

Ruimte voor kleine verhalen in planprocessen van de toekomst:

kennismediation biedt perspectief

Paper voor de PlanDag 2011: Planning van de toekomst

Door Hanneke Puts en Marc Rijnveld

Versie 20 mei 2011

Dit paper heeft de Plandagprijs 2011 ontvangen. De jury waardeerde het paper vanwege de actualiteit van het onderwerp binnen het vakgebied voor zowel de Vlaamse als Nederlandse context. Enkele woorden uit juryrapport: "...in de context van 'sneller en beter' ... dat complexe ruimtelijke opgaven vaak niet als complex gezien of behandeld worden.... Durven de auteurs het ook aan een kritische stelling in te nemen ten aanzien van experts en hun rol Het zet aan tot nadenken Koppeling waardevolle inzichten aan concrete opgaven... zeer helder en overtuigend geschreven."

Een mooie waardering uit de ruimtelijke vakwereld voor ons werk!

Stellingen n.a.v het paper:

- Groots ontwerpen met behulp van kleine verhalen; kennismediation biedt perspectief voor ruimtelijke planvorming van de toekomst.
- Een interactief proces kent een uitgebreidere procesorganisatie dan een traditioneel besluitvormingstraject.
- Experts hebben het mis als zij denken dat zij leveranciers van dé waarheid zijn.
- Door experts een dienstbare rol te geven in ruimtelijke planprocessen ontstaat ruimte voor kleine verhalen in grootse ruimtelijke plannen.
- Experts zijn mensen met een mening en een ego (citaat Howard Bellman, een van de grondleggers van public policy mediation)

Contact:

Hanneke Puts via Hanneke.puts@tno.nl

Marc Rijnveld via marc.rijnveld@tno.nl

Ruimte voor kleine verhalen in planprocessen van de toekomst: kennismediation biedt perspectief

Paper voor de PlanDag 2011: Planning van de toekomst

Auteurs: Hanneke Puts en Marc Rijnveld (TNO)

Versie 20 mei 2011

Dit paper gaat over grote ruimtelijke opgaven die – vanwege hun inhoudelijke en bestuurlijke complexiteit – vragen om het anders inrichten van besluitvormingstrajecten dan gebruikelijk. Wij zijn voorstanders van een aanpak die voortkomt uit de mediation: analoog aan het hanteren van conflicten kan kennismediation helpen bij het oplossen van onenigheid en onzekerheid over waarden en feiten. Deze aanpak biedt ruimte aan verschillende soorten belangen, kennis, interpretaties en onzekerheden en geeft betrokken partijen de gelegenheid om te onderhandelen over kennis, ongeacht of die opgedaan is in de praktijk of afkomstig is uit een vakgebied. Dit om te voorkomen dat de lange lijst met vastlopers die in 2008 door de Commissie Elverding is geïnventariseerd de komende jaren langer en langer wordt. Daarmee draagt onze aanpak bij aan het structureren en transparant maken van besluitvormings- of planprocessen alsmede aan het creëren van draagvlak voor beoogde ruimtelijke ingrepen.

Vastlopers

Voorbeelden van grote publieke projecten in het ruimtelijke domein waarvan de besluitvorming al jaren in een impasse verkeert of dreigt vast te lopen zijn er genoeg. In 2008 heeft de Commissie Elverding¹ een inventarisatie gemaakt van vastlopers in de besluitvorming over infrastructuur, met de verlenging van de snelweg A4 tussen Delft en Schiedam als dieptepunt van besluiteloosheid. Al meer dan 40 jaar woedt de discussie over de verlenging van dit stukje snelweg. De huidige minister Schultz van Haegen is de zestiende minister die met dit dossier te maken heeft en vastberaden om ook de laatste te zijn. Tegelijkertijd heeft de Raad van State in Den Haag woensdag 20 en donderdag 21 april twee zittingsdagen gehouden om alle bezwaren rondom dit stukje snelweg in behandeling te nemen. Over ca. 12 weken volgt de uitspraak.^{2,3} Naast de aanleg (of aanpassing) van (snel)wegen denken we bij bestuurlijke impasses in het ruimtelijke domein ook aan windmolenparken, megastallen, afvalbergen, ruimtelijke herstructureringen en de ondergrondse opslag van CO₂. Maar al te vaak keert de publieke opinie zich faliekant tegen de voorgenomen ruimtelijke plannen en wordt besluitvorming jarenlang vertraagd. Denk bijvoorbeeld aan de lokale weerstand in Urk tegen de aanleg van een groot windmolenpark langs de kustlijn⁴, de ondergrondse opslag van CO₂ onder Barendrecht⁵ en de recente

¹ Sneller en Beter. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/webversieRapportelverdingsnijtekenstijd1146_tcm195-219331.pdf (april 2008).

² Protest tegen asfalt luwt niet. Artikel in De Volkskrant (Binnenland). Door Marcel van Lieshout. Dinsdag 19 april 2011.

³ Tot de laatste snik tegen de A4. Artikel in De Volkskrant (Ten Eerste). Door Ron Meerhof. Vrijdag 22 april 2011.

⁴ Urk protesteert tegen windmolens, www.trouw.nl/tr/seo/article/urlLookup.do?articleId=3397155, (trouw, 27 januari 2011).

⁵ Kabinet ziet CO₂ afvang en opslag helemaal zitten en Barendrecht ziet het helemaal niet zitten, www.stichtingmilieunet.nl/andersbekekenblog/klimaat/kabinet-ziet-co2-afvang-en-opslag-helemaal-zitten.html (9 maart 2010).

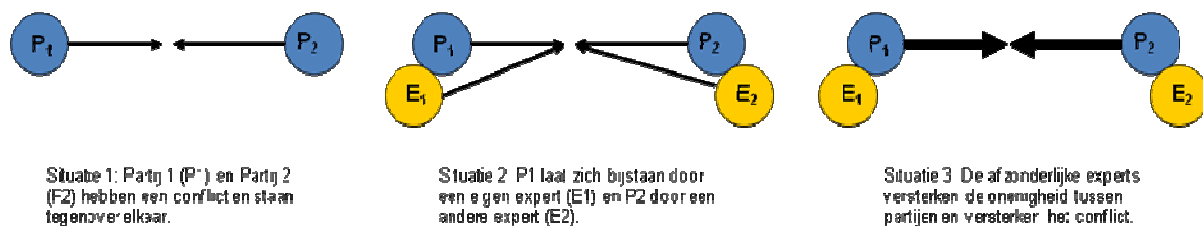
discussie daarover in Noord Nederland⁶ of het protest tegen de bouw van megastallen in Noord Brabant⁷. Behalve de vaak goed georganiseerde lokale weerstand hebben vastlopers ook met elkaar gemeen dat de besluitvorming stroperig is en lang duurt, dat er veel verschillende partijen en belangen betrokken zijn en dat de verantwoordelijkheid voor het uiteindelijke besluitvormingsproces versnipperd is over verschillende overheidsorganisaties en –niveaus. Het lijkt wel alsof niemand iets wil als een ruimtelijk project dreigt vast te lopen.

Gekibbel over kennis



Rapportenstrijd!

Het gebruik van kennis en expertise is dubieus bij deze vastlopers. De praktijk laat zien dat kennis die door initiatiefnemers wordt gebruikt vaak niet wordt vertrouwd of niet volledig wordt geacht. Ook zien we vaak dat de verschillende betrokken partijen elk een eigen adviseur of adviesbureau in de arm nemen om vanuit het eigen perspectief argumenten kracht bij te kunnen zetten. Het gevolg is dat waarheden over elkaar heen buitelen en er een ware rapportenstrijd ontstaat. Een recente illustratie hiervan is een uitzending van Zembla over de ondertunneling van de snelweg A2 bij Maastricht⁸. In de uitzending kwamen beurtelings de verantwoordelijke wethouder, een bezorgde bewoner en een onderzoeker van een Nederlandse universiteit aan het woord. Aan de onderzoeker werd gevraagd om te reageren op de plannen voor de ondertunneling en de zorgen van de omwonenden over de luchtkwaliteit. De onderzoeker gebruikte andere bronnen dan de wethouder om zijn visie te onderbouwen en kwam tot andere conclusies. De uitzending illustreerde dat posities van partijen die tegenover elkaar staan, versterkt worden.



Figuur 1: Schematische weergave hoe experts, die expliciet gekoppeld zijn aan individuele partijen die met elkaar in conflict zijn, tegenstellingen tussen partijen kunnen versterken in plaats van dempen.

Vragen die regelmatig terug komen over de gebruikte of benodigde kennis zijn: ‘Wie heeft het onderzoek uitgevoerd?’, ‘Wie heeft het onderzoek gefinancierd?’, ‘Met welke achterliggende belangen is het onderzoek uitgevoerd?’, ‘Wat betekenen de onderzoeksresultaten voor de praktijk en de omgeving waarin de ruimtelijke ingreep plaats moet vinden?’, etc.. Kennismediation kan helpen om tijdens het besluitvormingsproces aandacht te besteden aan deze vragen en kennis een neutrale plek te geven in het besluitvormingsproces. Verderop in het paper leggen we uit hoe dan. In de volgende drie paragrafen leggen we eerst uit bij welk type opgaven het zinvol is om kennismediation in te zetten en bij welke niet.

⁶ Geen CO₂ opslag in Noord Nederland, <http://binnenland.nieuws.nl/629683>, (artikel geplaatst 14 februari 2011).

⁷ ‘Als deze stal niet mag, dan houdt het op’, De Volkskrant, katern Uitgelicht, dinsdag 19 april 2011.

⁸ Stikken langs de snelweg. Uitzonden op 16 april 2011. Documentaire van de VARA!

Complexe opgaven

De ruimtelijke opgaven waar dit paper over gaat, zijn inhoudelijk en bestuurlijk complex. De inhoudelijke complexiteit komt voort uit het samenspel tussen ruimtelijke, maatschappelijke en economische wensen die fysiek samenkomen in dat ene project. In de zoektocht naar duurzame oplossingen worden al deze aspecten⁹ en ontwikkelingen in samenhang met elkaar bekeken en meegenomen in de afweging. Dat vraagt van mensen en organisaties om over disciplines en organisatiegrenzen heen te kijken. Het is een inhoudelijke uitdaging en vergt een initiatiefnemer die bereid is verder te kijken dan het eigen belang. Bestuurlijk zijn dit complexe vraagstukken, omdat dergelijke trajecten aan de verantwoordelijkheid van veel verschillende overheidspartijen en –niveaus raken. Vergeet daarnaast niet de partijen en organisaties in allerlei geledingen van de samenleving die zich betrokken voelen en hun stem willen laten horen.

Paradoxaal genoeg worden de genoemde ruimtelijke opgaven vaak niet als complex gezien of behandeld. Beleidsmakers proberen zoveel mogelijk structuur aan te brengen in de vraagstukken waarmee ze te maken hebben. Een risico dat daaruit volgt is dat opgaven te eenzijdig worden bekeken en dat niet alle belangen worden meegenomen in de besluitvorming.

Experts als leveranciers van dé waarheid?

Terwijl keer op keer blijkt dat kennis over feiten weinig toevoegt aan het vinden van oplossingen voor vastgelopen publieke projecten, zien experts zichzelf graag als de neutrale en objectieve arbiter die uitsluitsel kan geven in controversiële zaken. Dat zelfbeeld zou inmiddels ernstig aangetast moeten zijn, doordat de inzet van expertise niet helpt bij het doorbreken van belangenconflicten. Het tegendeel is juist het geval.¹⁰ Een voorbeeld: enkele jaren geleden was er een bestuurlijke impasse in Middelburg over ruimtelijke toekomstplannen. De plannen voor stadsuitbreiding stuitten op stevig verzet van bewoners en ondernemers onder meer vanwege het voornemen om landbouwgrond en het dorpje Kleverskerke bij Arnemuiden onder water te zetten. Opposanten vreesden onteigeningen en ontpoldering – een gevoelig thema in Zeeland. De besluitvorming werd op de lange baan geschoven. Intussen groeide de noodzaak om het gebied een impuls te geven, mede door teruglopend toerisme en een tanend voorzieningenniveau. Boeren verkeerden in jarenlange onzekerheid over de toekomst, wat hen hinderde om te investeren in de toekomst van het bedrijf. De oplossing kwam toen de zaak werd ‘omgedraaid’: bewoners, boeren en bedrijven konden zelf een advies maken voor de inrichting van hun gebied. Zij namen daarbij de lokale identiteit als uitgangspunt, met de terugkeer van water naar het voormalige vissersdorp als *leitmotiv*. Experts afkomstig van uiteenlopende overheidsinstellingen werden in de rol van vraagbaak gezet. Irritatie onder die deskundigen was het gevolg. Een veel gehoorde reactie was: ‘Wat weten bewoners nou van verkeer, waterbeheer, stedelijke planning of economie?’ De experts waren namelijk gewend zelf advies te geven en schikten zich slechts met moeite in hun dienstbare rol. Ze waren niet of nauwelijks in staat om de lokale kennis op waarde te schatten – zeker daar waar die afweek van de inzichten uit hun eigen vakgebied. Geconfronteerd met bewoners bleek echter dat hun zogenaamde neutrale kennis doorspekt was van gekleurde aannames en vooroordelen. Er was niet zoiets als één waarheid en één oplossing. Uiteindelijk werden in Middelburg twee scenario’s ontwikkeld die op steun konden rekenen van bewoners, bedrijven én

⁹ Denk aan: water, milieu, gezondheid, veiligheid, ruimtelijke ordening, economie, etc.

¹⁰ Marc Rijnveld en Mike Duijn, *Experts moeten dienen, niet dwingen*, opinieartikel Binnenlands Bestuur, pp 38, 3 juli 2009.

experts, en die zijn aangeboden aan de Gemeenteraad.¹¹ Verderop in het paper werken we dit voorbeeld verder uit aan de hand van de rollen die alle betrokkenen en belanghebbenden in het project hebben gekregen.

Kenmerken van vastlopende besluitvorming

Waarom projecten vastlopen, kan worden geïllustreerd aan de hand van twee verschillende dimensies die door Hisschemöller (1993)¹² zijn geïntroduceerd bij het typeren van beleidsvraagstukken: 1) de mate waarin men overeenstemming bereikt over relevante normen en waarden en 2) de mate waarin met het eens kan worden over de benodigde kennis of de (on)zekerheid van kennis. Zoals afgebeeld in figuur 2 leiden deze twee dimensies tot vier verschillende typen beleidsproblemen: gestructureerde beleidsproblemen, ongestructureerde beleidsproblemen en matig (slecht/half) gestructureerde beleidsproblemen. Hisschemöller voegt aan die benadering ook toe welke participatiestrategie van stakeholders het meest passend is.

		Consensus over relevante normen en waarden			
		Laag	Hoog		
Zekerheid over benodigde kennis	Laag	Ongestructureerd probleem <i>Beleid als leren</i>	Half gestructureerd probleem <i>Beleid als onderhandeling</i>	Hoog	Mate van participatie
	Hoog	Slecht gestructureerd probleem <i>Beleid als pacificatie</i>	Gestructureerd probleem <i>Beleid als regelen</i>	Laag	

Figuur 2: Vier typen beleidsvraagstukken en de mate van interactie met stakeholders (Hisschemöller, 1993¹² ; Hisschemöller and Hoppe, 2001¹³).

Gestructureerde problemen zijn relatief eenvoudig en doorgaans technisch van aard. Er bestaat overeenstemming over relevante waarden en men is het ook eens over de kennis die nodig is om het probleem op te lossen. De bijpassende beleidsstrategie is ‘regelen’, vaak via bestaande wet- en regelgeving. Er is geen discussie over (nut en noodzaak) van de opgave en de oplossing ligt voor de hand. Bij gestructureerde problemen is er nauwelijks sprake van participatie van actoren.

Bij half gestructureerde problemen bestaat er wel consensus over relevante waarden en nut en noodzaak, maar is er onenigheid over de benodigde kennis of de (on)zekerheid daarvan.

¹¹ Schie, Nienke van, Jurian Edelenbos, Marc Rijnveld & Sander Wielemaker (2007) *Adviezen uit de Polder. Project Rondon Arnemuiden: een advies voor de toekomst van het gebied*. Middelburg: Drukkerij Verhage & Zoon.

¹² Hisschemöller, M.J. (1993). *De democratie van problemen: de relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*, PhD thesis, Amsterdam: VU Uitgeverij.

¹³ Hisschemöller, M. and Hoppe, R. (2001), *Coping with Intractable Controversies: the Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis*. In: Knowledge, Power and Participation in environmental Policy Analysis, M. Hisschemöller, R. Hoppe, W.N. Dunn and J.R. Ravetz, eds, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 47-72.

Overeenstemming over de oplossing (en de kennis die nodig is om die oplossing te definiëren en beargumenteren) moet via een ‘onderhandelende’ beleidsstrategie worden bereikt. Dat betekent dat stakeholders betrokken worden in het definiëren van de oplossing en dat betrokkenen hierover met elkaar in onderhandeling gaan.

Bij slecht gestructureerde problemen is er juist wel consensus over de benodigde kennis en de oplossing, maar niet over de probleemdefinitie of nut en noodzaak van de geboden oplossing. Onderhandelen wordt dan een lastige strategie, omdat het moeilijk onderhandelen is over iemands waarden en normen. Bij dit soort vraagstukken lijkt het lastig om partijen nader tot elkaar te laten komen of op korte termijn tot overeenstemming te brengen. De beleidsstrategie die bij dit soort vraagstukken past is ‘pacificeren’: beleidsmakers proberen verschillende waarden en normen een plek te geven in beleid zonder de verschillen daadwerkelijk op te lossen.

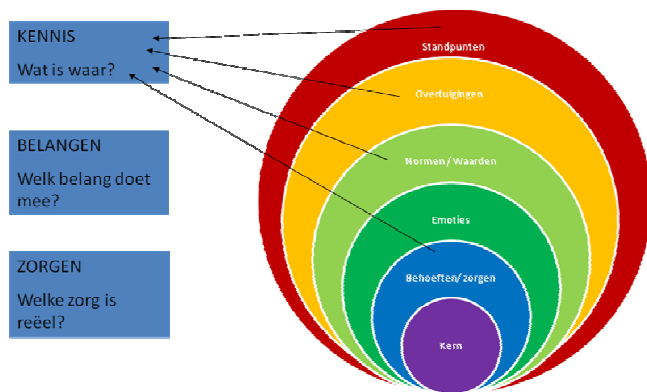
Bij ongestructureerde problemen staat alles ter discussie, zowel de feiten als de waarden. Zowel expertkennis als ‘lekenkennis’ speelt een rol in het debat en wordt ingezet om duidelijkheid te krijgen over wat het probleem is en in welke hoek oplossingen gezocht moeten worden. Een bijpassende beleidsstrategie is ‘beleid als leren’, waarbij de rol van het beleid is om het probleem te structureren en een afbakening te maken van het probleem. De participatie van betrokken actoren is hoog. Men moet inzicht en begrip krijgen in elkaars kennis en perspectieven, en van daaruit aan de probleemdefinitie en –oplossing werken.¹²

Kennismediation

De methodiek van kennismediation is vooral inzetbaar als de onenigheid of onzekerheid over de gebruikte dan wel benodigde kennis groot is; dus bij half gestructureerde of ongestructureerde beleidsproblemen. Kennismediation gaat over het inzetten van kennis en experts in controversiële (ruimtelijke) besluitvormingstrajecten. Met kennismediation kan besluitvorming over complexe vraagstukken uit de impasse worden gehaald en het vertrouwen van de betrokkenen herwonnen. De benodigde kennis en expertise worden georganiseerd ten dienste van het besluit dat moet worden genomen. Bij voorkeur wordt de methodiek toegepast door een onafhankelijk procesbegeleider of mediator, die zelf geen belang heeft in het eindresultaat. Deze persoon houdt de regie op het proces, geeft betrokken partijen een passende rol in het verdere (besluitvormings)proces en waarborgt dat alle belangen en behoeften mee blijven doen. Het verbinden van partijen en belangen staat centraal, waardoor voorkomen wordt dat partijen elkaar dieper de loopgraven in helpen en nieuwe oplossingen ontstaan.

Uniek referentiekader

Kennismediation begint met de erkenning dat elke betrokkene een eigen en uniek referentiekader heeft dat voortkomt uit eigen ervaringen. Het is dan ook van belang te achterhalen hoe elke betrokkene tegen het vraagstuk aankijkt en welke oplossingen en knelpunten gezien worden. De manier waarop betrokkenen een voorliggend vraagstuk of geboden oplossing beoordelen, kan dan ook goed geïllustreerd worden aan de hand van de (bij mediations veel gebruikte) ‘ui’ (zie figuur 3).



Figuur 3: Hoe de interpretatie van kennis wordt beïnvloed door belangen en achterliggende overtuigingen, normen en waarden, emoties, behoeften en zorgen, etc.

Bij het begeleiden van conflicten is het gebruikelijk om aandacht te besteden aan de verschillende lagen uit figuur 3. Conflicterende partijen starten hun interactie met standpunten ('ik vind...'), terwijl achter die standpunten een hele wereld van overtuigingen, normen en waarden, emoties en behoeften en zorgen schuil gaat. Pas als aandacht besteed is aan deze aspecten is het mogelijk om met partijen over de kern van hun probleem te praten: hun belang.¹⁴

Kennismediation begint dan ook vaak met een actorenanalyse of een zogenaamd 'convening assessment' waarin gesprekken worden gevoerd met de belangrijkste betrokkenen. Tijdens deze actorenanalyse wordt geïnventariseerd hoe elke betrokkene tegen het vraagstuk dat voorligt aankijkt, hoe het vraagstuk wordt gedefinieerd, welke oplossingen worden gezien, welke rol betrokkenen in het besluitvormingsproces (willen) spelen, hoe de relaties tussen de verschillende betrokkenen zijn, welke kennis nodig is, etc. De informatie die tijdens deze fase verzameld wordt is cruciaal voor de verdere opzet van het (besluitvormings)proces.

Verskillende soorten kennis

Daarnaast wordt binnen de aanpak van kennismediation ook erkend dat er verschillende soorten kennis zijn (naast wetenschappelijke kennis ook praktijk- of gebiedskennis) die een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de probleemdefinitie en/of -oplossing. In de kern gaat kennismediation dan ook over:

- › De erkenning van onzekerheid / onenigheid over waarden en normen en/of over kennis;
- › Het bij elkaar brengen van verschillende soorten kennis en belangen;
- › De gelijkwaardigheid van verschillende soorten kennis en belangen;
- › Kennisontwikkeling ter ondersteuning van het mediationproces of besluitvormingstraject.

Voor het proces van kennismediation betekent dit dat betrokkenen gezamenlijk waarden en normen vaststellen. De actorenanalyse of convening assessment geeft daarvoor de eerste input. Alle informatie die in deze fase wordt verzameld, wordt immers gebundeld en besproken met alle betrokkenen die aan de analyse hebben meegewerkt. Zo ontstaat inzicht in elkaars referentiekader en

¹⁴ In de praktijk zullen deze verschillende 'lagen' door elkaar heen ter sprake komen. Het is niet zo dat de volgende laag pas aan de orde mag komen als de eerdere lagen helemaal behandeld zijn. De 'ui' is dan ook vooral bedoeld voor de mediator of procesbegeleider en een handige structuur voor het begeleiden van conflicterende partijen.

kan van daaruit gewerkt worden aan een gezamenlijk kader op basis waarvan het besluitvormingsproces verder zal worden ingericht. Waarden en normen zijn onderdeel van dit kader.

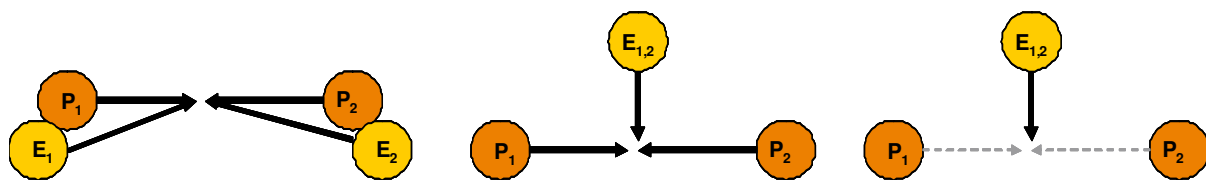
Een volgende kenmerk van kennismediation is de betrokken partijen gezamenlijk regie houden op de benodigde kennis door:

- › gezamenlijk kennisvragen te identificeren.
- › gezamenlijk experts uit te nodigen die feiten aanleveren.
- › gezamenlijk te bepalen welke feiten relevant zijn.

Nieuwe rol voor experts

Het is belangrijk dat de experts, die bij een besluitvormingsproces worden betrokken om feiten aan te leveren, geen belang hebben in de oplossing en dat zij het algehele proces ondersteunen. Hoewel experts vaak van zichzelf vinden dat ze inderdaad neutraal zijn, laat het voorbeeld in Middelburg zien dat ook experts aannames doen en vooronderstellingen hebben, waarvan zij zich pas bewust worden in dialoog met belanghebbenden. Door de benodigde kennis en expertise te organiseren ten dienste van het besluit dat moet worden genomen, krijgen experts een bijzondere rol: zij ondersteunen de gezamenlijke besluitvorming, geven zelf geen advies maar beantwoorden vragen die hen worden gesteld, staan los van betrokken partijen en hebben zelf geen belang in het eindresultaat. Betrokken partijen bepalen gezamenlijk welke kennis nodig is in de besluitvorming en hoe die kennis wordt verzameld, ontwikkeld en gevalideerd. Voor experts zelf is dit een andere rol dan zij gewend zijn. Zij ondersteunen immers de totstandkoming van een advies dat door bewoners, boeren en bedrijven wordt opgesteld, in plaats van zelf dit advies op te stellen. In het voorbeeld van Middelburg moesten de experts duidelijk even wennen aan deze 'omgekeerde' rol.

Het effect van deze nieuwe rol op het besluitvormingsproces is dat experts niet langer de tegenstellingen tussen partijen en belanghebbenden versterken. Zij ondersteunen niet langer individuele partijen of belanghebbenden, maar het gezamenlijke proces (zie figuur 4).



Situatie 1: Partij 1 (P1) en Partij 2 (P2) laten zich beiden ondersteunen door een expert (E1 resp. E2), waardoor tegenstellingen versterkt worden.

Situatie 2: de experts worden weggehaald bij de partijen, zodat zij een neutrale en ondersteunende rol hebben ten opzichte van de conflicterende partijen.

Situatie 3: door de onafhankelijke en neutrale rol van experts lukt het partijen om tegenstellingen kleiner te maken en gezamenlijk aan een oplossing te werken.

Figuur 4: experts die onafhankelijk van betrokken partijen feiten aanleveren ter ondersteuning van het algehele besluitvormingsproces hebben een dempende werking op tegenstellingen tussen partijen.

De casus Rondom Arnemuiden (Middelburg)

Zoals al eerder genoemd kampte Middelburg een aantal jaar geleden met een bestuurlijke impasse met betrekking tot nieuwe ruimtelijke plannen t.b.v. stadsuitbreiding. Om uit deze impasse te komen is TNO ingeschakeld om samen met team van onderzoekers van o.a. de Erasmus Universiteit Rotterdam het proces vlot te trekken. Dit is gebeurd door kennismediation in te zetten en de gebruikelijke rollen

zoals we die kennen in ruimtelijke planvormingsprocessen compleet om te draaien. Niet de overheid of ruimtelijke planners maakten plannen voor het gebied, maar bewoners, boeren en bedrijven. In Rondon Arnemuiden was een groot aantal belanghebbenden en partijen betrokken. Uiteindelijk hebben zo'n 60 personen, afkomstig uit verschillende geledingen en organisaties uit het gebied, deelgenomen aan het proces. Onderstaand volgt een beschrijving van de procesorganisatie en de verschillende rollen die alle betrokkenen in het ontwerpproces hadden.

Verkenningfase

Nadat bleek hoe groot de groep betrokkenen was rondom Arnemuiden, zijn al vroeg in het project verschillende doelgroepen onderscheiden, met ieder een eigen rol in het proces. Hierdoor bleef het proces overzichtelijk. Daarnaast zijn bij aanvang van het proces de verschillende (groepen van) belanghebbenden gepresenteerd en werd toegelicht wat hun belang was ten aanzien van de gebiedsontwikkeling bij Middelburg. Vervolgens zijn alle belanghebbenden geïnterviewd in de verkennende fase (convening assessment) en verdeeld in afzonderlijke groepen. Deze (eerste) lijst van belanghebbenden en te interviewen personen was *niet* definitief en gesloten; gedurende het ontwerpproces was het mogelijk dat ook andere belanghebbenden toetraden als dat gewenst was. De groepen van belanghebbenden die zijn onderscheiden, zijn:

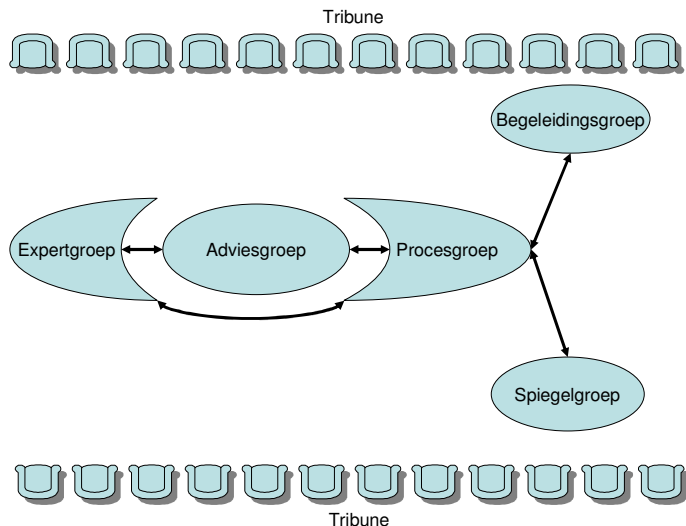
- Privé of maatschappelijk betrokken; o.a. bewoners van het gebied en verenigingen die de belangen en interesses van de bewoners representeren.
- Zakelijk betrokken; de bedrijven en ondernemers in het gebied.
- Overheden; betrokken instanties als gemeente, provincie en waterschap
- Maatschappelijke organisaties; verenigingen en stichtingen die diverse belangen representeren, bijvoorbeeld Natuurmonumenten, Recron en stichting TOPpunten.

Na de verkenningsfase is van iedere belanghebbende kort beschreven wat het centrale belang was ten aanzien van de gebiedsontwikkeling rondom Arnemuiden en welke rol de partij dacht te kunnen vervullen in het project.

Een groep procesbegeleiders (die ook de interviews tijdens de verkenningsfase hebben uitgevoerd) hadden op basis van de informatie over de verschillende doelgroepen en belanghebbenden een voorstel gedaan voor de (proces)organisatie van de verschillende groepen, dat tijdens de interviews getoetst is; partijen hadden tegen dit voorstel op voorhand geen bezwaren.

Procesorganisatie en rollen

Het ontwerpproces Rondon Arnemuiden werd begeleid door meerdere procesbegeleiders, met als rol hun expertise rond gebiedsontwikkeling, het organiseren van interactieve processen en het toepassen van waarderingstechnieken *onafhankelijk* in te zetten, naar tevredenheid van zowel de consortiumpartners (opdrachtgevers van het project) als de stakeholders in het gebied (belanghebbenden). Vanuit die positie hebben de procesbegeleiders de procesorganisatie opgezet. Figuur 5 laat zien hoe de verschillende groepen in Rondon Arnemuiden zijn georganiseerd. Centraal in de procesorganisatie stond de Adviesgroep, omdat die het advies voorbereidde over de inrichting van het studiegebied. Alle andere groepen zijn daaraan direct of indirect ondersteunend.



Figuur 5: Organisatie van de verschillende groepen in het ontwerpproces van de casus Rondon Arnemuiden

Een interactief proces kent een uitgebreidere procesorganisatie dan een traditioneel besluitvormingstraject. Om overzicht te houden over wie er zijn betrokken en om de informatiestromen te managen, onderscheiden we hoofdgroepen die elk een eigen rol hebben in het adviesproces.

- A. **Adviesgroep:** Deze groep is samengesteld uit mensen met een direct belang in het gebied doordat men er werkt, woont, een bedrijf heeft, etc. De belangrijkste opgave voor deze groep is om gezamenlijk een advies te maken voor bestuurders over de inrichting van het studiegebied. Zij wordt daarbij geholpen door de procesgroep (organisatie).
- B. **Procesgroep:** De procesgroep is samengesteld met mensen vanuit de gemeente Middelburg, de provincie Zeeland, Rijkswaterstaat DZL, TNO en de EUR. De belangrijkste taak voor deze groep is het organiseren van het adviestraject door het coördineren en uitvoeren van het werk, het bijeenroepen van mensen en het verzorgen van de communicatie voor het brede publiek.
- C. **Expertgroep:** Deze groep bestaat uit experts van organisaties met een professioneel belang in het gebied zoals Rijkswaterstaat, ZLTO, het Waterschap, SBB, DLG, Kamer van Koophandel en de Wijkbeheergroep Arnemuiden. De experts in deze groep hebben elk vanuit een eigen invalshoek specialistische kennis van het gebied. Zij vervullen een belangrijke rol bij het beantwoorden van vragen vanuit de adviesgroep en het beoordelen van de haalbaarheid van alternatieve inrichtingen van het studiegebied. Binnen deze groep worden ook vertegenwoordigers van de Verkeersgroep Middelburg, deskundigen op het gebied van Ruimtelijke Ordening en financiën, een landschappelijk expert en een stedenbouwkundige geraadpleegd.
- D. **Begeleidingsgroep:** Deze groep wordt voorgezeten door gedeputeerde en wethouder en bestaat uit de consortiumpartners. De begeleidingsgroep stuurt de procesgroep bij de inrichting van het adviesproces en draagt bij aan de bestuurlijke acceptatie van het advies.
- E. **Spiegelgroep:** Omdat het project *Rondon Arnemuiden* een vernieuwende aanpak kent, is ook een spiegelgroep geformeerd. Deze groep is samengesteld uit wetenschappers en het innovatieprogramma “Leven met Water” die het project kritisch volgen en de procesgroep adviseren over de aanpak.
- F. **Tribune:** in deze groep zitten alle belangstellenden die hebben aangegeven graag op de hoogte te worden gehouden van de ontwikkelingen in het project. In deze groep zitten ook leden van de gemeenteraad van Middelburg.

Politiek-bestuurlijke inbedding

De bestuurlijke betrokkenheid van de provincie en de gemeente kreeg in het project Rondon Arnemuiden gestalte in de personen mw. M. le Roy (gedeputeerde provincie Zeeland) en dhr. F.

Streng (wethouder gemeente Middelburg). Zij werden op diverse manieren op de hoogte gebracht van ontwikkelingen in het project. Zo werd in de procesgroep voorbereid welke informatie via reguliere ambtelijke lijnen aan hen werd verschaft. Daarnaast namen zij soms zitting in de procesgroep om zaken direct tot zich te nemen. Ook maakten ze deel uit van de begeleidingsgroep die elk kwartaal samenkwam.

De gemeenteraad van Middelburg, die uiteindelijk het advies uit dit proces kreeg aangeboden, werd via de reguliere kanalen informatie over het project verschaft. Voor een regelmatige terugkoppeling van de voortgang van het project werd de commissie 'Ruimte' regelmatig benaderd. Dit vond plaats middels de reguliere rapportage, zoals die georganiseerd was in de planning en controlecyclus (begrotingen en kwartaalrapportages, kader- en zomernota's). Aanvullend werd de Raadscommissie regelmatig door de projectwethouder dhr. F. Streng (politiek opdrachtgever) geïnformeerd in het kader van de actieve informatieplicht. De leden van de Raad is voorgelegd om in de rol van 'toehoorder' het proces te volgen. Deze uitnodiging heeft de Raad afgeslagen, omdat zij een onafhankelijk besluit wilde kunnen nemen en haar besluitvormende rol wilde scheiden van planvormende voorbereidingen. Zij liet zich wel graag via de wethouder informeren, zodat zij het advies dat uit het interactieve proces zou komen een zorgvuldige plek in de afweging en besluitvorming kon geven. Ook is een tussentijdse rapportage aan de raadscommissie gegeven.

Koppeling ruimtelijke planvorming en kleine verhalen

Het voorbeeld Rondon Arnemuiden illustreert dat experts een bijzondere rol hebben bij complexe ruimtelijke planprocessen met vele betrokkenen. Door kennismediation te koppelen aan ruimtelijke ontwerp- of planprocessen wordt ruimte gemaakt voor lokale belangen en kleine verhalen en ontstaan nieuwe oplossingen voor problemen die al jaren kunnen voortduren. In de huidige praktijk zien we vaak dat de politiek de vingers niet durft te branden aan lokale belangen of publieke weerstand en nieuwe (ruimtelijke) plannen dan maar uitstelt (bijvoorbeeld bij de plannen voor CO₂-opslag onder Barendrecht of Noord Nederland), waardoor de schijn wordt gewekt dat politiek steeds vaker nieuwe plannen in de weg staat. Wij denken dat politiek en planning wel hand in hand kunnen gaan door juist bij complexe en controversiële vraagstukken ruimte te geven aan lokale belangen en kleine verhalen. De uitdaging voor ruimtelijke planvormers en besluitvormers is om ruimtelijke ontwerpen vanuit een breder perspectief te laten ontstaan en de rollen eens om te draaien. Kennismediation kan daaraan bijdragen. Via dit paper gaan we graag met ruimtelijke planvormers in gesprek om de koppeling tussen ruimtelijke planvorming en kennismediation verder uit te werken.