

# Evaluatie pilot Duvelhok

Dorien de Wit, 8 mei 2023

Pagina 1 van 14



## Inhoud

1. Evaluatie van de pilot Duvelhok
2. Het verhaal van de pilot
3. Conclusies en lessen
4. Aanbevelingen

## Samenvatting

*De pilot Duvelhok was een cocreatieproces gericht op een passend plan voor Duvelhok en omgeving, waaraan drie partijen deelnamen: de Kerngroep Ons Duvelhok, projectontwikkelaar Dokvast en de gemeente Tilburg. Uit deze evaluatie blijkt dat de partijen – ondanks veel inzet en betrokkenheid – niet positief zijn over het behaalde pilot-resultaat. De evaluatie van de pilot levert belangrijke lessen en aanbevelingen op voor volgende samenwerking in gebiedsontwikkeling. De belangrijkste aanbevelingen zijn: bepaal als gemeente vroegtijdig je rol bij gebiedsontwikkeling, ga aan de voorkant met inwoners in gesprek over bijzondere plekken, zorg voor heldere gemeentelijke kaders en uitgangspunten, benut beproefde en succesvolle Tilburgse werkwijzen, faciliteer gelijkwaardigheid van partners in cocreatie, zorg voor professionele procesbegeleiding, voer regie binnen de gemeentelijke organisatie en weeg als gemeenteraad af hoe gemeentelijke ambities rond stedelijke ontwikkeling en participatie in balans te brengen zijn.*

## 1. Evaluatie van de pilot Duvelhok

In december 2021 meldde het College van B & W van Tilburg aan de gemeenteraad dat er – na een rumoerige periode vol kritiek op eerste plannen - een pilot zou starten met een cocreatieproces over het rijksmonument Duvelhok plus omliggend terrein. De bedoeling van de pilot was om een bijzonder project verder te brengen, met als resultaat een passend ruimtelijk en programmatisch voorstel met meerwaarde voor de stad en de directe omgeving. Het zou een voorstel moeten worden dat goed aansluit op de omgeving én waarbij participatie en cocreatie onderdeel zouden uitmaken van het onderzoeksproces.

De pilot is inmiddels afgerond: eigenaar en projectontwikkelaar Dokvast heeft recent haar voorstel voor het Duvelhok bij de gemeente ingediend. De Kerngroep Ons Duvelhok stelt een eigen advies op over het voorstel. Dit document bevat een evaluatie van de pilot. Beide sporen, de evaluatie van de pilot en het voorstel dat door Dokvast is ingediend, leggen nu een eigen gescheiden traject af.

De pilot Duvelhok heeft langer bestaan dan gepland en inhoudelijk minder opgeleverd dan gehoopt. Geen van de deelnemers is – ondanks de enorme betrokkenheid en de grote hoeveelheden inzet en tijd van alle betrokkenen – positief over het inhoudelijke resultaat. Met mildheid kan worden geconstateerd dat de pilot wel degelijk veel lessen heeft opgeleverd. Dat is in potentie winst voor vergelijkbare projecten waar Tilburg nog mee te maken krijgt.

Het evaluatieproces is in opdracht van de gemeente Tilburg in mijn handen gelegd. Aan de evaluatie is meegewerkt door alle direct betrokkenen: door de Kerngroep Ons Duvelhok, door projectontwikkelaar Dokvast en de door haar aangetrokken architecten, door betrokken gemeenteambtenaren en de wethouder.

Ik dank alle betrokkenen voor hun open inbreng, reflecties en informatie. Op basis daarvan heb ik dit document opgesteld, waarvoor alleen ik de verantwoordelijkheid draag.

Het document bestaat uit drie delen. Het eerste gedeelte is het verhaal van de pilot Duvelhok: een met reflecties ingekleurde beschrijving van start en verloop van de pilot. Het tweede deel trekt conclusies en geeft lessen weer die uit deze pilot kunnen worden getrokken. Het derde deel bestaat uit aanbevelingen, ter reflectie, ten behoeve van het goede gesprek met de raad en om toe te passen.

Ik wens alle betrokkenen toe dat zij hun voordeel doen met de conclusies, lessen en aanbevelingen van de pilot Duvelhok.

## 2. Het verhaal van de pilot

### 2.1 Wat vooraf ging (november '20 - november '21)

Zoals verderop zal blijken, ging er heel veel vooraf aan de pilot. In deze paragraaf beperk ik de voorgeschiedenis tot een jaar. In november 2020 kocht projectontwikkelaar Dokvast het Duvelhok plus parkeerplaats aan. Al snel zocht Dokvast contact met de stadsontwikkelaar en strategisch stedenbouwkundige van de gemeente Tilburg. Vanuit de gemeente is dit een welkom en gebruikelijk contact, zeker bij wat grotere projecten: men heeft graag vroegtijdig contact met projectontwikkelaars, zodat wensen en ambities op elkaar kunnen worden afgestemd en de ontwikkelaar een kansrijk plan kan indienen. In dat eerste gesprek ontvouwde Dokvast haar eerste globale plannen. In reactie daarop nodigde de gemeente Dokvast uit een volumestudie te maken. Dokvast ging daarmee aan de slag. Aan gemeentezijde werd een team van vier personen gevormd als gesprekspartner voor Dokvast. Met dat team werd de eerste ontwerpschets besproken in maart 2021.

Dokvast contracteerde architectenbureau ZECC dat de plannen verder ging uitwerken. In mei 2021 diende Dokvast haar adviesverzoek in bij de gemeente. Bij de gemeente was sprake van een positieve grondhouding over de ontwikkeling van het Duvelhok. Tegelijkertijd was er bij de gemeente ook terughoudendheid. Het ging immers om een particulier initiatief; de gemeente had geen eigen visie op wat er op die locatie zou moeten gebeuren. Wel was er door het team van vier eerder positief gereageerd op de eerste plannen, wat door Dokvast als aanmoediging was opgevat. De gemeente Tilburg kent een duidelijk traject als er een adviesverzoek binnenkomt: dan treedt de zogenaamde keten stedelijke ontwikkeling in werking. Dat wil zeggen: een strak georganiseerd proces om snel en integraal, en met bestuurlijke dekking, een reactie te geven. Dat staat los van enige vorm van participatie. Want in het geval van een particulier initiatief is de ontwikkelaar aan zet met het raadplegen of betrekken van de omgeving. Dat is anders wanneer er sprake is van een gemeentelijk initiatief, dan pakt de gemeente zelf de regie op participatie. Ook nu werd een gemeentelijk stuurgrupadvies geformuleerd (dd 26 juli 2021) met als inhoudelijke strekking: Er spreekt veel ambitie uit het plan, maar het vraagt om nadere uitwerking. Kom met een plan dat zich voegt naar de locatie en consulteer de buurt.

In juni 2021 publiceerde ZECC, enthousiast over haar opdracht en de plannen, een volumestudie van 'het Duvelhok' met een toren van 70 meter hoog op een voor iedereen toegankelijke website. De omwonenden vernamen op die manier, totaal onvoorbereid en zonder enige regie of toelichting, welke plannen geschetst werden met welke volumes. Dat sloeg in als een bom. Gealarmeerd organiseerden de bewoners zich en trokken aan de bel bij het college. Een aantal bewoners stelde vragen over inhoud en proces, en verzocht het college het adviesverzoek van Dokvast niet in behandeling te nemen. Daarnaast zijn er posters gemaakt en verspreid, is een handtekeningactie 'Stop Duvelhok' opgezet en is de communicatie in en met de buurt verder op gang gekomen.

Binnen de gemeente bestonden op dat moment verschillende opvattingen over de eigen rol. Zou men snel reageren vanuit het eigen omgevingsmanagement, of het toch overlaten aan de ontwikkelaar? Er werd gekozen om het contact met de bewoners in eerste instantie over te laten aan Dokvast. Wel voerde de wethouder in september gesprekken met zowel buurtbewoners als Dokvast. Half september vonden bewonersbijeenkomsten plaats, georganiseerd door Dokvast, vanwege coronamaatregelen in twee sessies. Tijdens de bijeenkomsten liepen emoties regelmatig hoog op. Dokvast informeerde de

aanwezig over haar initiatief tot nieuwbouw ter plaatse van het parkeerterrein en de plannen om horeca te vestigen in het Duvelhok. Deze bijeenkomsten stelden de bewoners niet gerust. In tegendeel. Zij lieten de gemeente weten het totaal niet eens te zijn met de plannen en onderbouw en gaven aan mee te willen denken. Op 12 oktober 2021 vond een bijeenkomst plaats waar Dokvast aan de toen gevormde Kerngroep van omwonenden een voorstel deed voor een proces buurtparticipatie. Dit voorstel werd afgewezen. De Kerngroep wilde in deze fase liever de gemeente in de rol van facilitator van de participatie. Intussen raakte ook de gemeenteraad betrokken. Er werden vragen gesteld en beantwoord; er vond een werkbezoek aan het Duvelhok plaats op 1 november 2021.

### 2.2 De pilot ontstaat (november en december '21)

Op 15 november vond een informatiebijeenkomst met de gemeenteraad plaats over het Duvelhok, en meer algemeen over de werkwijze bij de realisatie van particuliere initiatieven en de manier waarop inwoners hierbij worden betrokken. Enerzijds is het in Tilburg niet gebruikelijk dat de gemeente zich in een vroeg stadium uitsprekt over een particulier initiatief. Anderzijds kan de gemeente, zonder zich inhoudelijk uit te spreken, wel een actieve adviserende rol nemen om een initiatiefnemer de weg te wijzen richting omgevingsdialog. Om uit de impasse te komen stelde de wethouder voor om van het Duvelhok een pilot buurtparticipatie te maken. De raad omarmde dit voorstel en vroeg het college deze suggestie uit te werken. Op 21 december stuurde het college een brief aan de raad, waarin de pilot wordt aangekondigd. Dit wordt als volgt onderbouwd: *'Waarom een pilot? Bij het initiatief Duvelhok zien we enerzijds dat er onrust is ontstaan bij het bekend raken van de plannen van de initiatiefnemer in de zomer van dit jaar, en anderzijds begeven de plannen zich op een plek met potentie voor de stad en buurt. Het Duvelhok is erfgoed van betekenis, de initiatiefnemer toont zich ambitieus en de buurt geeft aan zeer betrokken te zijn. Dit vertrekpunt maakt de ontwikkeling van Duveldorp tot een kans voor Tilburg en maakt de zoektocht naar passende verdichting op het snijvlak tussen binnenstad en buurt heel relevant. De ruimtelijke situatie rondom Duvelhok is bijzonder, maar het moment in tijd is nu in relatie tot beleidsinstrumenten als Omgevingswet, Actieplan Inwonersparticipatie en de Update Stedelijke Ontwikkelingsstrategie uniek te noemen. Dit unieke samenspel van factoren, in combinatie met de voorgeschiedenis van het initiatief - het Duvelhok dat eerder van de gemeente was - maakt dat we het belangrijk vinden dat partijen in positie worden geholpen en zien we het als een kans om te leren van cocreatief werken met initiatiefnemer en bewoners'.*

Het doel van de pilot is als volgt omschreven: *'Het doel van de pilot moet voor de gemeente zijn het tot stand brengen van een passend ruimtelijk en programmatisch voorstel met meerwaarde voor de stad en de directe omgeving. Een voorstel dat goed aansluit op de omgeving én waarbij participatie en cocreatie onderdeel is van het onderzoeksproces'.* De te verwachten meerwaarde is hogere kwaliteit van de plannen en meer tevredenheid met het eindresultaat. De inrichting van de pilot werd in handen gelegd van de bewoners, ontwikkelaar en gemeente samen. De inmiddels ingediende aanvraag voor een horecaverunning werd door de gemeente geweigerd om ruimte te maken voor het proces.

#### Reflecties:

- In deze periode wordt vooral het dilemma van de gemeente zichtbaar over de eigen mogelijkheden. Omdat er sprake is van een particulier initiatief wil de gemeente zich niet teveel uitspreken, terwijl het particulier initiatief juist wel comfort zoekt bij de gemeente bij de ontwikkeling van de plannen. De gemeente adviseert, en geeft aan binnen welke kaders de plannen moeten passen en welke ambities de gemeente heeft met de locatie, buurt en stad.

Vervolgens is de ontwikkelaar weer aan zet. De gemeente heeft ruime ervaring met samenwerking met initiatiefnemers in tal van kleine en grotere ontwikkelingen. De Binnenstad, Spoorpark en Piushaven worden vaak als voorbeelden genoemd van een helder proces met duidelijke fasen en rollen voor gemeente, ontwikkelaar en omwonenden. De reden waarom de bestaande en meestal succesvolle werkwijze niet wordt toegepast bij het Duvelhok lijkt deels te liggen bij de veranderende beleidsmatige context: de in aantocht zijnde Omgevingswet, met een sterkere rol voor initiatiefnemers in het betrekken/raadplegen van omwonenden; het zoeken naar de beste manier om participatie vorm te geven. De gemeente zocht naar de juiste balans tussen actief optreden en ruimte laten aan de ontwikkelaar.

- De wethouder hechtte grote waarde aan het ontwikkelen van draagvlak en een goed samenspel tussen gemeente, ontwikkelaar en omwonenden en zag een kans om via een pilot de nieuwe verhoudingen te 'oefenen'. De pilotomschrijving met het woord cocreatie erin gaf de intenties goed weer, maar liet veel ruimte voor de inhoudelijke en procesmatige invulling en begrenzing.
- Het - uit trots en naar eigen zeggen uit naïveteit - publiceren van de plannen door de ontwikkelende partij werd door de bewoners benoemd als 'uitlekken'. Een belangrijk nadeel van deze vroegtijdige publicatie was dat er geen enkele regie en toelichting op de communicatie bij zat. Bewoners voelden zich begrijpelijk overvallen en schrokken van de beelden. Uitleg over de voorlopige status van de beelden en schetsen kwam laat en kon niet verhelfen dat de bewoners zich zeer verantwoordigd organiseerden. De toon was over en weer gezet.
- De partners in de pilot kunnen worden gekenmerkt als een rolzoekende gemeente, een enthousiaste ontwikkelaar die door wilde pakken, en gealarmeerde omwonenden die iets moois van hun buurt wilden maken.

### 2.3 Start en verloop van de pilot (januari '22- zomer '22)

De pilot zou bestaan uit circa 6 sessies. Aan tafel zaten drie partijen:

*De Kerngroep*, bestaande uit circa 10 omwonenden die zichzelf hadden aangemeld. Zij waren geen vertegenwoordigers namens de andere omwonenden, en waren daar ook duidelijk over. Ze investeerden veel in het informeren en betrekken van andere buurtgenoten. In de pilot behielden zij zich het recht voor om terug te komen op eerder ingenomen standpunten. Hun 'achterban' sprak hen geregeld aan, waardoor de Kerngroepleden soms ook flinke druk voelden. Inhoudelijk was hun standpunt bij de start dezelfde boodschap waarvoor ze vanaf zomer '21 actie hadden gevoerd: tegen hoogbouw, retail en horeca. Ze maakten zich bovendien zorgen over toenemende verkeers- en parkeerdrukke en afnemende verkeersveiligheid. Eerdere ervaringen met de gemeente – rond het Duvelhok, maar ook rond Interpolis en de fietsroute St Josephstraat – zorgden bij een aantal leden voor een sceptische houding ten opzichte van de pilot. Men was van mening dat de gemeente voordat Dokvast aan de slag was gegaan al bij de omwonenden had moeten ophalen welke ideeën er waren voor het Duvelhok. Zij gaven aan dat er breed gedragen wantrouwen vanuit de bewoners was, vanwege oud zeer en de gang van zaken rond het Duvelhok tot dan toe. Toch ging de Kerngroep het proces in met de overtuiging dat ze er echt iets van wilden maken. En zeker niet vanuit een houding dat ze niets

zouden willen. Zoals verwoord door één van hen: 'Elke burger moet meedenken over de ontwikkeling van de stad'.

*De gemeente*, bestaande uit de projectleider stedelijk beleid, een stedenbouwkundige en een procesbegeleider. Voor hen was lastig dat er al eerder contacten waren geweest tussen projectontwikkelaar en gemeente waarin de gemeente zich 'met een positieve grondhouding' had uitgelaten over de richting van de plannen, terwijl er binnen de gemeente nog niet eenduidig werd gedacht over welke kant het op moest gaan. Het was duidelijk dat Duvelhok niet alleen vanuit het perspectief van de buurt bekeken kon worden, gezien de locatie en de grote ambities van de stad op het gebied van woningbouw. In de eerdere reactie van het college (26 juli 2021) was aangegeven dat het college een gemengd programma met verschillende woningtypes wenselijk vond en dat het Duvelhok en omgeving deel uitmaken van het gebied dat bij uitstek is aangemerkt als verdichtingslocatie voor de woningbouwopgave. Deze ambities waren echter niet vertaald naar een visie en concrete uitgangspunten, zoals te doen gebruikelijk bij andere ontwikkelingen in de stad. In de gebruikelijke keten van initiatief, advies, kaderstelling, condities, uitwerking, omgevingsdialoog waren de stappen kaderstelling en condities in deze pilot overgeslagen. Overigens heeft de wethouder meermaals aangegeven dat het programma dat Dokvast had neergelegd te overspannen was, en er gezocht moest worden naar een passende dichtheid.

*Projectontwikkelaar Dokvast plus haar architecten*. Zij hadden het beeld goed op weg te zijn met hun plan en meenden door eerdere contacten met de gemeente en de reactie van het College op hun eerste plannen dat de gemeente haar ambities deelde. Zij spraken dezelfde taal als de vakinhoudelijke medewerkers van de gemeente. Die taal drukte meteen al grote verschillen tussen de partijen uit: er was sprake van 'laadvermogen' en 'volumes van 80 tot 150 appartementen' versus 'grondgebonden woningen' waar de omwonenden op inzetten. Dokvast ervoer een negatieve beeldvorming van de kant van de Kerngroep.

### *Reflectie:*

- De pilot startte met drie partijen aan tafel, die weinig ervaring hadden met cocreatie met zo weinig houvast. Door de voorgeschiedenis bestonden er al ruimschoots verwachtingen en beelden over elkaar. Alle drie de partijen stapten echter volmondig en vol goede moed in het proces.

In januari 2022 startte de pilot. Er is een mooi begin gemaakt, met kennismaking en uitwisseling van ambities. Ook is al snel gesproken over de aanpak van het pilot-proces. De gemeente kwam met een voorstel over het proces. Voor de Kerngroep was het voorstel onduidelijk, ook door de vele vaktermen. Dat maakte dat het lang duurde om het eens te worden over een procesaanpak. De procesaanpak die tijdens de tweede bijeenkomst werd vastgesteld werd later opnieuw ter discussie gesteld.

Een cruciaal element bij de start van de pilot vormden de verwachtingen. Bij de start in januari 2022 sprak de wethouder over 'een leeg vel', en 'samen met partijen op basis van gelijkwaardigheid' aan de slag gaan. Ook Dokvast heeft zich zodanig uitgesproken 'Ja, we beginnen bij nul'. Wel ging Dokvast uit van de uitspraak van de wethouder dat 'een stevig programma' het uitgangspunt moest zijn. 'Wij hebben met een leeg vel ingestemd in de zin van 'opnieuw beginnen' maar met het gemeentebestuur

(update stedelijke ontwikkelingsstrategie) en de reactie op het 1e adviesverzoek van de gemeente als uitgangspunt'. Toen de Kerngroep de gemeentelijke deelnemers aan de pilot vroeg naar de randvoorwaarden voor het plan, is volgens de Kerngroep door de gemeente aangegeven: 'geen'. Tegelijkertijd heeft de gemeentelijk stedenbouwkundige al in deze bijeenkomst genuanceerd dat 'we als stedenbouwkundigen nooit helemaal vanaf nul beginnen en altijd een ruimtelijke context hebben waar zorgvuldig op moet worden aangesloten evenals op geldend beleid'.

Tijdens de eerste bijeenkomsten werden verkennende gesprekken gevoerd over zorgen en wensen van omwonenden. De Kerngroep stak veel tijd in het ophalen van ideeën en meningen in de buurt, en daar een - door de andere partijen zeer gewaardeerde - presentatie van ingebracht in het proces. Op verzoek van de wethouder hadden de Kerngroepleden nadrukkelijk gevraagd naar waarden, voorbij het niveau van standpunten. Dit leverde circa tien belangrijke thema's op die leefden bij de omwonenden, zoals groen, parkeren, privéruimte. Vastgesteld werd ook dat op een aantal cruciale punten de belangen in de pilot ver uiteen lagen. Er werd een viertal pijnpunten of 'roze olifanten' genoemd: bouwhoogte in combinatie met aantal appartementen, horeca, detailhandel en verkeersdrukke.

Voor de Kerngroep was het belangrijk om gedurende het proces voeling te houden en verbinding te zoeken met de buurt. De zorgvuldigheid die de Kerngroep hierbij nastreefde kon rekenen op begrip bij de andere partijen, maar remde ook de voortgang in het proces. Voor beide andere partijen was de Kerngroep hun gesprekspartner en niet zozeer een veel grotere kring van omwonenden.

De gemeente en Dokvast hadden het idee dat de Kerngroep steeds maar meer informatie bleef vragen, en dat het nooit genoeg was. Terwijl de Kerngroep zocht naar houvast en nogal tegenstrijdige geluiden vanuit de gemeente kreeg. Enkele voorbeelden: een ambtenaar die had gezegd dat er geen horeca en detailhandel zouden komen. Een andere ambtenaar die op de vraag naar actueel beleid zei: 'We kennen ons eigen beleid niet' en 'Wij wisten ook niet dat er zo'n grote woningopgave was'. Ambtenaren die meldden dat 'metromix' verplicht was in dit gebied, waar dit voor de Kerngroep een nieuwe term was die uit de lucht kwam vallen (hoewel het eerder was genoemd in de reactie van het College op het eerste adviesverzoek van Dokvast, 26 juli 2021; een stuk dat achteraf gezien niet bij iedereen aan de pilottafel bekend was). De Kerngroep ervoer het als een moeras: 'Je wist nooit waar iets vandaan kwam als wens of eis, en of het hard of zacht was'. Van gemeentezijde werd ervaren dat de Kerngroep steeds nieuwe informatie opvroeg en uit verschillende stukken putte, al naar gelang hun wensen. De gemeente vond het lastig te begrijpen dat de Kerngroep 'niet wilde snappen hoe je verschillende belangen integraal moet kunnen kneden'. Als duidelijkheid werd gegeven, dan werd die niet door de Kerngroep begrepen of geaccepteerd. Dit alles leidde niet tot constructieve gesprekken: de Kerngroep miste openheid, en de andere partijen misten vaart en vertrouwen.

De wethouder had de Kerngroep bij de start aangemoedigd om samen met Dokvast verschillende modellen of scenario's te maken. Het duurde echter lang voordat die actie ingezet kon worden omdat er veel tijd uitging naar discussies over de procesvorm, het wegnemen van wantrouwen en delen van frustraties uit het verleden. Naar het beleven van de Kerngroep hadden zowel Dokvast als de stedenbouwkundige van de gemeente geen vertrouwen in 'blokjes bouwen'. Dokvast herkent deze aanname niet. Tijdens de vijfde bijeenkomst is men inhoudelijk aan de slag gegaan met cocreatie: er werden met ontwerpend onderzoek tien modellen gemaakt. Het idee was deze te analyseren in de zesde bijeenkomst en daarna 2 of 3 uitwerkingen te maken. Deze zouden voorgelegd worden aan de





brede kring van omwonenden (omgevingsdialoog) waarna een voorkeursmodel zou worden gemaakt. Idealiter zou dit voorkeursmodel als onderdeel van de bestemmingsplanaanvraag door Dokvast ingediend worden bij de gemeente.

In juni en juli bleek bij Dokvast en gemeente gerede twijfel te bestaan over de slaagkansen van de pilot. Er was op dat moment nog weinig zicht op succesvolle afronding. Dokvast werd ongeduldig, en had het gevoel dat handreikingen van hun kant over aantallen en hoogte niet worden opgepakt, dat de gemeente onduidelijk bleef over kaders en dat de buurt wantrouwend bleef. De projectontwikkelaar maakte duidelijk dat als er niet minstens 80 appartementen gebouwd worden er geen sprake kon zijn van ondergronds parkeren en vroeg de gemeente om duidelijkheid hierover. Ook stelden zij vast dat het hele proces veel tijd, energie en extra geld kostte. Zij stelden voor 'to agree to disagree': laat de gemeenteraad beslissen. De Kerngroep reageerde zeer verbolgen over de uitspraak van die 80 appartementen en vroeg zich hardop af wat ze aan het doen waren als dit een harde vereiste was, die ver weg lag van hun wensen.

### Reflecties

- De uitspraak dat cocreatie zou plaatsvinden met een leeg vel als basis heeft voor veel ruis gezorgd. Voor de bewoners vormde het een belangrijk houvast; zij zagen het als kans om de eerdere plannen van tafel te vegen en bij het begin te beginnen met plannen voor het Duvelhok. Voor de gemeente was het meer een basisprincipe onder cocreatie: alles mocht op tafel komen en besproken worden. Dokvast had naar eigen overtuiging een goed plan gemaakt en baseerde zich daarbij op de eerste reactie van de gemeente. Dokvast ging er niet vanuit dat er overeenstemming zou kunnen komen over volume, horeca en detailhandel, maar hoopte wel op meer duidelijkheid en begrip door de geplande pilotsessies.
- De beoogde gelijkwaardigheid van de drie partijen aan tafel is moeilijk als zodanig te duiden. Alle drie hadden meer of minder uitgesproken belangen, wensen en posities. Er waren vooral veel verschillen: over de opgaven van de stad, de zorgen van omwonenden, maar ook over het beleid van de gemeente en het vakinhoudelijk jargon dat voor vakmensen hoort bij stedelijke ontwikkeling. Zo kenmerkten de eerste sessies zich door eindeloos veel vragen en toelichting, zonder dat het leidde tot meer begrip of gedeeld inzicht.

### 2.4 Stagnatie en doorstart (zomer '22 – februari '23)

In de zomer van 2022 stelde de gemeente een conceptnotitie op met een terugkoppeling naar de gemeenteraad, in de veronderstelling dat het proces zou worden afgerond. De optie 'agree to disagree' werd daarin nadrukkelijk genoemd: 'Het is voorstelbaar dat op punten verschil van inzicht blijft bestaan. Op die punten hanteren we de principes van kwalitatief adviesrecht'.

De paragraaf 'Enkele bespiegelingen' uit deze conceptnotitie geeft goed weer hoe vanuit de gemeentelijke pilotdeelnemers de pilot er op dat moment voor staat. Kortweg: zorgvuldigheid moet boven snelheid gaan; de Kerngroep neemt haar rol als belangenbehartiger van de buurt zeer serieus en is zorgvuldig in het proces met de achterban zodat bewoners zich aangehaakt voelen; Dokvast heeft zorgen over de duur van het traject en de haalbaarheid van een gedragen plan en vraagt de gemeente



om heldere kaders. De gemeente zoekt naar de eigen rol in dit proces; de positie van de procesbegeleider is lastig en uitdagend.

Het zijn begripvolle bespiegelingen, maar het is duidelijk dat de verhoudingen verstoord zijn. Dokvast beschrijft zichzelf als constructief, maar wordt door beide andere partijen niet zo ervaren. Dit blijkt uit typeringen als 'volgt gewoon eigen koers' en 'mist politieke antenne'. De Kerngroep zag hun eigen thema's nauwelijks terug in de Dokvastmodellen, en hield zelf stevig vast aan hun uitgangspunten 'geen horeca' en vooral laagbouw. Dokvast hield juist vast aan horeca als randvoorwaardelijk. Volgens de gemeente speelt het gebrek aan ervaring van Dokvast met participatie en binnenstedelijke ontwikkeling door in dit proces. Hoewel alles erop wees dat de pilot hier zou eindigen liep het anders. De conceptnotitie is niet verstuurd; de draad is weer opgepakt. Dokvast had na de zesde bijeenkomst aangegeven te willen stoppen met de pilot, maar stemde ondanks bezwaren toch in met doorgaan. De ontwikkelaar realiseerde zich over de eigen pijnpunten dat niet al hun wensen realiseerbaar zouden zijn: 'Je hebt de gemeente nodig, daar heb je mee te dealen'. De gemeente wilde bovendien niet dat Dokvast zou afhaken. Voor de Kerngroep gold de afweging 'Als je het laat vallen heb je niets meer in handen'. De procesbegeleider en de projectleider zetten alles op alles om partijen toch weer om de tafel te krijgen. Hun ambtelijk opdrachtgever stelde een time-out op de relaties voor, maar ondersteunde hen bij hun inzet op vervolgsessies over de inhoud.

Vanaf oktober 2022 tot eind februari 2023 vonden de 8<sup>ste</sup> tot en met de 13de bijeenkomst plaats. Het bleek voor iedereen heel moeilijk om na alle negatieve emoties met de herstart na de zomer een stap in een andere richting te zetten. De actielijsten van de pilotbijeenkomsten bevatten veel proces-actiepunten en hernieuwde discussie over de kaders. Met de Kerngroep werden zes nieuwe maquettes gemaakt die goed bij hun wensen aansloten maar minder bij de modellen, die de architecten op basis van eerdere cocreatie sessies hadden uitgewerkt. Ook de maquettes zijn door de architecten verwerkt tot drie modellen. De gemeente maakte een matrix om de drie eerdere modellen uit de eerste volumestudie-sessies en de drie modellen van de Kerngroepleden te scoren. Tot inhoudelijke toenadering of overeenstemming kwam het echter niet.

Na de laatste bijeenkomst van de pilot organiseerde Dokvast begin maart 2023 op eigen initiatief twee informatiebijeenkomsten. Daarna diende Dokvast haar voorstel in bij de gemeente. Er bleek geen sprake te zijn van overeenstemming of een gedragen plan. Het woord was daarna aan de gemeente.

### *Reflectie*

- Het is opvallend hoe het de partijen niet lukte om een punt te zetten na het eerste half jaar, terwijl er zo weinig vertrouwen was in een gunstige afloop. Het was alsof er tegen beter weten in toch een laatste poging moest worden gedaan. Misschien omdat er al zoveel tijd en energie in was gestopt en niemand van de partijen aan tafel de eerste wilde zijn die het opgaf? Misschien ook omdat er niet op een ander niveau - gemeentelijk afdelingshoofd of directie – met gezag en nuchterheid een inschatting van kansen gemaakt werd? Alle drie de partijen stemden in met een vervolg, - zij het wat Dokvast betreft niet van harte - wat vervolgens niet tot meer toenadering of duidelijkheid leidde.

### 3. Conclusies en lessen

#### 3.1 Is de pilot geslaagd?

Het doel van de pilot was zoals eerder gezegd *het tot stand brengen van een passend ruimtelijk en programmatisch voorstel met meerwaarde voor de stad en de directe omgeving. Een voorstel dat goed aansluit op de omgeving én waarbij participatie en cocreatie onderdeel is van het onderzoeksproces.* De te verwachten meerwaarde was hogere kwaliteit van de plannen en meer tevredenheid met het eindresultaat.

Of er sprake is van een goed voorstel met meerwaarde dat aansluit bij de stad is aan de gemeenteraad om te beoordelen. Op de vraag of de pilot als zodanig geslaagd is, zeggen alle drie de partijen nee.

Voor de Kerngroep is het antwoord nee, omdat zij veel te weinig terugzien van hun wensen en thema's in de plannen van Dokvast. Het hele proces heeft hen enorm veel tijd en energie gekost, en hen geregeld het gevoel gegeven tegen de bierkaai te vechten. Ook in termen van draagvlak of vertrouwen in de omgeving is er wat hen betreft geen winst geboekt.

Voor Dokvast is het antwoord nee, omdat de gemeente zich voor hen als onbetrouwbare partner gedroeg, door enerzijds tegen Dokvast te zeggen 'ga maar ontwikkelen, er moet een stevig programma komen' en anderzijds tegen de buurt: 'jullie mogen bepalen'. (Overigens: Van gemeentezijde wordt aangegeven dat beide uitspraken zo niet gedaan zijn.) Dat leidde tot een te lang proces, met te weinig kaders en regie, en wat hen betreft onmogelijke wensen van de bewoners. Hun handreikingen werden niet als zodanig door de bewoners opgepakt. Zij menen dat in het belang van de stad er in het definitieve plan een veel hoger aantal woningen uit had kunnen komen.

Ook de gemeentelijke spelers in het proces noemen de pilot geen succes: het proces verliep moeizaam en soms ronduit onplezierig, het lukte niet om tot gedeelde uitgangspunten te komen en het ontbreken van heldere kaders was een groot gemis gedurende de hele pilot. Inhoudelijk is er hooguit winst geboekt door het benoemen van waarden, een betere hoogte van de toren, betere 'doorwaadbaarheid' van het gebied en minder massaliteit. Met iets meer afstand kan (en is door de wethouder) met waardering worden vastgesteld dat alle drie de partijen zich enorm hebben ingespannen, dat een aantal mooie uitgangspunten is opgehaald, en dat duidelijk is geworden waar de deelnemers het wel en niet over eens zijn.

#### 3.2 Lessen uit de pilot

Hoewel de hoop was dat deze pilot voor de ontwikkeling van het Duvelhok en omgeving tot mooie resultaten zou leiden, betekent de conclusie over het bereikte inhoudelijke resultaat nog niet dat er geen lessen te trekken zijn. In tegendeel. Ziehier negen lessen.

- a. Duidelijke kaders, gedeeld vertrekpunt. Begin niet aan een proces van cocreatie/buurtparticipatie voordat de inhoudelijke kaders vanuit de gemeente duidelijk zijn. Ingegeven door de vermeende toekomstige verhoudingen tussen markt en overheid, liet de

gemeente veel ruimte aan de projectontwikkelaar, als eigenaar en initiatiefnemer, evenals aan de Kerngroep. De gemeente heeft echter beleid en ambities op tal van terreinen. De richtinggevende reactie van het college op de eerste plannen van Dokvast met een aantal kwalitatieve kaders was niet bij iedereen bekend. Bovendien hadden projectontwikkelaar en bewoners vooral behoefte aan kwantitatieve kaders. Het niet delen en toelichten van een samenhangend gemeentelijk verhaal was zowel voor de projectontwikkelaar als de bewoners onhandig en onhelder. Het leidde tot steeds meer vragen om uitgangspunten, randvoorwaarden en andere informatie, en het zorgde ervoor dat inhoudelijk houvast ontbrak.

- b. Ambitie gemeente. De gemeentelijke deelnemers wisten niet goed met welke opdracht zij op pad waren gegaan. Dokvast en Kerngroep ervoeren dat de gemeente ambtelijk en bestuurlijk met verschillende monden sprak. O.a. De verdichtingsopgave werd iedere keer anders geïnterpreteerd. Dokvast ging uit van de uitspraak van de wethouder over de stevige verdichtingsopgave die hij ziet op deze plek. De Kerngroep ging uit van de uitspraak van de wethouder over 'een passende oplossing' zoeken: passend laadvermogen versus een stevige opgave. De gemeente zag potentie m.b.t. verdichting in het kader van de forse woningbouwopgave, maar met ruimte voor maatwerk.
- c. Omschrijving van de zoektocht. De uitspraak dat er met een leeg vel kon worden begonnen, heeft tot verschillende verwachtingen geleid. Er was immers geen sprake van een leeg vel; er lagen al eerste schetsontwerpen, met eerste reacties van zowel gemeente als bewoners. De gemeentelijk stedenbouwkundige heeft hierop gewezen, maar dit nam het 'leeg vel' idee niet weg. Op geen enkele manier is afgesproken dat alle partijen de voorgeschiedenis zouden kennen, of waar de zoektocht van het proces zich precies op zou moeten richten. De afweging tussen ruim baan voor een kansrijk participatieproject en de ambitie van de verdichtingsopgave had door de politiek beter gemaakt kunnen worden.
- d. Definitie cocreatie. Het begrip cocreatie klinkt aantrekkelijk, maar miskent de ongelijkwaardigheid van partijen. De bewoners hadden liever gezien dat de gemeente al veel eerder met hen in gesprek was gegaan, voordat er al getekend en gerekend was. De gelijkwaardigheid van partijen kan ook betwist worden in de situatie waarin één partij eigenaar is, een andere partij wel bepaalde eisen kan stellen maar ook hoopt dat die eigenaar iets moois voor de stad ontwikkelt, en een derde partij op achterstand staat in termen van formele positie, inhoudelijke deskundigheid en te investeren tijd en geld.
- e. Dubbele rol Kerngroep. De Kerngroep rekende het tot zijn taak om buurtgenoten steeds te informeren en ook hun opvattingen mee te nemen naar de pilottafel. Ook al waren ze geen vertegenwoordigers; zo werden ze wel aangesproken door hun 'achterban', de andere bewoners. Er was geen duidelijke afspraak op welke andere wijze en wanneer de omgeving betrokken zou worden. Dat maakte de positie van de Kerngroepleden niet makkelijker.
- f. Procesaanpak. Het college nodigde de drie partijen uit om zelf met een procesaanpak te komen. De pilot was nieuw, en niemand wist goed hoe dat te organiseren. Ook wat dat betreft was er weinig houvast, wat leidde tot het steeds ter discussie stellen van processtappen en vertraging in de voortgang.
- g. Gemeentelijke bezetting. De gemeente heeft een driehoofdige bezetting geleverd voor de pilot. Een projectleider, een stedenbouwkundige en een procesbegeleider. Zij werkten met grote betrokkenheid en inzet, maar waren niet opgewassen tegen de vereisten in dit netelige proces. Dat leidde tot afbreuk van personen en tot procesmatige mankementen.

- h. Vertrouwen. Hoewel de Kerngroep stelt te worden gedreven door de wens iets moois te ontwikkelen in het gebied, hebben gemeente en Dokvast veel wantrouwen ervaren in het proces. Deels komt dat voort uit eerdere ervaringen van de bewoners met de gemeente. Deels werd het gebrek aan vertrouwen in de pilot gevoed door factoren als een voortijdig gepubliceerd plan, weinig heldere kaders, late betrokkenheid van bewoners, het idee dat gemeente en Dokvast samenspannen tegen de wensen van de buurt. Zo kwam iedereen klem te zitten in een frame van beeldvorming en wantrouwen.
- i. Grenzeloosheid. De pilot leed onder een veelheid aan emoties en irritaties, herhaalde en heftige discussies en uitgelopen besprekingen. Voor de procesbegeleider was het onmogelijk om te midden hiervan stevig te kunnen sturen op een prettige sfeer en inhoudelijke voortgang. Evenmin bleek het mogelijk grenzen te trekken en een proces waar niemand nog in geloofde stop te zetten. Het pilot karakter sneeuwde onder ten gunste van de uitdaging om gezamenlijk met een goed inhoudelijk plan te komen.

#### 4. Aanbevelingen

Resultaat van de evaluatie zijn behalve de conclusie en lessen over deze pilot ook aanbevelingen voor gebiedsontwikkeling elders in de stad. De meeste aanbevelingen zijn gedurende de pilot al verzocht, gewenst en gedacht.

- a. Bepaal opnieuw je rol als gemeente bij initiatieven op bijzondere plekken in de stad. Het uitgangspunt dat je als gemeente open staat voor initiatieven en dat het aan de initiatiefnemers is om de omgeving te betrekken vraagt om herbezinning en nieuwe afspraken. In een gemeente in ontwikkeling, zoals Tilburg is, zijn er altijd ambities die meegegeven moeten worden aan initiatiefnemers. De uitnodiging aan initiatiefnemers is vervolgens om met al hun creativiteit met het beste plan voor stad en buurt te komen. Ook is van belang dat de gemeente initiatiefnemers aanspoort vroegtijdig met de buurt/stad in gesprek te gaan om zicht te krijgen op belangen, waarden en wensen. Het toevallig bekend worden van de eerste schetsen voor het Duvelhok was niet zozeer een communicatief ongelukje, maar een uitdrukking van ouderwets ondernemerschap, dat zich onvoldoende bewust is dat een plek al een ziel en burens heeft in de stad. Het is aan de gemeente om initiatiefnemers daarop te wijzen.
- b. Start zelf het brede gesprek over bijzondere locaties. Overweeg als gemeente om vanuit de eigen ambities en verantwoordelijkheid voor de stad eerst met de stad om tafel te gaan; vanuit dat gesprek kunnen dan kaders meegegeven worden aan de initiatiefnemers. Dit geeft ook de gelegenheid om naast omwonenden nog andere meedenkers over de stad aan de voorkant te betrekken bij de ideeën voor zo'n bijzondere plek als het Duvelhok.
- c. Zorg voor heldere kaders. Voor alle partijen moet duidelijk zijn wat beleidsmatige kaders en ambities zijn, welke randvoorwaarden gelden en welke eisen worden gesteld aan omgevingskwaliteit. Wees ook duidelijk wat de grenzen van het gebied zijn. Bij Duvelhok

werden in verschillende gemeentelijke beleidsstukken andere grenzen van het gebied aangegeven, met andere bepalingen per gebied.

- d. Benut beproefde en succesvolle werkwijzen. Er is bij Duvelhok van een extra moeilijke situatie een pilot gemaakt. En dat terwijl Tilburg beschikt over beproefde en succesvolle werkwijzen rond gebiedsontwikkeling en participatie. De Piushaven en de Binnenstad worden geregeld als goede voorbeelden genoemd. Het is aan te bevelen om juist in extra ingewikkelde situaties (zoals bij het Duvelhok o.a. vanwege voorgeschiedenis, potentie van de locatie, gelekte plannen, vooravond Omgevingswet) gebruik te maken van wat werkt. Daarbij is het verstandig om vroegtijdig te bespreken en onderkennen wat een situatie extra moeilijk maakt en welke aanpassing eventueel gevraagd wordt.
- e. Weeg cocreatie af tegen omgevingsdialoog. Cocreatie gaat uit van te overbruggen tegenstellingen en openheid om samen te zoeken naar oplossingen vanuit alle verschillende belangen. Cocreatie vraagt veel tijd en ondersteuning, om te zorgen dat de cocreërende partners in een enigszins gelijkwaardige positie aan tafel zitten. Onderzoek, voordat gekozen wordt voor cocreatie, of de condities kansrijk zijn. Zo niet, overweeg dan of een omgevingsdialoog niet meer recht doet aan de situatie, of dat condities voor cocreatie kunnen worden verbeterd.
- f. Zorg voor realistische procesafspraken. Hoe werken meningsvorming en besluitvorming in een participatieproces, wanneer moet ook de bredere omgeving worden betrokken. Maar ook: wat te doen als we het niet eens worden? Benoem tijdig opties als 'agree to disagree', bespreek wanneer een besluit buiten het gezamenlijke proces door bijvoorbeeld de raad genomen moet worden. Benoem ook andere perspectieven: 'Je kunt niet iedereen te vriend houden maar wel met elkaar meedenken, door de vraag te stellen: 'Wat kunnen we toevoegen om het zuur goed te maken'? Wees eerlijk over rekening houden met alle belangen, maar ook over voortgang boeken.
- g. Bepaal welke deelnemers met welke opdracht/vraag en welke verantwoordelijkheid aan tafel zitten. Met name waar het gaat om omwonenden moet voor iedereen helder zijn of zij vertegenwoordigen of alleen namens zichzelf spreken. Bij een participatieproces moet bovendien altijd duidelijk zijn hoe de communicatie naar de niet direct betrokkenen is geregeld. Voorkom dat die opdracht/taak alleen bij de bewonersvertegenwoordigers komt te liggen.
- h. Breng bewoners in positie. Gemeente en projectontwikkelaar staan sterker door eigenaarschap, formele positie en capaciteit. Het is aan de gemeente om bewoners als partij in participatie/cocreatie in positie te brengen. Door bijvoorbeeld binnen de gemeente iemand aan te wijzen die de bewoners alle relevante informatie verschaft. Of door een door de bewoners aan te trekken deskundige te betalen.
- i. Zorg voor professionele procesbegeleiding. Participatieprocessen vragen veel van de gemeentelijke capaciteit, in tijd en competenties. Dat geldt voor zowel projectleiding (kunnen schakelen tussen inhoud, proces en relaties) als voor de procesbegeleiding. In een project als het Duvelhok is onafhankelijke ervaren procesbegeleiding wenselijk. Deze kan ten eerste sturen

op het proces, spelregels afspreken en handhaven, omgaan met emoties, oud zeer en ongepast gedrag, jargon binnen de perken houden en reflectie- en evaluatiemomenten agenderen. Het moet iemand zijn die - ten tweede - ook de grenzen van het mogelijke kan bewaken en behalve ruimte bieden ook weet hoe een proces tijdig te stoppen. En ten derde: iemand die oog heeft en houdt voor de mensen aan tafel: hun inzet, humeur en energie. En ten slotte: bij professionele procesbegeleiding hoort ook aandacht voor verslaglegging, informatievoorziening en communicatie.

- j. Zorg voor regie *binnen* de gemeente. Om als gemeente een betrouwbare partner te zijn is interne regie onontbeerlijk. Bij een project als het Duvelhok zijn mensen uit verschillende gemeentelijke onderdelen betrokken: omgevingsmanagement, stadsontwikkeling, vakafdelingen, wethouder en team. Wanneer er verschillende uitgangspunten en standpunten worden gecommuniceerd leidt dat tot verwarring in binnen- en buitenwereld. Naast voorkomen van fragmentatie is het ook belangrijk dat het juiste niveau van opschaling tijdig wordt ingezet. Een belangrijke locatie zoals Duvelhok vraagt aandacht op directieniveau en het in positie brengen van de wethouder.
- k. Belangrijke rol voor de raad. Gemeenteraden zijn - begrijpelijk - vaker geneigd om bij kritiek vanuit bewoners ruimte te bieden aan die bewoners. Het is een belangrijke rol van de raad om te bewaken dat er heldere inhoudelijke en procesmatige afspraken zijn, en dat bewoners niet overvraagd worden. Het is ook aan de raad om te overwegen – als zij instemmen met een participatietraject – of een dilemma zoals grote ambities over woningbouw én ambities met participatie te verenigen zijn.
- l. Herijking instrumentarium. Het college noemde in zijn brief aan de raad over de pilot (december 2021) het moment in tijd uniek in relatie tot beleidsinstrumenten als Omgevingswet, Actieplan Inwonersparticipatie en de Update Stedelijke Ontwikkelingsstrategie. Moge deze evaluatie leiden tot een aanpassing van het beschikbare instrumentarium én de benodigde capaciteit en expertise, zodat alle inspanning die door alle betrokkenen aan deze pilot is geleverd positief bijdraagt aan ontwikkelingen in de stad.