht en twee diepte-interviews voor de casus Utrecht is in kaart gebracht hoe de participatieprocessen in de gekozen *cases* zijn ingericht.

In de casus Maastricht heeft de gemeente ervoor gekozen om te werken aan de hand van een traject dat is ingedeeld in vier fasen. Het participatietraject heeft daarbij zijn plaats in de fases 2, 3 en 4. Tijdens het traject is en wordt gewerkt met tussenproducten worden opgesteld bij de afsluiting van een fase en die tevens als startpunt dienen voor de volgende fase. In de beschrijving van het participatietraject bij deze casus wordt voornamelijk aandacht geschonken aan de zes dialoogbijeenkomsten die er onderdeel van uitmaakten, hoewel het participatietraject breder is opgezet. Die maakten onderdeel uit van drie verschillende rondes die hebben plaatsgevonden in de fases 2 en 3. De dialoogbijeenkomsten hadden een open karakter, wat betekent dat iedereen welkom was om deel te nemen. Per dialoogbijeenkomst hebben vijftig tot zestig mensen deelgenomen. Onderdeel van de dialoogbijeenkomsten was onder andere dat participanten de gelegenheid hadden te reageren op de opgestelde tussenproducten. Naast deze relatief grote bijeenkomsten heeft participatie nog op andere manieren plaatsgevonden. Zo zijn er gesprekken gevoerd met partijen die de gemeente uitgenodigd hadden om in dialoog te gaan. Volgens de verantwoordelijk procesmanager van de gemeente neemt participatie in fase 4 een ander karakter aan, namelijk dat van het kunnen indienen van zienswijzen tijdens de terinzageleggingsperiode van de zogenoemde *Ontwerp Omgevingsvisie* (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019; 17 juni 2019; Gemeente Maastricht z.d.-a). Dat er ook kritiek is op de door de gemeente gehanteerde werkwijze blijkt uit twee interviews aan de hand waarvan het burgerperspectief op het participatietraject kan worden belicht. Zo klinkt de kritiek dat de gemeente bij het opstellen van de zogenoemde gebiedsprofielen gebruikmaakt van een te hoog geografisch schaalniveau, waardoor het unieke karakter van de verschillende wijken te weinig erkend zou worden (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). Ook wordt er geuit dat

ambtenaren zich welwillend zouden opstellen bij het betrekken van burgers, maar dan toch de indruk bestaat dat, zodra zaken die door burgers worden ingebracht op politiek-bestuurlijk niveau belanden, ze soms zonder goede onderbouwing aan de kant geschoven worden (H. Smeets, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019).

Als gezegd is er bij de casus Utrecht gefocust op de omgevingsvisies voor twee deelgebieden, namelijk de deelgebieden Vleuten-De Meern en Lunetten. In het geval van Vleuten-De Meern is gewerkt met een driefasenmodel. Die fasen waren achtereenvolgens: “1. Digitale inzending: ophalen van thema’s. 2. Tafelgesprekken, interviews en online enquête: ophalen ideeën. 3. Het wijkgesprek: per thema doorpraten over dilemma’s en keuzes (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 8).” Daarbij heeft men gebruikgemaakt van een aanpak die fungeerde als een soort trechter. Bij de afsluiting van elke fase is een conclusie getrokken aan de hand waarvan weer verder gewerkt werd. Op die manier werden onderwerpen steeds meer uitgediept (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 9). In fase 1 konden burgers middels een online formulier thema’s inbrengen die zij van belang achtten voor hun fysieke leefomgeving. De thema’s zijn uiteindelijk samengevat in vier overkoepelende thema’s. In het verdere verloop van het proces hebben burgers kunnen participeren op andere manieren. Zo zijn medewerkers van de gemeente in fase 2 de wijk in gegaan om, zonder gebruikmaking van een vaste vragenlijst, straatinterviews af te nemen. Ook hadden burgers bijvoorbeeld de mogelijkheid een online enquête in te vullen of deel te nemen aan wijkgesprekken (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 8; p. 10; pp. 12-67; pp. 74-75; pp. 93-110). Uiteindelijk zijn ongeveer vijfhonderd verschillende mensen op een of andere manier betrokken bij de vorming van de omgevingsvisie voor Vleuten-De Meern (PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, z.d.).

Voor de omgevingsvisie voor deelgebied Lunetten geldt dat het initiatief uitgang van burgers. De zogenoemde *kerngroep Buurtbudgetten*, die reeds eerder opgericht was, kwam met het idee om tevens aan de slag te gaan met het opstellen van een omgevingsvisie voor Lunetten. Het initiatief kwam daarbij volledig vanuit de samenleving; de gemeente Utrecht had geen directe plannen om met een omgevingsvisie voor het deelgebied te komen. Toen die vraag om daartoe over te gaan opwelde vanuit de samenleving, besloot de gemeente dat het idee goed idee was om dan maar samen op te trekken. De start van het participatieproces rondom de omgevingsvisie voor Lunetten werd ingeluid met de zogeheten *Burgertop*. De top had tot doel te inventariseren welke thema’s leven onder de bevolking (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 9; A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019). Aan de hand van een loting werden twaalfhonderd willekeurige burgers uitgenodigd deel te nemen aan de top, van wie er ruim tachtig ook daadwerkelijk kwamen (Gemeente Utrecht, 2018a, p. 9; 2019b, p. 62).

Na de *Burgertop* volgden vier workshops met betrekking tot de omgevingsvisie voor Lunetten waaraan bewoners die al hadden deelgenomen aan de *Burgertop*, samen met andere actoren, konden deelnemen. De workshops vonden plaats in de periode januari tot en met april 2018. Dat gebeurde onder de noemer *LunettenLab* (Gemeente Utrecht, 2019b, p.6; p. 10; p. 17; pp. 62-63). Van belang is om hieruit op te merken dat deelname aan de workshops alleen mogelijk was wanneer men als burger eerder had deelgenomen aan de *Burgertop*. Naast het organiseren van de workshops heeft er ook nog een traject gelopen onder de noemer *Parti-art* - voluit: participatieve kunst. Daarbij hebben kunstenaars op een aantal manieren geprobeerd om burgers te bereiken die

normaal gesproken niet zo snel zouden deelnemen aan participatietrajecten (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 63; p. 74).

Ten aanzien van het participatietraject bij de omgevingsvisie voor Lunetten bestaan een aantal kritiekpunten. Zo zijn er bijvoorbeeld redenen om aan te nemen dat de groep participanten aan de *Burgertop* en de workshops van *LunettenLab* niet representatief is voor de bevolking van het deelgebied, alleen al omdat uiteindelijk nog geen zeven procenten van de mensen die uitgenodigd waren deel te nemen aan de *Burgertop* uiteindelijk is komen opdagen (Gemeente Utrecht, 2018a, p. 9; Gemeente Utrecht, 2019b, p. 10). Als gezegd moest men ook deelnemen aan de *Burgertop* om de kunnen deelnemen aan de verdere workshops (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 10). Dat er wat betreft die representativiteit een en ander op te merken valt, wordt ook erkend door de gemeente (A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019; M. Klewer, persoonlijke communicatie, 27 mei 2019).

Uit het leggen van een koppeling tussen theorie en de bestuurde *cases* kan de conclusie getrokken worden dat de participatieprocessen die bestudeerd zijn weliswaar allemaal op een andere manier zijn ingericht (vergelijk hoofdstuk V en VI met elkaar, maar ook de twee *subcases* binnen de gemeente Utrecht), maar tegelijkertijd bestaat er toch een grote overeenkomst. Die overeenkomst is dat alle bestuurde participatieprocessen een vergelijkbare mate van burgerparticipatie kennen, hoe verschillend de specifieke verschijningsvormen ervan ook lijken. Om in termen van Arnsteins (1969) participatieladder te spreken: alle participatieprocessen kunnen worden gezien als voorbeelden uit de categorie *placation*. Dat wil zeggen dat de participatieprocessen weliswaar zo ingericht waren dat burgers de mogelijkheid hadden om input te leveren, maar dat wat er met die input gebeurde volledig afhankelijk was van wat de gemeente ermee deed. Ambtenaren waren verantwoordelijk voor de vertaling van de input en het was steeds de gemeenteraad die een bepalende rol had met betrekking tot de inhoud van de omgevingsvisie, aangezien de gemeenteraad de omgevingsvisie uiteindelijk vaststelt. Gelet op de uitingen van De Gast over dat de bevoegdheid tot het vaststellen van de inhoud van de omgevingsvisie behoor te liggen bij de gemeenteraad, gecombineerd met het gegeven dat in beide *cases* het ook steeds de gemeenteraad was die daarvoor eindverantwoordelijke was - en ook geacht werd te zijn - is het zeer de vraag op zuivere coproductie op dit moment tot de mogelijkheden behoort voor de invulling van participatietrajecten en de bepaling van de inhoud van de visie (e.g. A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019; T. van Wanroij, 22 mei 2019).

Uit het feit dat bijvoorbeeld de gemeente Utrecht aangeeft de participatietrajecten met betrekking tot de verschillende omgevingsvisies voor deelgebieden allemaal op een (net iets) andere manier in te richten (e.g. M. Klewer, persoonlijke communicatie, 27 mei 2019) blijkt in elk geval wel dat het conceptuele model aan de hand van de *structuration theory* toepasbaar is. De gemeente geeft expliciet aan te willen leren van ervaringen die worden opgedaan met participatietrajecten. Dat de participatietrajecten in de gemeente Utrecht ook daadwerkelijk op een andere manier worden ingericht, blijkt ook wanneer er een vergelijking wordt getrokken tussen de twee *subcases* binnen die gemeente, namelijk Vleuten-De Meern en Lunetten. Ervaringen die zijn opgedaan in Vleuten-De Meern zijn meegenomen bij de invulling van het participatietraject in Lunetten (e.g. M. Klewer, persoonlijke communicatie, 27 mei 2019; A. de Gast, 20 mei 2019; PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, z.d.). Op die manier wordt, in lijn met Giddens'

(1984) lijn van denken in zijn *structuration theory*, de structuur gereproduceerd of getransformeerd - in geval van leerervaringen die worden meegenomen naar volgende participatietrajecten lijkt zeker dat laatste ook van toepassing - aan de hand van het reflexief monitoren van de bedoelde en onbedoelde gevolgen die het inrichten van een participatietraject op een bepaalde manier met zich meebrengt.

Inhoudsopgave

VOORWOORD III

SAMENVATTING IV

I. ONDERZOEKSKADER, DOEL- EN VRAAGSTELLING 1

1.1 Onderzoekskader 1
1.2 Wetenschappelijke relevantie 2
1.3 Maatschappelijke relevantie 3

1.4 Doelstelling 4
1.5 Vraagstelling 4

II. THEORETISCH KADER **5**

2.1 Burgerparticipatie 6
2.1.1 De participatieladder van Arnstein 6
2.1.2 Alternatieve typeringen van participatie 8
2.2 *Communicative en collaborative planning* 11
2.3 Coproductie 16
2.4 Tussenconclusie §2.1- §2.3 20
2.5 Planningscultuur 20
2.6 *Structuration theory* 25
2.7 Conceptueel model 27

III. METHODOLOGIE **29**

3.1 Bureauonderzoek 29
3.2 Casestudy 30

IV. OMGEVINGSWET **35**

4.1 Huidig omgevingsrecht 35
4.2 Omgevingswet 37
4.3 Instrumenten binnen de Omgevingswet 39
4.4 De omgevingsvisie 40
4.5 Participatie in de Omgevingswet 42
4.6 Deelconclusie 44

V. CASUS: GEMEENTE MAASTRICHT **46**

5.1 Gemeente Maastricht 46
5.2 Bewonersperspectief 52

VI. CASUS: GEMEENTE UTRECHT **58**

6.1 Vleuten-De Meern 60
6.2 Lunetten 63

VII. CONCLUSIE EN DISCUSSIE **72**

VIII. AANBEVELINGEN **84**

IX. REFLECTIE **87**

9.1 Reflectie op methoden 88
9.2 Reflectie op resultaten en conclusie 89

9.3 Reflectie op werkproces 90

LITERATUURLIJST 92

BIJLAGE I: ARNSTEINS (1969) PARTICIPATIELADDER 104

BIJLAGE II: DE PARTICIPATIELADDER VAN EDELENBOS EN MONNIKHOF (1998) 104

BIJLAGE III: DE *RULES OF DISCOURSE* VAN HABERMAS (1990) 105

BIJLAGE IV: COPRODUCTIE 106

BIJLAGE V: TWEE DIMENSIES VAN PLANNINGSCULTUUR 111

BIJLAGE VI: DE CASUS MAASTRICHT. SCHEMATISCH OVERZICHT VAN FASEN, EINDPRODUCTEN EN PARTICIPATIE. 112

BIJLAGE VII: REACTIE STICHTING BUURTBALANS OP *DISCUSSIENOTITIE* OMGEVINGSVISIE MAASTRICHT 113

BIJLAGE VIII: BURGERPARTICIPATIEPROCES VLEUTEN-DE MEERN (UTRECHT) 121

BIJLAGE IX: BURGERPARTICIPATIEPROCES LUNETTEN (UTRECHT) 124

BIJLAGE X: DE VIER PERSONA'S EN BIJBEHORENDE WAARDEN - BIJEENKOMST LUNETTEN 29 JANUARI 2018 129

BIJLAGE XI: VERSCHILLEN TUSSEN BURGERPARTICIPATIETRAJECTEN VLEUTEN-DE MEERN EN LUNETTEN 130

BIJLAGE XII: OVERZICHT INTERVIEWS 132

BIJLAGE XIII: ASPECTEN VOOR HET OPSTELLEN VAN INTERVIEWGUIDES 133

BIJLAGE XIV: INTERVIEWGUIDE GEMEENTE UTRECHT - A. DE GAST 134

BIJLAGE XV: INTERVIEWGUIDE GEMEENTE MAASTRICHT - T. VAN WANROIJ 137

BIJLAGE XVI: INTERVIEWGUIDE WERKGROEP OMGEVINGSVISIE BORGHAREN-ITTEREN - P. PAULISSEN & H. HAMAKERS 141

BIJLAGE XVII: INTERVIEWGUIDE GEMEENTE UTRECHT - M. KLEWER 145

BIJLAGE XVIII: INTERVIEWGUIDE STICHTING BUURTBALANS MAASTRICHT - H. SMEETS 149

BIJLAGE XIX: ONLINE VRAGENLIJST 151

I. Onderzoekskader, doel- en vraagstelling

Dit eerste hoofdstuk bestaat uit een vijftal paragrafen. In de eerste paragraaf zal het onderzoekskader worden beschreven. Hierin wordt de bredere context geschetst waarin het onderzoek te plaatsen valt. Het onderzoekskader laat zien wat er in de maatschappij speelt rondom het thema van het onderzoek. Dit vormt weer de basis voor de tweede en derde paragraaf, waarin de wetenschappelijke en de maatschappelijke relevantie van het onderzoek aan bod komen. Vervolgens zal in de vierde paragraaf, middels de formulering van de doelstelling van het onderzoek, een inbedding van het onderzoek in het onderzoekskader en een afbakening van het onderzoek ten opzichte van het volledige onderzoekskader plaatsvinden, als bedoeld door Verschuren en Doorewaard (2015, p. 35). Tot slot zal in een vijfde paragraaf de vraagstelling worden verwoord. Deze volgt uit de doelstelling van het onderzoek.

1.1 Onderzoekskader

Naar verwachting treedt de Omgevingswet in werking in het jaar 2021 (Informatiepunt Omgevingswet, z.d.-a). De Omgevingswet zal in de plaats komen van zesentwintig wetten, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet milieubeheer (Wm) (Kamerstukken II, 2013/14, p. 8). Deze wetten gaan niet allemaal in hun geheel op de in de Omgevingswet (Informatiepunt Omgevingswet, z.d.-b). Het aantal algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) zal ook worden teruggebracht. In het huidige omgevingsrecht bestaan er nog er ongeveer honderdtwintig AMvB's. Dat aantal zal worden teruggebracht naar vier (Kamerstukken II, 2013/14, p. 15; p. 29).

Als aanleiding voor de introductie van de wet noemt de regering (Kamerstukken II, 2013/14, p. 6) twee redenen. Ten eerste zou de huidige wetgeving niet meer goed aansluiten op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Er zou onvoldoende ruimte zijn voor duurzame ontwikkeling en maatwerk. Ten tweede zouden initiatiefnemers van activiteiten problemen ondervinden met het werken met de vele verschillende wetten die op dit moment van toepassing zijn.

De Nederlandse regering (Kamerstukken II, 2013/14, pp. 13-14) benadrukt dat de samenleving verandert. Burgers verenigen zich bijvoorbeeld steeds vaker in wisselende netwerken, er heeft een democratisering van kennis plaatsgevonden en initiatieven komen steeds vaker vanuit de samenleving in plaats van vanuit overheden. Dat vraagt volgens de regering om een overheid die snel kan reageren op initiatieven vanuit burgers en bedrijven. De samenleving zou ook van de overheid verwachten dat ze actief betrokken wordt bij besluitvorming, in dit geval omtrent ruimtelijke vraagstukken.

De Omgevingswet gaat een zestal kerninstrumenten kennen, namelijk de omgevingsvisie, het programma, decentrale algemene regels, algemene rijksregels over activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit (Oldenziel & De Vos, 2018, pp. 8-9; Kamerstukken II, 2013/14, p.8). Eén van deze instrumenten is dus de omgevingsvisie. Die bevat "(…) *een integrale langetermijnvisie op de noodzakelijke en de*

gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in een gemeente of een provincie of voor Nederland als geheel (Oldenziel & De Vos, 2018, p. 8).” De Nederlandse regering is van mening dat het opstellen van een omgevingsvisie van belang is “(…) *om te bepalen hoe de taken van een bestuursorgaan worden ingevuld en om de verdere ambities voor de fysieke leefomgeving te formuleren* (Kamerstukken II, 2013/14, p. 22).”

Elk kerninstrument binnen de Omgevingswet kent regels omtrent participatie. Die zijn te vinden in het Omgevingsbesluit en in de Omgevingswet zelf (Informatiepunt Omgevingswet, z.d.-c). Gemeenteraden moeten een gemeentelijke omgevingsvisie vaststellen, provinciale staten een provinciale omgevingsvisie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een nationale omgevingsvisie, als bepaald in art. 3.1 Omgevingswet (Ow). Wat betreft de vaststelling van een omgevingsvisie zijn de participatieregels vastgelegd in art. 10.7 van het Omgevingsbesluit (Ob). Daarin staat het volgende te lezen: “*Bij het vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn* (art. 10.7 Ob).” De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij het bevoegd gezag, zijnde het gezag dat betreffende omgevingsvisie opstelt (Informatiepunt Omgevingswet, z.d.-c).

Participatie is een thema dat van groot belang is in de nieuwe Omgevingswet, maar in het *Eindrapport pilots Omgevingsvisie 2017-2018* (PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, 2018, p. 23), waarin verslag wordt gedaan van een pilottraject met het opstellen van omgevingsvisies, staat te lezen dat het daarbij wel steeds om maatwerk draait. Daarom is in de Omgevingswet niet opgenomen hoe participatie in de praktijk precies vorm moet krijgen. Onder participatie wordt in elk geval verstaan: “*Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit* (Kamerstukken II, 2013/14, p. 389, ook te vinden in § 3.4.3 Ob).” Van den Broek, Steenbekkers, Van Houwelingen en Putters (2016, p. 81) merken op dat deze keuze voor maatwerk kan betekenen dat bepaalde ruimtelijke afwegingen en ontwikkelingen op verschillende plekken anders kunnen uitpakken.

De Omgevingswet biedt in theorie dus ruimte voor participatie, maar het is nog maar zeer de vraag hoe participatietrajecten er in de praktijk gaan uitzien. ‘Minimumeisen’ voor participatie zijn nog niet te bekennen in het geval van bijvoorbeeld de omgevingsvisie. Er is enkel de eis van art. 10.7 Ob om verslag te leggen van hoe de participatie vorm gekregen heeft en wat de resultaten ervan waren, de zogenoemde motiveringsplicht over vroegtijdige publieksparticipatie (zie aanduiding bij artikel 10.7 Ob in wettekst). Deze plicht is opgenomen “*om vroegtijdige participatie te stimuleren* (in Notie van Toelichting bij het Omgevingsbesluit, onder art. 10.2 lid 2, *Stb*. 2018, 290).”

1.2 Wetenschappelijke relevantie

Aangezien de Omgevingswet nog niet in werking getreden is (Informatiepunt Omgevingswet, z.d.-a)., is nog niet met alle instrumenten ervaring opgedaan. Dat maakt dat er ook de literatuur die betrekking heeft op dit onderwerp schaars is. Daarmee is er

voldoende ruimte om niet ‘slechts’ onderzoek te herhalen, maar om ook een echt nieuwe bijdrage te leveren aan de wetenschap. Er zijn in *pilots* wel al ervaringen opgedaan met het opstellen van omgevingsvisies (PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, 2018; Bouma, Duijn, & Van de Klundert, 2016). Ook zijn gemeenten buiten deze pilottrajecten om al aan de slag gegaan de omgevingsvisie (e.g. Gemeente Maastricht, z.d.-a). Deze ervaringen kunnen aanknopingspunten bieden voor onderzoek naar de praktische invulling van participatietrajecten binnen het stelsel van de nieuwe Omgevingswet.

Over burgerparticipatie, en meer specifiek over burgerparticipatie bij ruimtelijke ontwikkelingen en vraagstukken, is al het nodige geschreven. De invulling die wordt gegeven aan het begrip (burger)participatie verschilt per auteur (e.g. Arnstein, 1969; Pretty, 1995; White, 1996; Edelenbos en Monnikhof, 1998, in Edelenbos, 2000). Hieraan zal verder aandacht worden geschonken in het theoretisch kader. Als meer specifiek gekeken wordt naar burgerparticipatie binnen de planologie, wordt bijvoorbeeld duidelijk dat alleen al binnen de toepassing het idee van *communicative rationality* in de planologiepraktijk verschillende benaderingen zijn ontwikkeld die weliswaar overeenkomsten hebben, maar die ook van elkaar verschillen in sommige opzichten (Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998, pp. 1976-1977; p. 1986; Sager, 2017, p. 96). Het feit dat er al zoveel gepubliceerd is over burgerparticipatie in meer algemene zin, buiten de specifieke context van de Omgevingswet om, biedt kansen om een koppeling te maken tussen deze literatuur en de praktijk van burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Daarin zit de bedoelde nieuwe bijdrage aan de wetenschap.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Een dergelijk onderzoek is ook maatschappelijk gezien relevant, omdat de praktijk van het omgevingsrecht en van ruimtelijke ontwikkelingen alleen daadwerkelijk kan uitgaan van de kracht van de samenleving, wanneer overheden weten welke rollen zij kunnen innemen in het participatieproces en op welke manier ze maatschappelijke actoren kunnen betrekken in het participatieproces. Daarnaast zijn deze maatschappelijke actoren erbij gebaat wanneer ook zij zicht hebben op de mogelijkheden met betrekking tot participatie. Als maatschappelijke actoren, waaronder burgers, hierin inzicht verwerven, zou dat hun positie in het proces kunnen versterken.

De aandacht zal voor het leeuwendeel liggen bij de rol die burgers spelen, mede omdat zij, in elk geval op het eerste gezicht, de minste *resources* hebben binnen de groep van maatschappelijke actoren. Dat maakt deze groep extra interessant, omdat mogelijk geldt dat hoe meer *resources* die relevant zijn in een bepaalde context een actor heeft, hoe sterker de positie van de een actor in die specifieke context (Beames & Telford, 2013, pp. 84-85; Bourdieu, 1993, p. 73). Burgers hebben er baat bij te weten hoe zij desondanks toch een sterke positie kunnen verkrijgen en handhaven in het participatieproces. Gezien de eerdergenoemde ambities van de overheid om burgers actief te betrekken bij besluitvorming, lijkt ook zij er baat bij te hebben om deze sterke positie van burgers in het participatieproces te bewerkstelligen en te waarborgen, om zo deze ambities gestalte te kunnen geven.

1.4 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is als volgt:

Het verschaffen van inzicht in hoe het begrip participatie uit de Omgevingswet kan worden ingevuld en reeds wordt ingevuld, meer specifiek met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies, en het aan de hand daarvan typeren van de Nederlandse planningscultuur op het gebied van burgerparticipatie
door
het in kaart brengen van kansen en mogelijkheden met betrekking tot burgerparticipatie binnen de nieuwe Omgevingswet, meer specifiek bij het opstellen van omgevingsvisies, en deze kansen en mogelijkheden vervolgens in het licht te plaatsen van het *culturised planning model* van Othengrafen (2010).

1.5 Vraagstelling

Het behalen van de doelstelling van dit onderzoek, zoals die geformuleerd is in paragraaf 1.4, zal gebeuren middels de beantwoording van drie centrale vragen die in het vervolg van deze paragraaf worden geformuleerd. Om de volledige dekking van de doelstelling te waarborgen, en om het onderzoek richting te geven, zal per centrale vraag worden aangegeven welke aspecten aan bod komen bij de beantwoording ervan. Die aspecten zullen worden geformuleerd in de vorm van vragen.

Hoewel de aspecten zijn geformuleerd in de vorm van vragen, moeten ze niet gezien worden als deelvragen. Dat is van essentieel belang, om te voorkomen dat de verwachting ontstaat dat aan elk aspect een aparte paragraaf zal worden gewijd; dat zal niet het geval zijn. De aspecten, die geformuleerd zijn als vraag, zullen vaak niet expliciet als zodanig terugkeren in de beantwoording van de centrale vragen. De belangrijkste reden hiervoor is het overzichtelijk willen houden van de structuur van de thesis.

De drie centrale vragen, inclusief bijbehorende aspecten, luiden als volgt:

I. Welke theoretische kansen en mogelijkheden bestaan er met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies binnen het kader van de Omgevingswet?

- Wat is de Omgevingswet en met welke motivatie wordt deze wet geïntroduceerd?
- Wat is een omgevingsvisie?
- Wat kan worden verstaan onder het begrip burgerparticipatie?
- Welke vormen van burgerparticipatie bestaan er in het algemeen met betrekking tot ruimtelijke vraagstukken?
- Wat is er in het kader van de Omgevingswet geregeld omtrent burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies?
- Welke burgers kunnen zoal worden betrokken in besluitvorming die betrekking heeft op ruimtelijke ontwikkelingen?

<u>II.</u> Op welke manier en in welke mate komen deze theoretische kansen en mogelijkheden overeen met de praktische invulling die overheden die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van omgevingsvisies hebben gegeven aan het burgerparticipatietraject?

- In welke *cases* zijn al ervaringen opgedaan met burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies?
- Welke vormen van burgerparticipatie komen terug in die praktijk tot nu toe?
- Welke burgers zijn daarbij betrokken?
- Welke middelen zijn benut om het participatieproces vorm te faciliteren?
- Welke kansen en mogelijkheden zijn nog niet benut?
- In hoeverre stonden deze overheden open om alle theoretische mogelijkheden te benutten?

<u>III.</u> Op welke manier dragen deze kansen, mogelijkheden en praktijkervaringen al dan niet bij aan het typeren van de Nederlandse planningscultuur onder de Omgevingswet, specifiek met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies?

- Hoe kan planningscultuur gedefinieerd worden?
- Uit welke elementen bestaat een planningscultuur?
- Welke kansen en mogelijkheden maken (waarschijnlijk) onderdeel uit van de planningscultuur onder de Omgevingswet, gelet op ervaringen en de houding van overheden met betrekking tot de invulling van het burgerparticipatietraject?
- Welke kansen en mogelijkheden maken (waarschijnlijk) geen onderdeel uit van deze planningscultuur, gelet op ervaringen en de houding van overheden met betrekking de invulling van het burgerparticipatietraject?
- Welk algemeen beeld over burgerparticipatie ontstaat uit het afwegen van de kansen en mogelijkheden die (waarschijnlijk) wel en niet benut worden?

II. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk vindt een uitwerking plaats van een deel van het voor dit onderzoek uitgevoerde bureauonderzoek. In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op het begrip burgerparticipatie. Daarbij komen verschillende typeringen en categoriseren van het begrip aan de orde. Vervolgens worden in een tweede en derde paragraaf de concepten communicatieve planning (2.2) en coproductie (2.3) uitgewerkt. Deze twee concepten - of: perspectieven op participatie, zo men wil - bieden een concretere uitwerking van wat mogelijk verstaan kan worden onder participatie binnen de planologie. In paragraaf 2.4 wordt daarna op basis van dit geheel een tussenconclusie gegeven waarin aan bod komt op welke manieren dat wat in de paragrafen 2.1 tot en met 2.3 zoal van belang is voor het verdere onderzoek. Vervolgens komt in een vijfde paragraaf het begrip planningscultuur

aan de orde. Er zal aandacht zijn voor verschillende perspectieven die er in de literatuur bestaan op dit begrip. Ook zal het *culturised planning model* van Othengrafen (2010) worden geïntroduceerd, het model dat in het verdere verloop van het onderzoek gebruikt zal worden. In de daaropvolgende paragraaf (2.6) komt de *structuration theory* van Giddens (1984) aan bod. Tot slot vindt in paragraaf 2.7 aan de hand van de *structuration theory* een integratie plaats van de concepten planningscultuur en burgerparticipatie plaats in één conceptueel model. Hetgeen in dit hoofdstuk beschreven is wordt voornamelijk gebruikt om de resultaten uit het onderzoek naar de twee gekozen *cases* te duiden.

2.1 Burgerparticipatie

2.1.1 De participatieladder van Arnstein

Een misschien wel 'klassiek' werk op het gebied van burgerparticipatie is het artikel met de titel *A Ladder Of Citizen Participation* van Arnstein (1969). Ze presenteert daarin de zogenoemde participatieladder. Aan de hand van deze participatieladder biedt Arnstein (1969) een typering van burgerparticipatie waarin ze een hiërarchische ordening aanhoudt wat betreft de mate van invloed die mensen kunnen uitoefenen met betrekking tot de vaststelling of bepaling van een plan en/of programma (Arnstein, 1969, p. 216). Een centraal motief in het artikel is de relatie tussen de *have-nots* en invloedrijke mensen (Arnstein, 1969).

Burgerparticipatie wordt in Arnsteins typering ervan gelijkgesteld aan macht, wat op zijn beurt weer gelijk te stellen valt aan de mogelijkheid om invloed uit te oefenen (Mubita, Libati en Mulonda, 2017, pp. 241-242). Arnstein zegt daar zelf ook het volgende over: "(…) *citizen participation is a categorical term for citizen power* (Arnstein, 1969, p. 216)." Uit dit citaat kan afgeleid worden dat de kern van de categorisering van (de mate van) burgerparticipatie ligt in de categorisering van die hoeveelheid *power* - oftewel: invloed - die burgers kunnen uitoefenen. Dat is terug te zien in de categorisering die gebruikt wordt in de participatieladder. Die bestaat namelijk uit acht 'treden' of gradaties, als weergegeven in figuur 1. Arnstein (1969, pp. 217-218) realiseert zich dat deze weergave een versimpeling van de werkelijkheid is. Ze legitimeert deze weergave echter door te stellen dat hij behulpzaam is bij het illustreren van het feit dat er belangrijke gradaties zijn met betrekking tot burgerparticipatie. Daarbij stelt ze ook nog dat er in werkelijkheid misschien wel veel meer gradaties zijn dan deze acht, dat de grenzen tussen de gradaties wellicht niet zo scherp zijn als ze op het eerste gezicht lijken en dat elke kernmerken van één specifieke gradatie ook (deels) van toepassing kunnen zijn op een andere gradatie.

Hieronder is een overzicht weergegeven van de verschillende trappen van de participatieladder van Arnstein (1969). Bij elke trap is een korte toelichting te vinden. Een uitgebreidere toelichting is te vinden in bijlage I.

Trap	Toelichting
8. Citizen control	Burgers zijn volledig in controle wat betreft beleid en management. Ze hebben zelf autoriteit op dat gebied.
7. Delegated power	Burgers hebben een significante hoeveelheid autoriteit om besluiten te nemen, maar moeten wel onderhandelen met degenen in power.
6. Partnership	Macht wordt herverdeeld aan de hand van onderhandelingen. Er wordt overeengekomen dat burgers meedelen in verantwoordelijkheden wat betreft planning en het nemen van besluiten binnen bepaalde structuren. Regels kunnen niet eenzijdig worden aangepast.
5. Placation	Burgers mogen deelnemen aan het participatieproces, maar hun inbreng wordt niet automatisch meegenomen.
4. Colsultation	Input verzamelen vanuit burgers, bijvoorbeeld in de vorm van enquêtes, wijkbijeenkomsten of publieke hoorzittingen. Burgers worden hierbij vooral gezien als 'statistische abstracties'. Er is geen garantie dat hun ideeën worden meegenomen.
3. Informing	Het informeren van burgers over hun rechten, verantwoordelijkheden en mogelijkheden. Vaak gaat het hier om eenzijdige communicatie.
2. Therapy	Machteloosheid wordt gelijkgesteld aan mentale ziekte, in plaats van dat problemen als marginalisatie worden aangepakt
1. Manipulation	Mensen enkel en alleen het gevoel geven dat ze participeren, zonder dat er sprake is van echte participatie.

Figuur 1: De participatieladder van Arnstein (1969), bestaande uit acht gradaties van participatie. Vrij naar: Arnstein, 1969, pp. 218-224.

Een belangrijk deel van de waarde van de participatieladder en de toelichting daarop door Arnstein (1969) is gelegen in het feit dat een dergelijk gradatiesysteem mensen in staat stelt om te herkennen of er in een proces dat een participatieproces genoemd wordt ook daadwerkelijk mogelijkheden zijn voor burgers om invloed uit te oefenen - of dat de term in een specifiek proces slechts een lege huls is. Ze zegt daarover: "(…) *participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless. It allows the powerholders to claim that all sides were considered, but makes it possible for only some of those sides to benefit. It maintains the status quo* (Arnstein, 1969, p. 216). Enkel de trappen *partnership* (6), *delegated power* (7) en *citizen control* worden aangemerkt als gradaties van *citizen power* (Arnstein, 1969, p. 217).

Kritiek op Arnsteins (1969) model is mogelijk. Dat blijkt bijvoorbeeld alleen al uit het feit dat andere auteurs het nodig vonden om, als reactie op haar model, met eigen, alternatieve indelingen te komen (De Graaf, 2007, p. 27). De Graaf (2007, p. 28) stelt dat de meest relevante kritiek wordt geponeerd door Guijt en Shah (1998, in De Graaf, 2007, p. 28). Volgens De Graaf (2007, p. 28) is hun kritiek op Arnsteins model onder andere dat de ladder uitgaat van "(…) een ideale vorm van participatie [*sic*] waarin iedereen deelneemt en een 'community' als homogeen wordt behandeld (Guijt en Shah, 1998, in De Graaf, 2007, p. 28)." Een ander kritiekpunt dat ze hebben is dat Arnstein (1969) zou

negeren dat elke fase van een beleidsproces weer andere vormen en een andere mate van participatie kent. Bovendien zou Arnstein (1969) met haar ladder uitgaan van de voor hen problematische gedachte: hoe hoger, hoe beter (Guijt en Shah, 1998, in De Graaf, 2007, p. 28).

2.1.2 Alternatieve typeringen van participatie

Pretty (1995) gebruikt een alternatieve typering voor burgerparticipatie. Hij doet dat in de context van duurzame ontwikkelingen in de landbouw. De term participatie wordt in die context op verschillende manieren gebruikt door verschillende ontwikkelingsorganisaties (Pretty, 1995, p. 1253). Hieraan ontleent Pretty (1995) zijn typering voor burgerparticipatie, waarbij hij kiest voor een indeling in zeven categorieën. Het feit dat een indeling in categorieën kan worden aangebracht laat zien dat de term participatie kritisch en onderzoekend moet worden benaderd; verduidelijking van wat bedoeld wordt met participatie is van belang (Pretty, 1995, p. 1253).

De typering van participatie in zeven categorieën die Pretty (1995) aanbrengt is als volgt (z.o.z.):

Trap	Toelichting
7. Self-mobilization	Burgers participeren middels initiatieven die ze zelf, onafhankelijk van externe instituties, opzetten. Mogelijk wordt op deze manier de status quo met betrekking tot de verdeling van macht en welvaart doorbroken.
6. Interactive participation	Participatie wordt gezien als een recht. Burgers nemen deel aan bijvoorbeeld gezamenlijke besluitvorming.
5. Functional participation	Participatie die toegepast wordt om de projectdoelstellingen te behalen. Besluitvorming kan interactief zijn en besluiten kunnen in samenspraak met burgers genomen worden, maar meestal zijn de belangrijkste besluiten reeds eerder genomen, zonder (significante) betrokkenheid van burgers.
4. Participation for material incentives	Burgers participeren middels het ter beschikking stellen van hulpbronnen als arbeid in ruil voor andere materiële zaken als geld.
3. Participation by consultation	Burgers worden geconsulteerd of bevraagd, maar ze hebben geen rol in het nemen van de besluiten. Bij besluitvorming is het niet noodzakelijk dat hun ideeën worden meegenomen.
2. Passive participation	Aan burgers wordt medegedeeld wat reeds besloten is.
1. Manipulative participation	Participatie als schijnvertoning; participanten hebben geen daadwerkelijke macht.

Figuur 2: Participatie naar typering van Pretty (1995). Vrij naar: Pretty, 1995, p. 1252.

Net als bij de participatieladder van Arnstein (1969) is de categorisering van vormen van participatie die Pretty (1995) hanteert normatief van karakter; de indeling loopt van ‘slechte’ vormen van participatie tot ‘betere’ vormen. Beide beschrijven een

spectrum dat gekenmerkt wordt door een (graduele) verschuiving van de controle van autoriteiten naar burgers en de samenleving. Ondanks de grote overeenkomsten zijn er echter ook verschillen aan te wijzen tussen beide categoriseringen. Arnstein (1969) gaat bijvoorbeeld hoofdzakelijk uit van het perspectief van burgers, terwijl Pretty (1995) het accent meer legt op actoren die van participatieve processen toepassen (Cornwall, 2008, pp. 270-271).

Er zijn nog andere verschillen aan te wijzen. Zo is de 'beste' categorie voor Arnstein (1969), *citizen control*, vergaander wat betreft een verschuiving van macht naar dan de 'beste' categorie voor Pretty (1995), namelijk *self-mobilization*. Bij *self-mobilization* bestaat er slechts een mogelijkheid dat de bestaande machtsverhoudingen doorbroken worden, maar dat is niet noodzakelijkerwijs het geval (Cornwall, 2008, p. 271), terwijl deze machtsverhoudingen bij *citizen control* wel noodzakelijkerwijs doorbroken worden (Arnstein, 1969, p. 223). Zo kan men zich afvragen of de status quo niet (grotendeels) gehandhaafd blijft als degenen die participatieve processen toepassen dergelijke processen toepassen om de efficiëntie van een project te vergroten (Cornwall, 2008, p. 271). Door hun net wat andere insteek leren Arnstein (1969) en Pretty (1995) ons ook net iets andere lessen. Pretty (1995) benadrukt het belang van het bestuderen van de motivaties die leven onder de actoren die participatieve processen toepassen, terwijl Arnstein (1969) vooral laat zien dat participatie in de kern draait om macht en controle.

Ook White (1996) geeft een typering van participatie. Daarin staat niet zozeer een hiërarchische ordening van vormen van participatie maar meer een aanduiding van belangen die spelen in verschillende vormen van participatie centraal. Het gaat daarbij om de manier waarop mensen gebruikmaken van verschillende vormen van participatie (Cornwall, 2008, p. 271). Afhankelijk van het specifieke belang maken mensen namelijk op een specifieke manier gebruik van participatie. White (1996, pp. 7-8) presenteert in dat kader een tabel met de veelzeggende titel *Interests in participation*. In de eerste kolom daarvan staan vier verschillende vormen van participatie, in de tweede kolom staan de belangen bezien vanuit het een top-downperspectief, waarin actoren die participatieve processen toepassen centraal staan, in de derde kolom staan de belangen bezien vanuit een bottom-upperspectief, waarin het gaat om de deelnemers aan participatieve processen - lees: actoren uit de samenleving -, en in de laatste kolom is globaal de functie van elke vorm van participatie aangegeven. Een door Cornwall (2008) ietwat aangepaste en tevens kort toegelichte versie van die tabel is weergegeven in figuur 3.

Form	What 'participation' means to the implementing agency	What 'participation' means for those on the receiving end	What 'participation' is for
Nominal	Legitimation – to show they are doing something	Inclusion – to retain some access to potential benefits	Display
Instrumental	Efficiency – to limit funders' input, draw on community contributions and make projects more cost-effective	Cost – of time spent on project-related labour and other activities	As a means to achieving cost-effectiveness and local facilities
Representative	Sustainability – to avoid creating dependency	Leverage – to influence the shape the project takes and its management	To give people a voice in determining their own development
Transformative	Empowerment – to enable people to make their own decisions, work out what to do and take action	Empowerment – to be able to decide and act for themselves	Both as a means and an end, a continuing dynamic

Figuur 3: Een typering van belangen in participatieve processen, bezien vanuit het perspectief van de actoren die deze processen toepassen (2e kolom), en vanuit dat van de deelnemers eraan (3e kolom), inclusief de benoeming van verschillende vormen van participatieve processen (1e kolom) en de functie van elke specifieke vorm (4e kolom). Overgenomen uit: Cornwall, 2008, p. 273 [aangepaste versie van origineel uit: White, 1996, pp. 7-9; origineel bovenschrift "Table 2: A typology of interests" verwijderd].

Edelenbos en Monnikhof (1998, in Edelenbos, 2000, pp. 43-44) creëerden een eigen versie van de participatieladder, die ontwikkeld is in het kader van interactieve beleidsvorming. Een uitgebreide uitwerking van deze vorm van beleidsvorming blijft hier, met het oog op de doel- en vraagstelling van het onderzoek, achterwege. In de kern draait het hier echter om een vorm van beleidsvorming waarin onder andere uitgegaan wordt van de gelijkwaardigheid van de inbreng van alle belanghebbenden, het niet uitsluiten van bepaalde actoren en van de redelijkheid van het argument in plaats van van de kracht van het argument. Als de term invloed in dit kader gebruikt wordt, gaat het steeds om de invloed van 'normale burgers' en belanghebbenden op het vormen van beleid (Edelenbos, 2000, pp. 39-43).

De participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1998, in Edelenbos, 2000) kent vijf oplopende gradaties van interactiviteit. Een schematisch overzicht daarvan is hieronder weergegeven in figuur 4. Een schematisch overzicht dat zij daarvan zelf geven, is opgenomen in bijlage II. Daarin vindt een uitsplitsing van de treden naar meerdere factoren plaats.

Trap	Toelichting
5. Meebeslissen	Besluitvorming wordt overgelaten aan betrokkenen. Het ambtelijk apparaat speelt slechts een adviserende rol daarin. Van de uitkomst van de gesprekken tussen betrokkenen gaat meteen een bindende werking uit.
4. Coproduceren	Politiek, bestuur en betrokkenen stellen in samenspraak een probleemagenda op en ze zoeken tevens samen naar oplossingen voor die problemen. Politiek en bestuur verbinden zich aan de uiteindelijke uitkomst daarvan, mits een toetsing van de uitkomst aan vooraf opgestelde randvoorwaarden doorstaan wordt.
3. Adviseren	Politiek en bestuur stellen in eerste instantie de agenda vast, maar ze geven betrokkenen wel de kans om zaken aan te dragen en om met oplossingen daarvoor te komen. Wat er door betrokken wordt aangedragen wordt ook op volwaardige wijze beschouwd. In beginsel verbinden politiek en bestuur zich aan de uitkomst van de gesprekken, maar afwijking hiervan is - mits beargumenteerd - mogelijk.
2. Raadplegen	Politiek en bestuur zien betrokkenen als gesprekspartnet bij het ontwikkelen van beleid, maar ze bepalen nog steeds zelf de agenda en ze zijn niet gehouden aan de uitkomsten van gesprekken.
1. Informeren	Politiek en bestuur houden betrokkenen slechts op de hoogte van besluitvorming; ze betrekken hen er niet bij en ze bepalen zelf de agenda.

Figuur 4: De participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1998, in Edelenbos, 2000). Vrij naar: Edelenbos en Monnikhof, 1998, in Edelenbos, 2000).

Wanneer Arnsteins (1969) participatieladder naast die van Edelenbos en Monnikhof (1998, in Edelenbos, 2000) wordt gelegd, wordt duidelijk dat participatie voor Arnstein (1969) pas begint bij coproduceren. Al het andere is voor haar non-participatie of *tokenism*. Dat laatste betekent zoiets als symboolparticipatie. Aangezien Edelenbos en Monnikhof (1998, in Edelenbos, 2000) in hun indeling per definitie al uitgaan van interactieve beleidsvorming, en daarmee vormen van non-interactiviteit uitsluiten in hun model, kent het model geen treden die non-participatie behelzen (Van Houwelingen, Boele, & Dekker, 2014, p. 22).

2.2 *Communicative en collaborative planning*

Elling (2017, pp. 227-228) onderscheidt drie verschillende paradigma's in planningstheorie. Ten eerste is er het *rationalist paradigm*, waarin doelbereiking centraal staat en waarin een doorslaggevende rol is weggelegd voor experts. Rationaliteit van plannen, en niet macht, staat centraal. Ten tweede is er het *incremental paradigm*. Doelen worden daarin veelal gesteld op basis van wat men realistisch acht, in tegenstelling tot wat er gebeurt bij de meer idealistische insteek van het *rationalist paradigm*. Ervaringen uit het verleden spelen een bepalende rol in het opstellen van doelstellingen. Besluiten worden genomen op basis van consensusvorming en macht van actoren speelt een rol in de onderhandelingen. Tot slot ligt de focus bij het *participatory paradigm* op de participatie en inclusie van burgers in het besluitvormingsproces. Los van het realisme en idealisme

van de vorige twee paradigma's gaan actoren op zoek naar gedeelde waarden en doelen. Hierin kunnen machtposities een rol spelen.

Het *participatory planning* paradigma, het paradigma dat het meest relevant is in het kader van dit onderzoek, is veelkleurig; binnen dit paradigma bestaan uiteenlopende opvattingen over waarom burgerparticipatie van belang zou zijn en over welke rol macht speelt (Elling, 2017, p. 228). Een aantal bekende voorbeelden van termen die hierbinnen passen zijn *communicative planning* (Forester 1989; Innes, 1995), *argumentative planning* (Forester, 1993), *planning through debate* (Healey, 1992) en *collaborative planning* (Healey, 1997; Innes & Booher, 1999). Deze termen zijn gebruikt om die ideeën van Habermas over communicatieve rationaliteit doorgang te laten vinden in planningstheorie (Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998, p. 1976; Richardson, 1996, p. 286). In de kern draait deze theorie om het komen tot een gezamenlijke overeenkomst (*Zustimmung*) middels een proces van *communicative action*, dat gekenmerkt wordt door het feit dat handelingen van betrokken actoren niet voortkomen uit egocentrische afwegingen om succes te behalen maar uit handelingen die gericht zijn op het bereiken van een gezamenlijk begrip (*Verständigung*). Een overeenkomst kan alleen worden bereikt met instemming van alle betrokkenen in het proces van *communicative action* (Habermas, 1984, pp. 285-287). Rationaliteit is in dit proces niet instrumenteel of strategisch van karakter; de rationaliteit zit omsloten in het proces van c*ommunicative action*, in *intersubjective understanding*; het proces heeft in en op zichzelf een intrinsieke waarde (Ellis, 2017, p. 229; Sager, 2017, p. 93; Habermas, 1984, p. 285).

Ondanks het bestaan van verschillen zijn er ook belangrijke overeenkomsten aan te wijzen binnen wat *communicative planning theory* wordt genoemd en waar in de vorige alinea op gedoeld is. Dat geheel aan theorieën kan op verschillende manieren worden geduid. Martens (2013) doet dat als volgt:

> *The ideal of the communicative planning theorists is a world in which existing (distorted) practices of decision-making are replaced by communicative forums that adhere to all the Habermasian criteria. Thus, within communicative processes, communicative planning theory calls for the 'neutralisation' of power for the sake of reason* (Martens, 2013, pp. 11-12).

Healey (1992) geeft een korte samenvatting van waar *communicative planning theory* om draait: "(…) *planning, and its contents, is a way of acting we can choose, after debate* (Healey, 1992, p. 238)." Ze heeft gepoogd om in tien punten samen te vatten wat de gevolgen van de ideeën binnen *collaborative planning theory* voor de planningspraktijk zijn. Tewdwr-Jones en Allmendinger (1998) hebben die punten als volgt samengevat:

> *(1) Planning is an interactive and interpretative process.*
> *(2) Planning is undertaken among diverse and fluid discourse communities.*
> *(3) The methods require respectful interpersonal and intercultural discussion.*
> *(4) Focuses rest on the "arenas of struggle" (Healey, 1993, page 84) where public discussion occurs and where problems, strategies, tactics, and values are identified, discussed, evaluated, and where conflicts are mediated.*
> *(5) There are multifarious claims for different forms and types of policy development.*

(6) A reflective capacity is developed that enables participants to evaluate and reevaluate.
(7) Strategic discourses are opened up to include all interested parties which, in turn, generates new planning discourses.
(8) Participants in the discourse gain knowledge of other participants in addition to learning new relations, values, and understandings.
(9) Participants are able to collaborate to change the existing conditions.
(10) Participants are encouraged to find ways of practically achieving their planning desires, not simply to agree and list their objectives (Healey, 1992, in Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998, p. 1976).

Om communicatie tussen mensen te kwalificeren als rationeel, in de zin van communicatieve rationaliteit, als bedoeld door Habermas (1984), moeten een aantal *rules of discourse* in acht worden genomen (Alexy, 1992, p. 235). Zo is één van deze regels: "*Every subject with the competence to speak and act is allowed to take part in a discourse* (Habermas, 1990, p. 89)." Om de omvang van de hoofdtekst van het onderzoek enigszins te beperken, is een preciezere uitwerking voor de geïnteresseerde lezer beschikbaar in bijlage III.

Hoewel communicatieve planning als idee mogelijk aanspreekt, zijn er ook eventuele problemen die kunnen optreden bij het in de praktijk toepassen ervan. Tewdwr-Jones en Allmendinger (1998, pp. 1978-1984) maken daarbij een onderscheid tussen theoretische en praktische bezwaren. Een theoretisch bezwaar is bijvoorbeeld dat men bij de toepassing van het idee van *communicative rationality* uitgaat van de opvatting dat consensus kan worden bereikt. Het is echter zeer de vraag of het altijd mogelijk is om tot consensus te komen en bovendien kan men zich afvragen of het per definitie altijd goed is om te streven naar consensus. De mogelijkheid bestaat dat het zoeken naar consensus mensen eerder het zwijgen oplegt dan dat het hen in staat stelt zich te uiten, omdat er minder ruimte is voor verschillen in opvattingen. Dat streven naar *communicative rationality* de beste optie is, is 'slechts' een waardeoordeel en geen onweerlegbaar feit.

Een voorbeeld van een praktisch bezwaar is dat er nu eenmaal uiteenlopende opvattingen en agenda's bestaan met betrekking tot ruimtelijke vraagstukken, wat erop wijst dat mensen per definitie - en misschien wel van nature - verschillen in opvattingen en percepties. Juist deze verschillen vormen de basis van het argumentatieproces. Lang niet iedereen zal daarom het verlangen kennen om te streven naar volledige overeenstemming (Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998, pp. 1979-1980). Forester (1989, pp. 120-121) gaat bij communicatieve planning uit van het motto *making sense together*, waaraan Healey (1992) de frase "(…) *while living differently* (…) (Healey, 1992, p. 148; Mäntysalo, 2002, p. 425)" toevoegt. Voor de planningspraktijk hoeft dat echter helemaal niet te betekenen dat iedereen het per definitie met elkaar eens moet worden; het betekent eerder dat we gedreven worden door argumentatie (Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998, pp. 1979-1980).

Een tweede voorbeeld van een praktisch bezwaar is dat binnen communicatieveplanningstheorie de aanname gedaan wordt dat alle belanghebbenden moeten worden betrokken. Daarbij wordt echter niet aangegeven hoe dat kan of moet gebeuren, laat staan dat duidelijk wordt hoe en door wie belanghebbenden geïdentificeerd

kunnen worden (Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998, p. 1980). Daarbij komt ook nog eens dat Healey (1997, p. 86) aangeeft dat communicatieve planningsprocessen een weerspiegeling zijn van de machtsrelaties die spelen in een bepaalde context en dat deze machtsrelaties tegelijkertijd intrinsiek zijn aan het participatieproces. Deze machtsrelaties moeten volgens haar niet worden verwijderd uit het proces; het erkennen ervan is voldoende om verschillen in macht te egaliseren (Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998, p. 1980). Samenwerkingsprocessen waarin vertrouwen van actoren in elkaar heerst zouden de bedoelde machtsrelaties veranderen (Healey, 1997, p. 263). Dat de transformatie van machtsrelaties een centrale rol speelt, blijkt ook wel uit het doel van communicatieve planning zoals McGuirk (2001) dat formuleert:

> (…) *the purpose of CPP* [*Communicative Planning Practice*] *is to transform power relations by creating deliberative forums which can (temporarily) negate the power context of planning - the inequalities that stakeholders bring with them on entering participatory processes.* (…) *In this power-neutral space, planning practice is opened out to democratic deliberative processes through which communicative rationality might be put to effect* (McGuirk, 2001, p. 197).

Tewdwr-Jones en Allmendinger (1998, p. 1980) bekritiseren Healeys uitgangspunt en ze stellen dat het overdreven optimistische denkwijze is. Volgens hen behelst deze denkwijze, en in bredere zin die van *communicative rationality* van Habermas, dat bestaande machtsstructuren kunnen worden vervangen door een proces van *governance* dat gekenmerkt wordt door inclusiviteit, argumentatie en openheid. Daarin bestaat weinig oog voor verschillen in individuele opvattingen en percepties. De macht van de instituties wordt dan wel aan banden gelegd, maar aan de macht die individuen intrinsiek bezitten wordt nauwelijks aandacht besteed. Healeys uitgangsposities over macht zijn echter problematisch, zoals ook Fainstein (2005) uitlegt:

> *Where for Marx a just outcome could only occur when the economic structure was transformed, for the communicative theorists it was the product of transforming communication. But they never explained how communication could be transformed within a context of power except presumably through the power of truth telling. Yet if the powerful lose their advantages as a consequence of open communication, they are likely to either suppress unpleasant truths or to marginalize the tellers of them. Social power includes the capacity to control and channel communication and is extremely difficult to counter simply through voice* (…) *There is a naïveté in the communicative approach, in its avoidance of the underlying causes of systematic distortion* [of communication] *and its faith that reason will prevail*. (…) *much that is accepted as reason is simply rationalization promulgated and repeated by the powerful* (Fainstein, 2005, p. 125).

Uit het citaat blijkt dat Fainstein (2005, p. 125) de communicatieve aanpak naïef vindt. Die opvatting is vergelijkbaar met die van Tewdwr-Jones en Allmendinger (1998). Healey (1999, pp. 1132-1134) reageert op de kritiek van de twee laatstgenoemden door onder andere te stellen dat zij governance vooral lijken te karakteriseren aan de hand van de notie van conflicten tussen machtige individuen en de individuen die daaraan tegenwicht proberen te bieden. Daarmee zouden ze allereerst consensus en conflict en ten tweede gemeenschap en individuele autonomie als tegenstellingen zien. Zulke

tegenstellingen zouden de machtsstrijd niet goed, en tegelijkertijd te simplistisch, representeren. Healey (1999, p. 1133; 2003, p. 113) lijkt te stellen dat Tewdwr-Jones en Allmendinger (1998) het concept van niet volledig juist gebruiken. We zouden macht niet enkel moeten begrijpen als macht over iets of iemand maar als het vermogen om een verschil te maken. Macht kan volgens haar dus zowel *empowering* als beperkend werken (Healey, 2003, p. 113). De rol voor de planner zou daarin als volgt moeten zijn:

> (…) *a distinctively counterhegemonic or democratizing role for planning and the exposure of issues that political-economic structures otherwise would bury from public view, the opening and raising of questions that otherwise would be kept out of public discussion, the nurturance of hope rather than the perpetuation of a modern cynicism under conditions of great complexity and interdependence* (Forester, 1993, p. 6).

Deze rol, zoals hij door Forester (1993) beschreven wordt, betekent voor de planner dat hij een '*critical friend*' is die strijdt tegen misinformatie, de bron van verstoring in communicatie. De planner heeft dus als daarmee als taak om machts- kennis- en rationaliteitsframes in het communicatieproces bloot te leggen (McGuirk, 2001, p. 198). De planner zou moeten herkennen dat iedere actor verschillende vormen van macht gebruikt in het planningsproces. Daarbij moet de planner een onderscheid leren maken tussen de betekenis van argumenten aan de ene kant en de betekenis van macht in het proces aan de andere kant. Als een actor macht probeert uit te oefenen over een andere actor, moet de planner pogen die macht te egaliseren, wat moeilijk is als de betreffende actor daaraan niet wil meewerken. Mogelijk kan druk op de actor vanuit andere actoren wel verandering brengen (Sager, 2006, p. 227).

Het grote probleem met communicatieve rationaliteit en de daaraan gekoppelde opvattingen over macht, en tevens met de poging om kritiek op communicatieve rationaliteit te weerleggen door auteurs als Healey (1999) en Sager (2006), is dat deze manier van denken negeert dat we ons per definitie altijd bevinden in een situatie waarin macht en verschillen een rol spelen. Tevens zal er altijd sprake zijn van een zekere mate van uitsluiting. Er zijn altijd ideeën en opties die worden uitgesloten. Bij consensusvorming is er geen manier om hieraan te ontsnappen. Als er veel focus gelegd wordt op consensusvorming en weinig op confrontatie, kan het gevolg daarvan zijn dat participanten ontevredenheid ontwikkelen ten opzichte van participatie als idee. Daarnaast kan het tegenstellingen in de hand werken zie zich uiten buiten de participatieprocessen om, aangezien er te weinig mogelijkheden bestaan om binnen die processen de confrontatie aan te gaan (Mouffe, 2000, p. 104; McGuirk, 2001, p. 213). In die context is er sprake van "(…) *a need to recognize the deeply pluralistic character of our neighborhoods, cities, city-regions, regions with all the conflicts that pluralism entails* (Albrechts, 2015, p. 107)."

Een ander problematisch punt is dat het idee van communicatieve planning in grote mate leunt op de competentie van planners om te reflecteren op machtsrelaties in het participatieproces en ook op de goede wil van planners om die relaties te veranderen (McGuirk, 2001, p. 212). Huxley (2000) merkt in het kader hiervan - op een spottende manier - op dat van planners niet kan worden verwacht dat ze in staat zijn om totaal

onbevangen en volledig te reflecteren en verstoring in de communicatie te neutraliseren, laat staan dat planners altijd, per definitie, van goede wil zijn:

> *The planning system and planning practitioners are assumed to be capable of bracketing away, or alleviating through institutional structures, distorted communication and the naturalized forms of strategic and instrumental action* (…) [*on which Habermas hinted as being more or less the opposite of communicative rationality*]. *Moreover, planners themselves are assumed to be people of goodwill who worry about ethics, inclusion, and equality and are blessed with unusual reflexivity and insight into the constraints on their own and other people's understandings and actions* (Huxley, 2000, p. 376).

Sager (2017, p. 95) merkt op dat er verschillen zijn tussen dat wat gewoonlijk gezien wordt als burgerparticipatie en communicatieve planning. Bij burgerparticipatie worden burgers en groepen uitgenodigd om hun mening te geven en om informatie uit te wisselen met professionele planners. Dat gebeurt in een zogenoemde *invited space*. Communicative planning behelst ook burgerparticipatie, maar er is daarbij meer oog voor groepen die buiten de formele participatiecontext, zoals die georganiseerd wordt door autoriteiten, vallen. Communicatie kan hier meer lijken op een discussie waarin actoren op gelijke voet staan en waarin een breder geheel aan belangen kan worden ingebracht in de dialoog. Dit vindt plaats in een zogenoemde *invented space*. Bij burgerparticipatie wordt inbreng vanuit de samenleving wel degelijk gestimuleerd, maar die eindigt ruim voordat de belangrijkste discussies worden gevoerd en zeker ruim voor de implementatie. Communicatieve planning is meer vergaand, aangezien alle actoren die de gevolgen zullen ondervinden van een besluit zouden moeten worden betrokken in een dialoog, waarbij de aanbevelingen die opgesteld zijn ook nog eens moeilijker te negeren zijn voor bestuurders dan bij ‘gewone’ burgerparticipatie.

Innes en Booher (2004, pp. 422-423) formuleren vijf doelen die betrekking hebben op punten die vaak aangedragen worden om participatie te rechtvaardigen. Die doelen zijn achtereenvolgens: (1) Het blootleggen van voorkeuren van burgers, zodat daarmee rekening kan worden gehouden in de besluitvorming, (2) het verbeteren van de kwaliteit van besluit door gebruikmaking van lokale kennis, (3) het vergroten van eerlijkheid en rechtvaardigheid, wat bij participatie gebeurt door het leren kennen van de behoeftes en voorkeuren van minder bevoordeelde groepen, (4) het legitimeren van een besluit en (5) het voldoen aan wettelijke voorschriften met betrekking tot participatie. Op basis van ervaringen die zijn opgedaan met participatieve planning kunnen er nog twee doelen aan worden toegevoegd, namelijk: (6) het vormen van de maatschappij en (7) de vorming van een staatsinrichting die adaptief is en die in staat is om complexe problemen op te lossen (Rittel & Webber, 1973, in Innes & Booher, 2004, p. 423). Het typeren van de Nederlandse planningcultuur onder de Omgevingswet, met betrekking tot het vormen van omgevingsvisies, kan mede gebeuren aan de hand de aard van de beantwoording aan deze doelen.

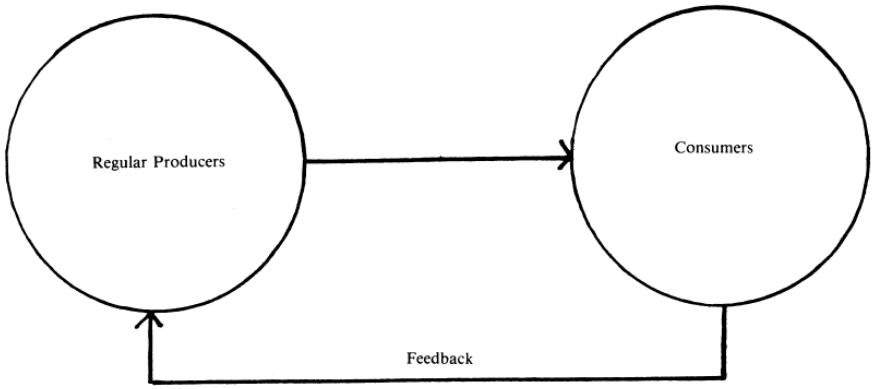
2.3 Coproductie

Het begrip coproductie is in zekere zin verwant aan communicatieve planning. Een meer volledige typering is terug te vinden in bijlage IV. In deze paragraaf is een verkorte versie te vinden van wat in bijlage IV is opgenomen. Een meer volledige typering is terug te vinden in bijlage IV. Uit het feit dat coproductie voornamelijk een uitwerking blijkt van één specifieke trede binnen verschillende participatieladders, en uit het gegeven dat zuivere coproductie in de cases Maastricht en Utrecht niet voorgekomen is - waarover later meer - , volgt de geschiktheid om deze paragraaf in te korten.

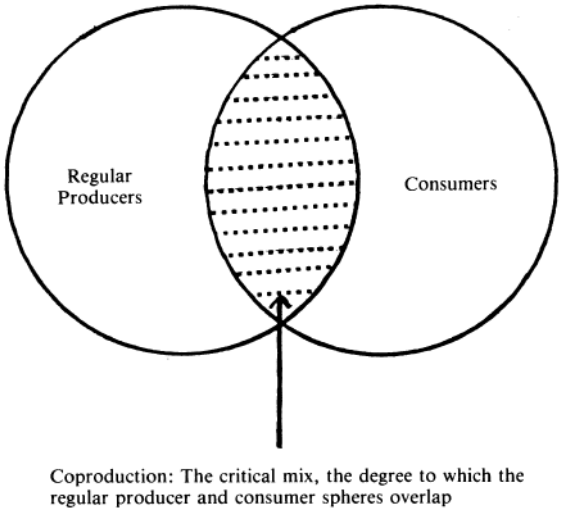
Bij de typering van het begrip participatie is het begrip coproductie al naar voren gekomen. Die term wordt namelijk gebruikt door Edelenbosch en Monnikhof (1998, in Edelenbos, 2000). Coproduceren kan daarbij als volgt worden begrepen: politiek, bestuur en betrokkenen stellen in samenspraak een probleemagenda op en ze zoeken tevens samen naar oplossingen voor die problemen. Politiek en bestuur verbinden zich aan de uiteindelijke uitkomst daarvan, mits een toetsing van de uitkomst aan vooraf opgestelde randvoorwaarden doorstaan wordt. Coproduceren wordt in betreffend model gepositioneerd tussen adviseren en meebeslissen in (Edelenbos & Monnikhof 1998, in Edelenbos, 2000, pp. 43-44).

De term coproduceren werd aan het einde van de jaren zeventig geïntroduceerd door Elinor Ostrom en een aantal van haar collega's (Alford, 2014, p. 300; Needham, 2007, p. 221). In de literatuur duiken verschillende definities op van het begrip coproductie (e.g. Ostrom, 1996; Brudney en England, 1983; Albrechts, 2015). Volgens Ostrom (1996) houdt dit begrip zoveel in als "(…) *the process through which inputs used to produce a good or service are contributed by individuals who are not 'in'* [*sic*] *the same organization* (Ostrom, 1996, p. 1073). De consequentie daarvan is "(…) *that citizens can play an active role in producing public goods and services of consequence to them* (Ostrom, 1996, p. 1073)." Albrechts (2013, p. 49) benadrukt daarbij dat er in Ostroms visie daarbij sprake is van een gelijkwaardige relatie tussen overheid en burger.

Ook Brudney en England (1983) komen met een eigen typering van coproductie. Ze zetten daarbij het zogenoemde traditionele model van de productie van *public goods* af tegen het coproductiemodel. In het traditionele model gaat om *regular producers* die voorzieningen leveren, terwijl de consumenten daarvan, hoofdzakelijk burgers, eventueel feedback kunnen leveren, terwijl het bij coproductie draait om een inspanning die geleverd wordt door beide en waarbij de sferen van beide overlappen (Brudney & England, 1983, pp. 60-61). Twee figuren (5 en 6) die dit verschil illustreren zijn hieronder opgenomen.



Figuur 5: Het traditionele model van productie van voorzieningen. Overgenomen uit: Brudney & England, 1983, p. 61 [origineel onderschrift "FIGURE 1: Traditional Model of Service Delivery" verwijderd].



Figuur 6: Het coproductiemodel van productie van voorzieningen. Overgenomen uit: Brudney & England, 1983, p. 61 [origineel onderschrift "FIGURE 2: Coproduction Model of Service Delivery" verwijderd].

Coproductie is relevant in de context van de planologie, omdat het mogelijkheden biedt om tegen te gaan dat het slechts enkelen zijn die ruimtelijk beleid, en daarmee de toekomst van bijvoorbeeld steden, bepalen (Albrechts, 2015, p. 107). Meer concreet betekent dat volgens hem het volgende:

> (…) *coproduction, as a political strategy, aims to mobilize citizens to engage in counter-hegemonic struggles to establish other policies and to play a central role in decision-making*. (…) *Coproduction requires a change to the status quo, it combines the usual concept of coproduction in the provision of public goods and services needed and coproduction as a political strategy preparing citizens and grassroots organizations for a more substantive engagement with the political* (Albrechts, 2015, pp. 107-108).

De term *grassroots organizations* uit het citaat duidt op een alternatieve interpretatie van coproductie, namelijk coproductie als *grassroots strategy*. Het verschil met de definitie die door onder andere Ostrom (1996), Alford (2014) en Burdney en England (1983) wordt gebruikt is dat de nadruk bij deze alternatieve interpretatie ligt op het versterken van maatschappelijke organisaties, om zo een platform te bieden voor

verdere betrokkenheid bij besluitvorming (Albrechts, 2013, pp. 50-51). Deze organisaties "(…) *seek to construct and manage a civic realm* (Roy, 2009, p. 160)."

Wanneer er een vergelijking getrokken wordt tussen communicatieve planning en coproductie, zijn er allereerst een aantal overeenkomsten op te merken. Allereerst gaat het bij beide om de vraag hoe overheid en samenleving de levenskwaliteit van mensen kunnen verbeteren. Ten tweede gaat geen van beide uit van radicale verandering in de maatschappij; er wordt uitgegaan van evolutie en leereffecten, niet van revolutie. Ten derde gaan ze allebei uit van een democratische context waarin actieve burgers zowel collectief als individueel streven naar het verbeteren van de materiële en politieke omstandigheden waarmee ze te maken krijgen (Watson, 2014, pp. 69-70).

Er bestaan ook verschillen tussen communicatieve planning en coproductie. Communicatieve planning focust namelijk vooral op het voeren van een debat in het kader van planvorming, terwijl vanuit het idee van coproductie het idee bestaat dat burgers ook nog betrokken zouden moeten zijn na de planvorming uitvoering (Watson, 2014, p. 71; Bovaird, 2007, p. 849; p. 855, p. 858). Volgens McGuirk (2001, p. 196) betekent dat in het geval van communicatieve planning een priorisering van communicatieve rationaliteit boven instrumentele rationaliteit. Dat is een fundamenteel verschil, aangezien het betekent dat communicatieve planning uitgaat van reflexieve, consensusvormende processen met betrekking tot gedeelde betekenistoekenning en begrip in de dialoog, terwijl bij instrumentele rationaliteit, en daarmee bij coproductie, juist het creëren van kennis en het toeschrijven van waarde de uitgangspunten zijn (Watson, 2014, p. 71). Een ander verschil is dat men er in het gedachtegoed over coproductie, in tegenstelling tot wat bij communicatieve planning het geval is, van uitgaat dat machtsverschillen niet volledig kunnen worden geëgaliseerd, hoewel de uitweiding in de literatuur daarover toch ook wel weer beperkt is in omvang (Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998, p. 1980; Watson, 2014, p. 71). Uit een analyse van de literatuur over coproductie komt naar voren dat vooral wordt ingegaan op de machtsrelatie tussen overheid en burgers, maar niet of nauwelijks op die tussen burgers onderling. De opvatting over wat coproductie kan betekenen voor de relatie tussen overheid en burger wordt geïllustreerd door Mitlin (2008):

> *Coproduction* [*sic*] *also provides an arena within which to challenge particular modes of governmentality, or the systems and processes of government in various dimensions. The processes of government include the concepts, techniques and rationalities through which services are delivered. As civil society gains knowledge of the processes of the state (through coproduction* [*sic*]*), so it occupies such spaces of governmentality in its own right* (Mitlin, 2008, p. 357).

Al met al ligt de focus bij coproductie dus op instrumentele rationaliteit. Instrumenteel betekent hier dat er een gerichtheid is op het creëren van sterke gemeenschappen met een sterke samenhang waarin burgers steun aan elkaar ondervinden. Burgers trekken samen op om te garanderen dat de staat voorziet in hun behoeften. Coproductie is aantrekkelijk voor burgers, omdat het hen in staat stelt om zowel een sterke organisatie op te bouwen als om begrip te kweken met betrekking tot de

veranderingen die nodig zijn in het gedrag van de overheid zodat die wel kan voorzien in hun behoeften (Albrechts, 2013, p. 57; Mitlin, 2008, p. 357).

2.4 Tussenconclusie §2.1- §2.3

Aan de hand van bovenstaande kan een antwoord geformuleerd worden met betrekking tot twee deelaspecten van centrale vraag I, namelijk wat burgerparticipatie is en welke vormen van burgerparticipatie er in zijn algemeenheid bestaan bij ruimtelijke vraagstukken. Duidelijk is geworden dat er verscheidene definities bestaan van burgerparticipatie. Die definities bestaan niet alleen in de vorm van formuleringen zoals "(…) *citizen participation is a categorical term for citizen power* (Arnstein, 1969, p. 216)."; ze bestaan ook in de vorm van modellen zoals de participatieladder van Arnstein (1969) of die van Edelenbos en Monnikhof (1998, in Edelenbos, 2000).

Het bestuderen van burgerparticipatie vraagt, zoals ook Pretty (1995, p. 1253) aangeeft om een kritische en onderzoekende houding. Het vraagt om bijvoorbeeld kritisch te kijken naar het perspectief vanuit waar de definiëring van het begrip plaatsvindt (vergelijk Arnstein, 1969 en Pretty, 1995), maar ook naar het bestaan van een hiërarchie tussen verschillende categorieën burgerparticipatie (*idem*) en de belangen die actoren hebben in het participatieproces (e.g. White, 1996, pp. 7-8). Er is in dit onderzoek specifiek gekozen om niet uit te gaan van één bepaald model, van één bepaalde participatieladder, omdat zo een bredere blik geworpen kan worden op wat participatie betekent met betrekking tot de *cases* die in dit onderzoek centraal staan.

De theorie over *collaborative*/*communicative planning* en coproductie kan gezien worden als een meer specifieke uitwerking van de invulling die gegeven kan worden aan het begrip participatie. Beide theorieën bieden aanknopingspunten bij de analyse het participatieproces rondom specifieke cases. Zo vraagt *collaborative*/*communicative planning theory* om de aandacht bijvoorbeeld te vestigen de (mate van) communicatieve rationaliteit binnen een planningsproces (Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998, p. 1976; Richardson, 1996, p. 286), maar ook op machtsrelaties binnen een planningsproces en op de omgang met conflicten (Mouffe, 2000, p. 104; McGuirk, 2001, p. 213). Theorie over coproductie vraagt daarbovenop nog eens extra aandacht voor bijvoorbeeld de relatie tussen burger en overheid en voor mogelijk aanwezig blijvende machtsverschillen tussen participanten (Ostrom, 1996, p. 1079; Albrechts, 2013, p. 49; Watson, 2014, p. 71). Aan de hand van bovenstaand geheel aan theorieën kan begrip gekweekt worden over wat participatie in een specifieke casus betekent, omdat al deze theorieën de onderzoeker vragen op bepaalde aspecten de aandacht te vestigen.

2.5 Planningscultuur

Volgens Friedmann (2005, p. 184) was de gedachte dat de planningspraktijk overal ter wereld ongeveer dezelfde kenmerken heeft ten tijde van de publicatie van zijn artikel nog steeds wijdverbreid. Die planningspraktijk zou, zo dacht men vaak, overal vergelijkbaar zijn, omdat planning kan worden gezien als een "(…) *field of professional activity* (…) (Friedmann, 2005, p. 184)." De term *field* kan hier begrepen worden aan de hand van de definitie die Bourdieu (1993) eraan toekent: "*Fields present themselves synchronically as*

structured spaces of positions (or posts) whose properties depend on their position within these spaces and which can be analysed independently of the charactenstlcs of theIr occupants (which are partly determined by them) (Bourdieu, 1993, p. 72)" Dat betekent dat wanneer men een specifiek *field* bestudeert, er zowel kenmerken van dat *field* op zich als ook universele kenmerken die alle *fields* karakteriseren naar voren komen (Bourdieu, 1993, p. 72). De kenmerken van een *field* worden in die zin bepaald door de relaties tussen de posities die actoren innemen in dat specifieke veld (Bourdieu & Johnson, 1993, p. 6), terwijl er tegelijkertijd dus ook *general laws of fields* bestaan (Bourdieu, 1993, p. 72).

Friedmann (2005, p. 184) neemt afstand van het idee dat alle planningspraktijken van over de hele wereld zouden samenvallen in één *field*. Er bestaat volgens hem geen uniforme planningscultuur waarin planners allen één en dezelfde professionele *habitus* delen. *Habitus* betekent in dit geval het geheel aan disposities die praktijken en percepties genereren (Bourdieu & Johnson, 1993, p. 5). Dat Friedmann (2005) daarvan afstand neemt, kan ook worden afgeleid uit de definitie die hij geeft van het begrip planningscultuur. Planningscultuur moet worden begrepen "(…) *as the ways, both formal and informal, that spatial planning in a given multi-national region, country or city is conceived, institutionalized, and enacted* (Friedmann, 2005, p. 184)." Het introduceren van dat begrip is van essentieel belang, omdat het niet alleen afrekent met de notie van het bestaan van één wereldwijde, universele planningspraktijk, maar ook met een opvatting waarin planning wordt gezien als puur neutraal en technisch van aard (Booth, 2011, p. 14).

Hoewel het begrip planningscultuur op het eerste gezicht mogelijk eenduidig lijkt, wordt het toch op een aantal verschillende manieren gebruikt. Die verschillen bestaan in twee dimensies (Taylor, 2013, pp. 687-688). Een schematisch overzicht van de indeling op basis van deze twee dimensies is, inclusief toelichting, te vinden in bijlage V. Over de definitie die Friedmann (2005) geeft valt in het kader van deze indeling in twee dimensies nog meer te zeggen, namelijk dat hij planning ziet als een afgeleide van de maatschappelijke cultuur (Taylor, 2013, p. 689). Sanyal (2005, p. 22) deelt die opvatting, door te stellen dat een specifieke planningscultuur een reflectie is van de bredere maatschappelijk-culturele cultuur waarin hij ingebed is. In deze opvattingen wordt planningscultuur gezien als (deel van een) maatschappelijke cultuur. Om die reden stelt Sanyal (2005, p. 20) ook dat planningscultuur geen onafhankelijke variabele is. Tegelijkertijd ziet Sanyal (2005) planningscultuur overigens wel als intrinsiek aan de planningspraktijk van professionele planners (Taylor, 2013, p. 688).

Spatial planning is een paraplubegrip waaronder verscheidene termen te scharen. Zo betekent de Nederlandse term ruimtelijke ordening iets anders dan het Duitse *Raumordnung* en *Raumplanung*, hoewel beide termen gebruikt worden om de planningspraktijk in bijbehorende specifieke nationale context te beschrijven. De reden voor deze verschillen in betekenis is, dat ze bestaan in van elkaar in bepaalde opzichten verschillende culturele contexten (Othengrafen & Reimer, 2013, p.1270; Othengrafen, 2010, p. 84). Othengrafen en Reimer (2013, pp. 1272-1273) geven aan dat die bredere cultuur een grote impact heeft een planningspraktijk. Cultuur betekent hier "(…) *kollektiv intelligible soziale Praktiken* (…) (Reckwitz, 2005, p. 97)." Cultuur bestaat daarbij uit overtuigingen, houdingen, ideeën, normen, waarden en gedragingen die binnen die cultuur worden gezien als gepast (Triandis, 2004, p. 16). Dat geheel is richtinggevend

voor het handelen van de actoren die onderdeel zijn van die specifieke cultuur (Othengrafen & Reimer, 2013, p. 1273). Samen vormen deze onderdelen een relatief stabiel, homogeen en intern consistent systeem, gedragen door het geheel aan actoren die onderdeel uitmaken van een bepaalde groep, organisatie of natie. Dat systeem kan in objectieve termen worden beschreven (Holden, 2002, p. 28).

De cultuur binnen bijvoorbeeld een natie definiëren als eenvormig en homogeen zou echter te kort door de bocht zijn. Groepen en instituties die gevormd worden binnen zo'n natie plaatsen brengen ook elk een unieke en aparte ervaringswereld met zich mee. Dat wat cultuur genoemd wordt vloeit deels voort uit die verschillende ervaringswerelden. Aangezien er vele ervaringswerelden bestaan, bestaat er daarom geen uniforme cultuur. Daaruit volgt de noodzaak om het begrip subcultuur te introduceren (Avruch, 1998, p. 18). Knieling en Othengrafen (2015) beschouwen planningscultuur als een specifieke subcultuur, want, zo zeggen ze: "(…) *the actors involved in planning processes are conditioned by the system of planning they act in* (…) (Knieling en Othengrafen, 2015, p. 2135)." Door te werken met planning als subcultuur, is het mogelijk om alleen de culturele elementen te gebruiken die van toepassing zijn op een planningspraktijk (Knieling & Othengrafen, 2015, p. 2135).

Om te komen tot een analyse van een planningscultuur, is het nodig om een conceptueel raamwerk te introduceren (Knieling & Othengrafen, 2015, p. 2136) aan de hand waarvan de onderdelen van een (sub)cultuur in kaart kunnen worden gebracht. Schein (2004, pp. 25-36) biedt, vanuit de organisatiewetenschappen, een dergelijk raamwerk. Daarbij gaat hij uit van drie verschillende niveaus, die betrekking hebben op hoe zichtbaar culturele (deel)fenomenen zichtbaar zijn voor de observator ervan. Die drie categorieën zijn achtereenvolgens: (1) *underlying assumptions*, (2) *espoused beliefs and values* en (3) *artifacts*. Het maken van dit onderscheid stelt de observator uiteindelijk in staat om een onderscheid te kunnen maken tussen manifeste en niet-manifeste niveaus van cultuur maar ook tussen bewuste en onbewuste routines (Knieling & Othengrafen, 2015, pp. 2136-2137; Schein, 2004, pp. 25-36).

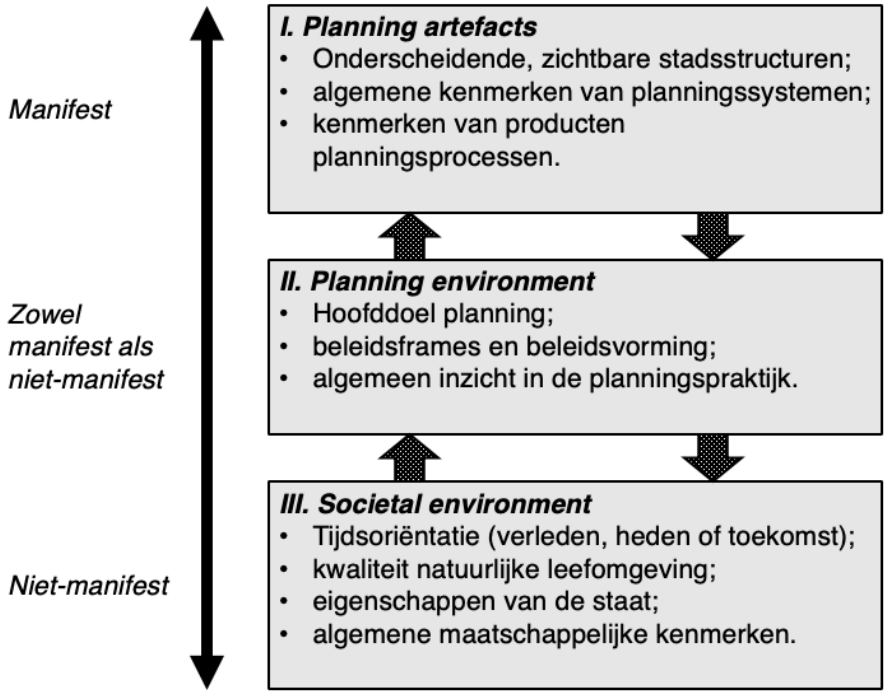
Volgens Knieling en Othengrafen (2015) behelst planningscultuur in essentie "(…) *collective modes of thinking and acting of "built environment professionals", stemming in particular from a shared professional ethos but also from more general societal values* (…) (Knieling & Othengrafen, 2015, p. 2137)." Aan de hand van Scheins (2004) model destilleren ze het zogenoemde *culturised planning model*. Daarin zijn drie analytische niveaus te herkennen, namelijk (1) *planning artefacts* (manifest), (2) *planning environment* (manifest en niet-manifest) en (3) *societal environment* (niet-manifest). Het model geeft een concretisering wat betreft het benaderen van planningscultuur (Knieling & Othengrafen, 2015, p. 2137; Othengrafen, 2010, p. 92); het stelt de observator in staat om aan de hand van bepaalde indicatoren te definiëren uit welke onderdelen een specifieke planningscultuur bestaat.

Het eerste analytische niveau is dat van de *planning artefacts*. Deze categorie wordt gevormd door zichtbare planningsproducten en structuren en processen. 'Objecten' binnen deze categorie bevinden zich bijvoorbeeld stedelijke structuren en ontwerpen, ontwikkelingsstrategieën voor stad en regio, instituties op het gebied van planning, ruimtelijk omgevingsrecht, planningsinstrumenten, besluitvormingsprocessen en

communicatie- en participatieprocessen (Othengrafen, 2010, pp. 92-93). In deze categorie vallen dus niet alleen architectuur en waarneembare structuren en patronen in de leefomgeving (Othengrafen, 2012, in Othengrafen & Reimer, 2013, p. 1274); het planningssysteem, inclusief (verdeling van) verantwoordelijkheden, verdeling van taken en planningsproducten, maakt er ook onderdeel van uit (Othengrafen & Reimer, 2013, p. 1274).

Het tweede analytische niveau is *planning environment*. Daarbij gaat het om de gedeelde assumpties, waarden en frames die specifiek betrekking hebben op de actoren die betrokken zijn in de structuren, processen en producten van het planningsproces en die vanzelfsprekend zijn voor planners. Centraal staan hier de cognitieve structuren, *systems of meaning* en wereldbeelden die het gedrag en het handelen van planners en andere professionals in het planningsveld structureren. Vanwege deze structurerende werking wordt het, wanneer de 'objecten' binnen deze categorie gekend worden, ook mogelijk voorspellingen te doen met betrekking tot het gedrag van planners, dat weer kan worden waargenomen op het niveau van *planning artefacts*. In de kern gaat het hier om de doelen van een planningsproces en de principes die daarin leidend zijn, de geschiedenis en tradities binnen de planningswereld, het planningsproces zelf, wat betreft de kwestie of het proces hiërarchisch, coöperatief of meer wetenschappelijk van aard is, de omvang van planningsprocessen, in de zin van of ze bijvoorbeeld plangestuurd of ontwikkelingsgestuurd zijn, en de het besluitvormingsmilieu, dat gevormd wordt door politieke, bestuurlijke, economische en organisationale structuren. (Othengrafen, 2010, pp. 93-94; Knieling & Othengrafen, 2015, p. 2138). Illustratief binnen deze categorie is de indeling van nationale planningssystemen Muñoz Gielen en Tasan-Kok (2010). Zij delen die planningssystemen in aan de hand van of ze plan- of juist ontwikkelingsgestuurd zijn - of 'iets er tussenin'. Zo'n onderscheid wordt ook wel een indeling in ideaaltypen genoemd (Nadin & Stead, 2008, p. 39). Een verdere uitwerking hiervan blijft echter, met het oog op de doel- en vraagstelling, achtwege. Waar het bij dit voorbeeld in de kern om draait, is dat Muñoz Gielen en Tasan-Kok (2010) illustreren dat er niet zoiets is als één universele, mondiale planningscultuur.

Bij de *societal environment*, de derde en laatste categorie van het *culturised planning model*, draait het om onderliggende, moeilijker waarneembare assumpties die planning beïnvloeden door het vormen van een specifieke maatschappelijke achtergrond. Deze assumpties zijn meer specifiek onbewuste en vanzelfsprekende maatschappelijke normen, overtuigingen, percepties, gedachten en gevoelens. Concreet bezien kunnen die weer vorm krijgen in assumpties over bijvoorbeeld de houding die burgers aannemen ten opzichte van planning, het hebben van inzicht in de kracht van verschillende planningsconcepten, de (zelf)perceptie van planning, opvattingen over rechtvaardigheid, de impact van gehanteerde sociaaleconomische en sociaalpolitieke modellen op de planningspraktijk, de houding ten opzichte van de natuurlijke leefomgeving en de kwestie of de blik van burgers gericht is op het verleden, het heden of juist op de toekomst (Othengrafen, 2010, pp. 93-94; Knieling & Othengrafen, 2015, p. 2138; Othengrafen & Reimer, 2013, p. 1276). Het gaat hier om een *"(…) cultural deep core, public philosophy or Weltanschauung* (…) (Othengrafen & Reimer, 2013, p. 1276, vrij naar Gallestrup, 2006 & Schein, 2004). Een schematisch overzicht van het *culturised planning model* is te vinden in figuur 7.



Figuur 7: Het culturised planning model, met daarin de drie analytische niveaus van een planningscultuur. Aan de linkerkant is voor elk niveau aangegeven of het manifest of niet-manifest van aard is. Met pijlen is aangegeven dat de drie niveaus in wisselwerking met elkaar staan. Vrij naar: Othengrafen, 2010, pp. 92-94; Othengrafen & Knieling, 2015, pp. 237-238; Schein, 2004, pp. 25-36.

De geschiktheid van het *culturised planning model* volgt uit het feit dat het model een meerwaarde biedt ten opzichte van benaderingen waarin planningscultuur (voornamelijk) beschouwd wordt als organisatiecultuur. Die meerwaarde is gelegen in het gegeven dat het model bijdraagt aan een beter begrip van planningscultuur als subcultuur van de bredere maatschappelijke cultuur, als bedoeld door Taylor (2013, pp. 687-688). Het hanteren van een dualiteit tussen aan de ene kant de bredere maatschappelijke cultuur en aan de andere kant planningscultuur doet geen recht aan die realiteit. Verschillen in nationale planningsculturen, zoals die bijvoorbeeld aan bod komen bij Muñoz Gielen & Tasan-Kok (2010), spreken tegen dat er zoiets als een uniforme *plannershabitus* en een uniform *field* waarin planners verenigd zou bestaan. Ook Reimer en Othengrafen (2013, p.1270) en Othengrafen (2010, p. 84) geven aan dat in elke natie een ander begrip bestaat voor *spatial planning* en dat er binnen elke nationale context tevens een specifiek begrip bestaat over die term.

Daar komt nog eens bij dat de indeling in ideaaltypen, bijvoorbeeld zoals Muñoz Gielen en Tasan-Kok (2010) doen, ook kan worden benoemd als een indeling in planningstradities (Nadin & Stead, 2008, p. 39). Nadin en Stead (2008) geven aan dat de term traditie gebruikt wordt "(…) *to emphasize the way that forms of planning are deeply embedded in the complex historical conditions of particular places* (Nadin & Stead, 2008, p. 39)." Historische situaties en ontwikkelingen en planningscultuur zijn niet los van elkaar te zien, en aangezien elke plek een andere historie kent, kent ook elke plek een andere planningstraditie, dat is wat te herleiden is uit het citaat. Bovendien stellen ze dat "(…) *spatial planning systems are deeply embedded in their socio-economic, political and cultural context* (Nadin & Stead, 2008, p. 35). Een vergelijking tussen de twee laatste citaten maakt duidelijk dat met de historische situaties en ontwikkelingen hetzelfde

bedoeld wordt als met de context waarin een planningssysteem is ingebed. Er is hier sprake van een zekere mate van padafhankelijkheid, wat betreft de (door)ontwikkeling van een planningssysteem (Nadin & Stead, 2008, p. 35), waarin, zoals uit voorgaande is gebleken, de bredere maatschappelijke context en de historische situatie één en hetzelfde zijn en waarin het planningssysteem te situeren is, ook wat betreft mogelijkheden voor (door)ontwikkelingen in dat planningssysteem.

Op basis van bovenstaande kan een antwoord gegeven met betrekking tot twee deelaspecten van centrale vraag III, namelijk:

- Hoe kan planningscultuur gedefinieerd worden?
- Uit welke elementen bestaat een planningscultuur?

In dit onderzoek wordt er, vanwege de eerdergenoemde geschiktheid van de *culturised planning model* van Othengrafen (2010), van uitgegaan dat de een planningscultuur bestaat uit de drie analytische niveaus die dat model kent. Dat wil eigenlijk zeggen: een specifieke planningscultuur bestaat uit de elementen van die drie analytische niveaus tezamen, omdat de werkelijkheid van een planningscultuur niet bestaat uit conceptuele analytische niveaus. De analytische niveaus bestaan niet als zodanig, *out there*; ze vormen een model aan de hand waarvan de werkelijkheid kan worden geanalyseerd middels het analyseren van de elementen die behoren tot die analytische ni (Othengrafen, 2010, pp. 92-94; Othengrafen & Knieling, 2015, pp. 237-238; Othengrafen & Reimer, 2013, pp. 1274-1276; Schein, 2004, pp. 25-36). Daarbij wordt een planningscultuur gezien als een specifieke subcultuur (Knieling en Othengrafen, 2015, p. 2135) die bestaat binnen een bredere maatschappelijke cultuur of context (Othengrafen & Reimer, 2013, p.1270; Othengrafen, 2010, p. 84; Friedman, 2005; Sanyal; 2005).

2.6 *Structuration theory*

De *structuration theory* van Anthony Giddens (1984) kan gezien worden als poging om een tot dan toe in de sociale wetenschappen bestaand dualisme in het denken te overbruggen. Dat dualisme bestond uit een tegenstelling tussen handelen aan de ene kant en structuur aan de andere kant als verklaring voor sociale fenomenen. Volgens sommigen behoorden deze structuren het object van studie binnen de sociale wetenschappen te zijn, terwijl anderen juist van mening waren dat het menselijk handelen centraal zou moeten staan (Giddens, 1984, p. 2; Dom, 2005, pp. 69-70; Whittington, 2015, p. 146; Jones, 2011, p. 114). Giddens (1984) transformeert dit dualisme in een dualiteit. In plaats van handelen en structuur te zien als tegengestelden van elkaar, vallen ze nu samen in een tweeledige structuur (Giddens, 1984, p. 25; Dom, 2005, p. 70): "*The constitution of agents and structures are not two independently given sets of phenomena, a dualism, but represent a duality* (Giddens, 1984, p. 25)." Er vindt een transcendering van de tegenstelling, van het dualisme, plaats.

Giddens (1984, pp. 2-3; pp. 23-25) gaat, zoals uit bovenstaande op te maken is, uit van een *duality of structure* waarin structuur en menselijk handelen binnen éénzelfde, tweeledige structuur vallen. Met structuur wordt hier gedoeld op regels en *resources* die menselijk handelen zowel mogelijk maken als beperken; ze produceren en reproduceren

sociale systemen. Dat betekent dat "*Structure is not to be equated with constraint but is always both constraining and enabling* (Giddens, 1984, p. 25)." *Structure* werkt dus structurerend voor menselijk handelen, voor sociale systemen. 'Aan de andere kant' van de tweeledige structuur zijn er dan nog de sociale systemen, oftewel "*reproduced relations between actors or collectivities, organized as regular social practices* (Giddens, 1984, p. 25)." Met nadruk wordt hierboven gesproken over *één* tweeledige structuur. Er bestaat in feite namelijk geen scheiding tussen structuren en sociale systemen. Structuren vormen een *virtual order*. Dat wil zeggen dat sociale systemen geen structuur hebben maar dat ze daarentegen structurele eigenschappen bezitten; structuren bestaan alleen *in* sociale systemen, en daarmee *in* gereproduceerde *social practices* (Giddens, 1984, p. 17; p. 25). Dat betekent dat ze niet bestaan buiten deze *social practices* om. Structuren leiden met andere woorden dus niet als het ware een zelfstandig leven.

Menselijk handelen is volgens Giddens (1984, pp. 2-3) een recursieve praktijk. Dat betekent dat "(…) *they* [menselijke handelingen] *are not brought into being by social actors but continually recreated by them via the very means whereby they express themselves as actors. In and through their activities,* [*sic*] *agents reproduce the conditions that make these activities possible* (Giddens, 1984, p. 2)." In deze continue stroom van *practices* ligt reflexiviteit omsloten (Giddens, 1984, p. 3). Volgens Giddens (1984) moet reflexiviteit hier begrepen worden als "(…) *the monitored character of the ongoing now of social life* (Giddens, 1984, p. 3)." Dat betekent dat reflexiviteit omsloten ligt in het continu monitoren van het eigen gedrag en in de verwachting dat anderen hetzelfde doen, maar ook in het continu monitoren van de sociale en fysieke context waarin iemand zich bevindt. Dat monitoren is mogelijk, omdat uit handelen bedoelde en onbedoelde gevolgen voortvloeien (Giddens, 1984, p. 3; p. 5; p. 212; p. 220). In dat licht beschrijft Giddens (1984) de kern van zijn *structuration theory* als volgt: "*An ontology of time-space as constitutive of social practices is basic to the conception of structuration, which begins from temporality and thus, in one sense, 'history'* (Giddens, 1984, p. 3)." Structuur werkt dus structurerend voor menselijk gedrag; de structurele eigenschappen van sociale systemen zijn zowel het medium voor als de uitkomst van menselijk handelen zijn (Giddens, 1984, p. 25), of zoals Bhaskar (1998) zegt: "*Society is both the ever-present 'condition' (material cause) and the continually reproduced 'outcome' of human agency* (Bhaskar, 1998, p. 38)."

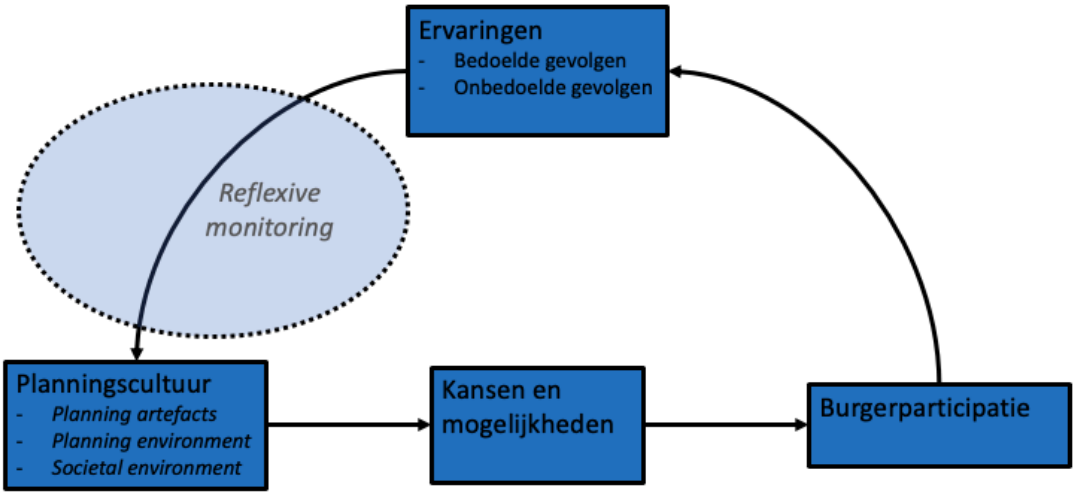
Het begrip *agency* uit het laatste citaat geen betrekking op de intenties van mensen maar op hun capaciteiten om te kunnen handelen. Die capaciteiten gaan vooraf aan hun intenties om te handelen. *Agency* heeft betrekking op die handelingen waarbij de mens de 'dader' is met betrekking tot dat handelen, in die zin dat de mens in een bepaalde stroom van handelingen ook anders had kunnen handelen dan hij gedaan had. Dat wat er door dat handelen gebeurde zou niet gebeurd zijn als het individu niet gehandeld had, wat weer betekent dat ook de bedoelde en onbedoelde gevolgen niet zouden zijn ingetreden als de mens in kwestie anders zou hebben gehandeld (Giddens, 1984, p. 9; p. 15).

Binnen de *structuration theory* is kortom een grote rol weggelegd voor structuurstructurerende structuren. Het is de reflexiviteit die ten grondslag ligt aan de continuering van menselijk handelen en aan de controle van mensen over hun handelen. Een (sociaal) systeem bestaat daarmee voor in belangrijke mate doordat de mens zich

routinematig reflexief opstelt tegenover zijn eigen handelen en dat van anderen (Giddens, 1984, p. XVI; p. 3; p. 6; p. 11; p. 36). Op die manier ligt tijd-ruimteontologie aan de basis van sociaal handelen, aangezien reflexiviteit kan ontstaan ten opzichte van het menselijk handelen en de gevolgen daarvan - en dus ten opzichte van 'de geschiedenis'.

2.7 Conceptueel model

Aan de hand van een combinatie van bovenstaande theorieën over het *culturised planning model* en de *structuration theory* kan een conceptueel model worden gevormd met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Eerst zal nu dit conceptuele model gepresenteerd worden. Daarna volgt een toelichting op het model.



Figuur 8: Conceptueel model. Vrij naar: Othengrafen, 2010, pp. 92-94; Othengrafen & Knieling, 2015, pp. 237-238; Giddens, 1984 [verbinden *culturised planning model* en *structuration theory* in conceptueel model: eigen werk, 2019].

In het conceptuele model uit figuur 8 wordt planningscultuur beschouwd als structuur die structurerend werkt met betrekking tot menselijk handelen. De structurerende werking van de structuur behelst de mogelijkheden die de structuur mensen biedt om te handelen maar ook de beperkingen die de structuur aanbrengt met betrekking tot dat handelen, als bedoeld door Giddens (1984, p. 25). Deze structuur wordt gekenmerkt door de drie analytische niveaus van het *culturised planning model*, als bedoeld door Othengrafen (2010, pp. 92-94) en Othengrafen en Knieling (2015, pp. 237-238). Een specifieke planningscultuur geeft hierbij kansen en mogelijkheden om het participatieproces op een bepaalde manier in te richten, in de zin van het vormgeven van de opzet van het proces. Die kansen en mogelijkheden zijn weer bepalend voor het verloop van het concrete burgerparticipatieproces. Het verloop van dat proces levert op zijn beurt weer specifieke ervaringen op. Die ervaringen bestaan in de vorm van bedoelde en onbedoelde gevolgen die intreden doordat het participatieproces op een bepaalde manier werd ingevuld, als bedoeld door Giddens (1984, p. 212; p. 220). Die structuur wordt vervolgens weer gereproduceerd en getransformeerd middels een proces van *reflexive monitoring* (Giddens, 1984, p. XVI; p. 3; p. 6; p. 11; p. 36), want, zo zegt Giddens (1984):

> (…) *structure, or structural properties, or 'structural parameters', exist only on so far as there is continuity in social reproduction across time and space. And such continuity in turn exists only in and through the reflexively monitored activities of situated actors, having a range of intended and unintended consequences* (Giddens, 1984, p. 212).

Het is in bovenstaand conceptueel model overigens de bedoeling om het deel “Kansen en mogelijkheden” te zien als voortvloeiend uit de structuur die gevormd wordt door een specifieke planningscultuur. Strikt gesproken zijn de kansen en mogelijkheden dan onderdeel van diezelfde structuur, omdat het de planningscultuur is die bepalend is voor hoe planning binnen de daarvoor relevant context handen en voeten krijgt. Het is van belang dat goed te beseffen, omdat anders het idee kan ontstaan dat het om een aparte structuur zou gaan. Daarvan is geen sprake. De kansen en mogelijkheden zijn hier echter wel apart aangegeven, omdat op die manier duidelijk wordt dat een structuur, die in dit geval gevormd wordt door een planningscultuur, zowel mogelijkheden biedt maar tegelijkertijd ook beperkend werkt voor menselijk handelen. Dat is ook waarop Giddens (1984) doelt met de structurerende werking van structuur.

III. Methodologie

Bij de selectie van geschikte onderzoeksmethoden is uitgegaan van een onderscheid in vijf verschillende onderzoeksstrategieën zoals die worden genoemd door Verschuren en Doorewaard (2015). Zij onderscheiden daarbij de volgende vijf strategieën: (1) survey, (2) experiment, (3) casestudy, (4) gefundeerde theoriebenadering en (5) bureauonderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2015, pp. 155-204). Het uitgevoerde onderzoek valt wat betreft de toegepaste methoden grofweg uiteen in twee delen, namelijk één deel waarbij bureauonderzoek is toegepast en één deel waarbij gekozen is voor de casestudyaanpak. In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de gekozen onderzoeksstrategieën en op hun geschiktheid in het kader van het uitgevoerde onderzoek. De twee strategieën zullen daarbij elk individueel in een aparte paragraaf aan bod komen.

3.1 Bureauonderzoek

In het uitgevoerde onderzoek is gekozen voor benadering die voor een belangrijk deel deductief van karakter is. Dat wil zeggen dat het vertrekpunt van een onderzoek bestaat uit reeds eerder ontwikkelde theorieën. De ‘klassieke’ opzet daarbij is dat vanuit die bestaande theorieën één of meerdere hypothesen worden opgesteld. Daarna volgen dataverzameling, het beschrijven van de resultaten, het behouden of juist verwerpen van de hypothese en het herzien van bestaan theorieën (Bryman, 2012, p. 24). In het uitgevoerde onderzoek is deze standaardopzet echter bewust niet aangehouden. Later in deze paragraaf zal blijken wat de onderliggende reden daarvoor is geweest.

Uit de doelstelling van het uitgevoerde onderzoek en de daaruit volgende centrale vragen, inclusief aspecten die onder de centrale vragen vallen, volgde de noodzaak om in het eerste deel van het onderzoek te komen met een uitwerking van bepaalde begrippen en theorieën. Die theorieën en begrippen zijn uitgewerkt aan de hand van reeds bestaande literatuur. Zo zijn in hoofdstuk II bijvoorbeeld typeringen van het begrip (burger)participatie voorbijgekomen. Ook is het begrip planningscultuur uitgewerkt aan de hand van bestaande theorieën. Bij dat laatste is uiteindelijk een keuze gemaakt om verder te werken met het *culturised planning model*. Tevens is in hoofdstuk IV, het volgende hoofdstuk, een deel omgevingswettheorie te vinden. Het gaat daarbij om een uitwerking die heeft plaatsgevonden op basis van reeds bestaande literatuur en wetgeving.

Bovenbedoelde uitweiding heeft als basis gediend voor het verzamelen van empirische gegevens. Gelet op het feit dat de Omgevingswet nog niet ingevoerd is

(Informatiepunt Omgevingswet, z.d.-a), en op het feit dat er nog weinig literatuur bestaat over burgerparticipatie binnen de kaders van de Omgevingswet, meer specifiek met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies, was het niet goed mogelijk om vanuit bestaande theorie hypotheses op te stellen. Hoewel er daarentegen wel al het nodige geschreven is over de huidige Nederlandse planningscultuur, konden uit de literatuur daarover geen hypothesen worden ontleend die als basis konden dienen voor het uitgevoerde onderzoek. De reden daarvoor is dat de hypothesen dan zouden worden ontleend aan theorieën die betrekking hebben op een planningscultuur die uitgaat van andere wetgeving dan de Omgevingswet. Aangezien het, gelet op de doelstelling van het onderzoek, niet de bedoeling was om een vergelijking te trekken tussen het oude stelsel en het stelsel onder de Omgevingswet, zou dat in dit onderzoek ook nooit een juiste manier van doen kunnen zijn geweest. Dat laat overigens onverlet dat de uitwerking van de resultaten van het bureauonderzoek, zoals die is neergelegd in de hoofdstukken II en IV, wel degelijk een sturende werking had met betrekking tot het casestudyonderdeel van het uitgevoerde onderzoek. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk volgt hierop een nadere toelichting.

3.2 Casestudy

Het tweede onderdeel van dit onderzoek bestond, als gezegd, uit een casestudyaanpak. Volgens Creswell (2007) gaat het daarbij om:

> (…) *a qualitative approach in which the investigator explores a bounded system (a case) or multiple bounded systems (cases) over time, through detailed, in-depth data collection involving multiple sources of information (e.g., observations, interviews, audiovisual material, and documents and reports, and reports a case description and case-based themes* (Creswell, 2007, p. 73)."

Gerring (2007) komt met een nadere specificatie van wat verstaan kan worden onder een *case*: "*Case connotes a spatially delimited phenomenon (a unit) observed at a single point in time or over some period of time* (Gerring, 2007, p. 19)." Creswell (2007, pp. 74-75) onderscheidt vijf procedurele stappen bij het uitvoeren van een casestudy. Die stappen zullen hieronder worden benoemd. Daarbij wordt per stap aangegeven hoe in het uitgevoerde onderzoek invulling is gegeven aan betreffende stap.

De eerste stap bij het uitvoeren van een casestudy is volgens Creswell (2007, p. 74) het bepalen of de casestudyaanpak geschikt is voor het uit te voeren onderzoek. Hij stelt daarbij dat de casestudyaanpak geschikt is wanneer er met betrekking tot het onderwerp van onderzoek duidelijk te identificeren en begrensde *cases* bestaan en wanneer de onderzoeker tot doel heeft om diepgaande inzichten te presenteren met betrekking tot de *case(s)* of wanneer hij of zij een vergelijking wil trekken tussen meerdere *cases*. In het uitgevoerde onderzoek blijkt de geschiktheid van de casestudyaanpak uit het feit dat er inderdaad duidelijk te identificeren *cases* bestaan met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies (e.g. PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, 2018; Bouma, Duijn, & Van de Klundert, 2016; Gemeente Maastricht, z.d.-a). Die *cases* zijn ook begrensd, aangezien de omgevingsvisie steeds wordt opgesteld voor bijvoorbeeld één specifieke gemeente (art. 3.1 Ow).

Begrenzing vindt tevens plaats door het feit dat specifiek gekeken wordt naar burgerparticipatie rondom de vorming van de omgevingsvisies.

Volgens Creswell (2007, pp. 74-75) is de volgende stap het identificeren van één of meerdere *cases* die betrokken worden in het uit te voeren onderzoek. Het maken van een keuze voor één of enkele specifieke cases kan worden vergemakkelijkt wanneer gekeken wordt naar het type casus waarvan in een specifiek geval sprake is. Yin (1994; 2009, in Bryman, 2012, p. 70) onderscheidt vijf typen *cases*:

(1) De *critical case*: slechts één specifieke casus is geschikt voor het testen van een bepaalde theorie;
(2) de extreme of unieke casus: een casus is relevant vanwege de zeldzaamheid van wat zich binnen de casus voordoet;
(3) de representatieve of typische casus: een casus is representatief voor de het grotere geheel aan *cases*;
(4) de onthullende casus: een casus waarbij de onderzoeker de mogelijk krijgt om een fenomeen te observeren en analyseren voorheen niet geobserveerd of beschreven kon worden;
(5) de longitudinale casus: een casus biedt de mogelijkheid voor de onderzoeker om op meerdere momenten onderzoek te doen naar de casus.

Bryman (2012, p. 71) benadrukt dat het mogelijk is dat meerdere typeringen op één casus van toepassing zijn. Bovendien kan het volgens hem zo zijn dat pas in een later stadium duidelijk wordt welke typering op een concrete casus van toepassing is. Creswell (2007, p. 75) geeft de voorkeur aan een aanpak die hij *purposeful maximal sampling* noemt. Daarbij worden verschillende *cases* gekozen die elk een ander perspectief op een en hetzelfde probleem of proces of op dezelfde gebeurtenis kunnen werpen. In het uitgevoerde onderzoek was het in eerste instantie de bedoeling te kiezen voor deze door Creswell (2007, p. 75) gepresenteerde aanpak en om te letten op de door Yin (1994; 2009, in Bryman, 2012) aangebrachte typeringen. Het gebrek aan bereidheid van gemeenten en provincies zorgde ervoor dat het noodzakelijk was te werken met de *cases* van de enige twee gemeenten die wel wilden meewerken, namelijk Maastricht en Utrecht. Creswell (2007, p. 75) zou om die reden betreffende *cases* typeren als *accessible cases*.

Voor de casus Utrecht geldt dat er specifiek gekozen is om de focus te leggen op de omgevingsvisie op twee specifieke deelgebieden. Klaarblijkelijk had de gemeente Utrecht er namelijk voor gekozen de participatieprocessen niet te organiseren rondom een omgevingsvisie die op de gehele gemeente van toepassing was. In plaats daarvan vond participatie plaats rondom het opstellen van omgevingsvisies voor deelgebieden. In het uitgevoerde onderzoek werd gekozen voor een focus op de deelgebieden Vleuten-De Meern en Lunetten. De reden om voor deze twee deelgebieden te kiezen is geweest dat het participatieproces rondom de omgevingsvisies voor deze deelgebieden is afgerond en dat voor deze twee deelgebieden bovendien de grootste hoeveelheid documentatie beschikbaar is met betrekking tot de inhoud de participatieprocessen rondom de vorming van de visies (e.g. Gemeente Utrecht, 2016a; 2019b).

De derde stap is volgens Creswell (2007, p. 75) het verzamelen van data. Bij een casestudyaanpak betekent dat volgens hem over het algemeen dat data uit meerdere bronnen verzameld wordt. Zo kunnen er interviews worden afgenomen, observaties worden gedaan en documenten worden geanalyseerd. In het uitgevoerde onderzoek is gewerkt aan de hand van het houden van interviews en het analyseren van documenten die zijn gepubliceerd in het kader van het participatietraject rondom de vorming van de omgevingsvisies in de *cases* Maastricht en Utrecht. Een overzicht van de gehouden interviews is te vinden in bijlage XII. In totaal zijn er vijf interviews afgenomen, waarvan drie bij de casus Maastricht en twee met betrekking tot de casus Utrecht. Daarbij is gewerkt met een gestructureerde vragenlijst. De *interviewees* hebben de vragenlijst van tevoren ontvangen. Tijdens de interviews zelf is de gestructureerde vragenlijst niet leidend geweest voor de structurering van het interview. Dat wil zeggen dat de volgorde van de vragen niet aangehouden is. Het grootste deel van de vragen is echter wel beantwoord, zij het in een andere volgorde dan in de interviewguides is aangegeven.

Een overzicht van de gebruikte interviewguides is te vinden in de bijlages XIV tot en met XVIII. De interviewguides zijn gestructureerd aan de hand een lijst met aspecten die eerder opgesteld is. Die aspecten zijn op hun beurt weer ontleend aan de opbrengsten uit het deel bureauonderzoek en uit de doel- en vraagstelling. De lijst met aspecten is, inclusief toelichting, te vinden in bijlage XIII. Er is gekozen om te werken deze lijst van aspecten, omdat niet kon worden volstaan met een letterlijke vertaling van de opbrengst uit het bureauonderzoek naar vragen voor een interviewguide. Wanneer die vertaling wel letterlijk zou hebben plaatsgevonden, kon dat tot gevolg hebben dat *interviewees* te veel gestuurd zouden worden in het ventileren van hun visie, of in elk geval in het geven van hun eigen verwoording ervan. De onderzoeker zou in dat geval de antwoorden van de *interviewees* dus al (deels) inkleuren, zelfs nog voordat die antwoorden ook maar gegeven werden. Dat zou dan tot gevolg hebben dat het moeilijk of zelfs onmogelijk zou worden om bij de analyse van deze antwoorden een strikt onderscheid te maken tussen de visie van een *interviewee* en de insteek van de onderzoeker. Een voorbeeld daarbij is dat niet letterlijk aan *interviewees* gevraagd kan worden om een specifiek participatieproces te classificeren aan de hand van de participatieladder van Arnstein (1969). Door daarentegen eerst een vertaling te maken naar aspecten, waarvan de mate van participatie een voorbeeld van zo'n aspect is, werd niet gewerkt met de terminologieën uit de gebruikte literatuur.

Aangezien veel personen aan wie een verzoek tot het afnemen van een interview niet reageerden, is naar hen een herhaald verzoek verstuurd. Hierop volgden geen nieuwe reacties. Daarom is ervoor gekozen een online vragenlijst in Google Docs op te stellen met een beperkt aantal vragen uit de interviewguide (zie bijlage XIX), om op die manier een breder perspectief te kunnen werpen op de *cases*. De vragenlijst is naar de personen gestuurd die tot op dat moment niet gereageerd hadden. Aan betreffende personen werd gevraagd zo uitgebreid mogelijk te antwoorden op de gestelde vragen. Uiteindelijk is hij ingevuld door één persoon, maar de gegeven antwoorden waren daarbij zodanig kort, dat ze onbruikbaar waren.

Een vierde stap bij de casestudyaanpak is volgens Creswell (2007, p. 75) het analyseren van de data. Allereerst is daarbij getracht op basis van de beschikbare documenten te schetsen hoe het participatieproces chronologisch gezien verlopen is.

Daarbij zijn tevens de beschrijvingen over de inrichting van het participatieproces meegenomen. Bij de casus Utrecht is tevens een uitsplitsing gemaakt naar de participatieprocessen in respectievelijk Vleuten-De Meern en Lunetten. Vervolgens zijn de transcripten van de interviews geanalyseerd middels proces dat bestond uit vier (sub)stappen. Allereest zijn de transcripten bekeken door de teksten ervan langs te lopen. Daarbij is een bekeken welke gedeelten van de tekst relevant zouden kunnen zijn voor welke gedeelten van de beschrijving van de *cases*. Die relevantie is beoordeeld aan de hand van de doel- en vraagstelling, de lijst met aspecten voor het opstellen van de interviewguides (bijlage XIII) en de eerder opgestelde chronologische schets van het verloop van de participatieprocessen. Die delen zijn vervolgens verwerkt in het deel van de tekst dat gebaseerd is op de uitgevoerde documentanalyse. Vervolgens zijn de transcripten in één enkele ronde gecodeerd in het programma Atlas.ti. Daarbij is gebruikgemaakt van *descriptive coding*. Daarbij wordt in één woord of in één korte zin aangegeven wat het onderwerp van het gecodeerde deel van een tekst is (Saldaña, 2013, p. 88). Tesch (1990) zegt daarover: "(…) *it is important that these [codes] are identifications of the topic, not abbreviations of the content. The topic is what is talked or written about. The content is the substance of the message* (Tesch, 1990, p. 119 [woord *codes* toegevoegd door Saldaña, 2013])." Aan de hand van een analyse van de gecodeerde transcripten zijn vervolgens toevoegingen gedaan en aanscherpingen aangebracht in de eerder geschreven beschrijving van de *cases*. De uitkomst van dit geheel is terug te vinden in de beschrijvingen van de cases in de hoofdstukken V (Maastricht) en VI (Utrecht).

Bij het beschrijven van de *cases* in de hoofdstukken V en VI is voor de manier van beschrijven inspiratie geput uit beschrijvingen en toepassingen van het concept *thick description* in de literatuur. Bij het introduceren van het concept wordt volgens Ponterotto (2006, pp. 538-539) vaak verwezen naar het werk van Geertz (1973), maar in feite is de term geïntroduceerd door de Britse filosoof Ryle (e.g. 1971). Schwandt (2001, p. 255) stelt dat er verschillende definities van *thick description* in omloop zijn en dat niet geheel duidelijk wordt wat er precies verstaan kan worden onder het concept. Hij benadrukt dat het bij een *thick description* niet louter gaat om het bieden van gedetailleerde beschrijvingen van situaties en handelingen. De kern van een *thick description* is volgens hem daarentegen dat er een begin wordt gemaakt met het interpreteren van menselijk handelen middels het vastleggen van omstandigheden, betekenissen, intenties, strategieën, motivaties, et cetera. "*It is this interpretive characteristic of description rather than detail per se that makes it thick* (Schwandt, 2001, p. 255).", zo stelt hij.

In Ponterotto's (2006, p. 540) visie is het Denzin (1989) geweest die heeft de belangrijkste rol heeft gehad in de verbreiding van het concept *thick description* over verschillende wetenschappelijke disciplines. In eerste instantie bleef de toepassing van het concept volgens Ponteretto (2006, p. 540) namelijk hoofdzakelijk beperkt tot de antropologie, meer specifiek tot de etnografie - en nog specifieker: tot participantobservaties. Vanwege Denzins (1989) bepalende rol daarin, wordt hieronder voor de volledigheid, ondanks dat er veel verschillende definities van het concept bestaan (Schwandt, 2001, p. 255), specifiek zijn definitie weergegeven:

> *A thick description (…) does more than record what a person is doing. It goes beyond mere fact and surface appearances. It presents detail, context, emotion, and the webs of social relationships that join persons to one another. Thick description evokes emotionality and self-feelings. It inserts history into experience. It establishes the significance of an experience, or the sequence of events, for the person or persons in question. In thick description, the voices, feelings, actions, and meanings of interacting individuals are heard* (Denzin, 1989, p. 83).

Met klem dient overigens benadrukt te worden dat bij het uitvoeren van het onderzoek, en in de verslaglegging over de *cases* in de hoofdstukken V en VI, niet de intentie is geweest aan alle voorwaarden te voldoen om te kunnen spreken van een *thick description* - voor zover daar al één uitputtende lijst van voorwaarden voor te geven valt (e.g. Schwandt, 2001). Pontoretto (2006, pp. 542-543) komt wel met zo'n lijst, maar gelet op het gebrek aan de intentie om met een zo puur mogelijke *thick description* te komen, wordt hier volstaan met hetgeen reeds gezegd is.

Tot slot geeft Creswell (2007, p. 75) nog een vijfde stap aan voor het uitvoeren van een casestudy, namelijk de interpretatieve fase. Daarin is het volgens hem de bedoeling lessen te trekken uit de onderzochte *case(s)*. De uitwerking van deze stap heeft plaatsgevonden in hoofdstuk VII (conclusie en discussie) en deels ook in hoofdstuk IX (reflectie).

IV. Omgevingswet

In dit hoofdstuk staat de Omgevingswet - of betergezegd: het omgevingswetsstelsel - als zodanig centraal. In de eerste paragraaf zal daarbij worden ingegaan op het huidige omgevingsrecht. Daarbij zal aandacht besteed worden aan de knelpunten binnen het huidige omgevingsrecht. In de tweede paragraaf staat de introductie van de Omgevingswet, als antwoord op deze knelpunten en problemen, centraal. Er zal onder andere gekeken worden naar de maatschappelijke doelstellingen en de verbeterdoelen die horen bij het nieuwe stelsel. In een derde paragraaf wordt ingegaan op de (kern)instrumenten die de Omgevingswet kent en die tevens de ruggengraat van de wet vormen. Vervolgens wordt in een vierde paragraaf aandacht besteed aan één specifiek kerninstrument, namelijk de omgevingsvisie, het instrument dat centraal staat in dit onderzoek. In de vijfde paragraaf komt burgerparticipatie binnen het omgevingswetsstelsel aan bod. Tot slot volgt een korte conclusie op basis van dit geheel.

Dit eerste inhoudelijke hoofdstuk is met opzet in behoorlijke mate juridisch van aard. Dat is van belang om de doelstelling van het onderzoek te behalen. Die doelstelling vraagt onder andere om het in kaart brengen van de kansen en mogelijkheden voor burgerparticipatie met betrekking tot het opstellen van omgevingsvisies. Daarvoor is het onder andere van belang te definiëren wat een omgevingsvisie is en waaruit de inhoud ervan bestaat, waarvoor de Omgevingswet de meest primaire en betrouwbare bron is. Daarnaast is schrijven over de Omgevingswet in het algemeen, zonder daarbij te refereren aan de inhoud van de wet, de toelichting erop door de wetgever of de commentaren die erbij geschreven zijn door juridische auteurs, als praten over hoe de motor van een auto werkt zonder daarbij in te gaan op bijvoorbeeld de werking van de cilinders: (relatief) onduidelijk en weinig rakend aan de kern van de zaak.

4.1 Huidig omgevingsrecht

De Nederlandse overheid is verantwoordelijk voor het dragen van zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving. Er zijn twee hoofdelementen die deel uitmaken van deze verantwoordelijkheid. Ten eerste is er de verantwoordelijkheid te zorgen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Ten tweede moet de overheid zorg dragen voor publieke voorzieningen, waarbij gedacht kan worden aan bijvoorbeeld wegen en rioleringen (Kamerstukken II, 2013/14, p. 21). Dat vraagt om "(..) *regulering van activiteiten van burgers en van de overheid zelf, en actief handelen van de overheid voor aanleg en beheer van collectieve voorzieningen* (Kamerstukken II, 2013/14, p. 21)." Die zorgplicht is zelfs zo fundamenteel, dat hij verankerd ligt in de Grondwet (GW). Artikel (art.) 21 GW luidt namelijk: "*De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu* (art. 21 GW)."

Het huidige omgevingsrecht bestaat uit zesentwintig wetten, met daarin ongeveer vierduizend zevenhonderd wetsartikelen, honderdtwintig algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en honderdtwintig ministeriële regelingen. Voorbeelden van wetten uit het huidige omgevingsrecht zijn de reeds in het projectkader genoemde Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet milieubeheer (Wm) (Kamerstukken II, 2013/14, p. 8; Ministerie van Infrastructuur en

Milieu, 2014). Wellicht kan het huidige omgevingsrecht om die reden getypeerd worden als een lappendeken, een term die ook Van den Broek (2012, p.1) gebruikt. Deze verzameling aan wetten geeft uitdrukking aan de zorgplicht van de overheid (Bunschoten, 2018).

De Nederlandse regering constateert een aantal problemen met betrekking tot het huidige omgevingsrecht. Ze geeft aan dat de huidige wetgeving gekenmerkt wordt door verbrokkeling, vanwege de verspreiding ervan over tientallen wetten (Kamerstukken II, 2013/14, p. 6). Deze verbrokkeling zou leiden tot "(…) *afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers* (Kamerstukken II, 2013/14, p. 6)." Verandering ten opzichte van het huidige stelsel is volgens de regering nodig vanwege een tweetal redenen:

> Ten eerste sluit de huidige wetgeving niet meer goed aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Zo richten de huidige wettelijke regels zich nog onvoldoende op duurzame ontwikkeling en houden ze onvoldoende rekening met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten.
>
> De tweede aanleiding voor de herziening van het omgevingsrecht vormt de huidige situatie waarin initiatiefnemers van activiteiten worstelen met veel verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Bevoegde gezagsinstanties beoordelen een initiatief niet in samenhang en integraal beleid komt niet of moeizaam tot stand. (…) Het huidige omgevingsrecht is dus te versnipperd en niet inzichtelijk genoeg. Bovendien ligt de balans te veel bij zekerheid en te weinig bij groei die gericht is op duurzame ontwikkeling (Kamerstukken II, 2013/14, p. 6).

Bij de toelichting van twee bovengenoemde redenen waarom de huidige wetgeving niet voldoet gaat de overheid (Kamerstukken II, 2013/14, pp. 13-14) ook in op de behoefte aan ruimte voor initiatieven. Daarbij wordt er gesteld dat de samenleving verandert en dat er in de samenleving ook allerlei trends waarneembaar zijn, zoals "(…) *verdergaande individualisering, ruimere toegang tot informatie, opkomst van sociale media en toenemende pluriformiteit* (Kamerstukken II, 2013/14, p. 13)." Uit de beschrijving van de maatschappelijke trend komt onder andere naar voren dat burgers zich steeds vaker organiseren in wisselende netwerken in plaats van in vaste groepen, dat door democratisering het gezag van de overheid niet langer vanzelfsprekend is en dat er veel creativiteit en innovatieve capaciteit bestaat onder burgers (Kamerstukken II, 2013/14, p. 13). Daarbij verwacht de samenleving, burgers en bedrijven, dat…

- … er dynamiek is in de gebouwde omgeving, waarvan flexibel en tijdelijk gebruik een onderdeel zijn;
- … de overheid snel kan reageren op initiatieven die ontstaan vanuit burgers en bedrijven;
- … als ze het initiatief nemen, ze niet geconfronteerd worden langslepende, ingewikkelde procedures en tegenstrijdige regels;

- … ze voldoende betrokken worden door de overheid, ze voldoende rechtsbescherming krijgen en dat de kwaliteit van de leefomgeving gewaarborgd wordt;
- … procedures voor besluitvorming voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn;
- … de randvoorwaarden bij ontwikkelingen ruim, helder en toegankelijk zijn (Kamerstukken II, 2013/14, pp. 13-14).

Al met al kent het huidige omgevingsrecht volgens de Nederlandse overheid aantal punten waarop verbetering mogelijk is. Hoewel er ook binnen het huidige stelsel in de loop van de tijd al verbeteringen zijn doorgevoerd op het niveau van individuele wetten, bestaan er nog steeds knelpunten met betrekking tot ruimtelijke vraagstukken waarop een heel palet aan wetten van toepassing is (Kamerstukken II, 2013/14, p. 14). Een herziening van het totale omgevingsrechtsstelsel kan mogelijk uitkomst bieden voor de gesignaleerde problemen.

4.2 Omgevingswet

Op 22 maart 2016 nam de Eerste Kamer der Staten-Generaal het wetsvoorstel *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)* aan (Eerste Kamer der Staten-Generaal, z.d.). De Rijksoverheid is voornemens de Omgevingswet vanaf het jaar 2021 in werking te laten treden (Informatiepunt Omgevingswet, z.d.-a). De invoering van de wet heeft al een aantal jaren vertraging opgelopen. De totale transitie moet voltooid zijn in 2029 (Kamerstukken II, 2015/16, p. 3; Kamerstukken II, 2017/18, pp. 1-2).

Met de komst van de Omgevingswet zullen de huidige zesentwintig wetten, die samen weer zo'n vierduizend zevenhonderd wetsartikelen, ongeveer honderdtwintig AMvB's en ook plusminus honderdtwintig ministeriële regelingen bevatten worden vervangen door één Omgevingswet die vergezeld wordt door vier AMvB's en ongeveer tien ministeriële regelingen. Dat gebeurt onder de noemer *Eenvoudig beter* (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). In de kern betekent dat het volgende: "(…) de nieuwe Omgevingswet omvat minder regelgeving dan de som van de eerdere wetten (Van den Broek et al., 2016, p. 25)." Het motto, van de Omgevingswet, waarin ook de doelen verwerkt zitten zoals die in de volgende paragrafen zullen worden toegelicht, is "(…) *ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit* (Kamerstukken II, 2013/14, p. 20).

Art. 1.2 van de Omgevingswet (Ow) bepaalt dat de Omgevingswet gaat over "(…) *a. de fysieke leefomgeving, en b. activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving* (art. 1.2 Ow)." In art. 1.3 staan de maatschappelijke doelen van de wet als volgt geformuleerd:

> Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:
>
> a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en

b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften (art. 1.3 Ow).

De regering (Kamerstukken II, 2013/14, p. 25) heeft, met het oog op het oplossen van de in de vorige paragraaf beschreven problemen en knelpunten, vier verbeterdoelen geformuleerd, die worden bereikt wanneer de Omgevingswet in zijn volledigheid in werking is getreden. Ze benadrukt dat voor het oplossen van die problemen en knelpunten alleen de maatschappelijke doelen, als geformuleerd in art. 1.3 Ow, niet volstaan. De vier verbeterdoelen worden als volgt geformuleerd:

a. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
b. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
c. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
d. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving (Kamerstukken II, 2013/14, p. 25).

Volgens Oldenziel en De Vos (2018, p. 5) is het van belang het verschil in de juridische betekenis tussen de verbeterdoelen en de maatschappelijke doelen goed te begrijpen. De verbeterdoelen zijn beleidsmatig van karakter. Ze zullen in de praktijk uiteindelijk deels hun bestaan gaan kennen in de vorm van beleid, besluitvorming en de uitvoeringspraktijk. Een deel van de verbeterdoelen werkt wel direct door in de wetgeving van de Omgevingswet. De structuur van de Omgevingswet, die eenvoudiger van opzet is dan de structuur van het huidige omgevingsrecht, is bijvoorbeeld een directe uitwerking van het doel om de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht te verbeteren. De maatschappelijke doelen hebben daarentegen wel een directe juridische werking, “(…) omdat ze kaderstellend (kunnen) zijn voor de uitoefening van taken en bevoegdheden (Oldenziel en De Vos, 2018, p. 5).” Dat betekent dat ze richting geven bij de uitvoering van de Omgevingswet (Oldenziel en De Vos, 2018, p. 19).

Reeds aan het begin van de Omgevingswet komt men op het spoor van een mogelijke cultuuromslag met betrekking tot omgevingsrecht en ruimtelijke vraagstukken en ontwikkelingen. De strekking van art. 1.6 Ow wordt namelijk aangeduid met de woorden “*zorgplicht voor eenieder* (art. 1.6 Ow)”. Het artikel luidt als volgt: “*Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving* (art. 1.6 Ow).” Van den Broek (2019a) stelt dat dit wetsartikel een belangrijke signaalfunctie heeft. Volgens hem drukt het artikel een positieve verplichting uit waarbij de zorg voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit als taak niet enkel bij de overheid ligt maar ook bij iedereen in de samenleving. Hoewel hij benadrukt dat de rol van dit specifieke artikel vooral een vangnetfunctie heeft, bedoeld voor zaken waarin andere wetsartikelen niet specifiek in voorzien, lijkt art. 1.6 Ow toch een stempel op de wet te drukken waarbij het nemen van verantwoordelijkheid ligt in de synergie die gevormd wordt door overheid en samenleving. Daarin ligt waarschijnlijk ook de betekenis van de term signaalfunctie.

Van den Broek et al. (2016, pp. 9-10) constateren dat de Omgevingswet dat de overheid de samenleving, die volgens hen bestaat uit zowel burgers als bedrijven, meer ruimte moet geven om te participeren. Ze benadrukken dat dit niet als doel op zich moet worden gezien, maar dat het een middel is om bepaalde doelen te bereiken. Het overkoepelende doel is volgens hen wat dat betreft "(…) om ruimtelijke ontwikkelingen beter en eenvoudiger te maken (Van den Broek et al., 2016, p. 9). Bovendien betogen Van den Broek et al. (2016, p. 10) dat deze verandering in de houding van de overheid niet hoofdzakelijk een beperktere rol voor de overheid behelst ten opzichte van de huidige situatie maar voornamelijk een andere rol. In dat kader formuleren ze drie doelstellingen voor de overheid:

> De samenleving meer verantwoordelijkheid geven, vergt *aanscherping* van waar de samenleving meer verantwoordelijkheid voor krijgt, vergt *toezicht* om vast te kunnen stellen of 'eenvoudiger' ook daadwerkelijk 'beter' is, en vergt *bezinning* op de randvoorwaarden waaronder de samenleving die taak kan vervullen (Van den Broek et al., 2016, p. 10).

4.3 Instrumenten binnen de Omgevingswet

De Omgevingswet gaat een zestal kerninstrumenten kennen, namelijk de omgevingsvisie, het programma, decentrale algemene regels, algemene rijksregels over activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Daarnaast zijn er nog een aantal ondersteunende instrumenten (Oldenziel & De Vos, 2018, pp. 8-9; Kamerstukken II, 2013/14, p.8). De kerninstrumenten worden geïntroduceerd, om op die manier de twee maatschappelijke doelen en de vier verbeterdoelen in de praktijk te kunnen realiseren (Kramer, 2019). Volgens de wetgever gaat het hierbij om "(…) instrumenten die de totstandkoming van omgevingsbeleid ondersteunen, instrumenten voor beleidsdoorwerking en regels en toestemmingen die gericht zijn tot initiatiefnemers (Kamerstukken II, 2013/14, p. 7)." Daarbij wordt er een onderscheid gemaakt tussen vier categorieën instrumenten. Een overzicht daarvan is hieronder te vinden in figuur 9. Oldenziel & De Vos (2018, p. 8) merken op dat de kerninstrumenten de ruggengraat van de wet vormen.

Beleidsontwikkeling	Beleidsdoorwerking	Algemene regels	Toestemming
omgevingsvisie* programma*	omgevingswaarde instructieregel instructie beoordelingsregel voor vergunning- aanvraag*	omgevingsplan* algemene regels in de waterschapsver- ordening* algemene regels in de omgevingsveror- dening* algemene rijksre- gels*	omgevingsvergun- ning* projectbesluit*

Figuur 9: De kerninstrumenten binnen de Omgevingswet, als door de wetgever ingedeeld in vier categorieën. Uit: Kamerstukken II, 2013/14, p. 8 [origineel bovenschrift "Tabel 1: Typering van de instrumenten van de Omgevingswet" verwijderd].

Er zal, zoals uit voorgaande duidelijk is geworden, niet worden volstaan met het louter invoeren van de Omgevingswet. Niet zonder reden gebruikt de wetgever vele malen het woord *stelselherziening* in zijn Memorie van Toelichting (MvT) op de Omgevingswet (Kamerstukken II, 2013/14). De eerdergenoemde AMvB's en ministeriële regelingen zullen, in de hoedanigheid van uitvoeringswetgeving, steunen op de Omgevingswet (Van Buuren et al., 2017, p. 13). De Omgevingswet biedt daarvoor de wettelijke grondslag. In dit kader is het Omgevingsbesluit, één van de vier AMvB's, relevant, aangezien daarin de instrumenten uit de Omgevingswet in de vorm van procedures en algemene bepalingen worden uitgewerkt (Spitters, 2019).

De Omgevingswet is, wat betreft zijn structuur, opgebouwd aan de hand van de structuur van de zogenoemde beleidscyclus. Daarin staat centraal welke instrumenten bestuursorganen tot hun beschikking moeten hebben in de verscheidene fases van de beleidscyclus. De fases van de cyclus zijn achtereenvolgens: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling (Kamerstukken II, 2013/14, pp. 21-22). In figuur 10 is de beleidscyclus weergegeven. Zowel het Informatiepunt Omgevingswet (z.d.-d) als De Snoo (2014, p. 200) scharen de omgevingsvisie, die in dit onderzoek centraal staat, onder de fase beleidsontwikkeling. Bij het vormen van de omgevingsvisie gaat het om het formuleren van beleid. In deze fase hebben overheid zich echter nog niet juridisch verbonden aan dat beleid; dat gebeurt pas in de beleidsdoorwerking (De Snoo, 2014, p. 202).

Figuur 10: De beleidscyclus. De vier fases van de cyclus zijn aangeduid aan de buitenzijde van de pijlen. De instrumenten uit de Omgevingswet zijn weergegeven in de cirkel die gevormd wordt door de pijlen. Uit: Kamerstukken II, 2013/14, p. 22 [origineel bovenschrift "Figuur 1: De beleidscyclus van de Omgevingswet" verwijderd].

4.4 De omgevingsvisie

Eén van de instrumenten binnen de Omgevingswet is de omgevingsvisie. In de beleidscyclus, zoals die in de vorige paragraaf gekenschetst is, kan deze omgevingsvisie worden geplaatst in de fase beleidsontwikkeling (Informatiepunt Omgevingswet, z.d.-d; De

Snoo, 2014, p. 200). De wetgever kent de volgende eigenschappen toe aan de omgevingsvisie:

> De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Deze visie wordt door het Rijk, door de provincies en waar gewenst door gemeenten voor hun huishouding en grondgebied vastgesteld. Het is een politiek-bestuurlijk document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Integraal betekent dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving (…). Het gaat hier om een samenhangende visie op strategisch niveau, niet om een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen. Dat is ook de reden dat bestuursorganen slechts één omgevingsvisie vaststellen: één kenbaar en integraal beleidsdocument met het gehele strategische omgevingsbeleid van de visievaststellende overheid (Kamerstukken II, 2013/14, p. 114).

Reeds in het onderzoekskader werd gesteld dat het daarbij draait om "(…) *een integrale langetermijnvisie op de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in een gemeente of een provincie of voor Nederland als geheel* (Oldenziel & De Vos, 2018, p. 8)" die wordt opgesteld "(…) *om te bepalen hoe de taken van een bestuursorgaan worden ingevuld en om de verdere ambities voor de fysieke leefomgeving te formuleren* (Kamerstukken II, 2013/14, p. 22)." Dat de omgevingsvisie aan te merken is als vorm van beleidsontwikkeling moge hieruit naar voren komen, maar minder duidelijk is de betekenis van het woord integraal. De Snoo (2014, p. 200) merkt hierover op dat de praktijk zal moeten uitwijzen of er daadwerkelijk een integrale visie gevormd gaat worden of dat er - bij wijze van spreken - een nietje geslagen wordt door verschillende sectorale visies.

Spitters (2019) stelt op dat de wettelijke regeling met betrekking tot omgevingsvisies heel summier is. Er is volgens hem niet wettelijk bepaald hoe vaak een omgevingsvisie moet worden opgesteld door het bevoegd gezag en er is, met betrekking tot de directe inkleuring ervan, veel bestuurlijke ruimte en vormvrijheid. Dat blijkt ook wanneer de wettelijke basis voor beide punten, als bepaald in art. 3.1 en 3.2 Ow, onder de loep wordt genomen. Die artikelen luiden als volgt:

> *Artikel 3.1 (vaststellen omgevingsvisie)*
> 1. De gemeenteraad stelt een gemeentelijke omgevingsvisie vast.
> 2. Provinciale staten stellen een provinciale omgevingsvisie vast.
> 3. Onze Minister stelt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, een nationale omgevingsvisie vast.
>
> *Artikel 3.2 (inhoud omgevingsvisie)*
> Een omgevingsvisie bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid:
> a. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
> b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,

c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (art. 3.1 & 3.2 Ow).

Art. 2.1 lid 1 Ow, waaraan art. 3.2 Ow refereert, stelt dat een bestuursorgaan zijn taken en bevoegdheden uitoefent met inachtneming van de twee maatschappelijke doelen van de wet, tenzij anders is bepaald. Art. 2.1 lid 2 verplicht het bestuursorgaan vervolgens om rekening te houden met de onderlinge samenhang van de onderdelen en aspecten die daarop betrekking hebben. Lid 3 somt een aantal aspecten op waaraan hierbij mogelijk aandacht aan kan worden geschonken (Van Zundert, 2018).

Aan de hand van de twee bovengenoemde wetsartikelen blijkt dat Spitters (2019) en De Snoo (2014, p. 200) het hoogstwaarschijnlijk bij het juiste eind hebben, ook wanneer gekeken wordt naar de toelichting van de wetgever, die zegt dat het woord integraal betekent dat de omgevingsvisie betrekking heeft alle terreinen van de fysieke leefomgeving en dat de visie samenhang vertoont (Kamerstukken II, 2013/14, p. 114). Er is bij de invulling van de begrippen integraal en samenhang, op basis hiervan, en op basis van de twee genoemde wetsartikelen, ruimte voor een subjectieve invulling ervan. Dat de begrippen integraal en samenhang meerdere malen worden gebruikt geeft nog geen concrete invulling aan die begrippen; die concrete invulling blijft uit. Ook art. 2.1 lid 3 Ow geeft slechts mogelijkheden voor aspecten waaraan aandacht kan worden besteed. Daarbij geldt ook nog eens dat de omgevingsvisie van het ene bestuursorgaan geen juridische doorwerking heeft in die van het andere bestuursorgaan; met het opstellen van de omgevingsvisie bindt het verantwoordelijke bestuursorgaan alleen zichzelf aan de omgevingsvisie (Kamerstukken II, 2013/14, p. 122). Dat gegeven komt ook weer ten gunste van de vrijheid die bestuursorganen hebben om hun omgevingsvisie zelf in te vullen, aangezien de Nationale Omgevingsvisie niet direct en per definitie zijn doorwerking vindt in andere omgevingsvisies. Bepaalde beginselen, zoals het voorzorgsbeginsel, hebben overigens wel een sturende rol bij het opstellen van omgevingsvisies (art. 3.3 Ow; Van den Broek, 2017).

4.5 Participatie in de Omgevingswet

Voor alle instrumenten uit de Omgevingswet geldt dat de procedures omtrent de invulling ervan terug te vinden zijn in het Omgevingsbesluit (Spitters, 2019; Van den Broek, 2019b). Eén van de uitgangspunten van het nieuwe stelsel is dat de invulling van de procedures die betrekking hebben op de instrumenten uit de Omgevingswet zoveel mogelijk wordt overgelaten aan de bestuursorganen die de bevoegdheid hebben om deze instrumenten te gebruiken. Op die manier kan per specifiek gebied en per geval worden bekeken hoe de procedures het beste kunnen worden ingevuld. Welke actoren betrokken worden is afhankelijk van de aard en omvang van een besluit en van de consequenties ervan voor de fysieke leefomgeving (Van den Broek, 2019b; Notie van Toelichting bij het Omgevingsbesluit, onder § 3.4.3, *Stb*. 2018, 290). De regering zegt daarover het volgende:

> De regering heeft de manier van het voeren van participatie in de wet niet vastgelegd [*sic*], omdat voorkomen moet worden dat het participatietraject een afvinklijstje wordt. Meer gedetailleerd vastleggen hoe overheden en initiatiefnemers omgaan met participatie werkt averechts. De ruimte voor maatwerk

> wordt dan kleiner. (…) Op welke wijze participatie plaatsvindt, is afhankelijk van de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving. Maar ook de plek in de beleidscyclus is van belang voor de manier waarop participatie vorm wordt gegeven. (…) In de wet is daarom vastgelegd dát het [participatie] gebeurt, maar niet hoe het moet gebeuren. De wet biedt op deze wijze ruimte voor toekomstige ontwikkelingen op het gebied van participatie (in Notie van Toelichting bij het Omgevingsbesluit, onder § 3.4.3, *Stb*. 2018, 290).

Wat betreft de vaststelling van een omgevingsvisie zijn de participatieregels vastgelegd in art. 10.7 van het Omgevingsbesluit (Ob). Daarin staat: "*Bij het vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn* (art. 10.7 Ob)." Deze plicht wordt aangeduid als de "(…) *motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsvisie* (in aanduiding art. 10.7 Ob)." Deze plicht heeft tot doel "(…) *om vroegtijdige participatie te stimuleren* (…) (in Notie van Toelichting bij het Omgevingsbesluit, onder art. 10.2 lid 2, *Stb*. 2018, 290)." Opgemerkt dient te worden dat er sprake is van een motiveringsplicht achteraf, dus nadat het participatieproces heeft plaatsgevonden.

De aanpak van de regering strookt perfect met één van de verbeterdoelen, namelijk met "(…) *het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving* (…) (Kamerstukken II, 2013/14, p. 25). Van den Broek et al. (2016, p. 81) geven daarbij aan dat het gevolg daarvan is dat de ruimtelijke context waarin een vraagstuk zich voordoet in belangrijke mate bepalend is voor hoe een participatieproces wordt ingevuld. Daarbij kan volgens hen bijvoorbeeld een verschil in de hoeveelheid sociaal kapitaal bepalend zijn voor de mate waarin bepaalde omgevingskwaliteiten gewaarborgd worden, omdat mensen met relatief veel sociaal kapitaal eerder geneigd en beter in staat zouden zijn hun belangen te behartigen in een participatieproces. Er zijn daarnaast nog tal van andere voorbeelden te bedenken.

Een centraal woord met betrekking tot de invulling van het participatieproces is voor de regering het woord passendheid. Het uitgangspunt is daarmee dat bestuursorganen in elke situatie steeds zelf bekijken welke vorm en welke mate van participatie ze passend achten in die specifieke situatie. Daarmee ligt het primaat voor het inrichten van het participatieproces dus steeds bij het er direct voor verantwoordelijk zijnde bestuursorgaan (Kamerstukken II, 2013/14, p. 217). Dit primaat kan overigens gezien worden in het licht van het feit dat Nederland sowieso geen hiërarchie van bestuurslagen kent; het bestuur op nationaal schaalniveau is niet 'hoger' of belangrijker dan dat op gemeentelijk niveau (Kamerstukken II, 2013/14, p. 74). Er is daarom ook geen juridische doorwerking van de omgevingsvisie van het ene bestuursorgaan in de omgevingsvisie van het andere bestuursorgaan (Kamerstukken II, 2013/14, p. 122).

Al met al is het participatieproces in het nieuwe omgevingswetsstelsel niet al van tevoren ingevuld door de wetgever. Er bestaan dan ook geen 'minimumeisen' met betrekking tot die participatie. De wetgever signaleert echter wel dat er zeker in het beginstadium van een beleids- en besluitvormingsproces veel ruimte is voor inbreng vanuit de samenleving. Vaak hebben bestuursorganen overigens een

participatieverordening, op basis waarvan het participatieproces door een specifiek bestuursorgaan wordt vormgegeven. De wetgever geeft aan dat bestuursorganen daarin aandacht kunnen besteden aan het belang van vroegtijdige participatie (Kamerstukken II, 2013/14, pp. 217-218).

De constatering van Van den Broek et al. (2016, p. 10) dat de rol van de overheid niet zozeer minder maar eerder anders wordt, zoals aan bod gekomen in hoofdstuk 2, kan op basis van bovenstaande niet bekrachtigd of ontkracht worden, maar duidelijk wordt wel dat bestuursorganen een sleutelpositie in handen hebben wat betreft ruimtelijke vraagstukken en projecten. Burgers zijn voor hun mogelijkheden om te participeren constant afhankelijk van de invulling die door bestuursorganen wordt gegeven aan het participatieproces. Het is natuurlijk denkbaar dat een bestuursorgaan afgerekend wordt op het feit dat burgers minder ruimte hebben om te participeren dan ze zouden willen, maar dat maakt nog steeds niet dat het primaat voor de invulling van het participatieproces bij de bevolking ligt. De ultieme consequentie hiervan is dat de typering van burgerparticipatie als bedoeld in de Omgevingswet slechts ten dele kan plaatsvinden op basis van het stelsel waarvan de wet onderdeel uitmaakt; die typering kan alleen plaatsvinden wanneer ook de vormgeving van het participatieproces zoals die in de praktijk naar voren komt wordt geanalyseerd. Dat geldt - logischerwijs - ook voor de invulling van participatietrajecten bij het opstellen van omgevingsvisies.

4.6 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is voornamelijk ingegaan op drie deelaspecten van centrale vraag I. Die deelaspecten hebben betrekking op de volgende drie vragen:

- Wat is de Omgevingswet en met welke motivatie wordt deze wet geïntroduceerd?
- Wat is een omgevingsvisie?
- Wat is er in het kader van de Omgevingswet geregeld omtrent burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies?

Het huidige omgevingsrecht kent een aantal knelpunten. De Nederlandse regering formuleert er daarvan twee bij de toelichting op de Omgevingswet. Ten eerste zou het huidige stelsel niet goed aansluiten bij huidige en toekomstige ontwikkelingen, zoals duurzame ontwikkeling, behoefte aan maatwerk en de roep om vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij besluitvorming over ruimtelijke projecten. Daarbij vragen burgers bijvoorbeeld om een overheid die snel kan reageren op initiatieven vanuit de samenleving. Ten tweede zou het huidige stelsel te versnipperd en niet inzichtelijk genoeg zijn voor zijn gebruikers (Kamerstukken II, 2013/14, p. 6).

Aan de hand van twee maatschappelijke doelen en vier verbeterdoelen zou de nieuwe Omgevingswet verbetering moeten bieden en de huidige knelpunten moeten kunnen oplossen (Kamerstukken II, 2013/14, p. 25; art. 1.3 Ow). Met de introductie van het nieuwe stelsel zal er in elk geval een drastische reductie plaatsvinden van het aantal wetten, wetsartikelen, AmvB's en ministeriële regelingen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Dat zal gebeuren onder het motto *ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit* (Kamerstukken II, 2013/14, p. 20). Van de overheid vraagt dat niet zozeer

om een kleinere rol maar meer een andere rol dan ze nu aanneemt (Van den Broek et al., 2016, p. 10).

De ruggengraat van de Omgevingswet wordt gevormd door een zestal kerninstrumenten (Oldenziel & De Vos, 2018, pp. 8-9; Kamerstukken II, 2013/14, p.8). Die hebben als functie om de twee maatschappelijke doelstellingen en de vier verbeterdoelen te realiseren (Kramer, 2019). Hun wettelijke basis ligt in de Omgevingswet (e.g. art. 3.1 & 3.2 Ow voor de omgevingsvisie). De uitwerking van de instrumenten in procedures en algemene bepalingen vindt daarentegen plaats in het Omgevingsbesluit, één van de vier AMvB's binnen het nieuwe stelsel (Spitters, 2019).

Alle instrumenten kennen een plaats in de beleidscyclus. Helemaal aan het begin van die cyclus staat de omgevingsvisie (Kamerstukken II, 2013/14, pp. 21-22). De omgevingsvisie is een instrument waarmee gemeentes, provincies en de landelijke overheid een integrale langetermijnvisie formuleren op ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving die zij als noodzakelijk en gewenst zien, om op die manier te bepalen hoe de taken van het betreffende bestuursorgaan worden ingevuld en om ambities te formuleren op het gebied van de leefomgeving (Oldenziel & De Vos, 2018, p. 8; Kamerstukken II, 2013/14, p. 22). Het gaat hierbij om een vorm van beleidsontwikkeling (De Snoo, 2014, p. 200; Informatiepunt Omgevingswet z.d.-d; Kamerstukken II, 2013/14, p. 114). De voor het opstellen verantwoordelijke bestuursorganen hebben een grote mate van vrijheid met betrekking tot de precieze invulling van hun omgevingsvisie (Spitters, 2019).

V. Casus: Gemeente Maastricht

In dit vijfde hoofdstuk is allereerst, in paragraaf 5.1, een beschrijving te vinden van het burgerparticipatieproces rondom de omgevingsvisie voor de gemeente Maastricht. Die beschrijving vindt plaats vanuit het perspectief zoals de gemeente dat schetst. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 aandacht besteed aan het perspectief van bewoners. Dat zal hoofdzakelijk gebeuren vanuit het perspectief van drie *interviewees*, namelijk Paul Paulissen en Han Hamakers, beiden actief voor de werkgroep Omgevingsvisie Borgharen-Itteren en bezig met het vormen van een eigen omgevingsvisie voor de dorpen Borgharen en Itteren, en Huub Smeets, die actief is voor Stichting BuurtBalans. BuurtBalans is naar eigen zeggen "(…) een bewonersplatform van buurten, wijken, platforms, netwerken, raden en andere belangengroeperingen in Maastricht (Stichting BuurtBalans, z.d.)." is. Aangezien zij allen dit niet in beroepsmatig verband doen, en aangezien zij ook, zoals uit paragraaf 5.2 zal blijken, handelen vanuit het perspectief van de burger, is hun perspectief ook als zodanig meegenomen.

5.1 Gemeente Maastricht

De eerste casus die in dit onderzoek centraal staat is die van de Maastrichtse omgevingsvisie. Op dit moment is de gemeente nog druk in de weer met de vorming van haar omgevingsvisie. Volgens Tim van Wanroij, procesmanager bij de gemeente Maastricht, wiens belangrijkste taak op dit moment bestaat uit het managen van het proces rondom de omgevingsvisie van de gemeente Maastricht, onder te verdelen in vier fases:

Fase 1: interne verkenning van de opgaven;
fase 2: eerste globale ontwikkelrichting;
fase 3: uitwerken oplossingsrichtingen en realisatiestrategie;
fase 4: besluitvormingstraject (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).

In de fases 2 en 3 is er gewerkt met vier verschillende sporen. Voor dit onderzoek zijn met name spoor 1 en spoor 3 van belang. Spoor 1 had betrekking op burgerparticipatie. Tijdens zes verschillende bijeenkomsten konden burgers participeren (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). Het ging hierbij om het betrekken van "(…) het grote publiek van de stad (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019)." Dat grote publiek bestaat uit "(…) bewoners die mee willen denken over die toekomst en die dus ook inhoudelijk willen meedenken over hoe die visie

er straks uit gaat zien. Dat mogen bewoners zijn, maar dat mogen ook belangenorganisaties zijn, dat mogen ondernemers zijn, dat mogen grote partijen in de stad zijn die daar ook aan mee willen doen (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).” Het derde spoor was volgens Van Wanroij een min of meer open spoor. Daarin is heel specifiek met een aantal partijen gepraat over bepaalde onderwerpen, waarbij gedacht kan worden aan het voeren van gesprekken met bepaalde doelgroepen, zoals mensen met een lichamelijke of een verstandelijke beperking en internationale studenten. Zij zijn volgens Van Wanroij wellicht minder snel geneigd om naar de grotere bijeenkomsten van het eerste spoor te komen. (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). Onderdeel van dit derde spoor zijn ook de gesprekken die zijn gevoerd met een aantal partijen, bijvoorbeeld Stichting BuurtBalans, die de gemeente daartoe uitgenodigd hadden (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 17 juni 2019). Op die visie van Stichting BuurtBalans op het participatieproces rondom de Maastrichtse omgevingsvisie wordt nader ingegaan in paragraaf 5.2.

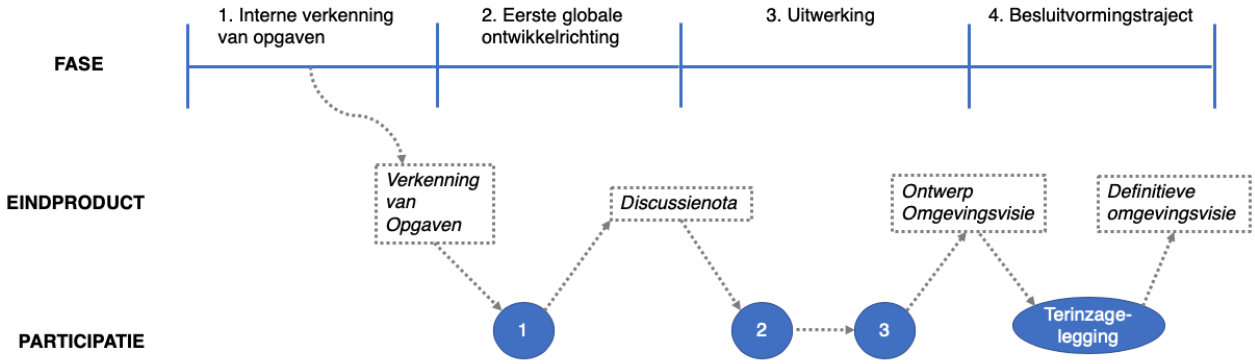
Niet in alle fases stond burgerparticipatie even centraal, aldus Van Wanroij. Hij benadrukt bovendien dat het karakter van participatie niet in elke fase hetzelfde is. In fase 1 is er volgens hem niet of slechts zeer minimaal sprake geweest van participatie. De reden daarvoor is volgens Van Wanroij dat de gemeente eerst intern haar huiswerk wilde doen, zoals hij dat verwoordt. Het participatietraject is daarentegen terug te vinden in de fases 2, 3 en 4. Burgerparticipatie heeft in de fases 2 en 3 plaatsgevonden in de vorm van drie rondes. Daarbij vond ronde 1 plaats in fase 2 en de rondes 2 en 3 vonden plaats in fase 3. Elke ronde bestond uit twee dialoogbijeenkomsten. In totaal hebben er in de fases 2 en 3 dus drie verschillende rondes plaatsgevonden, die weer bestonden uit in totaal zes dialoogbijeenkomsten. Deze bijeenkomsten maakten onderdeel uit van het eerste spoor, waaraan in de vorige alinea gerefereerd werd. De dialoogbijeenkomsten hadden een open karakter; iedereen was welkom. Op elke dialoogbijeenkomst waren ongeveer vijftig tot zestig participanten aanwezig. Daarbij is het aantal van zes bijeenkomsten overigens exclusief dialogen met strategische partners en specifieke doelgroepen; alleen de dialoogbijeenkomsten met een open karakter zijn erin meegenomen. Het karakter van participatie zal in fase 4, die nog op de planning staat, anders zijn. Participatie neemt hierin de vorm aan van het kunnen indienen van zienswijzen tijdens de terinzageleggingsperiode. Dat is volgens Van Wanroij ook een vorm van participatie, namelijk participatie in de vorm van inspraak (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019; 17 juni 2019; Gemeente Maastricht z.d.-a).

Elke fase van het proces is of wordt afgesloten met een tussenproduct. Dat tussenproduct is zowel een eindproduct van een bepaalde fase als een startpositie voor de volgende fase. Op die manier is het eindproduct van fase 1 de startpositie voor fase 2, het eindproduct van fase 2 de startpositie voor fase 3 en het eindproduct van fase 3 de startpositie van fase 4. Dat er naar die eindproducten toegewerkt zou worden is volgens Van Wanroij ook expliciet genoemd tijdens de dialoogsessies (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). De term eindproduct is overigens niet de term waar Van Wanroij de voorkeur aan geeft (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 17 juni 2019), maar om de duidelijkheid ten goede te komen, is de term toch als zodanig opgenomen. Deze eindproducten van de individuele fases zijn als volgt:

Fase 1: *Verkenning van de Opgaven*;

fase 2: *Discussienotitie*;
fase 3: *Ontwerp Omgevingsvisie*;
fase 4: verwerking zienswijzen + definitieve omgevingsvisie (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019; 17 juni 2019; Gemeente Maastricht, z.d.-a).

Een schematisch overzicht van het geheel aan fases, eindproducten en participatievormen en -momenten voor de casus Maastricht wat betreft spoor 1 is hieronder te zien. Een vergrote weergave is te vinden in bijlage VI.



Figuur 11: Schematisch overzicht van de fases, eindproducten en participatievormen en -momenten voor de casus Maastricht. Weergegeven zijn de vier fasen van het proces rondom het opstellen van de omgevingsvisie. Aan het einde van elke fase is het eindproduct van die fase weergegeven. Bij participatie staan de verschillende rondes aan dialoogbijeenkomsten en de terinzagelegging. Met pijlen is aangegeven hoe de eindproducten en deze participatievormen en -momenten zich tot elkaar verhouden. Vrij naar: T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019; Gemeente Maastricht, z.d.-a.

In bovenstaande figuur (11) is allereerst aangegeven dat aan het einde van elke fase een eindproduct wordt opgeleverd. Zo is het eindproduct voor fase 1 de *Verkenning van Opgaven* en voor fase 2 de *Discussienotitie*. Met pijlen is bovendien het verloop van het proces en de verhouding van de verschillende participatievormen en- momenten tot elkaar aangegeven. Zo heeft de interne verkenning van opgaven, fase 1, de *Verkenning van Opgaven* als eindproduct ingeleverd. Dat vormde weer het startpunt voor ronde 1. De input van ronde 1 vond op zijn beurt weer zijn weerslag in de *Discussienotitie*, etc. Hierbij is het van belang te begrijpen dat de input uit ronde 1 bijvoorbeeld niet automatisch zijn weg vindt naar de *Discussienotitie*, wat aan de hand van de weergave met pijlen misschien wel het geval lijkt. In werkelijkheid moet de input eerst geanalyseerd en afgewogen worden alvorens hij al dan niet kan belanden in een product (e.g. T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019; 17 juni 2019). Van Wanroij vindt het daarbij belangrijk om dat laatstgenoemde proces transparant te maken, om aan de hand daarvan te laten zijn welke input op welke manier wordt overgenomen - en welke input niet wordt overgenomen (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 17 juni 2019).

De zes dialoogbijeenkomsten uit fase 2 en 3 hadden volgens Van Wanroij qua inhoud allemaal een eigen en ander karakter. Qua opzet waren ze echter behoorlijk vergelijkbaar. Voor de dialoogbijeenkomsten van ronde 1 en 2 gold dat de bijeenkomsten begonnen met een plenair gedeelte waarin de huidige stand van zaken in het totaalproces, het programma voor de bijeenkomst en het doel van de bijeenkomst werden

besproken. Daarna werden er kleinere groepen gevormd om input te verzamelen. Dat gebeurde in meerdere deelrondes. Startpunt in de rondes 1 en 2 waren de eindproducten uit de daaraan voorafgaande fases (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019; 17 juni 2019; Gemeente Maastricht, z.d.-a; 2018a; 2018b). Het verdient overigens opmerking dat in het interview met dhr. Van Wanroij (persoonlijke communicatie, 22 mei 2019) wordt gesproken over de rondes 1, 2 en 3, maar dat met betrekking tot individuele dialoogbijeenkomsten ook gesproken wordt over twee rondes per bijeenkomst. Om verwarring te voorkomen, worden deze laatste rondes in dit onderzoek aangeduid als deelrondes.

Voor de dialoogsessies uit ronde 3 gold iets anders dan het hierboven beschrevene, aangezien zowel ronde 2 als ronde 3 deel uitmaakten van fase 3, wat betekent dat er in ronde 3 geen startpunt was dat volgde uit het eindproduct van een vorige fase. Het eindproduct uit fase 1 was namelijk al in ronde 2 besproken. Deze afwijking valt te verklaren uit het gegeven dat ronde 3 niet gepland was bij de start van het hele proces. Bij de start van ronde 2 werd het de gemeente namelijk duidelijk dat er nog een aantal vragen overgebleven waren die volgens Van Wanroij nodig waren om te komen tot een goed uitwerking in de vorm van een eindproduct voor fase 3. Bovendien was er vanuit de gemeente besloten om een tussenstap in te bouwen aan de hand van zogenoemde concepteindplaatjes. Die konden in de toegevoegde derde ronde worden besproken, zodat burgers de gelegenheid hadden te reageren op de vertaalslag die de gemeente had gemaakt vanuit de input die eerder was opgehaald in ronde 2 van fase 3 naar deze concepteindplaatjes toe. Die concepteindplaatjes zouden dan nog kunnen worden besproken met burgers voordat ze zouden belanden in de *Ontwerp Omgevingsvisie*. Met het toevoegen van de derde ronde heeft de gemeente uiteindelijk een half jaar langer de tijd genomen om met een *Ontwerp Omgevingsvisie* te komen (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019; 17 juni 2019).

De eerste fase was een verkenning was een interne verkenning van de opgaven. Aangezien er in deze fase niet of nauwelijks sprake was van participatie, zal verdere uitwerking hiervan uitblijven. Van belang is wel dat de fase werd afgesloten met het document *Verkenning van de Opgaven*. Daarin zijn drie integrale kernopgaven voor Maastricht geformuleerd, namelijk het inspelen op (1) klimaatverandering, (2) veranderingen in de wereldeconomie en (3) veranderingen in de samenleving. Ook zijn er met betrekking tot de fysieke leefomgeving drie hoofdthema's geselecteerd, namelijk (1) Toekomstbestendige en Gezonde Stad, (2) Economisch en onderscheidende Netwerkstad en (3) Stad van Gedifferentieerde ontmoetingen (Gemeente Maastricht, 2018c, pp. 9-21). Die sluiten aan bij de strategische thema's uit de *Nationale Omgevingsvisie*, zoals die terug te vinden zijn in de *Startnota Nationale Omgevingsvisie* (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019; Gemeente Maastricht, 2018c, p. 7; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017; Gemeente Maastricht, z.d.-a; 2018c, p. 22). Over die thema's zegt Van Wanroij het volgende:

> Wij kwamen erachter, eigenlijk al bij de verkenning van de opgaven, dat er drie hoofdthema's uit kwamen. Daar hebben we eigenlijk het hele traject aan vastgehouden, omdat het nergens ter discussie is gesteld en mensen zich heel erg herkenden in die thema's (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).

Nadat fase 1 was afgesloten met de *Verkenning van de Opgaven*, werd fase 2 ingeluid. Onderdeel van de tweede fase waren de dialoogbijeenkomsten van ronde 1. In die dialoogrondes heeft de gemeente zich grofweg beziggehouden met de vragen "herkent u zich in deze thema's [uit de *Verkenning van de Opgaven*] en wat zijn nog onderwerpen die u graag op de agenda wilt zetten? (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019)." In het verslag van de gemeente over de eerste ronde (Gemeente Maastricht, 2018a) worden de doelen van de ronde als volgt geformuleerd:

> 1. Informeren: wat is de Omgevingsvisie, hoe geven we die visie vorm en welke thema's staan daarin centraal?
> 2. Ophalen: welke onderwerpen, vraagstukken of doelstellingen zijn belangrijk? Wat moet een plek krijgen in de Omgevingsvisie? (Gemeente Maastricht, 2018a, p. 1).

In ronde 1, fase 2, was de opbouw van de twee dialoogbijeenkomsten als volgt: allereerst werd er een introductie op de omgevingsvisie gegeven door de verantwoordelijk wethouder. Vervolgens gaf dhr. Van Wanroij een toelichting op de opzet van de bijeenkomst. Daarna gaf een collega van hem een beschrijving van de ontwikkelingen die de gemeente op zich ziet afkomen en de opgaven die ze daaraan koppelt (Gemeente Maastricht, 2018a, p. 2). Dit deel van de twee dialoogbijeenkomsten van ronde 1 had hiermee een informerend karakter, wat te herleiden valt naar het eerste doel van ronde 1, zoals dat ook geformuleerd staat in het eerste punt van bovenstaand citaat. Om handen en voeten te geven aan het tweede doel uit bovenstaand citaat, namelijk het ophalen van input, werden er in een tweede deel van de bijeenkomsten themagroepen gevormd. Dat gebeurde rondom vier thema's (Gemeente Maastricht, 2018a, p. 2), te weten:

1. Stad van beleving en ontmoeting
2. Gezonde en leefbare stad
3. Regionale netwerkstad
4. Assenstelsel met toekomstbeelden voor Maastricht (Gemeente Maastricht, 2018a, p. 2).

De themagroepen gingen in verschillende deelrondes aan de slag met het thema dat voor hun specifieke groep centraal stond. In vier verschillende deelrondes konden de participanten input leveren. Voor de eerste drie groepen - nummer 1 tot en met 3 uit bovenstaand citaat - gold dat de participanten in deelronde 1 ieder individueel één punt mochten aandragen (Gemeente Maastricht, 2018a, p. 2; p.4) "(…) dat het betreffende thema zou kunnen versterken in de toekomst (Gemeente Maastricht, 2018a, p. 4)." Volgens van Wanroij mochten ze zelfs meerdere punten aandragen (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 17 juni 2019). In de drie daarop volgende deelrondes gingen de deelnemers met betrekking tot hun eigen thema in gesprek over "(…) wat nu echt belangrijk is voor de stad, hoe om te gaan met dilemma's en wat mogelijke oplossingsrichtingen kunnen zijn voor toekomstig beleid (Gemeente Maastricht, 2018a, p. 4)." De vierde themagroep deed een oefening aan de hand van een assenstelsel waarin in vier verschillende kwadranten met daarin vier verschillende toekomstbeelden voor Maastricht weergegeven waren. Aan de hand daarvan werd de deelnemers gevraagd elk individueel antwoord te geven op de vragen waar Maastricht nu - dat wil zeggen: ten tijde

van ronde 1, anno 2018 - staat en waar Maastricht volgens hen in 2040 zou moeten staan. Deze tweede vraag deed een beroep op hen om aan te geven wat volgens hen de gewenste ontwikkelrichting is voor de fysieke leefomgeving van Maastricht tot en met 2040. Een overzicht van de input is te vinden in het verslag van de dialoogbijeenkomsten van ronde 1. De dialoogbijeenkomsten werden afgesloten met een korte toelichting op het vervolgproces (Gemeente Maastricht, 2018a, p. 2; p. 4; p. 8; pp. 20-29; T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 17 juni 2019).

Ook in fase 3 werden dialoogbijeenkomsten georganiseerd. Allereerst gebeurde dat in ronde 2. De twee dialoogbijeenkomsten werden in die ronde geopend met een plenair gedeelte met een sterk informatief karakter. Er was aandacht voor de herformulering van de drie opgaven voor de stad, nu geformuleerd als: (1) Regionale netwerkstad, (2) Gezonde en leefbare stad, en (3) Stad van Beleving en Ontmoeting. Daarna werd de grotere groep gesplitst in kleinere groepen. In twee deelrondes van elk ongeveer drie kwartier ging men in de kleinere groepjes aan de slag in zogenoemde gesprekstafels. In de eerste deelronde werd gesproken over het eindproduct uit de vorige ronde, namelijk de *Discussienotitie* (Gemeente Maastricht, 2018b; T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019; 17 juni 2019). Over die deelronde zegt Van Wanroij dat aan de participanten onder andere grofweg de volgende vragen gesteld zijn: “(…) is dit nou de gewenste ontwikkelrichting van de stad? Zijn er nog aanscherpingen van uw kant? Zijn er onderwerpen die we hebben gemist? Zijn er nog andere zaken van belang? Dus eigenlijk een check op ons tussenproduct (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).” In de tweede deelronde is vervolgens, met de gewenste ontwikkelrichting uit de *Discussienotitie* in de hand, aan mensen gevraagd of ze al een doorkijk kunnen geven naar de uitwerking van die ontwikkelrichting op specifieke plekken in de stad. Daarbij werd hun gevraagd te redeneren vanuit het gebied waar zij wonen en/of werken binnen de gemeente (Gemeente Maastricht, 2018b; T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019; 17 juni 2019). De essentie van die ronde wordt door Van Wanroij als volgt samengevat:

> (…) met een kaart op tafel hebben we vervolgens aan de hand van plekken gekeken van: nou, als dit de thema’s zijn, en dit zijn de onderwerpen waar we iets mee moeten (…) hoe ziet u (…) [*sic*] dat [de uitwerking van de gewenste ontwikkelrichting] dan voor zich? (…) redeneer vanuit uw eigen plek waar u woont. (…) en vervolgens hebben we dus gevraagd van: ja, wat zijn dan dingen die voor u belangrijk zijn op die plek? Dus we hebben eigenlijk heel gebiedsgericht in kaart gebracht van: nou, wat speelt daar nou echt en welke oplossingsrichting hoort daarbij, als u door die drie grote thema’s [(1) Regionale netwerkstad, (2) Gezonde en leefbare stad en 93) Stad van Beleving en Ontmoeting] heen redeneert? (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).

Na deze twee deelrondes volgde er een plenaire terugkoppeling van wat er naar voren was gekomen bij de verschillende gesprekstafels. Dat duurde ongeveer twintig minuten. De laatste tien minuten waren gereserveerd voor een toelichting op het vervolgproces en een afsluiting van de bijeenkomst door de gemeente (Gemeente Maastricht, 2018b; T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).

In de derde ronde was er allereerst een plenair gedeelte. Daarin werd de (destijds) huidige stand van zaken gepresenteerd en er werd stilgestaan bij de manieren waarop de input uit de vorige rondes is meegenomen de concepteindplaatsjes zoals die er toen lagen. Daarbij is aangegeven dat er nog ruimte was voor opmerkingen en wijzigingen, maar dat dat wat gepresenteerd werd op dat moment wel richtinggevend was voor wat er uiteindelijk in de *Ontwerp Omgevingsvisie* terecht zou gaan komen. Vervolgens werden, net als in ronde 1 en 2, gesprekstafels geformeerd. Er volgden twee deelrondes. In de eerste deelronde kregen participanten de mogelijkheid om te reageren op de huidige stand van zaken - van destijds - zoals die naar voren was gekomen in het plenaire deel. In de tweede deelronde is er gewerkt aan de aanscherping van gebiedsprofielen, als onderdeel van de (*Ontwerp*) *Omgevingsvisie*, waar al eerder aan was gewerkt, namelijk tijdens ronde 2 (Gemeente Maastricht, 2019a; T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019; Gemeente Maastricht 2018b).

Het bleef niet bij de drie rondes die hierboven beschreven zijn. Er heeft namelijk ook reeds twee keer een zogenaamde *Stadsronde* plaatsgevonden. Het gaat hierbij - in elk geval in theorie - om dialoogmomenten tussen ‘de stad’ en de gemeenteraad. In de eerste *Stadsronde* met betrekking tot de omgevingsvisie is gesproken over de *Discussienotitie*. De ronde vond plaats na oplevering van de *Discussienotitie* maar nog vóór ronde 2 van de dialoogbijeenkomsten. Onder andere burgers hadden de mogelijkheid om voorafgaand aan en tijdens het verloop van deze *Stadsronde* hun reactie te geven op dat stuk. Uit de reacties blijkt onder andere dat de deelnemers aan de eerste *Stadsronde* vonden dat een aantal onderwerpen nog onderbelicht waren in de *Discussienotitie*. Bovendien kreeg de gemeente van verschillende partijen te horen dat zij nog te weinig het idee hadden dat ze gehoord werden en dat hun onvoldoende duidelijk was hoe de input die tot dan was opgehaald verwerkt was in de *Discussienotitie* (Gemeente Maastricht, z.d.-a; 2018d). Een tweede *Stadsronde* vond plaats tussen de tweede en derde ronde dialoogbijeenkomsten. Deze *Stadsronde* bestond uit twee delen. In het eerste deel werd de stand van zaken tot dan toe gepresenteerd. In het tweede deel ging men in kleinere groepen uiteen om reacties op deze stand van zaken naar voren te brengen en te verzamelen. Er staat nog een derde *Stadsronde* op de planning voor augustus of september 2019, na oplevering van de *Ontwerp Omgevingsvisie* (Gemeente Maastricht, z.d; 2019b; T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 17 juni 2019).

5.2 Bewonersperspectief

Ook de leden van de werkgroep Omgevingsvisie Borgharen-Itteren houden zich bezig met de omgevingsvisie. Deze werkgroep houdt zich bezig met het vormen van een eigen omgevingsvisie voor de dorpen Borgharen en Itteren, die onderdeel uitmaken van de gemeente Maastricht. De werkgroep is een collectief van mensen uit allerlei verschillende disciplines. Paul Paulissen, één van de *interviewees*, is bijvoorbeeld werkzaam bij Arcadis als senior adviseur informatiemanagement fysieke leefomgeving. Han Hamakers, de andere *interviewee* bij het interview met de werkgroep, is (gepensioneerd) verkeersdeskundige (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). Paulissen zegt daarover: “(…) daardoor krijgen we wel een heel [*sic*] sterke club. En de gemeente weet dat inmiddels ook, dat aan de andere kant van de tafel een club zit die precies weet waar het over gaat en misschien soms ook beter op de hoogte is van

bepaalde zaken dan de ambtenaren en het ambtenarenapparaat van de gemeente zelf. (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).” Deze visie kent overigens geen formele status. Paulissen geeft aan dat hij veel tijd kwijt is met het werk binnen de werkgroep, zoveel zelfs dat het lastig te combineren is met zijn reguliere baan (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).

De werkgroep heeft in het kader van de omgevingsvisie voor Borgharen en Itteren een eigen bewonersbijeenkomst georganiseerd, waar, naar eigen zeggen, bijna honderd mensen aanwezig waren (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019), op een bevolking van rond de 2600 à 2700 inwoners voor de twee dorpen samen (2668 in het jaar 2016, in Gemeente Maastricht, z.d.-b) Ter vergelijking: tijdens elk van de dialoogbijeenkomsten voor de hele gemeente Maastricht waren steeds vijftig tot zestig mensen aanwezig (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019), op een totale bevolking van ruim 122.000 (ook in 2016, in Centraal Bureau voor de Statistiek, z.d.). Kenmerkend voor de avond was volgens Paulissen dat de werkgroep de insteek had er een positieve avond van te maken, wat ook tijdens de bewonersbijeenkomst zo naar de participanten toe gecommuniceerd werd. Paulissen en Hamakers merkten wel dat er daar allerlei zaken naar voren werden gebracht die niet direct thuishoren in de omgevingsvisie (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). Op de vraag wie uiteindelijk de knoop doorhakt met betrekking tot wat opgenomen wordt en wat niet antwoordt Paulissen dat het de werkgroep is die uiteindelijk een filtering gaat aanbrengen:

> Kijk: uiteindelijk beslist die werkgroep wel wat wel en niet gaat gebeuren, zo is het wel. Want als we met iedereen rekening moeten gaan houden, en wikken en wegen, en weet ik wat allemaal, dan komen we niet ver, (…) want vaak zijn er gewoon tegenstrijdige belangen en daar moet je dan een grote gemene deler in zien te vinden, maar (…) dat blijft natuurlijk heel moeilijk. En soms moet je ook de mensen ervan zien te overtuigen dat (…) niet alle wensen kunnen worden meegenomen (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).

Paulissen en Hamakers uiten zich (enigszins) kritisch over hoe de gemeente omgaat met de vorming van de gemeentelijke omgevingsvisie. Een eerste kritiekpunt heeft betrekking op het opstellen van gebiedsprofielen binnen de gemeentelijke omgevingsvisie. Volgens Paulissen zou er één gebiedsprofiel komen voor het centrum en één voor alle buitenwijken, terwijl veel buitenwijken volgens hem aparte kerntjes op zich zijn die je niet over één kam kunt scheren. Dat laatste profiel wordt ook wel het gebiedsprofiel dorp genoemd (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019) Uit dit kritiekpunt blijkt ook meteen een reden om te komen met een eigen omgevingsvisie voor de dorpen Borgharen en Itteren. Paulissen stelt hierover het volgende: “Qua schaalniveau is dat voor de bewoners een beetje een ver-van-mijn-bedshow. (…) heel veel van dat soort dingen daar (…) worden niet herkend als zodanig door de bewoners, met name als je het hebt ook het gebiedsprofiel dorp. (…) Ja, dat kun je bij wijze van spreken overal op gaan plakken. (…) onze omgevingsvisie die gaat wel een stapje verder en die wordt wat verder uitgedetailleerd, om de bewoners ook een beetje bewust te maken van dat er ook dingen zijn die voor hen [*sic*] belangrijk zijn en (…) waarin zij zich ook zullen herkennen (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke

communicatie, 22 mei 2019).” Inmiddels heeft de werkgroep er, naar eigen zeggen, voor kunnen zorgen dat er een grotere differentiatie wordt aangebracht in het gebiedsprofiel dorp (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).

Een ander kritiekpunt is dat de gemeente te kortzichtig zou zijn geweest met betrekking tot de planning van het hele proces. Paulissen vat de denkwijze van de gemeente wat dat betreft als volgt samen:

> We gaan ff een omgevingsvisie maken, die hebben we in één jaar wel weer klaar, we gaan één keer een bewonersbijeenkomst organiseren en dan kan iedereen zijn zegje doen (…) en dan zijn we klaar. Nou, ik weet niet hoeveel sessies dat ze inmiddels al gehad hebben met stakeholders en bewoners en weet ik wat allemaal, maar ze zijn nog steeds niet aan het einde van dat hele traject (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).

Hamakers merkt daarbij met een kritische toon op dat de bewonersbijeenkomst waar Paulissen op doelt ook nog eens voor de hele gemeente bedoeld was. Volgens Paul Paulissen is dat problematisch, omdat de duur van dergelijke bijeenkomsten relatief kort is, en omdat er relatief grote groepen mensen aanwezig zijn. Doordoor krijgt volgens hem niet iedereen de mogelijkheid om zijn zegje te doen (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). Bovendien zegt hij: “Er zijn ook mensen die durven gewoon niks te zeggen, (..) of die hebben (…) wel bepaalde zaken die ze zouden willen (…) aandragen, maar (…) dat sneeuwt dan onder in het grote geweld van een paar blaaskaken (…) (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).”

Volgens Paulissen zijn stadsbrede bijeenkomsten om nog een andere reden problematisch, namelijk omdat er volgens hem weliswaar veel mensen op af komen die weliswaar vakinhoudelijk kundig zijn maar die tegelijkertijd heel sterk focussen op één bepaald thema willen doordrukken (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). “(…) je praat eigenlijk over een omgevingsvisie die die totale fysieke leefomgeving (…) moet gaan afdekken. En daardoor [door de sterke focus op één bepaald thema] krijg je (…) een beetje een vertekend beeld (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).” Bovendien zegt Paulissen dat het vaak om dezelfde mensen gaat die op participatiebijeenkomsten afkomen. Hij had liever gezien dat de gemeente eerst een ronde had gemaakt langs alle buurtnetwerken, om het met hen te hebben over de plannen van de gemeente met betrekking tot de omgevingsvisie en de eventuele bijdrage van de buurtnetwerken daarbij (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).

Tim van Wanroij, procesmanager omgevingsvisie bij de Gemeente Maastricht, stelt dat bij de bijeenkomsten in kaart gebracht waar participanten vandaan kwamen. Dat leverde volgens hem een bijna stadsdekkende kaart op. Uit zo ongeveer iedere buurt was er wel iemand aanwezig die een bijdrage zou hebben geleverd (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). Paulissen is het, vanwege de in de voorgaande alinea genoemde redenen, niet mee eens: “Nee, zo werkt het. (…). Hij heeft [*sic*] natuurlijk voor zichzelf een heel mooi verhaaltje [bedacht]. (…) maar het is gewoon het communiceren met je bewoners, en dan komen uiteindelijk vanzelf wel leuke ideeën bovendrijven. En dat is hetgeen wat veel te weinig gebeurt (P. Paulissen & H. Hamakers,

persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).” Hamakers noemt Van Wanroijs beweringen *wishful thinking* (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). Van Wanroij erkent overigens wel dat er een selectief gezelschap aan mensen bestaat dat zo goed als elke mogelijkheid aangrijpt om alternatieven te willen presenteren of gepresenteerd te willen zien voor hetgeen waar de gemeente mee komt. Hij spreekt daarbij met nadruk over een selectief gezelschap (T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019), terwijl Paulissen het heeft over dat het *altijd* dezelfde mensen zijn (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).

Volgens Hamakers zijn er ook zaken aan te merken op het functioneren van ambtenaren binnen de gemeente. Volgens hem weten ambtenaren vaak niet precies wat er speelt binnen wijken (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). Bovendien stelt hij: “Dat is ook een beetje het probleem met de ambtenaren, hè, participatie, dat moet, hè? [retorische vragen] (…) ze willen dat eigenlijk niet (…). Zij willen gewoon beleid maken en weet ik veel wat allemaal. Wij zijn voor hen [*sic*] een belasting. (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).” Daarbij geeft hij overigens aan dat hij het niet specifiek over Van Wanroij heeft. Paulissen laat merken dat hij het daarmee eens is. Hij plaatst er echter wel een kanttekening bij: “Nou, er is een verschil tussen (…) oudere beleidsmakers, de oudere garde, en de jongere garde. De jongere garde (…), zo’n Tim [van Wanroij], die heeft op een of andere manier wel oor naar bepaalde zaken die wij aandragen, en wij kennen nog heel veel oudere mensen. (…) Die [oudere ambtenaren] hebben zoiets van: (…) waarom zou ik me daar druk over maken? Er wordt iets aangevraagd, en dan krijg je nooit meer een reactie, en er wordt helemaal niks meer mee gedaan (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).” Paulissen geeft aan dat hij van Van Wanroij daarentegen wel snel reacties krijgt. Dat is volgens hem ook een vorm van participatie (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).

Paul Paulissen en Han Hamakers laten in het interview blijken dat ze weliswaar kritiek hebben op het de inrichting van het participatieproces, maar ze geven bij het afscheid nemen, na afloop het interview, ook expliciet aan dat ze de gemeente niet als vijand maar als partner zien. Daarbij spelen ze nog een opmerking toe in de trant van: “Schrijf maar niet al te lelijke dingen op, want we willen graag dat onze relatie met de gemeente goed blijft. We willen met ze blijven samenwerken.” (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019) Ook zegt Paulissen aan het einde van het interview: “Ja, op een gegeven moment moeten zij [ambtenaren] natuurlijk ook een streep trekken, en dat is ook wel begrijpelijk, anders blijf je … [praten, zonder concrete resultaten] (P. Paulissen & H. Hamakers, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).”

Ook vanuit een andere hoek klinkt kritiek, namelijk vanuit Stichting BuurtBalans. Naar eigen zeggen is ze “(…) een bewonersplatform van buurten, wijken, platforms, netwerken, raden en andere belangengroeperingen in Maastricht (Stichting BuurtBalans, z.d.).” Die kritiek is onder andere terug te vinden in een brief die een reactie vormt op de *Discussienotitie* (Stichting BuurtBalans, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019 [datum brief: 23 september 2018], te vinden in bijlage XII). Stichting Buurtbalans geeft in haar brief vier fundamentele bezwaren aan tegen de *Discussienotitie*. Ten eerste zouden de inspraakmogelijkheden onder de maat zijn. Ten tweede zou de *Discussienotitie* zijn blik

op de lange termijn verliezen door toevoeging van het (op dat moment nieuwe) coalitieakkoord als extra element. BuurtBalans is van mening dat het gevolg daarvan is dat er vooral wordt gefocust op kortetermijndoelstellingen, aangezien de coalitie er 'maar' vier jaar zit en er daarna weer een nieuw coalitieakkoord is. Een extra bezwaar daartegen is, dat het coalitieakkoord niet in samenspraak met burgers en andere partijen ontwikkeld is (Stichting BuurtBalans, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019 [datum brief: 23 september 2018]). "Voeg daarbij dat over de voorliggende *Discussienotitie* nauwelijks ruimte is ingeruimd voor een echte dialoog buiten de zogenaamde *Stadsronde* en het zal duidelijk zijn dat wij deze gang van zaken zowel qua procedure als inhoud onacceptabel vinden (Stichting BuurtBalans, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019 [datum brief: 23 september 2018])."*,* aldus de stichting. Een derde bezwaar is dat het in de tot 23 september 2018 toe geproduceerde stukken zou ontbreken aan onderbouwing in de vorm van cijfers en data. Een vierde bezwaar is dat het zou ontbreken aan een visie op wonen tot het jaar 2040 (Stichting BuurtBalans, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019 [datum brief: 23 september 2018]).

Huub Smeets, adviseur van BuurtBalans, lid van de werkgroep omgevingsvisie van de stichting, die in het verleden twaalf jaar directeur Stadsontwikkeling en Grondzaken binnen de gemeente Maastricht en daarna nog CEO van woningbeleggingsfonds Vesteda is geweest, geeft toelichting op de bezwaren die BuurtBalans heeft bij (het proces rondom de vorming van) de Maastrichtse omgevingsvisie. Zo benadrukt hij dat BuurtBalans zich heeft ingespannen om wonen als vierde centraal thema op te nemen (H. Smeets, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019), naast de drie centrale thema's aan de hand waarvan nu wordt gewerkt (e.g. Gemeente Maastricht, 2018c, pp. 9-21). Volgens Smeets is het probleem daarbij onder andere dat de gemeente niet komt met een langetermijnvisie op wonen tot het jaar 2040; de gemeente zou 'slechts' voornemens zijn binnenkort een woonvisie te presenteren voor de jaren 2020-2024. Er moet volgens hem ook een verkenning komen van de grenzen aan de groei wat betreft de toename van het aantal studentenwoningen en het toerisme in de stad. De gemeente wil daar volgens hem echter niets van weten (H. Smeets, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019).

Smeets heeft zelf deelgenomen aan de *Stadsrondes* rondom de vorming van de Maastrichtse omgevingsvisie (H. Smeets, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019). Zijn ervaringen daarmee beschrijft hij als volgt:

> *Stadsrondes* zijn rondes waar (…), [*sic*] in theorie, [*sic*] (…) de mensen uit de buurt met de raadsleden kunnen spreken. We hebben twee *Stadsrondes* gehad en we hebben dus op geen enkele manier, geen enkele minuut zelfs, een mogelijkheid (…) [gehad] om het debat aan te gaan met de raadsleden. Dat baart ons grote zorgen. De raadsleden zitten op achterstand.
>
> (…)
>
> De *Stadsronde* (…) is anderhalf uur. Er wordt eerst drie kwartier toelichting gegeven over de laatste stand van zaken. Dan komt de ambtenarij nog een keer aan bod, maar de discussie met de raad wordt niet gevoerd. Dus tot twee keer toe

(…) hebben we daar voor noppes gezeten (H. Smeets, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019).

Op de stelling dat de gemeente bewust gekozen heeft voor een gestructureerde opzet, om de participatieprocessen in goede banen te leiden, reageert Smeets door te stellen dat de *Stadsrondes* erop gericht zouden (moeten) zijn om een debat te faciliteren tussen burgers en raadsleden. Onder de noemer structurering is het hoofddoel van die bijeenkomsten volgens hem vervolgens terzijde geschoven (H. Smeets, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019). “Dus er is een soort structuur van inspraak die (…) als een rituele dans werkt (H. Smeets, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019).”, aldus Smeets. Wat dat betekent laat hij even eerder in het interview al ontvallen. Participatie en dialoog zouden als afleidingswoorden worden gebruikt om te werkelijkheid te verhullen. Die werkelijkheid zou dan weer zijn dat het College van Burgemeester en Wethouders kiest voor een top-downbenadering (H. Smeets, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019).

BuurtBalans signaleert nog een ander probleem, namelijk dat hij merkt dat het ambtelijk apparaat van de gemeente best in is voor een open debat. Zodra zaken echter op bestuurlijk-politiek niveau besproken worden, dus op het niveau van de gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders, wordt dat volgens Smeets anders, zoals uit onderstaand citaat - of eigenlijk: verzameling van citaten - blijkt:

> Ambtelijk, in (…) [een] groep waar wij erover praten, hebben we wel in ieder geval een wat meer open houding, maar zo gauw men dat moet vertalen naar een stuk dat [*sic*] door het College van B&W en de raad geaccordeerd moet worden, dan gaat het mis.
>
> (…)
>
> Het zit hem (…) in de zelfgenoegzaamheid en de manier waarop de politiek hier met de mond belijdt dat men debat wil en dialoog, [zo] noemt men dat. Maar dialoog is tweezijdig, en dat zien we helemaal niet. (…) het college beveelt, de raad neemt over en wij mogen niks zeggen.
>
> (…)
>
> Men kan hier nu niet zeggen: ambtelijk, daar zit het [probleem]. Nee, het zit hier echt in de boezem van het openbaar bestuur, niet zijnde de ambtenaren. Daar zit het in en daar loopt het mis. En wat men daar ook van zegt, het debat wordt niet gevoerd, inhoudelijk, tot nu toe (H. Smeets, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019).

In het interview met Huub Smeets komt dit verschil in houding tussen de ambtenarij en het bestuurlijk-politiek niveau steeds als motief terug, wat ook weer terug te zien is in bovenstaand citaat. Daarin lijkt meteen de fundamentele kern te zitten van Smeets kritiek. Hij benadrukt een paar keer dat het hem, en BuurtBalans in het algemeen, te doen is om het belang van de stad. Volgens Smeets is het niet erg als BuurtBalans en het politiek-bestuurlijk niveau met elkaar van mening verschillen. Bovendien vindt hij dat knopen uiteindelijk wel degelijk moeten worden doorgehakt op het politiek-bestuurlijke

niveau. Het probleem is volgens hem echter dat niet gemotiveerd wordt waarom bepaalde ideeën en opvattingen die BuurtBalans inbrengt terzijde worden geschoven (H. Smeets, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019). Hoe problematisch dit alles voor BuurtBalans is, blijkt wel uit het volgende citaat: "(…) als je kritiek hebt, ben je de vijand van (…) van het bestuur. Ja, dat is een rare grondhouding. (…) Ambtelijk heb ik dat idee niet (H. Smeets, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019)." Smeets gelooft daarbij niet dat het helpt om input op allerlei andere manieren op te halen, zoals dat bijvoorbeeld in Utrecht gebeurt (zie hoofdstuk VI). Wat wel zou helpen is een open grondhouding vanuit het politiek-bestuurlijke niveau en het aangaan van een open debat (H. Smeets, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019).

Naar aanleiding van het lezen van bovenstaande weerslag van het interview met doet dhr. Smeets het verzoek om het volgende nog toe te voegen:

> Een goede dialoog met de betrokken ambtenaren heeft plaatsgevonden in een aparte werkgroep met vier [*sic*] vertegenwoordigers van Buurtbalans en vier [*sic*] andere betrokken burgers. Het gemeenschappelijk streven was de omgevingsvisie meer diepgang en kwaliteit te geven. In een zestal sessies is wel degelijk voortgang geboekt, zonder overigens dat kritiekpunten als het gemis van wonen als vierde [*sic*] thema bespreekbaar werd. Daar lag klaarblijkelijk een bestuurlijk veto over. Maar bijvoorbeeld de druk op het maaskruisend verkeer [één van de onderwerpen waarmee BuurtBalans zich bezighoudt; zie bijlage XII] is goed in beeld gekomen (H. Smeets, persoonlijke communicatie, 17 juni 2019).

VI. Casus: Gemeente Utrecht

In dit hoofdstuk staat de omgevingsvisie van de gemeente Utrecht centraal. De gemeente benadrukt dat ze het een ondoenlijke opgave vond om middels één besluit een omgevingsvisie vast te stellen waarin al het omgevingsgerichte beleid geactualiseerd zou worden. Bestaand beleid is daarom in eerste instantie samengevoegd in één omgevingsvisie (Gemeente Utrecht, z.d.-a, p. 1). Op 6 juli 2017 (Gemeente Utrecht, z.d.-b) werd de zogenoemde Omgevingsvisie Utrecht 1.0 aangenomen (Gemeente Utrecht, z.d.-a, p. 2).

Deze visie bestaat uit drie onderdelen: de koers, thematisch beleid en gebiedsbeleid. Thematisch beleid betekent hier beleid over een bepaald onderwerp dat geldt voor de hele gemeente, terwijl gebiedsbeleid betrekking heeft op beleid dat geldt voor een bepaald deelgebied daarvan. Zo'n onderscheid is nodig, aangezien er bij verschillende thema's bijvoorbeeld sprake is van tegengestelde belangen. Op thematisch

niveau, en dus op gemeentelijk niveau, is het dan lastig om daarover integraal beleid te vormen, terwijl dat bij het concretere gebiedsbeleid mogelijk wel kan. Om te komen tot gebiedsbeleid is thematisch beleid echter wel van belang, omdat aan de hand daarvan de belangen goed in beeld kunnen worden gebracht. Gebiedsbeleid weerspiegelt in een dergelijk geval (de uitkomst van) de afweging die is gemaakt tussen de verschillende belangen (Gemeente Utrecht, z.d.-b; z.d.-c, p. 2; 2019a). Deze integratie in gebiedsbeleid is, wanneer deze redenering gevolgd wordt, ook noodzakelijk, om op die manier te kunnen beantwoorden aan de verplichting om het te voeren beleid op integrale wijze te verwoorden, als bepaald in art. 3.2, onder c, Ow. Zoals reeds vermeld in de methodologiesectie, zal de focus in dit onderzoek voornamelijk liggen op participatie rondom de deelvisies voor Vleuten-De Meern en Lunetten.

Met betrekking tot deze casus zijn twee interviews gehouden, waarvan het eerste met Annechien de Gast, senior programmamanager bij de gemeente Utrecht, binnen het programmateam Invoering Omgevingswet verantwoordelijk voor de onderdelen omgevingsvisie en omgevingsprogramma, tevens betrokken bij het programma Vernieuwen Participatie van de gemeente. Het tweede interview is gehouden met Matei Klewer, ook werkzaam voor de gemeente Utrecht. Hij was op meerdere manieren betrokken bij verschillende omgevingsvisies voor deelgebieden van de stad, bijvoorbeeld als projectleider voor Vleuten-De Meern en als planologisch adviseur bij Lunetten (A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019; M. Klewer, persoonlijke communicatie, 27 mei 2019).

Met betrekking tot participatie hanteert de gemeente de *Utrechtse Participatiestandaard*. Die gaat uit van een participatieproces in vijf stappen. Bovendien wordt er gebruikgemaakt van een continuüm met daarin vier verschillende niveaus - of: treden - van participatie (Gemeente Utrecht, 2010; A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019). Een overzicht van de stappen en van de niveaus van participatie zoals ze door de gemeente in deze standaard worden beschreven is hieronder te vinden in figuur 12. De stappen zijn tevens kort toegelicht. Daarnaast hanteert de gemeente nog de Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht. Daarin staat bijvoorbeeld bepaald wanneer de *Utrechtse Participatiestandaard* niet gebruikt wordt en wat er over het participatieproces moet worden opgenomen in een startdocument (Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht).

Stappen	Toelichting
1. Krachtenveldanalyse maken	Belanghebbenden en hun belangen in beeld brengen
2. Niveau van participatie bepalen	4. Coproduceren: participant als samenwerkingspartner
	3. Adviseren: betrokkenen kunnen problemen en oplossingen aandragen, maar gemeente kan beargumenteerd afwijken van resultaten gesprekken
	2. Raadplegen: betrokkenen zijn gesprekspartner, maar uitkomsten gesprekken zijn niet bindend
	1. Informeren: betrokkenen worden op de hoogte gehouden en hebben geen inbreng
3. Actoren met kernboodschap bepalen	Bepalen met welke actoren participatieproces wordt doorlopen
4. Kalender maken	Planning van fasen van project
5. Participatiemiddelen bepalen	Bepalen welke participatiemiddelen en -methoden worden ingezet

Figuur 12: Schematisch overzicht van de stappen van in participatieproces zoals die terugkomen in de Utrechtse Participatiestandaard. Onder stap 2 zijn nog eens de vier door te gemeente gehanteerde niveaus van participatie aangegeven. Vrij naar: Gemeente Utrecht, 2010; A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019.

6.1 Vleuten-De Meern

Utrecht kiest bij gebiedsbeleid tot nu toe voor een wijkgerichte aanpak, waarbij er per wijk, of in elk geval voor een beperkt aantal wijken, een omgevingsvisie wordt opgesteld. De eerste omgevingsvisie die de gemeente daarbij heeft opgesteld is die voor de wijk Vleuten-De Meern (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 8). De opgave waarvoor de gemeente zich gesteld zag heeft ze als volgt verwoord: “De omgevingsvisie moet voor de wijk Vleuten-De Meern een herkenbaar en gedeeld plan opleveren en daarnaast leerervaringen bieden voor omgevingsvisies in andere wijken in Utrecht (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 8).” Naar eigen zeggen heeft de gemeente het participatieproces rondom de vorming van de omgevingsvisie voor Vleuten-De Meern zeer breed opgezet, waarbij ook pogingen gedaan zijn om mensen te bereiken die, zo stelt de gemeente, normaal gesproken niet zo snel bereikt worden (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 8). De Gast benadrukt overigens dat de gemeente nooit enkel inzet op burgerparticipatie. Ze spreekt liever over participatie door betrokkenen en belanghebbenden, wat breder is dan alleen burgers (A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019). Om aan te sluiten bij de doel- en vraagstelling van dit onderzoek, zal de focus echter in onderstaande wel liggen op burgerparticipatie.

De gemeente Utrecht heeft met betrekking tot het participatietraject rondom de vorming van de omgevingsvisie voor Vleuten-De Meern gewerkt met een drietal fases (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 8). Die fasen zijn achtereenvolgens: “1. Digitale inzending: ophalen van thema’s. 2. Tafelgesprekken, interviews en online enquête: ophalen ideeën. 3. Het wijkgesprek: per thema doorpraten over dilemma’s en keuzes (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 8).” Deze aanpak fungeerde als een soort van trechter. Onderwerpen werden in de loop van het proces steeds meer uitgediept en bij de afsluiting van elke fase werd een

conclusie getrokken. Die diende dan weer als vertrekpunt voor de volgende fase (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 9). Hieronder volgt een globale beschrijving van deze fases. Voor een meer gedetailleerde beschrijving wordt verwezen naar bijlage VIII.

In de eerste fase, digitale inzending, konden burgers aangeven welke thema's volgens hen een belangrijke rol spelen in Vleuten-De Meern. Burgers hebben daarbij middels een online formulier ieder maximaal vijf thema's kunnen aangeven die zij van belang achten (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 10). In totaal hebben vierennegentig mensen in deze fase geparticipeerd - op een totale bevolking van ongeveer 46.825 (peildatum 1 januari 2016, in Gemeente Utrecht, 2016b, p. 16; Gemeente Utrecht, 2016a, p. 10). De gemeente heeft er uiteindelijk voor gekozen de opbrengsten uit het online formulier samen te vatten in vier thema's, namelijk (1) landschap, groen en recreatie, (2) ontmoetingsplekken, (3) mobiliteit/openbare ruimte en (4) gezonde woonomgeving. Daarnaast heeft de gemeente ervoor gekozen om drie stedelijke opgaven te formuleren die, gecombineerd met de vier thema's, werden meegenomen naar de volgende fase, namelijk die van het ophalen van ideeën (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 8; pp. 12-15).

In de tweede fase werd dus gewerkt aan de hand van de vier thema's en de drie stedelijke opgaven zoals die in fase 1 geformuleerd waren. De fase bestond uit vier verschillende onderdelen. Het eerste onderdeel was het houden van straatinterviews. Daarbij begaven interviewers van de gemeente zich op vier verschillende momenten naar drukke plekken in de wijk. Ze hebben daar in gespreksvorm, zonder gebruikmaking van een vaste vragenlijst, burgers gevraagd naar welke zaken zij belangrijk vinden met betrekking tot hun eigen leefomgeving. Daarbij hebben burgers zowel positieve punten als verbeterpunten aangedragen (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 8; pp. 12-15). Uit een de inventarisatie van de opbrengst blijkt dat mensen ook zaken hebben aangedragen die mogelijk gevoelig liggen, zoals bijvoorbeeld een toenemend onveiligheidsgevoel door een stijging van het aantal mensen met een Marokkaanse achtergrond in de wijk (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 68; p. 71; nadere uitwerking in bijlage VIII).

De tweede fase bestond nog uit drie andere onderdelen, namelijk uit een online enquête, tafelgesprekken en het opstellen van een flipover in een winkelcentrum. Bij de online enquête konden burgers op elk van de vier thema's (zie alinea fase 1) aangeven wat ze wilden behouden, wat ze wilden veranderen en welke ideeën ze hadden over hoe dat te verwezenlijken, allemaal met betrekking tot de eigen leef- en woonomgeving, over tien tot verentwintig jaar. Ze hadden ook de mogelijkheid zich uit te spreken over de gewenste groei van de stad en ze konden aangeven of ze wilden worden uitgenodigd voor een wijkgesprek later dat jaar (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 8; pp. 16-50; pp. 74-75). Uiteindelijk hebben honderdzevenendertig mensen de enquête ingevuld (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 37). Er zijn aanwijzingen om aan te nemen dat het aantal mensen dat de enquête daadwerkelijk heeft ingevuld beduidend lager ligt dan het aantal mensen dat op de hoogte was van de mogelijkheid om hem in te vullen en om aan te nemen dat jongeren, vijfenzestigplussers en mannen ondervertegenwoordigd waren bij het invullen van de enquête (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 18; p. 37; cijfermatige onderbouwing in bijlage VIII). Bij het derde onderdeel van fase 2, namelijk de plaatsing van een flipover in Wijkservicecentrum Vleuten-De Meern, hadden burgers zes weken lang de tijd op de flipover te schrijven wat ze belangrijk vonden voor de omgevingsvisie van Vleuten-De Meern (Gemeente Utrecht, 2016a, pp. 16-17).

Het vierde en laatste onderdeel van fase 2 betrof het voeren van veertien tafelgesprekken. Bij vier van de veertien tafelgesprekken ging het om zuivere burgerparticipatie, waarvan overigens één tafelgesprek werd gevoerd met één burger, één met enkele senioren, één met vier kinderen en één met een groep bewoners. De andere gesprekken werden gevoerd met vertegenwoordigers van bijvoorbeeld culturele en maatschappelijke organisaties. Hoewel natuurlijk ook over hen gezegd kan worden dat ze burgers zijn, zitten ze in de eerste plaats toch bij die gesprekken als de personificatie van hun organisatie. Er zijn tevens tafelgesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld met een vertegenwoordiger van een organisatie die de opvang voor dak- en thuislozen verzorgt (Gemeente Utrecht, 2016a, pp. 18-36; nadere uitwerking in bijlage VIII).

De informatie die is opgehaald tijdens de eerste twee rondes is beoordeeld door de gemeente. Er is gekeken naar waar gemeenschappelijke waarden of zorgen te vinden zijn, maar ook tegenstrijdigheden zijn geïnventariseerd. Deze beoordeling door de gemeente vormde weer de basis voor de wijkgesprekken, die samen de derde fase vormen. De wijkgesprekken werden georganiseerd op twee verschillende data, waarvan één keer ’s middags en één keer ’s avonds. Het aantal participanten was in totaal zevenenvijftig. Deze groep participanten bestond uit een mix van bewoners en professionals. Tijdens deze bijeenkomsten werd er gediscussieerd over diverse stellingen, die betrekking hadden op de vier in fase 1 vastgestelde thema’s en over een aantal stellingen die betrekking hadden op een aantal stadsbrede kwesties, benoemd als stedelijke thema’s (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 8; pp. 51-67; pp. 93-110).

Volgens projectleider Van Rijn (PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, z.d.) zijn ongeveer vijfhonderd verschillende mensen op een of andere manier betrokken bij de vorming van de omgevingsvisie voor Vleuten-De Meern. Ze stelt daarbij dat dat veel is, maar dat ze zich, gezien het vele male grotere bevolkingsaantal van de wijk, tegelijkertijd afvraagt of dat wel voldoende is. Daarnaast geeft ze ook aan dat ze na afronding van betreffend participatietraject nog steeds niet weet hoe ze alle groepen in de wijk kan bereiken. Volgens Van Rijn is er echter veel aandacht en tijd uitgegaan naar het participatietraject, zoveel zelfs dat de inhoud van de omgevingsvisie daaronder te lijden heeft gehad. Dat betekent feitelijk gezien dat bepaalde onderwerpen die wel van belang zijn, zoals klimaatadaptatie, niet of nauwelijks worden genoemd door participanten (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 10; p. 15-17; pp. 37-50; p. 74; nadere uitwerking en toelichting in bijlage VIII).

De insteek bij het vormen van de volgende omgevingsvisie, die voor de wijk Lunetten, zou zo moeten zijn dat de gemeente van tevoren nadenkt over welke thema’s ze belangrijk vindt. Ook zouden er al kaders kunnen worden vastgesteld door de gemeente, nog voordat burgers betrokken worden. Daarbij komt ook nog dat gemeentes zich volgens Van Rijn moeten afvragen waar ze participatie voor inzetten. Ze maakt daarbij een onderscheid tussen participatie om plannen qua inhoud te verrijken aan de ene kant en participatie om draagvlak te creëren en mensen echt te laten meepraten aan de andere kant (PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, z.d.). Daarbij vraagt ze zich expliciet af wat het nut van dat eerste is:

> Als het slechts om informatie ophalen gaat, is het dan wel zinvol om er zoveel tijd in te steken? Veel van de inhoud die we hebben opgehaald in Vleuten-De Meern was al bekend. Kun je dan niet beter gebruik maken van de kennis binnen de organisatie, aangevuld met open data die beschikbaar zijn? Als je dat bij elkaar harkt, leer je een hele hoop over een gebied (PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, z.d.).

Terugkijkend op het participatieproces rondom de omgevingsvisie voor Vleuten-De Meern stelt Matei Klewer het volgende:

> De opzet vond ik eigenlijk best goed bedacht (…). Daar [bij het participatieproces bij Vleuten-De Meern] is men eigenlijk heel open de wijk ingegaan, met het idee van: we gaan niet van tevoren sturen. We gaan gewoon random (…) mensen op straat bevragen: wat zie jij nou als toekomst voor deze wijk? Ja, er komen dus ook hele open antwoorden op terug. En er zijn ontzettend veel mensen bevraagd, ik geloof 500 in totaal in het hele proces. Uit al die gesprekken zijn rode draden getrokken (…) [ze zijn] samengevat, [er zijn] conclusies gemaakt. En zo (…) heb je dus eigenlijk een afspiegeling van: wat vindt men nou in de wijk? (…) wat achteraf [*sic*] bleek (…) [*sic*] is dat ook (…) hele onderwerpen niet zijn behandeld. En dat heeft ons later een beetje genekt, maar goed, dat (…) is een nadeel daarvan, van het heel open de wijk in gaan.

6.2 Lunetten

De gemeente Utrecht is met betrekking tot het gebiedsbeleid ook nog aan de slag gegaan met het vormen van omgevingsvisies voor andere wijken en buurten (Gemeente Utrecht, 2019a). Een voorbeeld daarvan is de omgevingsvisie voor Lunetten. Hieronder volgt een globale beschrijving van het participatieproces rondom de deelvisie voor Lunetten. Voor een meer gedetailleerde beschrijving wordt verwezen naar bijlage IX.

Aan de vorming van die omgevingsvisie van die wijk gaat nog meer geschiedenis vooraf dan enkel en alleen de geschiedenis die rechtsreeks betrekking heeft op de vorming van de omgevingsvisie. In de jaren 2015-2016 werd in Lunetten en Lombok een namelijk proef gestart om burgers uit deze wijken meer invloed te geven op hoe gemeentelijke gelden in hun wijk besteed worden. Actieve burgers en ambtenaren vormden in dit kader de *kerngroep Buurtbudgetten*. Deze kerngroep kwam met het idee om tevens aan de slag te gaan met het opstellen van een omgevingsvisie voor Lunetten (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 9; Centrum voor Budgetmonitoring en Burgerparticipatie, 2016, pp. 3-4). Annechien de Gast benadrukt dat het initiatief daarbij louter uitging van de samenleving, van de kerngroep; er bestonden vanuit de gemeente nog geen plannen om te komen met een deelvisie voor Lunetten. Toen de kerngroep echter met deze wens kwam, heeft de gemeente aangegeven graag samen te willen optrekken bij de vorming van de deelvisie (A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019).

Om te inventariseren welke thema's leven onder de bevolking van Lunetten, organiseerde de kerngroep op 4 november 2017 de zogenoemde *Burgertop* (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 9). Aan de hand van de uitslag van een loting werd aan twaalfhonderd willekeurig geselecteerde Lunettenaren een uitnodiging verstuurd om deel te nemen aan

de top. Uiteindelijk hebben ruim tachtig wijkbewoners zich aangemeld. De reden voor de gemeente om te kiezen voor een loting was om te kunnen zorgen voor een goede afspiegeling van de bevolking. Dat past binnen het motto van de stad om Utrecht samen te maken (Gemeente Utrecht, 2018a, p. 9; 2019b, p. 62). De dag begon met brainstormsessies waarbij de deelnemers geen beperkingen werden opgelegd. Daaruit volgde een lijst met thema's (Hustinx, 2017). Die centrale thema's vormden een basis aan de hand waarvan tijdens de *Burgertop* vervolgens per individueel thema ideeën konden worden geopperd (Kerngroep Buurtbudgetten, 2017). Over de opbrengst van de Burgertop wordt in het ontwerp van de omgevingsvisie voor Lunetten het volgende gezegd:

> Het kernteam Buurtbudgetten presenteerde de resultaten van de Burgertop als mooie basis voor de omgevingsvisie voor Lunetten. Een basis, want een omgevingsvisie is meer dan de ambities van wijkbewoners. Een omgevingsvisie is een coproductie van de gemeente, bewoners en andere betrokkenen uit de wijk. (…) De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van een (deel)omgevingsvisie [*sic*]. De gemeenteraad als volksvertegenwoordiging van de bewoners van de stad bepaalt immers de belangrijkste punten van het beleid van de gemeente. De ambities van de omgevingsvisie Lunetten moeten zich daarom goed verhouden tot het door de gemeenteraad vastgestelde beleid voor de stad (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 10).

Na de *Burgertop* volgden vier workshops met betrekking tot de omgevingsvisie voor Lunetten waaraan bewoners die al hadden deelgenomen aan de *Burgertop*, samen met andere actoren, konden deelnemen. De workshops vonden plaats in de periode januari tot en met april 2018. Het initiatief hiervoor lag bij de gemeente. Bewoners en andere partijen, waaronder vastgoed- en winkeleigenaren, energieleveranciers, woningbouwcorporaties, zorg- en welzijnsorganisaties, de provincie Utrecht en het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, namen deel aan de workshops. Tijdens de workshops gingen deze actoren aan de slag met de tijdens de *Burgertop* vastgestelde centrale thema's. Onder de noemer *LunettenLab* - de naam is volgens de gemeente gekozen vanwege de experimentele werkwijze die zou zijn toegepast - werd dit vervolg op de *Burgertop* ingeluid (Gemeente Utrecht, 2019b, p.6; p. 10; p. 17; pp. 62-63).

Het traject van het *LunettenLab* bestond uit een bijeenkomst op 29 januari 2018, de vier reeds eerder genoemde workshops, een terugkoppelingssessie op 28 mei en een presentatie van de resultaten op de *Wijkdag* die plaatsvond op 15 september 2018. Tevens werd er gewerkt met participatieve kunst, *Parti-art*, waarvan een nadere uitwerking nog volgt, en er was nog een strategisch overleg met een relatief klein aantal actieve Lunettenaren gedurende het hele traject. De bijeenkomst van 29 januari 2018, waar ruim vijftig deelnemers aanwezig waren, stond in het teken van het proces rondom de vorming van de omgevingsvisie. De gemeente stelt dat deelnemers zowel enthousiast als kritisch waren. De daaropvolgende workshops stonden elk in het teken van bepaalde specifieke thema's (Gemeente Utrecht, 2019b, pp. 62-65; p. 74). Deze workshops zullen nu globaal besproken worden. In bijlage IX is een uitgebreidere beschrijving en becommentariëring te vinden.

De eerste workshop stond in het teken van persona's en waarden. Het doel was daarbij om vier verschillende stereotypen te creëren van de Lunettenaren. Die vier uiteenlopende stereotypen van 'de typische Lunettenaar' worden persona's genoemd (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 66). Een overzicht hiervan is te vinden in bijlage X. Tijdens de tweede workshop stonden de onderwerpen wonen en duurzaamheid centraal. In totaal hebben zestig mensen deelgenomen aan de bijeenkomst. Met betrekking tot dat thema zijn ideeën en opvattingen gedeeld, besproken en opgehaald zijn (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 68). Een derde workshop stond in het teken van groen, waterbeheer en verkeer. Tijdens deze workshop trad de gemeente in bepaalde mate sturend op met betrekking tot de inhoud van wat er besproken zou worden en met betrekking tot de inhoud van de omgevingsvisie op deze thema's (Gemeente Utrecht, z.d.-d; Gemeente Utrecht, 2016c, p. 78; Gemeente Utrecht, 2019b, pp. 70-73). Daarnaast werd er nog een vierde workshop georganiseerd, die ging over werken en ontmoeten. Aan beide deden ongeveer vijftig mensen mee. De rol van de gemeente op de inhoud de thema's. Tijdens de vierde en tevens laatste workshop was dat overigens anders, omdat het toen juist diverse wijkbewoners waren die de verantwoordelijkheid voor het voorbereiden en begeleiden van de workshop op zich genomen hadden (Gemeente Utrecht, 2019b, pp. 72-73). Het zou een avond moeten worden "(…) voor en door Lunettenaren (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 72)." Dit laatste verschil tussen de derde en vierde workshop wordt nader toegelicht in bijlage IX.

In totaal hebben honderdvijfendertig mensen, bijvoorbeeld wijkbewoners, ondernemers en vertegenwoordigers van verenigingen, deelgenomen aan de workshops. Een duidelijk onderscheid naar type participant wordt niet gemaakt. De resultaten hieruit werden, samen met de resultaten van de *Burgertop*, verwerkt in een eerste conceptversie, aangeduid als de dummy, van de omgevingsvisie voor Lunetten. Tijdens een bijeenkomst in mei 2018 kregen de deelnemers aan de workshops de mogelijkheid om te reageren op deze dummy. Aan het einde van de bijeenkomst werd hun gevraagd of de dummy als conceptversie voldoende goed was om voorgelegd te worden aan een bredere groep burgers. Uiteindelijk beoordeelde een meerderheid van de participanten de dummy, naar zeggen van de gemeente, met een ruime voldoende. De reacties, opmerkingen en aanvullingen uit de bijeenkomst zijn uiteindelijk meegenomen in de uiteindelijke conceptversie. (Gemeente Utrecht, z.d.-e; 2019b, p.17; p. 74). Wat hier precies bedoeld wordt met een ruimte voldoende wordt overigens niet duidelijk. De uiteindelijke conceptversie werd gepresenteerd tijdens de *Wijkdag* in september 2018. Ook de reacties die burgers gaven tijdens deze *Wijkdag* zijn meegenomen in weer een nieuwe conceptversie (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 6; p. 74).

De gemeente Utrecht heeft ook nog voor een andere aanpak gekozen wat betreft participatie, namelijk via *Parti-art*, wat zoveel wil zeggen als participatiekunst. Deze aanpak wordt gekenmerkt door het feit dat het niet medewerkers van de gemeente zijn die het faciliteren van participatie op zich nemen maar juist kunstenaars. Zo zijn twee Utrechtse kunstenaars de wijk in gegaan om daar te praten met bewoners. De rationale daarachter was dat op die manier mensen bereikt zouden kunnen worden die niet deelnemen aan de workshops (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 63; p. 74). Een ander voorbeeld van een onderdeel dat deel uitgemaakt heeft van *Parti-art* in Lunetten was de plaatsing van een luisterpaal in het winkelcentrum van de wijk, in de maand maart 2018. Mensen hadden de mogelijk via die paal de bellen met een betrokken kunstenaar. In de

drie weken dat de paal daar heeft gestaan is er meer dan zeshonderd keer mee gebeld. Volgens de gemeente zijn via de luisterpaal veel meningen, dromen en wensen binnengekomen voor de wijk (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 74). Hoewel er in de media geen verslag te vinden is over de luisterpaal in Lunetten, zijn er wel een aantal artikelen te vinden over de plaatsing van dezelfde luisterpaal in andere buurten en wijken van Utrecht. Dat was nadat de paal al in Lunetten had gestaan. Zo zijn er artikelen te vinden over de plaatsing van de paal in de buurt Tuindorp en de wijk Binnenstad (De Utrechtse Internet Courant, 2018; 2019; RTV Utrecht, 2018).

Kunstenaar Paul Hohner, die, in samenwerking met de gemeente Utrecht, verantwoordelijk is voor het project met de luisterpaal (De Utrechtse Internet Courant, 2019), stelt dat het doel van de plaatsing van de paal in de wijk Binnenstad is "(…) om burgerparticipatie laagdrempeliger maken (De Utrechtse Internet Courant, 2019)." In het kader van een eerder artikel (De Utrechtse Internet Courant, 2018), over de plaatsing van de paal in de buurt Tuindorp, wordt hem gevraagd naar de gedachte achter de plaatsing. Daarop antwoordt hij als volgt:

> Het [de plaatsing van de praatpaal] is een pilot vanuit de gemeente waarmee we willen kijken of dit een goede manier is om met buurtbewoners in contact te komen. Als gemeente spreek je voornamelijk dezelfde soort bewoners van Utrecht: [*sic*] hoge opgeleide [*sic*], [*sic*] blanke mensen. Met dit project willen we juist contact leggen met volstrekt willekeurige bewoners die vaak nog nooit contact hebben gehad met de gemeente, maar er wel een sterke mening op nahouden [*sic*] (De Utrechtse Internet Courant, 2018).

Hohner (in De Utrechtse Internet Courant, 2018) geeft aan dat hij in Tuindorp veertig tot zestig gesprekken per dag voert. Soms duren die volgens hem één minuut, maar het komt soms ook voor dat ze een half uur duren. Hij benadrukt dat elk verhaal uniek is en dat in de gesprekken zowel problemen naar voren komen waar mensen tegenaan lopen in de buurt maar ook juist zaken waar ze tevreden over zijn. Tegelijkertijd zitten er veel mensen tussen "(…) die hun hart komen luchten. Mensen die zich alleen voelen en na een eerste gesprek ook vaker terugkomen. Op de een of andere manier creëren ze een soort band met de praatpaal (De Utrechtse Internet Courant, 2018)." Er wordt hier overigens in de tegenwoordige tijd gesproken, omdat het artikel geschreven is op een moment waarop de paal nog in Tuindorp stond (De Utrechtse Internet Courant, 2018).

Het participatietraject rondom de omgevingsvisie voor Lunetten verschilt op een aantal manieren van het traject bij de visie voor Vleuten-De Meern. Hieronder zullen deze verschillen worden weergegeven in schematische vorm. Voor een volledige tekstuele uitwerking van de verschillen wordt verwezen naar bijlage XI. Het gaat zowel in het schema als bij de tekstuele uitwerking in de bijlage overigens niet om een uitputtende lijst van verschillen.

Aspect	Vleuten-De Meern	Lunetten
Initiatief tot vorming omgevingsvisie	Gemeente Utrecht	Samenleving, vanuit *kerngroep Buurtbudgetten*
Selectie thema's	Online vragenlijst	Tijdens *Burgertop*
Gebruik persona's	Nee	Ja
Werkwijze	Trechtering: thema's werden in loop traject steeds meer uitgediept. Specifieke onderdelen traject stonden meestal in het teken van alle geselecteerde thema's.	Voornamelijk workshops die elk in het teken stonden van andere thema's. Aantal thema's betrof steeds een beperkt aantal van het totaal.
Parti-art	Nee, maar wel straatinterviews die gehouden werden met zelfde intentie	Ja
Zelfde groep burgers betrokken tijdens gehele traject?	Nee	Ja

Figuur 13: Schematisch overzicht van verschillen tussen Vleuten-De Meern en Lunetten met betrekking tot het burgerparticipatietraject rondom de vorming van de omgevingsvisies voor beide deelgebieden. Vrij naar: Gemeente Utrecht, 2016a, pp. 8-10; p. 14; pp. 35-36; pp. 57-67; pp. 93-110; 2016b, p. 16; 2019b, p. 6; pp. 9-10; 62-74; Hustinx, 2017; Kerngroep Buurtbudgetten, 2017; De Utrechtse Internet Courant, 2018; A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019; M. Klewer, persoonlijke communicatie, 27 mei 2019.

Volgens Matei Klewer is bij Lunetten bewust gekozen voor een andere opzet van het participatietraject omdat er bij Vleuten-De Meern onderwerpen waren die niet werden aangedragen door burgers, ofwel omdat ze niet zo populair zouden zijn, ofwel omdat ze simpelweg niet voorkwamen in de hoofden van mensen als onderwerp dat van belang is. Dat betekende dat aan het einde van de rit, na afloop van het participatietraject, een aantal onderwerpen overbleven die wel in de omgevingsvisie moesten komen maar waarover geen participatie gepleegd was. Klewer heeft dat naar eigen zeggen nog persoonlijk moeten repareren, aan de hand van producten die de gemeente al eerder had vastgesteld en waarover al eerder op een of andere manier geparticipeerd was (M. Klewer, persoonlijke communicatie, 27 mei 2019). Hij lijkt het daarmee in elk geval ten dele eens te zijn met Van Rijns (PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, z.d.) opvatting dat er te veel tijd is uitgegaan naar het participatieproces en te weinig naar de inhoud, wat weer ten koste ging van die inhoud.

Relevant is hier tevens een kwestie die Van Rijn (in PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, 2018), naar voren brengt, namelijk dat er een onderscheid te maken valt tussen participatie met als doel om de inhoud van een visie te verrijken enerzijds en participatie om draagvlak te creëren en te zorgen dat mensen in staat gesteld worden om mee te praten over de visie anderzijds. Daarbij stelt ze expliciet in vraag wat het nut van die eerste vorm is.

Van Rijn (in PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, 2018) is tevens van mening dat er bij Vleuten-De Meern te veel focus lag op het participatieproces en te weinig op de inhoud. Dat lijkt op het eerste gezicht misschien een antithese, een tegenstelling, met het vorige, maar daarvan is geen sprake. De uitspraak over dat er te weinig op de inhoud gefocust is, waardoor er volgens Van Rijn (in PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, 2018) op bepaalde thema's te weinig nieuwe ideeën zijn opgehaald, komt namelijk voort uit het feit dat de opzet in eerste instantie wel

zodanig was dat de focus daar sterk op had moeten liggen. Dat wordt duidelijk uit het *Logboek participatie* (Gemeente Utrecht, 2016a). De vraag of die opzet achteraf bezien de juiste was staat daar los van. Van opzet was het participatietraject nu eenmaal zo, dat de nadruk sterk lag op het verrijken van de inhoud van de omgevingsvisie (Gemeente Utrecht, 2016a). Van Rijn (in PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, 2018) stelt het nut van die aanpak 'slechts' achteraf in vraag, naar aanleiding van de voor de gemeente teleurstellende oogst aan nieuwe ideeën. Deze kwestie staat in verband met het verschil in samenhang tussen de (onderdelen van) de fases van de participatieprocessen in Vleuten-De Meern enerzijds en Lunetten anderzijds, zoals benoemd in het schema van figuur 13, verder toegelicht in bijlage XI. Die relevantie bestaat bijvoorbeeld uit het gegeven dat de veelheid aan onderdelen van het participatieproces in Vleuten-De Meern, en het gebrek aan focus op één of enkele thema's in één onderdeel, samen met het niet meenemen van één groep mensen die gedurende het hele traject betrokken is (Gemeente Utrecht, 2016a), een mogelijke verklaring kan bieden voor waarom het volgens Van Rijn (in PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, 2018) niet overhoudt wat betreft de hoeveelheid aan nieuwe ideeën.

Ten aanzien van de casus Lunetten bestaan een aantal aandachtspunten - of: kritiekpunten, zo men wil. Een eerste aandachtspunt heeft betrekking op het selecteren van burgers die konden deelnamen aan de *Burgertop*, die voorafging aan het traject *LunettenLab* (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 62). Deze selectie vond plaats op basis van een loting aan de hand waarvan twaalfhonderd willekeurige mensen 'getrokken' werden en op basis daarvan een uitnodiging ontvingen. Uiteindelijk gingen ruim tachtig Lunettenaren in op die uitnodiging, door deel te nemen aan de *Burgertop* (Gemeente Utrecht, 2018a, p. 9; Gemeente Utrecht, 2019b, p. 10). Dat betekent dat nog geen zeven procent van de mensen die een uitnodiging hebben ontvangen daadwerkelijk naar de *Burgertop* gekomen is. Ondanks dat is de gemeente toch optimistisch over de totale mix van verschillende mensen die zijn gekomen:

> Het was een gemêleerde groep waarin alle leeftijden en type wijkbewoners waren vertegenwoordigd.
> (…)
>
> De voordelen die worden verwacht bij deze manier van uitnodigen is dat een bredere groep mensen zich uitspreekt over belangrijke kwesties. Je vergroot daarmee de kans op het horen van zo veel mogelijk verschillende belangen en daarmee op het maken van een breed gedragen en kwalitatief goed besluit (Gemeente Utrecht, 2018a, p. 9).

De vraag is echter of de gemeente niet te optimistisch is. Ze spreekt, zoals ook terug te zien is in het hiervoor weergegeven citaat, over "(…) een bredere groep mensen (…) (Gemeente Utrecht, 2018a, p. 9)". Feit is echter dat als net geen zeven procent van de genodigden is komen opdagen, ruim drieënnegentig procent van hen niet is komen opdagen (Gemeente Utrecht, 2018a, p. 9; Gemeente Utrecht, 2019b, p. 10). Bovendien kunnen vraagtekens gezet worden bij de bewering dat er sprake zou zijn van "(…) een gemêleerde groep waarin alle leeftijden en type wijkbewoners waren vertegenwoordigd (Gemeente Utrecht, 2018a, p. 9)." Voor de verslaglegging over de *Burgertop* zijn namelijk

foto's genomen, waarvan er tientallen zijn opgenomen in de presentatie over de resultaten van de top (Kerngroep Buurtbudgetten, 2017). Een deel daarvan betreft foto's waarop de deelnemers aan de top te zien zijn. Die foto's tonen er daar tientallen van. Wat meteen opvalt is dat er welgeteld één jongere op de foto's te bekennen is. Het leeuwendeel van de deelnemers lijkt bovendien van middelbare leeftijd of ouder. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld nauwelijks 'mensen van kleur' te bekennen en er is niemand te bekennen met een zichtbare lichamelijke beperking, dat terwijl het aandeel mensen met een niet-westerse migratieachtergrond in de Wijk Zuid, waarvan Lunetten onderdeel uitmaakt, op 1 januari 2019 21,3 procent was (Gemeente Utrecht, 2019c).

De groep burgers die deelgenomen heeft aan de *Burgertop* is, wanneer bovenstaande in ogenschouw genomen wordt, mogelijk toch minder breed dan de gemeente doet geloven. Het is aannemelijk dat een loting waarbij een relatief grote groep mensen op willekeurige wijze wordt geselecteerd een goede afspiegeling van de bevolking van een gebied oplevert, maar daarmee geldt nog niet automatisch hetzelfde voor de groep die komt opdagen. Van belang is ook om hier op te merken dat de burgers die hebben deelgenomen aan de workshops binnen *LunettenLab* per definitie ook al moesten hebben deelgenomen aan de burgertop; alleen zij ontvingen een uitnodiging voor de serie workshops (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 10). Dat betekent dat als mensen niet deelnomen hadden aan de *Burgertop*, ze ook geen mogelijkheid hadden om deel te nemen aan de serie workshops, en dat als er signalen zijn dat de burgers die bij de *Burgertop* aanwezig waren mogelijk geen goede afspiegeling vormen van de bevolking van Lunetten, dat bij de workshops per definitie ook het geval is. De gemeente geeft dat zelf, weliswaar in wat mindere mate dan hierboven geschetst is, overigens ook zelf toe:

> Tijdens de workshops hadden we een mooie mix van jong en oud, van bewoners en betrokkenen. Toch zal het zeker zo zijn dat we met onze experimentele werkwijze niet iedereen die betrokken is bij Lunetten hebben weten te motiveren mee te denken. (…). We merkten dat het moeilijk was mensen te betrekken met een niet-westerse culturele achtergrond. Dat gold ook voor de bewoners van Lunetten uit de zorginstellingen (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 61).

Volgens Annechien de Gast valt het ook de gemeente op dat bepaalde groepen uit de bevolking ondervertegenwoordigd zijn in het participatieproces: "(…) we zien toch wel dat er op heel veel bijeenkomsten (…) dezelfde soort mensen (…) komen [*sic*], en dat is toch vaak blank en hoogopgeleid (A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019)." Ze benadrukt dat het College van Burgemeester en Wethouders op dit moment een speerpunt heeft gemaakt van wat het inclusiviteit noemt. Daarbij gaat het volgens haar niet alleen om het in grotere mate betrekken van mensen met een migratieachtergrond maar ook om het betrekken van bijvoorbeeld meer ouders met kinderen (A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019). Ook Matei Klewer onderkent dit probleem. Volgens hem nemen er relatief veel mensen deel aan bijeenkomsten wier belangen op directe wijze geschaad worden, die al gepensioneerd zijn of die als vanuit hun professie en werkveld belangen en/of interesse hebben in wat er besproken wordt (M. Klewer, persoonlijke communicatie, 27 mei 2019).

Een ander belangrijk aandachtspunt wordt aangedragen door De Gast. De Gast geeft aan dat het burgerparticipatieproces in Lunetten op dit moment niet als voorbeeld kan dienen voor de vorming van andere deelvisies:

> (…) intussen krijgen we een beeld van hoeveel tijd dat [het burgerparticipatieproces in Lunetten] heeft gekost maar ook van hoeveel geld [het de gemeente gekost heeft]. En dat betekent dat (…) ik niet uitsluit dat als straks allerlei mensen in de hele stad gaan roepen: hé, dat willen wij ook (…) dat we dan toch gaan zeggen, of dat de raad gaat zeggen: dat kan niet allemaal tegelijk, want dat kunnen we niet eens betalen (A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019).

Volgens De Gast is de gemeente Utrecht constant bezig met het zoeken naar andere vormen om participatie te laten plaatsvinden en naar het verbeteren van vormen die reeds gebruikt zijn. Op de vraag om het participatieproces rondom de Utrechtse omgevingsvisie te beschrijven antwoord ze met de stelling dat volgens haar *hét* participatieproces niet bestaat, aangezien er niet één participatieproces is maar juiste vele processen - in meervoud dus. Dat geldt volgens haar in elk geval voor Utrecht maar waarschijnlijk ook voor andere gemeenten. Participatieproces is volgens de gast maatwerk. Per situatie moet elke keer bepaald worden óf participatie aan de orde is en, zo ja, welke vorm(en) van participatie passen in een concrete casus. Dat is volgens haar weliswaar een open deur, maar daarbij geeft ze aan dat dat nu eenmaal feitelijk het geval is (A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019). Daarbij sluit ze naadloos aan bij waar de *Utrechtse Participatiestandaard* om vraagt, waarin te lezen staat: “(…) Bij ieder project is de vraag aan de orde wanneer en in welke mate bewoners betrokken moeten worden (Gemeente Utrecht, 2010). Daarbij merkt ze overigens op dat hoewel Utrecht een eigen participatieladder heeft, zoals die in de *Utrechtse Participatiestandaard* is opgenomen, de ladder een versimpeling van de werkelijkheid is; de praktijk van participatie laat zich niet volledig vangen in één ladder met vier treden. Matei Klewer brengt iets in wat in het verlengde daarvan ligt. Hij stelt namelijk dat van tevoren bedacht is dat het participatieproces in elk deelgebied op een (net iets) andere manier zou worden ingevuld, om aan de hand daarvan te kijken wat de beste werkvorm is (M. Klewer, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019). De Gast zegt daar nog over:

> (…) probeer dingen ook gewoon uit (…). Daar kun je lang en breed over praten, maar ja, probeer iets uit. Werkt het, nou, hartstikke mooi, kun je het nog een keer proberen. Werkt het niet, dan doe je iets anders. En dat is ook wel hoe we er in Utrecht in zitten (…). Dus gewoon uitproberen (A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019).

Tijdens de interviews is ook gevraagd naar hoe de machtsverhoudingen tussen overheid en burger binnen participatietrajecten in de gemeente Utrecht liggen. Volgens Klewer is het altijd zo dat de gemeenteraad de bevoegdheid heeft om een omgevingsvisie vast te stellen. Bovendien zijn het ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de omgevingsvisie. Klewer erkent dat ambtenaren in die zin meer macht hebben, maar hij benadrukt dat de gemeente wel haar best doet om burgers te laten meedenken in wat er wordt opgeschreven en hoe het participatieproces wordt georganiseerd. Bovendien vindt hij het van belang om transparant te zijn naar burgers toe en om steeds

een terugkoppeling naar hen te laten plaatsvinden over wat er besloten is. De gemeente kan volgens hem naar burgers toe maar beter eerlijk zijn, ook al is de boodschap voor mensen wellicht moeilijk te verteren (M. Klewer, persoonlijke communicatie, 27 mei 2019). De Gast brengt in die laatste uitspraak nog een verdere specificering aan, door te stellen dat het van belang is altijd eerlijk te informeren over de wijze waarop ze kunnen participeren. Volgens haar is het dodelijk voor een participatieproces om verwachtingen te scheppen met betrekking tot mogelijkheden voor participatie die vervolgens in de praktijk niet worden waargemaakt (A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019).

Waar Klewer geen moeite heeft met het woord machtsverhouding (M. Klewer, persoonlijke communicatie, 27 mei 2019), heeft De Gast dat wel (A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019). Dat laat ze tijdens het interview ook duidelijk blijken:

> Ja, ik vind machtsverhouding echt een ongelukkig woord, eerlijk gezegd. Ik vind het ook (…) niet zo passend eigenlijk. (…) macht vind ik ook raar, omdat we in Nederland natuurlijk een democratie hebben waarin mensen vertegenwoordigers kiezen (…). Dus je laat je vertegenwoordigen door de raad. Dat wil niet zeggen dat je het altijd zo ervaart hoor, dat snap ik ook wel, maar dat is wel (…) hoe we onze democratie hebben opgebouwd. En dat betekent ook dat (…) zo'n visie, maar ook bij het plan, (…) wordt vastgesteld door diezelfde raad. En dat is ook jouw mogelijkheid om daar weer op in te spreken. Dus je houdt wettelijke inspraak, op een commissievergadering kun je weer langskomen en inspreken, maar het is toch handig dat we met elkaar hebben afgesproken dat er (…) iets of een orgaan over gaat. Ja, is dat macht? (…) Ja, het is ook een nette manier van met elkaar afspreken van dat er nou eenmaal een beslissing moet worden genomen. En dat is een groep in Utrecht van vijfenveertig mensen die democratisch gekozen zijn, dus dan kun je zeggen: ja, ja, heeft de overheid weer het laatste woord. Nee, een democratisch gekozen orgaan neemt een beslissing, daar waar dat nodig is, (…) want er zijn natuurlijk heel veel beslissingen die bewoners gewoon zelf nemen en waar de raad zich helemaal niet mee. (…) En dat hebben we natuurlijk ook met z'n allen in Nederland bedacht: dat de overheid er is voor het algemeen belang (…) (A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019).

VII. Conclusie en discussie

In voorgaande is in de vorm van deelconclusies al een antwoord geformuleerd met betrekking tot een aantal aspecten van de drie centrale vragen. Die deelconclusies zijn met opzet soms beperkt in omvang gebleven, omdat deze aspecten van de centrale vragen niet gezien moeten worden als deelvragen. Ze hebben vooral tot doel ervoor te zorgen dat het antwoord op de centrale vragen de complete vraagstelling dekt. Dat stond ook al expliciet zo vermeld in het eerste hoofdstuk. Wat betreft een aantal deelaspecten zijn er daarentegen nog geen conclusies getrokken. Ook zijn er in voorgaande nog geen eindconclusies getrokken met betrekking tot de centrale vragen.

De beantwoording van de drie centrale vragen zal plaatsvinden in dit hoofdstuk. Daarbij zullen de centrale vragen een voor een aan bod komen. Bij elke vraag wordt allereerst ingegaan op de individuele aspecten die onder deze specifieke centrale vraag vallen. Het is niet noodzakelijkerwijs zo dat elk aspect expliciet genoemd wordt en dat er daarna een antwoord volgt, aangezien soms meerdere aspecten in één stuk tekst geïntegreerd kunnen worden. Voor de aspecten waarover al conclusies getrokken zijn geldt dat die niet nogmaals (volledig) herhaald worden. Vervolgens zal op basis van dat geheel een conclusie worden getrokken met betrekking tot de volledige centrale vraag. De getrokken conclusies worden ook kritisch beschouwd. Daarbij zal aandacht zijn voor hoe de resultaten geduid kunnen worden. Er wordt ook aandacht besteed aan de aspecten van de centrale vragen waarover, op basis van het uitgevoerde onderzoek, geen (deel)conclusies kunnen worden getrokken. Voor de volledigheid zullen - bij wijze van herhaling - steeds de volledige centrale vraag en alle bijbehorende aspecten worden

benoemd alvorens daarover conclusies worden getrokken. Een uitwerking over onder andere de beperkingen van het onderzoek is terug te vinden in hoofdstuk IX (Reflectie).

<u>I.</u> Welke theoretische kansen en mogelijkheden bestaan er met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies binnen het kader van de Omgevingswet?

- Wat is de Omgevingswet en met welke motivatie wordt deze wet geïntroduceerd?
- Wat is een omgevingsvisie?
- Wat kan worden verstaan onder het begrip burgerparticipatie?
- Welke vormen van burgerparticipatie bestaan er in het algemeen met betrekking tot ruimtelijke vraagstukken?
- Wat is er in het kader van de Omgevingswet geregeld omtrent burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies?
- Welke burgers kunnen zoal worden betrokken in besluitvorming die betrekking heeft op ruimtelijke ontwikkelingen?

In hoofdstuk IV is reeds op uitgebreide wijze beschreven wat de Omgevingswet voor wet is en met welke motivatie de wet geïntroduceerd wordt. Daarin is naar voren gekomen dat de Omgevingswet wordt geïntroduceerd als antwoord op de knelpunten die het huidige omgevingsrecht kent. De regering formuleert er daarvan twee, namelijk (1) dat het omgevingsrechtsstelsel zoals dat nu bestaat geen goed antwoord kan geven op huidige en toekomstige ontwikkelingen en (2) dat het huidige stelsel te versnipperd en onoverzichtelijk is voor zijn gebruikers. In de nieuwe Omgevingswet worden twee maatschappelijke doelen en vier verbeterdoelen opgenomen. Die moeten een antwoord bieden op de knelpunten die het huidige stelsel kent.

Zes kerninstrumenten moeten handen en voeten gaan geven aan het verwezenlijken van deze maatschappelijke en verbeterdoelen in de praktijk. Daarmee vormen ze de ruggengraat van de Omgevingswet. De zes kerninstrumenten zijn achtereenvolgens: de omgevingsvisie, het programma, decentrale algemene regels, algemene rijksregels over activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. De omgevingsvisie, die in dit onderzoek centraal staat, is daarmee één van deze kerninstrumenten. Binnen de beleidscyclus kan het instrument geplaatst worden in de fase beleidsontwikkeling. De definitie die gegeven werd aan dit instrument is: “(…) *een integrale langetermijnvisie op de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in een gemeente of een provincie of voor Nederland als geheel* (Oldenziel & De Vos, 2018, p. 8)” die wordt opgesteld “(…) *om te bepalen hoe de taken van een bestuursorgaan worden ingevuld en om de verdere ambities voor de fysieke leefomgeving te formuleren* (Kamerstukken II, 2013/14, p. 22).” Alle gemeenten, alle provincies en de nationale overheid stellen ieder een eigen omgevingsvisie op.

Het begrip burgerparticipatie is in hoofdstuk II, paragraaf 2.1 tot en met 2.3, de revue gepasseerd aan de hand van vier verschillende typeringen van het begrip en middels een uitwerking van theorieën over communicatieve planning en coproductie. Die typeringen namen hoofdzakelijk de vorm aan van categoriseringen, bijvoorbeeld in een participatieladder. De uitwerking van theorieën over communicatieve planning en coproductie kan voornamelijk gezien worden als een meer specifieke uitwerking van het

begrip participatie. In paragraaf 2.4 is al een deelconclusie getrokken met betrekking tot dit geheel. Die zal daarom hier achterwege blijven. Deze deelconclusie zal later wel betrokken worden in het beantwoorden van centrale vraag I. De verscheidenheid aan typeringen van burgerparticipatie maakt het mogelijk het begrip burgerparticipatie met een brede en kritische blik te benaderen. Dat is ook de reden waarom niet gekozen is om te komen met één definiëring, bijvoorbeeld in de vorm van één categorisering of één concrete definitie. Aan de hand van de paragrafen 2.1 tot en met 2.4 is een antwoord geformuleerd met betrekking tot het derde en vierde aspect van centrale vraag I. Daarbij geldt overigens dat aan het vierde deelaspect slechts ten dele beantwoord is, waarover later in dit concluderende hoofdstuk meer.

Het vijfde aspect van de eerste centrale vraag heeft betrekking op wat er in de Omgevingswet geregeld is omtrent burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Hoewel de omgevingsvisie als zodanig zijn wettelijke basis heeft in de Omgevingswet zelf, vindt een uitwerking van de daarop betrekking hebbende participatieregels plaats in het Omgevingsbesluit. Die uitwerking blijft beperkt tot één wetsartikel, namelijk art. 10.7 Ob, dat gaat over de zogenoemde motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsvisie (hierna: motiveringsplicht). Dat artikel bepaalt dat een bestuursorgaan bij de vaststelling van een omgevingsvisie aangeeft hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van de omgevingsvisie - of beter gezegd: bij het voorstel voor een omgevingsvisie dat vervolgens nog moet worden aangenomen alvorens het definitief vastgesteld wordt als omgevingsvisie. Het gaat daarmee om verslaglegging *achteraf*. Deze motiveringsplicht heeft tot doel om vroegtijdige participatie te stimuleren.

De wetgever heeft met opzet geen verdere participatieregels opgenomen, omdat bestuursorganen op die manier een grote mate van vrijheid genieten om het participatietraject naar eigen inzicht in te richten. Daarmee ontstaat er volgens de wetgever ruimte voor maatwerk. Het primaat voor het inrichten van het participatieproces ligt dus steeds bij het er direct voor verantwoordelijk zijnde bestuursorgaan. In hoofdstuk IV werd al beschreven wat de ultieme consequentie van deze vrijheid is, namelijk dat deze vrijheid het onmogelijk maakt om louter aan de hand van een analyse van het omgevingswetsstelsel te komen tot een typering van de Nederlandse planningscultuur met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Een andere ultieme consequentie, maar dan voor de praktijk van burgerparticipatie en niet voor dit onderzoek, is dat de motiveringsplicht geen enkele garantie biedt dat vroegtijdige participatie ook daadwerkelijk gestimuleerd wordt. Of het antwoord op de vraag wie er betrokken is geweest ook niemand mag zijn is op basis van dat wat tot nu toe in dit onderzoek beschreven is niet te zeggen. Uit de bestudering van de *cases* Maastricht en Utrecht is echter wel duidelijk geworden dat er, er in elk geval bij die specifieke *cases*, variatie bestaat in de mate waarin en de manieren waarop participatie gepleegd is, zelfs binnen één enkele gemeente, in dit geval de gemeente Utrecht. Uit de casus Maastricht komen bovendien aanwijzingen naar voren die suggereren dat mate van participatie binnen één en hetzelfde participatieproces door de gemeente Maastricht anders wordt gewaardeerd dan door de geïnterviewde burgerparticipanten. De gemeente Maastricht gaat in deze casus uit van een grotere mate van participatie dan door de geïnterviewde burgerparticipanten ervaren wordt, terwijl ze het allen over precies dezelfde casus hebben. Het is in dit geval wel enkel de gemeente Maastricht die naar aanleiding van de

motiveringsplicht verslaglegging moet gaan doen over het participatieproces. Als het verschil in waardering van de mate van participatie blijft bestaan, betekent dat voor de verslaglegging mogelijk dat participanten zich niet (geheel) gaan herkennen in de mate van participatie zoals die door de gemeente beschreven zal worden in die verslaglegging.

Met de uitwerking van het antwoord dat betrekking heeft op het vijfde aspect van centrale vraag I is ook meteen een conclusie getrokken met betrekking tot deze centrale vraag. Daarom zal een apart antwoord op die centrale vraag ook achterwege blijven. Mogelijk ontstaat het idee dat een beantwoording van de vragen die bij de eerste vier aspecten horen niet nodig was. Dat is, in ieder geval wanneer men wil begrijpen waarom bepaalde kansen of mogelijkheden voor burgerparticipatie met betrekking tot het opstellen van omgevingsvisies bestaan, niet het geval. Als men bijvoorbeeld geen inzicht heeft in wat voor instrument de omgevingsvisie precies is, kan ook niet begrepen worden waarover geparticipeerd wordt. Dat maakt het onmogelijk om participatietrajecten rondom de omgevingsvisie goed te kunnen duiden.

<u>II.</u> Op welke manier en in welke mate komen deze theoretische kansen en mogelijkheden overeen met de praktische invulling die overheden die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van omgevingsvisies hebben gegeven aan het burgerparticipatietraject?

- In welke *cases* zijn al ervaringen opgedaan met burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies?
- Welke vormen van burgerparticipatie komen terug in die praktijk tot nu toe?
- Welke burgers zijn daarbij betrokken?
- Welke middelen zijn benut om het participatieproces vorm te faciliteren?
- Welke kansen en mogelijkheden zijn nog niet benut?
- In hoeverre stonden deze overheden open om alle theoretische mogelijkheden te benutten?

Hoewel er veel meer *cases* bestaan, is in dit onderzoek gewerkt met die van de gemeentes Maastricht en Utrecht. Die zijn uitgewerkt in de hoofdstukken V en VI. Beide gemeentes hebben een participatietraject georganiseerd rondom de vorming van hun omgevingsvisie. Een uitputtend overzicht geven van alle ervaringen die in Nederland zijn opgedaan is, mede gelet op de omvang van dit onderzoek, maar waarschijnlijk ook in grootschaliger onderzoek, onmogelijk. Met een uitwerking van beide *cases* is een antwoord gegeven op de vraag die hoort bij het eerste aspect van centrale vraag II. Per casus zal nu vragen die horen bij de andere aspecten van deze centrale vraag uitgewerkt worden.

In de casus Maastricht is sprake van een gestructureerd proces waarbij de vorming van de omgevingsvisie is opgedeeld in vier fasen. In de tweede en derde fase hebben een aantal dialoogbijeenkomsten plaatsgevonden. Het eerste deel van die dialoogbijeenkomsten was steeds met name informerend van karakter. De deelnemers aan de bijeenkomsten werden in dat deel geïnformeerd over de voortgang van het proces en over het doel van en de tijdsplanning voor de bijeenkomst. In het tweede deel van de bijeenkomst, dat weer bestond uit minimaal twee deelrondes, hadden deelnemers de

kans om zelf input te leveren. De typering van deze tweedeling is onder andere letterlijk zo terug te vinden in de tweeledige doelstelling van de gemeente voor ronde 1. Daar wordt namelijk gesteld dat de doelen voor ronde 1 informeren en ophalen zijn. Het ophalen van input gebeurde daarbij voornamelijk in kleinere groepen, terwijl het informeren plenair plaatsvond. Het leveren van input kon allereerst met betrekking tot tussenproducten - in hoofdstuk V aangeduid als eindproducten - die door de gemeente waren gemaakt ter afsluiting van een bepaalde fase. Op die manier vormden die tussenproducten weer het startpunt voor de volgende fase. Daarnaast konden participanten input leveren aan de hand van concrete vragen of vraagstukken die hun werden voorgelegd. Het laatste deel van de dialoogbijeenkomsten had ook steeds een informerend karakter. Er werd namelijk steeds een plenaire terugkoppeling gegeven op de input die was opgehaald en de participanten werden door de gemeente geïnformeerd over het vervolgproces. De *Stadsrondes* hadden een vergelijkbare opzet.

Wanneer het participatieproces in het licht geplaatst wordt van de participatieladder van Arnstein (1969; bijlage I), past het participatieproces waarschijnlijk het beste binnen de categorie *placation*. De categorie *partnership* is niet van toepassing omdat van meedelen in verantwoordelijkheden wat betreft planning en het nemen van besluiten binnen bepaalde structuren door participanten geen sprake is. Het is de gemeente die daar volledig voor verantwoordelijk is. Zo heeft de gemeente de tijdsplanning voor het traject rondom de omgevingsvisie volledig zelf vormgegeven. Ook werd de opzet van de dialoogbijeenkomsten door de gemeente zelf bepaald. Participanten waren voor wat betreft de mogelijkheden om input te leveren volledig afhankelijk van de gemeente.

Hoewel uit het interview met dhr. Smeets naar voren komt dat hij het gevoel heeft gehad voor niets bij de *Stadsrondes* gezeten te hebben, geeft ook hij toe dat de BuurtBalans en de gemeente op een aantal punten uiteindelijk toch dichter bij elkaar zijn gekomen. Dhr. Paulissen en dhr. Hamakers van de werkgroep Omgevingsvisie Borgharen-Itteren geven ook aan dat ze op bepaalde punten inhoud van de omgevingsvisie (enigszins) hebben kunnen bijsturen - voor zover dat nu gezegd kan worden, want de uiteindelijke omgevingsvisie moet nog vastgesteld worden. Er is dus sprake van meer dan alleen *consultation*, omdat de participanten hebben meegedaan voor meer dan slechts voor de vorm. Hoewel dhr. Smeets stelt dat het woord participatie wordt gebruikt als een afleidingsmanoeuvre die zou moeten verhullen dat men op bestuurlijk-politiek niveau kiest voor een top-downbenadering, is bepaalde inbreng tot nu toe dus toch meegenomen door de gemeente. Smeets doet het voorkomen of bij de *Stadsrondes* wel sprake is van *consultation*, aangezien hij niet ervaren heeft dat er ruimte was voor een open debat. Op basis van de verzamelde gegevens is het niet mogelijk om die uitspraak te bevestigen of ontkrachten. Voor het participatieproces in zijn totaliteit geldt - bij wijze van herhaling - echter iets anders. Ondanks dat er hier gesproken wordt over participatie, zou Arnstein (1969) het proces niet bestempelen als participatief, omdat zij participatie pas laat beginnen bij de categorie *partnership*.

Als het participatieproces rondom de Maastrichtse omgevingsvisie wordt bekeken met het model van Pretty (1995) in het achterhoofd, moet er een duiding van het participatieproces plaatsvinden vanuit het perspectief van de gemeente Maastricht. Een indeling van het proces in de categorie *participation by consultation* is daarbij

waarschijnlijk het meest passend. Participanten hebben niet enkel passief kunnen luisteren naar wat hen medegedeeld werd; ze hebben wel degelijk zelf input kunnen leveren. Dat was ook de insteek van de gemeente, wat blijkt uit het gegeven dat er bijvoorbeeld tijdens de dialoogbijeenkomsten bewust ruimte is gecreëerd voor het leveren van input door participanten. Of participanten de mate waarin ze input hebben kunnen leveren beoordelen als voldoende, is echter een andere kwestie. Een hogere categorie in de rangorde is ook niet van toepassing. Zo is de categorie *functional participation* niet van toepassing, omdat nergens uit blijkt dat de gemeente niet zonder hulp van de samenleving tot een omgevingsvisie zou kunnen komen. Ook al zou er een verplichting bestaan om burgers te laten participeren, dan nog betekent dat niet dat die participatie nodig is om tot een visie te *kunnen* komen.

Vanuit het perspectief van het model van Edelenbos en Monnikhof (1998, in Edelenbos, 2000) is een indeling in de categorie raadplegen het meest geschikt. Ook hier geldt dat er sprake is van meer dan alleen informeren. De categorie *adviseren* is hier niet van toepassing, omdat er geen sprake is van dat de gemeente alleen met een onderbouwing zou kunnen afwijken van de input uit het participatietraject. White (1996) benadrukt dat het van belang is te kijken naar *interests in participation*. Daarbij kunnen die *interests* worden gedefinieerd vanuit het perspectief van de gemeente en vanuit dat van de participanten. Welke belangen er voor de gemeente precies spelen met betrekking tot het laten participeren van onder andere burgers is echter lastig te zeggen op basis van de verzamelde onderzoeksgegevens. Geen van de categorieën - of zoals White (1996) ze noemt: *forms* - is bovendien van toepassing. Zo gaat het er bij de vorm *representative* om mensen een stem te geven, wat ook gebeurd is door hen input te laten leveren, maar voor de indeling in die categorie is het dan weer van belang dat een overheid beoogt burgers minder afhankelijk te maken van de overheid. Daarvan is geen sprake, omdat burgers voor hun mogelijkheden om input te leveren juist afhankelijk waren van die overheid Vanuit het burgerperspectief in meer algemene zin wel iets gezegd worden over de belangen die ze hebben bij het participeren, namelijk dat ze het met name belangrijk vinden om mee te beslissen over de inhoud van de omgevingsvisie, zodat zij, en andere burgers met hen, zich beter zullen herkennen in de inhoud van de omgevingsvisie. Dat blijkt onder andere uit de pogingen van de werkgroep Omgevingsvisie Itteren-Borgharen om bij te sturen op de verdere uitwerking van het gebiedsprofiel dorp en uit de pogingen van BuurtBalans om bijvoorbeeld wonen als vierde centraal thema opgenomen te krijgen in de omgevingsvisie. De vraag wat daar in de praktijk van terechtgekomen is kan echter niet beantwoord worden aan de hand van de verzamelde onderzoeksgegevens.

Voor Vleuten-De Meern in Utrecht geldt dat ook hier een indeling in de categorie *placation* van Arnsteins (1969; bijlage I) het best passend is. De gemeente Utrecht is in eerste instantie met een open houding ‘de samenleving in gestapt’. Middels een online formulier werden bijvoorbeeld thema’s opgehaald die in de omgevingsvisie terecht zouden gaan komen. Daarbij hadden burgers de mogelijkheid om thema’s aan te dragen die zij van belang vinden. Ook zijn medewerkers van de gemeente de wijk in gegaan, waar ze, aan de hand van gesprekken zonder vaste vragenlijst, mensen gevraagd hebben naar welke zaken zij belangrijk vinden met betrekking tot hun eigen leefomgeving, waarbij burgers zowel positieve punten als verbeterpunten hebben aangedragen. De input die opgehaald is tijdens het participatieproces is steeds door de gemeente verwerkt. De gemeente heeft daarbij een trechtering aangebracht in het proces. Dat betekent concreet

dat het bijvoorbeeld de gemeente was die uit de opbreng uit het online formulier uiteindelijk vier thema's destilleerde. De wijkgesprekken werden gevoerd aan de hand van stellingen, maar ook hier geldt weer dat die stellingen al door de gemeente waren opgesteld aan de hand van de input die reeds was verzameld. In die zin verkeerde de burgergemeenschap in een afhankelijkheidspositie. Burgers hadden daarbij weliswaar de mogelijkheid om input te leveren, maar ze hadden geen autoriteit om vervolgens te besluiten wat daarmee zou gebeuren. Het feit dat aan het einde van het participatietraject bleek dat bepaalde onderwerpen volgens de gemeente niet of te weinig aan bod gekomen waren, geeft echter wel aan dat burgers waarschijnlijk hebben kunnen sturen op de inhoud. Daarom is de categorie *delegated power* niet van toepassing. Ook de categorie *consultation* is niet van toepassing, omdat de input die burgers hebben geleverd wel degelijk is meegenomen gedurende het proces en in de uiteindelijke omgevingsvisie voor deelgebied Vleuten-De Meern.

Ook voor Lunetten geldt dat een indeling in de categorie *placation* het meest aansluit bij het participatieproces als geheel. Hoewel het feit is dat het initiatief in eerste instantie uitging van de samenleving, nam de gemeente de organisatie van het participatieproces voor haar rekening. Van wie het initiatief uitgaat om ergens over te participeren is, zo blijkt daaruit ook, een andere kwestie dan wie het participatieproces organiseert. De werkvorm gedurende binnen het participatieproces in Lunetten was wel degelijk anders dan in Vleuten-De Meern. In Lunetten werd gewerkt aan de hand van relatief grootschalige bijeenkomsten. Personen die geselecteerd waren aan de hand van de loting konden in principe deelnemen aan die bijeenkomsten gedurende het hele traject, terwijl dat in Vleuten-De Meern niet het geval was. Voor de indeling in een categorie van de participatieladder van Arnstein (1969) is dat gegeven echter niet van belang. Arnstein (1969) zou de participatieprocessen in Vleuten-De Meern en Lunetten, vanwege hun indeling in de categorie *placation*, niet bestempelen in grote mate participatief van karakter.

Voor zowel Lunetten als Vleuten-De Meern geldt dat ze, in het kader van de categorisering die Pretty (1995) aanbrengt, kunnen worden ingedeeld in de categorie *participation by consultation*. Een hogere categorie in de rangorde is niet van toepassing. Bij Vleuten-De Meern blijkt nergens uit dat de gemeente niet in staat was op eigen kracht een omgevingsvisie op te stellen. Projectleider Van Rijn geeft zelfs als kritiek op het hele traject in Vleuten-De Meern dat er op bepaalde thema's weinig input is opgehaald die echt nieuw was voor de gemeente. Binnen het ambtelijk apparaat was men vaak al op de hoogte van dat wat door burgers als input geleverd werd. Van *functional participation* is dus geen sprake.

Bij toepassing van de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1998, in Edelenbos, 2000) moet de conclusie getrokken worden dat het zowel bij Vleuten-De Meern als bij Lunetten, net als in Maastricht, gaat om raadplegen. Burgers hebben, zoals uit de beschrijving van het participatieproces rondom de visies van beide deelgebieden blijkt, wel degelijk de mogelijkheid gehad om input te leveren. Er is dus sprake van meer dan informeren. Van adviseren, de trede boven raadplegen, is echter geen sprake, omdat nergens uit blijkt dat de gemeente zich heeft verbonden aan de input zoals die is opgehaald. Die input is wel degelijk in meer of minder mate meegenomen, maar daartoe bestond geen noodzaak. Annechien de Gast stelt dat het dodelijk voor een

participatieproces is als niet eerlijk gecommuniceerd wordt over de mate waarin burgers kunnen participeren. In die zin zou het, wanneer haar redenering gevolgd wordt, dodelijk zijn geweest voor het proces als de input niet of nauwelijks was meegenomen. Dat betekent echter niet dat de gemeente zich juridisch verbonden heeft aan de input. Bij toepassing van de door de gemeente gehanteerde niveaus van participatie (figuur 12) geldt precies hetzelfde, aangezien deze niveaus letterlijk overgenomen zijn uit het model van Edelenbos en Monnikhof (1998, in Edelenbos, 2000). Alleen de categorie meebeslissen, die nog boven coproduceren staat, heeft de gemeente niet meegenomen in haar eigen model. Toepassing van het model van White (1996) blijft hier achterwege, omdat aan de hand van de verzamelde gegevens niet eenduidig antwoord kan worden gegeven op wat het specifieke belang van de gemeente was om burgers te laten participeren.

De vraag welke burgers precies betrokken zijn in het participatieproces is aan de hand van de verzamelde onderzoeksgegevens moeilijk te zeggen. Als iets in ieder geval duidelijk wordt, is dat Van Wanroij, Paulissen, De Gast en Klewer allen, onafhankelijk van elkaar, hebben geuit dat ze zien dat een specifieke groep mensen altijd deelneemt aan mogelijkheden om te participeren. Wat ze daar precies mee bedoelen, verschilt overigens wel. Van Wanroij heeft het over een specifieke groep mensen - en dus niet over alle participanten. Paulissen uit zich stelliger, door te beweren dat het *altijd* dezelfde mensen zijn die deelnemen. Voor De Gast en Klewer geldt dat ze niet zozeer doelen op dezelfde personen maar op personen met vergelijkbare kenmerken, zoals opleiding en etniciteit. Ook Hohner, die betrokken was *Parti-art* in Lunetten, uit zich op een vergelijkbare manier als De Gast en Klewer.

Bij het trekken van een vergelijking tussen theorie en praktijk - dat wil zeggen: tussen de verschillende typeringen van burgerparticipatie en de *cases* die in dit onderzoek aan bod zijn gekomen - valt op dat bepaalde mogelijkheden nog niet (volledig) benut zijn. Het geven van een uitputtende lijst van kansen en mogelijkheden is hier niet mogelijk, gezien de omvang van het onderzoek. Er wordt volstaan met een aantal voorbeelden.

Zowel voor Maastricht als voor Utrecht geldt dat er, in Arnsteins (1969) bewoordingen, sprake is van *placation*. In Utrecht geldt dat bovendien zowel voor Vleuten-De Meern als voor Lunetten. Dat betekent dat er in theorie ruimte bestaat om participatieprocessen zo in te richten dat ze op een hogere plek in Arnsteins (1969) participatieladder te plaatsen zijn. Op basis van haar categorisering betekent dat, dat er bijvoorbeeld nog ruimte voor overheid en samenleving bestaat om meer te delen in verantwoordelijkheden. Zo zou een overheid, in dit geval de gemeente Maastricht of Utrecht, ervoor kunnen kiezen om burgers (mede)verantwoordelijk te maken voor het verwerken van de input die opgehaald is. Bovendien zouden burgers bijvoorbeeld verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor het verzorgen van de inhoudelijke organisatie van participatiebijeenkomsten.

Ook op andere vlakken bestaan nog kansen en mogelijkheden ten opzichte van wat tot op heden gebeurd is met betrekking tot de organisatie van participatieprocessen. Zo zouden overheden kunnen inzetten op het betrekken van een bredere groep participanten. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door vaker de wijken in te gaan, zoals in Vleuten-De Meern gebeurd is. Dat de inhoudelijke opbrengst van het participatieproces

aldaar teleurstellend was voor de gemeente, omdat er weinig voor haar nieuwe informatie was opgehaald, hoeft daarbij geen sta in de weg te zijn. Het helpt de gemeente mogelijk als ze van tevoren helder voor ogen heeft wat ze precies van mensen wil weten. Ze kan bijvoorbeeld met specifieke vragen komen die mensen sturen in de richting van het geven van een heel persoonlijk antwoord, in plaats van dat ze een gesprek voert zonder vaste vragenlijst of dat ze bijvoorbeeld vraagt naar thema's die mensen belangrijk vinden. Een concreet voorbeeld van een vraag die de gemeente aan burgers zou kunnen stellen is dan bijvoorbeeld: als u de groenvoorzieningen in de wijk opnieuw zou mogen inrichten, hoe zouden die er dan moeten uitzien volgens u? Vervolgens kan de gemeente de verschillende verhalen die mensen vertellen aan de hand van die vraag interpreteren en vertalen naar een visie op 'groen in de wijk'. De wijk in gaan hoeft hier ook niet te betekenen dat medewerkers van de gemeente fysiek de wijk in gaan. Er zou gewerkt kunnen worden met online enquêtes, hoewel die ook weer als nadeel hebben dat ze mogelijk slechts door een beperkt aantal mensen worden ingevuld, over wie men zich bovendien kan afvragen of ze de bevolking van een gebied goed representeren, een probleem dat zich voordeed in Vleuten-De Meern. Dat probleem zou opgelost kunnen worden door bijvoorbeeld specifieke partijen te vragen om hun medewerking. Er zijn wat dat betreft tal van mogelijkheden. Zo kan via docenten en/of schoolbesturen mogelijk leerlingen bereiken. Als blijkt dat er relatief weinig mensen met een migratieachtergrond bereikt worden, kan men via bijvoorbeeld via een moskeebestuur proberen in contact te treden met mensen uit die groep. Hoewel er voorbeelden zijn waarbij Maastricht en Utrecht zoiets geprobeerd hebben, zoals in Lunetten via *Parti-art*, wordt er nog steeds door betrokkenen, zoals De Gast en Klewer, geconstateert dat niet alle groepen even goed gerepresenteerd worden binnen het participatieproces.

Een ander voorbeeld van een kans die nog kan worden aangegrepen wordt aangedragen door Paulissen. Volgens hem had de gemeente Maastricht ervoor moeten kiezen om eerst een ronde te maken langs de buurtnetwerken van de stad, om het met hen te hebben over de plannen van de gemeente met betrekking tot de omgevingsvisie en de eventuele bijdrage van die buurtnetwerken daaraan. Het meteen organiseren van stadsbrede bijeenkomsten heeft volgens hem tot gevolg dat veel mensen hun geluid niet kunnen laten horen, of dat hun geluid raakt ondergesneeuwd in het totaal aan geluiden dat geventileerd wordt tijdens een bijeenkomst. Hoe dat laatste probleem kan worden opgelost, wordt uit het onderzoek niet meteen duidelijk. De toepassing van ideeën over communicatieve rationaliteit, zoals het in de praktijk recht doen aan de tien kenmerken van een proces van communicatieve planning, zoals die door Healey (1992, in Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998, p. 1976) worden geformuleerd, levert mogelijk ook geen oplossing voor deze situatie, omdat er volgens critici stellen dat het niet mogelijk is om verstoring van communicatieve rationaliteit te voorkomen. Het spreken met buurtnetwerken kan in elk geval een aanvulling zijn op dergelijke grootschalige bijeenkomsten.

Met betrekking tot grootschaliger bijeenkomsten bestaat mogelijk ook nog kansen en mogelijkheden om een meer divers publiek te trekken, gelet op het succes van de bijeenkomst die de werkgroep Borgaren-Itteren organiseerde. Deze bijeenkomst, die werd georganiseerd door bewoners uit de dorpen zelf, die zich weliswaar hadden verenigd in een werkgroep, werd bezocht door bijna honderd inwoners van de dorpen Borgharen en Itteren, terwijl het totale bevolkingsaantal tussen de 2600 en 2700 mensen bedraagt. Ter

vergelijking: de dialoogbijeenkomsten door de gemeente Maastricht werden door vijftig tot zestig mensen per bijeenkomst bezocht. In totaal waren er zes dialoogbijeenkomsten. Dat betekent dat slechts enkele honderden mensen op een bevolking van ruim 122.000 mensen hebben kunnen deelnemen - wanneer er al van uitgegaan wordt dat het niet steeds om dezelfde mensen gaat. Mogelijk kunnen er meer mensen betrokken worden als relatief grootschalige bijeenkomsten worden georganiseerd voor afzonderlijke wijken en als ze ook daadwerkelijk georganiseerd worden door mensen uit betreffende wijken. De vraag is echter wel hoe realistisch het is dat de gemeente zou kunnen uitgaan van een sterke inzet vanuit de samenleving om dergelijke bijeenkomsten te organiseren, zeker omdat Paul Paulissen bijvoorbeeld aangeeft dat daar veel tijd in gaat zitten en dat het lastig te combineren is met een fulltimebaan.

Uit onderzoek naar de *cases* Maastricht en Utrecht blijkt dat beide gemeenten niet open staan om alle mogelijkheden die er in theorie bestaan op participatie te plegen te benutten. Zo geeft De Gast aan dat het proces zoals het er in Lunetten aan toe is gegaan met zich meebracht dat er - in haar bewoordingen - grote hoeveelheden geld en tijd gestoken zijn in het proces. De gemeente zou zich een herhaling daarvan niet kunnen veroorloven als meerdere deelgebieden op korte termijn zouden aangeven ook een vergelijkbaar traject in wensen te gaan. De Gast zegt letterlijk dat de gemeente dat niet kan betalen. Ze geeft bovendien aan dat de bevoegdheid tot het vaststellen van de inhoud van de visie toebehoort aan de gemeenteraad. Volgens haar is dat nu eenmaal hoe democratische besluitvormingsprocessen zijn georganiseerd. Dat impliceert dat ze geen ruimte ziet voor burgers om het laatste woord te hebben wat betreft de inhoud van de visie. Dat is volgens haar ook niet problematisch, omdat de raad democratisch gekozen wordt. Ze is niet de enige die deze opvatting is toegedaan. Huub Smeets van stichting BuurtBalans geeft bijvoorbeeld ook aan dat hij vindt dat de raad uiteindelijk verantwoordelijk behoort te zijn voor het vaststellen van de visie. Dat staat voor hem los van de kritiek dat er geen sprake zou zijn geweest van een open debat.

Al met al bestaan er in theorie veel meer denkbare mogelijkheden dan de gemeenten Maastricht en Utrecht tot nu toe in de praktijk hebben laten zien. Participatie heeft in de praktijk, in ieder geval in Maastricht en Utrecht, de vorm aangenomen van *placation*, om in de termen die Arnstein (1969) gebruikt te blijven spreken. De andere categorieën zijn daarbij onbenut gebleven. Eerder werd al geconcludeerd dat het omgevingswetsstelsel onder andere gemeenten veel vrijheid geeft om het participatieproces naar eigen welbevinden en inzicht vorm te geven. Dat geldt zowel voor de vorm waarin participatie plaatsvindt als voor de mate waarin burgers kunnen participeren. Daar staat tegenover dat gemeenten mogelijk ook grenzen zien met betrekking tot wat mogelijk is. Zo geeft Utrecht aan dat er geen geld (en tijd) is voor het op brede schaal toepassen van een proces dat vergelijkbaar is met dat in Lunetten.

<u>III.</u> Op welke manier dragen deze kansen, mogelijkheden en praktijkervaringen al dan niet bij aan het typeren van de Nederlandse planningscultuur onder de Omgevingswet, specifiek met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies?

- Hoe kan planningscultuur gedefinieerd worden?
- Uit welke elementen bestaat een planningscultuur?

- Welke kansen en mogelijkheden maken (waarschijnlijk) onderdeel uit van de planningscultuur onder de Omgevingswet, gelet op ervaringen en de houding van overheden met betrekking tot de invulling van het burgerparticipatietraject?
- Welke kansen en mogelijkheden maken (waarschijnlijk) geen onderdeel uit van deze planningscultuur, gelet op ervaringen en de houding van overheden met betrekking de invulling van het burgerparticipatietraject?
- Welk algemeen beeld over burgerparticipatie ontstaat uit het afwegen van de kansen en mogelijkheden die (waarschijnlijk) wel en niet benut worden?

In hoofdstuk II is reeds aan bod gekomen welke opvattingen er zoal bestaan over wat het begrip planningscultuur inhoudt. In dit onderzoek is gekozen voor het opvatten van planningscultuur als subcultuur van een bredere maatschappelijke cultuur. Daarbij is gekozen om in dit onderzoek gebruik te maken van het *culturised planning model*. Daarbij bestaat een planningscultuur uit de elementen die onderdeel uitmaken van drie analytische niveaus, namelijk (1) *planning artefacts* (manifest), (2) *planning environment* (manifest en niet-manifest) en (3) *societal environment* (niet-manifest).

Het omgevingswetsstelsel kan gezien worden als een element van het analytische niveau *planning artefacts*. Zoals gezegd bestaat er een grote bestuurlijke afwegingsruimte met betrekking tot de invulling het participatieproces rondom de vorming van de omgevingsvisie wordt ingevuld. Dat geldt voor zowel de manieren waarop burgers de mogelijkheid hebben te participeren als voor de mate waarin ze kunnen participeren. Natuurlijk hangen die twee ook met elkaar samen. Ook de inrichting van het participatieproces en de manier van besluitvorming over de uiteindelijke inhoud van de omgevingsvisie maken onderdeel uit van dit analytische niveau.

Op het niveau van de *planning environment* spelen bepaalde opvattingen een rol, bijvoorbeeld dat het van belang zou zijn om burgers de mogelijkheid te geven om te reageren op tussenproducten uit het participatieproces, zoals dat in dit onderzoek voornamelijk in de casus Maastricht sterk naar voren gekomen is. Ook in de casus Utrecht wordt er vanuit de gemeente belang gehecht aan het geven van een terugkoppeling van wat er met de input gebeurd is richting participanten. Of men hier bij de gemeente Maastricht daadwerkelijk meer waarde aan hecht dan bij de gemeente Utrecht kan op basis van dit onderzoek niet worden gezegd. Van belang is hier vooral dat dergelijke opvattingen bestaan en dat er in beide cases ook daadwerkelijk terugkoppeling heeft plaatsgevonden. Dat was in Maastricht steeds aan het begin van dialoogbijeenkomsten. In Utrecht gebeurde dat bijvoorbeeld in Lunetten in de vorm van een terugkoppelingssessie die volgde na de workshops die onderdeel waren van *Lunettenlab*. De opvatting over het belang van terugkoppeling, die onderdeel uitmaakt van de *planning environment*, vindt zo zijn weg naar het participatieproces - en dus naar het niveau van *planning artefacts*. Op basis van de *cases* kan daarmee gezegd worden dat ook die terugkoppeling van (tussen)resultaten in meer of mindere mate typerend is voor het deel van de Nederlandse planningscultuur dat hier centraal staat.

Een andere opvatting die kan worden gezien als onderdeel van de *planning environment* is de opvatting die Annechien de Gast uit, namelijk dat de besluitvorming over de inhoud van de omgevingsvisie bij de gemeenteraad behoort te liggen. De opvatting vindt daar zijn weg naar de het niveau van *planning artefacts*, omdat de

gemeenteraad daar visies vaststelt. Met betrekking tot de casus Maastricht is niet geheel duidelijk of de gemeente aldaar dezelfde mening toegedaan is. Uit de praktijk blijkt echter wel dat het ook daar de raad is die de visie uiteindelijk vaststelt (e.g. A. de Gast, persoonlijke communicatie, 20 mei 2019). Dat betekent dat de Nederlandse planningscultuur onder de Omgevingswet, ondanks dat de wetgever wil dat wordt ingezet op participatie, gekenmerkt wordt door een sterke rol voor de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft in beide *cases* nog steeds het laatste woord met betrekking tot de inhoud van de omgevingsvisie. Het principe van de representatieve democratie, waarin burgers - in elk geval in theorie - gerepresenteerd worden door volksvertegenwoordigers is leidend.

Bij de beantwoording van centrale vraag II is al aan bod gekomen het zeer waarschijnlijk is dat theoretische kansen en mogelijkheden niet (volledig) overeen kunnen komen met de praktijk van planning, onder andere doordat er geen oneindige geldstroom is die in de inrichting van participatieprocessen gestoken kan worden. Hoewel op basis van dit onderzoek niet precies achterhaald kan worden wat er in de praktijk mogelijk is voor wat betreft de hoeveelheid geld (en tijd) die ten gunste kan komen aan de inrichting van participatieprocessen, kan een typering van de Nederlandse planningscultuur met betrekking tot het opstellen van omgevingsvisies toch plaatsvinden. Zo kan gezegd worden dat in beide *cases* vooral wordt gewerkt met participatie in de vorm van *placation*, waarbij burgers input kunnen leveren, maar waarbij het aan in dit geval gemeentes is om wat met die input te doen. Uiteindelijk ligt het primaat voor de vaststelling van de inhoud van een omgevingsvisie in beide cases (nog steeds) op politiek-bestuurlijk niveau, namelijk bij de volksvertegenwoordiging.

De mate van structurering van het participatieproces in Maastricht, de uitingen van De Gast over dat het primaat om besluiten te nemen met betrekking tot de inhoud van een omgevingsvisie en de kritiek van Smeets op de gebrekkige mogelijkheden voor burgers om een open debat te voeren met raadsleden in de gemeente Maastricht duiden erop dat beide gemeentes in elk geval op dit moment nog van mening zijn dat het primaat op politiek-bestuurlijk niveau behoort te liggen. Daarmee is het zeer de vraag op coproductie, of een nog ‘verdergaande’ vorm van participatie, tot de reële mogelijkheden behoort. Ook de keuze van beide gemeentes om zelf steeds de input te verwerken, zonder dat burgers ook maar één keer zelf de gelegenheid gehad hebben om meer te doen dan ‘slechts’ achteraf te reageren op hoe die input verwerkt is, zet dat beeld kracht bij. Het is zelfs de vraag of de mate van participatie zoals die nu terug te zien was in de *cases* wordt gehandhaafd in volgende participatieprocessen, aangezien het proces in Vleuten-De Meern, waarbij veel participatiemomenten zijn geweest, voor de gemeente niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd, en aangezien het traject in Lunetten, dat (ook) veel tijd en geld heeft gekost, zo kostbaar was, dat de gemeente aangeeft het traject niet op een vergelijkbare manier te kunnen herhalen voor (meerdere) andere deelgebieden.

Als gezegd maken participatiemogelijkheden en momenten deel uit van het analytische niveau *planning artefacts* van het *culturised planning model*. Met betrekking tot die onderdelen van dat analytische niveau kan met betrekking tot de twee cases gezegd worden dat de planningscultuur met betrekking tot het opstellen van omgevingsvisies gekenmerkt wordt door een breed palet aan manieren waarop participatie georganiseerd wordt. Burgers hebben op allerlei manieren kunnen

participeren, zoals bijvoorbeeld middels het leveren van digitale input, door deel te nemen aan dialoogbijeenkomsten of soortgelijke bijeenkomsten, door op straat in gesprek te gaan met medewerkers van de gemeente, door samen met andere participanten en de gemeente te discussiëren over stellingen, et cetera. Dat brede palet aan mogelijkheden echter tegelijkertijd toch ook weer minder breed dan het aantal verschillende mogelijkheden om te participeren doet vermoeden. Al die mogelijkheden bieden namelijk - als gezegd - geen mogelijkheden om meer te doen dan zelf input leveren. Zo lijkt de Nederlandse planningscultuur met betrekking tot het onderwerp van onderzoek op het eerste gezicht wellicht veelkleurig, maar het is zeer de vraag of dat in feite zo is. Het antwoord op die vraag zal waarschijnlijk van persoon tot persoon verschillen.

Duidelijk wordt in elk geval wel dat het conceptuele model uit paragraaf 2.7, dat gebaseerd is op de *structuration theory* van Giddens (1984) toepasbaar is op de praktijk van burgerparticipatie rondom het opstellen van omgevingsvisies. Dat wordt voornamelijk duidelijk wanneer naar de casus Utrecht gekeken wordt. De gemeente geeft daar namelijk aan bewust en vooraf te hebben gekozen om te willen leren van ervaringen die ze opdoet met participatie. Klewer geeft aan dat bij elk deelgebied het participatieproces op een (net iets) andere manier is vormgegeven, om aan de hand van de ervaringen vervolgens te kijken wat de beste werkvorm is. Uit het conceptuele model volgt dat uit de inrichting van burgerparticipatietrajecten, en uit de daadwerkelijke participatie, consequenties voortvloeien. Die kunnen bedoeld en onbedoeld zijn. Van Rijn geeft een voorbeeld van een onbedoeld gevolg van de inrichting van het traject in Vleuten-De Meern, namelijk dat over bepaalde onderwerpen te weinig input is opgehaald. Ook Klewer kaart dat aan. Die ervaring is weer meegenomen naar de inrichting van volgende participatietrajecten. De Gast stelt bovendien dat hét participatieproces niet bestaat en dat per geval moet worden gekeken óf participatie moet worden toegepast en, zo ja, hoe het traject dan wordt ingericht. Logischerwijs worden in de keuze die daaruit volgt eerder ervaringen meegenomen.

VIII. Aanbevelingen

Op basis van het uitgevoerde onderzoek zijn talloze zaken naar voren gekomen die de basis zouden kunnen bieden voor toekomstig onderzoek. Een selectie daarvan zal in dit hoofdstuk aan bod komen.

De eerste aanbeveling heeft betrekking op het feit dat in dit onderzoek 'slechts' naar twee *cases* gekeken is. Uit onder andere de verslaglegging over de *pilots* die reeds zijn gedaan met het opstellen van omgevingsvisies blijkt dat er nog meer *cases* bestaan die mogelijk onderzocht kunnen worden. Binnen de casus Utrecht is bovendien specifiek gekeken naar de participatieprocessen rondom de deelvisies voor Vleuten-De Meern en Lunetten, terwijl er nu en in de toekomst nog omgevingsvisies voor andere deelgebieden (zullen) worden gevormd. Het is mogelijk het uitgevoerde onderzoek te herhalen bij andere cases, eventueel in aangepaste vorm. Aan de hand daarvan kan dan weer een vergelijking worden getrokken tussen de resultaten die uit die eventuele toekomstige onderzoeken komen en de resultaten uit dit onderzoek. Hoe meer *cases* er worden onderzocht, hoe gedetailleerder de typering van de Nederlandse planningscultuur met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies.

Een tweede aanbeveling, die tevens aansluit bij de eerste, is om niet alleen maar te kijken naar de vorming van omgevingsvisies in gemeenten met een stedelijk karakter. Mogelijk wordt er in gemeentes die bestaan uit alleen maar dorpen op een andere manier omgesprongen met de invulling van het participatieproces. Daarbij zou het mogelijk zo kunnen zijn dat er sprake is van een grotere sociale cohesie en daardoor van een grotere betrokkenheid van burgers bij de vorming van de omgevingsvisie, maar het zou ook juist zou kunnen zijn dat de participatiemogelijkheden in dorpsgemeenten kleiner zijn, omdat gemeentes misschien wel over een kleiner ambtenarenapparaat beschikken en daardoor minder mogelijkheden hebben om uitgebreide participatieprocessen te organiseren. Verder onderzoek zou daarover uitsluitsel kunnen geven.

Een derde aanbeveling heeft betrekking op de opzet van het onderzoek zelf. Mogelijk ontstaat er een beter beeld van het participatieproces wanneer de onderzoeker zelf gaat observeren tijdens bijvoorbeeld dialoogsessies - of iets wat daarop lijkt. In dit onderzoek was het noodzakelijk voor een beschrijving van die sessies te vertrouwen op dat wat erover geschreven en gezegd is door anderen. Door zelf te observeren, kan de onderzoeker zelf vaststellen in hoeverre burgers bijvoorbeeld in staat waren om zelf input te leveren. Een ander voorbeeld is dat middels observatie beter vastgesteld kan worden wat de mogelijkheden zijn om te reageren op tussenproducten. In dit onderzoek blijkt vooral sterk dat die mogelijkheden er waren in de casus Maastricht, maar observatie tijdens de dialoogsessies zou meer uitsluitsel kunnen geven wat kan worden verstaan onder dat reageren op tussenproducten.

Een vierde aanbeveling heeft betrekking op het doen van verder onderzoek naar de belangen die bij actoren spelen tijdens het participatieproces. In dit onderzoek is al benoemd dat het bij het typeren van participatie binnen een specifieke casus mogelijk is om die typering (deels) te laten plaatsvinden aan de hand van een typering van de belangen die de verschillende actoren hebben in het proces. Uit het conclusiehoofdstuk is gebleken dat het op basis van de verzamelde gegevens lastig is daar al te veel over te zeggen. Bij toekomstig onderzoek zou aan die belangen meer aandacht kunnen worden besteed.

Een vijfde aanbeveling is om een casus in toekomstig onderzoek meer te ‘omsingelen’. Dat betekent dat per casus meer actoren in het onderzoek worden betrokken, bijvoorbeeld door hen te interviewen. Ook kan worden ingezet op een grotere diversiteit onder de *interviewees*. Op die manier kan een meer waarheidsgetrouw beeld over een concrete casus worden gevormd, doordat vanuit meer perspectieven naar een concrete casus gekeken kan worden.

Een zesde aanbeveling is om in verder onderzoek in kaart te brengen welke actoren er nu aan welke onderdelen van een participatietraject deelnemen. Uit dit onderzoek is tijdens vier van de vijf interviews naar voren gekomen dat *interviewees* het idee zijn toegedaan dat de groep participanten niet (volledig) representatief is voor de totale bevolking in het gebied waar een casus gesitueerd is. Verder onderzoek zou een bijdrage kunnen leveren aan het geven van uitsluitsel daarover.

Een zevende aanbeveling is om bij toekomstig onderzoek meer in te gaan op de verhouding *tussen* overheid en burger en *tussen* burgers onderling. Een participatieproces bestaat niet alleen uit bepaalde stappen en bepaalde mogelijkheden voor burgers om te participeren. Waarschijnlijk is dat wat er tussen actoren gebeurt ook van belang. Daarmee wordt niet zozeer gedoeld op een beschrijving van wat hun relatie formeel gezien is. Het gaat hier veel meer om bijvoorbeeld de manieren waarop actoren met elkaar omgaan, hoe ze over elkaar denken, hoe dat vervolgens weer het verloop van het participatieproces beïnvloedt, of actoren zich vooral negatief uiten ten opzichte van de andere actoren of dat ze zich juist positief en constructief tegenover elkaar opstellen, et cetera. Daarvan is in dit onderzoek al een kleine voorzet gegeven, bijvoorbeeld bij het interview met H. Smeets, waarin hij ingaat op wat hij een verkeerde grondhouding van het College van Burgemeester en Wethouders noemt. Dat kan mogelijk weer gebruikt worden bij het bieden van een typering van de Nederlandse planningscultuur met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies.

Een achtste aanbeveling is om meer onderzoek te doen naar hoe gemeentes omgaan met verschillen in opvatting, of zelfs met echte conflicten, tussen participanten. Het is zeer onwaarschijnlijk dat alle participanten tijdens een proces bijvoorbeeld dezelfde mening zijn toegedaan. Tijdens sessies kan het zo zijn dat dat ook duidelijk wordt. Mogelijk komt dat ook duidelijk naar voren wanneer de gemeente input gaat analyseren en dat dan blijkt dat met betrekking tot één thema uiteenlopende visies ontstaan. Ook het creëren van een beter begrip van hoe gemeentes hiermee omgaan kan bijdragen aan het verbeteren van de typering van (het met betrekking daartoe relevante deel van) de Nederlandse planningscultuur.

Een negende aanbeveling is om in toekomstig onderzoek te kijken of ook in het kader van participatie met betrekking tot ruimtelijke vraagstukken al dan niet participatiemoeheid optreedt. Op basis van dit onderzoek is dat lastig te zeggen, maar in de toekomst zou het een factor van belang kunnen zijn, omdat participatietrajecten staan of vallen met de bereidheid van burgers om eraan deel te nemen. Mogelijk kan dan ook onderzocht worden of er eventuele remedies bestaan tegen het optreden van participatiemoeheid.

IX. Reflectie

Terugkijkend op hoe het onderzoek is uitgevoerd en welke resultaten daaruit zijn gekomen wordt duidelijk dat het onderzoek - bijna als vanzelfsprekend - ook zo zijn tekortkomingen kent. In dit hoofdstuk zal kritisch gereflecteerd worden op een drietal zaken: de methoden (paragraaf 9.1), de resultaten en de conclusie (paragraaf 9.2) en het werkproces (paragraaf 9.3). Bij die reflectie wordt aandacht besteed aan de opgetreden tekortkomingen. Voor sommige specifieke tekortkomingen zullen ook mogelijke oplossingen aangedragen worden die het optreden van de tekortkomingen (deels) hadden kunnen voorkomen.

9.1 Reflectie op methoden

Met betrekking tot de gebruikte methoden zijn er een aantal zaken die aandacht behoeven. Een eerste punt daarbij is dat het in eerste instantie de bedoeling was de gekozen *cases* te omsingelen. Dat was ook zo besproken met mijn begeleider. Concreet gezien betekent omsingelen hier twee dingen: (1) dat per specifieke casus verschillende mensen geïnterviewd zouden worden die uiteenlopende perspectieven konden bieden op dezelfde casus, zodat een breed totaalperspectief op de casus kon ontstaan, en (2) dat aan de hand van het theoretisch kader een lijst zou worden opgesteld met aspecten die relevant zijn om *interviewees* over te bevragen. Dat tweede zou ervoor moeten zorgen dat tijdens een interview ook inhoudelijk een breed en zo volledig mogelijk perspectief zou kunnen worden geworpen op de casus. Uiteindelijk is dat tweede gelukt (bijlage XIII) maar het eerste slechts gedeeltelijk. Ik heb per casus allerlei mensen benaderd die verschillende perspectieven op een casus zouden kunnen werpen, maar in heel veel gevallen volgde er geen reactie, ook niet op een herhaaldelijk verzoek om een interview. Het gevolg daarvan is dat bij de casus Utrecht alleen het perspectief van de gemeente heb kunnen belichten. In Maastricht is het wat beter gelukt om een breder perspectief te schetsen, maar ook daar had ik idealiter meer mensen geïnterviewd. Dat maakt het lastiger om conclusies te trekken met betrekking tot een casus en uiteindelijk ook met betrekking tot een typering (een deel van) de Nederlandse planningscultuur. In de volgende paragraaf zal een verdere toelichting hierop plaatsvinden.

Ik heb overigens ook geen sluitende verklaring voor waarom het niet gelukt is de *cases* te omsingelen. In het verleden heb ik ook vaker mensen benaderd voor interviews, maar dat ging toen veel soepeler; nog nooit heb ik meegemaakt dat zo weinig mensen bereid waren mee te werken. Een mogelijke verklaring daarvoor zou kunnen zijn dat het bij mijn onderzoek gaat om een thema waar veel gemeenten op dit moment erg druk mee in de weer zijn. Uit de interviews met mensen van de gemeente bleek ook dat zij op dit moment erg druk bezet zijn en dat ze worden benaderd door allerlei partijen die allemaal om de tafel willen met de gemeente. Het zou kunnen zijn dat ze daarom geen tijd konden vrijmaken voor een interview, maar dat blijft giswerk. Het is echter wel iets om in de toekomst rekening mee te houden.

Een tweede punt van aandacht is al deels aan bod gekomen bij de aanbevelingen, namelijk dat het wellicht een meerwaarde had gehad niet alleen te werken met interviews maar ook om ook observaties te doen tijdens onderdelen van een participatietraject, bijvoorbeeld tijdens dialoogbijeenkomsten met bewoners. Hoewel die mogelijkheid met betrekking tot de gekozen *cases* niet bestond, zou het handig geweest zijn *cases* te kiezen waar de mogelijkheid tot observaties doen wel bestond. De waarheid gebiedt te zeggen dat dat makkelijker gezegd dan gedaan is. Er was namelijk niet veel keuze met betrekking tot de selectie van de *cases*; Maastricht en Utrecht waren de enige gemeenten die wilden meewerken. Voor toekomstige onderzoeksprocessen die ik moet uitvoeren is het echter wel een belangrijke leerervaring.

Een derde punt met betrekking tot de methodologie was dat het wellicht een goede keuze was geweest om te focussen op één specifieke casus, zeker gelet op de omvang die dit onderzoek mag aannemen. Als het me daadwerkelijk gelukt zou zijn allebei de cases helemaal te omsingelen wat betreft *interviewees*, zou dan waarschijnlijk problemen

hebben opgeleverd. Het onderzoek zou dan te omvangrijk zijn geworden om op tijd te kunnen voltooien. Ook hiervoor geldt echter weer dat het de vraag is in hoeverre het in de praktijk een reële optie was te werken met één case, gelet op het feit dat er zo weinig mensen wilden meewerken aan interviews. Dat zou mijns inziens een te klein aantal *interviewees* hebben opgeleverd.

9.2 Reflectie op resultaten en conclusie

Wat betreft de resultaten dienen een aantal zaken te worden opgemerkt, vooral met betrekking tot de conclusie die uiteindelijk mede aan de hand van die resultaten getrokken wordt. Ten eerste is de mate van burgerparticipatie in de *cases* voornamelijk aangeduid aan de hand van categoriseringen van participatie die auteurs (e.g. Arnstein, 1969) in de literatuur hebben aangebracht. Zo zijn de participatietrajecten in zowel Maastricht als Utrecht aangeduid als vorm van *placation*, om in termen van de participatieladder van Arnstein (1969) te spreken. Daarbij moet men echter in gedachten houden dat een indeling in categorieën niet hetzelfde is als het representeren van de volledige werkelijkheid. De werkelijkheid is dat de participatietrajecten in Utrecht er allemaal verschillend uitzagen wat betreft de manieren waarop mensen konden participeren. Bovendien verschilden de trajecten in Utrecht weer van het traject in Maastricht. Zo ging men in Vleuten-De Meern in Utrecht de wijken in om daar, zonder gebruikmaking van een vaste vragenlijst, het gesprek met mensen aan, terwijl men in Maastricht helemaal niet de wijken in is gegaan. Toch worden al die trajecten ingedeeld in de categorie *placation*. Daaruit kan geconcludeerd worden dat een categorisering van de mate van participatie nog niet alles zegt over hoeveel input er daadwerkelijk op welke manier geleverd kan worden. De categorisering zegt daarentegen vooral iets over de mate waarin er een hiërarchie aanwezig is tussen overheid en burgers en over de rollen die beide hebben in het proces.

Een tweede punt sluit hierbij aan. Wanneer participatieprocessen kunnen worden ingedeeld in de categorie *placation*, betekent dat dat de samenleving input kan leveren in een participatieproces. Feit is echter dat de aantallen participanten in beide *cases* in het niet vallen wanneer ze worden afgezet tegen het totale bevolkingsaantal van een deelgebied of stad. Ook zijn er aanwijzingen dat de groep participanten meer of mindere mate niet representatief was voor de totale bevolking van een gebied. Deze twee zaken roepen de vraag op wat het betekent voor de mate van participatie als een gering percentage van de bevolking input levert en als die groep ook nog eens geen mooie afspiegeling van de totale bevolking vormt. Kan er dan wel gesproken worden over een *placation*? Op basis van dit onderzoek kan op die vraag nog geen definitief antwoord gegeven worden.

Een derde aandachtspunt is dat uit de resultaten voortkwam dat er verschillen bestaan in hoe lang gedurende het traject participanten ‘meegenomen’ worden. In Lunetten bijvoorbeeld kon de groep mensen die ingeloot waren in principe gedurende het hele traject *LunettenLab* deelnemen aan participatiemomenten. Dat was ook expliciet zo bedacht in de opzet van het traject. In Vleuten-De Meern en in Maastricht werd daarentegen, los van de vraag of het in de praktijk mogelijk was gedurende het gehele traject deel te nemen, niet ingezet op het meenemen van éénzelfde groep burgers gedurende het hele traject. Dat heeft mogelijk gevolgen voor de input die wordt

opgehaald, bijvoorbeeld omdat mensen, wanneer ze gedurende het hele traject worden ‘meegenomen’, wellicht ook tussen de participatiemomenten in nog ingevingen krijgen over zaken die ze willen inbrengen. Hoewel deze kwestie ook al bij de conclusie naar voren is gekomen,

Een vierde aandachtspunt heeft betrekking op de beperkte hoeveelheid tijd die burgers kunnen besteden aan het deelnemen aan participatietrajecten. Participeren kost namelijk tijd. Waarschijnlijk is het zo dat hoe hoger de mate van participatie, hoe meer tijd het burgers kost om te participeren. Als zij namelijk (mede)verantwoordelijk zouden worden gesteld voor de inhoud van een omgevingsvisie, of wanneer ze gedurende het hele participatietraject worden meegenomen, gaat daar veel tijd in zitten. Dat gaf Paul Paulissen ook al aan tijdens een interview. De vraag is in hoeverre het wenselijk is om van burgers te vragen om grote hoeveelheden tijd in dit soort zaken te steken. Daarbovenop komt nog eens de vraag of het praktisch haalbaar is om mensen meer te laten participeren dan nu gebeurd is, gezien die tijdsinvestering. Die vraag kan op basis van dit onderzoek niet worden beantwoord, maar het is wel essentieel om hem te stellen, aangezien participatie staat of valt bij de bereidheid van en de mogelijkheden voor burgers om te participeren.

Een vijfde en laatste punt hier heeft betrekking op planningscultuur als dynamisch, in de zin van de manier zoals gepresenteerd in conceptuele model van paragraaf 2.7. Zeker bij de casus Utrecht blijkt dat een dergelijke opvatting over planningscultuur in grote mate strookt met de realiteit. Het gevolg van het op die manier kijken naar planningscultuur is dat de typering van (een deel van) de Nederlandse planningscultuur zoals hij gegeven is in dit onderzoek wellicht niet meer courant is in de toekomst. De typering geldt slechts voor het huidige moment en niet noodzakelijkerwijs ook in de toekomst. In die zin heeft de typering dus waarschijnlijk een beperkte houdbaarheid.

9.3 Reflectie op werkproces

Met betrekking tot het werkproces zijn een aantal zaken voor verbetering vatbaar. Ten eerste was de keuze om te werken met drie centrale vragen niet handig. De volledige lading van elk van die drie centrale vragen moest gedekt worden met deelvragen, in dit onderzoek opgenomen in de vorm van aspecten. In principe zou aan elke individuele vraag van de centrale vragen die ik heb opgesteld al een volledig onderzoek gewijd kunnen worden. Dat had ik in de beginfase van het onderzoeksproces niet goed genoeg door. Een gevolg daarvan is geweest dat ik in de knoop ben gekomen met het binnen de perken houden van de omvang van de schriftelijke verslaglegging van het onderzoek. Ik heb daarbij nog geprobeerd delen van de verslaglegging op te nemen in de bijlage in plaats van in de hoofdtekst. Daarbij liep ik echter vaak tegen het probleem aan dat ik het idee had dat ik zaken helemaal niet kon opnemen in de bijlage, ondanks dat de wil om dat te doen er wel was. Zo had ik het idee dat ik geen van de categoriseringen van participatie kon verplaatsen naar de bijlage, omdat ik een breed perspectief wilde bieden op het begrip. Ook de uitwerking van de theorie over de Omgevingswet, de instrumenten daarbinnen en de omgevingsvisie kon ik naar mijn idee niet zomaar verplaatsen, omdat het mijns inziens van belang is dat lezers kunnen begrijpen waar het over gaat als er wordt gesproken over de Omgevingswet of de omgevingsvisie en dat ze daar niet zelf actief naar moeten gaan zoeken voordat ze begrijpen waar het onderzoek om draait. Ook

bijvoorbeeld de gedetailleerde uitwerking van de *cases* kon ik mijns inziens niet verplaatsen naar de bijlage. Wanneer ik dat zou doen, zou ik bij het trekken van conclusies talloze malen moeten verwijzen naar de bijlage. Dat zou het de conclusie naar mijn idee totaal onleesbaar maken. Dat heeft zijn doorwerking gehad naar het aantal woorden dat ik heb gebruikt. Ik heb er serieus werk van gemaakt om te proberen niet te denken in onmogelijkheden, maar dat had niet altijd het gevolg dat ik ook met een oplossing kon komen om zaken te verplaatsen of weg te laten.

Ik had bovenstaande kunnen oplossen door van tevoren (nog) beter na te denken over wat er van me verwacht werd bij het beantwoorden van een specifieke centrale vraag. Wanneer ik dat had gedaan, zou me al in een eerder stadium duidelijk geworden zijn dat ik te veel wilde onderzoeken en beschrijven. Ik had naar aanleiding daarvan dan weer kunnen kiezen om verder te gaan met één of twee hoofdvragen in plaats van drie. Als ik er dan toch nog in een later stadium achter gekomen was dat het onderzoek te omvangrijk zou worden, zou het goed zijn geweest daarover duidelijker te communiceren met mijn begeleider. Mogelijk hadden we in samenspraak dan kunnen bepalen welke zaken bijvoorbeeld verplaatst zouden kunnen worden naar de bijlage.

Een ander punt met betrekking tot het werkproces is dat het verstandig zou zijn geweest om in een eerder stadium contact op te nemen met mogelijke *interviewees*. Dat zou kunnen hebben betekend dat ik mogelijk meer mensen had kunnen interviewen, wat weer ten goede zou zijn gekomen aan de kwaliteit van mijn onderzoek. In zekere zin had ik hierin echter ook weer niet alle vrijheid om naar eigen inzicht eerder te beginnen met contact opnemen, omdat ik per se ook de ambtenaren wilde interviewen die binnen een specifieke gemeente verantwoordelijk waren voor de omgevingsvisie. Dat had tot gevolg dat ik pas contact kon opnemen met andere *interviewees*, zodra afspraken met deze ambtenaren bevestigd worden.

Wat ook nog beter had gekund was dat ik me tijdens het werkproces vaker had afgevraagd in hoeverre ik antwoord aan het geven was op mijn centrale vragen en de vragen die horen bij de deelaspecten. Ik heb namelijk een aantal keren stukken moeten schrappen die ik geschreven had omdat ik er, toen ik ze nalas, achter kwam dat ze naar mijn idee wel interessant waren maar dat ze tegelijkertijd niet op directe wijze beantwoordden aan de vraagstelling. Het was verstandiger als ik me meteen tijdens het schrijven had afgevraagd welke vraag ik nu eigenlijk aan het beantwoorden was. Het ging daarbij overigens wel steeds om relatief korte stukken tekst.

Literatuurlijst

Albrechts, L. (2013). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory*, *12*(1), 46–63.

Albrechts, L. (2015). Breaking Out of the Box: Ingredients for a More Radical Planning. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, *184*, 104–110.

Alexy, R. (1978). *Theorie der juristischen Argumentation: Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung*. Frankfurt a.M., Duitsland: Suhrkamp.

Alexy, R. (1992). A Discourse-Theoretical Conception of Practical Reason. *Ratio Juris*, *5*(3), 231–251.

Alford, J. (2014). The Multiple Facets of Co-Production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, *16*(3), 299–316.

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, *35*(4), 216–224.

Avruch, K. (1998). *Culture & Conflict Resolution*. Washington, D.C., Verenigde Staten: United States Institute of Peace Press.

Beames, S., & Telford, J. (2013). Pierre Bourdieu: Habitus, field and capital in rock climbing. In E. C. J. Pike, & S. Beames (Reds.), *Outdoor Adventure and Social Theory* (pp. 77–87). Londen en New York, NY, Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten: Routledge.

Bhaskar, R. (1998). *The Possibility of Naturalism: A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences* (3e ed.). Londen en New York, NY, Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten: Routledge.

Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, *67*(5), 846–860.

Booth, P. (2011). Culture, planning and path dependence: some reflections on the problems of comparison. *Town Planning Review*, *82*(1), 13–28.

Bouma, G., Duijn, M., & Van de Klundert, M. (2016). Eindrapportage Pilots Omgevingsvisie. Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/25/eindrapportage-pilots-omgevingsvisie

Bourdieu, P. (1993). *Sociology in Question*. Londen, Verenigd Koninkrijk: Sage.

Bourdieu, P., & Johnson, R. (1993). *The Field of Cultural Production: Essays on Art and Literature*. New York, NY, Verenigde Staten: Columbia University Press.

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4e ed.). Oxford, Groot-Brittannië: Oxford University Press.

Brudney, J. L., & England, R. E. (1983). Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*, *43*(1), 59–65.

Bunschoten, D. E. (2018, november). T&C Grondwet en Statuut, commentaar op art. 21 GW: Bewoonbaarheid van het land; leefmilieu. Geraadpleegd van https://www.navigator.nl/document/inod426adac727f755877a6479e86fc42ffe?ctx=WKNL_CSL_583

Centraal Bureau voor de Statistiek. (z.d.). Bevolking op 1 januari en gemiddeld; geslacht, leeftijd en regio. Geraadpleegd van https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/03759ned/table?ts=1561281516867

Centrum voor Budgetmonitoring en Burgerparticipatie. (2016, mei). Eindverslag Project Buurtbudgetten Lombok & Lunetten. Geraadpleegd van https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Utrecht&id=208fbe7e-9294-4cb6-984a-bcca12d56e13

Cornwall, A. (2008). Unpacking 'Participation': models, meanings and practices. *Community Development Journal*, *43*(3), 269–283.

Creswell, J. W. (2007). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (2e ed.). Thousand Oaks, CA, en Londen, Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk: SAGE Publications.

De Graaf, L. (2007). *Gedragen beleid*. Delft, Nederland: Eburon.

Denzin, N. K. (1989). *Interpretive interactionism*. Newbury Park, CA, Verenigde Staten: SAGE Publications.

De Snoo, A. (2014). De Omgevingswet: geen verzameling instrumenten maar een cultuuromslag door de beleidscyclus. *Vastgoedrecht*, (6), 199–209.

De Utrechtse Internet Courant. (2018, 8 juni). Wat doet die oranje praatpaal bij winkelcentrum De Gaard? DUIC drukte op de knop. Geraadpleegd van https://www.duic.nl/algemeen/wat-doet-die-oranje-praatpaal-bij-winkelcentrum-de-gaard-duic-drukte-op-de-knop/

De Utrechtse Internet Courant. (2019, 24 maart). Luisterpaal op Mariaplaats moet burgerparticipatie vergroten. Geraadpleegd van https://www.duic.nl/algemeen/luisterpaal-op-mariaplaats-moet-burgerparticipatie-vergroten/

Dom, L. (2005). Het nut van Giddens' structuratietheorie voor empirisch onderzoek in de sociale wetenschappen. *Mens en maatschappij*, *80*(1), 69-91.

Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht, Nederland: LEMMA.

Edelenbos, J., Teisman, G. R., & Reuding, M. (2001). Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave (Rapportnr. 01.3.019). Geraadpleegd van http://edepot.wur.nl/82235

Eerste Kamer der Staten-Generaal. (z.d.). Omgevingswet (33.962). Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33962_omgevingswet

Elling, B. (2017). Communicative planning as counter-power. *International Planning Studies*, *22*(3), 226–241.

Fainstein, S. S. (2005). Planning Theory and the City. *Journal of Planning Education and Research*, *25*(2), 121–130.

Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. Berkeley en Los Angeles, CA, Verenigde Staten: University of California Press.

Forester, J. (1993). *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice: Toward a Critical Pragmatism*. Albany, NY, Verenigde Staten: State University of New York Press.

Friedmann, J. (2005). Globalization and the emerging culture of planning. *Progress in Planning*, *64*(3), 183–234.

Geertz, C. (1973). *The Interpretation Of Cultures*. New York, NY, Verenigde Staten: Basic Books.

Gemeente Maastricht. (2018a). Verslag informatiebijeenkomsten: Omgevingsvisie Maastricht. Geraadpleegd van https://www.gemeentemaastricht.nl/fileadmin/files/GeMa/Content_website/Verslag_informatiebijeenkomsten_omgevingsvisie201806.pdf

Gemeente Maastricht. (2018b). Omgevingsvisie Maastricht 2040. Samenvatting 2e open dialoogbijeenkomsten (Centre Ceramique) maandag 5 en woensdag 7 november 2018. Geraadpleegd van https://www.gemeentemaastricht.nl/fileadmin/files/GeMa/Content_website/Resultaten_2e_ronde_open_dialoogbijeenkomsten_Omgevingsvisie_Maastricht__november_2018_.pdf

Gemeente Maastricht. (2018c, 8 maart). Omgevingsvisie GEMEENTE MAASTRICHT. Verkenning van de Opgaven. Geraadpleegd van https://maastrichtcollege.notubiz.nl/document/6271857/1/05_-_Verkenning_van_de_Opgaven_Omgevingsvisie_Maastricht_-_Bijlage_1_-_Omgevingsvisie

Gemeente Maastricht. (2018d). Verslag Stadsronde Discussienota Omgevingsvisie. Geraadpleegd van https://www.gemeentemaastricht.nl/fileadmin/files/GeMa/Content_website/Verslag_Stadsronde_25_september_2018_Discussienotitie_Omgevingsvisie_Maastricht.pdf

Gemeente Maastricht. (2019a). Verslag 3e dialoogbijeenkomsten Omgevingsvisie Maastricht. Geraadpleegd van https://www.gemeentemaastricht.nl/fileadmin/files/GeMa/Content_website/Verslag3edialoogbijeenkomsten201904_18_21.pdf

Gemeente Maastricht. (2019b). Verslag stadsronde: Omgevingsvisie Maastricht 2040. Geraadpleegd van https://www.gemeentemaastricht.nl/fileadmin/files/GeMa/Content_website/Verslag_stadsrondeOmgevingsvisie20190226.pdf

Gemeente Maastricht. (z.d.-a). Omgevingsvisie Maastricht. Geraadpleegd van https://www.gemeentemaastricht.nl/over-maastricht/projecten/stadsbreed/omgevingswet-imaastricht/omgevingsvisie/

Gemeente Maastricht. (z.d.-b). Buurtmonitor Gemeente Maastricht. Geraadpleegd van https://maastricht.buurtmonitor.nl/jive

Gemeente Utrecht. (2010, april). De Utrechtse Participatiestandaard. Geraadpleegd van https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/participatiebeleid/Participatiestandaard_1_.pdf

Gemeente Utrecht. (2016a, december). Omgevingsvisie Vleuten-De Meern: Logboek participatie. Geraadpleegd van https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Utrecht&id=d64d1187-9e28-43c4-930c-73a8a5e966ad

Gemeente Utrecht. (2016b, mei). WijkWijzer 2016: De 10 Utrechtse wijken en 5 krachtwijken in cijfers. Geraadpleegd van https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/publicaties/onderzoek-en-cijfers/wijkwijzer/2016-06-Wijkwijzer-2016.pdf

Gemeente Utrecht. (2016c, 26 mei). Utrecht Aantrekkelijk en Bereikbaar. Slimme Routes, Slim Regelen, Slim Bestemmen: Mobiliteitsplan Utrecht 2025. Geraadpleegd van https://omgevingsvisie.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-omgevingsvisie/thematisch-beleid/verkeer-mobiliteit/2016-05-mobiliteitsplan-utrecht-2025-slimme-routes-slim-regelen-slim-bestemmen.pdf

Gemeente Utrecht. (2018a, januari). Werkwijzen Utrecht maken we samen. Geraadpleegd van https://www.maatschappelijknetwerkutrecht.nl/wpcontent/uploads/Werkwijzen-Utrecht-maken-we-samen.pdf

Gemeente Utrecht. (2018b, juli). Omgevingsvisie Lunetten. Concept - Juli 2018.Geraadpleegd van http://www.wijkraadutrechtzuid.nl/sites/default/files/user/%25u/20180712_Omgevingsvisie%20Lunetten-int.pdf

Gemeente Utrecht. (2019a). Gebiedsbeleid. Geraadpleegd van https://omgevingsvisie.utrecht.nl/gebiedsbeleid/

Gemeente Utrecht. (2019b, februari). Omgevingsvisie Lunetten. Geraadpleegd van https://omgevingsvisie.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-omgevingsvisie/gebiedsbeleid/lunetten/2019-03-Ontwerp-Omgevingsvisie-Lunetten.pdf

Gemeente Utrecht. (2019c). WijkWijzer Utrecht 2019. Samenvatting wijk Zuid. Geraadpleegd van https://wistudata.nl/dashboard/Wijkwijzer/-h3-Zuid--h3-/

Gemeente Utrecht. (z.d.-a). Notitie Omgevingsvisie 1.0. Geraadpleegd van https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=utrecht&id=48579

Gemeente Utrecht. (z.d.-b). Omgevingsvisie.utrecht.nl. Geraadpleegd van https://omgevingsvisie.utrecht.nl/

Gemeente Utrecht. (z.d.-c). Op weg naar een volledige omgevingsvisie: BIJLAGE bij bestuursadvies Omgevingsvisie Utrecht. Toelichting bij beslispunt 1.1. Geraadpleegd van https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=utrecht&id=46060

Gemeente Utrecht. (z.d.-d). Verkeersbeleid. Geraadpleegd van https://omgevingsvisie.utrecht.nl/thematisch-beleid/verkeer-en-mobiliteit/

Gemeente Utrecht. (z.d.-e). Samenwerken aan Omgevingsvisie Lunetten. Geraadpleegd van https://omgevingsvisie.utrecht.nl/gebiedsbeleid/zuid/samenwerken-aan-omgevingsvisie-lunetten/

Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. New York, NY, Verenigde Staten: Cambridge University Press.

Giddens, A. (1981). Time and space in social theory. In J. Matthes (Reds.), *Lebenswelt und soziale Probleme: Verhandlungen des 20. Deutschen Soziologentages zu Bremen 1980* (pp. 88-97). Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley en Los Angeles, CA, United States: University of California Press.

Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action: Reason and the rationalization of society*. Boston, MA, Verenigde Staten: Beacon Press.

Habermas, J. (1990). *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge & Maldon, MA, Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten: Polity Press.

Healey, P. (1992). Planning through debate: the communicative turn in planning theory. *Town Planning Review*, *63*(2), 143.

Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver, Canada: UBC Press.

Healey, P. (1999). Deconstructing Communicative Planning Theory: A Reply to Tewdwr-Jones and Allmendinger. *Environment and Planning A: Economy and Space*, *31*(6), 1129–1135.

Healey, P. (2003). Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, *2*(2), 101–123.

Holden, N. (2002). *Cross-cultural Management: A Knowledge Management Perspective*. Harlow, Verenigd Koninkrijk: Financial Times Prentice Hall.

Hustinx, P. (2017, 9 november). ‘Burgertop Lunetten denkt na over toekomst wijk’. *Stadsblad Utrecht*. Geraadpleegd van https://www.stadsbladutrecht.nl/nieuws/cultuur/286132/burgertop-lunetten-denkt-na-over-toekomst-wijk-

Huxley, M. (2000). The Limits to Communicative Planning. *Journal of Planning Education and Research*, *19*(4), 369–377.

Informatiepunt Omgevingswet. (z.d.-a). Beginnen met de Omgevingswet. Geraadpleegd van https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/

Informatiepunt Omgevingswet. (z.d.-b). Van 26 wetten naar 1 Omgevingswet. Geraadpleegd van https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/hoe-komt-de/26-wetten-1/

Informatiepunt Omgevingswet. (z.d.-c). Participatie in de Omgevingswet. Geraadpleegd van https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/participatie-wet/

Informatiepunt Omgevingswet. (z.d.-d). Beleidscyclus. Geraadpleegd van https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/uitgangspunten-en /beleidscyclus/

Innes, J. E. (1995). Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. *Journal of Planning Education and Research*, *14*(3), 183–189.

Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus Building and Complex Adaptive Systems. *Journal of the American Planning Association*, *65*(4), 412–423.

Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, *5*(4), 419–436.

Jones, M. (2011). The Oxford Handbook of Management Information Systems: Critical Perspectives and New Directions. In R. D. Galliers, & W. L. Currie (Reds.), *The Oxford Handbook of Management Information Systems: Critical Perspectives and New Directions* (pp. 113–136). Oxford, Groot-Brittannië: Oxford University Press.

Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3.

Kamerstukken II, 2015/16, 33 962, nr. 186

Kamerstukken II, 2017/18, 33 118, nr. AE

Kerngroep Buurtbudgetten. (2017, 29 november). Burgertop Lunetten 4 november 2017. Geraadpleegd van https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/2017-11-04-Burgertop-Lunetten.pdf

Kiser, L. L., & Percy, S. L. (1980). *The concept of coproduction and its implications for public service delivery*. Paper gepresenteerd op de Workshop in political theory

and political analysis, Bloomington, IN, Verenigde Staten. Geraadpleegd van https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/1466/lkiser01.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Knieling, J., & Othengrafen, F. (2015). Planning Culture—A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe? *European Planning Studies*, *23*(11), 2133–2147.

Kramer, J. (2019, 14 maart). Milieurecht Totaal, hoofdstuk 4 Wm, aant. 1.12: Toekomstige ontwikkelingen. Geraadpleegd van https://www.navigator.nl/document/idpassac5bc0af9b3347598c56952df109ffcf?ctx=WKNL_CSL_692

Mäntysalo, R. (2002). Dilemmas in Critical Planning Theory. *Town Planning Review*, *73*(4), 417–436.

Martens, K. (2013). Communicative planning theory: change needed to change practice. Working Paper, Institute for Management Research, Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen.

McGuirk, P. M. (2001). Situating Communicative Planning Theory: Context, Power, and Knowledge. *Environment and Planning A: Economy and Space*, *33*(2), 195–217.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014, 17 juni). Omgevingswet: 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit' [Factsheet]. Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2014/06/17/ienm-factsheet-omgevingswet/ienm-factsheet-omgevingswet.pdf

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2017, februari). De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie. Startnota Nationale Omgevingsvisie. Geraadpleegd van https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=937065

Mitlin, D. (2008). With and beyond the state — co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations. *Environment and Urbanization*, *20*(2), 339–360.

Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. Londen & New York, NY, Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten: Verso.

Mubita, A., Libati, M., & Mulonda, M. (2017). The Importance and Limitations of Participation in Development Projects and Programmes. *European Scientific Journal*, *ESJ*, *13*(5), 238.

Muñoz Gielen, D. M., & Tasan-Kok, T. (2010). Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, *18*(7), 1097–1131.

Nadin, V., & Stead, D. (2008). European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning. *disP - The Planning Review*, *44*(172), 35–47.

Needham, C. (2007). Realising the Potential of Co-production: Negotiating Improvements in Public Services. *Social Policy and Society*, *7*(2), 221–231.

Oldenziel, H. A., & De Vos, H. W. (2018). *Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet*. Deventer, Nederland: Wolters Kluwer.

Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, *24*(6), 1073–1087.

Othengrafen, F. (2010). Spatial planning as expression of culturised planning practices: The examples of Helsinki, Finland and Athens, Greece. *Town Planning Review*, *81*(1), 83–110.

Othengrafen, F., & Reimer, M. (2013). The Embeddedness of Planning in Cultural Contexts: Theoretical Foundations for the Analysis of Dynamic Planning Cultures. *Environment and Planning A: Economy and Space*, *45*(6), 1269–1284.

Ponterotto, J. G. (2006). Brief Note on the Origins, Evolution, and Meaning of the Qualitative Research Concept Thick Description. *The Qualitative Report*, *11*(3), 538-549

Pretty, J. N. (1995). Participatory learning for sustainable agriculture. *World Development*, *23*(8), 1247–1263.

PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET. (2018). Eindrapport pilots omgevingsvisie 2017-2018. Geraadpleegd van https://ruimtevolk.nl/wp-content/uploads/sites/115/2018/03/180003-08-eindpublicatie-pilots-omgevingsvisie_122-1-1.pdf

PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET. (z.d.). Omgevingsvisie Vleuten De Meern. Geraadpleegd van https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/anderen/praktijkverhalen/praktijkverhalen/omgevingsvisie-0/

Reckwitz, A. (2005). Kulturelle Differenzen aus praxeologischer Perspektive: Kulturelle Globalisierung jenseits von Modernisierungstheorie und Kulturessentialismus. In I. Srubar, J. Renn, & U. Wenzel (Reds.), *Kulturen vergleichen. Sozial- und kulturwissenschaftliche Grundlagen und Kontroversen.* (pp. 92–111). Wiesbaden, Duitsland: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Richardson, T. (1996). Foucauldian discourse: Power and truth in Urban and regional policy making. *European Planning Studies*, *4*(3), 279–292.

Roy, A. (2009). Civic Governmentality: The Politics of Inclusion in Beirut and Mumbai. *Antipode*, *41*(1), 159–179.

RTV Utrecht. (2018, 6 juni). Utrechters storten hun hart uit bij kunstzinnige praatpaal. Geraadpleegd van https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1777974/utrechters-storten-hun-hart-uit-bij-kunstzinnige-praatpaal.html

Ryan, B. (2012). Co-production: Option or Obligation? *Australian Journal of Public Administration*, *71*(3), 314–324.

Ryle, G. (1973). *Collected Papers. Volume II: Collected Essays, 1929-1968*. Londen, Verenigd Koninkrijk: Hutchinson.

Sager, T. (2006). The Logic of Critical Communicative Planning: Transaction Cost Alteration. *Planning Theory*, *5*(3), 223–254.

Sager, T. (2017). Communicative Planning. In M. Gunder, A. Madanipur, & V. Watson (Reds.), *The Routledge Handbook of Planning Theory* (pp. 93–104). New York, NY, en Londen, Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk: Routledge.

Saldaña, J. (2013). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. Thousand Oaks, CA, en Londen, Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk: SAGE Publications.

Sanyal, B. (2005). *Comparative Planning Cultures*. New York, NY, en Abingdon, Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk: Routledge.

Schein, E. H. (2004). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco, CA, Verenigde Staten: Jossey-Bass.

Schwandt, T. A. (2001). *Dictionary of Qualitative Inquiry* (2e ed.). Thousand Oaks, CA, Verenigde Staten: SAGE Publications.

Spitters, J. G. H. (2019, 22 maart). Module Wabo en omgevingsvergunning 2013/2905: Inleiding Omgevingswet (incl. parlementaire stukken). Geraadpleegd van https://www.navigator.nl/document/ida202b144d2c5486c9125cc19f4d4e399?ctx=WKNL_CSL_692

Stichting BuurtBalans. (z.d.). Wie wij zijn. Geraadpleegd van https://www.buurtbalans.nl/about/

Taylor, Z. (2013). Rethinking planning culture: a new institutionalist approach. *Town Planning Review*, *84*(6), 683–702.

Tesch, R. (1990). *Qualitative Research: Analysis Types and Software Tools*. New York, NY, Verenigde Staten: Falmer Press.

Tewdwr-Jones, M., & Allmendinger, P. (1998). Deconstructing Communicative Rationality: A Critique of Habermasian Collaborative Planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*, *30*(11), 1975–1989.

Triandis, H. C. (1994). *Culture and Social Behavior*. New York, NY, Verenigde Staten: McGraw-Hill.

Van den Broek, J. H. G. (2012). *Bundeling van omgevingsrecht*. Deventer, Nederland: Kluwer.

Van den Broek, J. H. G. (2017, 24 april). Lexplicatie Omgevingswet, artikel 3.3. Wettelijk kader. Geraadpleegd van https://www.navigator.nl/document/idpass505c7deee2ee48aca37bdd8853af72fb?ctx=WKNL_CSL_1981

Van den Broek, J. H. G. (2019a, 10 april). Lexplicatie Omgevingswet, samengesteld op basis van consultatieteksten artikel 1.6. Wettelijk kader. Geraadpleegd van https://www.navigator.nl/document/idpass182f90fa0ebc44c0b139afd354e66d57?ctx=WKNL_CSL_1981

Van den Broek, J. H. G. (2019b, 5 maart). Lexplicatie, commentaar op hoofdstuk 10 Ob. Geraadpleegd van https://www.navigator.nl/document/idpasse650251ef21d4f268391dfa15c2a12ce?ctx=WKNL_CSL_1981

Van den Broek, A., Steenbekkers, A., Van Houwelingen, P., & Putters, K. (2016). Niet buiten de burger rekenen!: Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel. Geraadpleegd van https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Niet_buiten_de_burger_rekenen

Van Houwelingen, P., Boele, A., & Dekker., P. (2014). Burgermacht op eigen kracht?: Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie. Geraadpleegd van https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2014/Burgermacht_op_eigen_kracht

Van Zundert, J. W. (2018, 3 augustus). Ruimtelijk Bestuursrecht, commentaar op artikel 3.2 Omgevingswet, aant. 1.3. Geraadpleegd van https://www.navigator.nl/document/id7e8a7dfde90542e692cd7d867f43b8de?ctx=WKNL_CSL_551

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek* (5e ed.). Amsterdam, Nederland: Boom.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2014). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, *17*(9), 1333–1357.

Watson, V. (2014). Co-production and collaboration in planning – The difference. *Planning Theory & Practice*, *15*(1), 62–76.

White, S. C. (1996). Depoliticising development: The uses and abuses of participation. *Development in Practice*, *6*(1), 6–15.

Whittington, R. (2015). Giddens, structuration theory and strategy as practice. In D. Gholsorki, L. Rouleau, D. Seidl, & E. Vaara (Reds.), *Cambridge Handbook of Strategy as Practice* (2e ed., pp. 145–164). Cambridge, Verenigd Koninkrijk: Cambridge University Press.

Yin, R. K. (1994). *Case study research: design and methods* (2e ed.). Thousand Oaks, CA, en Londen, Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk: SAGE Publications.

Bijlage I: Arnsteins (1969) participatieladder

De trappen van de participatieladder van Arnstein (1969) kunnen als volgt worden beschreven:

1. *Manipulation*: Actoren tijdens een 'participatiesessie' het gevoel geven dat ze participeren, terwijl het de mensen *in power* zijn die de deelnemers 'onderwezen', overtuigden en adviseerden, en niet andersom.
2. *Therapy*: Machteloosheid wordt gelijkgesteld aan mentale ziekte. In plaats van het oplossen van problemen m.b.t. marginalisatie, ongelijke machtsverhoudingen, et cetera, wordt geprobeerd mensen van hun pathologie af te helpen.
3. *Informing*: Het informeren van burgers over hun rechten, verantwoordelijkheden en mogelijkheden. Vaak gaat het hier om eenzijdige communicatie vanuit de mensen *in power* richting burgers, zonder dat er een mogelijkheid is om feedback te geven of om te onderhandelen.
4. *Consultation*: Input verzamelen vanuit burgers, bijvoorbeeld in de vorm van enquêtes, wijkbijeenkomsten of publieke hoorzittingen. Burgers worden hierbij vooral gezien als 'statistische abstracties', waarbij de mate van participatie vaak wordt uitgedrukt in bijvoorbeeld het aantal mensen dat naar een bijeenkomst komt. Burgers hebben alleen deelgenomen om het deelnemen zelf, terwijl de mensen *in power* kunnen zwaaien met het feit dat ze burgers hebben laten 'participeren'. Er is geen enkele garantie dat de ideeën en de inbreng van burgers ook daadwerkelijk wordt meegenomen.
5. *Placation*: Burgers mogen deelnemen aan het participatieproces, maar of hun inbreng wordt meegenomen hangt af van het oordeel daarover van de mensen *in power*. Of hun inbreng wordt meegenomen, hangt mede af van twee zaken, namelijk van de kwaliteit ervan en van de mate van organisatie van de burgers.
6. *Partnership*: Macht wordt herverdeeld aan de hand van onderhandelingen. Er wordt overeengekomen dat burgers meedelen in verantwoordelijkheden wat betreft planning en het nemen van besluiten binnen bepaalde structuren. Als daar eenmaal over besloten is, kunnen deze 'regels' niet eenzijdig aangepast worden. Deze manier van participatie werkt het beste als burgers financiële middelen hebben om zich professioneel te organiseren.
7. *Delegated power*: Burgers hebben een significante hoeveelheid autoriteit om besluiten te nemen en ze zijn afrekenbaar op hun handelen. Bij geschillen tussen burgers en mensen *in power* moeten burgers onderhandelen met hen, in plaats van dat ze enkel reageren op hun eisen.
8. *Citizen control*: Burgers besturen zelf en ze hebben de autoriteit om te onderhandelen over dat bestuur met mensen die van buitenaf eisen willen opleggen. Ze zijn volledig in controle wat betreft beleid en management (Arnstein, 1969, pp. 218-224).

Bijlage II: De participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1998)

	Informeren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Fase in het beleids-proces	Laat: als het bestuur beleid grotendeels heeft bepaald	Laat: bestuur laat belanghebbenden reageren op voornemens	Vroeg: bestuur laat belanghebbenden agenda meebepalen	Vroeg: bestuur laat belanghebbenden agenda meebepalen	Vroeg: bestuur draagt maken beleid over aan belanghebbenden
Rand-voor-waarden	Staan vast: door bestuur bepaald	Staan vast: door bestuur bepaald	Gebruikt als criteria voor toetsing	Komen in het proces tot stand	Worden niet vastgesteld door bestuur
Beleids-probleem	Staat vast: door bestuur bepaald	Staat vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën van stakeholders spelen volwaardige rol	Door bestuur en belanghebbenden bepaald	Wordt door belanghebbenden bepaald
Oplossing	Staat vast: door bestuur bepaald	Staat vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën belanghebbenden spelen volwaardige rol	Door bestuur en belanghebbenden bepaald	Wordt door belanghebbenden bepaald
Status uitkom-sten	Geen gelegenheid voor belanghebbenden om input te leveren	Bestuur verbindt zich niet aan de uitkomsten uit het proces	Bindende uitkomsten, afwijken kan op basis van randvoorwaarden	Uitkomsten zijn bindend en worden onveranderd overgenomen door bestuur/politiek	Bestuur of politiek hoeven uitkomsten niet te bekrachtigen, spontaan bindende werking

De participatieladder van Edelenbos en Monnikhof schematisch weergegeven. Overgenomen uit: Edelenbos, Teisman, & Reuding, 2001, p. 19 [origineel bovenschrift "Tabel: vijf gradaties van participatie schematisch vergeleken" verwijderd].

Bijlage III: De *rules of discourse* van Habermas (1990)

Om communicatie tussen mensen te kwalificeren als rationeel, in de zin van communicatieve rationaliteit, als bedoeld door Habermas (1984), moeten een aantal *rules of discourse* in acht worden genomen (Alexy, 1992, p. 235). Habermas (1990, pp. 87-89) maakt met betrekking tot deze regels een onderscheid in drie categorieën. De eerste

categorie heeft betrekking op de validiteit van de argumentatie op zich. De regels in deze categorie hebben om die reden dan ook geen betrekking op een ethische beoordeling van argumentatie. De tweede categorie regels heeft betrekking op het testen van de validiteit van uitspraken, om op die manier te kunnen komen tot een gezamenlijk begrip over een bepaalde kwestie. De derde en laatste categorie heeft betrekking op dat wat Habermas (1984, p. 25; p. 42) de *ideal speech situation* noemt, waarin sprake is van een mogelijkheid om te communiceren zonder restricties. Deze regels moeten echter niet worden opgevat als regels zoals die bijvoorbeeld naar voren komen in een spel, waarbij de regels per definitie in acht genomen moeten worden om het spel op een juiste manier te spelen. De beantwoording aan die regels moet daarentegen 'slechts' bij benadering plaatsvinden. Ze zijn daarmee niet vormend maar vormbeschrijvend (Habermas, 1990, p. 91). Dat is ook van belang, aangezien het (haast) onmogelijk lijkt om in de praktijk volledig te beantwoorden aan al de regels. Er wordt niet voor niets gesproken over een *ideal speech situation*. Alexy (1978) formuleert een heel aantal *rules of discourse*. Habermas (1990, pp. 87-89) selecteert daaruit de regels die hieronder volgen.

> (1.1) *No speaker may contradict himself.*
> (1.2) *Every speaker who applies predicate F to object A must be prepared to apply F to all other objects resembling A in all relevant aspects.*
> (1.3) *Different speakers may not use the same expression with different meanings.*
>
> (…)
>
> (2.1) *Every speaker may assert only what he really believes.*
> (2.2) *A person who disputes a proposition or norm not under discussion must provide a reason for wanting to do so.*
>
> (…)
>
> (3.1) *Every subject with the competence to speak and act is allowed to take part in a discourse.*
> (3.2) *a. Everyone is allowed to question any assertion whatever.*
> *b. Everyone is allowed to introduce any assertion whatever into the discourse.*
> *c. Everyone is allowed to express his attitudes, desires, and needs.*
> (3.3) *No speaker may be prevented, by internal or external coercion, from exercising his rights as laid down in (3.1) and (3.2)* (Habermas, 1990, p. 87-89).

Bijlage IV: Coproductie

Bij de typering van het begrip participatie is het begrip coproduceren al voorbijgekomen. Die term wordt door Edelenbosch en Monnikhof (1998, in Edelenbos, 2000) namelijk gebruikt als aanduiding van de vierde trap van hun participatieladder. Coproduceren kan daarbij als volgt worden begrepen: politiek, bestuur en betrokkenen stellen in samenspraak een probleemagenda op en ze zoeken tevens samen naar oplossingen voor die problemen. Politiek en bestuur verbinden zich aan de uiteindelijke uitkomst

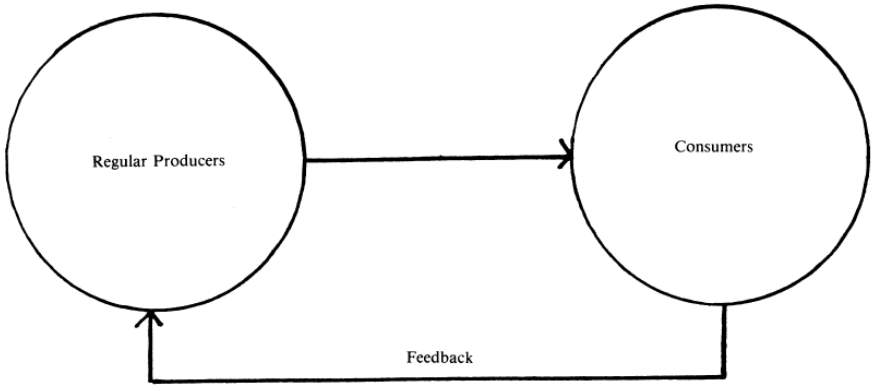
daarvan, mits een toetsing van de uitkomst aan vooraf opgestelde randvoorwaarden doorstaan wordt (Edelenbos & Monnikhof 1998, in Edelenbos, 2000, p. 44). Overigens wordt ook de term cocreatie gebruikt, maar de overeenkomsten met coproductie zijn zo sterk dat beide termen als inwisselbaar voor elkaar kunnen worden beschouwd (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2014, p. 1340).

Coproduceren wordt in betreffend model gepositioneerd tussen adviseren en meebeslissen in. Het verschil met adviseren zit in een paar zaken. In die kern komen de verschillen er voornamelijk op neer dat het bij adviseren voornamelijk gaat om het door het bestuur op een volwaardige manier meenemen van ideeën van belanghebbenden bij het formuleren van het beleidsprobleem en de oplossing daarvoor, terwijl bij coproduceren zowel de probleemdefinitie als de oplossing door het bestuur en belanghebbenden samen wordt opgesteld. Bij adviseren is ook afwijken van de resultaten van het participatieproces onder voorwaarden door het bestuur mogelijk, terwijl dat bij coproduceren niet mogelijk is. Het verschil tussen coproduceren en meebelissen wordt globaal gezien gevormd door het feit dat er bij coproduceren nog een belangrijke rol is voor het bestuur, terwijl bij meebeslissen het maken van beleid volledig aan belanghebbenden wordt overgelaten (Edelenbos & Monnikhof 1998, in Edelenbos, 2000, pp. 43-44).

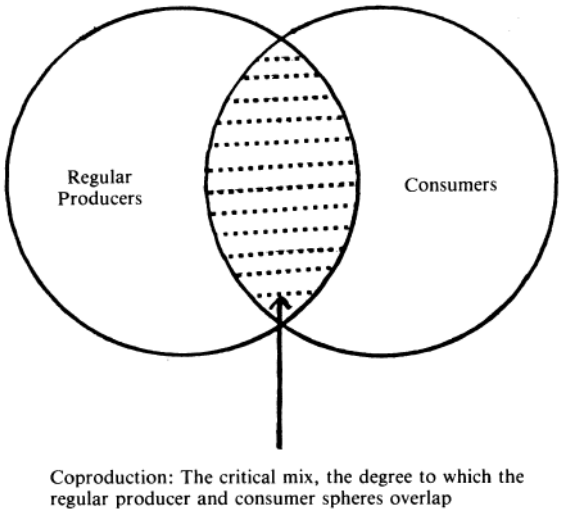
De term coproduceren werd aan het einde van de jaren zeventig geïntroduceerd door Elinor Ostrom en een aantal van haar collega's (Alford, 2014, p. 300; Needham, 2007, p. 221). In de literatuur duiken verschillende definities op van het begrip coproductie. Volgens Ostrom (1996) houdt dit begrip zoveel in als "(…) *the process through which inputs used to produce a good or service are contributed by individuals who are not 'in'* [*sic*] *the same organization* (Ostrom, 1996, p. 1073). De consequentie daarvan is "(…) *that citizens can play an active role in producing public goods and services of consequence to them* (Ostrom, 1996, p. 1073)." Daarbij is coproductie één van de mogelijke manieren om een synergie te creëren tussen overheid en burger (Ostrom, 1996, p. 1079). Albrechts (2013, p. 49) benadrukt daarbij dat er in Ostroms visie daarbij sprake is van een gelijkwaardige relatie tussen overheid en burger. Burgers leveren niet louter input in de vorm van advies en ideeën; overheden maken daadwerkelijk gebruik van de vaardigheden voor hun dienstverlening, beleid, plannen en projecten.

Brudney en England (1983) gaan uit van weer een andere definitie. Naar hun opvatting is coproductie "(…) *the active involvement of the general public and, especially, those who are to be the direct beneficiaries of the service* (Brudney & England, 1983, p. 60). Daarbij bestaat coproductie uit de gezamenlijke inspanning van *regular producers*, de gebruikelijke 'producenten' van publieke voorzieningen, en *consumer producers*, bijvoorbeeld burgers en verenigingen bestaande uit burgers (Brudney & England, 1983, p. 60). Dit onderscheid hebben ze ontleend aan Kiser en Percy (1980). Het idee van coproductie kan alleen bestaan bij de gratie van actieve participatie van de *consumer producers*. Het nieuwe aan coproductie in de jaren 70 en 80 was niet dat burgers konden participeren, aangezien er al mogelijkheden bestonden om dat te doen, maar dat er een erkenning plaatsvond van de rol van burgers in het leveren van de publieke voorzieningen op zich, dus in hun inspanningen om dergelijke voorzieningen te verwezenlijken (Brudney & England, 1983, p. 62).

In de kern draait het hier om het verschil tussen dat wat het traditionele model genoemd wordt en het model van coproductie, waarbij het in het traditionele model gaat om *regular producers* die voorzieningen leveren, terwijl de consumenten daarvan, hoofdzakelijk burgers, eventueel feedback kunnen leveren, terwijl het bij coproductie draait om een inspanning die geleverd wordt door beide en waarbij de sferen van beide overlappen (Brudney & England, 1983, pp. 60-61). Om deze vergelijking te illustreren, zijn hieronder zowel het traditionele model (eerste figuur) als het coproductiemodel (tweede figuur) opgenomen. Hoewel Brudney en Englands (1983) opvatting over coproductie inmiddels en een aantal decennia geleden is opgesteld, vindt hij nog steeds zijn weerklank in meer recente literatuur (e.g. Ryan, 2012).



Het traditionele model van productie van voorzieningen. Overgenomen uit: Brudney & England, 1983, p. 61 [origineel onderschrift "FIGURE 1: Traditional Model of Service Delivery" verwijderd].



Het coproductiemodel van productie van voorzieningen. Overgenomen uit: Brudney & England, 1983, p. 61 [origineel onderschrift "FIGURE 2: Coproduction Model of Service Delivery" verwijderd].

Bij het analyseren van de term coproductie kan het begrip worden ontleed in twee delen namelijk co- en -productie. Het deel -productie duidt hierbij op een proces waarbij input wordt getransformeerd in een bepaald product. Daarbij kunnen twee vragen gesteld worden, namelijk wat de aard is van dat wat er geproduceerd wordt en aan wie het geproduceerde ten goede komt (Alford, 2014, pp. 300-301). Omdat de aard van dat wat er geproduceerd wordt zowel een dienst als een product kan betreffen is in voorgaande om deze reden overigens gekozen voor de term voorziening. Bij het deel co- kunnen ook

twee vragen gesteld worden, namelijk wie er coproduceren en wat die coproducenten drijft - dus: hun motivatie - om te coproduceren (Alford, 2014, p. 300). Deze benadering, die uitgaat van actieve burgers die hun leven zelf (deels) vormgeven, sluit aan bij Giddens' *structuration theory*, meer specifiek bij de term *agency* (Ryan, 2012, p. 317; Giddens, 1984, pp. 5-16).

Coproductie is relevant in de context van de planologie, omdat het mogelijkheden biedt om tegen te gaan dat het slechts enkelen zijn die ruimtelijk beleid, en daarmee de toekomst van bijvoorbeeld steden, bepalen (Albrechts, 2015, p. 107). Meer concreet betekent dat volgens hem het volgende:

> (…) *coproduction, as a political strategy, aims to mobilize citizens to engage in counter-hegemonic struggles to establish other policies and to play a central role in decision-making*. (…) *Coproduction requires a change to the status quo, it combines the usual concept of coproduction in the provision of public goods and services needed and coproduction as a political strategy preparing citizens and grassroots organizations for a more substantive engagement with the political* (Albrechts, 2015, pp. 107-108).

De term *grassroots organizations* uit het citaat duidt op een alternatieve interpretatie van coproductie, namelijk coproductie als *grassroots strategy*. Het verschil met de definitie die door onder andere Ostrom (1996), Alford (2014) en Burdney en England (1983) wordt gebruikt is dat de nadruk bij deze alternatieve interpretatie ligt op het versterken van maatschappelijke organisaties, om zo een platform te bieden voor verdere betrokkenheid bij besluitvorming (Albrechts, 2013, pp. 50-51). Deze organisaties "(…) *seek to construct and manage a civic realm* (Roy, 2009, p. 160)."

Wanneer er een vergelijking getrokken wordt tussen communicatieve planning en coproductie, zijn er allereerst een aantal overeenkomsten op te merken. Allereerst gaat het bij beide om de vraag hoe overheid en samenleving de levenskwaliteit van mensen kunnen verbeteren. Ten tweede gaat geen van beide uit van radicale verandering in de maatschappij; er wordt uitgegaan van evolutie en leereffecten, niet van revolutie. Ten derde gaan ze allebei uit van een democratische context waarin actieve burgers zowel collectief als individueel streven naar het verbeteren van de materiële en politieke omstandigheden waarmee ze te maken krijgen (Watson, 2014, pp. 69-70).

Er zijn echter ook verschillen tussen coproductie en communicatieve planning. Daarvan zijn er met name drie van belang voor dit onderzoek. Coproductieprocessen zouden ten eerste vaker plaatsvinden buiten de door de overheid gestelde regels en procedures. Soms gaan coproductieprocessen daar zelfs tegenin (Watson, 2014, pp. 70-71). De vraag is overigens of dat verschil erg scherp is, aangezien Sager (2017, p. 95) juist over communicatieve planning zegt dat deze zich vaker afspeelt buiten de formele planningscontext en meer de vorm aanneemt van discussies waarin de deelnemers op gelijke voet staan. Op andere punten is het onderscheid echter wel duidelijker.

Een tweede verschil is namelijk dat communicatieve planning zich vooral focust op debat bij planvorming, terwijl coproductie daarnaast ook nog gericht is op het betrekken van burgers bij de uitvoering en het managen van plannen tijdens en na de uitvoering

(Watson, 2014, p. 71; Bovaird, 2007, p. 849; p. 855, p. 858). Volgens McGuirk (2001, p. 196) betekent dat in het geval van communicatieve planning een priorisering van communicatieve rationaliteit boven instrumentele rationaliteit. Dat is een fundamenteel verschil, aangezien het betekent dat communicatieve planning uitgaat van reflexieve, consensusvormende processen met betrekking tot gedeelde betekenistoekenning en begrip in de dialoog, terwijl bij instrumentele rationaliteit, en daarmee bij coproductie, juist het creëren van kennis en het toeschrijven van waarde de uitgangspunten zijn. Het gevolg daarvan is dat de focus bij communicatieve planning veel minder ligt bij de implementatie (Watson, 2014, p. 71).

Ten derde wordt er in communicatieve planning anders aangekeken tegen conflicten dan bij coproductie het geval is. Bij communicatieve planning gaat men er, zoals eerder vermeld, van uit dat er een egalisering plaatsvindt van macht wanneer communicatieve rationaliteit nagestreefd wordt (Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998, p. 1980). De destructieve gevolgen die machtsverschillen mogelijk hebben kunnen dus worden overstegen middels debat. Binnen de theorie over coproductie bestaat een groter besef van het blijven bestaan van verschillen in macht, hoewel de uitweiding hierover ook beperkt is (Watson, 2014, p. 71). Uit een analyse van de literatuur over coproductie komt naar voren dat vooral wordt ingegaan op de machtsrelatie tussen overheid en burgers, maar niet of nauwelijks op die tussen burgers onderling. De opvatting over wat coproductie kan betekenen voor de relatie tussen overheid en burger wordt geïllustreerd door Mitlin (2008):

> *Coproduction* [*sic*] *also provides an arena within which to challenge particular modes of governmentality, or the systems and processes of government in various dimensions. The processes of government include the concepts, techniques and rationalities through which services are delivered. As civil society gains knowledge of the processes of the state (through coproduction* [*sic*]*), so it occupies such spaces of governmentality in its own right* (Mitlin, 2008, p. 357).

Al met al ligt de focus bij coproductie dus op instrumentele rationaliteit. Instrumenteel betekent hier dat er een gerichtheid is op het creëren van sterke gemeenschappen met een sterke samenhang waarin burgers steun aan elkaar ondervinden. Burgers trekken samen op om te garanderen dat de staat voorziet in hun behoeften. Coproductie is aantrekkelijk voor burgers, omdat het hen in staat stelt om zowel een sterke organisatie op te bouwen als om begrip te kweken met betrekking tot de veranderingen die nodig zijn in het gedrag van de overheid zodat die wel kan voorzien in hun behoeften (Albrechts, 2013, p. 57; Mitlin, 2008, p. 357).

Bijlage V: Twee dimensies van planningscultuur

	Analytic focus	
Planning culture as:	*Organisational culture*	*Societal culture*
Independent variable	(1) National planning traditions influence professional planning and spatial development practices and outcomes (Healey, 1997) and, in Europe, supranational spatial policymaking (Faludi, 2004).	(2) Planning institutions and professional practices are embedded in a societal culture that organises meanings and public and private sector relationships to land, property and the state (Booth, 2011; Cullingworth, 1993; Healey, 2010; Knieling and Othengrafen, 2009; Sanyal, 2005; Waterhouse, 1979).
Dependent variable	(3) Planning culture is being restructured by macrostructural forces (Friedmann, 2005a) or European integration (Keller et al., 1996; Sanyal, 2005; Tewdwr-Jones and Williams, 2001).	

Note: The lower right quadrant is empty, because no one has argued that planning culture exerts a meaningful independent influence on broader political culture.

Planningscultuur ingedeeld aan de hand van twee dimensies, namelijk (1) type variabele en (2) analytische focus. Overgenomen uit: Taylor, 2013, p. 687.

Toelichting:

Hoewel het begrip planningscultuur op het eerste gezicht mogelijk eenduidig lijkt, wordt het toch op een aantal verschillende manieren gebruikt. Die verschillen bestaan in twee dimensies. Allereerst kan er een onderscheid gemaakt worden tussen planningscultuur als onafhankelijke variabele dan wel als afhankelijke variabele. In het eerste geval zorgt een verandering in planningscultuur voor een verandering in één of meer gerelateerde

afhankelijke variabelen, terwijl het in het tweede geval zo is dat een verandering in een andere onafhankelijke variabele een verandering teweegbrengt in de planningscultuur als afhankelijke variabele. Bij de tweede dimensie gaat het om een onderscheid dat kan worden gemaakt tussen planningscultuur als organisatiecultuur en planningscultuur als maatschappelijke cultuur. In die eerste variant gaat het om een set aan normen en waarden die intrinsiek zijn aan het systeem en de praktijk van planning. In de tweede variant wordt planningscultuur gezien als ofwel bepaald door de bredere maatschappelijke cultuur, ofwel als subset van die bredere maatschappelijke cultuur (Taylor, 2013, pp. 687-688).

Bijlage VI: De casus Maastricht. Schematisch overzicht van fasen, eindproducten en participatie.

Schematisch overzicht van de fases, eindproducten en participatievormen en -momenten voor de casus Maastricht. Weergegeven zijn de vier fasen van het proces rondom het opstellen van de omgevingsvisie. Aan het einde van elke fase is het eindproduct van die fase weergegeven. Bij participatie staan de verschillende rondes aan dialoogbijeenkomsten en de terinzagelegging. Met pijlen is aangegeven hoe de eindproducten en deze participatievormen en -momenten zich tot elkaar verhouden. Vrij naar: T. van Wanroij, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019; Gemeente Maastricht, z.d.-a)

Bijlage VII: Reactie Stichting BuurtBalans op *Discussienotitie* omgevingsvisie Maastricht

stichting.buurtbalans@gmail.com

Maastricht, 23 september 2018

Geachte raadsleden en wethouder Krabbendam,

Komende dinsdagavond is een belangrijke dag voor Maastricht. Op die avond wordt namelijk definitief de inhoud van de omgevingsvisie bepaald. Na die avond staat vast waar we het over gaan hebben, waarop ingezet gaat worden en waarop niet.
Stichting Buurtbalans, een samenwerkingsverband van inmiddels 22 Bewonersorganisaties is van mening dat de discussienotitie niet compleet is en derhalve absoluut nog niet gereed is om te worden vastgesteld voor nadere uitwerking. Niet dat er geen goede zaken in staan over duurzaamheid, energietransitie etc. maar er missen naar onze inzichten wel hele fundamentele zaken om de opgaves waar de stad zich voor gesteld weet weer in de goede richting te bewegen.
Daartoe voeren we vier fundamentele bezwaren aan tegen de voorliggende Discussienotitie Omgevingsvisie Maastricht 2040:

A. Inspraakmogelijkheden zijn onder de maat
De gemeente heeft de mond vol van burgerparticipatie. Echter, de inbreng van de sessies in juni jl. in Centre Ceramique zijn nauwelijks in de voorliggende Discussienotitie terug te zien. Sterker nog, de presentatie en in het bijzonder de informatieve afbeeldingen zijn ongewijzigd! Bovendien hoe wil je met burgers en belanggroeperingen een discussie voeren in anderhalf uur, waar bovendien nog waarschijnlijk een half uur afgaat door een presentatie van 52 slides die niets nieuws toevoegt aan wat we allemaal hebben kunnen lezen in het document Discussienotitie? Buurtbalans ziet graag een concreet proces- en procedurevoorstel hieromtrent tegemoet.

B. Coalitieakkoord versus lange termijnvisie op de stad

In de voorliggende discussienotitie is als extra basiselement toegevoegd het nieuwe coalitieakkoord 2018/2022 van de gemeente Maastricht. Daardoor verliest dit document aan lange termijnvisie en worden vooral de politieke korte termijndoelstellingen opgevoerd, zonder achterliggende analyses en doorwerkingen op lange termijn. De opgevoerde projecten en brandhaarden zijn zonder uitzondering bestaande projecten en de aansluiting met de fysieke leefomgeving richting 2040 is onduidelijk.
De landelijke Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur schreef in zijn advies "Naar een Nationale Omgevingsvisie" van december 2015 o.a. *"Politiek gezien kan elk nieuw kabinet de wens hebben een eigen visie op de leefomgeving te presenteren … Dat is onwerkbaar. Wel kunnen aan een lange termijnperspectief ook programma's met een kortere looptijd gekoppeld worden".*
Bovendien is dit coalitieakkoord achter gesloten deuren tot stand gekomen: ergo van een dialoog met burgers en organisaties is geen sprake geweest en dit document is geen onderdeel geweest van de vorige dialoogronde over de omgevingsvisie. Voeg daarbij dat over de voorliggende Discussienotitie nauwelijks ruimte is ingeruimd voor een echte dialoog buiten de zogenaamde stadsronde en het zal duidelijk zijn dat wij deze gang van zaken zowel qua procedure als inhoud onacceptabel vinden.

C. Gebrek aan cijfers en data zorgen voor een onvolledige analyse
Opvallend is het gebrek aan cijfers en data in de tot nu toe geproduceerde stukken m.b.t. de Omgevingsvisie Maastricht 2040 en in het verlengde daarvan zorgvuldig opgestelde scenario's en toekomstverkenningen richting 2040 om tot keuzes en richtingsbepaling te komen. Als zodanig blijft het fysieke beslag op de beschikbare ruimte, de verdeelvraag waar-wat, kwalitatief en kwantitatief en waar gaat het knellen c.q. waar ontstaat leegstand op weg naar 2040 onduidelijk. De stelling het gaat goed met Maastricht nu en in de toekomst komt daardoor in de lucht te hangen. In zijn algemeenheid werkt de inhoud van de Discussienota eerder verbloemend, worden echte problemen niet zichtbaar en zijn de 5 gekozen grote opgaven en de gekozen oplossing, lees VERBINDING, zeer theoretisch met een algemene gelding en qua focus en urgentie niet te plaatsen en oncontroleerbaar.

De cruciale stelling in de voorliggende Discussienotitie: "*Maastricht kiest voor een zorgvuldige en een ontspannen groeiscenario" (pagina 8)* mist elke cijfermatige prognose, gekoppeld aan het niet zichtbaar zijn van de daarvoor noodzakelijke keuzes en het ruimtebeslag. Wij hebben daarover de volgende prangende vragen en opmerkingen;

1. In 2017 is de groei van de toeristische sector in Maastricht zeer aanzienlijk, het aantal toeristische bezoekers steeg met ca 15% t.o.v. 2016 naar 3.200.000. Wat zijn de verwachtingen voor deze sector voor 2025 respectievelijk 2040? Ter vergelijking; in Amsterdam is het toeristencijfer over 2017 17 miljoen met een doorgroeiprognose zonder remmende maartregelen naar 25 miljoen in 2025. Inmiddels ligt er een duidelijk pakket aan maatregelen in Amsterdam. Amsterdam is qua inwonertal 7 keer groter dan Maastricht. Waar ligt de fysieke grens van het toeristisch bezoek volgens de gemeente: wat kan de stad en met name de binnenstad aan in relatie tot hotelcapaciteit, beslag op de openbare ruimte, leefbaarheid van buurten en de capaciteit van de bruggen in relatie tot het

Maaskruisend verkeer? In december 2017 was de capaciteit van de twee Maaskruisende bruggen gedurende een groot deel van deze maand volstrekt ontoereikend met alle gevolgen van dien voor bezoekers, bewoners en zakelijk verkeer van en naar de binnenstad. Wanneer is de Maaskruisende capaciteit volledig benut en wat zijn dan de alternatieven?

2. In contrast met de stijging van het toeristisch bezoek daalde het aantal unieke bezoekers/passanten aan de binnenstad van Maastricht in 2017 met ca 5 miljoen t.o.v. 2010. (Bron onderzoeksbureau Locatus) De verklaring volgens het onderzoeksbureau is met name minder winkelbezoek (van eigen inwoners) als gevolg van internet en de congestie in de hoofdwinkelstraten met name in het weekend. Gevolg is meer winkelleegstand en meer pop-up zaken met laagwaardig aanbod. Wat zijn volgens de gemeente de prognoses in 2025 en 2040 m.b.t. het aantal unieke bezoekers/passanten aan de binnenstad en de gevolgen voor het winkelbestand in de Maastrichtse binnenstad? En wat betekent dat voor de Omgevingsvisie?
3. De stad is volgens de notitie in trek bij bedrijven en ontwikkelaars (p. 16-17). Buurtbalans vindt dat de gemeente dan ook meer eisen kan stellen aan ontwikkelingen of bedrijven en initiatieven, zeker op het vlak van toerisme naar de Greater Maastricht Area (overig Zuid-Limburg) kan verwijzen. Een en ander naar voorbeeld van Amsterdam dat bewust geen reclame meer maakt voor zichzelf maar voor gebieden buiten de gemeente.
4. In september 2017 studeerden er ruim 17.500 studenten aan de Universiteit Maastricht, van wie 53% afkomstig uit het buitenland.(Bron Wikipedia) In december 2017 werd de gemeente Maastricht benaderd door de UM met de mededeling dat in alle scenario's van de UM de groeiprognose hoger is en bij 3% per jaar uitkomt op ruim 1500 studenten erbij de komende drie jaar, dus tenminste 19000 studenten in september 2020. De zorgen over de huisvesting van studenten werden omgezet in een aanpak van grootschalige (tijdelijke) huisvesting op Annadal en eventueel Randwijck, naast de lopende 40-40-40 regeling en de bouw van andere campuslocaties. Heeft de gemeente een prognose voor de groei van de UM per 2025 en is er nagedacht over grenzen aan de groei van de UM in relatie tot onderwijscapaciteit, verdere groei buitenlandse studenten(financiering) wooncapaciteit en leefbaarheid in buurten? En kunnen de aantallen studenten ook weer teruglopen, mede onder invloed van rijksbeleid? En wat betekent dat voor de Omgevingsvisie?
5. Na de economische crisis is de woningbehoefte in grote delen van Nederland weer sprongsgewijs toegenomen en rekening houdend met de reguliere bevolkingsontwikkeling van maximaal 18,4 miljoen inwoners moet er tot 2030 een woningproductie plaatsvinden van ca 1 miljoen woningen. Er ligt grote druk op de woningprogrammering, wie bouwt wat, waar en voor wie met nadruk op betaalbare woningen en woningen in het middenhuursegment. De roep om te bouwen aan de buitenkant van de steden neemt weer toe, met alle gevolgen voor druk op mobiliteit en natuur. De vertaling naar de Maastrichtse situatie in relatie tot bevolkingsontwikkeling (niet) en woningprogrammering (alleen reeds aangewezen

locaties) is opvallend afwezig in de Omgevingsvisiestukken. Daarmee is eens te meer bewezen dat het wonen in Maastricht een ondergeschikte positie inneemt, reden waarom wij hieronder onder D nadrukkelijk aandacht vragen voor het wonen in de Omgevingsvisie. Zonder dat is de Omgevingsvisie niet af.

6. Buurtbalans vindt dat de nadruk in de notitie veel te veel ligt op het vlak van de economische ontwikkeling van de stad. De stad moet groeien volgens de beleidsmakers (p.8 Discussienotitie). Waarop is dit gebaseerd en waarom nog meer, groter etc. Wordt de gemiddelde inwoner er blij van dat er nog meer toeristen, expats en studenten komen? Volgens veel inwoners is de balans al zoek tussen tijdelijke en vaste bewoners wat zijn weerslag op de sociale cohesie heeft in straten en buurten. De discussie over de drukte wordt door de beleidsmakers opgelost door te stellen dat het centrum is verruimd (zie kaart 4 op p. 34 en kaart 5 op p. 37 van de Discussienotitie). Tot op heden waren er drie woonmilieus in de stad, respectievelijk centrum, centrum-stedelijk en stadsrandmilieu. Nu is er alleen nog een centrum-stedelijk milieu, het milieu woonbuurten en de categorie buitengebied (natuur en cultuurland, zonder bebouwing). De vraag is welke verhouding tussen vaste en tijdelijke bewoners acht de gemeente acceptabel in welk woonmilieu? Of is zij blij als jongafgestudeerden en gezinnen zich in omringende gemeenten in het Heuvelland vestigen. Dit zet op termijn de maatschappelijke voorzieningen in de stad onder grote druk.
7. Er wordt in de notitie terecht gesteld dat de stad er een is van twee gezichten. Naast hippe welvarende buurten zijn er achterstandswijken met enorme armoede- en leefbaarheids-problematieken. Dit moet meer aandacht krijgen zoals de notitie op pagina 9 stelt. Wat Buurtbalans betreft zouden gemeenten en corporaties strategisch grond- en vastgoed moeten aankopen om op die wijze buurten meer gemixt qua bevolkingsopbouw te krijgen. Nu komt vrijwel 100% van de probleemgevallen terecht in (vrijwel) uitsluitend corporatiewoningen. Iets wat ook door de sector zelf erkend en op de agenda is gezet. Corporaties zouden naar mening van Buurtbalans in wijken waar ze al bovenmatig veel bezit hebben vastgoed kunnen verkopen om in buurten waar ze niet vertegenwoordigd zijn aankopen te financieren. Dit is echt essentieel om vergaande segregatie in onze stad tegen te gaan. Wordt dit ook bedoeld met de passage op pagina 38, waar grondbeleid en vastgoedbeleid erkend worden als belangrijke sturingselementen? Op pagina 12 wordt overigens onderkend dat sociale netwerken van mensen van belang zijn evenals de inrichting van de fysieke leefomgeving.
8. In hoeverre wil de gemeente de arbeidsparticipatie van de eigen bevolking vergroten? De behoefte aan werkenden biedt mogelijkheden om mensen die langdurig thuis zitten bij- om te scholen, werkervaringsplaatsen te creëren etc. Een en ander in plaats van primair in te zetten op arbeidsmigranten.
9. In de binnenstad worden vooral de voetgangers en fietsers ruim baan gegeven. Dat is een goede ontwikkeling. Echter, hoe hou je de binnenstad ook begaanbaar voor ouderen en de minder-validen? Daar lezen we niets over. Eveneens wordt niet meer gesproken over de Maastricht-Brusselexpres. Waarom niet?

10. Op Pagina van de Discussienotitie staat de vreemde zin: *"Onbegrensd waar nodig, ontspannen waar mogelijk"*. Beste raadsleden, zou dat niet omgekeerd moeten zijn namelijk: "Onbegrensd waar mogelijk, ontspannen waar nodig". Willen we niet met elkaar een meer relaxte samenleving waar het voor iedereen goed leven is in plaats van de grenzen van de leefbaarheid op te zoeken ten gunste van enkelen en met vaak negatieve gevolgen voor velen?

D. Streven naar een kwalitatief woonmilieu

De Minister van Binnenlandse Zaken, eerstverantwoordelijke voor de Nationale Omgevingsvisie, schrijft in een brief dd. 13 april 2018 aan de Tweede Kamer onder opgave 3 als prioriteit: Sterke, leefbare en klimaatbestendige steden en regio's met voldoende ruimte om te wonen, werken en bewegen. Het voorzien in een betaalbare en bij de behoefte passende woning en woonomgeving voor iedereen. De focus ligt op kwalitatief hoogwaardige locaties voor verstedelijking gekoppeld aan de woonbehoefte en afgestemd met mobiliteit. In eerste aanleg binnenstedelijk (inclusief transformatie) en waar nodig ook aan de randen van reeds gebouwd gebied. Onder C is reeds genoemd de druk op de nationale woningmarkt met 1 miljoen woningen te realiseren tot 2030, uitgaande van 18,4 miljoen inwoners. Recentelijk is er een nieuwe prognose gebaseerd op de bevolkingsgroei van de laatste jaren, die uitkomt op ca 20 miljoen en nog eens 700.00 woningen extra erbij. In de discussienotitie Omgevingsvisie Maastricht lezen we niets van deze landelijke bevolkingsontwikkelingen en de prognoses voor Maastricht en is Maastricht, Sterke Woonstad als strategisch hoofdthema uit de Stadsvisie 2030 achter de horizon verdwenen. Naar onze mening geheel ten onrechte. Waar moet wat voor wie gebouwd worden aan woningen in Maastricht tot 2040? Hoe verhoudt zich dat tot de bestaande woningvoorraad? Is er ruimte voor groei, en hoe wordt verdere en te grote druk op de binnenstad voorkomen. Want daar komt alles samen, meer toeristische woningverhuur en hotels, meer studentenhuisvesting en kamerbewoning, meer aantrekkelijke woningen voor expats, meer levendigheid. Deze cumulatie verdringt de reguliere bewoning en gaat ten koste van de leefbaarheid en eigenheid van de buurten. Alles is gericht op groei, toerisme, studenten en levendigheid in plaats van ook rustige woongebieden als kwaliteit na te streven. Het groeiend bezit van particuliere woningbeleggers (35%) in Maastricht ver boven het landelijk gemiddelde met gerichtheid op een zo hoog mogelijke huuropbrengst via kamerverhuur is een duidelijk teken aan de wand. Een adequate nulmeting als startpunt van het behoud van reguliere bewoning in de binnenstad is dringend nodig. De grenzen van verdere verdringing komen in zicht, ergo zijn op plaatsen al overschreden!
De noodzakelijke onderliggende prognoses en cijfers tot 2040 komen we in de stukken van de Maastrichtse omgevingsvisie niet tegen. Wat is de demografische ontwikkeling van Maastricht tot 2040? Hoe ziet de daarop afgestemde woningprogrammering op lange termijn er uit. Nu zijn alleen de reeds bekende woningbouwprogramma's en projecten in de Omgevingsvisie opgenomen. Op dit moment telt de stad (bron CBS 2017) 122.753 inwoners en een gemiddelde huishoudensomvang van 1,79 personen ten opzichte van 2,12 personen gemiddeld in Limburg. De gezinsverdunning zal nog groter worden en het aantal eenpersoonshuishoudens in Maastricht zal verder groeien tot ca 2035. Daarna volgt een

trendbreuk (in heel Nederland) in relatie tot het einde van de effecten van de naoorlogse geboortegolf. Gekoppeld aan een stabilisering en mogelijk zelfs een vermindering van de studentenaantallen in Maastricht (zie hierboven onder C) is het risico van leegstand en een mismatch met de dan levende woningbehoefte aanzienlijk.
Ook voor de buurten buiten de binnenstad zijn belangrijke vragen aan de orde: Zijn er voldoende betaalbare woningen voor de lagere inkomens en worden deze woningen evenwichtiger dan nu over alle buurten verdeeld ter voorkoming van verdere segregatie. Zal er een verdere groei zijn, ook in Maastricht, van niet-Westerse allochtonen (per 2017 11%)? Blijft het voorzieningenniveau in de buurten ook op langere termijn in stand en welke maatregelen worden daartoe genomen.? Is de bereikbaarheid van de stad op een duurzame manier te garanderen, blijft er voldoende capaciteit voor het Maaskruisend verkeer en neemt het aantal auto's van en naar de binnenstad en het aantal geparkeerde auto's op straat daadwerkelijk af en in welk tempo? Welke maatregelen, gekoppeld o.a. aan intelligent mobility ziet U daadwerkelijk en wat zijn de gevolgen voor het ruimtebeslag en de voorkomende congestie?

Oproep voor een vierde thema: <u>Maastricht sterke woonstad, langdurig in balans</u>
Met bovenstaande vragen menen wij duidelijk te maken dat een vierde thema aan de Omgevingsvisie Maastricht moet worden toegevoegd:" Sterke Woonstad, langdurig in balans." Wij menen dat het een paard achter de wagen spannen is als pas na het vaststellen van de Omgevingsvisie een Woonvisie verschijnt en daarmee het integrale karakter van de Omgevingsvisie ernstig wordt aangetast.

Een goede ruimtelijke ordening versus een waardevolle leefomgeving
De notitie lijkt nog veel te veel op een ouderwetse Structuurvisie waar een goede Ruimtelijke Ordening centraal stond, in op te stellen Omgevingsvisies is het streven naar een waardevolle leefomgeving waar het om zou moeten gaan. De input vanuit gemeentelijke beleidsvelden sociaal, leefbaarheid- en veiligheid is erg mager. Het Rijk vraagt in het bijzonder aandacht voor de leefbaarheid en in het bijzonder voor het woonklimaat. En met name dat woonklimaat kwam in de Uitgangspuntennotitie van 8 maart jl. veel dominanter aan de orde. Wat is er op dat vlak gebeurd in de analyse?

Toekomstscenario's
Buurtbalans mist ook dat er niet verschillende scenario's naast elkaar gezet worden. Welke gevolgen heeft de Brexit op de stad of de discussie over het aandeel buitenlandse studenten in het Nederlandse onderwijs? Of de ontwikkeling van zelfrijdende auto's, afname van het benodigde winkeloppervlak als gevolg van online- shopping etc.?

Samenvatting
Resumerend dringen wij aan om over de door ons gestelde vragen met ons daadwerkelijk in discussie te treden, gekoppeld aan de gewenste cijfermatige onderbouwingen alvorens de voorliggende Discussienotitie Omgevingsvisie Maastricht 2040 vast te stellen. De geplande stadsronde is daarbij slechts een begin. Zonder de noodzakelijke verkenning van de grenzen van de groei in Maastricht, waar gaat het knellen, waar dreigt Maastricht in de

toekomst te verarmen en zijn identiteit te verliezen kan de Omgevingsvisie Maastricht niet vastgesteld worden. Laat staan dat er daarna een houdbaar Omgevingsplan kan worden vastgesteld als alternatief voor de geldende bestemmingsplannen.
De Stichting Buurtbalans vindt dat het huiswerk deels over, maar vooral grondiger moet gebeuren. Daarbij is een goede en permanente afstemming met de samenleving en in het bijzonder de eigen inwoners een eerste vereiste! Buurtbalans wil daar zeker aan meewerken en steekt daartoe de helpende hand uit. Wordt die hand aangenomen door dit College en zijn ambtenaren?

Hoogachtend namens het bestuur van de Stichting Buurtbalans,

Chris Meys	Chris Leonards	Tonny Koppes
Voorzitter	Secretaris	Penningmeester

Bijlage VIII: Burgerparticipatieproces Vleuten-De Meern (Utrecht)

In de eerste fase, digitale inzending, konden burgers aangeven welke thema's volgens hen een belangrijke rol spelen in Vleuten-De Meern. Burgers hebben daarbij middels een online formulier ieder maximaal vijf thema's kunnen aangeven die zij van belang achten. Ze hadden daarvoor vier weken de tijd (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 10). Daarbij werd de volgende vraag gesteld: "Geef aan welke kwaliteiten u belangrijk vindt in uw leef- en woonomgeving over 10 tot 25 jaar. Wat wilt u verbeteren in uw omgeving of juist laten zoals het is? Hiermee bepaalt u de inhoud van de gesprekken over de omgevingsvisie (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 10)." Burgers zijn op verschillende manieren op de hoogte gesteld van deze mogelijkheid, zoals via de nieuwsbrief voor de wijk, via Twitter en via Facebook. In totaal hebben vierennegentig mensen in deze fase geparticipeerd - op een totale bevolking van ongeveer 46.825 (peildatum 1 januari 2016, in Gemeente Utrecht, 2016b, p. 16; Gemeente Utrecht, 2016a, p. 10). Daarmee heeft ongeveer 0,2 procent van de totale bevolking van de wijk geparticipeerd in deze fase. Hoewel de actieve deelname aan activiteiten binnen de wijk zesendertig procent is, wat hoger is dan het Utrechtse gemiddelde (Gemeente Utrecht, 2016b, p. 16), lijkt dit percentage zich niet door te vertalen in de participatie rondom de omgevingsvisie. Overigens maakt de gemeente later ineens melding van een aantal van zestig mensen (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 74). Het verschil tussen beide getallen duidt erop dat reageren hier mogelijk niet per definitie gelijkstaat aan het geven van relevante input.

De gemeente heeft er uiteindelijk voor gekozen de opbrengsten uit het online formulier samen te vatten in vier thema's, namelijk (1) landschap, groen en recreatie, (2) ontmoetingsplekken, (3) mobiliteit/openbare ruimte en (4) gezonde woonomgeving. Daarnaast heeft de gemeente ervoor gekozen om drie stedelijke opgaven te formuleren die, gecombineerd met de vier thema's, werden meegenomen naar de volgende fase, namelijk die van het ophalen van ideeën. Onderdeel van die fase was het houden van interviews, waarbij interviewers zich, in opdracht van de gemeente, hebben begeven naar drukke plekken in de wijk. Er is daarbij geen vaste vragenlijst gehanteerd. Middels een gespreksvorm is gepoogd te ontdekken welke aspecten mensen belangrijk vinden in hun omgeving. Op vier verschillende momenten is met in totaal veertig verschillende mensen, met ook nog eens uiteenlopende achtergronden, gesproken. Burgers hebben zowel positieve punten als verbeterpunten benoemd (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 8; pp. 12-15).

Projectleider Van Rijn zegt over de straatinterviews: "Die thema's [de vier thema's die gekozen zijn aan de hand van het online formulier in fase 1] diepten we in fase 2 uit, door [*sic*] de straat op te gaan en mensen te interviewen. We vroegen ze om concrete ideeën. Ook nodigden we onszelf uit bij [*sic*] de '3e helft' van de voetbalvereniging, bij de pubers op het schoolplein, bij de moeders langs de kant van zwemles (PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, z.d.)." Het is van belang deze uitspraak daarbij wel in het perspectief te plaatsen van dat er 'slechts' veertig mensen geïnterviewd zijn, omdat een dergelijke uitspraak wellicht de suggestie wekt dat er grote groepen mensen geïnterviewd zijn. Die mensen kwamen bovendien ook niet allen uit Vleuten-De Meern (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 14; pp. 69-70; p. 72). Aan de hand van de

verslaglegging van deze interviews wordt daarbij wel duidelijk dat mensen ook mogelijk gevoelige onderwerpen hebben durven aan te snijden, zoals overlast door jongeren, het ontstaan van een onveilig gevoel vanwege een toename van het aantal mensen met een Marokkaanse achtergrond in de wijk en weerstand tegen de eventuele komst van een AZC in de wijk (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 68; p. 71). De vraag is natuurlijk of en, zo ja, hoe zoiets als overlast door jongeren moeten worden meegenomen in een omgevingsvisie, omdat het in omgevingsvisies specifiek gaat om een visie op de fysieke leefomgeving (art. 3.2 Ow; Kamerstukken II, 2013/14, p. 114). Een verdere uitwerking hiervan blijft, gelet op de doel- en vraagstelling van het onderzoek echter achterwege.

De tweede fase bestond nog uit drie andere onderdelen, namelijk uit een online enquête, tafelgesprekken en het opstellen van een flipover waarop mensen ideeën konden schrijven over wat ze belangrijk vonden met betrekking tot de omgevingsvisie. De online enquête heeft vier weken opengestaan op een webpagina van de gemeente. Via verschillende media, bijvoorbeeld via Facebook, Twitter en via de nieuwsbrief voor de wijk zijn mensen op de hoogte gesteld van de mogelijkheid om de enquête in te vullen. Per individueel thema, zoals die genoemd staan in de vorige alinea, konden mensen aangeven wat ze wilden behouden, wat ze wilden veranderen en welke ideeën ze hadden over hoe dat te verwezenlijken, allemaal met betrekking tot de eigen leef- en woonomgeving, over tien tot verentwintig jaar. Ze hadden ook de mogelijkheid zich uit te spreken over de gewenste groei van de stad en ze konden aangeven of ze wilden worden uitgenodigd voor een wijkgesprek later dat jaar. (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 8; pp. 16-50; pp. 74-75).

Uiteindelijk hebben honderdzevenendertig mensen de enquête ingevuld (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 37). De gemeente verwoordt dat overigens als: “(…) 137 personen hebben iets ingevuld (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 37).” Daarmee wekt ze de suggestie dat niet alle antwoorden even uitgebreid en/of relevant waren - hoewel dat er overigens niet letterlijk zo staat. Alleen al via Facebook zijn ongeveer vijfendertigduizend unieke personen bereikt. Er werd uiteindelijk meer dan vijfduizend keer op de facebooklink geklikt (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 37). Dat wekt de suggestie dat veel burgers mogelijk niet de moeite genomen hebben om de enquête volledig in te vullen. Er zijn ook redenen om te twijfelen aan de representativiteit van de groep. Zo was zeven procent van de mensen die op de facebooklink heeft geklikt onder de vijfentwintig jaar. Voor de groep vijfenzestigplussers was dat percentage vier procent hoger, namelijk elf procent. Bovendien was het aandeel vrouwen beduidend hoger dan het aandeel mannen. Een ander onderdeel van de tweede fase is de plaatsing van een flipover in Wijkservicecentrum Vleuten-De Meern. Deze flipover heeft hier zes weken gestaan. Burgers hadden de mogelijkheid om daarop te schrijven wat ze belangrijk vonden voor de omgevingsvisie van Vleuten-De Meern (Gemeente Utrecht, 2016a, pp. 16-18; p. 37).

Naast de enquête en de flipover hebben er in deze tweede fase ook nog veertien tafelgesprekken plaatsgevonden. Die stonden overigens niet allemaal in het teken van burgerparticipatie. Zo zijn er ook tafelgesprekken gevoerd met bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties en culturele ondernemers (Gemeente Utrecht, 2016a, pp. 18-36). Hoewel natuurlijk ook van personen die deze organisaties vertegenwoordigen gezegd kan worden dat het burgers zijn, is de insteek wel anders, omdat ze er voornamelijk zitten als de ‘personificatie’ van hun organisatie; de gemeente gaat met hen

aan tafel omdat ze een bepaalde rol vervullen binnen een specifieke organisatie. Dat is bijvoorbeeld te zien aan het feit dat de culturele ondernemers in het participatiedocument van de gemeente specifiek worden benoemd bij naam van hun culturele organisaties. Bij vier van de veertien tafelgesprekken ging het om zuivere burgerparticipatie, waarvan overigens één tafelgesprek werd gevoerd met één burger, één met enkele senioren, één met vier kinderen en één met een groep bewoners. Tevens zijn er verschillende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van organisaties die op één of andere manier rechtstreeks bezig zijn met de belangen van (bepaalde) burgers, zoals de directeur Wonen, Welzijn en Vastgoed van een lokale zorginstelling voor senioren, bestuurders en medewerkers van een buurtcentrum en een vertegenwoordiger van een organisatie die opvang voor dak- en thuislozen verzorgt (Gemeente Utrecht, 2016a, pp. 18-36).

De informatie die is opgehaald tijdens de eerste twee rondes is beoordeeld door de gemeente. Er is gekeken naar waar gemeenschappelijke waarden of zorgen te vinden zijn, maar ook tegenstrijdigheden zijn geïnventariseerd. Deze beoordeling door de gemeente vormde weer de basis voor de wijkgesprekken, die de derde ronde vormen. De wijkgesprekken werden georganiseerd op twee verschillende data, waarvan één keer ’s middags en één keer ’s avonds. Het aantal participanten was in totaal zevenenvijftig. Deze groep participanten bestond uit een mix van bewoners en professionals. Tijdens deze bijeenkomsten werd er gediscussieerd over diverse stellingen, die betrekking hadden op de vier in fase 1 vastgestelde thema’s en over een aantal stellingen die betrekking hadden op een aantal stadsbrede kwesties, benoemd als stedelijke thema’s (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 8; pp. 51-67; pp. 93-110).

Volgens projectleider Van Rijn zijn ongeveer vijfhonderd verschillende mensen op een of andere manier betrokken bij de vorming van de omgevingsvisie voor Vleuten-De Meern. Ze stelt daarbij dat dat veel is, maar dat ze zich, gezien het vele male grotere bevolkingsaantal van de wijk, tegelijkertijd afvraagt of dat wel voldoende is. Daarnaast geeft ze ook aan dat ze na afronding van betreffend participatietraject nog steeds niet weet hoe ze alle groepen in de wijk kan bereiken. Volgens Van Rijn is er echter veel aandacht en tijd uitgegaan naar het participatietraject, zoveel zelfs dat de inhoud van de omgevingsvisie daaronder te lijden heeft gehad. Dat betekent feitelijk gezien dat bepaalde onderwerpen die wel van belang zijn, zoals klimaatadaptatie, niet of nauwelijks worden genoemd door participanten (PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, z.d.). Dat blijkt bijvoorbeeld uit de door burgers in fase 1 benoemde gewenste ruimtelijke kwaliteiten. Terwijl de kwaliteit groen de meest benoemde gewenste kwaliteit was, met een frequentie van negentien, werd de kwaliteit energiezuinig/zelfvoorzienend drie keer benoemd en de kwaliteiten duurzaam en klimaatadaptief ieder één keer. Ook in de interviews komen deze minder genoemde kwaliteiten nauwelijks naar voren. Op de flipover komen ze zelfs helemaal niet terug. Opvallend is overigens dat deze mindergenoemde thema’s een prominentere plaats hebben verkregen in de uitslagen van de online enquête uit fase 2. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat ze expliciet genoemd werden in een figuur die getoond is bij het invullen van de enquête. Die figuur toonde de vier thema’s die volgden uit fase 1 en de daarbij genoemde kernwoorden (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 10; p. 15-17; pp. 37-50; p. 74).

De insteek bij het vormen van de volgende omgevingsvisie, die voor de wijk Lunetten, zou zo moeten zijn dat de gemeente van tevoren nadenkt over welke thema's ze belangrijk vindt. Ook zouden er al kaders kunnen worden vastgesteld door de gemeente, nog voordat burgers betrokken worden. Daarbij komt ook nog dat gemeentes zich volgens Van Rijn moeten afvragen waar ze participatie voor inzetten. Ze maakt daarbij een onderscheid tussen participatie om plannen qua inhoud te verrijken aan de ene kant en participatie om draagvlak te creëren en mensen echt te laten meepraten aan de andere kant (PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, z.d.). Daarbij vraagt ze zich expliciet af wat het nut van dat eerste is:

> Als het slechts om informatie ophalen gaat, is het dan wel zinvol om er zoveel tijd in te steken? Veel van de inhoud die we hebben opgehaald in Vleuten-De Meern was al bekend. Kun je dan niet beter gebruik maken van de kennis binnen de organisatie, aangevuld met open data die beschikbaar zijn? Als je dat bij elkaar harkt, leer je een hele hoop over een gebied (PROGRAMMA AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET, z.d.).

Bijlage IX: Burgerparticipatieproces Lunetten (Utrecht)

De gemeente Utrecht is met betrekking tot het gebiedsbeleid ook nog aan de slag gegaan met het vormen van omgevingsvisies voor andere wijken en buurten (Gemeente Utrecht, 2019a). Een voorbeeld daarvan is de omgevingsvisie voor Lunetten. Aan de vorming van die omgevingsvisie van die wijk gaat nog meer geschiedenis vooraf dan enkel en alleen

de geschiedenis die rechtsreeks betrekking heeft op de vorming van de omgevingsvisie. In de inleiding op die visie benadrukt de gemeente dat ze meer wil samenwerken met ‘de stad’. In de jaren 2015-2016 werd daarom in de wijken Lunetten en Lombok een proef gestart om burgers uit deze wijken meer invloed te geven op hoe gemeentelijke gelden in hun wijk besteed worden. Actieve burgers en ambtenaren vormden in dit kader de *kerngroep Buurtbudgetten*. Deze kerngroep kwam met het idee om tevens aan de slag te gaan met het opstellen van een omgevingsvisie voor Lunetten (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 9; Centrum voor Budgetmonitoring en Burgerparticipatie, 2016, pp. 3-4).

Om te inventariseren welke thema’s leven onder de bevolking van Lunetten, organiseerde de kerngroep op 4 november 2017 de zogenoemde *Burgertop* (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 9). Aan de hand van de uitslag van een loting werd aan twaalfhonderd willekeurig geselecteerde Lunettenaren een uitnodiging verstuurd om deel te nemen aan de top. Uiteindelijk hebben ruim tachtig wijkbewoners zich aangemeld. De reden voor de gemeente om te kiezen voor een loting was om te kunnen zorgen voor een goede afspiegeling van de bevolking. Dat past binnen het motto van de stad om Utrecht samen te maken (Gemeente Utrecht, 2018a, p. 9; 2019b, p. 62). De dag begon met brainstormsessies waarbij de deelnemers geen beperkingen werden opgelegd. Daaruit volgde een lijst met thema’s (Hustinx, 2017). Die centrale thema’s vormden een basis aan de hand waarvan, per individueel thema, ideeën konden worden geopperd. De deelnemers aan de top konden daarbij overigens putten uit ideeën die al eerder door burgers naar voren waren gebracht tijdens de *Wijkdag*. Op deze *Wijkdag* kregen burgers de mogelijkheid om hun droom voor de wijk te verwoorden op één post-it. Die input is uiteindelijk meegenomen in de discussies en gesprekken die hebben plaatsgevonden op tijdens de Burgertop (Kerngroep Buurtbudgetten, 2017). Over de opbrengst van de Burgertop wordt in het ontwerp van de omgevingsvisie voor Lunetten het volgende gezegd:

> Het kernteam Buurtbudgetten presenteerde de resultaten van de Burgertop als mooie basis voor de omgevingsvisie voor Lunetten. Een basis, want een omgevingsvisie is meer dan de ambities van wijkbewoners. Een omgevingsvisie is een coproductie van de gemeente, bewoners en andere betrokkenen uit de wijk. (…) De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van een (deel)omgevingsvisie [*sic*]. De gemeenteraad als volksvertegenwoordiging van de bewoners van de stad bepaalt immers de belangrijkste punten van het beleid van de gemeente. De ambities van de omgevingsvisie Lunetten moeten zich daarom goed verhouden tot het door de gemeenteraad vastgestelde beleid voor de stad (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 10).

Na de *Burgertop* volgden vier workshops met betrekking tot de omgevingsvisie voor Lunetten waaraan bewoners die al hadden deelgenomen aan de *Burgertop*, samen met andere actoren, konden deelnemen. De workshops vonden plaats in de periode januari tot en met april 2018. Het initiatief hiervoor lag bij de gemeente. Bewoners en andere partijen, waaronder vastgoed- en winkeleigenaren, energieleveranciers, woningbouwcorporaties, zorg- en welzijnsorganisaties, de provincie Utrecht en het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, namen deel aan de workshops. Tijdens de workshops gingen deze actoren aan de slag met de tijdens de *Burgertop* vastgestelde centrale thema’s. Onder de noemer *LunettenLab* - de naam is volgens de gemeente

gekozen vanwege de experimentele werkwijze die zou zijn toegepast - werd dit vervolg op de *Burgertop* ingeluid (Gemeente Utrecht, 2019b, p.6; p. 10; p. 17; pp. 62-63).

Het traject van het *LunettenLab* bestond uit een bijeenkomst op 29 januari 2018, de vier reeds eerder genoemde workshops, een terugkoppelingssessie op 28 mei en een presentatie van de resultaten op de *Wijkdag* die plaatsvond op 15 september. Tevens werd er gewerkt met participatieve kunst, *Parti-art*, waarvan een nadere uitwerking nog volgt, en er was nog een strategisch overleg met een relatief klein aantal actieve Lunettenaren gedurende het hele traject. De bijeenkomst van 29 januari, waar ruim vijftig deelnemers aanwezig waren, stond in het teken van het proces rondom de vorming van de omgevingsvisie. De gemeente stelt dat deelnemers zowel enthousiast als kritisch waren. De daaropvolgende workshops stonden elk in het teken van bepaalde specifieke thema's. (Gemeente Utrecht, 2019b, pp. 62-65; p. 74). Merk overigens op dat de *Wijkdag* waarop hier gedoeld wordt een andere is dan de eerdergenoemde *Wijkdag*.

De eerste workshop stond in het teken van persona's en waarden. Het doel was daarbij om vier verschillende stereotypen te creëren van de Lunettenaren. Die vier uiteenlopende stereotypen van 'de typische Lunettenaar' worden persona's genoemd. De persona's die zijn opgesteld zijn: de dorpeling in de stad, de passant, de avonturier en de wijkgebondene. Aan elke individuele persona werden bepaalde waarden gekoppeld. Ze krijgen ook allemaal een voornaam (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 66). Een overzicht hiervan is te vinden in bijlage VI. In een latere bijeenkomst wordt overigens de vraag gesteld of het goed is dat er alleen maar 'Nederlandse' voornamen worden gebruikt (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 68).

Tijdens de tweede workshop stonden de onderwerpen wonen en duurzaamheid centraal. Twee wijkbewoners hebben een *pitch* gehouden, aan de hand waarvan ideeën en opvattingen gedeeld, besproken en opgehaald zijn. In totaal hebben zestig mensen deelgenomen aan de bijeenkomst. De deelnemers hebben daarin laten blijken dat hoge ambities voorstaan wat betreft duurzaamheid. De gemeente geeft aan dat deze ambities in geval gelden voor de deelnemers aan de bijeenkomst, maar ze gaat er tevens van uit dat dit niet per definitie voor alle Lunettenaren het geval hoeft te zijn (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 68). Bij het formuleren van de ambities voor de wijk is de gemeente echter stelliger: "Uit de participatie met de bewoners blijkt dat bewoners aan de slag willen met energiebesparing, de overstap naar een aardgasvrije wijk en het opwekken van duurzame energie in de wijk (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 27)." Hoewel er niet letterlijk staat dat alle bewoners hiermee aan de slag willen, wekt het toch de schijn dat er eensgezindheid bestaat binnen de totale groep Lunettenaren om aan de slag te gaan met verduurzaming, maar dat kan feitelijk gezien helemaal niet gezegd worden op basis van een bijeenkomst waaraan zestig mensen hebben deelgenomen en bij wie men zich ook kan afvragen of ze een goede afspiegeling vormen van de bevolking van de wijk.

Een derde workshop stond in het teken van groen, waterbeheer en verkeer. Daarnaast werd er nog een vierde workshop georganiseerd, die ging over werken en ontmoeten. Aan beide deden ongeveer vijftig mensen mee. De derde workshop werd ingeleid door een medewerker van het waterschap die aan de hand van een simulatie toonde wat de gevolgen van zware regenval voor de wijk zijn. Ook vertelde een vakspecialist van de gemeente aan het begin van de bijeenkomst iets over het

mobiliteitsplan van de gemeente, *Slimme Routes, Slim Regelen, Slim Bestemmen* (Gemeente Utrecht, 2019b, pp. 70-73). In dat mobiliteitsplan komen tien punten terug die volgens de gemeente moeten terugkomen in onder andere omgevingsvisies; ze dienen als randvoorwaarden te worden opgenomen bij het formuleren van een visie op mobiliteit in de omgevingsvisie (Gemeente Utrecht, z.d.-d; Gemeente Utrecht, 2016c, p. 78). Uit deze opzet van de derde workshop, en uit het feit dat betreffende randvoorwaarden moeten worden meegenomen in de omgevingsvisie, ontstaat het beeld dat de gemeente een sturende rol wil innemen, in elk geval tijdens deze derde workshop. Tijdens de vierde en tevens laatste workshop was dat overigens anders, omdat het toen juist diverse wijkbewoners waren die de verantwoordelijkheid voor het voorbereiden en begeleiden van de workshop op zich genomen hadden (Gemeente Utrecht, 2019b, pp. 72-73). Het zou een avond moeten worden "(…) voor en door Lunettenaren (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 72)."

In totaal hebben honderdvijfendertig mensen, bijvoorbeeld wijkbewoners, ondernemers en vertegenwoordigers van verenigingen, deelgenomen aan de workshops. Een duidelijk onderscheid naar type participant wordt niet gemaakt. De resultaten hieruit werden, samen met de resultaten van de *Burgertop*, verwerkt in een eerste conceptversie, aangeduid als de dummy, van de omgevingsvisie voor Lunetten. Wat betreft de mogelijkheden tot participatie bleef het niet bij de vier workshops. Deelnemers aan de workshops hadden namelijk allereerst de mogelijkheid om tijdens een bijeenkomst in mei 2018 te reageren op de dummy. Van tevoren ontvingen ze de die dummy per e-mail en ze ontvingen daarbij tevens een uitnodiging voor de bijeenkomst. Aan de bewoners werd gevraagd om te reflecteren op de vraag of in de dummy uiteindelijk de juiste zaken uit de workshops zijn meegenomen. De participanten gingen met elkaar aan de slag en ze kwamen met reacties, opmerkingen en aanvullingen. Aan het einde van de bijeenkomst werd hun ook gevraagd of de dummy als conceptversie voldoende goed was om voorgelegd te worden aan een bredere groep burgers. Uiteindelijk beoordeelde een meerderheid van de participanten de dummy, naar zeggen van de gemeente, met een ruime voldoende. De reacties, opmerkingen en aanvullingen uit de bijeenkomst zijn uiteindelijk meegenomen in de uiteindelijke conceptversie. (Gemeente Utrecht, z.d.-e; 2019b, p.17; p. 74). Wat hier precies bedoeld wordt met een ruimte voldoende wordt overigens niet duidelijk.

De uiteindelijke conceptversie werd gepresenteerd tijdens de *Wijkdag* in september 2018. Op twee verschillende plekken in de wijk werd de conceptvisie gepresenteerd aan de Lunettenaren. In totaal kwamen er ongeveer honderdvijftig burgers langs, van wie er eenendertig een reactieformulier invulden. Onderdeel van de conceptversie was tevens de formulering van drie ambities voor de wijk. Die werden geformuleerd met de opbrengsten uit de workshops in de hand. Burgers herkenden zich, naar zeggen van de gemeente, in deze ambities en ook in verdere voorstellen uit de conceptversie. Ook de reacties die burgers gaven tijdens deze *Wijkdag* zijn meegenomen in weer een nieuwe conceptversie (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 6; p. 74).

De gemeente Utrecht heeft ook nog voor een andere aanpak gekozen wat betreft participatie, namelijk via *Parti-art*, wat zoveel wil zeggen als participatiekunst. Deze aanpak wordt gekenmerkt door het feit dat het niet medewerkers van de gemeente zijn die het faciliteren van participatie op zich nemen maar juist kunstenaars. Zo zijn twee

Utrechtse kunstenaars de wijk in gegaan om daar te praten met bewoners. De rationale daarachter was dat op die manier mensen bereikt zouden kunnen worden die niet deelnemen aan de workshops (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 63; p. 74). De gemeente verwoordt dat onder andere als: “Het is spannend om te kijken of we dan andere meningen, wensen en dromen ophalen, dan we in de workshops te horen krijgen (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 74).”

Een ander voorbeeld van een onderdeel dat deel uitgemaakt heeft van *Parti-art* in Lunetten was de plaatsing van een luisterpaal in het winkelcentrum van de wijk, in de maand maart 2018. Mensen hadden de mogelijk via die paal de bellen met een betrokken kunstenaar. In de drie weken dat de paal daar heeft gestaan is er meer dan zeshonderd keer mee gebeld. Volgens de gemeente zijn via de luisterpaal veel meningen, dromen en wensen binnengekomen voor de wijk (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 74). Hoewel er in de media geen verslag te vinden is over de luisterpaal in Lunetten, zijn er wel een aantal artikelen te vinden over de plaatsing van dezelfde luisterpaal in andere buurten en wijken van Utrecht. Dat was nadat de paal al in Lunetten had gestaan. Zo zijn er artikelen te vinden over de plaatsing van de paal in de buurt Tuindorp en de wijk Binnenstad (De Utrechtse Internet Courant, 2018; 2019; RTV Utrecht, 2018).

Kunstenaar Paul Hohner, die, in samenwerking met de gemeente Utrecht, verantwoordelijk is voor het project met de luisterpaal (De Utrechtse Internet Courant, 2019), stelt dat het doel van de plaatsing van de paal in de wijk Binnenstad is “(…) om burgerparticipatie laagdrempeliger maken (De Utrechtse Internet Courant, 2019).” In het kader van een eerder artikel (De Utrechtse Internet Courant, 2018), over de plaatsing van de paal in de buurt Tuindorp, wordt hem gevraagd naar de gedachte achter de plaatsing. Daarop antwoordt hij als volgt:

> Het [de plaatsing van de praatpaal] is een pilot vanuit de gemeente waarmee we willen kijken of dit een goede manier is om met buurtbewoners in contact te komen. Als gemeente spreek je voornamelijk dezelfde soort bewoners van Utrecht: [*sic*] hoge opgeleide [*sic*], [*sic*] blanke mensen. Met dit project willen we juist contact leggen met volstrekt willekeurige bewoners die vaak nog nooit contact hebben gehad met de gemeente, maar er wel een sterke mening op nahouden [*sic*] (De Utrechtse Internet Courant, 2018).

Hohner (in De Utrechtse Internet Courant, 2018) geeft aan dat hij in Tuindorp veertig tot zestig gesprekken per dag voert. Soms duren die volgens hem één minuut, maar het komt soms ook voor dat ze een half uur duren. Hij benadrukt dat elk verhaal uniek is en dat in de gesprekken zowel problemen naar voren komen waar mensen tegenaan lopen in de buurt maar ook juist zaken waar ze tevreden over zijn. Tegelijkertijd zitten er veel mensen tussen “(…) die hun hart komen luchten. Mensen die zich alleen voelen en na een eerste gesprek ook vaker terugkomen. Op de een of andere manier creëren ze een soort band met de praatpaal (De Utrechtse Internet Courant, 2018).” Er wordt hier overigens in de tegenwoordige tijd gesproken, omdat het artikel geschreven is op een moment waarop de paal nog in Tuindorp stond (De Utrechtse Internet Courant, 2018).

Bijlage X: De vier persona's en bijbehorende waarden - bijeenkomst Lunetten 29 januari 2018

Persona / **Waarde**	Dorpeling in de stad	Passant	Avonturier	Wijkgebondene
	Sportief	Gericht op stad/centrum	Sociale cohesie	Volop in het leven
	Historie	Woonconcepten	Samen	Eigen plekje is belangrijk
	50'er	Begin van het leven	Stadsmens	Kwetsbaar krachtig
	Trots	Weinig contact	Empathisch	Veiligheid
	Hoog opgeleid	Voelt zich jong	Thuiskomen	Alleen

	Hulpvaardig	Maatschappelijk bewust	Hart voor groen	Zoeken naar contact/geborgenheid
	Ontwikkeling en leefbaarheid	Nieuwsgierig		
	Milieubewust	Open		
		Let op zijn budget		
		BBQ-groen		

De vier persona's en bijbehorende waarden zoals ze zijn opgesteld tijdens de bijeenkomst op 29 januari 2018, in het kader van het LunettenLab. Vrij naar: Gemeente Utrecht, 2019b, p. 67.

Bijlage XI: Verschillen tussen burgerparticipatietrajecten Vleuten-De Meern en Lunetten

Een eerste belangrijk verschil is dat de vorming van de omgevingsvisie voor Lunetten voortkwam uit de samenleving, namelijk uit de *kerngroep Buurtbudgetten*, hoewel het initiatief voor het organiseren van de workshops wel weer uitging van de gemeente (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 9; p. 62), terwijl het initiatief bij Vleuten-De Meern uitging van de gemeente (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 8). Ook door het opstellen en het gebruik van persona's (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 66) verschilde het traject in Lunetten van dat in Vleuten-De Meern. Daarnaast vond de selectie van thema's die in het traject naar voren zouden komen op een andere manier plaats. In Vleuten-De Meern werden thema's geselecteerd aan de hand van een online vragenlijst (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 10). In Lunetten werden thema's daarentegen geselecteerd in een interactief proces tijdens de *Burgertop* (Hustinx, 2017; Kerngroep Buurtbudgetten, 2017).

Een tweede verschil tussen beide trajecten is dat er in Vleuten-De Meern gewerkt is aan de hand van de eerder genoemde trechter, aan de hand waarvan onderwerpen steeds meer werden uitgediept en waarin elk van de drie fases werd afgesloten met een conclusie, terwijl in Lunetten is gewerkt met workshops die elk een eigen thema hadden. Hoewel in beide gevallen al in een vroege fase thema's geselecteerd zijn, aan de hand waarvan de concrete invulling van het participatietraject is vormgegeven (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 9; Gemeente Utrecht, 2019b, pp. 63-73), is het aannemelijk dat de opzet bij Lunetten meer ruimte gaf om onderwerpen uit te diepen. Dat heeft te maken met het feit dat complete workshops in het thema stonden van een beperkt aantal onderwerpen (Gemeente Utrecht, 2019b, pp. 63-73), terwijl de tafelgesprekken en de wijkgesprekken in Vleuten-De Meern de mogelijkheid boden om in te gaan op een veel breder scala aan onderwerpen. Iets vergelijkbaars geldt voor de wijkgesprekken. Ook de stellingen die naar voren kwamen in de wijkgesprekken waren zeer uiteenlopend qua thema's (Gemeente Utrecht, 2016a, pp. 35-36; pp. 57-67; pp. 93-110).

Een ander opvallend verschil is dat er in Lunetten werd gewerkt met *Parti-art* (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 74), terwijl dat in Vleuten-De Meern niet het geval was (Gemeente Utrecht, 2016a). Het is echter de vraag of dit verschil niet groter lijkt dan het in feite is. De gemeente had namelijk de intentie om middels *Parti-art* mensen te bereiken die normaal gesproken niet zo snel zouden participeren (Gemeente Utrecht, 2019b, p. 63; De Utrechtse Internet Courant, 2018). Die intentie verschilt niet van de intentie achter het voeren van straatinterviews in Vleuten-De Meern (Gemeente Utrecht, 2016a, p. 14).

Een fundamenteler verschil tussen beide is, dat het participatietraject rondom de omgevingsvisie van Vleuten-De Meern gekenmerkt werd door het feit dat burgers vaak niet de mogelijkheid hadden om gedurende het gehele participatieproces betrokken te blijven, terwijl dat in Lunetten in principe wel mogelijk was. Concreet betekent dat, dat de participerende burgers in Lunetten in principe de mogelijkheid hadden om deel te nemen aan de complete serie van bijeenkomsten, terwijl de opzet bij Vleuten-De Meern slechts in geringe mate faciliteerde dat mensen gedurende het gehele traject betrokken bleven. Hoewel burgers in Vleuten-De Meern bij de online enquête uit fase 2 konden aangeven of ze een uitnodiging wilden ontvangen voor deelname aan de wijkgesprekken uit fase 3, werd er met betrekking tot andere onderdelen van het participatieproces niet gestuurd op het actief betrekken van dezelfde groep burgers gedurende het traject (Gemeente Utrecht, 2016a; Gemeente Utrecht, 2019b, p. 6; p. 10; p. 62; pp. 64-64). De kans dat een burger die digitale input had geleverd tijdens fase 1 ook geïnterviewd zou worden tijdens de straatinterviews van fase II was bijzonder klein, gelet op het feit dat ongeveer 0,2 procent van de bevolking van Vleuten-De Meern die input heeft geleverd (bevolkingsaantal op peildatum 1 januari 2016, in Gemeente Utrecht, 2016b, p. 16; aantal personen dat in fase in input geleverd heeft in Gemeente Utrecht, 2016a, p. 10).

Bovenstaande betekent dat de onderdelen van de verschillende fases, maar ook de verschillende fases op zich, in het geval van Vleuten-De Meern als relatief losstaand ten opzichte van elkaar kunnen worden beschouwd, niet op inhoudelijk gebied, maar wel wat betreft facilitering van participatie van éénzelfde groep burgers gedurende het totale traject. In Lunetten werden participanten er tijdens de bijeenkomsten, waarvan ook de workshops onderdeel uitmaken, op attent gemaakt dat het participatietraject zou bestaan

uit een serie van bijeenkomsten (Gemeente Utrecht, 2016a; Gemeente Utrecht, 2019b, p. 6; p. 10; p. 62; pp. 64-64).

Bijlage XII: Overzicht interviews

Interviewee	Organisatie	Plaats	Datum
A. de Gast	Gemeente Utrecht	Utrecht	20 mei 2019
T. van Wanroij	Gemeente Maastricht	Maastricht	22 mei 2019
P. Paulissen & H. Hamakers	Werkgroep Omgevingsvisie Borgharen-Itteren	Maastricht	22 mei 2019
M. Klewer	Gemeente Utrecht	Utrecht	27 mei 2019
H. Smeets	Stichting Buurtbalans (Maastricht)	Telefonisch	29 mei 2019

Bijlage XIII: Aspecten voor het opstellen van interviewguides

Bij het opstellen van interviewguides kan in dit onderzoek niet worden volstaan met een letterlijke vertaling van theorie naar vragen. Wanneer die letterlijke vertaling wel zou plaatsvinden, kan dat tot gevolg hebben dat *interviewees* te veel gestuurd worden in het ventileren van hun visie, of in elk geval in het geven van hun eigen verwoording ervan. De onderzoeker kleurt in dat geval de antwoorden van de *interviewees* dus al (deels) in, zelfs nog voordat die antwoorden ook maar gegeven worden. Dat heeft tot gevolg dat het moeilijk of zelfs onmogelijk wordt om bij de analyse van deze antwoorden een strikt onderscheid te maken tussen de visie van een *interviewee* en de insteek van de onderzoeker. De onderzoeker moet, gelet op het feit dat moet worden beantwoord aan de doel- en vraagstelling van het onderzoek, wel degelijk sturen op thematische aspecten, maar niet op hoe een *interviewee* zijn of haar visie op dat aspect dient te verwoorden. Om die reden is er in dit onderzoek voor gekozen om uit de doel- en vraagstelling, en uit het theoriedeel, thematische aspecten te destilleren die van belang zijn bij de beantwoording aan de doel- en vraagstelling van het onderzoek.

Ter illustratie van bovenstaande kwestie kan het opstellen van vragen omtrent de typering van participatieprocessen als voorbeeld dienen. Onderdeel daarvan zou kunnen zijn dat *interviewees* gevraagd wordt om hun visie te geven op de mate waarin burgers betrokken zijn bij de vorming van een omgevingsvisie. In het theoriedeel van dit

onderzoek komen, met betrekking tot die mate van participatie, een aantal manieren naar voren om te kunnen komen tot een typering ervan, zoals classificatie op basis van de participatieladder van Arnstein (1969). Wanneer aan de *interviewee* gevraagd wordt om te komen tot een typering van de mate van participatie aan de hand van deze participatieladder, en daarmee aan de hand van termen die er onderdeel van zijn, wordt hij of zij beperkt in het geven van een eigen visie. Hij of zij wordt namelijk min of meer gedwongen terminologie die past bij de participatieladder te gebruiken, terwijl het zeer de vraag is of dat ook gebeurd zou zijn wanneer niet op de inhoud van de visie gestuurd zou zijn. Eenvoudig gezegd betekent dat, dat de onderzoeker de *interviewee* de woorden niet in de mond legt. Door daarentegen te werken met aspecten als basis voor de vraagstelling, wordt dit probleem zoveel mogelijk voorkomen.

De volgende aspecten zijn, met het oog op de doel- en vraagstelling en het theoretisch deel van dit onderzoek, in onderliggend onderzoek van belang:

- Mate van burgerparticipatie
- Participatiemiddelen
- Motivatie bestuursorganen voor concrete invulling
- Conflicthantering
- Leerpunten/verbeterpunten
- Rolverdeling overheid-burger
- Rol machtsverhoudingen tussen burgers
- Knopen doorhakken
- Exclusie actoren

Bijlage XIV: Interviewguide Gemeente Utrecht - A. de Gast

Inleiding

Allereerst wil ik u nogmaals bedanken voor uw medewerking aan dit interview. Ik zal allereerst even toelichten wie ik ben en waar mijn onderzoek over gaat.

Mijn naam is Jay Erdkamp en ik ben derdejaarsstudent geografie, planologie en milieu aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. In het kader van mijn bachelorscriptie doe ik onderzoek naar de kansen en mogelijkheden voor burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Aan de hand van die kansen en mogelijkheden wil ik een deel van de Nederlandse planningscultuur onder de nieuwe Omgevingswet typeren. Planningscultuur zie ik daarbij als een subcultuur van een bredere maatschappelijke cultuur. Net zoals andere wetenschappers bijvoorbeeld de cultuur binnen een specifieke bevolkingsgroep proberen te beschrijven, wil ik de cultuur beschrijven zoals die aanwezig is in het veld van de ruimtelijke ordening, meer specifiek met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Ik heb voor mijn onderzoek bovendien twee specifieke cases geselecteerd, namelijk Utrecht en Maastricht.

Ik wil benadrukken dat het in mijn onderzoek niet gaat om het vellen van een moreel oordeel over de inrichting van het participatieproces. Zo is het bijvoorbeeld niet mijn

bedoeling om een relatief grote mate van burgerparticipatie per definitie als positief te bestempelen. Hoewel ik de intentie heb om aan te geven om aan te geven waar nog kansen hadden gelegen om burgers meer te laten participeren ten opzichte van wat al gedaan is, wil ik dat niet doen met een veroordelende houding ten opzichte van bestuursorganen.

Allereerst zal ik u een paar vragen stellen die betrekking hebben op uw functie binnen de gemeente Utrecht en binnen het proces rondom de vorming van de Utrechtse omgevingsvisie.

Algemeen

1) Hoe zou u uw functie binnen de organisatie van de gemeente Utrecht omschrijven?

2) Op welke manier heeft u een rol gespeeld in het participatieproces rondom het opstellen van de Utrechtse omgevingsvisie?

3) In hoeverre is uw taak specifiek gericht op het faciliteren en organiseren van burgerparticipatie rondom de vorming van de omgevingsvisie?

Het volgende aspect waarover ik u een aantal vragen zou willen stellen betreft de invulling van het participatieproces op zich. Daarbij wil ik graag ingaan op de manier(en) waarop en de mate waarin burgers hebben kunnen participeren.

Proces

4) Welke stappen heeft u doorlopen met betrekking tot het opstellen van de omgevingsvisie?

5) Op welke manier(en) hebben burgers kunnen participeren?

6) In welke mate hebben burgers kunnen participeren? → Met andere woorden: hoe kan de mate van invloed die burgers in het proces hebben (gehad) worden getypeerd?

7) Waarom heeft u specifiek gekozen voor deze manieren van participatie?

8) Waarom heeft u specifiek gekozen voor deze mate van participatie?

Nu het proces rondom burgerparticipatie aan bod gekomen is, wil ik u graag nog een aantal vragen stellen over hoe de rollen van de gemeente en van burgers er in dat proces te typeren zijn.

Rollen

9) In hoeverre heeft de gemeente een bepalende rol gespeeld in het vormgeven van het participatieproces? → Met andere woorden: in hoeverre is het de gemeente geweest die bepaald heeft hoe en in welke mate burgers kunnen participeren?

10) In hoeverre hebben burgers kunnen bepalen hoe het participatieproces zou worden ingevuld?

11) In welke mate hebben burgers de inhoudelijke thema's kunnen bepalen die aan bod zijn gekomen tijdens het participatieproces?

12) Hoe zou u de machtsverhouding tussen overheid en burger in dat proces beschrijven?

Stel nu dat er een situatie ontstaat waarin de gemeente een bepaalde kant op wil met de omgevingsvisie, maar dat blijkt dat daarvoor geen of weinig draagvlak bestaat onder burgerparticipanten…

13) …, in hoeverre vinden die ideeën van de gemeente dan toch uiteindelijk doorgang in de omgevingsvisie?

In besluitvormingsprocessen zullen er mogelijk actoren zijn die bijvoorbeeld zeggen: "We concluderen nu dat …" of "Zo gaan we het doen."

14) Wie hakt/hakken er uiteindelijk formeel zulke knopen door in het participatieproces?

15) Zijn er conflicten ontstaan tussen de gemeente en burgers in dit proces en, zo ja, hoe bent u daarmee omgegaan?

Zojuist heeft u verteld over de rollen van de gemeente en burgers in het participatieproces. Nu wil ik graag met u wat specifieker kijken naar het betrekken van burgers in het participatieproces.

Burgers

16) In hoeverre heeft u een actieve rol ingenomen om burgers te betrekken in het participatieproces?

17) Op welke manieren heeft u geprobeerd burgers aan te sporen om te participeren?

18) In welke mate bent u selectief geweest in het betrekken van burgers? → Dat wil zoveel zeggen als: in hoeverre heeft u geprobeerd bepaalde mensen wel te betrekken maar anderen juist niet te betrekken in het participatieproces?

19) In hoeverre is het geheel aan burgers dat heeft geparticipeerd in het proces volgens u een goede afspiegeling van de Utrechtse bevolking?

20) Zijn conflicten ontstaan tussen burgers en zo ja, hoe bent u daarmee omgegaan?

We zijn nu bijna aan het einde gekomen van dit interview. Voor we eindigen, wil ik u nog twee slotvragen stellen.

Slotvragen

21) Als u kort uw leerervaringen zou moeten opsommen, welke leerpunten zouden dan (onder andere) deel uitmaken van die opsomming?

22) Als u in enkele zinnen het participatieproces zou moeten typeren, hoe zou die typering dan luiden?

We zijn nu aan het einde gekomen van dit interview. Ik wil u nogmaals bedanken voor uw medewerking.

Het vervolg ziet er ongeveer als volgt uit: ik ga nu eerst een transcriptie maken van het interview en vervolgens ga ik die transcriptie analyseren. Aan de hand van die analyse beslis ik welke delen uit het interview ik zou willen opnemen in het onderzoek. Het onderzoek zal uiteindelijk openbaar toegankelijk worden. De geluidsopname en de transcriptie van dit interview worden daarentegen niet openbaar toegankelijk. Indien u dat wenst, zal ik vooraf contact met u opnemen om met u af te stemmen of ik bepaalde zaken uit het interview kan opnemen in het openbaar toegankelijke deel van het onderzoek. Als u aangegeven heeft het eindresultaat te ontvangen per e-mail, dan zal ik u dat toesturen zodra ik te horen heb gekregen dat ik de scriptie met een voldoende heb afgerond.

Bijlage XV: Interviewguide Gemeente Maastricht - T. van Wanroij

De interviewguide voor de gemeente Maastricht zal qua structuur en vraagstelling hetzelfde zijn als die voor het interview met Annechien de Gast van de gemeente Utrecht. Het enige verschil is dat de naam van de gemeente is veranderd in de vragen. Om gemeenten persoonlijk aan te spreken, is ervoor gekozen de namen van de gemeentes specifiek te benoemen, vandaar dat er twee aparte interviewsguides voor de twee gemeentes zijn.

Inleiding

Allereerst wil ik u nogmaals bedanken voor uw medewerking aan dit interview. Ik zal allereerst even toelichten wie ik ben en waar mijn onderzoek over gaat.

Mijn naam is Jay Erdkamp en ik ben derdejaarsstudent geografie, planologie en milieu aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. In het kader van mijn bachelorscriptie doe ik onderzoek naar de kansen en mogelijkheden voor burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Aan de hand van die kansen en mogelijkheden wil ik een deel van de Nederlandse planningscultuur onder de nieuwe Omgevingswet typeren. Planningscultuur zie ik daarbij als een subcultuur van een bredere maatschappelijke cultuur. Net zoals andere wetenschappers bijvoorbeeld de cultuur binnen een specifieke bevolkingsgroep proberen te beschrijven, wil ik de cultuur beschrijven zoals die aanwezig is in het veld van de ruimtelijke ordening, meer specifiek met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Ik heb voor mijn onderzoek bovendien twee specifieke cases geselecteerd, namelijk Utrecht en Maastricht.

Ik wil benadrukken dat het in mijn onderzoek niet gaat om het vellen van een moreel oordeel over de inrichting van het participatieproces. Zo is het bijvoorbeeld niet mijn bedoeling om een relatief grote mate van burgerparticipatie per definitie als positief te bestempelen. Hoewel ik de intentie heb om aan te geven om aan te geven waar nog kansen hadden gelegen om burgers meer te laten participeren ten opzichte van wat al gedaan is, wil ik dat niet doen met een veroordelende houding ten opzichte van bestuursorganen.

Allereerst zal ik u een paar vragen stellen die betrekking hebben op uw functie binnen de gemeente Maastricht en binnen het proces rondom de vorming van de Maastrichtse omgevingsvisie.

Algemeen

1) Hoe zou u uw functie binnen de organisatie van de gemeente Maastricht omschrijven?

2) Op welke manier heeft u een rol gespeeld in het participatieproces rondom het opstellen van de Maastrichtse omgevingsvisie?

3) In hoeverre is uw taak specifiek gericht op het faciliteren en organiseren van burgerparticipatie rondom de vorming van de omgevingsvisie?

Het volgende aspect waarover ik u een aantal vragen zou willen stellen betreft de invulling van het participatieproces op zich. Daarbij wil ik graag ingaan op de manier(en) waarop en de mate waarin burgers hebben kunnen participeren.

Proces

4) Welke stappen heeft u doorlopen met betrekking tot het opstellen van de omgevingsvisie?

5) Op welke manier(en) hebben burgers kunnen participeren?

6) In welke mate hebben burgers kunnen participeren? → Met andere woorden: hoe kan de mate van invloed die burgers in het proces hebben (gehad) worden getypeerd?

7) Waarom heeft u specifiek gekozen voor deze manieren van participatie?

8) Waarom heeft u specifiek gekozen voor deze mate van participatie?

Nu het proces rondom burgerparticipatie aan bod gekomen is, wil ik u graag nog een aantal vragen stellen over hoe de rollen van de gemeente en van burgers er in dat proces te typeren zijn.

Rollen

9) In hoeverre heeft de gemeente een bepalende rol gespeeld in het vormgeven van het participatieproces? → Met andere woorden: in hoeverre is het de gemeente geweest die bepaald heeft hoe en in welke mate burgers kunnen participeren?

10) In hoeverre hebben burgers kunnen bepalen hoe het participatieproces zou worden ingevuld?

11) In welke mate hebben burgers de inhoudelijke thema's kunnen bepalen die aan bod zijn gekomen tijdens het participatieproces?

12) Hoe zou u de machtsverhouding tussen overheid en burger in dat proces beschrijven?

Stel nu dat er een situatie ontstaat waarin de gemeente een bepaalde kant op wil met de omgevingsvisie, maar dat blijkt dat daarvoor geen of weinig draagvlak bestaat onder burgerparticipanten…

13) …, in hoeverre vinden die ideeën van de gemeente dan toch uiteindelijk doorgang in de omgevingsvisie?

In besluitvormingsprocessen zullen er mogelijk actoren zijn die bijvoorbeeld zeggen: "We concluderen nu dat …" of "Zo gaan we het doen."

14) Wie hakt/hakken er uiteindelijk formeel zulke knopen door in het participatieproces?

15) Zijn er conflicten ontstaan tussen de gemeente en burgers in dit proces en, zo ja, hoe bent u daarmee omgegaan?

Zojuist heeft u verteld over de rollen van de gemeente en burgers in het participatieproces. Nu wil ik graag met u wat specifieker kijken naar het betrekken van burgers in het participatieproces.

Burgers

16) In hoeverre heeft u een actieve rol ingenomen om burgers te betrekken in het participatieproces?

17) Op welke manieren heeft u geprobeerd burgers aan te sporen om te participeren?

18) In welke mate bent u selectief geweest in het betrekken van burgers? → Dat wil zoveel zeggen als: in hoeverre heeft u geprobeerd bepaalde mensen wel te betrekken maar anderen juist niet te betrekken in het participatieproces?

19) In hoeverre is het geheel aan burgers dat heeft geparticipeerd in het proces volgens u een goede afspiegeling van de Maastrichtse bevolking?

20) Zijn conflicten ontstaan tussen burgers en zo ja, hoe bent u daarmee omgegaan?

We zijn nu bijna aan het einde gekomen van dit interview. Voor we eindigen, wil ik u nog twee slotvragen stellen.

Slotvragen

21) Als u kort uw leerervaringen zou moeten opsommen, welke leerpunten zouden dan (onder andere) deel uitmaken van die opsomming?

22) Als u in enkele zinnen het participatieproces zou moeten typeren, hoe zou die typering dan luiden?

We zijn nu aan het einde gekomen van dit interview. Ik wil u nogmaals bedanken voor uw medewerking.

Het vervolg ziet er ongeveer als volgt uit: ik ga nu eerst een transcriptie maken van het interview en vervolgens ga ik die transcriptie analyseren. Aan de hand van die analyse beslis ik welke delen uit het interview ik zou willen opnemen in het onderzoek. Het onderzoek zal uiteindelijk openbaar toegankelijk worden. De geluidsopname en de transcriptie van dit interview worden daarentegen niet openbaar toegankelijk. Indien u dat wenst, zal ik vooraf contact met u opnemen om met u af te stemmen of ik bepaalde zaken uit het interview kan opnemen in het openbaar toegankelijke deel van het onderzoek. Als u aangegeven heeft het eindresultaat te ontvangen per e-mail, dan zal ik u dat toesturen zodra ik te horen heb gekregen dat ik de scriptie met een voldoende heb afgerond.

Bijlage XVI: Interviewguide werkgroep Omgevingsvisie Borgharen-Itteren - P. Paulissen & H. Hamakers

Inleiding

Allereerst wil ik u nogmaals bedanken voor uw medewerking aan dit interview. Ik zal allereerst even toelichten wie ik ben en waar mijn onderzoek over gaat.

Mijn naam is Jay Erdkamp en ik ben derdejaarsstudent geografie, planologie en milieu aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. In het kader van mijn bachelorscriptie doe ik onderzoek naar de kansen en mogelijkheden voor burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Aan de hand van die kansen en mogelijkheden wil ik een deel van de Nederlandse planningscultuur onder de nieuwe Omgevingswet typeren. Planningscultuur zie ik daarbij als een subcultuur van een bredere maatschappelijke cultuur. Net zoals andere wetenschappers bijvoorbeeld de cultuur binnen een specifieke bevolkingsgroep proberen te beschrijven, wil ik de cultuur beschrijven zoals die aanwezig is in het veld van de ruimtelijke ordening, meer specifiek met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Ik heb voor mijn onderzoek bovendien twee specifieke cases geselecteerd, namelijk Utrecht en Maastricht.

Ik wil benadrukken dat het in mijn onderzoek niet gaat om het vellen van een moreel oordeel over de inrichting van het participatieproces. Zo is het bijvoorbeeld niet mijn bedoeling om een relatief grote mate van burgerparticipatie per definitie als positief te bestempelen. Hoewel ik de intentie heb om aan te geven om aan te geven waar nog kansen hadden gelegen om burgers meer te laten participeren ten opzichte van wat al gedaan is, wil ik dat niet doen met een veroordelende houding ten opzichte van de personen, organisaties en bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de invulling van het participatieproces.

Allereerst zou ik graag een paar vragen willen stellen die algemeen van aard zijn en die betrekking hebben op de werkgroep Omgevingsvisie Itteren-Borgharen en op uw positie binnen die werkgroep.

Algemeen

1) Wat is de werkgroep Omgevingsvisie Itteren-Borgharen en waarmee houdt de werkgroep zich zoal bezig?

2) Welke functie vervult u binnen deze werkgroep?

Nu zou ik graag een aantal vragen willen stellen over de omgevingsvisie voor Itteren en Borgharen en over hoe deze omgevingsvisie zich verhoudt tot die van Maastricht.

Omgevingsvisie Itteren-Borgharen

3) Van wie ging het initiatief uit om een aparte omgevingsvisie te maken voor Itteren en Borgharen?

De gemeente Maastricht is op dit moment bezig met het maken van een eigen omgevingsvisie.

4) Waarom is het nodig om een eigen omgevingsvisie te maken en te presenteren?

5) Hoe verhoudt uw omgevingsvisie zich tot die van Maastricht? Met andere woorden: in hoeverre gaat hij letterlijk, precies zoals u hem heeft opgesteld, deel uitmaken van de bredere Maastrichtse omgevingsvisie?

6) Hoe kijkt u aan tegen hoe uw omgevingsvisie zich verhoudt tot de bredere Maastrichtse visie? → Dat wil zeggen: op welke manier, en om welke redenen, vindt u dat die verhouding eventueel anders zou moeten zijn?

We hebben nu in nog enigszins algemene termen gesproken over de omgevingsvisie voor Itteren en Borgharen.

Proces

7) Welke stappen heeft u reeds doorlopen in het opstellen van de omgevingsvisie voor Itteren en Borgharen?

8) Welke stappen bent u nog van plan te doorlopen in dat kader?
Zoals ik al verteld heb, staat burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies in mijn onderzoek centraal.

9) Op welke manier(en) hebben burgers kunnen participeren in de vorming van de omgevingsvisie voor Itteren en Borgharen?

10) Op welke manier(en) kunnen burgers in de toekomst eventueel nog participeren bij de vorming van uw omgevingsvisie?

11) In welke mate hebben burgers reeds kunnen participeren? → Met andere woorden: hoe kan de mate waarin burgers hebben geparticipeerd bij uw omgevingsvisie worden getypeerd?

12) Waarom heeft u specifiek gekozen voor deze vorm(en) van participatie?

13) Waarom heeft u specifiek gekozen voor deze mate van participatie?

Rollen

14) In hoeverre is het uw werkgroep geweest die bepaald heeft op welke manieren en in welke mate burgers kunnen participeren?

15) In hoeverre hebben burgers kunnen bepalen hoe het participatieproces zou worden ingevuld?

16) In welke mate hebben burgers de inhoudelijke thema's kunnen bepalen die aan bod zijn gekomen tijdens het participatieproces?

17) Hoe zou u de machtsverhouding tussen de werkgroep en burgers in het participatieproces omschrijven?

18) Wie hakt er uiteindelijk knopen door met betrekking tot het proces en de inhoud van uw omgevingsvisie?

Burgers

19) In hoeverre heeft u een actieve rol ingenomen om burgers te betrekken in het participatieproces?

20) Op welke manieren heeft u geprobeerd burgers aan te sporen om te participeren?

21) In welke mate bent u selectief geweest in het betrekken van burgers? → Dat wil zoveel zeggen als: in hoeverre heeft u geprobeerd bepaalde mensen wel te betrekken maar anderen juist niet te betrekken in het participatieproces?

22) In hoeverre is het geheel aan burgers dat heeft geparticipeerd in het proces volgens u een goede afspiegeling van de bevolking van Itteren en Borgharen?

Slotvragen

23) Als u kort uw leerervaringen zou moeten opsommen, welke leerpunten zouden dan (onder andere) deel uitmaken van die opsomming?

24) Als u in enkele zinnen het participatieproces zou moeten typeren, hoe zou die typering dan luiden?

We zijn nu aan het einde gekomen van dit interview. Ik wil u nogmaals bedanken voor uw medewerking.

Het vervolg ziet er ongeveer als volgt uit: ik ga nu eerst een transcriptie maken van het interview en vervolgens ga ik die transcriptie analyseren. Aan de hand van die analyse beslis ik welke delen uit het interview ik zou willen opnemen in het onderzoek. Het onderzoek zal uiteindelijk openbaar toegankelijk worden. De geluidsopname en de transcriptie van dit interview worden daarentegen niet openbaar toegankelijk. Indien u dat wenst, zal ik vooraf contact met u opnemen om met u af te stemmen of ik bepaalde zaken uit het interview kan opnemen in het openbaar toegankelijke deel van het onderzoek. Als u aangegeven heeft het eindresultaat te ontvangen per e-mail, dan zal ik u dat toesturen zodra ik te horen heb gekregen dat ik de scriptie met een voldoende heb afgerond.

Bijlage XVII: Interviewguide Gemeente Utrecht - M. Klewer

De interviewguide voor het interview met Matei Klewer, werkzaam bij de gemeente Utrecht, heeft qua structuur en vraagstelling in grote mate overeenkomsten met die voor het interview met Annechien de Gast, ook werkzaam bij de gemeente Utrecht. De verschillen tussen beide interviewguides zijn te verklaren uit dat het interview met Matei Klewer op een later moment heeft plaatsgevonden, waardoor het mogelijk was ervaringen uit dat interview mee te nemen, en uit het feit dat uit de communicatie bij het maken van een afspraak met de heer Klewer bleek dat zijn functie binnen de gemeente verschilt van die van mevrouw De Gast.

Inleiding

Allereerst wil ik u nogmaals bedanken voor uw medewerking aan dit interview. Ik zal allereerst even toelichten wie ik ben en waar mijn onderzoek over gaat.

Mijn naam is Jay Erdkamp en ik ben derdejaarsstudent geografie, planologie en milieu aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. In het kader van mijn bachelorscriptie doe ik onderzoek naar de kansen en mogelijkheden voor burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Aan de hand van die kansen en mogelijkheden wil ik een deel van de Nederlandse planningscultuur onder de nieuwe Omgevingswet typeren. Planningscultuur zie ik daarbij als een subcultuur van een bredere maatschappelijke cultuur. Net zoals andere wetenschappers bijvoorbeeld de cultuur binnen een specifieke bevolkingsgroep proberen te beschrijven, wil ik de cultuur beschrijven zoals die aanwezig is in het veld van de ruimtelijke ordening, meer specifiek met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Ik heb voor mijn onderzoek bovendien twee specifieke cases geselecteerd, namelijk Utrecht en Maastricht.

Ik wil benadrukken dat het in mijn onderzoek niet gaat om het vellen van een moreel oordeel over de inrichting van het participatieproces. Zo is het bijvoorbeeld niet mijn bedoeling om een relatief grote mate van burgerparticipatie per definitie als positief te bestempelen. Hoewel ik de intentie heb om aan te geven om aan te geven waar nog kansen hadden gelegen om burgers meer te laten participeren ten opzichte van wat al gedaan is, wil ik dat niet doen met een veroordelende houding ten opzichte van bestuursorganen.

Allereerst zal ik u een paar vragen stellen die betrekking hebben op uw functie binnen de gemeente Utrecht en binnen het proces rondom de vorming van gebiedsgericht beleid in het kader van de omgevingsvisie?

Algemeen

1) Hoe zou u uw functie binnen de organisatie van de gemeente Utrecht omschrijven?

De Utrechtse omgevingsvisie bestaat uit verschillende onderdelen, namelijk 'de koers', thematisch beleid en gebiedsbeleid. Ik heb begrepen dat u zich in elk geval bezighoudt met gebiedsbeleid. Op dat gebiedsbeleid zou ik graag de focus willen leggen.

2) Waar verschilt uw functie met die van Annechien de Gast?

3) Met welke concrete projecten en kwesties rondom dat gebiedsbeleid heeft u zich beziggehouden?

4) In hoeverre was uw taak bij dat gebiedsbeleid gericht op het faciliteren en organiseren van burgerparticipatie?

Het volgende aspect waarover ik u een aantal vragen zou willen stellen betreft de concrete invulling van participatieprocessen. Daarbij wil ik graag ingaan op de manier(en) waarop en de mate waarin burgers hebben kunnen participeren.

Proces

5) Op welke manier(en) hebben burgers kunnen participeren bij de vorming van die omgevingsvisies voor deelgebieden?

6) In welke mate hebben burgers kunnen participeren? → Met andere woorden: hoe kan de mate van invloed die burgers in het proces hebben (gehad) worden getypeerd?

7) Waarom heeft u specifiek gekozen voor deze manieren van participatie?

8) Waarom heeft u specifiek gekozen voor deze mate van participatie?

Bij elke visie voor een deelgebied van de gemeente Utrecht heeft u het participatietraject op een andere manier vormgegeven. Graag zou ik met u willen kijken naar de overeenkomsten en de verschillen tussen die verschillende participatietrajecten.

9) Waarom heeft u ervoor gekozen de participatietrajecten rondom de verschillende visies voor deelgebieden allemaal anders in te richten? → Met andere woorden: waarom is het participatietraject rondom de visie voor deelgebied A niet op dezelfde manier ingevuld als het participatietraject rondom de visie voor deelgebied B?

10) Waar bestaan volgens u juist overeenkomsten in de invulling van de verschillende participatietrajecten rondom de omgevingsvisies voor deelgebieden?

Nu het proces rondom burgerparticipatie aan bod gekomen is, wil ik u graag nog een aantal vragen stellen over hoe de rollen van de gemeente en van burgers er in dat proces te typeren zijn.

Rollen

11) In hoeverre heeft de gemeente een allesbepalende rol gespeeld in het vormgeven van de beschreven participatieprocessen? → Met andere woorden: in hoeverre is het de gemeente geweest die bepaald heeft hoe en in welke mate burgers (hebben) kunnen participeren?

12) In hoeverre hebben burgers kunnen bepalen hoe de participatietrajecten zouden worden ingevuld?

13) Hoe zou u de machtsverhouding tussen overheid en burger in die participatietrajecten beschrijven?

14) Welke ontwikkeling heeft die machtsverhouding al dan niet doorgemaakt in de loop van de tijd, met de creatie van de verschillende visies voor deelgebieden?

Stel nu dat er een situatie ontstaat waarin de gemeente een bepaalde kant op wil met een omgevingsvisie, maar dat blijkt dat daarvoor geen of weinig draagvlak bestaat onder burgerparticipanten…

15) …, in hoeverre vinden die ideeën van de gemeente dan toch uiteindelijk doorgang in een omgevingsvisie?

In besluitvormingsprocessen zullen er mogelijk actoren zijn die bijvoorbeeld zeggen: "We concluderen nu dat …" of "Zo gaan we het doen."

16) Wie hakt/hakken er uiteindelijk formeel zulke knopen door in het participatieproces?

17) Zijn er conflicten ontstaan tussen de gemeente en burgers in dit proces en, zo ja, hoe bent u daarmee omgegaan?

Zojuist heeft u verteld over de rollen van de gemeente en burgers in het participatieproces. Nu wil ik graag met u wat specifieker kijken naar het betrekken van burgers in het participatieproces.

Burgers

18) In hoeverre heeft u een actieve rol ingenomen om burgers te betrekken in participatieprocessen rondom omgevingsvisies voor deelgebieden?

19) Op welke manieren heeft u geprobeerd burgers aan te sporen om te participeren?

20) In welke mate bent u selectief geweest in het betrekken van burgers? → Dat wil zoveel zeggen als: in hoeverre heeft u geprobeerd bepaalde mensen wel te betrekken maar anderen juist niet te betrekken in participatieprocessen?

21) In hoeverre is het geheel aan burgers dat heeft geparticipeerd in de participatietrajecten volgens u een goede afspiegeling van de Utrechtse bevolking?

22) In hoeverre heeft u actief geprobeerd om te zorgen voor een goede afspiegeling van de Utrechtse bevolking binnen de groep participanten?

We zijn nu bijna aan het einde gekomen van dit interview. Voor we eindigen, wil ik u nog twee slotvragen stellen.

Slotvragen

23) Als u kort uw leerervaringen zou moeten opsommen, welke leerpunten zouden dan (onder andere) deel uitmaken van die opsomming?

24) Als u in enkele zinnen het geheel aan participatieprocessen rondom de visies zou moeten typeren, hoe zou die typering dan luiden?

We zijn nu aan het einde gekomen van dit interview. Ik wil u nogmaals bedanken voor uw medewerking.

Het vervolg ziet er ongeveer als volgt uit: ik ga nu eerst een transcriptie maken van het interview en vervolgens ga ik die transcriptie analyseren. Aan de hand van die analyse beslis ik welke delen uit het interview ik zou willen opnemen in het onderzoek. Het onderzoek zal uiteindelijk openbaar toegankelijk worden. De geluidsopname en de transcriptie van dit interview worden daarentegen niet openbaar toegankelijk. Indien u dat wenst, zal ik vooraf contact met u opnemen om met u af te stemmen of ik bepaalde zaken uit het interview kan opnemen in het openbaar toegankelijke deel van het onderzoek. Als u aangegeven heeft het eindresultaat te ontvangen per e-mail, dan zal ik u dat toesturen zodra ik te horen heb gekregen dat ik de scriptie met een voldoende heb afgerond.

Bijlage XVIII: Interviewguide Stichting BuurtBalans Maastricht - H. Smeets

Inleiding

Allereerst wil ik u nogmaals bedanken voor uw medewerking aan dit interview. Ik zal allereerst even toelichten wie ik ben en waar mijn onderzoek over gaat.

Mijn naam is Jay Erdkamp en ik ben derdejaarsstudent geografie, planologie en milieu aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. In het kader van mijn bachelorscriptie doe ik onderzoek naar de kansen en mogelijkheden voor burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Aan de hand van die kansen en mogelijkheden wil ik een deel van de Nederlandse planningscultuur onder de nieuwe Omgevingswet typeren. Planningscultuur zie ik daarbij als een subcultuur van een bredere maatschappelijke cultuur. Net zoals andere wetenschappers bijvoorbeeld de cultuur binnen een specifieke bevolkingsgroep proberen te beschrijven, wil ik de cultuur beschrijven zoals die aanwezig is in het veld van de ruimtelijke ordening, meer specifiek met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Ik heb voor mijn onderzoek bovendien twee specifieke cases geselecteerd, namelijk Utrecht en Maastricht.

Ik wil benadrukken dat het in mijn onderzoek niet gaat om het vellen van een moreel oordeel over de inrichting van het participatieproces. Zo is het bijvoorbeeld niet mijn bedoeling om een relatief grote mate van burgerparticipatie per definitie als positief te bestempelen. Hoewel ik de intentie heb om aan te geven om aan te geven waar nog kansen hadden gelegen om burgers meer te laten participeren ten opzichte van wat al gedaan is, wil ik dat niet doen met een veroordelende houding ten opzichte van de personen, organisaties en bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de invulling van het participatieproces.

Allereerst zou ik graag een paar vragen die wat meer algemeen van aard zijn en die betrekking hebben op Stichting BuurtBalans en positie in of relatie tot die stichting.

Algemeen

1) Wat is Stichting BuurtBalans voor organisatie en waarmee houdt deze stichting zich bezig?

2) Wat is uw rol binnen, of relatie tot, Stichting BuurtBalans?

3) In hoeverre staat uw stichting midden in de Maastrichtse samenleving?

4) Op welke manier(en) is Stichting BuurtBalans betrokken bij de vorming van de Maastrichtse omgevingsvisie?

5) Op welke manier bent u, namens Stichting BuurtBalans, betrokken bij de vorming van de Maastrichtse omgevingsvisie?

Graag wil ik met u nog wat meer ingaan op uw rol en de rol van de gemeente binnen visievormende proces. Voor het gemak zal ik de Maastrichtse omgevingsvisie eenvoudigweg (de) omgevingsvisie noemen.

Rollen

6) In hoeverre betrekt de gemeente Maastricht u actief in het participatieproces rondom de vorming van de omgevingsvisie?

7) In hoeverre moet u zelf veel initiatief tonen en inspanning leveren om betrokken te zijn en blijven bij de vorming van de omgevingsvisie?

Daarnaast zou ik ook willen ingaan op de rol van Maastrichtse burgers in het algemeen, dus de rol van 'de Maastrichtse burgersamenleving', in het visievormde proces.

8) Welke rol hebben Maastrichtse burgers in het algemeen in dat visievormende proces volgens u?

9) In welke mate bent u tevreden met uw rol, en met die van Maastrichtse burgers in het algemeen, in het visievormende proces?

We hebben al gekeken naar wat meer algemene zaken en naar de rollen van Stichting BuurtBalans, de Maastrichtse burgers en de gemeente in het visievormende proces. Om daarop voort te bouwen, wil ik u aantal vragen stellen met betrekking tot het begrip burgerparticipatie. Over de betekenis van dat begrip lopen de meningen uiteen. Dat betekent dat als twee mensen praten over participatie, ze misschien wel beide over (net) iets anders spreken. Het gevolg daarvan zou kunnen zijn dat persoon A in een concreet geval vindt dat er sprake is geweest van 'echte' burgerparticipatie, terwijl persoon B van mening is dat in dit geval geen sprake was van participatie - of dat persoon B misschien zelfs wel uitdrukkelijk zegt dat een sprake is van 'schijnparticipatie', waarbij een overheidsorgaan mensen alleen maar betrekt in een proces om te kunnen zeggen dat ze betrokken zijn.

Burgerparticipatie

10) Wat betekent burgerparticipatie volgens u?

11) In hoeverre vindt u dat er in het proces rondom de Maastrichtse omgevingsvisie tot nu toe sprake is geweest van burgerparticipatie? → In andere, wat stelliger woorden: in hoeverre was er sprake van 'echte' participatie?

12) In welke mate hebben u, en Maastrichtse burgers in het algemeen, de kans gehad om eigen inbreng te leveren wat betreft de thema's die centraal zijn komen te staan in de omgevingsvisie?

13) In hoeverre vormde het geheel aan deelnemers een het participatieproces rondom de omgevingsvisie volgens u een goede afspiegeling van de Maastrichtse bevolking?

Tijdens het visievormende traject is de gemeente Maastricht met tussenproducten gekomen waarin de opbrengst van het visievormende proces tot dan toe is geformuleerd.

14) In hoeverre heeft u kennisgenomen van die tussenresultaten?

15) In welke mate hebben u, en Maastrichtse burgers in het algemeen, de mogelijkheid gehad om te reageren op 'tussenresultaten' in het visievormende proces zoals die door de gemeente werden geproduceerd?

16) Waar bestaan volgens u nog eventuele kansen om burgers meer te kunnen laten participeren?
We zijn nu bijna aan het einde van dit interview gekomen. Voor we eindigen wil ik u graag nog een paar slotvragen stellen.

Slotvragen

17) Wat zijn die belangrijkste leerervaringen die u heeft opgedaan rondom de Maastrichtse omgevingsvisie en uw rol daarbij?

18) Als u het participatieproces rondom de omgevingsvisie in enkele zinnen zou moeten typeren, hoe zou die typering dan luiden?

19) Zijn er nog zaken die niet benoemd zijn maar die wel van belang zijn voor mijn onderzoek? Zo ja, welke zaken zijn dat?

We zijn nu aan het einde gekomen van dit interview. Ik wil u nogmaals bedanken voor uw medewerking.

Het vervolg ziet er ongeveer als volgt uit: ik ga nu eerst een transcriptie maken van het interview en vervolgens ga ik die transcriptie analyseren. Aan de hand van die analyse beslis ik welke delen uit het interview ik zou willen opnemen in het onderzoek. Het onderzoek zal uiteindelijk openbaar toegankelijk worden. De geluidsopname en de transcriptie van dit interview worden daarentegen niet openbaar toegankelijk. Indien u dat wenst, zal ik vooraf contact met u opnemen om met u af te stemmen of ik bepaalde zaken uit het interview kan opnemen in het openbaar toegankelijke deel van het onderzoek. Als u aangegeven heeft het eindresultaat te ontvangen per e-mail, dan zal ik u dat toesturen zodra ik te horen heb gekregen dat ik de scriptie met een voldoende heb afgerond.

Bijlage XIX: Online vragenlijst

In deze bijlage zijn schermafbeeldingen te vinden van de vragenlijst in Google Docs die is gestuurd aan personen die niet reageerden op het verzoek om een interview of die aangaven daar geen tijd voor te kunnen vrijmaken, waaraan ook al gerefereerd werd in

het methodologiehoofdstuk. De vragenlijst is ingevuld door één persoon. Daarbij waren de antwoorden dermate kort, dat ze onbruikbaar waren. Voor de volledigheid is de vragenlijst echter wel opgenomen.

Burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies

Geachte mevrouw, meneer,

Allereerst hartelijk dank dat u de moeite wilt nemen om een aantal vragen te beantwoorden. U levert hiermee een bijdrage aan mijn onderzoek naar de kansen en mogelijkheden voor burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Die bijdrage is essentieel voor de kwaliteit van mijn onderzoek en daarmee ook voor het kunnen behalen van mijn diploma.

Er volgt nu een beperkt aantal vragen met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Deze vragen hebben betrekking op de persoonlijke ervaringen die u hiermee heeft opgedaan. Ik wil u verzoeken zo uitgebreid mogelijk te antwoorden op deze vragen, want hoe uitgebreider uw antwoorden zijn, hoe beter de kwaliteit van mijn onderzoek is.

Als u bij een vraag nog informatie met mij zou willen delen over zaken waarnaar niet direct gevraagd wordt, maar die wel betrekking hebben op dat waarnaar gevraagd wordt, dan is deze informatie zeer welkom. Bij de laatste vraag heeft u ook nog ruimte om zaken met mij te delen waarnaar ik niet gevraagd heb.

Let wel: mijn onderzoek heeft alleen betrekking op burgerparticipatie en niet op participatie van bijvoorbeeld bedrijven.

- Jay Erdkamp
Student geografie, planologie en milieu

Op welke omgevingsvisie hebben uw ervaringen betrekking? *

- [ ] Omgevingsvisie gemeente Maastricht
- [ ] Omgevingsvisie (deel van) gemeente Utrecht

Naam (optioneel; wel wenselijk om aan te geven)

Korte antwoordtekst

Functie waarbinnen u ervaring heeft opgedaan met participatie bij het opstellen van de omgevingsvisie *

Korte antwoordtekst

1. Op welke manier(en) heeft u ervaringen opgedaan met participatie bij het opstellen van de omgevingsvisie? NB Ook bijeenkomsten waarin u zelf geen actieve bijdrage kon leveren aan de inhoud van de omgevingsvisie of het proces rondom die visie, zoals informatiebijeenkomsten, tellen mee. *

Tekst lang antwoord

2. In welke mate hebben burgers bij die activiteiten kunnen participeren? Licht uw antwoord a.u.b. toe. *

Tekst lang antwoord

3. In welke mate vormde het geheel aan deelnemers aan die activiteiten volgens u een goede afspiegeling van de bevolking van uw gemeente? Licht uw antwoord a.u.b. toe. *

Tekst lang antwoord

4. In hoeverre hebben burgers naar uw mening een echte bijdrage kunnen leveren in het proces rondom de vorming van de omgevingsvisie? Licht uw antwoord a.u.b. toe. *

Tekst lang antwoord

5. Waar liggen volgens u nog eventuele kansen en mogelijkheden ten opzichte van dat wat er al gebeurd is om burgers te laten participeren bij de vorming van de omgevingsvisie? *

Tekst lang antwoord

6. Zijn er nog eventuele zaken met betrekking tot burgerparticipatie bij het opstellen van de omgevingsvisie die u met mij zou willen delen? Hieronder heeft u ruimte om dat te doen. U bent vrij om zelf invulling te geven aan de zaken die u hier wilt benoemen.

Tekst lang antwoord

Nogmaals hartelijk dank voor het beantwoorden van de vragen. Als u graag de uitkomsten van mijn onderzoek ontvangt, kunt u hieronder uw e-mailadres achterlaten. Zodra ik mijn scriptie met een voldoende heb afgerond, zal ik u de resultaten toesturen.

Korte antwoordtekst

Schermafbeeldingen van de online vragenlijst in Google Docs die gestuurd is naar de personen die niet ingingen op het verzoek tot het afnemen van een interview. Hoewel de vragenlijst slechts door één persoon is ingevuld, die bovendien zulke korte antwoorden gaf dat de antwoorden onbruikbaar bleken, is de vragenlijst hier voor de volledigheid toch opgenomen. Eigen werk, 2019.