

Bewonersparticipatie en Cultuur

Waarom participatie bewoners?

De gemeente schreef diverse notities (o.a. Omgevingsvisie 10.12.20; Haags Samenspel 14.12.20; Ambitiedocument omgevingsvisie 20.09.21; Roadmap Participatieverordening 25.11.21). Deze stukken introduceren de nieuwe Omgevingswet waarin participatie een belangrijke rol speelt. De gemeente werkt nog aan een Handreiking voor participatie door particuliere ontwikkelaars/initiatiefnemers.

De nieuwe wet zegt over participatie: *Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (...) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.* Onder meer burgers en maatschappelijke organisaties worden hier als belanghebbenden' aangemerkt.

Het besef is nu ook bij de wetopstellers ingedaald dat bewoners voor een goede besluitvorming onmisbaar zijn. Daarvoor is nodig, zegt de Haagse gemeente, dat je zes kwaliteitscriteria benoemt (notitie Het Haagse Kompas, wordt nog verder uitgewerkt). Van die criteria hebben alleen de eerste twee relatie tot de aard van de bewonersinbreng (Weten wat er speelt en: Belangen samenbrengen); de vier andere zijn facilitair, controlerend of stimulerend.

Deze notitie gaat hieronder in op de vraag hoe bewoners zich kunnen informeren over bouwen en verbouwingsplannen en vervolgens aan welke voorwaarden het proces van participatie zou moeten voldoen. Tenslotte volgt uitgebreide aandacht voor het begrip cultuur. De nieuwe wet Participatie gaat aan de feitelijke betekenis van cultuur geheel voorbij. Cultuur wordt hier als begrip zo breed gehanteerd dat je er alle kanten mee op kunt - en dan betekent het niets meer. Een pleidooi voor zeggen wat je bedoelt.

1. Weten wat er speelt

Het vaak terugkerende onderwerp *weten wat er speelt* is ook besproken in het rapport 'Negen Rijksbeschermdde stadsgezichten' van 22.07.21. Bewoners kennen bij uitstek hun buurtje en hun wijk. In die zin zijn zij als onmisbare deskundigen te raadplegen als het gaat om initiatieven met bouwkundige gevolgen voor het aanzien van de buurt. Ze voelen zich emotioneel betrokken bij iedere verandering en evenzeer gepasseerd, wanneer niet naar hun stem wordt geluisterd omdat ze net een paar meter verder wonen dan de gemeente als norm hanteert. De gemeente stelt dat ze dan 'niet-belanghebbende' zijn. Dit ervaart de bewoner als een krenkende uitspraak van een bureaucraat die wel naar een ontwikkelaar wil luisteren.

1.1. Zijn bewoners goed geïnformeerd?

De vraag hoe bewoners zijn te informeren komt in de Omgevingswet ter sprake met verwijzing naar de site Overheid.nl en zijn 'Berichten over uw buurt'. Het is een complex onderwerp. De overheid bracht zichzelf in een onmogelijke positie door een decennium geleden plannenmakers voor (ver)bouw niet meer te verplichten tot informatie aan omwonenden. Niemand zal dagelijks op de overheidssite turen of er misschien iets in zijn buurt of regio dreigt te veranderen. Daarom achten bewoners zich slecht op de hoogte van bouwplannen. Gelukkig is er nu opnieuw aandacht voor dit probleem. Maar los van die broodnodige aandacht, hoe interpreteert de bewoner voor hem mogelijk relevante

informatie? De doorsnee Hagenaar zal die informatie niet naar waarde weten te beoordelen. Het is namelijk een hele opgave om tekeningen bij een bouwplan op te vragen en die tekeningen vervolgens te interpreteren. Dat vergt gedegen bouwkundige en architectonische kennis.

De stad kent veel actieve wijkoverleggen die de kloof tussen overheid en bewoners proberen te overbruggen. Kan men in die kringen een bouwkundige tekening op zijn consequenties lezen en advies geven over juridische aspecten? Dat zal doorgaans niet makkelijk lukken en dus gebeurt het ook niet. De mate van informatie aan bewoners heeft dan ook zoveel kanten. *Zie verder onder paragrafen 2.2., 2.3. en 2.4.*

2. Belangen samenbrengen

In het neo-liberale gedachtengoed overheerst de gedachte de overheid kleiner te maken en vervolgens klein te houden. Dat dit ten koste gaat van veel kennis en kunde onder ambtenaren die hun College adviseren en de besluiten uitvoeren, wordt vandaag algemeen als een groot gemis ervaren. Ontwikkelaars maken hiervan dankbaar gebruik en beschikken nu over zoveel deskundigheid en geld én organisatievermogen, dat zij oppermachtig dreigen te worden. De overheid heeft op de inrichting en vormgeving van de openbare ruimte dan ook in steeds mindere mate invloed. Het is de vraag of de overheid deze trend op afzienbare termijn kan keren hoewel het nog niet een onomkeerbaar proces lijkt.

2.1. Voor wie wordt gebouwd?

Blijft de kernvraag staan voor wie en in welk belang de overheid en het particuliere initiatief bouwen en de kwaliteit van de gebouwde omgeving onderhouden. De mondige bewoner is aan zet in de unieke situatie, dat hij volgens oude economische wetten uiteindelijk vraag en aanbod bepaalt. Deze invloed moet veel uitdrukkelijker dan nu het geval is als verbindende factor worden aangemoedigd en gefaciliteerd. Hieronder doen wij enkele concrete voorstellen waaraan nu moet worden gewerkt om aan participatie door bewoners werkelijk inhoud te geven.

2.1. Bewoners faciliteren

Voor de sprong van overheid naar bewoner zijn wijkoverleggen of bewonersverenigingen in het leven geroepen. Een wijkoverleg doet er alles aan om voor bewoners zichtbaar, hoorbaar en aanspreekbaar te zijn. Zij brengt informatie of boodschappen over naar twee kanten, namelijk het gemeentebestuur en naar bewoners, en heeft daarmee een belangrijke intermediaire functie. Maar haar reikwijdte kan, zonder een professioneel team, niet anders dan beperkt zijn. Als regel is daar op het gebied van bouwen en ruimtelijke ordening geen specialist aanwezig. In Den Haag zie je voor dit gemis drie oplossingen.

De eerste oplossing betreft het functioneren van een wijkcoördinator die bij de gemeente in dienst is en bijvoorbeeld tweemaal per jaar overleg voert met een wijkoverleg. Dan gaat het over plannen die voor de wijk van belang zijn, en omgekeerd: over problemen die bewoners ervaren als gevolg van gemeentelijk optreden of nalatigheid. Die coördinator wordt voor zijn informatie dus gevoed door de gemeente én door de bewoners in de wijk. Dit werkt goed, zegt bijvoorbeeld wijkoverleg Zorgvliet.

De tweede oplossing werd een stichting die onder de naam Bescherming Architectuur Statenkwartier bewoners bij plannen van anderen inzake (ver)bouw met raad en daad

deskundig ter zijde kan staan. Maar dat raakt slechts één wijk en de organisatie in het Statenkwartier vraagt zo veel tijd dat uitbreiding naar andere wijken uitgesloten is, hoezeer die bewoners dat ook als aangenaam en nuttig zouden ervaren. “Mondig kan men niet alleen in zijn vrije tijd zijn, dankzij wat voor utopisch cultuurbeleid dan ook. Mondigheid begint op de plek waar mensen werken”, aldus cultuurfilosoof Jan Kassies in 1979. Het is precies die mondigheid die nu verder gefaciliteerd moet worden.

De derde oplossing: gemeenteambtenaren staan klaar voor een toelichting, op verzoek van een bewoner. Dit prima uitgangspunt blijkt in de praktijk wel eens wat lastig. De ambtelijke organisatie staat onder grote werkdruk. De gespecialiseerde ambtenaar is soms moeilijk bereikbaar want elders aan het werk of in vergadering. Maar toch, wie in het wijkoverleg de organisatie een beetje kent weet ook buiten de telefoniste om wel de weg te vinden.

2.2. Vooroverleg

Wanneer een bewoner wil verbouwen en heeft hij allerlei vragen over de haalbaarheid van zijn plan, dan kan de Welstandscommissie met hem en/of zijn raadgevende architect een vooroverleg hebben. Deze mogelijkheid staat overigens ook open voor ontwikkelaars. De criteria die de commissie hanteert voor wie wel of geen vooroverleg beschikbaar krijgt, zijn op dit moment onhelder. De resultaten van dit vooroverleg worden niet gepubliceerd, omwonenden worden verrast door een voorgekookt plan waartegen het lastig zal worden bezwaar aan te tekenen. In principe is het vooroverleg als faciliterende maatregel voor bewoners echter te waarderen.

2.3. Intergemeentelijke coördinator

De huidige procedure tot behandeling van bouw- en verbouwingsaanvragen is naar veler oordeel aan revisie toe, zie ook de Inspiratienota van de gemeente. In deze procedure draait het niet alleen om de Omgevingsvergunning. Ook zal binnen de gemeente overleg plaatsvinden met de afdeling Wonen, waar de aanvraag conform de huisvestingsverordening moet worden afgegeven. Inmiddels zullen Welstand en/of Pandbrigade al aan het werk zijn geweest en hun bevindingen weer hebben gecommuniceerd met de andere afdelingen. Best ingewikkeld om dit alles te overzien, zeker voor bewoners die het spoor trachten te volgen. Daarom is ons voorstel om binnen het gemeentelijk apparaat, naast de wijkcoördinator, tevens een coördinator aan te wijzen die de afstemming met de verschillende afdelingen behartigt. Dit zou tevens de functionaris kunnen zijn die de participatie bewaakt zoals bedoeld in de Omgevingswet. Twee coördinatoren die elkaar makkelijk weten te vinden, of één coördinator met uiteenlopende taken? Dat oordeel onttrekt zich aan onze potentie.

3. Met cultuur kan je alle kanten op

De Omgevingswet noemt een aantal belangrijke factoren die rechtstreeks en diep op de kwaliteit van leven in een stad invloed uitoefenen. Schrijnend ontbreekt echter het begrip cultuur en daarom ook het cultuur-historisch besef. Al die schrijvers die werkten aan het huidige concept voor de Omgevingswet gingen een helder begrip van cultuur uit de weg – waarom? Omdat er nauwelijks een algemeen dekkende definitie van cultuur bestaat. Het woord cultuur valt weliswaar impliciet in menig beleidsstuk, nooit wordt echt duidelijk wat men er eigenlijk mee bedoelt. Een brij van woorden en een doekje voor het bloeden, dat smoezelige omgaan met cultuur. In het politieke jargon kan dit misschien gerieflijk zijn, je kunt met cultuur immers alle kanten op. Dit gaat zelfs zo ver dat in plaats van ‘kunst’ vaak

‘cultuur’ wordt gebruikt omdat kunst deel uitmaakt van cultuur. Maar wat een kortzichtigheid: cultuur hoeft nog geen kunst te zijn. Die vlieger gaat precies zo op voor de begrippen architectuur en stedenbouw in relatie tot cultuur. Het woordje cultuur staat te vaak voor holle praat.

3.1. Begrip cultuur

Bij het in opspraak geraakte slopen van een torentje op het Frederik Hendrikplein 30-34, interviewde stichting BAS buurtgenoten. Zij reageerden heftig op dit vermaledijde project. Daar klonk ook de verzuchting dat niet het behoud van de gekoesterde buurt prevaleert, maar het financieel gewin van de opdrachtgever die weet dat hij ten langen leste toch wel zijn zin zal krijgen. “Vechten tegen de bierkaai!” riep men uit, “de Welstandscommissie doet wat de hoge heren wensen”. Dit voorbeeld mag aantonen dat bewoners zich vaak machteloos voelen. Ze reageren niet uit conservatisme zo geprikkeld, alsof zij tegen iedere verandering zouden zijn, maar omdat zij een gevoel hebben voor iets dat cultuur heet – ook al wordt dat woord ‘cultuur’ misschien niet meteen door hen gebruikt. Noem het trots zijn op de buurt want die buurt is ook een stukje van jou, het is jouw leefomgeving waarin je iedere steen kent. Dat soort kennis krijg je niet vanaf je kantoorstoel of met hulp van Google Streetview. Wat goed is gebouwd en gebruikt, zeggen de bewoners, daar ga je ook na 100 jaar zorgvuldig mee om. Een breed gedragen moreel besef. Het Nederlandse woord cultuur komt uit het Latijn ‘cultura’ met de tweeledige betekenis van landbouw of beschaving.

3.2. Culturele waarden en betekenissen

Het beoordelen van culturele waarden en betekenissen geschiedt vaak al te snel in een proces, waarin verdachtmakingen en openlijke twijfel aan capaciteit je al gauw om de oren fluiten. Dat was vroeger al zo en nu is het niet veel anders. Wisten beschavingsgroepen in de 17^e eeuw hun kunstenaars naar waarde te schatten? Het begrip artistieke kwaliteit kwam volstrekt niet overeen met de algemene ontwikkeling. De grote dichter Vondel vond bijvoorbeeld de schilder Govert Flinck verre boven Rembrandt staan. Door de eeuwen heen en tot op de dag van vandaag worden kennis en inzicht verhaspeld tot ‘smaak’ die bij oordeelsvorming doorslaggevend zou zijn - voor de goede verstaander: smaak is een individuele belevenis die feitelijk los staat van kennis en inzicht, maar wel in verband mag worden gebracht met ‘intuïtie’.

3.3. Definities cultuur

Toch zijn er wel definities die nader richting geven. De vermaarde socioloog Geert Hofstede noemde onder meer:

- Cultuur: de vruchten van beschaving (zoals schilderkunst, muziek, architectuur).
- Cultuur omvat ook de gewone en alledaagse dingen: wat je eet en met wie en wanneer; je gevoelens uit en op welke manier; wat je goed vindt of verkeerd.
- Cultuur is niet genetisch bepaald (*nature*), maar aangeleerd (*nurture*), het wordt van generatie op generatie overgebracht.

3.4. Conserveren

Het begrip cultuur moet een eigen plaats in de Omgevingswet gaan innemen. Daarom kijken we naast de sociologische begripsbepaling ook naar wat de kunsten (inbegrepen architectuur en stedenbouw) over cultuur te zeggen hebben. Citaat van Joop Hardy, die als

beeldend kunstenaar directeur was van een kunstacademie en daarna hoogleraar kunstbeschouwing aan de TU Delft werd. “Wanneer je in de natuur aantrekkelijke eigenschappen verbetert, veredelt, cultiveert”, aldus Joop Hardy, “dan spreek je over cultuur. Wanneer je dit begrip cultuur over mensen zou uitstrekken zou dat betekenen, dat de natuurlijke aanleg, die ieder mens heeft meegekregen, door voortdurende zorg en voortdurende aandacht en voortdurende bewaking veredelt, uitbouwt, beter maakt, hoger opvoert. En dat is cultuur. Behoeden, bewaren, verzorgen; typische begrippen en acties die bij cultuur horen. Je zou ze kunnen vangen onder het begrip conserveren. Cultuur conserveert, cultuur is gebaseerd op traditie en traditie is een kwestie van opvolging, opeenvolging van generaties, sociale continuïteit. Dat hoort allemaal bij cultuur en dat hoort bij de stad. Daar heeft de stad haar karakter en haar sfeer door gekregen, daardoor is het beeld bepaald.”(tekst licht bewerkt, AvdW)

3.5. Culturele criteria

We hebben nu zicht gekregen op een aantal begrippen die, deel uitmakend van cultuur, voor het doel van de Omgevingswet als criteria kunnen dienen. Niet langer kunnen bestuurders, ambtenaren en projectontwikkelaars vrijelijk het woord cultuur op hun werk plakken zonder concreet te benoemen wat ze precies bedoelen. Ook andersom werkt dit principe: bewoners die beleid of nieuwe plannen willen toetsen op bruikbaarheid en inpassing in bestaande bebouwing, hebben nu culturele criteria ter beoordeling meegekregen. In deze zin worden belangen samengebracht. Het bijzondere van de Omgevingswet is immers dat in een basale gelijkwaardigheid bewoners, plannenmakers en de overheid op elkaar zijn aangewezen om tot besluitvorming te komen.

3.6. Duidelijkheid bieden

Het is dus altijd raadzaam gewoon man en paard te noemen, ook al breng je dit onder in het verzamelbegrip ‘cultuur’. Cultuur is niet van ons maatschappelijk leven te scheiden – het zij ten overvloede weer eens gezegd. Als grondslag voor bewonersparticipatie dient het daarom alle aandacht in de nieuwe Omgevingswet te krijgen.