

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

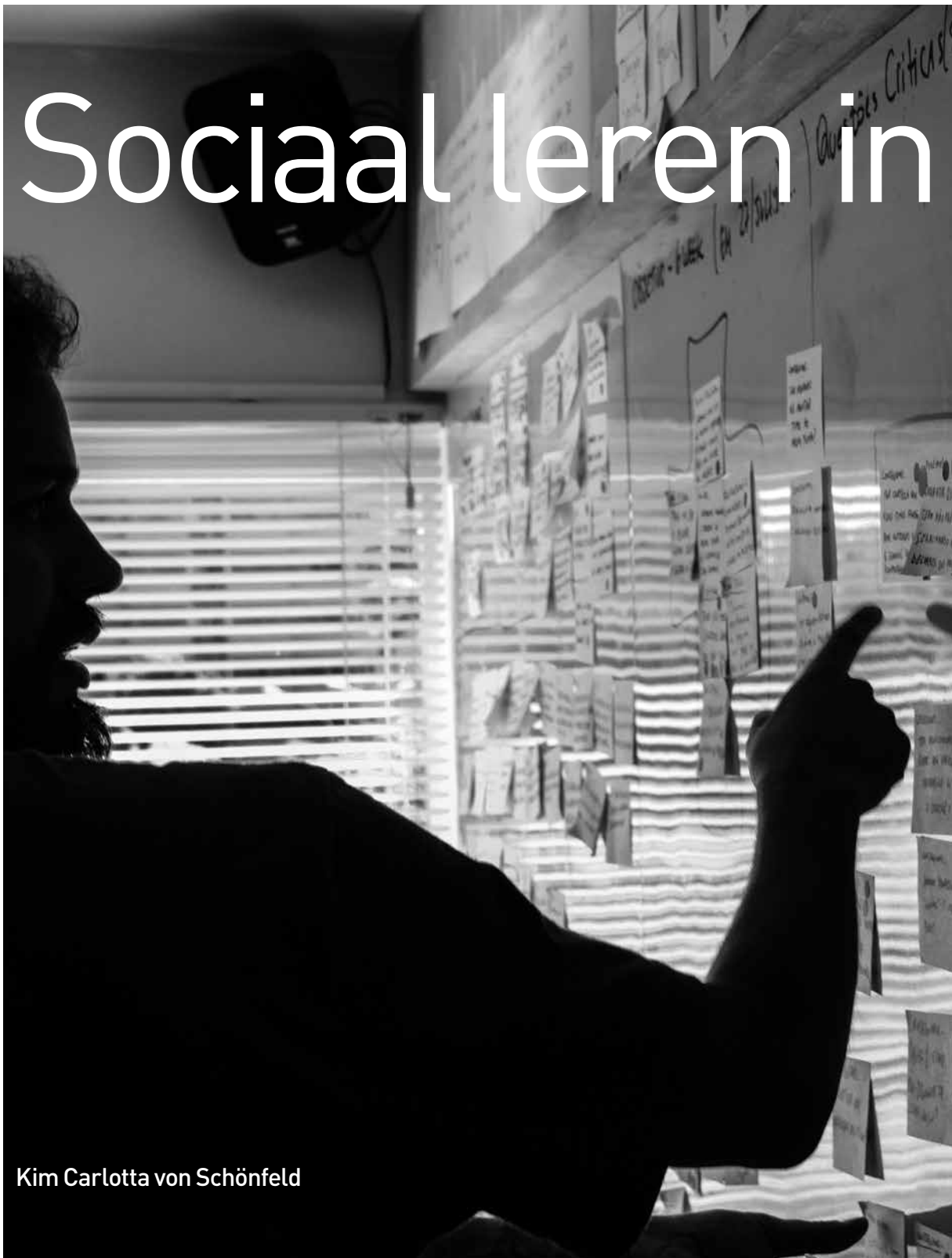
heeft geen commercieel oogmerk. Getracht is alle rechthebbenden te achterhalen. Diegenen die menen alsnog aanspraak te kunnen doen op gelden worden verzocht contact op te nemen. Artikelen uit Rooilijn mogen niet worden verveelvoudigd, opgeslagen of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming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



Sociaal leren in

Kim Carlotta von Schönfeld



participatieve planning

De Nederlandse overheid wil graag dat er meer participatie in de planning komt, zoals blijkt uit de nieuwe Omgevingswet. Hier zitten onder meer de aannames achter dat mensen ‘sociaal leren’ door participatie en dat dat wenselijk is. Maar wat dat sociale leren inhoudt is vaak niet duidelijk. Dit artikel maakt een begin om hier meer grip op te krijgen, door een psychologie-geïnspireerde benadering te nemen op wat sociaal leren inhoudt en wat de betrokken partijen met sociaal leren kunnen in de planningspraktijk.



De Vinkmobiel (foto: R-LINK)

Leren wordt over het algemeen gezien als iets wenselijks. Ideeën van ‘vooruitgang’ en ‘begrip’ zijn bijvoorbeeld verbonden aan het leervermogen van mensen (zie Friedmann, 1981; Hoch, 1984; de Hoog & Daamen, 2013). Maar als we vanuit de psychologie kijken naar leerprocessen, dan is het een onpartijdig proces. Sociaal leren kan leiden tot zowel wenselijke als onwenselijke ontwikkelingen en gedrag. Net zo intuïtief als dat we praten over leren als iets positiefs, zien we bijvoorbeeld ook hoe frequente omgang van kinderen met mensen die ‘ongewenst gedrag’ tonen ertoe kan leiden dat zij dat ongewenste gedrag aanleren (Bandura, 1971). Beide intuïtieve manieren van kijken naar leren zijn waardevol en belangrijk.

Participatie is een proces van het betrekken van belanghebbenden van buiten de overheid, om hun de kans te geven een plan of besluit te informeren of te beïnvloeden. Deze betrekking kan op uitnodiging van de overheid gebeuren, of vanuit mensen of groepen buiten de overheid worden gestart. In de planning is het van toegevoegde

waarde om te reflecteren op wat precies wordt geleerd tijdens bijvoorbeeld een participatief planningsproces. Aangezien planning en participatie sociale en hoog interactieve arena's zijn, is hierbij in het bijzonder sprake van sociaal leren. Sociaal leren wordt in de psychologie gezien als leren via interactie tussen twee of meer individuen of groepen (von Schönfeld e.a., 2019a; 2019b). Het gaat alleen niet om vormen van leren die alleen plaatsvinden, zoals door te experimenteren met bepaalde handelingen zonder andere mensen erbij te betrekken, of door een zelf gekozen of gezocht boek of document te lezen. Het betreft een cognitief proces dat zowel bewust als onderbewust gebeurt. Het is gebaseerd op de combinatie van de kennis en ervaring die een persoon al heeft en wat diegene in een interactie observeert en opneemt (Bandura, 1971).

In een participatief planningsproces ontstaat interactie tussen beleidsmakers, planologen, architecten, bewoners, activisten, en nog veel meer actoren. Door deze interactie leren zij allemaal van elkaar. Deze interactie kan allerlei vormen aannemen, van face-to-face



Het Ebbingewijk kwartier (foto: R-LINK)

tot e-mails of bellen. Wat wordt door sociaal leren dan geleerd? Welke doelen kunnen hierdoor worden bereikt en welke zijn wellicht onrealistisch? Wat zijn de consequenties van zo'n sociaal leerproces, op korte- en op lange termijn?

Initiatieven uit Groningen

Om antwoorden op bovenstaande vragen te zoeken, zijn onder andere twee casussen in Groningen onderzocht: het Open Lab Ebbingewijk en Vinkmobiel. Het onderzoek naar deze twee initiatieven vond plaats tussen 2016 en 2018 via diepte-interviews met betrokken actoren, observaties en analyses van documenten. Sociaal leren is geoperationaliseerd door te kijken naar vormen van interactie (face-to-face of via telefoon, sociale media, email, etc.), hoe die interactie wordt ervaren (vriendelijk, gespannen, etc.) en naar veranderingen over tijd in verkregen en opgebouwde kennis en samenwerking. Vervolgens is systematisch gekeken naar de samenhang tussen de vormen van interactie en wat geleerd is (zie voor een uitgebreidere reflectie over de methode van de analyse von Schönfeld e.a., 2019b).

Het Open Lab Ebbingewijk (OLE) was een stedelijk herontwikkelingsproject van ongeveer een vierkante kilometer in een centraal gebied van Groningen. Tussen 2010 en 2017 werden hier tijdelijke paviljoenen en projecten met gemengde functies gehuisvest, voornamelijk in gebouwen uit zeecontainers (Open Lab Ebbingewijk Exploitatiemaatschappij, 2016). Na veel voorwerk werd het initiatief in 2010 gestart door een collectief van lokale ondernemers, die met hulp van de lokale overheid en met financiering van de nationale overheid en de EU de eerste stappen konden zetten. De motivatie om het project te beginnen kwam voort uit de ervaren verpaupering en achteruitgang van de omgeving van het braakliggende gebied. De samenstelling van deelnemers verschilde door de tijd: terwijl in het begin vooral lokale ondernemers betrokken waren, kwamen hier later onder andere planologen, managers en ambtenaren bij. Hierdoor ontstonden ook verschillende vormen van sociaal leren, afhankelijk van wie hoe met elkaar ging samenwerken. Dit wordt hieronder verder uitgewerkt.

Vinkmobiel is een lokaal initiatief om de mobiliteit van met name ouderen in de wijk Vinkhuizen in Groningen te faciliteren. Het initiatief is bedacht door een aantal burgers die in de wijk werkzaam zijn bij onder meer een zorginstelling en twee ngo's. Via hun werk werden zij geconfronteerd met de mobiliteitsproblematiek die vooral onder oudere buurtbewoners vaak tot vereenzaming leidde. Door de inbreng van een ondernemer, die oude elektrische golfkarretjes transformeerde voor lokaal vervoer, kwam vanaf medio 2015 een kleine groep bij elkaar die voor hun buurt Vinkhuizen deze elektrische karretjes als ideale, lokale en duurzame mobiliteitsoplossing wilden inzetten. Vrij snel kwamen ook een vertegenwoordiger van een externe ngo en van een universiteit bij de groep om zich voor de buurt in te zetten, maar ook om de casus te onderzoeken. De gevormde groep kwam ongeveer één keer per maand bij elkaar om het project zo snel mogelijk van start te laten gaan. Door verschillende tegenvallers en complicaties in het proces was het pas eind 2018 mogelijk om het eerste karretje te laten rijden. Het proces werd enerzijds als leerzaam ervaren, maar anderzijds door tegenvallers en de duur ervan ook als frustrerend. Het project kwam uiteindelijk tot stand met sterke inzet van alle partijen en een toezegging van gedeeltelijke financiering door subsidies.

Wie en wanneer

Uit beide casussen blijken met name het wie en het wanneer belangrijk te zijn voor hoe sociaal leren plaatsvindt in participatieve planning en wat geleerd wordt. Sociaal leren is een wederzijds proces dat plaatsvindt door de interactie tussen



Foto: Dylan Gillis, Unsplash

individuen. Hierbij spelen aannames en stereotyperingen een belangrijke rol, zowel bewust als onderbewust. Aannames over samenwerking tussen bepaalde groepen kunnen zowel worden gebruikt door een ambtenaar als door een ondernemer, burger of manager. En als deze elkaar (wederzijds) versterken door ervaringen van het sociale leerproces, kan dit bepalend zijn voor de kwaliteit van de ervaring en voor het resultaat: bijvoorbeeld of een aanvraag voor financiering of ruimte wordt goedgekeurd of niet. Als de vorm van sociaal leren bijvoorbeeld alleen de bevestiging van bestaande aannames inhoudt, kan het zijn dat een wederzijds slechte indruk tussen ambtenaren en initiatiefnemers, of tussen managers en initiatiefnemers, de samenwerking laat verzuren en deze wordt gestopt. Voor dit project en eventueel ook voor toekomstige projecten.



Een persoon neemt meestal deel aan een planningsproces vanuit meer dan één functie (zoals bewoner, ambtenaar, of manager), maar vanuit meerdere functies die soms ook kunnen conflicteren met elkaar. De achtergronden en functiediversiteit van de verschillende actoren zijn dus ook van belang voor hoe (en wat) geleerd wordt. Een planoloog kan bijvoorbeeld zowel als planoloog vanuit de overheid betrokken zijn, en tegelijk bewoner van een gebied zijn, of eerder hebben gewerkt bij een lokale onderneming. Een bewoner kan architect, wethouder of ICT-specialist zijn. Er kunnen sociale netwerken tussen actoren bestaan die voor mensen daarbuiten niet zichtbaar zijn, en toch impact hebben op hoe wordt samengewerkt en wat geleerd wordt. Zo kan de meerderheid in een participatiebijeenkomst elkaar kennen en ervan uitgaan dat ze bepaalde informatie niet hoeven te delen,

terwijl een iemand daardoor benadeeld wordt. Of er kan spanning, of juist bijzonder positieve samenwerking, tussen individuen bestaan die elkaars kennis afwijzen of waarderen op grond van familierelaties of persoonlijke rivaliteiten van vroeger. Ook de eerdergenoemde aannames worden vaak juist gevormd door achtergronden en eerdere ervaringen.

Het gaat er niet om alle individuele details voor alle deelnemers in een participatieproces te kennen om het sociale leerproces te analyseren en te begrijpen. Wel is het belangrijk om dit soort invloeden niet te onderschatten en voorzichtig te zijn in bijvoorbeeld het oordelen over waarom bepaalde resultaten worden geboekt omtrent sociaal leren.

Naast het wie is timing zeer belangrijk gebleken, met name wanneer bepaalde actoren betrokken worden, weg gaan, worden vervangen of min of meer toevallig later in het proces aansluiten. De volgorde van projecten ten opzichte van vorige projecten hoort hier ook bij. Sociaal leren vindt in een ingebed moment plaats, oftewel, wat voor en na een bepaald geobserveerd sociaal leermoment plaatsvindt is belangrijk voor hoe en wat geleerd wordt. Zo kan het vervangen van een ambtenaar of manager, of het afhaken van een initiatiefnemer, afhankelijk van de timing in het project, grote gevolgen hebben. Of de bevestiging van vooroordelen kan mede te maken hebben met verwachtingen op basis van voorgaand werk en andere functies (bijvoorbeeld ICT-specialist of docent van een basisschool) dan die in de projecten zelf aan bod kwamen, die vervolgens genegeerd worden. Ook is te zien dat samenwerking

die spontaan en tussen minder diverse groepen ontstaat tot hele andere, vaak zelfs creatievere, resultaten leidt dan bij samenwerking die door een externe partij opgelegd wordt. Als zich bijvoorbeeld juist initiatiefnemers uit de creatieve sector samen sluiten om een initiatief te starten, kunnen zij vaak met meer van de norm afwijkende ideeën komen dan als ze samen gaan werken met bewoners of ambtenaren die meer vanuit bekende functies of regels (moeten) redeneren. Maar ook als het gaat om een groep ambtenaren, bureaus of zorgmedewerkers, of een diverse maar al met elkaar vertrouwde groep, kunnen zij soms profiteren van een samenwerking met gelijkgezinden, doordat ze bijvoorbeeld in eerste instantie kunnen bouwen op een verhoogd vertrouwen doordat ze elkaar op een intuïtieve manier kennen. De contacten verlopen makkelijker en zijn langduriger als ze door de actoren zelf zijn gelegd. Dat kan ook bijdragen aan een beter begrip voor elkaars bedoelingen. Ook kan het zijn dat spanning ontstaat, bijvoorbeeld doordat op hetzelfde moment twee verschillende partijen die in concurrentie tot elkaar staan worden benaderd voor hetzelfde doel, bijvoorbeeld financiering van een project. Hierbij leren de verschillende partijen van elkaar bijvoorbeeld dat ze niet graag met elkaar samenwerken, of er ontstaat frustratie bij de partijen die wederom tot nieuwe of bevestiging van bestaande aannames kan leiden.

Effecten van sociaal leren

In de bestudeerde casussen zorgde sociaal leren af en toe voor het delen van inhoudelijk nieuwe kennis tussen actoren, maar vaker tot het bevestigen

van bestaande (procesmatige) kennis of verwachtingen. De opbouw van inhoudelijke kennis via sociaal leren kwam met name tot stand doordat gezamenlijke doelen en fascinaties van de groepen ertoe leidden dat een beroep wordt gedaan op de inhoudelijke expertise van elkaar, of die kennis elders op te zoeken en met elkaar te delen. Frustraties ontstonden soms in momenten waarop informatie expres niet gedeeld werd, omdat hier bijvoorbeeld marktbelangen achter lagen. Door zulke informatie niet te delen werd het gevoel van vertrouwen in de groepen aangetast en werden ook andere dingen minder met elkaar gedeeld.

Procesmatige kennis werd meestal als bevestigd ervaren, bijvoorbeeld over de wenselijkheid van samenwerking met een bepaalde groep mensen of hoe toegankelijk de overheid voor burgerinitiatieven zou zijn. Als er nieuwe procesinformatie werd geleerd, was deze bijna altijd van een frustrerende soort, met name dat het vertrouwen in bepaalde mensen of groepen verlaagde. Overigens kan het ook zijn dat het minder leren over procesmatige kennis aangeeft dat de meeste mensen die meedoen aan projecten zoals die in deze casussen al de nodige procesmatige kennis hebben. Mensen zonder deze kennis en ervaring komen mogelijk ook niet, of niet zo vaak, in zo'n initiatief terecht.

Wat is wenselijk?

Efficiëntie en snelheid zijn in planningsprocessen vaak gewenst omdat urgentie wordt ervaren omtrent het probleem dat het plan moet oplossen. Maar sociaal leren is meestal geen snel en ook geen efficiënt proces. Soms ontbreekt belangrijke kennis en is sociaal leren niet

voldoende om het kennis gat te vullen. Planningsprocessen kunnen ook erg traag zijn en sociaal leren kan gedomineerd worden door frustraties, waardoor mensen minder open staan voor het leren van nieuwe informatie, maar wel steeds hun frustraties met elkaar bevestigen. Anderzijds kan een proces heel snel gaan en kan daarbij veel of weinig geleerd worden, vaak afhankelijk van hoe goed de groepsdynamiek tussen deelnemers gaat en of de nodige kennis kan worden bijgedragen door aanwezigheid van goed bereikbare actoren. Hoewel (ervaren) urgentie geen duidelijke causaliteit heeft voor een bepaalde soort sociaal leren, is dit wel een factor die vrijwel altijd een rol speelt in wat en hoe van elkaar geleerd wordt.

Uit het bovenstaande blijkt in ieder geval dat sociaal leren niet zomaar leidt tot wenselijke resultaten in de planning. Soms leidt het ook tot consequenties die pas op langere termijn meer of minder wenselijk zijn, bijvoorbeeld doordat mensen juist meer of minder snel betrokken raken bij vervolgprijzen of hele andere projecten die in dezelfde locatie of door dezelfde overheid of initiatiefnemer worden geleid. Zou dan geprobeerd moeten worden om sociaal leren in wenselijke banen te leiden? In sommige gevallen kan dat. Bijvoorbeeld door speciale aandacht te geven aan achtergronden en rollendiversiteit van mensen die deelnemen aan participatie, of door voor- en nametingen van inhoudelijke en procesmatige kennis van deelnemers te doen en te reflecteren wat hier in het participatieproces invloed op heeft gehad. Dan kan dit een volgende keer eventueel leiden tot een aangepast proces of aanpak. Maar er moet voorzichtig worden omgegaan met ingrepen omtrent sociaal leren.

Wie bepaalt wanneer ingegrepen zou moeten worden en hoe? We gaan er vaak stilzwijgend van uit dat dit de overheid moet zijn. Maar vandaag zijn dat bijvoorbeeld ook vaak marktpartijen, of zijn marktbelangen in elk geval van invloed. Het is zeer belangrijk om goed stil te staan bij deze legitimiteitsvraag, maar zij neemt niet weg dat sociale leerprocessen altijd al worden beïnvloed. Daarom is het belangrijk dat sociaal leren bewuster plaatsvindt en de vorm wordt gekozen die past bij het planningsvraagstuk. Het proces is dan soms geconcentreerd en soms juist meer langdurig en spontaan

Kim Carlotta von Schönfeld [kim.vonschonfeld@wur.nl] is promovenda aan de Wageningen Universiteit en onderzoekt sociaal leren in co-creatieve planning.

Literatuur

- Bandura, A. (1971) Social learning theory of Aggression, *Journal of Communication*, jg. 28, nr. 3, p. 12-29
- Hoog, W. de & T. Daamen (2013) Leren van leren in gebiedsontwikkeling, *Rooilijn*, jg. 45, nr. 5, p. 338-345
- Friedmann, J. (1981) Planning as Social Learning, Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley
- Hoch, C. (1984) Doing Good and Being Right: The Pragmatic Connection in Planning Theory, *Journal of the American Planning Association*, jg. 50, nr. 3, p. 335-345
- Open Lab Ebbinge Exploitatiemaatschappij (2016) *sOLEx: Het Open Lab Ebbinge, tien jaar tijdelijk in Stad*, Groningen
- von Schönfeld, K.C., W. Tan, C. Wiekens, W. Salet, L. Janssen-Jansen (2019a) Social learning as an analytical lens for co-creative planning, *European Planning Studies*, jg. 27, nr. 7, p. 1291-1313
- von Schönfeld, K.C., W. Tan, C. Wiekens, & L. Janssen-Jansen (2019b) Unpacking social learning in planning: who learns what from whom?, *Urban Research & Practice*, online first