

BURGERPARTICIPATIE HOEFT GEEN RAMP TE ZIJN

DRS. G.H.C.J. DEKKERS MCM*

Inspraak van burgers bij complexe bouwprojecten is bedoeld om betere besluiten te nemen waarin rekening is gehouden met de zienswijzen van diverse betrokkenen en om draagvlak / acceptatie te verwerven voor die vaak ingrijpende projecten. De praktijk van alledag is er vooral een van veel frustratie.

Betrokken buurtbewoners hebben het gevoel niet gehoord te worden; bestuurders klagen over NIVEA (niet in mijn voor- en achtertuin) actievoerders, zonder achterban, die met oneigenlijke juridische procedures de besluitvorming trakteren. Ambtenaren worden bij de inspraak geconfronteerd met een kluwen aan vragen en bezwaren die ze politiek en juridisch correct moeten verwerken. Projectontwikkelaars voelen zich geremd in hun ambities en kunnen niet aan de slag door ellenlange procedures.

Die frustratie komt niet voort uit de participatie zelf, maar uit de manier waarop die georganiseerd wordt en is dus ook voor een groot deel te vermijden door de negatieve energie aan het eind van het traject te verschuiven naar constructieve energie aan het begin en in de loop van het traject.

Evaringen in Utrecht West

De Wijkraad Utrecht West heeft recent de inspraak bij enkele complexe bouwprojecten geëvalueerd door gesprekken met bewonersgroepen, projectontwikkelaars en gemeentelijke ambtenaren/bestuurders die bij die projecten betrokken waren.

- De frustraties van de wijkbewoners zijn groot en vaak van dezelfde aard. De bewonersgroepen willen vroeger en intensiever bij de planvorming worden betrokken. De gemeente presenteert plannen meestal pas aan de buurt als professionele partijen (gemeente en projectontwikkelaars) de uitgangspunten en randvoorwaarden al hebben vastgesteld, of zelfs in een later stadium als de plannen al uitgewerkt zijn tot concrete ontwerpen. Bewonersgroepen willen meepraten over uitgangspunten (bouwvolume, bouwhoogte, functionaliteit, gevolgen voor verkeer) maar ze voelen zich daarin door gemeente en projectontwikkelaars niet serieus genomen. Gemeente en projectontwikkelaars ervaren onvoldoende begrip van bewonersgroepen voor financiële en politieke uitgangspunten die nu eenmaal niet te veranderen zijn.
- De bewoners vinden dat de gemeente projectontwikkelaars te veel ruimte geeft en te weinig randvoorwaarden formuleert. De economische logica: meer volume → meer opbrengst leidt keer op keer tot ontwerpen die niet passen binnen beleidsvisies van de gemeente op de wijk (de zogenaamde binnentuin).
- De gemeente Utrecht organiseert bij de besluitvorming over complexe bouwprojecten meestal wel een 'voortraject' (startnotitie, nota van uitgangspunten, ruimtelijke onderbouwing en grondexploitatie). Meestal betreft tot nu toe de gemeente bewonersgroepen of andere belanghebbenden niet bij dit voortraject. De bewonersgroepen pleiten voor een Wijk Effect Rapportage: analyseer vroegtijdig de bij het bouwproject betrokken partijen, belangen en maatschappelijke effecten (verkeer, parkeren, groen, leefmilieu, veiligheid voor kinderen, effecten op wijk economie, effecten op woningmarkt, effecten voorzieningenniveau). Betrek daar bewonersgroepen bij (wijkraad en wijkbureau kunnen waken voor representativiteit).

* Fred Dekkers is senior adviseur bij BentoSpino B.V..



- De bewonersgroepen kunnen vaak alleen inspreken via de formeel juridische procedures en ze voelen zich dan nog beperkt in hun mogelijkheden. Procedures die geen rekening houden met vakantieperiodes, beperkte inspreekmogelijkheden bij raad of commissie, lange radiostiltes tussen inspraak en terugkoppeling/besluitvorming.
- De gemeente zet vraagtekens bij de representativiteit en het NIVEA-gedrag van sommige bewonersgroepen.

Het kan ook anders. Op initiatief van de Wijkraad West heeft een groep bewoners een alternatief plan uitgewerkt voor 'De kop van Lombok' en het daarop aansluitende gebied.

De formele inspraak over plannen die gemeente en projectontwikkelaar presenteerden liep vast in massale afkeuring en mogelijk juridische procedures waar niemand op zat te wachten.

Via een wijkraadpleging door de wijkraad en een klankbordgroep die ingesteld was door de wethouder heeft een groep actieve wijkbewoners in samenwerking met architect en ambtenaren een alternatief plan uitgewerkt voor het gebied dat daarna overgenomen en uitgewerkt is door gemeente en projectontwikkelaar.

De frustratie komt niet voort uit de participatie zelf, maar uit de manier waarop die georganiseerd wordt en is dus ook nogmaals voor een groot deel te vermijden.

Doorbreek improductieve rolverdeling

De traditionele inspraak kent een improductieve impliciete rolverdeling:

- De overheid overziet alle belangen en moet besluiten nemen;
- de projectontwikkelaar moet het economisch meest voordelige project ontwikkelen;
- ontwerpen is een eenzaam, creatief proces dat niet verstoord moet worden door inbreng van buitenstanders;
- de burger komt op voor zijn eigen (beperkte) belangen.

Maar de overheid overziet niet altijd alle belangen en heeft soms een dubbele pet (grondexploitatie). Het is bovendien steeds meer in de mode dat de overheid de eigen rol beperkt houdt en verantwoordelijkheden (ook voor inspraak) steeds meer legt bij bijvoorbeeld woningbouworganisaties of projectontwikkelaars.

Economisch meest voordelig is niet per se meer volume, meer bouwlagen, dure appartementen, aantrekken van automobiliteit. Meer oog voor kwaliteit en inpassing in de omgeving zijn goed voor de prijs en verkoopbaarheid.

Steeds meer beschouwen ontwerpers (architecten, stedenbouwkundigen) gebruikersparticipatie niet als inperking maar als een stimulans voor creatieve ontwerpprocessen.

Het is en blijft legitiem dat een burger opkomt voor zijn eigen (beperkte) belangen. Maar veel actieve bewoners worden liever niet in die rol opgesloten.

Zeker in een wijk als Lombok waarin naast veel 'buitenlanders' ook veel hooggeschoolde professionals wonen zijn er veel burgers die heel goed in staat zijn rekening te houden met meerdere belangen en perspectieven die een rol spelen bij complexe bouwprojecten.



Bij een aantal bouwprojecten in Lombok ontstaan nieuwe coalities van buurtbewoners met een meer traditionele achtergrond van belangenbehartiging (al of niet ondersteund door opbouwwerk), betrokken buurtbewoners met een relevante professionele achtergrond op een grotere variëteit aan belangen (luchtkwaliteit, verkeer, stedenbouw, groenbeheer) en al of niet georganiseerde ondernemers en organisaties als het moskeebestuur.

Het succes van bewonersgroepen lijkt in belangrijke mate samen te hangen met de vaardigheden om coalities te smeden tussen deze verschillende groepen en constructieve openingen te vinden in de 'logica' van bestuurders, ontwerpers/ financiers, projectontwikkelaars en de bereidheid om indien nodig traditionele machtsmiddelen in te zetten (juridische procedures, handtekeningenacties), maar ook de bereidheid om open overleg te forceren. (Bij één van de projecten in de wijk Utrecht West waar het nu fout loopt zit hem dat met name in de complementaire starheid van wethouder en bewonersgroep.)

Met het doorbreken van de traditionele rolverdeling komt een heleboel tot nu toe onbenutte creativiteit en energie vrij.

Van negatieve energie aan het eind naar constructieve energie in het begin

De frustraties bij traditionele inspraak komen deels voort uit stevig verankerde veronderstellingen over een goede projectmatige en bestuurlijke aanpak van projecten.

Er zijn niet voor niets juridische procedures ontwikkeld voor inspraak bij complexe bouwprojecten en bijvoorbeeld het verlenen van vrijstelling van eisen uit een bestemmingsplan (art. 19 procedure). Het is ook niet slim om deze procedures over boord te gooien. Ook als projecten met inbreng van diverse *stakeholders* zijn ontwikkeld verdienen ze nog een formele openbare toets. Het is alleen jammer dat bewoners zich gedwongen zien om juridische procedures te gebruiken en soms ook te misbruiken omdat eerder in het proces onvoldoende met hun belangen en gezichtspunten rekening is gehouden.

Projectmatig werken bij de overheid is in de mode, onder meer om de transparantie en beïnvloedbaarheid van ontwerp- en besluitvormingsprojecten te vergroten.

Veronderstellingen bij projectmatig werken zijn:

- De opdrachtgever kan in het begin van het project precies kan aangeven waaraan het eindproduct moet voldoen.
- Experts kunnen die opdrachten uitwerken en in mijlpaalproducten verantwoording afleggen over keuzes bij die uitwerking.

Bij complexe projecten is het lang niet altijd mogelijk om het eindproduct in de beginfase te expliciteren. In de praktijk is een goede definitie van het product vaak eerder het resultaat dan het startpunt van een project. Bovendien hebben langlopende complexe projecten vaak te maken met verschuivende doelen/specificaties. De moderne literatuur over proces- en projectmanagement onderstreept dat het voor verrijking van probleemdefinities en oplossingsrichtingen nodig is om in het begin van het proces zo veel mogelijk gezichtpunten en belangen, risico's, dilemma's en paradoxen in beeld te brengen, onder meer door alle relevante *stakeholders* in het proces te betrekken.



Dit maakt het proces overigens niet eenvoudiger. Het kost weinig moeite om achteraf iets aan te geven dat vergeten is. Het is veel lastiger om in het begin van een proces een variëteit aan mogelijkheden en onzekerheden te hanteren. De ervaring is wel dat deelnemers veel meer bereid zijn om 'naar het geheel' te kijken en minder gefixeerd zijn op specifieke oplossingen. In de praktijk zijn 'mijlpaalproducten' vaak geen beslisdocumenten waarin verschillende mogelijkheden op een rij gezet worden om daar een keuze uit te maken, maar documenten waarin de gemaakte keuze wordt toegelicht. Discussies en afwegingen vinden niet plaats aan de hand van mijlpaalproducten, maar in de tussenperiodes. Eén van de frustraties van bewonersgroepen is dat zij (lang) moeten wachten op kant en klare nota's. Als ze veronderstellingen of keuzes in die nota's ter discussie stellen doen de opstellers van zo'n nota dat vaak af als 'een gepasseerd' station. Er is veel koudwatervrees bij bestuurders en experts om twijfels, keuzes of beren op de weg bij 'onaf' beleid te bespreken met bewonersgroepen. Bewonersgroepen zien het bespreken daarvan echter juist als het bewijs dat ze serieus genomen worden. Een toenemend deel van vertegenwoordigers van bewonersgroepen is ook heel goed in staat om de onzekerheid van 'onaf' beleid te hanteren.

Voorbeelden en hulpmiddelen zijn voorhouden

In de praktijk van *large scale* interventies, participatieve beleidsontwikkeling en interactief ontwerpen is een heel repertoire aan werkmethoden, hulpmiddelen en *best practices* ontwikkeld dat ingezet kan worden voor bewonersinbreng bij complexe bouwprojecten. Constructieve burgerparticipatie is dus geen technisch probleem. Ik heb een dubbel gevoel over het feitelijk toepassen van constructievere vormen van burgerparticipatie. Enerzijds zien we blijkbaar niet goed wat er al wel gebeurt. De voorstellen passen in de ontwikkeling van een 'andere' overheid. Ook in Utrecht zijn er vele goede voorbeelden. Blijkbaar krijgen de frustraties meer aandacht en is goed nieuws geen nieuws. Anderzijds lijkt het een moeizaam traject. Zelfs het uitvoeren van afspraken tussen de wijkraden en de wethouders naar aanleiding van het onderzoek dreigen te verdrinken in een besluitvormingsmoeras. De belofte van het vrijmaken van positieve energie spreekt echter velen aan.

BentoSpino
Hardwareweg 2G, 3821 BM AMERSFOORT,
Postbus 75, 3800 AB AMERSFOORT,
Tel. 033-4681824
www.bentospino.nl

