

# INITIATIEFVOORSTEL

## ***“Eerder beginnen”***

### *Burgerparticipatie bij sociale en fysieke projecten*

#### **Vooraf**

Een aantal jaren geleden stond bij wijkvernieuwing vooral het “stenen stapelen” centraal. Momenteel is een gangbaar beleidsuitgangspunt fysieke en sociale processen in samenhang te ontwikkelen. Voor een deel is dit echter nog theorie, die onvoldoende in praktijk wordt gebracht. Het komt nog voor dat Stadjsers het idee hebben te laat bij veranderingen die hen aangaan betrokken te worden.

Bij ingrepen in de fysieke omgeving in De Wijert (bijvoorbeeld De Meester), Lewenborg en de Kemkensberg speelt dit mee. Het gaat hier duidelijk om een complex geheel van fysieke, sociale en vaak ook ecologische ingrepen.

Wanneer dit zo is of gevoeld wordt, treedt verlies op. Er wordt dan minder draagvlak gevonden voor vernieuwing dan mogelijk is. En vooral wordt er dan te weinig gedaan met goede ideeën van burgers. Zij zijn immers de experts van hun eigen woonomgeving. Ook op een andere manier kunnen bewoners en gebruikers expert zijn. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om de ecologische kwaliteit van bepaalde gebieden. De vraag om een sterke burgerparticipatie komt mede hier vandaan.

Kortom, er bestaat nog een frictie tussen voorgenomen beleid, waarin de wens van een integrale en interactieve wijkgerichte benadering naar voren komt en de uitvoering hiervan. Genoemde wens bestaat ook in Groningen. Of het nu gaat om het collegeprogramma, de stadsvisie, het welzijnsbeleid (inclusief WMO-beleid), De Vensterschool, Gezonder Zorgen, het Lokaal Akkoord of Vertrouwen in de Buurt (*Verder bouwen aan vertrouwen*): participatie en burgerverantwoordelijkheid komen sterk naar voren.

Wanneer er frictie bestaat tussen de wens tot meer participatie en het daadwerkelijke resultaat heeft de raad nog onvoldoende middelen te toetsen of tijdig en in voldoende mate creatieve wegen zijn bewandeld de bevolking bij plannen te betrekken, die hen aangaan.

Vandaar dat dit initiatiefvoorstel beoogt een participatie-paragraaf en -toets in te stellen bij raadsvoorstellen. In de toelichting hieronder worden richtinggevende ideeën gegeven hoe deze vorm kunnen krijgen.



In dit voorstel ligt nadruk op het tijdsaspect. Dit wordt vaak onderbelicht in zowel de discussie over als de praktijk van bewonersparticipatie. Het gaat hier om méér dan de formele inspraakprocedure die naast dit voorstel gehandhaafd zal moeten worden. In de praktijk kunnen verschillende vormen van burgerparticipatie hand in hand gaan, mits duidelijk is waar de formele inspraakmomenten liggen.

Het collegeprogramma Sterk, sociaal, duurzaam wil een drietal punten over bewonersparticipatie uitvoeren, namelijk experimenten voor meer zeggenschap, het instellen van een budget voor evenementen, en het maken van nieuwe afspraken met bewonersorganisaties. Dit initiatiefvoorstel participatietoets sluit daar goed bij aan, maar betreft vooral een ander aspect, namelijk de vroegtijdige, betere en meerzijdige participatie van burgers bij projecten die hen aangaan. Daarbij spelen bewonersorganisaties uiteraard een belangrijke rol, maar ook andere participanten in projecten, bijvoorbeeld cliënten, milieuorganisaties, lokale ondernemers e.a.

**Dus:** geef de raad een middel om te toetsen of er voldoende is gedaan burgers tijdig en goed te betrekken bij voor hen belangrijke projecten.

### **Soorten projecten**

De samenhang van fysieke en sociale veranderingen wordt momenteel breed onderschreven. Dit impliceert dat participatie ook bij en in heel uiteenlopende projecten aan de orde is, zoals:

- Wijkvernieuwingsprojecten
- Bestemmingsplannen
- Sociale projecten (bijvoorbeeld vormgeving wijkgericht welzijnsbeleid)
- Onderwijs (bv. projecten rondom de Vensterscholen en nieuwbouw voor onderwijs)
- Gezondheidszorg (bv. keuzes vanuit Gezonder Zorgen op wijkniveau)
- Speelvoorzieningen (bv. bij keuzes van vervanging attributen)
- Jongerenvoorzieningen (bv. discussies over waar die ontmoetingsplek nu moet)

Om een hanteerbare start te maken met de participatietoets kan het wenselijk zijn een beperking aan te geven. Voorgesteld wordt voorlopig de participatietoets te beperken tot:

1. Projecten (besluiten) die ook een fysiek aspect hebben, waarbij de samenhang met sociale aspecten goed in ogenschouw wordt genomen. Het betreft bestemmingsplannen, ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, dus projecten die doorgaans in de commissie Ruimte en Wonen worden behandeld.
2. Projecten (besluiten) die prestatieveld 1 van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning betreffen. Prestatieveld 1 behelst volgens de wet: “Het bevorderen van sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten.” Die sociale samenhang heeft altijd ook een verband met de fysieke aspecten.

**Dus:** maak een start met een participatietoets bij fysieke-sociale projecten en bij projecten in kader van de WMO, die de sociale samenhang van buurten en wijken moeten bevorderen.

### **Vroeger en beter starten**

In de standaardinspraakprocedure wordt vaak informatie gegeven wanneer plannen goeddeels klaar zijn. Dit initiatiefvoorstel beoogt duidelijk meer: het eerder, beter en breder betrekken van burgers bij planvorming en in projecten die flinke veranderingen betekenen in hun leefwereld.

Voor wijkvernieuwing en vaak ook bij nieuwbouw is een zo open mogelijke start van de planprocedure wenselijk. Burgers kunnen dan vroegtijdig betrokken worden in het planproces. Ze kunnen hun ideeën en kennis inbrengen, en hun belangen bespreken en waar nodig vertegenwoordigen. Het grote voordeel is dus: vroegtijdige betrokkenheid en een kwalitatief sterke inbreng. Ook dilemma's worden voor ieder tijdig zichtbaar.

Vaak wordt er wat dit betreft gesproken over open-planprocedures. Elders is de nodige ervaring opgedaan met open-planprocedures. Van Hengelo tot Maastricht en Breda spreekt men hierover als het gaat om stads- en wijkvernieuwing. Ook zijn er voorbeelden van open-planprocedures bij het creëren van jongerenplekken in de wijk, zoals in het Utrechtse Lunetten. En Groningen hoeft zichzelf hier niet weg te cijferen. In de *Operatie Achtertuin* (1998-2003) werden relevante partijen betrokken bij de start van nieuwe sociale voorzieningen.

Dit initiatiefvoorstel beoogt niet de open-planprocedure nauwkeurig vast te stellen. Het gaat ons nu om het uitgangspunt van een reële en vroegtijdige betrokkenheid van bewoners. Vroegtijdig, communicatief en realistisch, met experimenten om ervan te leren.

**Dus:** zorg ervoor eerder te starten en creatief te experimenteren met meer vormen van participatie.

### **Methodes om snel mee te starten bij sociale en fysieke veranderingen**

Kun je wel vroeger starten? In fysieke en sociale projecten bestaan er heel wat methoden om een goed begin te maken binnen een op zich vrij complexe ontwikkelingsgang. Zo is in Groningen eerder gebruik gemaakt van SWOT-analyses (sterke-zwakteanalyses) waarin instellingen en gebruikers samen problemen analyseerden en tot op de toekomst gerichte antwoorden kwamen.

Vanuit Heel de Buurt is in Corpus den Hoorn in 2000 een Toekomstwerkplaats gehouden met de enthousiaste deelname van 40 wijkbewoners. Het plan van de bewoners gaf een eigen verhaal, naast de plannen van de corporaties en gemeente. Daardoor was een bredere discussie mogelijk. Een dergelijke aanpak kan een betere afweging van ideeën en belangen genereren, maar heeft ook de functie dat zichtbaar wordt dat veel wensen overeenstemmen.

Als derde methode kan Community Planning worden genoemd. Hier worden door uiteenlopende groepen burgers en deskundigen interactief op verschillende schaalniveaus analyses gemaakt, die vervolgens leiden tot concrete plannen.

Kortom, methoden en kansen genoeg. Zo zijn er ook voor bepaalde doelgroepen en jongeren interactieve methoden voor planvorming voorhanden.

**Dus:** maak meer gebruik van beproefde praktijken (best practices). Evalueer en bundel deze voor verder gebruik. Leer van opgedane ervaringen.

### **Samenhang fysiek en sociaal in projecten goed in kaart brengen**

De samenhang van sociale en fysieke programma's wordt inmiddels breed geaccepteerd. Per wijk zal echter bij een grote verandering of project nog goed bekeken moeten worden hoe die samenhang op dit kleinere schaalniveau er precies uitziet. Het heeft groot voordeel wanneer bij de analyse hiervan burgers direct betrokken worden. Op het gebied van zorg, samenleven, overlastrisico's en dergelijke, kennen bewoners hun buurt en wijk. Van hen kan een specifieke hoogwaardige inbreng worden verwacht.

**Dus:** bij participatie "inzoomen" op de buurt en de specifieke mogelijkheden onderkennen.

### **Heeft participatie altijd hetzelfde gewicht?**

Binnen het communicatieproces kan ieder een gelijkwaardige inbreng hebben. Maar de gemeente blijft verantwoordelijk voor de regie en de uiteindelijke verantwoordelijkheid. Een grondige en vroegtijdige weging door alle participanten kan ertoe leiden dat een slotoordeel meer gezamenlijk gedeeld wordt. Dit is niet noodzakelijk altijd zo, bijvoorbeeld wanneer er grote belangen een rol spelen die voor een of meerdere personen of groeperingen minder zwaar tellen of niet in hun belang zijn.

De communicatie kan op een hoger niveau worden gebracht, de beslissing over grotere projecten neemt uiteindelijk meestal de gemeente, corporatie, instelling of bijvoorbeeld de investeerder, afhankelijk om wat voor project het gaat.

**Dus:** vroegtijdigheid en sterke participatie leiden tot een betere communicatie en zo mogelijk tot een beter plan. Daarbij blijft duidelijkheid noodzakelijk over specifieke beslissingsbevoegdheden.

### **Klassieke en nieuwe vormen van participatie**

Een soms terugkerende discussie is of de participatie moet worden uitgevoerd door een bestaande bewonersorganisatie of dat nieuwe participatievormen moeten worden gezocht.

Vuistregel moet hier zijn dat beide vormen oké zijn! Voornaamste regel, dat het streven moet zijn zoveel mogelijk burgers grondig bij het proces te betrekken. Per project of wijk zijn dan

verschillende keuzes en activiteiten nodig. Een goede regie kan mogelijke dilemma's hier oplossen. Criteria zijn dus het bereik en de kwaliteit van ieders inbreng, niet de vorm waarin dat gebeurt.

Voor zowel de meer klassieke en als vernieuwende vormen bestaat de uitdaging steeds weer en ook tussentijds nieuwe mensen te werven!

Bij specifieke projecten zijn specifieke groepen van belang, zoals bij wijkvernieuwing de huurdersvereniging, bewonersvereniging, bewonerscommissies of wijkraad. Zo bij sociale projecten bijvoorbeeld cliëntenorganisatie en bij ecologische aspecten milieuorganisaties. In wijken waar opbouwwerk is, heeft dit de professionele taak bij te dragen vormen te vinden van een goede match van acties en de inbreng van verschillende participanten.

**Dus:** zoek de voor een bepaalde buurt beste vormen van participatie, zowel bekende als vernieuwende.

### **Regiefunctie, opbouwwerk en andere makelaars**

De gemeente is en blijft verantwoordelijk voor de regie. Dat betekent geenszins dat de feitelijke regie altijd het beste door ambtenaren, bijvoorbeeld de stadsdeelcoördinator kan worden gedaan. Opbouwwerkers, medewerkers van woningcorporaties of andere coördinatoren in de keten – bijvoorbeeld bij sociale projecten – kunnen deze functie ook goed vervullen. De kunst is veel bewoners en andere participanten te bereiken en vervolgens goed te communiceren, makelen en te schakelen. Goede regie is essentieel.

Het verdelen van regiefunctie over diverse instanties heeft voordelen, omdat de verantwoordelijkheid ervoor dan ook breder gedragen wordt. Bij grootschalige veranderingen – fysiek en sociaal – kan het opbouwwerk een belangrijke rol vervullen. Wanneer er opbouwwerk is, kan die vaak goed regiefuncties vervullen.

Veel burgers denken in een andere tijdshorizon dan bijvoorbeeld een projectleider. Bij een langdurend project lijkt dat een nadeel. Er zijn hier echter ook veel voordelen te halen. Bijvoorbeeld hebben burgers in zo'n situatie dikwijls beter inzicht in wat er tussentijds kan en moet gebeuren. De regisseur zal een goede match tussen korter en langer durende aspecten moeten bewerkstellingen.

Bij grote wijkvernieuwings- en nieuwbouw-projecten kan een zekere herhaling noodzakelijk zijn. Voorbeeld: in 2000 hebben bewoners van Corpus den Hoorn een toekomstplan voor hun wijk bedacht, in 2006 wordt een vergelijkbare activiteit gedaan. Dit is hier duidelijk functioneel, gezien het lange tijdsbestek van de wijkvernieuwing hier.

Het gaat bij de regie er niet zozeer om wie de regisseur is, maar wat en hoe hij/zij deze taak uitvoert en om het voortdurend verkrijgen van voldoende draagvlak hiervoor.

**Dus:** de gemeente is verantwoordelijk voor een goede regie, de feitelijke regisseur kan per project worden bepaald.

## **Voorstel**

De SP stelt de raad voor te besluiten dat:

1. bewoners en gebruikers vroegtijdig bij voor hen relevante projecten worden betrokken, en de participatie waar nodig ook tussentijds wordt getoetst;
2. bij voorstellen aan de raad van fysieke en sociale projecten naast de verantwoording van inspraak, ecologische aspecten, juridische aspecten, verkeer en speelvoorzieningen, óók verslag wordt gedaan hoe burgers vroegtijdig bij de planontwikkeling of het project zijn betrokken en waartoe deze inbreng heeft geleid (participatietoets);
3. de plicht van deze participatietoets zich voorlopig beperkt tot projecten waar (ook) fysieke ingrepen plaatsvinden, en prestatievelid 1 van de WMO. Dat sluit niet uit dat bij alle sociale projecten een sterke burgerparticipatie wordt nagestreefd;
4. na evaluatie en verbetering van de uitvoering vruchtbare creatieve methoden worden geregistreerd en gebundeld voor mogelijke uitvoering elders.

SP-fractie

18 oktober 2006

Jasper Schaaf