

De burger mag het zeggen

Werkt de nieuwe democratie van de lokale overheid?

De kloof tussen landelijke overheid en burger is groot. Op lokaal niveau proberen politici de kloof met hun burgers te dichten via onder meer referenda, wijkraden en burgerbudgetten. Tijdens het Luxdebat van 26 oktober werden drie Gelderse initiatieven kritisch onder de loep genomen: het nieuwe ontwerp van Plein 1944 in Nijmegen, het sociale programma Zeven Up van de gemeente Apeldoorn en de Tielse Methode. Spectrum organiseerde het debat.



“Binnen vier jaar hebben we nu bijna een bestemmingsplan klaarliggen. Dat is ongeënd snel.”

Nadeel is volgens Depla dat je als bestuurder niet zelf aan zet bent en je moet neerleggen bij de keuze van de burger, ook als je zelf liever een andere keuze zou maken. “Toen bleek dat tweederde voor het plan van Van Eldonk had gekozen, is dat plan het ook geworden.” Voor de gemeenteraad was de nieuwe, afwachtende rol wel wat wennen. “Je moet dit ook niet doen bij elk besluit dat je neemt, dat accepteert de raad niet.”

Jan Steyaert, lector Sociale Studies aan Fontys Hogescholen, geeft zijn mening over het Nijmeegse voorbeeld. Hij is voorstander van meer burgerparticipatie. Volgens hem is de crisis tussen burger en politiek niet zozeer ontstaan door onverschilligheid, maar veel meer door het ontbreken van vertrouwen. De burger betrekken bij de besluitvorming is volgens hem wel belangrijk, maar het is nog belangrijker dat de burger vertrouwen krijgt in de uitvoering. “Dat aspect mis ik hier.” Rodney Weterings, bestuurskundige aan de Universiteit van Tilburg en directeur van het Steden netwerk, vindt dat Nijmegen op deze manier goed bezig is met burgerparticipatie. “Het gaat ergens over en het college heeft er zelf over nagedacht. Dat zijn voorwaarden om burgerparticipatie te laten werken. Zo breng je nieuwe betrokkenheid op gang.”

Zeven Up Apeldoorn

De wijk Zevenhuizen in Apeldoorn is een typische jaren zestig wijk, met veel gestapelde bouw, appartementen en flats. In de loop van de jaren is de wijk langzaam achteruit gegaan. Eind jaren negentig werd Zevenhuizen aangemerkt als herstructureringswijk. Naast plannen voor de fysieke aanpak (sloop en nieuwbouw) werd ook nagedacht over een sociaal programma voor de wijk, waar de burger bij werd betrokken. “Om te bepalen waar de bewoners behoefte aan hadden, werden er gesprekken gevoerd met verschillende focusgroepen”, vertelt



Plein '44 Nijmegen

Herinrichting Plein 1944

Plein 1944, het lelijkste plein van Nederland. Dat er wat moest gebeuren waren vriend en vijand het over eens. De gemeente nam het besluit om Plein '44 aan te pakken en de burgers een belangrijke stem te geven. Wethouder Paul Depla: “We zijn eerst gaan inventariseren wat het gevoel was van de mensen bij het plein. We hebben gesprekken gevoerd met mensen die in 1944 geboren waren, mensen die op huisnummer 44 woonden, maar ook met mensen die aan het plein werken maar niet in Nijmegen zelf wonen. Professionals zijn er mee aan de slag gegaan en hebben een publieke opdracht geformuleerd. Plein '44 moest het plein worden van de ontmoeting. Acht projectontwikkelaars deden mee aan de prijsvraag. Een jury van architecten en stedenbouwkundigen heeft uiteindelijk twee ontwerpen geselecteerd. Daarna konden inwoners van Nijmegen van twaalf jaar en ouder tijdens een referendum

hun voorkeur aangeven. Er werd een informatiecentrum ingericht en er zijn op verschillende plekken debatten georganiseerd. In totaal hebben zo'n 23.000 mensen een stem uitgebracht. Geen afspiegeling van de Nijmeegse bevolking, maar Depla is toch tevreden. “De verkiezingen zijn ook geen afspiegeling. Je ziet dat in sommige wijken meer wordt gestemd dan in andere wijken.”

De uitwerking van het referendum op het publieke debat in de stad was enorm. “Plein '44 was het gesprek van de dag. Je hoorde amper genuil, om het op zijn Nijmeegs te zeggen. Anders dan bijvoorbeeld in Groningen, waar het plan voor de Grote Markt helemaal bedacht en uitgewerkt was door de politiek en vervolgens compleet is afgeschoten door de burgers.” Onverwacht neveneffect was dat het proces rond de herinrichting een stuk sneller verliep dan normaal.



Foto's uit de wijk Zevenhuizen in Apeldoorn
(J Robert Germeraad 2005)

Theo van Enckevort, projectleider bij de gemeente Apeldoorn. "Professionals van bijvoorbeeld gemeente of woningcorporaties zijn gaan praten met een voetbalteam, een groep acht van de basisschool, vaders van schoolgaande kinderen enzovoort. Daaruit bleek dat de bewoners hun wijk heel anders zien dan de gemeente. De meesten waren behoorlijk tevreden over de voorzieningen en het wonen in de wijk." Naar aanleiding van de gesprekken werden zeven ambities geformuleerd onder de noemer van het sociaal programma Zeven Up. Vervolgens zijn er door de bewoners van Zevenhuizen 265 ideeën bedacht, waarvan een deel nu is uitgevoerd. Deze plannen zouden nooit bedacht zijn in het stadhuis. Zo wordt er bijvoorbeeld door de voetbalclub tegenwoordig ook huiswerkbegeleiding gegeven. "De bewoners doen veel zelf. De professionals bieden vooral ondersteuning."

Hoewel met de focusteams maar zo'n 100 tot 150 mensen direct werden bereikt, lijkt het effect zich als een olievlek uit te spreiden over de hele wijk. Zo wijst de uitkomst van een eerste leefbaarheidsonderzoek sinds de start van Zeven Up op een positief beeld. In 2003 wilde een kwart van de bewoners direct weg uit de wijk als die mogelijkheid zich voor zou doen, nu is dat 11 procent. In 2003 voelde 11 procent van de bewoners zich wel eens onveilig, inmiddels is dat gedaald tot minder dan 5 procent. Volgens Van Enckevort is de sleutel tot het succes de passie waarmee de mensen zich inzetten voor Zeven Up. Dat geldt voor zowel de burgers als de professionals. "De houding van de ambtenaar en opbouwwerker is van groot belang. Je moet de mensen serieus nemen, je moet veel in de wijk aanwezig zijn en de politiek moet het belang inzien van wat er gebeurt."

Ook is het essentieel is dat de tijd tussen plan en uitvoering kort is. "Alleen als je de plannen snel weet te realiseren, krijgen mensen de indruk dat er naar ze geluisterd is." In Apeldoorn heeft de politiek zich ver teruggetrokken. Dat betekent overigens niet dat de

politiek misbaar is en dat hij een direct contact tussen burger en ambtenaar preferereert, stelt de projectleider. "Er is een mandaat gegeven om geld uit te trekken voor Zeven Up. Maar in de rest van het proces bemoeit de politiek zich niet met de uitvoering."

Weterings ziet wel wat in de Apeldoornse aanpak. "In Utrecht is ooit geld uitgetrokken om bewoners op te leiden om in een wijkraad te gaan zitten. Binnen een jaar had je een soort proto-professionals en was er alleen nog maar kritiek. Dat werkt niet. Maar bij Zeven Up werkt het wel om de bevolking te betrekken. Drie elementen zijn daarbij van belang: een toegewijde projectleider, maatschappelijke druk vanuit de wijk en politieke steun." Steyaart: "De burger is hier wel betrokken bij de uitvoering, iets wat erg belangrijk is."

De Tielse methode

Van de drie projecten gaat 'de Tielse methode' het verst wat betreft burgerparticipatie. Ook hier was de kloof tussen burger en politiek groot. Tiel is een oude industriestad met ruim 40.000 inwoners en nogal wat problemen. De opkomst bij de verkiezingen is altijd laag. Burgemeester Steven de Vreeze: "Een paar jaar geleden had de gemeente een financiële meevaller van ongeveer 10 miljoen gulden uit de verkoop van aandelen in een gasbedrijf. Er is toen besloten dat de bewoners dit geld mochten besteden aan projecten die ze zelf hebben aangedragen."

Iedereen kon projecten indienen. Het resultaat was tachtig plannen en voorstellen. Zestig daarvan voldeden aan de formele inzendingvoorwaarden. Die kwamen in een gids die huis aan huis werd bezorgd. Ieder huishouden in Tiel mocht vervolgens zijn stem uitbrengen en aangeven welke projecten zij het beste vonden. Uiteindelijk zijn er 25.000 stemmen uitgebracht met als uitkomst 37 projecten die geld kregen. De burgers moeten het project vervolgens zelf uitvoeren en realiseren, de gemeente ondersteunt alleen. "De Tielse methode heeft een leereffect gehad op de ambtelijke organisatie," stelt De Vreeze. "De vraag van de burger stond echt centraal. Gedurende de looptijd van het project is er steeds meer draagvlak voor het project en de manier van werken ontstaan."

Inmiddels is het grootscheepse project afgerond. Aan een aantal projecten wordt nog gewerkt, maar het gros is voltooid. Ook zijn niet alle plannen gerealiseerd. De Vreeze: "Zeven voorstellen bleken uiteindelijk onuitvoerbaar. Die botsten met landelijke of zelfs Europese regelgeving." De burgemeester beschouwt de Tielse Methode als een succes. Vandaar dat de methode op kleinere schaal opnieuw wordt voortgezet in herstructureringswijken, zonder de grote zak met geld om de projecten uit te voeren. Volgens Steyaart is dit ook niet nodig. "Het gaat veel meer om het samenspel bij de uitvoering dan om het geld. Je kunt de burger hoe dan ook meer betrekken bij de uitvoering. Dat heeft niets met geld te maken."

De Vreeze gelooft dat de Tielse methode een enorme impuls en vernieuwing heeft gebracht voor de lokale overheid. "Maar dat heeft er niet toe geleid dat de onvrede onder de burger is verdwenen. De opkomst bij de verkiezingen is nog steeds laag." Steyaart heeft geen idee of de opkomstcijfers hoger zullen worden. "Dat maakt me eigenlijk ook niks uit. Het vernieuwen van het vertrouwen is veel belangrijker. Het is mooi als dat via zulke projecten gaat als we vandaag hebben gezien."

Ook Weterings gelooft niet dat mensen nu makkelijker naar de stembus gaan. "Democratie houdt uiteindelijk veel meer in dan een keer per zoveel jaar een wit rondje rood inkleuren. Democratie wordt op veel andere niveaus gemaakt." Burgerparticipatie is volgens Weterings veel belangrijker voor het gevoel van (on)behagen van de burger. Toch beschouwt hij de trend dat steeds meer gemeenten zich inspinnen voor interactieve beleidsvorming en -uitvoering niet als een trendbreuk met een 'oude' politiek. "Er ontstaat weliswaar een wat andere machtsverhouding tussen burger en politiek, maar het is alleen een verbijzondering van het systeem dat we al hebben. Wezenlijk verandert er niets. Er is geen sprake van een nieuwe lokale democratie."

Meer informatie

Dit artikel is gebaseerd op het verslag van Cindy Cloin op www.lux-nijmegen.nl Kijk ook eens op www.participatiewijzer.nl voor tips en werkvormen rondom burgerparticipatie.