

REFLECTIENOTITIE

Participatief begroten in BoTu



GOVLAB010
STURING IN VERANDERING.

 **demotec**
Engaging citizens in decision-making

Erasmus
University
Rotterdam

Erasmus



Gemeente
Rotterdam

INLEIDING

In Bospolder-Tussendijken (BoTu) wordt geëxperimenteerd met participatief begroten: bewoners beslissen zelf hoe het beschikbare budget voor projecten (vanuit het programma Veerkrachtig BoTu) in de wijk verdeeld wordt over lokale initiatieven. Dat doen zij door tijdens een aantal 'beoordelingsavonden' de ingediende projectvoorstellen te beoordelen en overeenstemming te bereiken of een initiatief wel, geen of gedeeltelijk financiering krijgt toegekend. Zo'n typische beoordelingsavond vindt plaats in het Huis van de Wijk en begint met een plenaire opening, waarbij gemiddeld 40 bewoners van BoTu gekleurde stickers plakken op posters van ingediende projecten (groen is positief, geel betekent dat iemand nog

vragen heeft en rood is negatief). Daarna verspreiden de aanwezigen zich over verschillende thematafels. Initiatiefnemers pitchten hun projecten bij de betreffende thematafel. Bewoners gaan vervolgens met elkaar in gesprek over de projecten, gefaciliteerd door een projectleider en ambtenaar, met het doel consensus te bereiken. Mocht dat niet lukken, dan wordt de beslissing overgedragen naar de plenaire afsluiting. Dit proces van participatief begroten is in 2022 op de voet gevolgd door onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het onderzoek heeft geresulteerd in een aantal reflecties en aanbevelingen. Die zijn in beknopte vorm uiteengezet in deze notie.

ONDERZOEKSMETHODE

De bevindingen en aanbevelingen zijn gebaseerd op een combinatie van (participatieve) observaties tijdens 5 beoordelingsavonden en 26 diepte-interviews met betrokken ambtenaren en bewoners van BoTu.

THEORETISCHE INSTEEL

In een poging burgers meer directe invloed en zeggenschap te geven in het bedenken en uitvoeren van beleid, experimenteren overheden met democratische innovaties. Zo ook in Rotterdam. Een van die innovaties is participatief begroten in BoTu. Democratische innovaties worden in de wetenschappelijke literatuur geduid als "geïstitutionaliseerde vormen van participatie" (Smith, 2009). De term "geïstitutionaliseerd" is hierin belangrijk, omdat bepaalde randvoorwaarden vanuit de gemeente worden meegegeven die het proces van participatief begroten structureren, en beïnvloeden welke acties en beslissingen mogelijk zijn.

Geïnspireerd op het werk van Nobelprijswinnares en politicologe Elinor Ostrom over 'collectieve actie', is in deze studie onderzocht hoe verschillende randvoorwaarden doorwerken in het participatief begroten in BoTu, om zo systematisch en diep inzicht te krijgen in de dynamiek van het participatief begroten. Daarbij is, op basis van het werk van Ostrom (2005), gekeken naar: welke posities deelnemers kunnen innemen; wie er deel kunnen nemen; over welke thema's er beslissingen kunnen worden genomen en op basis van welke criteria, en; wie welke autoriteit heeft. In de volgende sectie wordt telkens toegelicht a) hoe het participatief begroten formeel is ingericht b) hoe dat in de praktijk heeft uitgepakt, en c) welke aanbevelingen daaruit voortkomen.

BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN

Vier formele posities die in de praktijk overlappen

Het participatief begroten in BoTu kent vier formele posities die deelnemers kunnen innemen, met ieder eigen taken en verantwoordelijkheden: projectleider, ambtenaar, project indiener en bewoner-beoordelaar.

Projectleiders zijn door de gemeente geselecteerde bewoners, die bekend staan om hun actieve betrokkenheid bij de buurt. Zij zijn projectleider van een specifiek thema (zie verderop) dat past bij hun expertise en zij krijgen betaald voor hun inzet in het participatief begroten proces. Projectleiders vervullen een organisatorische rol in het voorbereiden van de beoordelingsavonden, begeleiden project indieners bij het schrijven van hun projectvoorstellen en vervullen een adviserende rol tijdens de beoordelingsavonden.

Ambtenaren nemen een faciliterende positie in. Zij bereiden de beoordelingsavonden voor, begeleiden het proces gedurende de avonden, faciliteren de discussies tijdens de avonden en geven waar nodig extra achtergrondinformatie over het proces of de projectvoorstellen.

Bewoners van BoTu vervullen de rol van bewoner-beoordelaar. Zij hebben formeel de taak om te beslissen hoe het beschikbare budget gespendeerd wordt. Dit houdt concreet in dat zij tijdens de beoordelingsavonden met anderen aan een tafel (ingedeeld naar thema's) delibereren over de projectvoorstellen, en dat ze van te voren de projectvoorstellen lezen om tot een weloverwogen besluit te kunnen komen.

Project indieners zijn de initiatiefnemers die een projectvoorstel indienen waar de bewoner-beoordelaars over beslissen. Indieners vervullen een bescheiden rol tijdens de beoordelingsavonden. Zij pitchen hun project bij de desbetreffende thematafel en verlaten dan de ruimte, zodat er over hun project gediscussieerd kan worden.

Hoewel dit vier duidelijk te onderscheiden posities betreft, willen de posities in de praktijk nogal eens door elkaar heen lopen. Projectleiders en ambtenaren, in hun adviserende en faciliterende rol, mengden zich inhoudelijk in de discussies en lieten meer dan eens hun eigen voorkeuren blijken, bijvoorbeeld door vooral kritische vragen te stellen bij

projectvoorstellen waar zij negatief tegenover stonden. Zoals een projectleider toelichtte: "Kijk, ik ben ook bewoner natuurlijk, dus dan is het lastig om volledig objectief te blijven." Omdat de bewoner-beoordelaars voor een deel bestonden uit actieve wijkbewoners, kwam het ook voor dat ze project indieners persoonlijk kenden of zelf actief bezig zijn met een project in de wijk. Dit riep onder bewoner-beoordelaars vragen op rondom integriteit en soms werd hardop getwijfeld of een mede bewoner-beoordelaar wel zou mogen stemmen vanwege diens te nauwe betrokkenheid.

Deze bevindingen onderschrijven het belang van rolzuiverheid. Dat betekent niet zozeer dat iedereen in het proces 'neutraal' moet zijn, maar wel dat deelnemers zich zoveel mogelijk houden aan de rol die zij innemen in het proces en open zijn over mogelijke rolconflicten. In een proces waarin de vier formele posities nauw met elkaar verbonden zijn in een wijknetwerk, is dat een uitdaging, die cruciaal is voor de legitimiteit van de uitkomsten van het participatief begroten.

Wees rolzuiver om legitimiteit te waarborgen.

Iedere bewoner van BoTu mag meedoen, 'ervaren' bewoners domineren de discussies

Voor het participatief begroten in BoTu geldt dat iedere wijkbewoner in principe mee mag doen als bewoner-beoordelaar. Om mensen uit te nodigen hebben de projectleiders en ambtenaren ongeveer 40 actieve bewoners en wijkvertegenwoordigers uit hun eigen netwerk actief benaderd. Daarbij werd aan deze actieve bewoners gevraagd of zij ook 'nieuwe' bewoners mee wilden nemen, zodat niet enkel de 'usual suspects' aanwezig zouden zijn. Het resultaat was dat er tijdens de beoordelingsavonden bewoners waren die veel ervaring hebben met burgerparticipatie en bewoners die dat juist nog niet hadden.

De diverse groep bewoner-beoordelaars vormde een mooie afspiegeling van de wijk. Die diverse samenstelling had echter ook een keerzijde. Aan de tafels domineerden de ervaren bewoners de discussies. Deze

bewoners hebben 'bureaucratische competenties'; zij zijn o.a. goed op de hoogte van gemeentelijk beleid, subsidiepotjes en regelingen en spreken de 'ambtelijke taal'. Vaak verwezen deze bewoners bijvoorbeeld naar andere subsidieregelingen die beter van toepassing zouden zijn op een project, en gebruikten veelvuldig woorden als "co-creatie" en "borging". Een bewoner lichtte in een interview toe: "Ja ik heb inmiddels best wel wat ervaring in dat soort settings met de gemeente. Dus ik zet dan mijn 'gemeentelijke pet' op." Minder ervaren bewoners voelden zich hierdoor onvoldoende bekwaam om zich te mengen in de discussies: "Ik had op een gegeven moment het idee in een gemeentelijk overleg terecht te zijn gekomen." Zij vielen stil, verlieten voortijdig de avond en/of gaven in gesprekken met de onderzoekers aan dat ze het idee hadden dat ze zich beter hadden moeten voorbereiden, of dat hun inbreng er toch niet toe deed omdat anderen er meer verstand van hebben. Zo gaf een 'nieuwe' bewoner aan: "Ik ben normaal niet op mijn mondje gevallen, maar in deze setting was ik toch bang direct onder de tafel gepraat te worden. Dus heb ik maar alleen geluisterd." Dit roept de vraag op hoe het proces vormgegeven kan worden zodat ook bewoners met weinig participatie-ervaring een betekenisvolle bijdrage kunnen leveren. Uiteraard speelt het hebben van tijd om ter voorbereiding de projectvoorstellen te kunnen lezen een rol, maar nog belangrijker is het om 'nieuwe' bewoners het gevoel te geven dat juist hun inbreng ertoe doet. Dit wordt verder ondersteund door nog ongepubliceerde data uit een grootschalige survey binnen het Europese Demotec project (waarin BoTu een casus is), waaruit blijkt dat het gevoel de capaciteiten te bezitten om mee te doen, een van de belangrijkste factoren is in de bereidheid van burgers om wel of niet mee te doen aan democratische innovaties als participatief begroten.

Het is daarom belangrijk om het belang van bureaucratische competenties minder dominant te maken tijdens de discussies aan tafel. Een goede, onafhankelijke gespreksleider, die oog heeft voor de verschillende achtergronden en communicatiestijlen van deelnemers, is daarvoor cruciaal. Ook het minder 'talig' maken van het proces kan helpen. Daarnaast blijft het zaak om te blijven werken aan het vergroten van de groep deelnemers, zodat meer onervaren bewoners betrokken raken en meer hun positie kunnen innemen tijdens de gesprekken.

Maak bureaucratische competenties minder belangrijk voor betekenisvolle deelname. Bijvoorbeeld door een goede gespreksleider aan te stellen, het proces minder 'talig' in te steken en te blijven investeren in het betrekken en toerusten van 'nieuwe' bewoners.

Vooraf bepaalde thema's en criteria worden verschillend gewaardeerd

De thema's waarover bewoner-beoordelaars mogen beslissen, en de criteria waarop zij hun beslissing dienen te baseren, zijn vooraf bepaald door de gemeente, in samenspraak met de projectleiders. Het participatief begroten in BoTu kent 6 thema's: activatie & werk, armoede & schulden, buitenruimte, energie, jeugd & opvoeden, zorg & ouderen. De projectvoorstellen worden onder deze thema's ondergebracht. De projectvoorstellen worden beoordeeld aan de hand van de volgende criteria: overeenstemming met lokale doelen, impact en effect, benadering en ervaring van de indiener, activering van bewoners en netwerkvorming, budget, duur en afbakening.

Tijdens de beoordelingsavonden werden de vooraf bepaalde thema's een enkele keer bekritiseerd. Zo stelde een ervaren bewoner ter discussie waarom er geen thema 'cultuur' was. Meestal werden de thema's en criteria echter geaccepteerd. Wel kenden de bewoner-beoordelaars niet alle criteria hetzelfde gewicht toe. Discussies focusten zich telkens lang op de budgettaire kant van projectvoorstellen – die bewoner-beoordelaars vaak 'te duur' vonden. De vraag "waarom is dit project zo duur?" werd veelvuldig gesteld. Projectleiders gebruikten de criteria om de discussies aan tafel te structureren en stimuleerden bewoner-beoordelaars om ook de andere criteria in ogenschouw te nemen.

Om het participatief begroten nog een stap verder te brengen, is het aan te raden de thema's, de criteria én de weging daarvan met een bredere groep betrokkenen en zo transparant mogelijk te bepalen. Daarbij is het zaak te doordenken of de beoordelingscriteria op zo'n manier kunnen worden ingezet dat ze een inhoudelijk gesprek over de achterliggende waarden stimuleren, in plaats van gedetailleerde discussies over budgetten.

Bepaal gezamenlijk de thema's en criteria, en de weging daarvan. Stimuleer een inhoudelijk gesprek over waarden.

Autoriteit bij bewoners, maar expertkennis krijgt meer waarde toegekend door deelnemers

Bewoner-beoordelaars hebben bij het participatief begroten formeel de volledige autoriteit om beslissingen te nemen. Zoals de (toenmalige) wijkmanager zei: "Ik geef hun het mandaat. Zij weten het beste wat nodig is." Bewoner-beoordelaars gaven in de interviews ook aan dat ze zich gehoord voelen, en dat het kunnen meebeslissen hen het gevoel geeft dat de gemeente bewoners serieus neemt en autoriteit toekent.

In de praktijk wordt echter ook duidelijk dat autoriteit niet enkel iets is dat formeel wordt toegekend, maar ook op informele wijze wordt geclaimd en toegekend tussen deelnemers tijdens de beoordelingsavonden.

Tijdens die avonden streden verschillende vormen van kennis om autoriteit: expertkennis en ervaringskennis. Bewoner-beoordelaars beriepen zich veelal op hun ervaringskennis als bewoner van de wijk. Zij putten uit hun eigen ervaring om te beargumenteren waarom een bepaald project naar hun idee wel of geen meerwaarde zou hebben voor de buurt en de beoogde doelgroep. Als bewoners zelf tot die beoogde doelgroep behoorden, konden ze daarmee extra autoriteit claimen.

Toch was de invloed van deze ervaringskennis op de uiteindelijke uitkomsten van het proces gering. Projectleiders werden namelijk, zeker ook door minder ervaren bewoners, al snel gezien als expert op hun thema en kenden hen daarom autoriteit toe. Vaak keken bewoner-beoordelaars bij het maken van hun argument naar de projectleider, waar zij zochten naar bevestiging van hun mening. Projectleiders kregen op deze manier de autoriteit toegekend om te bepalen welke argumenten geldig waren of niet. Dit leidde ertoe dat bewoner-beoordelaars over het algemeen geneigd waren mee te gaan in de adviezen van de projectleiders.

Een van de gedachten achter het participatief begroten is dat juist ervaringskennis van

bewoners van onschatbare waarde is voor een goede besteding van het budget voor projecten. Daarom is het belangrijk om ervaringskennis in het proces van de beoordelingsavonden (nog) meer centraal te stellen. Er kan gezocht worden naar andere werkvormen en verdeling van posities waardoor expertkennis minder dominant kan zijn. In de tussentijd kan gedacht worden aan het neerzetten van een lege stoel aan tafel. Die stoel vertegenwoordigt een perspectief dat nog niet aanwezig is (bijvoorbeeld het perspectief van de doelgroep van een project). Het noopt de deelnemers om in hun beslissingen ook te denken vanuit dit nog ondervertegenwoordigde perspectief, in plaats van vooral te vertrouwen op de aanwezige expertise.

Zet ervaringskennis centraal en voorkom dat gezag wordt geclaimd op basis van inhoudelijke expertise.

Denk vanuit perspectieven die (nog) afwezig zijn.

TOT SLOT

De bevindingen uit het onderzoek zijn op meerdere momenten gedeeld in reflectiesessies met projectleiders en ambtenaren. Op basis daarvan zijn veelbelovende en creatieve aanpassingen gedaan in het proces. Zo is verder geïnvesteerd in het betrekken van 'nieuwe' bewoners en zijn de beoordelingsavonden minder 'talig' ingericht. Deelnemende bewoners kunnen nu bijvoorbeeld hun stem laten horen zonder zich actief uit te spreken in de discussies en argumenten aan te dragen, maar door fysiek een positie in te nemen in de zaal die hun opvatting over het project weergeeft. De eerste ervaringen hiermee zijn positief. Ook het toedelen van budget is minder abstract en meer inzichtelijk gemaakt, door te werken met pokerfiches.

Het participatief begroten in BoTu is hiermee een moedig experiment, waar al doende geleerd wordt, hoe bewoners op een directere manier betrokken kunnen worden bij hun wijk. Het participatief begroten biedt een middel om bewoners meer zeggenschap en eigenaarschap te geven en het gesprek over een gedeelde leefomgeving te starten. Het middel wordt door de meerderheid van de deelnemende bewoners gewaardeerd omdat zij zich gehoord en serieus genomen voelen.

De directe koppeling met de besteding van publieke middelen maakt het proces van participatie betekenisvol. De focus op bewonersinitiatieven helpt om initiatieven te selecteren voor gemeentelijke financiering die daadwerkelijk door bewoners worden gewaardeerd. Tegelijk maakt deze focus de scope van het proces vrij beperkt en kan de vraag gesteld worden hoe betekenisvol de

zeggenschap daadwerkelijk is. Ook roept het de vraag op hoe divers de initiatiefnemers zijn (en daarmee het palet aan – gehonoreerde – initiatieven).

Een belangrijke waarde van het proces van participatief begroten zit ook in het vergroten van de democratische competenties van bewoners en de omgevingssensitiviteit van de gemeente. Daar ligt wat ons betreft ook een belangrijk argument in om te kijken hoe dit initiatief kan worden verbreed (naar andere wijken) en verdiept (naar een bredere scope). Verkend zou kunnen worden hoe het instrument kan worden ingebed in de wijkakkoorden of daaraan verbonden kan worden.

Over het participatief begroten in BoTu zijn publicaties verschenen in de NRC en op [socialelvraagstukken.nl](https://www.socialelvraagstukken.nl):

<https://www.socialelvraagstukken.nl/als-bewoners-meebeslissen-over-verdeling-van-het-wijkbudget/>
<https://www.nrc.nl/nieuws/2022/06/01/zij-bepalen-zelf-waar-1-miljoen-aan-wordt-besteeld-in-hun-wijk-a4131203?t=1698144649>

Literatuur:

Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American economic review*, 100(3), 641-72.

Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.