

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is an author's version which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/68865>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

**Jaarboek Landschapsarchitectuur en Stedenbouw,
Wageningen, 2007, isbn 978 90 7527127-0
(gepubliceerd 8 maart 2008)**

Participatie tussen recept en illusie

(p.103-105)

Auteur: Henri Goverde ¹

Hebben democratie, bestuur en planvorming iets moois met elkaar? Uit een aantal geselecteerde plannen in dit jaarboek zou je afleiden van wel. Ik wil laten zien dat ‘de openbare ruimte Roombeek’ (Enschede) en het project ‘Afrikaanderplein’ (Rotterdam) met participatie in planvorming het verst zijn gekomen. Maar ook wil ik uitleggen dat de verhouding politiek en (georganiseerde) burgers nog allerminst optimaal is.

Democratie bestaat niet, er is alleen democratisering. Er is permanent behoefte aan verbetering van de democratie. Zoals Clausewitz de oorlog zag als voortzetting van de diplomatie met andere middelen, zo is democratie op te vatten als de voortzetting van de strijd van allen tegen allen met geweldloze middelen. Soms wordt er op de rem getrapt. Toen ‘Paars’ de raden-democratie in de universiteiten afschafte, vroeg ‘Loesje’ zich terecht af “waar moeten we de democratie nu leren?”. Algemeen gesproken, hoe minder toegang tot beïnvloeding en zeggenschap in de publieke arena, hoe meer verlies aan vertrouwen in politici, politieke partijen en overheden is te verwachten. Hoe minder politieke participatie van organisaties, verenigingen en clubs waarin mensen zich vrijwillig hebben geassocieerd (‘maatschappelijk middenveld’ genoemd), hoe meer overheden in het duister tasten over wat de samenleving wil. Een slagvaardig en responsief bestuur is dan niet te verwachten.

Niemand verlangt terug naar het inspraak tijdperk van de jaren zeventig in de vorige eeuw. Inspraak kwam toen vaak alleen het bestuur ten goede. De inspreker moest maar uit het besluit afleiden of zijn inbreng gewicht in de schaal had gelegd. Een gemotiveerde uitspraak kwam er meestal niet. Toch bestond er ook het idee van de participatie democratie waarin emancipatie van kansarmen werd nagestreefd eerder dan een effectiever bestuur. De Amerikaan Arnstein, bijvoorbeeld, stelde in 1969 een participatie ladder op die, getuige de soms 1000 website bezoeken per maand, velen ook nu nog helpt om de gedachten te bepalen. De sporten van deze trap liepen van non-participatie (inspraak achteraf via bezwaarschriften en eenzijdige voorlichting), via raadpleging en overleg naar (mede-)zeggenschap. In Nederland, in het bijzonder in Spijkenisse en Nieuwegein, heeft zelfs gedelegeerd beslissingrecht bestaan. Enkele ‘bewonersorganisaties’, gevormd met gemeentelijke ambtenaren en bewoners actief in

¹ Henri Goverde is Hoofddocent Bestuurskunde Radboud Universiteit en Bijzonder hoogleraar Politicologie Wageningen Universiteit en Research Center. Contact: h.goverde@fm.ru.nl

wijkorganen, beslissen zelf, gegeven een bepaald budget, over interventies in hun leefomgeving.

Tegenwoordig wordt veelal gesproken over interactieve beleidsvorming. Wat bedoeld wordt gaat ook onder andere benamingen rond, bijvoorbeeld communicatieve planning, open planprocessen, netwerkplanning, coproductie. Kenmerkend is dat belanghebbenden en burgers vroegtijdig bij het proces worden betrokken, dat zij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid via onderlinge dialoog de problematiek in kaart brengen en oplossingen verkennen die van grote invloed blijken op de uiteindelijke besluitvorming. Het gaat dus om beïnvloeding en zeggenschap, zonder verplaatsing van macht. De gekozen politici houden de finale beslissingsmacht.

Deze spelregel geldt ook wanneer, vooral op lokaal niveau, met een raadgevend referendum wordt geëxperimenteerd. Soms worden ruimtelijke plannen aan een referendum onderworpen. Vanzelfsprekend belooft de gemeenteraad de uitslag serieus te zullen nemen, mits er voldoende mensen (= meestal 30% van de kiesgerechtigde inwoners) deelnemen. Zo hebben referenda over het stadshart in Groningen in 2001 (negatief) en in 2005 (positief) invloed gehad op de inrichting van de Grote Markt. In Tilburg konden bezoekers van een gemeentelijke internetsite (uiteindelijk 11% van het electoraat) een stem uitbrengen op een drietal door een jury van experts en wethouders genomineerde ontwerpen voor het centraal gelegen driehoekige plein, de Heuvel. Opvallend was dat slechts 27% van de bezoekers bereid bleek te stemmen. In Nijmegen werd de mening van inwoners gepeild in een stemming via internet over twee plannen voor Plein 44. Het winnende, tamelijk gemanipuleerde plan was de voorkeursvariant van het college. De gemeenteraad volgde dit plan ofschoon de participatie (een kleine 10% van de bevolking boven 12 jaar) formeel onvoldoende was.

Hoe moeten we aankijken tegen planvorming met een veelheid aan betrokkenen inclusief overheden? Maken we gebruik van een ordening van Randolph Hester jr (Community Design, 1974; gecit: in S. Swaffield, *Theory in Landscape Architecture*, 2002) dan worden besluiten genomen door de elite of door bewoners / gebruikers dan wel door hen samen. De plannen kunnen tegen, voor, met of door de mensen worden gemaakt en mogelijk worden uitgevoerd. De reeks 'tegen, voor, met en door' wordt niet door normen bepaald. Een plan dat tegen de wensen van gewone burgers ingaat, is niet per definitie slecht. Een plan met en door mensen gemaakt kan zowel goed als slecht uitpakken. De elite is ook niet een vaststaande groep. Natuurlijk denken we aan de finale beslissers, de gekozen politici in de gemeenteraad. Maar ook landschapsarchitecten en andere experts behoren tot de elite. Zo ook de financieel sterke projectontwikkelaar. Welnu, wat kunnen we signaleren?

Er zijn meerdere resultaten van 'interactieve' plan- en beleidsvorming op diverse schaalniveau's aanwezig in dit jaarboek. Naast projecten op gemeentelijk niveau, zijn de landschapsvisies 'Drentsche Aa' en 'Zuid-Limburg' opmerkelijke producten op regionaal niveau. Deze regionale visies zijn vooral door experts gemaakt 'voor' de mensen. Maar door hun streekeigen verhaal en door de typerende communicatieve nazorg zijn deze visies gericht op uitwerking 'met' en zelfs 'door' de mensen. In Drente is al tijdens de planvorming gecommuniceerd om uiteenlopende betrokkenen te overtuigen van de zin van het verhaal, in landschappelijk maar ook in economisch perspectief. In Limburg is in een promotietour verder gewerkt 'met' de mensen en worden convenanten verwacht om

bepaalde betrokkenen onderdelen van de visie zelf te laten verwezenlijken. De ontwerpregels in deze visies kunnen voor betrokkenen werken als een receptuur om het verhaal integraal te leren vormgeven.

De benadering van de Hessenberg (1991-2000) in Nijmegen ging duidelijk 'tegen' de mensen in en eerst de aanpak in 2002-2004, een nieuwe start, heeft oog om 'voor' en 'met' de mensen te werken. Als de participatie draagvlak oplevert, komt dat echter vooral het bestuur ten goede dat al te lang worstelt met deze locatie. Een dergelijk draagvlak bij de bevolking is aanwezig en via een open dialoog bereikt, zo wordt gemeld bij het Dokkershaven project in Vlissingen. Intussen dwarrelen echter ter plaatse de moties van wantrouwen door de gemeenteraad wegens veronderstelde ambtelijke incompetenties en onderling wantrouwen bij beoordeling van financiële calculaties. De eigenschappen van de representatieve democratie kunnen participatie kennelijk tot een illusoir fenomeen maken. Een ander havenplan is 'Lago Wirense'. Een typische top-down aanpak van de provincie is door de ontwerpers ingevuld met de beste bedoelingen 'voor' de mensen. In eerste aanleg werkte dit plan volledig 'tegen' de mensen. De aanpak produceerde veel 'wij'- 'zij' acties. Het plan vraagt om meer 'met' de mensen te opereren en er lijkt op onderdelen echte zeggingsmacht nodig om het vertrouwen in het totale project te herstellen. In Almere (Weerwaterplein) en Boulevard Katwijk lijkt evenwichtig 'met' en 'voor' de mensen te zijn gewerkt maar hoe dat precies ging, blijft wat vaag. Zoals hierboven al gesteld komen 'openbare ruimte Roombeek' en 'Afrikaanderplein' in participatief perspectief het verst. Roombeek lijkt wat betreft uitgangssituatie voor participatie het meest optimaal. Niemand zou het in zijn hoofd durven halen om juist hier zonder de oorspronkelijke bewoners tot een plan te komen, dunkt me. De multiculturele context van het Afrikaanderplein is uiterst complex en daarom exemplarisch boeiend. In beide plannen is met meerdere methoden 'met' en 'voor' de mensen gewerkt. De resultaten zijn inspirerend. Constateer verder dat de regie duidelijk in handen van de experts is gebleven. Bij Roombeek is extra interessant dat participatie in het 'onderhoud' van een deel van de publieke ruimte is afgesproken zodat ook 'door' de mensen aan de planrealisatie wordt bijgedragen.

De totale oogst vanuit participatief perspectief lijkt beperkt. Maar we hebben gekeken naar een selectieve keuze van voorgelegde plannen. Verstrekend, in de betekenis van 'community power', is de participatie echter niet.

Nu in gemeenten en provincies sinds 2002 het dualisme is ingevoerd, is in de praktijk wel een enige verschuiving van macht mogelijk. Het politiek primaat van de gemeenteraad zou moeten leiden tot beter opdrachtgeverschap. Burgemeester en wethouders (geen lid meer van de raad) hebben de bestuursmacht, van belang om voorstellen te doen en voor uitvoering van raadsbeslissingen. Daarnaast heeft de wetgever een 'burgerinitiatief' mogelijk gemaakt. Deze kans voor door burgers geïnitieerde participatie wordt helaas nog onvoldoende benut.

Wanneer het opdrachtgeverschap goed functioneert, zou de planvorming goeddeels overgelaten moeten worden aan het maatschappelijk veld. De burger vormt plannen in gelegenheidscoalities en kan participatie zoeken van deskundige gemeentelijke ambtenaren. Ook kan men draagvlak trachten te scheppen bij het bestuur, eventueel door één of meerdere wethouders te laten participeren in het proces. Het college van burgemeester en wethouders, de bestuurders, brengt het eindresultaat van de planvorming

als voorstel naar de gemeenteraad. Deze controleert of men zich heeft gehouden aan de gestelde opdracht (marginale toetsing) en stelt het plan formeel vast. Je zou dan willen dat raadsleden inderdaad zonder ruggespraak oordelen (zoals de Grondwet voorschrijft). Politici die onbevagen en weloverwogen verantwoordelijkheid nemen. Kortom, echte dualistische democratie leidt tot een pleidooi voor planvorming in een vernieuwde participatieve keten: politiek als opdrachtgever – planvorming door maatschappelijk veld – ambtelijke participatie – voorstellen na bestuursmacht – politieke toetsing en goedkeuring – bestuursmacht bij uitvoering. Is dit wellicht een geschikte receptuur voor participatie welke illusies voorkomt en planvorming door en voor de mensen bevordert?

HG / 29-11-2007, versie 3