



---

# belangenbehartiging, participatie en non- gouvernementele organisaties bij ruimtelijke planvorming

## tussentijds rapport 1

Eerste tussentijds rapport van het INTERREG III-project  
Advocacy, Participation and NGOs in Planning (APaNGO)

**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 heeft zes kerndoelen:

- Meer inzicht verkrijgen in de ondersteunende technieken, systemen en infrastructuren in de verschillende EU-lidstaten voor constructieve participatie van burgers en maatschappelijke groeperingen bij regionale planning en ontwikkeling.
- Het testen en implementeren van innovatieve methoden en technieken voor burgerparticipatie bij regionale planning.
- Het opzetten van een dynamisch kennisforum van NGO's die de lokale gemeenschap vertegenwoordigen bij vernieuwende plannings- en ontwikkelingsprocessen op lokaal, regionaal of Europees niveau.
- Het verbeteren van deskundigheid en ontwikkelen van 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 permanente informatiebron voor bewonersparticipatie bij planning.

**Ga voor meer informatie over het APaNGO-project naar de APaNGO website: [www.apango.eu](http://www.apango.eu) of stuur een e-mail naar: [jonathan.rock@tcpa.org.uk](mailto:jonathan.rock@tcpa.org.uk)**

**Ga naar [www.apango.eu](http://www.apango.eu) voor een versie in een grote letter (alleen in het Engels)**



---

# belangenbehartiging, participatie en non- gouvernementele organisaties bij ruimtelijke planvorming

## tussentijds rapport 1

Eerste tussentijds rapport van het INTERREG III-project  
Advocacy, Participation and NGOs in Planning (APaNGO)

## de APaNGO-partners

Er zijn vijf projectpartners, waarbij de TCPA als *lead partner* optreedt:



De **Town and Country Planning Association** (TCPA) is een onafhankelijke non profit organisatie 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](http://www.tcpa.org.uk)



De **Brusselse Raad voor het Leefmilieu** (BRAL) is een onafhankelijk netwerk zonder winstoogmerk 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](http://www.bralvzw.be)



**Planning Aid for London** (PAL) is een non profit organisatie die gratis en onafhankelijk advies op het gebied van stadsplanning levert 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.pafll.org.uk](http://www.pafll.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](http://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 is onlangs gestart met grootschalige stedelijke vernieuwing. 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](http://www.geuzenveld.amsterdam.nl)



**APaNGO** wordt gesteund door het Britse Department for Communities and Local Government en gefinancierd door het EU INTERREG IIIB programma. De doelstelling is 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 wordt naar verwachting in oktober 2007 afgerond.



### Belangenbehartiging, Participatie en Non-gouvernementele Organisaties bij Ruimtelijke Planvorming

#### Tussentijds Rapport 1

Eerste tussentijds rapport van het INTERREG III-project Advocacy, Participation and NGOs in Planning (APaNGO)  
© TCPA. Datum uitgave: mei 2007

Redactie: Diane Warburton, Gideon Amos, John Zetter en de APaNGO-partners  
APaNGO-projectmanagers: Jonathan Rock en Eva George

# inhoud

bladzijde

<b>2</b>	<b>1 Inleiding</b>
	1.1 Inleiding van het APaNGO-project
	1.2 Methodes
	1.3 Participatieniveaus
<b>7</b>	<b>2 Gevolgtrekkingen en problemen</b>
	2.1 Inleiding
	2.2 Opkomende onderwerpen in burgerparticipatie bij ruimtelijke planvorming
	2.3 Implicaties van de bestaande ondersteunende netwerken
	2.4 Implicaties van bestaande hulpmiddelen en technieken om participatie aan te moedigen
<b>14</b>	<b>3 Participatie bij de huidige systemen voor ruimtelijke ordening</b>
	3.1 Inleiding
	3.2 Ruimtelijke ordening in de APaNGO-landen
	3.3 Bewonersparticipatie bij planningsvraagstukken in de APaNGO-landen
	3.4 Burgerparticipatie bij gereguleerde ontwikkeling
	3.5 Participatieniveaus
	3.6 Tevredenheid met de huidige betrokkenheid
	3.7 Conclusies
<b>23</b>	<b>4 Infrastructuur voor ondersteuning bij participatie</b>
	4.1 Inleiding
	4.2 Analyse van de infrastructuren voor ondersteuning
	4.3 Conclusies
<b>26</b>	<b>5 Hulpmiddelen en technieken bij bewonersparticipatie</b>
	5.1 Inleiding
	5.2 De belangrijkste hulpmiddelen en technieken bij bewonersparticipatie
	5.3 Niveaus bij hulpmiddelen en technieken voor burgerparticipatie
	5.4 Voorbeelden van innovatieve hulpmiddelen en technieken voor bewonersparticipatie
<b>35</b>	<b>6 Conclusies tussentijds rapport</b>
	6.1 Modernisatie van plansystemen
	6.2 De kloof tussen beleid en praktijk
	6.3 Een zoektocht naar verdergaande betrokkenheid
	6.4 Een gedeelde verantwoordelijkheid voor meer participatie
	6.5 Innovatie en creativiteit
	6.6 Steun van vrijwilligersorganisaties
	6.7 Lokale gerichtheid
	6.8 Conclusie

# 1

## Inleiding

- 1.1 Inleiding tot het APaNGO-project
- 1.2 Methoden
- 1.3 Participatieniveaus

## 1

# inleiding

## 1.1 Inleiding tot het APaNGO-project

Het APaNGO<sup>1</sup> project is 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 is 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 is het bieden van inzicht in de praktijk van burgerparticipatie in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling en planvorming. Dit vormt 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 hoopt een bijdrage te leveren voor het opvullen van deze lacune. Een ander belangrijk kenmerk van het APaNGO-project is 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 maakt het project gebruik van het onderzoek uitgevoerd door de Town and Country Planning Association (TCPA).<sup>2</sup>

Het APaNGO-project is in december 2005 opgezet door de Brusselse Raad voor het Leefmilieu,<sup>3</sup> (België); 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 treedt op als hoofdpartner en draagt als zodanig verantwoordelijkheid tegenover de belangrijkste subsidiënt, het INTERREG-secretariaat voor Noordwest-Europa.

In dit eerste tussentijdse rapport van het APaNGO-project worden de bevindingen van het eerste achtergrondonderzoek behandeld. Dit onderzoek bestaat 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. Na een korte uiteenzetting over de gebruikte onderzoeksmethoden, volgt een samenvatting van de belangrijkste problematiek en de trends in beleidsbeïnvloeding en burgerparticipatie bij ruimtelijke planvorming en ontwikkeling. De rest van het rapport bestaat uit een samenvatting van de *evidence base* van het APaNGO-onderzoek, waarop de probleemanalyse en de trends van hoofdstuk 2 zijn gebaseerd. In volgende rapporten worden de bevindingen uit een aantal voorbeeldprojecten gepubliceerd en daarin zullen ook aanbevelingen voor beproefde methodes staan.

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

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> BRAL, Brusselse Raad voor het Leefmilieu

## 1.2 Methoden

Het achtergrondonderzoek van het APaNGO-project bestond uit een bureauonderzoek gekoppeld aan een enquête om het volgende te bestuderen:

- **Bestaande ruimtelijke plansystemen**, of meer precies: wettelijke plansystemen.
- **Technieken** om burgers te betrekken bij ruimtelijke planvorming, deze zijn soms het eigendom van een organisatie en vaak beschermd door auteursrechten, zoals Planning for Real®, action planning en Enquiry by Design.
- **Ondersteunende netwerken** voor burgerparticipatie bij ruimtelijke planvorming, of meer precies: de infrastructuur van organisaties en diensten die beschikbaar zijn voor diverse maatschappelijke groepen en burgers die wensen te participeren (bijvoorbeeld: de 'Planning Aid' organisaties<sup>4</sup> in het Verenigd Koninkrijk, BRAL in Brussel etc.).

Het onderzoek in Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland is uitgevoerd door het personeel van de TCPA. Het onderzoek in Duitsland, Luxemburg en Ierland is uitgevoerd door onafhankelijke planologen, wetenschappers en ambtenaren; in België en Nederland is het onderzoek intern uitgevoerd door, respectievelijk, BRAL en Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer (APaNGO-partners).

Al het onderzoek is uitgevoerd volgens de hierna omschreven instructies van de TCPA:

- **Schets het ruimtelijke plansysteem: stel de context vast van waaruit ruimtelijke planvorming plaatsvindt.** Het doel is hier om een algemeen inzicht te krijgen in het ruimtelijke plansysteem van een bepaald land. De onderzoekers moesten een beschrijving geven van plannen op nationaal, regionaal en lokaal niveau (inclusief hun functie), met speciale aandacht voor de mogelijkheid tot participatie van burgers tijdens de ontwikkeling en/of de aanvaarding ervan, en van specifieke wetten, beleidsbeslissingen of richtlijnen gericht op burgerparticipatie bij ruimtelijke planvorming of duurzame ontwikkeling. Er werd met nadruk gevraagd naar:
  - wetgeving met betrekking tot planvorming;
  - beleid of richtlijnen;
  - de verschillende instellingen en instanties (zowel overheden als non-

gouvernementele organisaties) die een rol spelen bij de ruimtelijke planvorming.

- **De bestaande infrastructuur voor burgerparticipatie.** Hier was het doel om een beschrijving te maken van de belangrijkste non-gouvernementele organisaties die zich in het betreffende land bezighouden met burgerparticipatie. Deze beschrijving moet omvatten:
  - de belangrijkste non-gouvernementele organisaties die hulp bieden bij burgerparticipatie bij planologische beslissingen;
  - andere instellingen of instanties die door locale, regionale of nationale overheden worden gesteund en die zich specifiek bezighouden met het ondersteunen van burgerparticipatie bij ruimtelijke planvorming en duurzame ontwikkeling;
  - in het bijzonder instanties die internationaal of interregionaal opereren en die lokale gemeenschappen hulp kunnen bieden bij de participatie in belangrijke regionale plannen en/of andere grootschalige bouw- of renovatieprojecten.
- **Technieken en hulpmiddelen voor burgerparticipatie.** Hier was het doel om een overzicht te krijgen van alle technieken en hulpmiddelen die kunnen worden ingezet om gemeenschappen te betrekken bij het planningsproces. Het onderzoek moet omvatten:
  - technieken en hulpmiddelen die in het betreffende land gebruikt worden om burgerparticipatie te bevorderen en betrokkenheid mogelijk te maken (bijvoorbeeld door middel van rollenspellen en workshops);
  - de voor- en nadelen van de belangrijkste technieken, met speciale aandacht voor beproefde methodes, die op regionaal niveau gebruikt kunnen worden in andere Europese landen (dit zouden dezelfde technieken kunnen zijn die ook op lokaal niveau worden gebruikt).

De onderzoeksrapporten zijn in alle deelnemende landen afgerond. Om een aantal logistieke redenen is het onderzoek voor elk van de vier landen van het Verenigd Koninkrijk (Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland) apart uitgevoerd, maar niet voor de verschillende regio's van Duitsland en België. Hoewel de onderzoeksrapporten onderling nogal verschillen wat betreft behandelde onderwerpen en diepgang van het onderzoek, bevat elk rapport bruikbare informatie. Er zijn

<sup>4</sup> Organisaties in het Verenigd Koninkrijk die gratis en onafhankelijk advies bij planning bieden aan bewonersgroepen en burgers die zich geen professionele hulp kunnen veroorloven



**Tabel 1**  
**De vijf niveaus van burgerparticipatie van de International Association for Public Participation**

toenemende mate van invloed van burgers

Informeren	Raadplegen	Betrekken	Samenwerken	Mondig maken
<p><i>Doel van burgerparticipatie:</i>            Het verstrekken van evenwichtige en objectieve informatie aan de burger om inzicht te verschaffen in het probleem, de alternatieven, de mogelijkheden en/of de oplossingen</p>	<p><i>Doel van burgerparticipatie:</i>            Het verkrijgen van feedback van de burger over de analyse, de alternatieven en de besluiten</p>	<p><i>Doel van burgerparticipatie:</i>            Gedurende het gehele proces direct samenwerken met de burger zodat ongerustheid en verlangens bij de burger van het begin af aan worden begrepen en meegewogen</p>	<p><i>Doel van burgerparticipatie:</i>            Het aangaan van een samenwerkingsverband met de burger bij elk aspect van de besluitvorming, zoals bijvoorbeeld het ontwikkelen van alternatieven en het aanwijzen van oplossingen</p>	<p><i>Doel van burgerparticipatie:</i>            De burger de eindbeslissing laten nemen</p>
<p><i>Belofte aan de burger:</i> Wij houden u op de hoogte</p>	<p><i>Belofte aan de burger:</i> Wij houden u op de hoogte, luisteren naar uw zorgen en erkennen die ook. We informeren u over hoe de besluitvorming is beïnvloed door de input van de burger</p>	<p><i>Belofte aan de burger:</i> Wij werken met u samen, zodat uw ongerustheid en verlangens direct worden omgezet in alternatieven en we informeren u over hoe de besluitvorming is beïnvloed door de input van de burger</p>	<p><i>Belofte aan de burger:</i> Wij vragen gericht naar uw adviezen en ideeën over innovaties bij het formuleren van oplossingen, zodat uw adviezen en aanbevelingen zoveel mogelijk kunnen worden meegenomen in de besluitvorming</p>	<p><i>Belofte aan de burger:</i> Wij voeren uw beslissing uit</p>
<p><i>Enkele voorbeeld-technieken:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• informatie-brochures</li> <li>• websites</li> <li>• open dagen</li> </ul>	<p><i>Enkele voorbeeld-technieken:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• inspraak-mogelijkheden</li> <li>• focusgroepen</li> <li>• enquêtes</li> <li>• openbare bijeenkomsten</li> </ul>	<p><i>Enkele voorbeeld-technieken:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• workshops</li> <li>• opiniepeilingen</li> </ul>	<p><i>Enkele voorbeeld-technieken:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• adviesraden van burgers</li> <li>• werken aan consensus</li> <li>• burgers laten deelnemen aan de besluitvorming</li> </ul>	<p><i>Enkele voorbeeld-technieken:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• burgerjuries</li> <li>• stemmingen</li> <li>• besluitvorming door vertegenwoordigers</li> </ul>

Bron: International Association for Public Participation. [www.iap2.org](http://www.iap2.org)

echter zoveel verschillen tussen de landen wat betreft locale plansystemen en netwerken dat het onmogelijk is om een directe, gedetailleerde vergelijking te maken. Desondanks is het goed mogelijk om een aantal gemeenschappelijke problemen aan te wijzen en deze zullen in dit rapport worden geschetst.

Daarnaast hebben de TCPA en de andere deelnemers aan dit project in 2006 enquêteformulieren gestuurd naar NGO's en andere organisaties die zich bezighouden met burgerparticipatie en ruimtelijke planvorming of duurzame ontwikkeling in de tien APaNGO-landen<sup>5</sup> (als gevolg van een lage respons op de Franse enquête zijn de resultaten van Frankrijk weggelaten uit de vergelijking tussen de bevindingen die in dit rapport behandeld

worden). Het doel van het enquêteformulier was een diepgaander onderzoek naar de stand van zaken bij burgerparticipatie in ruimtelijke planvorming in de negen landen en ervaringen van de betrokkenen. In sommige landen (bijvoorbeeld Duitsland) was er in eerste instantie zo'n lage respons dat er een tweede mailing is verstuurd, en in sommige gevallen (Luxemburg, Nederland, Schotland, Wales, Noord-Ierland en België) is er nagebeld en zijn er e-mails gestuurd om meer informatie te verkrijgen. In Engeland bestond de follow-up er onder meer uit dat vertegenwoordigers van de groeperingen werden uitgenodigd voor een vraaggesprek (dat ook werd opgenomen op video).

Er werden ongeveer 1000 enquêteformulieren verstuurd waarvan er 202 ingevuld zijn

<sup>5</sup> Dit zijn de zeven lidstaten die eerder genoemd zijn, maar waarbij Engeland, Noord-Ierland, Schotland en Wales, de landen van het Verenigd Koninkrijk, als vier aparte landen worden gezien

teruggestuurd. Van de respondenten waren er 130 direct betrokken geweest bij planningsvraagstukken. De uitvoerige analyse van de respons (zie Appendix 2) is gebaseerd op die 130 groeperingen die direct betrokken waren geweest bij planningsvraagstukken. Het grootste deel van deze groeperingen (96) is gericht op de directe omgeving of hield zich bezig met een bepaalde geografische plaats, meer dan twee keer zoveel als de groeperingen die zich richten op een specifieke kwestie (44). Een paar groeperingen richten zich zowel op een bepaalde plaats als een kwestie. De bevindingen van deze enquête zijn opgenomen in de bijbehorende hoofdstukken van dit rapport.

### 1.3 Participatieniveaus

Een aantal van de afzonderlijke APaNGO-onderzoeksrapporten verwijzen naar de klassieke ladder van participatie van Arnstein<sup>6</sup> als een manier om het niveau van burgerparticipatie te omschrijven. Het APaNGO-project als geheel maakt daarentegen gebruik van de vier betrokkenheidsniveaus die gebruikt worden in het TCPA-rapport getiteld *Stakeholder Involvement in Regional Planning*.<sup>7</sup> Deze vier niveaus zijn:<sup>8</sup>

- **Niveau 1: educatie en verstrekking van informatie.** Hier worden methodes bedoeld als: folders/brochures, nieuwsbrieven, onbemande tentoonstellingen/displays, reclame, lokale en nationale kranten, video's en bezoeken aan de plangebieden.
- **Niveau 2: feedback op informatie.** Hier worden methodes bedoeld als bemande tentoonstellingen/displays, telefonische hulplijnen, het internet, teleconferencing,

openbare bijeenkomsten, onderzoeken, interviews, enquêtes en opinieonderzoeken.

- **Niveau 3: betrokkenheid en consultatie.** Hier worden methodes bedoeld als: workshops, focusgroepen/fora en open dagen (zowel fysiek als virtueel via internet).
- **Niveau 4: uitgebreide betrokkenheid.** Hier worden methodes bedoeld als bewonersraden /contactgroepen, de Britse methode Planning for Real,<sup>®</sup> burgerjuries, overlegbijeenkomsten en *visioning*, het gestructureerd raadplegen van belanghebbenden (eventueel via internet).

Een aantal van de APaNGO-onderzoeksrapporten maakt gebruik van het concept 'coproductie', dat zowel in Nederland als in België tot op zekere hoogte wordt gebruikt. In het Britse sociale beleid wordt deze term meer en meer geassocieerd met het begrip *public value*<sup>9</sup> (publieke waarde) en de mogelijkheid voor burgers om te 'coproduceren' leidde tot een verbetering van de resultaten van bepaalde overheidsdiensten, zoals bijvoorbeeld een betere volksgezondheid dankzij een beter functionerende National Health Service. In dit rapport wordt er daarom van uit gegaan dat 'coproductie' vergelijkbaar is met een samenwerkingsverband. Dit lijkt wat verder te gaan dan de vier niveaus die in het rapport *Stakeholder Involvement in Regional Planning* van TCPA zijn beschreven (zie boven).

Daarom zullen we in dit rapport en in de volgende APaNGO-rapporten gebruikmaken van de vijf niveaus van burgerparticipatie die ontwikkeld zijn door de International Association for Public Participation (IAP2).<sup>10</sup> Deze worden verduidelijkt in Tabel 1 op de vorige bladzijde.

<sup>6</sup> Arnstein, S. (1969) 'A ladder of citizen participation'. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4): 216-244

<sup>7</sup> Baker, M., Roberts, P. and Shaw, R. (2003) *Stakeholder Involvement in Regional Planning. National report of the TCPA study*. Town and Country Planning Association, Londen

<sup>8</sup> Deze niveaus zijn ontleend aan Petts, J. and Leach, B (2001) *Evaluating Methods for Public Participation. Literature review*. Environment Agency R & D Technical Report E2-030

<sup>9</sup> Kelly, G. and Muers, S. (2002) *Creating Public Value. An analytical framework for public service reform*. Cabinet Office Strategy Unit, Londen

<sup>10</sup> Een overzicht van de IAP2 niveaus kunt u vinden [www.iap2.org](http://www.iap2.org)

# 2

## gevolgtrekkingen en problemen

- 2.1 Inleiding**
- 2.2 Opkomende onderwerpen in burgerparticipatie bij ruimtelijke planvorming**
- 2.3 Implicaties van de bestaande ondersteunende netwerken**
- 2.4 Implicaties van bestaande hulpmiddelen en technieken om participatie aan te moedigen**

# 2

## gevolgtrekkingen en problemen

### 2.1 Inleiding

Het APaNGO-onderzoek geeft een beeld van het huidige beleid en de huidige praktijk ten aanzien van het betrekken van burgers en gemeenschappen bij ruimtelijke planvorming in de tien Noordwest-Europese landen die deelnamen aan het APaNGO-project. Er is een overzicht gemaakt van de verschillende plansystemen en het ondersteunende netwerk voor het betrekken van bewoners bij de ruimtelijke planvorming in de verschillende landen. Het rapport biedt ook gegevens over de verschillende hulpmiddelen en technieken die in de praktijk gebruikt worden om effectieve gemeenschapsbetrokkenheid te bereiken.

In plaats van een diepgaande beoordeling van de bestaande ondersteunende netwerken of de gebruikte technieken, heeft het APaNGO-project gestreefd naar het toetsen ervan, met gebruikmaking van de beschikbare gegevens. Maar desondanks is het toch mogelijk om een eerste visie te formuleren, zoals in dit hoofdstuk zal worden geschetst. Een gedetailleerdere beschrijving van de bevindingen van dit onderzoek die hebben geleid tot de hierna volgende conclusies, vindt u in de volgende hoofdstukken, in de appendices en in de oorspronkelijke rapporten van de afzonderlijke landen (te vinden op de website van APaNGO: [www.apango.eu](http://www.apango.eu)).

Dit hoofdstuk behandelt het onderzoek en de analyses die tot nu toe zijn afgerond en biedt een aantal voorlopige conclusies ten aanzien van de gevolgen en de problematiek van het huidige beleid. Deze zullen van nut zijn in volgende fasen van het APaNGO-project. De voorbeeldprojecten van APaNGO zullen een beter en preciezer inzicht bieden.

### 2.2 Opkomende onderwerpen in burgerparticipatie bij ruimtelijke planvorming

Wat betreft ruimtelijke planvorming zijn er aanzienlijke onderlinge verschillen tussen de systemen, het beleid en de praktijk van de tien

APaNGO-landen, en het is moeilijk om voldoende materiaal te vinden om een gedetailleerde vergelijking mogelijk te maken. Desondanks zijn er een paar duidelijke thema's te onderscheiden.

#### 2.2.1 Een tijd van verandering

Een analyse van de bestaande plansystemen van de verschillende landen maakt duidelijk dat de meeste ervan in de afgelopen vijf of zes jaar een belangrijke herziening hebben ondergaan. In sommige gevallen heeft dit geleid tot belangrijke nieuwe wetgeving en een nieuwe structuur voor besluitvorming op het gebied van planning; in andere gevallen zijn de veranderingen minder ingrijpend geweest. In het algemeen heeft de ruimtelijke planvorming in Noordwest-Europa toch een periode van belangrijke veranderingen doorgemaakt en in sommige landen is dat veranderingsproces nog steeds aan de gang. Er lijken drie drijfveren te zijn voor deze veranderingen:

- **Het ruimtelijke plansysteem moet eenvoudiger, sneller en efficiënter worden.** Dit is deels bedoeld om ervoor te zorgen dat projecten ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en deels het gevolg van een tendens om systemen te hervormen die te bureaucratisch worden gevonden.
- **De doelstellingen van de ruimtelijke planvorming nieuw leven inblazen.** Het concept van duurzame ontwikkeling heeft een grote invloed gehad op het beleid ten aanzien van ruimtelijke planvorming en ontwikkeling en er voegt een 'kwalitatief' element aan toe. Zo heeft duurzame ontwikkeling een nieuwe inhoud en dynamiek gegeven aan de ruimtelijke planvorming. Ook worden overheden dankzij duurzame ontwikkeling herinnerd aan het belang van planning, zodat planning een sterkere positie krijgt bij het bepalen van nationaal beleid. Tot op zekere hoogte en op sommige plaatsen krijgen bepaalde specifieke milieuproblemen (zoals klimaatverandering) een hogere prioriteit dan duurzame ontwikkeling in het algemeen, maar duurzame ontwikkeling blijft het overkoepelende concept.

- **Betrokkenheid van de burger uitbreiden.** Ook hier is de achterliggende gedachte dat het voor burgers en belanghebbenden gemakkelijker zou moeten zijn om betrokken te zijn bij het maken van plannen en het vormgeven van ontwikkeling. Dit wordt bijna in heel Noordwest-Europa nagestreefd.

### 2.2.2 Lokaal gericht

Uit de antwoorden die de NGO's gaven op de vragen in de APaNGO-enquête bleek dat betrokkenheid bij planningsvraagstukken nog altijd voornamelijk op lokaal niveau plaatsvindt. Van de respondenten waren er 81 van de 130 op lokaal niveau actief, meer dan vier keer zoveel als de respondenten die actief zijn op regionaal niveau (19). Op nationaal niveau waren er maar 15 actief (zie hoofdstuk 3.3 voor meer informatie). Dit zou een weerspiegeling kunnen zijn van de samenstelling van de groeperingen die in eerste instantie benaderd zijn voor de enquête, maar het lijkt evengoed toch significant.

Er zijn tekenen van verandering: België, Luxemburg, Schotland, Wales en Ierland hebben hun burgers in verschillende mate geraadpleegd over hun nationale ruimtelijke plannen. In Engeland groeit de betekenis van burgerparticipatie bij regionale plannen. Deze verandering zou kunnen doorzetten, omdat regionale planning een steeds grotere rol gaat spelen in de landen waar het begrip nog relatief nieuw is. Op dit moment is het echter duidelijk dat NGO's voornamelijk lokaal optreden, ook al beginnen ze de problemen in een groter verband te zien.

### 2.2.3 Mate van betrokkenheid

De resultaten (zie hoofdstuk 3.5) duiden erop dat participatie van burgers en gemeenschappen voor het overgrote deel plaatsvindt op de 'laagste' niveaus van het participatiespectrum (zie hoofdstuk 1.3): het geven van informatie en een heel bescheiden vorm van raadpleging.

Overheden doen dit meestal in de vorm van het eenvoudig geven van informatie over plannen of initiatieven of door het maken van ontwerpen of plannen waarbij inspraakrecht wordt gegeven. Als methode wordt meestal gekozen voor het verspreiden van gedrukte informatie (folders, brieven), officiële raadpleging ten aanzien geschreven stukken en officiële openbare bijeenkomsten (vaak een presentatie met de mogelijkheid om vragen te stellen).

De respondenten hebben duidelijk gemaakt dat zij deze methoden als de minst effectieve ervaren: ze zijn oninteressant en trekken waarschijnlijk geen mensen of groeperingen

over de streep om zich te gaan bemoeien met planningsvraagstukken. De respondenten geven de voorkeur aan workshops en andere persoonlijke methoden; deze worden gezien als veel effectiever, zowel wat betreft de input bij specifieke planningsvraagstukken als wat betreft het opbouwen van een blijvende relatie. Daar waar de beslissingsmacht bij gekozen vertegenwoordigers ligt, moet echter ook worden ingezien dat de participatie van andere groeperingen in het proces noodzakelijkerwijs beperkt zal blijven.

Hoewel de gebruikte methode altijd maar een deel zal uitmaken van het ontwikkelen van een effectieve burgerparticipatie bij planvorming, zijn de methoden die op dit moment worden gebruikt zo beperkt dat ze meestal niet leiden tot werkelijke betrokkenheid van de bewoners.

Er zijn een paar duidelijke verschillen tussen de landen, waarbij Nederland de meeste respondenten heeft die aangeven dat de aanpak voornamelijk bestaat uit samenwerking, vlak daarna gevolgd door Luxemburg. De term 'coproductie' wordt meer en meer gebruikt in Nederland en België (dit begrip bevat zowel samenwerking als het mondig maken van de burger), maar het gebruik is nog niet algemeen. In Noord-Ierland gaf het hoogste aantal respondenten aan dat informatieverstrekking de enige vorm van participatie is; eenzelfde beeld komt naar voren bij de Duitse respondenten.

### 2.2.4 Timing

Meestal wordt de burger betrokken bij de ruimtelijke planvorming na de publicatie van een schetsontwerp (zie boven). De burger wordt uitgenodigd om te reageren binnen een bepaalde tijdslimiet. Hieruit volgen een aantal aandachtspunten om een effectieve participatie te bewerkstelligen:

- Als de mogelijkheid tot het leveren van commentaar beperkt worden tot het maken van bezwaar tegen een aantal van tevoren vastgestelde voorstellen (het schetsontwerp of een specifieke planaanvraag), kan het gevolg zijn dat er een negatief beeld ontstaat van gemeenschapsbetrokkenheid. Als burgers in een vroeger stadium de mogelijkheid krijgen om te reageren, ervaren ze hun input vaak ook als positiever.
- De consultatieperioden duren soms maar een maand en zelfs dat wordt vaak gezien als een vertragende factor in het planningsproces. Toch is deze periode vaak te kort om de informatie bij grote delen van de gemeenschap te krijgen en sommigen horen dus pas van de plannen als het te laat is om nog te reageren. Het is in ieder geval

een te kort tijdsbestek voor NGO's die misschien nog overleg willen plegen met hun leden.

Daarom is het zinvol om de volgende zaken te overwegen, zodat burgers en gemeenschappen effectiever worden betrokken bij projecten met name wat betreft de kwaliteit van hun input. Zodoende kan consultatie op een bevredigende manier verlopen:

- **Betrek burgers veel eerder bij het proces.**

Dit geeft ze een gevoel van medeverantwoordelijkheid over voorstellen die worden opgesteld, bovendien kan er op deze manier daadwerkelijk invloed worden uitgeoefend op die voorstellen. Het kan ook leiden tot een werkelijke en blijvende betrokkenheid bij het hele proces van de uitwerking van het plan. Dit vergroot de bekendheid met het planningsproces en bovendien schept het een blijvend gevoel van burgerlijke verantwoordelijkheid.

- **Geef burgers de mogelijkheid om voorstellen in te dienen.** In tegenstelling tot alleen maar reageren op voorstellen van buitenaf (van planningsdeskundigen of lokale volksvertegenwoordigers), geeft dit burgers en kans om een positieve, proactieve en creatieve bijdrage te leveren; zo wordt een negatieve stemming vermeden.

- **Zorg voor een passend tijdsbestek voor burgerparticipatie.** Dit hoeft het totale planningsproces niet te vertragen. Als burgers eerder worden betrokken, kan participatieprogramma parallel lopen aan de programma's voor andere onderzoeks- en ontwerpprocessen. Het volledige proces duurt hierdoor niet langer en er is ook tijd om meer mensen op de hoogte te stellen van de plannen, zodat ze een mening kunnen vormen en om de consultatie effectiever te laten verlopen. Bij een toenemende ervaring in burgerparticipatie (bij plannings-, maar ook bij andere processen) lijkt het erop dat participatie, door het terugbrengen van het aantal conflicten en protesten en het vergroten van gedeeld 'eigenaarschap' en gedeelde verantwoordelijkheid, in sommige gevallen zelfs een besparing van tijd en geld oplevert. Hoewel hier meer onderzoek nodig voor nodig is, wijzen de huidige trends erop dat dit het geval is.<sup>11</sup>

### 2.2.5 Continuïteit in de betrokkenheid

De respondenten van de enquête riepen op om burgers ook op een langere termijn te

betrekken. Ook vroegen ze om een betere feedback over de beslissingen die uiteindelijk worden genomen en over wat het resultaat is geweest van de consultatie. Op dit moment geeft 21 procent van de groeperingen aan dat ze geen feedback hebben gekregen met betrekking tot hun input. Een nog grotere groep (34 procent) kreeg ook geen feedback aan het eind van het proces waarbij ze betrokken waren (zie hoofdstuk 3.6 voor meer informatie).

Zelfs eenmalige consultatie of consultatie op ad-hocbasis kunnen belangrijk zijn, omdat een doorlopende consultatieprocedure soms leidt tot 'consultatiemoedigheid' bij groeperingen. Gedurende de procedure raken ze het spoor bijster en verliezen daardoor hun interesse. Er is soms ook een gebrek aan continuïteit bij overheden (dit kan gebeuren door veranderingen als gevolg van verkiezingen of door personeelsverloop etc.), terwijl de NGO's zich vaak voor een langere periode met een onderwerp bezighouden.

De NGO's die het enquêteformulier terugstuurden, zeiden expliciet dat ze bij voorkeur doorlopend betrokken worden bij de procedure, terwijl ze nu vaak pas worden opgeroepen op het moment dat het de overheid uitkomt. Dit gebeurt vaak op zo'n korte termijn dat het hen bijna onmogelijk wordt gemaakt hun werk te doen en hun leden te raadplegen.

Het is dus zaak om extra aandacht te besteden aan het onderhouden van relaties op de lange termijn, zonder dat dit al te veel vergt van de middelen van de overheid, de NGO's of de actiegroepen uit de gemeenschap.

Toch wordt het betrekken van burgers vaak gezien als een herhalingsoefening met de *usual suspects*. Er wordt geklaagd dat de grote meerderheid niet geïnteresseerd zou zijn en dat het onmogelijk is om hen bij het proces te betrekken. Dit benadrukt het belang om juist wel te proberen moeilijk bereikbare groepen en een grotere dwarsdoorsnede van de bevolking bij het proces te betrekken. Dit onderwerp wordt verder uitgediept bij de voorbeeldprojecten.

### 2.2.6 Gebrek aan duidelijkheid

De respondenten van de enquête gaven aan dat er in het algemeen een gebrek aan duidelijkheid is voor bewoners en NGO's over het doel van de participatie waaraan ze deelnemen, over de mate waarin ze invloed

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld: Involve (2005) *People and Participation. How to put citizens at the heart of decision-making*. Involve, Londen

hebben op de voorstellen en over wie erbij betrokken zijn of zouden moeten zijn. Als specifiek probleem werd de slechte communicatie tussen de organisatoren en de deelnemers van de participatie genoemd. Er werd ook opgemerkt dat de NGO's te weinig informatie kregen om participatie te bevorderen (bijvoorbeeld over planningsprocedures, het onderwerp waarop de participatie betrekking heeft, volgens welke regels de consultatie plaatsvond, jargon etc.).

### 2.2.7 Wie zijn de betrokkenen?

De respondenten uitten hun bezorgdheid over het feit dat niet alle participanten evenveel macht hadden en dat de macht niet gelijkelijk was verdeeld tussen degenen die deelnamen aan officiële procedures en de andere belanghebbenden. Dit heeft verschillende facetten:

- **Dominantie van machtige belangengroeperingen.** Veel respondenten kaartten het feit aan dat leden van de gemeenschap die niet zo ervaren, zelfverzekerd of mondig zijn in inspraakrondes maar al te vaak worden overvleugeld door de *usual suspects*, de *nimby's*,<sup>12</sup> natuur- of milieugroepen en actiegroepen voor het behoud van monumenten. Maar uit de inspraakprocedures die hier worden behandeld blijkt dat er in de praktijk echter evenveel reden is om bezorgd te zijn over de dominantie van belangengroeperingen uit de institutionele en de private sector tijdens het planningsproces. Deze belanghebbenden hebben waarschijnlijk veel meer invloed op de uiteindelijke conclusies en besluiten dan de individuele burger heeft via de officiële inspraakprocedure.

Het wordt steeds belangrijker ervoor te zorgen dat officiële inspraakprocedures ook merkbaar van invloed zijn op de uiteindelijke besluitvorming en dat beslissingen niet achter gesloten deuren worden genomen samen met bevoorrechte belanghebbenden die nooit hun gezicht laten zien op een openbare bijeenkomst. Het is onwaarschijnlijk dat planologie ooit meer of andere participanten zal aantrekken als deze cultuurverandering bij het betrekken van NGO's en burgers niet plaatsvindt en als consultatie nog altijd wordt gezien als een politieke noodzakelijkheid of een invuloefening zonder enig belang voor de kwaliteit van het project of het bouwplan.

Het vinden van een balans in de participatie en het streven naar een representatief veld

van belanghebbenden voorkomt dat één machtige groep buitensporig veel invloed krijgt in het proces van planning en besluitvorming.

Dit probleem kan deels worden opgelost door de input van alle belanghebbenden, burgers en NGO's op een open en transparante manier te behandelen (bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat alle partijen een duidelijk inzicht krijgen in hoe reacties en andere input van de verschillende partijen worden verwerkt). Dit vraagt om effectieve interne procedures bij de overheid, effectieve methodes om de kwaliteit van de input van burgers en andere participanten te waarborgen en aan te moedigen en tot slot een goede communicatie met het grote publiek over het hele proces.

- **(On)toegankelijkheid.** Er moet een aantal zaken in het oog worden gehouden bij het opstellen van procedures voor burgerparticipatie, zodat burgerparticipatie openstaat voor een groot deel van de gemeenschap en gewaarborgd wordt dat de meest achtergestelde groepen in de samenleving niet worden buitengesloten. Procedures met een meer openbaar karakter zijn vaak aantrekkelijker en ook bekender bij de meer ervaren en zelfverzekerde personen en groeperingen en kunnen dus gemakkelijk door hen worden gedomineerd.

Het creëren van inspraakprocedures die buitengesloten en moeilijk bereikbare groepen verder buitensluiten, draagt het risico van een verdere uitsluiting en vervreemding (en zelfs slachtoffergedrag) met zich mee. Er is ook weinig aandacht voor de tegengestelde belangen en waarden van de verschillende bevolkingsgroepen of erkenning voor het feit dat deze met elkaar in balans moeten worden gebracht.

Er is ook een verband met de mate van formaliteit van inspraakprocedures bij planning. In sommige landen is een groot deel van de inspraakprocedures bij planningsvraagstukken uiterst formeel en dit betekent daarom tot op zekere hoogte een buitensluiting van mensen die minder mondig zijn of die niet over de middelen beschikken om binnen de termijn te reageren. Hier staat tegenover dat een zekere mate van gestructureerdheid participanten ook kan stimuleren, omdat ze de procedure ervaren als officiëler en daarom belangrijker. Het is dus zaak een

<sup>12</sup> acroniem van: *not in my back yard*. Mensen die alleen protesteren als er iets in hun directe omgeving dreigt te veranderen

balans te creëren tussen het respecteren en op waarde schatten van de bijdragen van participanten en het hanteren van procedures die qua stijl en opzet niet 'buitensluitend' zijn. Vermoedelijk zal dit een samenvoeging van consultatieactiviteiten vergen.

- **Participatie en democratische vertegenwoordiging.** Uit het APaNGO-onderzoek blijkt duidelijk dat er een spanningsveld bestaat tussen de rol en de macht van de gekozen volksvertegenwoordigers op de verschillende overheidsniveaus en de mate van invloed van burgers en gemeenschappen in de planologische besluitvorming.

De bestaande systemen voor besluitvorming en participatie in ruimtelijk planvorming die voor dit onderzoek zijn geanalyseerd, lijken niet echt een antwoord te bieden op het risico van conflicterende rollen en relaties. Naar alle waarschijnlijkheid wordt er meer problematiek aan het licht gebracht als de burgerparticipatie toeneemt als gevolg van de beleidsveranderingen die elders in dit rapport worden omschreven.

### 2.3 Implicaties van de bestaande ondersteunende netwerken

Met ondersteunende netwerken worden organisaties die expertise, ondersteuning, informatie en soms ook toegang tot fondsen voor participatie van burgers en gemeenschappen bieden.

De mate waarin dit netwerk een verbinding is aangegaan met officiële planningsprocedures en -systemen verschilt van land tot land. In dit hoofdstuk hebben we het echter alleen over groeperingen en organisaties die ondersteuning bieden bij participatie en die geen deel uitmaken van centrale of lokale overheden.

In de APaNGO-landen is er een grote verscheidenheid aan organisaties die ondersteuning bieden bij participatie in planningsvraagstukken (zie hoofdstuk 4 voor meer informatie). Bijna al deze organisaties opereren op lokaal niveau, hoewel sommige verbonden zijn aan nationale overkoepelende

organisaties. Deze organisaties zijn onder te verdelen in drie groepen:

- organisaties die zich specifiek richten op ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld Planning Aid en Community Technical Aid<sup>13</sup> in het Verenigd Koninkrijk en Ierland);
- organisaties met een ruimere doelstelling, maar die zich ook specifiek bezighouden met planologische kwesties (bijvoorbeeld milieufederaties in Nederland en België, instellingen voor stadplanning in Frankrijk, An Taisce<sup>14</sup> in Ierland, en de Civic Trust<sup>15</sup> in het Verenigd Koninkrijk);
- organisaties die in algemene zin ondersteuning bieden aan maatschappelijke groepen en burgers bij allerlei kwesties (bijvoorbeeld overheidsondersteuning bij een burgerinitiatief, zoals in Gemeente Amsterdam mogelijk is, het Belgische Platform Participation<sup>16</sup> en de Councils for Voluntary Service<sup>17</sup> in Engeland en Schotland).

De gegevens verzameld door APaNGO over de ondersteunende netwerken voor burgerparticipatie wijzen erop dat de kracht en de effectiviteit van de geboden ondersteuning eerder afhankelijk zijn van de capaciteit van de gezamenlijke NGO's in het betreffende land dan van de structuur van het ruimtelijke plansysteem.

Op dit moment zijn er nog weinig kwantitatieve gegevens over de organisaties binnen dit netwerk in de verschillende landen, omdat er geen inzicht is in de schaal van de activiteiten, het aantal organisaties en hun omvang. Ook zijn er verschillen tussen de onderzochte groeperingen: er zijn semi-overheidsinstellingen, belangenorganisaties en geheel onafhankelijke organisaties bij, weer andere maken deel uit van de private sector.

In het algemeen was de feedback van de respondenten bij NGO's, dat de meeste zich ervan bewust waren van het feit dat er hulp beschikbaar is. Ongeveer de helft maakte er gebruik van en bijna alle groeperingen die er gebruik van hadden gemaakt hadden die hulp ook nuttig gevonden (38 van de 53).

Hoewel deze cijfers in eerste instantie positief lijken, betekent het ook dat er belangrijke

<sup>13</sup> Een Noord-Ierse vrijwilligersorganisatie die achtergestelde groepen ondersteunt bij planningsvraagstukken

<sup>14</sup> Organisatie vergelijkbaar met de Britse national Trust

<sup>15</sup> Charitatieve instelling voor het verbeteren van de leefkwaliteit in Britse steden en dorpen.

<sup>16</sup> Een Belgisch netwerk voor participatieve democratie

<sup>17</sup> Ondersteunende organisatie voor vrijwilligersorganisaties



respondenten zijn die betrokken waren bij planningsvraagstukken, zonder dat ze op de hoogte waren van de beschikbare ondersteuning. En verder dat minder dan de helft die ondersteuning ook daadwerkelijk heeft gebruikt. Zelfs als ze al hulp kregen, was dat vaak van andere lokale groeperingen die niet altijd specifiek of zelfs maar zijdelings gericht waren op ondersteuning. Hier staat tegenover dat de hulp van Planning Aid en Community Technical Aid door een aantal respondenten werd genoemd en dat deze diensten, hogelijk gewaardeerd worden.

## **2.4 Implicaties van bestaande hulpmiddelen en technieken om participatie aan te moedigen**

Het APaNGO-onderzoek constateert dat er veel hulpmiddelen en technieken worden gebruikt om mensen en groeperingen bij het planningsproces te betrekken. Samengevat laat de analyse van al deze methodes (zie hoofdstuk 5.3) zien dat verreweg de meeste

hulpmiddelen onder de categorie informatievoorziening of adviesverlening vallen. Zoals al eerder opgemerkt, zijn dit de laagste niveaus van participatie van het IAP2-spectrum. Sommige hulpmiddelen en technieken waren bedoeld om verder te gaan en de mensen echt te betrekken bij het planningsproces. En hoewel er weinig waren die zover gingen dat ze het overheden ook daadwerkelijk mogelijk maakten om samen te werken met mensen of ze mondiger te maken, lijkt er wel een tendens in die richting te zijn. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk zien we de meeste ervaring met deze 'diepere' niveaus van burgerparticipatie, bijvoorbeeld door middel van workshops, referenda en burgerjuries.

Er zijn ook een aantal interessante innovaties in de methodes om gemeenschappen te betrekken bij planologische processen (zie hoofdstuk 5.4) en een aantal organisaties ontwikkelt nieuwe hulpmiddelen en technieken. Hoewel deze nog niet wijdverspreid zijn, laat het onderzoek veelbelovende aanwijzingen zien van een hernieuwde energie en optimisme.

# 3

## participatie bij de huidige systemen voor ruimtelijke ordening

**3.1 Inleiding**

**3.2 Ruimtelijke ordening in de APaNGO-landen**

**3.3 Bewonersparticipatie bij planningsvraagstukken in de APaNGO-landen**

**3.4 Burgerparticipatie bij gereguleerde ontwikkeling**

**3.5 Participatieniveaus**

**3.6 Tevredenheid met de huidige betrokkenheid**

**3.7 Conclusies**

# 3

## participatie bij de huidige systemen voor ruimtelijke ordening

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk analyseert de belangrijkste bevindingen uit de afzonderlijke rapporten van de tien landen uit het APaNGO-project. Hoewel er grote verschillen in diepgang zijn tussen de tien rapporten is deze informatie essentieel om de aard van de burgerparticipatie in elk individueel land te begrijpen, want die participatie hangt in grote mate af van het systeem waarbinnen het functioneert. In appendix 1 staat een uitgebreidere samenvatting van de onderzoeksrapporten.

### 3.2 Ruimtelijke ordening in de APaNGO-landen

De gemeenschappelijke kenmerken van de ruimtelijke planvorming in Europa worden omschreven als:

- de vaststelling van doelen en strategieën voor de lange en middellange termijn voor bepaalde gebieden;
- het reglementeren van bestemmingen en ruimtelijke ontwikkeling;
- de afstemming van beleid voor sectoren als transport, landbouw en milieu.

De gemeenschappelijke elementen van de procedures voor ruimtelijke planvorming in de praktijk zijn:<sup>18</sup>

- **Op nationaal niveau.** Ten tijde van het onderzoek waren alle lidstaten van de EU (behalve België) op de een of andere manier bezig met het ontwikkelen van een nationaal kader voor ruimtelijke planvorming dat een referentiekader zou moeten bieden voor beleidsplannen van lagere overheden en waaruit patronen voor interregionale

ruimtelijke ontwikkeling op nationaal en internationaal niveau voortvloeien. Met name in Luxemburg en Ierland neemt dit niveau een bijzonder belangrijke plaats in.

- **Op regionaal niveau.** De meeste lidstaten hebben een beleid voor ruimtelijke planvorming dat interregionale ruimtelijke ontwikkelingen bundelt en dat een strategisch referentiekader biedt voor de inzet van meer lokale planningsinstrumenten. De Belgische regio's en de Duitse *Länder* hebben een aanzienlijke autonomie ten opzichte van de centrale overheid; in Frankrijk en Nederland is het regionale niveau ook van belang.
- **Op lokaal (gemeentelijk) niveau.** In alle lidstaten worden de lokale kaders voor ruimtelijke planvorming op schrift gesteld waarin algemene criteria staan voor het wijzigen van de manier waarop een bepaald perceel wordt gebruikt. Er worden instrumenten voorbereid, waarin wordt omschreven welk soort ontwikkeling op een bepaalde locatie is toegestaan, en procedures voor het beoordelen van bouwplannen of voorstellen om de bestemming van een perceel te wijzigen. Binnen het kader dat door de nationale (en soms de regionale) overheid is vastgesteld, hebben lokale overheden de voornaamste verantwoordelijkheid bij het maken van plannen.
- **Op meerdere niveaus.** De meeste lidstaten hebben ook speciale mechanismen om de realisatie /implementatie van het beleid voor ruimtelijke planvorming aan te moedigen, zowel als het gaat om bouwprojecten als om milieubescherming. Er worden ook andere mechanismen gebruikt om het grondgebruik te reguleren, zoals bijvoorbeeld het inperken van opdeling

<sup>18</sup> Europese Commissie (1997) *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg. Blz. 26 en 40

van percelen, baatbelastingen en compensatie voor waardevermindering, onteigening, etc.

Ondanks deze schijnbare overeenkomsten op praktisch niveau zijn er grote verschillen tussen de landen onderling wat betreft de reikwijdte, het politieke belang en de invloed van ruimtelijke planvorming. De omvang en de mate waarin bewoners worden betrokken variëren evenzeer. Zelfs op het gebied van terminologie is een vergelijking niet eenvoudig: 'regionaal' kan bijvoorbeeld slaan op een gebied met 5 miljoen inwoners (zoals in de Duitse *Länder* en bepaalde regio's in Engeland) of op een gebied met minder dan een half miljoen inwoners (zoals in Ierland). Dit bemoeilijkt het begrip van overeenkomsten en verschillen tussen de systemen en de daaraan gerelateerde procedures voor burgerparticipatie en het levert problemen op bij het maken van directe vergelijkingen.

De achterliggende politieke reden om zich met ruimtelijke ordening bezig te gaan houden was wel vaak vergelijkbaar: de noodzaak om grip te krijgen op de bouwdruk (hetzij om 'constructieve' bouwplannen aan te moedigen, hetzij om de groeiende vraag naar onroerend goed onder controle te krijgen) gekoppeld aan volkshuisvestings- en volksgezondheidskwesties. Dit gebeurde altijd op een manier die bedoeld was om de sociale omstandigheden van de burger te verbeteren.

Tegenwoordig is er meer aandacht voor het integreren van investeringen en bouwprojecten in het beleid voor ruimtelijke ordening in de deelnemende landen. En daarnaast ook voor economische ontwikkeling en milieubescherming onder de paraplu van het concept duurzame ontwikkeling. De doelstellingen van ruimtelijke ordening zullen zich dan ook vaak richten op kwesties als:

- het bevorderen van een zinvol en democratisch bestuur dat gehoor geeft aan de noden van bewoners;
- het verbeteren van de prestaties op het gebied van het milieu;
- het bevorderen van sociale cohesie en veiligheid;
- het ontwikkelen van de markt voor grond en onroerend goed en het waarborgen en beschermen van het privé-eigendom van grond.

In Europa kunnen we vier belangrijke stromingen in ruimtelijke ordening onderscheiden:<sup>19</sup>

- **De regionale economische aanpak bij planning.** Het doel van de planning is hier regionale sociaal-economische ontwikkeling. De centrale overheid speelt een belangrijke rol in het controleren van de bouwdruk in het hele land en neemt de investeringen in de publieke sector op zich. Het systeem van Frankrijk is een voorbeeld van deze aanpak (naast het 'urbanisme', zie hieronder) net als dat van Ierland onder de nieuwe wetgeving.
- **De brede geïntegreerde aanpak.** Dit betekent dat plannen van lokaal tot nationaal niveau onderworpen zijn aan een systematische en formele hiërarchie, met meer aandacht voor ruimtelijke planvorming dan voor sociaal-economische ontwikkeling. De norm is hier dat de publieke sector investeert in het opbouwen van het planningskader. Dit systeem vergt een aanzienlijke *commitment* van de politiek ten aanzien van het planningsproces. Dit systeem wordt vooral geassocieerd met Nederland, net als Duitsland (hoewel de regionale overheid in Duitsland ook een bijzonder belangrijke rol speelt).
- **Toezicht op het grondgebruik.** Hier wordt planning voornamelijk geassocieerd met de beperktere taak van het toezicht houden op veranderingen in het grondgebruik op strategische punten en op lokaal niveau. De lokale overheid neemt de meeste beslissingen wat betreft planning op zich, maar de centrale overheid (en, in het Verenigd Koninkrijk, meer en meer de eigen regeringen van Schotland en Wales) houdt toezicht op het systeem en stelt de doelen van het ruimtelijke planvormingsbeleid vast. Engeland, Schotland en Wales zijn de belangrijkste voorbeelden van deze aanpak. Noord-Ierland richt zich ook op grondgebruik, maar hier worden alle planologische beslissingen genomen door de regering van het Verenigd Koninkrijk. België heeft een vergelijkbare traditie.
- **Urbanisme.** Deze stroming richt zich op architectuur en houdt zich bezig met stadsplanning, het stadsgezicht en bouwtoezicht. Reglementering vindt plaats door middel van strenge zonerings- en voorschriften, maar er is minder sprake van overkoepelende plansystemen en daar is ook weinig politieke steun voor. Naast de

<sup>19</sup> Europese Commissie (1997) *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg. Blz. 36

regionale economische aanpak, is urbanisme een belangrijk element in het Franse ruimtelijk plansysteem.

### 3.3 Bewonersparticipatie bij planningsvraagstukken in de APaNGO-landen

Burgerparticipatie is een belangrijk onderdeel geworden van het beleid ten aanzien van planning en de bijbehorende praktijk. Recentelijk is het veld van diegenen die als belanghebbende worden gezien aanmerkelijk vergroot en zakelijke investeerders en investeerders uit de private sector worden, net als de milieulobby, steeds belangrijker. Systemen voor ruimtelijke planvorming zouden een uitweg moeten bieden bij deze, vaak rivaliserende, belangen.<sup>20</sup>

De aard van burgerparticipatie verschilt onderling net zoveel als de systemen voor ruimtelijke planvorming en wordt op dezelfde manier beïnvloed door de specifieke historische, culturele, geografische en bestuurskwesties van de verschillende landen. Met name de rechten en plichten van de burger zijn soms vastgelegd in de grondwet of in specifieke wetten, zoals blijkt uit het APaNGO-onderzoek:

- In België is in 1994 het recht op een woning opgenomen in de grondwet. Maar de bescherming van het eigen bezit heeft een veel grotere invloed gehad op het ruimtelijk plansysteem dan het recht op een woning voor iedereen. Verordeningen wat betreft grondgebruik worden gezien als een beperking van het persoonlijke recht op particulier bezit.
- In Frankrijk heeft een verschuiving plaatsgevonden in de richting van decentralisatie en burgerparticipatie vindt nu voornamelijk plaats op het niveau van de *pays* (zeer lokaal). Hoewel er weinig participatie plaatsvindt op regionaal niveau, is er veel betrokkenheid van NGO's bij stadsvernieuwingprojecten op lokaal niveau. Sociale, economische en milieukwesties worden in het algemeen veel meer geïntegreerd en ruimtelijke planvorming wordt eerder gezien als een deel ervan dan als een apart verschijnsel.
- In Duitsland wordt het principe van gelijke woonomstandigheden uit de grondwet in het hele land weerspiegeld door een specifiek mechanisme van herverdeling van middelen tussen de *Länder* onderling.
- In Nederland is het recht op een passende woning voor alle burgers in de grondwet opgenomen en zijn lokale overheden verplicht om voor goede levensomstandigheden te zorgen en het leefomgeving te beschermen (hoewel de aandacht bij de ruimtelijke planvorming is verschoven van het beschermen van bepaalde woongebieden naar het bevorderen van economische ontwikkeling). Hier is het ruimtelijke plansysteem sterk verankerd in het rechtssysteem en zijn protestacties altijd gericht op rechten en veiligheid.
- Het Verenigd Koninkrijk heeft geen geschreven grondwet en de rechten en plichten van de burgers zijn door middel van wetgeving vastgelegd. Dit is soms ook het geval in andere landen waar in de grondwet geen zaken betreffende de ruimtelijke planvorming zijn vastgelegd.

Deze principes zijn duidelijk terug te vinden in de doelstellingen en mechanismen voor ruimtelijke planvorming in de verschillende landen. De ruimtelijke plansystemen en de structuren voor participatie worden ook sterk beïnvloed door manier waarop staten bestuurd worden en door het feit of ze federaal, regionaal of gecentraliseerd bestuurd worden (zie Appendix 1 voor meer informatie over de specifieke systemen):

- **Federale systemen** (Duitsland, België) bepalen dat de macht wordt gedeeld door de nationale overheid en de overheden van de deelstaten van de federatie (hoewel elk niveau autonomie kan hebben bij specifieke kwesties). In Duitsland wordt de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke planvorming gedeeld door de nationale overheid en de *Länder*, waarbij de nationale overheid de verantwoordelijkheid heeft voor de wetgeving en de *Länder* voor het bestuur. In België stellen de drie regio's hun eigen wetten en kaders voor ruimtelijke planvorming vast; de federale overheid kan alleen optreden bij kwesties op nationaal en internationaal niveau in de regio Brussel.
- **Regionaal georganiseerde systemen** zijn formeel geen federale systemen maar het regionale bestuur is er sterk ontwikkeld (deze systemen komen niet voor in de APaNGO-landen, maar Spanje en Italië vallen in deze categorie).
- **Gecentraliseerde systemen** kennen de meeste macht toe aan de nationale overheid,

<sup>20</sup> Europese Commissie (1997) *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg. Blz. 33

maar deze kan worden uitgeoefend door regionale of andere instanties of gedelegeerd worden naar regionale, provinciale of lokale overheden (bijvoorbeeld Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk). De mate waarin overheidsmacht wordt gedelegeerd varieert enorm van land tot land, van het zeer gecentraliseerde Engeland tot het zeer gedecentraliseerde Nederland (en in toenemende mate Frankrijk).

Uit het onderzoek blijkt geen eenduidige correlatie tussen overheidsstructuren en plaats waar de macht en de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke planvorming in de praktijk zetelt.<sup>21</sup> Het is eerder een complex vlechtwerk van lokale, regionale en nationale instanties. In sommige landen is deze interlokale samenwerking geformaliseerd in structuren die binnen het ruimtelijke plansysteem opereren (bijvoorbeeld in Frankrijk en Nederland; in Frankrijk bestaat ook formele interregionale samenwerking).

Er is ook geen eenduidige correlatie tussen de overheidsstructuren op nationaal, regionaal en lokaal niveau, plansystemen en bewonersparticipatie bij ruimtelijke planvorming. Het is echter wel zo dat bij de routine van de planvorming hoort, dat overheden en overheidsinstanties elkaar op alle niveaus raadplegen (zoals bijvoorbeeld bij het betrekken van belanghebbenden), terwijl burgerparticipatie eigenlijk bijna alleen op lokaal niveau plaatsvindt.

Hoewel de APaNGO-enquête onder NGO's en andere maatschappelijke organisaties aantoonde dat het grootste deel van de organisaties op lokaal niveau participeert (81 van de 130), ten opzichte van 19 op regionaal niveau en 15 op nationaal niveau, zijn er grote verschillen tussen de landen onderling. In Duitsland bijvoorbeeld waren er evenveel organisaties actief op regionaal niveau als op lokaal niveau, terwijl er in Engeland (waar er wel regionale bestuurs- en plansystemen zijn, hoewel deze relatief nieuw en nog niet geheel ingeburgerd zijn) 17 organisaties op lokaal niveau participeerden en slechts een op regionaal niveau (en een op nationaal niveau).

Er is een aantal opvallende variaties op deze patronen en in sommige landen is er een beweging op gang gekomen om de participatie op regionaal en nationaal niveau te vergroten. Bijvoorbeeld:

- In België en Luxemburg heeft de overheid de plicht om de burger in te lichten over nationale plannen voor grondgebruik door middel van advertenties in lokale kranten en ten minste één openbare voorlichtingsbijeenkomst en er is een limiet van 45 dagen (30 dagen in België) waarbinnen op- of aanmerkingen ingediend kunnen worden.
- In Duitsland wordt een regionaal marketingsysteem ontwikkeld om te onderzoeken wat de denkbeelden van de burger zijn met betrekking tot de directe woonomgeving en de lokale cultuur. Daarnaast wordt er ook een regionaal beleid ontwikkeld om beleidsmakers middels een thematisch netwerk in contact te brengen met de bewoners.
- In Nederland wordt de burger geraadpleegd over Nationale Ruimtelijke Plannen (voorheen Nota's Ruimtelijke Ordening; meest recentelijk over de Nota Ruimte) en over de provinciale streekplannen; na de eerste raadpleging volgen meestal ontwerpnota's waarover inspraak mogelijk is.
- In het Verenigd Koninkrijk:
  - In Engeland moet de regionale instantie voor planning een participatieplan opstellen; er is een plicht om de burger bij het proces te betrekken. In principe kan dit een eendaagse voorlichtingsbijeenkomst zijn waar de burger zijn mening kan laten horen, maar het kunnen ook workshops of andere bijeenkomsten in de hele regio zijn. Hierna volgt een officiële schriftelijke raadpleging over het ontwerp van de Regional Spatial Strategy (regionale ruimtelijke strategie), en een *examination in public*<sup>22</sup> waarvoor burgers worden uitgenodigd als hun oorspronkelijke commentaar verband houdt met de kwesties die daar aan de orde worden gesteld. Dit is een langdurig proces dat wel enkele jaren in beslag kan nemen en soms is er gedurende die tijd alleen sporadisch contact met de burger.
  - In Schotland wordt de burger geraadpleegd bij het eerste en het tweede ontwerp van regionale plannen; elke overlegronde duurt zes weken.
  - In Wales heeft er in 2004 een uitgebreide burgerconsultatie plaatsgevonden over het eerste Wales Spatial Plan (plan voor ruimtelijke ordening voor Wales). Verspreid

<sup>21</sup> Europese Commissie (1997) *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg. Blz. 41

<sup>22</sup> Een afweging van alle argumenten voor en tegen een planontwikkeling door een onafhankelijke inspecteur

over Wales zijn er acht workshops gehouden waaraan iedereen kon deelnemen; hierna werd een ontwerpplan gepubliceerd dat voorgelegd werd aan burgers en belanghebbenden. Vervolgens werden er twee bijeenkomsten georganiseerd waarin degenen die al bij het proces betrokken waren zich bogen over het uiteindelijke ontwerpplan.

- In Ierland worden de regionale richtlijnen voor planning, die elke zes jaar herzien worden, voorgelegd aan de burger zoals bepaald in de grondwet. Dit overleg met de burger gebeurt in twee etappes: eerst over de probleemverkennde nota (tijdsbestek: acht weken) en daarna over het ontwerpplan (tien weken). Er is ook overleg gepleegd over de National Spatial Strategy (de nationale ruimtelijke strategie) waar die van invloed is op de directe woonomgeving en over de Regional Development Strategy (de regionale strategie voor ontwikkeling), hierbij vond ook een *examination in public* plaats.

Alle plansystemen hebben mechanismen voor het direct consulteren van de burger naast het normale democratische proces, maar 'het bestaan van officiële richtlijnen voor het raadplegen van de burger betekent niet automatisch dat deze ook effectief zijn in termen van bewustwording van burgers of de mogelijkheid om het plan mede vorm te geven'.<sup>23</sup>

Dit wordt verduidelijkt door het systeem in de regio rond Brussel waar lokale overlegraden, die de verantwoordelijkheid dragen voor bewonersparticipatie, geen ondersteuning bieden aan groepen uit de buurt, en waar er alleen overlegbijeenkomsten zijn met officiële partners zonder dat de burger daarbij aanwezig mag zijn. Deze bijeenkomsten bestaan uit twee delen: het eerste is een openbare hoorzitting met discussie en het tweede is een overlegbijeenkomst die gedeeltelijk achter gesloten deuren plaatsvindt en waaruit een officieel advies voortkomt.

De feitelijke participatieactiviteiten verschillen nogal van elkaar en zijn ook verschillend voor participatie bij het maken van plannen en voor medezeggenschap over de ontwikkeling. In Appendix 1 staat meer informatie over de mogelijkheden voor burgerparticipatie bij planning op lokaal niveau en bij medezeggenschap over de ontwikkeling.

In het algemeen worden de meeste inspanningen voor het bereiken van

betrokkenheid bij de burger verricht op het moment in het planningsproces dat de overheid vastomlijnde plannen naar buiten brengt, waarna de burger wordt uitgenodigd om erop te reageren. Het APaNGO-onderzoek in Duitsland wees uit dat 76 procent van de participatieactiviteiten in dat stadium werd ondernomen. Over het geheel genomen wees het APaNGO-onderzoek uit:

- **Eerste overleg.** Dit blijft bijna altijd beperkt tot overleg met officiële organisaties en niet met burgers.
- **Participatie bij een ontwerpplan.** Hierbij vindt de meeste participatie plaats, en dit gebeurt bijna altijd via de openbaarmaking, publicatie en openbare tentoonstelling van een ontwerp. Meestal worden de burgers uitgenodigd om binnen een bepaalde tijdslimiet op het ontwerp te reageren (vaak een maand).
- **Het uiten van bezwaren tijdens hoorzittingen en openbare consultatie.** Tegenstanders mogen soms hun bezwaren persoonlijk toelichten, maar dit komt weinig voor.
- **Het plan aanvechten na aanname.** In het algemeen kan een plan alleen worden aangevochten op wettelijke of procedurele gronden (behalve in Frankrijk en Duitsland, waar degenen wiens rechten zijn aangetast in beroep kunnen gaan bij de rechtbank, en in Nederland, waar bezwaren na de aanname van een plan kunnen worden ingediend en men in beroep kan gaan bij de Raad van State).

De APaNGO-enquête wees ook uit dat grootste deel van de respondenten een officiële uitnodiging had gehad voor participatie (66 van de 130). Er waren 48 organisaties die gehoord hadden van de participatie en op eigen initiatief deelnamen. De mate van tevredenheid over het participatieproces bij deze groepen was duidelijk direct gerelateerd aan de manier waarop het eerste contact was gelegd. In Luxemburg, Schotland, Wales, Noord-Ierland en de Ierse Republiek hadden alle respondenten die zeiden 'tevreden' te zijn met het participatieproces, zelf het initiatief genomen en waren dus niet officieel uitgenodigd.

Het lijkt het er dus op dat dit verschil mede bepaald is door het gevoel van controle dat deze groep had tijdens het participatieproces. Aan de andere kant zou het ook kunnen dat de

<sup>23</sup> Europese Commissie (1997) *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg. Blz. 70

groep die zelf het initiatief voor participatie heeft genomen ook gemotiveerder was om uit het proces te halen wat erin zat.

### 3.4 Burgerparticipatie bij gereguleerde ontwikkeling

Bij gereguleerde ontwikkeling hebben alle landen (behalve Ierland en het Verenigd Koninkrijk) een enkele bouwvergunning, die een toestemming voor (bouw)planontwikkeling combineert met de bouwtechnische toets van het te bouwen gebouw en waarin de eventuele bestemmingwijziging, de bouw en soms ook de sloop wordt geregeld. In België is soms een extra milieuvergunning nodig. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland is er een duidelijk onderscheid tussen een vergunning voor planontwikkeling (*planning permit*) en de bouwvergunning met bepalingen voor een bouwtechnische toets; de vergunning voor planontwikkeling past wel binnen het concept van de gereguleerde ontwikkeling.

In de meeste landen kan de burger bezwaar indienen tegen aanvragen voor planontwikkeling en in de meeste gevallen verloopt de besluitvorming op basis van het lokale plan (met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, hier is meer flexibiliteit). Als de besluiten eenmaal zijn genomen, heeft voornamelijk de aanvrager recht van beroep. Het recht van beroep voor derden is zeer beperkt (behalve in Ierland), meestal tot beroep op procedurele of technische/beleidsredenen. In België, kunnen derden in beroep gaan tegen milieuvergunningen.

Omdat een vergunning meestal wordt verleend op basis van de onderliggende principes of de details van het bestemmingsplan, is de participatie van burgers of bewoners essentieel om te waarborgen dat de ontwikkeling door de lokale bevolking wordt gezien als passend.

### 3.5 Participatieniveaus

De APaNGO-onderzoeksrapporten van de individuele landen en de respons op de enquête zijn geanalyseerd om het niveau van burgerparticipatie bij planningsvraagstukken vast te stellen. De enquêteformulieren waren ook bedoeld om de mate van participatie van NGO's en andere maatschappelijke organisaties bij planningsvraagstukken te onderzoeken. Er zijn verschillende manieren om deze niveaus onder te verdelen (zie hoofdstuk 1.3).

De respons op de enquête is in eerste instantie op verschillende manieren geanalyseerd (zie

Appendix 2), onder andere op referenties naar eenmalige participatie, uitgebreide betrokkenheid en 'coproductie'; en op een ander informatieniveau op raadpleging, coproductie en andere niveaus van participatie. Zoals al eerder uitgelegd, is het cruciale punt bij het beoordelen van participatieniveaus eerder de mate van 'invloed', dan de gebruikte methode (zoals folders of tentoonstellingen) of het aantal malen dat er met de groepering is overlegd (zoals een eenmalige bijeenkomst of juist uitgebreide participatie).

De respons van de landen is hier om die reden geanalyseerd naar de eerste vier elementen van het IAP2-spectrum van burgerparticipatie: informeren, raadplegen, betrekken en samenwerken (zie hoofdstuk 1.3 voor het hele spectrum). Hiernaast zijn voor deze analyse de categorieën 'raadplegen' en 'betrekken' samengevoegd, omdat er te weinig gegevens zijn om deze resultaten verder uit te diepen. Desondanks komt uit deze analyse duidelijk naar voren dat verreweg de meeste burgerparticipatie bij ruimtelijke planvorming en ontwikkeling plaatsvindt aan de 'onderkant' van dit spectrum: informeren en raadplegen.

Hoewel er wel enkele voorbeelden zijn van goede participatie en er bij sommige participatieprocessen daadwerkelijk sprake is van een brede betrokkenheid die verder gaat dan een eenmalig contact bij een participatiebijeenkomst, is dit toch eerder uitzondering dan regel (een goed voorbeeld werd gegeven bij de intensieve consultatie over het Wales Spatial Plan). De resultaten van het onderzoek wijzen er eerder op dat in sommige gevallen de raadpleging noch breed, noch intensief is en dat die meer wordt gezien als een soort corvee of een invuloefening dan als een integraal onderdeel dat bijdraagt aan de kwaliteit van het beleid ten aanzien van ruimtelijke planning en de resultaten van de ontwikkeling.

Er zijn wel een paar punten aan te wijzen waarop de landen verschillen. In Nederland geeft het grootste aantal respondenten aan dat de 'samenwerkingsaanpak' werd gebruikt, direct gevolgd door Luxemburg. In Noord-Ierland gaf het hoogste aantal respondenten aan dat de participatie niet verder kwam dan het informatieniveau en in Duitsland was dit beeld hetzelfde.

Het niveau van burgerparticipatie werd niet beïnvloed door de ruimtelijke ordeningstraditie van het land (zoals regionale economische planning, brede geïntegreerde aanpak, toezicht op het grondgebruik of urbanisme). De resultaten van dit rapport werden geanalyseerd



op ruimtelijke ordeningstraditie, maar er werden geen significante verschillen tussen de systemen gevonden, dus de resultaten worden hier niet weergegeven.

Het lijkt er eerder op dat het niveau van burgerparticipatie wordt beïnvloed door bredere sociale en politieke trends, waardoor de legitimiteit en de democratische aansprakelijkheid bij ruimtelijke planvorming steeds belangrijker wordt; net zo belangrijk bij ruimtelijke ordening als technische informatie (zoals demografische, ecologische, economische en geografische gegevens). Een aantal mogelijke toekomstige veranderingen wordt aan het eind van dit hoofdstuk behandeld.

### 3.6 Tevredenheid met de huidige betrokkenheid

De antwoorden op de enquêteformulieren gaven bruikbare feedback wat betreft de huidige problematiek op het gebied van burgerparticipatie bij ruimtelijke planvorming en suggesties voor het verbeteren van de situatie. Hierna volgen, kort samengevat, de bevindingen:

- Er wordt te weinig ter zake doende informatie verstrekt aan burgers en andere belanghebbenden ter ondersteuning van participatie (over planningsprocessen, de zaken die ter discussie staan, de grenzen en de regels van de consultatie, uitleg van de gebruikte technische terminologie, wat de afspraken zijn, feedback over de uiteindelijke besluiten etc.).
- Er is weinig duidelijkheid over het doel van de consultatie en over wie er bij betrokken worden/zouden moeten zijn.
- De participanten ervaren onderlinge machtsverschillen, maar er zijn ook verschillen in macht tussen diegenen die deelnemen aan een officieel participatieproces en de andere belanghebbenden.
- De communicatie tussen de organiserende partij en de participanten aan de consultatie verloopt stroef (hoewel dit deels kan worden verbeterd door ervaring en als de onderlinge relaties zich ontwikkelen).
- De consultaties beginnen niet vroeg genoeg in het proces en worden ook te snel beëindigd (de consultatie zou gedurende het hele proces moeten doorgaan); het tijdsbestek is soms te kort om effectieve participatie te waarborgen.

- De specifieke techniek die wordt gebruikt is minder belangrijk dan de manier waarop het proces wordt geleid (attitudes, *commitment*, bereidheid om te veranderen etc. bij alle betrokkenen). Om de bereidheid tot luisteren en het accepteren van de genomen beslissingen te waarborgen, zelfs als er verschillen van mening blijven bestaan, moet er over en weer respect en vertrouwen zijn.
- Interactieve en 'intensieve' bijeenkomsten zijn veel effectiever (en populairder bij burgers en andere belanghebbenden) dan een kale presentatie of alleen informatievoorziening; intensieve bijeenkomsten waarbij mensen daadwerkelijk ook inbreng kunnen hebben, zorgen voor een hogere opkomst en leveren ook meer bruikbare reacties op.
- Sommige maatschappelijke groepen moeten middelen aangereikt krijgen om ze de kans te geven om te participeren.

Er waren ook veel bruikbare gegevens over de hoeveelheid feedback die de participanten kregen na hun betrokkenheid. De meeste groeperingen kregen feedback na hun participatie en bijna de helft kreeg dat ook aan het eind van het planningsproces. Zulke feedback is een kernelement van goede burgerparticipatie. Er zijn echter twee belangrijke kanttekeningen bij deze cijfers:

- Er was nog altijd een groot aantal groeperingen dat geen feedback ontving na betrokkenheid (27 van de 130: 21 procent); het niet geven van feedback wordt in het algemeen gezien als een zeer slechte werkwijze. Er waren er zelfs nog meer die geen feedback ontvingen aan het eind van het proces (44 van de 130: 34 procent).
- Er zijn weinig gegevens over de inhoud van de feedback die de groeperingen hebben ontvangen. Zoals een Duitse respondent zei, die feedback kan ook alleen maar een 'bureaucratisch mechanisme' zijn, zoals een brief van de burgemeester waarin hij de participanten bedankt voor hun input of een kopie van een document waarin de kritiek staat die moet worden meegenomen in de eindbeslissing, maar geen details over de manier waarop de consultatie de uiteindelijke besluitvorming heeft beïnvloed, of over het planningsproces in het algemeen.

Bij het overwegen van verbeteringen in het beleid en de procedures rond burgerparticipatie bij ruimtelijke ordening is het handig om de motivatie te doorgronden van degenen die er

op dit moment bij betrokken zijn. Kort samengevat zijn de meest voorkomende redenen onder de respondenten van de APaNGO-enquête:

- het geloof dat het noodzakelijk is voor burgers om invloed te hebben in beslissingen die van invloed zijn op hun toekomst en dat ze daar ook recht op hebben, en de wens om betrokkenheid bij de buurt te ondersteunen en te waarborgen dat die betrokkenheid ook plaatsvindt;
- om ontwikkelingen op een lokaal niveau te beïnvloeden en vorm te geven, gepaard aan de vrees voor de ontwikkelingen die zullen plaatsvinden als zij er niet bij betrokken zouden zijn;
- om de denkbeelden van de bewoners onder de aandacht te brengen;
- om de belangen van bepaalde groeperingen te behartigen (bijvoorbeeld specifieke demografische groepen, zoals ouderen of gehandicapten, of bepaalde belangengroeperingen, zoals fietsers);
- om de woonomgeving te beschermen of te verbeteren (zoals het beschermen van diersoorten of meentgronden);
- om plan- of consultatieprocessen te bestuderen;
- om op de hoogte te blijven;
- om lokale voorzieningen te verbeteren (bijvoorbeeld winkels, een postkantoor);
- het was een wettelijk voorschrift of het werd gezien als een plicht.

### 3.7 Conclusies

Op dit moment zijn er grote verschillen tussen de APaNGO-landen in de manieren waarop de burger wordt betrokken bij ruimtelijke ordening. Hier staat tegenover dat alle plansystemen die bij dit onderzoek bestudeerd zijn wel de voorwaarde stelden dat er op zijn minst informatievoorziening moest plaatsvinden en dat er meestal ook een vorm van raadpleging mogelijk gemaakt moest worden (consultatie). De participatie vond meestal plaats op basis van een ontwerpplan en binnen een kort tijdsbestek (vaak een maand). Hiernaast vindt op dit moment bijna alle participatie plaats op lokaal niveau.

De respondenten van de APaNGO-enquête zijn over het algemeen vrij kritisch ten aanzien van de huidige praktijk van burgerparticipatie. Maar de motivatie van de groeperingen die op dit moment betrokken zijn en de vastgestelde problemen (en de mogelijke oplossingen) lijken aan te geven dat er een blijvende en sterke wil bestaat bij NGO's en maatschappelijke groepen om betrokken te blijven bij planningsvraagstukken en -procedures, maar er blijven specifieke zorgen over de manier waarop de zaken op dit moment geregeld zijn.

# 4

## **infrastructuur voor ondersteuning bij participatie**

**4.1 Inleiding**

**4.2 Analyse van de infrastructuren voor ondersteuning**

**4.3 Conclusies**

# 4

## infrastructuur voor ondersteuning bij participatie

### 4.1 Inleiding

De onderzoeksrapporten hebben ook informatie opgeleverd over de aard van het netwerk van organisaties die hulp en ondersteuning bieden bij burgerparticipatie bij planningsvraagstukken in de tien landen. In dit hoofdstuk worden die bevindingen beschreven.

### 4.2 Analyse van de infrastructuren voor ondersteuning

Het APaNGO-onderzoek heeft een aantal bruikbare voorbeelden opgeleverd van nationale, regionale en lokale organisaties die ondersteuning bieden bij het betrekken van de lokale bevolking bij planning. In Appendix 3 staan de gegevens van de verschillende organisaties die ondersteuning bieden en die op verschillende niveaus (lokaal, regionaal en nationaal) in de verschillende plansystemen opereren.

Kort samengevat, duiden de bevindingen op het volgende:

- **Regionale economische planning.** Frankrijk is het belangrijkste voorbeeld van deze planmethode, die voornamelijk draait om sociaal-economische ontwikkeling, maar Ierland is er ook een voorbeeld van. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat de infrastructuur voor ondersteuning in Frankrijk vooral gericht is op het samenbrengen van belangengroeperingen op gebied van handel en economisch ontwikkeling met andere lokale belangengroeperingen uit de omgeving. Er is ook een uitgebreid netwerk van lokale instanties dat alle relevante organisaties met elkaar in contact brengt voor samenwerking op het gebied van lokale planning. Deze coöperatieve aanpak komt bij de andere planningstradities niet zo duidelijk naar voren.
- **Brede geïntegreerde aanpak.** Dit is een zeer formele en hiërarchische planningstraditie,

waar de nadruk ligt op ruimtelijke coördinatie en waarbij de plannen door de publieke sector worden opgesteld. Voor het welslagen van de plannen is op lokaal niveau veel politieke betrokkenheid nodig. In Nederland (het land dat het meest geassocieerd wordt met deze traditie) bestaat de infrastructuur voor ondersteuning van burgerparticipatie bij planning uit een mengeling van lokale ad-hocgroeperingen met zeer uiteenlopende doelen (zoals zorg en welzijn, mobiliteitsstudies en brede burgerparticipatie), en meer algemene ondersteuning voor burgerparticipatie van de overheid op verschillende niveaus (locaal, regionaal en nationaal). Terwijl Nederland beschikt over speciale organisaties voor burgerparticipatie bij planning, zijn er geen meldingen van zulke organisaties in Duitsland (het andere belangrijke voorbeeld van deze planningstraditie).

- **Toezicht op het grondgebruik.** Deze planningstraditie richt zich op de bestemmingswijziging en dit systeem komt vooral voor in het Verenigd Koninkrijk en België. In het Verenigd Koninkrijk is op beperkte schaal een infrastructuur voor ondersteuning ontwikkeld die zich specifiek richt op bewonersparticipatie bij planning, in het bijzonder door middel het aanbieden van technisch en professioneel advies tegen lage kosten aan maatschappelijke groeperingen en anderen die zich anders deze ondersteuning niet zouden kunnen veroorloven (dit gebeurt meestal in de vorm van Planning Aid en Community Technical Aid). In België is de infrastructuur beperkt en wordt niet geleverd door de overheid. In deze landen bestaat er ook een bredere infrastructuur voor ondersteuning van vrijwilligerswerk en maatschappelijke activiteiten (zoals de Councils for Voluntary Service en de Rural Community Councils in Engeland; de Community Councils<sup>24</sup> in Wales en Schotland), en brede milieunetwerken die ook belangrijk werk met betrekking tot planningsvraagstukken verrichten (bijvoorbeeld in België).

<sup>24</sup> Liefdadigheidsorganisaties die informatie, advies en ondersteuning bieden aan burgers

- **Urbanisme.** Deze traditie richt zich op architectuur en stadsplanning (dit komt vooral voor in Frankrijk, naast de aanpak van regionale economische planning). Hier richten specifieke lokale instanties zich op het betrekken van de bewoners bij stadsbeheer en stedenbouw.

In het algemeen kan gezegd worden dat landen met een planningstraditie gericht op grondgebruik (het Verenigd Koninkrijk en België) meestal meer organisaties hebben die ondersteuning bieden bij bewonersparticipatie bij planning en de meeste lokale organisaties en diensten die zich specifiek bezighouden met planning. In de andere landen komt die specifieke aandacht voor planning lang niet zoveel voor, omdat burgerparticipatie bij planning wordt gezien als een van de vele manieren waarop burgers betrokken kunnen zijn bij lokale, regionale en nationale politiek.

In alle landen worden er van tijd tot tijd lokale groepen burgers betrokken bij planningsvraagstukken, maar het lijkt erop dat er alleen specifieke ondersteuning ten aanzien van planning beschikbaar is daar waar de planningstraditie op grondgebruik gericht is en waar planning een reden is voor burgers om actie te ondernemen. In deze fase is het onduidelijk in hoeverre dit het gevolg is van de planningstraditie en in hoeverre dit het gevolg is van andere oorzaken (zoals patronen in het grondbezit, de mate van subsidiariteit en de beslissingsbevoegdheid van lokale overheden, de democratische structuur en bredere politieke prioriteiten). Het is ook onduidelijk of deze situatie is ontstaan doordat er veel activiteiten zijn rond bewonersparticipatie bij planning, en dat de ontwikkeling van de infrastructuur dus een gevolg is van de vraag, of dat de ontwikkeling van zo'n infrastructuur juist deze mate van activiteit heeft veroorzaakt.

Het is ook interessant om hier te vermelden dat er een verschil is tussen de cultuur en de stijl van de verschillende infrastructuren voor ondersteuning in de zin dat sommige zich binnen en andere zich buiten de overheidsstructuur bevinden. In de landen met regionale economische planning, een brede geïntegreerde aanpak en urbanisme hebben de burgers en de staat een gemeenschappelijk doel op het gebied van sociale, economische

en milieueffecten. Daardoor worden er veel initiatieven ontwikkeld, hoewel er bij gedetailleerde bestudering ook veel verschillen te ontdekken zijn. Dit is niet het geval in de landen met een planningstraditie gericht op toezicht op grondgebruik, waar de nadruk bij acties van burgers oppositioneler is en meestal negatief (namelijk tegen ontwikkeling). Ook hier is het in deze fase onduidelijk in welke mate dit het gevolg is van de planningstraditie en in welke mate van andere oorzaken (zoals patronen in het grondbezit, de mate van subsidiariteit en de beslissingsbevoegdheid van lokale overheden, de democratische structuur en bredere politieke prioriteiten).

### 4.3 Conclusies

De APaNGO-enquête onder NGO's en maatschappelijke groeperingen die betrokken waren bij planning verschaft een goed inzicht in hoe de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van advies en ondersteuning bij planningsvraagstukken aan de basis wordt ervaren (zie Appendix 2 voor meer informatie).

In het algemeen kan gezegd worden dat de meeste respondenten (88 van de 130) vonden dat ze op de hoogte waren van de beschikbare hulp, hoewel maar de helft daadwerkelijk van die hulp gebruik had gemaakt. Van de groeperingen die er gebruik van hadden gemaakt, had de grote meerderheid dit als zinvol ervaren. Met name Planning Aid en Community Technical Aid werden zinvol genoemd, maar ook andere lokale organisaties werden genoemd.

Het APaNGO-onderzoek duidt erop dat er ondersteuning aanwezig is voor NGO's, maatschappelijke groeperingen en de burgers om hun betrokkenheid bij planning te vergemakkelijken. Sommige ondersteuning is heel specifiek en wordt hogelijk gewaardeerd door de gebruikers van deze diensten (met name Planning Aid en Community Technical Aid), maar deze diensten bestaan alleen in het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Elders wordt planning meer gezien als slechts een van de vele kwesties waarbij de burger betrokken kan worden en daar zijn ook veel minder specifieke ondersteunende structuren beschikbaar.

# 5

## **hulpmiddelen en technieken bij bewonersparticipatie**

- 5.1 Inleiding**
- 5.2 De belangrijkste hulpmiddelen en technieken bij bewonersparticipatie**
- 5.3 Niveaus bij hulpmiddelen en technieken voor burgerparticipatie**
- 5.4 Voorbeelden van innovatieve hulpmiddelen en technieken voor bewonersparticipatie**

## 5

# hulpmiddelen en technieken bij bewonersparticipatie

## 5.1 Inleiding

De APaNGO-onderzoeksrapporten voor de individuele landen leverden in verschillende mate informatie over de hulpmiddelen en de technieken die gebruikt worden bij bewonersparticipatie bij planning. In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste bevindingen van het APaNGO-onderzoek, met name waar het gaat om de hulpmiddelen en technieken die op dit moment worden gebruikt.

## 5.2 De belangrijkste hulpmiddelen en technieken bij bewonersparticipatie

De APaNGO-onderzoeksrapporten uit de verschillende landen en de respons van de enquête onder NGO's en maatschappelijke groeperingen bevatten vergelijkbare hulpmiddelen en technieken, hoewel er verschillen waren in de terminologie waarmee ze beschreven werden (niet alleen vanwege de verschillende talen). De belangrijkste hulpmiddelen en technieken die in de APaNGO-landen worden gebruikt zijn in alfabetische volgorde:<sup>25</sup>

- **Advies-/overlegraden.** Dit zijn groepen die verspreid over een langere tijd bij elkaar komen dan bij eenmalige overlegbijeenkomsten; soms worden ze opgezet voor een specifiek project of programma, soms zijn het permanente raden die over specifieke onderwerpen vergaderen.
- **Burgerjuries.** Dit zijn representatieve en vaak kleine (12-16 personen), vertegenwoordigingen uit de hele bevolking. De jury komt een aantal dagen achter elkaar bijeen om een bepaalde kwestie te bespreken. De juryleden nemen kennis van verklaringen van deskundigen en andere getuigen en kunnen hen ook vragen stellen. Vervolgens pleegt de jury onderling overleg,

waarna er aanbevelingen worden gedaan en de conclusies openbaar worden gemaakt.

- **Burgercomités.** Dit zijn grote, demografisch representatieve groepen burgers die, vaak enkele jaren achter elkaar, geregeld worden geconsulteerd en dienen als een klankbord bij belangrijke kwesties. De comités variëren in grootte van een paar honderd tot enkele duizenden personen.
- **Consensus conferenties.** Net als de burgerjury is de consensus conferentie bedacht om een groep gewone burgers bij elkaar te brengen (meestal 10-20 personen). Deze groep krijgt informatie en kan deskundigen bevragen over een bepaald onderwerp, het aldus verkregen materiaal in overweging nemen en daarna aanbevelingen doen die openbaar worden gemaakt. Het verschil is dat de burgerjuries meestal achter gesloten deuren bijeenkomen, terwijl consensus conferenties meestal openbaar zijn.
- **Focusgroepen.** Dit zijn meestal kleine groepen van zes tot tien personen die een paar uur in een informele setting een onderwerp bediscussiëren. Er is meestal een ervaren gespreksleider nodig om de deelnemers aan te moedigen en hun ideeën, gevoelens en reacties kenbaar te maken. Focusgroepen zijn anders dan 'workshops' waarin overlegd wordt, in de zin dat focusgroepen meestal niet zozeer zijn bedoeld om informatie te verschaffen als wel om een inzicht geven in de bestaande meningen van de bevolking. Dit is dus wat anders dan mensen de mogelijkheid geven om diepgaand met elkaar in discussie te gaan, achtergrondinformatie te beoordelen en tot een weloverwogen mening te komen.
- **Opiniepeilingen.** Opinieonderzoek en andere soorten peilingen en enquêtes worden gebruikt om kwantitatieve informatie

<sup>25</sup> Deze definities en omschrijvingen zijn ontleend aan de APaNGO-onderzoeksrapporten *Involve (2006) People and Participation. How to put citizens at the heart of decision-making.* Involve, Londen; en Graham Smith for the POWER Inquiry (2005) *Beyond the Ballot. 57 democratic innovations from around the world.* The POWER Inquiry, Joseph Rowntree Charitable Trust, Londen

te verkrijgen over meningen die er onder de bevolking bestaan, maar ze kunnen ook worden gebruikt als onderdeel van een bredere en verdergaande bewonersraadpleging waarbij de resultaten van polls en enquêtes worden gebruikt als uitgangspunt voor een verdere consultatie. Inhoudelijk opinieonderzoek is heel anders; hierbij krijgen burgers de mogelijkheid om over nieuwe informatie na te denken en de mogelijke gevolgen ervan met elkaar en met anderen te bespreken voordat ze de onderzoekers een eindconclusie aanbieden.

- **Openbare bijeenkomsten.** De openbare bijeenkomst is de meest voorkomende vorm van bijeenkomst die door de lokale overheden wordt gebruikt. Deze bijeenkomsten zijn bedoeld om informatie te verstrekken, het debat te stimuleren en de bewoners waarop de voorstellen betrekking hebben, aan te moedigen hun mening kenbaar te maken. Maar openbare bijeenkomsten bestaan ook vaak uit een presentatie door projectontwikkelaars, experts en de overheid, soms vergezeld van een tentoonstelling of een andere visualisatie, waarna het publiek vragen mag stellen. Traditionele openbare bijeenkomsten worden eerder georganiseerd met de bedoeling een programma of een project aan de burger te presenteren, dan met de bedoeling een productieve dialoog aan te gaan die misschien tot een aanpassing zou kunnen leiden; en de vorm (een presentatie met daarna vragen) leidt vaak tot heftige discussies en conflicten, zowel tijdens als na de bijeenkomst.
- **Planning for Real®.** Dit is een gestructureerd en op de praktijk gericht proces van bewonersconsultatie en -participatie. Het houdt in dat bewoners betrokken worden door middel van een workshopachtige opzet, waarvan het resultaat een driedimensionaal model van de buurt is. Het bouwen van het model begint bij het tekenen van een grote plattegrond waarop (vaak door buurtbewoners) een driedimensionaal model wordt gebouwd. Dit is het begin van het proces om naar de buurt als geheel te kijken: je zoekt uit waar je huis staat, welke routes je regelmatig aflegt en bedenken wat er nodig is om het welbevinden van de buurt te verbeteren door middel van ruimtelijke planning.
- **Publiciteit en media.** Deze worden zowel ingezet om informatie te geven als om bekendheid te geven aan de mogelijkheid voor verdergaande betrokkenheid. De technieken variëren dus van persberichten

tot uitgekiende communicatie- en mediastrategieën die bedacht zijn om verdergaande participatieprocessen te bevorderen en te ondersteunen.

- **Tentoonstellingen en posterpresentaties.** Dit kunnen eenmalige posterpresentaties zijn die een dag te bezichtigen zijn of langduriger tentoonstellingen om een verdergaande betrokkenheid te ondersteunen. Vaak gaan ze vergezeld door een zekere mogelijkheid voor de burger om feedback te geven (bijvoorbeeld in de vorm van kaarten of formulieren waarop de bezoekers hun commentaar kwijt kunnen). Soms is er ook personeel aanwezig om vragen te beantwoorden.
- **Beeldvorming (*Visioning*).** Deze techniek houdt meestal in dat een groep bewoners samenkomt om ideeën te ontwikkelen over hoe hun buurt er idealiter uit zou moeten zien. Nadat er overeenstemming is bereikt over het ideaalbeeld, gaat de groep bekijken wat er moet gebeuren om dat ideaal te bereiken en stelt uit deze eisen een actieplan samen. *Visioning* kan plaatsvinden tijdens een enkele bijeenkomst maar kan ook worden uitgespreid over meerdere workshops in een tijdsbestek van een paar maanden. De groepen kunnen ook worden geassisteerd door een professionele gespreksleider.
- **Workshops.** Deze worden in het Verenigd Koninkrijk ook wel 'deliberative workshops' genoemd. Dit zijn interactieve bijeenkomsten waar de deelnemers de kans krijgen om met elkaar in gesprek te gaan, maar soms ook met experts en andere informatieverstrekkers, waarna ze tot een eindconclusie komen. Idealiter leveren de workshops resultaten op die voor alle betrokkenen worden samengevat, zodat alle deelnemers inzicht krijgen in de wijze waarop naar voren gebrachte ideeën worden verwerkt in volgende fases van het planningsproces.

Er zijn grote verschillen tussen de verschillende APaNGO-landen in de mate waarin deze technieken gebruikt worden, en het onderzoek wijst uit dat de manier waarop de techniek wordt gebruikt meestal van grotere invloed is op de mate van de betrokkenheid van bewoners, dan de techniek zelf. In de praktijk betekent dit dat een openbare bijeenkomst die wordt georganiseerd vanuit een gevoel van openheid en een bereidheid tot verandering, positiever wordt ervaren dan een workshop die gehouden wordt in een sfeer van geheimzinnigheid en exclusiviteit.



### 5.3 Niveaus bij hulpmiddelen en technieken voor burgerparticipatie

Het is mogelijk om de belangrijkste technieken en hulpmiddelen te analyseren aan de hand van het participatiespectrum van de International Association of Public Participation (IAP2), dat in hoofdstuk 1.3 van dit rapport staat beschreven. Tabel 2 geeft de respectievelijke participatieniveaus van de belangrijkste hulpmiddelen en technieken die hierboven staan beschreven (plus een aantal andere) en geeft aan in welke landen deze technieken hebben gebruikt (volgens het APaNGO-onderzoek).

Tabel 2 is niet volledig, maar geeft wel een indicatie van de samenhang tussen de mate van bewonersparticipatie en de verschillende technieken en de landen waar deze technieken gebruikt worden of onlangs gebruikt zijn.

Als aanvulling van de informatie in Tabel 2, moet het volgende worden opgemerkt:

- In Frankrijk maken de meeste technieken voor burgerparticipatie deel uit van het officiële plansysteem; er wordt weinig gebruik gemaakt van de andere hulpmiddelen en technieken. In bepaalde landen wijst het APaNGO-onderzoek dat geen een van deze technieken veel gebruikt wordt, met name in Luxemburg, waar er maar een beperkt aantal technieken worden gebruikt voor burgerparticipatie.
- In Duitsland wordt op regionaal niveau gebruik gemaakt van een vrij uitgebreide reeks hulpmiddelen en technieken (hoewel er meer aandacht is voor de betrokkenheid van belanghebbenden dan die van burgers of bewoners); in de andere landen vindt het gebruik van technieken voor burgerparticipatie bijna alleen plaats op lokaal niveau.
- In Nederland wordt gebruik gemaakt van een heel scala aan specifieke methoden, hulpmiddelen en technieken voor burgerparticipatie waarvan er maar een paar in dit rapport omschreven worden.

Zoals te zien in Tabel 2, wordt er het meest uitgebreid gebruik gemaakt van hulpmiddelen en technieken in de categorieën informeren en raadplegen (met name bij geschreven ontwerpplannen) en zijn er maar een paar voorbeelden van verdergaande en langdurigere participatie en maar heel weinig op het gebied van samenwerken en mondig maken.

Dit wil niet zeggen dat er geen voorbeelden zijn van zulke werkmethodes, maar het wordt wel duidelijk uit het APaNGO-onderzoek dat deze verdergaande vormen van participatie een uitzondering zijn. Verreweg de meeste burgerparticipatie vindt plaats in de vorm van informatievoorziening en beperkte consultatie door de overheid. Daar waar interactieve activiteiten en meer directe communicatie (zoals workshops) hebben plaatsgevonden, worden die veel positiever beoordeeld dan officiële bijeenkomsten, informatievoorziening (folders, brieven) of informatievergaring (zoals enquêtes).

Een respondent in Duitsland wees er ook nog op dat problemen in het algemeen niet ontstonden als gevolg van de gekozen techniek of methode, maar als gevolg van de manier waarop de participatie had plaatsgevonden. Dit staft de bevindingen van ander onderzoek dat de houding van degenen die de consultatie uitvoeren en hun bereidheid te luisteren etc. minstens zo belangrijk zijn als de keuze van een specifieke techniek voor het consulteren van burgers, NGO's en andere belanghebbenden.

### 5.4 Voorbeelden van innovatieve hulpmiddelen en technieken voor bewonersparticipatie

Het APaNGO-onderzoek heeft een paar voorbeelden gevonden van het gebruik van een aantal van de bovenstaande en andere technieken in specifieke omstandigheden. Deze voorbeelden geven wat meer inzicht in het scala aan verschillende manieren waarop overheden bewoners betrekken bij het planningsproces en hoe ze een beproefde procedure proberen op te bouwen:

- **Action planning.**<sup>26</sup> Dit zijn gestructureerde bijeenkomsten waar mensen de mogelijkheid krijgen om samen met andere belanghebbenden op een creatieve manier tot een plan van aanpak te komen. Deze bijeenkomsten kunnen op elk moment in het ontwikkelingsproces worden gepland en bieden een alternatief voor de bureaucratische planningsmethodes. Voorbeeld van *action planning* zijn onder andere speciale dag gewijd aan *action planning*, een bewonersforum voor planning; een designfestival; een designworkshop; gemeenschappelijke verkenningen van toekomstscenario's; een 'open space' workshop; en *Planning for Real*® bijeenkomsten.

<sup>26</sup> Deze techniek wordt omschreven in: Nick Wates (2000) *The Community Planning Handbook*. Earthscan Publications, Londen. Blz. 24

- **Auto-évaluation, Bordeaux, Frankrijk.** Hier bracht de lokale overheid een groep bij elkaar om een hulpmiddel te ontwikkelen waarmee de organisaties voor burgerparticipatie het functioneren en de effect van hun participatie konden controleren. Feitelijk is dit een checklist om de raadpleging van burgers goed te laten verlopen.
- **Carte démographique, Frankrijk.** Met deze kaart, die in een stad in Frankrijk wordt gebruikt, worden burgers geraadpleegd en kunnen ze stemmen via internet. De kaart werd vooral handig gevonden voor het betrekken van mensen met een handicap voor wie het moeilijk is om bijeenkomsten bij te wonen.
- **Charettes.** Deze zijn qua functie te vergelijken met *Planning for Real*®. Dit zijn voornamelijk intensieve ontwerpprocessen en hebben meestal de vorm van een in tijd

**Tabel 2**  
Hulpmiddelen en technieken voor burgerparticipatie per niveau

Informeren	Raadplegen	Betrekken	Samenwerken	Mondig maken
<b>Tentoonstellingen/ displays (ook reizend):</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• België</li> <li>• Frankrijk (ook per trein)</li> <li>• Duitsland</li> <li>• Ierland</li> <li>• Nederland</li> <li>• Engeland</li> <li>• Noord-Ierland</li> <li>• Schotland</li> <li>• Wales</li> </ul>	<b>Repas de quartier (buurtmaaltijden, om mensen aan te moedigen deel te nemen en om de discussie informeler te maken):</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Frankrijk</li> </ul>	<b>Advies-/overleggraden (structuren voor de langere termijn):</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• België</li> <li>• Frankrijk (meestal georganiseerd door lokale overheid)</li> <li>• Nederland</li> </ul>	<b>Workshops om tot een gezamenlijke oplossing te komen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nederland</li> </ul>	<b>Burgerjuries:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ierland</li> <li>• Nederland</li> <li>• Engeland</li> </ul>
<b>Openbare bijeenkomsten (om de burger te informeren en om vragen te beantwoorden):</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• België</li> <li>• Frankrijk</li> <li>• Duitsland</li> <li>• Luxemburg</li> <li>• Nederland</li> <li>• Ierland</li> <li>• Engeland</li> <li>• Noord-Ierland</li> <li>• Schotland</li> <li>• Wales</li> </ul>	<b>Enquêtes:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• België</li> <li>• Frankrijk</li> <li>• Nederland</li> <li>• Engeland</li> <li>• Noord-Ierland</li> <li>• Schotland (vaak verzonden samen met een brochure met achtergrondinformatie)</li> <li>• Wales</li> </ul>	<b>Workshops en rondetafel-bijeenkomsten (om deelnemers de kans te geven zowel met elkaar onderling als met de autoriteiten te spreken):</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• België</li> <li>• Frankrijk</li> <li>• Duitsland</li> <li>• Nederland</li> <li>• Engeland</li> <li>• Noord-Ierland</li> <li>• Schotland</li> <li>• Wales</li> </ul>		<b>Petities:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• België</li> <li>• Duitsland</li> <li>• Nederland</li> <li>• Wales</li> </ul>
<b>Bezoeken ter plaatse:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ierland</li> <li>• Nederland</li> </ul>	<b>Ideeënbus:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Frankrijk</li> </ul>	<b>Mediation:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Duitsland</li> <li>• Nederland</li> </ul>		<b>Referenda:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nederland (bindend referendum)</li> </ul>
<b>Media:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• België</li> <li>• Duitsland</li> <li>• Nederland</li> <li>• Ierland</li> <li>• Engeland</li> <li>• Noord-Ierland</li> <li>• Schotland</li> <li>• Wales</li> </ul>	<b>Debatten:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• België</li> <li>• Frankrijk</li> <li>• Duitsland</li> <li>• Nederland</li> </ul>	<b>Consensus conferenties:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ierland</li> <li>• Nederland</li> </ul>		<b>Visioning:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nederland</li> <li>• Engeland</li> <li>• Schotland</li> </ul>
<b>Internet:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• België</li> <li>• Duitsland</li> <li>• Nederland</li> <li>• Ierland</li> <li>• Engeland</li> <li>• Schotland</li> </ul>				

(Wordt vervolgd op volgende bladzijde)

gelimiteerde interactie tussen professionals en bewoners (meestal een of twee dagen), waarbij er een kans is om kritiek te leveren op de ideeën en opvattingen van beide kanten. *Charettes* zijn heel erg gericht op het maken van een eindproduct en kunnen bij planning gebruikt worden om verschillende groepen van een gemeenschap bij elkaar te brengen, zoals lokale belangengroeperingen, politici en beleidsmakers. Hierdoor hebben ze vaak wat meer 'nieuws waarde' dan de

andere participatiemethoden, hoewel ze niet altijd resulteren in eensgezindheid. Het belangrijkste resultaat van een succesvolle *charette* is het bereiken van overeenstemming over het doel en een gevoel van welslagen bij de niet-professionele deelnemers.

- **Het CLEAR Project, Schotland.** Dit is een project dat ontwikkeld is door Planning Aid Scotland voor educatie en

**Tabel 2 (Vervolg van bladzijde 30)**  
Hulpmiddelen en technieken voor burgerparticipatie per niveau

Informeren	Raadplegen	Betrekken	Samenwerken	Mondig maken
<b>Folders:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• België</li> <li>• Duitsland</li> <li>• Nederland</li> <li>• Engeland</li> <li>• Noord-Ierland</li> <li>• Schotland</li> <li>• Wales</li> </ul>	<b>Hoorzittingen en meningspeilingen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• België</li> <li>• Duitsland</li> <li>• Ierland</li> <li>• Nederland</li> </ul>			
<b>Video's en cd-rom's:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nederland</li> <li>• Engeland</li> <li>• Schotland</li> </ul>	<b>Conferenties:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• België</li> <li>• Duitsland</li> <li>• Nederland</li> <li>• Engeland</li> </ul>			
	<b>Feedback via internet (digitale debatten/web-discussies):</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Duitsland</li> <li>• Nederland (waaronder digitale burgercomités)</li> </ul>			
	<b>Focusgroepen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nederland</li> </ul>			
	<b>Scenario's:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nederland</li> </ul>			
	<b>Burgercomités:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• België</li> <li>• Nederland</li> <li>• Engeland</li> <li>• Schotland</li> </ul>			
	<b>Planning for Real®:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Engeland</li> <li>• Schotland</li> <li>• Wales</li> </ul>			
	<b>Schriftelijke raadpleging:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ierland</li> <li>• Nederland</li> <li>• Engeland</li> <li>• Noord-Ierland</li> <li>• Schotland</li> <li>• Wales</li> </ul>			

capaciteitsvergroting. CLEAR (*Community Local Environment Awareness Raising*<sup>27</sup>) geeft de lokale bevolking trainingen opdat zij meer invloed krijgt op de ontwikkeling van hun eigen woonomgeving.

- **Elektronische consultatiemethoden, Duitsland.** In Duitsland wordt steeds meer gebruik gemaakt van elektronische consultatie als gevolg van de ontwikkeling van geïntegreerde elektronische aanpak van gemeentelijke overheden. Visualisatiemethoden (bijvoorbeeld geografische informatiesystemen, driedimensionale modellen en animaties) worden steeds meer gebruikt om informatie te geven. Soms zijn er ook links naar forums en *chatrooms*, hoewel dit nog niet vaak voorkomt en het zich nog in een experimentele fase bevindt.
- **Enquiry by Design, Engeland.** Dit proces daagt lokale belangengroeperingen, planners en anderen die zich op een professionele manier met planning bezighouden uit om oplossingen aan te dragen voor de vraagstukken van een specifiek plangebied.<sup>28</sup> In de workshops van Enquiry by Design komen de belangrijkste belangengroeperingen bij elkaar voor het bespreken, ontwikkelen en ontwerpen van mogelijke oplossingen voor specifieke lokale vraagstukken op het gebied van stadsontwikkeling en planning. Dankzij het workshopmodel kunnen alle mogelijkheden interactief en tijdens het ontwerpproces onderzocht, bediscussieerd en geïllustreerd worden om zo tot het meest gunstige resultaat te komen.

De acties die nodig zijn om implementatie van de resultaten van de workshops te bereiken worden ook vastgelegd in een implementatiekader dat vervolgens de basis kan vormen voor verdergaande actie. De Enquiry by Designworkshops zijn doorgaans niet-bindend, zodat de deelnemers worden aangemoedigd creatief na te denken en zodat ze zich buiten de beperkingen van hun officiële rol durven te begeven. Dit geeft ze de flexibiliteit een grotere scala aan mogelijkheden te overwegen en te bespreken.

Het proces van Enquiry by Design wordt steeds meer gebruikt door lokale overheden bij de voorbereiding en het indienen van aanvragen voor planontwikkeling of voorbereidende masterplannen waarop deze

aanvragen worden gebaseerd. Dit intensieve proces biedt soms belangrijke voordelen. Er komen nieuwe mogelijkheden en vormen van synergie uit voort die een meerwaarde toevoegen aan de planontwikkeling en er kan een consensus worden gesmeed tussen eerder onverenigbare tegenstanders. Hoewel Enquiry by Design veel overeenkomsten vertoont met andere planningworkshops, is het anders vanwege de mate van technische input, de lengte van de workshop en de sterke nadruk op participatie van de belangrijkste belangengroeperingen.<sup>29</sup>

- **Inspraakronde bij de 'Planning Committee', Wales.** Inwoners van Wrexham County Borough die hun mening willen geven over aanvragen voor planontwikkeling of die toestemming vragen voor planontwikkeling, worden uitgenodigd om hun mening kenbaar te maken bij de 'Planning Committee' van de gemeente, voordat er besluiten worden genomen over belangrijke of controversiële voorstellen. Het nieuwe systeem is in juli 2003 van start gegaan, waarmee Wrexham een van de eerste gemeentes in Wales is die deze nationaal erkende methode voor goede participatie toepast.
- **LENS-methode, Nederland en Schotland.** Deze methode is in Nederland ontwikkeld aan het begin van de jaren negentig. De methode biedt een alternatief voor de traditionele enquêtemethoden die zich voornamelijk richten op de bestaande situatie en mensen maar een beperkt aantal mogelijke antwoorden bieden. LENS biedt een alternatief gebaseerd op 'toekomstanalyse': uitzoeken wat mensen willen zien gebeuren in de toekomst. Dit biedt de mensen de mogelijkheid tot creatievere antwoorden, waardoor er een groot scala aan nieuwe ideeën voor het ontwikkelen de eigen omgeving.

De methode bestaat uit een aantal vraag-en-antwoordsessies tussen een onderzoeker en een panel van bewoners. De bewoners geven eerst antwoord op een aantal van tevoren vastgestelde vragen over hun woonomgeving. De respondenten kunnen vervolgens de bijeenkomsten bijwonen waar de antwoorden op de enquêtevragen worden besproken en wordt vastgesteld wat de prioriteiten zijn. Het concrete resultaat van de methode is een gedetailleerd plan waarin de prioriteiten, oplossingen,

<sup>27</sup> bewustzijnsvergroting bij lokale bewoners op het gebied van het milieu in de directe omgeving

<sup>28</sup> 31/01/2007. [www.princes-foundation.org.uk/index.php?id=33](http://www.princes-foundation.org.uk/index.php?id=33)

<sup>29</sup> ODPM (2004) *Statements of Community Involvement and Planning Applications*. ODPM, Londen. Blz. 15

verantwoordelijkheden en de benodigde middelen staan omschreven.

- **Participatief budgetteren.** Wordt weinig gebruikt (een paar keer in Engeland en Nederland sinds de eerste keer in 1989 in Porto Alegre in Brazilië), maar wordt wel steeds belangrijker, omdat deze techniek de mogelijkheid biedt om de lokale bevolking op de langere termijn daadwerkelijk mondiger te maken. Het proces biedt burgers veel meer mogelijkheden om zaken op de agenda te zetten en om betrokken te zijn bij de besluitvorming rond investeringen. Het wordt gezien als een uitzonderlijk effectieve manier om investeringen in armere buurten te bevorderen, omdat de burgers zelf de prioriteiten stellen en het vervolgens eens worden over een plan van aanpak om die investeringen ook binnen te halen. In België geven sommige lokale overheden een klein budget aan bepaalde organisaties in de buurt die dat volgens hun eigen prioriteiten in het publieke domein mogen investeren.
- **Participatieve dorpsplanning, Noord-Ierland.** Deze methode wordt gepropageerd door de Noord-Ierse Rural Development Council door middel van een praktisch werkboek. Het doel is om organisaties in plattelandsgemeenten die een strategie voor dorpsplanning willen opzetten, praktische assistentie te bieden. De dorpsgemeenschappen ontwikkelen zelf per dorp een ontwikkelingsstrategie waardoor de bewoners dit meer als een eigen plan zouden kunnen zien en hun betrokkenheid bij het gehele planningsproces bevorderd zou kunnen worden.

De methode raadt aan om een planningscommissie te vormen uit de leden van de Village Development Association. De planningscommissie kan activiteiten ondernemen als een 'geschiedenisbrainstorm' om te zien hoe het dorp zich heeft ontwikkeld en hoe het in de loop der jaren veranderd is en om in kaart te brengen welke kernkwaliteiten het heeft. Dit kan vervolgens worden gebruikt om een ontwikkelingsplan voor het dorp te maken en om de bebouwde omgeving, het uiterlijk van het dorp en de mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen te beoordelen.

De methode leunt zwaar op nieuwsbrieven als informatievoorziening voor de lokale bevolking. De nieuwsbrieven en de lokale

pers worden gebruikt voor de 'Village Strategy', die weer een bron vormt voor het ontwerp en de ontwikkeling van een bepaald dorp. Noord-Ierland wordt gekenmerkt door een patroon van verspreid liggende gehuchtjes en daarom is deze methode essentieel voor het bereiken van sommige geïsoleerde gebieden en om de bewoners op de hoogte te houden van de voortgang of van de ontwikkelingen die gaan plaatsvinden in hun dorp.

- **Planning for People™, Schotland.**<sup>30</sup> Dit is een van de trainingsprogramma's die door Planning Aid for Scotland wordt gerund. Het programma is bedoeld om bewoners binnen lokale gemeenschappen in plangebieden te ondersteunen bij het formuleren van kansen voor duurzame ontwikkeling of herstructurering als onderdeel van planinterventies. Het programma is erop gericht om de organisatievaardigheden bij de bewoners te verbeteren, om mensen zelfvertrouwen te geven zodat ze proactiever worden en om hen te helpen effectiever betrokken te raken bij het verbeteren van hun leefomgeving.
- **Spellen, Engeland en Schotland.** Een spel is een goede manier om mensen meer inzicht te geven in het planningsproces en in de standpunten van anderen.<sup>31</sup> De spellen zijn ontworpen om een echt planningsscenario weer te geven of om bepaalde vaardigheden aan te leren. Ze worden meestal in groepjes gespeeld, doorgaans met behulp van een gespreksleider of iemand die het spel al gespeeld heeft. Afgezien van een betere bewustwording is er doorgaans geen specifieke output, maar soms vloeit er al een eerste ontwerpvoorstel uit voort of een lijst met toekomstige stappen.

Er zijn verschillende spellen:

- bordspellen: varianten op bekende bordspellen die plannings- en ontwerpscenario's simuleren;
- beeldanalyse: de mensen laten zeggen wat ze zien in een bepaald beeld en deze visies vergelijken;
- rollenspel: in anderemans schoenen proberen te staan;
- toneel: het opvoeren van toneelstukken die de realiteit te verbeelden en het debat aanwakkeren;
- verhalen vertellen: waargebeurde of verzonden verhalen vertellen om onbewuste vooroordelen te ontdekken.

<sup>30</sup> Zie: [www.planning-aid-scotland.org.uk/training.php](http://www.planning-aid-scotland.org.uk/training.php) voor meer informatie over Planning for People™

<sup>31</sup> Deze techniek wordt omschreven in: Nick Wates (2000) *The Community Planning Handbook*. Earthscan Publications, Londen. Blz. 68

- **Workshops for real.** Deze komen voort uit openbare bijeenkomsten, workshops en de Planning for Real®-aanpak. *Workshops for real* worden zo genoemd omdat de geconsulteerden (a) ook echt moeten werken en (b) het gevoel krijgen dat ze ook een reële invloed hebben op een werkelijk bestaand vraagstuk en dat de consultatie dus niet alleen maar een symbolisch gebaar is. De workshops zijn ontwikkeld door de voormalige Gordon District Council en verder uitgewerkt door de Aberdeenshire Council. Normaal gesproken zijn er niet meer dan twee gemeenteraadsleden bij aanwezig.

In een ruimte worden tafels bij elkaar geschoven in een aantal groepjes en op elk groepje tafels ligt een visueel hulpmiddel

(bijvoorbeeld een plattegrond van de omgeving) en een pakketje gekleurde Post-it-stickers. Na een eerste inleiding van vijf minuten discussiëren de groepjes 30-45 minuten onder elkaar; de gekleurde stickers worden gebruikt om aan te geven over welke opties er overeenstemming bereikt is, welke verworpen zijn en welke de groep heeft vervangen met een nieuw voorstel waar de raad zich over moet buigen.

De bovenstaande voorbeelden zijn zeker niet de enige voorbeelden van deze werkmethode in de APaNGO-landen of elders. Ze zijn hier alleen gegeven als illustratie van de verscheidenheid van manieren waarop overheden en andere organisaties proberen de burger te betrekken bij het planningsproces.

# 6

## conclusies tussentijds rapport

- 6.1 Modernisatie van plansystemen**
- 6.2 De kloof tussen beleid en praktijk**
- 6.3 Een zoektocht naar verdergaande betrokkenheid**
- 6.4 Een gedeelde verantwoordelijkheid voor meer participatie**
- 6.5 Innovatie en creativiteit**
- 6.6 Steun van vrijwilligersorganisaties**
- 6.7 Lokale gerichtheid**
- 6.8 Conclusie**

## 6

# conclusies tussentijds rapport

## 6.1 Modernisatie van plansystemen

De wetgeving en de richtlijnen rond planning worden, deels om bestuurlijke redenen, in heel Noordwest-Europa herzien. Op de meeste plaatsen zijn procedures voor bewonersparticipatie relatief nieuw en soms bevinden ze zich nog in de voorbereidingsfase. Het zal tijd kosten om de politieke dialoog over het veranderde plansysteem om te zetten in daadwerkelijke actie in de praktijk. Het is belangrijk om dit te beoordelen en te onderzoeken in welke mate participatie bij planning bevorderlijk is voor actief burgerschap en democratische verantwoording in bredere zin.

## 6.2 De kloof tussen beleid en praktijk

De aanvankelijk lage respons op de enquête in de meeste lidstaten en de aard van de respons in sommige lidstaten maakt duidelijk dat bewonersparticipatie in de praktijk veel minder dynamisch is dan wat je zou kunnen verwachten op grond van het veelvuldig gebruik van politieke retoriek over dit onderwerp. Dit zou gewoon een kwestie van tijd kunnen zijn, zoals hierboven al is omschreven. Veel van de radicale voorstellen voor veranderingen in nieuwe regelgeving voor planning worden pas op dit moment geïmplementeerd. Toch komt uit de respons van de NGO's op de APaNGO-enquête niet dat gevoel van enthousiasme naar voren dat te verwachten zou zijn naar aanleiding van de veel belangrijker rol die veel overheden in Noordwest-Europa hen willen laten spelen bij planningsvraagstukken.

Het zou kunnen dat, in ieder geval in sommige gevallen, de kloof tussen het beleid en de praktijk niet in de loop der tijd opgeheven kan worden, maar vooral getuigt van diepgewortelde attitudes en waarden, die inhouden dat participatie vooral gezien wordt als een kunstje dat opgevoerd moet worden. Het is dan ook zaak om de attitude van sommige overheden en NGO's te veranderen,

zodat participatie wordt gezien als een manier om goede planning en/of ontwikkeling te bewerkstelligen. Dit betekent dat de bestaande aanpak van educatie en de training van vaardigheden waarschijnlijk aanvulling behoeven om de situatie te verbeteren. Hier staat tegenover dat er recentelijk belangrijke vooruitgang is geboekt in het betrekken van burgers en belangengroeperingen waarbij verder wordt gegaan dan alleen consultatie, waardoor er blijvend nauwere banden tussen burgers en overheid ontstaan en de aanpak van planning en ontwikkeling participatievriendelijker wordt (zoals in Engeland, Wales en Schotland).

## 6.3 Een zoektocht naar verdergaande betrokkenheid

Lokale overheden ondernemen vooralsnog weinig op het gebied van 'samenwerken' en 'mondig maken', misschien als gevolg van het spanningsveld tussen de representatieve democratie en participatieve processen. Er wordt bijvoorbeeld weinig gedaan aan samenwerking met burgers bij projecten of processen die door de overheid worden geïnitieerd en burgers krijgen zelden de kans om de verantwoordelijkheid te dragen voor een project of een proces. Er worden in een aantal landen echter al wel verschillende innovatieve technieken voor bewonersparticipatie gebruikt (en er bestaan ook hogelijk gewaardeerde ondersteunende netwerken) die kunnen helpen bij het vinden van verdergaande en zinvolle vormen van participatie.

## 6.4 Een gedeelde verantwoordelijkheid voor meer participatie

Alle lidstaten in Noordwest-Europa hebben zich in hun plansystemen geïmplementeerd aan burgerparticipatie bij planning en ontwikkeling, omdat zij zich gebonden achten door de principes van duurzame ontwikkeling. Daarom bestaat er een bereidheid tot het aanpassen van beleid en prioriteiten als een gevolg van burgerparticipatie.



## 6.5 Innovatie en creativiteit

De respons van de NGO's wijst erop dat er, ondanks een zekere mate van frustratie over de huidige praktijk van participatie, nog altijd een grote wil aanwezig is om te participeren en dit ook te faciliteren en zodoende een positieve bijdrage te leveren aan het planningsproces (en dat er dus ook veel voorstanders van participatie zijn). Er is ook veel interesse voor intensievere vormen van samenwerking en partnerschap (zoals in Nederland, waar de interesse in 'coproductie' groeiende is). De plaatsen waar innovatie en creativiteit worden gebruikt voor het vergroten en verdiepen van burgerparticipatie (in combinatie met de goede wil die er aan alle zijden bestaat) zijn waarschijnlijk de belangrijkste fundamenten voor toekomstige verbeteringen van burgerparticipatie bij planning.

## 6.6 Steun van vrijwilligersorganisaties

Een krachtige vrijwilligerssector lijkt een belangrijke indicator voor een vitale infrastructuur voor bewonersparticipatie bij planning en ontwikkeling in de individuele lidstaten in Noordwest-Euroa.

## 6.7 Lokale gerichtheid

NGO's richten zich, als het gaat om betrokkenheid bij planningsvraagstukken, nog altijd voornamelijk op lokaal niveau, zelfs als ze al wat 'mondialer' denken. Op lokaal niveau zijn er vier keer zoveel NGO's actief als op regionaal of nationaal niveau, maar dit lijkt te gaan veranderen onder invloed van de belangrijker rol die regionale planning toebedeeld krijgt.

## 6.8 Conclusie

Het algemene beeld dat naar voren komt uit het onderzoek is dus gemengd. De gegevens zijn beperkt, maar de vraagstukken hierboven laten zien dat er bij sommige onderwerpen wel een voorlopige conclusie kan worden getrokken. Het zal vooral belangrijk zijn om de situatie verder te onderzoeken als de veranderingen in de wetgeving voor plansystemen ingebed raken in de praktijk en de gevolgen van die veranderingen beter beoordeeld kunnen worden.

**De appendices waarnaar in dit rapport wordt verwezen, zijn apart verkrijgbaar (alleen in het Engels).**

**Ga voor meer  
informatie naar:  
[www.apango.eu](http://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**