



Verslag KISS-Jaarconferentie 'Burgerparticipatie: stimulans of stagnatie?'

Donderdag 26 november 2009, Regardz Nieuwe Buitensociëteit, Zwolle

Welkomstwoord van dhr. Jan Kristen (voorzitter van KISS)

Jan Kristen, voorzitter van KISS, heet de deelnemers welkom in de Nieuwe Buitensociëteit, in het bijzonder Commissaris van de Koningin Geert Jansen en de gedeputeerde voor het Grote Stedenbeleid Dick Buursink. Het thema van de jaarconferentie (burgerparticipatie) spreekt veel mensen aan. We hebben zelfs mensen moeten afwijzen. Het thema roept aversie en instemming op. Niet alleen bij burgers, maar ook bij politici en ambtenaren zijn er klachten en ergernissen. Vandaag bespreken we daarvan enkele voorbeelden in de werkgroepen. Daarvoor krijgen we inleidingen van Pi de Bruijn over een nieuwe wijze van burgerparticipatie in de Enschedese wijk Roombeek en van Evelien Tonkens over het project Burgerinitiatieven. In dat laatste project participeren ook het NICIS en de wetenschappelijke directeur van KISS Bas Denters, die is uitgeroepen tot promotor van het jaar 2009. Hij hoopt vandaag op input voor het Grote Stedenbeleid. De steden in Overijssel moeten zijns inziens het gesprek met de provincie aangaan. Het belang hiervan ligt niet alleen op het gebied van de ruimtelijke ordening, maar ook in het stimuleren van economische, sociale en culturele ontwikkeling. Stad en platteland zijn daarbij complementair, waarbij de steden (met hulp van KISS) hun strategisch vermogen moeten versterken.

Opening conferentie door dhr. Geert Jansen (Commissaris van de Koningin in Overijssel)

Geert Jansen refereert aan het thema van de burgemeestersdag in 2008: de burger-meester. Dit thema kun je op twee verschillende manieren opvatten: de burger is de baas of is juist niet de baas,. Geert Jansen is vooral heel benieuwd wat de kansen zijn voor burgerparticipatie om een effectieve bijdrage te kunnen leveren aan de besluitvorming. Dat is een spel waarin deskundigheid, verwachtingen en ideeën een rol spelen. De mondige burger vindt betrokkenheid vanzelfsprekend en geeft zelf aan wanneer hij betrokken wil zijn, op zijn eigen moment, los van de bestuurlijke agenda. Daarbij heeft de burger een mix van eigen belangen en ethische drijfveren. Dat levert een politiek-sociaal dilemma op voor politici en bestuurders: zij moeten letten op het algemeen belang, maar dat kan leiden tot teleurstellingen ten aanzien van specifieke belangen en groepsbelangen. Bij Statenleden is

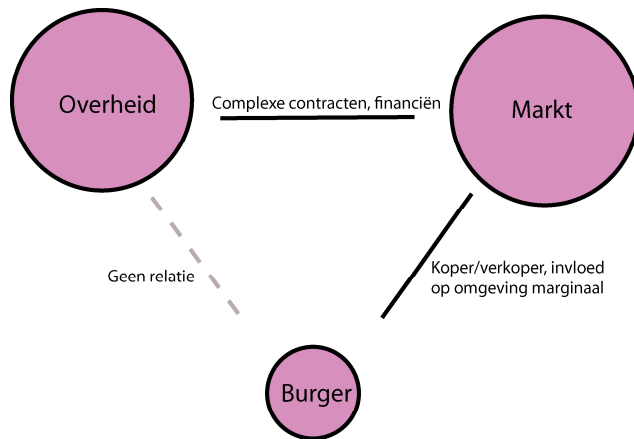
er soms prake van spanning tussen hun volksvertegenwoordigende rol en hun kaderstellende rol. Bij het burgerinitiatief voor de megastallen (maar er zijn nog meer voorbeelden) lieten Provinciale Staten Gedeputeerde Staten een voorstel uitwerken. We hadden ons vooraf af moeten vragen wat de beste weg was geweest.

De vraag is ook wie nodigt wie uit? De overheid de burger of andersom. Het is in ieder geval belangrijk burgers tijdig te betrekken. Dit vraagt een nieuwe manier van denken van de overheid, maar ook van de bewoners. Heldere kaders zijn daarbij essentieel en duidelijkheid over de inbreng die van de bewoners in het proces wordt verwacht. We moeten dus doen aan management van verwachtingen. De burger nodigt zich uit, soms ook uit onvrede. Het is aan ons om dit om te buiten naar volwaardige participatie, zodat het beleid wint aan kwaliteit. Een goed voorbeeld is het idee dat bestuur en burgers samen de stad maken. Daarvoor zijn drie dingen nodig. In de eerste plaats een samenhangende lange termijn visie, in de tweede plaats de burgers serieus nemen en opzoeken en in de derde plaats een transparant proces met goede afspraken voor volwaardige interactie en over wat met de reactie van de burgers wordt gedaan. Er is een authentieke en open houding nodig, met als basis respect en zorgvuldigheid.

3) Inleiding door dhr. Pi de Bruijn (architect en stedenbouwkundige)

Pi de Bruijn houdt een inleiding over de nieuwe stedenbouw: van top down tot bottom up. Centraal staat het 'out of the box' denken. De ontwikkeling van Nieuw Roombeek is een boeiend verhaal. Hij zal de bewegingen in het proces toelichten en een visie op de aanpak geven. Daar valt veel van te leren. Na de vuurwerkramp (zaterdag 13 mei 2000) is al veel weer opgebouwd (70-80%). Het is een geliefde en veel besproken wijk. De vuurwerkramp heeft een litteken achtergelaten in de wijk. Daar staat nu een bescheiden monument.

Aan de hand van een schema laat Pi de Bruijn zien dat de burger in de stedenbouw ('urban planning') van de 20e eeuw een relatief bescheiden plek had (figuur 1). Het idee van de maakbaarheid stond centraal en de samenleving was verzuild, maar krachtig. Het idee van de maakbaarheid bestaat nog wel, maar de verzuilde verhoudingen zijn er niet meer. Vergelijk de situatie in de politiek. De stedenbouw kun je ook zien als een vorm van politiek, waarbij de burger ontevreden is.



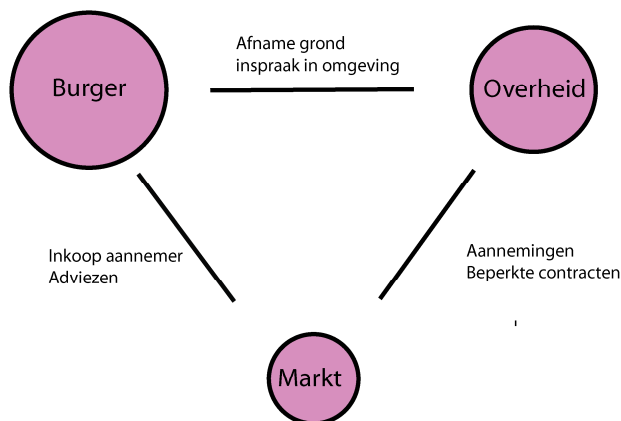
Figuur 1: Gebiedsontwikkeling en stedenbouw in de 20e eeuw: waar is de bewoner?

De Bijlmermeer is het suprême voorbeeld van het maakbaarheidsidee. Het is een experiment dat is mislukt en dat moest worden teruggedraaid. Van de wijk (vooral de grote flatgebouwen) is 2/3 gesloopt. De oude planning voor de wijk Roombeek (van drie weken voor de vuurwerkcramp) kwam uit dezelfde maakbaarheidskoker. De nieuwe planning ging uit van het betrekken van mensen en hen laten terugkeren. Dat was een proces van twee jaar bij de mensen aan de keukentafel, waarbij ook de kinderen werden betrokken (via lego). Het resultaat van de participatie waren acht doelstellingen op basis waarvan een eerste schets (structuurvisie) is gemaakt. Het doel was: a) een wijk om in terug te keren, b) een levendige wijk, c) een vertrouwde wijk, d) een veilige wijk, e) een wijk met geschiedenis, f) een wijk met toekomstwaarde, g) een wijk zonder grenzen, h) de wijk in eigen hand. Per thema vond een uitwerking plaats in klankbordgroepen. Dit leverde duidelijke reacties op die goed aansloten bij de eigen ideeën van de ontwerper. Er waren slechts een paar frictiepunten. De gemeente wilde een betonnen baan voor het openbaar vervoer. Dat konden we alleen accepteren als het op een fraaie manier werd ingepast. Verder moesten er veel meer woningen worden gebouwd (ook voor de rijkere) om tot sociale differentiatie te komen. Dat was een lastig punt, dat op argumenten is beslecht. De argumenten waren dat het goed was tegen een verschraving van de bevolkingsopbouw en dat het leidt tot een gemengde wijk, ook in sociaal en economisch opzicht.

Dit leidde tot een ruimtelijk plan dat conform het oude stratenplan was en de oude restanten van de wijk handhaafde. Zo konden we een positieve wending geven aan de symboliek. Het ruimtelijk plan voorzag in een heldere hoofdstructuur, een hoogwaardige openbare ruimte, een heldere definitie van openbaar en privé, functiemenging, een kleinschalige bebouwingskorrel en architectonische variatie. Het ging uit van een voortzetting van de Enschedese stedenbouw (moeilijke hoeken) en kreeg zo het alibi van 'camp'. De openbare ruimte kent twee assen: de culturele as (de Museumlaan) en de commerciële as (de Roomweg). Langs de assen (de hoofdruimte van de wijk) wordt een streng beleid gevoerd. Daarbuiten is het beleid wat soepeler. Ook de gevarieerde bebouwing is typisch voor Enschede waar veel mensen hun eigen huis bouwen. Een pijler van het project is particulier opdrachtge-

verschap (PO). De supervisie en beeldregie vonden op drie niveaus plaats en waren gradueel. Alleen waar dat echt nodig was werd gestuurd. Een voorbeeld was de verkaveling met een luxe wijk. De aanwezigheid van een luxe wijk was weldadig voor de hele wijk.

In vogelvlucht geeft Pi de Bruijn daarna een overzicht van de projecten waarin de ideeën zijn uitgewerkt. Deze projecten hoeven niet allemaal even fraai te zijn. Een echt meesterstuk vindt hij de Museumlaan (de knoop in het midden) waar het groen al is aangelegd voor de woningbouw. De oude Roombeek is weer terug in de wijk en de vorm is magistraal. In het zorgcluster Prismare zijn de voorzieningen van 60 organisaties samengebond. Het Rozendaal (met de Twentse Welle) is een fraai museumcluster. Er zijn drie groene ruimtes (in de Enschedese traditie bleken genoemd, ze zijn iets kleiner dan parken). In de wijk is naar de menselijke maat ruimte voor activiteiten, waaronder veel kunstprojecten die kracht en vitaliteit uitstralen. Zij vormen een onderdeel van het culturele lint dat door het hart van Enschede loopt. In het Balengebouw komt het Jan Cremer museum. Het is een onderdeel van de Bamshoeve van architect Rem Koolhaas die bij dit gebouw 'architectonische optilting' heeft toegepast. Felix Claus heeft een gebouw (De Eekenhof) ontworpen met roze balkons in de stijl van barok en art deco. Dit gebouw heeft binnen een sacrale uitwerking. In de oude Grolsch fabriek komt een multifunctioneel centrum voor startende ondernemers: een creatieve campus in de oude kantoorgebouwen. Het energiegebouw van Essent (Stadshaard Enschede) wordt heel bijzonder door de gevels van Hugo Kaagman.



Figuur 2: Gebiedsontwikkeling en stedenbouw in de 21e eeuw: de bewoner aan zet

Tot besluit van zijn verhaal laat Pi de Bruijn aan de hand van een nieuw plaatje (figuur 2) zien dat in de gebiedsontwikkeling en de stedenbouw van de 21e eeuw de balans tussen de drie partijen is veranderd. De bewoner is nu aan zet via het particulier opdrachtgeverschap, de overheid heeft de regie in handen en de markt heeft nu een relatief bescheiden plaats. Is een proces als in Nieuw Roombeek herhaalbaar? Ja, als je dat wilt als stad, maar dan moet de stad zich wel versterken met kwaliteit om het voortouw te kunnen nemen.

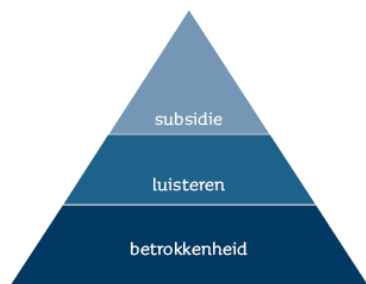
Inleiding door Evelien Tonkens (hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam)

Evelien Tonkens is bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam. De titel van haar inleiding over de kwaliteit van de bewonersparticipatie is: 'Bewonersparticipatie tussen onderschatten en overvragen'. Ze bespreekt inzichten over het stimuleren van bewonersparticipatie uit recente onderzoeken, zowel formele burgerinitiatieven als informele burgerinitiatieven (spontaan en via bewonersbudgetten).

Formele burgerinitiatieven worden weinig gebruikt, nog het minst door allochtonen en jongeren. Uit het onderzoek blijkt ook dat de meeste initiatieven door de raad worden afgewezen. Ook het enthousiasme onder gemeentesecretarissen is afgenomen. In 2004 vond 87% het nog een nuttig instrument, in 2009 nog maar 64%. Ook burgers zijn teleurgesteld in het instrument.

Van de informele (spontane) burgerinitiatieven zijn er 386 onderzocht door Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak. De uitkomsten zijn dat deze zelden spontaan zijn, 2/3 hoger opgeleid is, 60% niet aan stoppen denkt, men de overheid niet wil aanvallen, maar aanvullen (2/3 is gericht op leefbaarheid en onderlinge hulp) en men het 'vreedzaam ruziemaken' mist.

Bij burgerinitiatieven is sprake van oplopende behoeften (betrokkenheid, luisteren, subsidie) die kan worden gevisualiseerd in een behoeftepiramide (zie de onderstaande figuur 10).



Figuur 10. De behoeftepiramide van burgerinitiatieven.

De hoofdmoot van de inleiding van Evelien Tonkens is gewijd aan bewonersbudgetten. Hiervoor is het enthousiasme onder gemeenten en bewoners groot. Gemeenten vinden het instrument zeer nuttig en er is een groot aantal aanvragen. De bewonersbudgetten worden het meest ingezet voor:

- 1) fysieke voorzieningen (28%),
- 2) ontmoeting (27%),
- 3) kunst en cultuur (20%),
- 4) educatie en arbeid (12%),
- 5) sport en spel (10%),
- 6) gezondheid (2%)
- 7) actie en protest (1%).

Aan de hand van foto's bespreekt ze vervolgens het instrument bewonersbudgetten in een aantal wijken en gemeenten: Eindhoven (Doornakkers), Hengelo Zuid en Groningen.

Bij de kwaliteit van bewonersbudgetten gaat het om drie criteria: toegankelijkheid, empowerment en democratisch gehalte. Toegankelijkheid wordt gemeten aan de hand van vijf aspecten:

- Emancipatiegraad: het is toegankelijk voor mensen die in beperkte mate de eigen problemen articuleren en agenderen.
- Sociaal netwerk: het is toegankelijk voor mensen met een beperkt sociaal netwerk.
- Bureaucratische competenties: het is toegankelijk voor laaggeletterden.
- Reflexiviteit: het is toegankelijk voor mensen met een beperkte mate van erkenning van problemen van derden, het algemeen belang en de eigen rol daarin.
- Organisatiegraad: toegankelijk voor mensen die nauwelijks zijn georganiseerd.

Uit het onderzoek blijkt dat de toegankelijkheid van de besluitvorming redelijk hoog is, mits in de regiegroepen de bewoners beslissen over de besteding van de budgetten en er een mix wordt gemaakt van 'buurtburgemeesters' en nieuwkomers (beiden moeten afzonderlijk worden gevraagd). Ook de toegankelijkheid van het aanvragen is doorgaans hoog. Veel bewoners met diverse achtergronden zijn actief. De toegankelijkheid is hoger mits er een brievenbus in de wijk is (één zinnetje volstaat), er onmiddellijke hulp is bij aanvragen, er geen geld maar waardebonnen worden verstrekt, en mits er inhoudelijke criteria zijn voor toekenning (anders is heeft wie toevallig te laat is met zijn aanvraag pech).

Bij empowerment gaat het erom mensen te helpen de vijf aspecten van toegankelijkheid (emancipatiegraad, sociaal netwerk, bureaucratische competenties, reflexiviteit, organisatiegraad) te ontwikkelen. Een betere toegankelijkheid stelt namelijk ook hogere eisen aan empowerment. De kwaliteit van empowerment is redelijk hoog. De bewoners ervaren het aanvragen en besluiten als leerzaam. De begeleiding door het opbouwwerk is hierbij cruciaal, maar vaak wordt hiervoor onvoldoende menskracht begroot. Het aantal conflicten is tot nu toe beperkt. De empowerment is groter naarmate er meer inhoudelijke criteria worden gesteld aan de besteding van de budgetten (het leereffect is dan groter) en naarmate het opbouwwerk meer menskracht beschikbaar heeft.

De kwaliteit van het democratisch gehalte is matig. Vaak zijn er geen regiegroepen en beslist de gemeente. De regiegroepen bestaan in de regel uit de reeds actieve bewoners, maar niet altijd de 'buurtburgemeesters'. De stap van afzijdigheid naar regiegroep is blijkbaar groot. De criteria voor toekenning zijn te breed (het is onduidelijk hoe te selecteren), er is geen democratisch debat en zelden een wijkraadpleging. De kwaliteit van het democratisch gehalte is hoger mits er regiegroepen zijn, er inhoudelijke criteria zijn (dat leidt tot meer creativiteit, meer debat en een bredere democratische legitimatie) en er een selectieve wijkraadpleging is.

De conclusie over de kwaliteit van de bewonersbudgetten is dat de kwaliteit in termen van toegankelijkheid, empowerment en democratisch gehalte redelijk hoog is. Zijn bewonersbudgetten zinvol? De budgetten zijn activerend, omdat latent vrijwilligerspotentieel ontluikt. Het is mogelijk nieuwe bewoners te activeren, mits toegankelijkheid en empowerment zijn geregeld. De begeleiding via het opbouwwerk is cruciaal. Verbinding tussen groepen vindt niet plaats in het aanvragen, maar is wel mogelijk in de uitvoering. Kansen voor democratisch debat over kwaliteit van leven, maar dat moet wel worden georganiseerd.

Vragen aan de inleiders

Door het uitlopen van de inleidingen is er slechts tijd voor een beperkt aantal dringende vragen: Eddy van Steijn (Actiecomité Last in Zuid, Hengelo) wil weten van Pi de Bruijn weten of het aanstellen van een stadsbouwmeester zinvol is. Pi de Bruijn vindt dat een gemeente dat meteen moet doen. Ineke van Dijk (Cambio) vraagt naar de rol van de woningcorporaties. Evelien Tonkens vindt dat het er vanaf hangt. De situatie in Deventer is heel specifiek. Ze heeft de indruk dat corporaties wel welwillend zijn, maar niet deskundig op dit terrein. De corporaties hebben wel de meeste ruimte en het meeste geld tot hun beschikking ten opzichte van de welzijnsinstellingen. Boukje Keijzer (B&A-groep) heeft een vraag voor Pi de Bruijn. Na Roombeek zijn er karakterloze wijken heringericht. Was in Roombeek soms sprake van een mogelijkheid uit schaarste? Pi de Bruijn beaamt dat. Hij benadrukt het belang van een assertieve overheid tegenover een opportunistische markt. Voor een architect is regelgeving dodelijk, omdat door juridificering risico's worden afgeschoven.

Eddy van Steijn mist in de behoeftepiramide dat burgers gelijk willen krijgen. Evelien Tonkens legt uit dat het in de piramide juist gaat om de stappen die nodig zijn om de doelen te realiseren.

De zaal gaat uiteen in werkgroepen. Er is geen plenaire afsluiting, wel een borrel na afloop van de werkgroepen.