

Raadsleden: kijk naar participatie door de ogen van bewoners

Participatie of betrokkenheid, een kwestie van perspectief, 15 november 2022

saskia.buitelaar@platform31.nl

In de overgang naar aardgasvrije wijken is bewonersparticipatie een belangrijk onderdeel: gemeenten hebben betrokkenheid van bewoners nodig om hun doelen te kunnen bereiken. Vaak hoor je de begrippen – participatie en betrokkenheid – afwisselend gebruikt, alsof ze hetzelfde betekenen. Maar ze verschillen op een belangrijk punt: het perspectief van waaruit je kijkt.

Wat je precies onder participatie verstaat, hangt vaak af van het doel dat je ermee wilt bereiken. Dat kan verschillen per initiatiefnemer (of dit nu de gemeente is, een bewonersgroep, een corporatie of andere partij) en per vraagstuk. Bovendien kunnen de motieven van de initiatiefnemer anders zijn dan die van de participanten, zo kwam naar voren uit de verkenning die Platform31 dit jaar uitvoerde naar de rol van raadsleden bij participatie in de warmtetransitie. We voerden hiervoor gesprekken met raadsleden en bewoners in vier koplopergemeenten.

Twee perspectieven

Alle vier de gemeenten hebben aandacht voor participatie, elk op een eigen manier. Het blijkt dat het begrip participatie niet volstaat om goed inzicht te geven in de (gewenste) betrokkenheid van bewoners. Dat komt doordat het begrip participatie uitgaat van het *perspectief van de initiatiefnemer*.

Dit is een belangrijk aandachtspunt voor raadsleden. Zij stellen de kaders voor participatie, vertegenwoordigen bewoners en willen weten of voldoende bewoners hebben kunnen meepraten over de plannen. Wanneer de raad betrokkenheid vanuit het *bewonersperspectief* bekijkt, wordt duidelijk hoe een wijk participatie beleeft. En kan de raad inschatten wat realistische verwachtingen zijn van bewoners in de wijk. Dan wordt het mogelijk om te beoordelen welke mate van participatie haalbaar is. Ook kan de gemeenteraad met dit perspectief beoordelen of de bewonersbetrokkenheid voldoende is (geweest) om het participatieproces succesvol te noemen.

Participatie als begrip

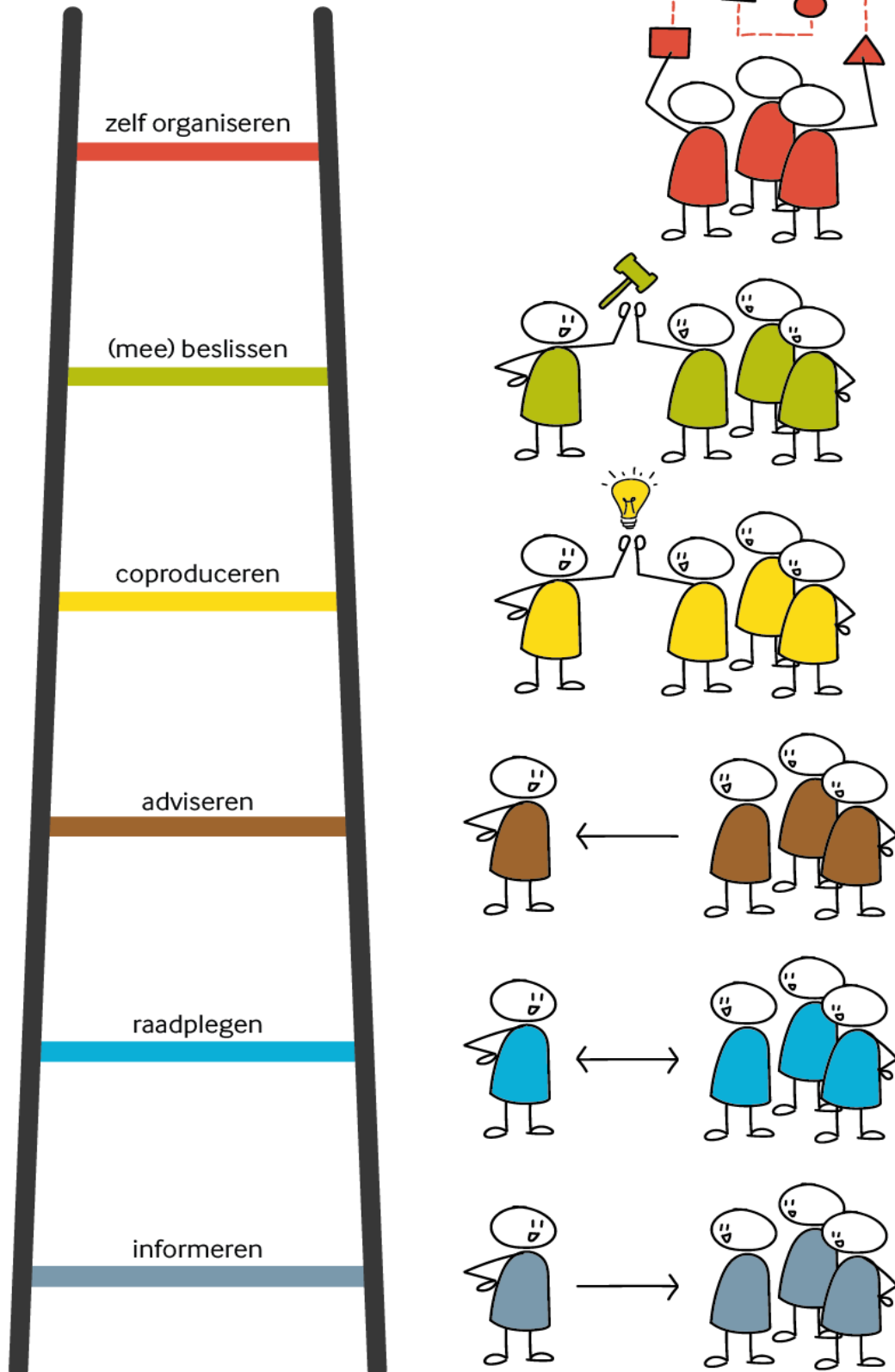
Gemeenten zien participatie als een manier om bewoners te betrekken bij hun plannen, of – een stap verder – hen invloed te geven op de voorbereiding en uitvoering van die plannen. De definitie die de Erasmus Universiteit opstelde in de [Kennisbasis participatie](#) (2019) luidt:

“Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties invloed uitoefenen op en controle delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan”

Met deze definitie is de onderste trede van de ladder – informeren – eigenlijk geen participatie, volgens de Erasmus Universiteit: hier oefenen de participanten geen invloed uit.

De participatieladder als keuzehulp voor gemeenten

Participatieladder



Meestal grijpen initiatiefnemers (vaak gemeenten) naar de participatieladder om duidelijk te maken wat zij van bewoners verwachten. Onderaan de ladder zijn de verwachtingen laag. Hoe hoger de treden, hoe meer ruimte er voor bewoners is om mee te praten of beslissen over een plan. De ladder wordt vaak gebruikt om te laten zien welk participatieniveau de initiatiefnemer kiest voor een bepaald vraagstuk.

Het ligt voor de hand om dan ook te kijken naar wat bewoners willen en kunnen bieden op dat vlak. Juist bij zo'n ingrijpende verandering als stoppen met aardgas: zijn er al actieve bewoners in de wijk? Of is er juist heel weinig betrokkenheid van bewoners? Toch gebeurt dat niet altijd. Andere factoren kunnen bepalend zijn voor keuzes en planvorming in een wijk. Bijvoorbeeld de aanwezigheid van een warmtebron voor een warmtenet. Of het profiel van een wijk: sterk verouderd of relatief makkelijk te verduurzamen? Veel of weinig eigen woningbezit? Of juist de aanwezigheid van een (kleine) actieve bewonersgroep.

Als dit soort factoren veel invloed heeft op de plannen voor een wijk, kan participatie makkelijk sluitpost worden. De plek op de ladder moet dan vooral passen binnen het proces. Participatie kan bijvoorbeeld een manier zijn om draagvlak te vergroten voor plannen waar weinig meer te kiezen valt. Als bewoners zich daardoor niet serieus genomen worden, kan er veel weerstand komen tegen de plannen. Gemeenten, en gemeenteraadsleden, willen dat graag voorkomen. Wat helpt? Door als raad voorafgaand aan het proces in de wijk na te denken over de participatie-ambitie van de gemeente én de betrokkenheidswensen en -mogelijkheden van bewoners in de wijk.

Gemeenteraad kan vooraf meedenken over participatie

De gemeenteraad heeft als taak om kaders te stellen, te controleren of beleid goed is uitgevoerd en te zorgen voor een goede vertegenwoordiging van de kiezers. Juist bij plannen voor het aardgasvrij maken van wijken, zijn dat belangrijke verantwoordelijkheden. De gemeenteraad kan vooraf bepalen op welk(e) niveau(s) bewoners kunnen participeren. De raad kan hierin een advies volgen van het college van burgemeester en wethouders. Maar de raad kan ook, zoals bijvoorbeeld in Goeree-Overflakkee is gebeurd, zelf een gesprek voeren over participatie: wat verwachten wij daarvan? Waarom? Wat vraagt dat van raad en gemeente? En wat hebben bewoners daarvoor nodig?

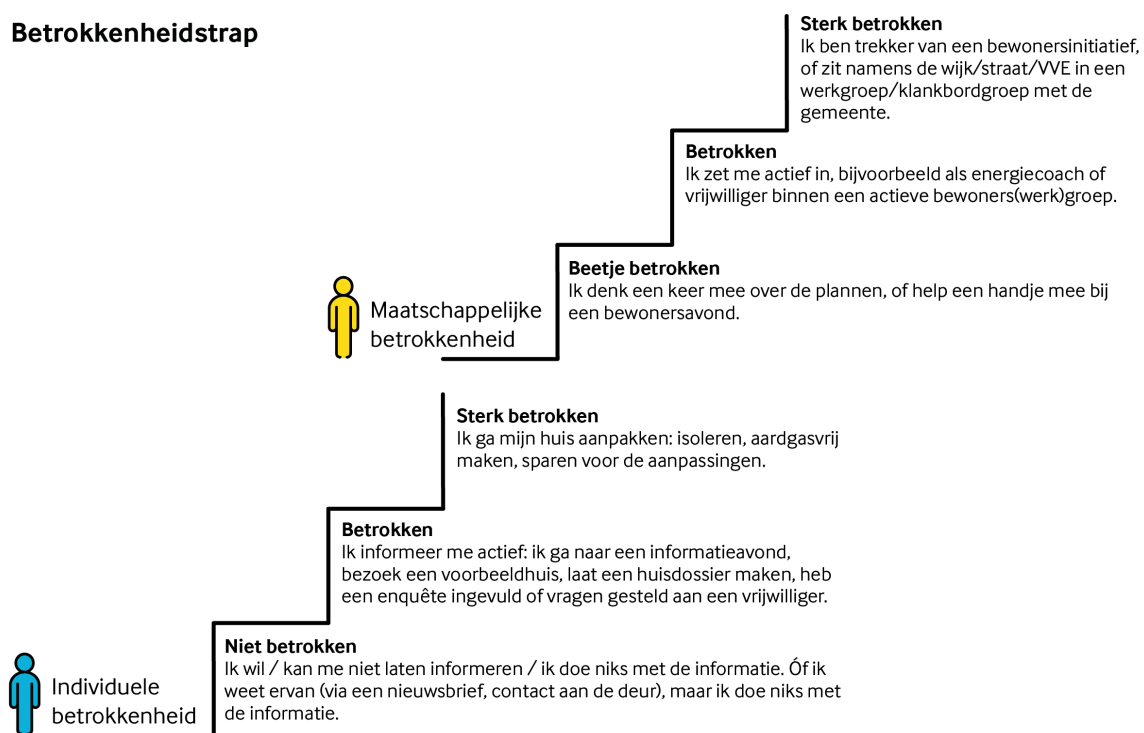
Wanneer een maximaal participatieniveau voor een wijk is vastgesteld, kunnen in principe **alle bewoners** die binnen de doelgroep van het participatieproces vallen op dit (hoogste) niveau deelnemen aan het participatieproces. Maar dit betekent niet dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. In de praktijk zijn niet alle bewoners op dezelfde wijze betrokken bij de ontwikkeling van plannen in hun wijk.

Hoge participatietrede leidt niet vanzelf tot hoge betrokkenheid

In de onderzochte casussen waren verschillende vormen van betrokkenheid zichtbaar. Dat klinkt logisch, maar is wel een aandachtspunt voor raadsleden. Je kunt namelijk wel afspreken dat bewoners mogen meebeslissen over een nieuwe warmtevoorziening in hun wijk. Maar als de meerderheid van bewoners niet betrokken is bij de planontwikkeling en besluitvorming, leiden de mooie participatie-ambities vooral tot grote invloed van een kleine groep actieve bewoners.

Voor raadsleden is het daarom belangrijk om de verschillende vormen van betrokkenheid te kunnen onderscheiden van het gewenste participatieniveau. Ook helpt het als zij inzicht krijgen in hoeveel mensen op welke manier betrokken zijn.

Om de betrokkenheid van wijkbewoners goed in beeld te krijgen is het nodig om van perspectief te veranderen: van het (gemeentelijk) initiatiefnemersperspectief met de participatieladder naar het bewonersperspectief met: de betrokkenheidstrap.



De betrokkenheidstrap biedt perspectief vanuit bewoners

Een blik op de wijk aan de hand van deze trap, kan een ander beeld geven dan het gewenste participatieniveau. De manier waarop bewoners betrokken zijn bij plannen in de wijk verschilt namelijk per persoon. Sommige mensen kunnen of willen zich niet bezighouden met de plannen in de wijk. Zij hebben geen betrokkenheid. Voor initiatiefnemers én raadsleden is dit een aandachtsgroep.

Anderen zijn geïnteresseerd in wat de plannen voor hen persoonlijk kunnen betekenen en komen bijvoorbeeld (voorzichtig) in actie om in eigen huis maatregelen te nemen om te verduurzamen. Het kan ook zijn dat zij (kritische) vragen stellen over de plannen op een bewonersbijeenkomst. Hier is sprake van individuele betrokkenheid. Deze mensen zijn – vanuit een positieve of negatieve houding – betrokken bij het plan van de initiatiefnemer.

En weer anderen zijn sterk gemotiveerd om bij te dragen aan de plannen, niet alleen in hun eigen belang, maar ook vanuit de wens om iets voor een ander of de samenleving te betekenen. Deze mensen zijn betrokken bij de organisatie die het doel dichterbij wil brengen. De mensen op deze niveaus zijn vaak hulptroepen voor de gemeente in de transitie. De

mensen op het hoogste niveau van maatschappelijke betrokkenheid zijn vaak het meest in beeld bij de gemeente en de raad, als kartrekkers of initiatiefnemers of als groep die weerstand biedt.

Actieve houding naar het wijkplan

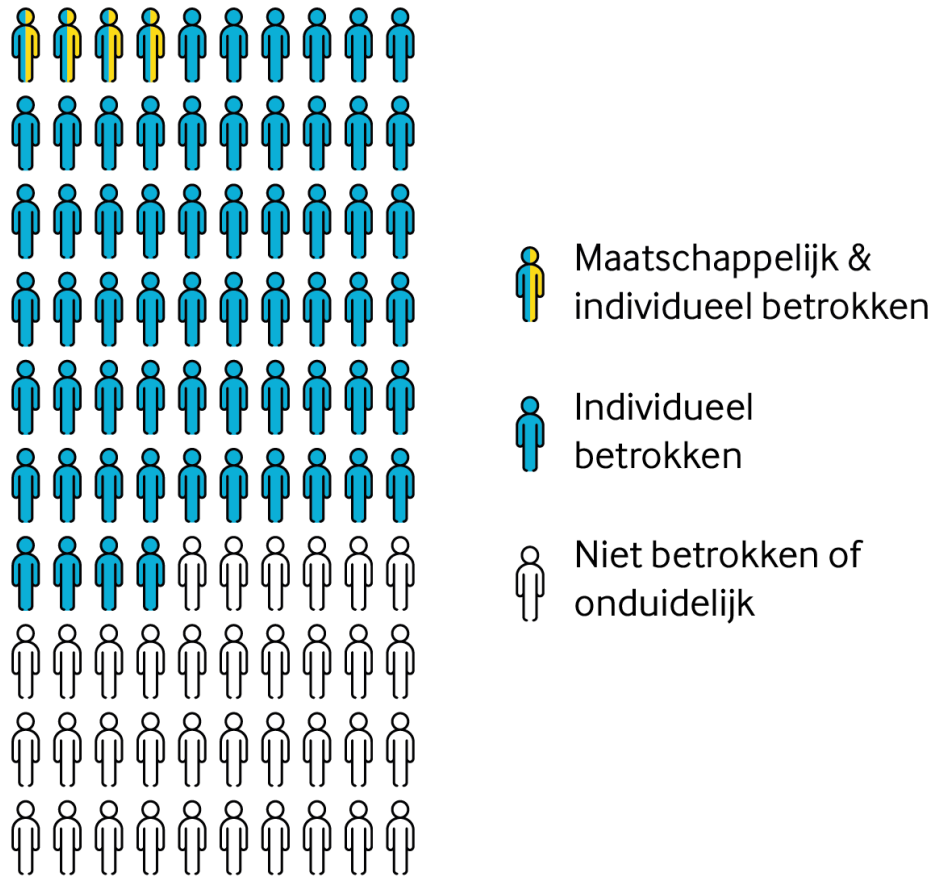
Betrokkenheid gaat dus over een actieve houding richting de plannen van de initiatiefnemers (dit kunnen ook bewoners zijn) in de wijk. Dat kan gaan van niet tot sterk betrokken. Een persoon kan tegelijkertijd individueel en maatschappelijk betrokken zijn, op verschillende niveaus. Je kan bijvoorbeeld je eigen huis verduurzamen én actief zijn als energiecoach en/of als klankbordgroeplid. Een bewoner die tégen de plannen is, kan ook sterk maatschappelijk betrokken zijn. Bijvoorbeeld in een actiegroep die een alternatief plan ontwerpt. Ook deze groep wil je als raad in beeld hebben omdat het voor het democratisch proces van belang is dat ook zij gehoord worden.

Op welke manier een bewoner betrokken is of wil zijn verschilt per persoon. Het gekozen participatieniveau kan hierop wel invloed hebben. Een laag participatieniveau zal bewoners niet snel uitnodigen om maatschappelijk betrokken te worden. Veel mensen haken af als ze ‘toch niets te zeggen hebben over de uitkomst’. Aan de andere kant kan het er juist ook voor zorgen dat een groep actieve bewoners opstaat en invloed opeist.

De verdeling van betrokkenheid in de wijk, ziet er per participatieproces dus anders uit en kan ook veranderen in de loop van de tijd. Stel, de initiatiefnemer kiest het participatieniveau ‘informerer’. Dan is aan het begin niemand betrokken en is – in het ideale geval – aan het eind iedereen individueel betrokken. Hoe de verdeling er (tijdens of aan het eind van het participatieproces) uit ziet kun je weergeven in een grafiek.

De betrokkenheidstrap als gesprekstool

Raadsleden en gemeenten kunnen de betrokkenheidstrap gebruiken om een beeld te krijgen van de betrokkenheid van de wijk. Gegevens die hiervoor nodig zijn, zijn vaak eenvoudig te vinden: hoeveel bewoners ontvangen een nieuwsbrief? Hoeveel huisbezoeken zijn afgelegd? Wat is het resultaat van een draagvlakmeting? Hoeveel vrijwilligers zijn actief? Tegelijkertijd is de betrokkenheidstrap ook te gebruiken om in gesprek te gaan met bewoners uit de wijk. Hoe ervaren zij hun eigen betrokkenheid? En hoe zien zij de betrokkenheid van anderen? De gesprekstool kan daarmee een duidelijker beeld geven van de ervaring van bewoners in een participatieproces.



Voorbeeld verdeling betrokkenheid in participatieproces