

Burgerparticipatie en stadslandbouw

Notitie voor het stedennetwerk - stadslandbouw

stelsel



innovatie

multifunctioneel

Burgerparticipatie en stadslandbouw

Notitie voor het stedennetwerk-stadslandbouw

Esther Veen
Monique Mul

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Het nut van burgerparticipatie	3
3	De participatieladder	4
4	Voorbeelden van verschillende typen burgerparticipatie	5
	<i>a. Raadplegen (ook wel consulteren)</i>	5
	<i>b. Adviseren</i>	6
	<i>c. Coproduceren</i>	7
	<i>d. Zelfbeheer</i>	7
5	In de praktijk.....	8
	<i>a. Het proces</i>	9
	<i>b. Faciliteren versus initiëren</i>	9
	<i>c. Meer advies</i>	11
6	Conclusie	12
7	Meer informatie	12
	Bronnen	14
	Bijlage 1: Overzicht participatieladder.....	15
	Bijlage 2: Afwegingskader 'Burgerparticipatie bij openbaar beleid'	16

1 Inleiding

De meeste stedennetwerkers vinden het belangrijk dat burgers betrokken zijn bij stadslandbouw. Men weet echter niet altijd hoe die betrokkenheid van burgers vorm te geven of hoe burgerinitiatieven te faciliteren. Dit document geeft een kort overzicht van theorie rondom burgerparticipatie - onder andere door gebruik te maken van de participatieladder. Daarnaast worden enkele voorbeelden van verschillende vormen van burgerparticipatie gegeven. Het document sluit af met een aantal praktijktips.

Deze notitie is in conceptvorm geschreven als input voor de bijeenkomst van het stedennetwerk stadslandbouw op 13 april 2011. Het is vervolgens aangevuld met belangrijke informatie, ideeën en opmerkingen uit die bijeenkomst.

'Burgerparticipatie is het proces waarbij gemeente, betrokken burgers en eventueel externe deskundigen via een open houding naar elkaar en een vooraf besproken aanpak samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of beleid. Het proces is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen' (Hendriks en Eijsermans, 2004, in handboek burgerparticipatie gemeente Leek) .

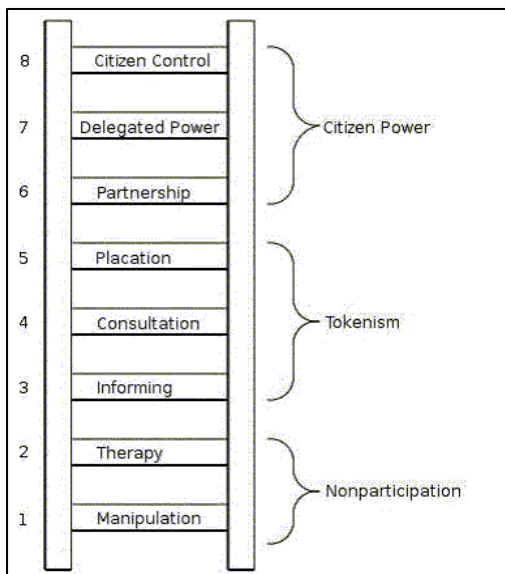
2 Het nut van burgerparticipatie

Er zijn verschillende redenen om burgerparticipatie te stimuleren. Volgens Hartman (2008) zijn de twee voornaamste redenen enerzijds het vergroten van draagkracht en legitimiteit voor te nemen beslissingen of uit te voeren beleid, en anderzijds het vergroten van de effectiviteit van beleid door de mening en ervaring van burgers mee te nemen. Hartman richt zich daarbij op beleidsbeïnvloeding in het algemeen. Aalbers (2006) geeft aan wat de specifieke voordelen van burgerparticipatie zijn met betrekking tot groen in de stad. Zij stelt dat wat bewoners voor de openbare ruimte kunnen bereiken, een gemeente alleen niet kan bieden. De kwaliteit van het ontwerp en van de gemeentelijke werkpraktijk kunnen door de participatie van (kritische) bewoners aanzienlijk verbeteren. Burgers kunnen de gemeente bijvoorbeeld in contact brengen met vernieuwende ontwerpers op ecologisch gebied, maar ook kunnen ze ambtenaren dwingen beter samen te werken met collega's van andere diensten.

Naast de vorm van burgerparticipatie waarover Hartman (2008) het hierboven heeft en dat uitgaat van de gemeente, is er ook een andere vorm van burgerparticipatie, die juist op het gebied van stadslandbouw veel voorkomt. Het gaat dan om burgerinitiatieven. Bij burgerinitiatieven gaat het om burgers die zelf iets willen met de openbare (groene) ruimte, daar zelf initiatief voor nemen en vervolgens de gemeente er bij (willen) betrekken. Een burgerinitiatief is dus eigenlijk een omgekeerde vorm van participatie, omdat de overheid participeert in het beleid dat burgers maken (Te Velde, 1995). Terwijl participatie in de jaren '60 nog vooral uit inspraakmogelijkheden bestond, en het in de jaren '90 vooral om interactieve beleidsvorming ging, komen burgerinitiatieven tegenwoordig steeds vaker voor (Te Velde, 1995). Een groeiende groep bewoners is actief in wijktuinen en andere vormen van collectief groen (Hassink, 2006). Volgens Hassink leidt die betrokkenheid van bewoners bij het groen in hun buurt tot sociale cohesie. Voor burgers is de betrokkenheid een manier om grip te krijgen op hun omgeving en die mooier te maken, om contacten, sociaal kapitaal en een gevoel van veiligheid te creëren (Te Velde, 1995). Toch wordt zelfbeheer van groen door bewoners nog weinig gestimuleerd door het beleid; het vraagt dan ook om een andere, meer faciliterende rol van gemeenten (Hassink, 2006; Te Velde, 1995).

3 De participatieladder

De participatieladder biedt een theoretisch aanknopingspunt om naar burgerparticipatie te kijken (www.delokalerekenkamer.nl). De ladder laat verschillende manieren zien waarop burgers bij de politiek en besluitvorming kunnen worden betrokken, oplopend van minder (onderaan de ladder) tot meer (bovenaan de ladder) betrokken.¹ De participatieladder is oorspronkelijk ontworpen door Arnstein (1969). Zij ontwierp een ladder met acht treden (zie figuur 1), vanuit de centrale vraag 'Is er al dan niet een machtsverdeling waarbij diegenen die de macht in handen hebben, een deel ervan afstaan aan de zogenaamde have-nots (dit is de massa zonder macht)?' (Arnstein, 1969). Arnstein zag actieve participatie als het deelnemen van het individu / de burger aan het vormgeven van de samenleving.



Figuur 1; De participatieladder van Arnstein

Zoals in de figuur te zien is, noemt Arnstein de onderste twee sporten van de ladder 'non-participatie'. Arnstein vindt manipulatie en therapie geen participatie omdat het manieren zijn waarop machthebbers burgers onderwijzen of overtuigen. Machthebbers gebruiken deze sporten om burgers op andere gedachten te brengen, en niet om hen te laten participeren in het beleid.

De middelste sporten (informereren, consulteren en paaieren) noemt Arnstein tokenisme. Hiermee bedoelt ze dat de burger geen beslissingsbevoegdheid krijgt. De burger wordt gehoord en kan horen, maar heeft geen zekerheid dat zijn mening ook wordt meegenomen in de besluitvorming.

De bovenste drie sporten kunnen als echte participatie worden gezien. Macht wordt herverdeeld en burgers plaatsen zich in een onderhandelingspositie met de machthebbers. Op de bovenste twee sporten hebben burgers meer invloed dan de machthebbers, of zelfs de

volledige soevereiniteit (Arnstein, 1996; participatiewiki.be).

Het model van Arnstein is door verschillende auteurs gewijzigd en aangevuld (participatiewiki.be). Edelenbos en Monnikhof (2001, in: participatiewiki.be) hebben een ladder met vijf treden ontworpen. De onderste twee 'non-participatie' sporten (manipulatie en therapie) zijn in deze ladder verdwenen en ook de andere sporten zijn enigszins herverdeeld. Op internet circuleren verscheidene ladders met vijf of zes sporten, die allemaal vergelijkbaar zijn. Figuur 2 komt van participatieplaza.nl, waar kennis op het gebied van participatie door professionals en beleidsmakers wordt gedeeld. In bijlage 1 presenteren we een tabel met informatie over een participatieladder met vijf sporten. De hoogste sport noemen we dan zelfbeheer – in plaats van meebeslissen zoals in figuur 2 – omdat uit die term een grotere betrokkenheid en beslissingsbevoegdheid spreekt.

Overigens geldt de vuistregel dat hoe hoger op de



Figuur 2; De participatieladder op www.participatieplaza.nl

¹ De VNG heeft een participatieladder ontwikkeld waarmee voor iedere burger kan worden vastgesteld wat diens mate van participatie in de samenleving is (www.vng.nl). Deze ladder maakt zichtbaar in hoeverre burgers betaald werk hebben of op een andere manier in de samenleving participeren. Dit is dus een andere vorm van de participatieladder.

participatieladder, hoe minder mensen kunnen worden meegenomen in het participatieproces. Coproductie bijvoorbeeld vraagt overleg en projectgroepen, waardoor slechts ruimte is voor kleine groepen burgers, terwijl bij consultatie juist redelijk makkelijk grote groepen mensen kunnen worden bevroegd. Doordat de meningen van meer mensen kunnen worden meegenomen kan bij de lagere sporten op de participatieladder sprake zijn van een grotere representativiteit. Anderzijds is op deze sporten de kans groter dat de resultaten uit de burgerparticipatie opzij worden gelegd omdat de burgers minder sterk bij het proces betrokken zijn. Burgerinitiatieven vallen onder de hoogste sport van de ladder, zelfbeheer. Overigens is participatie hier wellicht niet de juiste term; de burger participeert immers niet zozeer, maar neemt zelf het initiatief.

In de praktijk zijn participatievormen natuurlijk niet zo makkelijk in hokjes in te delen. Ze zijn vaak complex en op meerdere treden van het model van toepassing. Een strakke opdeling van participatievormen is dus niet altijd zinvol. Toch is de participatieladder wel een belangrijk instrument: *'Grondige reflectie op de interactie tussen de gemeente en haar burgers, aan de hand van de zogenaamde 'participatieladder' (...), is voor de gemeente én de betrokken burgers een voorwaarde voor een goede opzet en vervolgens doeltreffend handelen (...). De participatieladder fungeert als basismodel en is op zich daarom als werkwijze niet innovatief. Echter wel een noodzakelijke start! Het overdenken van het doel van de interactie, de mate van participatie, het aantal betrokkenen en de vorm van de communicatie, vormen voor iedere gemeente het startpunt van het interactieproces. De participatieladder brengt al deze aspecten bijeen en biedt daarmee een helder denkkader'* (Bekkers et al., 2003).

4 Voorbeelden van verschillende typen burgerparticipatie

In dit hoofdstuk geven we bij de sporten op de ladder zoals die is gegeven in bijlage 1 enkele praktijkvoorbeelden. Een voorbeeld voor informeren laten we echter achterwege: zoals Arnstein (1969) al aangaf, is informeren eigenlijk geen participatie. Het is eenrichtingsverkeer. Dat wil niet zeggen dat informeren soms niet de beste mogelijkheid is, of dat informeren nooit nodig of nuttig is. Maar omdat dit document over burgerparticipatie gaat, zullen we hier niet verder op het informeren van burgers ingaan.

a. Raadplegen (ook wel consulteren)

Doel van raadplegen is burgers naar hun mening over een bepaald onderwerp te vragen of hen input te laten geven op een bepaald thema. Dat gebeurt vaak door burgers enquêtes in te laten vullen en zo de mening van een grote groep burgers te inventariseren.

Veel Nederlandse gemeenten maken bijvoorbeeld gebruik van een burgerpanel. Zo heeft Leeuwarden het Digitaal Burgerpanel opgericht, om in een vroeg stadium de mening van burgers te kunnen peilen. Ongeveer vijf keer per jaar vullen honderden inwoners een vragenlijst in over actuele onderwerpen in de stad. De contacten met de panelleden lopen via een met gebruikersnaam en wachtwoord beveiligd e-mail traject (www.vng.nl).

De gemeente Dordrecht heeft het iets anders ingestoken. Ze heeft de website www.vertelhetderaad.nl opgezet om in contact te komen met haar burgers. Via de site kunnen inwoners op vier manieren aan de Raad laten weten wat ze willen (veranderen). Zo kunnen ze reageren op door de moderator geplaatste actuele onderwerpen; reacties worden meegenomen in de raadsvergadering. Een raadslid kan op deze manier ook direct in discussie gaan met bewoners. Ten tweede kunnen burgers hun vraag of opmerking per email aan de fracties sturen, onder het kopje 'contact met de fracties'. Daarnaast is 'het sprekersplein' in het leven geroepen, dat burgers de mogelijkheid geeft mee te praten in een commissievergadering. Tenslotte kunnen burgers ideeën indienen via de button 'idee voor de raad' (www.vng.nl).

De gemeente Dronten betreft burgers expliciet bij het zoeken naar ruimte in de begroting. De gemeente moet 4,8 miljoen euro bezuinigen; 1,8 miljoen daarvan wordt bespaard door de eigen

organisatie efficiënter te maken en het werk met minder mensen te doen. Omdat dat niet genoeg is en iedere bezuiniging of verhoging van belastingen burgers zal raken, vraagt de gemeente hen mee te denken. Burgers kunnen op een website de 'Begrotingswijzer' invullen; ze kunnen aangeven waar op bezuinigd kan worden of welke kosten omhoog kunnen. De antwoorden worden gebruikt om richting te geven aan de bezuinigingen. De gemeenteraad beslist in juni 2011 waarop wordt bezuinigd (www.begrotingswijzer.nl/Begrotingswijzers/Dronten).

Bovenstaande voorbeelden hebben niet direct met stadslandbouw te maken maar de tools kunnen worden ingezet om de mening van burgers over dit onderwerp te inventariseren. Zo heeft een studente het burgerpanel in Almere gebruikt; 550 leden hebben een enquête ingevuld over hun wensen met betrekking tot een stadslandbouwwijk (Engelen, 2007).

Kansen: Burgers die betrokken worden bij consultatie kunnen hun mening of ideeën kwijt. Via consultatie kunnen bovendien relatief veel burgers worden bevraagd. Voordeel voor de burger is dat de participatie vaak relatief weinig tijd kost.

Valkuilen: Burgers zijn er niet van verzekerd dat de gemeente ook daadwerkelijk iets met hun mening doet. De gemeente inventariseert, maar kan die inventarisatie vervolgens negeren.

b. Adviseren

Adviseren gaat een stap verder dan raadplegen; in plaats van het beantwoorden van specifieke vragen, heeft de burger meer ruimte om zijn mening te geven op een bepaald onderwerp. Ook hier zijn verschillende voorbeelden te geven.

De gemeente Sluis wil jongvolwassenen enthousiasmeren voor de politiek in het algemeen en het raadswerk in het bijzonder. Om dit te bereiken heeft ze een Adviesraad Jong Volwassenen in het leven geroepen. Deze bestaat uit 19 jong-volwassenen (leeftijd 15-27 jaar). De burgemeester is de voorzitter van de raad. De adviesraad kan gevraagd en ongevraagd adviseren op alle beleidsterreinen. Haar adviezen worden betrokken bij behandeling in de gemeenteraad. Interessant is dat het de gemeente niet zozeer om het advies te doen is, als wel om het enthousiasmeren van mensen voor het geven van advies en betrokkenheid bij de gemeentepolitiek.

In Leeuwarden werd begin 2007 een Burgervisitatiecommissie benoemd. Acht inwoners volgden een jaar lang het reilen en zeilen van de gemeenteraadsvergaderingen. Zij brachten een jaar later advies uit aan de hand van hun ervaringen (www.vng.nl).

In de Nieuwe Waranda in Tilburg hebben burgers, boeren en andere betrokkenen op initiatief van de Brabantse Milieu Federatie en op basis van gegevens uit een bewonersenquête en een grote bijeenkomst, gezamenlijk verschillende scenario's uitgewerkt voor de inrichting van een huidig landbouwgebied tussen Tilburg-Noord, Berkel-Enschot en Udenhout. Doel is dit gebied in te richten met 'voedsel uit de regio' als uitgangspunt. Het inrichtingsvoorstel is aan de gemeente aangeboden om haar te bewegen het gebied op die wijze in te richten.

Kansen: Burgers die adviezen uitbrengen kunnen met nieuwe en inspirerende ideeën komen die soms verrassend zijn. Adviseren biedt nieuwe kansen omdat het de creativiteit van burgers aanspreekt; ze kunnen een grotere rol nemen dan in het geval van raadplegen.

Valkuilen: Het gaat vaak om een kleinere groep burgers dan in het geval van raadplegen. Gevolg is dat het moeilijker wordt een representatieve groep burgers te betrekken. Representativiteit is niet altijd nodig, maar het is belangrijk te beseffen dat hoe minder burgers betrokken zijn, hoe kleiner de kans is dat deze groep voor bijvoorbeeld een hele wijk spreekt.

Daarnaast is het belangrijk op te merken dat hoewel een advies niet opgevolgd hoeft te worden, dit wel is wat mensen verwachten. Het kan voor een gemeente best moeilijk zijn bepaalde adviezen ter harte te nemen. Een voorbeeld is de gemeente Leeuwarden die in een probleemwijk de burgers vroeg wat ze met het groen zouden willen doen. Toen burgers aangaven dit zelf in beheer te willen nemen, vond de gemeente dit te risicovol – onder andere in verband met ervaringen uit het verleden.

c. Coproduceren

Coproduceren gaat weer een stapje verder. De burger kan niet alleen haar mening ventileren, maar samen met de overheid – op basis van een gelijkwaardige relatie - nadenken over beleid. Er zijn verscheidene voorbeelden voor handen, zowel binnen als buiten het thema stadslandbouw.

Het Symposium Stad, Land en Voedsel in Maastricht werd georganiseerd vanuit de gedachte een actieve voedselgemeenschap op te zetten. Er kwamen zestig deelnemers bijeen; voedselproducenten, consumenten, vertegenwoordigers van Limburgse streekproducten en organisaties uit de horecabranche, de VVV en de Hogere Hotelschool. Samen hebben deze deelnemers het 'Manifest Stad, land en voedsel in Zuid-Limburg' opgesteld. Hierin beloven ze te zullen werken aan twaalf actiepunten, die op hun beurt moeten leiden tot het gewenste Zuid-Limburg van 2020 (Nieuwsbrief Stad land en voedsel, 2009). Burgers participeerden hierin vooral door middel van belangengroepen. Zo is de voorzitter van Slow Food Limburg één van de initiatiefnemers van het symposium. Bovendien nemen burgers hier deel aan een grotere coproductie met meerdere partijen; burgers vormen niet de enige groep die wordt betrokken.

De Nieuwe Ronde is een groentetuin net buiten Wageningen. De tuin wordt onderhouden door een ondernemer, die er verschillende soorten groenten verbouwt. Burgers kunnen lid worden van de tuin en vervolgens hun groenten oogsten. Ze betalen een vooraf bepaald bedrag, dat hen recht geeft op het oogsten van groenten voor het aantal gezinsleden waar ze voor hebben betaald. Er wordt niet bijgehouden of mensen te veel oogsten; de basis is goed vertrouwen. Aan het begin van het jaar bepalen de ondernemer en de leden samen welke soorten groenten er worden verbouwd en wat de prijs van het lidmaatschap is. Hier is dus duidelijk sprake van coproductie, al is die niet tussen burger en overheid maar tussen burger en producent (www.denieuweronde.nl).

Een derde voorbeeld komt uit de gemeente Opsterland in Friesland. Deze gemeente heeft burgerparticipatie steeds een stapje verder gebracht. Participatie is 'gefaseerd ontwikkeld' en 'organisch gegroeid' (Schonewille en Van Xanten, 2011). De participatie begon in 2001 met een zogenaamde dorpspiegel, een tool om te meten wat er leeft binnen de verschillende dorpen. Dit was een vorm van raadplegen. In 2006 werd het IDOP (integraal dorpsontwikkelingsplan) ontwikkeld, dat hierop voortbouwt; het voegt een toekomstvisie en uitvoeringsplan toe met als doel samen met bewoners toekomstplannen te ontwikkelen. Hier komt coproductie aan de orde. In 2009 werd een traject opgestart om een visie op voorzieningen te ontwikkelen met als doel met bewoners en maatschappelijke partijen in discussie te gaan over de verdeling van voorzieningen binnen de gemeente. Achteraf vond de gemeente dit een stapje terug op de participatieladder omdat het vooral adviseren betrof. Een volgende logische stap is gebiedsgericht werken waarbij de dorpsplannen in een regionaal perspectief worden geplaatst (Schonewille en Van Xanten, 2011).

Kansen: Burgers, vaak vooral vertegenwoordigers van groepen burgers, ontwikkelen samen met de gemeente een aanpak. Omdat dit een gezamenlijk idee is, vergroot het de kans dat een dergelijk plan door de gemeente wordt gerealiseerd.

Valkuilen: Het ontwerpen is slechts mogelijk met een kleine groep burgers. Om dat te ondervangen wordt soms gebruik gemaakt van vertegenwoordigers van burgergroepen. Dan is de betrokkenheid van iedere burger echter vaak beperkter; als burgers individueel participeren zullen zij zich waarschijnlijk meer betrokken voelen. De tijd die burgers moeten investeren is bij coproductie ook relatief groot. Daarbij is het ook hier niet zeker dat het gezamenlijk opgestelde plan uitgevoerd wordt. We spreken dan ook over 'samenwerken met gescheiden verantwoordelijkheden'. Duidelijke afspraken zijn nodig om wantrouwen te voorkomen.

d. Zelfbeheer

Zelfbeheer is de hoogste sport op de participatieladder. De gemeente kan burgers vragen om bijvoorbeeld een openbaar groen project te beheren, maar vaak nemen burgers zelf het voortouw, en komen zij met hun projecten bij de gemeente. De participatie is dan omgedraaid; burgers vragen de gemeente te participeren.

Het project 'Ik bouw een huis in Almere' biedt bewoners de mogelijkheid een kavel te kopen, zelf een huis te ontwerpen en dat vervolgens te laten bouwen. In de komende jaren biedt de gemeente Almere meer dan 600 kavels per jaar aan, die verschillen in grootte en prijs. Als zelfbouwer is de burger de opdrachtgever. Er zijn verschillende vormen van dit zogenaamde 'particulier opdrachtgeverschap' mogelijk. De burger kan alleen bouwen, maar er ook voor kiezen samen met anderen iets te bouwen. Het project vraagt veel verantwoordelijkheid van de burger, zoals planning, ontwerpen, het aanvragen van een vergunning en het bewaken van het budget. Volgens de gemeente brengt dit de nodige moeilijke momenten met zich mee, maar maakt de verantwoordelijkheid het ook een unieke ervaring (www.ikbouwminhuisinalmere.nl/zelfbouw).

Het Pandercomplex is een historisch pand dat is omgebouwd tot woon- en werkgemeenschap en zelfbeheerorganisatie: '*Pander is van ons allemaal*'. Alle volwassen bewoners en huurders van bedrijfsruimtes zijn lid van de Vereniging Wonen Werken Pander en daarmee medebeheerder van het Pandercomplex. Het is voor de bewoners '*een veilige plek midden in de stad waar je weet wie je burens zijn en waar je actief met elkaar en de plek waar je woont bezig bent om het leven zo aangenaam mogelijk te maken. Door Pander zelf te beheren, hebben we het allemaal zelf in de hand*' (www.panderplein.nl). Zelfbeheer is dus duidelijk een onderdeel van het wonen in het Pandercomplex. Zelfbeheer is echter uitgebreid naar de openbare ruimte van het Panderplein, een plein dat openbaar toegankelijk is maar in het complex ligt. Annechien Meier, een kunstenaar die zich op de openbare ruimte richt en tevens bewoner van het complex, heeft het plein veranderd in een volkstuin waarin bewoners en omwonenden actief zijn. Het plein is daardoor een ontmoetingsplek geworden. Op het plein zijn terrasjes gemaakt waar koffie gedronken kan worden of andere activiteiten plaatsvinden. Hierdoor ontstaat op een spontane manier meer sociale controle en wordt het plein minder aantrekkelijk voor bijvoorbeeld voetballen of langdurig parkeren (www.annechienmeier.nl).

Creatief Beheer in Rotterdam is opgezet door twee kunstenaars en fungeert nu als een expert bureau dat op eigen wijze, samen met de bewoners, zorgt voor wijkontwikkeling en beheer van buitenruimte van onder andere deelgemeenten en woningbouwcoöperaties. De ontwikkeling vindt altijd plaats samen met en voor bewoners. De bewoners worden in een vroeg stadium betrokken bij de ontwikkeling van het groen. Daarnaast wordt ingezet op continue betrokkenheid van de bewoners bij het onderhoud van hun groen (www.creatiefbeheer.nl).

Kansen: De gekozen oplossingen zijn afkomstig van en worden gedragen door bewoners. Dit vergroot draagvlak en de kansen voor succes. Doordat zelfwerkzaamheid vaak onderdeel van de uitvoering is kan zelfbeheer soms leiden tot kostenbesparing voor de gemeente.

Valkuilen: Projecten hebben vaak veel begeleiding nodig voor een goede kans van slagen. Niet iedere bewoner wil de verantwoordelijkheid van de gemeente overnemen. Per project zal daarom goed bekeken moeten worden in hoeverre bewoners verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen en hoeveel begeleiding gewenst is. Daarnaast kan door een veranderende bewonerssamenstelling een goedlopende vorm van zelfbeheer in een wijk snel weer verdwijnen. Belangrijk is ook dat er in deze vorm van participatie slechts in beperkte mate sprake is van invloed van de gemeente. In geval de grond eigendom van de gemeente is, moet ze van tevoren goed nadenken wat ze doet wanneer ze de grond weer ergens anders voor in gebruik zou willen nemen.

5 In de praktijk

Nu duidelijk is dat 'burgerparticipatie' een heel scala aan verschillende vormen kan behelzen, waarin burgers meer of minder invloed hebben, geven we in dit hoofdstuk nog enkele tips om burgerparticipatie in de praktijk te brengen. Waar moet de gemeente op letten, waar moet rekening mee worden gehouden en wat mag vooral niet vergeten worden?

a. Het proces

Voordat een gemeente start met burgerparticipatie in een project of bij een bepaalde aanpak, is het belangrijk eerst te bepalen of burgerparticipatie **wenselijk en geschikt** is in die specifieke situatie. Hartman (2008) biedt daar een afwegingskader voor aan (zie bijlage 2). Ook het handboek van de gemeente Leek biedt een tool om te bepalen of het onderwerp geschikt is voor burgerparticipatie. Dat burgerparticipatie niet altijd de beste optie is blijkt uit een voorbeeld uit de gemeente Rotterdam. Rotterdam wilde 500.000 burgers betrekken bij het opstellen van een profiel voor de nieuwe burgemeester. Dit geeft enorm veel meningen, met als gevolg dat niemand aan het einde van de rit tevreden is. Ruimtelijke thema's (zoals ruimtelijke ordening, inrichting en beheer van openbare ruimte, bouwen, verkeer, natuur- en milieu, en natuurlijk ook stadslandbouw) zijn volgens Hartman (2008) het meest geschikt voor burgerparticipatie.

Is eenmaal vastgesteld dat burgerparticipatie in een bepaald traject een effectief middel is, dan moet de juiste **wijze van burgerparticipatie** worden bepaald. De participatieladder biedt hier goede aanknopingspunten voor. Ook het handboek burgerparticipatie van de gemeente Leek biedt een tool voor het kiezen van de meest geschikte vorm van burgerparticipatie. Belangrijk is bijvoorbeeld na te denken over hoeveel beslissingsbevoegdheid burgers krijgen. Het betrekken van wijkbewoners bij het opvullen van een groene ruimte in de eigen wijk kan teleurstelling opleveren wanneer de meerderheid van de betrokken burgers helemaal geen groenvoorziening wil, maar juist meer parkeerplekken wenst (www.delokalerekenkamer.nl). In zo'n geval maakt het uit of burgers hierover mogen beslissen, en op welk niveau hun invloed geldt (mogen ze beslissen over het invullen van de ruimte, of over hoe de *groene* ruimte wordt ingevuld?).

De derde stap is de keuze voor de **meest geschikte werkvorm** binnen de gekozen vorm van burgerparticipatie. De tabel in bijlage 1 geeft enkele suggesties voor werkvormen die bij de verschillende sporten op de participatieladder passen, en ook het handboek van de gemeente Leek laat verschillende mogelijkheden zien. Ook op de site www.participatiewijzer.nl zijn geschikte methoden te vinden.

Natuurlijk is het ook belangrijk te bedenken **wie** meedoet in het participatieproces. De gemeente Leek maakt een onderscheid tussen actoren en publieksgroepen. Actoren zijn de daadwerkelijke deelnemers in het proces; zij die met elkaar in interactie zijn. Een publieksgroep omvat mensen die indirect deel uit maken van de interactie, maar die geen (actieve) deelnemer zijn. Naast de overheid zelf zijn mogelijke actoren:

- De burger algemeen
Burgers zijn geografisch geselecteerd en vormen geen homogene groep. Hun kennis en houding ten aanzien van de overheid en de zaak verschilt, evenals leeftijd, historie in de wijk, opleidingsniveau en betrokkenheid.
- De burger specifiek
Leden van klankbordgroepen als afspiegeling van de samenleving. Een goede representatie kan alleen als zorgvuldig en met begrip voor alle gevoelens wordt bepaald wie ambassadeurs kunnen zijn.
- Organisaties
Organisaties, bedrijven, instellingen en clubs die met het onderwerp te maken hebben kunnen ook bepaalde groepen representeren.

Een publieksgroep die indirect deel uit kan maken van de interactie is een belangengroepering als een milieubeweging of de dorps- of buurtvereniging (handboek burgerparticipatie gemeente Leek).

b. Faciliteren versus initiëren

Een belangrijke vraag ten aanzien van het ontwikkelen van stadslandbouw – die tijdens de bijeenkomst van 13 april ook naar voren kwam – is in hoeverre de gemeente stadslandbouw actief moet stimuleren of dat het voldoende is de aanwezige initiatieven te faciliteren. Uit onderzoek van Plantinga (2010) blijkt bijvoorbeeld dat veel van de door haar geïnterviewde partijen vinden dat de

behoefte voor een voedselbeleid vanuit de maatschappij zelf moet komen. De overheid kan aanhaken, faciliteren en stimuleren, maar burgers moeten er 'zelf om vragen'. Tegelijkertijd blijkt dat veel voedsel gerelateerde activiteiten (althans in Tilburg, waar haar onderzoek plaatsvond) sowieso van onderop komen; het zijn burgerinitiatieven. Naast de vraag of het faciliteren van bestaande burgerinitiatieven voor alle steden voldoende is om stadslandbouw van de grond te krijgen, is er bij veel van die organisaties behoefte aan coördinatie, informatie-uitwisseling en samenwerking. Dit is een rol die de gemeente op zich kan nemen.

In het geval van burgerinitiatieven kan de gemeente minder controleren (bepalen) wat er gebeurt dan wanneer zij zelf het heft in handen neemt. Het kan lastig zijn de regie uit handen te geven en invulling van de publieke ruimte aan burgers over te laten. Anderzijds bieden burgerinitiatieven ook mogelijkheden. Om dat te illustreren keren we terug naar het voorbeeld van het Panderplein. De gemeente Den Haag geeft aan groen belangrijk te vinden, want '*groen kleurt de stad*' en in plaats van kijkgroen meer gebruiksgroen te willen aanleggen of stimuleren. Dit project sluit daar goed bij aan, want creëert immers gebruiksgroen in de openbare ruimte, en helpt de gemeente daarmee haar doelen te bereiken (www.annechienmeier.nl).

Of de gemeente nu faciliteert of initieert, het is vooral belangrijk dat de gemeente iets doet met ideeën en initiatieven van burgers. Als bewoners hierin worden teleurgesteld, verspeelt de gemeente haar draagvlak. De gemeente moet bewonersinitiatieven dus serieus in overweging nemen, taken durven delegeren en initiatieven van bewoners faciliteren. Belangrijk daarbij is dat van tevoren goed wordt nagedacht over wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke beslissingen mag nemen. De verwachtingen en verplichtingen van beide zijden worden dan helder, vooral wanneer de taken en rolverdeling door alle betrokken partijen samen worden vastgesteld. In de volgende twee kopjes wordt een aantal tips gegeven voor het faciliteren en initiëren van burgerinitiatieven.

→ *Initiëren*

De gemeente kan zelfbeheer *initiëren* door burgers verantwoordelijk te maken voor bijvoorbeeld een groenproject. Te Velde (1995) onderscheidt dan de volgende zeven stappen die de gemeente kan volgen;

1. Verkenning bij de toekomstige gebruikers: wat leeft er, hoe is de omgeving, wat wil de gemeente, wat zijn de randvoorwaarden?
2. Initiatief: verkenning voor mogelijkheden van uitvoering en inventarisatie van die mogelijkheden, voorlichting aan toekomstige gebruikers, wens inventarisatie, draagvlak toetsen van de plannen, beschikbaar budget, contactpersonen.
3. Doelen: vaststellen realistische en gewenste doelen
4. Planvorming: doelen worden omgezet in concrete plannen, wens prioriteren, vaststellen van plan/ontwerp, maken van werkafspraken.
5. Uitvoering: wie doet wat, houd het meewerken en uitvoeren aantrekkelijk, vormgeving voor behoud betrokkenheid
6. Betrokkenheid bij onderhoud: wie doet wat, kennisoverdracht, continuïteit, zelfwerkzaamheid stimuleren
7. Evaluatie, bijstelling

Hieruit blijkt eens te meer dat het proces belangrijk en zeker niet eenvoudig is. Een goed proces maakt het verschil tussen eenmalige en blijvende betrokkenheid. Iedereen moet duidelijk weten wat het project inhoudt, welke doelen er zijn en met wie ze te maken hebben. Schonewille en Van Xanten (2011) concluderen dat voor een goede uitvoering van zelfbeheer binnen een gemeente een lange adem nodig is. Het moet geïntegreerd raken in de manier van werken en van denken. Zowel binnen de gemeente als binnen de samenleving.

→ *Faciliteren*

Tijdens de bijeenkomst op 13 april is samen met de deelnemende stedelijke professionals en de aanwezige burgers en ondernemers nagedacht over stappen die nodig zijn om burgerinitiatieven te *faciliteren*. Belangrijk bleek daarin vooral het bieden van continuïteit. Wanneer er continuïteit is, wordt de mogelijkheid geschapen dat nieuwe initiatieven ontstaan en de huidige initiatieven blijven bestaan. De gemeente moet dus voor initiatieven open blijven staan. De burgers en ondernemers gaven aan dat daarbij de volgende punten van belang zijn:

- De gemeente moet zoveel mogelijk op de hoogte zijn van de initiatieven, deze bundelen en voor andere burgers en ondernemers inzichtelijk maken. Zij kunnen zich dan eventueel verenigen en van elkaar leren ('samenwerken om te versterken').
- Er moet een loket, of een helder aanspreekpunt, zijn waar burgers terecht kunnen met ideeën en vragen.
- Het is belangrijk dat de gemeente durft los te laten, en burgers vertrouwt bij het uitvoeren van hun plannen. De gemeente moet dus durven overdragen; zij wordt als het ware een regisseur.
- De gemeente kan de plannen die van ondernemers (en burgers) uitgaan mogelijk maken door zoveel mogelijk ondersteunend te zijn, bijvoorbeeld door bestemmingsplannen waar mogelijk aan te passen.
- De gemeente moet zoveel mogelijk ondernemers betrekken bij haar eigen plannen. Bijvoorbeeld door middel van publieksactiviteiten. Ondernemers kunnen er dan een invulling aan geven. Marktpartijen kunnen initiatieven ook versterken. Dit kan ook betekenen dat de groep breder gemaakt wordt; de gemeente moet verder kijken dan de kring van mensen die om haar heen staat en die allemaal hetzelfde vinden.

c. Meer advies

Tenslotte volgt hieronder een opsomming van een aantal valkuilen van burgerparticipatie en tips voor het optimaal benutten van burgerparticipatie.

Ten eerste is het belangrijk te beseffen dat burgers ook indirect kunnen participeren, wanneer zij gerepresenteerd worden door bijvoorbeeld een belangengroepering. De participatie is dan minder 'sterk' omdat hij niet rechtstreeks is. Soms kan dit het meest werkbaar zijn, of kan er in een traject worden gewerkt met verschillende stadia van burgerparticipatie. Bijvoorbeeld door eerst met belangenorganisaties te praten en in een later stadium met individuele burgers, of andersom. Daarbij is het van belang na te denken over een nieuwe gespreksrelatie tussen de gemeente en de maatschappelijke organisatie(s), zodat de dialoog niet alleen als belangenbehartiging wordt beschouwd maar als een methode om nieuwe doelen te bereiken die voor alle partners rendement opleveren (Bekkers et al., 2003).

Daarnaast is het van belang dat een gemeente zich realiseert dat de verschillende stadia van burgerparticipatie andere afspraken en verantwoordelijkheden met zich meebrengen. Het moet voor alle partijen duidelijk zijn wat de verantwoordelijkheid is van elke participatiedeelnemer, wat de doelen zijn en of er sprake is van blijvend partnerschap of volledige vrijblijvendheid (Te Velde, 1995).

Plantinga (2010) benadrukt dat het belangrijk is dat mensen vrijblijvend en op basis van vrijwilligheid participeren. Wanneer mensen worden gedwongen te participeren – bijvoorbeeld wanneer meerdere organisaties zitting moeten nemen in een overlegorgaan – kan dit leiden tot 'sectoring'. Sectoring betekent dat de verschillen tussen sectoren worden beschermd en soms zelfs versterkt. Het is daarom belangrijk dat mensen op persoonlijke titel participeren, en passie hebben voor het onderwerp.

De lokale rekenkamer maakt duidelijk dat het belangrijk is helder te zijn over de kaders waarin burgerparticipatie plaatsvindt, omdat het regelmatig voorkomt dat burgers betrokken worden in gemeentelijke besluitvorming, maar dat er als puntje bij paaltje komt toch geen ruimte (lees: geld) blijkt te zijn voor ideeën van burgers (www.lokalerekenkamer.nl). Dit is ook één van de

aanbevelingen van Bekkers et al. (2003) en Te Velde (1995) die stellen dat doelen expliciet moeten worden gemaakt. Het gaat dan niet alleen om doelen van de gemeente, maar ook om de doelen van burgers. Ook het handboek van de gemeente Leek schrijft dat het belangrijk is vooraf duidelijk te maken wat het doel en de randvoorwaarden van het proces zijn en deze ook vast te leggen. Dan weten alle partijen waar ze aan toe zijn. Volgens de gemeente moet communicatie de constante factor zijn in het participatieproces en daar een dominante rol in spelen: goede informatie-uitwisseling is in iedere fase van het proces een voorwaarde voor succes (handboek burgerparticipatie gemeente Leek).

Bekkers et al (2003) wijzen er tenslotte op dat het slim is te voorkomen dat alleen de gemeente probleemhebber is. In plaats daarvan moet de gemeente juist investeren in de rol van de burger, en in werkwijzen om de burger te activeren. De schrijvers bevelen daarnaast aan het organiserend vermogen van de gemeente te versterken, inspiratie te putten uit voorbeelden uit andere gemeentes en bestaande kennis te gebruiken in de eigen situatie en die vervolgens te ontwikkelen tot algemeen toepasbare innovatieve werkwijzen.

6 Conclusie

Burgerparticipatie kent verschillende niveaus. Elk participatieniveau heeft andere doelen en er passen andere middelen bij. Belangrijk is dat de keuze voor het participatieniveau goed wordt afgewogen; de voordelen tegen de nadelen en de kansen tegen de valkuilen.

Stadslandbouw kan tot stand komen zowel op initiatief van de gemeente als op initiatief van de burger. Zelfbeheer, waarbij de rol van de gemeente zeer beperkt is, heeft een lange traditie in het groen en vraagt van de gemeente vaak een beperkte rol. Vooral het faciliteren, coördineren en verzorgen van informatie-uitwisseling wordt als een zeer gewenste rol van de gemeente beschouwd. De gemeente controleert, regisseert en delegeert dan minder. Zelfbeheer moet passen binnen de structuur van het beleid en de gemeente, maar ook passen bij de specifieke bewoners.

Andere niveaus van burgerparticipatie kunnen ook bijdragen aan de totstandkoming van stadslandbouw. Echte participatie komt echter pas tot stand als duidelijk is wat de taken zijn van de gemeente en de burger en wat beide partijen van elkaar verwachten.

7 Meer informatie

Naast de bronnen die we voor dit document hebben gebruikt is er nog een aantal interessante bronnen om meer informatie te vinden:

- Op de website van de VNG (www.vng.nl) is een groot aantal voorbeelden op het gebied van burgerparticipatie te vinden.
- Het IKC RO (Informatie en Kenniscentrum voor de Ruimtelijke Ordening) organiseert op 1 november 2011 een Werkatelier wijkplannen: *'In veel wijken bestaat de behoefte aan wijkvisies en wijkplannen. Meestal worden deze visies en plannen gezamenlijk door bewoners, gemeente, woningcorporaties en andere partijen gemaakt. Het maken van visies en plannen vraagt om een professionele aanpak. Tijdens dit werkatelier wordt aandacht besteed aan het opstellen van visies en wijkplannen. Hoe begeleid je de samenwerking tussen de verschillende partijen? Welke methoden en instrumenten zet je nu precies in?'* <http://www.ikcro.nl/>

Hartman (2008) noemt de volgende selectie handleidingen:

- Pröpper, Igno & Deanneke Steenbeek (1999). 'De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders'. Bussum: Uitgeverij Coutinho

- Pröpper, Igno (1999). 'Interactieve beleidsvoering. De binnenkant van het proces'. Den Haag: VNG
- Sturm, P. (2002). 'Interactieve beleidsvorming: begrippen en leidraad'. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek
- XPIN (2003). 'Hoezo kaders? Handreiking voor volksvertegenwoordigers in een dualistisch stelsel bij interactieve beleidsvorming'. Den Haag: XPIN
- Ministerie van VROM (2004). 'Beleid met burgers. Praktische gids voor burgerparticipatie'. Den Haag
- NICIS (2006). 'Stedelijk Innovatieprogramma, Wanneer werkt participatie? Een ontwikkelingsmodel voor inspraak en interactie'. Den Haag

Bronnen

Arnstein, Sherry R. (1969). 'A Ladder of Citizen Participation', Boston: American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

Bekkers, H., E. Gout, M. Leewis, L. Lemmers, B. Naber en N. Rigter (2003). 'Bestemming: Burger!' Expertisecentrum Meervouwdig Ruimtegebruik, i.o.v. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster en Habiforum

Engelen, C. (2007). 'Integratie van stadslandbouw en wonen; willen Almeerders wonen in een stadslandbouwwijk?' Thesis RSO 80436, Wageningen Universiteit, vakgroep RURALE SOCIOLOGIE

Gemeente Leek. 'Handboek Burgerparticipatie. Samen bereik je meer!'

Hartman, I. (2008). 'Burgerparticipatie in politieke besluitvorming'. Presentatie voor WUR, 25 november 2008, Instituut voor Publiek en Politiek

Hassink, J. (2006). 'Gezond door landbouw en groen. De betekenis van landbouw en groen voor de gezondheid van de stedelijke samenleving'. Assen: Koninklijke van Gorcum.

Nieuwsbrief Stad, land en voedsel (2009). Uitgave van de Gebiedsontwikkeling Maastricht\Meerssen\Valkenburg in samenwerking met Dienst Landelijk Gebied te Roermond

Plantinga, S. (2010). 'Als door een voedselbril... Een onderzoek naar de randvoorwaarden, mogelijkheden en beperkingen voor het opzetten van een Food Policy Council in Tilburg'. Thesis RSO 80433, Wageningen Universiteit, vakgroep RURALE SOCIOLOGIE

Schonewille, J. en H. van Xanten (2011) 'Het verhaal van Opsterland. Burgerparticipatie in de praktijk' Movisie

Te Velde, J. (1995). 'Meedoen met het Groen. Samenwerking tussen overheid en burger bij het beheer van de openbare ruimte'. Haarlem: Schuyt & Co

Websites

<http://www.annechienmeier.nl>

<http://www.begrotingswijzer.nl/Begrotingswijzers/Dronten>

<http://www.creatiefbeheer.nl>

http://www.delokalerekenkamer.nl/pagina/regionale_vrijdagmiddagjes/ijsselstein

<http://www.denieuweronde.nl>

<http://www.ikbouwmijnhuisinalmere.nl/zelfbouw>

<http://www.ikcro.nl/>

http://www.movisie.nl/onderwerpen/clientenparticipatie/docs/Participatieladder_vormen.pdf

<http://www.panderplein.nl>

<http://www.participatieplaza.nl/weblog/users/home.php>

<http://participatiewiki.be>

<http://www.vertelhetderaad.nl>

<http://vng.nl>

http://www.vng.nl/Praktijkvoorbeelden/BR/BPAR/2009/Leek_HandboekBurgerparticipatie_2009.pdf

Bijlage 1: Overzicht participatieladder

Participatie niveau	Democratische vorm	Doel	Rol overheid	Rol participant	Middelen
Zelfbeheer	Directe democratie	Participanten ontwikkelen zelf binnen gestelde kaders. Besluit wordt overgenomen door college / raad	Bestuur laat agenda- en beleidsvorming volledig over aan de betrokkenen en speelt hierin zelf slechts een adviserende rol.	Beslisser	Ontwerpatelier, referendum, prijsvraag, wijkbudget, buurtproject, burgerjury, modelkeuzes
Coproduceren	Interactieve democratie	Gezamenlijk tot een oplossing komen met optimaal draagvlak	Bestuur en betrokkenen komen samen een agenda overeen, men zoekt samen naar oplossingen. Het bestuur verbindt zich aan de hieruit voortgekomen resultaten.	Partner	Overleggroepen, convenanten, werkateliers, projectgroepen
Adviseren	Inspraak democratie	Inbreng belanghebbenden betrekken bij besluitvorming	Agendavorming door het bestuur, maar publiek krijgt gelegenheid om problemen en oplossingen aan te brengen. De politiek kan hiervan enkel beargumenteerd afwijken.	Adviseur	Adviesraden, wijk- en dorpsraden, expertmeetings, rondetafelgesprekken
Raadplegen (consulteren)	Inspraak democratie	Toetsing aan kennis en oordeel belanghebbenden	Agendavorming door het bestuur, maar ziet publiek als partner bij beleidsvorming. Resultaten uit het overleg worden niet als bindend voor het bestuur beschouwd.	Geconsulteerde	Inspraakavonden, hoorzittingen, digitale peilingen, enquêtes, prijsvragen, debatten en groepsgesprekken
Informereren	Representatieve democratie	Informereren van belanghebbenden	Agendavorming door het bestuur, publiek wordt hiervan op de hoogte gehouden.	Toehoorder	Informatieavonden, huis-aan-huisblad, campagnes, excursies

Bron: vrij naar Edelenbos en Monnikhof, 2001 (in: participatiewiki.be), www.movisie.nl en Handboek Burgerparticipatie Leek

Bijlage 2: Afwegingskader 'Burgerparticipatie bij openbaar beleid'

1. Leent het beleidsprobleem zich voor burgerparticipatie?

Is er voldoende beleidsruimte? Is er voldoende juridische ruimte: is bestaande wet- en regelgeving geen belemmering? Valt er iets te kiezen? Hebben inwoners kennis en/of ervaringen op dit beleidsonderwerp?

2. Zijn noodzakelijke randvoorwaarden vervuld?

Heeft het bestuur en de volksvertegenwoordiging zich gebonden aan burgerparticipatie? Is er in dit beleidstraject voldoende tijd voor burgerparticipatie? Is er voldoende geld en ambtelijke tijd beschikbaar voor een participatietraject? Is goede communicatie vooraf, tijdens en na afloop verzekerd?

3. Waarom burgerparticipatie?

Eenzijds primair om draagvlak voor beleid te vergroten: zorg dan dat zoveel mogelijk inwoners mee kunnen doen en dat er maximale communicatie over deze burgerparticipatie is. Anderzijds primair om de kwaliteit van beleid te verhogen: zorg dan voor een zorgvuldig geselecteerd gezelschap dat goed geïnformeerd wordt over het beleidsonderwerp.

4. Welke burgers moeten erbij betrokken worden?

Welke inwoners hebben directe belangen bij het onderwerp? Welke personen of groepen moeten actief wordt uitgenodigd om mee te doen?

5. In welke beleidsfase?

Agendavorming: inwoners dragen onderwerpen aan voor beleid.
Planvorming: deelnemers denken mee over beleidsalternatieven.
Besluitvorming: beslissingsbevoegdheid wordt aan burgers gedelegeerd.
Uitvoering: inwoners denken/doen mee in beleidsuitvoering.
Evaluatie: inwoners hebben een rol in beoordeling van effecten van beleid.

6. Welke verantwoordelijkheid krijgen de deelnemers?

Hier komt de participatieladder van pas.

7. Hoe?

Selecteer criteria voor instrumenten en werkvormen: doel, beleidsfase, verantwoordelijkheid, groepsgrootte, duur werkvorm, kostenindicatie. Zoek welke werkvorm of combinatie van verschillende instrumenten of methode(n) het best past.

Bron: Hartman (2008)



stelsel

innovatie