

Buurtgericht beleid en de kunst van vertrouwen geven

Jurian Edelenbos

Erasmus Universiteit Rotterdam
Centrum voor Publiek Management

Inleiding

Burgerparticipatie is het sterkst doorgedrongen in gemeenten, wijken en buurten. Vanuit een oude traditie van schikken en plooiën en polderen worden burgers betrokken bij ontwikkeling, uitvoering en beheer. Momenteel wordt dit ook wel ‘buurtgericht beleid’ of ‘bewonerbetrokkenheid’ genoemd¹. In politieke kringen is toenemende aandacht voor de verantwoordelijkheden van burgers in onze maatschappij. Politici zien graag dat bewoners, bedrijven en instellingen meer hun medeverantwoordelijkheid nemen voor de leefbaarheid en veiligheid in hun eigen buurt. ‘Meedoen’, staat er in het motto van het huidige regeerakkoord. Ook minister Pechtold noemt dit element in zijn speech bij het ontvangst nemen van het WRR-rapport ‘vertrouwen in de buurt’: “Bewoners en maatschappelijke ondernemers moet zich meer verantwoordelijk voelen voor de publieke zaak”. De bedoeling is om burgers en diverse organisaties in de buurt zelf te laten bepalen op welke wijze de impuls voor hun wijk wordt vormgegeven. Alleen op die manier kunnen burgers weer meer verantwoordelijkheid voor het wel en wee van hun buurt nemen.

WRR: vertrouwen in de buurt

In april van dit jaar is het WRR-rapport ‘Vertrouwen in de buurt’ verschenen². Volgens de probleemanalyse in het rapport is er zowel sprake van een afnemende betrokkenheid van mensen bij elkaar (sociaal kapitaal) en bij hun democratische instituties (politiek vertrouwen). De interessante studie biedt inzicht in de manier waarop burgers, door versterking van kleinschalige verbanden, effectief kunnen bijdragen aan de leefbaarheid van hun buurt. Op basis van een uitvoerige empirische studie naar zogenaamde ‘sterke praktijken’ is bekeken hoe op terreinen van fysieke inrichting, veiligheid, onderwijs en sociale infrastructuur problemen kunnen worden aangepakt. De WRR komt tot de conclusie dat ‘de buurt ertoe doet’. Een buurtgerichte aanpak zou tot versterking van de sociale cohesie in de buurt leiden en tot een groei van vertrouwen in de politiek. Overigens is die optimistische uitkomst eigenlijk logisch als je je alleen richt op ‘sterke praktijken’ en probleemgevallen bewust buiten het studieveld houdt. Maar dat terzijde.

Het is niet de bedoeling om in dit artikel het hele WRR-rapport kritisch te bespreken. Enkele punten in het rapport zijn interessant om verder op in te gaan. Het eerste aangrijpingspunt is de oplossingsrichting die het rapport kiest om politiek vertrouwen te verbeteren. De raad maakt plausibel dat herstel van politiek vertrouwen gezocht moet worden in het verleiden van burgers tot een actieve participatie aan zelfbestuur en het oplossen van concrete maatschappelijke vraagstukken³. Zij kiest hiermee voornamelijk voor de sociaal kapitaaluitleg en de culturele uitleg voor het probleem van (relatief) gering vertrouwen in politieke instituties (en dan met name bij burgers die een afzijdige burgerschapsstijl vertonen). De raad concludeert echter wel terecht dat een groter sociaal vertrouwen niet zonder meer ook meer politiek vertrouwen impliceert. Daarvoor zijn de verklaringen voor gering politiek vertrouwen te divers.

Toch zet de raad zijn betooglijn voort door te verkennen welke middelen de lokale overheid heeft om burgers te verleiden tot politieke en sociale betrokkenheid. Het tweede aangrijpingspunt bevindt zich in de eerste alinea van de samenvatting: “Bewoners die elkaar en hun overheid en politiek kunnen en willen vertrouwen. Bestuurders die hen – de buurt – durven te vertrouwen”⁴. Met name dat laatste zinsdeel, bestuurders die de buurt durven te vertrouwen, is een interessant punt waar het rapport jammer genoeg weinig aandacht aan besteedt. Laten we dit punt eens nader verkennen en dan terugkeren naar de inleiding waar gesteld werd dat burgers serieus genomen moeten worden en zelf meer verantwoordelijkheid moeten dragen voor de leefbaarheid van hun buurt. Wat zijn nu eigenlijk doorslaggevend randvoorwaarden om buurtbewoners daadwerkelijk het gevoel krijgen dat ze serieus worden genomen door lokaal bestuur en politiek? Hoe kan de grotere betrokkenheid bij zaken die hen aanspreken en aangaan worden verwezenlijkt? De WRR komt daar niet helemaal uit. En dat is jammer, want is dat niet waar het uiteindelijk om draait? Kan juist hiermee niet het veronderstelde verloren politiek vertrouwen mee teruggewonnen worden? Is het niet zo dat om *vertrouwen (terug) te krijgen*, politici (maar ook bestuurders en ambtenaren) eerst zelf de stap moeten wagen om *vertrouwen te geven*?

De WRR raakt dit punt aan, maar laat het jammerlijk genoeg na om het centraler te stellen. Zeker, de raad stelt dat ‘lokale overheden zich moeten voorbereiden op een cultuuromslag’⁵. Ook wordt gesproken van ‘het vernieuwen van de lokale democratie’⁶. Het is alleen jammer dat geen concrete handreikingen worden geboden, op basis van de brede en rijke empirische inventarisatie, hoe dat dan wel niet gestalte moet krijgen. Gefocust wordt op het versterken van de vraaglogica, door bewoners een stem te geven in het op de agenda zetten van vraagstukken die zij als prangend en aansprekend ervaren. Dit is een goed advies, zeker als je bedenkt dat veel burgerparticipatie voortkomt uit bestuurlijk initiatief en gericht op een onderwerp die uit de ambtelijke kokers te voorschijn komen⁷. Veel burgerparticipatie wordt momenteel nog aanbodgedreven ingevuld. En dan nog durven bestuurders, politici en ambtenaren verwonderlijk te kijken als er geen animo onder de bewoners te bespeuren is om te participeren in een dergelijk bestuurlijk ingegeven participatietraject. Wil je echt politieke participatie bewerkstelligen, dan is het noodzakelijk onderwerpen ‘van onderop’ te laten opborrelen.

Naar meer bevoegdheden voor burgers

Burgerparticipatie en buurtgericht beleid betekent dat burgers meer (mede)verantwoordelijkheid krijgen voor de leefbaarheid van hun wijk⁸. Burgers krijgen, afhankelijk van de mate van burgerparticipatie, meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden toegewezen. Hoe verder de burgerparticipatie reikt, des te meer voelen de bewoners zelfverantwoordelijk voor het wel en wee van hun eigen wijk. In theorie wordt met verschillende participatieladders gewerkt om de mate van burgerparticipatie (en daarmee de mate van invloed van burgers op buurtbeleid) aan te geven⁹. De participatiewijzer geeft ook een overzicht hiervoor¹⁰. Deze website is een initiatief van de gemeenten Zoetermeer en Dordrecht en XPIN en biedt een handreiking voor het vormgeven van burgerparticipatie. Een belangrijke randvoorwaarde voor het starten van burgerparticipatie is het bepalen van de beïnvloedingsruimte. Indien die ruimte klein is kan beter voor een minder vergaande vorm van burgerparticipatie worden gekozen, zoals adviseren of raadplegen. Gaat burgerparticipatie niet zo ver, dan blijft de gemeente zelf een grote mate van verantwoordelijkheid dragen voor de leefbaarheid in de wijken. Indien

burgerparticipatie ver reikt (coproduceren of meebeslissen op de participatieladder)¹¹, dan wordt verantwoordelijkheid van de gemeente aan de burgers overgedragen. Maar dit kan alleen als burgers ook *werkelijk eigen zeggenschap* krijgen over een budget dat zij te besteden krijgen. En dit is precies het aangrijpingspunt dat de WRR laat liggen. Nog altijd is het volgende simpele principe van kracht: “Zonder bevoegdheden geen (mede)verantwoordelijkheid”. Bewoners voelen geen echte verantwoordelijkheid als lokale bestuurders en politici (via het ambtelijk apparaat) grotendeels alles in eigen hand proberen te houden. Eigen zeggenschap voor burgers over uitvoering van projecten en beheer (o.a. onderhoud) is daarvoor een vereiste¹². Bewoners zouden bijvoorbeeld de (materieel vrije) beschikking kunnen krijgen over een eigen budget om problemen in de wijk aan te pakken, maar men is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van en het creëren van draagvlak voor hun ideeën. De bewoners hebben zeggenschap over hun directe leefomgeving. De bewoners worden als het ware opdrachtgever van de gemeente en de plaatselijke woningbouwcorporaties. Het budget blijft formeel eigendom van de gemeente, maar bewoners kunnen er vrij over beschikken: zij zijn (materieel) eigenaar van het budget. De gemeente zou haar rol moeten bijstellen naar het bieden de bewoners namelijk ondersteuning (in geld en inhoudelijke deskundigheid van de ambtenaren). Daarnaast hebben burgers de bevoegdheid gekregen om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen en uitvoering te geven aan hun plannen. In sommige steden hebben burgers al veel meer eigen zeggenschap gekregen over het reilen en zeilen van hun buurt, zoals in Breda, Venlo, Almere en Leeuwarden. Er is echter wel een belangrijk verschil tussen een budget reserveren, en het daadwerkelijk uit handen geven van dat budget, beschikbaar stellen aan burgers bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid ten aanzien van leefbaarheid in hun buurt. Vaak willen gemeenten controle houden op de uitvoering. Meer bevoegdheden aan burgers betekent een omkering van het klassieke centrale sturingsperspectief naar een decentraal sturingsperspectief; bestuurders en politici laten zich dan als het ware sturen door burgers. Bange bestuurders vinden dit vaak maar niets. Zij gebruiken burgerparticipatie enkel om burgers de mogelijkheid advies te geven of voorkeuren te uiten. Het gevaar bestaat dat ambtenaren vervolgens deze wensen verder uitwerken en uitvoeren, zonder al te grote betrokkenheid van bewoners. Dat creëert geen vertrouwen.

De kunst van het schenken van vertrouwen

Daarmee worden we gesteld voor een interessante bestuurlijke uitdaging, namelijk het ruimte bieden aan burgerparticipatie bij de uitvoering van de door burgers geformuleerd beleid. Als burgers meer (mede)verantwoordelijk moeten worden voor de leefbaarheid in hun eigen wijk en buurt, moeten lokale bestuurders en politici daarvoor tot op zeker hoogte durven los te laten en te laten gaan. Op afstand toezicht houden is daarvoor toereikend. Het gevaar bestaat dat gemeenten erg dicht op de projecten van burgerparticipatie blijven zitten en het niet kunnen laten om de projecten gedetailleerd te blijven volgen en controleren. Op die manier bestaat het gevaar dat creatieve projecten monddood worden gemaakt en te bureaucratisch worden. De kunst is om burgerparticipatie in zekere mate met rust te laten en de kans te geven tot ontwikkeling en wasdom te komen; dat betekent dat ambtenaren en bestuurders burgers vertrouwen moeten geven bij de ontwikkeling, uitvoering en beheer van de projecten¹³.

Indien burgers zeggenschap krijgen over het wel en wee in hun buurt, betekent dit nog niet dat er tijdens de uitvoering geen (gemeentelijk) toezicht moet worden gehouden.

Toezicht op afstand en op hoofdlijnen blijft noodzakelijk. Opgepast moet worden dat de projecten aan teveel bureaucratische regels en procedures worden blootgesteld. Dit staat politieke vernieuwing en het genereren van politiek vertrouwen in de weg. Bovendien schrikt het burgers af om actief met hun wijk aan de slag te gaan. Teveel bemoeizucht en controledrang zorgen ervoor dat burgers nooit zelf (mede)verantwoordelijkheid zullen voelen; immers, de gemeente is toch nabij en die kan makkelijk worden aangesproken om gerezen problemen bij de uitvoering van het project op te lossen. Verantwoordelijkheid betekent nu juist dat burgers zelf problemen oplossen en niet voor het minste of geringste bij de gemeente aankloppen. De gemeente kan echter wel ondersteunend optreden. Zo wordt in Breda bijvoorbeeld gewerkt met contactambtenaren¹⁴. Burgers krijgen bij de ontwikkeling en de uitvoering van hun plannen een contactambtenaar voor ondersteuning toegewezen. De contactambtenaar fungeert als intermediair tussen de gemeente en de bewoners, met name als het om financiële zaken gaat. Dit maakt de communicatielijnen tussen bewoners en gemeente kort. De contactambtenaar heeft alle benodigde informatie over de hem/haar geadopteerde projecten. Naast toezichthouder heeft de contactambtenaar ook een adviesfunctie. Offertes, opdrachtverstrekkingen, betalingen en dergelijke lopen via deze ambtelijke contactpersoon. In de praktijk blijkt dat er weinig financiële verantwoordelijkheid is voor de burger. Veel is in het uitvoeringsteam gecentraliseerd; het team beheert de gelden. Bij het aanvragen van offertes bijvoorbeeld heeft de gemeente, in vergelijking met het verleden, de touwtjes aangetrokken. In het begin was de burger niet alleen initiatiefnemer, maar ook opdrachtgever, budgethouder, procesbewaker en onderhandelaar. Deze rollen zijn echter naar verloop van tijd gedeeltelijk overgenomen door de contactambtenaren. Hiermee is het idee dat de burger het zelf moet doen, zelf verantwoordelijk is in de loop van de tijd wat meer op de achtergrond geraakt. Een reden hiervan is de uitvoeringsproblemen in het eerste jaar; burgers hebben toch wat problemen met hun opdrachtgeverrol. Er is daarna vrij snel overgestapt op het werken met contactambtenaren die burgers meer bij de hand nemen. Ook is die ambtenaar bedoeld om de burger te beschermen; dat zij niet persoonlijk verantwoordelijk worden gesteld als projecten mislopen. Daarnaast is Stadsbeheer niet altijd blij met alle projecten, omdat het na de uitvoering met het beheer van de projecten (bijv. onderhoud) is blijven zitten.

Met dit voorbeeld wordt het gevaar van recentralisatie aangetoond, aanvankelijke zeggenschap voor burgers voor het wel en wee in hun buurt vervalt naar verloop van tijd naar grote en gedetailleerde ambtelijke en bestuurlijke bemoeienis. Gepaste ambtelijke afstand en inhoudelijke ondersteuning op eigen verzoek van burgers, maakt plaats voor controleerzucht en het weer terug in handen nemen van de uitvoeringstouwtjes door ambtenaren via het bedenken van allerlei (bureaucratische) regeltjes, voorwaarden en condities.

Het is van belang om te zorgen voor continuïteit van het gevoel van medeverantwoordelijkheid in de buurt. Het gevaar bestaat dat met het afronden van korte termijn projecten van burgerparticipatie en daarmee het creëren van (mede)verantwoordelijkheid van burgers voor de situatie in hun eigen wijken stil komt te liggen of wellicht helemaal wegvalt. Buurtgericht beleid met zeggenschap voor de burgers wordt dan een incidentele opleving; het medeverantwoordelijk maken van bewoners voor het wel en wee in hun eigen buurten wordt dan niet structureel (duurzaam) gerealiseerd. Politiek vertrouwen wordt niet hersteld via kortlopende projecten, vertrouwen creëren kost tijd, is van de lange adem. Enkel het doorspreken van overheidsplannen met burgers is daarvoor ontoereikend. Buurtbewoners moeten

echt het voortouw krijgen. Ze moeten de gelegenheid krijgen zelf de thema's en projecten te kunnen definiëren (niet opgelegd krijgen door de lokale overheid). Het idee van de WRR om burgers via een stemapparaat mee te laten bepalen welke thema's bovenaan de gemeentelijke agenda moeten staan sluit daar mooi op aan. Maar daarnaast moeten burgers zelf hun ideeën en plannen ten uitvoer kunnen brengen. Grotere betrokkenheid en zelfverantwoordelijkheid bereik je niet met enkel het invoeren van een themastelsel. Verantwoordelijkheid moet je niet zozeer krijgen, je moet het vooral voelen bij de uitvoering. Dat gevoel van zelfverantwoordelijkheid creëer je niet als de ambtenaren de door burgers aangedragen thema adopteren, hun eigen invulling eraan geven en vervolgens de plannen zonder verdere betrokkenheid van burgers ten uitvoer brengen.

Naar een gedeelde verantwoordelijkheid voor de buurt

Echt buurtgericht werken betekent meer decentrale verantwoordelijkheid en eigen zeggenschap voor burgers over hun buurt. Dit betekent echter nog niet dat lokale bestuurders en politici niet langer medeverantwoordelijkheid dragen. In de praktijk blijkt dat verticale en horizontale verantwoordelijkheid¹⁵ elkaar niet uitsluiten, maar elkaar juist versterken¹⁶. Indien burgers aan ambtenaren en bestuurders goed uitleggen wat er aan het vergroten van leefbaarheid in de wijk is bereikt (horizontale verantwoordelijkheid), worden bestuurders op hun beurt beter in staat gesteld hun (verticale) verantwoording aan de gemeenteraad in te kunnen vullen. Op deze manier wordt dus een gedeelde verantwoordelijkheid, van gemeentebestuur en bewoners, gerealiseerd. Buurtgericht beleid zou meer in dit positieve licht moeten worden gezien, en niet enkel als gevaar voor bestuurlijke en politieke verantwoording. De horizontale verantwoording kan in dienst staan van het afleggen van verticale verantwoording. Overleg met bewonersorganisaties levert informatie en inzichten op die kunnen worden gebruikt voor het afleggen van verticale verantwoording. Er lijkt geen reden te zijn voor bang bestuur. Het durven laten leiden - en niet de daadrang zelf continue te willen leiden - is een teken van sterk bestuur en politiek leiderschap. Bange bestuurders wantrouwen, sterke bestuurders kunnen en willen vertrouwen schenken aan de buurt.

Noten

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005.

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005.

³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005, p.178.

⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005, p.11.

⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005, pp.222-228.

⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005, pp.232-240.

⁷ Edelenbos, J. en R. Monnikhof (redactie), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Lemma, Utrecht, 2001.

⁸ Edelenbos, J., *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over ruimtelijke lokale projecten*, Utrecht: Lemma, 2000.

⁹ Edelenbos, J. & G.R. Teisman, Interactief beleid en besluitvorming, in: *Openbaar Bestuur*, nr.11, november, 2004, pp.12-15.

¹⁰ www.participatiewijzer.nl

¹¹ zie bijvoorbeeld: www.participatiewijzer.nl

¹² Edelenbos, J, H. Klaassen en L. Schaap, *Burgerparticipatie zonder verantwoordelijkheid*, studie in opdracht van het KennisCentrum Grote Steden, Den Haag, 2005.

¹³ Edelenbos, J, H. Klaassen en L. Schaap, *Burgerparticipatie zonder verantwoordelijkheid*, studie in opdracht van het KennisCentrum Grote Steden, Den Haag, 2005.

¹⁴ Edelenbos, J, H. Klaassen en L. Schaap, *Burgerparticipatie zonder verantwoordelijkheid*, studie in opdracht van het KennisCentrum Grote Steden, Den Haag, 2005.

¹⁵ Schillemans, T. & M.A.P. Bovens. Horizontale verantwoording bij zelfstandige bestuursorganen, in: S. Van Thiel (red.). *Governance van uitvoeringsorganisaties. Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*. Apeldoorn: Kadaster, 2004, pp. 27-38.

¹⁶ Edelenbos, J, H. Klaassen en L. Schaap, *Burgerparticipatie zonder verantwoordelijkheid*, studie in opdracht van het KennisCentrum Grote Steden, Den Haag, 2005.