

Notitie GONS werkwijze

Juli 2015

Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl...

Het staat voor een spontane manier van gebiedsontwikkeling in de gemeente Zeist. Geen masterplannen, geen blauwdruk, veel co-creatie gebaseerd op 'consent', meer oog voor het proces en kaders worden gezien als ondersteunend in plaats van leidend. Waar ruimtelijke of andere duurzame initiatieven uit de samenleving voorop staan. Waar de wensen en eisen van belanghebbenden voorop staan en waar een meer uitnodigende, ondersteunende en verbindende gemeente een rol speelt. Kortom: geen klassieke, planologische mindset meer!

Is deze manier van ruimtelijke ontwikkeling in de gemeente Zeist nieuw? Nee.

Er zijn verschillende ruimtelijke projecten geweest (of nog lopend) waarin niet gewerkt is volgens één blauwdruk, waarin de focus meer lag (of ligt) op het proces met co-creatie tussen gemeente en samenleving.

Is het noodzakelijk dat deze manier van ontwikkelen aangescherpt wordt? Ja! Waarom?

Het gedachtegoed van GONS vraagt niet alleen om een andere manier van werken (wat op zichzelf al lastig is), maar nog meer om een andere manier van denken en doen.

Om te beginnen is het wennen voor iedere partij om te werken met zo veel verschillende belanghebbenden, om tijd (en geld) te investeren in het proces in plaats van vlot toe te werken naar het einde. Zo is er namelijk vaak geen eenduidig einde bij GONS en vergt het nogal wat verbindingskracht om ieders belang een plek te geven.

Ook is het lastig om een combinatie te maken tussen vastgesteld beleid en nieuwe ontwikkelingen die hier niet altijd op aansluiten. Het is de kunst om met alle partijen te kijken naar hetgeen wat wél past. Op deze manier worden eerder vastgestelde waarden en visies ook niet meer als 'belemmerend' ervaren, maar juist als aanvullend. Duidelijk een andere manier van denken!

Het is specifiek voor een gemeente ook lastig om niet het project als geheel over te nemen, zeker inhoudelijk niet, maar het écht een initiatief uit de samenleving te laten zijn.

Verder verandert duidelijk de rolverdeling tussen gemeente en samenleving. De gemeente is niet meer enkel kaderstellend, regisserend of risicodragend. Ook is de inhoud van een ontwikkeling nauwelijks meer aan de gemeente om in te kleuren. De verantwoordelijkheid verschuift naar een ondersteunende, verbindende en uitnodigende gemeente die kaders op *hoofdlijnen* vaststelt. De samenleving daarentegen is vaker regisseur en veel meer verantwoordelijk voor de inhoudelijke details en het proces zelf.

Deze notitie is een eerste, échte aanzet en uitnodiging(!) om onze ruimtelijke werkwijze met elkaar op het niveau te tillen zoals GONS bedoeld is. Deze aanzet is, net als GONS, in co-creatie ontwikkeld. Inwoners, ambtenaren, raads- en collegeleden zijn veelvuldig betrokken in het samenstellen van deze GONS werkwijze voor de gemeente Zeist.

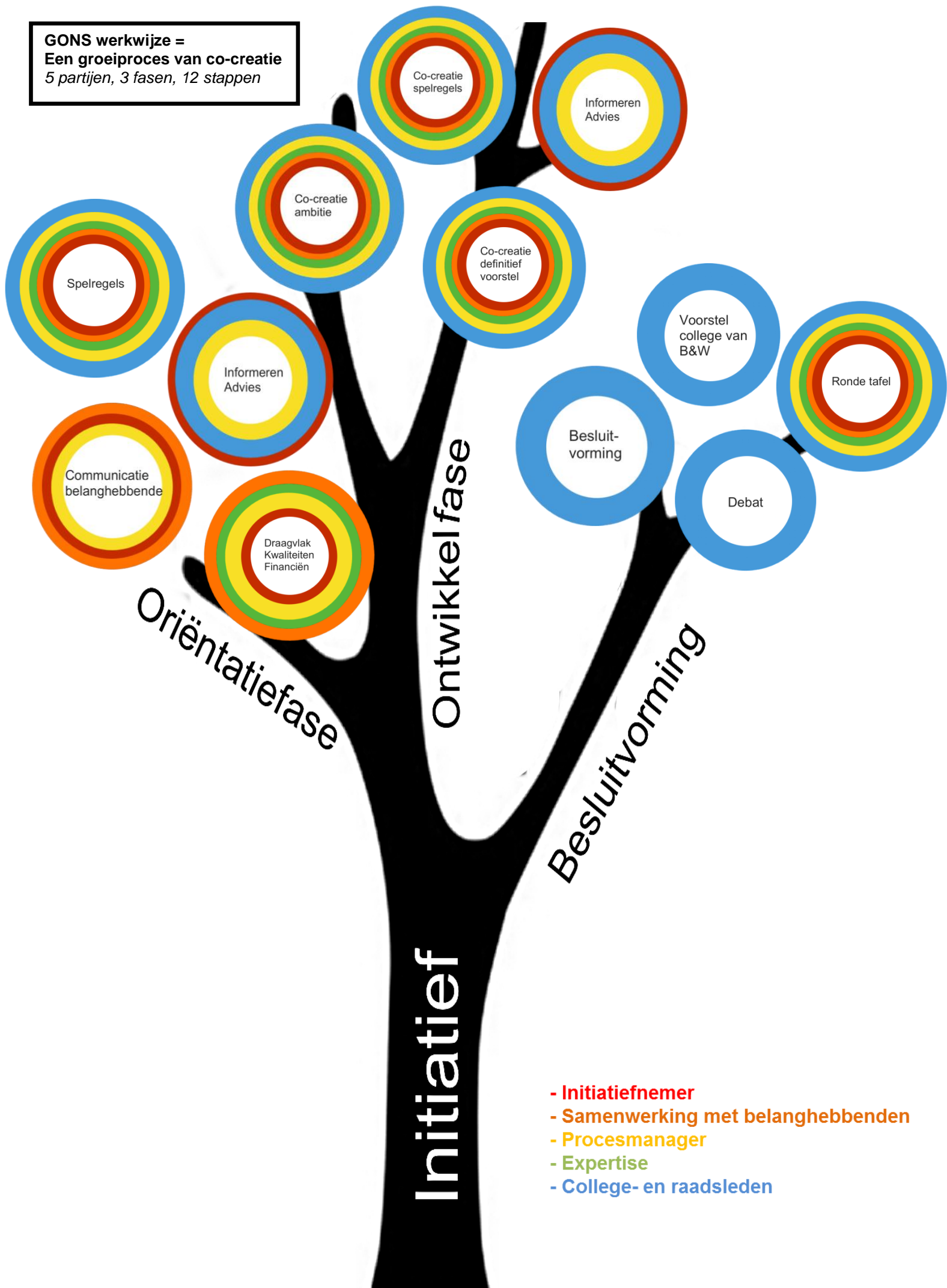
Definiëring

Alvorens de GONS werkwijze toe te lichten: wat wordt er verstaan onder 'gebiedsontwikkeling' (GO)? *Een belangrijke ontwikkeling die van grote invloed is op de directe woon- en leefomgeving. Deze ingreep kan een herziening of afwijking van het betreffende bestemmingsplan tot gevolg hebben.*

Bovenstaande definitie is bewust niet toegespitst op enkel ontwikkelingen vanuit de ruimtelijke ordeningshoek, aangezien GO ook van toepassing kan zijn op ontwikkelingen die voortkomen uit bijvoorbeeld het sociaal domein met een ruimtelijk aspect en/of consequenties hebben voor de directe woon- en leefomgeving van inwoners.

Deze definitie laat zodoende veel interpretatieruimte om te beslissen of er wel of niet sprake is van een GO en/of een GONS werkwijze dient te worden doorlopen. Ruimte die in eerste instantie door de gemeente zelf ingevuld zal worden, maar ook steeds meer door maatschappelijke groeperingen, die ervaring met GONS hebben opgedaan, kan worden ingevuld. Dit betekent ook dat een GONS werkwijze breder ingezet kan worden dan alleen voor ruimtelijke of andere duurzame ontwikkelingen en dat soms niet-GO initiatieven toch ook volgens het gedachtegoed van GONS kunnen worden ontwikkeld. Op de volgende bladzijde is de GONS werkwijze visueel weergegeven.

GONS werkwijze =
Een groeiproces van co-creatie
5 partijen, 3 fasen, 12 stappen



Er zijn doorgaans *vijf partijen* te onderscheiden in de werkwijze:

1. **Initiatiefnemer**

De initiatiefnemer is allereerst zelf verantwoordelijk voor het realiseren van het initiatief. Voorwaarde daarbij is dat dit in nauwe samenwerking met belanghebbenden geschiedt, co-creatie dus. De initiatiefnemer is verder zelf verantwoordelijk voor het genereren van draagvlak onder alle belanghebbenden en verslaglegging daarvan. Indien noodzakelijk kan hij of zij worden ondersteund door de procesmanager vanuit de gemeente of juist door expertise van belanghebbenden in dit proces. Op dit laatste zal door de gemeente worden aangestuurd. Tot slot is de initiatiefnemer in principe risicodragers én financieel verantwoordelijk.



2. **Samenwerking met belanghebbenden**

GONS staat onder andere voor co-creatie. Dat betekent dat in een vroeg stadium belanghebbenden door de initiatiefnemer worden betrokken bij het groeiproces van het initiatief. Niet alleen om draagvlak te creëren, maar ook om gebruik te maken van de hoeveelheid waardevolle expertise. Deze samenwerking is gebaseerd op 'consent'. Dat wil zeggen: men hoeft niet altijd unaniem 'voor' te zijn, maar men heeft geen overwegend bezwaar en kan daarom goed leven met een bepaald gezamenlijk besluit.



3. **Procesmanager**

Binnen de gemeente is er één aanspreekpunt; de procesmanager. Het woord zegt het al, een manager van het proces. Hij of zij is niet alleen aanspreekpunt voor de initiatiefnemer, maar denkt ook mee, verbindt tussen partijen, adviseert, ziet erop toe dat er daadwerkelijk sprake is van co-creatie tussen initiatiefnemer en belanghebbenden, bewaakt de door college- en raadsleden afgesproken spelregels en zorgt ervoor dat de juiste belanghebbenden en de juiste expertise vanuit de gemeente (of van daarbuiten) is aangesloten. Tot slot is de procesmanager contactpersoon voor het college en de gemeenteraad.



4. **Expertise**

Zoals gezegd zorgt de procesmanager er voor dat van begin af aan er benodigde expertise vanuit de gemeente nauw betrokken is.

5. **College- en raadsleden**

Het college en de gemeenteraad dienen nauw betrokken te worden in het groeiproces van het initiatief. Van raadsleden specifiek wordt verwacht dat zij niet alleen in beeld verschijnen tijdens de fase van besluitvorming, maar ook fysiek aanwezig zijn tijdens bijvoorbeeld interactieve processen. Ze mogen coachend, meedenkend en adviserend optreden. Temeer om de ervaringen die opgedaan zijn in het groeiproces, mee te kunnen nemen in de besluitvorming. Verder is het in de GONS werkwijze ook gewenst als raadsleden van tevoren op *hoofddlijnen* enkele spelregels (zowel procesmatig als inhoudelijk) meegeven. In de besluitvorming toetst de raad ook in hoeverre hieraan voldaan is. Daarnaast wordt ook getoetst aan eerder zelf vastgesteld beleid en eventuele kaderstelling vanuit andere overheden.



Een belangrijke, nieuwe, focus voor de besluitvorming is wel dat raadsleden voornamelijk op *hoofddlijnen* de inhoud toetsen. De focus ligt veel meer op het proces en in hoeverre daarin voldoende rekening is gehouden met alle belanghebbenden. De inhoudelijke details zijn voor de initiatiefnemer en belanghebbenden om in te vullen.

Er zijn *drie fasen* te onderscheiden in de werkwijze:

1. Oriëntatiefase; met alle partijen wordt georiënteerd wat het initiatief inhoudt en welke stappen er gezet kunnen worden op weg naar concrete ontwikkeling.
2. Ontwikke fase; het initiatief wordt in co-creatie verder ontwikkeld naar een definitief voorstel
3. Besluitvorming; gedeeltelijk samen met alle partijen zal de gemeenteraad het initiatief beoordelen.

De GONS werkwijze is weergegeven in een organische boomstructuur met *twaalf stappen*. De werkwijze kenmerkt zich namelijk niet door één volgorde, het is een groeiproces van onder naar boven. De volgorde van de stappen per fase (met uitzondering van de fase Besluitvorming), zal per initiatief verschillen. Bovendien staat GONS gelijk aan co-creatie, de belangrijkste component op basis waarvan een initiatief van onderop kan groeien.

Hieronder worden de stappen toegelicht. Deze stappen vormen de bouwstenen naar een stevige GONS werkwijze die we in het vervolg zullen nastreven in Zeist en waar inwoners, ambtenaren, raad- en collegeleden achter staan.

1. Oriëntatiefase

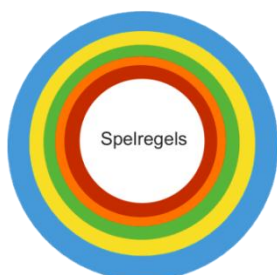
Een initiatiefnemer klopt aan bij de gemeente Zeist en wordt vervolgens gekoppeld aan de procesmanager. Een oriënterend gesprek wordt gepland om met elkaar kennis te maken en te verkennen wat de ideeën van de initiatiefnemer zijn. De benodigde expertise vanuit de gemeente kan hierbij aanschuiven evenals expertise vanuit de samenleving (ingebracht door de initiatiefnemer).

Drie belangrijke gesprekspunten zijn:

- **Draagvlak;** In hoeverre is er steun bij belanghebbenden voor het initiatief én zijn wensen en behoeften verwerkt in het initiatief? Het is aan de initiatiefnemer om draagvlak te creëren. In hoeverre de gemeente hierbij kan ondersteunen, wordt afgestemd. Een voorwaarde is dat de initiatiefnemer via verslaglegging op papier inzichtelijk maakt hoe er draagvlak is gecreëerd en wie er hierbij betrokken zijn. Goedkeuring van de verslaglegging door belanghebbenden is een tweede voorwaarde hierbij. Let wel, verslaglegging op papier is dus niet hét middel om draagvlak te creëren, het is een instrument om inzicht te verschaffen in het proces ervan. Niet alleen is dit inzicht van belang voor belanghebbenden, voor de procesmanager om eventueel extra te faciliteren dan wel te sturen naar draagvlak, ook is het een belangrijk gegeven om mee te nemen in de besluitvorming door de gemeenteraad.
- **Kwaliteiten;** De vraag die telkens opnieuw gesteld en beantwoord dient te worden is: 'Wat is de toegevoegde waarde, ten opzichte van bestaande en gewenste waarden, van het initiatief voor Zeist en haar inwoners?' De vier kernwaarden uit de structuurvisie zijn daarbij leidend (natuur en landschap, cultuurhistorie, duurzaam, zorgzaam en de kwaliteit en eigen identiteit vijf kernen).
- **Financiën;** Indien van tevoren financiële afspraken worden gemaakt is dat in orde, maar zeker niet zonder risico voor het GONS proces! Als er vooraf dwingende financiële afspraken worden gemaakt is een GONS proces namelijk vaak bij voorbaat al kansloos. In hoeverre het haalbaar is om geen financiële afspraken te maken, zal per initiatief verschillen. Hoe dan ook geldt; kwaliteit en overeenstemming van een initiatief gaan vóór de opbrengst!



Van de oriëntatiefase tot de besluitvorming, te allen tijde dient er gecommuniceerd te worden over het groeiproces van het initiatief. Slechts een 'aankondiging' van het initiatief is bij lange na niet genoeg. Communicatie is immers wederkerig. Enkel zenden doet afbreuk. Alle beschikbare media dienen gebruikt te worden. Enkel een bericht in de Nieuwsbode is onvoldoende. Dit geldt ook voor uitsluitend het gebruik van digitale media. Overigens zijn de initiatiefnemer én de gemeente (procesmanager) gezamenlijk verantwoordelijk voor de communicatie. De communicatie hoort objectief te zijn, waardoor het niet zo mag zijn dat alleen de initiatiefnemer het eigen initiatief communiceert.



Een bijna unaniem gegeven uit de verschillende bijeenkomsten om deze GONS werkwijze te ontwikkelen is dat er al vroeg in de oriëntatiefase 'spelregels' in beeld moeten zijn. Spelregels voor het proces; wat verwachten we van elkaar, hoe gaan we met elkaar om in de verdere fasen? Maar ook spelregels op inhoud, wat zijn de belangrijkste (beleids)kaders waar rekening mee moet worden gehouden in dit initiatief? Niet te vergeten afstemmen of, en zo ja wanneer, er afgeweken kan worden van bepaalde spelregels, mocht in de ontwikkelfase ontdekt worden dat bepaalde spelregels juist belemmerend werken.

De spelregels worden in de oriëntatiefase met zo veel mogelijk partijen bepaald. Doel van deze spelregels is om het groeiproces van het initiatief soepel te laten verlopen, zonder vervelende, belemmerende, onvoorziene tegenslagen ten behoeve van kaderstelling. Spelregels zijn dus ondersteunend aan het initiatief, niet leidend!



Al in de oriëntatiefase is het gewenst om college- en raadsleden te informeren en indien nodig te vragen om advies. De procesmanager en de initiatiefnemer kunnen hier in eerste instantie samen in optrekken. Het is aan hen om ook de benodigde expertise (vanuit de gemeente of belanghebbenden) in te schakelen.

2. Ontwikkelfase

De ontwikkelfase waarin het initiatief tot een definitief voorstel voor het college en de gemeenteraad wordt ontwikkeld, kenmerkt zich door een fase waarin co-creatie bij uitstek plaatsvindt:



Wat houdt het initiatief daadwerkelijk in? Wat betekent dit nu echt voor de gemeente Zeist, haar inwoners en niet te vergeten de regio? Welke kwaliteiten worden nagestreefd en hoe? Welke wensen en behoeften worden erin verwerkt? Het samen komen tot één ambitie(document)!

Het kan zijn dat partijen er halverwege de ontwikkelfase achter komen, dat eerder vastgestelde spelregels in de oriëntatiefase (omwille van het proces of juist inhoudelijk), toch een belemmering vormen voor het verdere verloop van het proces en het komen tot een definitief, gedragen voorstel. Indien dit het geval is zijn er verschillende opties mogelijk:

- in gezamenlijkheid (gebaseerd op 'consent'!) wordt de wens uitgesproken bepaalde spelregels aan te passen. College- en raadsleden passen op basis van dit gezamenlijke signaal de spelregels aan;
- mocht er geen gezamenlijkheid worden bereikt in het proces om tot aanpassing van spelregels te komen, is het aan het college en de raad om wel of niet gehoor te geven aan deze geluiden.

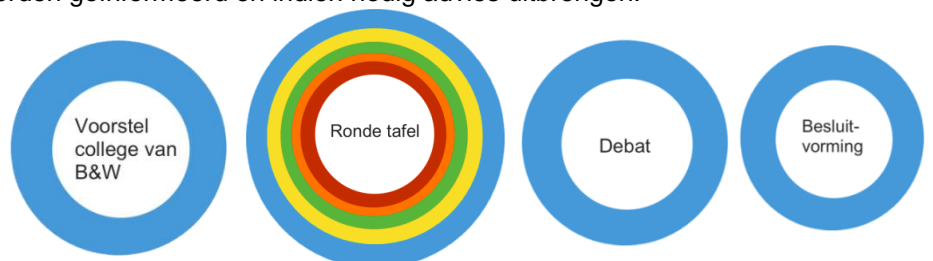
Tot slot wordt in co-creatie gewerkt naar een definitief voorstel wat de initiatiefnemer formeel indient bij de gemeente om vervolgens richting de laatste fase van het groeiproces te kunnen gaan.

! Belangrijk om bij stil te staan is de continue aanwezigheid van alle partijen in deze stappen. Het is niet alleen de initiatiefnemer die samen met de procesmanager en benodigde expertise vanuit de gemeente zorgt voor een definitief voorstel. Het is juist ontzettend waardevol als belanghebbenden en raadsleden nauw betrokken worden in het groeiproces. Hier zal de procesmanager de initiatiefnemer ook op aansturen. Op die manier kan bijvoorbeeld optimaal gebruik worden gemaakt van expertise uit de samenleving en kan door de initiatiefnemer optimaal rekening worden gehouden met wensen en behoeften uit de samenleving. Zo kan worden voorkomen dat initiatieven sneuvelen door gebrek aan draagvlak. Ook kan worden voorkomen dat raadsleden tijdens de besluitvorming onvoldoende inzicht hebben in het doorlopen proces, doordat ze enkel in de laatste fase in beeld komen. Juist GONS leent zich voor een besluitvorming die minder de focus legt op de inhoud, en juist kritischer bekijkt in hoeverre het doorlopen groeiproces representatief is voor het algemeen belang. Zowel door inwoners, ambtenaren als door raadsleden zelf is uitgesproken dat de aanwezigheid van raadsleden tijdens het groeiproces een pre is!

Ondanks de hoeveelheid aan co-creatie in de ontwikkelfase blijft het van belang dat het college en de raad worden geïnformeerd en indien nodig advies uitbrengen.



3. Besluitvorming



In de formele procedure zijn voornamelijk college- en raadsleden aan zet. De focus ligt zoals gezegd meer op het doorlopen proces en minder op inhoudelijke details. Vooralsnog wordt getoetst op zelf vastgesteld beleid en/of op kaderstelling vanuit andere overheden. Overigens is het vergadermodel zoals hier gehanteerd aan veranderingen onderhevig. Mede dankzij '24 uur democratie' zal op den duur de procedure aangepast worden en daarmee ook de GONS besluitvorming.