

Ons kent ons?

AUTEUR TON VAN DER PENNEN FOTOGRAFIE FRANK WASSENBERG

Bewonersparticipatie heeft voordelen, maar kent ook valkuilen. Dit artikel schetst hoe bewoners betrokken raakten bij besluitvorming rond stedelijke vernieuwing en hoe hun invloed uiteindelijk geïnstitutionaliseerd werd. Dit kan de huidige praktijk van participatie inspireren.

Stedelijke vernieuwing zou vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit met instemming van een meerderheid van betrokkenen moeten plaatsvinden. Daarvan is niet in alle gevallen sprake. Bewoners voelen zich nog te vaak overvallen door sloopplannen en probleemdefinities van hun woonsituatie waar ze zich niet of maar ten dele in herkennen. Waar bewoners vaak al jaren met plezier wonen, vinden beleidsmakers dat hun woningen niet meer van deze tijd zijn. De betrokkenheid van bewoners bij herstructurering is daarom geen alledaagse vanzelfsprekendheid. Het zijn immers niet de bewoners die om herstructurering vragen. Het is paradoxaal, maar bewonersparticipatie is wel een institutionele vanzelfsprekendheid. Door bewoners aan planvorming te binden verwachten beleidsmakers dat er draagvlak ontstaat voor de bestuurlijk gedefinieerde werkelijkheid. Bewonersinbreng verhoogt volgens hen de kwaliteit van de plannen én de betrokkenheid van bewoners bij hun wijk of buurt. De wens tot betrokkenheid van bewoners is in de stedelijke ontwikkelingsgeschiedenis een recent fenomeen. In de periode van stadsvernieuwing (1974-1985) werd in het besluitvormingsproces voor bewoners een centrale plaats ingeruimd. Deze periode

kan getypeerd worden als de democratische fase in de naoorlogse stedelijke vernieuwing. Met de stadsvernieuwing ontstond een omslag in het beleid. Er werd gebroken met de eenzijdige planningsideologie van versteviging van centrumfuncties en er werden plannen gemaakt voor woningverbetering voor zittende bewoners. Grootchalige verkeersdoorbraken die al in ontwikkeling waren genomen werden kritisch bekeken en vaak stopgezet of niet uitgevoerd. De omslag van cityvorming naar stadsvernieuwing bracht eveneens een nieuw fenomeen

dium van regulering en (re)institutionalisering, waarin de vernieuwde of heroverwogen verhoudingen zich stabiliseren. De stadsvernieuwingsperiode was een dynamische pioniersfase, gevolgd door fasen van consolidatie en expansie. Bij de bewonersparticipatie zijn dezelfde stadia te herkennen, min of meer parallel aan de ontwikkelingsfasen van de stadsvernieuwing. In de pioniersfase speelden bewoners een prominente rol. Tijdens 'bewonersacties' maakten zij gezamenlijk hun ontevredenheid kenbaar over de plannen voor hun

woningen en woonomgeving. Omdat politici en beleidsmakers hier niet omheen konden ontstond een 'topdown'-proces van formalisering die toekomstige acties in goede banen moest leiden. In de consoliderende en expanderende fasen van de stadsvernieuwing kregen bewoners een

Hoe konden de antagonisten gemeente en bewoners elkaar vinden?

met zich mee: de invloed van bewoners op ruimtelijke ingrepen.

Dynamiek en stabiliteit

De organisatie van stedelijke vernieuwing kan worden voorgesteld als een continue opeenvolging van dynamiek en stabiliteit. In dynamische stadia vindt discussie plaats, wordt gezocht naar nieuwe verhoudingen en naar duidelijkheid over waar het proces toe zal leiden. Hierop volgt meestal een sta-

andere plaats in het planproces. Met de voortgang van de stadsvernieuwing werd bewonersparticipatie een structureel onderdeel van het besluitvormingsproces en een zaak van een 'professionele voorhoede'. Deze geritualiseerde en geïnstitutionaliseerde participatie bleef in latere vormen van stedelijke vernieuwing een hardnekkig bestaan leiden.

Pioniersfase

In de jaren zestig ontstond onvrede over de huisvesting in oude binnenstadswijken. De meeste bewoners hadden zich jarenlang beholpen met krappe behuizing en accepteerden de slechte woonomstandigheden min of meer als onveranderbaar gegeven. Onder invloed van de democratiseringsgolf ontstond een voorhoede die zich kritischer en minder gezagsgetrouw opstelde. Deze onvrede werd steeds groter, omdat huisbazen het woningonderhoud op zijn beloop lieten. Ook de overheid moest het ontgelden. De verontwaardiging was groot omdat de reden voor sloop niet altijd verkrotting was, maar ook infrastructurele projecten

waarvan bewoners geen profijt hadden. Bovendien werden deze plannen volledig buiten de bewoners om voorbereid. De bewoners deelden met elkaar echter een sterk gevoel van maatschappelijke achterstelling. De actieus 'bouwen voor de buurt' verwoordde het protest als een strijd tussen de stedelijke concepten van de politieke en bestuurlijke elites en de verwaarloosde buurtbelangen. In de slogan schuilde een ideologische lading die de ongebreidelde volkswoede uitdrukte en de kracht van de oppositie toonde tegen ondemocratische politieke besluitvorming. De Kleijn omschreef dit sociale protest vanuit de oude stadswijken als een opbouwproces: een

emancipatorisch traject waarbij bewoners en gebruikers van de wijken zich aaneensloten in een (informeel) organisatorisch verband, gericht tegen een 'gemeenschappelijke vijand'.

In de periode 1974-1985 is de Rotterdamse stadsvernieuwing beeldbepalend. In Rotterdam ontstond mede door bewonersinitiatieven de Project Organisatie Stadsvernieuwing. Dit samenwerkingsverband had relatief grote vrijheid om op laag schaalniveau het politiek geformuleerde doel te realiseren. Binnen dit beleidsnetwerk werkten vertegenwoordigers van verschillende gemeentelijke diensten en particuliere in



stellingen, waaronder bewonersorganisaties, samen om de oude stadswijken sociaal en fysiek te vernieuwen. In dit van onderaf ontstane beleidsnetwerk was van aanvang af sprake van een consensusstreven. De vraag is hoe de aanvankelijk antagonistische partijen van gemeente en bewoners elkaar konden vinden. Er was sprake van een vroeg poldermodel, waarin de deelnemende actoren hun, op zichzelf productieve, belangentegenstellingen oplosten. De bewonersorganisaties wisten bovendien het vertrouwen van hun achterban te behouden doordat het gemeentebestuur de noodzaak zag tot samenwerking en welwillend tegemoet kwam aan hun eisen. De bewoners-

organisaties wekten echter bij bewoners de indruk dat de resultaten te danken waren aan hun buurtstrijd. Terwijl gemeentelijke ambtenaren beleids- en verbeteringsplannen ontwikkelden, onderhielden bewonersorganisaties de relatie met hun achterban: zij rapporteerden over de voortgang en konden bewoners tot medewerking aan de stadsvernieuwing overhalen.

De inhoudelijke discussie in het samenwerkingsverband werd bepaald door een bewonersperspectief en een bouwkundig perspectief. Beide perspectieven bonden de belangrijkste partijen (gemeente en bewoners) en vormden de grondslag voor het gezamenlijk ondersteunde concept 'bouwen voor de buurt', dat jarenlang standhield. Bewonersorganisaties vormden bij de aanvang van het stadsvernieuwingsproces een belangrijke toegang tot het beleidsnetwerk. Er was sprake van een duidelijk aanwijsbaar kader, waarin mensen zaten die als bewoner en student in de wijk woonden en zich actief inzetten voor de verbetering van de wijk. Door hun studie en bewonersactivisme te combineren wisten velen als functionaris in het beleidsnetwerk door te dringen. De coalitie en consensus tussen bewoners en ambtenaren konden jarenlang voortbestaan doordat veel functionarissen zich ideologisch aan het bewonersactivisme committeerden. Een tweede bindend ideologisch kenmerk van het beleidsnetwerk was de bouwkundige optiek, dat naast het dominante 'sociale beeld' van de stadsvernieuwing grote invloed had. Veel functionarissen hadden een bouwkundige opleiding doorlopen en anderen hadden door cursussen en werkervaringen kennis van deze discipline.

De ideologische perspectieven gingen aanvankelijk samen op. Men spreekt over een 'ons kent ons'-sfeer, waarin mensen elkaar als het ware blindelings vonden. Mettertijd zou het bouwkundig perspectief echter de overhand krijgen. In een kritische evaluatie werd de stadsvernieuwing achteraf namelijk vooral als een technocratische ingreep getypeerd.

Consolidatie en expansie

De pioniersfase van het stadsvernieuwingsproces kenmerkte zich door haar innoverende karakter. Bij aanvang in de jaren zeventig was er nog geen traditie waarop teruggegrepen kon worden. De financiële mogelijkheden en het politieke klimaat

maakten het mogelijk om per wijk innovatief naar adequate oplossingen te zoeken. Terwijl de stadsvernieuwing vorderde was er sprake van een toenemende professionalisering en segmentering van de organisatie. De centrale rol van de bewonersorganisatie maakte plaats voor een coalitiemodel. Consensus was niet langer geworteld in engagement met zittende bewoners, maar in een gezamenlijk ontwikkelde praktijk. In de eerste dertien stadsvernieuwingswijken van Rotterdam, zoals het Oude Westen, Katendrecht, het Oude Noorden, de Afrikaanderwijk en Feyenoord, bleek de gestandaardiseerde en gestroomlijnde aanpak een succesformule. Deze praktijk werd ongewijzigd doorgevoerd in twaalf andere verpauperde wijken in de stad, de zogenaamde 'tweede ring' bestaande uit onder meer Spangen, Middelland, Tarwewijk en Hillesluis. Het van onderaf ontstane besluitvormingsmodel kreeg hiermee het karakter van een 'topdown'-model.

In de jaren tachtig kwam het stadsvernieuwingsproces in een fase van expansie. Hierin lag de nadruk niet meer op innovatie maar op consolidatie, verhoging van de efficiëntie, uniformering van de besluitvorming, vergroting van de planmatigheid en versterking van het kostenbewustzijn. Actieve bewoners en actievoerders die de stadsvernieuwing mede hadden geïnitieerd, ontwikkelden zich tot een institutioneel onderdeel van het beleidsnetwerk. Hun rol van 'procesaanjager' veranderde in een legitimerende rol ten aanzien van de planvorming.

Voor deze verschuiving zijn vijf factoren aan te wijzen. Ten eerste kregen vakinhoudelijke en coördinerende taken in het besluitvormingsproces de overhand om het sterk expanderende proces te realiseren en het tempo en de kwaliteit te kunnen handhaven. Ten tweede maakte de voortgang van de stadsvernieuwing een ander planningsconcept noodzakelijk. Flier en Vermeijden noemen deze ontwikkeling de centralisering van planning: kleinschaligheid maakt plaats voor grote bouwstromen en aan de eisen van bewoners kan alleen tegemoet gekomen worden wanneer dat de voortgang niet in gevaar brengt. Ten derde vond een vorm van standaardisering plaats. Elders ontwikkelde strategieën werden overgeplant naar wijken waar bewonersorganisaties geen sterke rol speelden. Ten vierde gingen de bewonersbelangen uiteenlopen.



Bewonersbijeenkomst in de Bijlmermeer, Amsterdam, april 2003.

In de 'tweede generatie' stadsvernieuwingswijken was het woningbezit versnipperd - kleine particuliere verhuurders, eigenaar-bewoners, woningcorporaties - en maakten stabiele, homogene buurtgemeenschappen plaats voor mobiele en heterogene allochtone gemeenschappen. Tot slot was sprake van een ontideologisering en afnemende actiebereidheid onder bewoners. Enkele kraakacties waren de laatste stuiptrekkingen van een periode van felle oppositie. De afnemende actiebereidheid hing ook samen met de geringer wordende marges om iets te bereiken. Veelal was sprake van een gelaten houding.

De inspraakmogelijkheden van individuele bewoners kwamen door bovengenoemde ontwikkelingen onder druk te staan. Bewoners kregen door de strakke discipline die de organisatie van het stadsvernieuwingsproces vereiste een onnatuurlijk snel keuzetempo opgelegd. Een snelle en efficiënte bouwproductie impliceerde immers loyale medewerking van alle bewoners. Bewonersorganisaties en opbouwwerkers kregen de taak kritische bewoners, ook wel 'weigeraars' genoemd, 'van de rails te halen, opdat de stadsvernieuwingsstrein ongehinderd voort kon denderen'.

Vernieuwing

Het stabiliserende stadium in de stadsvernieuwingsproces werd gevolgd door een dynamischer stadium. Na een periode van 'vernieuwing van de stadsvernieuwingsproces' (1985-1995) volgde een periode van revitalisering, economische en culturele herwaardering van de stad en herstructurering (1995-heden). In de vernieuwde manier van denken van lokale bestuurders en beleidsmakers over stedelijke vernieuwing vond een herdefiniëring plaats van de positie van de bewoner in het besluitvormingsproces. Begrippen als 'burgerschap', 'zelfredzaamheid' en 'herverdeling van rechten en plichten' doken regelmatig op en de actieve bewonerskaders uit de stadsvernieuwingswijken zochten naar nieuwe verantwoordelijkheden, zoals buurtbeheer.

De bewonersparticipatie bevond zich in een stadium van neo-institutionalisering. Bestuurders zochten nieuwe strategieën om 'ingedutte' participatievormen te vervangen door vormen van actief burgerschap. Onder de vlag van interactieve beleidsvoering werd op een eigentijdse manier gezocht naar institutionele binding van bewoners en andere belanghebbende partijen aan de stedelijke vernieuwing. Kenmerkend voor

interactieve beleidsvoering is actieve betrokkenheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij de formulering en aanpak van problemen in de directe woon-, leef- en werkomgeving. In meer traditionele vormen van participatie stelt de gemeente burgers en andere partijen in staat hun mening te geven. Bij interactieve beleidsvoering vindt het omgekeerde plaats. Een wijkplan - hoe en door wie wordt de wijk vernieuwd? - ontwikkelt zich hier als een gemeenschappelijk product van bewoners, verenigingen, maatschappelijke instellingen, gemeentelijke diensten en bedrijven.

Bij het streven om processen van onderaf te organiseren kan de pioniersfase van de stadsvernieuwingsproces een inspiratiebron zijn. Toen was er immers sprake van scherpe tegenstellingen, wat leidde tot een actieve opstelling, en van politiek en ambtelijk draagvlak. Er was ook sprake van een relatief grote beleidsvrijheid bij de uitvoering. De organisatie paste zich aan de uitvoering aan en had betrekking op de relatie tussen het professionele management en de uitvoeringspraktijk. In de besluitvorming werden tegenstellingen overbrugd; er was een streven naar consensus. Ten slotte bestond een gedeeld ideologisch kader dat partijen bond en tot een vruchtbare coalities leidde.

Ondanks de verworvenheden van de geïnstitutionaliseerde participatie waardoor bewoners structureel onderdeel van de besluitvorming werden, blijft de praktijk voor verbetering vatbaar. Van een herverdeling van zeggenschap over woning en woonomgeving is nog niet echt sprake. Het betrekken van burgers bij het bestuur heeft nog een lange weg te gaan. Het komt te vaak voor dat burgers wel participeren, maar niet de macht krijgen om te beslissen of uit te voeren. Bestuurders en politici willen dikwijls zelf beslissingen nemen en ambtenaren nemen graag het voortouw in de uitvoering van besluiten. Burgers mogen hoogstens meepraten over relatief onbelangrijke zaken. Zijn zij weer terug bij af? Staan bewoners weer op de onderste trede van de participatieladder? De hoogste trede van medebeslissingsbevoegdheid lijkt in ieder geval nog een hele klim.

Ton van der Pennen werkt als senior onderzoeker bij het Onderzoeksinstituut OTB van de TU in Delft. Hij verricht onderzoek naar de historische context en actuele praktijk en organisatie van stedelijke vernieuwing.

Literatuurselectie

- Anderiesen, G.P. & A. Reijndorp (1989) Gescheiden werelden: oude en nieuwe stedelingen in negentiende-eeuwse stadswijken. *Amsterdams sociologisch tijdschrift* 4, pp. 576-607.
- Duin, Th. v. & T. v.d. Pennen (1992) *Beslissen over vernieuwen. Een analytische reconstructie van het Rotterdamse stadsvernieuwingsproces 1974-1991*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden/LISWO.
- Edelenbos, J., H.L. Klaassen & L. Schap (2005) *Burgerparticipatie zonder verantwoordelijkheid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit / Centre for Local Democracy and Public Management.
- Flier, K. v.d. & B. Vermeijden (1986) *Gemeente en bewoners in de Rotterdamse stadsvernieuwingsproces*. De relatie tussen de gemeente en de bewonersorganisaties in de periode 1968-1984. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Kleijn, G. de (1985) *De staat van de stadsvernieuwingsproces*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Koolma, H.M. (1988) *In de schaduw van de stadsvernieuwingsproces*. De bewonersinvloed op het woningbeheer in de Rotterdamse stadsvernieuwingsproces. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Marissing, E. v., G. Bolt & R. v. Kempen (2004) *Stedelijk beleid en sociale cohesie in twee herstructureringswijken*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Pennen, T. v.d. (2005) *Interactieve beleidsvorming: gelijkwaardigheid is cruciaal*. *Aedes magazine* 22, pp. 62-65.
- Pröpfer, I (1999) *Interactieve beleidsvoering*. De binnenkant van het proces. Den Haag: VNG-uitgeverij.
- Wuertz, K. & F. Buijs (1999) *Rotterdam binnenstebuiten en ondersteboven*. Leiden: Universiteit Leiden/LISWO.