

BURGERS EN OVERHEIDSROLLEN

- eindrapport -

drs. M. Vos
dr. P.H. Renooy

Amsterdam, september 2002
Regioplan publikatienr. 482

Regioplan Onderzoek Advies en Informatie
Max Euweplein 36
1017 MB Amsterdam
Tel.: 020 - 6277166
Fax: 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Onderzoek
Advies en Informatie B.V. in opdracht van het
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer.

INHOUDSOPGAVE

1	Wat de burger beweegt, de vraagstelling.....	1
1.1	Inleiding.....	1
1.2	De vraagstelling.....	1
1.3	De aanpak.....	4
2	De cases.....	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Korte omschrijving cases.....	7
2.3	Waar is de burger?.....	12
2.4	Fits/misfits.....	15
2.5	Conclusies.....	22
3	Conclusies.....	23
3.1	Inleiding.....	23
3.2	Aandacht voor maatschappelijke agendavorming.....	23
3.3	Aandacht voor een evenwichtige rolverdeling.....	25
3.4	Verantwoordelijkheden nemen en verantwoordelijkheden steunen.....	26
3.5	Conclusies.....	27
Bijlagen:		
Bijlage 1:	De cases.....	29

1 WAT DE BURGER BEWEEGT, DE VRAAGSTELLING

1.1 Inleiding

Overheidsbeleid gericht op de burgers heeft te maken met opvattingen, waarden en drijfveren van die burgers. Wanneer het beleid op gespannen voet staat met die opvattingen, waarden of drijfveren, dan is de kans op succes klein. Het is daarom van belang dat overheidsbeleid aansluit bij wat de burger beweegt, dat het beleid kan rekenen op draagvlak.

In het project *Burger en Milieu* is deze constatering een uitgangspunt. Het Directoraat Generaal Milieubeheer (DGM) van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft hierbinnen onder meer een onderzoeksspoor uitgezet, waarin meer empirisch inzicht moet worden verkregen in de rollen van burger en overheid bij (milieu)beleid. DGM heeft Regioplan Beleidsonderzoek gevraagd in dat kader een onderzoek uit te voeren dat tot dit inzicht leidt. Van dit onderzoek wordt in dit rapport verslag gedaan.

1.2 De vraagstelling

In het rapport *Burger en Milieu*¹ worden rollen geschetst die de overheid kan innemen. Het principe daarbij is dat de overheid kiest voor rollen die passen bij de perceptie van de burger. Naarmate de overheid daar beter in slaagt, is ook de kans op acceptatie van het beleid groter. Het onderhavige onderzoek kende in dat licht de volgende primaire doelstelling:

In beeld brengen van verwachtingen van burgers (en eventueel andere partijen) ten aanzien van een bepaalde invulling van de overheidsrol en het aandragen van verklaringen daarvoor, c.q. het wijzen op relevante omstandigheden die daarop van invloed zijn.

Uit die doelstelling zijn voor het onderzoek de volgende onderzoeksvragen afgeleid:

- Welke probleemdefinities en sturingsconcepten hanteren burgers en betrokken overheden en waarom?
- Welke overeenkomst en/of divergentie bestaat ertussen deze probleemdefinities en sturingsconcepten?
- Wat zijn hiervan de gevolgen?

¹ *Burger en Milieu*. Hoofdrapport. Verslag van een verkenning naar de potentie en meerwaarde van 'burger en milieu'. B&A Groep, 17 april 2000.

Naast deze primaire doelstelling kende het project nog twee minder belangrijke doelen, namelijk:

- Aanleveren van materiaal voor het vergroten van de politieke en maatschappelijke gevoeligheid van ambtenaren en bestuurders die keuzen moeten maken die betrekking hebben op de invulling van de overheidsrol.

En:

- Zo mogelijk handvatten en kaders bieden voor makers van dergelijke keuzen.

In tabel 1.1 wordt een overzicht gegeven van de overheidsrollen (en de bijbehorende rollen van de burgers) die we in dit onderzoek onderscheiden.

Tabel 1.1: Rollen overheid en burgers.

Rol overheid	Rol burger
Beslisser	Kiezer
Coproducent/partner	Co-producent/partner
Stuurder (randvoorwaarden, kaders, regelgeving)	Consument
Uitvoerder	Consument

In de onderzoeksvragen staat een aantal termen centraal die afkomstig zijn uit de theorievorming omtrent *Burger en Milieu*. We gaan daar hieronder kort op in.

1.2.1 Toelichting op de vraagstelling; het analysekader

Burger en Milieu vormt een prioriteit in het beleid van DGM. Het is erop gericht het milieubeleid effectiever te maken, mede door de kloof tussen burger en beleid of tussen burger en beleidsagenda te verkleinen. Hoe kleiner die kloof, hoe meer het beleid als legitiem zal worden ervaren en hoe groter daardoor de kans op het behalen van de doelstelling van het beleid. De burger en milieu benadering neemt de burger serieus. De moderne Nederlander is goed in staat zelf oordelen te vormen over verschillende vraagstukken en belangen die daarbij spelen tegen elkaar af te wegen. Voor de overheid heeft dat tot gevolg dat burgers niet langer het juiste geachte gedrag kan worden opgelegd. Wil de overheid haar beleid goed over het voetlicht krijgen, dan dient zij aan te sluiten bij wat de burger beweegt. Het beleid dient, met andere woorden, meer burger-responsief te worden.

Voor de overheid is het tevens zaak haar rol te problematiseren. Het aansluiten bij de burger vereist flexibiliteit in rolopvatting. Die moet ook weer passen in de situatie; soms volstaat een terughoudende rol, soms is een gerichtere sturing noodzakelijk. Bovendien zijn er situaties waarin de beleidsagenda zich niet kan richten naar wat burgers nu van belang achten. Het

betreft met name kwesties die het lokale en het ‘hier en nu’ overstijgen. In die gevallen dient de overheid in ieder geval het debat te voeden en levend te houden.

Aansluiten bij wat de burger beweegt betekent ook niet altijd dat de burger het eerst aangewezen aangrijpingspunt voor beleid zal zijn. Het beleid kan zich evenzeer richten op de omstandigheden waarbinnen de burger handelt, zonder dat de burger zelf actief meewerkt aan de uitvoering van beleid. Rollen van overheid en burger en de manier van (laten) implementeren (sturingsconcepten) variëren derhalve ook binnen het gedachtegoed van *Burger en Milieu*.

Voor het concrete beleid zijn uit de *Burger en Milieu* gedachten vier aandachtspunten af te leiden die aan de orde kunnen komen bij beleidsvorming:

- Aandacht voor maatschappelijke agendavorming.

De overheid kan geen beleid inzetten uitsluitend verwijzend naar abstracties als “het algemeen belang”, of zoals in de sfeer van milieubeleid, naar natuurwetenschappelijke vaststellingen. Beleidsingrepen moeten een basis hebben in een maatschappelijk debat, een discussie die op vele fronten binnen de maatschappij of de lokale gemeenschap wordt gevoerd. De overheid neemt aan het debat deel en faciliteert het, maar heeft anderszins ook een luisterende taak.

De discussie en het scherp luisteren van de overheid leidt tot een omschrijving van het probleem (de probleemdefinitie) die herkend wordt door overheid en burger. Zij vormt de basis voor succesvol beleid.

- Aandacht voor een evenwichtige rolverdeling.

Wanneer de probleemdefinitie helder is, dient te worden vastgesteld welke rol overheid en burger hebben in de implementatie van beleid.

Het probleem ligt op het bordje van de overheid wanneer er sprake is van een *sociaal dilemma* (het ingrijpen is nodig voor ons allen en kan voor individuen wel eens minder positief uitvallen) of wanneer sprake is van het vermijden van het onnodig lastigvallen van de burger (*irrelevante last*; de keuze levert voor iedereen een verbetering op). De overheid kan de burger aanspreken via ge- en verbodsbepalingen, maar kan ook trachten buiten de burger om de omstandigheden zodanig te veranderen dat het doel wordt bereikt.

Het probleem ligt in de andere gevallen (ook) op het bordje van de burger.

- Verantwoordelijkheid nemen en verantwoordelijkheid steunen.

Nadat is vastgesteld op welk bordje de verantwoordelijkheid ligt, kan de sturing of de facilitering van de burgers ter hand worden genomen. Twee sturingsprincipes zijn daarbij te onderscheiden, namelijk de functionele en de parallelle. In het geval van milieubeleid richt de functionele zich op de functies van het milieu voor de burger (schoon water om in te zwemmen bijvoorbeeld), en gaat het in de parallelle benadering om een relatie tussen milieu en an-

dere belangrijke waarden voor de burger (bijvoorbeeld het nieuwe rijden is goed voor milieu én portemonnee).

- Maatschappelijke informatie voor verantwoorde keuzes.

De overheid heeft een taak in het burgers helpen verantwoorde keuzes te maken. Uitgangspunt daarbij is het geven van zodanige informatie dat de burger in staat is eigen afwegingen te maken; van beïnvloeding mag geen sprake zijn.

Deze aandachtspunten vormen het uitgangspunt van onze studie van verschillende projecten.

1.3 De aanpak

Om tot een beantwoording van de onderzoeksvragen en zo tot het behalen van de doelstelling te komen, is gekozen voor de analyse van een vijftiental cases op het terrein van de ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer.

Thema

Gekozen is voor cases binnen één maatschappelijk beleidsdomein, bij voorkeur niet het milieubeleidsveld. De keuze is daarbij gevallen op het brede terrein van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Voor deze thema is gekozen omdat er raakvlakken zijn met het milieubeleid, waardoor vertaling daar naartoe makkelijker is.

Selectie Cases

Ten behoeve van de selectie van cases hebben we als uitgangspunt genomen dat er sprake moest zijn van variatie op de variabelen:

- rol van de overheid;
- type beleidsproces (open, gesloten);
- succes of niet;
- rol burger;
- thema;
- geografische spreiding;
- geografische schaal.

Voor de selectie is dankbaar gebruik gemaakt van de kennis en medewerking van de Commissie voor de Milieu Effect Rapportage (Commissie MER). Veel projecten op het terrein van ruimtelijke ordening en mobiliteit zijn MER-plichtig. Bij de Commissie MER is daarvoor over veel projecten een schat van informatie voorradig. Op basis van onze wensen is door de Commissie een groot aantal cases geselecteerd. Daarvan is na een eerste analyse een

zeventiental cases op onze ‘short list’ gezet. Daaraan hebben wij een tiental cases toegevoegd, puttend uit de eigen kennis en ervaring.

Eén case is in een vroeg stadium geanalyseerd; zij diende als pilot.

De pilot en de overige 27 cases zijn, met korte omschrijving, voorgelegd aan de begeleidingscommissie. In overleg met de begeleidingscommissie is een keuze gemaakt voor vijftien cases.

Werkwijze per case

Van de cases met een Milieu Effect Rapport zijn in eerste instantie bij de Commissie MER aanwezige documenten bestudeerd. Daarenboven is een interview afgenomen bij de werkgroepsecretaris van de Commissie die de betreffende case onder zijn of haar hoede had.

Van de overige cases zijn eveneens beschikbare documenten bestudeerd. Voor alle cases zijn vervolgens sleutelinformanten benaderd voor een gesprek. Het betrof zowel vertegenwoordigers van overheden als burgers en burgergroeperingen. Deels zijn deze gesprekken face to face gevoerd, deels is sprake geweest van telefonische interviews.

In de analyse van de cases stonden de bovengenoemde aandachtspunten steeds centraal, waarbij vooral de probleemdefinitie, rollen en sturing aan de orde kwamen. Daarnaast is de geïnterviewde veel ruimte zelf met thema's te komen die van belang werden geacht in de bestudeerde case.

In totaal is met 38 personen een gesprek gevoerd, 21 vertegenwoordigers van overheden en 17 burgers of vertegenwoordigers van verenigingen van burgers. In de beschrijving van de cases in de bijlage zijn de respondenten specifiek weergegeven.

2 DE CASES

2.1 Inleiding

In het kader van de studie Burgers en Overheidsrollen zijn vijftien casestudies verricht. Thema's van de onderzochte cases zijn ruimtelijke ontwikkeling (woningbouw/renovatie, bedrijventerreinen, voorzieningen) en verkeer en vervoer (infrastructuur, verkeersveiligheid, bedrijfsvoering). In de volgende paragraaf worden de vijftien cases kort beschreven. In de bijlage is een uitgebreide beschrijving opgenomen.

2.2 Korte omschrijving cases

Woningbouw/renovatie

IJburg: De gemeenteraad van Amsterdam besluit in juli 1994 om in het IJmeer een woonwijk met 18.000 woningen te bouwen. Als belangrijkste argument voor deze stadsuitbreiding noemt Amsterdam de voorziene woningbehoefte; de locatiekeuze is het gevolg van de uitbreiding van Schiphol die de woningbouwmogelijkheden aan de westzijde van de stad ernstig beperkt. Het raadsbesluit in 1994 lijkt aan de aandacht van de burgers te ontsnappen; de bezwaren tegen de plannen klinken pas nadat de beslissing is genomen en er in co-productie wordt gewerkt aan de invulling van het plan. De zaak komt tot een hoogtepunt wanneer burgergroeperingen een correctief referendum afdwingen om de bouw van de wijk tegen te houden. De opkomst voor het referendum in maart 1997 is uiteindelijk te laag om het plan naar de prullenbak te verwijzen.

'De burger' wordt door de gemeente uitgenodigd om mee te denken over het plan. De open planprocedure is bedoeld om onder de burgers van Amsterdam en de omliggende gemeenten draagvlak voor het plan te creëren. Daarnaast benadert de gemeente een aantal partijen actief (maatschappelijke organisaties, potentiële bewoners, buurgemeenten). De 900 inspraakreacties die op de eerste plannen volgen, zijn afkomstig van zowel individuele burgers als van burgerorganisaties. Daarnaast laten tegenstanders (zowel individuele burgers als lokale burgergroeperingen en professionele belangengroeperingen) zich horen op een informatiemarkt. In het algemeen wijzen individuele burgers en burgergroeperingen op persoonlijke of zakelijke belangen (uitzicht, toename verkeersdrukte, gevolgen voor watersport) terwijl de professionele belangengroeperingen vooral aandacht vragen voor de gevolgen voor natuur en milieu. Aan het door de gemeente georganiseerde maatschappelijk overleg doen 15 organisaties mee, uiteenlopend van de Kamer van Koophandel tot bewonersorganisaties. Woningzoekenden (lopende de planvorming schrijven 2300 burgers zich in voor een woning in het plangebied) mengen zich niet in de discussie. Nadat een aantal professionele belangen-

organisaties onder aanvoering van Natuurmonumenten het initiatief tot een referendum neemt (de individuele burger is in dit stadium van het toneel verdwenen), spreekt 60 procent van de Amsterdamse burgers die komen stemmen zich tegen de aanleg van de wijk uit.

Dordrecht: Projectontwikkelaar Dennendael BV neemt in 2000 het initiatief om in de stadsrandzone van Dordrecht zowel een golfbaan als een woningbouwlocatie te ontwikkelen. Het plan voorziet in een 18-holes golfbaan, 180 woningen in het topsegment, duurzame inrichting met openbaar groen, recreatieve voorzieningen en versterking van de structuur en de functie van de Dordtwijkzone, de groene zone die dwars door de stad Dordrecht loopt. Het voorstel stuit op veel weerstand van de bewoners, omdat een aantal jaren eerder na een brede maatschappelijke discussie is besloten de zone onbebouwd te laten. De gemeente probeert de burgers van de voordelen van het plan te overtuigen door in de vorm van een vrijwillige MER een onafhankelijk onderzoek naar de gevolgen te laten uitvoeren.

‘De burger’ (inwoners van Dordrecht) spreekt zich in een eerdere fase massaal uit tegen bebouwing van de Dordtwijkzone. Dankzij de inspanningen van een burgergroepering (de Stichting Buitenzorg) tekenen 23.000 inwoners van Dordrecht een petitie tegen de bebouwing van de Dordtwijkzone. Na de genoemde maatschappelijke discussie blijft de stichting zich bemoeien met plannen voor alternatieve invulling van de zone. De eerste bijeenkomst over het plan Dennendael trekt 150 belangstellenden. Het betreft vooral direct omwonenden die zich zorgen maken over de gevolgen voor hun woongenot en actiegroepen die strijden voor het behoud van natuur en het open karakter van het gebied. Er worden schriftelijke inspraakreacties ontvangen van 8 individuele burgers, 2 burgerorganisaties en 3 stichtingen/belangengroeperingen. De voorlichtingsavond die in een later stadium wordt georganiseerd over de MER trekt 50 bezoekers. Daarnaast wordt een beperkt aantal schriftelijke reacties ontvangen; 2 van individuele burgers, 1 van een groep van 18 burgers en 3 van belangengroeperingen.

Almere: Almere-Haven, het oudste stadsdeel van Almere, dreigt te verloederen. De komst van de overige stadsdelen heeft tot gevolg dat de verzorgingsfunctie van Almere-Haven afneemt, wat zich onder andere uit in leegstand van winkels. Tegelijkertijd verliest het stadsdeel aan koopkracht; het beperkte aanbod van koopwoningen betekent dat er weinig door-groeimogelijkheden op de woonmarkt zijn, waardoor mensen die een woning willen kopen vaak gedwongen zijn naar een ander stadsdeel te verhuizen. Om het ongunstige tij te keren, maakt de gemeente Almere een ontwikkelingsvisie gericht op revitalisering van het stadsdeel. De uitwerking van deze visie tot een ontwikkelingsplan gebeurt door middel van een open planprocedure.

Alle burgers (inwoners van Almere-Haven) worden door de gemeente aangespoord hun stem te laten horen tijdens de planvorming. De voorlichtingsavonden over de ontwikkelingsvisie trekken in totaal 1000 bezoekers. Van die 1000 burgers geven zich 70 op om deel te nemen aan de workshops die moet leiden tot het ontwikkelingsplan. Uit die 70 burgers worden er 30 geselecteerd, waarbij erop wordt toegezien dat de verschillende wijken vertegenwoordigd

zijn. De presentatie van de uitkomsten van de workshops trekt opnieuw ongeveer 1000 bezoekers. Het uiteindelijke plan levert een beperkt aantal reacties op van burgers die persoonlijk nadeel zeggen te ondervinden van het uiteindelijke nieuwe plan en niet hebben deelgenomen aan de planprocedure.

Jongkindstraat: De verslechterende situatie rond station Lelylaan in Amsterdam West vormt de aanleiding om grootschalige renovatie van de buurt voor te bereiden. In eerste instantie gebeurt dit in goed overleg tussen overheid en burger, maar lopende het proces komen de groepen tegenover elkaar te staan omdat de overheid voor een variant kiest die in de visie van de burgers ontoelaatbare gevolgen heeft.

‘De burger’ in deze case is in beginsel de bewoner van het plangebied, bijgestaan (en in sommige situaties vertegenwoordigd) door een professionele organisatie van wijkbewoners. Een vertegenwoordiging van de burgers uit het plangebied zit in de overleggroep met andere maatschappelijke organisaties. Daarnaast vinden er verschillende openbare bijeenkomsten plaats waarin alle bewoners hun voorkeuren en suggesties kenbaar kunnen maken. Het protest tegen de voorgenomen sloop komt van een deel van de bewoners van de betrokken flats, verenigd in een bewonerscommissie. Onduidelijk is hoeveel burgers zij vertegenwoordigen. Volgens onderzoek is de helft van de bewoners van de flats tegen sloop. Die tegenstanders zijn vooral te vinden onder ouderen, die al langer in het complex wonen. Eénoudergezinnen tonen zich vaker voorstander van sloop.

Vinkhuizen: In 1997 wordt de Groningse wijk Vinkhuizen door de gemeente aangewezen als één van de vijf Groningse wijken waar herstructurering gaat plaatsvinden. Het ‘toekomstplan’ voor de wijk, waarin grootschalige sloop en nieuwbouw wordt voorgesteld, leidt tot heftige protesten van de bewoners. Een in tweede instantie gestarte open planprocedure resulteert in overeenstemming tussen burgers en overheid.

De burgers die in eerste instantie bij de planvorming waren betrokken, waren de leden van een burgerorganisatie (het Wijkoverleg) die, naar later bleek, geen representatieve afvaardiging van de wijk was. De negatieve reacties op het oorspronkelijke plan komen van een groot deel van de bewoners van de wijk. Vervolgens zijn alle inwoners van de wijk in de gelegenheid deel te nemen aan de open planprocedure. De protesten die achteraf klinken zijn afkomstig van een beperkt aantal burgers dat niet heeft deelgenomen aan de procedure.

Bedrijventerreinen

Hoogeveen: De gemeente Hoogeveen ontwikkelt nieuwe bedrijventerreinen nabij Holland-scheveld. De beslissing om het bedrijventerrein aan te leggen vloeit voort uit een enkele jaren eerder genomen provinciaal besluit en wordt zonder overleg met de burgers genomen. De invulling van het plan vindt plaats middels een open planprocedure.

De 250 burgers die aanwezig zijn op de eerste bijeenkomst over het plan zijn overwegend bewoners van het gebied en direct omwonenden. Sommigen hebben zich verenigd in een belangenvereniging. Deze vereniging wordt samen met een selectie van 30 bewoners betrokken

bij de planvorming. Op de MER volgen twee schriftelijke inspraakreacties van groepen burgers (in totaal een kleine 50 personen) die kritiek hebben op aantal uitvoeringspunten, maar zich niet uitspreken tegen de aanleg van het bedrijventerrein. Burgers van buiten het plangebied laten zich niet horen.

Groningen: De gemeente Groningen is voornemens ten westen van Hoogkerk een bedrijventerrein te ontwikkelen. Burgers betwijfelen nut en noodzaak van de ontwikkeling, en vrezen negatieve gevolgen voor hun woongenot. Hun verzoek om betrokken te worden bij de planontwikkeling wordt van de hand gewezen.

Ongeveer 100 burgers (bewoners en vertegenwoordigers van een molenstichting die eigenaar is van een in het plangebied gelegen historische windmolen) bezoeken de eerste voorlichtingsbijeenkomst van het plan. Daarnaast worden er dertien officiële inspraakreacties ontvangen van belangengroeperingen (de molenstichting en georganiseerde bewoners) en individuele burgers. Burgers van buiten het plangebied laten zich niet horen.

Voorzieningen

Vuilcontainers Amsterdam: Het stadsdeelbestuur waartoe de Amsterdamse wijk Park Haagseweg behoort, neemt het initiatief om in de wijk ondergrondse vuilcontainers aan te leggen. De procedure kent geen formele momenten van inspraak; de gemeente kan zelfstandig over het vuilnissysteem beslissen. De bewoners van de hoogbouw in de wijk zijn onverdeeld enthousiast; de laagbouwbewoners echter vinden de door het stadsdeel genomen beslissing niet optimaal. Een eerste verzoek van de laagbouwbewoners om voor een alternatieve oplossing te kiezen wordt door de overheid van de hand gewezen. In tweede instantie reageert de overheid positief en worden de bewoners mede-ontwerper van het vuilnisplan.

‘De burgers’ die betrokken zijn bij deze case zijn de bewoners van de wijk. Met name de bewoners van de laagbouw - verenigd in een bewonersvereniging - laten zich horen. Degenen die zich tegen het eerste plan keren zijn vooral bewoners die ver van de vuilcontainers af zouden komen te wonen en dus een aanzienlijke afstand zouden moeten sjuwen met hun vuilniszak.

Infrastructuur

Vliegveld Eelde: Sinds 1978 bestaat bij de NV Luchthaven Eelde de wens tot verlenging van de hoofdstartbaan. Volgens de luchthaven (eigendom van de provincies Groningen en Drenthe, een aantal omliggende gemeenten en tot voor kort het Rijk) zou deze investering voor een kwalitatief betere nutsvoorziening op het gebied van verkeer en vervoer in de regio kunnen zorgen en op die manier bijdragen aan de economische ontwikkeling van de regio. De burgers betwijfelen nut en noodzaak en vrezen negatieve gevolgen voor hun woongenot. Om het laatstgenoemde bezwaar weg te nemen wordt op basis van een belevingsonderzoek het gebruiksregime van de luchthaven aangepast.

'De burger' die zich het meest laat horen bij deze case zijn omwonenden die vrezen dat de reeds ervaren overlast zal toenemen; de 400 inspraakreacties zijn vooral van hen afkomstig. Daarnaast bestaan er twee burgerorganisaties die over een grote achterban beschikken (de ene organisatie telt 850 leden, de omvang van de achterban van de andere is onbekend, maar volgens een vertegenwoordiger 'groot'). Onder de omwonenden wordt een belevingsonderzoek uitgevoerd; bovendien zijn ze vertegenwoordigd in een structurele overlegstructuur. Naast agerende burgers zijn er ook voorstanders die zich laten horen: burgers en ondernemers, verenigd in de stichting Vrienden Luchthaven Eelde, pleiten voor de baanverlenging. *Randweg Gouda*: De verkeerssituatie rond het Zuidwesten van Gouda is sinds jaar en dag een probleem. Overheid en burgers zijn het er over eens dat er een randweg moet komen. Over het te kiezen tracé lopen de meningen echter uiteen. Bij de start van het planproces wordt een burgerwerkgroep ingesteld. In de procedure die moet leiden tot de uiteindelijke tracékeuze voelen de burgers zich buitengesloten.

'De burger' die betrokken is bij deze case is in de brede betekenis van het woord elke inwoner van Gouda; over de wenselijkheid van de zuidelijke randweg bestaat grote consensus. Meer specifiek zijn 25 burgers betrokken bij de klankbordgroep, waaronder vertegenwoordigers van de zuidelijke wijken van Gouda en beschermers van natuur&milieu. Naar aanleiding van de startnotitie worden 10 inspraakreacties ontvangen, waarvan 3 van (groepen van) burgers. Een paar burgerorganisaties organiseren een evenement op aandacht te vestigen op gevolgen voor natuur.

Onderhoud A10-West: Rijkswaterstaat kiest voor het groot onderhoud aan de A10-West een rigoureuze aanpak: gedurende een zomer worden alle afslagen van de weg afgesloten en wordt het verkeer beurtelings over de noord-zuid respectievelijk de zuid-noordrijbaan geleid. Een uitgebreide communicatiecampagne en flankerende maatregelen voorkomen een verkeerschaos.

'De burgers' die betrokken is bij deze case zijn in het algemeen de gebruikers van de A10-West en in het bijzonder bewoners en werkenden binnen de aangrenzende wijken. De overheid weet de burger via een intensieve communicatiecampagne via diverse media te bereiken. Voorlichtingsavonden worden door in totaal ongeveer 200 burgers bezocht.

Parkeerbeugels Amsterdam: Bewoners van de Amsterdamse wijk Park Haagseweg ervaren het parkeren in de buurt als een probleem. Het aantal parkeerplaatsen is nauwelijks toereikend, en zal in de nabije toekomst zeker te klein zijn door de bouw van veel kantoorruimten in de directe omgeving van de wijk. De burgers verzoeken de overheid over een oplossing na te denken. In onderling overleg wordt een passende oplossing gevonden.

'De burger' in deze case is de bewoner van de wijk, waarbij het vooral de autobezitters zijn die zich laten horen. In de contacten met de overheid worden ze vertegenwoordigd door een bewonersvereniging.

Verkeersveiligheid

Drempels Abcoude/Baambrugge: Op de provinciale weg tussen Baambrugge en Loenersloot wordt volgens inwoners van Baambrugge structureel te hard gereden, wat vooral voor fietsende kinderen gevaar oplevert. De gemeente wordt verzocht om maatregelen te nemen. Als zij overgaat tot de aanleg van een groot aantal drempels, blijken veel burgers het middel erger te vinden dan de kwaal.

‘De burgers’ in deze case zijn in eerste instantie de direct betrokkenen: omwonenden van de weg en ouders van kinderen die gebruik maken van de weg. Na aanleg van de drempels menigen vrijwel alle burgers van Baambrugge zich in de discussie.

Doblispiegel: Jaarlijks komen ongeveer 30 mensen om bij een zogenaamd dodehoekongeval, waarbij de bestuurder van een vrachtwagen bij het rechtsafslaan een fietser of voetganger over het hoofd heeft gezien. Verontruste burgers vragen de overheid om maatregelen. De overheid denkt de zaak met behulp van een convenant te kunnen oplossen. Onder aanhoudende druk van de burgers gaat zij uiteindelijk over tot wetgeving.

‘De burgers’ in deze case zijn in eerste instantie nabestaanden van slachtoffers van dodehoekongevallen en verontruste ouders van schoolgaande kinderen. In een later stadium wordt het voortouw genomen door een professionele belangenorganisatie (de Fietzersbond).

Bedrijfsvoering

Verzelfstandiging GVB Amsterdam: Het Gemeentelijke Vervoerbedrijf van Amsterdam laat al jarenlang grote verliezen zien. De gemeente laat het bedrijf enkele malen grondig doorlichten. Het advies luidt dat externe verzelfstandiging noodzakelijk is om het bedrijf financieel en cultureel gezond te maken. In 2001 wordt door de gemeenteraad het definitieve besluit tot verzelfstandiging genomen. Een groep burgers is het niet eens met de beslissing en verzamelt de benodigde hoeveelheid handtekeningen om een correctief referendum te kunnen organiseren. De meerderheid van de kiezers spreekt zich tijdens dit referendum uit tegen externe verzelfstandiging.

‘De burgers’ in deze case zijn in eerste instantie een groep van politiek actieve Amsterdamers en werknemers van het GVB (vakbonden) die het niet eens zijn met de voorgenomen verzelfstandiging. Door het correctief referendum worden uiteindelijk alle Amsterdamse burgers bij de zaak betrokken.

2.3 Waar is de burger?

Centaal in dit onderzoek staat de vraag wat de burger beweegt, welke verwachtingen hij heeft van de overheidsrol. Uit de cases die boven kort zijn weergegeven blijkt (eens te meer) dat ‘de’ burger niet bestaat. Wat burgers beweegt is daarom evenmin een eenduidig te beantwoorden vraag. De burger in de onderzochte cases vertoont vele ‘gezichten’ en heeft een di-

versiteit aan drijfveren. In tegenstelling tot ‘de burger’ die centraal staat in het rapport *Burger en Milieu*, is de burger in dit onderzoek meestal geen consument wiens gedrag beïnvloed dient te worden. Het gaat in alle gevallen om personen of organisaties die zich betrokken voelen bij projecten op het terrein van ruimtelijke ordening of mobiliteit. Al naar gelang zijn positie binnen de case zijn verschillen waarneembaar in de rolopvattingen van burgers. Voor deze variatie kunnen verschillende verklaringen worden aangegeven. Wij troffen in dat kader de volgende achtergronden aan:

- De *belevingswaarden* (wat vindt men belangrijk, wat vindt men minder belangrijk) van burgers spelen een belangrijke rol bij hun verwachtingen over de overheidsrol. Komen aspecten die men persoonlijk belangrijk vindt in het geding, dan verwacht men dat de overheid veel ruimte biedt aan de stem van de burger.
- *Directe belangen van burgers*. De belangrijkste omstandigheid die van invloed is op de verwachtingen omtrent de gekozen overheidsrol is het directe belang van de burger bij de voorgestelde maatregel. Zijn er voor de burger grote (positieve of negatieve) belangen, dan zal hij meer inspraak bij de besluitvorming verlangen dan wanneer er weinig of geen belangen zijn. Dit is niet voor alle burgers even eenduidig: sommige burgers die ‘het slachtoffer’ worden van een maatregel, ondervinden er immers ook positieve gevolgen van. Zo zijn veel omwonenden van de Rotterdamse haven en Schiphol financieel afhankelijk en feitelijk ook veroorzaker van de overlast die ze als bewoner ervaren. Hoe hun verwachtingspatroon in die gevallen uitvalt is weer afhankelijk van andere factoren (zie hieronder).
- *Indirecte belangen van burgers*. Ook indirecte belangen van burgers hebben invloed op de verwachtingen die de burger heeft ten aanzien van de overheidsrol. Het gaat hierbij vooral over natuur- en milieuargumenten bij bouw- en infrastructurele projecten. Verwachten burgers dat een maatregel negatieve gevolgen voor natuur en/of milieu heeft, dan verlangen ze meer inspraak bij de besluitvorming.
- Directe en indirecte belangen laten zich ook vertalen als *de rol van de burger*. Deze burgerrol is van invloed op de verwachte rol van de overheid. De burger in de rol van woningzoekende heeft een ander belang dan de burger in de rol van natuurbeschermers, en kan dan ook andere verwachtingen hebben ten aanzien van de rol van de overheid.
- *Nabijheid*. De fysieke (en soms mentale) afstand tussen de burger en een bepaalde ontwikkeling, speelt een belangrijke rol bij de verwachtingen omtrent de overheidsrol. Direct omwonenden laten zich sterker horen en eisen meer inspraak op dan burgers die verder van de locatie verwijderd zitten.
- *De mate waarin de burger in staat is een oplossing voor een probleem te bieden*. Ziet de burger geen kans om als individu zijn belangen voldoende te bewaken, dan verwacht hij dat zijn belangen worden beschermd door een stevig optredende overheid. Die belangen kunnen op hun beurt weer variëren met de omstandigheden waarin de burger zich bevindt.

In het geval van de Jongkindstraat bijvoorbeeld, kan worden aangenomen de oudere bewoners zich ‘hulpelozer’ voelden dan de jonge starters op de woningmarkt.

- Het bestaan van een mogelijkheid om *getroffen burgers te compenseren* is van invloed op de verwachtingen omtrent de overheidsrol. Bestaan er ruime compensatieregelingen, dan zijn burgers bereid in meer of mindere mate afstand te doen van hun inspraakmogelijkheden.
- Het *beschikbaar komen van nieuwe oplossingen* voor bestaande problemen kan bij burgers tot de verwachting leiden dat de overheid op basis van die ontwikkeling wetgeving maakt of aanpast.
- De vraag of er voor een impopulaire maatregel wel of geen alternatief beschikbaar is, heeft gevolgen voor de verwachtingen van de burgers. Als er alternatieven beschikbaar zijn, verwacht men inspraak; bestaat er geen alternatief, dan accepteert men eerder een sterkere rol van de overheid.

Wanneer we de cases bezien op welke burgers zich hebben laten horen, dan valt op dat:

A: Vooral direct belanghebbenden laten zich horen. Het voortouw wordt veelal genomen door een relatief kleine groep burgers die soms op een of andere manier al langer actief zijn op het politiek-maatschappelijke terrein. Sociaal zwakkere burgers hebben in de onderzochte cases nauwelijks een (actieve) rol. Opvallend is verder dat er zich zelden individuele burgers laten horen die geen directe persoonlijke belangen heeft bij de case (zo laten recreanten uit de steden Groningen en Hoogeveen zich niet horen wanneer een deel van de open ruimte rond de stad ten prooi dreigt te vallen aan nieuwbouw) en dat er zich ook zelden voorstanders van de plannen in de discussie mengen.

B: De burger wordt vaak vertegenwoordigd door een belangenorganisatie. In veel van de onderzochte cases verenigen burgers zich in een ad-hoc belangengroepering of worden hun belangen vertegenwoordigd door een professionele organisatie (Fietzersbond, Natuurmonumenten). In het laatste geval verdwijnt de individuele burger van het toneel. Te constateren is dat in sommige gevallen de professionele organisaties de belangen van de burgers combineren met min of meer institutionele belangen. In de gevallen IJburg en GVB staan organisaties als Natuurmonumenten en de AbvaKabo relatief ver van de individuele woningzoekende of trampassagier. Deze organisaties maken gebruik van de geplaveide paden van georganiseerd overleg en gezamenlijk bestuur (ook wel poldermodel genoemd). De verwachtingen van de individuele burger over de rol van de overheid spelen in dat geval geen rol meer. Zij zijn ingewisseld voor de verwachtingen van de organisaties, die behalve met inhoud ook met strategie en tactiek te maken hebben.

2.4 Fits/misfits

Bij alle casestudies is getracht conform de onderzoeksvragen inzicht te verwerven in de probleemdefinities en sturingsconcepten die burgers en overheden hanteren. Bovendien is getracht de achterliggende motieven en de wijze waarop het maatschappelijk debat is gevoerd aan het licht te brengen. Vervolgens is vastgesteld in hoeverre probleemdefinities en sturingsconcepten op elkaar aansluiten, en is onderzocht wat de gevolgen van overeenkomsten of verschillen in deze grootheden zijn. In deze paragraaf worden deze zaken per case beschreven. Aan het einde van de paragraaf worden de kerngegevens in een tabel samengevat.

Fits

Bij de eerste vier cases die hieronder nader worden beschouwd zijn de verschillen tussen probleemdefinities van burgers en overheid klein of zelfs in het geheel afwezig, en is er overeenstemming over de gekozen manier van sturing.

Almere: modelvoorbeeld open planprocedure. De noodzaak tot herstructurering van Almere-haven wordt door de bewoners breed gedragen. Behalve overeenstemming over de probleemdefinitie (verpaupering) zijn burgers en overheid het ook eens over de voorgestelde oplossing (herstructurering). De overheid kiest voor een open planprocedure omdat zij tot een goed plan wil komen dat breed gedragen wordt door de burgers. De rol van co-producent die overheid en burgers vervullen bij de uitwerking van de oplossing sluit aan bij de verwachtingen van de burgers: zij willen bij grootschalige ingrepen binnen hun woonomgeving in ieder geval de mogelijkheid hebben om als serieuze gesprekspartner mee te praten over de mogelijkheden, omdat de uitkomsten nog jarenlang gevolgen zullen hebben voor hun welzijn. De overeenkomsten tussen de door de burgers en de overheid gehanteerde probleemdefinities en sturingsconcepten leiden tot tevredenheid onder de burgers. De enige negatieve geluiden zijn afkomstig van burgers die hebben afgezien van deelname aan de open planprocedure. Dit had wellicht voorkomen kunnen worden door de burgers bij de uitnodiging om deel te nemen aan het planproces erop te wijzen dat het uiteindelijke plan sterk kan afwijken van het startpunt en daarom gevolgen kan hebben die bij aanvang van de procedure niet zijn voorzien.

Onderhoud A10-West: intensieve communicatiecampagne en flankerende maatregelen werpen vruchten af. De onderhoudsstaat van (rijks)wegen vormt voor de burgers een irrelevante last; beslissingen over onderhoud worden daarom buiten de burgers (omwonenden en weggebruikers) om genomen. De probleemdefinitie (slechte staat van de weg) wordt gedeeld en de oplossing (uitvoeren groot onderhoud) wordt ook door de burgers als de juiste gezien. Vanwege het uitblijven van negatieve reacties lijkt de veronderstelling gerechtvaardigd dat de burgers de gekozen overheidsrol (beslissers) in deze fase accepteerden. In de fase

van de uitvoering stuurt de overheid met de burger door de burger te informeren en door met flankerende maatregelen gewenst gedrag te stimuleren en de juiste keuzes aantrekkelijk te maken. Ook deze rol wordt door de burgers gewaardeerd: zij oordelen overwegend positief over de aanpak. Door de zorgvuldige voorbereiding, de communicatiecampagne en de flankerende maatregelen bestaat er onder de burgers begrip voor en vertrouwen in de uitvoering van het onderhoud. Zij gedragen zich als goede en verantwoordelijke burgers, waardoor een verkeerschaos uitblijft en het onderhoud volgens planning kan worden uitgevoerd.

Parkeerbeugels: co-productie leidt tot oplossing probleem burgers. Het door de bewoners aangekaarte (verwachte) parkeerprobleem wordt door de betrokken overheid erkend; de probleemdefinitie wordt gedeeld. Burgers vragen de overheid maatregelen te nemen omdat ze weten dat zij zelf niet bevoegd zijn het probleem met een fysieke ingreep op te lossen. Wel wensen ze inspraak te hebben in de keuze van de oplossing, omdat ze er zeker van willen zijn dat de gekozen maatregel daadwerkelijk tot een verbetering zal leiden. Zij doen hier toe een aantal suggesties die door de overheid in overweging worden genomen. In co-productie met de burgers komt men tot een bevredigende oplossing.

Vuilcontainers: co-productie leidt tot oplossing probleem burgers. Zowel burgers als overheid onderschrijven de voordelen van ondergrondse vuilcontainers. De vormgeving van de oplossing stuit echter op bezwaren van een deel van de burgers. De burgers denken een betere oplossing voor het probleem te hebben, en benaderen daarom de overheid in de verwachting een rol als co-producent te mogen vervullen. De overheid stelt zich echter als beslisser op en wijst het verzoek op technocratische gronden af. De burgers blijven aandringen, waarop de overheid hen uitnodigt om als co-producent mee te werken aan een voor beide partijen aanvaardbare oplossing.

Misfits

De volgende drie cases worden gekenmerkt door grote divergenties tussen probleemdefinities en/of sturingsconcepten van burgers en overheden.

Abcoude: te voortvarende aanpak leidt tot problemen. De burgers die de overheid verzoeken in te grijpen, worden meteen serieus genomen. Hun probleemdefinitie wordt gedeeld; de overheid geeft onmiddellijk gehoor aan geluiden uit de burgerij over de verkeersonveilige situatie op de Rijksweg. De oplossing heeft voor de burgers kenmerken van een irrelevante last: de snelheidskeuze doet er vanwege de ter plaatse geldende beperking voor de bestuurder niet toe en maatschappelijk ongewenst gedrag als te hard rijden kan worden voorkomen door technische of organisatorische maatregelen die tegelijkertijd ontlastend als dwingend werken. De burgers vragen de overheid daarom de rol van beslisser te kiezen. Bij de uitvoering van de maatregel gaat het mis: de door de overheid gekozen uitvoering (de aanleg

van een groot aantal verkeersdrempels) stuit op veel weerstand. Veel burgers - waaronder een groot deel van de initiatiefnemers - vinden het middel erger dan de kwaal. Omdat de burgers als initiatiefnemer verwachten dat de situatie per saldo zal verbeteren, verwachten ze dat er overleg zal plaatsvinden over de precieze invulling van de oplossing. Het zijn immers ook de initiatiefnemers die de gevolgen van de maatregel zullen ondervinden. De rol van de overheid bij de keuze van de oplossing sluit derhalve niet aan bij hun verwachtingen. Het verzoek om overheidsingrijpen om een einde te maken aan een ongewenste situatie betekent nog niet dat verwacht wordt dat de overheid zich ook bij de invulling van de oplossing als beslisser opstelt.

Vinkhuizen: veronachtzamen maatschappelijke agendavorming leidt tot grote weerstand. In het geval Vinkhuizen doen de problemen zich direct bij de start voor. De door de overheid gehanteerde probleemdefinitie (dreigende verloedering van de wijk) wordt door de burgers niet gedeeld, waardoor zij de voorgestelde oplossing (grootschalige sloop en nieuwbouw) met kracht van de hand wijzen. Bovendien verwachten ze bij een dergelijke ingrijpende verandering van hun woonomgeving als co-producent bij de planontwikkeling betrokken te worden. De overheid heeft in dit geval verzuimd de probleemdefinitie op de agenda van de burgers te krijgen. Hiertoe had zij de burgers moeten informeren en in dialoog moeten treden. Wanneer zij dit in een later stadium alsnog doet en de burgers uitnodigt deel te nemen aan de invulling van de plannen, normaliseren de verhoudingen en wordt in nauwe samenwerking aan de planvorming gewerkt.

Groningen: starre opstelling overheid schaadt vertrouwen burgers. De probleemdefinitie van de overheid (stimuleren economische groei en werkgelegenheid in de regio) wordt door de burgers gedeeld; zij betwijfelen echter of de aanleg van het bedrijventerrein in dit kader nuttig en noodzakelijk is. Deze twijfel leidt tot een groot aantal inspraakreacties op het plan. De overheid doet geen moeite om draagvlak te creëren voor het plan, en luistert nauwelijks naar de burger. Ze stelt zich als beslisser op en wijst de burgers op de formele inspraak- en beroepsprocedures. De burgers zouden graag zien dat de overheid zich als co-producent zou opstellen: zij zouden graag vanaf een vroeg stadium van het proces betrokken zijn geweest bij de planvorming. Het verzoek van burgers om bij de invulling van het plan een rol als co-producent te mogen vervullen, wordt van de hand gewezen. Het gevolg is dat de burgers zich buitenspel gezet voelen. Hun vertrouwen in de gemeentelijke overheid is afgenomen.

Fits/misfits

In de overige cases zijn de divergenties tussen probleemdefinities en/of sturingsconcepten minder groot; in sommige gevallen doen ze zich slechts in bepaalde fases van het proces voor.

IJburg: deelnemers aan open planprocedure vechten uitgangspunten aan. In de case IJburg wordt de probleemdefinitie (woningbehoefte) gedeeld; de burgers zijn net als de overheid ervan overtuigd dat er in of nabij Amsterdam woningen moeten worden gebouwd. De beslissing om de woningen te realiseren op de locatie IJburg wordt op politieke wijze door de raad genomen. Behoudens de reguliere tervisielegging en inspraakprocedures is er geen discussie met de burgers. Op de beslissing volgen weinig reacties. De precieze invulling van de plannen vindt plaats middels een open planprocedure. Tijdens die procedure blijkt dat er onder de deelnemers (groepen) tegenstanders van de aanleg van de wijk zijn die verwachten dat ze in dit stadium de bouw van de wijk nog kunnen tegenhouden. Hun bezwaren tegen de ontwikkeling hebben overwegend betrekking op de gevolgen voor de natuur. De tegenstanders verlangen met terugwerkende kracht meer inspraak bij de raadsbeslissing om tot aanleg van IJburg over te gaan en maken gebruik van de mogelijkheid om een correctief referendum te organiseren. Oorzaak van deze gang van zaken is dat het de deelnemers aan de planprocedure blijkbaar niet duidelijk was dat de kaders waarbinnen de procedure plaatsvond, vastlagen. Dit misverstand is waarschijnlijk veroorzaakt door het feit dat burgers verwachten daadwerkelijke invloed te hebben op alle facetten van planvorming wanneer ze door de overheid worden uitgenodigd voor een dialoog. Dit pleit voor expliciete(re) communicatie over de randvoorwaarden van een open planprocedure.

Eelde: tevredenheid ondanks discrepantie gekozen en gewenste overheidsrol. De door de overheid geformuleerde probleemdefinitie (achterblijven van de economische ontwikkeling van het Noorden van Nederland) wordt door de burgers gedeeld. De voorgestelde baanverlenging wordt door een groep burgers (overwegend omwonenden van de luchthaven) niet als oplossing van het probleem gezien. Deze burgers verzetten zich dan ook tegen de uitbreidingsplannen. Naast de twijfels over nut en noodzaak van de baanverlenging vrezen de omwonenden nadelige gevolgen voor het woongenot. Men verwacht daarom meer inspraak te hebben: men vindt dat er bij de beslissing over de baanverlenging voldoende aandacht moet zijn voor de negatieve gevolgen voor de burgers. De rol van beslisser die de overheid kiest, sluit derhalve niet aan bij de verwachtingen van de burgers. Bovendien verwijt men de overheid dat zij een dubbele rol bekleedt: zij is zowel wetgever als eigenaar van de luchthaven. In de ogen van de burgers is er sprake van belangenverstrengeling, waardoor men vraagtekens zet bij de handhaving van de milieunormen die voor de luchthaven gelden.

In het kader van het MER wordt onder de omwonenden van de luchthaven een belevingsonderzoek uitgevoerd. Het onderzoek biedt de overheid inzicht in de achterliggende oorzaken van de bezwaren van de burgers voor zover die betrekking hebben op de verwachte directe gevolgen van de baanverlenging voor het leefmilieu. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek wordt het gebruiksregime van de luchthaven aangepast, waardoor veel van die bezwaren verdwijnen. Wat blijft is de discussie over de economische gevolgen van de baanverlenging.

Dordrecht: behendig optreden overheid creëert draagvlak. De door de gemeente geformuleerde probleemdefinitie (verrommeling van de stadsrand) wordt door de burgers niet in die mate gedeeld dat zij ingrijpen noodzakelijk achten. Bovendien achten ze het plan in strijd met de eerder gedane toezegging om de stadsrand onbebouwd te laten. De rol die de overheid in de eerste fase van het project kiest, wordt door de burgers als te coöperatief in de richting van de projectontwikkelaar gezien. Ze verwachten dat de overheid zich als beslisser opstelt en zich aan de afspraken houdt. Het gevolg van deze discrepantie is dat er veel weerstand tegen het plan bestaat. De overheid anticipeert hierop en creëert draagvlak voor het plan door het - via een vrijwillige MER - op objectieve wijze te laten beoordelen en de burgers te informeren over de voor- en nadelen ervan. Uitgangspunt hierbij is dat als de resultaten per saldo negatief zouden zijn, het plan naar de prullenbak wordt verwezen. De overwegend positieve uitkomsten van het MER leiden tot aanzienlijke afname van het aantal tegenstanders.

Gouda: rolwisseling zet burgers buitenspel. Burgers en overheid zijn het over zowel de probleemdefinitie (verkeerscongestie in het zuidelijk deel van Gouda) als de oplossing (aanleg van een Zuidwestelijke Randweg) eens. De tracékeuze is echter een punt van discussie. Omdat er reeds vanaf 1985 een maatschappelijk debat wordt gevoerd over de tracékeuze verwachten de burgers openheid van en inspraak in het proces. In eerste instantie voldoet de rol die de overheid kiest aan deze verwachting. In een door de overheid ingestelde klankbordgroep wordt met (vertegenwoordigers van) burgers gesproken over de mogelijke alternatieven. Naarmate het proces vordert, kiest de overheid steeds meer de rol van beslisser door niet alle door de leden van de klankbordgroep naar voren gebrachte oplossingsvarianten even serieus te nemen en te overwegen. De burgers voelen zich door deze rolwisseling buitenspel gezet.

Hoogeveen: co-productie leidt tot voor burgers acceptabel resultaat. De door de overheid gehanteerde probleemdefinitie (streven naar economische groei en werkgelegenheid in de gemeente) wordt door de burgers niet bekritiseerd. De voorgestelde oplossing - aanleg van bedrijventerrein - stuit echter bij een aantal burgers op weerstand. Zij betwijfelen of de aanleg van bedrijventerrein de juiste oplossing is voor het geconstateerde probleem. Bovendien laat een aantal burgers weten dat zij graag betrokken zouden zijn geweest bij de beslissing. De gemeente wijst hierop naar de provincie; de beslissing is al veel eerder door de provincie genomen. Bezwaren hadden destijds kenbaar kunnen worden gemaakt. Deze rol van beslisser wordt door de burgers geaccepteerd (zij erkennen dat een dergelijke rol in het geval van een dilemma noodzakelijk is om tot een beslissing te komen), maar zij beoordelen de informatievoorziening rond de beslissing als onvoldoende. Men verwacht van de gemeentelijke overheid dat zij haar burgers duidelijk en tijdig informeert over de gevolgen die beslissingen van hogere overheden (kunnen) hebben. In de vervolgfase kiest de overheid de rol van co-productent door in nauw overleg met de omwonenden aan het inrichtingsplan te werken. Ondanks

de weerstand tegen de gekozen oplossing - die bij veel burgers blijft bestaan - zetten de burgers zich in voor een zo goed mogelijke uitvoering van het plan. Het eindresultaat wordt op hoofdlijnen door de meerderheid van de betrokken burgers als aanvaardbaar beschouwd.

Jongkindstraat: rolwisseling zet burgers buitenspel. Zowel de probleemdefinitie (verloeding en onveiligheid als bedreiging van de woonomgeving) als de gekozen oplossing (herstructurering van de wijk) worden door beide partijen als juist gezien. In co-productie met de burgers wordt gewerkt aan het optimale plan om de wijk opnieuw in te richten. De rol die de overheid kiest sluit aan bij de verwachtingen van de burgers: zij verwachten een stem te hebben in de inrichting van hun woonomgeving, omdat hen dat direct aangaat. Aan de overheidsrol van co-producent komt echter abrupt een einde wanneer de gemeentelijke overheid zonder overleg met de bewoners voor een - deels veranderd - plan kiest. Deze rolwisseling van co-producent naar beslisser leidt tot weerstand; de burgers voelen zich niet serieus genomen. Ze zijn ontevreden over de uitkomst van het proces en ervaren de rol van beslisser die de overheid kiest als te dwingend. Een kleine groep burgers blijft zich hardnekkig tegen de plannen verzetten.

Dodehoekspiegel: burgers eisen overheidsingrijpen. De probleemdefinitie (verkeersonveiligheid als gevolg van het ontbreken van adequate zijzichtinstrumenten op vrachtwagens) wordt door burgers en overheid gedeeld. Het probleem van de dode hoek kan worden beschouwd als een irrelevante last voor de burgers. Voor het probleem bestaat een afdoende technische oplossing (de doblispiegel) die het gewenste gedrag kan afdwingen. Burgers verwachten dat de overheid de rol van beslisser kiest en maatregelen treft om het probleem op te lossen. Als de overheid na lang aandringen van burgers - inmiddels vooral vertegenwoordigd door de Fietzersbond - een stap in de richting van een oplossing doet, komt de gekozen rol (die van bestuurder) niet overeen met de verwachtingen van de burgers. Burgers vrezen dat de oplossing vanwege de vrijblijvendheid ervan te weinig effect zal hebben. Zij verwachten dat de overheid de rol van beslisser kiest en het gebruik van de doblispiegel via wetgeving afdwingt. Met het argument dat Europese wetgeving dit onmogelijk zou maken, nemen ze geen genoegen. Burgers blijven aandringen op wetgeving en boeken uiteindelijk succes.

Privatisering GVB: ten onrechte beschouwd als irrelevante last. De gemeente beschouwt de bedrijfsvoering van het GVB als een irrelevante last voor de burgers en wil het geconstateerde probleem in de bedrijfsvoering buiten de burgers om oplossen. De probleemdefinitie (de onwenselijkheid van de ongezonde financiële positie van het bedrijf) wordt door een aantal actieve burgers niet gedeeld; de voorgestelde oplossing (externe verzelfstandiging van het bedrijf) is voor hen erger dan de kwaal. Anders dan bij een irrelevante last het geval is, doet de bedrijfsvoering van het GVB er voor deze burgers wel degelijk toe. Zij zijn bang dat de kwaliteit van de dienstverlening in geval van verzelfstandiging door de winstdoelstelling zal

afnemen. Niet geheel terecht verwijzen ze naar de NS en UPC als vermeende slechte voorbeelden van verzelfstandiging. De rol van beslisser die de overheid heeft gekozen, wordt door deze burgers niet als de juiste gezien; ze verlangen dat de burgers inspraak krijgen in de beslissing, en nemen het initiatief tot een correctief referendum. In dit referendum spreekt de meerderheid van de kiezers zich uit tegen de verzelfstandiging.

In onderstaande tabel worden de kerngegevens van de cases weergegeven.

Tabel 2.1: Overzicht kerngegevens.

Case	Soort probleem	Initiatief	Probleem-definitie gedeeld?	Oplossing gedeeld?	Invulling gedeeld?	Gekozen rol overheid	Aansluiting overheidsrol bij verwachting burgers	Tevredenheid over uiteindelijke beslissing/maatregel
Vliegveld Eelde	Dilemma	Overheid	+	-	-	Beslisser	-	+/-
Ijburg	Dilemma	Overheid	+	+	Eerst +, toen -, daarna +	Eerst beslisser, later co-producent	Eerst -, later +	+
Dordrecht	Anders	Projectontwikkelaar /overheid	Eerst -, later +/-	eerst -, later +/-	eerst -, later +/-	Stuurder	+/-	+/-
Gouda	Dilemma	Overheid	+	+	-	Eerst co-producent, later beslisser	-	-
Hoogeveen	Dilemma	Overheid	+	+/-	-	Eerst beslisser, later co-producent	+	+/-
Groningen	Dilemma	Overheid	+	-	-	Beslisser	-	-
Almere	Anders	Overheid	+	+	+	Co-producent	+	+
Jongkindstraat	Dilemma	Overheid	+	+	eerst +, later -	Eerst co-producent, later beslisser	eerst +, later -	-
GVB	Irrelevante last	Overheid	-	-	-	Beslisser	-	eerst -, na referendum ?
Doblispiegel	Irrelevante last	Burgers	+	+	eerst -, later +	Eerst sturend, later beslisser	+/-	+
Onderhoud A-10	Irrelevante last	Overheid	+	+	+	Beslisser, uitvoerder	+	+
Parkeerbeugels	Anders	Burgers	+	+	+	Co-producent	+	+
Vuilcontainers	Anders	Overheid	+	+	-	Co-producent	+	+
Abcoude	Irrelevante last	Burgers	+	+	-	Beslisser	-	-
Vinkhuizen	Dilemma	Overheid	eerst -, later +/-	eerst -, later +/-	eerst -, later +	Eerst beslisser, later co-producent	Eerst -, later +	+

2.5 Conclusies

In de bovenstaande paragrafen zijn vooral een weergave van onze bevindingen “in het veld”. Vastgesteld is dat wat de burger verwacht van de overheid in onze cases moeilijk eenduidig is vast te stellen. Wel zijn indicaties te geven van de factoren die die verwachtingen beïnvloeden, zoals de mate waarin de persoonlijke belangen van de burger in het geding zijn of de mate waarin de burger zelf oplossingen of alternatieven kan verzorgen. Ook blijkt in onze cases dat burgers zich vaak laten vertegenwoordigen of vertegenwoordigd gaan worden. Het individu heeft in onze cases een beperkte rol.

In een aanzienlijk aantal van onze cases menen we te kunnen constateren dat er sprake is van een samenlopen van verwachtingen van burgers omtrent de overheidsrol en de feitelijke gedragingen van die overheid; er is sprake van fits. Overeenstemming over de omschrijving van het probleem lijkt daarbij een voorwaarde. Hiermee komen we aan het gedachtengoed van *Burger en Milieu*. In het volgende hoofdstuk leggen we onze bevindingen nog iets dichter tegen deze theorie.

3 CONCLUSIES

3.1 Inleiding

De onderzoeksvragen zijn in detail per case beantwoord in paragraaf 2.3 en in de bijlage. Een doelstelling van het project was tevens via de bestudering van de cases de theorie van *Burger en Milieu* enigszins te toetsen en waar mogelijk aan te vullen. Hieronder zetten we onze bevindingen af tegen de theorie van *Burger en Milieu* en trekken we enkele conclusies.

3.2 Aandacht voor maatschappelijke agendavorming

Volgens het *Burger en Milieu*-uitgangspunt *aandacht voor maatschappelijke agendavorming* moeten beleidsingrepen een basis hebben in een maatschappelijk debat. De overheid is deelnemer aan het debat, faciliteert het maar heeft ook een luisterende taak. De overheid dient door deel te nemen aan de discussie en door goed te luisteren tot een probleemdefinitie te komen die herkend wordt door de burger. Aan deze voorwaarde om tot beleid te komen dat aansluit bij wat de burger beweegt, willen wij op grond van het onderzoek nog twee voorwaarden toevoegen. Naast overeenstemming over de probleemdefinitie blijkt het ook van groot belang dat de gekozen oplossing en de invulling of uitwerking daarvan aansluit bij de wensen en verwachtingen van de burgers.

Ten eerste de probleemdefinitie. Als de overheid verzuimt te luisteren naar wat er onder burgers leeft of geen helderheid schept over haar drijfveren, kan het gebeuren dat de door de overheid geformuleerde probleemdefinitie door burgers niet wordt gedeeld. Volgens de in het kader van dit onderzoek geraadpleegde burgers is het van groot belang dat de overheid op de hoogte is van hoe burgers over het betroffen probleem denken. Als blijkt dat de probleemdefinitie niet door de burgers wordt gedeeld of gekend, moet de overheid eerst draagvlak creëren voordat ze overgaat tot het introduceren van een oplossing. In twee van de drie gevallen waarbij de probleemdefinitie in beginsel (nog) niet wordt gedeeld (Vinkhuizen en GVB) introduceert de overheid een oplossing voordat er overeenstemming over de probleemdefinitie bestaat, wat tot heftige protesten leidt. In het derde geval (Dordrecht) is de overheid zich bewust van de discrepantie, en werkt zij eraan de burgers ervan te overtuigen dat het voorgestelde plan een verbetering betekent.

Er zijn ook gevallen waarin de overheid expliciet door burgers op een probleem moet worden gewezen. In de cases Abcoude en parkeerbeugels is de overheid niet op de hoogte van het probleem dat burgers signaleren. De burgers nemen het de overheid niet kwalijk dat zij het initiatief moeten nemen. Anders ligt dit in het geval van de dodehoekspiegel, waarbij de

overheid volgens burgers jarenlang geluiden die vanuit het maatschappelijke veld klonken, heeft genegeerd. De overheid wordt door hen nalatigheid verweten.

Naast overeenstemming over de probleemdefinitie blijkt overeenstemming over de gekozen oplossing ook een belangrijke voorwaarde te zijn om aan te sluiten bij wat burgers beweegt; het is belangrijk dat burgers de voorgestelde oplossing accepteren. Cases als Eelde, Groningen en Hoogeveen geven aan dat men het wel eens kan zijn over de probleemdefinitie (versterken van de economie van de regio), maar dat men betwijfelt of de voorgestelde oplossing (aanleg van bedrijventerreinen of baanverlenging) tot het beoogde resultaat zal leiden. De oplossing van het geconstateerde probleem wordt daarmee voor deze burgers op zichzelf weer een probleem. Om te voorkomen dat dit gebeurt moeten overheden niet alleen voor de omschrijving van het probleem aandacht voor het maatschappelijk debat hebben, maar moeten zij ook bij de keuze van de oplossing goed luisteren naar wat er onder burgers leeft. Indien de overheid constateert dat er weinig draagvlak voor de voorgestelde oplossing bestaat, kan zij proberen draagvlak te creëren door burgers te informeren over de voordelen van de oplossing. Ook kan de overheid proberen de voorgestelde oplossing los te laten om in samenwerking met de burger aan een zo goed mogelijke oplossing te gaan werken. In de drie genoemde cases gebeurt dit niet. Het lijkt erop dat de overheid in de discussie over de baanverlenging van vliegveld Eelde niet ingaat op de twijfels die bestaan over de vermeende economische voordelen van de baanverlenging. De gemeente Hoogeveen gaat de discussie over de vraag of aanleg van een industrieterrein het gewenste effect zal hebben uit de weg door naar de provincie te wijzen, en de gemeente Groningen onderneemt geen enkele poging om de burgers te overtuigen van nut en noodzaak van het te ontwikkelen bedrijventerrein. In alledrie de gevallen heeft dit tot gevolg dat burgers (deels) ontevreden zijn.

Verder is het ook van belang gebleken dat de invulling of uitwerking van de oplossing aansluit bij de wensen en verwachtingen van burgers. In zes van de onderzochte cases (IJburg, Gouda, Jongkindstraat, doblispiegel, vuilcontainers, Abcoude) is hiervan sprake. Men is het eens over de oplossing (woningbouw, aanleg van een randweg, herstructurering, invoering doblispiegel, plaatsen van ondergrondse vuilcontainers, invoering van snelheidsbeperkende maatregelen), maar heeft - soms zeer grote - bezwaren tegen de uitvoering of invulling ervan (respectievelijk de locatie IJburg, de tracékeuze, de grootschalige sloop, de vrijblijvendheid van de maatregel, de exacte locatie van de containers, de drempels). Juist hierdoor hebben burgers vaak behoefte aan een grote(re) mate van inspraak bij de besluitvorming.

Ten slotte is het van belang nogmaals te benadrukken dat 'de' burger niet bestaat. Het is daarom moeilijk meer algemeen geldende uitspraken te doen over wat de burger beweegt en veracht. Vaak zijn die verwachtingen van de rol van de overheid afhankelijk van omstandigheden waarin burgers zich bevinden of van de (politieke) visie van burgers.

3.3 Aandacht voor een evenwichtige rolverdeling

Om tot beleid te komen dat aansluit bij wat de burger beweegt is het belangrijk dat de gekozen overheidsrol (en de daaruit volgende rol van de burger) aansluit bij de wensen en verwachtingen van de burgers. Volgens dit tweede aandachtspunt van *Burger en Milieu* moet – nadat de probleemdefinitie helder is - worden vastgesteld welke rol overheid en burger hebben. Volgens de theorie ligt het probleem op het bordje van de overheid wanneer er sprake is van een sociaal dilemma of een irrelevante last. In die gevallen kan de overheid de burger aanspreken via ge- en verbodsbepalingen of trachten buiten de burger om de omstandigheden aan te passen zodat het doel wordt bereikt. In andere gevallen ligt het probleem op het bordje van de burger, en kan de overheid sturen met de burger door deze te informeren en door gewenst gedrag aantrekkelijk te maken of te stimuleren.

Uit gesprekken met burgers komt naar voren dat zij zich in principe kunnen vinden in het uitgangspunt dat de overheid in geval van een sociaal dilemma moet sturen zonder de burger en veelal de rol van beslisser moet kiezen. De burgers hebben in dat geval de wettelijke mogelijkheid bezwaar te maken. Een van de in het kader van het onderzoek gesproken burgers merkt op dat hij van de overheid verwacht tijdig en voldoende te worden geïnformeerd over beslissingen die in voorbereiding zijn, zodat burgers ook werkelijk gebruik kunnen maken van die mogelijkheden. Volgens sommigen hebben gemeentelijke overheden ook de taak om haar burgers te informeren over de mogelijke gevolgen van beslissingen van hogere overheden, zodat de burgers de kans hebben ook daar tijdig op te reageren. Opgemerkt dient verder te worden dat burgers - zoals reeds vastgesteld in de vorige paragraaf - naarmate de uitvoeringsfase naderbij komt meer behoefte aan participatie hebben en van de overheid verwachten dat zij in die fase een rol kiest die een vorm van co-productie mogelijk maakt. Kiest de overheid in die fase juist meer de rol van beslisser, dan kan zij op negatieve reacties van burgers rekenen (Gouda, Jongkindstraat, Abcoude).

Uit het onderzoek blijkt dat sturen zonder de burger in geval van een irrelevante last bijzondere aandacht verdient. De benadering die de overheid kiest bij de cases A10-West en doblispiegel lijkt juist te zijn. Onderhoud van rijkswegen is voor de burgers een irrelevante last; de gevolgen die het onderhoud met zich meebrengt niet. Door in die fase van het proces te sturen met de burger (communicatie en stimuleren van gewenst gedrag) heeft de overheid de gevreesde verkeerschaos weten te voorkomen. Ook de dodehoekspiegel is te bestempelen als een irrelevante last voor de burgers waarbij een overheidsrol van beslisser past; het is dan ook precies die rol die de burger in dat geval van de overheid verwacht. Bij de cases GVB en Abcoude liggen de zaken echter anders. De gemeente Abcoude behandelt het vraagstuk van de verkeersonveiligheid als een irrelevante last voor de burgers, en kiest de rol van beslisser. Als de maatregel wordt uitgevoerd, blijkt echter dat de burgers het middel erger vinden dan de kwaal. Blijkbaar kan het in het geval van een irrelevante last noodzakelijk zijn dat de overheid vaststelt hoe zwaar het probleem waar de maatregel op gericht is, weegt voor

de burger, zodat de zwaarte van de maatregel daarmee in overeenstemming kan worden gebracht. Een zuivere rol van beslisser zou daarom tekort kunnen schieten. Bij het vraagstuk van de verzelfstandiging van het GVB is de overheid er ten onrechte van uitgegaan dat de bedrijfsvoering van het bedrijf voor de burgers een irrelevante last is. Uit dit geval blijkt dat het ook bij zaken die in de ogen van de overheid voor de burger een irrelevante last zijn, nodig kan zijn bij de burgers draagvlak voor voorgestelde maatregelen te creëren.

Ten slotte blijkt uit de gesprekken met burgers dat men behoefte heeft aan duidelijkheid over de rolverdeling. Vooral bij open planprocedures leidt onduidelijkheid over de rolverdeling en de bevoegdheden van de deelnemers nogal eens tot teleurstellingen. Inconsistentie in de gekozen overheidsrol lijkt maar in één specifiek geval toelaatbaar: verandering van de rol van beslisser naar die van coproductant kan (IJburg, Hoogeveen, Vinkhuizen), maar de rol van coproductant verruilen voor die van beslisser (Gouda, Jongkindstraat) stuit op onbegrip en weerstand. Burgers hebben in dat geval het gevoel dat de inspraak die zij in een eerdere fase hebben gegeven slechts voor de vorm is geweest.

3.4 Verantwoordelijkheden nemen en verantwoordelijkheden steunen

De twee cases waarbij de oplossing van het probleem in enige mate aan de burger wordt overgelaten, zijn die van het onderhoud aan de A10-West en van de doblispiegel. In het geval A10-West is sprake van functionele sturing; de burgers (omwonenden en weggebruikers) worden gewezen op de functies van een vlotte doorstroming van het verkeer tijdens de uitvoering van het onderhoud en worden door flankerende maatregelen gestimuleerd zich als goede en verantwoordelijke burgers te gedragen. De aanpak heeft succes.

In het geval van de doblispiegel probeert de overheid in eerste instantie functioneel te sturen via de burger (de transportondernemer) door hem te wijzen op het belang ('de functie') van verkeersveiligheid voor de burgers. Door een subsidiemaatregel in te stellen stimuleert men de burgers een verantwoorde keuze te maken. Deze aanpak heeft slechts beperkt succes: een relatief groot aantal transportondernemers laat zich door de subsidiemaatregel niet verleiden tot maatschappelijk verantwoord gedrag. Volgens de betrokken burgers (Fietzersbond) hoort het probleem niet op het bordje van de burger (transportondernemer), maar op het bordje van de overheid.

3.5 Conclusies

Wanneer we de bevindingen van ons onderzoek naast de ideeën van *Burger en Milieu* leggen, dan blijkt dat *Burger en Milieu* zeer waardevolle handvatten biedt voor het verklaren van ‘fit en misfits’ en derhalve ook voor het formuleren van nieuw beleid. Wij zijn daarenboven gestuit op een aantal bevindingen die het gedachtegoed van *Burger en Milieu* nog kunnen aanscherpen.

Bij Burger en Milieu wordt veel waarde gehecht aan een probleemdefinitie die wordt gedeeld door burger en overheid. In onze cases hebben we hier veel ondersteuning voor gevonden. Daarna echter, zo bleek uit een aantal cases, is eveneens overeenstemming over oplossingsrichting en daadwerkelijke uitvoering van die oplossingen vereist. Sluiten die niet aan bij de wensen en verwachtingen van burgers, dan is de kans op een ‘misfit’ groot.

In het kader van de evenwichtige rolverdeling blijkt bij een aantal cases een discrepantie tussen de verwachtingen van burger en overheid. Net al bij het vorige punt heeft dit betrekking op het blijven betrekken van burgers bij het gehele proces. Betrokken burgers blijken zelfs meer behoefte aan participatie te hebben naarmate het proces vordert dan in eerder stadia. In een aantal gevallen wilde de overheid juist de participatie afbouwen.

In die gevallen waarin verwachtingen van burgers en overheid over elkaars rollen en inzet verschillen, is het van het allergrootste belang dat de overheid *duidelijk en consistent* is over de rolverdeling. Onduidelijkheid en inconsistentie lijden in alle gevallen tot misfits.

BIJLAGE 1:

De Cases

1. Baanverlenging Vliegveld Eelde

Inleiding

Sinds 1978 bestaat bij de NV Luchthaven Eelde de wens tot verlenging van de hoofdstartbaan. Deze start- en landingsbaan zou aan de zuidzijde met 700 meter verlengd moeten worden tot 2500 meter. In de opinie van de luchthaven (eigendom van de provincies Groningen en Drenthe, een aantal omliggende gemeenten en tot voor kort het Rijk) zou deze investering voor een kwalitatief betere nutsvoorziening op het gebied van verkeer en vervoer in de regio kunnen zorgen en op die manier bijdragen aan de economische ontwikkeling van de regio. De burgers staan niet onverdeeld positief tegenover het voornemen.

Aanwijzing tot nationale luchthaven

In de onderzochte episode uit de planvorming rond de baanverlenging staat de aanwijzing door de minister tot nationale luchthaven in het kader van de luchtvaartwet centraal. De voorbereidingen hiertoe starten in 1992, en omvatten onder andere het opstellen van een MER. In het richtlijnenadvies voor dit MER adviseert de MER-commissie om een onderzoek uit te voeren naar de ervaren omgevingskwaliteit. De Commissie acht zo'n onderzoek noodzakelijk omdat *“de resultaten ervan kunnen bijdragen aan de formulering van het meest milieuvriendelijke alternatief op het punt van het gebruik en de openstelling van de luchthaven en de daarmee samenhangende hinderbeleving door omwonenden en recreanten”*.

Het MER: veel inspraakreacties

Wanneer het MER uiteindelijk ter toetsing wordt voorgelegd aan de MER-commissie, stelt deze vast dat het aanbevolen belevingsonderzoek niet is uitgevoerd. Uit pragmatische overwegingen beveelt de Commissie niet een directe aanvulling op het MER aan, maar stelt zij voor het onderzoek te laten uitvoeren als onderdeel van het evaluatieprogramma volgens de MER-regeling. In het toetsingsadvies geeft de Commissie aanbevelingen over de aanpak van het onderzoek.

Het MER levert meer dan 400 inspraakreacties op. Naast een groot aantal individuele burgers laten enkele burgerorganisaties van zich horen. De belangrijkste hiervan zijn de VOLE (Vereniging van Omwonenden Luchthaven Eelde) en de Stichting Rondom Vliegveld Eelde. De VOLE (met volgens de geraadpleegde woordvoerder circa 850 leden) beticht de gemeente van belangenverstrengeling, omdat ze financieel belang heeft bij baanverlenging. Voorts wijst men erop dat een onderzoek dat is uitgevoerd naar aanleiding van de ramp met de Hercules heeft aangetoond dat er investeringen in materiaal en mankracht nodig zijn om de

luchthaven aan de internationale veiligheidsmaatstaven te laten voldoen. Ook uit men twijfel over de levensvatbaarheid van de luchthaven, en kondigt men aan de planschade te gaan verhalen. Ten slotte wijst de VOLE op een onderzoek waaruit blijkt dat veertig procent van de bevolking tegen de baanverlenging is en beschuldigt de overheid er op grond van dit cijfer van dat zij niet luistert naar wat er onder de burgers leeft. De Stichting Randon Vliegvelde Eelde (omvang achterban onbekend) noemt de economische onderbouwing van de wenselijkheid van de baanverlenging onvoldoende. Volgens de Stichting spreken de voorstanders van de verlenging zich positief uit vanwege de geprognoseerde werkgelegenheidseffecten. Die effecten worden door de Stichting betwijfeld.

Uit de inspraakreacties blijkt dat ook onder individuele burgers twijfel bestaat over het rendement van de voorgenomen investeringen. Naast deze economische bezwaren verzet men zich tegen de toename van het luchtverkeer en de daarmee samenhangende geluidsoverlast. Vooral nachtvluchten worden gevreesd. De sterke punten van de regio (rust en ruimte) komen verder onder druk te staan, zodat het woon- en werkklimaat nadelig wordt beïnvloed. Volgens sommigen zou het beter zijn de luchthaven op te offeren.

Ten slotte gaan er geluiden op dat er over de baanverlenging nauwelijks een serieus en openbaar debat is gevoerd.

Belevingsonderzoek

Wanneer het belevingsonderzoek alsnog is uitgevoerd, blijkt dat de geluidsoverlast waarvan de omwonenden last zeggen te hebben vooral wordt veroorzaakt door testvluchten (waarbij de toestellen na het opstijgen in de directe omgeving van de luchthaven een circuit vliegen), reclamevliegtuigen en vliegtuigen met parachutisten. Op grond van deze bevindingen wordt een aangepast gebruiksregime van de luchthaven opgesteld; er worden afspraken gemaakt met de gebruikers. Zo mogen er geen circuit(test)vluchten plaatsvinden met grote toestellen, krijgt de parachutistenclub beperkingen opgelegd en wordt er een vliegtuiglawaai-volgsysteem ontwikkeld. Volgens de informatie van de MER-commissie is door deze maatregelen een groot deel van de omwonenden gerustgesteld. De geraadpleegde vertegenwoordiger van VOLE bevestigt dit ('de angel is uit het probleem gehaald').

De luchthaven Eelde neemt vervolgens geregeld het initiatief om tot overleg met omwonenden te komen. Zo laat men onderzoeken of het mogelijk is om tot een convenant te komen om op die manier de verdere ontwikkelingen in samenspraak met de burgers te laten plaatsvinden. Hiervoor blijkt onvoldoende draagvlak te bestaan. Volgens de autoriteiten zijn het vooral de eerder genoemde burgergroeperingen VOLE en de Stichting Randon Vliegvelde Eelde die zich hiertegen verzetten; zij zouden alle mogelijke democratische middelen aangrijpen om uitbreiding van de luchthaven te voorkomen. Wel bestaat er een overlegcommissie (een zogenaamde 'Commissie 28'), waarin overheid en betrokken burgers regelmatig overleg plegen.

Analyse

Om welke burgers gaat het?

De burgers die zich tegen de baanverlenging verzetten, zijn overwegend omwonenden van de luchthaven. Howel er veel inspraakreacties worden ontvangen van individuele burgers, behoren de meest volhardende tegenstanders tot twee burgergroeperingen.

Probleemdefinitie

Het probleem dat de initiatiefnemers met de baanverlenging beogen te bestrijden is het achterblijven van de economische ontwikkeling van het Noorden van Nederland.

Een aantal burgers verwacht dat de gekozen oplossing (baanverlenging) niet zal bijdragen aan de gewenste economische ontwikkeling, en voorziet dat de oplossing nadelige gevolgen zal hebben voor hun woongenot.

Rollen

De NV Luchthaven Eelde, een conglomeraat van verschillende overheden, is de initiatiefnemer van de baanverlenging; de gemeente Eelde is het bevoegd gezag. Naast de rol van eigenaar/belanghebbende spelen de betrokken overheden de rol van beslisser. Burgers worden behoudens de wettelijk verplichte inspraakmomenten niet direct betrokken bij de voorbereiding van het besluit. Ook bij het besluit het gebruiksregime van de luchthaven naar aanleiding van het belevingsonderzoek aan te passen, worden de burgers niet direct betrokken. De burgers vervullen in het hele proces de rol van kiezer. De eerder genoemde burgerorganisaties nemen als reactie hierop een oppositionele rol op. Nadat het besluit tot baanverlenging is genomen en de aanwijzing tot nationale luchthaven een feit is, lijkt de rol die de luchthaven kiest te verschuiven van beslisser naar coproducent. Burgers worden uitgenodigd om te praten over verdere ontwikkelingen.

Conclusie

Het probleem dat de initiatiefnemers met de baanverlenging beogen te bestrijden is het achterblijven van de economische ontwikkeling van het Noorden van Nederland. Deze probleemdefinitie wordt door de burgers niet verworpen; burgers erkennen het belang van economische activiteiten voor de welvaart en het welzijn van de regio. De voorgestelde oplossing is volgens een deel van de burgers echter niet de juiste; zij hebben ernstige twijfels als het gaat over de kansen op een winstgevende exploitatie van de luchthaven. De prognoses die de overheid hierover maakt, beschouwen ze als veel te optimistisch. “*Wij verwachten dat je met dezelfde investeringen op andere plekken en in andere branches veel meer kunt bereiken*”, aldus de woordvoerder van VOLE. Bovendien bestaat de angst dat de verwachte grote verliezen op termijn zullen leiden tot een versoepeling van het gebruiksregime waardoor er een ongewenst grote groei van het luchtverkeer zal plaatsvinden. Samenvattend: de

overheid is er blijkbaar niet in geslaagd alle burgers te overtuigen van het nut en de noodzaak van de baanverlening.

Naast twijfels over de effectiviteit van de maatregel, bestaat er onder burgers bezorgdheid over de mogelijke negatieve gevolgen ervan. Stimuleren van economische ontwikkeling door fysieke ingrepen als de aanleg van wegen, bedrijventerreinen en havens heeft welhaast per definitie het karakter van een dilemma: het algemeen belang (*'nodig voor ons allen'*) staat vaak op gespannen voet met de belangen van individuele burgers. De rol van beslissers die de overheid kiest is volgens de uitgangspunten van *Burger en Milieu* de juiste: zij moet haar burgers niet belasten met een afweging tussen waarden die met elkaar op gespannen voet staan. Dat het probleem inderdaad een dilemma kan worden genoemd, blijkt uit de reactie van omwonenden op de voorgestelde oplossing. Zij staan afwijzend tegenover de baanverlenging omdat men verwacht dat die vooral nadelige gevolgen zal hebben voor hun woongenot. De burgers verwachten meer inspraak te hebben bij het zoeken naar een oplossing omdat zij vinden dat er aandacht moet zijn voor de negatieve gevolgen die de plannen voor de burgers hebben, en dat ernaar moet worden gestreefd die gevolgen zoveel mogelijk te beperken. In hun ogen moet de overheid daarom de rol van coproducent kiezen.

De verschillen in opvatting over de wenselijkheid van de voorgestelde oplossing en het verschil tussen de gekozen rol van de overheid en de verwachtingen van de burgers daaromtrent leiden tot veel verzet tegen het plan, wat onder andere blijkt uit de ruim vierhonderd inspraakreacties die volgen op het MER.

Wanneer de overheid - daartoe aangezet door de MER-commissie - een belevingsonderzoek laat uitvoeren en op grond van de uitkomsten het gebruiksregime van de luchthaven aanpast, neemt de weerstand tegen het plan sterk af. Hoewel de burgers nog steeds niet direct worden betrokken bij de beslissingen en er dus formeel geen sprake is van co-productie, voelt men zich nu gehoord. Toch blijven de opvattingen van de burgers verdeeld. Voor de principiële tegenstanders van de baanverlenging (en in sommige gevallen van de luchthaven als geheel) is het aangepaste gebruiksregime niet genoeg; zij nemen geen genoegen met hun rol van kiezer en blijven zich verzetten tegen de baanverlenging. Aan het andere uiteinde van het spectrum dient zich in 1998 de stichting Vrienden Groningen Airport Eelde aan. Initiatiefnemers zijn een aantal ondernemers en particulieren, die worden ondersteund door de Kamers van Koophandel in Groningen en Drenthe. De Stichting vindt het hoog tijd om uiting te geven aan de waardering voor Groningen Airport Eelde zoals die volgens hen onder een grote groep noorderlingen leeft en wil afrekenen met de indruk dat er alleen tegenstanders van de luchthaven zijn.

Bronnen

Jules Scholten, MER-commissie.

De heer J.E. Ploeger, contactpersoon luchthavenzaken gemeente Tynaarlo (v/h Eelde).

Rene van Lotringen, woordvoerder VOLE.

Verslag van hoorzittingen juni 1997 te Vries en Eelde.

Nota van beantwoording ingekomen adviezen door Ministerie van V&W en Ministerie van VROM.

Artikel Nieuwsblad van het Noorden (22 juni 1993) over bijeenkomst naar aanleiding van startnotitie.

Berkhout, A en E. Meijer: *Luchthaven Eelde, het investeren waard?* Groningen, januari 1994.

2. IJburg Amsterdam

Inleiding

De gemeenteraad van Amsterdam besluit in juli 1994 om in het IJmeer een woonwijk met 18.000 woningen te bouwen. Als belangrijkste argument voor deze stadsuitbreiding noemt Amsterdam de voorziene woningbehoefte; de locatiekeuze is het gevolg van de uitbreiding van Schiphol die de woningbouwmogelijkheden aan de westzijde van de stad ernstig beperkt. De ontwikkeling wordt in twee fasen uitgevoerd: de eerste fase bestaat uit 8500 woningen, de tweede uit 9500. Onderdeel van de tweede fase is verder het realiseren van natuurontwikkeling ter compensatie van natuurwaarden die verloren zullen gaan als gevolg van de aanleg. Het raadsbesluit in 1994 lijkt aan de aandacht van de burgers te ontsnappen; de bezwaren tegen de plannen klinken pas nadat de beslissing is genomen. De zaak komt tot een hoogtepunt op 19 maart 1997 wanneer de inwoners van Amsterdam zich middels een correctief referendum voor of tegen de aanleg van de wijk kunnen uitspreken.

De planvorming

In 1994 krijgt de hoofdstedelijke Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO) een budget van 10 miljoen gulden toegewezen om een plan voor IJburg te ontwikkelen. Uitgangspunt hierbij is dat er vanaf het begin sprake zal zijn van een open planprocedure. Doel hiervan is dat er voor het plan een maatschappelijk draagvlak onder de bevolking moet worden gevonden; bovendien verwacht men door de procedure tot een kwalitatief beter plan te komen, onder andere door gebruik te maken van de expertise die binnen actie- en belangengroeperingen aanwezig is. Om de planprocedure in goede banen te leiden, schakelt de gemeente een communicatieadviesbureau in. Dit bureau krijgt twee opdrachten mee: informeer de burgers over het hoe en waarom van de wijk en stimuleer ze om de wijk mee te ontwerpen.

Na het gemeenteraadsbesluit in 1994 wordt het overleg verbreed. De inspraakprocedure rond het bestemmings- en streekplan en het MER voor de 1^e fase van IJburg levert ongeveer 900 inspraakreacties op. De reacties zijn afkomstig van individuele burgers en van organisaties, en hebben betrekking op zowel persoonlijke als algemene (natuur- en milieu-) belangen. Insprekers en overige geïnteresseerden worden door de gemeente benaderd om mee te denken over de invulling van het plan. Men organiseert onder andere gesprekken met maatschappelijke organisaties, thema-avonden met potentiële bewoners, informatieavonden, werkconferenties en bijeenkomsten met buurgemeenten. Ook belangen- en actiegroepen worden benaderd met het doel ze te informeren en ze de kans te bieden hun wensen op tafel te leggen. Op de eerste grootschalige informatiemarkt (oktober 1994, 500 bezoekers) laten de tegenstanders van de plannen zich horen. Het zijn zowel individuele burgers als burgerorganisaties en professionele actiegroepen die hun bezwaren tegen de plannen uiten. Tegenargumenten die het persoonlijke belang overstijgen zijn de aantasting van de natuur in het IJmeer, de twijfel over

de noodzaak om in het IJmeer te bouwen en de angst dat op termijn het hele IJmeer zal worden volgebouwd. Anderen wijzen op belangen die meer in de persoonlijke sfeer liggen, zoals uitzicht en watersportmogelijkheden.

Om te extreme polarisatie te voorkomen nodigt de gemeente in maart 1995 de opposenten samen met voorstanders uit deel te nemen aan een werkgroep die de titel “het maatschappelijke overleg” krijgt. Ongeveer vijftien organisaties doen mee, uiteenlopend van de Kamer van Koophandel tot bewonersorganisaties. Aanvankelijk doet ook Natuurmonumenten mee, maar na twee bijeenkomsten trekt de organisatie zich uit het overleg terug omdat men vindt dat de discussie te veel over het ontwerp van de wijk gaat en te weinig over de compensatie voor het natuurverlies. Sommige opposenten nemen niet actief deel aan het overleg, maar zitten erbij om hun achterban op de hoogte te kunnen houden van de plannen zodat men adequaat kan reageren; anderen werken mee. Principieel tegenstander Milieu Centrum Amsterdam (de lokale vertegenwoordiger van Stichting Natuur en Milieu) volgt een tweesporenbeleid: men neemt aan het overleg deel om te proberen het plan verbeteren voor het geval het doorgaat, maar zal proberen het plan tegen te houden zodra zich daartoe een gelegenheid aanbiedt. De opposenten blijken soms tegenstrijdige belangen te hebben: zo pleit een milieugroepering vanwege de vogelstand voor ondiep water, terwijl watersporters juist diep water wensen. De sfeer van de bijeenkomsten wordt door de projectmanager als informeel en ontspannen beschreven.

Als de burgemeester van Amsterdam in juni 1995 de vraag of het overleg ook tot de conclusie zou kunnen leiden dat IJburg er niet moet komen negatief beantwoordt (“het plan gaat naar de Raad die vervolgens beslist”) stapt een aantal principiële tegenstanders (de bewonersorganisaties en de Vereniging ter behoud van het IJsselmeer) uit het overleg. Een aantal natuur- en milieuorganisaties (met als belangrijkste de Vereniging ter behoud van het IJsselmeer en het Milieu Centrum Amsterdam) verenigt zich onder de noemer Red het IJmeer en verkent de mogelijkheden om een referendum over IJburg te organiseren.

Eveneens in juni 1995 wordt het eerste globale plan aan de burgers gepresenteerd. Dit leidt tot veel telefonische inlichtingen van burgers; de belangstelling voor de wijk lijkt groot te zijn. De gemeente besluit de namen van de bellers te noteren, en gaat op een later moment over tot het actief werven van belangstellenden. Informatie- en thema-avonden voor deze burgers in februari 1996 trekken 400 bezoekers; in augustus 1996 hebben 2300 burgers zich ingeschreven als belangstellenden voor de woningen op IJburg.

In januari 1996 wordt het masterplan voor IJburg gepresenteerd, dat in september in de raad wordt behandeld. Om het draagvlak voor het plan onder de burgers te vergroten worden het hele jaar door activiteiten ondernomen om het plan onder de aandacht van de burgers te bren-

gen. In de maanden mei en juni 1996 wordt een tournee door de stad georganiseerd met informatie- en inspraakrondes. Hierbij is een maquette van IJburg te zien. De belangstelling onder de burgers is gering: alle activiteiten gezamenlijk trekken 1600 deelnemers. Een eerste opiniepeiling dat jaar leert dat 36 procent van de ondervraagden voor IJburg is en 23 procent tegen. De raad stemt op 4 september 1996 in met het plan.

Het referendum

Daags nadat het plan door de raad wordt aangenomen sluit Natuurmonumenten zich aan bij referenduminitiatief van Red het IJmeer. De organisatie neemt het plan IJburg een ecologische ramp, en neemt het voortouw in het organiseren van het referendum. Natuurmonumenten slaagt er in de vereiste ruim 24.000 handtekeningen op te halen om een correctief referendum aan te vragen en start een campagne. Ook de gemeente start een campagne.

Om het plan alsnog te verwerpen zijn 155.000 tegenstemmers nodig. Op 19 maart 1997 stemt bijna 60 procent tegen en ruim 40 procent voor. De tegenstanders komen 25.000 tegenstemmen te kort om het plan van tafel te kunnen vegen.

Vervolgens

Ook na het referendum blijven burgers via verschillende overlegstructuren betrokken bij de verdere invulling van de plannen. Natuurmonumenten legt zich bij de uitslag van het referendum neer en blijft als coproducent nauw betrokken bij de planvorming.

De tervisielegging van het bestemmingsplan en het MER voor de tweede fase van IJburg in 2001 levert vier inspraakreacties op. Drie organisaties, waaronder de Vereniging tot behoud van het IJsselmeer, spreken zich uit tegen de aanleg van IJburg en verwijzen naar de nut- en noodzaakdiscussie. De vierde reactie is van het Milieucentrum Amsterdam en is inhoudelijker van aard. Er worden geen reacties van individuele burgers ontvangen.

Analyse

Om welke burgers gaat het?

De communicatie rond de open planprocedure heeft zich in beginsel op alle inwoners van Amsterdam gericht. Hoewel er zich onder de 900 insprekers op de plannen van de 1^e fase veel individuele burgers bevinden, zijn het alleen in belangenorganisaties verenigde burgers die bij de planprocedure betrokken raken.

Probleemdefinitie

Het probleem dat de gemeente Amsterdam met de ontwikkeling van IJburg beoogt te bestrijden laat zich omschrijven als een maatschappelijk erkend probleem: woningbehoefte. Deze probleemdefinitie wordt gedeeld door de burgers. De problemen die de tegenstanders van de

plannen hebben, zijn te typeren als individuele problemen (aantasting van het woongenot) en een maatschappelijke probleem (aantasting van natuur en milieu).

Rollen

De rol die de overheid in het proces kiest, is tweeledig. In de eerste fase (de beslissing over de aanleg van de woonwijk) kiest de overheid de rol van beslisser. In de tweede fase (de ontwikkeling van het plan) is de rol die van coproductent. De belangrijkste reden om voor coproductie te kiezen is dat men verwacht zo draagvlak voor het plan te creëren waardoor (te) grote tegenstand kan worden voorkomen. Daarnaast verwacht men tot een beter plan te kunnen komen door gebruik te maken van de expertise waarover belangenorganisaties beschikken. Nadat de belangrijkste randvoorwaarden (locatie en aantal woningen) zijn vastgesteld, probeert de overheid de burgers te stimuleren deel te nemen aan een open planprocedure. De overheid investeert hiertoe veel tijd en geld in voorlichtings- en overlegbijeenkomsten.

Ook de rol die de burgers tijdens de planontwikkeling kiezen, is die van coproductent. Zowel voor- als tegenstanders van het plan nemen deel aan het overleg dat wordt gevoerd in het kader van de open planprocedure.

Conclusies

De opvatting dat woningbouw in of in de directe omgeving van Amsterdam noodzakelijk is, wordt onder burgers en overheid breed gedragen. De probleemdefinitie wordt derhalve niet bestreden. Omdat woningbouw in veel gevallen voor (groepen van) burgers negatieve gevolgen heeft (en daarmee als dilemma kan worden getypeerd), kiest de overheid bij de beslissing over of en waar de woningbouw moet worden gerealiseerd de rol van beslisser. De keuze valt daarbij op de locatie IJburg. Om de door de burgers ervaren negatieve effecten van de oplossing zoveel mogelijk te beperken en om gebruik te kunnen maken van expertise die binnen maatschappelijke organisaties aanwezig is, kiest de overheid in het volgende stadium - dat van de planontwikkeling - voor de rol van coproductent.

Hoewel in eerste instantie de indruk bestaat dat de rol van beslisser die de gemeente Amsterdam in de aanloopfase kiest, aansluit bij de verwachtingen van de burgers (de beslissing die de gemeenteraad in juli 1994 neemt om 18.000 woningen in het IJmeer te bouwen roept immers nauwelijks weerstand op), slaagt de gemeente er uiteindelijk niet in voldoende draagvlak voor het plan te creëren om een referendum te voorkomen. Een verklaring hiervoor kan worden gezocht in het verschijnsel dat burgers verwachten daadwerkelijke invloed te hebben op alle facetten van de planvorming wanneer ze door de overheid worden uitgenodigd voor een dialoog. Zoals gebruikelijk bij een open planproces worden de kaders echter door de overheid gesteld en is het de invulling van het plan die wordt opengelaten. Een aantal organisaties komt lopende het open planproces rond IJburg tot de conclusie geen invloed te kunnen uitoefenen op de beslissing om wel of niet tot de ontwikkeling van de wijk over te gaan. Hierdoor verliest men het vertrouwen in de gemeente als facilitator van het planproces

en beschouwt men de rol van de overheid als te beslissend en te weinig coöperatief. Het gevolg van deze divergentie tussen gewenste en ervaren overheidsrol is dat de tegenstanders zich organiseren en middels een referendum proberen de ontwikkeling van IJburg tegen te houden. De initiatiefnemers van het referendum leggen zich neer bij de voor hen negatieve uitslag ervan, en werken vanaf dat moment als coproductanten verder mee aan de planvorming.

Bronnen

Notulen tweede hoorzitting MER IJburg 2^e fase (28 februari 1996).

Jules Scholten (MER-Secretaris).

Projectbureau IJburg: Ineke Harder (manager planvorming IJburg 2).

IJburg, een terugblik (Schoep & van der Toorn, 1997).

3. Golfbaan en luxe woningen Dordrecht

Inleiding

Projectontwikkelaar Dennendael BV neemt in 2000 het initiatief om in de stadsrandzone van Dordrecht zowel een golfbaan als een woningbouwlocatie te ontwikkelen. Het plan voorziet in een 18-holes golfbaan, 180 woningen in het topsegment, duurzame inrichting met openbaar groen, recreatieve voorzieningen en versterking van de structuur en de functie van de Dordwijkzone, de groene zone die dwars door de stad Dordrecht loopt.

Achtergrond

Woningbouw in de Dordtse stadsrandzone is een omstreden zaak. In 1994 lanceerde de gemeente Dordrecht plannen voor een zeer ambitieuze, grootschalige woonwijk in het groene buitengebied van het eiland van Dordrecht ('Buitenstad'). Verontruste burgers verenigden zich en voerden als de Stichting Buitenzorg actie tegen de plannen. De stichting slaagde erin 23.000 mensen te mobiliseren, die middels hun handtekening lieten weten tegen de plannen te zijn. De actie slaagde: Buitenstad werd afgeblazen en onder de titel 'Dordt spreekt' kwam een brede maatschappelijke discussie binnen de gemeente op gang. In 1996 spraken politici zich na deze discussie uit tegen het verder volbouwen van de polders. De Stichting Buitenzorg is sindsdien voorstander van een alternatieve invulling van het voormalige plangebied Buitenstad. Daartoe is de werkgroep 'Buitenlust' opgericht waarin een aantal gelijkgestemde natuurorganisaties meedoen. Naast de Stichting Buitenzorg zijn dat Milieudefensie, platform voor Natuur- en Milieueducatie, Vereniging Behoud Biesbosch, IVN, Natuur- en Vogelwacht Dordrecht en Stichting Watertoren Buitenlust.

Plan Dennendael

Ondanks de in 1996 gedane uitspraak niet meer te bouwen in de stadsrandzone, staat het College van B&W van Dordrecht niet afwijzend tegenover het plan van Dennendael. Het vermoeden bestaat dat het plan zou kunnen leiden tot een mooiere aankleding van het tot dan toe verrommelde gebied en tot (ecologische) versterking van Dordwijkzone. Hoewel het project formeel niet MER-plichtig is, laat het college een MER uitvoeren. De reden hiervoor is een strategische: het vrijwillige MER kan niet alleen de raadsleden steunen bij hun uiteindelijke beslissing over het project, maar kan - mits de uitkomsten per saldo gunstig zijn - draagvlak creëren onder de burgers.

Eerste fase: Reacties op de startnotitie (oktober 2000)

De pers

Voorafgaand aan de eerste informatieavond over het plan verschijnt in de lokale pers een artikel waarin wordt gesteld dat het MER niet objectief zal zijn, omdat de projectontwikkelaar het zelf betaalt.

Informatieavond

De informatieavond trekt een kleine 150 belangstellenden. De aanwezigen zijn vooral omwonenden en actiegroepen. De sfeer is grimmig: er bestaat wantrouwen jegens de gemeente vanwege de eerder gedane belofte geen nieuwbouw te plegen in stadsrand, en er bestaat wantrouwen jegens de projectontwikkelaar omdat die maar één belang zou nastreven: maximale winst. De betrokken wethouder refereert bij de opening van de bijeenkomst aan de uitkomsten van *Dordt Spreekt*, en formuleert de centrale vraagstelling van het uit te voeren MER als volgt: *In hoeverre kan een golfbaan en woningen bijdragen aan een betere inrichting in kwaliteit en inrichting van de Dordwijkzone?* Hij geeft aan dat het plan niet doorgaat als blijkt dat het niet bijdraagt aan verbetering van de zone. Ook als de uitkomsten positief zijn, zal het college zelfstandig beslissen.

Op de informatieavond wordt de objectiviteit van de startnotitie en het uit te voeren MER door sommige burgers in twijfel getrokken. “*Wiens brood men eet, diens woord men spreekt,*” aldus een van hen. Gevreesd wordt vooral dat het behoud van het open, karakteristiek landschap als afwegingsaspect het bij voorbaat zal afleggen tegen economische argumenten. Op de vraag hoe wordt bepaald wat belangrijk is en wat niet, antwoordt de gemeentelijke ambtenaar dat het uiteindelijke oordeel aan de gemeenteraad is. Ter aanvulling op die uitspraak wordt de MER-procedure toegelicht, waarbij wordt aangemerkt dat het in het MER aangewezen voorkeursalternatief door de politiek zal worden getoetst. De raad neemt haar uiteindelijke beslissing pas na het advies van de MER-commissie.

In een aantal reacties wordt de gemeente beticht van onbehoorlijk bestuur. De in 1996 gedane uitspraak van de raad dat er niet gebouwd zal worden in de stadsrandzone wordt als bindend gezien. ‘*Waarom wordt er geen rekening gehouden met de mening van zeer veel Dordtenaren dat er geen behoefte bestaat aan nog meer huizen, auto’s en asphalt?*’ vraagt een burger zich af. Een andere burger beklaagt zich erover dat een dergelijk omvangrijk plan altijd kan rekenen op een enthousiaste reactie vanuit de gemeente en op jubelende makelaars, beleggers en projectontwikkelaars, terwijl een particulier weinig of geen kans heeft een klein plan te kunnen realiseren.

Andere aanwezigen zetten vraagtekens bij het nut en de noodzaak van de ontwikkeling: bestaat er wel behoefte aan woningen in het dure segment en een tweede golfbaan?

De eerder genoemde Stichting Buitenzorg voelt zich in de planvorming buitenspel gezet.

Schriftelijke insprekers

Onder de schriftelijke insprekers op de startnotitie bevinden zich 8 reacties van individuele burgers, 2 van burgers die zich voor de gelegenheid hebben verenigd en 3 van stichtingen. Een aantal insprekers wijst op de uitkomst van *Dordt Spreekt*, en noemt het bestuur onbetrouwbaar indien wordt gekozen voor de voorgestelde ontwikkeling. Daarnaast is er een reactie van een groep van 15 buurtbewoners die niet tegen de plannen is, maar wel een aantal punten onder de aandacht wil brengen.

Tweede fase: Verandering publieke opinie (november 2000 - november 2001)

Volgens de betrokken MER-secretaris gebruikt Dennendael de MER-procedure optimaal om zowel de gemeenteraad als de bewoners ervan te overtuigen dat het plan goed is voor heel Dordrecht. Door het MER-proces verdwijnt de weerstand die onder een aantal lokale politici tegen het plan bestaat. Een belangrijk deel van de omwonenden verruimt de rol van opponent voor die van gebruiker en probeert haar voordelen in te schatten en hier en daar te maximaliseren.

Derde fase: Reacties op het MER (december 2001)*Informatieavond*

De voorlichtingsavond over het MER-rapport laat een ander beeld zien dan die over de startnotitie. De opkomst is met ruim 50 burgers minder groot en de toon is een stuk minder grimmig. Opnieuw wijzen burgers erop dat het plan in strijd is met de uitspraak van de Gemeenteraad van Dordrecht dat het betroffen gebied vrij van bebouwing zou blijven. De betrokken wethouder antwoordt dat die tegenstrijdigheid nooit is ontkend, maar dat de cruciale vraag is of de Dordwijkzone kan worden verbeterd. Bij sommige aanwezigen bestaan twijfels over de openheid van het planproces. Zij hebben de indruk dat de beslissing om te bouwen al is genomen, en dat het nu alleen nog gaat over de manier waarop het plan moet worden uitgevoerd. Het MER is in hun ogen niet meer dan een bestuurlijke truc.

Enkele burgers merken op schadeloosstelling te verlangen indien ze door de uitvoering van het plan hun uitzicht zouden verliezen.

Schriftelijke insprekers

Naast officiële schriftelijke reacties van onder andere de Stichting Behoud Biesbosch en de Stichting Natuur & Vogelwacht (die 34 pagina's commentaar levert, "*het MER zit vol met fouten*") wordt een aantal schriftelijke inspraakreacties van burgers ontvangen. Twee burgers reageren individueel; net als de actiegroep Streekplan Geen Streek (omvang achterban onbekend) wijzen zij vooral op het in hun ogen onbetrouwbare bestuur van de gemeente. Een groep van 18 buurtbewoners spreekt zich in een collectieve reactie niet tegen het plan uit, maar formuleert een aantal randvoorwaarden waaraan de uitvoering zou moeten voldoen. De Stichting Buitenzorg is nog ontevreden; zij wijst vooral op de zorg om de natuur.

Analyse*Om welke burgers gaat het?*

De burgers die de voorlichtingsavonden bezoeken en schriftelijk bezwaren uiten, zijn overwegend mensen die aan de grens van het plangebied wonen. Daarnaast reageren burgergroeperingen die zich inspannen voor een belang dat de grenzen van het betroffen plangebied overstijgt.

Probleemdefinitie

Het probleem dat de gemeente met de ontwikkeling van het gebied beoogt te bestrijden is de, in de visie van de gemeente, onwenselijke situatie van verrommeling van de stadsrand. De ingreep zou de kwaliteit van het gebied kunnen verbeteren.

Het probleem dat de burgers hebben met het voornemen richt zich op de betrouwbaarheid van het bestuur en op het behoud van schaarse open ruimte.

Rollen

Voordat het plan Dennendael ten tonele verschijnt, hebben gemeente en burgers als coproductanten afspraken gemaakt over de stadsrand. Vervolgens meent de gemeente dat het doel van die afspraak nog beter gediend kan worden door het plan Dennendael; zij ziet geen strijdigheid van belangen. In de aanloop naar de beslissing over Dennendael kiest de overheid de rol van stuurder. De burgers worden daarmee in de rol van consument gedwongen. Uit de reacties van burgers blijkt dat zij de belangen wel als strijdig beschouwen. Door een vrijwillige MER te laten uitvoeren, waarbij de mogelijkheid tot inspraak wordt geboden, creëert de overheid een instrument om de burger in haar nieuwe rol als consument met het plan te laten instemmen.

Conclusies

Het door de gemeente ervaren probleem van de verrommeling van de stadsrand wordt door de burgers niet in die mate gedeeld dat zij ingrijpen noodzakelijk achten. Uitvoering van het voorgestelde plan-Dennendael, dat volgens de gemeente de kwaliteit van het gebied zou kunnen verbeteren, is volgens de burgers dan ook niet nodig. De probleemdefinitie wordt derhalve niet gedeeld. Bovendien achten de burgers het plan in strijd met de eerder gedane toezegging om de stadsrand onbebouwd te laten.

De rol die de overheid in de eerste fase van het proces kiest, wordt door de burgers als te coöperatief in de richting van de projectontwikkelaar gezien. Door uitvoering van het plan te overwegen, hebben de burgers het idee dat eerder gemaakte afspraken worden geschonden. De burgers verwachten dat de overheid op dit punt de rol van beslisser kiest: het besluit niet te bouwen is reeds genomen en de overheid dient zich aan haar afspraken te houden.

Doordat de burgers het door de overheid geschetste probleem niet als zodanig erkennen en doordat de rol van de overheid afwijkt van wat men van de overheid verwacht, stuit het plan Dennendael op veel weerstand.

De bezwaren die de burgers uiten komen niet als een verrassing voor de overheid; ze begrijpt dat ze niet zonder meer kan terugkomen op eerder gemaakte afspraken. Zij kiest er daarom voor draagvlak voor het plan te creëren door het op objectieve wijze te laten beoordelen en de burgers te informeren over de voor- en nadelen ervan. Hiertoe wordt een (vrijwillig) MER opgesteld. Het gevolg van deze aanpak is dat veel bezwaren verdwijnen; de MER werkt feitelijk als een communicatiecampagne. Hoewel er nog steeds burgers zijn die het de gemeente

kwalijk nemen dat zij terugkomt op eerder gemaakte afspraken, heeft de objectieve argumentatie uit de MER veel effect.

Bronnen

Steven Pieters, MER-commissie.

R.J. Maters, actiegroep 'Streekplan geen Streek'.

Notulen inspraakavond 17 oktober 2000 (richtlijnenfase).

Inspraakreacties richtlijnenfase (oktober/november 2000).

Richtlijnenadvies MER-cie (30 november 2000).

Notulen inspraakavond 18 december 2001 (toetsingsfase).

Inspraakreacties toetsingsfase (december 2000/januari 2001).

Toetsingsadvies MER-cie (21 februari 2001).

Polderkrant, oktober 2001: Wordt het Plan Buitenlust of een golfbaan?

Website Milieudefensie.

4. Zuidwestelijke Randweg Gouda

Inleiding

Sinds jaren is de verkeersafwikkeling in en rondom het zuidelijk deel van Gouda problematisch. Om verbetering in deze situatie te brengen en zo ook de leefbaarheid van de zuidelijke wijken van Gouda te verbeteren, willen de gemeenten Gouda en Ouderkerk en de provincie Zuid-Holland bij Gouda een Zuidwestelijke randweg aanleggen. Belangrijke vraag hierbij is wat het beste tracé voor de weg is.

De besluitvorming

Om het tracé van de randweg nader te kunnen bepalen, besluiten de betrokken overheden een intergemeentelijk structuurplan (ISP) op te stellen. In dat ISP wordt naast de tracering van de randweg ook aandacht besteed aan de realisering van een bedrijventerrein in de polder Veerstaalblok. Ten behoeve van het ISP wordt een MER uitgevoerd. Deze MER wordt door de betrokken overheden gezien als de ‘milieuparagraaf’ uit het ISP, en is erop gericht om een keuze te kunnen maken tussen de verschillende mogelijke tracé’s van de Zuidwestelijke randweg. Het voorkeurstracé zal worden opgenomen in het ISP.

Startnotitie

In de *Startnotitie Zuidwestelijke Randweg Gouda* zijn de vijf meest kansrijke tracé-alternatieven opgenomen. De wijze waarop de startnotitie tot stand komt, draagt kenmerken van een open planprocedure in zich. Bij de start van het planproces wordt een burgerwerkgroep (de “klankbordgroep voor de randweg”) ingesteld. Deze klankbordgroep bestaat uit circa 25 betrokken burgers, waaronder vertegenwoordigers van de zuidelijke wijken en buurten van Gouda, van de volkstuinenvereniging die zich in het plangebied bevindt en van milieugroeperingen. Daarnaast wordt het bedrijfsleven van Gouda in de klankbordgroep vertegenwoordigd door de Goudse Kamer van Koophandel. De klankbordgroep heeft geen beslissingsbevoegdheid, maar fungeert als inspraakorgaan. De groep is ingesteld omdat de betrokken overheden graag willen weten op welke problemen de planvorming zou kunnen stuiten. Men gaat ervan uit dat het beter is om alle partijen die vroeger of later gevolgen van de plannen zullen ondervinden, vanaf het begin bij de planvorming te betrekken. Op die manier kunnen problemen in een vroegtijdig stadium worden onderkend en verwacht men draagvlak te verkrijgen voor het uiteindelijke voorstel. Overigens veronderstelt men dat er ondanks deze benadering altijd burgers zullen zijn die het niet eens zijn met het uiteindelijke tracé. Deze burgers kunnen - desnoods tot aan de Hoge Raad - hun ongenoegen na de planvorming kenbaar maken, aldus de betrokken overheden.

De startnotitie ligt gedurende 4 weken ter inzage. Er worden 10 formele inspraakreacties ontvangen, waarvan er 3 van (groepen van) burgers afkomstig zijn. Opvallend is de reactie van een burger die namens de Bewonersgroep Ouderkerk (ook vertegenwoordigd in de Klank-

bordgroep) zijn onvrede uitspreekt over de procedure. De startnotitie blijkt niet te zijn voorgelegd aan de klankbordgroep, en in de aanbiedingsbrief wordt één tracé al als onuitvoerbaar betiteld. De objectiviteit bij de beoordeling van het MER staat volgens de inspreker hierdoor onder druk. Daarnaast signaleert de burger dat er bij de planvorming te weinig aandacht is voor natuur en milieu.

Ook uit de reactie van een andere burger blijkt dat er achterdocht bestaat over de objectiviteit waarmee het voorkeurstracé zal worden vastgesteld. Namens een onbekend aantal buurtbewoners stelt deze burger dat het nul-plusalternatief (waarin wordt afgezien van aanleg van de randweg maar gerichte maatregelen worden genomen om de huidige knelpunten op te lossen) niet serieus wordt overwogen.

De burgergroepering Werkgroep Gouda-Krimpenerwaard (ook vertegenwoordigd in de Klankbordgroep) levert geen officiële inspraakreactie aan, maar organiseert samen met de Bewonersgroep Ouderkerk een Dauwtraptocht om het vraagstuk van de randweg onder de aandacht van de burgers en de politiek te brengen. Gezien de opkomst bij de tocht de aanwezigheid van enkele politici en de aandacht in de media lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de organisaties hun doel bereiken. De organisaties zeggen niet tegen de aanleg van een randweg te zijn, maar bepleiten een zo natuur- en milieuvriendelijk alternatief. Dit alternatief, dat voorziet in de bouw van een tunnel om te voorkomen dat de wijk Weidebloemkwartier geïsoleerd komt te liggen van de rest van de stad, is volgens een geraadpleegde vertegenwoordiger van de Werkgroep niet bespreekbaar omdat de gemeente vasthoudt aan een provinciaal standpunt uit 1985 dat een dergelijke oplossing uitsluit.

Het ontwerp-bestemmingsplan

Intussen wordt door de gemeente Gouda een ontwerp-ISP voorbereid waarin reeds een voorkeur wordt aangegeven voor een bepaald tracé. Het ontwerp-ISP moet samen met het MER nog ter inzage worden gelegd. Burgers - met name de Werkgroep Gouda-Krimpenerwaard en de Bewonersgroep Ouderkerk - zijn verontwaardigd over deze gang van zaken, omdat hun eventuele reacties op de in het MER beschreven alternatieven niet meer kunnen worden meegenomen bij de vaststelling van het uiteindelijke voorkeurstracé. Onder de burgers bestaat het gevoel dat alles al besloten is, en dat er van werkelijke inspraak nauwelijks sprake is geweest.

Analyse

Om welke burgers gaat het?

Volgens de betrokken overheden is de klankbordgroep die is betrokken bij de aanloop naar de startnotitie een representatieve vertegenwoordiging van de betrokken burgers. De in het kader van ons onderzoek geraadpleegde burger bevestigt dit. De groep bestaat - naast een vertegenwoordiging van het bedrijfsleven - vooral uit inwoners van de zuidelijke wijken en

buurten van Gouda die het behouden of verbeteren van hun woongenot als belangrijkste doelstelling hebben en uit burgers die zich inzetten voor natuur- en milieubelangen. Binnen de klankbordgroep bestaat geen consensus over de gewenste tracékeuze. Het bedrijfsleven sluit zich voortdurend aan bij de visie van de gemeente (zij zijn vooral gebaat bij een snelle aanleg van de weg; het precieze tracé doet niet ter zake) en de burgers zijn verdeeld. De meeste tegenstand die het project in de latere fase ondervindt, komt van de Werkgroep Gouda-Krimpenerwaard en de Bewonersgroep Ouderkerk.

Probleemdefinitie

Het probleem dat de gemeente met de aanleg van de Zuidwestelijke Randweg rond Gouda beoogt te bestrijden, laat zich omschrijven als verkeerscongestie in en rondom (een deel van) de stad. Ook de burgers onderkennen dit probleem; hoewel sommigen vraagtekens zetten bij de noodzaak van de randweg, lijkt het erop dat alle partijen het erover eens zijn dat de weg er moet komen. De bezwaren van de burgers hebben vooral betrekking op de procedure rond de keuze voor het tracé. Doordat er in het ontwerp-ISP al een voorkeurstacé wordt genoemd voordat dit eerst ter beoordeling aan de burgers wordt voorgelegd en doordat het door een deel van de Klankbordgroep voorgestelde tracé onbespreekbaar blijkt, hebben zij het idee dat er van werkelijke inspraak geen sprake is.

Rollen

De rol die de overheid in de aanloop naar de startnotitie heeft gekozen, is formeel gezien die van beslisser, maar heeft - gezien de betrokkenheid van de burgers middels de klankgroep - kenmerken van de rol van coproducent. Later stelt de overheid zich meer als beslisser op. De startnotitie wordt ter inzage gelegd zonder dat deze eerst aan de klankgroep is voorgelegd, en behoudens de wettelijk voorgeschreven inspraakprocedures vindt geen afstemming met de burgers plaats. De burgers worden hierdoor van kiezer met een grote mate van inspraak in de voorfase tot kiezer met niet meer dan de wettelijke inspraakbevoegdheden in de vervolgfasen.

Conclusies

Over de vraag of de verkeerscongestie in het zuidelijk deel van Gouda een probleem is, verschillen burgers en overheid niet van mening. Ook de voorgestelde oplossing - aanleg van de Zuidwestelijke Randweg - bestaat grote consensus. De tracékeuze is onderwerp van discussie. In de aanloop naar de startnotitie kiest de overheid volgens de geraadpleegde ambtenaar uit strategische overwegingen voor een rol die kenmerken van de rol van coproducent in zich draagt; zij wil weten op welke problemen de planvorming kan stuiten en overlegt daarom met een klankbordgroep van burgers. De vertegenwoordiger van de Werkgroep Krimpenerwaard noemt de keuze voor de rol van coproducent een juiste, al had de co-productie in zijn visie nog verder mogen gaan: “*Al sinds midden jaren ‘80 is duidelijk dat de*

tracékeuze een zaak is waarover de opvattingen uiteen lopen. De overheid moet in zo'n geval duidelijkheid scheppen over wat wel en niet bespreekbaar is, en haar uiterste best doen om de verschillende visies te inventariseren en tegen elkaar af te wegen. Een vorm van interactieve beleidsvorming lijkt me daarbij op zijn plaats”.

De overheid verwacht dat in de vervolgfases vérgaande inspraak vanwege de tegenstrijdige belangen van verschillende burgers niet tot een oplossing zal leiden, aldus de geraadpleegde ambtenaar. De overheid kiest daarom de rol van beslisser; ze beschouwt het als haar taak om te beslissen, en betreft de burger daar niet bij. Van de inspraak die de burger in de aanloopfase heeft, blijft alleen het wettelijk voorgeschreven deel over.

Door het interactieve karakter van de aanloopfase ontstaat onder de burgers de verwachting dat ze tot en met het einde van het proces bij de besluitvorming betrokken zullen worden, en dat hun suggesties serieus worden genomen. De door de rolwisseling van de overheid ontstane discrepantie tussen verwachte en gekozen rol van de overheid leidt tot onvrede onder de burgers. Wanneer het voorkeurstracé in het concept-ISP wordt opgenomen voordat de mogelijkheid is geboden in te spreken op de uitkomsten van de MER (weliswaar door zowel de betrokken overheden als de MER-commissie omschreven als “de normale gang van zaken”), voelen de burgers zich buitenspel gezet. Twee burgergroeperingen proberen invloed op de besluitvorming af te dwingen door via de media de publieke opinie te beïnvloeden en door zich rechtstreeks tot gemeenteraadsleden te wenden.

Bronnen

Henk Löwer, ambtenaar gemeente Gouda.

Hans du Pré, lid Werkgroep Gouda-Krimpenerwaard.

Nicole van Buren, MER-cie. Richtlijnenadvies MER (sept '98).

Inspraakreacties burgers.

6 Maart 2002: gemeenteraadsverkiezingen (Gouds Nieuwsblad, 20 februari 2002, p 9).

5. Bedrijventerrein Hoogeveen

Inleiding

De gemeente Hoogeveen ontwikkelt nieuwe bedrijventerreinen ten zuiden van de A37, nabij Hollandscheveld: Buitenvaart I, Buitenvaart II en Riegmeer. Buitenvaart I is in ontwikkeling; Buitenvaart II in voorbereiding. Voor de ontwikkeling van Buitenvaart II (met een omvang van 70 tot 120 hectare) moet de gemeente Hoogeveen een bestemmingsplan vaststellen.

Open planprocedure

De beslissing om het bedrijventerrein aan te leggen vloeit voort uit een enkele jaren geleden genomen beslissing op provinciaal niveau en wordt zonder overleg met de burgers genomen. Het ontwerp-bestemmingsplan voor Buitenvaart II komt vervolgens tot stand middels een open planprocedure. Een gespecialiseerd bureau (Adecs) krijgt van de gemeente Hoogeveen de opdracht het proces te begeleiden. Volgens een notitie van dit bureau is het uitgangspunt voor de totstandkoming van het bestemmingsplan Buitenvaart II dat de ambities en wensen van de verschillende belanghebbenden het uiteindelijke plan bepalen.

De planprocedure start met een algemene informatie-avond, die gewijd is aan de vestiging van het voorkeursrecht. Die vestiging betreft een veel groter gebied dan nodig is voor de ontwikkeling, waardoor de circa 250 aanwezigen zich overvallen voelen. De aanwezigen op de informatieavond beklagen zich over het feit dat het al dan niet doorgaan van de aanleg van het terrein niet ter discussie staat. De gemeente wijst de burgers op de provinciale beslissing hierover van enkele jaren eerder en stelt dat men destijds gebruik had kunnen maken van de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de plannen.

Tijdens de eerste informatie-avond worden de aanwezigen uitgenodigd om zitting te nemen in een bewonersgroep, die bij de planvorming wordt betrokken. Ongeveer 30 burgers uit Hollandscheveld melden zich hiervoor aan. Daarnaast wordt de belangengroepering 'Plaatselijk Belang' uitgenodigd om mee te denken. Gezien het sterke sociale netwerk in het plangebied is Adecs ervan overtuigd dat alle betrokken burgers op deze manier hun stem kunnen laten horen. Overigens is een belangrijk uitgangspunt dat alle burgers (dus ook zij die zitting nemen in de klankbordgroep) vrij zijn zich uiteindelijk tegen het plan uit te spreken.

Na de eerste informatie-bijeenkomst vindt een aantal sessies met de inspraakgroep plaats. Daardoor vindt er volgens de gemeente voortdurend terugkoppeling plaats tussen degenen die de informatie inbrengen (de burgers) en zij die deze informatie in een model moeten omzetten (de ambtenaren). Concreet betekent dit dat burgers meedenken over de eisen waaraan de realisatie van het bedrijventerrein moet voldoen. Deze eisen worden vertaald in ontwerp-criteria.

Inspiraakreacties

Ondanks de open planprocedure blijken er ten tijde van de tervisielegging van het MER onder een deel van de burgers bezwaren tegen het plan te bestaan. Zo heeft een groep van 23 betrokken particulieren uit Hollandscheveld een adviesbureau ingeschakeld om een gezamenlijke reactie op het plan te formuleren. In deze reactie wordt gedetailleerd ingegaan op een groot aantal aspecten van het plan. Daarnaast worden er gezamenlijke bezwaren uitgesproken tegen zowel het zuidelijke als het noordelijke blok van het bedrijventerrein. Door de aanleg van het zuidelijke deel van het bedrijventerrein zou er een geïsoleerde stedelijke enclave in het landelijk gebied ontstaan, wat in strijd is met de doelstellingen van het landelijke ruimtelijke ordeningsbeleid. Het bezwaar tegen het noordelijke deel is dat men de toegestane bouwhoogte van 40 meter veel te groot vindt; deze is volgens de insprekers niet in verhouding met het omliggende landschap. De inspraakreactie sluit af met een reeks specifieke opmerkingen die betrekking hebben op de situatie van 19 burgers.

Een tweede groep van 23 mensen groot (Bewoners Riegshoogtendijk, eveneens te Hollandscheveld) stuurt eveneens een gezamenlijke reactie in. Zij protesteren vooral tegen het verlies van de open zichtlijnen en de eventuele aanleg van een bos. Verder sluiten ze zich aan bij de hierboven beschreven groep.

De bezwaren hebben over het algemeen betrekking op details van de uitvoering. Tegen het voornemen om een bedrijventerrein te ontwikkelen wordt weinig geprotesteerd.

Volgens Adecs is de belangrijkste motivatie van de agerende burgers de verwachting een (ruimere) schadeloosstelling te ontvangen als er bezwaar zou worden gemaakt. Dit doel is bereikt: de inspraakreacties hebben niet tot aanpassingen in het plan geleid, maar in sommige gevallen zijn inderdaad hogere schadevergoedingen uitgekeerd.

Het bestemmingsplan is inmiddels vastgesteld.

Analyse

Om welke burgers gaat het?

De burgers die betrokken zijn bij de planvorming zijn vertegenwoordigers van alle direct betrokken burgers. De burgers die naar aanleiding van het MER hun bezwaren uiten, behoren tot de direct betrokken burgers; in een paar gevallen gaat het om burgers die zitting hebben genomen in de klankbordgroep.

Probleemdefinitie

Het directe probleem dat de gemeente bestrijdt met het plan is het (verwachte) gebrek aan bedrijventerreinen. Achterliggende doelstelling hierbij is het streven naar economische groei en voldoende werkgelegenheid in de gemeente. De achterliggende doelstelling wordt door de burgers onderschreven, maar ze betwijfelen of ontwikkeling van het bedrijventerrein op

de voorgestelde plaats en in deze omvang in dit kader noodzakelijk is. Ze zien de negatieve gevolgen die de ontwikkelingen voor hun woongenot (kunnen) hebben als een belangrijk probleem.

Rollen

De beslissing om het bedrijventerrein aan te leggen vloeit voort uit een enkele jaren geleden genomen beslissing op provinciaal niveau en wordt zonder overleg met de burgers genomen. De gemeentelijke overheid stelt zich op als beslisser, en wijst burgers die bezwaar maken tegen de gang van zaken op de betreffende provinciale nota waarin de bestemmingswijziging wordt aangekondigd. De burgers hadden volgens de gemeente op het moment van tervisielegging van de provinciale nota bezwaar kunnen maken tegen de plannen. De invulling van het plan vindt plaats via een open planprocedure. De gemeente stelt zich coöperatief op. Het plan komt in samenwerking met (vertegenwoordigers van) burgers tot stand. Overheid en burgers hebben de rol van co-producent.

Conclusies

De door de overheid gehanteerde probleemdefinitie (streven naar economische groei en werkgelegenheid in de gemeente) wordt door de burgers niet bekritiseerd. De voorgestelde oplossing - aanleg van bedrijventerreinen - stuit bij een aantal burgers op weerstand.

Ontwikkeling van bedrijventerrein heeft in veel gevallen kenmerken van een dilemma in zich. Het gaat immers veelal om een maatregel voor het gezamenlijk belang (*'Nodig voor ons allen!'*) die voor individuele burgers minder prettige directe consequenties kan hebben. In het onderhavige geval is de beslissing om tot ontwikkeling van het terrein over te gaan op provinciaal niveau genomen. Als reactie op burgervragen over de procedure wijst de gemeente daarom naar de Provincie. De in het kader van ons onderzoek geraadpleegde burger vindt dat de gemeente zich er wat dat betreft te gemakkelijk van af maakt. Enerzijds erkent hij dat een dergelijke beslissing voor het algemene belang niet kan worden genomen als met alle individuele belangen van de betrokken burgers rekening wordt gehouden; volledige co-productie beschouwt hij daarom als niet haalbaar. Anderzijds acht hij het de plicht van de gemeente om haar burgers tijdig te informeren over mogelijke lokale gevolgen van beleidsvoornemens van hogere overheden, zodat burgers de mogelijkheid hebben bezwaar te maken tegen die voornemens. Samenvattend: de rol van beslisser die de overheid in de aanloopfase neemt wordt door de burger als juist gezien, maar de informatievoorziening rond de procedure vindt hij onvoldoende.

Over het verdere verloop van de procedure is de geraadpleegde burger tevreden. De overheid probeert de minder prettige consequenties van de aanleg van het bedrijventerrein zoveel mogelijk te beperken door middels een open planproces tot een oplossingsvariant te komen waarin de meeste burgers zich kunnen vinden. Zij stelt zich op als coproducent, en overlegt veelvuldig met (vertegenwoordigers van) de burgers. Uiteindelijk probeert de gemeente uit

alle verzamelde informatie de meest optimale variant samen te stellen. De aanpak slaagt; een deel van de burgers die zich aanvankelijk verzetten tegen de aanleg van het terrein participeert in het planproces en vindt het eindresultaat acceptabel. Volgens Adecs en de geraadpleegde burger wordt het plan op hoofdlijnen door de meerderheid van de betrokkenen als aanvaardbaar beschouwd; evenwel worden er door twee groepen burgers op details bezwaren tegen het plan gemaakt.

Hoewel er aanvankelijk discrepantie bestaat tussen de opvattingen van burgers en overheid over de gekozen oplossing, lijkt uiteindelijk sprake te zijn van een fit. De oorzaak hiervan moet waarschijnlijk worden gezocht in het feit dat de achterliggende probleemdefinitie breed wordt gedragen, de rolverdeling duidelijk en consequent is en de invulling van het plan in overleg tussen burger en overheid plaatsvindt. Kritiek is er op het gebrek aan ruchtbaarheid dat er destijds aan de provinciale beslissing is gegeven.

Bronnen

Veronica ten Holder, MER-cie.

Jaap de Zeeuw, Adecs.

Bertus ten Caat, inwoner Hollandscheveld.

Richtlijnenadvies MER-cie (25 februari 2000).

Tussentijds advies MER-cie (12 april 2001).

Toetsingsadvies MER-cie (21 december 2001).

Bijlage 3: projectgegevens.

Bijlage 4: inspraakreacties en verslag hoorzitting.

Uitgangspunten planproces (15 juni 2000, Adecs BV).

6. Bedrijventerrein Westpoort, gemeente Groningen

Inleiding

De Gemeente Groningen is voornemens ten westen van Hoogkerk een bedrijventerrein te realiseren. In het Omgevingsplan Regio Groningen (1998) is Hoogkerk-West als een te ontwikkelen bedrijventerrein opgenomen. Ten behoeve van dit Omgevingsplan is een MER uitgevoerd, waarin het gebied is beoordeeld als een geschikte locatie voor bedrijventerreinontwikkeling voor de periode na 2002, waarbij voldoende afstand tot de ecologische hoofdstructuur bewaard moet blijven. Verder stelt het MER dat afstemming dient plaats te vinden tussen de gemeenten Groningen en Leek en de provincie Groningen over functies, grenzen en compensatie.

Omschrijving proces

De gemeenteraad van Groningen stelt in juli 1999 de nota Ruimte voor Bedrijvigheid vast voor de toekomstige ontwikkelingen van bedrijventerreinen in de stad Groningen. Deze nota is een reactie op de regiovisie Groningen-Assen, waarin gesteld wordt dat er binnen de provinciegrenzen van Groningen 500 hectare bedrijventerrein moet worden gerealiseerd. Een belangrijk deel daarvan wil de gemeente realiseren in het ten westen van Hoogkerk geprojecteerde bedrijventerrein Westpoort. De uitgifte van bedrijventerrein in Westpoort staat gepland in de periode 2003-2010.

De planontwikkeling voor Westpoort start in het voorjaar van 2000. De omvang van het plangebied waar het bedrijventerrein wordt gerealiseerd bedraagt ongeveer 450 hectare; uiteindelijk is het plan om binnen dit gebied circa 200 hectare bedrijventerrein te realiseren. Buck Consultants heeft een marktanalyse van het te ontwikkelen bedrijventerrein uitgevoerd. De kansen voor een succesvolle ontwikkeling worden door Buck groot genoemd.

Het gebied heeft voor een deel een agrarische functie en er zijn enkele boerderijen gelegen. Langs de westelijke grens van het gebied bevindt zich een molen. Dit Rijksmonument is eigendom van de Molenstichting Westerkwartier. Een beperkt deel van het plangebied bestaat uit bedrijventerrein.

In de startnotitie worden de randvoorwaarden geformuleerd: er moet een nieuwe aansluiting op de A7 komen, er moet bij de invulling van het gebied door bedrijfsprofielen en segmentering worden gestreefd naar samenhang en er moet rekening worden gehouden met de cultuurhistorische en archeologische waarden.

Bezwaren

De informatiebijeenkomst over de Startnotitie trekt ongeveer 100 bezoekers. Zij maken de nodige bewaren tegen de plannen kenbaar. De volgende zaken komen naar voren:

- **Er bestaan twijfels over de noodzaak:** is er wel vraag naar die ruimte? Het antwoord van de betrokken ambtenaar luidt: *‘Ja, de prognoses laten een ruimtebehoefte zien van 20 tot 30 hectare per jaar’*.
- **In de startnotitie is weinig aandacht voor de situatie van bewoners en van de molen.** De betrokken ambtenaar antwoordt dat het uitgangspunt is dat er in het gebied geen woonfuncties zijn, maar dat (een deel van) de huidige woningen worden gerespecteerd. Formeel betreft het bestemmingsplan van het gebied nu al *bedrijvigheid*; de woningen zijn juridisch gezien bedrijfswoningen. De woonfunctie is gedoogd.
- **De behoefte bestaat om mee te denken en plannen over de precieze invulling van het gebied.** De reactie hierop luidt dat het de gemeenteraad is die - na de inspraakprocedure - het besluit neemt. Tegen dat besluit zijn beroepsmogelijkheden.
- **De bewoners voelen zich niet serieus behandeld.** Het gevoel bestaat dat men niets anders kan dan de omvorming tot bedrijventerrein accepteren. Een afkoopregeling zou iets aan dat gevoel kunnen veranderen.
- **Er is behoefte aan zekerheid over welke woningen blijven bestaan.** Uit het antwoord blijkt dat over de toekomst van een deel van de woningen nog geen zekerheid bestaat.
- **Men maakt zich zorgen over de consequentie voor de waarde van de woningen.** Gewezen wordt op de mogelijkheid om planschade te claimen na goedkeuring van het bestemmingsplan.

Uiteindelijk komen er 13 officiële inspraakreacties binnen op de startnotitie; 8 daarvan zijn van individuele burgers of burgergroeperingen. Een korte samenvatting:

De **Molenstichting Westerkwartier** verzoekt om overleg over inpassing molen in het plan. De **Westpoortwachters**, een vereniging van enkele tientallen betrokken burgers, maken zich vooral zorgen over het woonklimaat. Ze verwachten dat de woonfunctie vanwege de voorgestelde sloop van een aantal woningen zal verzwakken, en eisen daarom een onderzoek naar de negatieve gevolgen voor het woonklimaat van het plan Westpoort. Bovendien uiten ze hun behoefte aan duidelijkheid over de stedenbouwkundige en architectonische vorm van de nieuwbouw. Uitgangspunt is dat de nieuwbouw geen negatief effect mag hebben op het woonklimaat in het gebied. Verder uit men twijfels over de noodzaak van een grootschalige ontwikkeling van bedrijventerrein, en stelt men voor een nieuwe variant te formuleren waarbij de ontwikkeling van het terrein gefaseerd plaatsvindt en de daadwerkelijk vraag de omvang van het te ontwikkelen terrein bepaalt.

Sommige **individuele burgers** reageren achterdochtig. Zij betwijfelen de objectiviteit van het MER (*‘gemaakt door goedbetaalde adviesbureaus’*), en vinden dat Westpoort er niet moet komen. De inspraakprocedure is in hun ogen een farce: *‘Inspraak als doekje voor het bloeden omdat het toch wel doorgaat. Het doorgaan is het enige dat zeker is; over de vorm waarin mag de burger inspreken.’* De indruk bestaat dat men geen gesprekspartner is wan-

neer de woning niet hoeft te worden aangekocht. Sommige particulieren wijzen erop dat hun in het plangebied gelegen woningen niet op de tekeningen van het plan voorkomen.

Verder worden door individuele burgers de volgende punten genoemd:

- De nieuwe ontsluitingsweg doorsnijdt de bestaande woongemeenschap.
- De cultuurhistorische (300 jaar bewoning) en ecologische waarde van het gebied wordt bedreigd.
- Er bestaan zorgen over vernatting van het gebied vanwege voorziene problemen met afwatering.
- Het woongenot en de waarde van de woningen verminderen bij uitvoering van het plan.

Analyse

Om welke burgers gaat het?

Het plangebied betreft een dunbevolkt landelijk gebied. De burgers die zich laten horen, zijn allen afkomstig uit het plangebied of de directe omgeving daarvan. Vastgesteld kan worden dat geen enkele inwoner van de stad Groningen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden zijn of haar stem te laten horen.

Probleemdefinitie

Het directe probleem dat de gemeente bestrijdt met het plan is het (verwachte) gebrek aan bedrijventerreinen. Achterliggende doelstelling hierbij is het algemene belang: streven naar economische groei en voldoende werkgelegenheid in de regio. De voorgestelde oplossing van het directe probleem is strijdig met de belangen van individuele burgers: aanleg van het bedrijventerrein tast hun woongenot aan.

Rollen

De rol die de overheid (gemeente Groningen) heeft gekozen is die van initiatiefnemer/uitvoerder. Gezien de uitspraken op de voorlichtingsbijeenkomsten lijkt de overheid vooral voor de rol van beslisser te kiezen. Het verzoek van de burgers om een rol als co-producent te mogen spelen, wijst de overheid op een technocratische wijze van de hand: men benadrukt dat de beslissingsbevoegdheid bij de politiek ligt en wijst tegenstanders op de formele inspraak- en beroepsprocedures. Voor de burger blijft hierdoor alleen de rol van kiezer over.

Conclusies

Ontwikkeling van bedrijventerrein heeft in veel gevallen kenmerken van een dilemma in zich. Het gaat immers veelal om een maatregel voor het gezamenlijk belang (*'nodig voor ons allen!'*) die voor individuele burgers minder prettige directe consequenties heeft. De achterliggende doelstelling van de overheid (streven naar economische groei en werkgelegenheid in de gemeente) wordt door de burgers niet bekritiseerd. De voorgestelde maatregel - aanleg van bedrijventerrein - stuit echter op weerstand van individuele burgers. De Westpoortwach-

ters - bij monde van de in het kader van dit onderzoek gesproken heer Rinsema - betwijfelen het nut en de noodzaak van de maatregel. De geprognosticeerde ruimtebehoefte is in hun ogen zwaar overschat; er zouden dan ook andere motieven een rol spelen bij de keuze om tot aanleg van het bedrijventerrein over te gaan. *‘De gemeenten concurreren met elkaar om de gunst van bedrijfsleven, waardoor overal bedrijventerrein jarenlang ongebruikt blijven liggen,’* aldus Rinsema. Het verschil in opvatting over de wenselijkheid van het aan te leggen bedrijventerrein leidt tot een relatief groot aantal inspraakreacties.

De onenigheid over de voorgestelde oplossing zou voor de overheid aanleiding kunnen zijn om draagvlak voor het plan te creëren. Zij zou hiertoe de burgers intensiever kunnen informeren over de voordelen die de oplossing met zich meebrengt of gehoor kunnen geven aan de expliciete vraag van de burgers om als coproductent inspraak in de planvorming te krijgen. De overheid wijst inspraak in de planvorming echter van de hand en biedt de burgers aan desgewenst na de besluitvorming gebruik te maken van de bestaande beroepsmogelijkheden. Men stelt zich technocratisch op door te benadrukken dat de huidige woonfunctie gedoogd wordt, en kan de door de burgers gevraagde zekerheid over de bestemming van hun woningen niet geven.

Rinsema noemt de rol van de overheid te dominant en te sturend. De gang van zaken omschrijft hij als een overvaltechniek; de termijnen om inspraak te leveren op de plannen vindt hij te kort voor gewone burgers om een goede reactie voor te bereiden. Bovendien beschikken zij hiervoor over het algemeen over onvoldoende kennis en informatie.

Een vorm van co-productie zou volgens Rinsema meer op zijn plaats zijn, zonder dat dat hoeft te betekenen dat de burgers van begin tot eind beslissingsbevoegdheid moeten hebben. Hij pleit ervoor dat de overheid tijdig begint met de ontwikkeling van een visie op de ruimtelijke ordening, waarna die visie stapsgewijs wordt ingevuld. Burgers zouden op die manier de ontwikkelingen beter kunnen volgen en genoeg tijd hebben om - via inspraakprocedures of open planprocessen - invloed op de ontwikkelingen te kunnen uitoefenen.

De discrepantie tussen de gewenste en gekozen overheidsrol leidt tot achterdocht jegens de overheid. Het gevoel ontstaat dat burgers uiteindelijk niets in te brengen hebben, en dat de overheid overal mee weggemt. De burgers voelen zich niet alleen door de overheid buitenspel gezet bij de planvorming, maar beschuldigen de overheid er ook van haar beloftes niet na te komen. Volgens de wervende brochures van de gemeente zou Westpoort ruimte gaan bieden aan nieuwe, stuwende bedrijvigheid; nu de plannen concreter worden, blijkt het onder andere te gaan om de herlocatie van een drietal transportbedrijven en de bouw van een gevangenis.

Bronnen

Arend Kolhoff, secretaris MER-cie.

Richtlijnenadvies MER-cie, inclusief bijlage 4: inspraakreacties.

Infobulletin Westpoort (juni 2001, nr 2), Gemeente Groningen.

Startnotitie MER-procedure, april 2001, Gemeente Groningen.

De heer J. Rinsema, bewoner, lid Westpoortwachters.

7. Almere-Haven

Inleiding

Almere-Haven is het oudste stadsdeel van Almere. De komst van de overige stadsdelen heeft tot gevolg dat de verzorgingsfunctie van Almere-Haven afneemt, wat zich onder andere uit in leegstand van winkels. Tegelijkertijd verliest het stadsdeel aan koopkracht; het beperkte aanbod van koopwoningen betekent dat er weinig doorgroeimogelijkheden op de woonmarkt zijn, waardoor mensen die een woning willen kopen vaak gedwongen zijn naar een ander stadsdeel te verhuizen. Door gebrekkig sociaal beheer en gebrekkig beheer van de open ruimte dreigt het stadsdeel te verloederen. Om dit ongunstige tij te keren, maakt de gemeente Almere een ontwikkelingsvisie gericht op revitalisering van het stadsdeel.

Ontwikkelingsvisie

De inwoners van Almere-Haven worden middels een huis-aan-huis verspreide nieuwsbrief van het Projectbureau Almere-Haven op de hoogte gebracht van het voornemen van de gemeente om het stadsdeel te revitaliseren. De gemeente stelt een concept-ontwikkelingsvisie op die op vier avonden aan de bewoners wordt gepresenteerd. In totaal bezoeken een kleine 1000 inwoners van Almere-Haven de informatiebijeenkomsten. Alle reacties op het concept worden opgenomen in een reactienota en worden - voor zover relevant - verwerkt in de definitieve ontwikkelingsvisie. Deze Ontwikkelingsvisie Revitalisering Almere-Haven wordt in 1997 door de gemeenteraad van Almere vastgesteld.

In de Ontwikkelingsvisie worden maatregelen beschreven die door de gemeente nodig worden geacht om Almere-Haven in de toekomst gezond te houden. Er worden drie harde randvoorwaarden voor de revitalisering geformuleerd: om de verhouding koop-/huurwoningen meer in evenwicht te brengen, moeten 600 tot 800 koopwoningen worden gebouwd, de jachthaven moet worden uitgebreid met 400 tot 500 plaatsen en er moet ruimte worden gemaakt voor een toeristisch-recreatieve (publieks)trekker.

Open planproces

In de volgende stap wordt de ontwikkelingsvisie uitgewerkt tot een ontwikkelingsplan. De gemeente wil het ontwikkelingsplan zoveel mogelijk samen met de bewoners maken. De gedachte daarbij is dat er zo een beter plan zou ontstaan dat op een breed draagvlak van de bevolking kan rekenen. Behoudens de drie in de ontwikkelingsvisie genoemde uitgangspunten wordt geen enkele mogelijkheid uitgesloten.

Via de eerder genoemde nieuwsbrief worden de bewoners uitgenodigd zich op te geven voor workshops over het ontwikkelingsplan. Ongeveer 70 burgers geven zich op. Tijdens de eerste bijeenkomst krijgt iedereen een minuut spreektijd om hun wensen over het plangebied uit te spreken. Vervolgens wordt een kerngroep van 30 mensen samengesteld die aan de drie volgende workshops meedoen. De kerngroep is zo samengesteld dat alle wijken vertegen-

woordigd worden. De status van de workshops wordt vooraf duidelijk geformuleerd: de burgers denken, doen en beslissen mee over het plan. Het eindproduct van de workshops is een stedenbouwkundig plan op hoofdlijnen.

Het resultaat

Het stedenbouwkundig plan dat met behulp van de workshops tot stand komt, wijkt sterk af van de bij de ontwikkelingsvisie behorende tekening. Het belangrijkste verschil is dat om het bestaande groen te handhaven de woningbouw vooral buitendijks is gepland en dat de jachthaven in westelijke richting wordt verplaatst. Het plan wordt door de gemeente verder uitgewerkt en doorgerekend, waarna het wordt besproken met de deelnemers aan de workshops. Vervolgens wordt het plan als concept-ontwikkelingsplan gepresenteerd aan de raadscommissie en aan de bevolking. Ook nu worden vier informatieavonden georganiseerd, waar in totaal bijna 1000 inwoners van Almere-Haven op af komen. Nadat het plan definitief wordt uitgewerkt, wordt het door het College van B&W en de gemeenteraad aangenomen.

Uit een in opdracht van de gemeente uitgevoerd onderzoek blijkt dat de inwoners van Almere-Haven goed op de hoogte zijn van de plannen. De doelstelling om door middel van de open planprocedure draagvlak voor het plan te creëren lijkt gerealiseerd; een ruime meerderheid van de bewoners verwacht dat Almere-Haven zich als gevolg van het ontwikkelingsplan positief zal ontwikkelen.

Uit de inspraakreacties die op de startnotitie voor het MER volgen, blijkt dat niet alle bewoners tevreden zijn met de plannen. Navraag bij de gemeente leert dat het vooral bewoners betreft wiens vrije uitzicht wordt bedreigd door de voorgenomen verplaatsing van de jachthaven. Deze bewoners hebben niet deelgenomen aan de workshops. Ook de Belangenvereniging HoudtHavenGroen uit kritiek. Men vindt de planvorming niet interactief omdat de regie van de workshops - waaraan men niet deelneemt omdat men het niet eens is met de uitgangspunten - te krachtig in handen van de gemeente zou liggen.

Analyse

Om welke burgers gaat het?

De burgers die via de workshops bij de planvorming betrokken zijn, vormen volgens de gemeente een goede vertegenwoordiging van de bewoners van het plangebied.

Probleemdefinitie

Het probleem dat de gemeente probeert te bestrijden met de revitalisering van Almere-Haven is de dreigende verloedering van het stadsdeel. Dit probleem wordt door een belangrijk deel van de bewoners herkend.

Rollen

Bij de totstandkoming van het ontwikkelingsplan voor Almere-Haven stelt de overheid zich als partner op. Nadat zij - in de rol van beslisser - de randvoorwaarden van het plan heeft vastgesteld, vindt de uitwerking van de ontwikkelingsvisie tot een plan in samenwerking met de burgers plaats. De burgers spelen derhalve de rol van coproductent.

Conclusies

Over de probleemdefinitie bestaat geen verschil van mening; zowel overheid als burger ziet de noodzaak om de verloedering van het stadsdeel te stoppen. Ook over de gekozen oplossing - herontwikkeling van het stadsdeel - is men het eens. De randvoorwaarden voor de oplossing zijn geformuleerd door de overheid, wat betekent dat zij in de eerste fase van het proces de rol van beslisser kiest. Door de precieze invulling van de oplossing in nauwe samenwerking met de burgers te laten plaatsvinden, ontstaat er een plan dat door een ruime meerderheid van de bewoners wordt gesteund; er is hier sprake van een *fit*. De co-productie wordt door de gemeente en de meerderheid van de burgers als een groot succes beschouwd. Een beperkt aantal burgers is tegen het uiteindelijke plan omdat zij hun vrije uitzicht dreigen te verliezen.

Bronnen

Marijke Bremmer, MER-secretaris.

Richtlijnenadvies MER-cie.

Inspraakreacties op startnotitie.

AC nieuws, 13 mei 1999.

Ilta van der Mast, Boulevard Management en Advies (namens de gemeente Almere).

8. Johan Jongkindstraat

Inleiding

Reeds jarenlang zijn bewoners en bestuur van het Amsterdamse stadsdeel Slotervaart-Overtoomse Veld het erover eens dat het gebied rond het Amsterdamse station Lelylaan onveilig en in toenemende mate onleefbaar is. Het wordt dan ook door beide partijen als een zaak van het algemeen belang gezien om het gebied te verbeteren.

Omschrijving proces

Wanneer een aantal jaar geleden duidelijk wordt dat er op termijn in het gebied ruimte vrijkomt vanwege het vertrek van een ziekenhuis en een school, worden de eerste stappen in de richting van de herontwikkeling gezet. Er wordt een startnotitie opgesteld, met als belangrijkste boodschap dat het gebied beter moet worden gebruikt. Burgers worden uitgenodigd hierover mee te praten. Er is sprake van een open planproces.

Burgers worden betrokken bij de voorbereiding van de nota van uitgangspunten, die onder de verantwoordelijkheid van een gemeentelijke projectleider wordt voorbereid. Er wordt een overleggroep ingesteld die bestaat uit de bewoners van het gebied, de betrokken woningbouwcorporaties, de Kamer van Koophandel Amsterdam, het Gemeentelijk Vervoerbedrijf en de NS. De laatste drie organisaties nemen uiteindelijk niet deel aan het overleg.

De bijeenkomsten met bewoners verlopen constructief. Uiteindelijk wordt een stedenbouwkundig plan gemaakt waarin naar tevredenheid van de bewoners een aantal van hun ideeën is overgenomen.

Bezwaren

Enige tijd later kondigt een ROC zich aan als kandidaat voor vestiging in gebied. De school zoekt wegens schaalvergroting een nieuwe locatie. De bewoners hebben in beginsel geen bezwaar tegen de komst van de school. Wanneer blijkt dat de komst van het ROC tot aanpassingen in het stedenbouwkundig plan leidt, reageren de bewoners niet onverdeeld positief. Een van de redenen van de ontevredenheid is de gewijzigde verkeersplanning. De toegangsroute naar de A10 zal door de woonwijken gaan lopen, wat tot een grotere verkeersdruk zal leiden. Om de route mogelijk te maken moet bovendien aan de Johan Jongkindstraat een aantal flats worden gesloopt.

Nadat er zonder overleg met de bewoners een nieuwe locatie binnen het plangebied wordt aangewezen voor het ROC - waardoor nog meer flats moeten worden gesloopt - groeit de ontevredenheid van de burgers. De bewoners van de flats protesteren tegen de voornemens. Zij spreken zich uit tegen de sloop, onder andere omdat eerder is toegezegd dat de betrokken flats nog minstens tien jaar behouden zouden blijven en omdat ze niet de garantie krijgen te kunnen terugkeren naar een woning in een van de nieuw te bouwen flats in het gebied.

Analyse

Om welke burgers gaat het?

Het plangebied betreft een wijk met enkele duizenden inwoners. Onbekend blijft hoe de verhouding voorstanders/tegenstanders binnen het plangebied is; de veranderende rol van de overheid leidt in ieder geval tot ontevredenheid onder een deel van de direct betrokkenen. Uit het door RegioPlan Beleidsonderzoek uitgevoerde bewonersonderzoek blijkt dat ongeveer de helft van de bewoners van de met sloop bedreigde flats tegen slopen is.

Probleemdefinitie

Het probleem dat de herontwikkeling van het gebied beoogt te bestrijden laat zich omschrijven als een algemeen (maatschappelijk) erkend probleem: verloedering en onveiligheid als bedreiging van de woonomgeving.

De oplossing die het stadsdeel voor dit probleem formuleert, strookt niet met ideeën die bewoners hebben over de herontwikkeling van het gebied. Bewoners hebben problemen met zowel de inhoud van de voorstellen als de gevolgde procedure. Men verwacht meer inspraakmogelijkheden.

Rollen

De rol die de overheid in de eerste fase van het proces heeft gekozen om het hierboven beschreven algemeen maatschappelijk erkend probleem te bestrijden, is die van de co-producent. Samen met de bewoners is gezocht naar de optimale herinrichting van de wijk. De bewoners zijn betrokken bij de planontwikkeling. De burgers worden lopende het proces volgens eigen zeggen goed geïnformeerd, en de overheid heeft de maatschappelijke agenda beïnvloed door op verschillende momenten en niveaus het debat met de burgers aan te gaan. Uit het gesprek met Hydra kan worden geconcludeerd dat deze overheidsrol door bewoners van het plangebied overeenkomt met hun verwachtingen.

In de tweede fase van het proces - die start met de introductie van de sloopplannen - kiest de overheid de rol van beslisser, waarbij de burger als kiezer wordt aangesproken in plaats van als co-producent. Het gevolg is dat een deel van de burgers - dat deel dat direct getroffen wordt door de veranderde plannen - zich gepasseerd voelt, omdat de eerder gekozen overheidsrol van coproducent bij hen de verwachting heeft gewekt dat zij gedurende het gehele proces zouden meedenken en meebeslissen. Overigens probeert de overheid het gewenste gedrag van de burgers te stimuleren (op eigen kracht vervangende woonruimte zoeken) met maatregelen als een verhuisvergoeding en de aanwijzing van de bewoners als stadsvernieuwingsurgent.

De overheid motiveert de keuze voor de overstap naar de rol van beslisser door te stellen dat de uiteindelijke beslissingsverantwoordelijkheid bij haar ligt, en dat de burger indirect invloed heeft omdat zij iedere vier jaar haar stem kan uitbrengen. Tegemoetkomen aan de wens

van de getroffen burgers om de garantie te krijgen dat ze binnen het plangebied kunnen blijven wonen, is volgens Goettsch vanwege de regelgeving van de centrale stad onmogelijk.

Conclusies

Het is evident dat de rol die de overheid in de eerste fase van het proces heeft gekozen, aansluit bij de verwachtingen van de burgers. Burgers verwachten een stem te hebben in de inrichting van hun woonomgeving omdat dat hen direct aangaat. De rol die het stadsdeelbestuur kiest in de eerste fase van het proces wekt bij de burgers de indruk dat zij van begin tot eind als volwaardige partij zouden meedenken en -beslissen. Wanneer de uitvoering van de herstructureringsoperatie naderbij komt en de plannen zonder instemming van bewoners veranderen, blijkt de invloed van de burgers op het proces kleiner te worden, terwijl de behoefte aan participatie juist groter wordt. Het gevolg is dat er onvrede ontstaat over de uitkomst van het proces (gedwongen verhuizing zonder gegarandeerde vervangende woonruimte) en over de rol van de overheid: deze wordt als te dwingend ervaren.

Bronnen

T. Hijdra, tot voor kort medewerker van Eigenwijks, de organisatie van samenwerkende wijkbewoners van Slotervaart - Overtoomse Veld.

H.S. Goettsch, voorzitter van het dagelijks bestuur van het stadsdeel.

Senden, K en D. Leveling. Bewonersonderzoek Jongkindstraat, RegioPlan 2002.

Notitie Bewonersparticipatie Stedelijke Vernieuwing, Stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld, Jozet van Sloten, 4 september 2001.

Stedelijke vernieuwingsdebat met politici volgens bewoners mosterd na de maaltijd, Shirley Brandeis, Weekblad Westerpost, 7 november 2001, p1, 3.

9. Verzelfstandiging Gemeentelijk Vervoer Bedrijf Amsterdam

Inleiding

In 1900 kwam het private vervoersbedrijf in Amsterdam in handen van de gemeente. Het personeel op de tram moest nieuwe knopen op haar jasjes naaien. Een eeuw later is de gemeente Amsterdam begonnen met het weer op afstand zetten van het Gemeentelijk Vervoer Bedrijf (GVB). Wat ingezet werd als een bestuurlijk traject is echter door verontruste burgers op de politieke agenda geplaatst. Dat heeft geresulteerd in een correctief referendum dat 15 mei plaatsvindt. Of de conducteurs weer nieuwe knopen krijgen is daardoor onzeker geworden.

Achtergrond

Voor het bestuur van de stad Amsterdam vormt het GVB jarenlang een probleemgeval. Vanaf 1990 laat het bedrijf grote verliezen zien. De gemeente laat het bedrijf enkele malen grondig doorlichten. Een commissie onder leiding van A. van der Zwan concludeert in 1997 dat het bedrijf gebukt gaat onder een slechte administratieve organisatie, het management onvoldoende op de hoogte is van de gang van zaken, de productiviteit te laag is en het ziekteverzuim veel te hoog. Bovendien kent het bedrijf een interne cultuur die niet bevorderlijk is voor het goed functioneren. Zowel Van der Zwan als zijn voorganger als adviseur, Max de Jong, adviseren verzelfstandiging van het GVB als noodzakelijke voorwaarde voor de financiële en culturele gezondmaking van het bedrijf.

Eind jaren negentig ontluikt ook de discussie binnen het College van B&W over de vraag of de gemeente het vervoeren van personen wel tot haar takenpakket dient te rekenen, of dat de primaire taak vooral ligt bij het geven van opdracht tot het vervoeren van burgers. Deze vraag is in lijn met de discussie die in die periode gevoerd wordt in het kader van de nieuwe Wet Personenvervoer, resulterend in de Wet Personenvervoer 2000 (WPV). Hoewel de uiteindelijke consequenties van de WPV voor grootstedelijke gebieden nog niet geheel helder zijn, is de algehele lijn gericht op het introduceren van marktwerking in stad- en streekvervoer. Voor de bestaande vervoersgebieden worden concessies uitgegeven, waarbij via gunning of openbare aanbesteding wordt bepaald wie voor de concessieperiode het vervoer mag verzorgen. Deze systematiek vereist een heldere relatie tussen opdrachtgever (bijvoorbeeld een gemeente) en de opdrachtnemer (het vervoerbedrijf).

Planvorming

Tegen de bovenbeschreven achtergrond neemt de gemeenteraad in 1999 een principebesluit om het GVB uiterlijk in 2002 extern te verzelfstandigen tot een naamloze vennootschap. Er wordt daarbij een route uitgestippeld naar het definitieve besluit. Onderdelen van die route zijn:

- verzamelen nadere informatie;

- uitwerken positie van de gemeente als opdrachtgever;
- maken businessplan;
- bezien gevolgen voor het personeel;
- bepalen openingsbalans;
- enzovoorts.

Voor het proces wordt een projectleider aangesteld, die werkt met een projectgroep met ambtenaren. Voor te onderscheiden onderwerpen worden werkgroepen ingericht met deskundigen van gemeente en GVB. Bovendien worden externe adviseurs aangetrokken.

In november 2001 wordt door de raad het definitieve besluit genomen, tegen de zin van de Ondernemingsraad en de AbvaKabo, de belangrijkste vakbond onder de GVB-ers.

Na het nemen van dit besluit neemt een groep burgers het initiatief tot het organiseren van een correctief referendum. Tussen eind november 2001 en midden januari 2002 worden de benodigde handtekeningen verzameld en het referendum wordt gepland op 15 mei, de dag van de Tweede Kamerverkiezingen.

Op de dag van de verkiezingen meldt Het Parool dat nog 34 procent van de Amsterdammers “het niet weet”. Uiteindelijk stemt 66 procent tegen verzelfstandiging en is het plan van de baan.

Analyse

Om welke burgers gaat het?

In principe betreft het de gehele Amsterdamse bevolking. Het initiatief voor het organiseren van het referendum wordt genomen door het comité “Ons GVB geen NV”, min of meer gedragen door oud gemeenteraadslid Saar Boerlage. Blijkens de website van het comite heeft ook de vakbeweging AbvaKabo een belangrijke inbreng in het protest. Zij heeft actief handtekeningen voor het referendum geworven bij haar achterban.

In hoeverre deze groep de Amsterdamse burgers vertegenwoordigd is onduidelijk. Wel wezen eerste publiekspeilingen op een brede steun voor haar standpunt en de uitslag van het referendum doet ook een brede steun vermoeden.

Probleemdefinitie

De verzelfstandiging van het GVB wordt door de gemeente ingezet om het bedrijf financieel gezond te maken. Bovendien biedt het de mogelijkheid om de volgens velen contra-productieve bedrijfscultuur te veranderen. Tevens ziet de gemeente het niet meer tot haar taak vervoer te verzorgen; zij ziet haar positie vooral als opdrachtgever. Tot slot dwingen wetswijzigingen de gemeente ook tot herbezinning op de positionering van het GVB.

De burger kiest een ander uitgangspunt: openbaar vervoer, en met name het GVB, is een taak van de overheid. Immers, de nutsdoelstelling van openbaar vervoer is moeilijk te rijmen met bedrijfsdoelstellingen zoals winstmaximalisatie. Zij wijst (ten onrechte) naar recente ervaringen met de NS en UPC om haar vrees voor verslechtering van de service aan de klant te onderstrepen. De probleemanalyse van B&W (“het GVB is ziek”) verwerpen de burgers niet, maar ze nuanceren hem enigszins en wijzen op andere medicijnen. Bovendien stellen burgers meer belang in het betrouwbaar rijden van bussen trams en metro’s, dan in een sluitende begroting.

Rollen

Het lijkt erop dat de gemeente en burgers uiteenlopende probleemdefinities hebben. Vanuit die verschillende startposities hanteren beide partijen min of meer conflicterende rolopvattingen. B&W voelen zich, gesteund door de gemeenteraad, genoodzaakt tot het op een vlotte (en in hun ogen zorgvuldige) manier aflopen van een traject naar verzelfstandiging, als voorwaarde voor een betere bedrijfsvoering. De bovenbeschreven stappen onderstrepen dat. Wat opvalt is dat nergens de burger in beeld komt. Draagvlak wordt niet gezocht, de gemeente neemt de taak als beslisser op zich en lijkt ervan uit te gaan dat de burger niet lastig hoeft te worden gevallen met deze zaak die in ieders belang is (een gezonder GVB).

De burger, dat wil zeggen de groep rond Boerlage, ziet juist de verzelfstandiging als het probleem. Als consument van vervoersdiensten zien zij het als hun rol de overige burgers te waarschuwen voor de gevolgen van verzelfstandiging. Bovendien appelleren ze aan de ‘Amsterdamse trots’ van de burgers door te stellen dat ‘ons’ GVB niet verkwanseld mag worden: het mag een rot bedrijf zijn, het is wel *ons* rotbedrijf.

In de campagnes van beide partijen valt een aantal zaken op. De tegenstanders noch de voorstanders (gemeente) refereren in de campagne veel aan het probleem, de slechte bedrijfsvoering. Wel trachten ze de burger te mobiliseren op thema’s waarvan bekend is dat die aanspreken bij het publiek. De tegenstanders wijzen bij voortduring op de NS, UPC en andere weinig succesvolle bedrijven waarmee iets is gebeurd dat lijkt op verzelfstandigen. De burger wordt bang gemaakt en aangespoord tegen te stemmen. De voorstanders trachten ook bij ‘hot issues’ aan te haken, zoals veiligheid, schone trams e.d. De relatie met de verzelfstandiging is daarbij ver te zoeken. Voor die problemen, met andere woorden, lijkt verzelfstandiging niet de oplossing. Voor veel burgers vragen blijft daarom de vraag voor welk probleem de verzelfstandiging de oplossing is.

Conclusie

In het geval privatisering GVB lijkt de overheid een route uit te stippelen buiten de burger om. Klaarblijkelijk wil men de burger niet vermoeien met een ‘irrelevante last’. Het is immers een door bedrijfseconomische en wetstechnische achtergronden gedreven beslissing

geweest, die niet vrij van complexiteit is. Het besluit in de gemeenteraad betekent in dat geval voldoende draagvlak.

De burgers, in ieder geval de hier actieven, zien een en ander duidelijk anders. Men hanteert een andere probleembeschrijving. Tijdens de campagne kan de overheid ook de burgers niet overtuigen dat de door haar gekozen weg een oplossing is voor reële problemen bij het GVB. De overheid brengt die problemen ook niet prominent naar voren, maar hamert op andere problemen bij het vervoerbedrijf. Dat leidt tot een misfit.

Bronnen

www.amsterdam.nl/gemeentebestuur/gvb-zelfstandig

www.onsgvbgeennv.info

Gemeente Amsterdam, Principebesluit externe verzelfstandiging GVB, *Gemeentebblad*, afd.1 nr.20 (Amsterdam 2000) 16-17.

Mey, J.P.van der en A. Postema, *GVB - gemeentelijke dienst of Amsterdams vervoerbedrijf*. Een stemadvies aan de Amsterdamse bevolking. Wetenschappelijke Raad Amsterdam, mei 2002.

Het Parool, 15 mei.

Saar Boerlage, Comite Ons GVB geen NV.

Jan Hagendoorn, projectleider Verzelfstandiging GVB.

Ton Elias, adviseur gemeente ten behoeve van referendum campagne. (nog te voeren acquisitie van ziekte).

10. Dodehoekspiegel

Inleiding

Jaarlijks vallen er gemiddeld 30 doden en 90 zwaargewonden onder fietsers en voetgangers omdat zij door de chauffeur van een rechtsafslaande vrachtwagen over het hoofd worden gezien. Burgers vragen de overheid een oplossing voor het probleem te zoeken.

Voorgeschiedenis

Op rijksoverheidsniveau bestaat al geruime tijd aandacht voor het probleem van de dode hoek die zich aan de rechterkant van de cabine van vracht- en bestelwagens bevindt. In 1980 wordt in een brief van de Rijksdienst voor het Wegverkeer aan de SWOV (Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid) gemeld dat 'het zichtveld ter rechterzijde van de cabine van vracht- en bestelwagens onvoldoende is'. Bovendien wordt aangegeven dat er nog geen afdoende oplossing voor het probleem voorhanden is. Hoewel het verschijnsel binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een steeds terugkerend punt van discussie is, wordt het uit oogpunt van verkeersveiligheid door de politiek en ambtenarij niet als een groot probleem gezien.

Burgers denken daar anders over. Het ministerie ontvangt enkele tientallen burgerbrieven per jaar, waarin nabestaanden van slachtoffers van dode-hoekongevallen de toedracht van het ongeval beschrijven en de minister verzoeken om aan een oplossing van het dodehoekprobleem te werken. Behalve rechtstreeks tot de minister wenden burgers zich ook tot kamerleden om het probleem op de politieke agenda te krijgen.

De inspanningen van deze burgers leveren uiteindelijk resultaat op: door kamervragen over de dode hoek neemt de minister in 1998 het initiatief om onderzoek te laten uitvoeren naar de aard en omvang van het probleem en naar mogelijke oplossingen. Bovendien organiseert het ministerie bijeenkomsten met de Fietsersbond en brancheorganisaties RAI, Transport en Logistiek Nederland (TLN), Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) en de Eigen Verladereorganisatie (EVO). Alle partijen zijn de mening toegedaan dat het probleem moet worden aangepakt.

Onderzoek

In opdracht van het ministerie doet TNO onderzoek naar verbetering van de zichtvelden voor chauffeurs van vracht- en bestelauto's. In het in december 1998 gepubliceerde onderzoeksrapport wordt voor het eerst melding gemaakt van de doblispiegel (dode- en blindehoekspiegel): een bolle spiegel die voor de voorruit en in de rechter onderhoek wordt geplaatst en in een dusdanige hoek wordt gedraaid, dat een compleet zichtveld rechts naast het voertuig ontstaat. De spiegel is ontwikkeld door een burger wiens zoon is omgekomen bij een dodehoekongeval. In een aanvullend onderzoek van TNO worden twee spiegelsystemen (waaronder de doblispiegel) en een camerasysteem getest. De drie systemen blijken een aan-

zienlijke verbetering van het zichtveld op te leveren. De doblispiegel wordt aangewezen als het beste systeem.

Ook vanuit de branche wordt naar oplossingen gezocht. In opdracht van de brancheorganisatie TLN voert de SWOV in het najaar van 1999 een ongevals- en maatregelenanalyse uit. In het onderzoeksrapport wordt de invoering van de doblispiegel na de verplichting tot het dragen van veiligheidsgordels de meest kosteneffectieve maatregel genoemd bij het voorkomen van letsels en/of ongelukken.

De doblispiegel

Verplichte invoering van de doblispiegel lijkt de meest voor de hand liggende maatregel om het aantal dodehoekongevallen terug te dringen, maar Europese regelgeving bemoeilijkt dit. In de bestaande Europese richtlijn voor toelating van vrachtwagens zijn de minimum vereisten van de gezichtsvelden van achteruitkijkspiegels vastgelegd. Vanwege de richtlijn zou een aparte Nederlandse wet weinig betekenis hebben. Europees richtlijnen voor betere spiegels op vrachtwagens zijn in ontwikkeling. De minister belooft erop toe te zien dat in die richtlijnen een afdoende passage over de dode hoek wordt opgenomen. Verplichting van de doblispiegel langs deze weg zal niet voor 2003 een feit zijn.

Omdat het ministerie en de brancheorganisaties het er over eens zijn dat de doblispiegel het beste middel is om het aantal dodehoekongevallen terug te dringen, verwacht het ministerie dat wetgeving niet per se nodig is om het gebruik ervan te realiseren. De overheid kiest in dit stadium voor een sturende rol. Een subsidiemaatregel, waarbij de helft van de aanschaf van de spiegel door het rijk wordt vergoed, moet het gebruik bevorderen. Wanneer in de eerste maanden na de instelling van de subsidiemaatregel blijkt dat het aantal aanvragen achterblijft bij de verwachtingen, tekenen minister Netelenbos en de heer Koolwijk van de Stichting RAI op 29 september 2001 een convenant. Afgesproken wordt dat vanaf 1 oktober dat jaar op alle nieuwe vrachtwagens een doblispiegel wordt gemonteerd, waarmee vooruit wordt gelopen op de verwachte Europese verplichting. Naast de subsidiemaatregel stelt het ministerie het op de vervoersbranche gerichte Actieplan Dobli op om het probleem van de dode hoek onder bredere aandacht van de transportbedrijven en chauffeurs te brengen, in de hoop dat er zo onder collega's sociale druk ontstaat om de spiegel te gebruiken.

Begin 2002 is een derde van het Nederlandse vrachtwagenpark voorzien van een doblispiegel, en komen er elke maand 5000 spiegels bij. Hiermee is Nederland koploper in Europa. Ondanks de bemoedigende resultaten die worden behaald met behulp van de subsidieregeling en het convenant, hebben de betrokken burgers weinig vertrouwen in vrijblijvende maatregelen. Zij willen dat de wetgeving wordt aangepast.

De publieke opinie

De Fietsersbond en 3vO treden op als vertegenwoordiger van de betrokken burgers, en slaan erin het vraagstuk van de dode hoek via de media onder de aandacht van het grote pu-

blik te krijgen. Wanneer in Haarlem tussen januari 2000 en januari 2001 4 ongevallen met dodelijke afloop plaatsvinden, organiseert de Fietzersbond een actie die erop is gericht de Europese richtlijn versneld in te voeren. Klasgenoten van een van de verongelukte kinderen reizen af naar Brussel en overhandigen aan Europees Commissaris Likanen van Handel een petitie waarin ze hem vragen vaart te zetten achter het verplicht stellen van extra spiegels of camera's voor alle Europese vrachtwagens.

Ook een dodehoekongeval op de Amsterdamse Dam in augustus 2001 krijgt veel aandacht in de media. Het 27-jarige slachtoffer is de dochter van schrijfster Anna Enquist, die haar bekendheid gebruikt om het vraagstuk van de doblispiegel onder de aandacht van het publiek te brengen.

In december 2001 roept de Fietserbond de Nederlandse gemeenten op hun burgers te beschermen tegen het risico van de ernstige dode hoekongevallen met vrachtwagens. De bond denkt onder andere aan betere spiegels en zij-afscherming op het gemeentelijk vrachtwagenpark, eisen aan ingehuurde transportondernemingen en actie richting bedrijven in de gemeente en hun toeleveranciers. Daarnaast moeten gemeenten gevaarlijke kruisingen aanpakken en een vrachtwagenverbod instellen op bepaalde plaatsen en tijdstippen. De Fietzersbond stelt voor om te beginnen met tijden dat scholieren op weg zijn en met routes rond basis- en middelbare scholen. Het initiatief gaat gepaard met acties in verschillende Nederlandse gemeenten.

Wetgeving

Zoals eerder toegezegd zet de minister zich ervoor in dat de Europese wetgeving op het punt van de dode hoek adequaat wordt aangepast. Het voorstel dat het ministerie hiertoe voorbereidt, wordt overgenomen door de transportministers van België en Luxemburg. In maart 2002 staat het Nederlandse voorstel op de agenda van de Europese Transportraad; de Europese transportministers geven aan geen bezwaar te hebben tegen Nederlandse wetgeving op dit gebied. Dit betekent dat de minister voor het einde van het jaar de dodehoekspiegel op alle vrachtwagens met een Nederlands kenteken wettelijk kan verplichten.

Analyse

Om welke burgers gaat het?

De burgers die het probleem in eerste instantie aan de kaak stellen, zijn nabestaanden van slachtoffers van dode-hoekongevallen. In een later stadium worden de burgers vertegenwoordigd door burgerorganisaties als de Fietzersbond en 3vO. Met name de Fietzersbond slaagt erin het onderwerp op de maatschappelijke agenda te krijgen.

Probleemdefinitie

Het probleem dat zowel burgers als overheid trachten te bestrijden is de onveiligheid die het ontbreken van adequate zijzichtinstrumenten op vrachtwagens tot gevolg heeft. Het probleem

dat de overheid ziet op het gebied van Europese Wetgeving wordt door de burgers - in tegenstelling tot de overheid - niet als onoplosbaar gezien.

Rollen

De dodehoekspiegel komt op de politieke agenda dankzij inspanningen van een kleine groep betrokken burgers. Deze burgers verwachten van de overheid dat zij een oplossing zoekt voor het probleem. In hun rol van kiezer benaderen ze hun vertegenwoordigers in de Tweede Kamer.

Wanneer de dodehoekspiegel eenmaal op de politieke agenda terecht is gekomen, kiest de overheid in eerste instantie de rol van stuurder. De overheid verwacht dat het gewenste gedrag (gebruik van de doblispiegel) is te stimuleren door een subsidiemaatregel in te stellen en een convenant met een brancheorganisatie te sluiten. Na uitoefening van druk door burgerorganisaties kiest de overheid voor de rol van beslisser.

Conclusies

De probleemdefinitie (verkeersonveiligheid als gevolg van het ontbreken van adequate zijzichtinstrumenten op vrachtwagens) wordt door burgers en overheid gedeeld. Het verkeersveiligheidsprobleem van de dode hoek kan worden beschouwd als een irrelevante last voor de burgers; voor het probleem bestaat een afdoende technische oplossing (de doblispiegel) die het gewenste gedrag (controle van de dode hoek bij rechtsafslaan) kan 'afdwingen'. Volgens de uitgangspunten van *Burger en Milieu* moet de overheid in het geval van een irrelevante last een grote rol spelen. Zij moet de burger (in dit geval: de transportondernemer) niet lastigvallen met de keuze wel of geen dodehoekspiegel te monteren, maar moet sturend optreden om het gewenste gedrag te stimuleren of voor een politieke rol kiezen en het gedrag via wet- of regelgeving afdwingen.

In het geval van de dode hoek neemt de overheid echter geen initiatief; de gekozen overheidsrol sluit derhalve niet aan bij de verwachtingen van de burgers. Wilbert van Waes, uitvinder van de doblispiegel, vindt dat de overheid hierin nalatigheid valt te verwijten: "*Er waren genoeg signalen die aangaven dat er iets moest gebeuren, en oplossingen waren voorhanden*". Een relatief kleine groep betrokken burgers slaagt erin het dodehoekprobleem onder de aandacht van de overheid te brengen. De burgers willen dat er een technische oplossing wordt gezocht en dat die oplossing wettelijk wordt voorgeschreven. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gaat aan de slag. Een technische oplossing is snel gevonden; juridisch ziet de overheid echter minder snel een oplossing. Gezien de goede relaties met de transportbranche, die de ernst van het probleem onderkent, vertrouwt de overheid erop dat oplossing van het probleem ook zonder wetgeving mogelijk is. De overheid kiest hierom de rol van stuurder. Er wordt een subsidiemaatregel ingesteld en er wordt een convenant met de branche gesloten. De maatregelen zijn behoorlijk succesvol: in korte tijd is eenderde van

het Nederlandse vrachtwagenpark voorzien van een doblispiegel, en er komen elke maand 5000 spiegels bij.

Intussen slagen burgerorganisaties erin de dodehoekproblematiek op de maatschappelijke agenda te zetten. De sturende opstelling die de overheid kiest, gaat het brede publiek niet ver genoeg en stuit op veel onbegrip. De burgers hebben - onder andere omdat sommige individuele vervoerders uit financiële en/of esthetische overwegingen weigeren de spiegel aan te schaffen - geen vertrouwen in het convenant, en verwachten van de overheid dat ze de rol van beslisser/wetgever kiest. De juridische beperkingen die de Europese regelgeving oplegt, beschouwen ze niet als onoverkomelijk. Om hun doel te bereiken, voeren burgers - veelal verenigd in de belangenvereniging de Fietzersbond - acties die ruime aandacht in de media krijgen.

Onder druk van de publieke opinie kiest de overheid uiteindelijk voor de rol van beslisser/wetgever. De Europese regelgeving wordt uiteindelijk opengebroken, waardoor Nederlandse wetgeving op het gebied van de dodehoekspiegel mogelijk wordt.

Bronnen

Kees Metselaar, Dodehoekspecialist van Ministerie van VenW DGG.

Websites van SWOV, TNO, Fietzersbond, EVO en DOBLI.

Wilbert van Waes, uitvinder Doblispiegel.

11. Groot onderhoud A10-West

Inleiding

Het westelijke deel van de ringweg van Amsterdam (A10-West) is in 2001 aan een grote onderhoudsbeurt toe. De weg is meer dan dertig jaar oud en wordt dagelijks door ongeveer 180.000 motorvoertuigen gebruikt. De A10-West loopt dwars door Amsterdam-West. In de directe omgeving van de weg wonen tienduizenden mensen en zijn meer dan 11.000 bedrijven, zorginstellingen, ziekenhuizen en andere voorzieningen gevestigd. Rijkswaterstaat concludeert dat er daarom een dringende noodzaak bestaat tot een intensieve samenwerking en coördinatie met de betrokken stadsdelen, nood- en hulpdiensten en het bedrijfsleven. Daarnaast acht men goede communicatie naar de burgers (weggebruikers en omwonenden) van groot belang.

Planvorming

Rijkswaterstaat formuleert dertig mogelijke oplossingen voor de aanpak van het onderhoud, waarna deze worden getoetst op criteria als praktische uitvoerbaarheid, verkeersveiligheid en doorstroming op snelwegen en in woonbuurten. Deze toetsing levert vier alternatieven op die volgens Rijkswaterstaat op de genoemde aspecten een voldoende scoren. In overleg met de gemeente en het bedrijfsleven wordt aan de hand van een rekenmodel het meest acceptabele alternatief gekozen. Omwonenden en weggebruikers worden niet betrokken bij de beslissing.

Besloten wordt het onderhoud aan de weg uit te voeren in de periode van 26 mei tot 26 augustus 2001. Gedurende deze periode wordt één weghelft afgesloten. Doorgaand verkeer wordt in twee richtingen over de andere weghelft geleid. Gelijktijdig worden de op- en afritten van de Henk Sneevlietweg tot en met de Haarlemmerweg afgesloten. Als eerste wordt de oostelijke weghelft vernieuwd; daarna de westelijke. Voor vrachtverkeer en nood- en hulpdiensten worden extra maatregelen genomen. Gelijktijdig met het groot onderhoud worden drie 'Amsterdamse' projecten uitgevoerd: er worden funderingen aangelegd voor toekomstige onder- en overbouwingen van de A10 en voor geluidsschermen die langs grote delen van de weg komen.

Door het afsluiten van de op- en afritten dreigen de bewoners en de bedrijven rond de A10-West forse hinder te ondervinden. In onderling overleg stellen gemeente, bedrijven, de Kamer van Koophandel en Rijkswaterstaat vast welke maatregelen moeten worden genomen om de kans op files op het onderliggende lokale wegennet te beperken en de bereikbaarheid van de bedrijven te garanderen. Het bedrijfsleven denkt de overlast te kunnen beperken door flexibeler om te gaan met werktijden, door vergadertijden, -locaties en -data aan te passen en door carpoolen, fietsgebruik en thuiswerken te stimuleren.

Inspraak

Over het groot onderhoud vindt geen inspraak plaats. De inhoud van het project wordt in een aantal informatieve buurtbijeenkomsten aan de omwonenden kenbaar gemaakt. Er is geen formele inspraak noodzakelijk omdat de verkeerspolitie gemachtigd is om voor een beperkt aantal maanden tijdelijke verkeersmaatregelen vast te stellen.

Communicatie, verkeersmaatregelen en mobiliteitsmaatregelen

Rond het groot onderhoud wordt een grootschalige communicatiecampagne georganiseerd. Het budget voor deze campagne bedraagt ruim 2,5 miljoen gulden. De campagne richt zich op twee thema's: *Overlast is onvermijdelijk* en *Bedenk thuis hoe je gaat reizen*. Er worden verschillende communicatiemiddelen ingezet, zoals speciaal ontwikkeld kaartmateriaal, een folder met alternatief vervoer, een fietskaart van Amsterdam-West, een internetsite met actuele informatie, een telefonisch informatiepunt, advertenties in de regionale media, informatiecentra, informatiebijeenkomsten, bewonersbrieven, e-mail nieuwsbrieven, radio- en tv-spotjes, teletekstberichten en billboards. De bekendheid van de plannen onder de doelgroepen wordt voortdurend gemonitord.

Tijdens de periode januari-april 2001 is de campagne informerend van aard. Rijkswaterstaat informeert de weggebruikers en bedrijven, de gemeente informeert de omwonenden. Er worden op verschillende locaties in het plangebied vier voorlichtingsavonden georganiseerd, die worden aangekondigd middels advertenties in het Amsterdams Stadsblad en Het Parool. De opkomst van ongeveer 50 burgers per avond wordt door de organiserende partij bescheiden genoemd. Hoewel de avonden in beginsel een informerend karakter hebben, worden suggesties die burgers doen (veelal verzoeken tot uitzonderingsposities voor het gebruik van bussluizen) volgens de gemeente Amsterdam wel serieus meegenomen in de voorbereiding. De sfeer van de avonden wordt goed genoemd; de aanwezige burgers tonen begrip voor de gekozen oplossingen.

Uit evaluatieonderzoek blijkt dat de communicatie rond het project volledig en zeer effectief is. Het project is bekend onder zeer veel mensen, en velen zijn op de hoogte van het aanvangs- en eindtijdstip.

Behalve maatregelen op het gebied van de communicatie worden verkeers- en mobiliteitsmaatregelen genomen. Bureau Parkstad (een samenwerkingsverband van de westelijke stadsdelen) is verantwoordelijk voor de uitvoering van een aantal tijdelijke verkeersmaatregelen, zoals het aanpassen van kruisingen en het creëren van doelgroepstroken en bussluizen. Uit onderzoek blijkt dat deze verkeersmaatregelen door burgers overwegend positief worden gewaardeerd. Van de voorzieningen die in het leven zijn geroepen om de mobiliteit te beïnvloeden, wordt over het algemeen weinig gebruik gemaakt. De extra inzet van openbaar vervoer blijkt niet noodzakelijk, de speciale pendelbussen kennen een slechte bezetting en van het voor de gelegenheid ingerichte p&r-parkeerterrein wordt nauwelijks gebruik gemaakt. De

aangeboden lease-fietsen blijken wel in een behoefte te voorzien; van de 500 fietsen worden er 425 afgezet.

Bovengenoemde maatregelen hebben volgens de betrokken overheden wel een belangrijke functie in het verkrijgen van draagvlak voor het project bij de burgers. De maatregelen tonen aan dat het de gemeente en Rijkswaterstaat ernst is met het zoveel mogelijk bestrijden van de te verwachten overlast.

Resultaten

De uitvoering van het project kent maar weinig tegenslagen. De geplande nachtelijke werkzaamheden worden na enige tijd gestopt omdat het voorspoedige verloop dit niet langer noodzakelijk maakt. Het project wordt binnen de daarvoor gestelde termijn uitgevoerd. De effecten van de communicatiecampagne wordt door het NIPO onderzocht. Hiertoe worden vier metingen verricht, waarvan de eerste plaatsvindt in maart 2001 (enkele maanden voor de uitvoering van het onderhoud) en de laatste in de eerste weken van de uitvoering. Uit de ontwikkeling die in de cijfers zichtbaar is, is te concluderen dat de campagne effectief is; in vrijwel alle gevallen laten de cijfers een stijgende trend zien. Hieronder volgt een kort overzicht van relevante cijfers uit de laatste ronde:

- Van de verkeersdeelnemers en de omwonenden zegt bijna 90 procent begrip te hebben voor de strenge maatregelen die worden getroffen om de werkzaamheden uit te voeren. Driekwart van hen vindt de periode juist gekozen, en zegt dat het verkeer overlast mag ondervinden van de werkzaamheden. Ongeveer 85 procent vindt dat de instanties voldoende informatie hebben verspreid. Een kleine 40 procent van de omwonenden vindt dat de bewoners rondom de ring geen overlast mogen ondervinden.
- Van de ondervraagde bedrijven noemt bijna 90 procent het onvermijdelijk dat de werkzaamheden gevolgen hebben voor de bereikbaarheid van bedrijven. Bijna driekwart van de bedrijven zegt dat er adequate oplossingen worden geboden om de verkeersoverlast te beperken en vindt dat het verkeer overlast mag ondervinden van de werkzaamheden.

Lopende het project worden incidenteel klachten van burgers ontvangen. Volgens de betrokken overheid is het aantal ontvangen klachten vergelijkbaar met een normale situatie.

Analyse

Om welke burgers gaat het?

Burgers voor wie het groot onderhoud aan de A10-West gevolgen heeft, zijn omwonenden en weggebruikers.

Probleemdefinitie

Het probleem dat de betrokken overheden bestrijden met het groot onderhoud aan de A10-West is de slechte staat van de weg. Over de noodzaak van het onderhoud lijken alle betrokken partijen het eens te zijn.

Het probleem waarvoor de betrokken overheden zich bij de uitvoering van het groot onderhoud aan de A10-West gesteld zien, is het zoveel mogelijk beperken van overlast voor omwonenden, weggebruikers, bedrijven en voorzieningen en het creëren van draagvlak onder en verkrijgen van medewerking van deze groepen.

Rollen

In eerste instantie treedt de overheid op als beslisser: zij besluit over de vraag of en wanneer de weg aan onderhoud toe is. Daarna treedt de overheid op als uitvoerder en stuurder. Zij informeert, schept noodzakelijke voorwaarden, stimuleert gewenst gedrag en dwingt gedrag af. De rol van de burger laat zich het best omschrijven als die van consument.

Conclusies

Zowel de beslissing over het al dan niet uitvoeren van het groot onderhoud aan de A10-West als de technische aspecten van de uitvoering van het onderhoud zijn voor de burgers een irrelevante last. De burgers hebben op deze zaken geen inspraak, en verwachten die ook niet; noch op de voorlichtingsavonden, noch via ambtenarij of de politiek en noch in de media klinkt de roep om inspraak in de besluitvorming. De gekozen overheidsrol sluit aan bij de verwachtingen van de burger.

Om de problemen die het onderhoud van de weg met zich meebrengen zo klein mogelijk te maken, worden de burgers uitvoerig voorgelicht, wordt wenselijk gedrag gestimuleerd of afgedwongen en worden burgers gestimuleerd zelf oplossingen te verzinnen.

Deze aanpak leidt tot veel begrip onder de betrokken burgers. Het belangrijkste hierbij lijkt dat de overheid de problemen van de omwonenden en de weggebruikers zeer serieus neemt. Ook in deze fase sluit de gekozen overheidsrol aan bij de verwachtingen van de burger.

Bronnen

Sandra Konijn, RWS-NH.

Frank Voorbergen, Projectmanagementbureau.

Jan Lantinga, Projectmanagementbureau.

Project-analyse Groot Onderhoud A10-West, Projectmanagementbureau, 2001.

Coördinatie groot onderhoud A10-West, Van Meggelen Consultancy, 2001.

Onderhoud A10-West, NIPO, 2001.

12. Parkeerbeugels in Park Haagseweg

Inleiding

Stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld in de gemeente Amsterdam gaat in de buurt Park Haagseweg parkeerbeugels plaatsen. Deze beugels komen er op verzoek van de bewoners.

Achtergrond

Park Haagseweg is een kleine buurt met een circa vijfhonderd woningen, verdeeld over laagbouw eengezinswoningen en een vijftal hoogbouw appartementencomplexen. De buurt bestaat geheel uit koopwoningen, wat uniek is voor Amsterdam. De woningen zijn ontworpen door Mecano en vormen een architectonische bezienswaardigheid.

De buurt heeft een besloten karakter: hij is geheel omgeven door water en voor auto's bestaat er slechts één toegangsweg. De bebouwingsdichtheid is hoog en de openbare ruimte beperkt. De parkeernorm ligt met ongeveer 1,2 per woning laag.

Tijdens de ontwikkeling van de buurt (rond 1990) wordt een vereniging van kopers opgericht, die later wordt omgevormd tot een bewonersvereniging. Daarnaast hebben de appartementencomplexen elk een vereniging van eigenaren.

Parkeren: het probleem

De geringe parkeerruimte in het woongebied leidt tot nogal wat parkeerleed. Met name in de omgeving van de hoogbouw is het aanbod van auto's hoog en staat de buurt meer dan vol. Aangrenzend aan de buurt worden kantoren gebouwd. De geplande kantoorontwikkeling biedt ruimte voor 4000 arbeidsplaatsen. Hierbij is voor 800 auto's parkeerruimte voorzien. Deze 1 op 5 norm is gebaseerd op de in eerdere stadia voorziene OV-ontsluiting van het gebied die uiteindelijk niet wordt gerealiseerd. De bewoners van Park Haagseweg vrezen nu dat een deel van de 'kantoorauto's' in hun buurt geparkeerd zal gaan worden.

Parkeren: de oplossingen

De bewonersvereniging neemt het initiatief om de parkeerproblemen aan te kaarten bij het stadsdeel. Daarbij pleit men voor het verkopen van parkeerplaatsen aan bewoners, zodat deze hun eigen plek kunnen claimen. Het antwoord van het stadsdeel is negatief; men wenst geen vierkante meters te onttrekken aan de openbare ruimte.

Vervolgens stellen de bewoners voor om een betaald-parkerenregime in de buurt te introduceren. Over die oplossing wordt lang gediscussieerd. Er wordt een stadsdeelbreed onderzoek uitgevoerd naar de parkeerintensiteit, waaruit blijkt dat Park Haagseweg een voor het stadsdeel erg hoge parkeerintensiteit heeft. Het door de bewoners gesignaleerde probleem wordt hiermee bevestigd. Desondanks neemt het stadsdeel de 'burger-oplossing' niet over. De stadsdeelpolitiek - met name de VVD - verzet zich tegen betaald parkeren in het stadsdeel.

Naar aanleiding van die afwijzing vraagt de vereniging een onderhoud aan met het stadsdeelbestuur. Tijdens dat overleg wordt het plan geboren beugels aan te leggen die de bewoners kunnen huren. De bewoners leggen dat idee via een korte enquête voor aan alle bewoners. Ruim 95 procent blijkt voor te zijn. De bewoners reageren daarom positief richting bestuur.

Korte tijd wordt de implementatie van de plannen nog vertraagd door bezwaren vanuit de uitvoerende diensten, die technische en boekhoudkundige argumenten aanvoeren. Uiteindelijk drukt het bestuur het plan door: de beugels komen er.

Analyse

Om welke burgers gaat het?

Het betreft de bewoners van Park Haagseweg, in het bijzonder degenen met een auto. Zij worden vertegenwoordigd door een bewonersvereniging.

Probleemdefinitie

De burgers ervaren het parkeren in de buurt als een probleem. Nu al is er weinig plaats voor alle auto's van de buurtbewoners, zeker als gevolg van het tweede autobezit in de buurt. In de nabije toekomst kan dat probleem alleen maar groter worden door de bouw van veel kantoorruimten in de directe omgeving waarbij weinig parkeerruimte wordt gecreëerd. Deze zorgen bewegen de burgers tot het 'agenderen' van het parkeren in het overleg met de overheid. De individuele belangen van de bewoners, namelijk minder parkeeroverlast en de zekerheid van een parkeerplaatsje in de buurt, worden door de overheid erkend. De probleemdefinitie wordt gedeeld.

Rollen

De burgers voelen het probleem duidelijk ook op hun 'bordje'. Zij bieden voor het gedeelde probleem enkele oplossingen aan, oplossingen die doorgaans door burgers niet met enthousiasme worden ontvangen (betaald parkeren). De overheid 'denkt mee', onderzoekt het probleem en toetst enkele oplossingen. Om valide redenen worden enkele daarvan afgewezen, maar men komt zelf met een nieuwe oplossing. In gezamenlijkheid komt zo een 'fit' tot stand, waarbij de korte lijnen tussen bewoners en bestuur van het stadsdeel een positieve rol spelen.

Conclusie

Beide partijen onderkennen het probleem. De burgers kiezen voor een rol als co-producent en de overheid kiest een opstelling die daarbij past. Er is een open overleg wat uiteindelijk leidt tot een creatieve oplossing waarin alle partijen zich kunnen vinden.

Bronnen

H. Krop, voorzitter bewonersvereniging.

Een viertal bewoners Park Haagseweg, (waarvan één zonder auto).

13. Ondergrondse vuilniscontainers Park Haagseweg Amsterdam

Inleiding

Stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld in de gemeente Amsterdam plaatst in de buurt Park Haagseweg ondergrondse vuilniscontainers. Over de noodzaak hiervan, het aantal en de locatie wordt met de bewoners gecommuniceerd.

Achtergrond

Park Haagseweg is een kleine buurt met een kleine vijfhonderd woningen, verdeeld over laagbouw eengezinswoningen en een vijftal hoogbouw appartementencomplexen. De buurt bestaat geheel uit koopwoningen, wat uniek is voor Amsterdam. De woningen zijn ontworpen door Mecano en vormen een architectonische bezienswaardigheid.

De buurt heeft een besloten karakter: hij is geheel omgeven door water en voor auto's bestaat slechts één toegangsweg. De bebouwingsdichtheid is hoog en de openbare ruimte beperkt. Tijdens de ontwikkeling van de buurt (rond 1990) wordt een vereniging van kopers opgericht, die later wordt omgevormd tot een bewonersvereniging. Daarnaast hebben de appartementencomplexen elk een vereniging van eigenaren.

De vuilnisophaal

In de eerste jaren van het bestaan van de buurt wordt het vuil met behulp mobiele vuilcontainers (grijze en groene 'bakken') gescheiden opgehaald. De bakken nemen een duidelijke plaats in in de straten. Eén maal per week wordt de vuilnis opgehaald.

Voor de appartementencomplexen ('de hoogbouw') is dit systeem verre van optimaal. Immers, voor de grote bakken is geen ruimte, zodat bewoners gedwongen zijn met kleine emmertjes naar bovengrondse verzamelcontainers te lopen. De bewoners van de appartementencomplexen is bij de ontwikkeling van de wijk toegezegd dat er ondergrondse vuilniscontainers zouden komen.

In 2000 neemt het stadsdeel het initiatief om de ondergrondse containers aan te leggen. De aanleg van de containers wordt aan de bevolking medegedeeld. Het stadsdeel informeert de burgers, die er in de ogen van het stadsdeel al lang op hebben moeten wachten. De mededeling gaat gepaard met uitvoeringsplannen.

De reactie

De bewoners worden via een informatieavond van de plannen nader op de hoogte gebracht. De bewoners van de hoogbouw zijn onverdeeld enthousiast. De laagbouwbewoners echter vinden de door het stadsdeel genomen beslissing niet optimaal. Zij hebben vooral problemen met de ligging van de containers.

De procedure kent geen formele momenten van inspraak; de gemeente kan zelfstandig over het vuilnisophaalsysteem beslissen. De laagbouwbewoners schrijven daarom een brief aan

het hoofd van de afdeling stadsdeelwerken. In de brief uiten zij hun bezwaren tegen het voorgestelde plan en formuleren ze alternatieven. Deze alternatieven worden door Stadsdeelwerken met technische en technocratische bezwaren van de hand gewezen. In een tweede brief ontkrachten de bewoners de tegenargumenten en pleiten zij opnieuw voor een alternatieve plaatsing van de containers. Op deze tweede brief van de bewoners wordt positief gereageerd; zodanig zelfs dat de bewoners meer (extra containers) krijgen dan gevraagd.

Analyse

Om welke burgers gaat het?

Het gaat om de bewoners van Park Haagseweg, in het bijzonder de bewoners van de laagbouw. Zij zijn verenigd in de bewonersvereniging Park Haagseweg.

Probleemdefinitie

In het geval van de ondergrondse containers is sprake van gedeelde belangen, vanuit verschillende probleemdefinities. Voor de gemeente/stadsdeel bieden de containers meer flexibiliteit en efficiency in het verzamelen van het vuil, terwijl het werk van de vuilnisophalers er minder ongezond door wordt. Voor bewoners betekenen de containers een verbetering van het aanzicht van de buurt en eveneens meer flexibiliteit in het afvoeren van huisvuil. De vormgeving van de oplossing van de problemen stuit echter op bezwaren van een deel van de bewoners, de bewoners van de laagbouw.

Rollen

De overheid stelt zich op als beslisser. Een inspraakprocedure is wettelijk niet nodig en alle partijen willen bovendien containers; de gemeente kan zelfstandig over het vuilnisophaalsysteem beslissen en doet dat ook. De vormgeving is echter niet zoals de bewoners dat voor ogen hadden. Uit de reactie van de bewoners blijkt dat zij door de overheid willen worden gezien als een relevante gesprekspartner met inhoudelijke argumenten. In die zin stelt de bewonersvereniging zich op als coproductent. De overheid erkent, door het overleg in te gaan, deze rol.

Conclusies

De bewoners verwachten van het stadsdeel een serieuze behandeling. De eerste, ambtelijke afwijzing met technische en technocratische overwegingen stelt hen dan ook teleur; het lijkt erop dat het stadsdeel de burgers ziet als consument. Na de tweede brief van de bewoners lijkt het erop dat het stadsdeel de burgers en hun argumenten anders beziet; de bewonerswensen worden ingewilligd en de bewoners krijgen zo de positie van mede-ontwerper van het 'vuilnisplan'.

Factoren die van invloed zijn op de succesvolle afloop lijken het gedeelde belang, de constructieve houding van de bewoners en de open opstelling van het stadsdeel. Bovendien le-

veren volgens de bewonersvereniging de kleinschaligheid en de nog geringe bureaucrativering van het Stadsdeel een positieve bijdrage. De buurt voert geregeld overleg met het stadsdeel (Stadsdeelwerken) over allerlei zaken aangaande de leefomgeving (boomkap, fietspaden et cetera).

Bronnen:

H. Krop, voorzitter bewonersvereniging.

Viertal Bewoners van Park Haagseweg.

14. Verkeersdrempels gemeente Abcoude

Inleiding

De onveilige verkeerssituatie op de Rijksstraatweg tussen Abcoude en Baambrugge is een aantal inwoners van Baambrugge al jarenlang een doorn in het oog. De weg is smal, en er wordt vaak hard gereden. Vooral ouders met schoolgaande kinderen zien de situatie graag veranderen. Een groep actieve burgers onderneemt in 1992 met succes een poging om de verkeersveiligheid van de weg op de gemeentelijke agenda te krijgen. Een handtekeningenactie levert meer dan 100 adhesiebetuigingen op, waarna de gemeente aan de slag gaat om tot een oplossing te komen.

Het plan

De vele handtekeningen die het College van B&W van Abcoude ontvangt, is voor de bewindspersonen het signaal om iets aan het probleem te gaan doen. De wethouder maakt dit kenbaar aan de aanbieders van de handtekeningen en zoekt contact met specialisten om de mogelijke oplossingen te inventariseren. Radarpalen worden als te vandalismegevoelig beschouwd, zodat wordt gezocht naar oplossingen die hard rijden fysiek onmogelijk maken. Onder deze voorwaarde blijkt dat - gezien de beperkte breedte van het tracé - alleen verkeersdrempels overblijven als middel om de snelheid van de weggebruikers te beperken. Het college neemt dit advies over en legt het voornemen voor de aanleg van een aantal verkeersdrempels volgens de geldende regels ter visie. Hierop volgen van slechts twee burgers reacties. Of de overige burgers de tervisielegging hebben gemist of daadwerkelijk geen bezwaren tegen het plan hebben, is onduidelijk. Volgens een in het kader van dit onderzoek geraadpleegde burger was de aankondiging niet expliciet genoeg (er zou zijn gesproken over 'aanpassing' van de weg) en vond deze plaats op een ongelukkig moment (net voor het begin van de zomervakantie. De twee ontvangen klachten gaan over drempels die direct voor de uitrit van de insprekers zijn gepland. In beide gevallen wordt een oplossing snel gevonden. Nadat de gemeenteraad het plan heeft aangenomen, kan met de uitvoering worden begonnen.

De uitvoering

Wanneer de verkeersdrempels worden aangelegd, slaat de stemming om. Een overgrote meerderheid van de inwoners van Baambrugge - op zich veelal voorstander van invoering van snelheidsbeperkende maatregelen op de Rijksstraatweg - blijkt zeer ontevreden te zijn over de gekozen oplossing. Onder de tegenstanders bevinden zich ook burgers die het initiatief tot de handtekeningenactie hebben genomen. De gemeentelijke dienst en de raadsleden worden bestookt met telefoontjes van verbolgen burgers, er volgen acties en sommige burgers maken uitvoering van het werk onmogelijk. De busmaatschappij en de ambulancediensten worden door de burgers gemobiliseerd en beklagen zich er samen met de lokale ondernemers over dat het dorp geïsoleerd dreigt te raken. De zaak krijgt veel aandacht in de lokale

en regionale pers, en weet zelfs de landelijke televisie te halen. Een in Baambrugge wonende parlementariër stelt de kwestie in de Tweede Kamer middels een kamervraag aan de orde. De burgers verlangen een andere oplossing van het probleem: zij willen dat de politie met grote regelmaat snelheidscontroles uitvoert of dat er één of meer radarflitspalen worden neergezet. Beide oplossingen zijn volgens de gemeente niet werkbaar: voor regelmatige snelheidscontroles ontbreekt de mankracht, en camerapalen worden als te vandalismegevoelig beschouwd.

De Burgermeester van Abcoude probeert te bemiddelen en er wordt een werkgroep van burgers en raadsleden ingesteld om naar oplossing te zoeken. De pogingen om tot een tot tevredenheid stemmende oplossing te komen, leveren niets op. De meningen lopen te ver uiteen en er wordt geen alternatief gevonden. De aanleg van de drempels gaat door.

Analyse

Om welke burgers gaat het?

Het probleem van de verkeersveiligheid wordt door een kleine groep direct betrokken burgers aan de orde gesteld. De aanleg van de drempels leidt tot reacties van vrijwel alle inwoners van Baambrugge.

Probleemdefinitie

Het probleem dat leidt tot de aanleg van de verkeersdrempels is de verkeersonveiligheid van de weg in kwestie. De vraag of de verkeerssituatie inderdaad zo onveilig is dat maatregelen gewenst zijn, staat niet ter discussie. Burgers en gemeente delen derhalve de probleemdefinitie. Met betrekking tot de gekozen oplossing staan burgers en overheid echter tegenover elkaar.

Rollen

De aanleg van de verkeersdrempels begint bij het signaal dat de burgers de overheid geven. De burgers vinden de situatie onveilig, en verwachten dat de overheid als beslisser optreedt en passende maatregelen treft. De burgers kiezen daarmee impliciet voor de rol van kiezer. De overheid reageert direct en kiest voor de rol van beslisser. In een later stadium treedt de overheid op als uitvoerder.

Conclusies

Vraagstukken als handhaving van snelheidsbeperkingen en vergroten van de verkeersveiligheid vormen welhaast per definitie een irrelevante last voor burgers. De keuzemogelijkheid van weggebruikers om te hard te rijden en de kans op ongevallen kunnen worden weggenomen respectievelijk verkleint door technische of organisatorische oplossingen. Volgens de uitgangspunten van *Burger en Milieu* is overheidsingrijpen daarom wenselijk. De gemeente Abcoude is echter niet op de hoogte van het bestaan van het probleem dat zich voor-

doet op de Rijksweg, zodat zij niet ingrijpt. Nadat burgers de overheid op het probleem hebben gewezen, gaat de overheid tot actie over. De beslissing die de overheid neemt om over te gaan tot de aanleg van snelheidsbeperkende maatregelen is in de ogen van de burgers een juiste. De rol van beslissende overheid kiest, sluit aan bij de wensen en verwachtingen van de burgers; zij hebben de overheid immers gevraagd om in de rol van beslissende overheid te treden. Tot zo ver bestaat consensus over rollen, probleemdefinities en sturingsconcepties. Omdat de gemeente de beslissing tot de invoering van snelheidsbeperkende maatregelen niet losziet van de beslissing over de precieze uitvoering ervan, kiest zij ook in de vervolgfase de rol van beslissende overheid en stelt zij de burgers niet in de gelegenheid om als co-producent op te treden. De uitvoeringsplannen worden weliswaar volgens de regels ter inzage gelegd, maar worden waarschijnlijk door de burgers over het hoofd gezien. Hoewel de burgers formeel de gelegenheid krijgen hebben om bezwaar aan te tekenen, worden ze niet actief bij de invulling van het plan betrokken. Wanneer de gemeente overgaat tot de aanleg van de drempels blijkt dat de burgers hadden verwacht dat zij als coproducent bij de verdere uitwerking van de plannen zouden worden betrokken. Het feit dat de burgers de initiatiefnemers zijn van de beslissing ligt aan deze verwachting ten grondslag, zo kan worden afgeleid uit de reactie van de in het kader van dit onderzoek geraadpleegde burgers. Als gevolg van deze mismatch tussen gekozen en verwachte rol van de overheid wordt een oplossing gekozen waartegen het overgrote deel van de burgers grote bezwaren heeft. Een van de geraadpleegde burgers - voorstander van verhoging van de verkeersveiligheid van de getroffen weg - zegt liever geen maatregel te zien dan een (in zijn ogen) verkeerde.

Bronnen

H. Hoogenhout, voormalig wethouder Financiën, Openbare Zaken en Monumentenzorg te Abcoude.

H. van der Does (inwoner Baambrugge, voorstander drempels).

G. van Walbeek (inwoner Baambrugge, tegenstander drempels).

15. Vinkhuizen (Groningen)

Inleiding

In 1997 wordt de Groningse wijk Vinkhuizen door de gemeente aangewezen als één van de vijf Groningse wijken waar herstructurering gaat plaatsvinden. Het 'toekomstplan' voor de wijk, waarin grootschalige sloop en nieuwbouw wordt voorgesteld, leidt tot heftige protesten van de bewoners. Een in tweede instantie opgestarte open planprocedure moet uitkomst bieden.

Achtergrond

Vinkhuizen dateert uit eind jaren '60, begin jaren '70. De wijk, die 5000 woningen telt, wordt gekenmerkt door een eenzijdige woningvoorraad: 80 procent bestaat uit goedkope sociale huurwoningen. De eigenaren (enkele woningbouwverenigingen en een pensioenfonds) verwachten dat de woningen in de toekomst moeilijk te verhuren zullen zijn, wat negatieve gevolgen voor de leefbaarheid zal hebben. In vergelijking met het Westen van Nederland bestaan in Vinkhuizen volgens de corporaties nauwelijks sociale problemen; in relatie met de rest van de stad Groningen zou daar echter wel sprake van zijn. Eén van de corporaties stelt om die reden in 1995 voor het deel van de wijk waar zij bezit heeft een plan op dat gericht is op verbetering van de sociale structuur.

Het toekomstplan

In 1997 komt de wijkaanpak in Groningen in een stroomversnelling. In het stedelijk convenant wijkvernieuwing wordt het programma, de financiering en de organisatie van de wijkontwikkeling vastgelegd. Voor vijf wijken, waaronder Vinkhuizen, wordt een wijkvernieuwingstraject gestart. De gemeente en de woningcorporaties stellen in samenspraak met een afvaardiging van de bewoners van Vinkhuizen (het Wijkoverleg) een toekomstplan op, waarin onder andere in de sloop van 1500 woningen wordt voorzien.

De presentatie van het toekomstplan voor Vinkhuizen leidt tot heftige reacties. De bewoners voelen zich overdonderd; vooral de kwalificatie van de buurt als een achterstandswijk leidt bij een groot deel van de bewoners verbijstering. Veel bewoners wonen met plezier in de wijk, die volgens hen een dorps karakter heeft. Ingrijpende veranderingen zijn in hun ogen niet nodig. Het wijkoverleg dat betrokken is geweest bij de planvorming is volgens de bewoners niet representatief voor de buurt. Dit wijkoverleg zou uit een zeer beperkt aantal eigenaren van koopwoningen bestaan, die vooral veel aandacht voor natuur en milieu hebben en Vinkhuizen ten onterecht als probleembuurt bestempelen.

Tweede kans

De commotie die het plan onder de bewoners veroorzaakt, blijft niet onopgemerkt voor de lokale media. Bovendien zoeken de bewoners contact met gemeenteraadsleden. Na enige tijd

besluit de gemeenteraad onder grote publicitaire en politieke druk dat het plan moet worden aangepast. In het nieuwe voorstel stelt de overheid de nieuwe randvoorwaarden vast: in vijf jaar tijd zullen 700 woningen worden gesloopt en 250 nieuwe worden gebouwd. De beslissing om het aantal te slopen woningen met ruim de helft terug te brengen valt goed bij de bewoners. Wanneer de gemeente bovendien aankondigt dat de verdere invulling van het plan in nauwe samenwerking met de bewoners zal plaatsvinden, zijn de verhoudingen genormaliseerd en kan worden gestart met de tweede poging om tot een plan te komen. Het architectenbureau KAW wordt door de gemeente en de corporaties ingehuurd om het open planproces te begeleiden.

Medewerkers van het bureau gaan de wijk in om bewoners ertoe aan te zetten mee te denken over de invulling van het plan. Per deelbuurt worden werkgroepen gestart, waarin wordt gesproken over de toekomst van de buurt. Op basis van de informatie die de werkgroepen opleveren, wordt voor elke deelbuurt een globaal plan gemaakt en een budget vastgesteld. Vervolgens worden de plannen in samenspraak met de bewoners op straat- en pleinniveau uitgewerkt.

De nieuwe aanpak heeft succes. De bewoners merken dat de uitkomsten van de bijeenkomsten serieus worden genomen; zo verdwijnen in sommige gevallen sloopplannen van tafel omdat de bewoners sterke voorkeur voor renovatie blijken te hebben. Een belangrijke factor in het bereiken van draagvlak bij de bewoners is het opstellen van een sociaal plan, dat tot stand komt door onderhandelingen tussen gemeente, corporaties en bewoners. Al met al heeft de interactieve aanpak tot gevolg dat er veel minder weerstand tegen het plan bestaat. De resterende negatieve geluiden komen volgens zowel KAW als een vertegenwoordigster van de bewoners van *“een paar notoire zeurders die niet komen opdagen en desondanks klagen dat hen niets is gevraagd”*.

Analyse

Om welke burgers gaat het?

De burgers die zich tegen de plannen verzetten zijn individuele bewoners van de wijk Vinkhuizen. De deelnemers aan de open planprocedure zijn inwoners van Vinkhuizen, gegroepeerd per deelbuurt.

Probleemdefinitie

Het probleem dat de gemeente en de corporaties willen bestrijden met het herstructureringsplan voor de wijk Vinkhuizen is verwachte leegstand en daarmee samenhangende sociale problemen. Bewoners zien dit probleem niet, en verzetten zich in eerste instantie tegen de ingrijpende wijzigingen die hun wijk te wachten staan.

Rollen

In haar eigen visie kiest de overheid vanaf de start van het proces voor de rol van coproductent: het toekomstplan voor Vinkhuizen wordt in samenspraak met het Wijkoverleg opgesteld. In de ogen van de bewoners van Vinkhuizen stelt de overheid zich echter op als beslissers: de overheid beslist over de toekomst van Vinkhuizen, de burgers kunnen reageren op het voornemen. De burgers hebben daarmee de rol van kiezer. In tweede instantie zijn overheid en burgers werkelijk co-producten, die gezamenlijk aan de oplossing van het probleem werken.

Conclusies

De probleemdefinitie van de overheid - dreigende problemen als leegstand en verloederings - wordt door de burgers niet gedeeld. De voorgestelde herstructurering zien zij als een oplossing voor een probleem dat niet bestaat. Als gevolg van deze divergentie ontstaat veel tegenstand tegen het plan. De in het kader van dit onderzoek geraadpleegde burger stelt dat het de plicht van de gemeente is om een dergelijke beslissing vooraf te laten gaan door uitvoerig overleg met de betrokken bewoners. De rol van beslissers die de overheid in de ogen van de bewoners van Vinkhuizen in eerste instantie kiest, sluit dus niet aan bij de verwachtingen van de burgers; zij verwachten een vorm van co-productie. Het toekomstplan voor de wijk, dat door de gemeente en de corporaties bijna als een voldongen feit aan de bewoners wordt gepresenteerd, zet niet alleen kwaad bloed bij de bewoners vanwege de in hun ogen veel te rigoureuze aanpak, maar ook vanwege de indruk die wordt gewekt dat Vinkhuizen een probleemwijk is. De bewoners voelen zich gestigmatiseerd en hebben de indruk dat de toekomst van hun woonwijk over hun hoofden heen wordt beslist.

Het verzet tegen de plannen is zo hevig dat de overheid in tweede instantie voor een intensieve open planprocedure kiest. De burgers worden uitvoerig geïnformeerd over de achterliggende aanleiding van het plan en worden uitgenodigd mee te denken over de inrichting van de buurt. Die opstelling leidt tot betere verhoudingen: de burgers voelen zich serieus genomen en werken actief mee aan een zo optimaal mogelijk plan voor de buurt. Opvallend hierbij is dat ook nu de randvoorwaarden van overheidswege worden opgelegd: het aantal te slopen woningen is weliswaar gehalveerd ten opzichte van het oorspronkelijke plan, maar is nog steeds omvangrijk en staat tijdens de open planprocedure niet ter discussie. Toch zien de burgers geen reden meer om zich tegen de sloop te verzetten. Ze vinden dat ze voldoende betrokken worden bij de planvorming; de co-productie gaat wat hen betreft ver genoeg. De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat het feit dat de burgers zich in eerste instantie niet serieus genomen voelen meer weerstand oproept dan het grote aantal woningen dat de overheid voornemens is te slopen.

Bronnen

Kirstin Meringa, KAW architecten.

Truus Blijham, (voormalig) bewoonster Vinkhuizen.