

Burgerparticipatie in Rotterdam

Burgerparticipatie in Rotterdam

Arthur Edwards
Linze Schaap

met medewerking van:
Jurian Edelenbos
Niels Karsten

ISBN 90-77846-04-2 / 978-90-77846-04-9

'Burgerparticipatie in Rotterdam' is een uitgave van het *Centre for Local Democracy (CLD)*, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Email: cld@fsw.eur.nl

Eerdere uitgaven van het *Centre for Local Democracy* zijn:

1. Daemen, H.H.F.M. & L. Schaap (eds), 2000, *Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*, Delft: Eburon. ISBN 90-5166-825-2.
2. Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2001, *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-1-X (ook verschenen als bijlage bij het rapport van de Commissie-Cafébrand, BZK, juni 2001).
3. Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & H.J.M. Fenger, 2001, *Bestuurskracht Noordwijkerhout*, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-2-8.
4. Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & L. Schaap, 2002, *Participatiebevorderingen in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000*. Rotterdam: CLD (i.o.v. het SCP). ISBN 90-806487-3-6.
5. Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2002, *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken*, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-4-4.
6. Beukenholdt-ter Mors, M.A., A. Cachet, H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling & L. Schaap, *Binnengemeentelijk gedecentraliseerd: een kleinere raad?*, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-5-2.
7. Cachet, A., R.M. Noppe, A.B. Ringeling, L. Schaap & A. van Sluis, 2002, *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-II, openbare orde, veiligheid en politie*, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-6-0.
8. Schaap, L., A. van Sluis & A. Cachet, 2003, *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-III. Direct gekozen burgemeester in collegiale verhoudingen in Hessen*, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-7-9.
9. Schaap, L., H. Heinelt en N. Rao, 2004, *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-IV. Financiering en regulering burgemeesterscampagnes in Duitsland en Engeland*, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-8-7.
10. Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2004/2005, *'t Blijft een prachtbaan. De toekomst van het burgemeesterschap in Nederland*, Rotterdam: CLD (in opdracht van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters). ISBN 90-806487-9-5.
11. Edelenbos, J., H.L. Klaassen & L. Schaap, 2004/2005, *Burgerparticipatie zonder verantwoordelijkheid* (in opdracht van het KennisCentrum Grote Steden), Rotterdam: CLD. ISBN 90-77846-01-8.
12. Cachet, A., R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2005, *Opinies van gemeente- en provinciefunctionarissen over de staat van het binnenlands bestuur*, Rotterdam: CLD. (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-77846-02-06 (ongepubliceerd).
13. Boogert, G. den, A. Cachet, F.B. van der Meer, R.M. Noppe, L. Schaap, *Regional Governments in France, Germany, Poland and the Netherlands* (commissioned by the province of Flevoland), Rotterdam: CLD. ISBN 90-77846034 / 9789077846032.

Omslagontwerp Blikveld, Delft

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1 Inleiding	9
2 Burgerparticipatie: een terreinafbakening	11
3 Inventarisatie participatiemogelijkheden	15
4 Burgerparticipatie in twee grote projecten	21
5 Versterking burgerparticipatie	33
6 Slotconclusies	43
Bijlagen	45
1. Geïnterviewden	45
2. Geraadpleegde literatuur	46
3. Mogelijke rollen van de raad in interactieve beleidsvorming	48

Voorwoord

De gemeenteraad van Rotterdam heeft op 2 juni 2005 een motie aangenomen waarin het college wordt verzocht een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden waarop inwoners van Rotterdam “meer directe inspraak kunnen hebben in beslissingen over de eigen buurt, wijk of stad”. Het onderzoek moest worden gericht op creatieve en eigentijdse vormen van participatie in de besluitvorming in de eigen wijk of buurt. Ook is op 30 juni 2005 een motie ingediend waarin werd gevraagd naar een evaluatie van de wijze waarop Rotterdammers bij majeure projecten ‘een formele of informele inbreng’ hebben kunnen leveren.

Op verzoek van de gemeente Rotterdam hebben wij het door de raad gevraagde onderzoek verricht. Wij zijn haar erkentelijk voor het in ons gesteld vertrouwen. Tevens bedanken wij de respondenten voor hun bereidwillige medewerking.

Wij hopen dat dit rapport een goede basis is voor discussie in de gemeenteraad, voor en na de verkiezingen. Tevens hopen wij dat de raad daardoor mogelijkheden zal zien voor een (verdere) versterking van de participatie van de burgers van Rotterdam.

Rotterdam, januari 2006,
Arthur Edwards en Linze Schaap

Inleiding

In verschillende publicaties wordt gesproken over een afnemend vertrouwen tussen burgers onderling en tussen burgers en politiek. Nieuwe vormen van betrokkenheid van burgers worden vooral gezocht in meer zeggenschap over de aanpak van de alledaagse leefbaarheid, waaronder veiligheid, fysieke inrichting, onderwijs en maatschappelijke voorzieningen.

De participatievormen kunnen een uiteenlopend karakter hebben, zoals coproductie, directe democratie (buurtreferenda) of zelfbeheer door bewonersassociaties. Hierbij staat het perspectief van de bewoners voorop ('vraaglogica'), en wordt als regel een ondersteunende rol gevraagd van de overheid.

Ook in Rotterdam is veel gezegd over participatie van burgers. Veel ook is al gedaan. Maar zo valt op te maken uit de moties van de gemeenteraad: het zicht ontbreekt op welke mogelijkheden de gemeente Rotterdam en haar deelgemeenten eigenlijk allemaal hebben voor burgerparticipatie. En het zicht ontbreekt op wat er nu echt gebeurt als burgers participeren.

Het onderzoek

Dit rapport is bedoeld om te voorzien in die kennis. Doelstelling van het onderzoek is een verkenning van eigentijdse vormen van betrokkenheid van bewoners. Dan gaat het om vormen die bewoners reële zeggenschap bieden, het sociaal kapitaal en het probleemoplossend vermogen van buurten versterken en daarmee (op den duur) wellicht het vertrouwen tussen burgers en politiek kunnen helpen herstellen.

In de verkenning zijn de volgende vragen beantwoord:

- Welke mogelijkheden van buurt - en wijkparticipatie die aan het hierboven aangeduide profiel beantwoorden zijn in Rotterdam voorhanden?
- Op welke wijze zijn die vormen gehanteerd in twee grote projecten en hoe is die toepassing te beoordelen?
- Welke alternatieve of aanvullende vormen zijn denkbaar?
- Wat zijn de voor- en nadelen van deze mogelijkheden en wat zijn de belangrijkste succesvoorwaarden, bijvoorbeeld in termen van organisatie, procesvoering en politiek-bestuurlijke rol van college en raad?

De participatievormen dienen te passen binnen de juridische en technische mogelijkheden in de context van de gemeente Rotterdam en haar deelgemeenten.

Het onderzoek heeft het karakter van een inventarisatie op basis van beschikbaar materiaal. Het is dan ook geen diepgaande evaluatie van het beleid dat in Rotterdam (centrale stad en deelgemeenten) gevoerd wordt met betrekking tot burgerparticipatie, ook al zou een dergelijke evaluatie beslist zinvol zijn.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van deskresearch. Eerst is relevant en bestaand materiaal verzameld; dat is vervolgens secundair geanalyseerd. Daarna is een tweetal grote projecten bekeken, deels op basis van bestaand onderzoeksmateriaal (Rotterdam-CS), deels doordat de onderzoekers zelf aanvullend onderzoek hebben verricht via interviews (vooral Nieuw Crooswijk). De conceptrapportage is voorgelegd aan de contactambtenaar, voor een feitelijke check.

Opbouw van het rapport

In hoofdstuk twee wordt aangegeven wat er verstaan kan worden onder burgerparticipatie. Burgers spelen verschillende rollen. Hoofdstuk drie bevat vervolgens een inventarisatie van de bestaande mogelijkheden tot burgerparticipatie in Rotterdam en deelgemeenten.

In hoofdstuk vier gaan de onderzoekers in op burgerparticipatie bij twee grote projecten: Rotterdam-CS en de herstructurering van Nieuw Crooswijk.

In hoofdstuk vijf doen zij vervolgens een aantal suggesties voor het versterken van burgerparticipatie in Rotterdam. Achtereenvolgens komen aan de orde: burgerjury (of burgeradvieskring), buurtreferendum en de rol van de gemeenteraad in burgerparticipatie.

Hoofdstuk zes, tot slot, is het concluderende hoofdstuk.

Burgerparticipatie: een terreinafbakening¹

Rollen van burgers

Wie de participatie van burgers in het bestuur wil vergroten, moet keuzen maken. Immers, er zijn zeer vele maatregelen denkbaar. In deze paragraaf formuleren wij enkele uitgangspunten om greep te krijgen op de diverse strategieën van participatiebevordering.

Visies op democratie

In de eerste plaats is een onderscheid te maken tussen representatieve democratie en participatieve democratie (Lowndes, 1995). In de eerste stroming is het uitgangspunt, dat het bestuur in moderne staten niet verricht kan worden door de burgers zelf, omdat zij te talrijk zijn, geen behoefte hebben mee te besturen en omdat grootschalige participatie zelfs negatief uit kan werken op de stabiliteit van het politiek systeem. Representatie is in deze opvatting het meest passende kader voor burgerparticipatie. Participatiebevordering betekent dan het versterken van de rol van de burger als kiezer.

In de tweede, participatieve opvatting doet de burger meer dan alleen kiezen, hij participeert ook in de vorming en uitvoering van beleid. Wie uitgaat van dit perspectief op democratie en zich ten doel stelt de participatie van burgers te vergroten, is, in de termen van Tops en Depla (1993), bezig met de vermaatschappelijking van het bestuur. Immers: de maatschappij, individuele burgers of burgers in groepsverband, krijgen een grotere rol toebedeeld in de bindende toedeling van waarden in de samenleving.

Naast de representatieve en participatieve democratie is het zinvol om de directe democratie te onderscheiden. In dit model nemen burgers zelf de (belangrijkste) politieke beslissingen via referenda en volksinitiatieven. Het belangrijkste verschil met participatieve democratie is dat de burger in de directe democratie optreedt als kiezer, en niet als 'coproducent' bij de vorming van een plan of beleid. Bij een referendum kan immers alleen met 'ja' of 'nee' worden gestemd over beleidsvoorstellen.

Visies op rollen van burgers en bestuur

In de tweede plaats is het mogelijk een onderscheid te maken tussen rollen van burgers:

- Kiezer: degene die kan beslissen over de personele vertegenwoordiging van de gemeenschap en over beleidsbeslissingen die door de volksvertegenwoordiging voorgelegd worden
- Onderdaan: de passieve ontvanger van de beslissingen van de volksvertegenwoordiging
- Coproducent: de actieve meedenker over probleemdefinities, doelen, beslissingen, uitvoering van beleid
- Klant: degene die hetzij passief diensten aanvaardt, hetzij actief de dienstverlening mede vorm geeft dan wel corrigeert of zich beklaagt.

Omdat dit onderzoek gaat over participatie, ligt het voor de hand om in elk geval de 'passieve' burgerrollen uit te filteren. Immers, zodra de onderdaan of passieve klant gaat participeren, wordt hij actief. Wij werken hier verder met de rollen *kiezer* en *coproducent*. Gezien de opdracht blijft de actieve rol van de burger als klant van gemeentelijke dienstverlening buiten beschouwing.

Kiezer

De *kiezersrol* is te koppelen aan het functioneren als burger in de representatieve democratie. Daarbij ligt het primaat in de beleidsvoorbereiding en besluitvorming vooral bij de gekozenen: de burger heeft vooral een reagerende taak. De kiezer heeft een rol *voor, tijdens en na de verkiezingen of het referendum*:

Figuur 1: De kiezersrol geconcretiseerd

Periode	Burgerrol bij verkiezing van vertegenwoordigers	Burgerrol bij referendum
<i>Voor verkiezingen</i>	Beïnvloeden van partijprogramma's Verzamelen van informatie Stellen/voordragen van kandidaten	Verzamelen van informatie 'Lobbyen' voor het houden van een referendum
<i>Tijdens verkiezingen</i>	Besluiten tot het uitbrengen van de stem Bepalen van voorkeur	Besluiten tot het uitbrengen van de stem Bepalen van voorkeur
<i>Na verkiezingen</i>	Informatie verzamelen over gedrag vertegenwoordigers Participeren in traditionele kanalen voor burgerparticipatie Consequenties verbinden aan ervaringen	Informatie verzamelen over follow-up referendum Consequenties verbinden aan ervaringen

Onder 'traditionele kanalen voor burgerparticipatie' verstaan we vooral de inspraak-procedures, waarbij burgers over beleidsvoornemens worden geïnformeerd en daarop kunnen reageren. Inspraak wordt door ons dus gezien als een aanvullend element van de representatieve democratie en niet als een vorm van participatieve democratie.

Coproducent

De *coproducent* daarentegen speelt meer dan de kiezer een creatieve rol in de beleidsvoorbereiding. Coproductie gaat in de richting van participatieve democratievormen, ook al blijft de kern van het politieke bestel als geheel representatief. Co-producerende burgers kunnen een bijdrage leveren aan het formuleren van probleemdefinities, het vinden van oplossingsrichtingen, en aan de wijze van uitvoering. Kenmerkend voor coproductie is dat burgers in een vroegtijdig stadium worden betrokken (Edelenbos en Monnikhof, 2000). De burger is, in beginsel, een gelijkwaardige partner voor het bestuur. Beleid komt in interactie tussen burgers en bestuur tot stand; vandaar dat ook de term *interactieve beleidsvorming* veelvuldig wordt gebruikt.

Coproductie is er in soorten en maten. Ordening aanbrengen in alle vormen van coproductie kan op vele manieren. We doen dit aan de hand van de participatieladder die Pröpper en Steenbeek (2001) geformuleerd hebben. In de eerste kolom is de rol van de burger opgenomen, in de tweede de rol van het bestuur en in de derde een nadere uitwerking van de vorm van coproductie.

Figuur 2: De rol van co-producent geconcretiseerd

Rol burger	Rol bestuur	Concretisering
<i>Initiatiefnemer</i>	Faciliterend	<ul style="list-style-type: none"> - Initiatief, strategische keuzen liggen bij de burgers - Bestuur biedt faciliteiten - Interactie: veelal met ambtenaren - Besluitvorming door bestuur: marginaal toetsend
<i>Samenwerkingspartner</i>	Samenwerkend	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische keuzen in gezamenlijkheid - Evt. samenwerkingsverband (bijvoorbeeld pps) - Interactie met ambtenaren en bestuurders - Besluitvorming door alle partners, geen politiek primaat
<i>Medebeslisser</i>	Delegerend	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische keuzen door het bestuur - Burgers werken uit, ruimte voor eigen invulling - Interactie veelal met ambtenaren en bestuurders
<i>Adviseur</i>	Open-adviesvrager	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische keuzen door het bestuur - Burgers kunnen open advies geven, eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting inbrengen - Interactie veelal met ambtenaren en bestuurders - Handhaving primaat politieke besluitvorming

De invloed van de participanten is het grootst bij de faciliterende rol van het bestuur en neemt telkens af bij een lagere trede op de participatieladder. Bij de faciliterende rol beslissen de participanten zelf, bij de samenwerkende rol beslissen burgers samen met het bestuur, en bij de delegerende rol van het bestuur beslissen zij mee, binnen de randvoorwaarden van het bestuur. Bij de laagste trede beslist het bestuur, maar kunnen burgers meepraten over de probleemdefinitie en de oplossingsrichting. Beneden dit niveau zit de inspraak: het bestuur raadpleegt (consulteert) de burger over een gegeven plan binnen een gegeven probleemomschrijving (Pröpper en Steenbeek, 2001:53).

¹ De tekst van dit hoofdstuk is ontleend aan: Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & L. Schaap, 2002, Participatiebevordering in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000. Rotterdam: CLD (i.o.v. het SCP). ISBN 90-806487-3-6.

Inventarisatie participatiemogelijkheden

Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een inventarisatie van de formele mogelijkheden voor burgerparticipatie in Rotterdam. Eerst wordt een korte omschrijving van de participatievorm gegeven. Dan volgt een omschrijving van de rol van de burger. Tenslotte wordt het kader van spelregels en randvoorwaarden kort aangeduid. We groeperen de mogelijkheden aan de hand van de drie democratietypen die in het vorige hoofdstuk zijn onderscheiden: representatieve democratie, participatieve democratie en directe democratie.

De inventarisatie is, zeker wat betreft de mogelijkheden op deelgemeentelijk niveau, niet volledig. Het gaat erom een algemeen beeld te krijgen van de formele mogelijkheden. Er is hierbij aangesloten bij het Burgerjaarverslag 2004. We sluiten af met een conclusie waarin wordt bekeken wat de sterke en zwakke punten in dit aanbod zijn.

Mogelijkheden in het kader van de representatieve democratie

• Burgerinitiatief

Burgers kunnen een onderwerp zetten op de agenda van de gemeenteraad of van de raad van de deelgemeente.

- *Rol van de burger*: geeft de burger directe invloed op de politieke agenda en versterkt daarmee ook de volksvertegenwoordigende functie van de raad.

- *Kader*: Verordening Burgerinitiatief Rotterdam 2005. In deze vernieuwde verordening geldt een drempel van 250 handtekeningen voor stedelijke onderwerpen, en van 50 en 25 handtekeningen voor onderwerpen op respectievelijk wijk- en buurtniveau. Verder formuleert de verordening spelregels, uitsluitingsgronden ten aanzien van bepaalde onderwerpen en de behandelingsprocedure.

• Inspraak

Burgers hebben de mogelijkheid om reacties te geven op (deel)gemeentelijke beleidsplannen. Inspraak kan wettelijk zijn voorgeschreven, veelal bij ruimtelijke procedures, zoals over concept-herstructureringsplannen en concept-inrichtingsplannen.

- *Rol van de burger*: de burger wordt geraadpleegd over reeds voorbereid (deel) gemeentelijk beleid.

- *Kader*: Inspraakverordening Rotterdam 2005. Formuleert enkele beperkingen voor het verlenen van inspraak (zoals spoedeisendheid en zorg voor kwetsbare groepen). Het inspraakverslag bevat een weergave van de zienswijzen die in de inspraak naar voren zijn gebracht en een reactie hierop, waarbij “met redenen omkleed wordt aangegeven op welke punten al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.”

• Ondernemerspanel

Het ondernemerspanel bestaat uit 650 ondernemers die zich vrijwillig aanmelden. Via een internetpeiling worden zij enkele malen per jaar geïnterviewd over zaken als regelgeving en vergunningen, ondernemersklimaat en de gemeentelijke dienstverlening.

- *Rol van de burger*: geraadpleegde
- *Kader*: Het Burgerjaarverslag 2004 vermeldt dat de meningen input zijn voor het gemeentelijk beleid, met name voor het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam en het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam.

• Rotterdamse Jongerenraad

De RJR geeft namens de jongeren van Rotterdam gevraagd en ongevraagd advies aan het college van B&W. Ook organiseert zij activiteiten om jongeren te betrekken bij de politiek en hun een stem te geven.

- *Rol van de burger*: geraadpleegde en adviseur namens een bepaalde categorie van de bevolking².
- *Kader*: Verordening en Statuten. In het kader van een herpositionering wordt aan een nieuwe verordening gewerkt.

Mogelijkheden in het kader van de participatieve democratie

• Debatten

Burgers discussiëren over stedelijke problemen en mogelijke oplossingen, op basis van een kritische uitwisseling van argumenten voor en tegen. De debatten hebben mede als doel het onderlinge begrip te bevorderen. Islamdebatten, www.stadsdebat-rotterdam.nl

- *Rol van de burger*: adviseur via deelname aan het publieke debat, vooral agenda-vormend.
- *Kader*: voor de in 2005 gevoerde Islam-debatten is een Plan van Aanpak opgesteld met een aantal spelregels. Suggesties en conclusies worden aangeboden aan het college.

• Samenspraak

‘Samenspraak’ staat voor interactieve beleidsvoering: het in een vroeg stadium betrekken van burgers bij het formuleren van problemen en oplossingsrichtingen, met inachtneming van de principes van (1) openheid, (2) gelijkwaardigheid bij de inbreng van belangen, zienswijzen e.d., (3) uitwisseling van argumenten en (4) doorwerking in de politieke besluitvorming.

- *Rol van de burger*: coproductent, in een vroeg stadium van de voorbereiding van (deel)gemeentelijk beleid.
- *Kader*: Inspraakverordening Rotterdam 2005; bovendien formuleert het Burgerjaarverslag 2004 een aantal ‘minimale kwaliteitseisen’ die samen met de diensten en deelgemeenten moeten worden uitgewerkt in servicenormen. Ook verschillende deelgemeenten hebben in participatienota’s kaders opgesteld voor samenspraak.

• Mensen maken de stad

De bewoners in een straat bepalen zelf of en welke activiteiten ze ondernemen, en welke verantwoordelijkheid zij daarvoor dragen. De straat moet daarbij kunnen rekenen op ondersteuning van gemeente, welzijninstellingen, corporaties en andere instellingen.

- *Rol van de burger*: actief burgerschap, gericht op zelfbeheer op straatniveau.
- *Kader*: diverse methodieken (Opzoomeren, Stadsetiquette, Euromaatjes enzovoort). Alle partijen ondertekenen een protocol. Binnen een bepaalde wijk worden straten geselecteerd. Er wordt gewerkt aan een straatagenda. Deze bevat afspraken over activiteiten in de straat, over omgangsvormen en aanspreekregels, over verantwoordelijkheden en over ondersteunende voorzieningen. Bij de straatagenda kunnen ook diensten en instellingen worden betrokken. Alle betrokkenen tekenen de straatagenda. De bewoners beheren een straatbudget om de agendapunten te kunnen verwezenlijken. (bron: Bureau Mensen Maken de Stad)

• Groeibriljanten

Bewoners, liefst met zoveel mogelijk betrokkenen, werken een plan uit en melden dat aan bij de gemeente. De gemeente doet een aantal nominaties. Rotterdammers kiezen via een stemming een plan uit tot Publieksgroeibriljant. Daarnaast roept een jury met bekende Rotterdammers ook een aantal plannen uit tot Groeibriljant. De winnaars krijgen medefinanciering (de helft moet door de initiatiefnemers worden gefinancierd) en/of hulp voor de uitvoering.

- *Rol van de burger*: actief burgerschap in uitvoeringsprojecten gericht op verbetering van de kwaliteit van de directe omgeving.
- *Kader*: tien criteria waaraan een plan moet voldoen (www.groeibriljanten.nl).

- **Participatie in de Wijkveiligheidsactieprogramma's**

Bewoners en ondernemers worden intensief betrokken bij de aanpak van de veiligheid in hun wijk: bij de analyse van de problematiek en de huidige aanpak, bij de keuze van de maatregelen en bij de toetsing van de voortgang in de uitvoering.

- *Rol van de burger:* coproducent op wijkniveau, gericht op keuze van maatregelen en uitvoering.

- *Kader:* Het Programmabureau Veilig heeft hiervoor een stappenplan ontwikkeld ('Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak'). De wijkveiligheidsaanpak wordt uiteindelijk vastgesteld door de deelgemeenteraad, na instemming door het bestuurlijk-justitieel overleg (BJO). De Stuurgroep Veilig toetst de aanpak op de criteria (1) aan sluiting bij het vijfjaren-actieprogramma, (2) betrokkenheid van burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers, (3) instemming door het BJO.

- **Samenspraak bij wijkactieprogramma's (bijvoorbeeld Feijenoord)**

Wijkactieprogramma's zijn gericht op leefbaarheidsvraagstukken in de woon- omgeving en hebben een uitvoeringsgericht karakter.

- *Rol van de burger:* adviseur.

- *Kader:* inhoudelijk zijn er stedelijke kaders, bijvoorbeeld inzake veiligheid, maar er is ruimte voor burgers om aanvullend ook andere problemen naar voren te brengen. Ten aanzien van concrete maatregelen is het participatieproces niet aan een stedelijk kader gebonden. Wel aan praktische beperkingen van tijd, geld en uitvoerbaarheid. De raadsnotitie van de deelgemeente Feijenoord over bewonersparticipatie (030505) formuleert randvoorwaarden, kwaliteitscriteria ten aanzien van het proces en rollen van raad, commissies en DB.

- **Diverse vormen van invloed op uitvoering, zoals wijkschouwen, wijkpanels en bewonerspanels**

Allerlei vormen van 'doe-inspraak' waarbij de burger medeverantwoordelijk wordt gemaakt voor de leefbaarheid in de eigen buurt.

- *Rol van de burger:* samenwerkingspartner in uitvoering op buurt- en wijkniveau.

- *Kader:* een voorbeeld zijn de bewoners- en wijkpanels in de deelgemeente Feijenoord. De raadsnotitie over bewonersparticipatie (030505) formuleert een aantal punten ten aanzien van vorm en werkwijze, de relatie met bewonersorganisaties en met de wijkcommissie.

Mogelijkheden in het kader van de directe democratie

• Referendum

Rotterdam kent een correctief referendum. Burgers kunnen bij de raad een verzoek indienen tot het houden van een referendum over een voorgenomen raadsbesluit; de raad besluit of dit voorgenomen besluit onderwerp kan zijn van een referendum; (zo ja) elk raadslid doet een uitspraak over de binding die de uitslag van het referendum zal hebben voor het raadslid; vervolgens krijgen de ondertekenaars de gelegenheid een verzoek in te dienen dat door tenminste 10.000 kiesgerechtigden wordt ondersteund; de raad stelt de referendumvraag vast.

- *Rol van de burger*: kiezer/meebeslissers over concreet (gemeentelijk) beleid
- *Kader*: Referendumverordening 2000: formuleert uitsluitingsgronden ten aanzien van het onderwerp, procedure bij verzoek, besluit, vaststelling referendumvraag, referendumcommissie, procedure rond de stemming, uitslag.

Conclusie

Er bestaat een behoorlijke diversiteit aan mogelijkheden voor Rotterdammers om te participeren bij de vorming en uitvoering van beleid, zowel op gemeentelijk als op deelgemeentelijk niveau.

Als we kijken naar de mogelijkheden in het kader van de participatieve democratie, dan valt op dat de meeste mogelijkheden liggen op het vlak van probleemoplossing en uitvoering van beleid op wijk- en buurtniveau, met inbegrip van wijk- en buurtbeheer. Dat ligt voor de hand omdat op dat niveau het bestuur het meest tastbaar is, en het mobiliseren van de lokale kennis, ideeën, capaciteiten en netwerken van burgers directe resultaten oplevert. Vormen van 'doe-inspraak' maken de burger medeverantwoordelijk voor concrete probleemoplossing ('*public work*', Boyte, 2004). Volgens het WRR-rapport *Vertrouwen in de buurt* (2005) kan een buurtbeleid waarin een direct beroep wordt gedaan op de kwaliteiten van de bewoners resulteren in een toename van sociaal vertrouwen. Rotterdam is hierin relatief sterk. Het verdient echter zeker aanbeveling om deze oplossingsgerichte participatie en doe-inspraak verder uit te breiden, in samenwerking met maatschappelijke organisaties en instellingen.

Voor de 'samenspraak' over stedelijke problemen zijn er met name de stadsdebatten, waaronder de (succesvolle) Islamdebatten recent veel aandacht trokken. Op dat niveau zou het arsenaal aan mogelijkheden nog uitgebreid kunnen worden. In hoofdstuk 5 zullen we het instrument van de 'burgerjury' of 'burgeradvieskring' bespreken, een instrument dat overigens ook op wijkniveau kan worden toegepast.

Wat betreft de mogelijkheden voor directe democratie besteden we in hoofdstuk 5 aandacht aan het buurtreferendum.

²De RJR vervult dus mede een rol van coproducent, en omdat de RJR ook politieke activiteiten organiseert voor jongeren is ook sprake van een rol in de participatieve democratie.

Burgerparticipatie in twee grote projecten

Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is de belangrijkste problemen op het spoor te komen die zich kunnen voordoen bij burgerparticipatie in grote stedelijke projecten. Het leeuwendeel van dit hoofdstuk is gewijd aan de burgerparticipatie die heeft plaatsgevonden bij de planvorming voor de herstructurering in Nieuw Crooswijk (periode 1999-2005). Daaraan voorafgaand bekijken we eerst de planvorming in een ander groot project, de herontwikkeling van de stationslocatie Rotterdam-Centraal (1998-heden). De twee projecten hebben enkele gemeenschappelijke kenmerken: er was een combinatie van 'samenspraak' en 'inspraak', er was een samenwerkingsverband tussen de gemeente en private partijen, er werd gewerkt aan een Masterplan en de planvorming strekte zich uit over twee raadsperioden. Een belangrijk verschil tussen de twee projecten was dat bij de herontwikkeling van de stationslocatie de nationale overheid betrokken was, wat bijdroeg tot de afwijzing van het Masterplan en het teniet doen van de resultaten uit de burgerparticipatie.

Rotterdam-Centraal

Het speelveld

De situatieschets Rotterdam Centraal omvat drie investeringsopgaven. Ten eerste wordt er in het kader van nationaal en Europees beleid een hoge-snelheidslijn aangelegd naar België en Frankrijk. Ten tweede wordt er in het kader van nationaal en regionaal beleid geïnvesteerd op de schaal van de Randstad (Randstadrail). Ten derde wordt er vanuit diverse ambities geïnvesteerd in het Rotterdamse stadscentrum. Er zijn veel actoren in het spel betrokken, waaronder de ministeries van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat en Financiën, de Nederlandse Spoorwegen, de gemeente Rotterdam, de stadsregio, diverse marktpartijen en de omwonenden. Het samenspel kende traditioneel bestuurlijk overleg, publiek-private samenwerking en burgerparticipatie. De gemeente Rotterdam nam in dit geheel een spilpositie in (Oosten 2004).

De gemeente Rotterdam, de Nederlandse Spoorwegen, ING en Rodamco vormden een alliantie die ging werken aan een Masterplan. Het rijk weigerde toe te treden tot deze alliantie. Het wenste zich te beperken tot een toetsing van het Masterplan. Ten behoeve van de verdere planvorming en communicatie stelden de vier partners een Projectbureau in dat onder leiding kwam te staan van een gemeentelijke stedenbouwkundige manager. Via het Projectbureau zette de alliantie de lijnen uit voor een arena met omwonenden.

De bewonersparticipatie bij de totstandkoming van het Masterplan

Er werden twee participatietrajecten georganiseerd:

- Het Projectbureau organiseerde in 2000 het participatietraject 'Meedenken';
- De gemeente besloot om het Masterplan onderwerp te maken van formele inspraak.

In het project Meedenken werden enkele thematische werkgroepen gevormd waarin de participanten hun ideeën konden leveren. Toegezegd werd dat deze ideeën bij de opstelling van het Masterplan en de besluitvorming in de gemeenteraad zouden meewegen. Bovendien werd door de verantwoordelijke wethouder, Kombrink, benadrukt dat ook latere stappen in de planvorming een dergelijk participatief karakter zouden hebben.

De doelstellingen van de bewoners (de Provenierswijk ten noorden van het station) waren gericht op het afschermen van hun buurt van al te veel grootstedelijke drukte, op de sociale veiligheid, op de risico's van transport van gevaarlijke stoffen en op de te verwachten bouw-overlast. Oosten (2005, p. 158-159) geeft aan dat de omwonenden goed in staat zijn geweest om hun belangen en wensen naar voren te brengen, in de eerste plaats omdat de alliantie en de gemeente daartoe de ruimte boden (al waren de private partijen aanvankelijk sceptisch), maar ook "doordat er in Noord voldoende hoogopgeleide bewoners zijn die willen en kunnen participeren". Bovendien ondersteunde de deelgemeente de burgers bij het leveren van een inbreng voor het Masterplan. Hierop had de Rotterdamse gemeenteraad ook aangedrongen.

Er twee verschillende perspectieven op een grote stationslocatie, namelijk een ruimtelijk perspectief en een vervoersperspectief (Oosten, pp. 171 e.v.). In het ruimtelijke perspectief is een station vooral een plaats: mensen ontmoeten elkaar, er wordt gehandeld en geconsumeerd, en er wordt beleefd. In het vervoersperspectief is een station vooral een knooppunt van vervoersmodaliteiten en van reizigers. Op het nationale niveau kwam door de positie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat het idee van een station als vervoersknooppunt te overheersen. Op lokaal niveau ging de gemeente om met private investeerders en met omwonenden die vooral op plaatswaarden zijn gericht: het rendement van vastgoed en de kwaliteit van de directe leef-omgeving. Begrijpelijk was dat de Rotterdamse bestuurders meer belang hechtten aan het functioneren van de eigen stad en dus aan de inbreng van de private partners en omwonenden, dan aan de belangen van passerende HST-reizigers of de internationale bereikbaarheid van Amsterdam (Oosten, 2004, pp. 75). Zo konden de lokale actoren het, ondanks hun verschillende belangen en ambities, eens worden over een Masterplan.

De afwijzing van het Masterplan

In april 2001 werd het Masterplan gepresenteerd. In september 2001 stemde de gemeenteraad ermee in. Het plan stierf echter een snelle dood. In de eerste plaats werd het plan door het rijk afgewezen als financieel onhaalbaar. De financiële onderbouwing zou niet deugen en er werd een te hoge bijdrage gevraagd van het rijk. In een volgende ronde werkten rijk, gemeente en spoorwegbedrijven samen verder aan een afgeslankte versie van het project, waarbij zij zich beperkten tot de terminal. In de tweede plaats versterkte de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen deze afloop. Leefbaar Rotterdam nam afstand van de in zijn ogen te ambitieuze visie voor de stationslocatie van het oude college en stelde andere prioriteiten voorop. In 2003 werd overeenstemming bereikt over een meer sobere herontwikkeling. De resultaten van het participatietraject werden daarmee ook tenietgedaan.

Een nieuwe ronde (vanaf 2004)

Half 2004 is er weer communicatie richting bewoners over nieuwe plannen met het stationsgebouw en de directe omgeving. Er wordt een voorlichtingsbijeenkomst gehouden. Ruim een jaar later worden de bewoners echter overvallen met een nieuwe versie van de plannen. Op het Proveniersplein is een kantoor voor NS personeel gepland van ruim 5000 vierkante meter (dat dus flink de hoogte in moet) en een 130 meter hoge flat naast het gebouw van Nationale Nederlanden. De bewoners vrezen dat de Provenierswijk (letterlijk en figuurlijk) in de schaduw komt te staan van deze hoogbouw. Ook zijn ze bezorgd over de toenemende verkeersdruk op hun wijk. De bouw van het NS-personeelskantoor is overeengekomen door de NS en het College. De deelgemeente Noord voelt zich door de gang van zaken gepasseerd. Daar komt bij dat de Projectgroep Centraal Station wel bereid is om met de bewoners te communiceren, maar niet met de deelgemeente. Deelraad en bestuur scharen zich achter de bewoners in hun verzet tegen de plannen.

Wethouder Hulman laat de bewoners in november weten dat er geen inspraak meer mogelijk is op de plannen – de commissie Infrastructuur van de gemeenteraad heeft de plannen in juni 2005 al laten passeren. Intussen heeft hij de bewoners echter toegezegd om in januari met de bewoners alsnog te gaan overleggen.

Conclusie

De samenspraak over de herontwikkeling van Rotterdam-Centraal is in de periode toen het ging over het Masterplan (1998-2001) redelijk harmonieus verlopen. De belangrijkste factor die hieraan bijdroeg was dat de agenda's van het gemeentebestuur, van private partijen en bewoners aan elkaar gekoppeld konden worden. Het toenmalige college en de private partijen boden hiervoor ook de ruimte. Dat de resultaten van het participatietraject vervolgens teniet werden gedaan lag in de eerste plaats aan de opstelling van het rijk dat niet aan de samenspraak wenste deel te nemen en het Masterplan afwees, en in de tweede plaats aan het feit dat ook het nieuwe college afstand nam van de plannen.

De communicatie tussen gemeente en bewoners verloopt minder harmonieus bij het totstandkomen en uitbrengen van de nieuwe plannen in 2004 en 2005. Buiten het zicht van de bewoners maken de gemeente en NS een afspraak over een nieuw personeelsgebouw aan het Proveniersplein. Ook de deelgemeente Noord wordt hiervan in het ongewisse gelaten.

Bij grote stedelijke projecten hebben stadsbestuur, private partijen en bewoners veelal verschillende inhoudelijke agenda's. Beslissend voor de voortgang is de bereidheid bij de machtigste partijen om ruimte te bieden voor koppelingen met agenda's van andere betrokkenen. Het beeld van de machtige actor die knopen doorhakt en daarmee zorgt voor voortgang blijft echter aantrekkelijk. Het is de vraag of dit verband opgaat: "wie zich weinig gelegen laat liggen aan andere partijen roept weerstand op en ondermijnt zijn eigen machtige positie. Dit geldt in het bijzonder voor sterke partijen." (De Bruijn e.a., 2004, p. 419).

Herstructurering Nieuw Crooswijk

Inleiding

Het doel van de nu volgende beschrijving van de burgerparticipatie bij de herstructurering van Nieuw Crooswijk is 'waarheidsvinding op hoofdpunten'. De vorige paragraaf heeft al laten zien dat dit niet kan zonder ook naar de inhoudelijke aspecten te kijken: wat zijn de agenda's van de

belangrijkste betrokkenen, waarover gaat de discussie? We sluiten de beschrijving af met een conclusie waarin we de belangrijkste ‘spanningsvelden’ in het proces aangeven: de verhouding tussen een interactieve aanpak en het politiek primaat, het ‘management van verwachtingen’ en de relatie tussen vertrouwen en procesmanagement.

De bewonersvisie (1999)

Als begin van het proces nemen we het jaar 1997. Het Woningbedrijf Rotterdam (WBR) presenteerde in dat jaar een plan onder de titel *Nieuw Crooswijk, beter dan je denkt* voor een ingrijpende aanpak van de wijk.³ Het wijkorgaan Crooswijk lanceerde in reactie daarop het plan om bewoners een eigen visie op hun buurt te laten ontwikkelen. De diverse partijen (WBR, deelgemeente) bleken bereid de bewoners die ruimte te gunnen. Daarmee was het project Bewonersvisie Nieuw Crooswijk geboren. Er werd een klankbordgroep ingesteld waarin drie bewoners zitting namen en de wijkteammanager van het WBR. Ondersteuning lag in handen van opbouwwerkers van de Stichting DOCK en medewerkers van het Steunpunt Wonen. Vervolgens werd een panel gevormd van bewoners die gewerkt hebben aan een visie over hoe en onder welke voorwaarden de problematiek van Nieuw Crooswijk kon worden aangepakt.

In juni 1999 werden de conclusies van het panel gepresenteerd aan de wijk. De conclusies van het panel en de reacties van de wijkbewoners werden samengebracht in de bewonersvisie *Zoeken naar een Crooswijkse mix* (december 1999). De visie gaat in op de samenleving in de buurt, de behoeften en wensen van de verschillende bevolkingsgroepen, de buitenruimte en de woningen. Rode draad is de idee dat gebouwd en vernieuwd moet worden voor de huidige bewoners. Differentiatie in het woningbestand wordt ‘bespreekbaar’ genoemd om mensen met een hoger inkomen in de wijk te kunnen vasthouden. De visie spreekt over ‘ingrijpende plannen’ van het WBR voor Nieuw Crooswijk, in het bijzonder voor het Wandeloordgebied. De visie presenteert een viertal scenario’s voor grote ingrepen in het Wandeloordgebied met randvoorwaarden die later als toetssteen kunnen dienen voor de plannenmakers (p. 29). Voorop staat dat de omvang van de voorraad betaalbare woningen moet corresponderen met het aantal huishoudens met een laag inkomen dat in de wijk wil blijven wonen en dat differentiatie een meerwaarde moet opleveren voor de samenleving in de buurt. Dat betekent mixen op straat- en portiek niveau (p. 30). In de wijk blijft een groep bewoners actief als ‘Denktank’.

De notitie Woonstadbeleid (2000)

Op stedelijk niveau werd in diezelfde periode een visie gepresenteerd op een ‘verbreding van het volkshuisvestingsbeleid’ in Rotterdam. De notitie Woonstadbeleid is een gezamenlijk product van de directeuren dS+V en OBR. Kern van de probleemdefinitie is dat in Rotterdam “een groot aanbod van bereikbare woningen [is] opgeleverd, waardoor voor de primaire doelgroepen de grootste achterstanden in de huisvestingsfeer zijn ingehaald”, maar dat daar tegenover staat dat “de midden- en hogere inkomens nog onvoldoende aan Rotterdam kunnen worden gebonden”. Geconstateerd wordt dat al in het vorige collegeprogramma doelstellingen waren geformuleerd inzake differentiatie in de woningbouw en bouw van (middel)dure huur- en koopwoningen, maar dat hiervan nog weinig is gerealiseerd. Gepleit wordt voor het opvoeren van het tempo van de koerswijzigingen. In het uiteindelijke voorstel worden voor de nieuwbouw als uitgangspunten genomen: binnen de ruit 100% marktsector (behoudens bereikbare woningbouw voor ouderen en grote gezinnen), buiten de ruit 20% bereikbare woningen, 80% overig (Overlegdocument voor Gemeenteraad 9 maart 2000, raadsstuknummer 2000-0177).

Met de uitspraak dat met nieuwbouw ook de ruimte ontstaat om de slechtste en de meest ongewenste delen van de voorraad aan te pakken c.q. te slopen, wordt ook een relatie gelegd met

de herstructureringsopgave in de oude stadswijken. Wel worden de hierboven aangegeven uitgangspunten juist voor gebieden met een forse herstructureringsopgave (Hoogvliet wordt met name genoemd) genuanceerd. De woningbouwcorporaties worden genoemd als instrument voor het realiseren van maatwerk in deze gebieden. Niettemin wordt ook voor deze gebieden het realiseren van kwalitatief goede en duurdere woningen als uitgangspunt genoemd. De notitie woonstadbeleid wordt in het voorjaar van 2000 in de raad aangenomen.

De Strategische Wijkaanpak: Uitvoeringsplan Nieuw-Crooswijk/Veilingterrein (2000)

Intussen was Nieuw Crooswijk in het voorjaar van 1999 aangewezen als een van de zes gebieden voor de 'Strategische Wijkaanpak'. De Strategische Wijkaanpak was een door het toenmalige college ontworpen aanpak voor gebieden met een complexe problematiek. Gebieden die enerzijds gevaar liepen om terecht te komen in een neerwaartse spiraal, maar anderzijds een eigen potentieel hebben dat versterkt kan worden. Centraal staat de gelijktijdige aanpak van sociale, economische en fysieke aspecten. De betrokkenheid van bewoners in een coproducerende rol is hierbij een noodzakelijke voorwaarde. De term 'strategisch' drukt uit dat de aanpak van de wijk, volgens deze filosofie, ook in het belang is van de stad. In de Strategische Wijkaanpak wordt er dus naar gestreefd om buurtagenda's te koppelen met de stedelijke agenda. Belangrijke onderdelen van de bewonersvisie Nieuw Crooswijk konden worden meegenomen in het strategisch investeringsprogramma voor Nieuw Crooswijk/Veilingterrein.

Het Uitvoeringsplan voor de wijk bevat ideeën voor een forse herstructurering, waarbij "mogelijk een flink deel van de woningvoorraad wordt gesloopt" (Overlegdocument voor Gemeenteraad 6 juli 2000; raadsstuknummer 2000-0503). Het uitvoeringsplan kent drie onderdelen: Thuis in Nieuw Crooswijk (sociaal), Het nieuwe wonen tussen Bos en Rotte (fysiek) en Ondernemen tussen Bos en Rotte (economisch). In het fysieke onderdeel wordt als eerste opgave genoemd "het opstellen van een structuurvisie voor voornamelijk het WBR-bezit dat breed gedragen wordt".

De (concept)structuurvisie Nieuw Crooswijk (2002-2003)

De concept-structuurvisie kwam uit in 2002. De visie kwam in nauw overleg met de bewoners tot stand. In opdracht van het projectbureau Strategische Wijkaanpak ondersteunde het Steunpunt Wonen de bewonersdelegatie die meedacht en reageerde op concepten. Het nieuwe college Leefbaar Rotterdam/VVD/CDA gaf dit stuk in november 2002 vrij voor gewone inspraak. De inspraak vond in januari 2003 plaats. In zestien (kleinere en grotere) bijeenkomsten zijn in die maand meer dan 200 bewoners geïnformeerd over de plannen en hebben zij een reactie kunnen geven. Ook kwamen schriftelijke reacties binnen. In de nota met de uitkomsten van de inspraak wordt het volgende gezegd over de algemene ontvangst van de concept-structuurvisie:

"In het algemeen stond men welwillend tegenover de plannen, de noodzaak en aanleiding tot de ingrijpende herstructurering werd onderschreven en ondersteund. Velen hebben enige terughoudendheid tegenover de plannen omdat ze nog niet concreet zijn (ook ten aanzien van doelgroepen en woningtypes), het geloof moet nog groeien dat er nu daadwerkelijk iets gaat gebeuren. [...]

Angst bestaat bij veel bewoners dat met de herstructurering veel van het oude karakter en sfeer gaat verdwijnen en dat de wijk niet meer herkenbaar zal zijn. Dit geldt ook voor de bevolkingssamenstelling. [...]

Onder de bewoners leeft ook de angst dat de huidige sociale samenhang, die al behoorlijk onder druk staat, door de herstructurering helemaal uit elkaar valt. En tenslotte bestaat er

angst voor het onbekende (hoe gaan de plannen eruit zien) en ten aanzien van het hele proces van de herhuisvesting”.

In de structuurvisie (we volgen hier de tekst van de uiteindelijke versie) komen de drie pijlers (sociaal, fysiek en economisch) aan de orde. Zo wordt in de sociale pijler veel aandacht gegeven aan de Brede School, die ook al in de bewonersvisie een belangrijk onderdeel was. In het hoofdstuk over de fysieke pijler wordt ingegaan op het te bouwen programma van woningen. Gesteld wordt dat van de in totaal 2100 woningen er zeker 300 behouden blijven en dat voor de overige 1800 woningen “momenteel wordt uitgegaan van een programma van sloop/nieuwbouw dan wel verbetering” (p. 41). Opmerkelijk is dat deze laatste formulering een resultaat is van de inspraak, want het inspraakverslag vermeldt de deelnemersreactie: “In de structuurvisie wordt voornamelijk gesproken over sloop en nieuwbouw van 1500-1800 woningen, moet dat niet zijn sloop/nieuwbouw en/of verbetering?”, met de aantekening “reactie wordt meegenomen in de definitieve versie”.⁴ Wat betreft de differentiatie wordt ‘vooralsnog’ uitgegaan van minimaal 50% markt en maximaal 50% bereikbare huur (van het totaal aantal woningen). De verwachting wordt echter uitgesproken dat dit laatste percentage aanzienlijk lager zal uitpakken, gezien ervaringen elders in Rotterdam (p. 41-42). Vanuit de Denktank van bewoners werd geëist dat het percentage bereikbaar vast moet komen te staan op 50% in combinatie met een garantie dat teruggekeerd kan worden tegen dezelfde huur. Op dit punt adviseren de auteurs van het inspraakverslag echter om vast te houden aan de oorspronkelijke formulering die “het resultaat is van de afspraken tussen de Ontwikkelingscombinatie Nieuw Crooswijk, de gemeente Rotterdam en de deelgemeente”.⁵

De visie geeft een schets van een aantal mogelijke uitwerkingen per buurt. Voor het Schutterskwartier wordt aangegeven “dat het streven van (deel)gemeente en OCNC is gericht op het slopen en nieuwbouwen van het Schutterskwartier, tenzij blijkt dat het anders moet op basis van het nog te ontwikkelen stedenbouwkundig plan, de mogelijkheden tot onteigening en de gesprekken tussen de OCNC en de belangenvereniging van huiseigenaren en/of individuele eigenaren”. Naast de terugkeergarantie is de toekomst van het Schutterskwartier het belangrijkste concrete punt waar de inspraakdeelnemers moeite mee hebben.

In de structuurvisie wordt ook aandacht geschonken aan bewonersparticipatie en communicatie. In hoofdstuk 2 worden de volgende spelregels voor de bewonersparticipatie genoemd (in een iets verkorte vorm):

- Het moet duidelijk zijn over welk deel van de planvorming bewoners inspraak hebben en over welk deel niet.
- Alle verschillende groepen bewoners moeten de kans krijgen om te participeren en hun stem te laten horen.
- Er moet ruimte zijn voor participatie op maat: als er plannen gemaakt worden over een bepaalde buurt moet het voor bewoners van die buurt mogelijk zijn om mee te denken.
- In de wijk moet een informatiecentrum komen.
- In een zo vroeg mogelijk stadium moeten praktische zaken, zoals de peildatum (tevens verhuurstop) en de data waarop adressen moeten worden ontruimd, duidelijk gecommuniceerd worden naar de bewoners.

Waarop de bewonersparticipatie inhoudelijk nog betrekking heeft wordt niet echt expliciet gemaakt. De spelregel over ‘participatie op maat’ suggereert dat bewoners nog een reële meedenkrol krijgen in de uitwerking van stedenbouwkundige plannen voor de eigen buurt.

In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de verdere participatie van bewoners. Gesproken wordt in termen van ‘communicatie’. Het communicatieproces wordt uiteengelegd in vier onderdelen: voortgezette exploitatie van de huurwoningen, herstructureringsproces, imago van de wijk, verkoop/verhuur nieuwe woningen. Bij het onderdeel herstructureringsproces wordt gesteld dat de communicatiestrategie gericht zal moeten zijn op het wegnemen van onzekerheden en op

bewonersparticipatie “zonder de feitelijke besluitvorming uit handen te geven” (p.55).

In de Deelraadsvergadering Kralingen-Crooswijk van 19 juni 2003 wordt de structuurvisie als hamerstuk aangenomen. Een maand later wordt de structuurvisie door B&W van Rotterdam vastgesteld.

De Woonvisie

Op dezelfde dag dat de deelraad Kralingen-Crooswijk de structuurvisie vaststelt, 19 juni 2003, wordt door de gemeenteraad van Rotterdam de Woonvisie van het nieuwe college aangenomen. Deze woonvisie bevat de uitwerking van de collegeprioriteit Huisvesting. In zijn probleemdefinitie komt de woonvisie voor een groot deel overeen met het woonstadbeleid van het vorige college. Wel wordt nadrukkelijk gestreefd naar een ‘meer evenwichtige bevolkingsopbouw’, niet alleen door het vasthouden van mensen die nu in de stad wonen, maar ook door het aantrekken van mensen die niet (meer) in Rotterdam wonen, maar wel een binding hebben met de stad. In zijn uitwerking bevat de woonvisie een aantal verscherpingen. Zo wordt aangekondigd dat zowel binnen als buiten de ruit alleen woningen in de prijsklassen middelduur en duur zullen worden gebouwd. Ook wordt gesteld dat in de herstructureringsgebieden er voor de bewoners die moeten verhuizen in principe geen terugkeergarantie zal zijn. Wel zullen door de doorstroming meer goedkope woningen beschikbaar komen voor mensen met lagere inkomens.

De woonvisie gaat uitgebreid in op de samenwerking met de woningcorporaties en de commerciële marktpartijen: “We kiezen ervoor om meer ruimte aan marktpartijen en corporaties te geven en als gemeente vooral op hoofdlijnen te sturen” (p.12). De Woonvisie markeert de wisseling naar een verder toegespitst woningbouwbeleid van de gemeente, ook voor de gebieden met een herstructureringsopgave. Dit neemt niet weg dat het college zich wel houdt aan de eerdere afspraak van een terugkeergarantie voor Nieuw Crooswijkers.

Van direct belang voor het speelveld van de bewonersparticipatie, was de afschaffing van de Strategische Wijkaanpak waartoe het college besloot. De gemeente neemt de regie op zich over de fysieke herstructurering, maar in een meer teruggetrokken rol ten opzichte van de marktpartijen. De verantwoordelijkheid voor de verbinding met de sociale aanpak komt te liggen bij de deelgemeente.

Het (concept) Masterplan Nieuw Crooswijk (2004-2005)

Bij het vrijgeven van de concept-structuurvisie voor de inspraak stemde het college in met een intentieverklaring over de samenwerking tussen gemeente, deelgemeente Kralingen/Crooswijk en de Ontwikkelingscombinatie Nieuw Crooswijk (OCNC) over een gezamenlijke aanpak van de herstructurering. De OCNC bestaat uit het Woningbedrijf Rotterdam (WBR), Proper-Stok Woningen en Era Bouw. De OCNC gaf aan het Ontwerpbureau West 8 de opdracht een Masterplan op te stellen als ruimtelijke vertaling van de structuurvisie. De opstelling van het Masterplan vindt plaats in de tweede helft van 2003. Deze planvorming is een autonoom proces geweest, zonder terugkoppeling naar de bewoners. Wel worden in die periode enkele bijeenkomsten gehouden van de Contactgroep en van de Klankbordgroep. Inhoudelijke communicatie over het stedenbouwkundige programma vindt echter niet plaats.⁶ Begin 2004 wordt het Masterplan uitgebracht. Op 8 januari wordt een maquette aan de Contactgroep gepresenteerd. Die zag er in de ogen van de aanwezigen goed uit. Pas bij de mondelinge presentatie op 13 januari wordt duidelijk dat 85% van de woningen wordt gesloopt en het Klein Trapezium als eerste.

Het concept-Masterplan bevatte een aantal verscherpte concretiseringten ten opzichte van de structuurvisie: sloop/nieuwbouw van 85% van de woningen en de realisatie van in totaal 700 (30%) bereikbare woningbouw. Een opvallende wijziging ten opzichte van de structuurvisie betrof

de fasering. Er zal begonnen worden met de aanpak (sloop en nieuwbouw) van een deel van het Trapezium, terwijl dit in de structuurvisie als laatste fase (na 2010) was opgevoerd, waarbij nog open werd gehouden of verbetering dan wel sloop/nieuwbouw aan de orde is (“Tot 2015 zal er ingezet worden op behoud en beheer”, p.52). Deze wijziging was ingegeven door de wens van de bewoners om meer aandacht te geven aan de woningbouw voor ouderen. De planners waren tot de conclusie gekomen dat het Klein-Trapezium daarvoor de enige plek was.

In februari en maart 2004 vond de inspraak plaats over het concept-Masterplan. Er werden verschillende ‘schakelgroepen’ georganiseerd voor huurders, eigenaren en (cultureel) ondernemers. De aanwezige bewoners worden over het plan geïnformeerd, zij kunnen vragen stellen en opmerkingen maken. Parallel aan de schakelgroepen konden belanghebbenden het infopunt aan de Paradijslaan bezoeken, waar een maquette van het plan stond en waar zij konden reageren op het concept-Masterplan. Tot slot was het ook mogelijk schriftelijk te reageren (college brief dd. 21-12-2004 aan de gemeenteraad). De eerste bijeenkomsten van de klankbordgroepen werden goed bezocht (50 mensen). Daarna liep de opkomst terug.

Uit de inspraak kwamen 55 reacties naar voren, waarvan een groot aantal betrekking had op het sociaal statuut. Uiteindelijk hebben vijf suggesties geleid tot wijzigingen in het concept-Masterplan. De Belangenvereniging van Huiseigenaren Schutterskwartier diende een alternatief plan in dat het echter niet haalde.

Het Masterplan werd op 5 februari 2005 besproken in de gemeenteraad. Vanuit verschillende fracties wordt kritiek geleverd op de communicatie met bewoners. Wethouder Bolsius stelt dat het Masterplan “na een langdurig proces is tot stand gekomen, een proces dat in de jaren negentig is begonnen en waarbij op basis van onderzoeken en signalen van de bewoners een beeld naar voren is gekomen van hetgeen in de wijk zou moeten kunnen veranderen”. Tegelijkertijd erkent hij dat in de communicatie iets moet zijn misgegaan toen het Masterplan begin 2004 werd uitgebracht:

“In de raad is een aantal keren opgemerkt dat er op een bepaald moment iets is gebeurd waardoor bij de bewoners het beeld is ontstaan dat dit hun plan niet meer is [...] Volgens mij is er vooral iets gebeurd nadat in het Masterplan is aangegeven welke huizen in welke gebieden worden gesloopt, terwijl in de Structuurvisie op abstractieniveau is gesproken van 1800 woningen in de zin van grootschalige aanpak, sloop en hoogstaande renovatie [...] ik kan de geschiedenis niet terugdraaien en mij slechts afvragen of wij dit voldoende hebben gecommuniceerd”.

De raad stemt met het Masterplan in met een meerderheid van 33 tegen 7 stemmen. Wel wordt een motie aangenomen van de Partij van de Arbeid en Leefbaar Rotterdam waarin het college wordt gevraagd om (1) de terugkeergarantie gestand te doen, ook als dit tot een aanpassing van het programma zou moeten leiden en (2) bij de start van elke nieuwe fase in het project “ruimte te scheppen voor een bezinning op de vraag of het in de volgende fase geprojecteerde aanbod nog overeenstemt met de marktomstandigheden en inzichten van dat moment”. Uit de interviews komt naar voren dat deze motie wordt gezien als een aanknopingspunt voor enige flexibiliteit in de toekomst.

Conclusies

Zeker in termen van stedenbouwkundige uitwerking is er een grote discrepantie tussen de Bewonersvisie uit 1999 en het Masterplan, terwijl in het hele planproces toch veelvuldig is gecommuniceerd met de bewoners. Vele procedures voor bewonersparticipatie en inspraak wisselden elkaar af. We zullen hieronder een poging doen om deze afstand te verklaren. We maken hierbij gebruik van het theoretisch kader uit hoofdstuk 2, met name van de verschillende rollen van burger en bestuur bij coproductie (figuur 2).

- Interactiviteit versus politiek-bestuurlijk primaat

Voortgang in stedelijke ontwikkelingsprocessen vereist participatie van bewoners en bedrijven. In termen van de participatieladder kunnen burgers en bestuur daarbij verschillende rollen vervullen. Voor herstructureringsprocessen met een stedelijk belang is de hoogste trede, waarbij het initiatief en de strategische keuzes worden overgelaten aan de bewoners niet realistisch. De samenwerkingsvariant is dit daarentegen wel. In de 'interactieve logica' van samenwerking gaat erom drie vormen van commitment gelijktijdig te behouden: die van bestuur en politiek, die van bewoners, en die van private partijen. Zodra de balans doorslaat in de richting van een van de drie, dreigt verlies van draagvlak bij andere partijen (De Bruijn e.a., 2004, p.423).

In het herstructureringsproces Nieuw-Crooswijk had het stadsbestuur een eigen strategische agenda die voortvloeide uit het Woonstadbeleid en de Woonvisie. De bewoners hadden in de Bewonersvisie een eigen agenda geformuleerd waarin centraal stond het 'bouwen voor de eigen bewoners'. Ook het Woningbedrijf had een eigen agenda die in het teken stond van vernieuwing van het woningbestand en de woonomgeving. Bij samenwerking gaat het erom dat de verschillende partijen zoeken naar mogelijkheden om hun agenda's te koppelen. Of dit in het proces leidend naar de (concept-)structuurvisie is gebeurd, is nu niet meer na te gaan. In de latere fasen van het planproces zijn de bewoners echter alleen betrokken geweest in de rol van geraadpleegde of (hoogstens) adviseur. Als men de geschiedenis van de burgerparticipatie overziet, is het beeld dat de rol van de bewoners mettertijd afneemt van adviseren tot geïnformeerd worden.

Samenwerking impliceert het geven van 'medezeggenschap' aan burgers bij het opstellen van een stedenbouwkundig plan, en dat betekent dat de planners hun professionele oordelen uitwisselen met de 'lekenoordelen' van bewoners. Dit kan met zich meebrengen dat een plan niet het 'stedenbouwkundig optimum' bereikt. In verschillende interviews kwam naar voren dat het Masterplan een stedenbouwkundige 'totaalvisie' is op woningbouw, infrastructuur en buitenruimte, waaruit niet zomaar bepaalde delen kunnen worden weggehaald. Dit is uiteraard een legitieme opvatting. Niettemin, de keuze voor het fysieke, stedenbouwkundige optimum is een inhoudelijke politieke keuze, omdat bij de herstructurering van een bestaande wijk stedenbouwkundige aspecten moeten worden afgewogen tegen sociale en andere aspecten. Mogelijk zijn ook andere stedenbouwkundige eindplaatjes denkbaar waarin deze aspecten beter geïntegreerd hadden kunnen worden.

- Management van verwachtingen

Als verschillende agenda's niet op basis van gelijkwaardigheid bespreekbaar worden gemaakt, is het 'management van verwachtingen' des te belangrijker. Voor de bewoners kwam het eindbeeld in het Masterplan totaal onverwacht. Voor de beoordeling van de vraag of door het Woningbedrijf, de (deel)gemeente en de instanties die de bewoners bij de participatie hebben ondersteund, voldoende is gedaan om bij de bewoners realistische verwachtingen te wekken over de afloop, moet in de eerste plaats worden gekeken naar de structuurvisie en de inspraak daarop. De structuurvisie was in zekere zin nog een 'compromis' tussen de bewonersagenda en de agenda's van het Woningbedrijf en de gemeente. De marges die in de structuurvisie stonden ten aanzien van de terugkeergarantie en het percentage sloop/nieuwbouw/verbetering waren daarvoor groot genoeg. De agenda's van de gemeente en het Woningbedrijf kregen de overhand in het Masterplan waarin de uitersten van deze marges werden opgezocht. De kritiek dat er een te grote discrepantie bestaat tussen de structuurvisie en het Masterplan is daarom vanuit het gezichtspunt van de bewoners zeer begrijpelijk, zij het dat het Masterplan wel degelijk binnen de marges bleef die in de structuurvisie waren aangegeven.

Opmerkelijk is in dit verband de episode tijdens de inspraak toen bewoners naar voren brachten dat in de (concept-)structuurvisie "voornamelijk wordt gesproken over sloop en nieuwbouw van 1500-1800 woningen, wat toch sloop/nieuwbouw en/of verbetering moest zijn" en vervolgens deze laatste formulering werd overgenomen in de definitieve versie. We mogen aannemen dat de aankondiging in de concept-structuurvisie dat 1800 woningen zouden worden gesloopt, geen uitkomst was van de bewonersparticipatie. Het valt ook moeilijk aan te nemen dat hier

sprake was van een onopzettelijke ‘verschrijving’. Was er dan sprake van een poging van de penvoerders om dit uitgangspunt in de structuurvisie alvast vast te leggen? Hoe het ook zij, door in de definitieve structuurvisie het alternatief ‘verbetering’ weer op te nemen, zijn de bewoners op het verkeerde been gezet.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat de voorgenomen sloop en nieuwbouw van een deel van het Trapezium, als eerste fase van de herstructurering, voor de bewoners totaal onverwacht kwam.

- Procesmanagement en vertrouwen

Procesonderbrekingen waarin de initiatiefnemende partij buiten het zicht van bewoners en zonder afdoende communicatie verder werkt aan het ruimtelijk plan, de zogenaamde ‘radiostiltes’, leiden tot afbreuk van het opgebouwde vertrouwen. Dit is een wetmatigheid in het management van ruimtelijke planprocessen (De Bruijn e.a., 2004: 423). Het organiseren van doorgaande interactie- en terugkoppelingsmomenten is noodzakelijk voor het instandhouden en verder ontwikkelen van vertrouwen tussen betrokken partijen. Of dergelijke terugkoppelingen hebben plaatsgevonden in de periode tussen de vaststelling van de structuurvisie en de publicatie van het concept-Masterplan is lastig te beoordelen. Er is tussentijds wel gecommuniceerd met bewoners. Op grond van ons onderzoek concluderen we echter dat over de programmatische hoofdlijnen en uitwerking (omvang sloop, fasering en dergelijke) niet is teruggekoppeld.

Conclusie

Bij grote stedelijke projecten hebben stadsbestuur, private partijen en bewoners veelal verschillende inhoudelijke agenda's. Beslissend voor de voortgang is de bereidheid bij de machtigste partijen (private partijen en/of gemeente) om ruimte te bieden voor koppelingen met agenda's van bewoners. Bij de opstelling van het Masterplan Rotterdam-Centraal (1998-2001) was die ruimte er, bij het Masterplan Nieuw Crooswijk was die ruimte qua stedenbouwkundige opgave gering.

Als verschillende agenda's niet op basis van gelijkwaardigheid bespreekbaar worden gemaakt, is het ‘management van verwachtingen’ des te belangrijker. In de jaren voorafgaande aan het Masterplan is er veelvuldig gecommuniceerd met bewoners. Er is sprake geweest van een ware carroussel van participatieprocedures, overlegvormen en inspraakmomenten. Bewoners hebben op belangrijke punten ook invloed gehad op het eindresultaat, zoals de Brede School en de woningdifferentiatie. Ten aanzien van de grootschalige sloop en nieuwbouw hebben de participatietrajecten (in elk geval in de ogen van actieve bewoners) feitelijk gefunctioneerd als rookgordijn. Al bij de structuurvisie zijn de bewoners ten aanzien van de omvang van de sloop op het verkeerde been gezet.

Er is een spanningsveld tussen publiek-private samenwerking en bewonersparticipatie. Bij het Masterplan Rotterdam-Centraal waren private partijen aanvankelijk sceptisch over ‘samenpraak’, maar gingen zij hierin toch mee. Bij het plan voor het NS-personeelsgebouw op het Proveniersplein (een overeenkomst tussen de NS en het college) zijn bewoners en de deelgemeente echter voor voldongen feiten geplaatst. Bij de herstructurering Nieuw Crooswijk hanteerde het OCNC een model van voornamelijk informerende communicatie met bewoners, met verwijzing naar de gemeente als beslisser. Private initiatiefnemers lijken een bedrijfsmatige communicatiefilosofie te hanteren, in combinatie met een traditionele opvatting van democratie. Een ‘interactieve logica’, waarin bewonersagenda's als gelijkwaardig worden gezien ten opzichte van die van andere partijen, lijkt bij hen niet zonder meer in goede handen. Gemeentelijke regie, met een sterke controlerende rol van de raad, is dan noodzakelijk.

³ Het WBR was op dat moment de eigenaar van 93% van de woningen.

⁴ In de concept-structuurvisie (versie 12/11/2002) staat inderdaad: "Op basis van het laatste rekenmodel (januari 2002) zullen 300 van de 2100 woningen behouden blijven. Voor de 1800 te slopen woningen komen er ca.1500 tot 1800 terug" (p. 35)

⁵ De terugkeergarantie vormt het enige punt ten aanzien waarvan in de inspraaknota zonder meer een advies tot 'niet-verwerking' wordt gegeven.

⁶ Dit blijkt uit een vergaderplan van de procesbegeleider (dd. 16 oktober 2003). De eerste bijeenkomst van de Contactgroep gaat over 'Planning en Masterplan'. Gesproken wordt over de 'organisatiestructuur' en de spelregels van de communicatie. In de notitie wordt als de belangrijkste doelstelling van het overleg genoemd: "het behouden en versterken van een relatie van vertrouwen tussen de initiatiefnemers en de bewoners met betrekking tot de herstructurering". Wel wordt in een latere bijeenkomst gesproken over het woonwensenonderzoek dat van belang is voor de berekening van het aantal terugkeerders.

Versterking burgerparticipatie

Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we twee vormen van burgerparticipatie die eventueel aan het aanbod in Rotterdam zouden kunnen worden toegevoegd, namelijk de burgerjury, een verdiepende vorm van participatieve democratie die op stedelijk en wijkniveau kan worden toegepast en het buurt-referendum. Ook geven we mogelijkheden aan om de rol van de raad in processen van burgerparticipatie te versterken.

De burgerjury of burgeradvieskring

Een burgerjury is vergelijkbaar met een jury die wordt gebruikt in de rechtspraak in Angelsaksische landen. Het aantal participanten varieert tussen de 10 en 25. De jury krijgt een vraag van publiek belang voorgelegd, verdiept zich in bewijsmateriaal, hoort 'getuigen', en doet na gezamenlijk overleg vervolgens een uitspraak. Deze uitspraak bestaat uit een gemotiveerd advies aan de steller van de vraag, meestal een bestuursorgaan. De burgerjury wordt regelmatig toegepast in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en in Duitsland.

In Nederland begint belangstelling voor dit instrument te ontstaan. Er is enkele malen mee geëxperimenteerd: begin 2004 in Lelystad over het waterbeheer van de Markermeer, in herfst 2004 in Den Haag over de toekomst van de wijk Rustenburg-Oostbroek. De evaluatie van deze Haagse 'burgeradvieskring' is onlangs (11 oktober 2005) aangeboden aan de gemeenteraad. We zullen hieronder eerst deze casus uitwerken, om vervolgens enkele algemene conclusies te trekken.

De Burgeradvieskring Rustenburg Oostbroek (Den Haag, 2004)

In november 2004 heeft, op initiatief van het college, in de wijk Rustenburg-Oostbroek een Burgeradvieskring (BAK) plaatsgevonden. De gestelde vraag luidde: "Hoe zien bewoners de ontwikkeling van hun wijk over een periode van circa vijf jaar: welke kansen en bedreigingen zien zij, op welke punten is nieuw of aanvullend beleid nodig; welke rol kunnen bewoners zelf spelen om hun wijk leefbaar(der) te maken en te houden?"

Werkwijze

De Burgeradvieskring is gebaseerd op het burgerjurymodel van de Duitse *Planungszelle*, met de volgende werkwijze:

- De opdrachtgever legt aan een of meer groepen van elk 25 deelnemers, samengesteld via een aselect steekproef uit de bevolking, een vraag ter beantwoording voor.
- De gemeente geeft daarbij duidelijk aan, aan welke randvoorwaarden de beantwoording dient te voldoen. Ook worden afspraken gemaakt over de manier en het tijdstip waarop de gemeente

een reactie geeft.

- In een meerdaags interactief proces dat zodanig wordt georganiseerd dat iedereen tot actieve deelname wordt geprikkeld en niemand de discussie kan domineren formuleren de deelnemers een gezamenlijk antwoord op de voorgelegde vraag.
- Verschillende opties en invalshoeken worden belicht door deskundigen aan wie de deelnemers ook vragen kunnen stellen.
- Externe, onafhankelijke en deskundige gespreksleiders begeleiden het proces. Zij zijn verantwoordelijk voor de selectie van de deskundigen. Zij bundelen de uitkomsten van het proces in een concept-advies dat ter vaststelling aan de deelnemers wordt voorgelegd.
- Het college geeft binnen een vooraf bepaalde tijd een formele reactie op het advies, waarin wordt aangegeven welke onderdelen van het advies wel en welke niet worden overgenomen, en waarom.

Ervaringen

De ervaringen met deze Burgeradvieskring zijn overwegend gunstig geweest. Wel bleek het samenstellen van twee groepen van 25 deelnemers een nog zwaardere opgave dan verwacht. Om 50 deelnemers te vinden moesten ruim 450 mensen worden benaderd. De aangeboden dagvergoeding van 50 Euro trok een aantal mensen over de streep. In de definitieve deelnemersgroep bleken vooral werkende mannen en jonge mannen ondervertegenwoordigd. Dat gold, zij het in mindere mate, ook voor allochtonen.

Alle deelnemers die toezegden, zijn ook daadwerkelijk verschenen. De verwachting dat de inrichting van het werkproces ervoor zorg zou dragen dat iedereen aan bod komt en niemand de discussie kan domineren is ingelost. De discussies waren intensief en van goede kwaliteit. De kwaliteit van de procesbegeleiding is een doorslaggevende factor geweest voor de kwaliteit van het proces. De kwaliteit van de procesbegeleiding is hierbij een doorslaggevende factor geweest. Er was veel waardering voor de inzet en deskundigheid van de procesbegeleiders.

Omdat op hoofdlijnen was genotuleerd bleek het na afloop erg lastig om een samenhangend advies met aanbevelingen voldoende concreet op papier te zetten. Hiervoor was een extra ingelaste bijeenkomst van de BAK nodig in januari 2005 (waarbij 42 van de 50 deelnemers aanwezig waren!). De reactie van het college volgde in april.

In ambtelijke kring werd het advies van de BAK als degelijk en doordacht aangemerkt, maar als onvoldoende uitgewerkt om snel in concrete actiepunten te kunnen worden omgezet. Overigens bleek ook pas tijdens het proces dat er rondom de ontwikkeling van de wijk al meer vastlag dan op voorhand was beseft. De marges voor het naar voren brengen van nieuwe inzichten waren dus beperkter dan wenselijk was.

Opmerkelijk resultaat was dat de meerderheid van de deelnemers ook in de toekomst betrokken wilden zijn bij de ontwikkeling van de wijk. Daarvoor zijn ook concrete voorstellen gedaan, zoals het opzetten van een (ICT) bewonersnetwerk.

Een belangrijk aandachtspunt, zowel in de opzet van de BAK, de onderwerpkeuze en de implementatie is de relatie met de bewonersorganisatie. Er was een begeleidingsgroep, waarin naast ambtenaren ook vertegenwoordigers van de bewonersorganisatie zitting hadden.

Tenslotte bleek de burgeradvieskring een relatief duur instrument. De kosten kwamen uit op 65.000 Euro. De verwachting is wel dat deze kosten bij volgende keren lager kunnen uitvallen.

Randvoorwaarden

Concluderend worden in de Evaluatie de volgende randvoorwaarden genoemd om een burgeradvieskring zinvol en succesvol te laten zijn:

- Het proces waaraan de burgeradvieskring een bijdrage moet leveren staat nog aan het begin.
- Over de voorgelegde vraag bestaat voldoende verschil van opvatting in de maatschappij om een pittige discussie mogelijk te maken.
- Het belang van de te beantwoorden vraag staat in redelijke verhouding tot de kosten en de duur van een BAK proces.
- Over dezelfde kwestie moeten niet naast de BAK nog meer processen in gang gezet zijn waarbij burgerparticipatie een rol speelt.

NB. Opmerking onderzoekers: iets anders is dat een burgerjury zeer wel kan zijn ingebed in een proces met daaropvolgende andere vormen van participatie: zie het voorbeeld Lewisham dat hieronder wordt behandeld.

- Het gemeentebestuur heeft zelf geen uitgesproken voorkeur voor een bepaalde oplossing en is in beginsel bereid het BAK advies te volgen als dit binnen de vooraf bekende maakte randvoorwaarden past.

NB. Opmerking onderzoekers: dit neemt niet weg dat het mogelijk moet zijn dat een BAK tot een advies komt waarin zij aangeeft dat een aantrekkelijke oplossing mogelijk is bij iets verruimde randvoorwaarden. De gemeente dient hiervoor open te staan.

- Gewaarborgd moet zijn dat de uitkomsten van het BAK proces tot concrete en zichtbare resultaten leidt.

NB. Opmerking onderzoekers: met het oog op het bredere draagvlak moet worden gezorgd voor media-aandacht en andere middelen om de publieke belangstelling te bevorderen.

De burgerjury over parkeerbeleid in Lewisham (2003/2004)

In de gemeente Lewisham (binnen Groot-Londen) heeft een participatieproces plaatsgevonden over een nieuw parkeerbeleid (invoering van 'Controlled Parking Zones'). Lewisham kent een gekozen burgemeester met een door hem benoemd dagelijks bestuur. Het proces wordt gestart met een opiniepeiling onder de bewoners en met een burgerjury die de vraagstelling meekrijgt: "Hoe kunnen we de invloed van het autoverkeer op de omgeving verlichten?" De burgerjury moet een nieuwe onderliggende filosofie voor het parkeerbeleid opleveren. De resultaten worden teruggekoppeld naar het dagelijks bestuur dat vervolgens concrete voorstellen ontwikkelt voor de verschillende buurten. Deze voorstellen worden ter raadpleging voorgelegd aan de bewoners en bedrijven in deze gebieden. Dan neemt de burgemeester hierover een besluit dat ter toetsing wordt voorgelegd aan de raad.

De belangrijkste voor- en nadelen samengevat

Op grond van de literatuur over de burgerjury en de opgedane ervaringen kan het volgende overzicht van de belangrijkste voor- en nadelen worden gegeven van de burgerjury ten opzichte van andere vormen van burgerparticipatie.

Voordelen:

- Er kan een relatief grote diepgang worden bereikt.

- Het instrument is geschikt voor het genereren van een frisse burgervisie op een probleem.
- Er zijn betere voorwaarden voor het bereiken van gelijkwaardigheid tussen de inbreng van de deelnemers.
- Het bereiken van consensus is relatief gemakkelijker.
- Het proces is redelijk hanteerbaar.

Nadelen:

- Het ‘participatieve effect’ (het leerproces) is beperkt tot een kleine groep mensen.
- Gezien de kleine groep deelnemers is het instrument op zich minder geschikt voor het bereiken van draagvlak in de bredere samenleving.
- ‘Statistische representativiteit’ is moeilijker te realiseren, naarmate het aantal criteria hiervoor toeneemt.
- Het instrument kan een verantwoordingsprobleem scheppen naar de bredere samenleving.
- Het instrument is relatief kostbaar.

Het buurtreferendum

Hieronder zal het buurtreferendum besproken worden als mogelijkheid van directe democratie op wijk- en buurtniveau. Eerst zal het instrument zelf kort worden besproken, vervolgens zal worden ingegaan op de voorwaarden, condities en de voor- en nadelen van het instrument. Tenslotte worden enkele voorbeelden aangegeven van het buurtreferendum in het buitenland.

Het instrument

Het buurtreferendum geeft burgers een instrument om directe invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming, op een schaalniveau dat samenvalt met buurt of wijk. Deze invloed kan worden vormgegeven via directe beslissingsbevoegdheid of via zelfbinding door het politieke orgaan. Het aangrijpingspunt van het buurtreferendum is over het algemeen dat bestuursorgaan dat het dichtst bij het buurt- of wijkniveau ligt. In het geval van Rotterdam zou dat de deelgemeente zijn.

Het buurtreferendum is in principe niet gebonden aan een bepaald domein van inhoudelijke vraagstukken. De beleidsinhoudelijke vraagstukken dienen wel aan bepaalde voorwaarden te voldoen:

- De onderwerpen vallen binnen de verantwoordelijkheden van de (deel)raad.
- Het moet om beslissingen gaan die enkel over de buurt of wijk gaan. Deze voorwaarde is vaak problematisch gezien de ‘uitstraling’ van beslissingen naar andere buurten. De reikwijdte van (neven)effecten van een beslissing is tevoren niet altijd eenduidig vast te stellen. Duidelijk buurtoverstijgende vraagstukken moeten echter uitgesloten worden.
- De alternatieven die worden voorgelegd in het referendum passen binnen de (meerjarige) beleidsafspraken die binnen de (deel)gemeente zijn gemaakt. Alternatieven die daarbuiten vallen leveren een ongewenste spanning op tussen directe participatie en de functies van de volksvertegenwoordiging.
- Publieke meningsvorming over de alternatieven moet mogelijk zijn. Dit vereist een helder gedefinieerd vraagstuk met wezenlijk verschillende alternatieven. Bewoners

moeten bovendien over het onderwerp kunnen en willen meepraten; het referendum moet verbonden zijn met de directe leefomgeving van burgers.

- Een referendum legt concrete zaken voor. Voor integrale beleidsafweging is een referendum niet geschikt, hiervoor is het aantal voor te leggen alternatieven te beperkt.
- Alle voorgelegde alternatieven dienen uitvoerbaar en (politiek en financieel) haalbaar te zijn.

Dit geheel aan voorwaarden maakt dat het domein van geschikte onderwerpen waarschijnlijk beperkt blijft tot aspecten van de leefomgeving en leefbaarheid van de buurt. De ingrijpendheid van beslissingen binnen dit domein is echter niet direct aan voorwaarden verbonden. Internationale ervaringen hebben bijvoorbeeld betrekking op sociale veiligheid, vergunningverlening en ruimtelijke inrichting.

Condities

Ook het referendum zelf moet aan verschillende voorwaarden voldoen. Daaruit volgen enkele centrale keuzes of dilemma's. De meeste condities die hieronder volgen hebben niet specifiek betrekking op het buurtreferendum, maar op referenda in het algemeen.

- a) De rol en de status van het referendum dienen goed te zijn uitgewerkt en vastgelegd. Daarbij gaat het onder andere om het type referendum, de initiator en de conclusies die zullen worden verbonden aan de uitslag. Het referendum mag niet gezien worden als een publieke enquête, maar vereist als participatie-instrument wezenlijke invloed in de besluitvorming. Uitvoering van het genomen besluit is van essentieel belang voor de waarde van het buurtreferendum.
- b) Ook de spelregels moeten vooraf zijn vastgelegd. Spelregels hebben betrekking op de agendavorming (het formuleren van de voor te leggen alternatieven), interpretatie van de uitslag, opkomst(drempels), e.d.
- c) De relatie met andere vormen van democratie moet duidelijk zijn. In de eerste plaats creëert het referendum een spanningsveld tussen directe democratie en representatieve democratie. Wat bijvoorbeeld als de uitslag niet kan rekenen op de steun van de meerderheid van de (deel)raad? Vindt de agendavorming plaats binnen de representatieve democratie, of wordt ook daar gekozen voor een meer directe vorm van democratie? In de tweede plaats moet de relatie tussen het referendum en andere vormen van burgerparticipatie worden geëxpliciteerd. Zo kan de uitslag bijvoorbeeld strijdig zijn met ingediende burgerinitiatieven.
- d) Ook over de rol van het buurtreferendum in het dualisme moet vooraf helderheid bestaan. Het referendum is bij uitstek geschikt voor concrete beleidsbeslissingen. De verantwoordelijkheid voor dergelijke beslissingen ligt bij het dagelijks bestuur, terwijl een referendum het initiatief kan zijn van de raad. Deze vraag is dus in hoge mate gerelateerd aan de vraag wie de initiator van het referendum is.
- e) De voorgelegde beleidsvraagstukken moeten eenduidig en helder zijn gedefinieerd. De burger moet inzicht kunnen verwerven in de consequenties van zijn keuze. Dit vereist *commitment* van de betrokken bestuurders, ongeacht de uitslag, en stelt eisen aan de uitvoering van de genomen beslissing.
- f) Het bestaan van het referendum, de mogelijkheid tot deelname daaraan, het vraagstuk, de alternatieven en de consequenties daarvan dienen bij burgers bekend te zijn. Dit stelt hoge eisen aan de communicatie rond het referendum vanuit de (deel)gemeente. Ook moeilijk bereikbare groepen

moeten kunnen deelnemen aan het buurtreferendum om de legitimiteit van de genomen beslissing te waarborgen.

g) Het referendum vereist al een zekere betrokkenheid bij politieke besluitvorming van de bewoners in de wijk. Deze (minimale) betrokkenheid is, zeker in wijken met een hoge doorstroming, niet gegarandeerd. Daarmee dient bij de keuze voor een referendum rekening gehouden te worden.

Hieronder zullen enkele van deze condities worden vertaald in concrete keuzes.

- De *initiator* (deelraad, college of bewoners): het antwoord op de vraag wie bepaalt dat er een referendum komt, heeft belangrijke implicaties voor de status en de rol van het referendum in de lokale democratie. De keuze tussen (deel)raad en bestuur heeft vooral gevolgen voor de verhouding tot het dualisme (hoofdpijnen of beleidsuitvoering), de keuze voor bewoners doet een nieuwe spanning ontstaan tussen representatieve en directe democratie.
- De *agendavorming* (maatschappelijk of politiek): zijn het de bewoners zelf, of is het de deelgemeente die bepaalt welke onderwerpen in een referendum aan de orde komen en belangrijker nog, wie formuleert de alternatieven?
- Het type referendum: centraal staat de keuze tussen een bindend, een consultatief of correctief referendum. In de laatste twee gevallen moet gekozen worden voor al dan niet vooraf conformeren aan de uitslag.

Voor- en nadelen

Aan het buurtreferendum zijn verschillende voor- en nadelen verbonden. De mate waarin deze zich voordoen, hangt deels af van de keuzes die gemaakt worden op bovengenoemde punten. De opsomming van voor- en nadelen is zeker niet uitputtend.

Voordelen

- Het instrument sluit goed aan bij de wens voor verdere (directe) inspraak door burgers in de lokale besluitvorming.
- Het buurtreferendum geeft de mogelijkheid voor participatie in politieke besluitvorming op buurtniveau, terwijl bestuursorganen dit niveau juist immers overstijgen.
- Het buurtreferendum is een relatief laagdrempelige vorm van burgerparticipatie, het geeft weinig problemen van eventuele 'bestuurlijke onervarenheid' van burgers.
- Het buurtreferendum behandelt vraagstukken die dicht liggen bij de directe ervaringswereld van burgers. De buurt is daarvoor het juiste aangrijpingspunt.
- Burgers zullen als gevolg van het buurtreferendum gemakkelijk(er) betrokken raken bij publieke meningsvorming.
- De uitslag van het referendum biedt politici en bestuurders inzicht in de wensen en voorkeuren van buurt- en wijkbewoners met betrekking tot specifieke vraagstukken.
- Het buurtreferendum ondervangt het probleem van de 'sprekende minderheid', want niet alleen bewonersorganisaties en bestuurlijk ervaren burgers (kunnen) participeren.
- De referendumprocedure bewaart de noodzakelijke afstand tussen burgers en bestuur op wijkniveau.

Nadelen

- Het instrument buurtreferendum is moeilijk in te passen in de lokale representatieve democratie, onder andere vanwege de asymmetrie van de schaalniveau's (buurt/wijk tegenover deelgemeente/gemeente).
- Het schaalniveau van het buurtreferendum sluit lang niet altijd aan bij het schaalniveau van de maatschappelijke problemen die onderwerp kunnen zijn van het referendum.
- Het scala aan onderwerpen dat geschikt is voor een buurtreferendum is zeer beperkt (ook gezien het schaalniveau).
- Bij de 'buurtbetrokkenheid' van bewoners worden verschillende vraagtekens geplaatst; sluit het referendum wel aan bij de belevingswereld van (alle) burgers?
- Van het buurtreferendum mogen niet zonder meer positieve effecten op andere vormen van participatie worden verwacht, ook is de stelling betwifelbaar dat een referendum vertrouwen in de politiek opwekt. Dat laatste is in elk geval lange termijn werk.
- Het staat niet vast dat een referendum actieve betrokkenheid van burgers genereert bij de buurt, terwijl deze juist op buurtniveau wenselijk geacht kan worden. Stemmers zijn mogelijk alleen passieve toeschouwers van de leefbaarheid in hun buurt en de publieke meningsvorming daarover.
- Referenda beperken zich tot een keuze tussen voorliggende opties. Er is slechts beperkte publieke meningsvorming mogelijk over de alternatieven. Dat is zeker ook op buurtniveau een nadeel, gezien de lokale kennis die burgers hebben over mogelijkheden.

Internationale voorbeelden

Gemeente	Onderwerp	Agendavorming	Opmerking
City of Vancouver (CANADA)	Vergunningverlening (drankvergunningen)	Raad bepaalt noodzaak referendum, afhankelijk van de aanvraag	<ul style="list-style-type: none"> • vast onderdeel van de procedure • buurt rondom het etablissement • uitgevoerd door private partij
Pierrefonds/ Senneville-Montreal (CANADA)	Uitbreiding van winkelgebied	Referendum op aanvraag bewoners van de betreffende buurt.	Er is een vaste procedure voor de aanvraag
Clackmannanshire (SCHOTLAND)	Een <i>pilot project</i> leefbaarheid	Raad wijst een wijk aan en houdt daar het referendum	Eenmalig, specifiek voor dit project

Vancouver

Deze casus beschrijft de *afschaffing* van het buurtreferendum in het vergunningenbeleid. De oude procedure hield in dat een buurtreferendum moest worden gehouden als het ging om vestiging in of in de onmiddellijke nabijheid van woongebieden. Deze procedure wordt als te omslachtig, duur en niet-flexibel aangemerkt. De nieuwe procedure omvat een informatiebijeenkomst, rapportage aan de raad, voortgezette consultatie van bewoners, met de mogelijkheid van een telefonische enquête van bewoners.

Interessant is dat een zogenaamde focusgroep van betrokken partijen zijn instemming gaf aan de voorgestelde concept- procedure met een aantal kanttekeningen die zijn meegenomen.

City Vancouver: <http://www.city.vancouver.bc.ca/ctyclerk/cclerk/990916/lc7.htm>

Evaluatie: <http://www.city.vancouver.bc.ca/ctyclerk/cclerk/000418/p2.htm>

Montreal

Deze casus betreft de uitbreiding van een winkelgebied. Zie bovenstaand schema.

Pierrefonds/Senneville- Montreal: <http://pierrefonds-senneville.ville.montreal.qc.ca>

Clackmannanshire

In deze Schotse gemeente werd in 2002 een experiment gestart met een *Community Improvement Zone*. De bedoeling is om in een samenwerkingsverband van lokale partners de veiligheid en leefbaarheid van een buurt te verhogen. Een geschikte buurt voor dit experiment wordt door de gemeente en de partnerorganisaties samen uitgekozen. Vervolgens wordt een mandaat gevraagd aan de bewoners door middel van een buurt-referendum.

Clackmannanshire: <http://www.clacksweb.org.uk>

Procesvoering: de rol van de raad

In de vorige paragrafen zijn enkele aanvullingen besproken op de bestaande mogelijkheden voor burgerparticipatie, nl. het buurtreferendum en de burgerjury.

Hier gaan we vooral in op de vraag welke rol de gemeenteraad (of deelgemeenteraad) zou kunnen spelen. Dikwijls immers worden contacten met burgers onderhouden door het ambtelijk apparaat of leden van het college van B&W. Dat is ook het geval zodra burgers participeren in de beleidsvorming. Of het nu om coproductie gaat of om inspraak, ambtenaren en collegeleden zijn de aanspreekpunten voor de burgers. Pas als definitieve besluiten moeten worden genomen, of als er dingen niet goed lijken te gaan, dan komt de raad in beeld. Dat zagen we bijvoorbeeld ook bij de casus Nieuw Crooswijk. De raad begon zich zorgen te maken over de burgerparticipatie in de planvorming, op het moment dat het Masterplan op de agenda stond en burgers zich ontevreden toonden over de mogelijkheden die zij hadden gehad om invloed uit te oefenen op het eindresultaat.

Het is de vraag, of de gemeenteraad niet meer zou kunnen doen. De raad zou zich op kunnen stellen als de bewaker van de burgerparticipatie. Die rol past ook in het huidige tijdsgewricht, waarin vele burgers in toenemende mate zelf zaken willen regelen. De keerzijde van die mondigheid is dat die burgers dan ook meer zelf verantwoordelijkheid nemen. De raad kan die eigen verantwoordelijkheid van burger reguleren en stimuleren. Maar dan zijn wel spelregels nodig. Voor een deel heeft de raad die rol al. De raad is immers de instantie die verordeningen vaststelt voor inspraak, stadsdebatten, referenda en burgerinitiatieven. De raad zou een stap verder kunnen gaan. Wij zien daar drie mogelijkheden.

In de eerste plaats zou de raad het Burgerjaarverslag van de burgemeester aan kunnen grijpen voor het formuleren van richtlijnen over de vraag hoe met burgers om te gaan en op welke manier burgers inbreng zouden mogen hebben bij de beleidsvorming. De raad kan daarvoor

kaders stellen. Die kaders zouden bijvoorbeeld kunnen gaan over de momenten waarop burgers kunnen participeren, over het aantal burgers, over hun representativiteit en de reikwijdte van die participatie. Anders gezegd: de raad regelt de vereiste kwaliteit en legitimiteit van burgerparticipatie. Dat vergt dan overigens wel, dat de raad nadenkt over zijn eigen positie. Immers, naarmate burgers meer zelf kunnen bepalen, bijvoorbeeld in interactie met deelgemeente, woningcorporaties en projectontwikkelaars, hoeft de raad zich minder vergaand te bemoeien.

In de tweede plaats zou de raad in startnotities of andere initiële besluiten over groot-schalige projecten kunnen vastleggen op welke wijze burgers inbreng kunnen hebben, specifiek in dat project. Het gaat dan om concrete spelregels, in het verlengde van de meer algemene kaders. De raad zal zich dan ook zelf aan die regels moeten houden, maar dat spreekt voor zich.

In de derde plaats doet de raad er verstandig aan, gegeven de vastgelegde spelregels, gedurende de planontwikkeling de vinger aan de pols van de burgerparticipatie te houden. Dat kan bij de eventueel al bestaande voortgangsrapportages, dan wel door periodiek op vooraf afgesproken momenten aandacht te vragen voor burgerparticipatie. Op die manier kan de raad op de hoogte blijven van de inbreng die burgers (kunnen) hebben en van de manier waarop ambtelijke apparaat, college en private partijen daarmee omgaan. Dat voorkomt ook, dat de raad pas achteraf bij de definitieve besluitvorming, kritiek gaat uiten op de kwaliteit van de burgerparticipatie.

Slotconclusies

In dit laatste hoofdstuk trekken wij enkele algemene conclusies en doen wij suggesties aan de gemeente Rotterdam voor het versterken van burgerparticipatie.

1. Er bestaat een behoorlijke diversiteit aan mogelijkheden voor Rotterdammers om te participeren bij de vorming en uitvoering van beleid, zowel op gemeentelijk als op deelgemeentelijk niveau.

In het kader van de participatieve democratie liggen momenteel de meeste mogelijkheden op het vlak van probleemoplossing en uitvoering van beleid op wijk- en buurtniveau. Oplossingsgerichte burgerparticipatie en 'doe-inspraak' (*public work*; zie Boyte, 2004) doen een direct beroep op de medeverantwoordelijkheid en kwaliteiten van burgers. Ze versterken het sociaal vertrouwen. Burgers worden 'coproducten' van democratische verhoudingen. Rotterdam kent hiervoor diverse mogelijkheden, maar het verdient zeker aanbeveling deze vormen van participatie verder te versterken, met maatschappelijke organisaties en instellingen.

Het lijkt zinvol meer gebruik te maken van bestaande mogelijkheden; sommige, zoals het referendum en het burgerinitiatief, zijn immers nauwelijks gebruikt. Overwogen kan worden het aanbod van participatiemogelijkheden uit te breiden met de burgerjury en het buurtreferendum.

2. Bij grote stedelijke projecten hebben stadsbestuur, private partijen en bewoners veelal verschillende inhoudelijke agenda's. Beslissend voor de voortgang is de bereidheid bij de machtigste partijen (private partijen en/of gemeente) om ruimte te bieden voor koppelingen met agenda's van bewoners. Bij de opstelling van het Masterplan Rotterdam-Centraal (1998-2001) was die ruimte er, bij het Masterplan Nieuw Crooswijk was die ruimte er op de hoofdzaken in mindere mate.

3. Als verschillende agenda's niet op basis van gelijkwaardigheid bespreekbaar worden gemaakt, is het 'management van verwachtingen' des te belangrijker. In de jaren voorafgaande aan het Masterplan Nieuw Crooswijk is veelvuldig gecommuniceerd met bewoners. Er is sprake geweest van een ware carrousel van participatieprocedures, overlegvormen en inspraakmomenten. Bewoners hebben op belangrijke punten ook invloed gehad op het eindresultaat, zoals de Brede School en de woningdifferentiatie. Ten aanzien van de grootschalige sloop en nieuwbouw hebben de participatie-trajecten (zeker in de ogen van actieve bewoners die hierop terugkijken) feitelijk gefunctioneerd als rookgordijn. Al bij de structuurvisie zijn de bewoners ten aanzien van de omvang van de sloop op het verkeerde been gezet.

4. Opgebouwd vertrouwen moet in stand worden gehouden door voldoende communicatie- en terugkoppelingsmomenten, vooral in de latere fasen van planvorming waarin de neiging kan bestaan om terug te vallen in een patroon van gesloten stedenbouwkundige planvorming ('radio-stiltes'). In de periode tussen de vaststelling van de structuurvisie Nieuw Crooswijk en het uitbrengen van het concept-Masterplan is tussentijds weliswaar gecommuniceerd met bewoners,

terugkoppeling over de hoofdpunten van de stedenbouwkundige planvorming (sloop, fasering e.d.) heeft echter niet plaatsgevonden.

5. Er is een zeker spanningsveld tussen publiek-private samenwerking en bewonersparticipatie. Bij het Masterplan Rotterdam-Centraal waren private partijen aanvankelijk sceptisch over 'samenspraak', maar gingen zij hierin toch mee. Bij het plan voor het NS-personeelsgebouw op het Proveniersplein (een overeenkomst tussen de NS en het college) zijn bewoners en de deelgemeente echter voor voldongen feiten geplaatst. Bij de herstructurering Nieuw Crooswijk hanteerde het OCNC een model van voornamelijk informerende communicatie met bewoners, met verwijzing naar de gemeente als beslisser. Private initiatiefnemers lijken een bedrijfsmatige communicatiefilosofie te hanteren, in combinatie met een traditionele opvatting van democratie. Een 'interactieve logica', waarin bewonersagenda's als gelijkwaardig worden gezien ten opzichte van die van andere partijen, lijkt bij hen niet zonder meer in goede handen. Gemeentelijke regie, met een sterke controlerende rol van de raad, is dan noodzakelijk.

6. Het volgen van een interactieve logica is een politiek-bestuurlijke keuze. Het stadsbestuur hoeft die keuze niet te maken. Het kan er, in plaats daarvan, ook voor kiezen onverkort vast te houden aan het politieke primaat. Maar dan moet het ook geen wonderen verwachten van bewonersparticipatie. 'Luisteren naar bewoners' heeft dan zijn (harde) grenzen, (hard) verzet van bewoners is dan een realiteit waarmee politici dan moeten leren leven en omgaan. De hindermacht van bewoners stelt hierbij grenzen aan de doorzettingsmacht van de gemeente. Die grenzen zullen bij de herstructurering van Nieuw-Crooswijk overigens nog moeten blijken, onder meer bij de bestemmingsplanprocedure.

7. Overigens, als aan het politiek primaat onverkort wordt vastgehouden, heeft ook het evalueren van burgerparticipatie op basis van 'tevredenheid' een betrekkelijke waarde. Het gaat burgers dan in de eerste plaats om 'de knikkers'. De kwaliteit van 'het spel' wordt daaraan in hoge mate afgemeten. Wel zullen burgers het waarderen als de gemeente (en private partijen) vanaf het begin volstrekt open zijn over hun agenda en de grenzen aangeven voor bewonersinspraak.

8. Kiest het gemeentebestuur wel voor interactieve beleidsvorming, dan is het verstandig van tevoren duidelijk te maken welke rol burgers kunnen spelen, binnen welke kaders en volgens welke spelregels. Burgers zullen dan eerder bereid zijn uitkomsten te accepteren die voor henzelf wellicht minder positief zijn.

9. Bij het procesmanagement van grote stedelijke projecten verdient het aanbeveling om de rol van de gemeenteraad te versterken. De raad kan zich daarin opstellen als bewaker van de democratische kwaliteit van de besluitvorming. Dat betekent niet dat hij zelf alle inhoudelijke beslissingen moet nemen, wel dat de raad zich verantwoordelijk voelt voor de kwaliteit van de burgerparticipatie bij dergelijke projecten. De raad zou in initiële besluiten kunnen vastleggen op welke wijze burgers inbreng kunnen hebben, in welke rol en binnen welke kaders. Gedurende de planontwikkeling zou de raad de vinger aan de pols kunnen houden van de burgerparticipatie. Een dergelijke kritisch 'volgende' rol zou een invulling kunnen zijn van zowel de volksvertegenwoordigende als de controlerende taak van de gemeenteraad.

Bijlage 1 Geïnterviewden

Aat Biesheuvel	Woningbedrijf Rotterdam
Lucas Bolsius	Wethouder Rotterdam
Christa Driessen	bewoner, Belangenvereniging Huiseigenaren Schutterskwartier
Henk Gravestein	Woningbedrijf Rotterdam
Rian van Merode	lid Deelraad Noord
Herman Meijer	oud-Wethouder Rotterdam (1994-2002)
Dick Ormel	Steunpunt Wonen
Mieke Sandifort	Stichting DOCK

Bijlage 2 Geraadpleegde literatuur

- Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M Daemen en L. Schaap (2002). *Participatiebevordering in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000: Een nadere analyse van evaluaties*, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Boyte, C.H. (2004). *Everyday politics; Reconnecting citizens and public life*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Bruijn, H. de, G. Teisman, J. Edelenbos, W. Veeneman (red.) (2004). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Utrecht: Lemma.
- Bureau Herstructurering Nieuw Crooswijk (2002). *Concept-Structuurvisie Nieuw Crooswijk, 12/11/2002*, Rotterdam.
- Bureau Herstructurering Nieuw Crooswijk (2003). *Structuurvisie Nieuw Crooswijk: "Nieuwe kijk op Crooswijk"*, Rotterdam.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.) (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- Gemeente Den Haag (2005). *Evaluatie Burgeradvieskring Rustenburg Oostbroek*, RIS132033a, 12 oktober 2005.
- Gemeente Rotterdam (2004). *Geef de Rotterdammer meer stem* (Burgerjaarverslag 2004).
- Huitema, D., M. van de Kerkhof en M. van Tilburg (2005). Burgerjury en de dilemma's van interactieve beleidsvorming. *Bestuurskunde* 14 (6), pp. 23-32.
- Klankbordgroep Nieuw Crooswijk (1999). *Bewonersvisie Nieuw Crooswijk: "Op zoek naar de Crooswijkse Mix"*, Rotterdam.
- Lowndes, N. (1995). Citizenship and urban politics, in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds). *Theories of Urban Politics*, London: Sage, pp. 160-181.
- Ontwikkelingscombinatie Nieuw Crooswijk (2005). *Masterplan Nieuw Crooswijk*, Rotterdam.
- Oosten, W.J. (2004). Gespannen ontwikkeling tussen mobiliteit en stad: Station Rotterdam Centraal. In: Bruijn, H. de, G. Teisman, J. Edelenbos, W. Veeneman (red.) (2004). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Utrecht: Lemma, pp. 63-76.
- Oosten, W.J. (2005). *Ruimte voor een democratische rechtsstaat* (proefschrift). Den Haag: Sociotext Press.
- Pröpper, I. en D. Steenbeek (2001). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Stuurgroep Nieuw Crooswijk/Veilingterrein (1999). *Strategisch Investeringsprogramma Nieuw Crooswijk/Veilingterrein*, Gemeente Rotterdam.

Tops, P.W. en P. Depla (1993). Vernieuwing van de lokale democratie: een ordening van de discussie. *Acta Politica*, 1993, pp. 327-361.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2005) *Vertrouwen in de buurt*, WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam

Bijlage 3 Mogelijke rollen van de raad in interactieve beleidsvorming

Fragmenten uit: Edelenbos, J. (2004) Politieke dimensies van interactieve beleidsvorming: naar vernieuwende vormen van interactieve politiek, in: Bekkers, V. (red.), *Sturing in de sociale sector*, Den Haag: Kluwer, pp.A-3-1 tot en met A-3-21.

De onderstaande fragmenten zijn iets bewerkt en weergegeven zonder literatuurverwijzingen. Voor citaten wordt dan ook nadrukkelijk verwezen naar het oorspronkelijke artikel!

Tussen horizontaliteit en verticaliteit

Hoe verhoudt interactieve beleidsvorming zich tot begrippen als politieke verantwoordelijkheid en politieke primaat? Volgens sommigen betekent interactieve beleidsvorming een aantasting van het politieke primaat en daarmee van de politieke verantwoordelijkheden. De politiek heeft niets meer in te brengen als de publieke, professionele en ambtelijke actoren de zaak al voorgekookt hebben. Een aanpassing van de huidige politiek is daarom in hun ogen noodzakelijk. Daarentegen zien anderen geen probleem voor het politieke primaat met de opkomst van interactieve beleidsvorming. In hun ogen heeft de politiek altijd het laatste woord en de finale besluitvorming in handen, waardoor het politieke primaat en de politieke verantwoordelijkheid niet aangetast worden en ook geen veranderingen hoeven te ondergaan. De verschillende standpunten maken duidelijk dat de opkomst van interactieve beleidsvorming een intensief debat oproept met betrekking tot de rol en vorm van de politiek.

De discussie over de relatie tussen interactieve beleidsvorming en het bestaande politieke primaat wordt opgeroepen door een spanning tussen twee rivaliserende logica's. Enerzijds is er de horizontale logica van interactieve beleidsvorming in netwerken, waarvoor gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid tussen betrokken actoren kenmerkend is. Anderzijds is er de verticale logica van het politieke primaat en de politieke verantwoordelijkheden. Denken in termen van een primaat bij de politiek staat op gespannen voet met de horizontale logica van interactieve beleidsvorming.

Uit de interactieve praktijk blijkt dat raadsleden het accent van hun politieke primaat kunnen verleggen van controlerend (aan het eind van het beleidsproces) naar vormend (in het begin van het beleidsproces). Waren ze in het verleden gewend om te reageren op voorstellen van bestuur en ambtenaren, nu kunnen ze in interactieve processen meer een actieve beleidsvormende rol vervullen. Bovendien kunnen raadsleden hun volksvertegenwoordigende rol versterken. Politici krijgen de gelegenheid om niet alleen het maatschappelijke debat van dichtbij te ervaren, maar ook om zich sterker te positioneren in dit debat. Op die manier ontstaat een responsieve politiek die dicht bij de maatschappij staat en weet welke issues en discussies daarin spelen.

Twee uiteenlopende opvattingen van raadsleden over hun rol in interactieve beleidsvorming

Politici hebben in de praktijk over het algemeen twee uiteenlopende opvattingen over hun rol in interactieve beleidsprocessen:

1. een afzijdige niet-betrokken rol; en
2. een (inter)actief-betrokken rol.

Een afzijdige niet-betrokken rol

De eerste rolopvatting ontstaat vanuit de vrees voor aantasting van het politieke primaat en de gedachte dat politici een eigen inhoudelijke verantwoordelijkheid kennen en zich derhalve niet op

voorhand kunnen binden aan uitkomsten. Politici stellen zich om die reden terughoudend op als het aankomt op actieve deelname aan interactieve beleidsvorming. Politici hebben voorkeur om achteraf beleidsvoorstellen te toetsen, en doen liever geen expliciete uitspraken tijdens het proces over hun voorkeuren en wensen. Bovendien willen politici hun handen vrijhouden en zich niet medeplichtig voelen aan het interactieve proces en de resultaten die het oplevert. Politici hebben de vrees door het interactieve proces in een bepaald hoek te worden geduwd, en zien het interactieve proces als een fuik waarin zij verstrikt dreigen te geraken.

Groot nadeel van afzijdige politici is dat ze geen katalyserende rol (of stimulerende rol, AE/LS) kunnen vervullen voor interactieve beleidsvorming.

Een (inter)actief-betrokken politiek

Een interactieve politiek is minimaal een bij het interactief proces betrokken politicus. De politicus kan het interactieve proces niet negeren, maar moet voor zichzelf een bepaalde positie in dat proces doordenken, zich een rol toeëigenen die hoort bij het interactieve karakter van het proces. Het politiek primaat mogen politici niet misbruiken als excuus om interactieve processen links te laten liggen. De praktijk toont aan dat interactieve processen juist kunnen bijdragen tot een versterking van het politieke primaat. Dit vereist echter wel dat politici zich anders opstellen. Zo ontstaan nieuwe vormen van politiek die niet-marginaal zijn en tevens realistisch zijn. Hieronder worden vier vormen van interactieve politiek beschreven.

1) Maatgevende politiek

Een eerste vorm van interactieve politiek is een maatgevende politiek. De maatgevende rol komt tot uitdrukking in het meegeven van (inhoudelijke en/of procesmatige) randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden, die als afbakenings- of selectiecriteria en niet als inhoudelijke voorkeuren kunnen worden gezien, kunnen zich tijdens het proces verder ontwikkelen. Politici kunnen bovendien ook randvoorwaarden aan het interactieve proces stellen die zich meer richten op de kwaliteit ervan, zoals voldoende openheid, representatie van belangen, variëteit en spreiding in perspectieven, waarden en normen, et cetera.

2) Monitorende politiek

Een tweede vorm van interactieve politiek is een monitorende politiek. Bij een monitorende politiek laten politici zich tussentijds op de hoogte stellen van de tussenresultaten van het interactieve beleidsproces. Tijdens het proces worden bijvoorbeeld openbare bijeenkomsten belegd waarin deelnemers aan het interactieve beleidsproces verslag doen van de inhoudelijke ontwikkelingen in het proces. Deze terugkoppeling kan overigens ook minder open en interactief plaatsvinden, bijvoorbeeld door afstemming te organiseren binnen reguliere overlegvormen tussen leden van het college en ambtenaren die bij het interactieve proces betrokken zijn. Ook kunnen tijdens het interactieve beleidsproces formele beslismomenten worden geprikt waarop politici richtinggevend keuzes maken en deze naar participanten toe communiceren.

Tijdens het interactieve beleidsproces worden politici zodanig betrokken dat zij de inhoudelijke ontwikkeling kunnen volgen en de discussie erover zich eigen kunnen maken. Dit kan intensief of meer extensief gebeuren. Nadeel van een intensieve betrokkenheid is de tijd die hiermee gemoeid is, hetgeen politici kan afschrikken om deel te nemen. Nadeel van een extensieve betrokkenheid is dat politici hun deelname aan het interactieve proces als zuiver procedureel of ceremonieel beschouwen.

3) Debatterende politiek

Een derde vorm van interactieve politiek is een debatterende politiek. In de politieke arena moeten voor de burgers aantrekkelijke discussies gevoerd worden; het politieke forum moet weer het middelpunt vormen van de publieke belangstelling. Politici moeten de dialoog aangaan met burgers en vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen en bedrijven. Politici treden uit hun

isolement en zoeken de burgers op en nemen een responsieve houding aan. Voordeel van de debatterende rol is dat politici van heel dichtbij op de hoogte blijven van de inhoudelijke ontwikkeling van problemen en oplossingen in het interactieve beleidsproces, waarbij ze ook de achterliggende gedachtewisseling (argumenten, waarden en normen) kunnen blijven volgen.

Bij een debatterende politiek wordt van politici en bestuurders verwacht dat zij zich tijdens het interactieve beleidsproces actiever op de burger en andere belanghebbende deelnemers richten. Zij dienen meer openlijk stelling te nemen en te laten zien waar ze voor staan. Ze moeten bereid zijn hun standpunten en stellingnamen te verdedigen in een publiek forum, waar burgers kritische vragen stellen en verlangen dat de politicus zich overtuigend verantwoordt voor het innemen van standpunten. Politici worden door actieve deelname aan het publieke debat direct in de gelegenheid gesteld om plannen (bestuurlijk) haalbaar te maken. Tegelijkertijd krijgen zij de mogelijkheid om via het directe contact met de burger stappen te nemen om de kloof tussen burger en bestuur te overbruggen.

Nadeel van een debatterende politiek is, volgens sommigen, dat politici dan wel gewoon een van de actoren in het interactieve beleidsproces worden. Ze zouden aan hun vertegenwoordigende rol voorbij gaan, waarmee het algemene belang niet gediend zou zijn. Een ander gevaar van een dergelijke rol zou zijn dat politici, vanuit hun klassieke positie, een te zware claim op het proces kunnen leggen. Voorwaarde voor een debatterende politiek lijkt dan ook dat politici zich minder op hun klassieke rol beroepen en meer vanuit evenwaardigheid (en niet bovengeschiedheid) aan het interactieve proces deelnemen, zonder dat politici daarbij hun controlerende bevoegdheid hoeven op te geven.

4) Faciliterende politiek

Een vierde gedaante van politiek in een interactieve context is die van het faciliteren van maatschappelijke processen waar zij zelf geen dominante positie in heeft. Actuele maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een samenleving die in sterke mate is gedifferentieerd en complex van karakter is, die zeer uiteenlopende waarden, normen en leefstijlen kent én waarin patronen van besluitvorming en onderhandeling in uiteenlopende sectoren een netwerkarakter hebben. Vanuit politiek-bestuurlijk perspectief betekent dit een aanmerkelijke relativering van de mythe van bestuurbaarheid; zelfsturende capaciteiten van maatschappelijke verbanden prevaleren.

Een faciliterende overheid laat meer over aan het maatschappelijk initiatief en de markt; zij legt meer verantwoordelijkheid bij hen terug. Eén van de manieren om dit te doen is interactieve beleidsvorming. Politici stellen bijvoorbeeld een budget beschikbaar aan maatschappelijke groepen en burgers om zelf zorg te dragen voor hun buurt (nieuwe voorzieningen en beheer). Overheden richten zich ook minder op de uitkomsten dan op de vormgeving van de arrangementen. Sturing wordt inhoudelijk abstracter en meer procedureel van aard.