

Burgerparticipatie in Denemarken en Italië

AUTEUR & FOTOGRAFIE Federico Savini

Burgerparticipatie in stedelijk regeneratiebeleid moedigt de betrokkenheid van buurtbewoners in besluitvormingsprocessen aan. In dit artikel wordt bekeken hoe de organisatie van het participatieproces de graad van bereikte 'empowerment' beïnvloedt.

Op de politieke agenda van Europese steden vormt het versterken van de lokale democratie en de maatschappelijke weerbaarheid van gemeenschappen in de besluitvorming tegenwoordig een prioriteit (en retoriek). Dit wordt aangeduid met de term 'empowerment'. Hoewel het aantal en de verscheidenheid van participatieve projecten verschillen, lokken ze voortdurend debat uit over de effectiviteit ervan. De theoretische verwarring omtrent effecten, processen en participatievormen is deels te wijten aan een gebrek aan gedegen empirische evaluatie.

Met dit artikel wil ik een bescheiden bijdrage leveren aan het debat over burgerparticipatie door twee praktische voorbeelden te bespreken en daarmee een antwoord te geven op de vraag of de manier waarop participatie wordt georganiseerd de mate van 'empowerment' beïnvloedt. De voorbeelden die hier besproken worden hebben betrekking op gemeenschapsparticipatie bij de implementatie van gebiedsgerichte regeneratieprogramma's. Deze stedelijke beleidsvormen hebben gemeen dat ze het strategische belang benadrukken van lokale groepen in de plannings- en uitvoeringsfase. Het bestuderen van beleid met sterk contextspecifieke doelstellingen stelt evenwel analytische grenzen aan de vergelijkbaarheid van de projecten. Hier worden de institutionele structuren besproken die in het kader van Kvarterløft en Neighbourhood Contract II, respectievelijk een Deens en een Italiaans nationaal gebiedsgericht programma, werden geïmplementeerd. Kvarterløft is een stedelijk regeneratieprogramma dat is opgezet in 1997, aanvankelijk voor twaalf gebieden in Denemarken. Neighbourhood Contract II is een soortgelijk initiatief. Het werd in het leven geroepen door het Italiaanse ministerie voor infrastructuur en

transport en was specifiek bedoeld om het opknappen van een wijk met sociale woningen te koppelen aan sociale betrokkenheid. De data zijn verzameld tijdens onderzoek in Mimersgade in Kopenhagen en Molise-Calvairate in Milaan. Beide wijken liggen in het oude stadscentrum.

'Endowment' en 'empowerment'

Participatie door gemeenschappen vindt niet in een organisatorisch vacuüm plaats. Burgers, kennis, knowhow en sociaal kapitaal, voor stedelijk regeneratiebeleid allemaal relevante concepten, moeten verzameld, gestuurd en ingezet worden in overeenstemming met de specifieke doelen van regeneratie en sociale betrokkenheid. Ten behoeve daarvan worden door gemeentes lokale arena's voor participatie opgericht.

Participatie kan worden ontleed door een onderscheid te maken tussen 'endowment' en 'empowerment'. In het beleid en de wetenschappelijke literatuur wordt vooral stilgestaan bij het politieke belang van participatie door burgers en hun wensen met betrekking tot de besluitvormingsprocessen. De focus ligt dus op 'empowerment': een concept dat specifiek verwijst naar bevordering van gelijkwaardigheid en openheid van het politieke proces voor traditioneel ondervertegenwoordigde groepen. Het refereert aan de mate waarin lokale belanghebbenden de politieke agenda, de gebruikte strategieën en vooral de uitvoering van de plannen voor regeneratie effectief kunnen beïnvloeden.

Het concept van 'endowment' preciseert dit. In beleid worden daarmee de structuren en maatregelen bedoeld die in het leven worden geroepen om de besluitvormingsarena's toegankelijk te maken. Dit is een voorwaarde waaraan noodzakelijk moet worden voldaan voordat 'empowerment' kan plaatsvinden. Om participatie te realiseren moeten de uitgangspunten en doelstellingen daarvan worden vertaald in formele regels en een tijdsplanning. Bovendien moeten professionals erop toezien dat het participatietraject zijn vruchten afwerpt door te bemiddelen in meningsverschillen, ideeën en beslissingen te stimuleren en participatie in het vervolgtraject te promoten.

De structuren en governancemaatregelen voor gemeenschapsparticipatie en -consultatie verschillen van geval tot geval. Het vormgeven van een participatieve arena is een complexe opgave waarbij moet worden stilgestaan bij de selectie en uitsluiting van participanten en bij de rol van formele representatie en informele netwerken.

In mijn casestudie ga ik ervan uit dat de vormgeving en het functioneren van participatie cruciale elementen zijn om de 'empowerment' van gemeenschappen in besluitvormingsprocessen te kunnen evalueren. Desondanks ben ik me ervan bewust dat de openheid van deze processen niet de enige voorwaarde is om 'empowerment' te realiseren: de beschikbaarheid van middelen, ruimtes en deskundigheid garanderen met andere woorden niet automatisch dat politiek handelen een relevant effect heeft.

Denemarken: Kvarterløft

Bij het Kvarterløftprogramma in Mimersgade spelen drie instituties een belangrijke rol: de stuurgroep, de werkgroepen en het stadssecretariaat. De stuurgroep is de belangrijkste actor die de lokale belanghebbenden representeert: buurtbewoners, sociale huisvestingsraden en

andere lokale groeperingen. De leden worden op basis van een evaluatie van het netwerk van lokale actoren geselecteerd door het stadssecretariaat, dat de stadsprojecten coördineert. Drie leden worden formeel verkozen tot hoofd van de stuurgroep. Daarnaast zijn ook gemeentelijke departementen (planning, publieke ruimte, veiligheid et cetera) en overheidsbureaus – zonder vetorecht – in de stuurgroep vertegenwoordigd om technische en niet-technische kennis samen te brengen.

De stuurgroep is de formele 'endowment' van de lokale bevolking, die het regeneratieplan voor haar eigen buurt goedkeurt en ontwerpt. De beslissingen van de stuurgroep hebben formele waarde, al kunnen ze wel worden herroepen door de gemeentelijke departementen als dat in het belang is van een coherent stadsontwikkelingsplan. De groep stuurt als zodanig de gehele interventie aan. Het is het eerste orgaan dat wordt opgericht nadat het projectplan voorlopige goedkeuring heeft gekregen van het ministeriële secretariaat voor stedelijke regeneratie. De werkgroepen gaan een rol spelen als de plannen moeten worden uitgewerkt. Hun taak ligt operationeel in het verlengde van de stuurgroep. Een van hun functies is het verzamelen van voorstellen van de lokale bevolking, bijvoorbeeld: "mijn zoon wil een voetbalveld!" Daarnaast is het aan hen om vrijwilligers en gemotiveerde bewoners te werven om de projecten te implementeren, zoals een weekend de straten schoonvegen. Hoewel de stuurgroep formeel de plaats is waar burgerparticipatie vorm krijgt, is een institutionele link met het stadssecretariaat noodzakelijk,

omdat deze de ruimtelijke en sociale plannen die geformuleerd worden moet coördineren en integreren in de ruimere stedelijke ontwikkeling. Op lokaal niveau wordt de gemeente vertegenwoordigd door het lokale Kvarterløftsecretariaat. De functies van dit orgaan zijn specifiek en in sterke mate technisch van aard. Het secretariaat beschikt over een vast budget voor implementatie van de plannen van de stuurgroep, stuurt de menselijke, financiële en sociale middelen die de lokale activiteiten ondersteunen en zorgt voor de faciliteiten voor publieke bijeenkomsten. Het lokale Kvarterløftsecretariaat verbindt de stuurgroep, die het assisteert, met de gemeente, die richtlijnen geeft in overeenstemming met het gemeentelijke plan.

De belangrijkste figuur in het lokale secretariaat is de projectleider, die functioneert als de vertegenwoordiger van de gemeente in de buurt. De projectleider wordt benoemd door de gemeente en heeft zitting in zowel de stuurgroep als in het gemeentelijke overleg van projectleiders, die voor andere gebieden zijn aangesteld. Hij of zij vormt zo de schakel tussen de gemeentelijke richtlijnen en de lokale stuurgroep.

Italië: Neighbourhood Contracts II

In Molise-Calvairate is er geen sprake van één specifieke groep die de helder gedefinieerde functie heeft de belangen van de buurt te vertegenwoordigen. Een stuurgroep zoals in Mimersgade is er dus niet. Wel is er een duidelijker onderscheid tussen technici en lokale maatschappelijk belanghebbenden. Op lokaal niveau zijn er drie hoofdfuncties die uitgevoerd moeten worden: toezicht, coördinatie en uitvoering.



Molise-Calvairate, Milaan.



Mimersgade, Kopenhagen.

Om te beginnen wordt het toezicht houden en monitoren uitgevoerd door het Neighbourhood Contract comité. De functie van dit comité is het melden van de plannen aan het departement van de gemeente dat belast is met de coördinatie van alle projecten in de stad, maar neemt niet actief deel aan de lokale activiteiten. De samenstelling is met vertegenwoordigers van de gemeente, sociale huisvestingsorganisaties en woningbouwcorporaties institutioneel redelijk gemengd.

De lokale coördinatie, het management en de bemiddeling wordt verzorgd door het zogenoemde buurtlab, vergelijkbaar met het Deense lokale Kvarterløftsecretariaat in de zin dat het richtlijnen geeft en de lokale gemeenschappen ondersteunt. De samenstelling verschilt echter enigszins. In Italië is het buurtlab volgens de officiële documenten een 'plaats' voor consultatie, informatie en advies en wordt ook wel de overlegarena genoemd. Kort gezegd is het een groep van benoemde professionals die contact onderhoudt met de bewoners door het verstrekken van documentatie, bijeenroepen van vergaderingen, verspreiden van flyers et cetera, en die verbonden is aan verschillende werkgroepen. In het geval van Milaan wordt deze functie uitbesteed aan een stichting die zorgt voor de professionals en de logistiek.

Ten slotte spelen de werkgroepen een rol in de uitvoeringsfase van het participatieproces. De workshops in Milaan zijn vergelijkbaar met de Deense: het zijn relatief kleine groepen, in de bestudeerde gevallen vijf tot zes personen, die specifieke buurtkwesties aansnijden en bediscussieren. Ze bespreken breed uiteenlopende zaken: van verkeer tot vuilnis, van veiligheid tot bijstand aan ouderen, van infrastructuur tot openbare ruimte en van management van sociale huisvesting – van speciaal belang in Molise-Calvairate – tot multiculturele integratie. De leden van deze groepen worden niet formeel en centraal geselecteerd, en het staat iedereen vrij om deel te nemen. Vertegenwoordigers van de werkgroepen nemen periodiek deel aan een plenaire zitting ten behoeve van de coördinatie. Deze bijeenkomsten zijn informeel en bereiden rapporten en vragen voor voor de gemeente.

De thematisch georganiseerde bijeenkomsten van de werkgroepen in Molise-Calvairate zijn de belangrijkste momenten van participatie en debat tussen lokale bewoners en overige actoren. Ze behandelen de kwesties echter op een niet-technische manier en hebben slechts twee functies: het informeren van burgers over plannen en alternatieve scenario's en het verzamelen van de nodige feedback daarop en het realiseren van lokale activiteiten.

Effecten van participatiewijze

Een gedetailleerde bestudering van de organisatiestructuren voor participatie door de gemeenschap in twee gebiedsgerichte initiatieven stelt ons beter in staat de verschillen in uitkomst in 'empowerment' te begrijpen. Tabel 1 vat de functies van de institutionele vormen samen en geeft de belangrijkste verschillen weer. Daarbij valt vooral de afwezigheid op van een geformaliseerde stuurgroep in het Italiaanse Neighbourhood Contract II en de verschillen in de rol en organisatie van het lokale Kvarterløftsecretariaat en het buurtlab.

Publieke agentschappen, lokale gemeenschappen, non-profit sector en lokale bewoners vormen samen de stuurgroep. Zoals gezegd is het deze groep die de beslissingen neemt, elke keuze in het lokale plan moet eerst worden goedgekeurd. De aan- of afwezigheid ervan zou daarom verschillen in de uitkomst van 'empowerment' kunnen hebben.

De afwezigheid van zo'n institutie in Milaan leidt tot een verminderd niveau van 'empowerment' in de lokale besluitvorming. De relatie tussen de gemeentelijke richtlijnen (en die van de sociale huisvestingsmaatschappij) en de wensen van de lokale groeperingen is niet geformaliseerd. Lokale belanghebbenden hebben daardoor geen enkel effectief vetorecht bij de te nemen beslissingen, en de onderhandelingen worden niet gestuurd door principes van representatie. In het buurtcomité of het buurtlab is de integratie van technici en burgergroeperingen niet gewaarborgd, en de werkgroepen waarin lokale actoren zich verzamelen lijken slechts een informatieve rol te spelen. Gemeenschappen voelen zich machteloos, omdat ze in feite geconfronteerd worden met beslissingen die al genomen zijn.

De aanwezigheid van een stuurgroep is geen wondermiddel. De relatief hoge graad van 'empowerment' die het toelaat, kan conflicten genereren tussen (technische) gemeentelijke plannen en lokale verzoeken. Als de 'macht' van de stuurgroep botst met die van het lokale secretariaat of de projectleider, de vertegenwoordiger van de gemeente, kan dat de implementatie van plannen in de weg staan. Door de (verwachte) gelijkwaardigheid in onderhandelingspositie van de twee actoren kunnenrijvingen moeilijk worden opgelost.

De verschillende functies en samenstellingen van het lokaal secretariaat en het buurtlab hangen direct samen met de aan- dan wel afwezigheid van een stuurgroep. Het buurtlab vertegenwoordigt niet de gemeente, maar voorziet in organisatorische capaciteit en middelen voor communicatie met de lokale gemeenschappen. Derhalve is er geen projectleider die bevoegd is om de formele plannen van de gemeente en lokale verzoeken met elkaar in overeenstemming te brengen. Dit kan leiden tot verschillende problemen, waaronder moeilijkheden in het coördineren van lokale en gemeentelijke plannen, gebrek aan oplossend vermogen bij conflicten tussen de verschillende niveaus en, meer in het algemeen, een minder gereguleerd contact tussen lokale actoren en de gemeentelijke autoriteiten. Door de afwezigheid van zo'n verantwoordelijke figuur bestaat de kans dat lokale gemeenschappen onbeholpen achtergelaten worden. In de officiële documenten wordt de aanwezigheid van een projectleider in Kopenhagen gemotiveerd door de noodzaak een consensus te bereiken – of, in een meer kritische benadering, daarop aan te sturen – en om de gemeentelijke autoriteit en coördinatie op lokaal niveau te vertegenwoordigen.

Tabel 1.

Samenvatting van de verschillen in participatiestructuur in Denemarken (DK) en Italië (IT).

Structuur	Functies		Verschillen in de casestudies
Stuurgroep	Definiëring van het gebiedsontwikkelingsplan	DK	Formeel geselecteerde leden – interne regels
		IT	Afwezig
Buurtlab / Lokaal Secretariaat	Ondersteunen van de projectimplementatie, informatie-, promotie- en adviesfunctie Participatie teweegbrengen en hanteren	DK	Projectleider (vertegenwoordiger van het Secretariaat) – tewerkgesteld door de gemeente
		IT	Lokale ruimte voor consultatie en overleg, geleid door een non-profit organisatie
Werkgroepen	Praktische vertaling Discussie en activisme		Geen substantiële verschillen. Mogelijke verschillen in discursieve dynamieken en gedragingen van de stakeholders
Buurtcommissie	Controle en coördinatie van het participatieproces	DK	Functie geïntegreerd in de Stuurgroep
		IT	Specifieke technische en politieke raad

In het voorgaande is een kort overzicht gegeven van de organisatorische structuren voor burgerparticipatie in twee gebiedsgerichte regeneratie-interventies. Het belangrijkste doel daarvan was het belang te benadrukken van nauwkeurig onderzoek van lokale institutionele regelingen voor het beoordelen van effectieve 'empowerment'. Een kritisch inzicht met betrekking tot dit concept kan echter niet om sommige andere variabelen heen.

Ten eerste is een betere analyse van de mechanismen van governance op verschillende beleidsniveaus noodzakelijk om de effectieve rol die gemeenschappen spelen in stedelijke regeneratieprocessen te kunnen evalueren. De complexiteit van het beleidsmaken moet onderzocht worden, van het opstellen van de beleidsagenda tot en met de beleidsevaluatie.

Daarnaast moeten de contextspecifieke sociale, economische en politieke karakteristieken in acht worden genomen om te kunnen bepalen welke manier van organiseren in de gegeven situatie het meest geschikt is. Dit is gebaseerd op het uitgangspunt dat het gewoonweg kopiëren van instituties van de ene naar de andere context hoe dan ook ongewenst is.

Tot slot moet bij het onderzoek naar 'endowment'-mechanismen de invloed van het welvaartsregime in ogenschouw worden genomen. Kennis van de interactie tussen de publiek-private en de non-profit sector in het verleden is essentieel bij het begrijpen waarom actuele interactieve dynamieken, zoals conflicten, overeenkomsten en coördinatie, hun specifieke vormen aannemen.

Federico Savini (tunion@libero.it) behaalde een interuniversitair masterdiploma Comparative Urban Studies aan de Università degli Studi di Urbino en volgt momenteel een Research

Master in Metropolitan Studies aan de Universiteit van Amsterdam. Vertaald uit het Engels door Sarah Meys en Jesper van Loon.

Literatuurselectie

- Atkinson, R. & S. Lejeune (2001) Area-based urban policy initiatives: The role of resident participation in England and France. Paper voor de Danish Building and Urban Research/EURA Conference 'Area-based initiatives in contemporary urban policy: innovations in city governance', Kopenhagen, 17-19 mei 2001.
- Dahl, R.A. (2005) Who Governs? Democracy and power in the American city. New Haven: Yale University Press.
- Engberg, L.A. & S. Bayer (2001) The two faces of consensus-steering. Paper voor de Danish Building and Urban Research/EURA Conference 'Area-based initiatives in contemporary urban policy: innovations in city governance', Kopenhagen, 17-19 mei 2001.
- Parkinson, M. (1998) Combating social exclusion: Lessons from area-based programmes in Europe. Bristol: The Policy Press. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Shirlow, P. & B. Murtagh (2004) Capacity-building, representation and intracommunity conflict. *Urban Studies* 41, 1, 57-70.
- Sørensen, E. & J. Torfing (2003) Network politics, political capital and democracy. *International Journal of Public Administration* 26, 6, 609-643.