

Waarom een Burgerberaad over Bewonersparticipatie?

Notitie naar aanleiding van het gesprek tussen Ansar Ahmadali, Floor van Deursen (Gemeente Leiden); en Edith van Middelkoop, Dik Toet en Jan Pieters (Leidse Gesprekken) op 10 februari 2022; 12:30 uur, en 14 april 2022. Op 14 april was ook Ineke van Wezel van Leidse Gesprekken) aanwezig. Op die bijeenkomst werd het mini-burgerberaad in Amsterdam gepresenteerd. Dat tot doel had om de CO₂ uitstoot van die stad in lijn te brengen met de beleidsdoelstellingen, en dus aan te scherpen
Plaats: Level.

Inleiding

Tijdens gesprek op 14 juli kwam de suggestie ter sprake van een burgerberaad over participatie. Ik heb daar uitgesproken ideeën over maar was een beetje overvallen, waardoor ik de argumenten die daarvoor pleiten niet naar voren bracht. Hieronder wat overwegingen.

Het gaat niet goed met “de participatie¹”

Meer bewonersparticipatie die tot meer onvrede leidt

Het is vaker gezegd, het aftredende college heeft heel veel inspanningen verricht om de bewoners bij het beleid te betrekken, maar ondank is haar loon geworden. Meer van de inspraak en participatie die we gewend zijn leidt tot een averechts effect. Reden genoeg om stil te staan bij de oorzaken daarvan. Naar mijn oordeel zijn er inderdaad redenen aan te wijzen die verklaren waarom meer inspraak en participatie volgens het huidige stramien alleen maar zal leiden tot meer boosheid en meer wantrouwen jegens het gemeentebestuur. De kern van het probleem? *We zijn wel gehoord maar er is niet naar ons geluisterd*

“We zijn gehoord, maar er wordt niet naar ons geluisterd”

Deze zin wordt vaak gehoord als gevraagd wordt naar de reden voor onvrede met de inspraak of burgerparticipatie “We zijn wel gehoord, maar er wordt niet naar ons geluisterd”, is een slijtzwam. Het verdeelt in plaats van verenigt. De onderliggende oorzaak is, naar het mij voorkomt, dat de bewoners de procesgang niet eerlijk vinden. Bewoners worden, achtergesteld bij de stadspartners. Dat is ook de kern van het conflict tussen wijkverenigingen en stadsbestuur geweest waardoor de

¹ Ik gebruik participatie als de algemene term voor het betrekken van de bewoners bij de vormgeving van het beleid; dus: van informatie ophalen bij bewoners, tot en met het mee-vormgeven van maatregelen en zelfs het meebeslissen. Commentaar geven op voorliggende voorstellen, of voorgestelde (bouw-)initiatieven, “inspraak” is hier een onderdeel van.

wijkverenigingen een tijdlang geen overleg met de gemeente hebben willen voeren. De al; oneerlijk ervaren procesgang, de achterstelling bij de economische belangen die behartigd worden door de stadspartners is de reden waarom er juist zoveel onvrede is over de participatie in Leiden, terwijl het vorige College zich meer dan ooit heeft ingespannen om de burger bij het beleid te betrekken. Ondank was haar loon.

En waarom wordt er niet naar de bewoners geluisterd?

Overleg met de direct betrokkenen eerst, dan pas met de bewoners

Naar mijn oordeel zijn daar *ten minste* twee voor de hand liggende verklaringen voor. (Er zijn er vast meer)

“Het beleid wordt vanaf de eerste fasen met de direct betrokkenen voorbereid; bewoners komen pas later aan de beurt”

Hoe beter de voorstellen aan de gemeenteraad zijn doortimmerd, hoe beter; hoe groter de kans dat zij een flinke meerderheid in de raad halen. Het is begrijpelijk dat daarbij in eerste instantie gelet wordt op de doelmatigheid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Samen met de partijen die beschikken over de daarvoor benodigde informatie beschikken, kan de gemeente zich een beeld vormen of een bepaald voorstel überhaupt “realistisch” is. Maar in dat overleg worden onderdelen van het voorstel eigenlijk al vastgelegd. De gemeente en de partijen die direct geraakt worden door het beleid sluiten eigenlijk al compromissen. De ambtenaren weten vervolgens wat er “haalbaar is”. De gemeente is zo verstandig om maatregelen die direct bepaalde bedrijven of andere instellingen raken, vooraf met die bedrijven te verkennen, voor dat er beleidsvoorstellen gemaakt worden. Gewenste maatregelen moeten ook haalbaar, betaalbaar en handhaafbaar zijn. Het komt erop neer dat de eerste voorbereidingen van besluiten voorbereid worden in kleine kringen van ambtenaren, deskundigen en direct betrokkenen die elkaar vaak tegenkomen, elkaars taal begrijpen en zich onderdeel gaan voelen van een bekendenkring.²

Met een groot woord wordt dit wel aangeduid met “*netwerkcorruptie*”.³ Maar het is in zoverre onontkoombaar dat een beleidsvoorbereiding begint met het raadplegen van de deskundigen, en het is onvermijdelijk dat hun inbreng gewogen wordt met de kennis en ervaring die hen wordt toegedacht. Het is ook logisch dat vaak dezelfde mensen worden geraadpleegd, ook al omdat zij vaak rond bepaalde vraagstukken zijn georganiseerd.

Luiteren naar de bewoners is erg bewerkelijk en erg lastig

En dan “die bewoners”. Dat is een lastige groep. Bewoners spreken zelden met een mond. Voor bewoners van de buitenwijken hebben evenementen bijna alleen voordelen, voor bewoners van de binnenstad bijna alleen nadelen. Naar welke bewoners moet de gemeente dan luisteren? Zo blijft de stem van de economie de enige waar de gemeente haar oren naar laat hangen. NIMBY (Not In My

² Zie het proefschrift van **W. Slingerland** over “**Netwerkcorruptie**” (2018) <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/58753189/abstract+dutch.pdf>

³ “Groot” woord, omdat er op zichzelf niks mis is met het feit dat voorstellen ontstaan in kringen van mensen die elkaar kennen en bezig zijn met dezelfde onderwerpen en vaak met elkaar te maken hebben (gehad). Het wort pas kwalijk als de deelnemers aan die processen elkaar doelbewust het balletje toespelen en er een slaatje uit proberen te slaan. Het probleem is natuurlijk dat de scheidslijn gemakkelijk overschreden kan worden. Ook zonder dat de betrokkenen dat als zodanig ervaren.

Backyard)-gedrag komt veel voor. Het eerlijk verdelen van de hinder en overlast over de bewoners van de stad is erg lastig omdat de voordelen van hinder- en overlast gevende activiteiten niet terecht komen bij de bewoners die er de lasten van ondervinden.

Hierbij past wel een kanttekening. De wet stelt grenzen aan de hinder en overlast die anderen mag worden aangedaan. Er zijn bijvoorbeeld wettelijke normen voor geluidsoverlast. Maar deze normen zijn ontwikkeld om paal en perk te stellen aan industrie- en verkeerslawaaï. “Stadsrumoer” is niet genormeerd. Er is wat wettelijke bescherming tegen hinder en overlast, maar die laat nog veel hinder en overlast toe.

Het is daarom niet verwonderlijk dat de voorzitters van de wijkverenigingen bij de gemeente bot vingen toen zij eenzelfde positie op de zogenoemde participatieladder vroegen als de “stadspartners”. Maar dat leidt er intussen wel toe dat de onvrede niet zal verdwijnen. Hoe meer inspraak volgens het huidige patroon, hoe meer onvrede. Je zou haast zeggen; laten we de inspraak en participatie terugdringen. Los van het feit dat dat tegen de omgevingswet ingaat, loop je dan natuurlijk kans dat er op andere fronten onvrede gaat ontstaan.

Als de economie aan het stuur zit, is er voor de bewoners alleen nog plek op de bagagedrager

Nota's zoals de die over evenementen, de “bezoekerseconomie” (en vele andere) worden heel vroeg in de voorbereiding ervan besproken met Leiden Partners. Dat zijn de economische grootmachten van de stad: de universiteit, de horeca en de winkeliers. Logisch want aan die kant wordt de boterham van veel Leidenaars gesmeerd, en –veel Leidenaren maken ook gebruik van de goeden en diensten van die economische partijen. In die eerste fasen van besluitvorming worden vaak al belangrijke besluiten genomen; “de economie”, “geld”; dat moet altijd meer. Daarna wordt gekeken of daar ook nadelige effecten aan kleven. Als dat zo is dan moeten die effecten zo gering mogelijk gemaakt worden, maar dat mag de groei van de economie natuurlijk niet in de weg staan. In deze constellatie kan de gemeente de bewoners alleen nog plek op de bagagedrager aanbieden.

Dit maakt het ook begrijpelijk dat de wijkverenigingen van de gemeente te horen kregen zat zij geen positie op de participatieladder krijgen, die gelijk is aan die van de stadspartners. Stadspartners aan het stuur, bewoners op de bagagedrager.

Maar als er naar links wordt gestuurd mogen de bewoners well hun linkerhand uitsteken, en als er naar rechts gestuurd wordt, hun rechterhand. Dat geeft toch enige voldoening.

Floor Milikovsky heeft in “Wij zijn de Stad” voor hetzelfde fenomeen en mooie term van een deelnemer aan overleg opgetekend:

“een geeltje plakken op een rijdende trein”.

Bij tegenvallende resultaten van inspraak en burgerparticipatie gaat het er heel vaak om, dat de bewoners op de vormgeving van het beleid geen echte invloed meer kunnen uitoefenen. Hoe meer van dit soort burgerparticipatie, hoe bozer de burger wordt.

Soms gaat het anders; de inrichting van het Runderplein, de inrichting van het plein aan de Garenmarkt, boven de ondergrondse parkeergarage. Het zijn maar twee voorbeelden waarin de bewoners wel degelijk veel invloed hebben gehad. Maar in die gevallen zat de economie ook niet aan het stuur.

De gemeente is niet altijd alleen de baas

De gemeente is vaak mede afhankelijk van nadere partijen; het rijk bijvoorbeeld of de bedrijven en projectontwikkelaars. We leven tenslotte in een markteconomie. In die constellatie is bewust veel macht toebedeeld aan bedrijven en niet aan de overheid. Dat betekent dat de gemeente bij de realisatie van de woningbouwopgave afhankelijk is van projectontwikkelaars die met uitvoerbare plannen komen.

Daarnaast schrijft de omgevingswet voor dat “initiatiefnemers” (en dat is zo’n projectontwikkelaar, moet zorgen voor de “participatie” (van de omwonenden). Misschien is dat niet zo’n gelukkige bepaling, want als je als bewoner uitgenodigd wordt om bij dezelfde partij in te spreken, die op het project geld wil verdienen, ligt de verwachting dat de inspraak niet neutraal zal verlopen voor de hand en is wantrouwen snel gezaaid.

Ondertussen moet de gemeente afwachten of er partijen komen die levensvatbare projecten aandien en kan niet al te kieskeurig zijn. Het is daarom niet vreemd als zulke participatie-inspraakprocessen niet naar tevredenheid verlopen. De projectontwikkelaar let op de rendementcijfers en de gemeente is afhankelijk van projectontwikkelaars om de maatschappelijk woningbouwopgave te realiseren. Dat hebben we ook met zijn allen zo gewild; markteconomie. Alles goed en wel, ook maatschappelijke projecten moeten renderen.

Praten we wel met elkaar? - - Nou, eigenlijk niet! - -

Als er overlegd wordt hebben de meeste gesprekpartners een bepaald idee van de andere deelnemers aan het overleg. De belanghebbenden hoef je niks te vertellen over “ambtenaren”, en al helemaal niet over die eeuwige “zeurpieten”. Bewoners hebben ook zo hun ideeën over het ambtelijke apparaat, dat al vele jaren geleden een cultuuromslag had moeten maken, dat niet open staat voor veranderingen, en er een eigen agenda op na houdt. En ambtenaren kennen hun pappenheimers ook en vragen zich steeds af waarom mensen in de binnenstad zijn gaan wonen. Dan weet je toch waar je aan begint?

Onder deze omstandigheden komt er natuurlijk nooit een open gesprek van de grond. Het argument “was dan niet in de binnenstad gaan wonen” is aan de ene kant zeker niet ongegrond (al moet je eerst daadwerkelijk ervaren wat het betekent, voor dat je een oordeel kunt vormen). Uit onderzoek is gebleken dat veel ambtenaren en direct belanghebbenden met dit in het achterhoofd deelnemen aan overleg (als dat al gevoerd wordt).

- we praten vooral tégen elkaar⁴

Kortom er zijn vooroordelen bij de verschillende gesprekspartners die een echt open overleg in de weg kunnen staan. Intenties waarmee gesprekken ingegaan worden lopen vaak uiteen, van het dienen van het algemeen belang tot het nastreven van eigen belang en propageren van eigen inzichten bij bewoners; tot streven naar een politiek haalbare consensus en het klein maken van verschillen bij ambtenaren. *Zelfreferentialiteit* (Alles bekijken door de eigen bril van wat belangrijk is en wat niet), en *framing* (het anderen opdringen van het eigen perspectief door woordgebruik en presentatie) en *identiteitsframing* (hij of zij zegt dit omdat dat in zijn of haar rol past) zijn technieken die zowel door bewoners als door ambtenaren worden toegepast, maar in feite een

⁴ Zie voor een uitvoerige beschouwing over het belang van de kwaliteit van de gesprekken: **Christine Elisabeth Bleijenbergh IN GE SPREK OF UITGEPRAAT ?**: Over de betekenis van gesprekken voor het verloop van lokale participatieprocessen.

<https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/233557/233557.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

ondermijning van het gesprek zijn. Bleijenberg pleit daarom voor meer aandacht voor de kwaliteit van de gesprekken.

Maar er is hoop! Een eerlijk procesverloop

Maar het is niet uitzichtloos. Al omen de gespreksdeelnemers met heel andere doelstellingen en verwachtingen naar het overleg; al worden de meeste gespreksdeelnemers teleurgesteld in de uitkomsten van het overleg, dan nog kan het overleg succesvol zijn in die zin dat de deelnemers zich neerleggen bij de uitkomst en het vertrouwen in de overheid toeneemt in plaats van afkalft. Dat treedt op als de gespreksdeelnemers de procesgang eerlijk vonden. De procesgang is eerlijk als iedereen zijn zegje heeft kunnend doen en dat de argumenten besproken en op een eerlijke manier beoordeeld zijn. Dan neemt het vertrouwen in de overheid toe, ook bij degenen die geel gelijk gekregen hebben. (Bleijenberg, blz. 113).

Naar het mij voorkomt is een belangrijk voorwaarde voor een “eerlijke procesgang” die als zodanig niet door Bleijenberg wordt besproken, dat partijen vooral als zij tegengestelde belangen hebben, op hetzelfde moment aan tafel genodigd worden, en hun argumenten op zich worden beoordeeld en niet op grond van wie ze naar voren brengt.

Nu is het zo dat de wijkverenigingen doorgaans in een later stadium betrokken worden bij de voorbereiding van besluiten en dat zij een lagere status hebben op de participatieladder. Zij worden gehoord, maar anders dat de argumenten van de stadspartners hoeft de gemeente niet te beargumenteren waarom de gemeente de argumenten niet overneemt.

**Dat is geen eerlijk procesverloop.
Meer van zulke inspraak leidt tot nog meer boosheid**

Het is ook erg moeilijk

Ongelijksoortige belangen

Het is bijna onmogelijk om het in alle gevallen helemaal goed te doen. Belangen van de stadspartners en belangen van bewoners/omwonenden zijn erg ongelijk, zowel wat betreft de aard van de consequenties betreft (alleen belevingsconsequenties of ook harde euro's; verschil in rijkwijdte -gevolgen voor grote groepen binnen en buiten de stad of beperkt tot direct omwonenden; hinder en overlast die toegevoegd wordt aan een al groot pakket hinder en overlast, of toegevoegd aan een situatie waarin nog geen hinder en overlast wordt ondervonden enzovoorts enzovoorts)

Het wegen van die ongelijksoortige belangen is altijd subjectief. Er zijn geen normen voor (behalve dan dat er soms wettelijke grenswaarden zijn –die overigens aan betekenis inboeten door de decentralisatie die voorgenomen is in de omgevingswet)

Bewoners spreken niet met één mond

Goed georganiseerde belangen (zoals die van stadspartners) en heel los georganiseerde belangen zoals die van de bewoners. Goed georganiseerde belangen geven de gemeente houvast. Die organisaties spreken met één mond. Bewoners hebben onderling tegengestelde belangen. Liever geen hinder voor de eigen voorkeur; als die hinder elders optreedt hebben we er niet zoveel boodschap aan. Het is nogal egoïstisch, maar het bloed kruipt waar het niet gaan kan

Je kunt niet tegelijk met iedereen overleggen

Bij de beleidsvoorbereiding kan je niet meteen iedereen aan tafel nodigen. Dat is erg onpraktisch. Het is dus onvermijdelijk dat de meest betrokkenen het eerst worden geraadpleegd.

Bewoners hebben dus altijd een andere positie dan de stadspartners

De gemeente kan gemakkelijker luisteren naar de stadspartners dan naar de bewoners. Dat is onbevredigend maar onontkoombaar.

Dat maakt een eerlijk procesverloop extra belangrijk.

Als er geen gelijke behandeling kan zijn, dan kan er nog wel een gelijkwaardige behandeling zijn. Dat wordt geogd met een eerlijke procesgang. Bleijenberg gaat diep in op de vraag wat dat inhoudt. Kort samengevat: ruimte geven om de opvattingen kenbaar te maken, een eerlijke, navoelbare weging van de argumenten en openbaarheid. Alle gesprekspartners moeten het gevoel hebben dat ze een eerlijke kans gehad hebben.

Drie partijen – overleg

Ik zou er nog aan willen toevoegen dat de partijen (stadspartners en bewoners) vooral ook met elkaar in discussie moeten gaan en niet ieder van hen apart met de gemeente. Stadspartners moeten zich in kunnen leven in de beleveniswereld van de bewoners en omgekeerd. Op die manier krijgen de bewoners ook meer “gevoel” voor de dilemma’s waar de politieke ambtsdragers voor staan. Dat is een belangrijke voorwaarde voor het ontstaan van begrip en vertrouwen in het gemeentebestuur

De omgevingswet maakt het nog erger

Door de omgevingswet ontstaat een andere situatie. De gemeente krijgt meer decentrale bevoegdheden. Het weinige dat er aan wettelijke bescherming is, wordt overgelaten aan de gemeenteraad. De omgevingswet schrijft ook heel veel participatie voor. In theorie is daar niks mis mee. Maar omdat de economische machten in de stad veel beter georganiseerd zijn en hun belangen veel meer in elkaars verlengde liggen dan die uiteenlopende belangen van de bewoners, zal de grotere “participatie” leiden tot minder in plaats van tot meer invloed van de bewoners. Bij de behandeling van het onderzoek van Platform 31 is daarop vanuit meerdere fracties in de gemeenteraad ook op gewezen.

Een Burgerberaad over Bewonersparticipatie

Door de decentralisatie van het beleid, (omdat de gemeente meer bevoegdheden krijgt en landelijke normen wat worden teruggedrongen), zou de burgerparticipatie belangrijker moeten worden. Formeel is dat ook in de omgevingswet geregeld. Maar als je kijkt naar het achterliggende krachtenveld dan zullen de goed georganiseerde belangen (die van de stadspartners) nog meer gaan overheersen dan nu al het geval is. De Woonkwaliteit vooral in de binnenstad zal daar het kind van de rekening van zijn.

Het is daarom van groot belang dat bij de invoering van de omgevingswet eens goed stil gestaan wordt bij de mogelijkheden om de bewonersparticipatie in goede banen te leiden. Dat betekent de voorwaarden te formuleren waaronder van een eerlijke procesgang kan worden gesproken, waarvoor Bleijenberg de contouren heeft beschreven.

Een burgerberaad zou zich daar uitstekend toe dienen. De opgave voor een burgerberaad zou dan moeten worden "Formuleer voorwaarden waaraan een eerlijke procesgang moet voldoen. Niet alleen belangen kunnen op gelijke manier tot gelding worden gebracht, maar argumenten en de weging van die argumenten moet transparant zijn. Doel moet zijn een openproces dat tot resultaten leidt die begrijpelijk zijn, ook als je zelf een andere afweging had gemaakt.

Tot slot, als het wantrouwen tegen de overheid, tegen de gemeente groeit (en dat is het vervolg op: "we werden wel gehoord maar er is niet naar ons geluisterd") zal de bestuurbaarheid van de stad afnemen. Daar zullen ook de gevestigde belangen schade ondervinden.

Jan Pieters

Leiden, 20 april 2022