

burgerparticipatie bij planning: perspectieven voor de toekomst

samenvatting



Eindrapport van het Interreg IIIB
Advocacy, Participation and NGOs in Planning Project



Coverfoto's bezorgd door (vanaf linksboven met de klok mee):
Bral vzw, Spectacle Productions, Amsterdam Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, PAL



burgerparticipatie bij planning: perspectieven voor de toekomst

samenvatting

**Eindrapport van het Interreg IIB
Advocacy, Participation and NGOs in Planning Project**

Voor een volledige versie van dit rapport: www.apango.eu

Voor een volledige versie van dit rapport: www.apango.eu

Voor gedrukte exemplaren van het rapport kunt u contact opnemen met:

English version:

Town and Country Planning Association
17 Carlton House Terrace
SW1Y 5AS London
United Kingdom
t +44 (0)20 7930 8903

Nederlandse versie:

Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer
Plein 40-45 nr. 1
Postbus 67018
1060 JA Amsterdam
Nederland
t +31 (0)20 8898467

Version française & Nederlandse versie:

Bral vzw
Zaterdagplein 13
1000 Brussel/Bruxelles
Belgique/België
t +32 (0)2 217 56 33

Redactie: Gideon Amos, Diane Warburton en de APaNGO Project Partners
APaNGO Project Manager: Jonathan Rock

De kerngroep van de APaNGO partners:

Gideon Amos – Town and Country Planning Association
Jonathan Rock – Town and Country Planning Association
Eva George – Town and Country Planning Association
Hilde Geens – Brusselse Raad voor het Leefmilieu
Maarten Dieryck – Brusselse Raad voor het Leefmilieu
Steyn van Assche – Brusselse Raad voor het Leefmilieu
Mark Saunders – Spectacle Productions Ltd
Age Niels Holstein – Amsterdam Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer
Pieter van Dijk – Amsterdam Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer
Wiebe van der Veen – Amsterdam Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer
Carol Ryall – Planning Aid for London
Nancy Astley – Planning Aid for London

De APaNGO Partners willen in het bijzonder de volgende personen bedanken voor hun bijdrage aan het APaNGO project en aan de publicatie van het APaNGO Eindrapport.

Vertalers: Stéphane Sadoux; Fransien Kroon; Susanne Bittner

Design en layout (Nederlandstalige versie): Wim Didelez

APaNGO experts: Johan Woltjer; Albert Martens; Raoulx Benoit; Diane Warburton

APaNGO onderzoekers, Tussentijds Rapport 1: Claudia Veltrop; Laurence Gauthier; Elmar Jünemann; Mike Devereux; David Waterhouse; Stéphane Sadoux

Wij bedanken ook John Zetter; Caroline Green; John Francis; Rob Bakker; Nancy Parry; Ane Larsen; Christine Goyens; Thierry Timmermans; Larissa Wladimiroff; Pat Castledine; Robin Crompton en de vele anderen die een succesvolle afsluiting mogelijk maakten van dit rapport en het APaNGO project.

Gedrukt door RAP Spiderweb Ltd, Clowes Street, Oldham OL9 7LY
Gedrukt met plantaardige inkt op 100% gerecycleerd papier

Burgerparticipatie bij planning: Perspectieven voor de toekomst

Eindrapport van het Interreg IIIB Advocacy, Participation and NGOs in Planning (APaNGO) Project

© TCPA en de APaNGO project partners, uitgegeven oktober 2007

Voor een versie met een grotere letter ga naar:
www.apango.eu

voorwoord

door Professor Sir Peter Hall

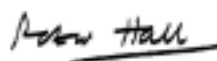
Dit is een enorm belangrijk rapport dat precies op tijd komt – niet alleen voor planners en ontwikkelaars in het Verenigd Koninkrijk, waar de regering het urgente woningtekort probeert op te lossen voor een steeds ouder wordende en ook groeiende bevolking, maar ook voor de andere EU lidstaten. In de gehele Europese Unie – van Engeland tot Bulgarije en van Zweden tot Malta, is het niet langer acceptabel beslissingen centraal te nemen en te verwachten dat die zonder morren worden uitgevoerd. De legitimiteit van elke planologische besluitvorming staat of valt bij de kwaliteit van de democratische inbreng in het planproces. Zonder die inbreng zal de besluitvorming zichzelf ongeloofwaardig maken.

Maar dit roept erg ingewikkelde vragen op over de juiste plek voor de besluitvorming. Europees en nationaal beleid voor cruciale ontwikkelingen zal direct geconfronteerd worden met de gezichtspunten van lokale gemeenschappen, en op dat lokale niveau kan de visie van één gemeenschap totaal verschillen van een andere. We moeten vertrouwen op goede planvorming om deze kwesties en meningsverschillen op te lossen. Intersectorale samenwerking, waarbij woningcorporaties, ontwikkelaars, lokale overheden en lokale gemeenschappen allen hun eigen rol spelen, is cruciaal om succesvolle resultaten te behalen.

Dit project is daarom opgezet als een samenwerking tussen zeer verschillende sectoren om deze uitdaging zonder omweg aan te pakken. Het vervolgt zijn weg door een reeks case studies in verschillende lidstaten. Bij dit soort werk zit het venijn altijd in de details, waardoor het zijn unieke waarde verkrijgt; omdat je ziet hoe je de problemen te lijf kunt gaan en uitvoerbare oplossingen kunt bereiken door betere participatie en meer dialoog.

De aanbevelingen van het rapport zijn het destillaat van deze lessen en daarmee ook een leidraad voor centrale en lokale overheden in heel Europa om hun planprocessen te herzien en te verbeteren in het belang van hun eigen bevolking en van duurzame ontwikkeling in het algemeen.

Namens de TCPA beveel ik het rapport van harte aan en hoop ik dat zijn lessen overal gelezen worden en met enthousiasme toegepast.



Professor Sir Peter Hall
Voorzitter, Town and Country Planning
Association
Londen, oktober 2007

inleiding

Inleiding tot het APaNGO-project

Het APaNGO-project¹ was opgezet als een van de eerste onderzoeksprojecten van de Europese Unie die burgerparticipatie in ruimtelijke ontwikkeling en planvorming in concrete situaties bestuderen. De achterliggende gedachte was dat het belangrijk is om de burger aan te moedigen om zich constructief in te zetten bij het realiseren van duurzame ontwikkeling in de praktijk.

Het kerndoel van het project was het bieden van inzicht in de praktijk van burgerparticipatie in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling en planvorming. Dit vormde vervolgens de basis voor aanbevelingen voor de verbetering van de praktijk. Hoewel de bevindingen van APaNGO zijn opgedaan in Noordwest-Europa, is de verwachting deze ook interessant zijn voor alle lidstaten van de EU en andere landen.

Ontwikkeling en de impact ervan zijn doorgaans lokaal van aard en specifiek voor de locatie waar ze plaatsvinden, daarom is er tot nu toe weinig uitwisseling geweest tussen de lidstaten onderling over bruikbare technieken en dienstverlening bij het inschakelen van de burger. Deze worden veelal in iedere lidstaat apart ontwikkeld terwijl de problemen bij participatie en beleidsbeïnvloeding doorgaans dezelfde zijn. Als gevolg van de druk op de fondsen van non-gouvernementele organisaties (NGO's) is er bovendien feitelijk erg weinig informatie beschikbaar voor lokale gemeenschappen over hoe zij zouden kunnen participeren bij ruimtelijke planvorming en ontwikkeling. APaNGO hoopte een bijdrage te leveren voor het opvullen van deze lacune. Een ander belangrijk kenmerk van het APaNGO-project was de aandacht voor ruimtelijke planvorming en ontwikkeling op regionaal of stedelijk niveau. Hoe groter en belangrijker een project of bouwplan, hoe groter de impact op de betrokken gemeenschap. Gek genoeg leert de ervaring dat het nu juist bij projecten op deze

schaal moeilijk is om de lokale gemeenschap zover te krijgen dat ze meedenken. Op dit vlak maakte het project gebruik van het onderzoek uitgevoerd door de Town and Country Planning Association (TCPA)².

Het APaNGO-project werd in december 2005 opgezet door de Brusselse Raad voor het Leefmilieu-BRAL; Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, Amsterdam; Planning Aid for London (Groot-Brittannië); Spectacle Productions Ltd (Groot-Brittannië); en de Town and Country Planning Association (Groot-Brittannië). De TCPA trad op als hoofdpartner en droeg als zodanig verantwoordelijkheid tegenover de belangrijkste subsidiënt, het INTERREG-secretariaat voor Noordwest-Europa.

In het eerste tussentijdse rapport van het APaNGO-project werden de bevindingen van het eerste achtergrondonderzoek behandeld. Dit onderzoek bestond uit bureauonderzoeken van de zeven lidstaten in Noordwest-Europa (België, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, Nederland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk) en een analyse van de resultaten van een uitgebreide enquête.

De volledige versie van het eindrapport van het APaNGO project omvat artikelen over de individuele demonstratieprojecten in het Verenigd Koninkrijk, België en Nederland, die geschreven zijn door de betrokken partnerorganisaties. De verhalen zijn verschillend, maar gaan uiteindelijk allemaal over het centrale thema van het project: hoe kan je burgers op een succesvolle manier betrekken bij planning en ontwikkeling. Elk van deze vier casestudies beschrijft een groot project en de bijbehorende participatieprocessen en geleerde lessen. Het rapport eindigt met een overzicht van de problematiek die naar voren is gekomen uit de casestudies, gevolgd door de conclusies die eruit zijn getrokken wat betreft de voorwaarden voor effectieve participatie bij planning.

¹ APaNGO is een afkorting van: Advocacy, Participation and NGOs in Planning, zie ook de titel van dit stuk

² Baker, M., Roberts, P. and Shaw, R. (2003) *Stakeholder Involvement in Regional Planning. National report of the TCPA study.* een uitgave van de Town and Country Planning Association, Londen.

samenvatting

Inleiding

Het APaNGO-project bestond uit twee aan elkaar verbonden fasen:

- De eerste fase bestond uit een bureauonderzoek en een enquête. Doel was actuele kennis te verwerven over de bestaande plan-systemen in Noordwest Europa, de technieken die op dit moment worden gebruikt bij burgerparticipatie en de ondersteunende infrastructuur (de beschikbare organisaties en diensten) voor burgerparticipatie bij planning. Over dit onderzoek is uitgebreid gerapporteerd in het eerste tussentijdse rapport van APaNGO.
- In de tweede fase hebben de APaNGO-partners een aantal demonstratieprojecten geselecteerd en hierover regelmatig gerapporteerd:
 - Een evaluatie van het werk dat Bral sinds de jaren '80 verricht in de Europese Wijk in Brussel. Bral is een netwerk van bewonerscomités en actieve bewoners die zich inzetten voor het Brusselse stadsmilieu.
 - Het participatieproject van de Amsterdamse stadsdeelraad Geuzenveld-Slotermeer waarbij 'branding' werd gebruikt om samen met bewoners een buurtidentiteit te creëren en zo een perspectief te bieden voor de participatie bij de stedelijke vernieuwing van de Eendrachtsparkbuurt.
 - Het werk van Spectacle in het Verenigd Koninkrijk en in Brussel, waarbij media (met name video) door buurtbewoners werd gebruikt om participatie bij stedelijke vernieuwingsprojecten aan te moedigen, te ondersteunen en te documenteren.
 - Het werk van de NGO Planning Aid for London (PAL), die bewonersgroepen, vrijwilligersorganisaties en individuele burgers in Londen ondersteunen bij vragen over planning; in het bijzonder de ontwikkeling van een 'toolkit' voor de Greater London Authority (het bestuursorgaan voor Groot-Londen) om burgerparticipatie bij de Sub-Regional Development Frameworks (subregionale ontwikkelingskaders) van 'The London Plan' te bevorderen.

Het afsluitende APaNGO rapport richt zich op casestudies uit de demonstratieprojecten. Het inventariseert een aantal overkoepelende thema's en geeft een aantal voorwaarden voor succesvolle participatie bij planning, gebaseerd op ervaringen uit de APaNGO projecten. Deze samenvatting geeft een overzicht van de overkoepelende thema's en de voorwaarden.

Overkoepelende thema's bij APaNGO projecten

Wie is er betrokken?

De APaNGO projecten laten zien hoe de belangrijke maatschappelijke sectoren kunnen worden betrokken bij planvorming en ruimtelijke ontwikkeling. Uitgangspunt hierbij zijn niet alleen de democratische principes bij planning (zoals het belang van rechtvaardige, open en transparante planprocessen), maar ook de behoefte aan effectiviteit van planprocessen door een hoge plantechische kwaliteit en goede eindresultaten. Als het gaat om de vraag wie er betrokken moeten worden, zijn de belangrijkste punten die uit de APaNGO-projecten naar voren kwamen:

- Participatie moet in eerste instantie uitgaan van de bestaande belangen en motivaties van buurtbewoners. Hierdoor zien ze de relevantie van hun betrokkenheid in.
- Er moeten innovatieve manieren worden gevonden om alle sectoren van de gemeenschap te bereiken, bijvoorbeeld jongeren, minderheidsgroepen en kleine bedrijven. Daarnaast moeten ook de 'zwijgende meerderheid' en de moeilijk bereikbare groepen bij de plannen worden betrokken.
- De betrokkenheid van alle sectoren uit de gemeenschap moet worden gewaarborgd. Daarom zouden aparte participatieprocessen voor achtergestelde groepen georganiseerd kunnen worden. Wanneer deze geïsoleerd plaatsvinden en geen onderdeel uitmaken van het besluitvormingsproces bij planning, is er echter een risico dat deze groepen juist nog meer vervreemd raken van de maatschappij.
- De 'vrijwillige uitsluiting' van rijke en invloedrijke groepen moet worden voorkomen. Deze groepen kunnen invloed uitoefenen

doordat ze gemakkelijker toegang hebben tot de besluitvorming en zo de consultatieve structuur voor burgers omzeilen.

- Er zijn deelnemers van een participatieproces die al eerdere ervaring hebben opgedaan met protestacties. Dit kan hun houding ten aanzien van participatie beïnvloeden. In de APaNGO projecten is het toch gelukt om participatieprocessen te organiseren waarin ook activistische deelnemers productief samenwerkten.

Lokale gerichtheid

Alle APaNGO projecten zijn gekozen als voorbeeld van planprocessen met regionale betekenis. De ervaring is echter dat de lokale bevolking pas betrokken raakt wanneer de regionale planningsvraagstukken vertaald worden naar het lokale schaalniveau, zodat de lokale relevantie duidelijk wordt. De relatie tussen lokale, regionale en nationale planning is complex. Uit alle APaNGO projecten komt naar voren dat problematiek die op het eerste gezicht lokaal lijkt te zijn, vaak regionale, nationale en soms zelfs internationale implicaties heeft. Voorbeelden hiervan zijn de rol van internationale organisaties en de 'participatie door overdondering' waarmee grote prestigeprojecten vaak gepaard gaan. Uit de projecten komt verder naar voren dat regionaal of nationaal planbeleid wel degelijk een effect heeft op de lokale gemeenschap en dat dit ook weer gevolgen heeft voor de participatie.

De APaNGO organisaties merkten dat het werken op regionaal niveau meer betekent dan alleen maar werken op een andere schaal; het vraagt om een fundamenteel andere aanpak. Hierbij kwamen de volgende problemen naar voren:

- Het overschrijden van traditionele geografische grenzen had gevolgen voor het gevoel van identiteit van de buurtbewoners. Daarnaast vallen deze grenzen vaak niet samen met de reikwijdte van bestaande organisaties.
- Op regionaal niveau is het lastiger vast te stellen wie de beslissingen neemt en wie de verantwoordelijkheid draagt, waardoor NGO's en burgers moeite hebben met het identificeren van de personen die aangesproken moeten worden.
- Vanwege de schaal van regionaal werk moeten NGO's een groot geografisch gebied bestrijken, waarin vaak honderden of zelfs duizenden non-profit organisaties en andere type instellingen actief zijn. Sommige hiervan zijn moeilijk te bereiken of tot participatie te bewegen, zelfs via de bestaande netwerken.
- Betrokkenheid van burgers bij regionale kwesties vraagt om andere technieken, zoals

nieuwe analytische en praktische 'toolkits'. Deze zouden het professionele plandeskundigen makkelijker kunnen maken de juiste participatietechniek te kiezen voor de specifieke omstandigheden.

Implicaties van het begrip 'gemeenschap'

De APaNGO projecten laten zien dat het bijna nooit gemakkelijk is om de identiteit van een lokale gemeenschap vast te stellen, zelfs in schijnbaar homogene buurten. Hun bevindingen zijn:

- Groepen met verschillende achtergronden (en verschillende culturen en talen) zijn ook vaak op verschillende wijze geworteld in hun eigen buurt. Dit vraagt om verschillende invalshoeken voor de participatie, zodat zoveel mogelijk mensen betrokken raken.
- De buurtgemeenschap die ontstaat in een stedelijke vernieuwingsgebied verschilt soms van de huidige bewoners. Het komt voor dat er mensen participeren bij het ontwerpen van de toekomstige buurt die er misschien nooit komen te wonen: deze 'tijdgebonden buurtgemeenschappen' hebben verschillende rollen in het participatieproces.
- Het 'geheugen' van de buurt heeft op twee manieren invloed op de participatie:
 - het collectieve gevoel van buurtidentiteit dat de lokale bevolking heeft (of dat wordt ontwikkeld door middel van methodes als 'branding' zoals in het project van Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer);
 - de herinnering aan eerdere, mislukte participatie die het vertrouwen in zulke processen heeft ondergraven. Sommige APaNGO-projecten, zoals die van Bral en PAL hadden speciale aandacht voor dat vertrouwensaspect in een poging het falen door andere instellingen te neutraliseren.

Planners hebben een specifieke rol in het samenbrengen van verschillende gemeenschappen (zoals tijdsgebonden, plaatsgebonden en sociaalgebonden gemeenschappen) in een participatieproces dat een bijdrage levert aan goede planning. Uiteindelijk leidt dit tot het gewenste maatschappelijke resultaat - bijvoorbeeld sterke en samenhangende buurtgemeenschappen.

Niveaus van betrokkenheid

Het eerste tussentijdse rapport van APaNGO zag dat de meeste burgerparticipatie bij planning plaatsvindt op het laagste niveau: informatievoorziening en minimale consultatie. Maar de uiteindelijke diepgang en aard van de consultatie hangt voornamelijk af van de verschillende invalshoeken voor participatie, de wettelijke structuur, en van het systeem en de processen voor participatie in de verschil-

lende landen. De ervaring uit de APaNGO-projecten leert:

- Er is in de partnerlanden veel interesse en inzet voor het uitbreiden van burgerparticipatie bij planning. De APaNGO projecten konden zich dankzij deze positieve houding ontwikkelen.
- Participatie bereikt een hoger niveau en wordt effectiever als lokale groepen zelfvertrouwen en vaardigheden aanleren, hetgeen vaak gebeurt dankzij ondersteunende NGO's en de overheid. Dit kan bijvoorbeeld doordat deze groepen leren hoe het planproces werkt en hoe het beïnvloed kan worden.
- Communicatie en culturele activiteiten bijzonder effectief zijn voor het aanleren van vaardigheden. Voorbeelden zijn het creëren van identiteit door middel van 'branding', artistieke activiteiten of het gebruik van media om vast te leggen wat de culturele en politieke betekenis van de participatie is.
- Informatievoorziening is een essentieel onderdeel van alle vormen van participatie, hoewel het vaak wordt gezien als een laag niveau van participatie. Bij veel APaNGO projecten was het uitzoeken en doorgeven van relevante informatie een belangrijk onderdeel van het werk, omdat die vanuit de officiële bronnen niet actief naar buiten werd gebracht.

Timing van de betrokkenheid

Participatie bij planning vindt vaak plaats op een moment dat de burger eigenlijk alleen nog commentaar kan leveren op plannen of voorstellen die al in een vergevorderd stadium zijn. In deze fase levert participatie bijna altijd een negatieve inbreng op, omdat de aandacht eerder gericht is op het stoppen van ongewenste ontwikkelingen dan op het aandragen van goede nieuwe ideeën. De APaNGO projecten laten het volgende zien:

- Eenmalige, oppervlakkige consultatie met een korte deadline levert geen effectieve of positieve burgerparticipatie op. De APaNGO projecten laten zien dat het belangrijk is om burgers vroeg te betrekken bij een planontwikkeling. Om goede resultaten te bereiken met het participatieproces en de planning moet er daarna een blijvende relatie worden onderhouden. Uit de projecten bleek dat het onderhouden van een relatie tussen de ondersteunende organisaties (NGO's en overheid) en buurtbewoners geen enorme investering vraagt in alle fasen van een planproces.
- Het ondersteunende werk bij participatie van NGO's wordt vaak per project gefinancierd. Hierdoor worden de mogelijkheden voor langduriger relaties beperkt - hoewel er manieren kunnen worden gevonden om dit

probleem te ondervangen. Langetermijninvesteringen in de ondersteunende infrastructuur van de non-profitsector zouden kunnen helpen bij het in stand houden van zulke langdurige relaties.

- Doorlopende betrokkenheid levert problemen op voor bewonersorganisaties, omdat het veel tijd en inzet vergt om steeds oplettend te blijven. Dit kan leiden tot vermoeidheidsverschijnselen bij toegewijde actievoerders. Toch wordt deze voortgaande betrokkenheid door buurtbewoners en NGO's gewenst. Door middel van doeltreffende ondersteuning kan het proces minder veeleisend gemaakt worden.

Participatie en besluitvorming koppelen

De kloof tussen het nationale beleid om participatie bij planning te stimuleren en de dagelijkse praktijk wordt het duidelijkst zichtbaar bij de aansluiting tussen participatie en besluitvorming. Deze discrepantie kan het vertrouwen van burgers die betrokken zijn bij het participatieproces ondergraven, omdat de invloed van dit proces op de besluitvorming en de daarop volgende actie niet duidelijk is. De APaNGO projecten stelden het volgende vast:

- Formele consultatiestructuren kunnen bruikbaar zijn voor het voortzetten van een dialoog tussen buurtbewoners, NGO's en de overheid; maar ze zijn alleen effectief als er een directe koppeling is met het proces van besluitvorming. Participatieve processen worden ondergraven als deze koppeling niet duidelijk aanwezig is. Openheid, rechtvaardigheid en transparantie zijn essentieel in dit proces.
- Het is niet de rol van NGO's of buurtgroeperingen om representatief te zijn: ze vertegenwoordigen meestal een specifieke doelgroep binnen het politieke proces, dat uiteindelijk wordt afgesloten met beslissingen van de democratisch verkozenen.
- Voor buurtbewoners is de actie die volgt op de planning vaak de belangrijkste motivatie om deel te nemen: het plan is alleen maar een uitgangspunt waaruit een gewenst resultaat in de praktijk moet voortkomen. Buurtgroeperingen krijgen vaak last van 'consultatiemoehed' als hun betrokkenheid in de praktijk niet leidt tot veranderingen of actie.
- Bij de overheid moet een cultuuromslag plaatsvinden, zodat de input van de buurtbewoners net zo hoog gewaardeerd wordt als de meer gebruikelijke input uit de professionele en de academische hoek. Hiervoor zijn nieuwe vaardigheden nodig bij de overheid; ook voor het beoordelen en integreren van de gegevens uit deze verschillende bronnen. Dit kan bijdragen aan een beter resultaat bij planning.

Aanbevelingen

De APaNGO-partners hebben de volgende zes voorwaarden voor succesvolle participatie bij planning gestedilleerd uit de problematiek die bij de APaNGO demonstratieprojecten naar voren is gekomen:

- **Aanbeveling 1**

De APaNGO-organisaties pleiten ervoor dat zowel instellingen uit de non-profit sector als de overheid erkennen dat zij de verantwoordelijkheid hebben onafhankelijke ondersteuning te bieden aan burgerparticipatie bij planvorming in alle grote ontwikkelingsgebieden.

- **Aanbeveling 2**

De APaNGO-organisaties pleiten voor een bredere inzet van buurtmedia, 'branding', straatevenementen en culturele activiteiten; overal waar buurtbewoners dit bruikbaar of zinvol achten.

- **Aanbeveling 3**

De APaNGO-organisaties pleiten ervoor dat de overheid de waarde van bewonersstandpunten erkent, die in verschillende vormen tot stand komen in het participatieproces. Dit zou moeten leiden tot een betere verwerking van de diverse inbreng van de bevolking in de besluitvorming.

- **Aanbeveling 4**

De APaNGO-organisaties pleiten ervoor dat de wettelijke rechten van rechtstreeks betrokkenen in het planproces worden gehandhaafd en dat er, zoveel mogelijk, een wettelijke erkenning komt voor de afspraken die met de lokale gemeenschap zijn gemaakt over de planontwikkeling.

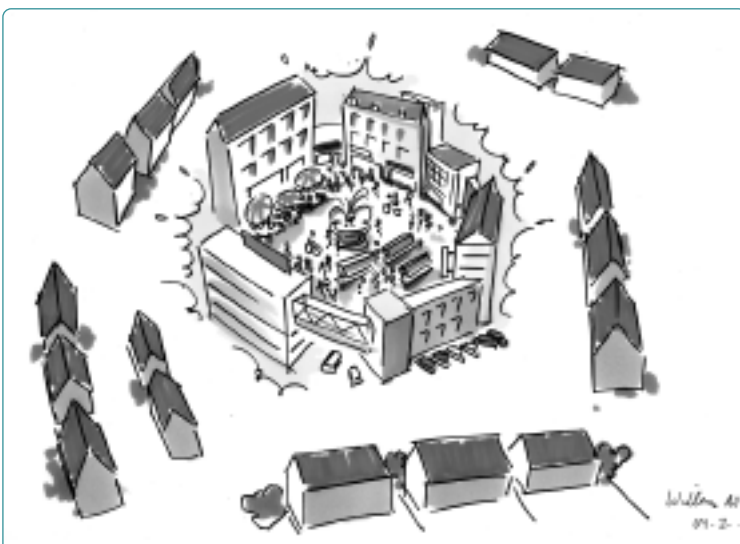
- **Aanbeveling 5**

De APaNGO-organisaties pleiten ervoor dat de bevoegde overheidsinstanties van tevoren duidelijk omschrijven wat er wel en niet kan veranderen als gevolg van het participatieproces of van een andere vorm van burgerbetrokkenheid.

- **Aanbeveling 6**

De APaNGO-organisaties pleiten ervoor dat alle partners betrokken bij participatie in planning en ruimtelijke ontwikkeling erkennen dat de besluitvorming een afweging moet zijn van de diversiteit van alle belangen van de huidige en toekomstige gemeenschappen, specifieke belangengroepen daarbij inbegrepen.

De APaNGO-partners menen dat deze voorwaarden en aanbevelingen essentieel zijn voor effectieve participatie bij planning. Ze zijn belangrijk bij het verbeteren van de kwaliteit van de planologische besluitvorming en de uiteindelijke resultaten. Maar ook ondersteunen ze de principes van openheid en rechtvaardigheid. Al deze aspecten zijn van groot belang voor de bijdrage die planning kan leveren aan duurzame ontwikkeling.



Rob Bakker

Boven

APaNGO partners bijeenkomst in Brussel

Links

Selectie uit de Stadsdeel Branding Workshop

conclusies en aanbevelingen

redactie: Gideon Amos en Diane Warburton

De APaNGO demonstratieprojecten, zoals beschreven in de volledige versie van dit eindrapport, en het eerste tussentijdse APaNGO rapport maken duidelijk dat er in ieder geval zes belangrijke voorwaarden zijn voor succesvolle participatie bij planning. De conclusies en aanbevelingen van het project zijn gebaseerd op deze voorwaarden. Samengevat luiden ze als volgt:

De behoefte aan adequate ondersteuning en passende participatietechnieken

Uit het APaNGO-onderzoek komt naar voren dat er een structurele en toenemende behoefte is aan investeringen in de ondersteunende infrastructuur voor participatie en in passende technieken voor burgerparticipatie.

De APaNGO-projecten hebben aangetoond dat het belangrijk is dat deze ondersteuning onafhankelijk is van het besluitvormingsproces, zodat de slagkracht en de zelfstandigheid van groepen groter wordt. De overheid kan deze ondersteuning op een effectieve manier aanbieden, maar het is ook van belang dat de non-profit sector bijdraagt aan een lange termijn investering in de infrastructuur, door ondersteuning, advies en expertise te bieden aan burgers die participeren in het planproces.

Aanbeveling 1

De APaNGO-organisaties pleiten ervoor dat zowel instellingen uit de non-profit sector als de overheid erkennen dat zij de verantwoordelijkheid hebben onafhankelijke ondersteuning te bieden aan burgerparticipatie bij planvorming in alle grote ontwikkelingsgebieden.

Goede ondersteuning betekent ook dat NGO's moeten investeren in het aanleren van vaardigheden bij buurtbewoners, zodat zij het politieke systeem en het plansysteem beter begrijpen en op een effectievere manier

kunnen participeren. Maar ook binnen de overheid moeten de vaardigheden worden vergroot, opdat de overheid de principes, de processen en het belang van burgerparticipatie bij planning beter op waarde kan schatten. Dit kan een positief effect hebben op de kwaliteit van de plannen, de projectontwikkeling en de programma's. Een grotere betrokkenheid van burgers leidt bovendien tot een versterking van de democratie.

Het APaNGO-onderzoek heeft ook de waarde van bepaalde methodes en technieken zichtbaar gemaakt, zoals de bevordering van vaardigheden bij bewonersgroepen, zoals culturele en creatieve activiteiten, het gebruik van buurtmedia als een manier om participatie te ondersteunen en te ontwikkelen, 'branding' om een buurtidentiteit te ontwikkelen en het in standhouden van structurele mogelijkheden voor consultatie en inspraak. Deze technieken bieden mogelijkheden voor een creatieve en positieve vorm van burgerparticipatie bij planning. Nieuwe technieken zullen altijd nodig blijven; ze worden voortdurend ontwikkeld om tegemoet te komen aan de veranderende wensen en structuren van de samenleving.

Aanbeveling 2

De APaNGO-organisaties pleiten voor een bredere inzet van buurtmedia, 'branding', straatevenementen en culturele activiteiten; overal waar buurtbewoners dit bruikbaar of zinvol achten.

Zoals bij alle participatietechnieken, is de belangrijkste factor voor succes het gebruik van een techniek die zowel toegesneden is op het doel als op de context van het participatieproces. Een vereiste is dus dat de doelstellingen van het participatieproces helder zijn. Maar ook de aanleiding van het plan en de context waarbinnen de participatie plaatsvindt, moeten duidelijk zijn. Eerdere ervaringen met participatie en planning en de specifieke kenmerken van de groep zullen een rol spelen bij de keuze voor een bepaalde methode.

Technieken zijn slechts hulpmiddelen om een bepaald resultaat te bereiken. De keuze voor een bepaalde techniek is niet de eerste beslissing bij het opzetten van een participatieproces.

Cultuuromslag bij instanties die besluiten nemen

Zoals uit de APaNGO-projecten naar voren is gekomen, ligt er een belangrijk probleemgebied op het raakvlak tussen het participatieproces en besluitvorming.

In de praktijk is er onvoldoende inzicht in en erkenning van de waarde van de 'producten' van participatie. Daarbij kan het gaan om de meningen van buurtbewoners, videofilms, alternatieve voorstellen, bijdragen aan het schouwen van de buurt, of om reacties op ontwerpplannen en beleidsstrategieën. De bestaande representatieve democratie is er niet op ingericht om de inbreng van burgers in al zijn vormen te herkennen of te integreren in de besluitvorming. De democratie is meestal alleen maar gewend om de inbreng van gekozen volksvertegenwoordigers of analyses en aanbevelingen van professionals en wetenschappers te verwerken.

Een belangrijke voorwaarde voor succesvolle participatie bij planning is een cultuuromslag, zodat het eenvoudiger wordt om te participeren en de overheid net zo open staat voor de input van buurtbewoners als voor de professionele input van ambtenaren en wetenschappers. Als gevolg wordt aan die participatie dan evenveel waarde gehecht en krijgt deze net zoveel aandacht. De professionele informatie en de resultaten van de participatie leveren waardevolle gegevens op voor de verschillende aspecten waarmee de uiteindelijke politieke besluitvorming rekening moet houden. De input van buurtbewoners kan informatie bevatten over de buurtgeschiedenis, lekenkennis of over publieke normen en waarden; ambtenaren kunnen informatie verstrekken over technische kwesties, precedenten en beleidsoverwegingen in bredere zin. De wetenschap kan inzicht geven in ervaringen die elders zijn opgedaan of in experimenten met nieuwe technieken. Van deze inbreng is noch die van de buurt, noch die van professionals of de wetenschap gevrijwaard van tekortkomingen en daarom zou het een niet gezien moeten worden als intrinsiek waardevoller dan het ander. Het is goed mogelijk om nieuwe methodes te ontwikkelen voor het beoordelen en integreren van de verschillende gegevens uit de verschillende bronnen, als de overheid tenminste daartoe bereid is. Hiervoor is een

cultuuromslag nodig, om effectieve participatie in de toekomst te waarborgen.

Aanbeveling 3

De APaNGO-organisaties pleiten ervoor dat de overheid de waarde van bewonersstandpunten erkent, die in verschillende vormen tot stand komen in het participatieproces. Dit zou moeten leiden tot een betere verwerking van de diverse inbreng van de bevolking in de besluitvorming.

Rechten en wettelijke erkenning van afspraken

De afspraken tussen de overheid en buurtbewoners die voortkomen uit het participatieproces, moeten formele erkenning krijgen - mogelijk door middel van wettelijke procedures, zoals in Nederland het geval is. Dat voorkomt dat deze afspraken op een later moment worden genegeerd, wanneer ze als een last worden ervaren. Vanzelfsprekend moet er een mogelijkheid blijven bestaan via onderhandeling afspraken te herzien, op voorwaarde dat alle betrokkenen het bestaan van die afspraak erkennen. Formele rechten in het planproces zijn belangrijk voor het verkrijgen van draagvlak voor de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkeling. Hierdoor krijgen bewoners vertrouwen in de gemaakte afspraken. De aandacht richt zich op positieve activiteiten in plaats van op het bewaken van de eerder gemaakte afspraken. Deze rechten leveren een betekenisvolle bijdrage aan het vertrouwen en het respect tussen overheid, burgers en NGO's.

Aanbeveling 4

De APaNGO-organisaties pleiten ervoor dat de wettelijke rechten van rechtstreeks betrokkenen in het planproces worden gehandhaafd en dat er, zoveel mogelijk, een wettelijke erkenning komt voor de afspraken die met de lokale gemeenschap zijn gemaakt over de planontwikkeling.

Open, transparante, uitdagende en eerlijke participatieprocessen

Participatieprocessen moeten helder, open, transparant en eerlijk zijn voor direct betrokkenen en de rest van de bevolking (die wellicht niet direct betrokken is). In het ideale geval moet het mogelijk zijn de planvoorstellen zelf ter discussie te stellen, en ook achterliggende vooronderstellingen over de voordelen van de uiteindelijke resultaten van het planproces. In de praktijk zullen niet in elk participatieproces alle facetten aan de orde komen en is dat ook niet altijd noodzakelijk. De belangrijkste voor-

waarde voor succes is helderheid over de grenzen van het participatieproces: wat kan er wel en wat kan er niet veranderen als gevolg van de participatie? Veel van de frustratie bij buurtbewoners en NGO's die deelnemen aan planprocessen, komt voort uit een gebrek aan duidelijkheid en het gevoel dat ze verkeerd zijn voorgelicht over wat er met participatie bereikt kan worden en welke beperkingen er voor hun eigen rol zijn.

Participatie koppelen aan actie

Het heeft geen zin om een participatieproces te beginnen als er daarna niets verandert of gebeurt. De actie kan zijn dat burgers zelf iets ondernemen, maar het kan ook betekenen dat de overheid of de projectontwikkelaars een project realiseren. De belangrijkste motivatie om mee te doen aan participatieprocessen is dat mensen een beter eindresultaat willen zien. Alleen maar praten, zal zowel burgers als NGO's niet over de streep trekken om mee te doen.

Aanbeveling 5

De APaNGO-organisaties pleiten ervoor dat de bevoegde overheidsinstanties van tevoren duidelijk omschrijven wat er wel en niet kan veranderen als gevolg van het participatieproces of van een andere vorm van burgerbetrokkenheid.

Representatie

Bewonersgroeperingen, NGO's, vertegenwoordigers uit de zakenwereld en andere specifieke lobbygroeperingen vertegenwoordigen zelden de hele buurt; dat is meestal ook niet hun rol. Ze kunnen deelnemen aan een proces dat het doel heeft alle lokale belangen te vertegen-

woordigen, maar het proces zelf is de verantwoordelijkheid van degenen die het organiseren. Hierna moet er een politieke beslissing worden genomen dat het algemene belang van de gehele gemeenschap (op lokaal, regionaal of nationaal niveau) vertegenwoordigt. Representatieve processen waarin de belangen van minderheidsgroepen ook worden meegewogen, zijn belangrijk voor effectieve participatie bij planning, omdat beslissingen over planning een effect hebben op de hele lokale gemeenschap. Planners en beleidsmakers bij de lokale overheid spelen hierbij een sleutelrol. Een goed resultaat kan worden bereikt door het gebruik van de juiste technieken en door duidelijk verantwoordelijkheid te nemen voor het evenwicht tussen verschillende belangen in het planproces op het moment dat ze aan de orde zijn.

Aanbeveling 6

De APaNGO-organisaties pleiten ervoor dat alle partners betrokken bij participatie in planning en ruimtelijke ontwikkeling erkennen dat de besluitvorming een afweging moet zijn van de diversiteit van alle belangen van de huidige en toekomstige gemeenschappen, specifieke belangengroepen daarbij inbegrepen.

Conclusie

De APaNGO-partners menen dat deze voorwaarden en aanbevelingen essentieel zijn voor effectieve participatie bij planning. Ze zijn belangrijk bij het verbeteren van de kwaliteit van de planologische besluitvorming en de uiteindelijke resultaten. Maar ook ondersteunen ze de principes van openheid en rechtvaardigheid. Al deze aspecten zijn van groot belang voor de bijdrage die planning kan leveren aan duurzame ontwikkeling.

Apango is een internationaal samenwerkingsverband, deels gefinancierd door het Interreg IIIB-programma voor Noordwest-Europa van de Europese Unie. Het Interreg-programma stimuleert nauwere samenwerking en integratie door middel van initiatieven op het gebied van een duurzame, ruimtelijke ontwikkeling.

de vijf prioriteiten van INTERREG IIIB

Interreg IIIB-projecten moeten binnen het bereik van de volgende vijf prioriteiten vallen:

- Een aantrekkelijker en meer coherent systeem van steden, gemeenten en regio's.
- Toegankelijkheid van transport, communicatie, infrastructuur en wetenschappen.
- Waterbronnen en het voorkomen van schade door overstromingen.
- Krachtigere ecologische infrastructuur en bescherming van cultureel erfgoed.
- Verbetering van maritieme functies en het stimuleren van territoriale integratie op zee.

Het APaNGO-project werd onder de eerste prioriteit goedgekeurd en wil de betrokkenheid van burgers en NGO's vergroten bij ruimtelijke planningsprocessen met impact op regionaal niveau.

doelen

Het APaNGO-project had zes kerndoelen:

- Het verkrijgen van inzicht in de ondersteunende technieken, systemen en infrastructuren die in de verschillende EU-lidstaten worden gebruikt om burgers en maatschappelijke groeperingen te helpen bij het constructief participeren in de besluitvorming op het gebied van regionale planning en ontwikkeling.
- Het testen en implementeren van methodes en processen voor het betrekken van de bevolking bij regionale planning.
- Het opzetten van een permanent, grensoverschrijdend forum bestaande uit non-gouvernementele organisaties die de burger vertegenwoordigen bij vernieuwende plannings- en ontwikkelingsprocessen op lokaal, regionaal of Europees niveau (in het kader van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief).
- Het verbeteren van deskundigheid en hulpmiddelen op het gebied van bewonersparticipatie bij planning.
- Het uitgeven van een handleiding voor goede participatie met als doel het verspreiden van beproefde methoden voor bewonersparticipatie bij lokale en regionale planningsvraagstukken.
- Het bieden van een blijvende informatiebron voor bewonersparticipatie bij planning.

**ga voor meer informatie over het APaNGO-project
naar de APaNGO website: www.apango.eu**

Partners van het APaNGO-project

Het project heeft vijf deelnemers, waarbij de TCPA een leidende rol heeft:



De **Town and Country Planning Association** (TCPA) is een onafhankelijke liefdadigheidsinstelling die zich inzet voor goede woningen in goed ontworpen wijken, het mondig maken van bewoners en een duurzame toekomst. De TCPA wil de overheid, het bedrijfsleven en actievoerders aanmoedigen om sociale rechtvaardigheid en het milieu centraal te stellen in het debat over planningsbeleid, volkshuisvesting en energie. www.tcpa.org.uk



De **Brusselse Raad voor het Leefmilieu** (BRAL) is een onafhankelijk netwerk zonder winst oogmerk van bewonersorganisaties en actieve burgers, die willen helpen bij het vormgeven van hun stad. De leden voelen zich sterk betrokken bij het milieu, mobiliteit en stadsvernieuwing. www.bralvzw.be



Planning Aid for London (PAL) is een liefdadigheidsinstelling die gratis en onafhankelijk advies op het gebied van stadsplanning geeft aan particulieren en groeperingen die zich geen professionele adviseurs kunnen veroorloven. PAL helpt mensen bij het opstellen van hun ruimtelijke planvoorstellen of bij het geven van kritiek op voorstellen van anderen. PAL adviseert ook over strategieën op het gebied van fondsenwerving, wijkontwikkeling en consultatiemethoden. www.pafl.org.uk



Spectacle Productions Ltd is een onafhankelijk Londens televisieproductiebedrijf gespecialiseerd in documentaires en onderzoeksjournalistiek vanuit de buurt. Het bedrijf distribueert onafhankelijke videotapes, biedt faciliteiten voor onafhankelijke producers en geeft workshops over media, productie en community-based media. www.spectacle.co.uk



Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer is een van de 14 Amsterdamse stadsdelen en heeft ongeveer 40.000 inwoners. Het stadsdeel is opgericht in 1990 en heeft onlangs een groot stadsvernieuwingproject opgezet. Als antwoord op de typische grootstedelijke problemen wil het stadsdeel de woon- en werkomgeving verbeteren, sociale en economische activiteiten stimuleren en, in samenwerking met woningbouwverenigingen, een grotere variëteit in het woningaanbod bereiken. www.geuzenveld.amsterdam.nl



APaNGO werd gesteund door het Britse Department for Communities and Local Government en gefinancierd door het EU INTERREG III B programma. De doelstelling was het opzetten van een netwerk van deskundigheid en hulpmiddelen voor bewonersparticipatie bij regionale planvorming in Noordwest-Europa. Het drie jaar durende project is gestart in april 2005 en werd in oktober 2007 afgerond.

Ga voor meer informatie of een versie met een grotere letter naar:
www.apango.eu



tcpa

**Town and Country
Planning Association
17 Carlton House Terrace
London SW1Y 5AS**

**t: +44 (0) 20-7930 8903
tcpa.org.uk**