

De aloude inspraakavond voldoet niet meer

Erik van Marissing

De samenhang tussen bewoners in buurten wordt mede beïnvloed door de manier waarop partijen samenwerken. Het zijn dus niet alleen de beleidskeuzes die van invloed zijn op de sociale cohesie, maar ook de manier waarop dat beleid wordt vormgegeven. Dat blijkt uit het lopende Corpovenista-onderzoek Stedelijk beleid en sociale cohesie.

De beleidsmatige kant van stedelijke vernieuwing en herstructurering is de laatste jaren aan belangrijke ontwikkelingen onderhevig. Het primaat van de overheid heeft plaatsgemaakt voor samenwerkingsverbanden tussen allerlei verschillende groepen en instanties. Het vergroten van de slagkracht is vaak een belangrijke reden waarom partijen elkaar opzoeken bij de invulling van stedelijke vernieuwing en herstructurering.

Dat ook bewonersorganisaties en individuele bewoners een stem hebben in het beleidsproces komt voort uit de wens de kloof tussen burger en (lokaal) beleid te verkleinen. Het benutten van de kennis en bevoegdheden van allerlei belanghebbenden moet er toe leiden dat de samenhang in een buurt wordt bevorderd. Participatie van bewoners in het beleidsproces moet de betrokkenheid bij de buurt vergroten.

Er is al veel onderzoek verricht naar de effecten van stedelijk beleid op de samenhang tussen bewoners in buurten. Zo is bijvoorbeeld onderzocht wat de effecten zijn van gemengd bouwen op de sociale cohesie. Over de effecten van het beleidsproces is echter nog weinig bekend. Aandacht voor het beleidsproces roept vragen op als: hoe leidt samenwerking op het gebied van beleid van stedelijke vernieuwing tot sociale cohesie? Onder welke omstandigheden ontstaan welke vormen van sociale cohesie? Wat zijn mogelijke valkuilen en hoe kunnen die worden vermeden?

Het zijn dergelijke vragen die in dit onderzoek centraal staan. Draait het bij onderzoek naar sociale cohesie meestal om de vraag of en in hoeverre bewoners elkaar kennen, in dit onderzoek speelt daarnaast ook de vraag of bewoners en professionals elkaar kennen en zo ja, hoe die relatie dan tot stand is gekomen.

Ruim veertig professionals in het veld van de stedelijke vernieuwing, zoals medewerkers van woningcorporaties, wijkmanagers, voorzitters van bewonerscommissies, opbouwwerkers, gemeenteraadsleden en wethouders, hebben hierover vragen voorgelegd gekregen. Het zijn de opvattingen van deze professionals die in dit onderzoek centraal staan. In een later stadium komen de bewoners aan het woord en zal worden onderzocht in hoeverre hun ideeën overeenkomen met die van de professionals.

Het onderzoek is uitgevoerd in drie vroeg-naoorlogse wijken: Nieuw-Hoograven in Utrecht, Bouwlust in Den Haag en Liendert in Amersfoort.

Sociale cohesie bestaat volgens dit onderzoek uit drie componenten: de mate waarin er gelijkgerichte opvattingen bestaan in de buurt, de sociale contacten in de buurt, en de binding met de buurt.

De contacten tussen de bewoners zelf worden omschreven als 'horizontale cohesie'. Daarnaast zijn ook de contacten tussen bewoners en professionals, zoals medewerkers van woningcorporaties en wijkmanagers van belang. Deze contacten worden beschouwd als 'verticale cohesie'. Wanneer de verschillende beleidsmakers en professionals een sterke mate van samenhang vertonen, is er sprake van 'institutionele cohesie'.

Bewonersparticipatie bevorderen

Een belangrijke voorwaarde voor het bevorderen van de drie componenten van sociale cohesie, is betrokkenheid van bewoners. Betrokkenheid bij beleid is echter niet hetzelfde als betrokkenheid bij de buurt; mensen kunnen zich zeer betrokken voelen bij hun buurt, maar om wat voor reden dan ook geen enkele interesse hebben om mee te doen aan activiteiten voor de buurt.

Hoe professionals in de praktijk de betrokkenheid van bewoners proberen te stimuleren, blijkt van geval tot geval sterk te verschillen. Die verschillen hangen samen met de motieven van de professionals. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de professionals informatie willen hebben van de bewoners die zij zelf niet hebben (bewoners als deskundigen). Een andere reden kan zijn dat professionals draagvlak willen creëren voor hun beleidsplannen (bewoners als belanghebbenden), bijvoorbeeld wanneer een keuze moet worden gemaakt tussen slopen of renoveren. Geïnterviewden geven aan dat hier geen sprake is van een 'of/of situatie', maar eerder van een 'en/en situatie'. Het is belangrijk om én een beroep te doen op de deskundigheid van bewoners, én om hun belangen in het oog te houden.

De verschillende motieven blijken in de praktijk bepalend voor het moment waarop bewoners bij het planproces worden betrokken. Bewoners vinden het belangrijk om in een vroeg stadium mee te kunnen denken, maar professionals hebben naar eigen zeggen vaak goede redenen om hen pas in een later stadium bij het planproces te betrekken. In sommige situaties kan snel en zichtbaar resultaat meer prioriteit hebben dan een uitvoerige inventarisatie van de wensen van bewoners. Een andere reden om bewoners relatief laat in te schakelen is omdat zij soms de kennis en ervaring ontberen om goed mee te kunnen praten.

In een enkel geval blijkt de invloed van bewoners niet verder te reiken dan de formele inspraak. Het gevaar daarvan is dat bewoners het gevoel kunnen krijgen slechts betrokken te worden om de in hun ogen al vaststaande plannen achteraf te legitimeren. Dat kan ertoe leiden dat zij afhaken en niet meer bereid zijn in toekomstige processen te participeren. In het ergste geval keren zij zich tegen de betreffende gemeente of woningcorporatie, en zullen zij proberen die op allerlei manieren tegen te werken.

Een aantal geïnterviewden constateert dat bewonersorganisaties steeds vaker onafhankelijke onderzoeksbureaus inschakelen, die soms worden gefinancierd door de gemeente of de woningcorporatie zelf. Wie wil voorkomen dat bepaalde partijen afhaken, moet de belangrijkste voorwaarden daarvoor in het oog houden: openheid in de communicatie en een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

Vragen die moeten kunnen worden beantwoord zijn bijvoorbeeld vragen als: wat zijn de beperkende randvoorwaarden? Wie is er verantwoordelijk voor welk deel van de kosten? Wie is er verantwoordelijk voor de uitvoering? Is er een onafhankelijke procesbegeleider of voeren de partijen die taak gezamenlijk uit? Door deze vragen van tevoren te beantwoorden voorkomt men teleurstelling en maakt men het voor bewoners veel aantrekkelijker om deel te nemen aan het beleidsproces.

Waar ook rekening mee gehouden moet worden is de beleving van bewoners. Als zij het gevoel krijgen dat alles 'van bovenaf wordt geregeld' zullen ze op den duur afhaken, hoe actief ze in een eerder stadium ook waren.

Vers bloed

Het is niet altijd nodig alle bewoners overal bij te betrekken. Wel is het belangrijk te voorkomen dat bewonersparticipatie zich beperkt tot altijd hetzelfde kleine groepje mensen. Er zullen ook nieuwe mensen moeten worden geworven. De beslissing van bewoners al dan niet actief te participeren in het beleid, hangt volgens de geïnterviewden in belangrijke mate af van de manier

waarop ze worden benaderd, en van de aard van de gevraagde participatie. Een aanpak die succesvol blijkt is die waarbij bewoners op hun specifieke kwaliteiten worden aangesproken, en waarbij hen wordt gevraagd wat ze zelf zouden kunnen betekenen voor hun buurt.

Een goed voorbeeld hiervan is het project 'Leefregels' in de Amersfoortse prioriteitswijk Liendert. In dit project, opgezet door de gemeente, SCW en een welzijnsstichting hebben kinderen uit de buurt interviews afgenomen met senioren die wonen in hoogbouwcomplexen waar veel problemen zijn. Die aanpak heeft niet alleen de problemen inzichtelijk gemaakt, maar heeft er ook voor gezorgd dat een aantal bewoners zich er van bewust is geworden dat ze zelf iets kunnen doen om de problemen te verminderen. Dat kan variëren van het beurtelings schoonhouden van het portiek tot zitting nemen in de bewonerscommissie of het wijkbeheerteam.

De uitkomsten van de gesprekken tussen kinderen en senioren zijn natuurlijk interessant voor de professionals in de wijk, maar ook de sociale contacten die hierdoor tot stand zijn gekomen zijn van groot belang. Bij toekomstige ingrepen in de wijk vormen die een extra ingang voor de gemeente of de corporatie om informatie te verzamelen en het draagvlak te verbreden.

Naar buiten treden

Veel woningcorporaties, gemeenten en welzijnsorganisaties hebben inmiddels ondervonden dat het van belang is naar buiten te treden om de verticale cohesie – de relatie tussen bewoners en professionals – in het oog te houden. Bewoners uitnodigen voor informatieavonden is daarvoor niet voldoende. Het onderzoek wijst uit dat het is aan te bevelen bewoners ook bij andere activiteiten te betrekken, en om daarbij gebruik te maken van een voor hen vertrouwde omgeving, zoals het wijkcentrum, een park of een winkelstraat.

Om nieuwe bewoners te werven voor beleidsparticipatie moet verder worden gekeken dan de aloude inspraakavonden en informatiebijeenkomsten. Het is absoluut zinvol initiatieven te ontplooiën als langs de deuren gaan, flyers rond een bepaald thema te verspreiden of straatfeesten te organiseren waar ook wethouders en andere professionals aanwezig zijn die de positieve aspecten van de activiteiten onder de aandacht kunnen brengen. Ook blijkt het goed te werken om mensen te raadplegen op belangrijke ontmoetingsplaatsen in de wijk, zoals de bibliotheek of de moskee.

Is het al een hele kunst om bewoners bij beleidsprocessen te betrekken, vervolgens moet er ook nog voor worden gezorgd dat deze vrijwilligers ook actief blijven. Teleurstelling kan worden voorkomen door van tevoren duidelijke afspraken te maken. Het is voor bewoners vooral belangrijk om te weten wat er van hen wordt verwacht en welke beperkingen er zijn. In naoorlogse wijken moet bovendien voortdurend worden gezocht naar nieuwe vrijwilligers omdat actieve bewoners, net als andere buurtgenoten, er voor kunnen kiezen om te verhuizen wanneer die mogelijkheid zich voordoet.

Ten slotte is het bij complexe processen als stedelijke vernieuwing steeds belangrijker dat alle partijen op één lijn zitten en samen tot de beste oplossingen komen. Bewoners laten zich in hun beslissingen deels leiden door het beeld dat zij hebben van de beleidsmakers en professionals. Daarom is ook de relatie tussen beleidsmakers en professionals onderling van groot belang. Naast horizontale en verticale cohesie moet dus ook aandacht worden besteed aan de institutionele cohesie.

Erik van Marissing is als promovendus verbonden aan het Urban and Regional Research Centre Utrecht van de Universiteit Utrecht. Zijn onderzoek maakt deel uit van het onderzoeksprogramma Corpovenista.