

Gemeente Renkum  
t.a.v. de heer mr. J. Verstand en  
mevrouw J.A.M. van der Molen  
Postbus 9100  
6860 HA OOSTERBEEK

Per e-mail: [j.verstand@renkum.nl](mailto:j.verstand@renkum.nl)  
[j.vandermolen@renkum.nl](mailto:j.vandermolen@renkum.nl)

**Tien organisatieadvies bv**  
Schelmseweg 1  
6861 WP Oosterbeek

026 339 13 52  
[www.tienorganisatieadvies.nl](http://www.tienorganisatieadvies.nl)

IBAN NL08 RABO 0153 2796 99  
Btw NL821656272B01  
KvK 09211142

Oosterbeek, 19 januari 2018

Betreft: Terugkoppeling resultaten 'Evaluatie burgerplanvorming Centrumplan Doorwerth'  
Kenmerk: 17054-003-hjd/tjo

Geachte heer Verstand en mevrouw Van der Molen,

In oktober 2017 heeft u mij verzocht een evaluatie op hoofdlijnen uit te voeren naar het proces van burgerplanvorming Centrumplan Doorwerth. Deze evaluatie heeft plaatsgevonden in de maanden november en december 2017. Daartoe is door mij een aantal relevante documenten bestudeerd, waaronder het Raadsvoorstel en -besluit d.d. 25 september 2013 (startnotitie 1<sup>e</sup> fase), de Samenwerkingsverklaring Project Gebiedsontwikkeling Centrum Doorwerth d.d. januari 2014, het zogeheten 'Afsluitdocument 1<sup>e</sup> fase' d.d. 4 maart 2015, het Raadsvoorstel en -besluit d.d. 30 september 2015 (start fase 2), diverse overige kaderstellende notities, de vergaderverslagen van de in het onderhavige proces fungerende Stuurgroep, alsmede vanzelfsprekend het zogeheten 'Masterplan Centrum Doorwerth' en het Raadsvoorstel en -besluit d.d. 31 mei 2017.

Voorts is een vijftiental gesprekken gevoerd, waaraan in totaal door 24 personen is deelgenomen. Een overzicht van de gesprekspartners is als bijlage aan deze rapportage toegevoegd.

### **Aanleiding en achtergrond**

In 2013 heeft een groep inwoners uit Doorwerth de gemeente voorgesteld om als dorp een plan op te gaan stellen voor het centrum. Daartoe is een zogeheten Kerngroep Centrumplan Doorwerth in het leven geroepen. Deze Kerngroep heeft na een intensief ontwerpproces een Masterplan Centrumplan Doorwerth opgesteld, dat in januari 2017 aan het gemeentebestuur is aangeboden. Op 31 mei 2017 heeft de gemeenteraad van Renkum unaniem ingestemd met het voorstel om dit Masterplan als uitgangspunt voor de ruimtelijke ontwikkeling van het centrum van Doorwerth te hanteren.

De wijze waarop het Masterplan tot stand is gekomen past in een breder perspectief van lokale overheden die meer dan voorheen een meer faciliterende rol innemen richting direct betrokkenen. Naast genoemd begrip 'burgerplanvorming' zijn daarbij termen als 'burger- en overheidsparticipatie' en co-creatie in gemeenten in Nederland veelal de vlaggen die de lading van de zoektocht naar innovatie in het planproces dekken.

Nu het Masterplan Centrumplan Doorwerth is afgerond en er naar verwachting in de nabije toekomst ook andere initiatieven vanuit de samenleving zullen komen, bestaat de wens deze wijze van werken te evalueren en hieruit lering te trekken voor de toekomst. Met de op handen zijnde inwerkingtreding van de Omgevingswet, neemt het belang om deze wijze van werken verder te ontwikkelen en te implementeren alleen maar toe.

Opgemerkt wordt dat waar mogelijk en zinvol een koppeling wordt gelegd met de resultaten van het evaluatieonderzoek rond de totstandkoming van het centrumplan Renkum, dat door ondergetekende is uitgevoerd in de periode juni - september 2015. Dit evaluatieonderzoek is destijds afgesloten met een werkbijeenkomst burgerparticipatie (8 oktober 2015), waaraan is deelgenomen door de leden van het College van B&W en een aantal direct betrokken ambtenaren. De uitkomsten van het evaluatieonderzoek zijn vervolgens gedeeld en besproken in een werkbijeenkomst met de Raad (19 januari 2016) en vervolgens door wethouder J. Verstand namens het College van B&W schriftelijk aan alle direct betrokkenen aangeboden.

Een essentieel element in beide evaluaties vormt zoals gezegd de ambitie van het gemeentebestuur en de ambtelijke sleutelspelers om meer samen met de inwoners te ontwikkelen, ruimte te geven aan initiatieven vanuit de lokale samenleving, niet direct 'in de regelgeving te gaan zitten', los te laten, samen op te trekken en meer project- en planmatig te werken. Daarmee neemt de gemeente een andere rol op zich dan tot op heden meestal gebruikelijk: de gemeente faciliteert, ondersteunt en adviseert (in dit geval) de Kerngroep, zowel over de inhoud als het proces. Een rol, waarin zij 'inwoners stimuleert en serieus neemt', 'meer ruimte geeft en niet afremt' en 'minder boven de inwoners staat, maar meer ernaast'. Als sleutelwoorden zijn door het gemeentebestuur vertrouwen, transparantie en gelijkwaardigheid gedefinieerd.

Met de evaluatie van het proces van burgerplanvorming van het Centrumplan Doorwerth is dan ook primair beoogd lering te trekken met het oog op toekomstige ervaringen. De inhoudelijke aspecten van de totstandkoming van het Masterplan maken dan ook geen deel uit van de onderhavige evaluatie.

### **Overallbeeld**

Het merendeel van de gesprekspartners beoordeelt zowel het proces om te komen tot het Masterplan als de inhoud van dit Masterplan als positief. Er is grote waardering voor de inzet en betrokkenheid van inwoners / de Kerngroep, terwijl de gemeente lof krijgt toegezwaaid voor het feit dat zij het heeft aangedurfd om dit complexe vraagstuk in co-creatie ter hand te nemen. Een aantal gesprekspartners geeft daarbij aan dat de uiteindelijke beoordeling vanzelfsprekend zal zijn gelegen in de mate waarin de diverse bouwstenen de komende jaren ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Eén en ander neemt niet weg dat er zich gedurende het proces diverse (soms zeer) kritische momenten hebben voorgedaan, waarop de continuïteit van het proces in de gevarenzone kwam. Dat leidt bij een aantal gesprekspartners tot de vraag of, met de bekende wijsheid achteraf, de totstandkoming van dit Masterplan een geschikt proces is om in co-creatie vorm en inhoud te geven. De facto praten we over een gebiedsontwikkeling, die gekenmerkt wordt door een breed en divers palet aan veelal gemeenschappelijke doch soms ook tegenstrijdige belangen. De destijds na de evaluatie van het centrumplan Renkum geformuleerde aanbeveling om vooraf een gedegen 'geschiktheidstoets' uit te voeren, blijft dan ook actueel. De spankracht van de inwoners / de Kerngroep in termen van deskundigheid, vaardigheden en inzet, waarvoor zoals gezegd grote waardering bestaat, zal lang niet overal groot en sterk genoeg zijn om een dergelijk complex proces te kunnen 'behappen'.

### **Heldere kaders vooraf**

Een heldere kaderstelling schept duidelijkheid over de ruimte waarbinnen (groepen) inwoners een rol kunnen vervullen in de ontwikkeling van hun eigen leefomgeving, zonder hun speelruimte onnodig in te perken. Onvoldoende duidelijkheid over de kaders vergroot de kans op niet met elkaar overeenkomende verwachtingen en als gevolg daarvan teleurstellingen. Het merendeel van de gesprekspartners geeft aan dat er in het onderhavige proces tijdig ruim voldoende aandacht is besteed aan het formuleren en vaststellen van de relevante kaders. Naar hun mening heeft deze ruime en zorgvuldige aandacht voor de kaderstelling het proces in positieve zin 'geholpen'. Enkele gesprekspartners geven daarbij in meer algemene zin aan dat de kaderstelling in complexe processen als deze niet tot rigiditeit of onvoldoende flexibiliteit mag leiden: voortschrijdend inzicht kan in langjarige processen aanleiding vormen om vastgestelde kaders meer continu te toetsen en vervolgens bij te stellen dan wel te completeren. In het specifieke geval van het Centrumplan Doorwerth is door de gemeente aangegeven 'dat de vastgestelde kaders gegeven de voorziene lange looptijd van het proces niet in beton gegoten zijn'.

### **Rolduidelijkheid, vertrouwen en persoonlijke verhoudingen**

De belangrijkste les die uit dit proces van burgerplanvorming kan worden getrokken, ligt op het gebied van rolduidelijkheid. Juist in een complex proces als dit, waarin diverse belangen en posities een bepalende rol spelen, zijn de eerdergenoemde sleutelwoorden vertrouwen, transparantie en gelijkwaardigheid cruciaal. Voorkomen moet worden dat vragen zoals 'Wie gaat hierover?', 'Wie mag of moet hier iets van vinden?', 'Welk mandaat hebben deelnemers aan een overleg?', 'Wie heeft de regie in de verschillende fasen van het proces?' en 'Wie beheert het budget?' het proces onnodig domineren. Onvoldoende rolduidelijkheid en onvoldoende onderling vertrouwen versterken niet alleen elkaar, maar leiden er tevens toe dat 'mensen hun kaarten lang voor de borst houden' en 'mogelijk dubbele agenda's hebben', hetgeen weer een negatief effect heeft op persoonlijke verhoudingen.

Cruciaal is in dit verband naar mijn mening de constatering dat er geen sprake zou moeten zijn van een tegenstelling tussen 'loslaten' en 'regie nemen', maar dat er voortdurend een goede balans moet zijn tussen beide centrale begrippen: in bepaalde fasen neem je als gemeente / gemeente-bestuur gepaste afstand tot de planontwikkeling (loslaten), op andere momenten treed je meer op de voorgrond en kies je voor een actievere opstelling (regie nemen).

Bij een belangrijk deel van de gesprekspartners en bij mij als onderzoeker leidt dit tot de aanbeveling om bij complexe processen van burgerplanvorming een onafhankelijke procesmanager aan te stellen, die de diverse actoren op het juiste moment en met de juiste kaders en opdracht rond de tafel brengt. Deze onafhankelijke procesmanager legt de verbinding tussen de diverse belanghebbenden, zonder dat hij of zij zelf een ander belang heeft dan het adequaat en professioneel faciliteren van het planproces binnen de afgesproken doorlooptijd en overige randvoorwaarden. De onafhankelijke procesmanager kan tevens aangeven op welke momenten in het proces de gemeente zaken in het belang van het proces zou moeten loslaten dan wel juist meer de regie zou moeten pakken. De overtuiging bestaat dat een dergelijke investering zich terugverdient in termen als verkorting van de doorlooptijd, vergroting van de resultaatgerichtheid en reductie van frustraties. De continue discussie 'of het proces van de inwoners / de Kerngroep of van de gemeente is', is in dit proces alles behalve bevorderlijk voor doorlooptijd en resultaat gebleken. Het eerder genoemde sleutelbegrip 'gelijkwaardigheid' maakt dat op het ene moment de inwoners / de Kerngroep aan zet zijn, terwijl op een ander moment de gemeente meer op de voorgrond treedt.

Een volledig onafhankelijke procesmanager helpt ook te voorkomen dat sleutelspelers in bepaalde fasen van het proces 'twee of meerdere petten dragen'.

In geval van complexe processen als gebiedsontwikkeling is het daarnaast sterk aan te bevelen om de onafhankelijke procesmanager te laten ondersteunen door een planeconoom en een creatieve ontwerper. Bezien vanuit de gemeente is het zinvol om per discipline zorg te dragen voor een interne counterpart per discipline, die actief meedenkt, adviseert en toetst.

### **Integraliteit, ambitie en visie**

Het is van belang om, meer dan dat op een aantal momenten in het onderhavige proces het geval is geweest, aandacht te hebben voor het zowel ambtelijk als bestuurlijk integraal en collegiaal opereren. Het beeld dat het merendeel van de gesprekspartners op dit punt naar voren brengt, is dat het proces hoofdzakelijk tot een ruimtelijk-fysiek proces is geworden, terwijl juist ook de sociaal-maatschappelijke component een cruciaal element in de planvorming voor Doorwerth vormt.

### **Lerende organisatie**

Door vrijwel alle gesprekspartners, zowel binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van Renkum als daar buiten, is aangegeven dat goede en minder goede ervaringen met trajecten op het gebied van burger- en overheidsparticipatie (waaronder burgerplanvorming) de gemeente én haar partners verder op weg kunnen helpen om deze processen steeds succesvoller en professioneler ter hand te nemen. Het is niet meer dan reëel om te verwachten dat in de nabije toekomst, naast de ook binnen de gemeente Renkum reeds lopende en actuele projecten en processen, nieuwe initiatieven vanuit de samenleving zullen komen. Mede als gevolg daarvan zullen co-creatie en participatie meer en meer leidende principes in de werkwijze van lokale overheden worden. Zoals eerder aangegeven, zal dit met de op handen zijnde inwerkingtreding van de Omgevingswet verder worden versterkt. Het gemeentebestuur van Renkum en de ambtelijke sleutelspelers hebben op dit punt expliciet uitgesproken een lerende organisatie te (willen) zijn. Het is vanzelfsprekend aan het College van B&W en het management om hieraan, onder meer door scholing en het delen van opgedane ervaringen zoals rond het Centrumplan Renkum en het Centrumplan Doorwerth, (verder) concrete invulling te geven.

Door diverse gesprekspartners is benadrukt dat in toekomstige opgaven meer sprake zou moeten zijn van 'samen optrekken vanuit een gemeenschappelijke visie en ambitie'. De gemeente kan op verschillende momenten in het proces 'meer doen dan kaders stellen en grenzen bewaken'. Het verder vorm en inhoud geven aan burgerplanvorming vereist dat de door de gemeente ingezette 'cultuuromslag' voortvarend wordt voortgezet. Genoemde sleutelbegrippen transparantie, vertrouwen en gelijkwaardigheid zijn in dit verband zeer treffend gekozen.

Met vriendelijke groet,  
Tien organisatieadvies



Henk-Jan Donderwinkel

## Bijlage 1: overzicht gesprekspartners

---

- De heer J. Verstand, wethouder.
- De heer E. Heinrich, wethouder.
- Mevrouw J. Van der Molen, leidinggevende team ROM.
- Mevrouw W. Verkaik, leidinggevende team Samenleving.
- De heer L. Mooi, projectmanager team ROM.
- De heer A. Broekstra, team ROM.
- Mevrouw F. Mijnhart, raadslid.
- De heer J. Wessels, raadslid.
- Mevrouw M. de Groot, commissielid.
- De heer G. Beekhuizen, raadslid.
- De heer R. den Burger, raadslid.
- De heer F. Huizinga, raadslid.
- De heer T. Modderkolk, commissielid.
- De heer T. Marijnissen, Kerngroep Centrumplan Doorwerth.
- De heer F. Egging, Kerngroep Centrumplan Doorwerth.
- De heer B. Harberink, voormalig voorzitter Kerngroep Centrumplan Doorwerth.
- De heer G. Smulders, LOS Stadomland.
- De heer J. Kuipers, KBH Bouw.
- De heer B. Gietemans, KBH Bouw.
- De heer F. van Bussel, KNMH.
- De heer A. van Selling, basisschool De Dorendal.
- De heer R. Hulstein, basisschool de Wegwijzer.
- De heer H. der Kinderen, Vastned.
- De heer J. Schouten, Schouten Vastgoed.