



Participatie van burgers bij stedelijke herstructurering in Enschede

vervolgnotitie
maart 2011

Elly Straatman

Saxion Kenniscentrum Leefomgeving



Colofon**Participatie van burgers bij stedelijke herstructurering in Enschede****Uitgavenreeks Duurzame leefomgeving****ISSN: 1872 – 4418****Nummer: 08 – 2011****Auteur: Elly Straatman**

Voorwoord

De gemeente Enschede zet zwaar in op burgerparticipatie. Deze ambitie is verwoord in de Toekomstvisie Enschede 2020 en verder uitgewerkt in de Kadernotitie 2011-2014, *Vertrouwen in Enschede*. De gemeente wil dat burgers het voortouw nemen bij de ontwikkeling van hun wijk of dorp en daarvoor zoekt ze naar nieuwe vormen van partnerschap en strategische allianties met bewoners en met partners zoals bijvoorbeeld woningcorporaties. In de Kadernotitie wordt burgerparticipatie nadrukkelijk verbonden met het stadsdeelgewijs werken van de gemeente.

Dit is globaal de context waarin het Kenniscentrum Leefomgeving van Saxion (KCL) betrokken raakte bij een onderzoeksvraag van Wim Waninge, stadsdeelmanager van het Enschedese stadsdeel West. De heer Waninge wilde weten hoe de bewoners van enkele herstructureringswijken hun participatierol bij de fysieke herstructurering van hun wijk hebben ervaren. Lector Theo de Bruijn van KCL pakte deze vraag op en bereidde een hybride onderzoek voor. Vanuit KCL werd docent-onderzoeker Elly Straatman betrokken en vanuit het onderwijs de studenten Arnout Bleumink, Rozemarijn van Erp, Tracy Spoor en Rolf Witting, tweedejaars studenten bestuurskunde bij Saxion.

Een hybride opdracht betekent bij KCL dat een opdracht uit twee delen bestaat. In dit geval:

1. een praktisch onderzoeksdeel dat door studenten wordt uitgevoerd, begeleid door de docent-onderzoeker, in samenspraak met de lector en de opdrachtgever;
2. een verdieping van het praktische deel, uitgevoerd door de docent-onderzoeker, in samenspraak met de lector en de opdrachtgever.

Het eerste deel van het onderzoek heeft geresulteerd in het studentenrapport *Participatie van burgers bij stedelijke herstructurering in Enschede*. Dit rapport is inmiddels aangeboden aan de heer Waninge. Wat nu voor u ligt is de vervolgnotitie, het tweede deel van de opdracht.

Namens alle betrokkenen vanuit Saxion wil ik de heer Waninge danken voor zijn opdracht.

Enschede, 28 maart 2011

Elly Straatman

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1. Participatie en sturing	5
1.1 Bestuursstijlen en participatierollen	5
1.2 Invloed: inspraak of meer?	5
1.3 Sturing: twee kapiteins op één schip?	8
2. Het participatieproces vanuit bewonersperspectief	10
2.1 Het CLEAR-model	10
2.2 Can do: kunnen burgers participeren?	11
2.3 Like to: willen burgers participeren?	11
2.4 Enabled to: krijgen burgers de kans om te participeren?	13
2.5 Asked to: worden burgers gevraagd om te participeren?	13
2.6 Responded to: wordt naar burgers teruggekoppeld over het participeren?	14
3. De aanbevelingen op een rij	16
3.1 De participatierol van de burgers	16
3.2 De sturingsrol bij meer dan een sturende actor	17
3.3 Het participatieproces vanuit de burger	17
4. Drie casussen tot slot	18
4.1 De casus Hellevoetsluis	18
4.2 De casus Leeuwarden	20
4.3 De casus Deventer	21
Literatuur	23
BIJLAGE	
1. De tien spelregels van de nationale ombudsman	24

Inleiding

In het studentenonderzoek (deel 1 van de opdracht) stond als vraagstelling centraal: *'Hoe verhoudt zich de sturingsrol van de gemeente en de corporatie(s) tot de participatierol, de verwachtingen en de ervaringen van de bewoners?'*. We onderzochten hoe de bewoners van twee Enschedese wijken, Boswinkel-Oost (stadsdeel West) en Stroinkslanden-Zuid (stadsdeel Zuid) hun participatierol bij de fysieke herstructurering van hun wijk hebben ervaren. De volgende onderzoeksvragen zijn in het studentenrapport beantwoord.

1. In welke sturingsrol bevinden de gemeente en de corporatie(s) zich tijdens de agendavorming, de ontwerpfase, de uitvoering en de evaluatie van de herstructurering (bestuursstijlen)?
2. Welke rol kennen gemeente en corporatie(s) toe aan de bewoners in de fase van agendavorming, ontwerp, uitvoering en evaluatie van de herstructurering (participatievormen)?
3. Herkennen de bewoners de rol die hen is toegekend en hoe beleven ze het participatieproces (bereidheid, motivatie en ervaring)?
4. Zijn de rollen van de bewoners binnen een bepaalde fase of bij een bepaald onderwerp veranderd of gelijk gebleven? Wat is hiervan de reden?

Uit het studentenonderzoek is een aantal verschillen en overeenkomsten tussen de twee participatietrajecten en de beleving daarvan door de bewoners naar voren gekomen. De belangrijkste uitkomsten hebben betrekking op de relatie tussen de beleving en

1. de participatierol van de bewoners
2. de sturingsrol van gemeente en corporatie
3. de vormgeving van het proces

Deze bevindingen vormen het startpunt van deel 2 van de opdracht. We verkennen de achtergronden van de meest opvallende onderzoeksresultaten uit het studentenrapport en plaatsen deze in een breder kader. Op basis hiervan kunnen we een beter gefundeerd advies geven over de participatie in Enschede.

De notitie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 gaan we in op de participatie- en de sturingsrol. We baseren ons op het model van Pröpper (2009) over beide rollen en de verhoudingen daartussen. In hoofdstuk 2 bespreken we het participatieproces, waarbij we ons baseren op het CLEAR-model van Lowndes, Pratchett en Stoker (2006). De aanbevelingen die voortvloeien uit de eerste twee hoofdstukken zetten we in hoofdstuk 3 op een rij. Ter inspiratie sluiten we in hoofdstuk 4 de notitie af met een korte beschrijving van drie casussen uit Hellevoetsluis, Leeuwarden en Deventer. In deze casussen zien we voorbeelden van oplossingen voor knelpunten die we in Enschede hebben geconstateerd.

1. Participatie en sturing

Uit deel 1 van het onderzoek is een aantal verschillen en overeenkomsten tussen de twee participatietrajecten en de beleving daarvan door de bewoners naar voren gekomen. In dit eerste hoofdstuk van de vervolgnote gaan we in op de meest opvallende bevindingen uit deel 1 ten aanzien van de beleving in relatie tot de participatierol van de bewoners (1.2) en ten aanzien van de beleving in relatie tot de sturingsrol van gemeente en corporatie (1.3). We starten in 1.1 met een korte theoretische introductie van de onderwerpen die in 1.2 en 1.3 aan bod komen.

1.1 Bestuursstijlen en participatierollen

In de praktijk zien we dat de begrippen burgerparticipatie en interactief beleid vaak als synoniemen worden gebruikt. Dit is niet helemaal correct. Vanuit overheidsperspectief is het preciezer om te stellen dat burgerparticipatie een onderdeel kan zijn van interactief beleid. Volgens Pröpper (2009) betekent interactief beleid "dat de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium van de voorbereiding, bepaling, uitvoering of evaluatie burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betrekt om in open wisselwerking met hen tot resultaten te komen" (Pröpper, 2009:64). Analooq geredeneerd kunnen we stellen dat bij lokale burgerparticipatie de gemeente burgers uitnodigt om te participeren in een zo vroeg mogelijk stadium van een bepaalde fase van het beleidsproces om in open interactie met hen tot lokale beleidsresultaten te komen.

Deze definitie van burgerparticipatie roept vragen op over het hoe. Welke rol hebben de gemeente en de burgers in het participatieproces? We kunnen vanuit de literatuur vier interactieve bestuursstijlen voor de gemeente onderscheiden. Dit zijn de faciliterende, de samenwerkende, de delegerende en de participatieve bestuursstijl (van meer naar minder interactief op de participatieladder). Voor de burgers zijn daaraan vier participatierollen gekoppeld, respectievelijk de rol van initiatiefnemer, samenwerkingspartner, medebeslisser en adviseur (van meer naar minder invloed op de participatieladder)¹.

Voor welke bestuursstijl de gemeente in een bepaalde fase van het proces kiest en welke rol zij daarmee toekent aan de burgers hangt sterk af van de beleidssituatie waarin de gemeente zich bevindt. Gaat het om het beleid van de gemeente of is de burger de initiatiefnemer? Wordt de burger vroeg of juist laat in het beleidsproces betrokken? En is er weinig of veel beleidsruimte? Geen enkele bestuursstijl of participatierol is zondermeer goed of fout. Het is belangrijk

- dat de gekozen bestuursstijl past bij de beleidssituatie;
- dat de bestuursstijl en de participatierol congruent zijn;
- dat het verwachtingspatroon van gemeente en participerende burgers daarmee in overeenstemming is.

Vanuit deze invalshoek kijken we in de volgende twee paragrafen naar de casussen Stroinkslanden Zuid en Boswinkel Oost en belichten we de achtergronden van de bevindingen uit deel 1 van het onderzoek.

1.2 Invloed: inspraak of meer?

In de twee casussen Stroinkslanden-Zuid en Boswinkel-Oost zijn bewoners door de gemeente en de woningcorporatie(s) uitgenodigd om te participeren bij de fysieke herstruc-

¹ De participatieladder van Pröpper is betrokken bij deel 1 van het onderzoek. We volstaan hier daarom met het noemen van de begrippen.

turering van hun wijk. Bij de gemeente en bij de corporaties liggen aan deze uitnodiging verwachtingen ten grondslag over de rol van de participanten in het beleidsproces. Andersom wekt zo'n uitnodiging ook verwachtingen bij de bewoners. Als een participatietraject wordt vooraf gegaan door een inventarisatie van wensen, bijvoorbeeld in de vorm van een woonwensonderzoek, krijgen bewoners een helder signaal. Ze zijn een serieuze partner en hun ideeën doen er toe. De bewoners hopen en verwachten invloed en zeggenschap te krijgen, anders zouden ze immers niet worden gevraagd, zo zou een voor de hand liggende redenering van bewoners kunnen zijn.

Als de verwachtingen die bij de bewoners zijn gewekt, overeenkomen met wat gemeente en corporaties hen willen bieden aan invloed en zeggenschap lijkt er geen vuiltje aan de lucht. Maar de werkelijkheid van veel participatieprojecten is weerbarstiger. Niet altijd is duidelijk of de verwachtingen van de bewoners na een uitnodiging om te participeren echt zo hooggespannen zijn. Het komt voor dat de beoogde participanten sceptisch zijn en dat ze helemaal geen behoefte hebben om te participeren.

Negatieve ervaringen van bewoners kunnen een rol spelen. En als de verwachtingen wel hoog zijn, willen en kunnen gemeente en corporaties dan zoveel invloed en zeggenschap geven als de bewoners willen? Niet onbelangrijk is ook de vraagstelling waarover het participatietraject gaat. Met andere woorden, zijn de verwachtingen van de bewoners over hun invloed en zeggenschap en over het onderwerp van participatie in overeenstemming met wat de gemeente en corporaties beogen? Zijn hun uitgangspunten congruent en passen die bij de beleidssituatie?

In de casussen Stroinkslanden en Boswinkel zien we dat de verwachtingen van de bewoners bij aanvang van beide herstructureringsprojecten vrij negatief waren. De bewoners hadden er weinig vertrouwen in. Ze twijfelden aan de ruimte die ze kregen, ondanks de uitnodiging om mee te denken en wensen kenbaar te maken. Hun houding was er een van 'uiteindelijk doen ze toch wel wat ze zelf willen'. Opmerkelijk is dat zich in de loop van het participatietraject in Stroinkslanden Zuid een meer positieve houding bij de bewoners heeft ontwikkeld en dat in Boswinkel Oost zo'n ontwikkeling tot nu toe is uitgebleven. De vraag is hoe dat komt. Ligt het aan een verschil in situatie, in bestuursstijl, of is er sprake van een botsing tussen bestuursstijl en participatierol?

De participatietrajecten in beide wijken hadden betrekking op de fysieke herstructurering. In Stroinkslanden Zuid ging dat vooral om de herstructurering van de woonomgeving, terwijl in Boswinkel Oost juist de woningvoorraad ingrijpend zou worden geherstructureerd. Dit verschil in het 'waarover' speelt een belangrijk rol bij het al dan niet congruent zijn van de verwachtingen van de bewoners en die van de gemeente en/of corporaties.

Bij de herstructurering van de woningvoorraad worden bewoners vaak uitgenodigd om te participeren met het doel bij hen draagvlak te verwerven voor plannen die in grote lijnen al vast staan. Bewoners mogen voorkeuren uitspreken over een aantal keuzes die binnen de plannen nog gemaakt kunnen worden. Op het moment dat de bewoners worden betrokken, staan de plannen zelf meestal niet meer ter discussie. Met andere woorden, bij de planvorming staat de inhoud van het proces grotendeels vast. Dit beperkt de invloed van de bewoners. Zelf vertalen zij hun 'zeggenschap' in zo'n situatie vaak anders. Zij willen meer zeggenschap en als zij het niet eens zijn met de plannen is verzet in plaats van invloed uitoefenen op onderdelen een veel voorkomende reactie. Draagvlakcreatie is in dat geval erg lastig geworden.

In veel participatietrajecten bij herstructureringen van de woningvoorraad zien we een discrepantie tussen de verwachtingen van de lokale autoriteiten en die van de bewoners. Gemeente en corporaties verwachten dat de bewoners meewerken aan het uitwerken van aspecten van plannen die er al liggen en dat ze door deze adviserende participatierol het totale plan gemakkelijker accepteren. Bewoners verwachten daarentegen vaak zeg-

genschap over het grotere geheel en vooral over het al dan niet doorgaan van de plannen in plaats van zeggenschap over specifieke delen. Met andere woorden, zij wensen voor zichzelf een participatierol waarbij meer inhoudelijke beleidsruimte past en meer invloed. Zo'n rol bevindt zich hoger op de participatieladder en past niet bij de participatieve bestuursstijl waarvoor de autoriteiten hebben gekozen.

Deze discongruentie is een belangrijke oorzaak van een teleurstellend verloop van een participatieproces. Het verklaart de reactie van de bewoners in Boswinkel Oost 'dat zij nog zo weinig van de plannen hebben gezien'. Op het eerste gezicht, een vreemde reactie omdat ze immers bij de planvorming zijn betrokken, maar tegen het licht van het verschil in verwachtingspatroon is de reactie begrijpelijker.

De reactie van de bewoners van Boswinkel Oost komt voort uit de discrepantie tussen de bij de participatieve bestuursstijl van de corporatie, passende participatierol die de bewoners is toegekend, en de grotere invloed die de bewoners zichzelf toewensen. Bij een participerende bestuursstijl houdt de sturende actor zelf volledig zeggenschap over het beleid en neemt hij uiteindelijk zelf de beslissingen. De rol van de participant is een adviserende (Pröpper, 2009). De invloed van de participanten in Boswinkel Oost is in deze situatie beperkter dan zij zouden willen.

In Boswinkel Oost hebben de bewoners in het woonwonderzoek aangegeven welke woonvoorkeuren ze hebben. De wensen zijn verwerkt in vier plannen van de corporatie en deze zijn aan de bewoners voorgelegd. De onvrede van de bewoners in Boswinkel heeft zich daarna versterkt. Ze vonden dat ze geen zicht hadden op het totale plan en ze hadden het gevoel dat ze daar ook niet in gekend werden. Het wantrouwen dat al aanwezig was, nam toe en de bewoners zagen er een bevestiging in van hun veronderstelling dat 'ze toch uiteindelijk doen wat ze zelf willen' en dat zijzelf 'toch geen invloed hebben'.

Dat het ontwikkelen van draagvlak voor herstructurering van de woningvoorraad vaak moeizaam verloopt hangt ook samen met de impact die een herstructureringsoperatie heeft op het leven van de bewoners. Plannen voor sloop en gedifferentieerde nieuwbouw hebben ingrijpende gevolgen. Het huis misschien moeten verlaten, tijdelijk of definitief, veroorzaakt veel onrust en onzekerheid. Ook deze situatie is niet bevorderlijk voor het ontwikkelen van vertrouwen en positieve betrokkenheid bij bewoners in een participatieproces.

Als bewoners zeggenschap krijgen over de herinrichting van hun directe woonomgeving zijn de omstandigheden voor participatie meestal gunstiger. Plannen om de openbare ruimte anders in te richten treffen bewoners minder direct in wat hen dierbaar is. Een participatieproces over de herinrichting van de openbare ruimte, mits goed vormgegeven, leidt daarom eerder tot vertrouwen, positieve betrokkenheid en draagvlak.

Dit zagen we in Stroinkslanden Zuid. Daar ontwikkelde zich een actieve betrokkenheid bij het ontwerpen van plannen voor de wijk. Meteen aan het begin van de planvorming werden de bewoners benaderd met een vrij open vraagstelling over hoe hun wijk er in 2015 uit zou moeten zien. Hun wensen en die van de professionals vormden de input voor het ontwerpproces. De bewoners dachten mee, gaven hun visie en kwamen met ideeën. Samen met de input van professionals resulteerde dat in concrete plannen, waarin de bewoners hun bijdragen ook achteraf duidelijk herkenden. De congruentie in bestuursstijl en participatierol en ook de open vraagstelling en de transparantie van het proces hebben bijgedragen aan de toename van het vertrouwen.

Ter inspiratie behandelen we in hoofdstuk 4 de casus Leeuwarden. De gemeente Leeuwarden heeft ervoor gekozen om *niet* de fysiek-ruimtelijke agenda leidend te laten zijn bij de wijkaanpak van de Vogelaarwijk Heechterp-Schieringen. In lijn met de uitgangspunten van het rapport *Stad en Stijging* (VROM-Raad, 2006), is in Heechterp-Schieringen

de sociale agenda leidend geworden. Deze wijziging van beleidsperspectief heeft geleid tot een andere rol van burgers, individueel en collectief en tot een nieuwe benadering van wijkvernieuwing.

1. 3 Sturing: twee kapiteins op één schip?

Volgens de definitie van burgerparticipatie die we gaven in paragraaf 1.1 is burgerparticipatie op lokaal niveau een zaak tussen twee partijen. Deze partijen worden gevormd door de gemeente en de burgers. Doorgaans nodigt de gemeente een groep burgers uit om te participeren in de lokale beleidsvorming over een bepaald beleidsvraagstuk, soms nemen burgers zelf het initiatief. Bij participatieprojecten op het gebied van fysieke wijkherstructurering is deze situatie vaak anders. Dan vragen meestal twee partijen aan een groep burgers om te participeren in hun planvorming. Dit zijn de gemeente en de woningcorporatie(s). Burgers worden dan betrokken vanuit hun rol als bewoners van een wijk of buurt en als huurders van een bepaalde woning.

Deze constructie zorgt voor complexe verhoudingen. De participant staat als huurder/bewoner in relatie tot de corporatie en als burger/wijkbewoner in relatie tot de gemeentelijke overheid. Bij huurdersaangelegenheden worden zijn belangen vertegenwoordigd door een huurderscommissie, terwijl hij richting de gemeente wordt vertegenwoordigd door bijvoorbeeld een wijkraad. Wat daar nog bijkomt is dat niet iedere wijkbewoner tevens huurder is van een corporatiewoning. Het kan dus (deels) gaan om verschillende groepen mensen.

Gemeente en corporaties hebben bij bewonersparticipatie te maken met een verschillend wettelijke kader. Denk aan de inspraakverordening zoals die verplicht is op grond van de Gemeentewet of verplichtingen die voortvloeien uit de Wmo. Voor de corporaties is er de Overlegwet, de wet op het overleg tussen huurders en verhuurders. Binnen deze wettelijke kaders speelt zich de formele participatie af. Dit is de participatie 'omdat het moet'. Daarnaast hebben gemeente en corporatie, huurders, bewoners en burgers ervaringen met diverse vormen van informele participatie en met verschillende participatiemethoden.

Juist met deze informele vormen van participatie experimenteren gemeenten en woningcorporaties volop. Bij bewonersparticipatie bij gebiedsgerichte herstructureringen gaat het om het realiseren van beleidsdoelen van de gemeente, maar ook om corporatiebeleid. Deze beleidsdoelen kunnen sterk uiteenlopen. Ze kunnen variëren van 'het ontwikkelen van draagvlak voor de eigen plannen bij de bewoners' via 'de wensen en ideeën van de bewoners als uitgangspunt nemen bij de planvorming', tot 'het bevorderen van actief burgerschap'. Als in een project meerdere corporaties een rol spelen, kunnen die doelen dus ook nog per corporatie verschillen. Denk aan de discussies binnen de corporatiewereld over de door henzelf gewenste rol. Zien ze zichzelf vooral als woonbemiddelaar of juist meer als sociaal ingenieur? (Rus e.a., 2010).

Bovenstaande maakt duidelijk dat bewonersparticipatie bij wijkherstructurering een complexe vorm van burgerparticipatie is. Er zijn minimaal twee sturende actoren met mogelijk verschillende beleidsdoelen en hun relatie tot de doelgroep verschilt. Ook de doelgroep bestaat uit verschillende subgroepen met verschillende belangen en verwachtingen, afhankelijk van het onderwerp van participatie, herstructurering van de woningvoorraad, herstructurering van de woon- en leefomgeving en de specifieke thema's daarin.

Deze complexiteit maakt participatie tot een ingewikkeld proces. De situatie vraagt om een grondige afstemming tussen gemeente en corporaties van doelen en belangen, van visies op de eigen rol en die van de participanten, op de inhoud, de vorm en de fasering

van het proces. Uiteindelijk moet dit resulteren in een gezamenlijk doel, een heldere rolverdeling, een gezamenlijk verhaal en een gezamenlijk proces.

Inhoudelijk zou er in samenspraak met de participanten een gedeelde visie moeten ontstaan waaraan alle partijen zich committeren en waaraan ze uit overtuiging bereid zijn mee te werken. Wat hiervoor nodig is, is een helder uitgewerkte regierol, gericht op het proces. Een van de sturende partijen, de gemeente of een van de corporaties zou deze rol op zich moeten nemen. Zowel voor de sturende actoren onderling als voor de bewoners scheppen afspraken hierover duidelijkheid.

In deel 1 van het onderzoek bleek dat de burgers het onderscheid tussen corporatie en gemeente niet altijd maken en dat ze daarom niet altijd weten waar ze aan toe zijn. Qua informatievoorziening zijn ze afhankelijk van twee partijen die vanuit een verschillende rol en een verschillend belang betrokken zijn bij het proces. Hoe die betrokkenheid er precies uit ziet en wat ze van wie kunnen verwachten, is bij bewoners vaak niet helder. Dit brengt extra onrust en onzekerheid in een toch al moeilijk proces.

Bij het herstructureringsproject Stroinkslanden Zuid waren gemeente en corporatie beiden voor de helft opdrachtgever. M.b.t. het participatietraject is besloten dat de gemeente de leidende rol op zich zou nemen. Voor Boswinkel Oost nam de gemeente het besluit tot herstructurering van de wijk en corporaties en gemeente waren gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering. De Woonplaats nam het voortouw om haar huurders bij de plannen te betrekken door een woonwensonderzoek uit te voeren. Gezien de belangrijke rol van een corporatie bij de herstructurering van haar woningbezit is dit een voor de hand liggende keuze.

In diezelfde fase zien we dat ook de gemeente de wijk in gaat en bewoners van Boswinkel naar hun mening vraagt. Uit deel 1 van het onderzoek is niet helemaal duidelijk geworden wie het participatieproces in Boswinkel Oost regisseerde. Duidelijkheid over de rolverdeling bij alle partijen en congruentie in bestuursstijl en participatierol is echter wel een belangrijke voorwaarde voor een succesvol verloop van een participatieproces.

Ter inspiratie behandelen we in hoofdstuk 4 de casus Hellevoetsluis. Deze casus laat zien dat een nieuwe rolverdeling bij de herstructurering van de openbare ruimte in een woonwijk kan leiden tot nieuwe verhoudingen tussen de gemeente, marktpartijen en bewoners en tot bijzondere uitkomsten.

2. Het participatieproces vanuit bewonersperspectief

In het eerste hoofdstuk zijn we ingegaan op de achtergronden van de meest opvallende bevindingen uit het studentenonderzoek over de beleving van burgers van het participatieproces. Het ging over de beleving in relatie tot hun participatierol en de beleving in relatie tot de sturingsrol van gemeente en corporatie. In hoofdstuk 2 behandelen we de meest opvallende bevindingen uit het studentenonderzoek over de beleving in relatie tot de vormgeving van het proces.

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat de keuzes ten aanzien van de participatierol en de sturingsrol in participatietrajecten over herstructureringen veel aandacht verdienen. Bij aanvang van het participatieproces moet daarover helderheid zijn bij alle partijen. Datzelfde geldt voor de omstandigheden waaronder burgers deelnemen aan het participatieproces. Zijn er omstandigheden die hun participatie bevorderen en mogelijk tot een succes maken? Of zijn er juist omstandigheden die participatie belemmeren? In hoofdstuk 2 gaan we in op de factoren die daarbij een rol spelen.

In paragraaf 2.1 starten we met een korte theoretische introductie van de onderwerpen die in 2.2 tot en met 2.6 aan bod komen. We introduceren hiervoor het CLEAR-model².

2.1 Het CLEAR-model

Het CLEAR-model is ontwikkeld door Lowndes, Pratchett en Stoker (2006). Relevante theorie en empirie voor het model hebben zij ontleend aan een groot aantal onderzoeken naar participatieprocessen in het Verenigd Koninkrijk. Het CLEAR-model is bedoeld als diagnostisch instrument. In de praktijk zien we dat het wordt gebruikt bij het opzetten van een participatietraject, maar dat het ook achteraf van nut kan zijn bij het evalueren van het proces.

Een gemeente kan met het CLEAR-model in kaart brengen of zij in een participatietraject voldoende rekening houdt met de context-specifieke omstandigheden. Het model maakt een sterkte-zwakte-analyse mogelijk. Het gaat om het begrijpen van het participatieproces vanuit het perspectief van de burger. Wat maakt dat hij wel of niet participeert? De auteurs noemen het model daarom een 'bottom-up tool'.

Lowndes, Pratchett en Stoker (2006) onderscheiden vijf factoren die van invloed zijn op het daadwerkelijk participeren van burgers. De beginletters van de factoren vormen het acroniem CLEAR. Het zijn:

Can do: kunnen burgers participeren?

Like to: willen burgers participeren?

Enabled to: krijgen burgers de kans om te participeren?

Asked to: worden burgers gevraagd om te participeren?

Responded to: wordt naar burgers teruggekoppeld over het participeren?

De factoren zijn geformuleerd in de vorm van werkwoorden die allemaal te maken hebben met interactie. Ze sluiten nauw op elkaar aan. In een participatietraject moet over alle vijf factoren helderheid zijn.

² Dit model is niet betrokken bij deel 1 van het onderzoek. We gaan er daarom hier iets uitvoeriger op in.

2.2 Can do: kunnen burgers participeren?

Deze vraag gaat over de competenties van de burgers. Beschikken zij over de kennis en vaardigheden die nodig zijn om daadwerkelijk te kunnen participeren? Belangrijke vaardigheden die hen in staat stellen om te participeren zijn mondelinge en schriftelijke communicatieve vaardigheden zoals discussiëren, spreken in het openbaar en brieven en stukken schrijven. Daarnaast zijn organisatorische vaardigheden essentieel. Kunnen burgers bijvoorbeeld bijeenkomsten organiseren en kunnen ze anderen activeren om hun initiatieven te ondersteunen? Ook hebben de participerende burgers kennis nodig van de inhoud van de plannen en van het participatieproces. Dit vraagt van burgers de vaardigheid om die kennis op te doen en zich toegang te verschaffen tot de bronnen en hulpmiddelen die ze daarvoor nodig hebben (Lowndes, Pratchett en Stoker, 2006).

Dat niet alle burgers even competent zijn om te participeren is duidelijk. Burgers met een goede opleiding en een wat hoger inkomen zijn er doorgaans beter toe in staat dan lager opgeleiden met lagere inkomens. Dit is een belangrijke verklaring voor het feit dat de mate van participatie vaak samenhangt met sociaal-economische verschillen. Uit onderzoeken blijkt steeds weer dat veel burgers die actief zijn in wijkraden en bewonersgroepen voldoen aan het profiel van de goedopgeleide blanke man van middelbare leeftijd. Om te kunnen participeren zijn de competenties van belang waarover juist deze groep burgers beschikt.

Omdat veel bewoners van aandachtswijken niet over deze kwaliteiten beschikken, is dit een belangrijke belemmerende factor voor participatie. Het is daarom van belang dat er, zeker bij participatieprocessen in aandachtswijken, voldoende aandacht is voor het op peil brengen van de participatiecompetenties. Uit de casussen Boswinkel en Stroinkslanden blijkt dat voor de bewoners het al dan niet beschikken over de gewenste informatie erg belangrijk is voor hun beleving van het participatieproces. De geïnterviewde bewoners gaven aan dat hun onvrede toenam in de periodes dat ze zich onvoldoende geïnformeerd voelden. Hun passieve, afwachtende houding hierbij is mogelijk verklaarbaar uit hun onmacht om zich toegang te verschaffen tot de gewenste informatiebronnen.

Bewoners zijn erbij gebaat om voldoende inzicht te hebben in het proces: wat staat ons wanneer te wachten en wat is onze rol? Het afsluiten van een participatiecontract of een participatieovereenkomst kan een handig hulpmiddel zijn om hierover van te voren afspraken te maken. Verder moeten bewoners kunnen beschikken over toegankelijke informatie over de inhoud van de plannen. Het verstrekken van informatie in verschillende vormen, mondeling en schriftelijk komt tegemoet aan verschillende behoeften.

2.3 Like to: willen burgers participeren?

Deze vraag gaat over houding en motivatie. Zijn burgers gemotiveerd om deel te nemen aan het proces? Zien ze het belang ervan in en willen ze zich daarvoor inzetten? De kans dat burgers willen participeren is groter wanneer er meerdere redenen zijn om te participeren. Dit kunnen persoonlijke maar ook collectieve redenen zijn. De aanwezigheid van gemeenschapsgevoel is een belangrijke factor die participatie stimuleert en ook de mate waarin een gemeenschap beschikt over sociaal kapitaal is van invloed (Lowndes, Pratchett en Stoker, 2006).

Niet alle burgers zijn op dezelfde wijze betrokken bij de samenleving. Het bureau Motivaction (2001) heeft in samenwerking met de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie en de WRR onderzoek gedaan naar de belevingswereld van burgers. Dit heeft geleid tot het onderscheiden van vier groepen burgers die van elkaar verschillen qua burgerschapsstijl. Motivaction geeft een typering van de verantwoordelijken, de plichtsgetrouwen, de pragmatici en de buitenstaanders. Hun drijfveren om wel of niet te willen partici-

peren lopen sterk uiteen. Kennis van de groepen die in een wijk sterk zijn vertegenwoordigd, kan nuttige informatie opleveren over de te verwachten houdingen ten opzichte van deelname aan een participatieproject en voor het motiveren van specifieke groepen bewoners³.

Burgers die vanuit zichzelf al betrokken zijn en actief deelnemen in wijkraden en bewonersgroepen vertegenwoordigen meestal niet de hele wijkpopulatie. Voor de Enschedese wijkraden-nieuwe stijl is het gezien hun functie nog belangrijker dan voorheen dat zij wel een goede afspiegeling vormen van de wijkbevolking en dat dus ook degenen die zich niet meteen melden, gemotiveerd raken om te participeren. Het is om die reden van belang om niet alleen de competenties in kaart te brengen waarover (aspirant-)wijkraadsleden zouden moeten beschikken, maar om ook een inschatting te maken van de competenties die mensen nodig hebben om te kunnen functioneren in themagroepen die wat meer praktisch en wat minder bestuurlijk actief zijn in de wijk.

Lowndes, Pratchett en Stoker (2006) stellen dat de aanwezigheid van gemeenschapszin en sociaal kapitaal het willen participeren bevordert. Bij de herstructurering van de woningvoorraad zijn gemeenschapszin en sociaal kapitaal echter lastige onderwerpen. Bij de dreiging van grootschalige sloop kan de aanwezigheid van sterk verbindend sociaal kapitaal⁴ juist tot fel verzet tegen de plannen leiden. Door sloop komen gemeenschapsbanden en sociale netwerken in een wijk onder druk te staan, vanwege gedwongen verhuizingen, definitief of tijdelijk. Gemeenschappen die beschikken over voldoende verbindend sociaal kapitaal zijn meestal goed in staat om hun verzet te organiseren.

Herstructurering van de woningvoorraad is een moeilijk onderwerp voor participatietrajecten. Dit verklaart wellicht mede het verschil tussen de beleving van de bewoners in Stroinkslanden-Zuid en Boswinkel-Oost. Het inbedden van zo'n lastig onderwerp in een veel bredere, structurele en misschien ook wel nieuwe geïnstitutionaliseerde vorm van burgerparticipatie kan op de lange termijn zorgen voor een beter participatieklimaat. De drie casussen die we behandelen in het vierde hoofdstuk wijzen in die richting.

De Asset-Based-Community-Development- benadering (de ABCD-benadering) is bij zo'n bredere vorm van burgerparticipatie een aantrekkelijke manier om voorafgaand aan het participatieproces de individuele competenties van wijkbewoners in kaart te brengen. Deze benadering werkt motiverend en activerend omdat niet wordt uitgegaan van tekorten of problemen, maar van kwaliteiten en kansen. Het doel is dat individuen hun competenties inzetten door samen te werken op bepaalde thema's en dat dit indirect een bijdrage levert aan gemeenschapsvorming⁵.

³ Op dit moment bereidt Pieter Winsemius het WRR-rapport *Vertrouwen in de burger* voor dat hierop voortbouwt. Op <http://www.vn.nl/Archief/Samenleving/Artikel-Samenleving/Bestuurders-moeten-het-stadhuis-uit.htm> is een interview met hem te vinden dat hij hierover gaf in Vrij Nederland op 19 augustus 2010.

⁴ Het begrip 'verbindend sociaal kapitaal' ('bonding social capital') is afkomstig van de Amerikaanse socioloog Robert Putnam (2004). Dit type sociaal kapitaal treffen we aan in hechte gemeenschappen die sterk naar binnen zijn gekeerd. Mensen die deel uitmaken van deze gemeenschappen steunen en helpen elkaar, maar ze kunnen hiermee ook anderen uitsluiten. Het organiseren van collectief verzet tegen vermeende bedreigingen komt in dit type gemeenschappen gemakkelijker van de grond dan in gemeenschappen met lichtere verbanden.

⁵ Kenniscentrum Leefomgeving van Saxion past voor het activeren van dorps- en wijkbewoners in het project Duurzame Dorpen de ABCD-benadering toe. De dorpen en wijken die participeren in het project kunnen gebruik maken van een door KCL opgestelde vragenlijst waarmee ze de duurzaamheidscompetenties van de bewoners in kaart kunnen brengen.

2.4 Enabled to: krijgen burgers de kans om te participeren?

Deze vraag gaat over het bereiken en faciliteren van burgers. Zijn de burgers daadwerkelijk in de gelegenheid om te participeren en zijn daarvoor de meest gunstige omstandigheden aanwezig? De aanwezigheid van veel en verschillende soorten organisaties en groepen van burgers binnen een gemeenschap is gunstig. Deze groepen en organisaties kunnen de participatie ondersteunen en faciliteren. Ze zijn ook een belangrijke schakel bij het leggen van contacten tussen de lokale autoriteiten en de beoogde participanten. De aanwezigheid van een sociale infrastructuur vergemakkelijkt het ontstaan van participatienetwerken (Lowndes, Pratchett en Stoker, 2006).

Eerder zijn enkele competenties benoemd die nodig zijn voor het kunnen participeren. Als de potentiële participanten niet over die competenties beschikken, is het van belang hen zodanig te faciliteren dat ze zich die competenties eigen kunnen maken. Dit kan bijvoorbeeld door het aanbieden van cursussen en trainingen of door competente en minder competente participanten aan elkaar te koppelen.

Omstandigheden die belemmerend kunnen werken (tijd, geld, energie) verdienen extra aandacht. Het is niet duidelijk of dit een rol heeft gespeeld in Stroinkslanden Zuid of Boswinkel Oost, maar gewaakt moet worden voor het overvragen van burgers. Overbelasting is namelijk vaak een reden om voortijdig af te haken (Tonkens, 2009). Om dit te voorkomen zouden burgers tijdens het hele participatieproces de mogelijkheid moeten hebben om expertise van buiten in te schakelen. Voor hulp, ondersteuning en ingrijpen als het mis dreigt te gaan, zou structureel aandacht moeten zijn tijdens het participatieproces. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een opbouwwerker te betrekken bij het proces. Hij/zij kan coachen, bemiddelen en faciliteren en bewoners toegang verschaffen tot hulpbronnen die niet aanwezig zijn in de gemeenschap zelf.

Ter inspiratie behandelen we in hoofdstuk 4 de casus Deventer. Bij de Deventer wijkaanpak die sinds de jaren negentig van de vorige eeuw bestaat, bepalen de bewoners zelf wat er in hun wijk moet gebeuren om de leefbaarheid te bevorderen. Ze krijgen hierbij structurele ondersteuning aangeboden van de gemeente, die daarbij een faciliterende bestuursstijl hanteert.

2.5 Asked to: worden burgers gevraagd om te participeren?

Deze vraag gaat over de uitnodiging om te participeren. Worden de bewoners expliciet uitgenodigd en gestimuleerd om mee te doen en is de wijze waarop ze worden benaderd effectief? Het is van belang dat de uitnodiging de burgers voldoende aanspreekt zodat zij ingaan op de invitatie en actief worden. Ook de manier waarop burgers worden benaderd en door wie ze worden benaderd zijn bepalende factoren bij het al dan niet gaan participeren.

Als burgers de keuze wordt geboden uit verschillende vormen van participatie vergroot dat de kans op deelname. Met een variëteit aan benaderingen kunnen verschillende groepen burgers worden bereikt. Niet iedereen voelt zich immers in eenzelfde setting even prettig. Als degenen die de uiteindelijke besluiten nemen de beoogde participanten direct benaderen met het verzoek om samen die besluiten voor te bereiden, bevordert dit ook de kans op actieve deelname (Lowndes, Pratchett en Stoker, 2006).

In de casussen Boswinkel en Stroinkslanden hebben we gezien dat een negatieve grondhouding jegens de gemeente erg belemmerend werkt. Het is daarom van het grootste belang om te voorkomen dat deze houding zich in een participatietraject verder versterkt. Voor het lopende traject leidt dit tot frustraties bij alle partijen en voor toekomstige

ge projecten wordt de uitgangssituatie er niet beter op. De wijze van uitnodigen en betrekken vraagt dan om veel precisie.

Bewoners identificeren zich lang niet altijd met de schaalniveaus waarmee corporaties en gemeenten werken. Overheden hanteren bijvoorbeeld vaak de definities van het CBS of ze gebruiken postcodes bij het ontwikkelen van gebiedsgericht beleid. Bewoners voelen zich meestal meer betrokken bij een lager schaalniveau, bijvoorbeeld een (deel van de) buurt, een huizenblok of een straat. Als bewonersbetrokkenheid zich vooral voordoet op dat lagere schaalniveau, dan biedt het op dat niveau betrekken en organiseren van mensen goede mogelijkheden om de kans op actieve deelname te vergroten. Persoonlijke uitnodigingen aan een brede groep bewoners op een zo laag mogelijk schaalniveau en bij een onderwerp waarmee zij zich identificeren en dat hun bezighoudt, vergroot de kans op deelname.

In Stroinkslanden Zuid is ervoor gekozen het project op te delen in kleinere deelprojecten op het schaalniveau van een buurt. Participatie op zo'n laag schaalniveau betekent dat bewoners zeggenschap krijgen over hun meest directe leefomgeving. Dit doet recht aan hun deskundigheid. Als buurtbewoners zijn zij immers bij uitstek degenen die weten waar de knelpunten zitten en zij kunnen de rol van ervaringsdeskundige hier goed vervullen. Daar komt bij dat de bewoners direct, zonder tussenkomst van een wijkorgaan, kunnen participeren. Dit vergemakkelijkt deelname en het vergroot de betrokkenheid.

Als ervaringsdeskundige op het gebied van buurtaangelegenheden is de buurtbewoner bij uitstek de expert. Hij woont en leeft in de wijk en weet als geen ander wat er speelt. Als hij in de hoedanigheid van expert persoonlijk wordt uitgenodigd om te participeren bij het oplossen van een concreet vraagstuk, is de kans groter dat hij 'ja' zegt. Als voor het participatieproject specifieke competenties nodig zijn, kunnen bewoners die beschikken over die competenties gericht worden benaderd. Respect en waardering tonen voor de potentiële participanten en vertouwen in hun deskundigheid zijn belangrijke elementen bij het stimuleren van burgers om te participeren. Dit vraagt ook specifieke competenties van de uitnodigende partij.

In Stroinkslanden Zuid zijn de plannen voor de deelprojecten tot stand gekomen door de wensen en ideeën van bewoners en die van de professionals als uitgangspunt te nemen. Tijdens de planvorming zijn de ontwerpen tussentijds voorgelegd aan bewoners en daarna zijn ze waar mogelijk nog eens bijgesteld. In het definitieve ontwerp herkenden de bewoners duidelijk hun inbreng. Deze inhoudelijke (h)erkenning is erg belangrijk voor het gemotiveerd blijven van de participanten.

2.6 Responded to: wordt naar burgers teruggekoppeld over het participeren?

Deze vraag gaat over communicatie. Zorgt de wijze van feedback geven tijdens het proces ervoor dat de participerende burgers betrokken en gemotiveerd blijven? Wil participatie een duurzaam karakter krijgen dan moeten burgers het gevoel hebben dat ze het verschil kunnen maken en dat er serieus naar hen wordt geluisterd. Belangrijk daarvoor is dat ze goed op de hoogte worden gehouden van procesmatige en inhoudelijke ontwikkelingen. Zeer regelmatig moeten zij horen wat er met hun inbreng is gedaan en op welke wijze afwegingen zijn gemaakt en besluiten zijn genomen (Lowndes, Pratchett en Stoker, 2006).

Processen van herstructurering duren lang en bewoners hebben meestal weinig besef van wat er zich buiten hun directe blikveld afspeelt. In hun beleving ligt het proces vaak lange tijd stil, terwijl er achter de schermen hard wordt gewerkt, bijvoorbeeld aan de voor-

bereiding van de uitvoering. Onvrede, onrust en onzekerheid treden gemakkelijk op als er te weinig met hen wordt gecommuniceerd over de situatie.

In Boswinkel was al na het woonwensonderzoek en het voorleggen van de plannen het proces stil komen te liggen in de ogen van de bewoners. Ze wisten niet wat er ging gebeuren en wat er verder van hen werd verwacht. Toen kon gemakkelijk het idee post vatten dat er wel degelijk wat gebeurde maar dat ze daar buiten werden gehouden. Dit wakkerde het wantrouwen verder aan. Ook in Stroinkslanden Zuid wezen de bewoners erop dat ze soms lange tijd niets hoorden en dan niet wisten wat er gebeurde en waar ze aan toe waren. Tijdens die periodes ontstonden irritaties en onbegrip en was er sprake van een terugval in vertrouwen. Echt stil werd het in de uitvoeringsfase. Voor de bewoners was er in die fase geen taak of rol weggelegd en hadden ze weinig contact met de gemeente en de corporatie.

Na de uitvoeringsfase zijn in Stroinkslanden Zuid feestelijke activiteiten georganiseerd om gerealiseerde plannen met de bewoners te vieren. Dit werd zeer gewaardeerd. De bewoners zagen het resultaat van al hun inspanningen. Het vieren van successen, ook tussentijdse, is een goede manier om deelnemers gemotiveerd te houden.

De R van 'responded to' staat voor de feedback die de bewoners nodig hebben gedurende het hele participatieproces. De Nationale ombudsman heeft in 2009 onderzoek gedaan naar de voorwaarden voor behoorlijke burgerparticipatie. Deze sluiten aan bij een aantal CLEAR-factoren. In *'We gooien het de inspraak in'*, stelt de ombudsman dat bij behoorlijke burgerparticipatie (1) de gemeente vooraf heldere keuzes maakt over de invulling van het participatieproces, dat (2) bestuurders en ambtenaren oprecht geïnteresseerd zijn in de inbreng van burgers en er een meerwaarde in zien en (3) dat de gemeente ervoor moet zorgen dat burgers volledig geïnformeerd zijn en blijven gedurende het hele participatieproces. Deze voorwaarden heeft de ombudsman uitgewerkt tot tien spelregels die als bijlage 1 van deze notitie zijn opgenomen.

3. De aanbevelingen op een rij

De bespreking van de casussen Stroinkslanden Zuid en Boswinkel Oost in hoofdstuk 1 en 2 maken duidelijk dat bewonersparticipatie bij fysieke wijkherstructureringen een bijzondere en gecompliceerde vorm is van burgerparticipatie, die nog meer dan anders vraagt om duidelijkheid en helderheid vooraf. In beide hoofdstukken zijn bij de bespreking van de participatierol van de burgers, de sturingsrol van de lokale autoriteiten en de vormgeving van het participatieproces een aantal aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn steeds gerelateerd aan de situatie in de beide wijken. We hebben daarnaast gezien dat het onderwerp van participatie, herstructurering van de woningvoorraad of herstructurering van de woonomgeving ook erg bepalend is voor de beleving van de bewoners.

In dit derde hoofdstuk zetten we per onderwerp de aanbevelingen uit de vorige hoofdstukken nog eens overzichtelijk op een rij en geven we aan op welke punten bij uitstek winst valt te behalen voor de gemeente Enschede.

3.1 De participatierol van de burgers

Bereid het participatieproces grondig voor. Voorkom dat de participant wordt teleurgesteld in zijn verwachtingen. Uit beide casussen werd duidelijk dat naast een grondige voorbereiding een heldere communicatie met de doelgroep essentieel is voor een goed verloop van het participatietraject.

1. Zorg dat de doelen die de gemeente met het participatieproces heeft helder zijn en stem de participatierol van de beoogde participanten daarop af. Zeker in een traject als dat in Boswinkel Oost is het van het grootste belang dat de bewoners vanaf het begin duidelijk wordt gemaakt dat hun speelruimte maar beperkt is.
2. Bepaal op welk(e) (deel)onderwerp(en) de participatie betrekking heeft. Heldere communicatie hierover richting de bewoners bij aanvang van het traject kan helpen onrealistische verwachtingen bij hen te voorkomen.
3. Bepaal welke rol en welke invloed de participanten krijgen in de verschillende fasen van het proces bij de verschillende onderwerpen. De participatierol hoeft niet in iedere fase dezelfde te zijn. Dit zagen we in Stroinkslanden Zuid. Het is wel van belang hierover helder met de bewoners te communiceren. Dit voorkomt (onterechte) onvrede bij de bewoners over hun rol in bepaalde fasen van het proces, zoals we dat in beide casussen zagen.
4. Bepaal de inhoud en vorm van de eigen rol in het participatieproces. Zorg dat de rollen van gemeente en participanten congruent zijn en communiceer daarover met de doelgroep.
5. Leg de voorbereidingen vast, bijvoorbeeld in een mini-participatienota voor het project. In die notitie staan de uitgangspunten van het participatiebeleid. Het IPP heeft hiervoor een aantal handige bouwstenen⁶. Een bewonersversie hiervan kan bijdragen aan een betere communicatie over de verwachtingen over en weer.

⁶ Zie: <http://www.ipp-participatiewijzer.nl/Participatienota-s/Bouwstenen-participatienota>

3.2 De sturingsrol bij meer dan een sturende actor

Ook hier geldt het advies om het participatieproces grondig voor te bereiden, in dit geval samen met de betrokken corporatie(s). Voorkom dat er onduidelijkheden zijn over de doelstellingen en de rolverdeling tussen gemeente en corporatie(s). Deze onduidelijkheid kan bij de sturende actoren zelf aanwezig zijn, maar ook bij de participanten.

6. Breng de verwachtingen en visies t.a.v. elkaars rollen en die van de participanten van tevoren in kaart en spreek af wie welke rol op zich neemt. Wie gaat het proces op hoofdlijnen regisseren en hoe is de verdere taakverdeling? Bij het project in Boswinkel Oost is dit een van de belangrijkste aanbevelingen voor de gemeente Enschede.
7. Leg dit vast, bijvoorbeeld in de mini-participatienota.
8. Communiceer hierover helder met de corporaties en de participanten.

3.3 Het participatieproces vanuit de burger

Maak voorafgaand aan het traject een procesontwerp en betrek daarbij alle CLEAR-factoren. Voorkom daarmee dat er omstandigheden zijn die burgers belemmeren om te participeren. Houd gedurende het hele proces een vinger aan de pols.

Can do

9. Verschaf de burger alle informatie die hij nodig heeft over het onderwerp van participatie en het participatieproces. Uit beide casussen bleek dat dit punt in Enschede voor verbetering vatbaar is.
10. Maak daarbij gebruik van verschillende mondelinge en schriftelijke communicatievormen, afgestemd op verschillende doelgroepen.
11. Ga na of de beoogde participanten over de noodzakelijke participatiecompetenties beschikken. Deze aanbeveling geldt vooral voor participatietrajecten met een grote rol voor de participanten.

Like to

12. Maak een inschatting van de drijfveren die aanwezig zijn bij de beoogde participanten om wel of niet mee te willen doen. Het in kaart brengen van dominante burgerschapsstijlen kan informatie verschaffen over motieven en motiveren. In een wijk als Boswinkel zal waarschijnlijk evenals in Pathmos waar Motivaction onderzoek verrichtte, de groep 'buitenstaanders' groot zijn. Dit heeft consequenties voor de wijze van communiceren en motiveren.
13. Motiveer de participanten door uit te gaan van waar ze goed in zijn. Breng mensen op basis van hun individuele competenties bij elkaar. Door samen te participeren ontstaat gemeenschapszin en ontwikkelt zich sociaal kapitaal. De ABCD-benadering kan een goed hulpmiddel zijn. Deze aanbeveling geldt vooral voor bredere participatietrajecten met een rol voor de bewoners die hoog op de participatieladder staat (medebeslisser, samenwerkingspartner, initiatiefnemer).
14. Overweeg een brede, structurele en misschien ook wel nieuwe geïnstitutionaliseerde vorm van burgerparticipatie waarvan participatie bij eventuele herstructureringen een onderdeel is.

Enabled to

15. Breng de participatiecompetenties van de beoogde participanten op peil door ze bijvoorbeeld te trainen en door participanten in gemengde groepen van elkaar te laten leren. Deze aanbeveling sluit vooral aan bij aanbeveling 13 en 14.
16. Biedt ondersteuning om het overvragen van burgers te voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan een opbouwwerker die coacht, ondersteunt en faciliteert.

Asked to

17. Benader de beoogde participanten individueel en zo persoonlijk mogelijk. Vertrouw in hun deskundigheid, uit respect en waardering. Deze aanbeveling is vooral van belang voor Boswinkel Oost. Vanwege de participatie op een lager schaalniveau in Stroinkslanden Zuid zal de uitnodiging daar hoogstwaarschijnlijk gerichtter hebben kunnen plaats vinden dan in Boswinkel Oost. Denk ook na over wie de mensen betreft, het liefst iemand met beslissingsbevoegdheid.
18. Betrek burgers bij vraagstukken die spelen op een zo laag mogelijk schaalniveau, bijvoorbeeld in hun buurt, straat of huizenblok. Dit gebeurde in Stroinkslanden Zuid en wellicht kan dit ook voor Boswinkel Oost zorgen voor een grotere betrokkenheid van bewoners en een overzichtelijker proces.

Responded to

19. Communiceer gedurende het hele proces zeer regelmatig met de burgers over inhoudelijke ontwikkelingen en over de voortgang van het proces zelf, ook als de uitvoering stil ligt. Op dit punt kan de gemeente Enschede veel leren van de casussen Boswinkel en Stroinkslanden.
20. Laat burgers zien wat er met hun inbreng is gedaan en licht de afwegingen die gemaakt zijn steeds toe. Uit de casus Stroinkslanden wordt duidelijk hoezeer bewoners dit waarderen.
21. Vier met de participanten en hun achterban ook de tussentijdse successen. In Stroinkslanden Zuid gebeurde dit na afloop van het traject. Tussentijdse feestelijke evenementen houden bewoners ook gedurende het traject betrokken.

4. Drie casussen tot slot

In veel rapporten staan 'best practices' beschreven die navolging verdienen en ook op studiedagen, congressen en symposia zijn deze praktijkvoorbeelden vaak onderwerp van goed bezochte workshops. Best practices zijn inspirerend en ze brengen je vrijwel altijd op nieuwe ideeën. De ondertitel van Pröppers boek over interactief beleid luidt: *elke situatie is anders*. Met andere woorden: pas op met blauwdrukken. Dat elke situatie anders is, geldt ook voor bewonersparticipatie bij wijkherstructurering. Het betekent dat best practices bijna nooit direct kopieerbaar zijn. Wel kunnen we er veel van leren.

Met deze kanttekening besteden we in dit laatste hoofdstuk aandacht aan de drie casussen waarnaar in de vorige hoofdstukken is verwezen. Het zijn de casussen Hellevoetsluis (paragraaf 4.1), Leeuwarden (paragraaf 4.2) en Deventer (paragraaf 4.3). Deze casussen zijn ontleend aan Straatman (2010)⁷.

4.1 De casus Hellevoetsluis

In Hellevoetsluis is het ontwerp voor de openbare ruimte van de Vogelbuurt op een innovatieve wijze tot stand gekomen. Bij het interactieve beleidsproces waren gemeente, marktpartijen en bewoners betrokken in een heel andere rol dan voorheen. Deze manier van werken heeft integraal beleid opgeleverd binnen de fysieke pijler van de stedelijke vernieuwing. De gemeente heeft daarbij een delegerende bestuursstijl gehanteerd. Zij heeft bevoegdheden overgedragen aan niet-overheidsactoren die binnen bepaalde randvoorwaarden zelf beslissingen mochten nemen.

De aanleiding

De gemeente had drie wensen. Ten eerste wilde ze het proces bij bouwprojecten beter beheersen. In de loop van de jaren had ze zich steeds verder teuggetrokken uit het proces, maar ze wilde het overzicht en de controle niet verliezen. Daarom wilde ze een nieuwe rol voor zichzelf in de fase vóór de beleidsbepaling.

Ten tweede wilde de gemeente een andere relatie met de marktpartijen en met de bewoners. Ze wilde de kennis waarover de marktpartijen beschikken beter benutten en ze wilde een meer constructieve relatie met bewoners. Het bereiken van meer met minder middelen was de derde wens van de gemeente.

Ook de marktsector had wensen. De markt wordt bij projecten op het gebied van de openbare ruimte meestal pas na de ontwerpfasen betrokken. De wens van de marktpartijen was om de expertise het liefst al bij de planvorming in te brengen. Ook wilde de marktsector graag na de realisatie van een project betrokken blijven bij het beheer.

Werkwijze

Hellevoetsluis is begonnen met het analyseren van de huidige beleidspraktijk van het ontwikkelen van de openbare ruimte in woonwijken. Deze analyse maakte duidelijk dat door verkokering van het gemeentelijk apparaat een integrale aanpak van de openbare ruimte nooit van de grond was gekomen. De gemeente koos er daarom voor om meteen bij het begin van de beleidsvoorbereiding integraal te gaan samenwerken met de markt en met bewoners en gebruikers van de openbare ruimte. Einddoel was een hogere waarde van het eindproduct, zowel voor de gemeente (de opdrachtgever) als voor de andere betrokkenen. De gemeente koos zelf voor een regisserende rol. De bewoners kregen vol-

⁷ Dit is een sterk verkorte weergave van enkele delen van hoofdstuk 6 van *Stad en Beleid*.

ledig zeggenschap over het ontwerp van de openbare ruimte en de aanleg en het beheer werden door de gemeente integraal uitbesteed aan de markt.

Een bewonersklankbordgroep ontwierp in twintig tweewekelijkse bijeenkomsten een plan voor de openbare ruimte. Ze werden daarbij ondersteund door twee landschapsarchitecten. Een aannemer vertaalde het resultaat van de bijeenkomsten in een voorlopig ontwerp. Het definitieve ontwerp had betrekking op alle fasen van het proces, inclusief het beheer.

De gemeente hield zich gedurende het proces op afstand. Ze koos voor een delegerende bestuursstijl. Als regisseur stelde ze op hoofdlijnen het beleid en de randvoorwaarden vast en bewaakte ze de voortgang. Alle andere verantwoordelijkheden waren gedelegeerd naar de aannemer en de bewoners.

Voor de bewoners was de aannemer het aanspreekpunt. Zij hadden dus geen direct contact met de gemeente. De aannemer communiceerde met de gemeente over de voortgang van het proces en functioneerde als 'spin in het web'.

Resultaten

Hellevoetsluis is erin geslaagd om met dezelfde middelen als voorheen meer te bereiken. Door hun nieuwe positie konden marktpartijen veel meer dan voorheen het initiatief nemen en gebruik maken van innovatieve technieken die kosten bespaarden. Alle partijen zijn tevreden over het eindresultaat. De bewoners zijn zich door hun nieuwe rol meer betrokken gaan voelen bij hun wijk. Ze zijn actiever geworden en zijn ook na het project doorgegaan met het ontwikkelen van initiatieven. Door samen te werken binnen het project is de sociale cohesie in de wijk toegenomen. De gemeente wil vaker bewoners op gaan zoeken in hun eigen omgeving en informeel met hen in gesprek gaan. Ze ziet deze benadering als voorwaarde voor een goede samenwerking.

4.2 De casus Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden werkt in de Vogelaarwijk Heechterp-Schieringen vanuit een integrale benadering aan de sociale, economische en ruimtelijk-fysieke problemen van de wijk. De sociale agenda is leidend in Heechterp-Schieringen. Bewoners worden individueel en collectief betrokken bij het proces. Bij het tot stand komen van het wijkactieplan heeft de gemeente een samenwerkende bestuursstijl gehanteerd. Zij werkte op basis van gelijkwaardigheid samen met andere actoren. De rol van de niet-overheidsactoren was die van samenwerkingspartner en coproducent.

De aanleiding

In de wijk Heechterp-Schieringen concentreren zich al lange tijd problemen op het gebied van werkloosheid, veiligheid en leefbaarheid en de wijk prijkt al decennia op de verkeerde lijstjes. Heechterp-Schieringen heeft geen goede reputatie en bewoners trekken weg als ze de kans krijgen. Alle inspanningen hadden tot dan toe te weinig opgeleverd en voor de gemeente was dat aanleiding om haar werkwijze eens grondig te evalueren. Uit die evaluatie werd duidelijk dat resultaten vooral waren uitgebleven door verkokering, door financieringsschotten en door tegengestelde belangen van betrokken organisaties. Ook bleek dat losse projecten onvoldoende blijvende effecten hadden.

Leeuwarden koos daarom voor frontlijnsturing. Deze benadering moest de verkokering tegengaan en voorkomen dat tegenstrijdige belangen en werkwijzen van organisaties leiden tot stagnaties. Daarnaast kenmerkt de nieuwe benadering zich door het verbinden van meerdere doelen en maatregelen en bij de nieuwe wijkaanpak werd de sociale agen-

da leidend. Hoofddoel is om de huidige bewoners van de wijk sociaal-economisch te laten stijgen.

Werkwijze

De gemeente Leeuwarden is gestart met het in kaart laten brengen van de wijkproblematiek vanuit het perspectief van de bewoners. Een wijkpanel (een overlegorgaan van bewoners) heeft in zeven snelkookpanssessies samen met professionals van de gemeente en de corporaties problemen gedefinieerd en oplossingen geïnventariseerd. Daarnaast zijn op zomeravonden op verschillende plekken in de wijk gesprekken gevoerd met bewoners, waardoor in een zo vroeg mogelijk stadium veel bewoners betrokken raakten. De verkregen input is door de gemeente verwerkt in een concept-wijkactieplan en nadat dit plan in interactie met alle partijen definitief is geworden, is het naar B&W gegaan voor de besluitvorming.

Resultaten

In het wijkactieplan *Heechterp-Schieringen, alle bewoners een stap vooruit!* richt Leeuwarden zich op het activeren en emanciperen van de bewoners van Heechterp-Schieringen. Frontlijnteams die bestaan uit professionals die afkomstig zijn uit verschillende uitvoerende organisaties, hebben een centrale, sturende rol. Deze frontlijnteams benaderen elk huishouden in de wijk persoonlijk en doen hen een concreet aanbod. De frontlijnteams leggen contact tussen de bewoners en nieuwe samenwerkingsverbanden zoals de Weracademie, het Veiligheidshuis en het Centrum voor Jeugd en Gezin.

Naast een individuele benadering is er in het plan aandacht voor het betrekken van groepen. 'Community building' is gericht op het ontwikkelen van sociaal kapitaal en sociale cohesie. Ook is activering een belangrijk doel van de collectieve maatregelen. In het plan worden verschillende doelen op creatieve wijze verbonden, bijvoorbeeld bij 'armoedebestrijding door energiebesparing'.

Bij 'armoedebestrijding door energiebesparing' gaat het om verlaging van de energielasten, het verbeteren van de sociale binding via een wedstrijdement, een beter binnenklimaat in huizen, een betere gezondheid, hogere levensstandaard, meer woongenot en wooncomfort, werkervaring in energieteams en een beter wijkimago als eerste gloeilampvrije wijk.

De wijk moet aantrekkelijker worden voor de bewoners, ook voor de sociale stijgers. Daarom heeft de gemeente met de bewoners een identiteitsplan opgesteld voor de ruimtelijk-fysieke ontwikkeling van de wijk. Per buurt werken bewoners samen aan de uitvoering van het plan. Op buurtniveau ontstaat hierdoor buurtbinding en daarnaast stimuleren deze activiteiten ook weer de sociale ontwikkeling van de bewoners.

4.3 De casus Deventer

De Deventer wijkaanpak is ontwikkeld in de jaren negentig van de vorige eeuw. De aanpak heeft zich van project tot vast onderdeel van het gemeentelijke beleid ontwikkeld. Uitgangspunt is dat wijkbewoners zelf initiatieven nemen om de leefbaarheid in hun buurt in sociale en fysieke zin te verbeteren en dat de gemeente daarin participeert. De gemeente biedt ondersteuning, faciliteert en schakelt professionals in waar dat nodig is. De bestuursstijl die zij daarbij hanteert is de faciliterende. Deze staat op de bovenste trede van de participatieladder en dit betekent dat de invloed van de participanten en de inhoudelijke openheid maximaal is. Het initiatief komt niet van de overheidsactor, maar in dit geval van burgers.

Aanleiding

Begin jaren negentig uitten de Deventer burgers nadrukkelijk hun onvrede over het alsmaar uitblijven van oplossingen voor de problemen in hun woon- en leefomgeving. Deze onvrede was voor de gemeente een raadsel omdat ze fors investeerde en er desondanks toch onvoldoende resultaten werden geboekt. Een analyse wees uit dat er verschillende oorzaken waren. Zo was de afstand tussen de bewoners en het bestuur te groot en waren de lijnen tussen het signaleren van problemen en het uitvoeren van maatregelen te lang. De deskundigheid en verantwoordelijkheid van de bewoners kwamen niet tot hun recht. Ook werkten de gemeentelijke diensten te traag, langs elkaar heen en waren beschikbare geldstromen niet inzichtelijk.

De gemeente vond dat dit anders moest en ze ontwikkelde daarom een wijkgerichte aanpak voor alle Deventer wijken. Het uitgangspunt was dat bewoners zeggenschap moesten krijgen over de aanpak van de fysieke en sociale leefbaarheidsproblemen in hun eigen wijk. Zo zou de afstand tussen burgers en bestuur kleiner worden en zou recht gedaan worden aan hun deskundigheid.

Werkwijze

De gemeente Deventer heeft besloten te gaan participeren in burgerinitiatieven en dat vraagt om een heel andere benadering dan het stimuleren van burgerparticipatie in overheidsinitiatieven. Centraal in de Deventer wijkaanpak staan daarom de wijkteams.

Iedere wijk heeft een team dat uit maximaal twintig actieve bewoners bestaat. Het wijkteam is gesprekspartner van politici, bestuurders en maatschappelijke organisaties en zij signaleert actuele ontwikkelingen in de wijk en bepaalt wat er moet gebeuren. De wijkteams onderhouden contact met hun achterban en betrekken hen bij het aanleveren van ideeën, het prioriteren ervan en het maken van keuzes.

In een cyclisch proces van twee jaar doorloopt het wijkteam, ondersteund door de wijkmanager, de wijkopbouwwerker, speciale bewonerstaakgroepen en professionele uitvoerders de beleidsfasen van het analyseren, onderzoeken en prioriteren van problemen, het uitwerken van ideeën, het programmeren, uitvoeren, afbouwen en overdragen. Iedere wijk heeft daarvoor een eigen wijkbudget.

Resultaten

De Deventer wijkaanpak heeft landelijke en internationale bekendheid gekregen. De werkwijze is succesvol en stimuleert de bewoners sterk iets voor de buurt te doen. De wijkteams houden zich bezig met uiteenlopende onderwerpen, zoals de verkeersveiligheid, de inrichting en het gebruik van de openbare ruimte, overlast, sociaal-culturele vraagstukken, duurzame energie en sport.

Het cyclische proces van de wijkaanpak lijkt sterk op de gemeentelijke beleidscyclus. Daarom sluit de aanpak goed aan bij de werkwijze van de gemeente. Van een project is de aanpak inmiddels een geïntegreerd onderdeel van het gemeentelijke beleid geworden. Het is geïnstitutionaliseerd.

De kern van de wijkaanpak is dat de werkwijze de leefwereld van de burgers verbindt met die van de instituties. Qua inhoud en proces ontwikkelt de aanpak zich nog steeds. Periodiek onderzoekt de gemeente de maatschappelijke waardering ervoor en deze blijkt nog altijd hoog te zijn. Veel inwoners van de stad zijn inmiddels bekend met de werkwijze.

Literatuur

Gemeente Enschede (2008) *Toekomstvisie Enschede 2020. Enschede maakt(t) je wereld groter*. Enschede: gemeente Enschede.

Gemeente Enschede (2010) *Kadernotitie 2011-2014 Vertrouwen in Enschede*. Enschede: gemeente Enschede.

Lievense, H. (2008). *Bewoners maken de wijk. Een handleiding voor succesvolle samenwerking in de praktijk*. 1^e druk. Delft: CPI.

Lowndes, V., L. Pratchett en G. Stoker (2006) Diagnosing and remedying the failing of official participation schemes: the CLEAR framework. *Social Policy & Society* 2006/5:2, 281-291.

Motivaction (2001) *Burgerschapsstijlen en overheidscommunicatie*. Bijlage 5 van *In dienst van de democratie*, rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. Amsterdam: Motivaction.

Nationale ombudsman (2009) *'We gooien het de inspraak in'*. Een onderzoek naar de uitgangspunten van behoorlijke burgerparticipatie. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.

Pröpper, I. (2009) *De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders*. 3^e druk. Bussum: Coutinho.

Putnam, R., L.M. Feldstein (2004) *Better together. Restoring the American Community*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

Rus, A. e.a. (2010) *Naar een verbindende en inspirerende participatie. Onderzoek naar de aanpak, ervaringen en beleidsontwikkelingen ten aanzien van participatie bij veertien corporaties*. Rotterdam: Inicio.

Straatman, E. (2010) *Stad en Beleid*. 1^e druk Groningen: Noordhoff Uitgevers.

Tonkens, E. (2009) *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*. Amsterdam: SUN Trancity.

VROM-raad (2006) *Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. 1^e druk. Den Haag: VROM-raad.

Bijlage 1: De tien spelregels van de Nationale ombudsman

Heldere keuzen vooraf

1. De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.
2. De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.
3. De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren.
4. De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:
 - meebeslissen;
 - coproduceren;
 - adviseren;
 - raadplegen;
 - informeren.
5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
 - welk onderwerp ter discussie staat;
 - wie ze bij de beleids-/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn;
 - op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
 - op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek. Voor welke wijze ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces.

Constructieve houding

6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
7. De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.
8. De gemeente levert extra inspanning om alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

Informatieverstrekking

9. De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.

10. De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen) argumenten.

Overgenomen uit: de Nationale ombudsman (2009) *'We gooien het de inspraak in'. Een onderzoek naar de uitgangspunten van behoorlijke burgerparticipatie*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.