

## DE CO-CREATIE VAN HET GOUWPLEIN OP ZOEK NAAR EEN NIEUWE PRAKTIJK

tekst: Jurrian Arnold i.s.m. Angelique Nossent en André de Wit

**De meest bijzondere plekken in de Rotterdamse wijken hebben betekenis gekregen doordat mensen zich erin herkennen en zich erbij betrokken voelen. Een manier om die betekenisgeving in praktijk te brengen is door bewoners een rol te geven bij de inrichting en het beheer van de buitenruimte, zeker als bewoners zelf het initiatief nemen om de buitenruimte aan te pakken. Een sprekend voorbeeld hiervan is de herinrichting van het Gouwplein.**

In 2010 heeft een groep actieve bewoners uit Oud-Charlois het initiatief genomen om een verwaarloosde maar centrale plek in de wijk op te knappen. Deze plek stond in de volksmond bekend als het Gouwplein. Maandelijks kwam een werkgroep bij elkaar om plannen te maken, omwonenden te enthousiasmeren en de uitvoering te begeleiden. Het gehele proces werd begeleid en ondersteund door de Veldacademie. Een ontwerper van Stadsontwikkeling maakte vanaf het begin deel uit van de werkgroep. Deze samenwerkingsvorm heeft geleid tot de transformatie van een verwaarloosde plek naar levendig buurtplein.

Een dergelijke vorm van co-creatie vereist echter een goede afstemming tussen burger en overheid. Dit is niet vanzelfsprekend omdat het vergroten van zeggenschap van bewoners vaak botst met bestaande gemeentelijke inrichtingsprocedures. Ook vergt het een andere houding van gemeentemedewerkers: acceptatie van bewoners als gelijkwaardige partners in een planproces.

Dit artikel beschrijft hoe de bij een inrichtingsplan betrokken partijen tot elkaar kunnen komen en hoe bestaande procedures ingezet of veranderd kunnen worden om waardevolle bewonersinitiatieven beter te kunnen *faciliteren*. Samen met Angelique Nossent (landschapontwerper Stadsontwikkeling) en André de Wit (beleidsmedewerker buitenruimte) wordt het proces onder de loep genomen om er lessen uit te kunnen trekken.

### CO-CREATIE

Gemeenschappelijke buurttuinen, zelfbeheer, bottom-up inrichting en andere vergelijkbare bewonersinitiatieven krijgen de laatste jaren steeds meer aandacht. Op allerlei plekken in de buitenruimte verschijnen verrassende elementen, ontstaan door of met behulp van bewoners of lokale ondernemers. Sommige verdwijnen even snel als dat ze kwamen, anderen krijgen een meer permanent karakter, bijvoorbeeld door middel van het 'Stadsinitiatief'. Of het nu door de economische crisis komt, door gemeentelijke bezuinigingen of vanuit een nieuwe maatschappelijke behoefte, het lijkt erop dat burgers meer zeggenschap willen hebben over hun directe woonomgeving en zich niet vanzelfsprekend neerleggen bij problemen of oplossingen die de overheid aandraagt.

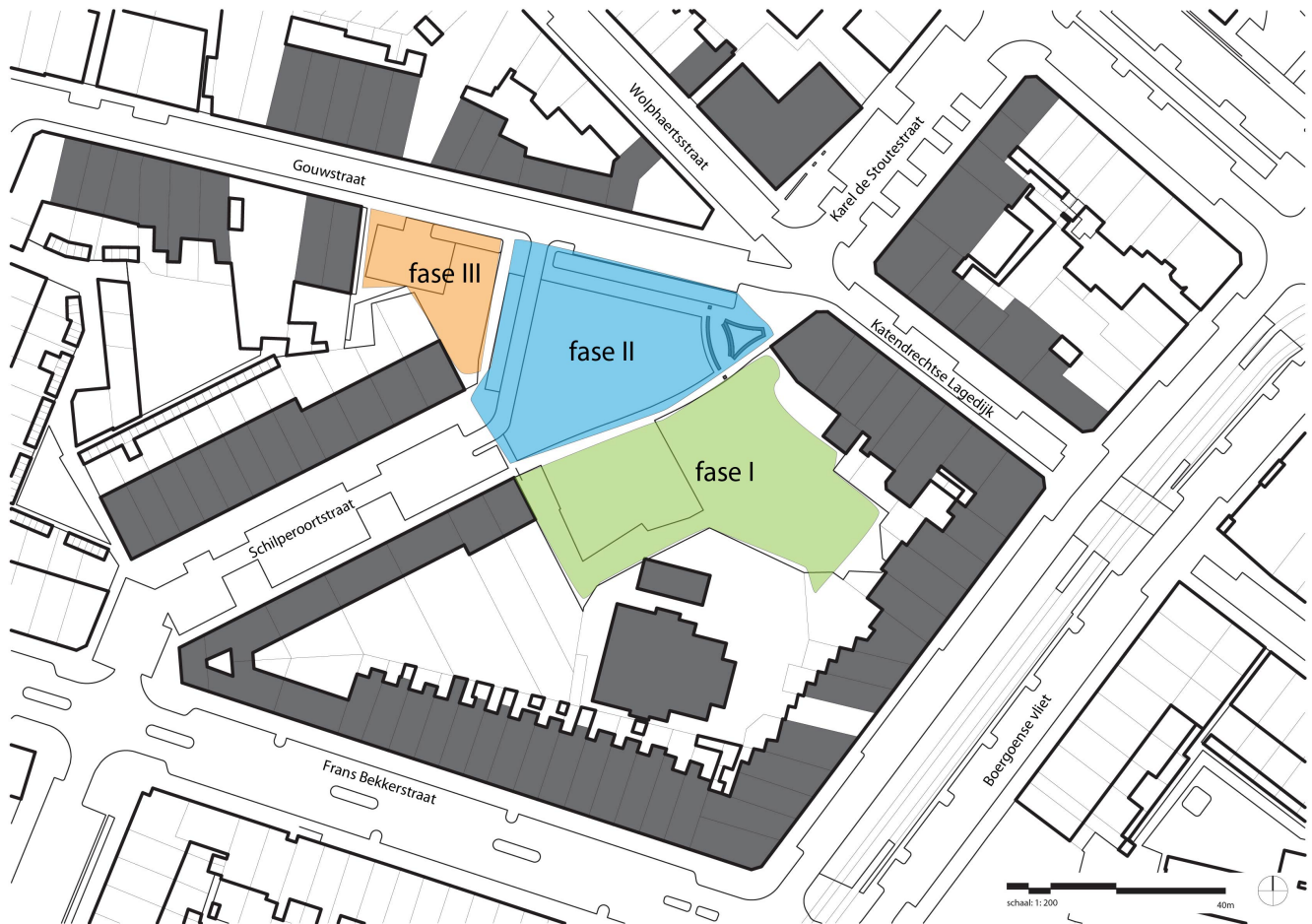
De gemeente Rotterdam wil hier graag op inspelen door haar werkwijze aan te passen. Stadsontwikkeling wil initiatieven van anderen partijen ondersteunen door deze beter te faciliteren. Het kan hierbij gaan om het ondersteunen van marktpartijen die kapitaal willen investeren of om bewoners die tijd en energie willen investeren. In beide gevallen wordt er gezocht naar mogelijkheden waarbij de investering zo goed mogelijk rendeert voor directe betrokkenen en voor de stad in het algemeen.

Gewoonlijk wordt het begrip 'participatie' gebruikt voor projecten waarin bewoners betrokken worden en de overheid het initiatief neemt. In het geval dat bewoners zelf initiatief nemen, ontstaat er een andere situatie. Bewoners bepalen dan zelf de opgave, locatie en de vorm van het proces. Wanneer de overheid dit proces faciliteert en als gelijkwaardige partner aan tafel zit, spreekt men van *co-creatie*. Voor de herinrichting van het Gouwplein hebben bewoners zelf de klassieke rollen omgedraaid doordat de werkgroep beschikte over eigen financiering vanuit het Charlois-in-actiefonds<sup>[1]</sup>. Men zou kunnen zeggen dat in deze situatie niet de burger participeert, maar dat het de overheid is die participeert in plannen van bewoners.

<sup>[1]</sup> Het Charlois-in-actiefonds was een bijdrageregeling van deelgemeente Charlois voor initiatieven van bewoners die een impuls geven aan de wijk.

### HET GOUWPLEIN

Het Gouwplein ligt in het midden van de oude kern van Oud-Charlois. Waar ooit een vijsprong moest komen, is ten tijden van de stadsvernieuwing in de jaren '70 een plantsoen aangelegd. Hierdoor is er een grillige ruimte ontstaan deels buiten en deels binnen een bouwblok. Door haar centrale positie in de wijk is het Gouwplein van groot belang in de buurt en was het des te belangrijker dat ongewenst gebruik werd voorkomen. Door de ontbrekende sociale controle, onoverzichtelijke hoeken en onduidelijk ruimtegebruik konden namelijk hangjongeren, drugsdealers en zwervers het plein domineren. Bovendien was het een hardnekkige stortplaats geworden voor koelkasten, bankstellen en ander huisraad.



**Afbeelding 4: Schematische weergave van de groei van het proces en uitbreiding met verschillende deelnemers van de start in 2010 tot aan de uitvoering van de eerste fase in 2011.**

In reactie hierop heeft de gemeente een 'mosquito'<sup>[2]</sup> geplaatst en een samenscholingsverbod ingesteld. Dit leidde niet tot verbetering, maar wel tot veel protest van bewoners. Het Gouwplein groeide daarmee uit tot een symbool van onvrede over aanpak van de buitenruimte door de overheid. Deze beladen betekenis zorgde ervoor dat het initiatief gepaard ging met een tomeloze energie, vasthoudendheid en bereidwilligheid van buurtbewoners om zich in te zetten.

De samenstelling van de werkgroep was de hoeksteen van het proces. Zowel bewoners, maatschappelijke organisaties, deelgemeente en gemeente waren hierin vertegenwoordigd en namen samen beslissingen. DeVeldacademie had de rol van verbindende en procescoördinator. Zij verzorgde ook de verslaglegging zodat alle partijen vanuit een gelijkwaardige kennispositie konden meedenken. De bewoners in de werkgroep, veelal actief in de wijk, wisten hun sociale netwerk te mobiliseren. Dit bracht een creativiteit met zich mee die uiteindelijk doorslaggevend is geweest om een verandering teweeg te brengen in de weerbarstige problematiek rond het Gouwplein.

<sup>[2]</sup> Een mosquito is een apparaat dat een hoogfrequent piepend geluid produceert wat in principe alleen hoorbaar is door jongeren. Hiermee worden plekken voor hangjongeren minder aantrekkelijk gemaakt.

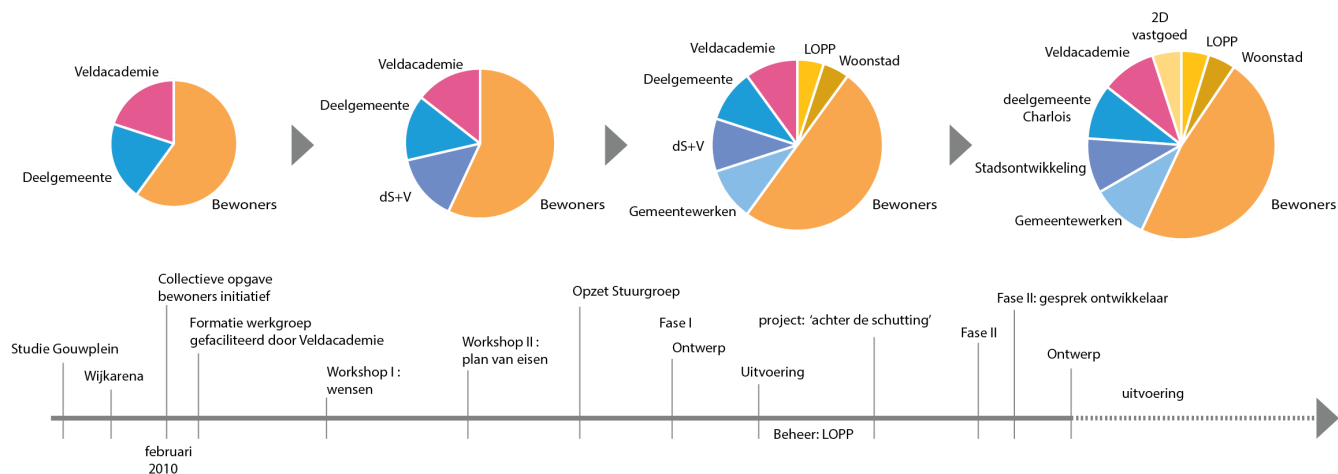


**Afbeelding 3: Protest in de vorm van een tijdelijke bushalte als enige plek waar men nog met meer dan drie personen mocht 'samenscholen'.**

Bestuurskundestudent Daniël Otterspeer toont in zijn scriptie (zie [hier](#)) aan dat er *doelvervlochten* optrad tijdens het proces. Dit betekent dat deelnemers in de eerste plaats met verschillende belangen en verwachtingen aan de slag gingen, maar gaandeweg tijdens het proces gezamenlijke doelstellingen en visie kregen. Het uitgangspunt voor de herinrichting was het tegengaan van ongewenste activiteiten door een andere programmering om zo sociale controle en betrokkenheid te genereren. Vanuit de visie om van het Gouwplein een welkome ontmoetingsplek voor jong en oud te maken, is het plein ingericht met speel- en sportvoorzieningen en is de verblijfskwaliteit verbeterd met banken, verlichting en nieuwe verharding.

Het open karakter van het proces heeft eraan bijgedragen dat de betrokkenheid van mensen en organisaties uit de wijk kon groeien. Tijdens het proces werden bijeenkomsten georganiseerd en gezorgd dat andere bewoners input konden geven. Daarbij hielp de fasering. Om zo snel mogelijk te kunnen beginnen werd de herinrichting in meerderde fasen uitgevoerd. Die bood de mogelijkheid om snel resultaten te behalen terwijl er plannen werden gemaakt voor de onderdelen die meer tijd in beslag zouden nemen door grondwerkzaamheden en vergunningsprocedures. Door het proces op te rekken konden andere partijen aansluiten en taken overnemen, zoals bijvoorbeeld de maatschappelijke organisatie LOPP (laagdrempelige opvang van psychiatrische problematiek) die aanbod om het plein in de gaten te houden en er voor te zorgen dat het er vuilvrij bleef.





**Afbeelding 4: Schematische weergave van de groei van het proces en uitbreiding met verschillende deelnemers vanaf de start in 2010 tot aan de uitvoering van de eerste fase in 2011.**

## DE ROL VAN DE OVERHEID IN DE WERKGROEP

Herinrichting van openbare ruimte door middel van co-creatie vereist van ambtenaren een open en flexibele houding en gevoel voor groepsdynamiek. Co-creatie betekent dat alle deelnemers invloed hebben op het proces en de planontwikkeling. De plannen worden samen gemaakt met bewoners, waarbij alle partijen gelijkwaardige leden zijn van het planteam. Hierbij moet de overheid (deel-)verantwoordelijkheden durven overdragen aan de burgers. Dit vereist een grote mate aan vertrouwen.

Zowel Angelique Nossent als André de Wit hebben deze manier van werken als uitdagend ervaren. "Normaal ga je in een planteam beginnen en daarin spreek je een programma van eisen af zonder directe betrokkenheid van bewoners. Daarna maak je een voorlopig ontwerp en dat presenteer je aan bewoners. Dat is voor het gebied gedacht en niet vanuit het gebied", aldus André.

Op het moment dat Angelique als ontwerper buitenruimte de opdracht kreeg om de 2de fase van het Gouwplein vorm te geven, moest een groep kunstenaars verantwoording afleggen aan de werkgroep over een kunstobject op het plein. Het viel Angelique op dat bewoners een opdrachtgeversrol hadden. Ze hadden de houding "wij hebben het budget en wij huren jou in". Angelique realiseerde zich dat ze de volgende keer ook op deze manier zou worden beoordeeld. Zij is daarom niet direct begonnen met het ontwerp, maar luisterde in eerste plaats naar de wensen uit de werkgroep. In het vervolg bracht zij de wensen van de werkgroep samen in een ontwerp waarbij haar eigen esthetische oordeel niet voorop stond. Door de werkgroep op deze manier serieus te nemen als opdrachtgever, wist Angelique het vertrouwen op te bouwen dat nodig was om snel tot een breed gedragen ontwerp te komen.

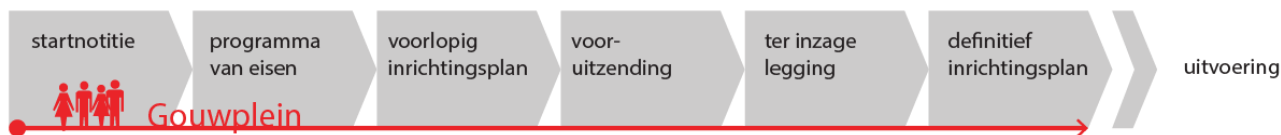
De deelname in de werkgroep heeft André en Angelique in staat gesteld om een faciliterende rol te spelen. Dit lag vooral aan de volgorde van het proces: eerst werden gezamenlijk de wensen en behoeften geïnventariseerd alvorens tot een inrichtings- en uitvoeringsplan te komen. Zowel Angelique en André geven aan dat dit geen vanzelfsprekende werkwijze is. Regelmatig liepen ze aan tegen het eenrichtingsverkeer van procedures. Doordat het Gouwpleinproces niet in de IP-procedure zat, was er gedurende het ontwerpproces een voortdurend gebrek aan informatie. Zo konden er geen ramingen gemaakt worden en waren er geen projectnummers waar proceskosten op geboekt konden worden.

## IP-PROCEDURE

Tijdens het Gouwpleinproces was de inrichtingsplanprocedure (IP-Procedure) een terugkerend onderwerp van discussie. De ene keer helpt de procedure om 'werk met werk' te maken en zo geld slim in te zetten, de andere keer is de procedure een obstakel doordat het niet voorziet in het op een andere volgorde doorlopen van het proces. Om deze reden is het Gouwplein aanvankelijk uit het IP voor de oude kern van Oud-Charlois gehaald.

Normaliter moet de IP-procedure ervoor zorgen dat de juiste expertise van de gemeente op het juiste moment ingezet kan worden en organiseert de procedure de bestuurlijke besluitvorming in het proces. In vergelijking met het Gouwpleinproces zijn er een aantal duidelijke verschillen. Waar normaal het initiatief wordt bevestigd met een startnotitie vanuit het (dagelijks) bestuur of het projectmanagementbureau van Stadsontwikkeling, is hier het initiatief genomen door de werkgroep Gouwplein (zie afbeelding 5). Ook het programma van eisen (PVE) is binnen de werkgroep ontwikkeld.





**Afbeelding 5: diagram van inrichtingsplanprocedure. Waar normaal eventuele bewonersparticipatie plaatsvindt vanaf een voorlopig inrichtingsplan waren de bewoners bij het Gouwplein er als initiatiefnemers vanaf het begin bij.**

Doordat het project uit de IP-procedure was gehaald, kon verdere realisatie geen doorgang vinden omdat er geen planteam gevormd kon worden en geen projectnummers aanwezig waren. De enige manier om dit probleem op te lossen, was om het weer in een inrichtingsplanprocedure op te nemen. Toevallig werd de aangrenzende straat vanwege rioolvervanging opnieuw ingericht. Zo kon het Gouwplein in deze procedure worden meegenomen. Vanaf dat moment zat het plan in de gemeentelijke molen: financiering voor de overige kosten werd gevonden, bestekken konden worden gemaakt en het plan werd uiteindelijk gerealiseerd.

De beschreven situatie laat zien hoe afhankelijk dergelijke ontwikkelingen zijn van bestaande procedures. Wanneer het project binnen een reguliere IP-procedure zou zijn uitgevoerd was het niet mogelijk geweest een startnotitie en PVE op te stellen. In de reguliere procedure worden bewoners pas geraadpleegd op het moment dat er een voorlopig ontwerp ligt. Bij het Gouwplein waren de bewoners de initiatiefnemers. Voordat een startnotitie de IP-procedure in gang kan zetten is er dus al een traject aan vooraf gegaan. Om bij dergelijke processen genoeg zeggenschap te borgen in het proces, moeten burgers zitting kunnen nemen in het planteam en mede-opsteller zijn van de startnotitie.

## KWALITEIT

Procedures zijn er echter niet voor niets en de IP-procedure heeft ook als doel een zekere kwaliteitstandaard te garanderen. Dit gebeurt door allerlei toetsingsmomenten op verschillende onderdelen: verkeer, veiligheid, riolering, ruimtelijke kwaliteit, etc. Het begrip 'kwaliteit' is echter voor iedereen anders. Er zijn uiteraard wettelijke normeringen die nageleefd moeten worden, maar wat betreft ruimtelijke en esthetische kwaliteit is dit minder strikt. In het Gouwpleinproces zijn de kwaliteitsdoelstellingen binnen de werkgroep bepaald. Zo is bijvoorbeeld voor het fotokunstproject een open oproep georganiseerd waarbij voorafgaand gezamenlijk de selectiecriteria zijn opgesteld.

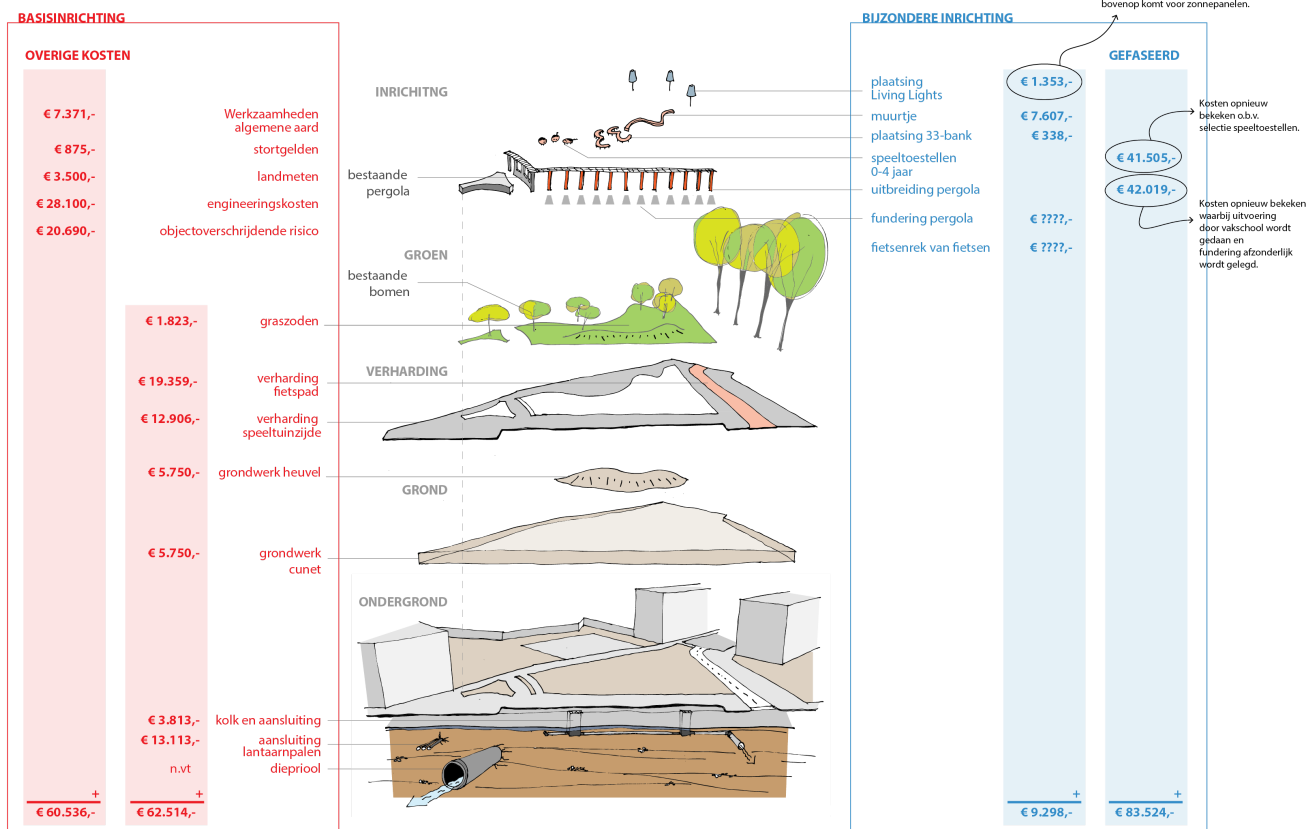
Deze andere wijze van toetsing heeft consequenties voor de IP-procedure. De kwaliteit in dit proces wordt bepaald door betere afstemming op de behoeftes van bewoners en daarmee de toevoeging van de betekenis aan de plek. De uniformiteit van de Rotterdamse stijl zal in deze situatie voor bewoners niet altijd de gewenste kwaliteit opleveren. Wanneer er wel onvermijdelijke kwaliteitsnormen gehanteerd moeten worden, dan het liefst zo vroeg mogelijk in het proces om onnodig frustratie te voorkomen. Een toetsingscommissie die enkel achteraf haar oordeel velt, zal dus van te voren de criteria en randvoorwaarden duidelijk moeten communiceren.

## KOSTENRAMING

Tot slot was de ondoorzichtige kostencalculatie een heel praktisch maar nijpend probleem. Voor weloverwogen besluitvorming tijdens het ontwerpproces is het noodzakelijk dat er een continue kostencalculatie kan plaatsvinden, oftewel *rekenen en tekenen*. Hierdoor kunnen kosten en kwaliteit worden afgewogen door alle betrokkenen, zowel ambtenaren als burgers. Zeker wanneer er gewerkt wordt met een budget dat door bewoners is ingebracht, is een transparante berekening onmisbaar.

Een oplossing hiervoor is de kosten uit te splitsen per ontwerpingsreep. Door kosten op een grafische manier inzichtelijk te maken werd duidelijk dat datgene waar de bewoners zich voor hadden ingezet slechts om de bovenste laag ging, de inrichting van de ruimte (zie afbeelding 6). In één oogopslag was te zien wat het extra deel was dat vanuit de werkgroep was ingebracht en wat het deel was dat bij de standaardinrichting van de openbare ruimte hoorde.

Bijlage bij notulen Gouwpleinbijeenkomst d.d. 25 maart '13  
Uitsplitsing kostenraming voor aanleg Gouwplein fase II



Getallen zijn gebaseerd op Kostenplan Gouwplein herinrichting door werf Charlois d.d. 22/05/'12

Veldacademie  
02 / 04 / '13

**Afbeelding 6: Opsplitsing van de raming naar basisinrichting en bijzondere inrichting vanuit de wensen van bewoners. De visualisatie laat het verband zien tussen ontwerpkeuzes en de kosten die hiermee verbonden zijn.**

## HET FACILITEREN VAN EEN NIEUWE PRAKTIJK

Wat voor de gemeente een alledaagse praktijk is, kan voor een bepaalde groep bewoners een eenmalig groot project zijn, waar ze nog jaren over napraten. Co-creatie is geen alledaagse praktijk, maar brengt wel specifieke meerwaarde met zich mee in situaties die door bewoners zelf zijn aangegeven. Deze meerwaarde zit zowel in het proces als de uitkomst: een betekenisvolle inrichting van de openbare buitenruimte. De herinrichting van het Gouwplein is zowel uitzonderlijk als voor herhaling vatbaar. Op een andere plek vraagt dezelfde manier van werken weer een andere eigen aanpak. Bovendien bevestigt co-creatie de rol van de overheid als een onmisbare partner in dergelijke projecten. De buitenruimte blijft immers een openbare ruimte en valt daarmee onder de verantwoordelijkheid van de gemeente.

In dit artikel zijn belangrijke lessen getrokken ten aanzien van hoe een faciliterende overheid in de praktijk inhoud kan geven aan haar nieuwe rol. De ervaring van het Gouwpleinproces toont ten eerste het belang om ambtenaren in te zetten op basis van hun communicatieve vaardigheden en capaciteit om zich in een bewonersproces open op te stellen. Daarbij is er behoefte aan personen die naast dat ze over inhoudelijke kennis en kennis van het uitvoeringstraject beschikken, tegelijkertijd ook het gesprek met bewoners kunnen voeren. De vraag is of fysieke en sociale aspecten in deze situaties gescheiden moeten zijn.

Ten tweede moet een flexibel gebruik van bestaande procedures er voor zorgen dat procedures dienstbaar zijn aan een co-creatieproces. Voor de IP-procedure betekent dit dat al in de startnotitie de borging van zeggenschap van bewoners moet zijn beschreven en dat zij het programma van eisen opstellen. Voorwaarde voor de actieve betrokkenheid van bewoners is dat zij betrokken zijn in het bepalen welke kwaliteitsnormen gehanteerd worden en dat criteria waarop de inrichting wordt getoetst vooraf duidelijk worden afgesproken. Tot slot is een transparante kostencalculatie essentieel voor een ontwerpproces dat tot een haalbare uitkomst moet leiden.

Er zijn echter nog vragen die aanleiding geven voor een bredere discussie. Het gaat erom hoe de gemeente in algemene zin om kan gaan met de vraag van bewoners voor de inrichting van hun leefomgeving.

- Het Gouwpleinproject is een bijzonder project geweest, maar is het uniek? In welke situatie kan deze manier van werken wel of niet worden toegepast?

- Hoe kan er in inrichtingsplannen ruimte worden gemaakt voor bewonersinitiatieven en bieden de kaders van de Rotterdamse stijl daarbij voldoende ruimte hiervoor?
- Beheer is vooralsnog buiten beeld gebleven in het proces, vooral omdat er te weinig informatie was aangaande beheerskosten en ander randvoorwaarden. De vraag is dan ook op welke manier deze kennis in een co-creatieproces gebracht kan worden zodat ook andere vormen van beheer bespreekbaar worden.
- Nu de deelgemeentes zijn opgeheven is de vraag hoe dergelijke bewonersinitiatieven op maat kunnen worden bediend, hoe inrichtingsplannen worden vastgesteld en wat dit betekent voor nieuwe procedures.

Door met deze vragen aan de slag te gaan, kan de gemeente een proactieve houding innemen en het voortouw nemen in een vraaggerichte inrichting van de Rotterdamse woonwijken. Met doelgerichte communicatie over mogelijkheden en verwachtingen bij co-creatieprocessen kan de gemeente aan alle Rotterdammers laten zien dat zij initiatieven serieus neemt en faciliteert.

## Naschrift

Inmiddels heeft op verzoek van de werkgroep de Straatnaamcommissie geadviseerd het gebied officieel Gouwplein te noemen.