



Emmen Revisited Revisited

Een advies voor Nieuw-Dordrecht

door:

Sandra van Cuijlenborg, Karim van Knippenberg, Tom de Munck,
Petra Severijnen, Marlous de Wijs en Moniek Zwiers

Wageningen, oktober 2012

Contents

Inleiding	2
Werkwijze	4
Probleemschets	5
Probleemanalyse	6
Hoofdvraag	7
Theoretisch kader	8
Burgerparticipatie en zijn vormen	8
Randvoorwaarden voor succesvolle burgerparticipatie	10
Waarom participeren burgers?	10
Een representatieve groep participanten	11
Link tussen theorie en advies	12
Verklaring van de begrippen	12
Verbanden	13
Advies	14
Conclusie	17
Dankwoord	17
Bronnenlijst	18

Inleiding

Hieronder geven wij u achtereenvolgens inzicht in het project Emmen Revisited. Daarnaast geven we een beschrijving van het dorp Nieuw-Dordrecht. Deze beschrijving hebben we verkregen op basis van onze eigen waarnemingen en door gesprekken met experts en een dorpsbewoner. Tot slot zullen we laten zien wat onze rol in zowel het project Emmen Revisited is als in het vak *LUP-22806, Spatial Planning Theory and Methodology*.

Het project Emmen Revisited is een project dat 15 jaar geleden is opgericht met de gedachte om de dorpen en buurtschappen in de gemeente Emmen te verbeteren. Dit is georganiseerd vanuit een projectbureau waarin naast de gemeente en burgers ook organisaties zoals de woningstichting en zorginstellingen betrokken zijn. Gedurende de afgelopen 15 jaar is Emmen Revisited actief geweest in wijken en dorpen bijvoorbeeld de wijk Angelslo in de stad Emmen. Hier heeft men getracht de planologische kenmerken te behouden en tevens de uiterlijke kenmerken van deze wijk te vernieuwen. Bij deze veranderingen heeft de woningstichting, in goed overleg, met andere partners samengewerkt om het project tot een goed einde te brengen. In een groter perspectief moet Emmen Revisited gezien worden als een idealistische denkwijze. Deze denkwijze is een manier om problemen aan te pakken maar vooral als een manier om de kwaliteit van de samenleving in de kernen van de gemeente Emmen te verbeteren. Het doel van Emmen Revisited is om bewoners samen met organisaties te laten zorgen voor een prettige en goed georganiseerde leefomgeving. (Lutz en Foorthuis, 2012)

Om alles op een rij te zetten volgt hieronder een korte beschrijving van het veenontginnersdorp Nieuw-Dordrecht. Hier woonden vroeger de turfstekers die in Oosterveen en Smeulveen werkten. Het dorp is gesitueerd in de provincie Drenthe, in de gemeente Emmen. Het dorp zelf ligt op een zandrug tussen twee veengebieden in, in de huidige situatie zijn de vele kanalen in de regio hier nog een historisch relict van. Ook het voor een Drents ontginningsgebied kenmerkende lintbebouwingsdorp is hier nog een overblijfsel van en heden ten dagen wonen hier om en de nabij de 2000 inwoners (Gemeente Emmen). Daarnaast wonen er mensen in de naoorlogse kern die aan de lintbebouwing vastgegroeid is. In het dorp zijn een aantal voorzieningen aanwezig; een buurtsuper, een basisschool, een voetbalvereniging en een busverbinding. (Historisch Emmen)

Zonder consequenties te verbinden aan onderstaande uitspraken van de mensen die we gesproken hebben willen we ze toch noemen om een zo volledig mogelijk beeld van het dorp te geven. Een dorpsbewoner die ons op 13 september 2012 met veel trots in Nieuw-Dordrecht heeft rondgeleid vertelde ons het volgende. "Er zijn goede voorzieningen, een fijn en goed bezet verenigingsleven en verschillende ontmoetingsplekken waar de inwoners in een saamhorige en gezellige sfeer bij elkaar kunnen komen." 's Middags hebben wij ook nog een aantal experts gesproken bijvoorbeeld mensen van gemeente, het project Emmen Revisited en de provincie. Zij boden ons een ander perspectief op het dorp namelijk dat er zich ook een aantal negatieve aspecten te benoemen zijn. Hierbij werden de voor de regio kenmerkende gezondheidsproblemen zoals obesitas en drankmisbruik genoemd en verder werd er gewezen op de stugge houding van burgers ten opzichte van het gezag. Deze eigenschappen zijn vaak te herleiden vanuit een historisch perspectief, waarbij vooral de periode van de veenontginningen van belang is.

Het project Emmen Revisited heeft zichzelf en daarmee ook ons het doel gesteld om een nieuwe planningsstrategie te ontwikkelen om zo het project Emmen Revisited dat in de regio gaande is te verbeteren. Belangrijk hierbij is het door ontwikkelen en vergroten van de inspraak en invloed die burgers kunnen hebben op de ruimtelijke ontwikkelingen in hun dorp. Daarnaast is ons in het kader van het vak gevraagd om te kijken naar de problemen die in Nieuw-Dordrecht spelen te doen laten verdwijnen.

Door onze waarnemingen in het dorp en de wensen van het project Emmen Revisited te combineren hebben wij een goed beeld gekregen van de algehele situatie zoals wij die aantreffen in Nieuw-Dordrecht. Dit kader helpt ons om tot een probleemschets te komen deze is te vinden op de volgende pagina.

Werkwijze

Voor het opstellen van een advies is een goede planning nodig. Er moet goed onderzoek worden gedaan voordat een advies als dit kan worden opgesteld. Hieronder wordt in chronologische volgorde verteld hoe wij als groep te werk zijn gegaan.

Allereerst hebben wij uitgezocht wat er precies van ons verwacht werd. Daarbij hebben we ook gekeken naar bijkomende aspecten: wat houdt 'Emmen Revisited' in en wat verwachten zij van ons? We hebben ons ook afgevraagd welke informatie we nodig hadden om tot een goed eindresultaat te komen. De dingen die ons nog niet duidelijk waren hebben we opgeschreven, met de hoop daar antwoord op te krijgen. Er stond ons namelijk een excursie naar Nieuw-Dordrecht te wachten en dit was de mogelijkheid om zoveel mogelijk informatie te verzamelen over het project, de betrokken personen, het dorp en de bewoners.

Op donderdag 13 september 2012 zijn we met de hele klas, van het vak LUP-22806, naar Nieuw-Dordrecht gegaan en hebben hier met verschillende zogeheten experts gepraat. We hebben onze groep opgedeeld en hebben hierdoor met de meeste experts gesproken. Dit was de beste optie om de meeste informatie te verzamelen. We hebben ook een rondleiding gekregen door het dorp, onder leiding van zeer enthousiaste dorpsbewoners. We hebben over allerlei ontwikkelingen gehoord en konden een goed beeld vormen.

In de dagen na de excursie hebben wij onze gevonden informatie omgezet in een probleembeschrijving. Deze hebben we later opgedeeld in een probleemschets en een probleemanalyse. Naast deze probleembeschrijving hebben we ons ook gestort op literatuur, om vervolgens daaruit een theoretisch kader te vormen. Ons advies komt voort uit de probleemanalyse en het theoretisch kader.

Al gauw stonden er vele taken op onze to-do list en heeft ieder groepslid een onderdeel uitgewerkt. Zodra iemand iets had uitgewerkt, werd dit besproken en waar nodig aangepast. Dit onderdeel is erg belangrijk geweest voor het project, want dit leverde stevige discussies op. Tevens leverde dit tijds winst op.

Na het inleveren van onze eerste versie van het advies, moesten we het presenteren aan een andere groep. We kregen van hen zowel kritiek als complimenten. Deze kritiek heeft ons alleen maar geholpen, want het bracht ons tot nieuwe inzichten.

Hieronder kunt u stap voor stap lezen hoe wij tot ons advies zijn gekomen. Eerst vindt u de probleembeschrijving, gevolgd door het theoretisch kader. De overstap naar ons advies wordt geïllustreerd door een overzichtelijk schema.

Probleemschets

In de inleiding hebben wij het dorp, het project en onze rol beschreven. Deze drie punten leveren ons enerzijds een goed kader op, anderzijds brengt deze beschrijving ook al vragen met zich mee. Hieronder noemen we dan ook verschillende punten die als problematisch gezien kunnen worden, om het zo voor onszelf te vergemakkelijken het belangrijkste probleem te benoemen.

Het project Emmen Revisited is, ondanks het feit dat het project tot nu toe succesvol is, nog steeds vrij fragiel wat betreft organisatie en structuur. Hieromtrent zijn een aantal problemen onze gedachten gepasseerd. Hierbij valt te denken aan motivatie en het vasthouden van focus, het stellen van lange termijn doelen, de financiële onderbouwing van het project en men moet proberen om meer mensen te motiveren dan alleen de geïnteresseerde 65-plusser. Daarnaast kun je kritische vragen stellen bij het enthousiasme van de projectgroep van Emmen Revisited. Is het succes in andere dorpen een garantie dat het project in Nieuw-Dordrecht ook een goed einde zal hebben? Onderneemt Emmen Revisited voldoende actie om het dorp te betrekken bij hun plannen?

Ook bij de beschrijving van het dorp kwamen verschillende problemen aan het oppervlak tevoorschijn. Tijdens onze excursie werden vooral problemen gebaseerd op emotie door de dorpsbewoners besproken: groenonderhoud dat beter kon, vervallen gebouwen en leegstaande woningen. Onze eigen waarnemingen in het dorp leverden niet altijd positieve conclusies op, een ietwat troosteloos dorp met op die dag niet al te veel activiteit op straat. Later op de middag bespraken we met de experts ook nog de in de regio en het dorp spelende gezondheidsproblemen, zoals obesitas en overmatig alcoholgebruik. Tot slot zou je ook nog sociaal-demografische ontwikkelingen zoals wegtrekkende hoogopgeleiden, vergrijzing, vereenzaamde ouderen kunnen noemen. Een sociaal-historische probleem is de stugge houding van bewoners, omdat zij van oudsher ingesteld zijn op het zelf aanpakken van problemen.

Bovenstaande problemen zullen in meer of mindere mate nog genoemd worden in dit document maar wij zijn niet van plan hier oplossingen voor aan te dragen. Wij hebben besloten ons toe te spitsen op het probleem van de lage motivatie. Volgens ons is dit het meest relevant, omdat het succes van Emmen Revisited zeer sterk samenhangt met de motivatie. Motivatie zien wij als een overkoepelend begrip waarbinnen wij ook nog zeven met elkaar samenhangende problemen hebben opgesteld. Meer hierover beschrijven wij in de probleemanalyse.

Probleemanalyse

Het gebrek aan motivatie wordt veroorzaakt door verschillende factoren. Wij hebben onderzocht wat deze factoren zijn, door in gesprek te gaan met verschillende experts. Hieronder benoemen wij deze zeven factoren puntsgewijs. Op de volgende pagina vindt u een overzichtelijk schema van deze zeven factoren.

Een gebrek aan **structuur** binnen een project is niet bevorderlijk voor overleg tussen verschillende partijen. Hierbij gaat het om de algemene organisatorische structuur van Emmen Revisited in Nieuw-Dordrecht. Het gaat er niet om wie de baas is over wie, maar hoe de samenwerking tussen bewoners, gemeente en haar partners verloopt. Er zijn wel mensen die iets willen doen, maar op dit moment is het vaak niet duidelijk hoe ze dat moeten aanpakken.

Daarnaast leidt een slechte **communicatie** tussen de betrokken partijen binnen het proces Emmen Revisited tot misverstanden. Dit kan zorgen voor vertraging in de uitvoering van projecten. Ook loopt de communicatie over de doelen en werkwijze van Emmen Revisited naar de bewoners vaak spaak. Dit geldt ook omgekeerd, bewoners kunnen vaak niet uiten wat hun wensen en belangen zijn. Goed overleg met elkaar is noodzakelijk, want je kunt een project als dit niet in je eentje uitvoeren. Aan dit overleg zitten nogal wat haken en ogen: de werkende bevolking heeft overdag geen tijd om te vergaderen. Omgekeerd geldt dat bijvoorbeeld ambtenaren onder hun werktijd willen afspreken. Deze werktijden overlappen elkaar en er zijn geen mogelijkheden om af te spreken.

Het ontbreekt de burgers op dit moment aan **verantwoordelijkheid**. Ze weten niet goed wat Emmen Revisited wil bereiken en begrijpen hierdoor niet hoe zij hier van kunnen profiteren. Doordat burgers niet beseffen wat het eigenbelang is, zullen burgers niet zo snel bereid zijn deel te nemen aan het project.

Tussen burgers onderling en tussen burgers en gemeente zullen altijd **verschillende belangen** spelen, dit is ook gebleken uit onze gesprekken met de experts. Het besef van verschillende belangen is belangrijk, want zo kun je de gulden middenweg vinden. Daarnaast is het niet duidelijk wat het algemeen belang van de dorpsbewoners is.

Representatie van de bevolking die deelneemt in het proces is op dit moment vaak niet voldoende. Het komt vaak voor dat, met alle respect, de ouderen de touwtjes in handen nemen. Zij zijn vaak niet goed op de hoogte van de wensen van hun medebewoners. Het probleem hierbij is dat de mensen die overdag werken het vaak te druk hebben om mee te werken in een vertegenwoordigingsgroep. Dit geldt overigens ook voor mensen die reeds actief zijn in andere bestuurlijke functies of actief zijn bij bijvoorbeeld een sportvereniging.

Wat ook een negatief effect kan hebben op de motivatie van de bevolking, is dat er **geen vertrouwen** is in het project Emmen Revisited. Vanuit historisch perspectief, aldus Wobbe Katoen, kan gezegd worden dat de mensen gewend zijn dingen zelf af te handelen en problemen zelf op te lossen. Zij nemen daardoor vaak al snel een terughoudende houding aan. Volgens een van de experts, die namens Sedna met ons in gesprek ging, is de eerste vraag die de inwoners stellen vaak 'wat komen jullie hier eigenlijk doen?' Het spreekt voor zich dat dit geen goed uitgangspunt is voor een productieve samenwerking.

Inwoners en gemeente hebben verschillende belangen. Deze belangen botsen soms met elkaar en dit leidt tot **wrijving tussen de burgers en gemeente**. De bewoners vinden het hierdoor niet prettig om met de gemeente samen te werken.



Figuur 1: Factoren die een gebrek aan motivatie veroorzaken.

Hoofdvraag

Bovenstaande analyse van de verschillende problemen bracht ons tot de volgende hoofdvraag:

Op welke manier krijg je, de voor het project in Nieuw-Dordrecht noodzakelijke, heterogene en representatieve groep burgers gemotiveerd en betrokken?

Theoretisch kader

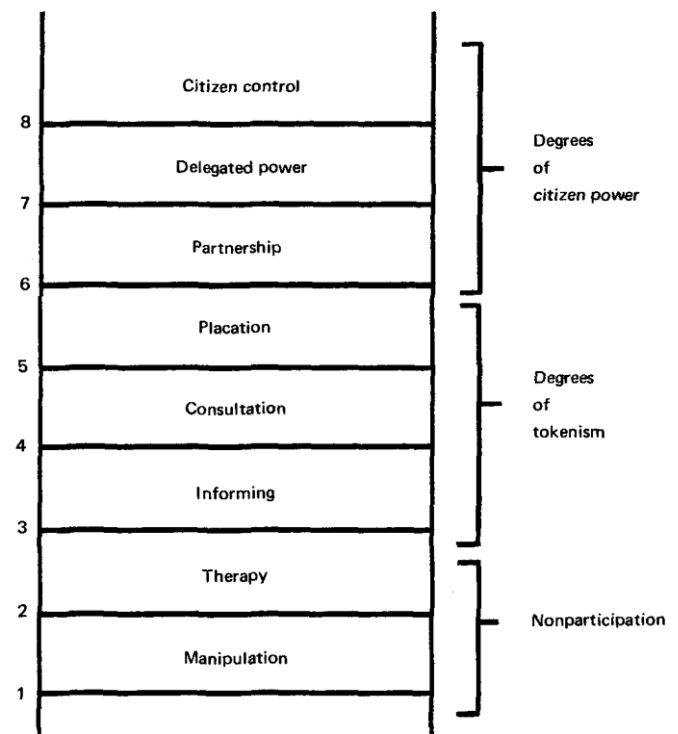
Het probleem waar wij ons over gaan buigen is hoe we een heterogene en representatieve groep mensen gemotiveerd krijgen om te participeren bij het verbeteren van de leefbaarheid van de omgeving. Wij hebben hiervoor een aantal theorieën over burgerparticipatie bij elkaar gezocht. Als eerste zullen wij in dit theoretisch kader uitleggen wat burgerparticipatie is en in welke vormen het voorkomt. Daarna zetten wij een theorie uiteen over de randvoorwaarden voor succesvolle burgerparticipatie en over de motieven van burgers om te participeren. Dit theoretisch kader sluit aan bij deze vraagstelling en daarnaast biedt de theorie ons voldoende houvast om tot een uiteindelijk advies te komen.

Wij hebben deze theorieën uitgezocht omdat wij van mening zijn dat zij een waardevolle bijdrage aan ons project kunnen leveren. Onze eerste theorie is een theorie over 'een ladder van burgerparticipatie'. Wij vinden dit een belangrijke theorie omdat hij uitlegt wat burgerparticipatie is en welke niveaus van burgerparticipatie er zijn. Wij vinden dit een belangrijke theorie, omdat wij hieruit kunnen afleiden in welke mate wij willen dat burgers participeren. Daaruit kunnen wij vervolgens afleiden in welke mate burgers gemotiveerd moeten worden om de gestelde doelen te bereiken. Daarna bespreken we een theorie over de randvoorwaarden van succesvolle burgerparticipatie. Deze theorie is een waardevolle toevoeging, omdat hij de succesvoorwaarden voor participatie uiteen zet. Daarna volgt een theorie over de motieven van burgers om te participeren. Hieruit leren wij de achterliggende redenen van burgers om te participeren. Tenslotte bespreken wij een theorie over het verwerven van een representatieve groep burgerparticipanten. Hierdoor krijgen wij inzicht in de moeilijk- en mogelijkheden om een representatieve groep burgers te verwerven.

Burgerparticipatie en zijn vormen

Volgens Sherry Arnstein (1969) houdt burgerparticipatie een herverdeling van macht over burgers, die hiervoor geen macht hadden, op het gebied van economische en politieke processen in. Hierdoor worden zij welbewust betrokken bij de toekomst. Deze burgers krijgen inbreng in de beleidsvorming rondom een bepaald project op het gebied van informatiedeling, het stellen van doelen en beleid, de uitvoering van het project, etc. Makkelijker gezegd, is burgerparticipatie de mate waarop burgers invloed uit kunnen oefenen, waardoor ze delen in de voordelen van de welvarende maatschappij (Arnstein, 1969).

Maar burgerparticipatie komt niet slechts in één vorm voor. Volgens Arnstein zijn er namelijk acht verschillende niveaus van burgerparticipatie te onderscheiden. Deze variëren van vormen van non-participatie tot een symbolische rol van de burger tot burgermacht (Arnstein, 1969). Hieronder wordt uitgelegd wat elk van deze acht niveaus inhoudt.



Figuur 2: Een ladder van burgerparticipatie.
Bron: Arnstein, 1969

Het eerste niveau van burgerparticipatie is manipulatie, deze vorm behoort tot non-participatie. Manipulatie houdt in dat burgers in een positie worden geplaatst waarin ze advies mogen geven met betrekking tot het betreffende project. Dit is een vorm van zoethouderij, het is niet de bedoeling dat burgers echt invloed hebben op het project, maar dat zij slechts het gevoel hebben dat dit zo is (Arnstein, 1969).

Het volgende niveau is therapie, dit is ook een vorm van non-participatie. Het gaat er wederom om dat burgers het gevoel krijgen dat ze invloed hebben, terwijl dit niet het geval is. Deze vorm van participatie wordt door Arnstein vergeleken met groepstherapie. De burgers zijn actief met een project bezig, maar het gaat erom dat burgers 'genezen' worden van hun ideeën in plaats van het veranderen van de achterliggende processen aan deze ideeën (Arnstein, 1969).

Een niveau hoger is het informeren van burgers. Dit wordt gezien als de eerste 'echte' vorm van burgerparticipatie, alhoewel de burgers slechts een symbolische rol betrekken. Burgers worden geïnformeerd over hun rechten, verantwoordelijkheden en opties om te participeren. De nadruk ligt echter vaak op het overbrengen van informatie van de ambtenaren naar de burgers, zonder ruimte voor kritiek en onderhandeling. Burgers krijgen eigenlijk geen kans om invloed uit te oefenen (Arnstein, 1969).

Het niveau dat hierna komt is consulteren. Hoewel burgers nog steeds geen echte invloed uit kunnen oefenen en hun rol nog grotendeels symbolisch is, is er op dit niveau wel ruimte voor de burgers om hun mening te geven over het project. Dit betekent echter niet dat hun mening ook in acht genomen wordt (Arnstein, 1969).

Hoewel de burgers op het volgende niveau, tevredenstellen, al meer echte invloed krijgen, is de rol van de burgers nog steeds symbolisch. Op dit niveau worden burgers in speciale commissies geplaatst waarin zij hun mening kunnen geven, vaak is het echter zo dat de burgers in de minderheid zijn en dat hun ideeën simpelweg worden afgekeurd. In welke mate burgers tevredengesteld worden hangt af van de volgende twee punten: de kwaliteit van technische argumenten en de mate van organisatie onder de burgers om hun ideeën door te drukken (Arnstein, 1969).

Het volgende niveau, partnerschap, behoort tot de niveaus waarin sprake is van burgermacht. Burgers hebben deze macht verworven uit onderhandelingen tussen hen en de 'machthebbers', oftewel experts. Tot op zekere hoogte krijgen burgers ook verantwoordelijkheid in de besluitvorming en de planning van het project (Arnstein, 1969).

Als er sprake is van gedelegeerde macht, het volgende niveau van participatie, hebben burgers dominante rollen in het proces van besluitvorming ingenomen. Terwijl de burgers op het niveau van tevredenstellen nog in de minderheid waren in speciale commissies en dergelijke, zijn zij nu in de meerderheid. Het gevolg hiervan is dat de oorspronkelijke machthebbers of experts nu gedwongen zijn te onderhandelen met burgers om tot oplossingen te komen, in plaats van het te negeren (Arnstein, 1969).

Het laatste niveau is dat burgers de totale controle over het project hebben. De burgers hebben de macht opgeëist zodat zij er zeker van kunnen zijn dat zij hun wil door kunnen zetten om bepaalde zaken te realiseren. Ze hebben ook de macht over het bestuur, het beleid en het management. Daarnaast hebben zij de macht om te onderhandelen (Arnstein, 1969).

Randvoorwaarden voor succesvolle burgerparticipatie

Om burgerparticipatie succesvol te laten verlopen, zijn er een aantal randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan. Hieronder zullen wij de meest essentiële succesvoorwaarden opnoemen, opgesteld door Kim Loyens en Steven van de Walle.

Loyens en Van de Walle (2006) stellen dat burgerparticipatie slechts plaats moet vinden als het een meerwaarde kan opleveren voor het beleid of project. Men moet zich hierbij afvragen of burgers een waardevolle bijdrage kunnen leveren qua kennis of praktijkervaring. Burgerparticipatie heeft ook een meerwaarde als het zorgt voor een verhoogd draagvlak onder de bevolking.

Hierbij moet men zich ook afvragen of het project geschikt is om burgers bij te betrekken. Dit houdt in dat de burgers voldoende belang in het project moeten stellen om zich er voor te interesseren. Ook moet de burgerparticipatie een waardevolle toevoeging kunnen leveren. (Loyens en Van de Walle, 2006)

Loyens en Van de Walle stellen hiernaast dat er bij aanvang van het project sprake moet zijn van voldoende vertrouwen tussen de burgers en de organiserende instelling. Ook moeten de doelstellingen en doelgroepen van tevoren duidelijk zijn bepaald, hierdoor kan men zo gericht mogelijk te werk gaan. Hiermee staat de manier waarop de doelstellingen uitgevoerd zullen worden en de manier waarop de doelgroepen betrokken worden, afgestemd op de manier van burgerparticipatie in verband. Hierbij stippen zij aan dat elke situatie een op maat gemaakte aanpak vereist. Het ligt eraan welke mate van inspraak men de burgers wil laten hebben, welke aanpak je moet nemen.

Hiernaast stippen zij nog aan dat er sprake moet zijn van een transparante communicatie en informatiestroom. Ook spreken zij over evaluatie en feedback, tijdens en na afloop van het participatieproces. Hierdoor krijgen burgers het gevoel dat ze erkend worden. (Loyens en Van de Walle, 2006)

Waarom participeren burgers?

Volgens Tonkens en Verhoeven (2011) zijn er zes motieven voor burgers om te participeren. Zij onderscheiden eigenbelang, sociaalbelang, burgerschap, invloed, waarden en negatieve gevoelens. Hiervan menen zij dat de eerste vier het belangrijkste zijn.

Burgers participeren uit eigenbelang omdat zij menen dat zij er zelf beter van worden. Dit kan zijn door financieel gewin, carrièremogelijkheden, het leren van nieuwe dingen en andere persoonlijke voorkeuren (Tonkens en Verhoeven, 2011). Astrid Meijs (2012) voegt hieraan toe dat burgers eerder participeren als het betreffende project in hun nabije leefomgeving ligt, of dat het tot hun interesses reikt.

Volgens Tonkens en Verhoeven wordt er uit sociaalbelang geparticipeerd om de volgende redenen: men vindt het spannend om mee te doen, men wil waardering van anderen krijgen, men kan niet weigeren, men wil anderen begrijpen of men wil ergens bij horen. Meijs voegt hieraan toe dat mensen door te participeren het gevoel hebben dat ze een bijdrage leveren aan de maatschappij.

Participatie uit burgerschap komt voort uit een verantwoordelijkheidsgevoel dat men heeft over het project indien het belang heeft voor een groter doel, of als men door te participeren het gevoel krijgt bij te dragen aan de verbetering van de gemeenschap (Tonkens en Verhoeven, 2011). Ook kan het voortkomen uit een zelfopgelegde norm, mensen vinden het hun plicht om te participeren (Meijs, 2012).

Burgers participeren hiernaast ook zodat zij invloed uit kunnen oefenen om de collectieve toekomst te verbeteren (Tonkens en Verhoeven, 2011), waardoor zij inspraak hebben op de plannen van de overheid (Meijs, 2012).

Hiernaast spreken Tonkens en Verhoeven over waarden en negatieve gevoelens. Met waarden bedoelen zij het willen uitdrukken van belangrijke waarden. En met negatieve gevoelens bedoelen zij dat mensen zichzelf beschermen tegen schuldgevoelens die ze zouden hebben als ze niet zouden participeren, of zodat ze niet aan zichzelf gaan twijfelen als ze niet meedoen. (Tonkens en Verhoeven, 2012)

Een representatieve groep participanten

Om een project waarin sprake is van burgerparticipatie zo succesvol mogelijk te laten verlopen, moet er sprake zijn van een representatieve groep participanten. Hieronder volgt een opsomming van een aantal manieren om de groep burger participanten zo representatief mogelijk te krijgen.

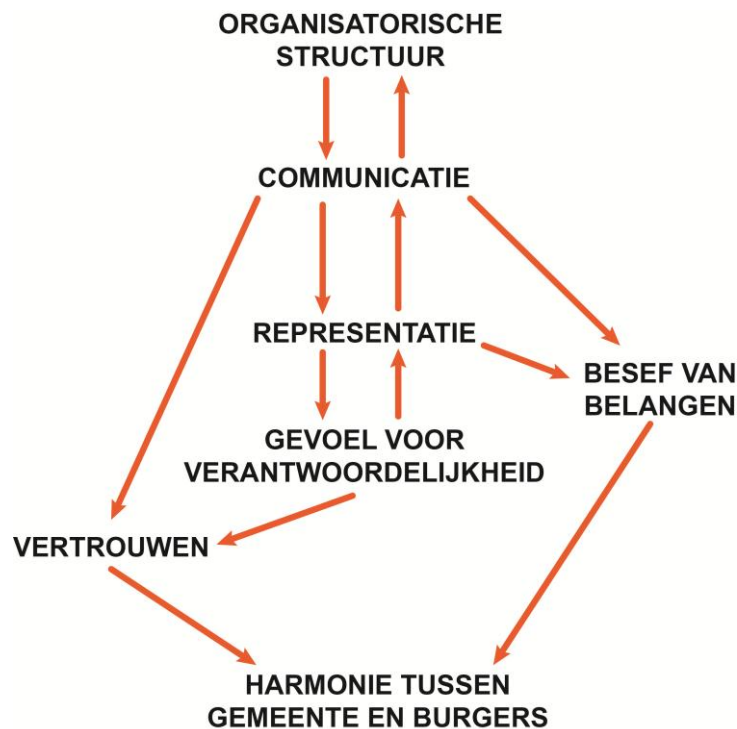
Volgens Berveling (1998) is het doel van representativiteit dat een kleine groep burgers de belangen van een grotere groep kan verwoorden. Het is voor bestuurders namelijk onhebbelijk om met alle burgers te spreken. Vaak wordt er ook een selectie op belanghebbenden gemaakt, dit is vaak de meest relevante groep bij een project (Berveling, 1998).

Pröpper en Steenbeek (1999) bespreken een aantal selectiecriteria om een relevante groep participanten te verwerven. Volgens hen is het belangrijk om een spreiding van participanten te bereiken qua leeftijd, geslacht, opleiding, inkomen, bevolkingsgroep, woongebied e.d. (Pröpper en Steenbeek, 1999)

Loyens en Van de Walle (2006) constateren dat het vaak het geval is dat bepaalde bevolkingsgroepen nauwelijks betrokken zijn bij een participatieproject, zogenaamde MBB's (personen met minder behartigde belangen. Daarentegen zijn andere groepen vaak oververtegenwoordigd.

Volgens Loyens en Van de Walle vallen onder deze MBB's vooral sociale minderheden. Om deze groepen betrokken te krijgen bij de participatie zijn zij van mening dat ze meer gemotiveerd moeten worden dan andere groepen. Deze groepen zoeken namelijk snel uitvluchten om niet te participeren, doordat zij al genoeg problemen aan hun hoofd hebben en omdat zij van mening zijn dat er niet naar het geluisterd wordt. Om deze groepen te motiveren is er een aangepaste wervingsstrategie nodig, volgens traditionele communicatie- en wervingskanalen bereikt men deze groepen namelijk nauwelijks. Ook zullen MBB's vaak niet participeren als het project niet in hun leefomgeving ligt (Loyens en Van de Walle, 2006).

Link tussen theorie en advies



Figuur 3: verbanden tussen probleemfactoren

Op basis van het theoretisch kader en onze eigen inzichten hierop zijn wij tot het bovenstaande relatieschema gekomen. Dit schema en de verbanden tussen de begrippen leggen wij hieronder uit.

Verklaring van de begrippen

Met de organisatorische structuur wordt niet bedoeld wie de baas is over wie. Het gaat erom dat er een vaste structuur is van wie wat doet, wie waarover de uiteindelijke besluiten neemt en wie er benaderd moet worden voor bepaalde vragen.

Communicatie omvat de communicatie tussen de inwoners, gemeente en haar partners, maar ook onderling communicatie binnen de groepen is erg belangrijk. Het gaat hier om de communicatie over projecten, gesprekken over de verschillende belangen, het duidelijk communiceren van de doelen en werkwijze en transparantie binnen het project Emmen Revisited.

Met de representatie wordt het vertegenwoordigen van verschillende bevolkingsgroepen bedoeld. Denk aan groepen als ouderen, de werkzame bevolking en de jeugd.

Besef van belangen slaat op het onderling inzicht hebben in de verschillende belangen van de betrokken partijen bedoeld.

Het gevoel van verantwoordelijkheid verwijst naar die van de inwoners. Het gaat er hierbij om dat zij zich verantwoordelijk zouden moeten voelen voor de deelprojecten.

Met vertrouwen wordt het onderling vertrouwen tussen inwoners, gemeente en andere betrokken partijen bedoelt. Het vertrouwen is nu nog vaak afwezig, waardoor het laten slagen van projecten bemoeilijkt wordt.

Met harmonie tussen gemeente, burgers en andere betrokkenen wordt bedoeld dat er geen wrijving tussen deze partijen is.

Verbanden

Het verbeteren van de motivatie van de inwoners begint bij het verbeteren van de algemene organisatorische structuur van Emmen Revisited. Wanneer deze structuur verbeterd wordt, zal dit tot een betere communicatie tussen de gemeente en de inwoners leiden. Dit omdat dan duidelijk wordt wie waarvoor aangesproken kan worden. Omgekeerd heeft een betere communicatie een positieve invloed op de organisatorische structuur van de gemeente. Wanneer er goed gecommuniceerd wordt tussen verschillende partijen, wordt goed duidelijk wie welke taken zal verrichten.

Een betere structuur, met daarop volgend een betere communicatie, brengt positieve gevolgen met zich mee. Zo wordt de representatie van verschillende belanghebbenden verbeterd. Een betere representatie leidt vervolgens ook tot een groter gevoel van verantwoordelijkheid onder de bewoners. Dit geldt ook omgekeerd: een beter gevoel van verantwoordelijkheid zorgt er ook voor dat bevolkingsgroepen zich ook daadwerkelijk representatief op willen stellen.

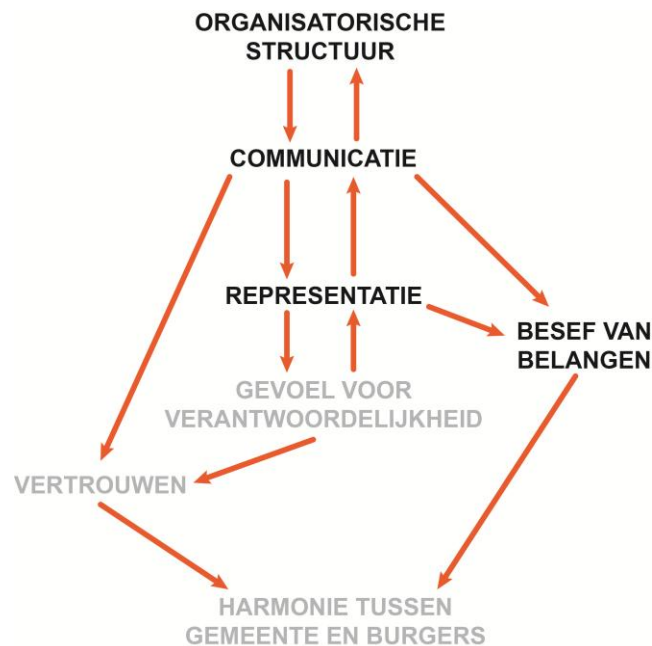
Het is belangrijk dat voor alle partijen (gemeente, partners van de gemeente en bevolkingsgroepen) duidelijk wordt wat elkaars belangen zijn. Een betere communicatie en een goede representatie zal hier een impuls aan geven.

In huidige situatie hebben de bewoners een sceptische houding tegenover het project Emmen Revisited. Dit is te wijten aan een gebrekkige organisatorische structuur en een communicatie tussen verschillende partijen die te wensen overlaat. Het is dus belangrijk dat deze twee aspecten verbeterd worden, waardoor de inwoners een minder sceptische houding aan zullen nemen. Een betere representatie en verantwoordelijkheid van bewoners zal hier ook een positieve invloed op hebben.

Door de slechte communicatie, de sceptische houding van bewoners en onduidelijkheid over wat elkaars belangen zijn, ontstaat wrijving tussen de gemeente en de bewoners. Hier zijn de partners de dupe van.

Advies

Wij presenteren u hieronder ons advies. Allereerst geven wij onze doelen weer aan de hand waarvan wij een aantal relevante ideeën op papier zetten. De ideeën zijn slechts een richting: wij doen geen hierbij concrete aanbevelingen. Daarnaast moeten wij opmerken dat dit advies gebaseerd is op ons theoretisch kader. We verwijzen hier echter niet expliciet naar, de conclusies zijn hier wel op gebaseerd.



Figuur 3: Problemen die aangepakt moeten worden

Ons doel is het verbeteren van de motivatie. In de probleemstelling hebben wij gesteld dat deze motivatie verbeterd kan worden door de zeven problemen aan te pakken: structuur, communicatie, representatie, besef van belangen, gevoel voor verantwoordelijkheid, vertrouwen en harmonie tussen gemeente en burgers (verklaring van de begrippen, zie pagina 12). Daarnaast is het zo dat de relaties binnen het bovenstaand schema verbeterd moeten worden. Hierbij is het zo dat als de vier donker gekleurde woorden worden aangepakt, de rest van het schema ook zal verbeteren.

Om de hiervoor genoemde doelen te bereiken, moet er actie ondernomen worden. Wij geven niet één concrete oplossing, maar we bieden een aantal relevante voorbeelden en ideeën om Emmen Revisited de juiste kant op te kunnen sturen. Met deze voorbeelden en ideeën kan Emmen Revisited zelf aan de slag.

Het is belangrijk dat de **structuur** binnen Emmen Revisited voor iedereen duidelijk wordt. Door met elkaar in gesprek te gaan, wordt de structuur helder. Men kan dan denken aan een duidelijke taakverdeling. Er kunnen bijvoorbeeld mensen worden aangesteld, speciaal om naar de burgers te luisteren. Allemaal, of een (a)selecte groep burgers. Deze burgers moeten weten waar zij staan binnen de organisatiestructuur, en wie er naast hun staat. Voorbeelden zijn een panel, inspraakavonden of een groep burgers die stemt op de gang van zaken en het aanpakken van projecten. Hoe dan ook is het nodig om burgers en ambtenaren bij elkaar te brengen. Vanwege voor de hand liggende problemen als werktijden en kantooruren moeten de burgers of de ambtenaren hierin concessies doen. Uit motiverend oogpunt is het beter om ambtenaren langer te laten werken zodat burgers 's avonds hun zegje kunnen doen.

Verdere stappen die genomen kunnen worden hebben te maken met het verbeteren van de **communicatie**. En deze stap zorgt ervoor dat de motivatie en participatie verhoogd wordt. Hiervoor moet de gemeente enthousiast en informerend op de burgers afstappen. Dit zou ook door een actieve dorpsbewoner gedaan kunnen worden, hij of zij gaat dan langs de deuren en overtuigt met een persoonlijk praatje de mensen om deel te nemen aan het project. Momenteel is er een website die van tijd tot tijd per dorp een nieuwspagina updatet. Voor een breder publiek kan er bijvoorbeeld een papieren versie hiervan in het leven geroepen worden, die periodiek uitkomt. Deze project-krant kan burgers op de hoogte stellen van lopende zaken en burgers keer op keer activeren mee te doen. Een voorbeeld van het gebruik van internet kan het opzetten van een forum zijn, dit kan de drempel tot participatie ook flink verlagen, vooral voor de jongere burgers. In Rotterdam is er het project Stadsinitiatief. Burgers kunnen ideeën voorleggen en andere burgers stemmen dan op deze ideeën of geven kritiek, om het idee te verbeteren. De gemeente kiest periodiek het beste idee en faciliteert het uitvoeren ervan (Gemeente Rotterdam). Dit idee kan voor Nieuw-Dordrecht worden aangepast op kleinere schaal, het kleine dorp kan natuurlijk niet zomaar alles uitvoeren wat burgers bedenken, dus enige filtering is noodzakelijk. Het ophangen van een ideeënbox in het dorpsgebouw is de analoge versie hiervan. Een ander idee is het publiceren van contactpersonen en bijbehorende gegevens, dit zou kunnen door een 'Emmen Revisited telefoonboek' te maken.

Als logisch gevolg moet er worden vastgesteld wat er met de inbreng van burgers gebeurt. Door duidelijk te maken in hoeverre de burgers daadwerkelijk inspraak hebben, krijgen zij meer het idee serieus genomen te worden. Dit zal leiden tot meer motivatie om te participeren. Maar het is de vraag in hoeverre de gemeente vertrouwt op de expertise van de burgers. Door inspraak van de burgers, gecombineerd met een goede representatie, krijgt de gemeente een goed **beseft van de belangen** van de burgers, evenals dat de burgers inzicht krijgen in elkaars belangen. Dit besef zal leiden tot meer onderling begrip en minder wrijving tussen verschillende partijen. Een goed besef van elkaars belangen leidt uiteindelijk tot meer harmonie in de samenwerking. Om dit besef te kweken is transparante en duidelijke communicatie nodig.

Om tot een goede **representatie** van de inwoners van Nieuw-Dordrecht te komen, is het nodig om van elke bevolkingsgroep een vertegenwoordiger te hebben. Hiervoor moeten van tevoren bevolkingsgroepen worden vastgesteld. Op deze manier kan een heterogene groep burgers gevormd worden. Dit heeft tot gevolg dat projecten een groter draagvlak verwerven onder de gehele bevolking. Het activeren van mensen gaat niet altijd vanzelfsprekend, bijvoorbeeld bij groepen met minder behartigde belangen (MBB's). Om een heterogene groep mensen te vormen zullen MBB's ook inspraak moeten hebben. Er zijn verschillende methodes om dit te realiseren. Enerzijds kan de gemeente mensen opleggen te participeren. Dit kan bijvoorbeeld door middel van loting, waarbij een vertegenwoordiger uit elk van de bevolkingsgroepen geloot wordt. Een andere manier is dat de gemeente een bevolkingsgroep vraagt om een vertegenwoordiger te kiezen, wanneer dit niet gebeurt is de keuze vervolgens aan de gemeente. Anderzijds kan de gemeente proberen mensen te stimuleren om hun bevolkingsgroep te vertegenwoordigen. Dit kan door burgers het nut van participeren in te laten zien, bijvoorbeeld door gesprekken met bewoners te voeren waardoor een vertrouwensbasis wordt opgebouwd. Desnoods kan de gemeente een beloning geven aan mensen die vrijwillig participeren.

Conclusie

Alles overziende menen wij dat we nu tot een degelijke conclusie kunnen komen. De probleembeschrijving en het theoretisch kader hebben een goede bijdrage geleverd aan het tot stand komen van het advies. Wij zijn van mening dat we een goed antwoord hebben gegeven op onze hoofdvraag: *Op welke manier krijg je, de voor het project in Nieuw-Dordrecht noodzakelijke, heterogene en representatieve groep burgers gemotiveerd en betrokken?* Kort en bondig gezegd moeten deze vier punten verbeterd worden: structuur, communicatie, besef van elkaars belangen en representatie. Zo verbeteren het verantwoordelijkheidsgevoel, het vertrouwen van de burger en de harmonie tussen gemeente en burgers. Als alle zeven punten verbeterd zijn, zullen de burgers gemotiveerd en betrokken zijn bij het project Emmen Revisited in het dorp Nieuw-Dordrecht.

Wij hopen dat u het interessant vond om te lezen. Hopelijk kan dit advies een bijdrage leveren aan een goed verloop van het project Emmen Revisited in Nieuw-Dordrecht. Wij vertrouwen op een positieve uitwerking van dit verslag. We hebben in ieder geval veel geleerd van dit project.

Dankwoord

Met veel plezier hebben wij aan dit project gewerkt. Wij willen graag een aantal mensen hiervoor bedanken.

Allereerst willen wij onze begeleiders Gerrit Kleinrensink en Raoul Beunen bedanken voor hun immer goede raad en opbouwende kritiek.

Alle experts, met in het bijzonder Wobbe Katoen, willen wij bedanken voor het ons gunnen van deze uitdagende opdracht. Tevens waarderen wij hun vakkundige begeleiding tijdens onze eendaagse excursie naar Nieuw-Dordrecht.

Bronnenlijst

Arnstein, S. (1969) *A ladder of citizen participation*. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216-224

Berveling, J. (1998) *Creativiteit versus representativiteit, een onderbelicht dilemma in de interactieve praktijk*.

Gemeente Emmen (2012) Nieuw-Dordrecht. Geraadpleegd op 10-10-2012.
<http://www.emmen.nl/over-de-gemeente/dorpen-en-wijken/kwadrant-de-blokken/nieuw-dordrecht.html>

Gemeente Rotterdam. *Over Stadsinitiatief*. Geraadpleegd op 11-10-2012.
http://www.rotterdam.nl/over_stadsinitiatief

Historisch Emmen. *Nieuw-Dordrecht*. Geraadpleegd op 10-10-12. <http://www.historisch-emmen.nl/buitendorpen/nieuw-dordrecht/index.htm>

Loyens, K. en Van de Walle, S. (2006) *Methoden en technieken van burgerparticipatie: strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het federaal plan duurzame ontwikkeling*. Instituut voor de Overheid. Leuven: K.U. Leuven.

Lutz, S. en Foorthuis, W. (2012) *Emmen Revisited: Ruimte geven en ruimte nemen*. Emmen: de kenniswerkplaats.

Meijs, A. (2012) *Burgerparticipatie in zelfbeheer van openbaar groen op buurtniveau*. Utrecht: Faculteit Geowetenschappen, universiteit Utrecht.

Pröpper, I. en D. Steenbeek (1999) *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Tonkens, E.H. en I. Verhoeven (2011) *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid: Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in de Amsterdamse wijkaanpak*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/Stichting Actief burgerschap.