

Themanummer

Mythe van de participatie

Rooilijn

Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening

Stelling

'Echte' inspraak is bij burgerparticipatie vaak afwezig

Een gedecentraliseerde energietransitie

Achtergrond

Ladder op, ladder af: 50 jaar participatie

Sociaal leren in participatieve planning

Sleutels voor incrementeel ontwikkelen

Brokerage in participatief stedelijk bestuur

Experimenteren met participatie en de Brabantse Omgevingsvisie

Interview

"We zoeken naar verbinders in de stad"

InBeeld

Handen uit de mouwen voor de groene stad

Column

Toespraak

Colofon

Rooilijn

Postbus 15690
1001 ND Amsterdam
info@rooilijn.nl
www.rooilijn.nl

Jaargang 52 / Nummer 3 / 2019

Oplage: 1.100
ISSN 13802860

Rooilijn is een uitgave van de Faculteit der Maatschappij en Gedragswetenschappen, Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam.

Lid worden

Door lid te worden steunt u het Nederlandse tijdschrift voor wetenschap en beleid en wordt de Rooilijn bij u thuis bezorgd. Meld u aan via de website, de mail of per briefkaart.

33,50 euro per jaar (studenten)
50,50 euro per jaar (particulieren)
80,00 euro per jaar (instellingen)

20,00 euro los nummer inclusief verzendkosten

U kunt Rooilijn ook helpen door geld te doneren, maak een bedrag naar keuze over naar rekeningnummer NL19DEUT0540408484, ten name van Universiteit van Amsterdam, onder vermelding van C.2580.0003 - gift Rooilijn.

Partners

Rooilijn wordt mede mogelijk gemaakt door de Universiteit van Amsterdam, afdeling GPIO en door de Hogeschool van Amsterdam, onderzoeksprogramma's Urban Technology en Urban Management.

Kopij

De redactie stelt spontane toezending van voorstellen voor artikelen op prijs. Auteurs-richtlijnen treft u aan op de website.

Advertenties

We overleggen graag over mogelijkheden om te adverteren. Neem contact op via de website of de mail. Een indicatie van de tarieven vindt u op de website.

Redactie

Melika Levelt (hoofdredacteur),
Carla Huisman (eindredacteur),
Rosa Slagt (bureau-redacteur),
Arend Jonkman (penningmeester),
Jelle Adamse, Cato Allaert,
Jolein Bergers, Jeanne Blok, Eva Bosman, Astrid Druijff, Iris van Gent, Gerben Helleman, Sigrid Heirman, Edwin Hermans, Lianne Hulsebosch, Diederik de Koe, Marije Koudstaal, Marie Krop, Dolly Loomans, Maarten Markus, Stefan Metaal, Elin Nieland, Jasper Reijenga, Federico Savini, Kim Carlotta Von Schönfeld, Gideon Spanjar, Stefan Sweijen, Andrew Switzer, Amanda Vlieger, Alexander Woestenburg

Nummerredactie

Arend Jonkman (trekker),
Dolly Loomans en Elin Nieland

Ontwerp en vormgeving

MARK IT ZERO, Amsterdam

Drukwerk

MarcelisDékavé, Alkmaar

Rechten

© Auteurs en Universiteit van Amsterdam, Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies. Deze uitgave

heeft geen commercieel oogmerk. Getracht is alle rechthebbenden te achterhalen. Diegenen die menen alsnog aanspraak te kunnen doen op gelden worden verzocht contact op te nemen. Artikelen uit Rooilijn mogen niet worden verveelvoudigd, opgeslagen of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de redactie.

Themanummer

Mythe van de participatie

Dit Rooilijn themanummer maakt deel uit van het R-LINK project uit het VerDuS-onderzoeksprogramma Smart Urban Regions of the Future met projectnummer 438-15-159 398 dat (mede) gefinancierd is door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en Regieorgaan SIA.

Het nummer is mede mogelijk gemaakt met steun van de volgende partners: Hogeschool van Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Hanzehogeschool Groningen, AMS Institute, Antea Group, Tertium, Rijckenberg Advies Stedelijke Ontwikkeling D&D, Pakhuis de Zwijger, Gemeente Groningen, Gemeente Amsterdam, Amsterdam Economic Board, Metabolic, Boeletuin, Park om de Hoek, Toentje Noorden Duurzaam en Ondernemersvereniging Tuinen van West onder leiding van Wageningen UR.

Ladder op, ladder af: 50 jaar participatie



"Ik participeer, jij participeert, hij participeert, wij participeren, jullie participeren, zij profiteren"; Frans affiche uit mei 1968, gebruikt door Sherry Arnstein in haar artikel over de participatieladder, maker onbekend.

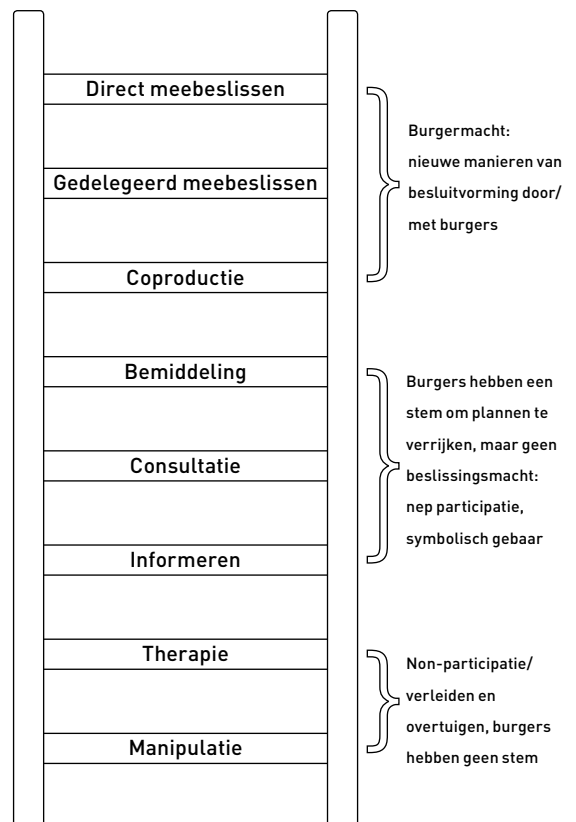
Achtergrond

Wendy Tan, Melika Levelt en Michiel Stapper

De rol van de burger in ruimtelijke planvorming is in verandering. Althans, dat is de gedachte. Het debat hierover is echter niet nieuw. Al in de jaren zestig ontstond een roep om minder technocratisch en top-down tot plannen te komen. In dit artikel bespreken we hoe de kijk op de participatierol van burgers in de loop van de tijd is veranderd en welke weerslag dat had op de praktijk: is er in de loop van de tijd wezenlijk iets veranderd of is er niets nieuws aan de horizon?

Burgerparticipatie, burgerinitiatieven, co-creatie en -productie, zelforganisatie, doe-democratie, uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Het zijn termen om een nieuwe verhouding tussen overheid, burgers en marktpartijen in de ruimtelijke ordening te beschrijven. De overheid is niet langer de leidende partij die aanbod gestuurd de ruimte tot ontwikkeling brengt en voorschotelt aan de afwachende burger. Steeds vaker zijn het de burgers en marktpartijen die proactief de ruimte willen vormgeven.

Toch is het onterecht de actieve rol van burgers en marktpartijen als helemaal nieuw te bestemmen. “Burgerinitiatieven”, zo stelde de Nationale Ombudsman, “zijn op zich geen nieuw fenomeen” (de Nationale ombudsman, 2018). Inspraak en participatie waren al in de jaren zeventig van de vorige eeuw belangrijke maatschappelijke onderwerpen in de context van groeiend milieubewustzijn en burgerverzet tegen centraal georganiseerd milieubeleid (Dreijerink, Kruijze & Kamp, 2008). Even daarvoor ontstond in de VS kritiek op de manier waarop de stedelijke transformatie daar plaats vond. Arnstein (1969) kwam op basis van haar analyse van de wijze waarop burgers werden betrokken tot de – inmiddels – klassieke ladder voor participatie (figuur 1). Planologen in de VS waren zich in die tijd ook al bewust van enkele van de schaduwkanten van burgerparticipatie: inspraakprocessen



Figuur 1 De participatieladder van Arnstein (1969)

waren slechts representatief voor bepaalde bevolkingsgroepen en sommige bestuurders gebruikten dit vooral als middel om politiek draagvlak te genereren. Van machtsoverdracht naar burgers was nauwelijks sprake (Arnstein, 1969). Hoe je deze kritiek leest, hangt echter sterk af van hoe je naar participatie kijkt en wat je ervan verwacht. In dit artikel onderzoeken we de verwachtingen, praktijk en soms ook teleurstellingen van participatie. Wij gebruiken hiervoor de ladder van Arnstein.

Arnstein's ladder

Voordat we de geschiedenis van participatie bespreken, is het belangrijk om stil te staan bij het begrip 'participatie' en de gedachte achter participatie. De meeste geschikte vorm van participatie hangt af van het doel dat ermee wordt beoogd. Is het doel om beleid beter te kunnen 'verkopen' aan de burger? Dan speelt participatie zich volgens Arnstein af op de onderste twee treden van de ladder. Participatie richt zich dan op manipulerende kennisoverdracht om burgers 'op te voeden' – zodat burgers beleid beter gaan begrijpen en daardoor waarderen. Dit is vaak niets meer dan een verkooppraatje. Op de derde trede vervalt de 'verkoop'-doelstelling en lijkt het doel van contact met de burger neutraler: informeren. Wanneer de motivatie voor burgerparticipatie vooral inhoudelijk is, dan komen we op de middelste treden van de ladder. Burgers worden bevestigd om ze tevreden te kunnen stellen. De achterliggende gedachte is hier dat kennis van experts onvoldoende is om tot goede plannen te komen. Totstandkoming van goede plannen vergt ook kennis van de voorkeuren van burgers. Peilingen en publieke bijeenkomsten geven extra informatie. Burgers hebben daarnaast plaats- en doelgroepspecifieke inhoudelijke kennis die plannen kunnen verrijken. Burgers kunnen daarom zienswijzen indienen of via inspraak hun kennis delen. In het midden van de ladder is het begrip van plannen maken echter nog steeds in essentie technocratisch: alle kennis van burgers die het planningsproces in gaat, wordt door experts tegen elkaar afgewogen om tot het best mogelijke plan te komen. Volgens Arnstein is participatie op deze middelste

treden daarom nog steeds vooral een symbolische handeling waarin bovendien veel doelgroepen over het hoofd worden gezien of niet worden bereikt. Impliciete of expliciete barrières maken het voor bepaalde groepen lastig hun stem te laten horen. Pas op de bovenste twee treden kan volgens de ladder van Arnstein echt van participatie worden gesproken. Burgers hebben hier echt iets te zeggen omdat een de beslissingsmacht voor een deel bij hen wordt neergelegd via partnerschappen en daarmee gedeeltelijke tot zelfs totale delegatie van verantwoordelijkheden. Hoewel de mate van burgermacht in participatie zich in de praktijk niet zo lineair voordoet als de ladder suggereert, biedt het nog steeds een goed kader om participatieprocessen mee te analyseren. Grofweg zou je kunnen zeggen: op de onderste treden staan verleiden en overtuigen centraal, in het midden het verrijken van plannen en op de bovenste treden nieuwe manieren van besluitvorming.

Sturende concepten

De reputatie van Nederland als *Mekka* van de planologie ontstond in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. De Nederlandse ruimtelijke planning werd gekenmerkt door sturende concepten zoals het Groene Hart (1e Nota Ruimtelijke ordening, 1960) en gebundelde deconcentratie en groeikernen (2e Nota Ruimtelijke Ordening, 1966). In tegenstelling tot de reputatie van Nederland als walhalla, waren ook in die tijd veel uitzonderingen mogelijk op het bestemmingsplan. Volgens Janssen-Jansen (2016) ging dit zo ver, dat planning op basis van 'uitzondering' de norm werd en op die manier een ad hoc, postzegelkarakter kreeg. Veel suburbane groei vond uiteindelijk plaats buiten de groeikernen (idem, 2016). De nationale ruimtelijke planningsconcepten uit die tijd met hun beperkte afdwingbaarheid kunnen vooral gezien worden als concepten om te verleiden, om de burger en politiek mee te nemen in een visie op de ruimtelijke ordening van Nederland. Uiteindelijk was het onderliggende doel om de welvaart tussen stad en land eerlijk te verdelen, zodat geen gebieden zouden achterblijven. Het gaat hier dus om manipulatie van de burger, één van de laagste treden van Arnstein's ladder. De burger had het

nakijken, althans, wat de overkoepelende visies betreft. Op het lokale niveau was er immers ruimte om op het bestemmingsplan afwijkende plannen in te dienen en om als belanghebbende zienswijzen in te dienen en tegen besluiten in beroep te gaan. Hoewel burgers hiermee mogelijkheid krijgen om invloed te hebben, is dit nog verre van een partnerschap. De sturing vanuit het Rijk kwam vooral voort uit de toekenning van rijkssubsidies aan de ontwikkeling van de gewenste groeikernen, niet in het aanwijzen van de precieze ontwikkellocaties.

Burgers in verweer

Vanaf eind jaren zestig begonnen burgers in de Nederlandse ruimtelijke planning langzaam omhoog te klimmen op de ladder van Arnstein. Ze komen in het verweer tegen de stadvernieuwing, die oude wijken van de kaart dreigt te vegen. Burgers eisen meer zeggenschap en inspraak en weten grootschalige ontwikkelingen zoals in de Waterlooplein- en Nieuwmarktbuurt in Amsterdam tegen te gaan en ruimte te maken voor 'bouwen voor de buurt'. Inspraak werd een oplossing om meer burgers bij het beleid te betrekken als onderdeel van democratische idealen. Inspraak werd als vorm van kritiek geïnstitutionaliseerd onder bepaalde voorwaarden. Van recht op inspraak op een ontwerpbesluit door diegenen die bij een vergunningsaanvraag meedoen tot de toevoeging van artikel 6a van de vernieuwde Wro in 1985 die inspraak verplicht bij bestemmingsplannen (Coenen, Van de Peppel & Woltjer, 2001).

Markt en consument

De Vierde Nota Extra uit 1991 kondigde een lange periode aan waarin grootschalige uitbreidingswijken gebouwd zouden worden. Niks burger aan zet: het Rijk zette contouren uit en de provincies en samenwerkende gemeenten bepaalden althans formeel waar uiteindelijk werd gebouwd. De rol van de markt in de ontwikkeling werd door publiek-private samenwerking groter. De ontwikkeling van grootschalige Vinex-wijken kwam op gang, waarvoor op verschillende plekken de contouren van de stad werden opgerekt tot in het Groene Hart.

Omdat de echte ruimtelijke planning nog steeds op de schaal van gemeentes gestalte kreeg, kon het niveau van participatie enorm verschillen per gemeente en per project: van meepraten tot adviseren, tot meebeslissen. Op de ene plek werden burgers wel geïnformeerd, maar mochten ze verder niets beslissen (bijvoorbeeld openbare ruimte Rotterdam Centraal of Engelsehoek, Heiloo). Op andere plekken was de inbreng van burgers cruciaal en kregen ze zeggenschap (Chassé Park, Breda of Vierhavensstrip, Rotterdam) (VROM, 2005). Voor grote infrastructurele projecten blijft inspraak echter een sprookje (zie bijvoorbeeld Van Eijck & Pama).

Naast de gedachte dat zelfredzame burgers beleidsprocessen efficiënter en meer legitiem kunnen maken, kregen de ongewenste effecten van inspraak in de jaren negentig meer aandacht (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014). Inspraak beweegt zich richting interactieve beleidsvorming (Coenen, Van de Peppel & Woltjer, 2001). Vanuit het planologisch onderzoek wordt participatie van verschillende belanghebbenden in beleidsvorming gemotiveerd vanuit 'de communicatieve rationaliteit', een concept van Habermas. De gedachtegang was dat mensen op een redelijke manier met elkaar in gesprek kunnen gaan en zo tot gezamenlijk gedragen plannen kunnen komen. De burger wordt gedurende deze tijd echter ook steeds meer gezien als consument van het planproces (Voorberg e.a., 2015). Deze consument is kritisch: de term *not-in-my-backyard* wordt een populaire duiding van de rol die burgers innemen in de vormgeving van de ruimte. Om deze rol in te perken, en te voorkomen dat lokale inspraak te veel het bovengemeentelijke belang in de weg kan zitten, zien de 'NIMBY-wet' en Tracé-wet het licht (Wolsink, 2007).

Decentraal wat kan

Vanaf de jaren nul volgt een politieke en maatschappelijke beweging naar minder regelgeving, meer marktwerking en meer decentralisatie. De Nota Ruimte maakt van "decentraal wat kan, centraal wat moet" het nieuwe credo. Gemeenten en regio's krijgen het nog meer dan voorheen voor het zeggen. Alleen een

nationale ecologische hoofdstructuur is nog vastgelegd (Janssen-Jansen, 2016). De verdere overheveling van taken en verantwoordelijkheden van landelijke overheden naar decentrale overheden kan beschouwd worden als een reactie op het beeld van een hiërarchische top-down planologie die de marktwerking en vrijheid belemmert. De planning wordt steeds meer project- in plaats van plan-gestuurd (Janssen-Jansen, 2016).

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008 maakt echter een beweging terug: voor het eerst krijgen ook het Rijk en de provincies de mogelijkheid om ruimte bindend te bestemmen – wat verder gaat dan de vrijstelling van het bestemmingsplan die Rijk en provincies onder de NYMBY- en Tracéwet konden verlenen. Daarmee komt de burger op grotere afstand te staan van plannen die hun directe leefomgeving aan gaan. Onder de Crisis- en Herstelwet kan besluitvorming worden versneld en wordt teruggekeerd naar een planmatige aanpak (PBL, 2010). Tegelijkertijd worden in deze periode termen als ‘flexibiliteit’, ‘organische ontwikkeling’ en ‘uitnodigingsplanologie’ belangrijker (PBL, 2013). Het houdt in dat gemeenten ruimte maken voor initiatiefnemers (lees burgers of marktpartijen) die invulling willen geven aan mogelijke functies en bestemmingen van bepaalde gebieden. Dit werd ook wel burgerparticipatie 3.0 genoemd. De vraag naar meer flexibiliteit in planvorming wordt geïnspireerd door het idee dat onze planologische processen in een complexe omgeving plaatsvinden en dat planingsprocessen te statisch zijn (Innes & Booher, 2000). Als in de crisisjaren de grootschalige gebiedsontwikkeling en transformatie van stedelijk gebied stil komt te liggen, krijgen partijen van onderop versneld meer mogelijkheden: het aantal burgerinitiatieven groeit (de Nationale ombudsman, 2018).

Aan de ene kant lijkt het erop dat in het afgelopen decennium burgers meer vrijheid en mogelijkheden voor participatie kregen, wat terugkomt in de aandacht voor bijvoorbeeld co-creatie in het Europese Horizon 2020 programma. Co-creatie kan gezien worden als een nieuwe jas voor het idee van coproductie van publieke

diensten van de jaren zeventig (Ostrom & Ostrom, 1977), dat groot werd in de New Public Management-golf van de jaren negentig. Het verschil tussen co-creatie en coproductie is moeilijk te identificeren (Voorberg e.a., 2015). Het verschil zit hem waarschijnlijk in het moment dat burgers in het proces worden betrokken en hoe actief ze mogen meedenken. Hoe dan ook lijkt hier een trend zichtbaar waarin de verantwoordelijkheid voor de vormgeving van een proces verschuift naar de burger. Het blijft echter de vraag of dit een significant keerpunt is in de verhouding tussen burger en overheid en of dit wel verantwoord en überhaupt haalbaar is (Bramsen & Pestoff, 2014). De steeds grotere rol die burgers en ondernemers mogen innemen leidt namelijk ook tot groeiende onzekerheid. Immers: wanneer burgers en ondernemers met ideeën komen, hoeven die niet altijd gehonoreerd te worden (Van Baardewijk & Hijmans, 2013). Terwijl vanuit de kant van de overheid lange tijd een vrijblijvende houding ingenomen kan worden, zijn voor een gemeentelijke toezegging investeringen in de vorm van tijd en daarmee verbonden risico's overgeheveld naar burgers en ondernemers met een beperkte buffer (PBL, 2013).

Walhalla voor burgers?

De grote stelselwijziging die gepaard gaat met de invoering van de Omgevingswet in 2021 sluit aan bij de gedachtegang dat Nederland altijd een land is geweest van een top-down gestuurde planning met veel regels en procedures die niet meer passen in de huidige tijd van de actieve burger. Gemeenten moeten meer zeggenschap krijgen en meer maatwerk kunnen bieden om aan te kunnen sluiten bij een dynamische omgeving en de wensen van burgers (Rli, 2015). Maar gaan we af op de praktijk van de ruimtelijke ontwikkeling, dan zien we dat de nodige flexibiliteit er al sinds de start van de nationale nota's over de ruimtelijke ordening was. De gemeenten hadden de werkelijke bevoegdheid om de ruimtelijke ordening te bepalen en de mogelijkheid om met uitzonderingsprocedures daar ad hoc vanaf te wijken (Janssen-Jansen, 2016).

Met de invoering van de Omgevingswet groeit de hoop dat de burger echt meer te zeggen krijgen. Het valt nog

te bezien of burgers de bovenste treden van de ladder – meebesturen -en beslissen – die ze in de crisistijd met zoveel moeite op sommige plekken hebben weten te veroveren, ook zullen behouden. Allereerst geeft de Omgevingswet geen duidelijkheid over hoe en wanneer participatie minimaal vormgegeven moet worden; de rechten en plichten van de actieve burger blijven onduidelijk. Die onduidelijkheid is, naast ongelijkheid in macht tussen burger en overheid, niet goed voor efficiënte co-creatie en coproductie (Ostrom & Ostrom, 1977). En zelfs als burgers op de bovenste treden blijven staan, is het de vraag of daarmee iedereen wel mee doet of dat de vormgeving van de ruimte toch het terrein blijft van een selecte groep van professionele experts bij overheid en marktpartijen en van burgers met specifieke vaardigheden en expertises (de Nationale ombudsman, 2018).

Bovendien is wat de rol van burgers en zelforganisatie betreft ook niet alles nieuw: wat in de jaren zeventig en tachtig in de stadsvernieuwing is bereikt door burgerprotest is meer dan menige inspraakprocedure vermag. Medebeslissingsbevoegdheid blijft een uitzondering in Nederland. Het gebruik van bindende referenda of wijkcomités (*neighbourhood associations*) met een wettelijk vastgesteld mandaat om mee te beslissen zoals in Portland (VS) bestaat, is hier vrijwel onbekend terrein. Deze instrumenten hebben daar sinds de jaren zeventig veel impact gehad op de ruimte. Zo is er een snelwegverlenging in het centrum mee afgehouden en vervangen door een stadspark en is er verzet mee geboden tegen technocratische wijkvernieuwingen in de wijken waar veel mensen van kleur wonen. Alle veranderingen in beleid en wetgeving ten spijt zou je daarom kunnen zeggen dat de ruimtelijke planning in Nederland tamelijk stabiel gekenmerkt blijft door een “gesloten cultuur en [een] doelgeoriënteerde aanpak van deskundigen en ambtenaren in traditionele overheidsinstellingen” (Dreijerink, Kruize & Kamp, 2008). Met als tekenend voorbeeld de manier waarop de NIMBY-procedure, zij het slechts enkele keren door het Rijk, is ingezet (Wolsink, 2007).

Heldere verwachtingen

Nadenken over de rol en het speelveld voor burgers in het vormgeven van de ruimte is niets nieuws. Wat is veranderd is het geloof in de maakbaarheid van Nederland met nationale planologische concepten als Randstad, Groene Hart en ‘groeikernen’. Steeds meer is het primaat bij het maken van plannen gedecentraliseerd en is op papier de zeggenschap van burgers groter geworden door het organiseren van inspraak, klankbordgroepen en co-creatie.

Kijken we echter naar de planningspraktijk, dan blijken al ver voor de literatuur over collaboratieve planning en een communicatieve benadering begon, burgers een stem te hebben opgeëist en invloed te hebben verworven in planning. De derde generatie burgerparticipatie ziet de burger als zelfstandige ontwikkelaar en consument. In de planvorming – of het nu de overheid, initiatief-nemende burgers of marktpartijen zijn – vragen we onder de Omgevingswet nog steeds: hoe geven we participatie vorm en hoe zorgen we dat we iedere relevante belanghebbende betrekken en dat participatieprocessen maatschappelijke ongelijkheden niet reproduceren?

Om de eerste vraag te beantwoorden, is het van belang je af te vragen wat het beoogde doel is van participatie. Is het alleen om een project te verkopen (de onderste treden van de ladder); is het om een projectidee te versterken en verrijken met voorkeuren en inzichten van belanghebbenden en wordt hun meningen dus echt gewaardeerd (het midden van de ladder); of is het doel ook zeggenschap te verplaatsen en nieuwe belanghebbenden in het proces een gelijkwaardige positie te geven (de bovenste treden)? Verschillende doelen, vragen om het creëren van heldere verwachtingen en bijpassende proces.

De afgelopen decennia hebben ons geleerd dat zonder het vastleggen van vervolgacties in de besluitvorming, burgers met een gevoel van lege handen achter blijven. Een succesvol participatietraject vraagt veel investering van kennis, capaciteit en tijd van burgers en overheden.



Participatiestaking bewonersgroep Hart voor de K-Buurt, Amsterdam Zuidoost (foto: Michiel Wijnbergh van wijnbergh.nl)

Het is naïef om te denken dat de actieve burger tevreden is met enkel iets te mogen inspreken. Een context van onzekerheid of inspanningen beloofd zullen worden, leidt tot een zekere participatiemoedigheid (Tan, 2018). In de K-Buurt in Amsterdam leidde het zelfs tot een participatiestaking. Buurtbewoners waren de opgelegde participatieprocessen van de overheid zat en wilden zelf hun participatieproces organiseren (De Nijs e.a., te verschijnen). Een meer gelijkwaardige omgang is nodig en institutionalisering van participatie door bijvoorbeeld contracten, regels en misschien zelfs een vergoeding voor tijd en inzet van burgers. In de stad Hamburg is dit al op een aantal plekken succesvol gebeurd.

Ondersteunen

Bij het werkelijk meedoen, neemt de complexiteit van wat van de burger wordt gevraagd immers alleen maar toe. Denk bijvoorbeeld aan het voldoen aan Europese

veiligheidsnormen voor riolering en waterzuivering zoals in Oosterwold. Burgers zijn hier zelf verantwoordelijk voor hun eigen afvalwaterzuivering en ervaren moeilijkheden om het juiste systeem te kiezen en vervolgens collectief uit te voeren (De Nijs e.a., te verschijnen). Maar ook bij kleinere initiatieven zoals voor een buurtpark blijkt de weg door gemeentelijke procedures voor veel bewoners een grote hindernis bij het nemen van initiatief (De Nijs e.a., te verschijnen). Als particulier meedoen in een ontwikkeling vergt veel tijd, kennis en voorinvesteringen die per definitie groepen uitsluiten. Burgerinitiatieven stoten regelmatig op organisatievormen die voor hen “niet logisch en slecht werkbaar” zijn en ervaren dat wel erg veel wordt gevraagd vanuit overheidsinstanties (de Nationale ombudsman, 2018). Gemeenten zijn nog lang niet voldoende ingericht op het faciliteren van burgers die een grotere rol in de ruimtelijke planning willen spelen (Nijs e.a. te verschijnen). Het is zoeken naar nieuwe

procedures en een nieuwe verhouding tussen kennis van experts en van burgers om samen de ruimtelijke omgeving te verbeteren.

Omarm diversiteit

Ten slotte is van belang dat burgers in participatieprocessen niet als homogene groep worden gezien. Burgers beleven participatieprocessen nu vaak als te besloten; ze worden naar hun idee te laat betrokken of ronduit genegeerd en gemeenten blijken vaak niet genoeg informatie te verstrekken of niet genoeg rekening te houden met de belangen van betrokkenen (de Nationale Ombudsman, 2009: IV). Elke bevolkingsgroep – en misschien wel elk individu – kent haar eigen dynamiek en haar eigen barrières en kansen. Een quick-win zoals het schrijven van beleid in eenvoudige taal en het beschikbaar stellen ervan in meerdere talen, heeft in steden zoals Portland en Hamburg veel opgeleverd en zouden we in Nederland ook kunnen doen. Een inclusief participatieproces vraagt om een planologie die de diversiteit van burgers viert en bereid is zich met mensen te verbinden door veel aanwezig te zijn in een buurt, contact te leggen, nieuwsgierig te zijn en open te staan voor alle hoorbare geluiden. De zoektocht naar manieren om alle relevante partijen te identificeren, alle burgers mee te laten doen en de ruimtelijke planvorming te democratiseren blijft net zo actueel als zij was in de jaren zeventig.

Wendy Tan (wendy.tan@wur.nl) is senior onderzoeker aan Wageningen Universiteit en Research & Associate professor aan Western Norway University of Applied Sciences, Melika Levelt (m.levelt@hva.nl) is senior onderzoeker aan Hogeschool van Amsterdam, Urban Technology en hoofdredacteur van Rooilijn, Michiel Stapper (e.w.stapper@uva.nl) is promovendus aan de Universiteit van Amsterdam

Literatuur

Arnstein, S. R. (1969) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, jg. 35, nr. 4, p. 216-224

Baardewijk, E. J. van & E.R. Hijmans (2013) Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling (deel III): Enkele aspecten van organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie, *Bouwrecht*, Afl. 7 juli 2013, p. 483-494

Bramsen, T., & Pestoff, V. (2006) Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review*, jg. 8 nr. 4, p. 493-501

Coenen, F. H. J. M., R. A. van de Peppel & Woltjer, J. (2001) De evolutie van

inspraak in de Nederlandse planning. *Beleidswetenschap*, jg. 15, nr. 4, p. 313-332

De Nationale ombudsman (2009) 'We gooien het de inspraak in': Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie, *Rapportnummer 2009/180*, 17 september 2009, Bureau Nationale ombudsman, Den Haag

De Nationale ombudsman (2018) Burgerinitiatief: Waar een wil is.... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven, *Rapportnummer 2018/020*, 11 april 2018, Bureau Nationale ombudsman, Den Haag

Dreijerink, L., H. Kruize, I. van Kamp, I. (2008) Burgerparticipatie in beleidsvorming: Resultaten van een verkennende literatuurreview, *RIVM Brieftapport 830950003/2008*, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven

Innes, J. E., & D.E. Booher (2000) Indicators for Sustainable Communities: A Strategy Building on Complexity Theory and Distributed Intelligence. *Planning Theory & Practice*, jg. 1, nr. 2, p. 173-186

Janssen-Jansen, L (2016) Taking national planning seriously: A challenged planning agenda in the Netherlands, *Administration*, vol. 64, nr 3/4, p. 23-43

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) (2005) *Ruimte van ons allemaal*, Rapport nr. VROM 5132, Ministerie van VROM, Den Haag

Nijs, K. de, M. Levelt en S. Majoor (te verschijnen) *Open Stad*, Platform 31, Den Haag

Ostrom, V., & Ostrom, E., (1977) 'Public Goods and Public Choices', E. S. Savas (red.), *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, Westview Press, Boulder, Colorado, p. 7-49

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2010) *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten*. PBL, Den Haag/Bilthoven

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2013) *Onderzoek flexibele bestemmingsplannen*. PBL, Den Haag/Bilthoven

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2015) *Vernieuwing Omgevingsrecht: Maak de ambities waar*, december 2015, Rli, Den Haag

Tan, W. (2018) Kunst van het loslaten: Onderzoek naar nieuwe partnerschap tussen overheid, markt en burgers, *Ruimte en Wonen*, jg. 3, p. 38-47

Van Eijck, D. & G. Pama (1996) *Inspraak bij grote projecten 'een farce'*, NRC 19 januari 1996, Geraadpleegd op 19 september 2019 via <https://www.nrc.nl/nieuws/1996/01/19/inspraak-bij-grote-projecten-eeen-farce-7295944-a1340051>

Van Houwelingen, P., A. Boele & P. Dekker (2014) *Burgermacht op eigen kracht?*, No. SCP Publicatie 2014-7, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag

Voorberg, W. H., V. J. J. M. Bekkers & L.G. Tummers (2015) A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, jg. 17, nr. 9, p. 1333-1357

Wolsink, M. (2007) *Rijk gebruikt 'nimby'-artikel veel te makkelijk*, NRC, 30 juli 2007, Geraadpleegd op 19 september 2019 via <https://www.nrc.nl/nieuws/2007/07/30/rijk-gebruikt-nimby-artikel-veel-te-makkelijk-11366620-a337399>