

ARTIKEL

Betrek bewoners, maar niet om draagvlak te creëren

Werken aan leefbare wijken en buurten gaat niet zonder de betrokkenheid van bewoners. Echter zelfs wanneer bewoners vroegtijdig worden betrokken bij de ontwikkeling of uitvoering van beleid leidt dit vaak tot kritische reacties of tegengeluid. Er zijn legio voorbeelden waar, ondanks goede bedoelingen en de betrokkenheid van bewoners, draagvlak voor gemeentelijk beleid maar moeilijk tot stand komt.

Neem een gemeente die een centraal plein in een binnenstad wil herinrichten om de leefbaarheid en veiligheid in de stadswijk te vergroten. Er wordt een uitgebreid participatieproces gestart. Een groep positief kritische bewoners praat een aantal maanden mee over de plannen. Andere bewoners zijn mordicus tegen omdat er een aantal parkeerplaatsen moet verdwijnen. Deze bewoners zien de participatie als een wassen neus en haken af. Na het doorlopen van het participatieproces wordt besloten tot uitvoering van het plan ondanks de kritiek van een deel van de bewoners. Onduidelijk is of het participatieproces wel of niet heeft bijgedragen aan draagvlak voor de herinrichting van het plein en de leefbaarheid en veiligheid van de buurt.

Draagvlak is een begrip dat regelmatig valt als het gaat om de betrokkenheid van bewoners en participatie. Wanneer je vraagt naar de doelstelling van burgerparticipatie dan wordt het 'creëren van draagvlak' bijna altijd genoemd. Maar heeft het betrekken van bewoners zin als tegengeluiden blijven bestaan en misschien zelfs worden aangewakkerd en er van 'breed draagvlak' geen sprake is? Mijn promotieonderzoek naar de verwachtingen en ervaringen van bewoners met burgerparticipatie werpt een ander licht op het belang van draagvlak als voorwaarde voor een succesvol participatieproces (Bleijenberg, 2021).

Wanneer je bewoners vraagt wat ze belangrijk vinden bij een participatieproces en in hun contacten met ambtenaren en wijkprofessionals, brengen zij naar voren 'serieus genomen te willen worden'. Vaak wordt ervan uitgegaan dat bewoners hiermee bedoelen dat hun voorstel wordt overgenomen of dat tegemoet wordt gekomen aan hun belang of dat van de groep die ze vertegenwoordigen. Het zou bewoners gaan om de uitkomsten, de keuzes die uiteindelijk worden gemaakt, in het voorbeeld hierboven onder andere of er parkeerplaatsen verdwijnen bij de herinrichting van het plein.

Studies naar de ervaringen van bewoners met burgerparticipatie laten echter *niet* zien dat de behoefte serieus genomen te worden niet in de eerste plaats verwijst naar de uitkomsten. Bewoners vinden het doorgaans belangrijker om prettig en met respect te worden bejegend door de gemeente en dat een participatieproces eerlijk verloopt. Participanten zeggen bijvoorbeeld: "Het geeft voldoening dat er naar ons is geluisterd, ook al heeft mijn voorstel het niet gehaald". Het omgekeerde komt ook voor: "Een parkeerplaats meer of minder maakt me niet zoveel uit. Dat ik me nog zo laat horen is vanwege de manier waarop er met ons is omgegaan; al die keren dat we mee mochten praten en er niet naar ons is geluisterd".

Ervaren rechtvaardigheid

Deze bevindingen sluiten naadloos aan bij de theorie van 'ervaren procedurele rechtvaardigheid'. Deze theorie laat zien dat als het contact met de gemeente als rechtvaardig wordt ervaren, dan leidt dit tot tevredenheid met en acceptatie van de uitkomsten van een participatieproces. Niet onbelangrijk: een rechtvaardige bejegening draagt ook bij aan een toename van het vertrouwen in de organisatie die het participatieproces initieert. Vertrouwen in wijkprofessionals en ambtenaren vormt de basis voor samenwerking met bewoners aan de leefbaarheid van wijken.

Er zijn drie factoren die een belangrijke rol spelen in de ervaring rechtvaardig bejegend te worden: 1) *respect*: een respectvolle benadering van bewoners, 2) *voice*: voldoende ruimte bieden voor inbreng van mensen die meepraten en laten zien dat er serieus naar hen wordt geluisterd en 3) *explanation*: transparante en begrijpelijke informatie over het participatieproces en de uitkomsten, inclusief de onderbouwing van keuzes die worden gemaakt.



Een participatieproces dat als eerlijk wordt ervaren door participanten, draagt bij aan de acceptatie van de uitkomsten, zelfs als die niet zijn wat bewoners hadden gewild. Participanten zeggen bijvoorbeeld: "Ik ben niet blij met het nieuwe plein en het verdwijnen van parkeerplaatsen, maar de gemeente heeft serieus naar onze bezwaren gekeken en die niet weggepoetst. Er is geprobeerd om rekening te houden met onze inbreng en daar zijn we goed in meegenomen. Ik snap ook dat groen belangrijk is." Dit wordt het *fair process effect* genoemd. Een ongunstige uitkomst van een als rechtvaardig ervaren proces draagt niet alleen bij aan acceptatie maar ook aan vertrouwen in de betrokken overheidsorganisatie. Ook het omgekeerde is het geval;

een voor een deelnemer gunstige uitkomst van een als unfair ervaren proces leidt tot minder vertrouwen in de betrokken overheidsorganisatie.

Ontwerp en uitvoering

Hoe kun je deze inzichten gebruiken wanneer je bewoners wilt betrekken bij het verbeteren van de leefbaarheid in een wijk? Ervoor zorgen dat bewoners zich serieus genomen voelen begint bij de voorbereiding van een participatieproces. Dit vraagt om het betrekken van burgers met de principes van ervaren rechtvaardigheid als uitgangspunt. Bij het maken van keuzes in het ontwerp en de uitvoering van een participatieproces kunnen de eerdergenoemde uitgangspunten '*respect*', '*voice*' en '*explanation*' als leidraad dienen:

Respect: Bewoners vinden een respectvolle bejegening in al hun contacten met de overheid belangrijk, ook in participatieprocessen. Een respectvolle bejegening speelt niet alleen een rol in de persoonlijke contacten tussen bewoners en ambtenaren, maar bijvoorbeeld ook in de keuze voor een locatie of een tijdstip. Wanneer een bijeenkomst na werktijd op een bekende locatie in een buurt wordt georganiseerd, laat je zien dat je het bewoners zo makkelijk mogelijk wilt maken om mee te praten.

Voice: Bij het ontwerp van een participatieproces is het belangrijk om je bewust te zijn van de consequenties die keuzes hebben voor de ruimte die bewoners wordt geboden om mee te praten. Het gaat hierbij zowel om hoeveel ruimte er is voor de inbreng van bewoners als om de ervaring dat wat wordt ingebracht door de gemeente serieus wordt afgewogen bij de besluitvorming. De afbakening van het onderwerp, de formulering van vragen, de samenstelling van tafelgroepjes, de gebruikte werkvormen en de terugkoppeling van de gespreksleider, het zijn allemaal zaken die eraan bijdragen dat bewoners zich gehoord voelen of niet.

Bij de herinrichting van het plein werden verschillende participatievormen ingezet om een diverse groep bewoners te betrekken. Naast meepraten in allerlei bijeenkomsten konden bewoners met behulp van een app zelf aan de slag met de inrichting van het plein. Dat leverde veel ideeën op. Vervolgens veegden ontwerpers van de gemeente veel hiervan direct van tafel: ze pasten niet binnen de beleidskaders van de gemeente en waren financieel niet haalbaar. Bewoners wilden bijvoorbeeld graag bankjes

om elkaar te ontmoeten; goed voor de sociale cohesie in de wijk. Maar vanuit veiligheidsperspectief wilde de gemeente juist geen bankjes omdat dit hangjongeren aantrekt. En: terugbrengen van parkeerplekken sloot aan bij het beleid voor vergroening, maar bomen mochten er niet komen vanwege de hoge beheerkosten. Uiteindelijk lag er een plan waarin bewoners hun ideeën niet meer terug zagen.

Explanation: Duidelijke informatie over de bedoeling en het verloop van het participatieproces en de opvolging daarvan is cruciaal. In veel gevallen weten bewoners niet goed wat ze kunnen verwachten van een participatieproces. Het is dan allereerst belangrijk om vanaf de start duidelijkheid te geven over de doelstelling, de inhoudelijke en organisatorische kaders, en de aanpak. Dit geeft participanten houvast in een voor hen onzekere situatie. Na afloop gaat het erom duidelijke uitleg te geven over de keuzes die zijn gemaakt: wat is er besloten op basis van de uitkomsten van het participatieproces en hoe is dat besluit tot stand gekomen? Op welke gronden is de inbreng van participanten overgenomen of niet?

In de casus van het pleintje was het voor veel bewoners die mee hadden gepraat onnavolgbaar hoe het participatieproces en de uiteindelijke herinrichting van het pleintje met elkaar samenhangen. Waarom bepaalde keuzes waren gemaakt was niet duidelijk. Of de uitleg was zo ambtelijk en technisch, beredeneerd vanuit het perspectief van ambtenaren, dat bewoners zich niet serieus genomen voelden.

Draagvlak of acceptatie

Deze drie uitgangspunten van ervaren rechtvaardigheid bieden houvast bij het ontwerpen en uitvoeren van participatieprocessen in de praktijk. Over de herinrichting van een plein zullen bewoners onderling verschillende opvattingen hebben, net als professionals. Het verwijderen van bankjes zal voor de een bijdragen aan de leefbaarheid omdat het plein minder aantrekkelijk wordt voor hangjongeren. Voor de ander zal het omgekeerde het geval zijn omdat het niet meer mogelijk is om even neer te strijken voor een praatje met een buurman. In een participatieproces dient er ruimte te zijn voor uiteenlopende en soms strijdige perspectieven. Professionals luisteren naar de verschillende perspectieven en proberen tegemoet te komen aan wat belangrijk is voor verschillende bewoners. Ook is het van belang helder te communiceren over wat niet kan. Wanneer

een besluit wordt genomen, wordt dan uitgelegd hoe keuzes tot stand zijn gekomen en waarom sommige inbreng niet tegemoet is gekomen.

Wel beschouwd is het creëren van draagvlak voor de uitkomsten van een participatieproces een opmerkelijke doelstelling. Een eerlijk en transparant participatieproces betekent niet dat kritische of boze bewoners de plannen van de gemeente na afloop zullen omarmen. Breed draagvlak of consensus onder participanten is in veel gevallen niet haalbaar en ook niet zo'n probleem. Een als rechtvaardig ervaren proces draagt wel bij aan acceptatie van de uitkomsten, zelfs als deze niet zijn zoals (groepen) bewoners graag hadden gezien.

Literatuur

- > Bleijenberg, C. (2021) In gesprek of uitgepraat? Over de betekenis van gesprekken voor het verloop van lokale participatieprocessen. Nijmegen/Utrecht: Radboud Universiteit/Hogeschool Utrecht.