



Participatie in Leiden Ontleed

Casusonderzoek naar perspectieven, ervaringen en betekenisgeving van betrokkenen in participatietrajecten

Bernadette Schomaker, Annemiek van Tol, Ali Karatas en Vincent Smit

Uitgave

Platform31
Den Haag, juni 2021

Auteurs: Bernadette Schomaker, Annemiek van Tol, Ali Karatas en Vincent Smit

Redactie: Platform31

Platform31

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de trends in stad en regio. We verbinden beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een aanpak waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Inleiding	6
Casus I: Evenementenbeleid	8
Casus II: Uitvoeringsbesluit Houtkwartier-Oost: riolering, straten en groen	11
Casus III: Winkelcentrum Kopermolen	14
Casus IV: Woonunits	18
Afsluitende beschouwing	22
BIJLAGE: kaders van het casusonderzoek	27
Bijlage: casus I het Evenementenbeleid	29
Bijlage: Casus II Uitvoeringsbesluit Houtkwartier-Oost	34
Bijlage Casus III Winkelcentrum Kopermolen	43
Bijlage: Casus IV Woonunits	52
Bijlage: bronnen per casus	60

Samenvatting

Nadat acht wijkverenigingen vanwege onvrede over participatie in besluitvormingstrajecten het contact en de samenwerking met de gemeente Leiden opschorten, besluiten het College en de Raad tot een onafhankelijk onderzoek naar participatie in de gemeente Leiden. Dit is het resultaat van het onderzoek, uitgevoerd door Platform31. In dit onderzoek is participatie in vier casussen - namelijk het Evenementenbeleid, uitvoeringsbesluit Houtkwartier-Oost, winkelcentrum Kopermolen en de verplaatsing van woonunits naar de Verdamstraat – ontleed. Het onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van 12 vragen vanuit de gemeenteraad, die zijn gecomprimeerd tot 4 centrale thema's:

- *Het begrip participatie*: wat betekent participatie voor wie (doel, participatieniveau/trede op de ladder, (beleids)fase en reikwijdte)?
- *Het proces van participatie*: hoe verliep het proces (doel, partijen/spelers, rollen, relaties, verwachtingen, perspectieven, samenspel en mismatch)?
- *De instrumenten*: welke instrumenten zijn ingezet (participatieverordening, regelgeving, middelen, informatie en communicatie)?
- *Het effect*: welk resultaat heeft participatie opgeleverd (kwaliteitscriteria, lessen en succesfactoren)?

Inzichten

4

Het casusonderzoek heeft een zevental inzichten opgeleverd. In de

1. **Ruis**: regelmatig zagen we ruis op de participatieladder. Er waren verschillende verwachtingen bij gemeente en bewoners over de mate van invloed op de besluitvorming. Waar de gemeente vooral inzette op informeren en raadplegen met als doel om draagvlak te creëren, zagen bewoners hun inbreng het liefst heel concreet terug in het eindresultaat. De ruis zorgde voor een mismatch, en voor veel frustraties.
2. **Participatie en kritiek**: aan de zijde van de gemeenteraad stuitte we op verbazing of teleurstelling dat ruimere aandacht voor participatie niet als vanzelf leidt tot hogere tevredenheid. "*Het is ook nooit goed*". Hoe meer P (participatie), hoe meer K (Kritiek), zo lijkt het.
3. **Vraagstelling**: Deze *top-down* benadering geeft bewoners het gevoel dat zij geen invloed meer kunnen uitoefenen op de uitkomsten van een vraagstuk, en dat leidt al snel tot weerstand. Door de vraag anders te stellen kan er meer energie vloeien. Er is namelijk veel kennis, creativiteit en bereidheid in Leiden om mee te denken en om mee te doen.
4. **Verkokering**: het gemeentelijk beleid leidt soms tot participatievragen in het ene domein maar worden vragen van dezelfde bewoners met betrekking tot een ander domein geparkeerd. Waar voor bewoners in een vraagstuk veel levensterreinen samenkomen is dit in een gemeentelijke organisatie veelal over meerdere beleidsterreinen verdeeld.
5. **Terugkoppeling**: in vrijwel alle casussen zagen we dat participatie niet consequent werd doorgevoerd tot het eind. Er werd meegedacht met bijeenkomsten, met enquêtes, en met digitale tools maar wat werd opgehaald en wat ermee werd gedaan werd voor bewoners niet

altijd duidelijk. Het is niet zo dat er vanuit de gemeente geen terugkoppeling werd gegeven, maar deze werd lang niet altijd gevonden of begrepen door bewoners.

6. **Doelgroepen:** bij iedere casus werd tijdens de uitvoering vroeg of laat de vraag gesteld in hoeverre de participatie voldoende representatief was. Welke groepen zijn wel, welke groepen zijn niet in de participatie betrokken?
7. **Tempo en snelheid:** een participatieproject in Leiden lijdt, zo blijkt, wel eens onder de verschillende snelheden. Er wordt iets gestart, het loopt niet helemaal lekker, het stopt en na enige tijd wordt het weer opgestart, vaak in een hoger tempo.

Conclusie en aanbevelingen

De belangrijkste conclusie: er is geen spoorboekje. Het zoeken naar de heilige graal bij participatie heeft niet zoveel zin. Veel participatieprojecten zijn afhankelijk van de situatie- er is nu eenmaal sprake van veel context. En dat leidt tot de volgende drie aanbevelingen:

1) Ruimte geven

Participatie hoeft niet top-down te zijn maar kan ook bottom-up. Het hoeft niet altijd de gemeente te zijn die zich verantwoordelijk voelt voor de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk. Laat ook de energie vloeien in de stad.

2) Tweezijdigheid in communicatie

De vaardigheden om goed een boodschap over te kunnen brengen, te kunnen vertellen én goed te kunnen luisteren en nieuwsgierig te zijn, zijn belangrijke vaardigheden om te borgen in de organisatie.

5

3) Ontspanning in debat, reductie van participatiestress

In het debat over participatie in Leiden komen cynische geluiden (*“ze luisteren toch niet”*) en verongelijkte geluiden (*“het is ook nooit goed”*) voor. Wellicht helpt het als partijen rust en ruimte willen toelaten en de neiging om alles nu te regelen willen loslaten. De overheid is een lerende overheid. En met ontspanning en zonder stress gaat leren het best.

Inleiding

De motie “Participatie onafhankelijk belicht” is op 17 september 2020 in de gemeenteraad van Leiden, met instemming van alle politieke partijen, aangenomen. De urgentie van de motie volgt op de actie van acht wijkverenigingen die op demonstratieve wijze het overleg en de samenwerking met de gemeente hebben opgeschort. Voor de raad een belangrijk moment om zijn representatieve rol op te pakken en gehoor te geven aan het kritische geluid over participatie in de stad. Zo heerst er onder deze 8 wijkverenigingen in Leiden een algemene onvrede over participatie bij besluitvormingstrajecten. Het gaat dan met name om het moment, de mate van betrokken worden en de terugkoppeling over de geleverde inbreng. In de motie wordt ook gewezen op een gebrek aan draagvlak onder deelnemers aan participatieprocessen. En dat allemaal in een politiek-bestuurlijke tijdscontext waarin “de gemeente meer beleidsinstrumenten en meer budget heeft voor participatie in besluitvorming dan (vermoedelijk) ooit in de geschiedenis van deze stad”. Er wordt besloten tot een onafhankelijk onderzoek naar participatie in Leiden. Het onderzoek kan helpen te reflecteren op de algemene kaders en randvoorwaarden, zoals vastgesteld in Participatie- en inspraakverordening juni 2019, ten behoeve van verdere visievorming en kaderstelling.

Paradox van participatie

De gemeente Leiden zet actief in op participatie, maar constateert tegelijkertijd een paradox. Hoe meer P (participatie), hoe meer K (Kritiek). Wanneer de gemeente (college, raad en ambtelijk apparaat) vindt dat het participatietraject goed is doorlopen, hoort ze van betrokken partijen dat het niet zo is. Dit laat aan beide kanten een onvoldaan gevoel achter. Een onderzoek moet daarom voor meer inzichten zorgen.

6

Om verder invulling te geven aan dit onderzoek organiseerden de raadsleden zich, met uitzondering van één partij, in een klankbordgroep. Tijdens de eerste bijeenkomst van de klankbordgroep geven de raadsleden om de beurt een reactie op de onderzoeksvragen waarbij ze ook hun prioriteiten aangeven:

“Als het doel is mensen enthousiast meekrijgen over de plannen waarover wij besluiten, dan lijkt er iets niet te lukken. Hoe kan dat dan? Waarom raakt men teleurgesteld terwijl we allemaal het goed voor hebben?” (een raadslid)

En:

“Wat mij het meest interesseert is dat wij als gemeente enorm investeren in participatie, mensen betrekken en van alles en nog wat doen maar ondertussen is de indruk dat men alleen maar ontevredener wordt. Ik vraag me af waar dat aan ligt. In 95% van de trajecten gaat het goed. Is het beeldvorming, is het ook door social media dat boze geluiden die het hardst klinken de boventoon voeren?” (een raadslid)

Casestudies naar participatie (methodologische verantwoording)

In dit onderzoek staat het ontleden van het gelaagde begrip participatie in Leiden centraal. Hiervoor is de *casestudy* als onderzoeksvorm gekozen. Casuonderzoek leent zich goed voor het diepgaand bestuderen en beschrijven van complexe sociale verschijnselen, zoals participatie ([zie voorbeeld onderzoek naar samenwerking, Platform31 2018](#)), in al zijn facetten en in een specifieke in tijd en

ruimte begrensde case ofwel casus. In de casussen hebben we quotes te illustratie opgenomen. Dit zijn uitspraken die zijn gedaan tijdens de interviews.

Het doel van dit onderzoek was om de complexiteit van participatieprocessen die zich ontvouwen - tussen de betrokken partijen vanuit verschillende perspectieven - op diepgaande en gedetailleerde wijze te beschrijven en ontrafelen. Zo komen we tot nieuwe inzichten, lessen en succesfactoren voor toekomstige participatietrajecten.

Onderzoeksvragen en analysekader

“De vraag hoe de gemeente succesvol participatietrajecten kan inzetten, is een hele netelige vraag”, zegt een van de leden van de klankbordgroep. De neteligheid blijkt ook uit de verscheidenheid aan twaalf vragen die aan de onderzoekers wordt voorgelegd.¹ Deze vragen geven inzicht in de betrokkenheid en de visie van de raadsleden ten tijde van de start van het onderzoek. Voor een helder onderzoeksproces is een clustering van vragen toegepast. Deze thematisering levert een viertal centrale thema’s van aandacht in dit onderzoek op. De twaalf vragen gaan in essentie om:

1. **Het begrip participatie:** wat betekent participatie voor wie (doel, participatieniveau/trede op de ladder, (beleids)fase en reikwijdte)?
2. **Het proces van participatie:** hoe verliep het proces (doel, partijen/spelers, rollen, relaties, verwachtingen, perspectieven, samenspel en mismatch)?
3. **De instrumenten:** welke instrumenten zijn ingezet (participatieverordening, regelgeving, middelen, informatie en communicatie)?
4. **Het effect:** welk resultaat heeft participatie opgeleverd (kwaliteitscriteria, lessen en succesfactoren)?

7

De vier cases en een slotbeschouwing

Aan de onderzoekers zijn vier cases voorgelegd. De cases betreffen:

1. [Evenementenbeleid](#)
2. [Uitvoeringsbesluit Houtkwartier-Oost: riolering, straten en groen](#)
3. [Winkelcentrum Kopermolen](#)
4. [Woonunits in de Verdamstraat](#)

Per casus gebruikten we verschillende beleidsdocumenten en twee of drie perspectieven om de casus te beschrijven. Per casus voerden we twee tot drie semigestructureerde diepte-interviews uit, idealiter met bewoners/inwoners (in het bijzonder vertegenwoordigers van wijkverenigingen), projectmedewerkers en ondernemers.² Elke casus sluiten we af met een analyse van de bovenstaande vier centrale thema’s uit het analysekader. We sluiten af met een slotbeschouwing waarin we overkoepelend reflecteren op de casussen en lessen en aanbevelingen meegeven.

¹ Zie bijlage “Kaders voor het casusonderzoek” voor de vragen.

² Zie bijlage “Bronnen per casus” voor een overzicht van de geïnterviewde personen en organisaties.

Casus I: Evenementenbeleid

Context/locatie	Leiden
Type traject/project	Nota evenementenbeleid
Participatieniveau	Informereren en raadplegen
Participatie in beleidsfase	Vorbereiding, beleidsvorming, evaluatie
Besluit(en)	Nota is aangenomen
Participatiemiddelen	Bijeenkomsten, inspraakmogelijkheden, overleggen
Stakeholders	Evenementenondernemers, horecaondernemers, wijkverenigingen
Representatie bewoners	Acht wijkverenigingen

Het beleidsproces om te komen tot een nieuw evenementenbeleid voor de gehele gemeente ging in 2018 van start met een evaluatie van het bestaande evenementenbeleid. In de voorbereiding van de vaststelling van het Evenementenbeleid Leiden 2020 is het college in gesprek gegaan met bewoners, ondernemers en evenement organisatoren. Met de inzichten uit de bijeenkomsten, discussies, en bijdragen is de nieuwe nota geschreven.

8

1.1 Analyse casus Evenementenbeleid

In deze casus werd het participatietraject ingezet om verschillende belanghebbenden te raadplegen over een nieuw evenementenbeleid. Er werd bekeken of de nieuwe beleidsplannen van de gemeente pasten bij wat de verschillende belanghebbenden ervaren en voor ogen hebben. De gemeente heeft in deze casus de vragen en ideeën van de verschillende belanghebbenden overwogen en meegenomen, maar de participanten ervaren na afloop toch een gevoel van ontevredenheid. En worstelt de gemeente met de vraag: wanneer moeten we een politieke beslissing nemen en wanneer moet de mening van de participant zwaarder wegen?

Het begrip van participatie

Het opstellen van een nieuw evenementenbeleid is de verantwoordelijkheid van het college. Bij het voorbereiden van het nieuwe evenementenbeleid ging de gemeente in overleg met alle wijkverenigingen, horecaondernemers en evenementenondernemers om inzichten vanuit de verschillende perspectieven te verzamelen. Het doel van de participatie was om de draagvlak van het nieuw evenementenbeleid te vergroten.

In deze casus rond het evenementenbeleid zien we actieve betrokkenheid van bewoners, vooral in de vorm van wijkverenigingen, en van ondernemers in de horeca en evenementenbranche. Zij zijn in de gelegenheid gesteld het vorige evenementenbeleid in 2018 te evalueren en suggesties te geven voor het nieuwe beleid. Het niveau van participatie was vooral informeren en raadplegen. Hoewel bewoners ook suggesties hebben kunnen doen (niveau advisering), hebben ze zelf niet het idee gehad dat er ook iets is gedaan met deze suggesties. In hoeverre de participatie van de bewoners is ingegeven door de participatieverordening hebben we niet kunnen achterhalen in dit onderzoek.

1.1.1 Participatieproces

Het college is verantwoordelijk voor het opstellen van het evenementenbeleid, de raad stelt het vast. De participatie is vooral vanuit de wijkverenigingen, enkele individuele bewoners, evenementen-ondernemers en horecaondernemers.

Vanuit de ondernemers en de projectleiders van de gemeente is er twijfel over de representativiteit van de wijkverenigingen. Ze vragen zich af of de wijkverenigingen wel voldoende andere bewoners, vooral de studenten en jongeren, vertegenwoordigen. Bovendien geven de evenementenondernemers aan dat ze het belang dat de gemeente aan de meningen van de wijkverenigingen hecht, te groot vinden.

Zowel de wijkverenigingen als de ondernemers hebben het gevoel dat hun inbreng niet voldoende serieus is genomen door de gemeente. Ze hadden de verwachting dat de gemeente hun inbreng meer in het beleid terug zou laten komen.

De bewoners ervaren dat hun inbreng niet voldoende heeft meegewogen voor de gemeente. Zij hebben de gemeente als weinig empathisch met hun belangen ervaren en te veel nadruk heeft gelegd op het algemeen belang.

De evenementenondernemers geven aan dat zij geen reactie meer hebben gehad op hun inbreng. Vanuit het onderzoek kregen wij de indruk dat die terugkoppeling er wel is geweest via meer algemene bronnen van de gemeente Leiden (zoals de website), maar dat dit niet duidelijk genoeg is gecommuniceerd naar de ondernemers of dat dit niet duidelijk genoeg is begrepen.

9

1.1.2 Instrumenten voor participatie

Bij de start van de ontwikkeling van het nieuwe evenementenbeleid organiseerde de gemeente een bijeenkomst waar wijkverenigingen en ondernemers voor zijn uitgenodigd. Zij zijn naderhand ook benaderd om te reageren op concepten via schriftelijke inspraakrondes en er is gelegenheid geweest om in te spreken in een raadsvergadering. Er is daarnaast regelmatig direct contact met de projectleiders geweest, waarbij één van de projectleiders was aangewezen als vast contactpersoon voor de wijkverenigingen. Het steekt de wijkverenigingen dat zij hun werkzaamheden – zoals voor dit evenementenbeleid – op vrijwillige basis moeten doen terwijl er wel veel geld is voor centrummanagement en toerisme.

1.1.3 Effect van de participatie

Het resultaat is een nieuw evenementenbeleid, waarbij zowel de bewoners als de ondernemers het gevoel hebben dat hun inbreng niet voldoende serieus is genomen.

1.2 Inzichten uit deze casus

Inzichten die uit de casus Evenementenbeleid meegenomen kunnen worden:

- Van bewoners wordt in participatietrajecten vaak veel tijd en inzet gevraagd. De gemeente dient zich daarvan bewust te zijn en bewoners ook de nodige erkenning hiervoor te geven.
- Er zijn stedelijke vraagstukken waar belangen van de verschillende stakeholders ver uiteen liggen. Iedere oplossing is dan per definitie een compromis. Laat in dat geval duidelijk zien welke beslissingen zijn genomen en op basis van welke argumenten.

- Zorg voor duidelijke feedback op de inbreng van bewoners en ondernemers, maar zorg ook voor een communicatiewijze die past bij de doelgroep. Niet iedereen weet hoe het bij een gemeente werkt en hoe zij informatie kunnen vinden.
- Heb aandacht voor de representativiteit van de georganiseerde bewoners. Vooral de studenten en de jongeren lijken niet voldoende vertegenwoordigd te zijn bij het vinden van oplossingen voor stadsbrede uitdagingen.

Casus II: Uitvoeringsbesluit Houtkwartier-Oost: riolering, straten en groen

Context/locatie	Wijk Houtkwartier-Oost (Boerhaavelaan, Mariënpoolstraat, Van Swietenstraat)
Type project/traject	Herinrichting en riolering Gasthuiswijk/Haagweg-Zuid, Houtkwartier-Oost, Professorenwijk-Oost, Meerburg
Maatschappelijke opgaven	Klimaatadaptatie, biodiversiteit en energietransitie
Participatieniveau/trede	Informeren/raadplegen (1e trede)
Participatie in beleidsfase	Vorbereiding, besluitvorming
Besluit(en)	Schetsontwerp, Voorlopig Ontwerp en Ontwerp
Participatiemiddelen	Meedenksessie, participatieplatform, enquête, telefonisch spreekuur
Representatie bewoners	Wijkvereniging
Stakeholders	Gemeente, bewoners
Doel participatieproces	Het realiseren van een gedragen wijkvervangingstraject waarin meerdere maatschappelijke opgaven samenkomen.

11

Participatie kent verschillende participatieniveaus, vormen, middelen, betrokkenen en beleidsfasen en pakt in elke context anders uit. Dit is ook het geval in de wijk Houtkwartier-Oost bij een wijkvervangingstraject in de openbare ruimte. Om tot een definitief ontwerp voor de wijk te komen is een participatietraject gestart.

2.1 Analyse casus Houtkwartier

Het doel van het participatietraject was om de nodige onderhoudswerkzaamheden en de ambities van de gemeente aan te laten sluiten bij de wensen van alle bewoners die betrokken zijn bij de vervangingstrajecten. Het was belangrijk dat er draagvlak ontstond onder bewoners. Dit moest wel gebeuren binnen de beleidsafspraken die eerder door het college waren bepaald. In het definitieve ontwerp zijn de verschillende ambities en beleidsafspraken gewaarborgd. Daarnaast geven bewoners aan dat ze tevreden zijn over het ontwerp. Ook deden veel bewoners mee aan de participatietrajecten. Vanuit het perspectief van de gemeente is de participatie dus geslaagd. De gemeente toonde in deze casus veel inzet en empathie. Toch zien we dat bewoners niet helemaal lovend zijn en ook veel 'mitsen en maren' inbrengen.

2.1.1. Het begrip van participatie

In deze casus zien we dat er veel ambities en beleidsafspraken zijn voor een project dat vanuit het perspectief van de gemeente relatief klein is. De meeste van deze ambities en beleidsafspraken staan voor de bewoners van het Houtkwartier-Oost normaal gesproken ver weg van hun dagelijks leven. De meeste bewoners zijn niet dagelijks bezig met welk riool er in hun straat ligt of welke kleur de klinkers in de straat mogen zijn. Ook technische maatregelen die horen bij een 'klimaatadaptieve' straat, staan in de meeste gevallen ver af van bewoners.

In de casus Houkwartier-Oost zien we dat er heel veel ambities en beleidsafspraken zijn die invloed hebben op hoe het schetsontwerp eruit kan zien. De opgave die er vanuit 'onderhoud' ligt zorgt ook dat het project gekaderd is. Het moet uitvoerbaar zijn binnen een bepaalde tijd en kan daarom niet over alles gaan. Dit heeft een aantal gevolgen. Aan de ene kant zorgt dit ervoor dat de ruimte die bewoners kunnen innemen in het project beperkt is. Aan de andere kant zorgt dit er ook voor dat het voor de gemeente vanzelfsprekend is om de leiding te nemen in het uitwerken van de plannen. Bewoners mogen over deze plannen vervolgens hun mening geven. Deze strategie brengt voordelen met zich mee, maar ook een aantal implicaties die bij bewoners voor onvrede kunnen zorgen en waar je dus rekening mee moet houden.

2.1.2 Het participatieproces

Hoewel het aan het begin van het traject een kwestie van elkaar kennen en leren kennen was, zien we dat de verschillende partijen elkaars belang steeds beter begrijpen. De gemeente schetst duidelijke stappen en maakt inzichtelijk waar bewoners iets over kunnen vinden. De wijkvereniging wordt gezien als een partner in het proces. Samen met de wijkvereniging kijkt de gemeente hoe zoveel mogelijk diverse mensen in de wijk betrokken kunnen worden. Ondertussen gaat de gemeente zelf ook met verschillende partijen in gesprek.

12

Voor de bewoners blijkt de afstand tot het college en de raad wel erg groot. Dit komt mede door eerdere ervaringen. Maar ook doordat bewoners het idee hebben dat 'de politiek' het moeilijk vindt om de impact van hun ambities goed inzichtelijk te maken voor hen. De casus laat een spanning zien tussen de systeemwereld en de leefwereld. We zien dat de wijkvereniging het parkeerprobleem wil bediscussieren omdat dit voor hen op dit moment een probleem is. De projectmedewerkers van de gemeente gaan hiermee dan ook aan de slag, maar de wethouder schuift dit door naar een volgend project. Voor de wijkvereniging ontstaan er daarom 'losse eindjes'.

Ook qua taal blijkt er nog een kloof te zijn tussen gemeente en bewoner. In eerste instantie wordt gekozen voor toegankelijke participatiemiddelen die duidelijk en goed aan de bewoners worden uitgelegd. Maar gaandeweg het project verandert dat en moeten bewoners zich inlezen in ambtelijke stukken om het resultaat van hun inbreng te kunnen zien. Niet iedereen kan dat, of wil dat. Daardoor weten bewoners niet altijd wat er met hun inbreng is gedaan, of denken ze dat het aan de kant is geschoven. Ze zijn daardoor minder positief over het proces en ook minder bereid om in de toekomst aan andere trajecten deel te nemen.

2.1.3 Instrumenten voor participatie

Hoewel de participatieverordening niet als handleiding is gebruikt om het participatieproces vorm te geven, lijkt de verordening wel invloed te hebben op de manier waarop participatie hier is vormgegeven. In de verordening zien wij de wens van de gemeente Leiden om samen met alle burgers beleid voor de stad vorm te geven. Dit zie je ook terug in het aantal en het soort instrumenten dat is toegepast. Er zijn veel verschillende instrumenten gebruikt en dat maakt dat veel mensen zich aangesproken voelden om mee te willen, maar ook kunnen doen. We zien dat de gekozen middelen passen bij het participatieniveau en de gekaderde aanpak.

Hoewel bewoners met de middelen wel de mogelijkheid hebben gekregen om hun ideeën te delen (in opmerkingen of telefonisch), blijkt de terugkoppeling over de resultaten voor bewoners niet altijd zo duidelijk. We zien daarin wel een verschil. Bewoners die mee hebben gedaan aan 'fysieke' gesprekken hebben hier een beter idee van dan bewoners die alleen deelgenomen hebben aan de enquête.

2.1.4 Effect van participatie

We zien dat het resultaat van het participatietraject een plan is waar zowel de bewoners als de gemeente tevreden over zijn. Het plan is, door de inbreng van bewoners, op bepaalde details anders dan dat het geworden zou zijn zonder de inbreng van bewoners. Ook wordt het plan door het participatietraject gedragen en geaccepteerd door de bewoners. Doordat bewoners (al dan niet door hun relatie met de wijkvereniging) in contact staan met de gemeente, kunnen eventuele onduidelijkheden tijdens de uitvoering weggenomen worden. Het is echter niet een plan geworden waar bewoners mede-eigenaar van zijn geworden of waar zij heel enthousiast over zijn. Ook blijven er voor bewoners een aantal zorgen liggen die binnen dit project niet opgelost konden worden.

2.2 Inzichten uit deze casus

Inzichten die uit de casus Houtkwartier meegenomen kunnen worden:

- Voor een gemeente kan het handig zijn om een lage participatietrede te kiezen (informerend, raadplegend). Zo kan de gemeente zelf meer controle uitvoeren over het eindresultaat. De gemeente loopt in mindere mate het risico dat een project nooit gerealiseerd kan worden, omdat bestaande beleidsafspraken steeds in twijfel worden getrokken. Zo'n proces is vaak ook sneller. Maar voor sommige bewoners is dit niet voldoende. We zien in dit project dat sommige (actieve) bewoners graag meer dan alleen geraadpleegd worden. Deze bewoners zijn minder makkelijk tevreden te stellen en geven, hoe goed het participatietraject ook verliep, achteraf alsnog vaak aan dat ze meer hadden willen betekenen.
- Participatie brengt spanning tussen leef- en systeemwereld naar boven. Waar de gemeente zich wil focussen op de aanpak van een specifiek maatschappelijk probleem, zijn er in de leefwereld van bewoners verschillende zaken gekoppeld. Daardoor kan het gebeuren dat gemeente en bewoners in het participatieproces langs elkaar heen praten. De gemeenteambtenaar wil het over het ene onderwerp hebben, terwijl de bewoner het over het andere onderwerp wil hebben dat niet binnen de scope van het project valt. Dit zien we deels gebeuren in deze casus. De wijkvereniging wil heel graag het parkeerprobleem oplossen in de wijk, maar dit valt niet binnen de scope van het traject.
- De keuze voor een lage participatietrede kan een passieve houding van bewoners in de hand werken. Maar daardoor loopt de gemeente wellicht wel creatieve ideeën en energie in de wijk mis die de gemeente zelf niet voor ogen had. Bovendien werken mensen liever mee aan plannen waar ze zelf ook betrokkenheid bij hebben gehad, dan plannen die naar hun idee van bovenaf worden opgelegd. Dit maakt het voor bewoners ook eenvoudiger om kritisch te zijn op het uiteindelijke plan. We zien in deze casus dat het uiteindelijke plan past binnen ambtelijke procedures en binnen beleids- en professionele keuzes. Het plan past goed binnen de stad en de maatschappelijke opgaven, maar is niet uniek en van en voor de inwoners van het Houtkwartier-Oost geworden.
- Participatie is grotendeels communicatie. Voor bewoners is duidelijkheid heel belangrijk. Niet alleen om mee te kunnen denken en hun suggesties te kunnen geven, maar ook om te weten wat er met hun inbreng is gedaan. Een projectteam dat open is naar bewoners en duidelijkheid geeft over resultaten van de inbreng – en ook kan uitleggen waarom er eventueel niets mee is gedaan – kan op meer tevreden bewoners rekenen. Luisteren en flexibel zijn is erg belangrijk om ervoor te zorgen dat bewoners zich serieus genomen voelen.

Casus III: Winkelcentrum Kopermolen

Context/locatie	Winkelcentrum Kopermolen - Merenwijk
Type project/traject	Stedenbouwkundige visieontwikkeling Renovatie winkelcentrum, woningbouw
Participatieniveau/trede	Informeren/raadplegen (eerste traject) Informeren, adviseren, meedenken en meedoen/meebeslissen (tweede traject; herstart)
Participatie in beleidsfase	Voorbereiding, besluitvorming
Participatiemiddelen	Overleggroepen, bewonersavond (eerste traject) Plan van aanpak participatie, meedenkgroep, denk- en doe mee (tweede traject)
Besluit(en)	Ontwerp voor renovatie van een winkelcentrum
Representatie bewoners	Wijkvereniging Merenwijk, winkeliersvereniging
Stakeholders	Gemeente, vastgoedeigenaar, wijkvereniging, winkeliersvereniging en ongeorganiseerde bewoners en winkeliers
Doel participatieproces	Creëren draagvlak, terugwinnen vertrouwen

14

Participatie kent verschillende vormen, participatieniveaus, betrokkenen en fasen en pakt in elke context anders uit. Dit is ook het geval in de Merenwijk, bij de herinrichting van het winkelcentrum de Kopermolen. In de voorbereiding van het besluitvormingstraject in 2017 krijgt de vastgoedeigenaar de opdracht van de gemeente om in samenwerking met de winkeliersvereniging en de wijkvereniging eerste gesprekken te voeren over de renovatie.³ Bij de start van dit participatietraject raakt een bewoner van de Merenwijk, die wij gesproken hebben, betrokken. Zij geeft aan dat er een hoop commotie ontstond over de plannen van de gemeente in de wijk. In 2018 zijn alle oude plannen stilgezet en is er een nieuw traject opgestart. Dit keer heeft de gemeente hierin de regie genomen.⁴ Om tot duidelijke kaders voor deze herinrichting te komen is er, na een doorstart, een participatietraject gestart. Het starten, pauzeren en opnieuw starten, blijkt een vaker voorkomend 'Leids fenomeen' te zijn.

3.1 Analyse casus Kopermolen

Het doel van het nieuwe participatietraject was om het vertrouwen van bewoners terug te winnen en te komen tot plannen waar de wijk blij van werd. Het was belangrijk dat er draagvlak ontstond onder bewoners. In het uiteindelijke 'gebiedspaspoort' ligt ruimte om plannen te ontwikkelen waarin de ambities van de gemeente en die van de vastgoedeigenaar gewaarborgd kunnen worden. Ook geven bewoners aan dat ze vertrouwen hebben in het gewicht van het gebiedspaspoort en dat ze geloven dat het paspoort bijdraagt aan een goede herontwikkeling van de Kopermolen. Vanuit het perspectief van de gemeente is het hernieuwde participatietraject dus geslaagd. De gemeente toonde in deze casus

³ RV 16.0101.

⁴ Brief college aan gemeenteraad, 24 juli 2018.

veel inzet en empathie. Toch zien we dat bewoners niet helemaal lovend zijn en ook veel ‘mitsen en maren’ inbrengen.

3.1.1 Het begrip van participatie

In deze casus zien we dat de gemeente een kans ziet op het moment dat de vastgoedeigenaar initieert het winkelcentrum te renoveren. De gemeente en de eigenaar spreken ‘globale’ ambities uit: een vernieuwd eigentijds winkelcentrum én extra woningen. De uitwerking van de plannen en het betrekken van belanghebbenden, vertrouwt de gemeente toe aan de initiatiefnemer. Er wordt door hen een uitgebreid participatieplan opgesteld en uitgevoerd, met veel participatiemomenten waarop veel belanghebbenden worden betrokken. Ook is het participatieniveau van verschillende belanghebbenden duidelijk vastgesteld. We zien echter ook dat de eerdere globale ideeën en ambities van de verschillende partijen (van de eigenaar en de gemeente), na kleinschalig overleg met enkele betrokkenen, worden uitgewerkt tot eerste ‘schetsplannen’. Daarna werd pas in gesprek gegaan met alle betrokkenen. Deze keuze heeft naar onze verwachting veel invloed gehad op het verdere verloop van het traject. Als bewoners wél enthousiast waren geworden over deze plannen, dan was de kans groot dat het verdere verloop van het participatietraject goed had uitgepakt. Bewoners vallen over de keuze voor woontorens aan de rand van het park en er wordt, met deze eerste plannen, direct kwaad bloed gezet. En daarmee is de toon eigenlijk al gezet want hoe goed het participatietraject daarna ook ontworpen is, het terugwinnen van vertrouwen is behoorlijk ingewikkeld.

We zien in deze casus dat er, na het eerste ontwerp, verwarring ontstaat op drie niveaus.

- Allereerst verwarring over wie de regie heeft in het traject. Bewoners zijn verontwaardigd en willen iemand kunnen aanspreken.
- Verwarring over hoe vastomlijnd de plannen al zijn. Bewoners hebben het idee dat het een trucje is: op het moment dat iets al op papier staat vinden veel mensen het veel moeilijker om nog anders te denken.
- En verwarring over communicatie: bewoners vragen zich af waarom bepaalde stukken door hun wijkvereniging niet gedeeld mogen worden. Wat zit daarachter?

15

Deze drie soorten verwarring zorgen ervoor dat bewoners het idee hebben dat de gemeente en de eigenaar nooit de intentie hebben gehad om bewoners echt naar hun mening te vragen. Ze hebben het idee dat alles in de binnenkamers al geregeld is en noemen het participatietraject; ‘schijnparticipatie’. Ook als dit in werkelijkheid niet de bedoeling was van de gemeente en de eigenaar.

In het tweede participatietraject zie je dat de verwarring omgedraaid wordt naar duidelijkheid. Er komt een duidelijk aanspreekpunt (de gemeente), een leeggebiedspaspoort en volledige transparantie. Het vertrouwen in participatie komt langzaam terug. De inhoudelijke mogelijkheden waren op dit punt (door de voorgeschiedenis) echter al beperkt.

In beide trajecten zien we dat de manier waarop bewoners participatie begrijpen, veel invloed heeft op hoe zij het georganiseerde participatietraject ervaren. Bewoners willen een kans krijgen. Een kans om hun mening te geven, maar ook een kans dat die mening gehoord wordt en dat die mening invloed kan hebben. Dit betekent niet dat die mening leidend moet zijn, maar wel dat die mening effect moet kunnen hebben. Op het moment dat bewoners het idee krijgen dat zij alleen maar hun mening kunnen geven (zoals in dit geval, omdat de plannen al ver uitgewerkt waren door partijen met een duidelijk belang), ontstaat er een mismatch in verwachtingen.

3.1.2 Participatieproces

Aan het begin van het tweede traject zie je dat de verschillende partijen elkaar opnieuw moeten leren vertrouwen. Ook zien we dat de voorgeschiedenis er voor gezorgd heeft dat partijen er anders in staan. Bewoners zijn teleurgesteld in hun gemeente, winkeliers zijn bang dat al hun inzet voor niets is geweest en de vastgoedeigenaar wil wel dat hun initiatief uitvoerbaar blijft. Al die verschillende gevoelens moesten gemanaged worden door de gemeente die diep gemotiveerd was om dit keer wel tot een breed gedragen resultaat te komen. Het is een verdienste dat dit gelukt is en we zien hiervoor verschillende oorzaken in het participatieproces. We zien dat de gemeente duidelijke stappen schetst en inzichtelijk maakt waar bewoners meer kunnen vinden. Het proces is transparant en start met algemene vragen over de globale ambities. Er is duidelijkheid in rollen: bewoners voelen zich gesteund door het nieuwe college. Het is voor hen ook duidelijk dat de uiteindelijke afweging over de plannen gemaakt wordt door de raad en het college. Er is duidelijkheid over representatie: de gemeente verwacht niet van de georganiseerde partijen (zoals de wijkvereniging, winkeliers etc.) dat zij de hele wijk of doelgroep representeren. De gemeente zet zelf ook in op het spreken van verschillende partijen, zodat er een representatief beeld ontstaat. De verschillende georganiseerde partijen worden gezien als belanghebbenden die het proces verrijken; zij hebben zicht op het proces en kunnen blinde vlekken wegnemen.

3.1.3 Instrumenten voor participatie

16

Hoewel de participatieverordening niet als handleiding is gebruikt om het participatieproces vorm te geven, lijkt de verordening wel invloed te hebben op de manier waarop participatie (in het tweede traject) is vormgegeven. Achter het bestaan van de verordening zien wij de wens van de gemeente Leiden om samen met alle burgers beleid voor de stad vorm te geven. Dit zie je terug in het aantal en het soort instrumenten dat is toegepast in deze casus. Er zijn veel verschillende instrumenten gebruikt en dat maakt dat veel mensen zich aangesproken voelden en om mee te willen, maar ook kunnen doen. We zien dat de gekozen middelen passen bij de verschillende participatieniveaus. We zien dat er ruimte is voor belanghebbenden om te komen met eigen ideeën, wensen en kennis. We zien dat het voor betrokken bewoners ook heel duidelijk is wat er met hun inbreng is gebeurd. Het instrument 'gebiedspaspoort' is voor bijna alle betrokkenen een toegankelijke manier om de resultaten van hun participatie te bekijken. We hebben de indruk dat het uiteindelijke gebiedspaspoort niet actief gedeeld is met de bewoners die alleen hebben deelgenomen aan straatinterviews of de enquête. Daardoor is het voor hen waarschijnlijk onduidelijker wat er met hun inbreng gebeurd is.

3.1.4 Effect van participatie

We zien dat het resultaat van het participatietraject een plan is waar zowel de bewoners als de gemeente tevreden over zijn. Het paspoort is, door de inbreng van verschillende belanghebbenden, zichtbaar ingekleurd en had er heel anders uitgezien als er geen participatietraject was gestart. Het is een gebiedsvisie geworden die past bij Leiden, maar tegelijkertijd ook uniek is voor de Merenwijk. Aan de andere kant zien we ook dat de verschillende belanghebbenden gedurende de verschillende participatietrajecten veel energie en tijd hebben geïnvesteerd en aangeven minder motivatie hebben om deel te nemen aan een volgend traject waarin de plannen worden in detail uitgewerkt en uiteindelijk gerealiseerd. Vragen om participatie kan daardoor ook leiden tot een zekere mate van participatiemoedigheid.

3.2 Inzichten uit deze casus

De inzichten die uit de casus Kopermolen meegenomen kunnen worden:

- Als er meerdere stakeholders zijn, neem als gemeente dan de regie voor participatie. Schuif participatie niet af naar een private partij, maar neem zelf de verantwoordelijkheid richting bewoners.
- Ook deze casus laat het belang van goede en duidelijke communicatie zien. Bewoners willen weten waar ze aan toe zijn, niet alleen tijdens het traject maar ook erna. Kijk per doelgroep welke instrumenten en communicatiemiddelen daarvoor het meest geschikt zijn. Maar goede communicatie zit niet alleen in het gebruik van de meest adequate instrumenten. Het hangt ook – misschien wel voor het belangrijkste deel – af van de communicatievaardigheden, transparantie en flexibiliteit van de gemeentelijke projectleiders. Neem dit bijvoorbeeld mee door hierop te selecteren bij de werving of door te zorgen voor passende trainingen.

Casus IV: Woonunits

Context/locatie	Roodenburgerdistrict/Verdamstraat
Type traject/project	(Ver)plaatsing woonunits voor voormalig dak- en thuislozen
Participatieniveau	Informereren, meedenken
Participatie in beleidsfase	Vorbereiding, beleidsvorming
Besluit(en)	Keuze locatie
Participatiemiddelen	Bijeenkomsten, inspraak
Representatie bewoners	Bewonersgroep Verdamstraat-Kernstraat-Burggravenlaan/Actiegroep Speelveld Groen.
Stakeholders	Gemeente, woningcorporatie, zorgstichting en bewoners
Doel participatieproces	Het creëren van draagvlak voor de keuze voor een nieuwe locatie voor de woonunits

18

In 2018 heeft de gemeente een start gemaakt met de verplaatsing van een aantal woonunits voor voormalig dak- en thuislozen vanaf de Sumatrastraat naar de Verdamstraat. De eigenaar van de locatie Ons Doel heeft namelijk plannen om op deze locatie woningen te gaan bouwen. Bij de plaatsing van woonunits in de Sumatrastraat is al bekend dat dit slechts een tijdelijke locatie zal zijn. Na verschillende locaties in overweging te hebben genomen is gekozen voor de locatie Verdamstraat. In 2018 wordt gestart met de procedure om de woonunits te verplaatsen. Omdat er bij de plaatsing van de woonunits in de Sumatrastraat discussies met omwonenden waren over de locatie, besluit de gemeente om de verplaatsing in nauw overleg met bewoners van de mogelijke nieuwe locaties plaats te laten vinden.

4.1 Analyse casus Woonunits

Het doel van de participatie in de casus rond de woonunits was informeren en het creëren van draagvlak voor de nieuwe locatie. Ondanks de inzet van de gemeente verliep het traject moeizaam en was er veel weerstand. Zowel de bewoners als de projectmedewerkers kijken met een zwaar gevoel terug op het participatietraject. De bewoners zijn teleurgesteld over de komst van de woonunits. Desalniettemin is er wel een gedragen ontwerp gekomen voor het overige grasveld en is er een convenant opgesteld waar de bewoners achterstaan.

4.1.1 Begrip van participatie

Bij de verplaatsing van de woonunits zijn bewoners vanaf het begin goed betrokken. Het ging in dit geval om bewoners op drie locaties; de bewoners in de buurt van de Sumatrastraat/wijk De Kooi, de bewoners van de 5 Meilaan en de bewoners van de Verdamstraat en omgeving. De gemeente heeft de bewoners geïnformeerd, ze kregen de gelegenheid om vragen te stellen en opmerkingen te geven. Ook konden bewoners hun ideeën en bezwaren aandragen en voorstellen doen met betrekking tot andere locaties en de inrichting van de locatie. Daarnaast heeft de gemeente bewoners geïnformeerd over de juridische bezwaarmogelijkheden en zijn de bezwaren van bewoners ook via die weg in acht genomen bij de besluitvorming.

In deze casus vond de participatie vooral plaats op het niveau van informeren en raadplegen. De beslissing om de woonunits te verplaatsen is een besluit van het college. De kaders voor nieuwe locaties zijn gesteld door de gemeenteraad. De kaders maakten het voor het college mogelijk om locaties te selecteren. Bij de definitieve keuze voor de Verdamstraat speelden er naast de kaders nog extra overwegingen mee voor het college, zoals doorlooptijd en verwachte kosten.

Er was geen ruimte voor bewoners om invloed uit te oefenen op de beslissing om de woonunits te verplaatsen. De bewoners bij alle drie locaties hebben wel ruimte gekregen om hun zienswijzen te geven met betrekking tot de voorgestelde locaties. Bij de locaties De Kooi en 5 Meilaan leidde dit tot de beslissing van het college om verder te zoeken naar een andere locatie. De bewoners van de locatie Verdamstraat hebben de gelegenheid gekregen om alternatieve locaties te benoemen en om mee te denken over de inrichting van het groen. Maar na afweging van de verschillende alternatieve locaties is het uiteindelijke besluit over de definitieve locatie door het college genomen.

4.1.2 Participatieproces

In dit geval was vanaf het begin duidelijk dat er hoe dan ook een nieuwe locatie voor de woonunits gevonden moest worden. Daarmee werd de betrokkenheid van bewoners ook direct ingekaderd. Ze mochten wel meedenken over de inrichting van de locatie en hun visie geven op de mogelijkheden, maar uiteindelijk stond vanaf het begin wel vast dat het gemeentebestuur het laatste woord zou hebben over de locatiekeuze. Alleen is dit niet altijd duidelijk genoeg gecommuniceerd of is dit niet altijd zo duidelijk door bewoners begrepen.

Betrokkenheid bestuur

19

Vanaf het begin was er grote betrokkenheid van de burgemeester en de wethouder. Zij waren aanwezig bij bewonersavonden en brachten ook op alle drie locaties persoonlijke bezoeken aan omwonenden. Ze hebben daarmee laten zien dat de verplaatsing van de woonunits belangrijk was voor de gemeente, maar dat ze ook oog hebben voor de belangen van de bewoners. Mede door deze bezoeken en gesprekken heeft de wethouder voor de locatie 5 Meilaan besloten een pas op de plaats te maken.

De toezegging van de burgemeester dat bewoners zelf nog alternatieve locaties konden aanleveren voor de locatie Verdamstraat, zorgde achteraf voor extra onrust en frustratie. Bewoners kregen daardoor de indruk dat ze nog invloed konden uitoefenen op de locatie, terwijl alle locaties die ze aandroegen werden afgekeurd op – naar hun beleving – nieuwe en niet gegronde argumenten. Ze voelden zich daardoor niet meer serieus genomen en hebben het vertrouwen in de gemeente verloren.

Hoewel de verplaatsing van de woonunits een besluit van het college betreft, gaf de raad aan wel de kaders te willen stellen voor de nieuwe locatie. De raad gaat hierbij in de kaderstellende rol en geeft voorwaarden mee waaraan de herplaatsing moet worden voldaan. Deze kaders gaven voor zowel de projectleiders als bewoners duidelijke richtlijnen. Vooral de richtlijn 'sterke wijk' bleek belangrijk te zijn voor de keuze voor de locatie Verdamstraat. Dat de Raad kaders stelde werd vooral door de projectleiders gewaardeerd. Zo konden zij bewoners duidelijkheid geven en zij voelden zich gesteund.

Participatie door bewoners

Er is bij de verplaatsing van de woonunits sprake geweest van participatie in ruime mate. Bewoners op alle drie locaties toonden zich betrokken. De gemeente heeft vanaf het begin van het project op alle drie locaties de wijkverenigingen en de omwonenden betrokken. Bij de locaties 5 Meilaan en Verdamstraat

zijn klankbordgroepen opgericht van bewoners. Daarnaast waren er individuele (niet georganiseerde) bewoners die hun visie gaven, al dan niet via juridische kanalen.

Op alle drie locaties heeft de gemeente goed nagedacht over de communicatie met de bewoners. Op basis van het onderzoek blijkt wel dat er verschil was tussen de bewoners van de drie locaties. Vooral de bewoners van de Verdamstraat bleken, door hun achtergrond, de wegen naar en binnen de gemeente beter te kennen.

Uit ons onderzoek is niet helemaal duidelijk geworden of de actieve bewoners op alle drie locaties representatief zijn geweest voor andere omwonenden.

Belangrijk in deze casus is het vertrouwen tussen gemeente en bewoners. Dit vertrouwen is vanuit de kant van de bewoners geschaad. Door gebeurtenissen in het verleden was dit vertrouwen al niet meer optimaal. Door toch definitief voor de locatie Verdamstraat te kiezen, zelfs nadat bewoners 21 andere locaties hadden benoemd, werd dit vertrouwen verder geschaad. Het was niet zozeer de keuze voor de locatie noch de nieuwe bewoners, maar meer de 'nieuwe' criteria die de gemeente hanteerde bij de definitieve keuze voor de Verdamstraat die bewoners het gevoel gaven niet voldoende serieus genomen te worden.

Participatie door andere betrokkenen

20

Andere betrokkenen in de verplaatsing van de units zijn de woningcorporatie Ons Doel en stichting de Binnenvest. De woningcorporatie Ons Doel is eigenaar van de woonunits. Voor zover bekend zijn zij alleen passief betrokken geweest bij het betrekken van bewoners door bewonersbrieven mede te ondertekenen en door aanwezig te zijn op bewonersavonden voor het beantwoorden van vragen. Welzijnsorganisatie de Binnenvest is verantwoordelijk voor de huisvesting van de dak -en thuislozen en van ex-verslaafden. Ook zij hebben geen directe betrokkenheid gehad bij de participatie van bewoners, hoewel een van de bewoonsters van de Sumatrastraat wel aanwezig is geweest op de bijeenkomst voor de Verdamstraat om vragen te beantwoorden.

Binnenvest probeerde zoveel mogelijk rekening te houden met de belangen van de omwonenden van de nieuwe locatie. In een korte video op de website www.desleutelstad.nl van 19 april 2021 zegt De Binnenvest dat de stichting erg zorgvuldig is omgegaan met de selectie van bewoners voor de woonunits in de Verdamstraat: *“We hebben echt zorgvuldig gekeken naar wie we hier neer zouden zetten. Enerzijds of de mensen wel toe waren aan alweer wat zelfstandiger wonen na hun verblijf in de dag- en nachtopvang, anderzijds of ze geen overlast zouden veroorzaken voor de buurt.”*

4.1.3 Instrumenten voor participatie

In deze casus heeft participatie vanuit de kaders van de participatieverordening plaatsgevonden. Daarnaast bleek ook uit eerdere ervaringen met woonunits dat het betrekken van bewoners nodig is om tot een goed en sneller proces te komen.

De gemeente heeft contact gezocht met de wijkverenigingen van de drie locaties en overleg gehad over onder meer de vorm van communicatie. De omwonenden van alle drie locaties zijn geïnformeerd via bewonersavonden en brieven. Ook zijn op alle drie locaties bezoeken geweest van burgemeester en wethouders waardoor bewoners ook in persoonlijke gesprekken hun visie hebben kunnen geven. Op locatie Verdamstraat is een klankbordgroep opgericht waarin gemeente, woningcorporatie, zorgstichting en bewoners samen overleg hadden.

Daarnaast konden bewoners ook met juridische instrumenten hun visie konden geven, waar ook gebruik van is gemaakt. Er zijn bezwaarschriften en voorlopige voorzieningen ingediend, maar de rechter heeft de gemeente hierin op alle punten in het gelijk gesteld.

Op alle drie locaties heeft de gemeente de wijkverenigingen al vroeg betrokken. In de uiteindelijke locatie aan de Verdamstraat heeft de wijkvereniging een neutrale positie ingenomen. Er is in dit onderzoek niet bekeken of er verschillen zijn in de diversiteit in de samenstelling van de wijkverenigingen. Op basis van de algemene bewonersprofielen van de drie locaties kan echter wel worden gesteld dat er verschillen bestaan, waarbij vooral de bewoners in de omgeving van de Verdamstraat mondig zijn, hoog opgeleid, en de weg binnen de overheid goed kennen. Dit wordt in de interviews ook bevestigd door de projectleiders. En ook de bewoners van de klankbordgroep Verdamstraat geven zelf aan dat zij hoogopgeleid zijn en goed op de hoogte zijn van participatietrajecten.

Omdat vooral kinderen veel gebruikmaken van de speelvelden waarop de units nu zijn geplaatst, leek het een passend voorstel van de wethouder om ook aan kinderp participatie te doen. Binnen de klankbordgroep bestond hiervoor echter geen animo. Het lijkt er daarom op dat de inrichting van het groen op het overgebleven veld alleen door volwassenen is bepaald.

We krijgen het beeld dat de discussie over de woonunits vooral is gevoerd door tegenstanders en dat mensen die minder moeite hadden met de plaatsing zich minder hebben laten horen. Dat kan ook komen omdat dit vooral mensen waren die op grotere afstand van de locatie woonden en zich daardoor minder betrokken voelden. Maar uit de interviews ontstaat ook het beeld dat deze mensen zich onder druk voelden gezet en het moeilijk vonden om hun stem te laten horen.

21

4.2 Inzichten uit deze casus

Een aantal inzichten die uit de casus Verdamstraat meegenomen kunnen worden:

- Neem bij een nieuw op te starten participatietraject ook participatie-ervaringen met de betrokken bewoners uit het verleden mee, ook al zijn ze op andere beleidsterreinen. Ze hebben vaak nog invloed.
- Wees duidelijk naar bewoners over criteria die leidend zijn voor een keuze, ook als ze tussentijds veranderen.
- Als er zaken zijn die een (gemeente)breed belang hebben, geef dan alle bewoners (bijvoorbeeld via de wijkverenigingen of digitale tools) de gelegenheid mee te denken over mogelijke oplossingen. Dat kan de draagvlak voor de uiteindelijke oplossing positief beïnvloeden.

Afsluitende beschouwing

In de gemeente Leiden deed de situatie zich voor dat acht wijkverenigingen het contact met de gemeente verbraken. Dit zag er niet goed uit. In de gemeenteraad werd een motie aangenomen met de strekking dat met onderzoek de situatie in kaart moet worden gebracht om lessen te trekken en tot verbetering te komen. Er is zeer brede steun voor de motie. Het gemeentebestuur voert deze uit en er wordt, na aandringen van de gemeenteraad, een brede klankbordgroep van raadsleden samengesteld. Aan de onderzoekers worden vier cases en twaalf vragen voorgelegd. De cases betreffen het [Evenementenbeleid](#), [Houtkwartier-Oost](#), [Kopermolen](#) en [Woonunits](#).

.Voor een helder onderzoeksproces is een clustering van vragen toegepast. Deze clustering levert vier centrale punten van aandacht in dit onderzoek op:

- Het **begrip** participatie: wat betekent participatie voor wie (doel, participatieniveau/trede op de ladder, (beleids)fase en reikwijdte)?
- Het **proces** van participatie: hoe verliep het proces (doel, partijen/spelers, rollen, relaties, verwachtingen, perspectieven, mismatch en samenspel)?
- De **instrumenten**: welke instrumenten zijn ingezet (participatieverordening, regelgeving, middelen, informatie en communicatie)?
- Het **effect**: welk resultaat heeft participatie opgeleverd (kwaliteitscriteria, lessen en succesfactoren)?

22

In de vier aangereikte cases zochten we naar antwoorden langs deze vier lijnen.

5.1 Inzichten uit de casussen

De vier casussen verschillen behoorlijk van elkaar. Dat zorgt ervoor dat we de casussen met de nodige voorzichtigheid moesten vergelijken, om te voorkomen dat we appels met peren gingen vergelijken. Dit onderzoek zal niet vaststellen of participatie bij het ene project geslaagd dan wel mislukt is. Eerder en veel meer willen we noteren welke factoren en gedrag van actoren in de participatieprocessen een rol hebben gespeeld. En wat hieruit – over de casussen heen - te leren valt voor de toekomst. We onderscheiden de volgende inzichten:

1. **Ruis**: regelmatig zagen we ruis op de participatieladder. Er waren verschillende verwachtingen bij gemeente en bewoners over de mate van invloed op de besluitvorming. Waar de gemeente vooral inzette op informeren en raadplegen met als doel om draagvlak te creëren, zagen bewoners hun inbreng het liefst heel concreet terug in het eindresultaat. De ruis zorgde voor een mismatch, en voor veel frustraties. Kennelijk zitten partijen niet op dezelfde trede van de participatieladder. Door vanaf het begin aan duidelijk te zijn over het proces en over wat er wel en wat er niet mogelijk is kan veel van deze ruis worden voorkomen. Dit gaat niet alleen over de juiste communicatiemiddelen, maar misschien nog wel meer om de juiste vaardigheden bij de vertegenwoordigers van de gemeente⁵. Het belang van heldere verwachtingenmanagement komt in alle casussen terug.

⁵ Als we de "gemeente" noemen dan bedoelen we hier het College, de Raad en de ambtenaren.

2. **Participatie en kritiek:** aan de zijde van de gemeenteraad stuitte we op verbazing of teleurstelling dat ruimere aandacht voor participatie niet als vanzelf leidt tot hogere tevredenheid. "*Het is ook nooit goed*". Hoe meer P (participatie), hoe meer K (Kritiek), zo lijkt het. Waarom niet minder kritiek bij een hogere participatie? Dit noopt tot reflectie aan gemeentezijde over de plaats van participatie in gemeentelijk beleid. Kritiek is immers ook te zien als bijdrage aan besluitvorming, als kwaliteitsvolle input en 'gratis' (management)advies. Kritiek is dus niet per sé iets negatiefs. Het toont ook betrokkenheid en kan leiden tot creatievere en betere oplossingen. Zoals bij voorbeeld ook de casus van De Kopermolen laat zien. Overigens willen we wel graag meegeven alert te blijven op de toon van de kritiek. Emotie mag, onheuse bejegening niet.
3. **Vraagstelling:** in de verschillende casussen zagen we dat de gemeente een bepaald probleem op te lossen had, daarvoor al een oplossing in gedachten had en deze vervolgens voorlegde aan bewoners ter informatie en raadpleging. Deze *top-down* benadering geeft bewoners het gevoel dat zij geen invloed meer kunnen uitoefenen op de uitkomsten van een vraagstuk, en dat leidt al snel tot weerstand. Door de vraag anders te stellen kan er meer energie vloeien. In de casus Woonunits deed een bewoner de suggestie aan de gemeente om bij stadsbrede maatschappelijke vraagstukken de wijkverenigingen al in een vroeg stadium uit te nodigen om mee te denken. Er is namelijk veel kennis, creativiteit en bereidheid in Leiden om mee te denken en om mee te doen.
4. **Verkokering:** het gemeentelijk beleid leidt soms tot participatievragen in het ene domein (zoals verkeer) maar worden vragen van dezelfde bewoners met betrekking tot een ander domein geparkeerd (zoals het verkeer- en het parkeervraagstuk in de casus Houtkwartier-Oost). Men zou kunnen spreken van verkokering in het participatieverhaal. Voor bewoners maakt dit participeren ingewikkeld want in hun leven komt namelijk alles bij elkaar. Terwijl dit in een gemeentelijke afdeling met een bepaald beleidsterrein veel minder het geval is.
5. **Terugkoppeling:** in vrijwel alle casussen zagen we dat participatie niet consequent werd doorgevoerd tot het eind. Er werd meegedacht met bijeenkomsten, met enquêtes, en met digitale tools maar wat werd opgehaald en wat ermee werd gedaan werd voor bewoners niet altijd duidelijk. Het is niet zo dat er vanuit de gemeente geen terugkoppeling werd gegeven, maar deze werd lang niet altijd gevonden of begrepen door bewoners. Zoals bij de ondernemers bij het evenementenbeleid. Dat is niet bevorderlijk voor het vertrouwen. Bij een volgende gelegenheid kan de animo om te participeren daardoor lager zijn.
6. **Doelgroepen:** bij iedere casus werd tijdens de uitvoering vroeg of laat de vraag gesteld in hoeverre de participatie voldoende representatief was. Welke groepen zijn wel, welke groepen zijn niet in de participatie betrokken? En lang niet alle groepen zijn ook zomaar vindbaar. Festivalgangers bij voorbeeld zijn relevant bij evenementenbeleid, maar zij melden zich niet als vereniging die willen participeren bij de totstandkoming van dit beleid. Ook lijkt soms een participatieproject bij uitstek een traject te zijn waar verbaal begaafde ontevreden kunnen instappen. Maar er zijn ook zwijgzame burgers die zich ongerust maken. Participatie kan niet zonder oog voor de bewoners die niet participeren. Het blijft dus belangrijk om ook de zwijgende meerderheid te betrekken en per participatietraject na te denken over de juiste manieren om dat te doen.

7. **Tempo en snelheid:** een participatieproject in Leiden lijkt, zo blijkt, wel eens onder de verschillende snelheden. Er wordt iets gestart, het loopt niet helemaal lekker, het stopt en na enige tijd wordt het weer opgestart, vaak in een hoger tempo. Versnelling is niet altijd verbetering en evenmin goedkoper op de lange duur, zoals we in de casus Kopermolen zagen. Partijen moeten in dat geval meebewegen met tempowisselingen van de zijde van de gemeente. Uit de sport weten we dat intervaltrainingen heel vermoeiend zijn. En dat geldt ook voor bewoners. Zeker als ze ondanks hun drukke bestaan toch tijd vrij maken om mee te denken met maatschappelijke vraagstukken. Laat het tempo daarom meebepalen door bewoners.

5.2 Algemene beschouwingen

Tot slot willen we in dit rapport nog een aantal algemene beschouwingen over participatie meegeven, die gebaseerd zijn op (of geïnspireerd zijn door) de vier casussen.

- **Spanning tussen de representatieve en de directe democratie**

In de gemeenteraad en het hiervan afgeleide gemeentebestuur worden de belangen en wensen van de lokale kiezers gerepresenteerd. Hier wordt het publieke belang van de stad verankerd. Daarnaast zijn er zeer veel belanghebbenden (inwoners, ondernemingen, maatschappelijke organisaties) die de zaak dienen waarvoor zij staan: het belang en de missie van de buurt, het bedrijf, de maatschappelijke onderneming. Al deze partijen kunnen niet zonder elkaar, samen maken zij de stad. Onontkoombaar is de erkenning dat de representatieve democratie het podium van de laatste afweging is. Dit is ook omdat er veel zaken zijn die op een andere termijn (lange termijn) en op een hoger schaalniveau spelen dan de directe buurt of het directe belang en de missie). De representatieve en de directe democratie hebben elkaar nodig. De kaderstellende en controlerende rol van de raad is belangrijk bij het vormgeven van goede participatie, zoals we in de casus Woonunits hebben gezien. Door duidelijke kaders te stellen en de naleving ervan te controleren kan de raad de projectleiders helpen bij het organiseren van betekenisvolle participatie.

- **Participatie vindt plaats in arena van partijen met agenda's, met belangen**

Tussen de overheid, de markt, het maatschappelijk middenveld en de burger(s) ligt een groot tussengebied waarin partijen met elkaar de stad en de wijk maken. Dit gebied is een arena van belangen, alle participatieprojecten vinden in dit gebied plaats. Daarbij mogen we ons realiseren dat de gemeente niet de enige partij is die een goede verhouding met de burger zoekt. Dit geldt ook voor woningcorporaties, scholen, ziekenhuizen, welzijnsinstellingen. 'De klant centraal' is bij ongeveer iedereen het motto. In veel gemeentelijke verhalen wordt de as 'overheid-burger' als de meest centrale gezien, terwijl dezelfde burger ook te maken heeft met maatschappelijke instellingen en marktpartijen. De burger heeft dus veel partners. In de casussen Kopermolen en Woonunits hebben we gezien dat de gemeente de regie in participatie heeft genomen, Bewoners hebben – zoals ook deze casussen laten zien - het liefst te maken met één aanspreekpunt die ook namens de andere betrokken organisaties spreekt.

- **Zonder communicatie gaat het niet**

In elk participatietraject is goede communicatie essentieel. Daarbij gaat het niet om de hoeveelheid communicatie op zich zelf. Het is niet iets van: hoe meer, hoe beter. Veel meer gaat het om de tweezijdigheid van communicatie: het zenden én het ontvangen. Ook de beeldvorming en de definiëring van het vraagstuk is essentieel; de *framing*. Wat is het probleem eigenlijk? Kunnen

partijen het eerst eens worden over het vraagstuk en eerst daarna oplossingen bespreken? Maak, zo zou het advies zijn, eerst het vraagstuk gemeenschappelijk en ga pas daarna mogelijke oplossingen doornemen. Zo niet, dan dreigt de communicatiefuik en dan loopt elk participatietraject risico's. Dit staat nu los van enige keuze voor een trede op de ladder.

- **Omgaan met normatieve noties**

In hantering van het begrip participatie sluipen vaak normatieve noties mee: participatie is goed, participatie moet. Meer is beter. Maar niet elke bewoner hunkert dag en nacht naar participatie bij overheidsbeslissingen. Veel bewoners, vooral zij die het niet breed of het heel druk hebben, staan op de stand van overleven en besteden zaken buiten hun privédomein graag uit aan anderen. Er is in zekere zin ook een recht op non-participatie. Deze inwoners worden niet graag als tweederangs gezien. In de casussen zagen we vooral mondige bewoners, meestal van middelbare leeftijd of ouder. Er zijn vraagtekens gesteld of deze wel in staat zijn om de zwijgende meerderheid te vertegenwoordigen, met bijzondere aandacht voor kinderen, jongeren en studenten. De inwoners die niet participeren hebben ook legitieme belangen, die in de afweging betrokken moeten worden. Dat kan via participatie, maar ook via politieke representatie in de raad. Als dit niet het geval is, wordt participatie een versneller van ongelijkheid.

- **Kwaliteit in het participatieproces**

In het participatieproces horen eisen gesteld te worden aan betrokkenheid en empathie bij de deelnemers. Evenzeer aan (de kwaliteit van) het informatieniveau en aan de mogelijkheid om deel te nemen voor iedereen (inclusiviteit). Er zijn dus niet alleen goede bedoelingen nodig, er is ook de noodzaak om een en ander gedegen en professioneel te doen. Voortdurend leren in deze en de lessen documenteren is van groot belang. Dit is opbouw van een collectief geheugen. In de casussen zagen we dat projectleiders regelmatig gebruik maken van de ervaringen van andere projectleiders met participatie. Dat vinden we een goede zaak want door samen te evalueren wordt ook samen geleerd. En dat komt de kwaliteit van participatie ten goede.

25

5.3 Conclusie en Aanbevelingen

De belangrijkste conclusie: er is geen spoorboekje. Het zoeken naar de heilige graal bij participatie heeft niet zoveel zin. Veel participatieprojecten zijn afhankelijk van de situatie- er is nu eenmaal sprake van veel context. In de stad wonen arme overlevers en hooggeschoolde notaschrijvers. Soms vertegenwoordigen de laatsten de eersten, soms vertegenwoordigen zij alleen zichzelf. Wat wel dienstig en noodzakelijk is, is een hoge proceskwaliteit. Wij geven drie aanbevelingen:

1. **Ruimte geven**

Niet alle participatie hoeft aan naderende overheidsbeslissingen te hangen. Met initiatieven van burgers, ondernemers, anderen kan veel kwaliteit in de stad worden gerealiseerd. Met andere woorden: participatie hoeft niet top-down te zijn maar kan ook bottom-up. Het hoeft niet altijd de gemeente te zijn die zich verantwoordelijk voelt voor de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk. Laat ook de energie vloeien in de stad.

2. **Tweezijdigheid in communicatie**

Op veel plaatsen wordt gepleit voor betere communicatie: helder communiceren, expliciteren van verwachtingen en gestelde kaders. Dit onderdeel is belangrijk. De tweede zijde van communicatie is niet minder belangrijk: luisteren en ontvangen, naast zenden en spreken. In een participatieproject zijn luistervinken evenzeer nodig als zendgemachtigden. De

vaardigheden om goed een boodschap over te kunnen brengen, te kunnen vertellen én goed te kunnen luisteren en nieuwsgierig te zijn, zijn belangrijke vaardigheden om te borgen in de organisatie.

3. **Ontspanning in debat, reductie van participatiestress**

In het debat over participatie in Leiden komen cynische geluiden (“*ze luisteren toch niet*”) en verongelijkte geluiden (“*het is ook nooit goed*”) voor. Wellicht helpt het als partijen rust en ruimte willen toelaten en de neiging om alles nu te regelen willen loslaten. Er is in dit domein vaak sprake van een wat opgeklopt, ruim bemeten overlegcircuit over de vraag hoe we participatie gaan doen. Dit onderzoek maakt hiervan feitelijk ook deel uit. Laat de praktijk van doen en meedoen de leerschool zijn. De overheid is een lerende overheid. En met ontspanning en zonder stress gaat leren het best.

BIJLAGE: kaders van het casusonderzoek

In de gemeente Leiden deed de situatie zich voor dat acht wijkverenigingen het contact met de gemeente verbraken. Dit zag er niet goed uit. In de gemeenteraad werd een motie aangenomen met de strekking dat met onderzoek de situatie in kaart moet worden gebracht om lessen te trekken en tot verbetering te komen. Er is zeer brede steun voor de motie. Het gemeentebestuur voert deze uit en er wordt, na aandringen van de gemeenteraad, een brede klankbordgroep van raadsleden samengesteld. Aan de onderzoekers worden vier cases en twaalf vragen voorgelegd.

Vragen en thema's van het onderzoek

1. Wat was het doel van de participatie? Was het doel vooraf en achteraf duidelijk en realistisch?
2. Welke afspraken zijn gemaakt over participatie (welk niveau van participatie: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen) en de reikwijdte van de participatie (de kaders en ruimte)?
3. Wie zijn betrokken bij de participatie? Samenstelling, diversiteit, aantallen en representativiteit?
4. Hoe zijn verwachtingen van de deelnemers gemanaged?
5. Hoe is gebruikt gemaakt van de Leidse 'spelregels' voor participatie? (o.a. de participatieverordening)?
6. Hoe is geïnvesteerd in de brug tussen de gemeentelijke taal en procedures en die van de participanten?
7. Waren de participatie 'instrumenten' geschikt, eigentijds en aansprekend?
8. Hoe is het samenspel tussen gemeente en stad georganiseerd en ervaren bij de betrokkenen?
9. Welke rollen hadden het college, de gemeentelijke organisatie en de raad (raadsleden) op verschillende momenten?
10. Hoe verliepen informatie en communicatie, zowel binnen de gemeentelijke organisatie (inclusief raad en college) als naar buiten?
11. Wat was het resultaat van het participatietraject, in termen van inhoud, relatie, proces, evaluatie achteraf?
12. Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze case? Met aandacht voor succesfactoren en leer- en verbeterpunten.

27

Deze vragen geven inzicht in de betrokkenheid en de visie van de raadsleden ten tijde van de start van het onderzoek. Maar daarmee zijn al deze vragen niet altijd even eenvoudig uitvoerbaar en goed te onderzoeken, nog afgezien van de korte tijdsspanne. Voor een helder onderzoeksproces is een clustering van vragen toegepast. Deze clustering levert vier centrale punten van aandacht in dit onderzoek op:

- Het **begrip** participatie: wat betekent participatie voor wie (doel, participatieniveau/trede op de ladder, (beleids)fase en reikwijdte)?
- Het **proces** van participatie: hoe verliep het proces (doel, partijen/spelers, rollen, relaties, verwachtingen, perspectieven, mismatch en samenspel)?
- De **instrumenten**: welke instrumenten zijn ingezet (participatieverordening, regelgeving, middelen, informatie en communicatie)?
- Het **effect**: welk resultaat heeft participatie opgeleverd (kwaliteitscriteria, lessen en succesfactoren)?

De vier casussen

In het onderzoek kregen we vier cases aangereikt. Daarin zochten we naar antwoorden langs bovenstaande vier lijnen. Omdat de tijd voor het onderzoek zeer beperkt was, kregen we globaal inzicht en overzicht. In deze bijlage staan de uitgebreide beschrijvingen en een overzicht van de effecten van de trajecten voor de volgende casussen:

1. [Evenementenbeleid](#)
2. [Uitvoeringsbesluit Houtkwartier-Oost: riolering, straten en groen](#)
3. [Winkelcentrum Kopermolen](#)
4. [Woonunits in de Verdamstraat](#)

Bijlage: casus I het Evenementenbeleid

Context van participatie bij het evenementenbeleid

Het beleidsproces om te komen tot een nieuw evenementenbeleid voor de gehele gemeente ging in 2018 van start met een evaluatie van het bestaande evenementenbeleid. In de voorbereiding van de vaststelling van het Evenementenbeleid Leiden 2020 is het college in gesprek gegaan met bewoners, ondernemers en evenement organisatoren. Met de inzichten uit de bijeenkomsten, discussies, en bijdragen is de nieuwe nota geschreven.

Op 3 juni 2019 gaf het College gezamenlijk terugkoppeling aan bewonersvertegenwoordigers, ondernemers en evenementorganisatoren. Hier werden ook de resultaten van de evaluatie van het evenementenbeleid en voorstellen voor het nieuwe beleid gepresenteerd.

Het College van Leiden ging in gesprek met diverse wijkverenigingen en er vond een brainstormsessie plaats met (horeca)ondernemers en -organisatoren. In deze gesprekken haalde de gemeente informatie op, die in een nieuw evenementenbeleid is verwerkt.

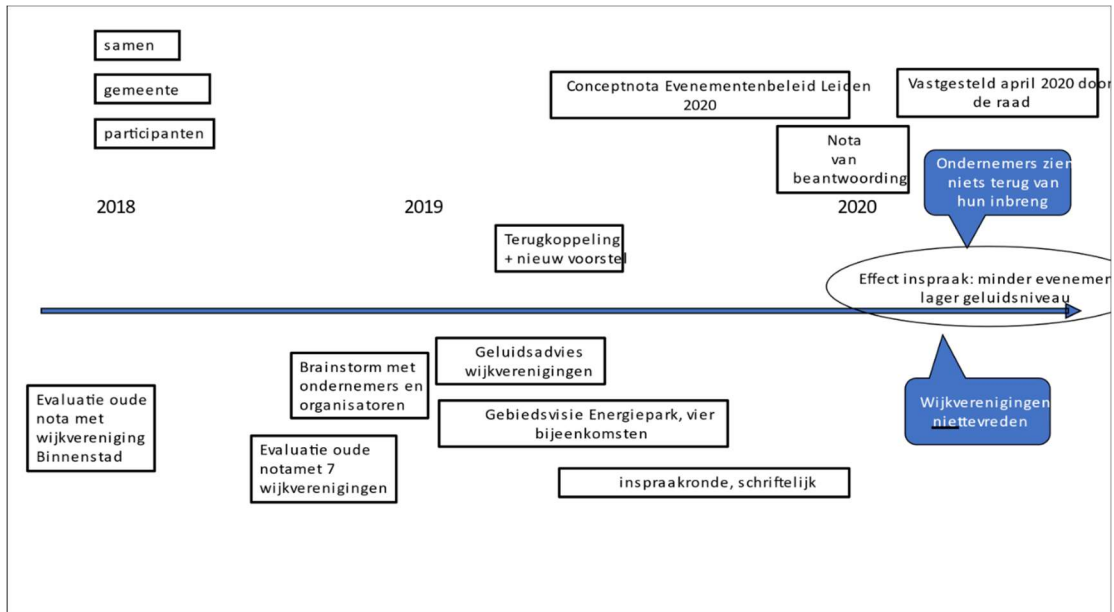
Op 15 juli 2019 presenteerde het College de conceptnota voor het nieuwe evenementenbeleid. Daarin zijn er voorstellen gedaan op basis van drie ambities. De portefeuille-houdende wethouder en bestuurlijk verantwoordelijke is pleitbezorger van het nieuwe plan. In dat plan geeft het College aan dat met het nieuwe evenementenbeleid gestreefd wordt naar een onderscheidend en kwalitatief aanbod met een balans in de spreiding van evenementen tussen levendigheid en leefbaarheid. In combinatie met andere opgaven⁶ zoals duurzaam en inclusief door het gebruik van eco-glazen, terugdringen van afval, minder energiegebruik en het aanbieden van gehoorbeschermingsmiddelen.

29

In het besluitvormingstraject kwamen 30 reacties binnen van zowel bewoners als ondernemers. Daarnaast liep een ander traject waarin de gebiedsvisie voor het Energiepark werd vastgesteld. Hierin vormde het nog te ontwikkelen evenementenbeleid een belangrijk uitgangspunt. Voor de participatie ten behoeve van de gebiedsvisie Energiepark organiseerde het College vier avondbijeenkomsten met bewoners en ondernemers. Daar werd onder meer uitvoerig gesproken over de uitgangspunten voor evenementen op deze locaties (30 januari, 26 maart, 16 mei en 17 juli 2019). Dat resulteerde in de ontwikkeling van een locatieprofiel voor de drie deellocaties (Energieplein, Ambachtsplein en Huigpark) naast het Energiepark/Huigpark (de hoofdlocatie van evenementen).

⁶ Interview op de website www.sleutelstad.nl.

De globale tijdslijn voor het traject voor het evenementenbeleid ziet er als volgt uit:



Verschillen in perspectieven op participatie

Er lijkt een mismatch te zijn in verwachtingen ten aanzien van het nieuwe evenementenbeleid tussen bewoners, ondernemers en de gemeente.

30

Participatie vanuit bewonersperspectief

De wijkverenigingen hebben onderling goed contact en participeren actief mee. Dat blijkt uit de inspraakreacties en uit het online interview dat wij hielden met zes vertegenwoordigers van de wijkverenigingen.⁷ Uit deze interviews blijkt dat de vertegenwoordigers van deze wijkverenigingen onvrede voelen over de samenwerking met de gemeente. Ze geven aan dat ze alleen maar worden geïnformeerd en geraadpleegd, maar dat de gemeente niet open staat voor advies (een op de participatieladder hogere trede van participatie):

“We zijn in overleg met de wethouders over het vervolg. In de brief stond heel duidelijk verwoord dat we aan de voorkant duidelijke afspraken maken, maar dat gebeurt gewoon te weinig. En als het gebeurt dan komen we niet verder dan informeren en raadplegen. Adviseren, ik weet niet wat het is, maar daar wordt men zenuwachtig van. Maar je kunt een advies ook terzijde leggen, maar dat moet je dan wel beargumenteren. Dat zeggen we ook: we hoeven niet altijd gelijk te hebben, maar leg het ons dan uit.”

Wijkvereniging – Representatief en Leefbaarheid voorop (belang)

In de participatie bij het evenementenbeleid zijn de bewoners vertegenwoordigd door de wijkverenigingen. Daarnaast hebben bij de schriftelijke inspraakrondes ook individuele bewoners hun visies gegeven. De wijkverenigingen staan, zo zeggen zij, voor één belang: de leefbaarheid. Zij

⁷ Het (online) interview werd bijgewoond door 6 vertegenwoordigers van verschillende wijkverenigingen.

erkennen weliswaar het belang van levendigheid dat in de nieuwe nota wordt geambieerd, maar voor hen moet de leefbaarheid voorop staan.

Voor de hoeveelheid aan evenementen lijkt bij de bewonersverenigingen tot onbegrip te leiden. Daarnaast blijkt uit de interviews dat er een soort onbegrip is over dat de gemeente veel geld besteedt aan het centrummanagement en het toerisme om de economie te stimuleren. Dat terwijl de bewonersorganisaties maar weinig subsidie krijgen voor hun werkzaamheden en dat veel van hun werk op vrijwillige basis moet gebeuren. Het gevoel heerst dat ze telkens - en niet alleen bij het evenementenbeleid - tegen muren oplopen bij de gemeente.

Geluidsnorm in de stad

Op basis van de inspraakronde heeft de gemeente geluidsnormen aangescherpt én het aantal evenementen verminderd. Volgens bewoners zijn de aanpassingen echter marginaal en komen ze onvoldoende tegemoet aan de wens de (binnen)stad leefbaarder te maken. De bewoners ervaren de gemeente als weinig invoelend voor de belangen van de bewoners die in, of dichtbij de evenementenlocaties wonen. Aan hun wensen en grieven wordt nauwelijks tegemoet gekomen, vinden zij. Het niveau waarop ze mee mogen praten is voor hen onvoldoende. Keer op keer voelen zij zich niet serieus genomen met een beroep op het stedelijke belang, kadernota's en ondernemersbelangen.

Participatie vanuit het perspectief van de evenementenondernemers

De evenementenorganisatoren tonen zich over het algemeen lovend over de samenwerking met de gemeente, maar ervaren toch dat zij in de totstandkoming van het nieuwe beleid niet voldoende zijn betrokken:

31

“Ik wil wel zeggen het contact met de afdeling vergunningen echt uitmuntend is. Zij denken ook mee, en als we aanvragen doen dan word ik gebeld [..]. Dan zit soms iets al vol in de agenda, maar dan wordt er toch tijd vrij gemaakt. Als het over het beleid gaat dan voelen we ons minder begrepen, in dat traject. Maar dat gaat echt puur en alleen over het beleid en uiteindelijk zullen ook vergunningsmedewerkers daarnaar teruggrijpen. Daarom is het zo belangrijk. En daarom hebben we ons ook zo ingespannen om inspraak te leveren. Het beleid geldt voor vier of vijf jaar. We hebben er daarom zoveel tijd in gestoken. En als dat dan niet wordt meegenomen dan is dat erg vervelend.”

De evenementenorganisatoren participeerden op verschillende momenten en manieren in het proces. Ze hebben hun punten ingebracht in een raadsvergadering en hebben een notitie geschreven met voorstellen. Toch hebben zij niet het idee dat ze serieus zijn genomen. Ze geven bijvoorbeeld aan geen ontvangstbevestiging te hebben ontvangen van hun notitie, ondanks herhaaldelijk vragen. Maar meer nog hebben ze het gevoel dat er niets is gedaan met hun inbreng.

“Maar vervolgens leek het alsof het concept beleid eigenlijk al het definitieve beleid was. Er zijn maar een paar kleine aanpassingen gedaan. Heel weinig van wat wij ingebracht hebben is meegenomen.”

De evenementenorganisatoren vinden het belangrijk om bewoners te betrekken. Zij realiseren zich dat alle belangen evenwichtig meegenomen moeten worden, maar ze hebben de invloed van de wijkverenigingen als te groot ervaren. Er waren naar hun mening teveel mensen die mee mochten praten over het nieuwe evenementenbeleid, waardoor er teveel belangen waren die niet allemaal konden worden ingewilligd. Het gevoel heerst dat er het beste wordt geluisterd naar degenen die het

hardst roepen. Ze hebben ook hun twijfels over de representativiteit van deze bewoners voor andere inwoners van de stad. Door hun leeftijd hebben zij voorkeur voor een ander soort evenementen dan jongeren.

“Dat er ook iemand spreekt vanuit het oogpunt dat Leiden ook ‘leuk’ moet zijn. Ik heb ook wel eens gespeeld met het idee: moeten we niet aan al onze bezoekers vragen of ze iets willen tekenen. We organiseren feesten voor 5.000 á 6.000 mensen en dan zeuren enkelingen dat wij als organisatie iets niet zouden mogen doen. Dat is belangrijk, maar het gaat ook om die 5.000 mensen. Dat zij graag iets leuks doen. Er is niet echt een belangenorganisatie vanuit een levendig Leiden.”

Zij pleiten voor goed beleid, waarin bij de participatieronde alle partijen goed vertegenwoordigd worden. In de vergunningsprocedure valt de gemeente daar namelijk op terug. Daarnaast willen ze dat bij een vergunningsaanvraag de wijkverenigingen een gesprekspartner zijn om goed af te stemmen en wel betrokken bij elkaar te blijven, maar niet dat zij (in die procedure) op de stoel van de instanties mogen zitten.

Participatie vanuit het perspectief van de gemeente

De betrokken medewerkers vanuit de gemeente geven aan dat de betrokkenheid van bewoners door de jaren heen is gegroeid. In het oude beleid ging dit meer uit van een soort ‘*gentlemen’s agreement*’- bewoners werden wel betrokken, hoewel dit formeel niet hoefde. Het is in dit onderzoek niet duidelijk geworden of dit is gedaan vanuit de participatieverordening.

32

Dat de evenementen het belang van bewoners direct raakt wordt zeker erkend. Het groot aantal evenementen dat in de binnenstad van Leiden (en het Energiepark) wordt georganiseerd, raakt rechtstreeks aan het woongenot van bewoners in die buurt. Dat wordt door niemand betwist. Maar er spelen meer belangen, die deels tegenstrijdig zijn en waar de gemeente een afweging moet maken. Enerzijds spelen economische belangen van ondernemers een rol en daarvan profiteren ook inwoners van Leiden. Ook dragen evenementen bij aan de identiteit van de stad en zijn bewoners. Deze belangen moeten worden afgewogen tegen de belangen van direct betrokken bewoners. Die onvermijdelijk geluidshinder en andere overlast ondervinden van evenementen.

De betrokken projectleiders geven aan dat ze zoveel mogelijk naar de belangen van bewoners en ondernemers hebben geluisterd. Maar ze vragen zich ook in hoeverre de bewoners die hebben gereageerd representatief zijn voor de hele stad.

“Ik vind ook wel echt dat de stem van de wijk en bewoners echt in ruime mate terecht is gekomen in het beleid. Bewoners zullen daar echter verschillend over denken. Wat heel lastig is in een discussie als deze: het is heel subjectief. Want wat past bij Leiden? [...] Het is een lastige discussie, er zijn allemaal verschillende belangen.”

In de ‘Nota van Beantwoording’ waarin de ingebrachte punten van bewoners en ondernemers zijn beantwoord, valt de spanning tussen belangen ook op. In deze nota benoemt de gemeente elk ingebracht punt door bewoners en ondernemers en stelt vervolgens vast welke argumenten zij wel of niet valide vindt.

Inclusie

In het geval van het nieuwe evenementenbeleid zijn er bij zowel de gemeentelijke projectleiders als de evenementenorganisatoren twijfels over de representativiteit van de wijkverenigingen. Beide stakeholders geven aan dat slechts een deel van de Leidse bewoners via de wijkverenigingen wordt betrokken en gehoord. De studenten ontbreken bijvoorbeeld. De projectleiders zeggen hierover:

Over de nieuwe visie is ook contact gelegd met verschillende partijen. Er was een startbijeenkomst voor horeca, evenementen en cultuur. In dat kader hebben we ook contacten gelegd met studentenverenigingen. Maar het blijft lastig om precies te achterhalen wie achter de muren wonen. Het is lastig om precies te achterhalen wie dat zijn. Het zijn niet alleen de wijkverenigingen. Nu proberen we dat door bijvoorbeeld ook studentenverenigingen te betrekken.”

Wijkverenigingen brengen daar tegenin dat zij hun interne procedures hebben om zoveel mogelijk hun werkgebied te vertegenwoordigen. Deze procedures zijn verplicht om voor subsidie in aanmerking te komen.

Het effect: bevindingen

De casus Evenementenbeleid laat zien dat er veel belangen kunnen zijn die slechts lastig tot elkaar kunnen komen. De casus heeft een aantal bevindingen opgeleverd:

- Leiden is een gemeente met een diverse bewonerssamenstelling. Wijkverenigingen zijn een goede brug naar bewoners, maar vertegenwoordigen niet noodzakelijkerwijs alle bewoners van de wijk. In deze casus zijn jongeren en studenten niet sterk vertegenwoordigd, terwijl zij wel een belangrijke doelgroepen zijn van evenementen.
- Het is belangrijk om bewoners en in dit geval ook ondernemers te betrekken bij nieuw beleid, maar wellicht nog belangrijker is om te zorgen voor een goede terugkoppeling. Participatie houdt pas op als iedereen voldoende en duidelijk is geïnformeerd over wat er met zijn of haar inbreng is gebeurd. Het plaatsen van een bericht op de website is niet voor iedereen de juiste manier van terugkoppeling.
- Bewoners en ondernemers zijn graag bereid veel tijd en energie te steken in zaken die hen aangaan, maar willen daarvoor ook een stukje erkenning ontvangen. Participatie is voor de meesten geen baan maar iets dat naast de dagelijkse besommeringen gedaan moet worden.
- Sommige vraagstukken, zoals de totstandkoming van het nieuwe evenementenbeleid, kennen zoveel belangen dat het resultaat vrijwel altijd een compromis oplevert waarover niet iedereen tevreden is.

33

Bijlage: Casus II Uitvoeringsbesluit Houtkwartier-Oost: riolering, straten en groen

Participatie in Houtkwartier-Oost

In 2021 beoogt de gemeente Leiden in het Houtkwartier-Oost (onderdeel van de wijk Houtkwartier) een hemelwaterriolering aan te leggen en een ruimtereservering te doen voor het toekomstig stadsverwarmingsnet. Aangezien de straten (Boerhaavelaan, Mariënpoelstraat, Van Swietenstraat) voor deze werkzaamheden helemaal open moeten wil de gemeente Leiden de aanleg van het nieuwe riool combineren met het vernieuwen van de straten, stoepen en het groen.

Bij de herinrichting van de openbare ruimte ziet de gemeente kans om de maatschappelijke opgave voor meer biodiversiteit aan te pakken. Daarbovenop is er de wens om de wijk klimaatadaptief in te richten om zo hitte, droogte en wateroverlast als gevolg van klimaatverandering tegen te gaan. Het tegelijkertijd realiseren van meerdere maatschappelijke opgaven en ambities van de gemeente komen samen in dit wijkvervangingstraject. Voor de realisatie is een uitvoeringsbesluit nodig die vastgesteld moeten worden via politiek-bestuurlijke besluitvormingstrajecten met verschillende bestuurlijke en procedurele fasen.

34

Parallel aan dit bestuurlijk traject start het participatietraject met bewoners. Om dit participatietraject te evalueren spraken we met de voorzitter van de wijkvereniging, een bewoner van de Mariënpoelstraat, de projectleider en een communicatiemedewerker. In het participatietraject zien we de ontmoeting tussen de leefwereld van bewoners en de wereld van de gemeente, die met meerdere maatschappelijke transitie- en opgaven, beleidsdoelen en bestemmingsplannen te maken heeft. Hoewel de bewoners in Houtkwartier-Oost op verschillende momenten geïnformeerd worden en mee kunnen denken over de nieuwe inrichting van straten, stoepen en openbaar groen, blijkt de praktijk weerbarstiger. Onder bewoners klinken ook andere geluiden, zorgen, wensen en vragen die niet passen binnen de scope van het participatietraject. De wederzijdse perspectieven en verwachtingen van deze twee werelden over participatie en hoe deze matchen, bepalen voor een groot deel het succes van het verloop van het participatieproces/traject.

De leefwereld van de bewoners

Een participatietraject is voor bewoners niet een startpunt, maar een onderdeel van hun dagelijks leven. Het is verbonden aan eerdere ervaringen en staat in relatie tot de persoonlijke context van bewoners en de gezamenlijke context van de wijk. In de wijk Houtkwartier is voor veel bewoners parkeren een belangrijk onderwerp. De parkeerdruk in de wijk is op dit moment al hoog. De wijk ligt vlakbij het stationsgebied en aan het spoor (zuidzijde). Dit zorgt ervoor dat de wijk een hoge parkeerdruk heeft op een vreemd moment van de dag (overdag). Omdat in het stationsgebied de parkeernorm naar nul gaat, zijn bewoners bang dat de problematiek zich in de toekomst gaat verergeren.

De projectleider, betrokken vanuit de gemeente als projectleider op deze casus, geeft daarnaast aan dat, voordat het participatietraject van start ging, er een *“hoop oud zeer”* zat in de wijk. Hij vertelt dat dit komt omdat er heel veel plannen zijn in het Houtkwartier.

“De neuzen moesten weer een beetje dezelfde kant worden opgezet. Dat de gemeente niet tegen de wijk is, maar voor de wijk een heel mooi plan wil maken.”

De voorzitter van de wijkvereniging ‘Houtkwartier’ en tevens bewoner van de wijk, ziet een ontwikkeling in het betrekken van de buurtbewoners. Hij vertelt hoe het er voorheen aan toe ging:

“In het verleden dumpte de gemeente plannen echt. Zo van: hier komen 160 huizen. Hier komen twee woontorens van 50 meter hoog. (...) Ook hebben we heel veel waterproblematiek gehad in de wijk. Als het hard regende, dan stond het water in de meterkast. Dat waren hele vervelende situaties. Het heeft heel veel tijd en moeite gekost om daar iets aan te doen. (...) En wat ik dus zei: wij hebben eerder grote problemen gehad over de ontwikkelingen in onze wijk. Dingen tot en met de Raad van State. [Uiteindelijk zijn er] drie moties aangenomen: verkeer, water en participatie.”

Alhoewel hij nog niet helemaal tevreden is, ziet de voorzitter van de wijkvereniging dat de samenwerking met de gemeente sindsdien verbeterd is.

De beleidswereld van de gemeente

Ook voor de gemeente staat een participatietraject niet op zichzelf, maar past het binnen de context van gemeentelijke procedures, ambities, plannen en eerdere ervaringen met de wijk. Het tegelijkertijd realiseren van meerdere maatschappelijke opgaven, transities en ambities van de gemeente komen samen in een traject. Het benutten van meekoppelkansen en de integrale benadering van de fysieke leefomgeving in uitvoering van beleid zijn herkenbare en ambitieuze uitgangspunten uit de aanstaande Omgevingswet.

35

Het ‘Cluster Beheer’ binnen de gemeente bepaalt in welke wijken een wijkvervangingstraject moet starten. De doelstellingen van wijkvervangingstrajecten zijn door het college bepaald en door de raad vastgesteld (College- en raadsvoorstel kaderbesluit Houtkwartier-Oost). In het kader van deze doelstellingen is een analyse gemaakt van de punten in de wijk die klimaatadaptief moet worden ingericht.^{8, 9}

Voordat het schetsontwerp ofwel ontwerptekening werd gemaakt, vond er eerst een historische en ruimtelijke analyse plaats van het Houtkwartier-Oost.¹⁰ Om tot het uiteindelijke schetsontwerp te komen maakte het projectteam daarnaast gebruik van een breed scala aan kaders, visies en afspraken zoals het handboek en kadernota kwaliteit openbare ruimte en het Beeldkwaliteitsplan (BKP) Houtkwartier Leiden (2012).^{4, 11} Bij de totstandkoming van veel van deze stukken hebben inwoners de mogelijkheid gehad om te participeren. Ook het BKP Houtkwartier Leiden (2012) is tot stand gekomen in samenwerking met bewoners.¹² De projectleider gaf aan dat dit plan de totstandkoming van het

⁸ Water (droogte en overstroming) en Hitte.

⁹ Nota van uitgangspunten kaderbesluit Houtkwartier-Oost – Bijlage 1.

¹⁰ Ruimtelijke analyse op: hoofdstructuur, functies, toekomstige ontwikkelingen, eigendommen, verkeer, groenstructuur, biodiversiteit, materialisering, verlichting, afvalinzameling en afvalbakken, overig meubilair, ondergrondse infrastructuur en molens.

¹¹ Andere stukken die gebruikt zijn: visie ruimte voor de stad, structuurvisie Leiden 2025, bestemmingsplan Leiden Noordwest, groene hoofdstructuur 2018, Bomenverordening 2015 en daarmee samenhangende groene kaart 2016, beleidsplan openbare verlichting 2013, warmtevisie Leiden 2017, duurzaamheidsagenda 2016-2020, beheerplan wegen 2017-2021, beleidsakkoord college 2018-2022 “samen maken we de stad”, kadernota 2019-2022, uitvoeringsprogramma 2020-2030 ‘Leiden Biodivers en klimaatbestendig, Samen maken we Leiden Groener!’ (Nota van uitgangspunten kaderbesluit Houtkwartier-Oost – Bijlage 1:8).

¹² Beeldkwaliteitsplan Houtkwartier.

schetsontwerp vereenvoudigde: *“We hadden een groot voordeel dat er een beeldkwaliteitsplan lag. Daar stonden bijna alle bewoners achter.”*

In het beeldkwaliteitsplan ligt onder andere vast dat de wijk heel erg moet vergroenen en dat parkeren zoveel mogelijk ‘op eigen terrein’ en ‘aan het oog onttrokken’ moet worden opgelost (Beeldkwaliteitsplan Houtkwartier: 22-23). Naast de al bestaande stukken waren er een aantal beleidsplannen die nog in ontwikkeling waren en nog moesten worden vastgesteld.¹³ Het projectteam heeft afgestemd met de projectteams op deze projecten om de plannen te synchroniseren. In samenwerking met de bewoners loopt er, naast dit traject, bovendien een ‘masterplan verkeer – Houtkwartier’. Hierin wordt een plan gemaakt om de verkeersstructuur en het parkeren aan te pakken (looptijd juli 2020-juli 2021). Omdat dit project pas halverwege 2021 is afgerond, is er in de tweede helft van dit traject afgestemd om de eerste uitkomsten alvast mee te nemen.

Niveau van participatie en de voorbereiding

Participatieverordening

De participatieverordening biedt de gemeente de mogelijkheid bewoners te betrekken bij verschillende beleidsfasen (voorbereiding, uitvoering en evaluatie). In dit participatietraject zijn bewoners met name betrokken in de voorbereidende fase. Vanuit de gesprekken met het projectteam blijkt niet dat de participatieverordening is gebruikt als handleiding om het participatietraject vorm te geven. Onze indruk is dat dit ook niet verwacht werd van de projectmedewerkers. Uit de gesprekken met het projectteam blijkt dat de verschillende ambtenaren voorafgaand aan dit project over veel van de beschreven onderwerpen in de verordening wel formeel met elkaar hebben afgestemd zoals ‘het doel’, ‘de kaders’, ‘communicatie’ en ‘de manier’.

36

Participatieniveau/participatieladder

Het participatieniveau werd door de projectmedewerkers beschreven als ‘meedenken en meedoen’. Dit is een beschrijving die niet valt binnen de participatieladder die gebruikt wordt in de participatieverordening. Het wordt niet helemaal helder welk participatieniveau de projectmedewerkers wel beogen. Hoewel zij een actieve en positieve houding hebben ten aanzien van de inbreng van bewoners, geven zij er geen blijk van bewust de verschillende niveaus van participatie te hanteren. Er wordt gesproken van “meedenken”, “consulteren” en van “keuzes voorleggen”.

Het participatietraject lijkt zich vooral af te spelen op het niveau van ‘informer en raadplegen’. De projectmedewerkers zijn welwillend om rekening te houden met ideeën van bewoners. Maar onduidelijk is wat de formele positie is van bewoners. In het participatie-traject is gebruik gemaakt van een enquête. De enquête past, naar onze inschatting, beter onder het niveau ‘coproduceren’, omdat de uitkomsten van de enquête leidend waren. De kaders waarbinnen de bewoners het plan met de gemeente mochten ontwikkelen zijn hierbij wel heel strak.

Het participatietraject in de voorbereidende beleidsfase

Na de voorbereidende werkzaamheden voor het project startte, volgde, in het kader van het komen tot een definitief ontwerpbesluit, een participatietraject. We zien dat voor de gemeente het participatietraject een moment is om draagvlak voor hun ambities te creëren onder bewoners.

¹³ Mobiliteitsnota Leiden Duurzaam Bereikbaar, Parkeervisie Leiden 2020-2030 en Fietsbeleid 2020.

Daarnaast is het volgens de projectleider ook “een instrument om bewoners om input te vragen en daar rekening mee te houden.” De projectleider beschreef het doel van het participatietraject als volgt: “met participatie wil je bereiken dat Houtkwartier-Oost een wijk wordt waar bewoners op een fijne manier kunnen leven. Je wilt dat de plannen breed gedragen zijn en dat bewoners er blij van worden.”

Participatieplanning

Participatie bij wijkvervangingstrajecten begint, volgens de projectmedewerkers, over het algemeen met een bewonersavond nadat het eerste schetsontwerp is gemaakt. Ook de manier waarop bewoners de allereerste keer betrokken worden gebeurt meestal op dezelfde manier. De communicatieadviseur van het traject geeft aan: “er is een soort planning waarin je weet: dat is het moment dat we een bewonersavond gaan organiseren”. De projectleider legt uit dat elk projectteam normaal gesproken zelf een ‘participatieplanning’ maakt. Voorafgaand aan het participatietraject is er een schetsontwerp gemaakt, gebaseerd op de afspraken die al gemaakt waren in de eerder beschreven beleidsstukken (en dus al vastlagen). Voor een deel van de Mariënpoelstraat waren er nog geen duidelijke afspraken. Daarom is dit stuk in het schetsontwerp nog niet ingevuld. Het projectteam heeft ervoor gekozen om dit deel eerst met de bewoners te bespreken in een eerste bewonersavond en enkele deelsessies. Na deze sessies zou er een conceptontwerp worden ontwikkeld. Het was de bedoeling dat er naar aanleiding van het conceptontwerp een tweede bewonersavond zou worden georganiseerd waarop concrete vragen aan bewoners zouden worden voorgelegd. Dit is echter anders gelopen door de coronamaatregelen.

Betrekken van belanghebbenden en participatiemiddelen

Het participatietraject begon voor de bewoners van het Houtkwartier-Oost begin 2020 met een uitnodiging voor een meedenksessie over het schetsontwerp per brief. Ook werd de wijkvereniging betrokken om bewoners te bereiken en af te stemmen. Het animo voor het participatietraject in de wijk was hoog. De communicatieadviseur vertelt in het interview:

37

“Bij de start maak je een inschatting [van de wijk]. Wat is het opleidingsniveau, koop of huur, woningcorporaties. [Daar sluit je je middelen bij aan]. Dan nog kun je gaandeweg groepen ontdekken die je [van te voren] niet ziet.” De projectleider vult aan: *“In het Houtkwartier-Oost was het niet nodig [om inwoners over de drempel te trekken]. (...) Je hebt weinig huurders, alleen kopers. Het blijft heel lastig om huurders te betrekken bij wijkvervangingstrajecten.”*

Volgens de communicatieadviseur is “het een overzichtelijk project. (...) Je weet heel gericht met welke bewoners je in gesprek wilt.” De opkomst op de eerste meedenksessie was dan ook hoog.

Film en participatie-platform

Toen er een (voorlopig) definitief ontwerp lag, wilde het projectteam graag een tweede meedenksessie organiseren in de buurt. Dit kon door de coronamaatregelen niet doorgaan. Daarom nam het projectteam een filmpje op om de wijk te informeren en te vragen hun mening over het voorlopig ontwerp te geven op het participatieplatform (doemee.leiden.nl).¹⁴ Ook werden er borden in de wijk geplaatst met informatie, de tekeningen en een verwijzing naar het participatieplatform, dat regelmatig wordt bijgewerkt met nieuwe informatie. Ook de uitslag van de enquête en het

¹⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=74u1oOC3cIA>

uiteindelijke uitvoeringsbesluit werden hierop gedeeld. Daarnaast werden bewoners via stadsnieuws en via de website van de wijkvereniging op de hoogte gehouden.

Eerste meedenksessie over het schetsontwerp

De eerste bijeenkomst was een 'meedenksessie', georganiseerd voordat de coronamaatregelen werden getroffen. De communicatieadviseur vertelt dat deze fysieke bijeenkomst heel belangrijk is geweest voor het traject: *"daar haalden we heel veel bijvangst op over hoe mensen naar de wijk keken. Je voelt wat er leeft in de wijk, voordat je echt aan de slag gaat."* Na de eerste meedenksessie is het schetsontwerp in de gemeenteraad vastgesteld.¹⁵ Met de input die verworven werd op de meedenksessie ging het projectteam vervolgens aan de slag om tot een voorlopig ontwerp te komen. Bepaalde delen van het voorlopig ontwerp werden in kleinere groepjes en met de wijkvereniging via videobellen verder besproken.

De enquête

Toen het voorlopig ontwerp af was, konden bewoners een enquête invullen met specifieke vragen over het voorlopig ontwerp zoals: 'wilt u wel of geen voethekje'. Maar ook meer algemene vragen over de invulling van bepaalde ruimte die 'over' bleef. Daarnaast hadden bewoners de mogelijkheid om op het participatieplatform algemene opmerkingen te plaatsen. De enquête werd ingevuld door ongeveer 50 bewoners. De communicatieadviseur vertelt: *"Omdat we de schetsontwerpfase al gehad hadden, konden we heel concrete vragen stellen. Ik denk dat dat heel goed werkt digitaal. We konden veel naar aanleiding van dit traject. Er konden knopen worden doorgesneden."*

Telefonisch spreekuur

38

Nadat de resultaten van de enquête bekend waren, werd er een definitief ontwerp gemaakt. Ondertussen konden bewoners direct contact zoeken met de projectmedewerkers of gebruik maken van een telefonisch spreekuur. De projectleider vertelt: *"Wat ook wel bijzonder is, we hebben drie keer een telefonisch spreekuur gehad, daar heeft niemand op gereageerd".* De communicatieadviseur vertelt verder: *"Het leek alsof er geen behoefte was. Op de Doe Mee campagne hebben veel mensen gereageerd, maar er is nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid om opmerkingen of vragen over het grote plaatje in te vullen. Dat was het voordeel van het feit dat we live konden beginnen. Dat het algehele traject al tussen de oren zat."*

De projectleider vertelt dat hij het waardevol vond om verschillende participatiemiddelen in te zetten die elkaar aanvullen. Over de enquête vertelt hij: *"Het was heel fijn dat je keuzes kunt voorleggen. Je kreeg een heel concreet en duidelijk antwoord."*

Informereren over definitief ontwerp

Het uiteindelijke ontwerp werd begin december 2020 naar de gemeenteraad gestuurd. Deze stelde op 28 januari 2021 het uitvoeringsbesluit vast. De projectleider vertelt dat de gemeenteraad erg blij was met hoe dit participatietraject was verlopen. Ook de wijkvereniging heeft bij het projectteam aangegeven tevreden te zijn. Er is geen algemene terugkoppeling en evaluatie van de uitkomsten geweest samen met de wijk. De resultaten van de DoeMee-campagne en het definitieve ontwerp zijn wel te vinden op de website van de gemeente.

¹⁵ 17 maart 2020 - 20.0137 College- en raadsvoorstel kaderbesluit Houkwartier-Oost –
(<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/leiden/bbfb10a7-b5cc-4880-aba3-02c1da949b47>)

Inclusie

Bij participatie is er vaak de wens dat er meer betrokkenheid is dan alleen de zogenoemde *usual suspects*. Het streven is met andere woorden: een inclusief participatietraject. Eén van de aspecten waar je hierbij naar kunt kijken is de representativiteit van georganiseerde en ongeorganiseerde bewoners (groepen en/of –organisaties) die betrokken zijn. Vanuit de inclusieve benadering kun je daarnaast kijken naar wie er niet wordt meegenomen ofwel oog hebben voor de ongehoorde geluiden.

De Wijkvereniging (georganiseerd)

De projectleider geeft in het interview aan dat het Houtkwartier een heel betrokken wijkvereniging heeft en dat er veel waardering is voor hun betrokkenheid: *“Het is hartstikke fijn dat we een betrokken wijkvereniging hebben, want daardoor konden we heel veel mensen bereiken. Bovendien weet de wijkvereniging veel van de wijk en weet de voorzitter heel veel van de thematiek.”* De wijkvereniging zat in een goede positie vanwege het netwerk en de kennis van de wijk helpen om ook de mensen die niet uit zichzelf meedoen te benaderen en te betrekken.

De voorzitter van de wijkvereniging geeft aan dat bewoners in het Houtkwartier goed samenwerken en betrokken zijn bij hun buurt. De wijkvereniging speelt hierin een belangrijke rol volgens hem. Ook ziet hij dat de wijkvereniging een belangrijke plek heeft binnen participatietrajecten in zijn wijk:

“Ik [de wijkvereniging] heb aan de buurt uitgelegd wat er gebeurt [in dit geval bomen kappen] en in welk kader iets gebeurt. Dan kalmeert de zaak. Als je dat niet doet gaan de zaken escaleren. (...) Ik [de wijkvereniging] heb ook zaken [zoals parkeren] vertaald voor de bewoners, zodat ze konden zien wat de huidige en wat de toekomstige situatie is.”

39

Individuele betrokken bewoners (ongeorganiseerd)

De projectleider legt uit dat de wijkvereniging kijkt naar het brede perspectief van de wijk, terwijl bewoners vaak kijken naar wat er voor hun deur gebeurt. De wijkvereniging representeert een bepaald belang van de wijk, maar representeert niet de mening van iedere individuele bewoner. Die spanning moet je als gemeente, volgens het projectteam, met elkaar in balans brengen. De projectleider legt uit dat in gesprekken de wensen van individuele bewoners en die van de wijkvereniging soms botsten:

“Bij de gesprekken over de Mariënpoolstraat was de wijkvereniging ook aanwezig. De wijkvereniging zou daar graag meer parkeervakken willen, terwijl de bewoners meer groen willen en een jeu de boules baantje. Die mening hoor je echter soms pas achteraf. [De mening van] de mensen die daar wonen [is belangrijk], maar de wijkvereniging kijkt breder, dus je moet niet zomaar die hele straat vergroenen. Wat leuk is, is dat we met de wijkvereniging en de scholen overlegd hebben en uiteindelijk alternatieven hebben gevonden zodat we toch die parkeerplaatsen konden minderen.”

Er is dus niet alleen een vanzelfsprekende ‘belanghebbende’ (de wijkvereniging) betrokken, maar ook het geluid van individuele bewoners heeft een plek gekregen in het participatietraject.

De ongehoorde geluiden, niet betrokken bewoners

In het plangebied liggen ook vier schoolgebouwen en een kinderdagverblijf (Nota van uitgangspunten kaderbesluit Houtkwartier-Oost – Bijlage 1: 18). We zien echter niet dat kinderen en jongeren van deze scholen gehoord zijn in het participatietraject. Er is wel overleg geweest met de schoolleiding. Ook

kinderen en jongeren van bewoners van het Houkwartier-Oost lijken afwezig in het participatietraject. Ook constateren de projectmedewerkers dat er in de praktijk vooral kritische mensen of mensen met een duidelijke mening deelnemen aan participatietrajecten. En dan voornamelijk tijdens bijeenkomsten. De projectmedewerkers vinden het dan lastig om andere (positieve) geluiden een evenwichtige plek in het gesprek te geven. Dit was hier het geval, vooral toen de participatie online moest worden georganiseerd.

Het effect: bevindingen

De gesprekken met de bewoners en de projectmedewerkers leiden tot een aantal bevindingen. Deze bevindingen laten zien hoe participatietrajecten kunnen zorgen voor spanning tussen bewoners, ambtenaren en de gemeente.

Terugkoppelingen en transparantie

De wijkvereniging was over het algemeen tevreden over de manier waarop het participatietraject georganiseerd werd. Een punt waar de voorzitter wel kritisch over was: 'transparantie'. Dit is iets wat hij terugziet bij meerdere projecten. Hij geeft aan dat de gemeente plannen vaak 'prima' voorbereidt en onderbouwt. Ze schakelen daar ook de nodige specialisten bij in. Het duidelijk maken aan de wijk wat de consequenties van plannen zijn ontbreekt echter vaak. Hij legt uit: *"De gemeente is uiterst terughoudend in het helder maken van de consequenties van wat er gaat gebeuren. Daar zit een soort angst in. (...) [Ik heb het gevoel dat] ze bang zijn voor onze kennis en ervaring en alle inzichten die we hebben."* Als voorbeeld noemde hij de kap van een aantal bomen. Dit werd goed onderbouwd in de stukken en er werden zelfs meer bomen teruggeplaatst. Toch kwam de aankondiging van de 'kapvergunning' voor veel bewoners uit de lucht vallen.

40

Het verhaal van de bewoner van de Mariënpoelstraat, leerde ons het effect van dit gebrek aan duidelijke terugkoppelingen en transparantie. Hij raakte betrokken bij het participatietraject door middel van de enquête op het DoeMee-platform. Hij heeft daarnaast samen met zijn buurvrouw het initiatief genomen om een beplantingsschema te maken voor een plantenvak via 'Samen aan de slag'. Na het invullen van de enquête heeft hij echter niets meer gehoord van de gemeente. Hij was dan ook verrast toen hij via de wijkvereniging te horen kreeg dat het plan was goedgekeurd. Hij gaf aan dat het mogelijk is dat er via de website dingen zijn gecommuniceerd, maar dat hij hier niet regelmatig op kijkt. Daarnaast geeft hij aan dat zijn initiatief voor het plantenvak uiteindelijk niet doorging, omdat het plaats moest maken voor de groene corridor. Dat vindt hij erg jammer. Hij heeft ook het idee dat er weinig met zijn inbreng is gebeurd. Het proces is voor hem niet transparant. Hij voelt zich daardoor uiteindelijk niet gehoord en geeft aan: *"je mag je zegje wel doen, maar je wordt verder nergens bij betrokken."* Desalniettemin heeft hij wel vertrouwen in het uiteindelijke resultaat, vooral omdat er ook een ecooloog bij het ontwerp betrokken is. Dit heeft hij echter vernomen via de wijkvereniging.

Mismatch tussen leefwereld bewoners en de beleidswereld

We zien dat de voorzitter van de wijkvereniging het meest kritisch was op inhoudelijke punten van het traject. De manier waarop het traject beleidstechnisch georganiseerd was, kwam niet overeen met de leefwereld van de bewoners. Allereerst geeft hij aan dat de wijkvereniging het vaak niet eens is met de manier waarop de gemeente wijken 'afbakent': *"de gemeente heeft de neiging om de grens van de wijk midden over de straat te trekken in plaats van op een natuurlijke plek"*. Daarnaast benadrukte hij dat de 'scope' van het traject en de hoeveelheid participatietrajecten de discussie voor de bewoners vaak heel ingewikkeld maakte. Hij vertelt:

“Verkeer en parkeren zijn voor ons [als bewoners] twee aspecten die cruciaal zijn. Met name met parkeren zadelt de wethouder ons op met een gigantisch probleem. In dit project mochten we het alleen hebben over de herinrichting. (...) Parkeren en verkeer moest besproken worden binnen het Masterplan verkeer Houtkwartier. (...) Dat betekent dat we een heel deel missen. We konden niet meedenken over het totaalplaatje van de wijk. (...) Het is ook een complexe situatie voor de verschillende projectleiders. Zeker omdat de trajecten niet gelijklopen qua tijdsplanning. Ze schuiven verschillende onderdelen heen en weer. [ik snap dat je] het [project] uiteindelijk wel moet opsplitsen in kleinere projecten, maar je moet wel een compleet plan hebben. (...) Nu worden dingen doorgeschoven en zitten wij met een parkeerprobleem en een rotonde die het gevaarlijkst is van de hele gemeente.”

Tot slot geeft de voorzitter van de wijkvereniging aan dat er weinig ruimte lijkt voor alternatieven of echt ‘andere’ ideeën dan de gemeente heeft. Een creatief voorstel van de wijkvereniging om het parkeerprobleem eenvoudig op te lossen (parkeervergunning voor scholen voor het deel van de wijk waar de parkeerdruk laag is), kreeg de projectleider niet gerealiseerd, omdat de wethouder het tegenhield. De voorzitter geeft aan: *“[Natuurlijk] kan het zijn dat de gemeente [het projectteam/het college] uiteindelijk alternatief A wil en de wijk alternatief B. [wat ons betreft] ga je desnoods met twee alternatieven naar de gemeenteraad. Maar dat doen ze nooit.”*

Het gevaar van te grote complexiteit: zijn er grenzen aan participatie?

De projectleiders en de communicatieadviseur kijken positief terug op het participatietraject, blijkt uit de interviews. De projectleider vond het waardevol om verschillende participatiemiddelen in te zetten die elkaar aanvullen. Toch geeft de projectleider ook aan dat hij zich soms afvraagt of participatie niet te ver gaat: *“Soms denk ik: slaan we niet een beetje door met z’n allen? Uiteindelijk heb je een heel mooi resultaat. Maar [dan vragen bewoners] om nog een variant. Nog een extra struik, waar moet dat boompje dan precies komen te staan? Zo kun je soms wel drie/vier keer met de bewoners om tafel zitten. Iedere keer moet alles getekend worden. Dat kost bakken met geld”* Participatie brengt in potentie kwaliteitsverbetering én kosten met zich mee.

41

Hij vraagt zich af of dat niet beperkt kan worden. Hij vertelt dat het wel mee viel in het Houtkwartier. Maar hij heeft ook ervaringen in de Gasthuiswijk: *“daar zijn we heel vaak terug gegaan naar de bewoners van bepaalde straatjes. We hadden daar hele 3D-modellen gemaakt. We dachten dan kunnen bewoners heel goed zien wat er gaat gebeuren. Maar als je daar eenmaal mee begint, moet je de volgende variant ook weer in 3D maken. Dan loopt het heel hard op qua kosten.”*

Aan de andere kant geeft hij ook aan dat het niet erg moet zijn om tijd te investeren op het moment dat het wel veel oplevert:

“De professorenwijk vind ik een heel mooi voorbeeld. In één straat hadden we een ontwerp neergelegd, maar daar waren ze het niet helemaal mee eens. We hebben toen heel goed de opgave uitgelegd en wat er verenigd moest worden in dat ontwerp. Daar zijn bewoners toen zelf gaan schetsen, maar wel met in het achterhoofd al die verschillende opgaven. Daar haal je dan ook heel veel uit. Dan is het niet erg om meer te investeren, want en je weet zeker dat je dan 100% draagvlak hebt.”

Toch benadrukt de voorzitter van de wijkvereniging in het interview dat hij vindt dat participatie eigenlijk veel verder zou moeten gaan:

“Ten opzichte van wat de gemeente normaal doet, ziet het er goed uit. Als je echter verder kijkt, naar de consequenties van het uiteindelijke plan, dan is het helemaal niet goed. [De projectleider] en zijn team, die hebben een bepaalde opdracht gekregen. En die opdracht heeft hem beperkt om de zaken breder te bekijken. (...) Binnen de beperkingen heeft het team goed werk gedaan, maar daardoor zijn er uiteindelijk toch problemen ontstaan.”

Houding en mentaliteit projectteam

Dat dit participatietraject geleid heeft tot een resultaat waarmee (bijna) alle partijen tevreden zijn, ligt volgens de projectleider voor een groot deel aan de houding van het projectteam. Die houding is volgens hem heel belangrijk voor een succesvol participatietraject:

“De mentaliteit in het team is echt een belangrijke succesvoorwaarde. De wijk moet voor de bewoners worden. (...) Ik probeer altijd dezelfde dag terug te bellen. (...) Daarmee kan je echt verschil maken. Het gaat over de manier waarop je het [de bewoners] aangaat. Snel reageren en korte lijntjes. Beschikbaar zijn en antwoord geven op vragen. Niet alles is even fijn voor de bewoners, maar als je duidelijk bent, dan vinden ze het vaak ook goed.”

De wijkvereniging kijkt over het algemeen positief terug op het participatietraject. Het was een stuk beter georganiseerd dan wat ze gewend waren uit het verleden. Ze zijn in het bijzonder tevreden over het projectteam. In het interview vertelt de voorzitter van de wijkvereniging: *“[De projectleider] is een prima projectmanager. Hij heeft de nodige flexibiliteit en zit er niet in ‘volgens het handboek’. Hij is iemand die luistert en er iets mee doet. Dat was ook zo bij de andere teamleden. De juiste instelling en de juiste flexibiliteit helpt gewoon echt”* (Interview wijkvereniging). Ook over de enquête en het participatieplatform is de wijkvereniging enthousiast: *“de structuur van de website was best wel helder. Bij die andere [oudere website] raakte je helemaal verdwaalt.”*

Bijlage: Casus III Winkelcentrum Kopermolen

Lokale context

Eind 2016 stelt de eigenaar van het winkelcentrum de Kopermolen) voor aan de gemeente om het winkelcentrum te renoveren. Het gebied rondom het winkelcentrum de Kopermolen is verouderd en niet meer het aantrekkelijke hart van de Merenwijk. In een raadsvergadering op 10 november 2016 constateert de raad dat *“het opknappen en de herinrichting van de openbare ruimte rondom het winkelcentrum De Kopermolen hoognodig is”*.¹⁶ De gemeente wil samen met de eigenaar van het winkelcentrum het gebied aanpakken. Er komen verschillende opgaven en ambities van de gemeente samen in dit besluitvormingstraject voor herinrichting van de openbare ruimte. Zo wil de gemeente het initiatief van het vastgoedbedrijf graag aanpakken om de voorzieningen in het gebied te verbeteren, woningen toe te voegen, de openbare ruimte aan te pakken en in te zetten op duurzaamheid.¹⁷ Vanuit de woningbouwopgave heeft de gemeente de ambitie extra woonruimte te creëren met een nadruk op hoogbouw. Dit blijkt uiteindelijk een heikel punt te worden in het eerste participatietraject.

Het eerste participatietraject in de voorbereidende fase

Het eerste participatietraject speelt in de voorbereiding van besluitvorming. Het is de bedoeling dat de vastgoedeigenaar met de verschillende stakeholders in gesprek gaat en een stedenbouwkundige visie ontwikkelt. De gemeente ziet zichzelf hierin als samenwerkingspartner:

*“De eigenaar treedt op als opdrachtgever van de analyse, de uitgangspunten en het ruimtelijk-economisch plan alsmede vanuit de visie op de branche. Tot deze taak behoort ook de participatie van belanghebbenden en belangstellenden. De gemeente adviseert [de vastgoedeigenaar] over deze verantwoordelijkheden. De gemeente draagt kaders aan op het gebied van onder meer ruimtelijke ordening en verkeer.”*¹⁸

Deze opdracht besteedt de vastgoedeigenaar uit aan een ontwerp bureau voor architectuur, stedenbouw en strategie. Deze partij maakt een analyse van de omgeving, een eerste ontwerp en stelt een communicatieplan op. In dit plan worden verschillende stakeholders geïdentificeerd en worden deze stakeholders bepaalde participatieniveaus toebedeeld.^{19, 20} Ook worden er verschillende fasen van het participatietraject opgesteld.

¹⁶ RV 16.0101.

¹⁷ Verslag stuurgroep kopermolen 21 februari 2019.

¹⁸ Communicatieplan Kopermolen Leiden 2017.

¹⁹ Geïdentificeerde stakeholders: Winkeliers, wijkvereniging, bewoners projectgebied, bewoners Merenwijk, particuliere eigenaren, corporatiewoningen de Sleutels, Kerk en bibliotheek BplusC (Communicatieplan Kopermolen Leiden 2017).

²⁰ Participatieniveau: informeren, raadplegen, adviseren (winkeliers, wijkvereniging, bewoners projectgebied). Andere partijen: informeren en raadplegen (Communicatieplan Kopermolen Leiden 2017).

Overleggroepen

De rode draad in de verschillende fasen is dat er steeds in kleine 'overleggroepen' wordt gesproken met verschillende belanghebbenden. Het ontwerp bureau schrijft hierover: *"In de overleggroep nemen twee vertegenwoordigers plaats van zowel de wijk- als de winkeliersvereniging. Zij leveren input namens hun achterban. Zij communiceren met hun achterban over de inbreng."*²¹ Op sommige stukken die gecommuniceerd werden in de overleggroepen, lag echter wel geheimhoudingsplicht.²²

Eerste bewonersavond - Wijkvereniging Merenwijk

Na deze eerste gesprekken worden geïnteresseerden en bewoners van het projectgebied op verschillende momenten uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst. Daarop worden de plannen toegelicht (Communicatieplan Kopermolen Leiden 2017: 12-14).²³ De wijkvereniging Merenwijk is, in samenwerking met de gemeente, verantwoordelijk voor de organisatie en communicatie van deze bijeenkomsten. De eerste avond wordt georganiseerd op 23 mei 2017. Op deze avond werden naast de plannen, samen met de burgemeester en wethouders, ook andere onderwerpen besproken die van belang zijn in de Merenwijk. Op deze avond worden de eerste modellen getoond aan de bewoners. Onderdeel van de eerste plannen is dat er woontorens gebouwd zouden worden aan de rand van het park. In de nieuwsbrief van de wijkvereniging Merenwijk (juni 2017) staat hierover:

"De modellen betreffen de eerste mogelijke ideeën voor de vernieuwing van het plangebied en zijn derhalve geen vastomlijnde plannen. De reacties van de bezoekers waren divers, ze varieerden van zorg over uitzicht en schaduw door de eventuele bouw van de woontorens tot en met reacties dat men het fijn vindt dat winkelcentrum en openbaar gebied opgeknapt gaan worden."

44

Tweede bijeenkomst: weerstand tegen woontorens

Na deze eerste bijeenkomst groeide de weerstand in de wijk tegen de eerste plannen van de gemeente en de vastgoedeigenaar. Vooral tegen de hoogbouw in het park. Op een andere bewonersavond, die in het kader van een ander participatietraject werd georganiseerd, werden er veel vragen gesteld over de Kopermolen.²⁴ De tweede bijeenkomst wordt door 250 geïnteresseerden bezocht. Er worden door omwonenden verschillende vragen gesteld en bewoners krijgen de mogelijkheid een vragenlijst in te vullen. Er zijn zowel positieve als kritische opmerkingen. Er zijn ook nog veel vragen. Veel bewoners geven aan dat ze liever geen bebouwing zouden zien in het park. Ook de hoogte van de voorgenomen bebouwing is een heikel punt. Een aantal bewoners stelt voor te bouwen op het winkelcentrum. Andere bewoners zijn hier juist weer tegen, zo blijkt uit het verslag van de bewonersbijeenkomst (inzake herontwikkeling van winkelcentrum De Kopermolen in Leiden – 18 september 2017).

Actiegroep en handtekeningenactie

Na deze bewonersavond verenigden zich een aantal bewoners in een actiegroep. We spraken een bewoner van de Merenwijk die zich aansloot bij de actiegroep. Zij vertelt hierover in het interview:

"Ik vond dat we als bewoners getrechterd werden. In de plannen stonden allemaal flats en de hoogte stond ook al vast. Ik dacht: dit is een fuik. Je weet als burger daardoor niet waar je ja

²¹ Communicatieplan Kopermolen Leiden 2017.

²² Plan van aanpak participatie Kopermolen 2018.

²³ Fase 2, fase 3, fase 4 en fase 5.

²⁴ Deze avond ging over de herziening van het bestemmingsplan Merenwijk.

tegen zegt. Mensen gaan mee in de keuze die de gemeente voorlegt. Bied je een sinaasappel of een mandarijn, dan zeggen mensen niet: ik wil een appel. (...) Toen had ik zoiets van: ik kan niet aan de kant blijven staan. Er was toen al een groepje tegenstanders. Ik voelde me betrokken. Toen heb ik me bij hen aangesloten.”

De actiegroep voert actie in het park, plakt posters en informeert de wijk over de voorgenomen plannen. Ook verzamelen zij ongeveer 6.000 handtekeningen tegen de woontorens in het park.

Pauze in het participatie-traject en herstart

De actiegroep gaat in gesprek met verschillende raadsleden en vragen zij hen om een standpunt in te nemen. *“We hadden het voordeel dat de verkiezingen er aan kwamen. We hebben raadsleden ‘gespamd’, We hebben alle raadsleden gevraagd naar hun standpunt (...) en die op de website gezet. Toen de nieuwe coalitie er was konden ze er eigenlijk niet meer omheen.”*

De vastgoedeigenaar en de gemeente Leiden besluiten begin 2018 uiteindelijk om de huidige ruimtelijke visie eerst voor te leggen aan het nieuwe college van B&W (na de verkiezingen). Zij moeten dan eerst een besluit nemen over de woningbouw aan de parkrand (Nieuwbrief maart 2018). Het nieuwe college besluit uiteindelijk om een nieuw traject te starten.

De leefwereld van bewoners

Het nieuwe participatietraject is voor de bewoners niet een nieuw boek, maar een volgend hoofdstuk. Dat betekent dat het oude traject nog veel invloed had en heeft op het nieuwe traject. De bewoner van de Merenwijk geeft aan dat je nooit meer een helder veld krijgt waar je in werkt. *“Hoe zeg je dat? Vertrouwen komt te voet, maar gaat te paard. Dat is hier natuurlijk enorm aan de hand. (...) En nog steeds merk je de invloed [van het eerste traject]. De participatiegraad wordt steeds lager, omdat de puf er helemaal uit is.”*

45

Voor de doorstart hebben de bewoners bepaalde ervaringen opgedaan en ideeën ontwikkeld die niet zomaar ongedaan te maken zijn. Bewoners voelden zich niet serieus genomen, hadden het idee dat hun mening geen invloed had op de uiteindelijke plannen en vonden dat de gemeente niet transparant was. Bewoners zijn blij dat het traject opnieuw start, maar er heerst ook nog wantrouwen (Plan van Aanpak Participatie Kopermolen 2018: 7).

Winkeliersvereniging en eigenaren

De winkeliersvereniging en eigenaren van de Kopermolen zijn daarentegen bang dat al hun eerdere inzet, ideeën en inspanningen voor niets zijn geweest. Bovendien is het winkelcentrum echt toe aan een opknappbeurt en dit moet, volgens hen, niet te lang meer duren (Plan van Aanpak participatie Kopermolen 2018: 7).

Beleids wereld van gemeente

Een participatietraject start voor de gemeente niet uit het niets, maar past binnen de context van haar ambities, eerdere afspraken, wet- en regelgeving en uitvoerbaarheid. De mogelijkheden die de gemeente haar inwoners kan bieden kun je daar niet los van zien. Na de doorstart heeft het college ervoor gekozen om duidelijke ambities mee te geven aan de belanghebbenden. In het beleidsakkoord 2018-2022 staat: *“In de Merenwijk verlangen we een beter plan voor de Kopermolen. Het huidige wijkpark is heel belangrijk voor de wijk. Daarom blijft het groen behouden. Liefst willen we meer groen kunnen toevoegen aan de omgeving. De revitalisering van het winkelcentrum willen we combineren met woningbouw.”*

Het college heeft ervoor gekozen om aan het begin van het traject geen verdere kaders, nota's, visies, ontwerpen of analyses te gebruiken of vast te stellen. Zij wilden eerst in samenspraak met "*bewoners, ondernemers en eigenaren in de Merenwijk te komen tot een gedragen Nota van Uitgangspunten voor de ontwikkeling van de Kopermolen en omgeving*" (Plan van Aanpak Participatie Kopermolen 2018: 5). Om de Nota van Uitgangspunten wel haalbaar en werkbaar te maken voor de gemeente is er een werkgroep en een stuurgroep opgericht (Plan van Aanpak Participatie Kopermolen 2018: 17).²⁵ De nota van uitgangspunten is zowel in concept als in de uiteindelijke versie vastgesteld door de gemeenteraad (Plan van Aanpak Participatie Kopermolen 2018: 5). Pas in de volgende fase, de planontwikkeling, waarin een nieuw participatietraject wordt gestart, worden kadernota's zoals 'kwaliteit openbare ruimte' en 'beleidsplan openbare verlichting 2013' betrokken.

Participatieverordening

Vanuit de gesprekken met het projectteam blijkt niet dat de participatieverordening is gebruikt als handleiding om het participatietraject vorm te geven. Het college heeft het projectteam wel nadrukkelijk de opdracht gegeven een participatietraject te starten en hierbij alle betrokkenen te betrekken. De omgevingsmanager vertelt dat "*de doelstellingen die wij aan het begin van het traject meekregen waren: allereerst, het terugwinnen van het vertrouwen van de wijk. De nieuwe plannen moesten bijdragen aan de leefbaarheid van het gebied. Om dit te realiseren was het belangrijk dat er een hernieuwd vertrouwen en draagvlak werd gerealiseerd. Daarnaast was het doel dat we ditmaal echt zouden luisteren naar wat er leefde in de wijk.*" Het projectteam ging in gesprek met de betrokkenen om te evalueren wat er in het eerdere traject was misgegaan. Vervolgens is er een plan van aanpak voor de participatie in Kopermolen opgesteld (2018).

46

Participatieniveau/participatieladder

Het participatieniveau is oorspronkelijk voor de meeste betrokkenen vastgesteld op 'informer en raadplegen'. Winkeliers, de wijkvereniging en de bewoners van het projectgebied mochten op sommige gebieden ook 'adviseren'. We zien niet dat dit niveau na de herstart opnieuw is vastgesteld. Desalniettemin maken we uit de gesprekken met de projectmedewerkers en de bewoners op, dat het traject uiteindelijk eerder plaatsvond op het niveau van 'coproduceren en meebeslissen'. Dit lijkt ook het niveau dat projectmedewerkers na lijken te streven. De projectleider van de gemeente vertelt in het interview: "*Het is een redelijk hoog niveau. Eentje onder de bovenste. Ze hebben echt mogen meebeslissen.*" De projectmedewerkers zijn bewust op zoek naar de ideeën van bewoners en willen die een duidelijke plek geven in het uiteindelijke plan. De ideeën van de bewoners en stakeholders zijn leidend, de belangen van de gemeente moeten daarnaartoe bewegen.

Het participatietraject in de voorbereidende beleidsfase (tweede traject; herstart)

In juli 2018 besluit het nieuwe college het concept stedenbouwkundige visie terzijde te leggen (Brief college aan gemeenteraad 24 juli 2018). Om een nieuw plan te kunnen maken moet er eerst een Nota van Uitgangspunten worden vastgesteld door de raad. Om tot een Nota van uitgangspunten te kunnen komen wordt een nieuw participatietraject gestart. Dit keer zal de gemeente hierin de regie nemen (Brief college aan gemeenteraad 24 juli 2018). Nadat het college had besloten tot een herstart

²⁵ De werkgroep was verantwoordelijk voor het opstellen van de Nota van Uitgangspunten. De stuurgroep adviseerde over de haalbaarheid van de voorstellen.

van de gebiedsontwikkeling stelde de gemeente een externe omgevingsmanager aan die verantwoordelijk werd voor het participatieproces. Zij heeft gedurende het nieuwe participatietraject intensief samengewerkt met de projectleider van het projectteam van de gemeente.

Participatieplanning - Plan van aanpak participatie Kopermolen

Het nieuwe projectteam is allereerst in gesprek gegaan met de betrokkenen om te evalueren wat er in het eerdere traject was misgegaan. Vervolgens is er een Plan van aanpak participatie Kopermolen (2018). Daarvoor is het projectteam eerst met alle partijen in gesprek gegaan. De omgevingsmanager vertelt in het interview: *“we zijn eerst met een aantal van die partijen gaan praten. Ook binnen de gemeente. We vroegen ons af: wat vinden jullie dat er niet goed is gegaan en wat zouden de uitgangspunten [van het nieuwe participatietraject] moeten zijn?”* Dit leidde tot een aantal uitgangspunten die centraal stonden in de ontwikkeling van de vorm en planning van het nieuwe participatietraject.²⁶

Vertrouwen terugwinnen

Daarnaast moest er weer opnieuw vertrouwen worden opgebouwd. De projectleider geeft in het interview aan dat er na de herstart *“heel veel achterdocht en heel veel verwachtingen waren”*. Dit belemmerde het nieuwe proces. Daarom heeft het projectteam allereerst ingezet op het opbouwen van een nieuw vertrouwen. De omgevingsmanager vertelt: *“ik heb iedereen bij elkaar aan tafel gezet. Er was echt een soort oorlogstemming. Uiteindelijk hebben we letterlijk lege vellen opgehangen. Toen we uiteindelijk merkten dat het wantrouwen wegebde, konden we een nieuw plan maken.”*

Aan de hand van de uitgangspunten zijn er uiteindelijk verschillende vormen van participatie gekozen en is er een planning uitgezet.

47

Meedenkgroep

Het nieuwe participatieplan en de participatieplanning is in samenwerking met een ‘meedenkgroep’ gemaakt. De meedenkgroep bestond uit vertegenwoordigers van verschillende groepen uit de Merenwijk (Plan van Aanpak participatie Kopermolen 2018: 17). Ook is er een rolverdeling gemaakt en een communicatieplan. Het plan van aanpak participatie Kopermolen is inzichtelijk voor alle geïnteresseerden.

Betrekken van belanghebbenden en participatiemiddelen

In september 2018 werden de bewoners van de Merenwijk en andere betrokkenen opnieuw uitgenodigd om deel te nemen aan het participatietraject voor het gebied rondom en het winkelcentrum de Kopermolen zelf. Dit keer heet het: ‘Denk en Doe Mee traject’.

Communicatie

Betrokkenen werden op verschillende manieren uitgenodigd zoals met een huis aan huis brief, via de media en posters in de wijk.²⁷ De projectleiders geven aan dat de commotie die ontstaan was er mede voor gezorgd heeft dat veel mensen aan het traject wilden deelnemen. De

²⁶ 1. Open en flexibel proces 2. Regie bij de gemeente 3. We geven duidelijk aan waar de gemeente richting aangeeft en waar er ruimte is voor bewoners 4. Iedereen die dat wil kan meedoen. 5. Op verschillende manieren in gesprek. De onderbouwing voor deze uitgangspunten vindt u hier: https://denieuwekopermolen.nl/wp-content/uploads/2018/08/Plan-van-aanpak-Participatie-Kopermolen_def.pdf

²⁷ Huis aan huisbrief aan alle wijkbewoners, Leidsch Nieuwsblad/stadskrant, stadsnieuws (digitale nieuwsbrief) Facebook gemeente Leiden, gemeentelijke website, posters in de wijk en kanalen (websites en nieuwsbrieven) van verschillende partijen in de wijk).

projectleider vertelt dat *“mensen normaal minder geïnteresseerd zijn. Er is wel veel gebeurd naar aanleiding van dit project”*.

Desalniettemin heeft het projectteam juist ook ingezet op het bereiken van mensen die niet zo snel naar bijeenkomsten komen. De omgevingsmanager vertelt dat het Doe-Mee-platform toen nog niet bestond: *“Online participatie was toen wel pionieren. Ik vond echter dat dat wel moest gebeuren om gezinnen te betrekken.”* Ook heeft het projectteam gekozen voor een terugkerende communicatievorm, zodat het voor bewoners zichtbaar werd wat er met hun inbreng gebeurde. De omgevingsmanager vertelt in het interview:

“Ik heb eerst een leeg gebiedspaspoort laten ontwerpen. Deze werd tijdens de eerste bijeenkomst getoond en mensen konden daar hun eerste input op geven. In de volgende bijeenkomst waren de vakken ingevuld en konden mensen daarop reageren. Het was daardoor herkenbaar voor bewoners waar hun inbreng terecht kwam. Dat is heel belangrijk voor het vertrouwen.”

Dit zorgde er ook voor dat bewoners gemotiveerd bleven om deel te nemen. De bewoner van de Merenwijk vertelt in haar interview: *“Ik zit dit uit, maar het liefste zou ik stoppen. Maar ik heb het idee dat ze nu luisteren als ze iets aan mij vragen.”*

Fysieke bijeenkomst, online/offline enquête en straatinterviews

48

In de eerste fase van het participatietraject konden inwoners op verschillende manieren deelnemen. Allereerst werd er een fysieke bijeenkomst (150 deelnemers) georganiseerd voor alle geïnteresseerden. Daarnaast konden bewoners online of op papier een enquête invullen (1.537 reacties). De bewoner van de Merenwijk geeft aan dat zij als meedenkgroep de enquête totaal herschreven hebben. *“Je merkt dat de gemeente zo’n enquête niet objectief schrijft. Toch een soort bias. (...) je weet als buitenstaander niet waar de gevoeligheid echt zit. (...) Ze hebben niet door dat de woordkeus vaak vanuit een sturende machtspositie is. (...) Onze aanpassingen zijn voor een groot deel overgenomen.”*

Bewoners konden ook meedoen aan een straatinterview (71 reacties). De omgevingsmanager vertelt dat er *“een deel van de wijk is waar het sociaaleconomisch gezien niet zo goed mee gaat. Die komen niet zo snel op een bewonersavond. We zijn toen gewoon op de markt en in de speeltuin gaan staan. Daar hebben we gevraagd: hoe gebruik je deze plek?”*

Meedenkgroepen

Daarnaast heeft de wijkvereniging op eigen initiatief zes werkgroepen opgericht en hebben enkele bewoners hun mening per brief aan de gemeente doorgegeven (Verslag participatie stap 1 Kopermolen: 5). De omgevingsmanager vertelt dat *“deze meedenkgroepen een direct belang hadden bij de ontwikkeling”*.

Concept gebiedspaspoort - inspraakmogelijkheid

De input uit de eerste fase werd in de tweede fase uitgewerkt tot een concept Nota van uitgangspunten: het gebiedspaspoort. *“Het gebiedspaspoort beschrijft per thema (winkels, voorzieningen, wonen, buitenruimte, etc.) de ambities en de spelregels”* (Plan van Aanpak Participatie Kopermolen 2018: 14). Het concept gebiedspaspoort werd in de derde fase aangeboden aan en goedgekeurd door de raad. Naar aanleiding van het concept kregen inwoners opnieuw de mogelijkheid om in te spreken via een bijeenkomst en via een papieren en online enquête (180 reacties).

Nota van beantwoording – vaststelling gebiedspaspoort

In de Nota van beantwoording geeft de gemeente op alle vragen (soms geclusterd) antwoord en wordt er per onderwerp aangegeven welke punten naar aanleiding van deze reacties nog worden aangepast (Nota van beantwoording Kopermolen). Zo wordt het plangebied vergroot, bepaalde begrippen en uitgangspunten verduidelijkt en worden er een aantal uitgangspunten toegevoegd (Nota van beantwoording Kopermolen). De projectleider vertelt in het interview dat ze de nota van beantwoording echt als bewijsvoering heeft meegenomen naar de raad: *“Wat hebben we meegenomen en wat niet? (...) Het diende echt als onderbouwing (...) [In het gebiedspaspoort] zijn toch echt wel substantiële dingen nog gewijzigd.”* Uiteindelijk is het definitieve gebiedspaspoort in fase 4 in de raad vastgesteld. Het gebiedspaspoort vormt het uitgangspunt voor de verdere planuitwerking (Plan van Aanpak Participatie Kopermolen 2018: 15).

Terugkoppeling resultaat

Naar aanleiding van het participatietraject is een participatieverslag en een nota van beantwoording geschreven. Hierin worden de uitkomsten van het participatietraject geëvalueerd. De verslagen geven het college en de raad inzicht in hoe het participatietraject is verlopen. Deze verslagen zijn ook inzichtelijk op de sites van de gemeente. De bewoner van de Merenwijk geeft echter wel aan in haar interview dat *“heel veel mensen bij de gemeente denken: als iets op de website staat, dan gaan mensen daar welk kijken. Maar dat is niet zo. (...) niemand ziet dat.”* Het proces zelf wordt echter niet geëvalueerd. Er wordt ook geen terugkoppelmoment georganiseerd met de bewoners.

Inclusie en representatie

We zien in deze casus duidelijk de wens om meer inwoners te betrekken dan alleen de zogenoemde *usual suspects*. Uiteindelijk doen er ongeveer 1.700 verschillende mensen op een manier mee. De meeste leeftijdsgroepen zijn goed vertegenwoordigd. Jongeren en kinderen onder de 25 zijn echter in mindere mate bereikt (verslag participatie stap 1 Kopermolen: 4). Ongeveer 20% van de deelnemers woont direct op of bij de Kopermolen. Ongeveer 75% woont in de Merenwijk en ongeveer 5% van de deelnemers woont buiten de Merenwijk. Hier zien de projectleiders een gemiste kans. De omgevingsmanager:

49

“Het idee was om aan een soort community building te doen. Niet alleen met de huidige bewoners, maar ook dat andere geluid te laten horen van de toekomstige bewoners. (...) Met een enquête over een beleidsvraag raak je 30ers vaak kwijt, omdat dat te stroperig is. Terwijl zij staan te springen om startersappartementen. Als je daar community building op zou kunnen inzetten, dan is dat echt geweldig. Dan geef je een ander geluid de ruimte. Dat is wel jammer dat dat nu vaak niet lukt.”

Desalniettemin zijn zowel de projectmedewerkers als de bewoner van de Merenwijk tevreden over het aantal mensen dat deelgenomen heeft aan het participatietraject. De omgevingsmanager vertelt in het interview: *“We hadden natuurlijk die 6000 handtekeningen tegen de plannen. Die mensen hebben we niet allemaal bereikt. Maar 1.700 deelnemers in een participatietraject is echt een hoge respons, (...) maar natuurlijk is niet iedereen gehoord.”* De bewoner van de Merenwijk geeft in ons gesprek aan dat: *“Wanneer 1.500 mensen een enquête invullen op een bevolking van 12.000 mensen, dan zijn dat echt hele hoge percentages. Die haal je nooit. Dit was echt enorm.”*

Het effect: bevindingen

In deze casus heeft participatie geleid tot spanningen, maar ook voor een breed gedragen resultaat. We deden een aantal bevindingen:

- Een grotere betrokkenheid van bewoners en winkeliers direct vanaf het begin had voor een ander, wellicht zelfs beter, resultaat kunnen zorgen. Er zijn nu geruchten ontstaan die het eindresultaat mogelijk hebben beïnvloed. De projectleider zegt hierover:

“Als je als gemeente aan het begin de ambities had gedeeld en daarmee een open vraag had gesteld, nog voordat er geruchten zijn, dan had je nu een beter plan gehad. We hebben nu ook een stukje overcompensatie gedaan (...) [Na de herstart] hadden we inhoudelijk minder kansen. Die woningen komen niet in het park, omdat mensen alleen mee wilden doen als dat vooraf duidelijk was. (...) Er is echter wel degelijk behoefte aan die woningen. Dat vind ik ook het jammer. (...) De reuring zorgde dat het onbespreekbaar was dat er iets gebeurde aan de rand van het park.”

Tegelijkertijd heeft die reuring er wel weer voor gezorgd dat meer bewoners actief werden, hoewel dat na verloop van tijd ook weer wegzakte. De projectleider vertelt: *“Je merkt als de maanden wegtikken, dat je weer heel snel terugvalt in belangengroepen die georganiseerd zijn. Het is heel moeilijk om iemand die ergens woont actief te blijven betrekken”. De omgevingsmanager vult aan: “Niet iedereen hoeft mee te denken, maar je wilt wel een beeld krijgen van de hele wijk en niet van één groepje. Daar kom je toch wel vrij lastig achter.”*

50

- Ook deze casus laat het belang van goede communicatie en het geven van duidelijkheid zien. Bewoners de verschillende stappen in het proces goed uit te leggen en aan te geven wat er wel en niet mogelijk is, zorgt voor vertrouwen. De bewoner van de Merenwijk vertelt dat ze tevreden is met de uitkomst van het participatietraject. Eén van de bewoners zegt hierover:

“Sinds [de omgevingsmanager] er is heb ik er wel vertrouwen in (...), ze is heel open geweest. Ze gaf het ook aan als ze niet wist of het ging lukken om ambtenaren te betrekken. Ze is altijd heel helder geweest over de stappen in het traject en als wij vroegen naar resultaten dan kregen we die. (...) Ze stond niet aan onze kant, maar wel aan de eerlijke kant. Ze zorgde dat het een eerlijk verhaal kon worden.”

En ook de projectleider vertelt dat één van de redenen waarom dit participatietraject volgens hen een succes was is dat ze heel goed hebben geluisterd naar de omwonenden. De omgevingsmanager vertelt: *“Wij hebben heel erg proberen te kijken naar wat het belang zou kunnen zijn van bepaalde omwonenden: waar lopen jullie tegen aan? (...) Dat is belangrijk, juist gaan zoeken naar waar we elkaar kunnen vinden.”*

- Ervaringen uit het verleden blijven meetellen. Zelfs als een gemeente een traject opnieuw opstart. Het weer terugwinnen van vertrouwen is kost tijd en moeite, en het opnieuw starten van een participatietraject betekent niet automatisch dat met een schone lei in vertrouwen begonnen kan worden. Of zoals een bewoner aangaf: *“Nu zeggen ze: [de bewoner van de Merenwijk] zit erbij, dus we moeten wel zorgen dat er mensen zijn met kennis van zaken. De grondhouding is nu veranderd, maar hoe hard hebben we daarvoor moeten werken!” [...]. Als ambtenaar moet je het vertrouwen [van de inwoners] houden. Behoorlijk bestuur is belangrijk. En dat doen ze nog steeds niet”.*

- In het geval van de Kopermolen heeft de doorstart ervoor gezorgd dat bewoners meer tevreden zijn over het resultaat. Een bewoners vertelt in haar interview: *“Hier, in de Kopermolen, heb ik er wel weer vertrouwen in, wat de gemeente gaat doen. (...) Ik denk dat ze het niet veel beter kunnen krijgen. (...) [En] Ik denk dat het gebiedspaspoort de grenzen heel hard stelt.” Het resultaat gaat zelfs verder dan ze van te voren verwacht had. Ze geeft aan dat ze denkt dat de flats nu op de beste plek komen. (...) Ik ben eigenlijk verbaasd over hoe groen het nu wordt. Het zijn stapjes en het is niet het meest optimale, maar ik heb nu wel het idee dat er iets gebeurt. Groen had ook een plastic matje kunnen zijn*
- Desondanks kost doorstarten ook veel inzet en geld. Een bewoner zegt hierover: *“Als ik in de krant lees dat het vijf ton heeft gekost voor de gemeente, dan denk ik: maar wat heeft het ons gekost? Aan energie, aan tijd en aan emotie? (...)”*. En de projectleider : *“We kregen complimenten vanuit de raad voor wat we gedaan hadden (...) Maar ook: het is duur. Het was wel goed, maar het is ook te intensief om het voor ieder project zo op te pakken.”* De omgevingsmanager vult aan: *“Maar dat kwam ook door de dubbele proceskosten. Bij Plan A heb je ook al vast gekeken van ‘wat doet dit met verkeer’, en dat moet je voor plan B weer opnieuw doen.”*
- In dit project met veel stakeholders heeft de gemeente de regie met succes terug genomen. De gemeente heeft zich zelf weer verantwoordelijk gemaakt voor het betrekken van de bewoners. De projectleider vertelt:

“Loslaten aan een private partij dat zou ik nooit meer doen. (...) Zo'n ontwikkelaar heeft een bepaald belang. Mensen willen dan hun gemeente kunnen aanspreken. Het bijt je in de kont als je het verkeerd doet aan het begin. Je moet het altijd op z'n minst samen oppakken. (...) Als je het omarmt van een ander, als gemeente, dan al ben je er eigenlijk ook van. Dan moet het jouw eer te na zijn om het betrekken van jouw burgers aan iemand anders over te laten. (...) Leiden scheidt altijd: het is een initiatief van derde of een initiatief van de gemeente Leiden. Maar er zit heel veel in het midden.”

Bijlage: Casus IV Woonunits

Lokale context

In 2018 heeft de gemeente een start gemaakt met de verplaatsing van een aantal woonunits voor voormalig dak- en thuislozen vanaf de Sumatrastraat naar de Verdamstraat. De eigenaar van de locatie Ons Doel heeft namelijk plannen om op deze locatie woningen te gaan bouwen. Bij de plaatsing van woonunits in de Sumatrastraat is al bekend dat dit slechts een tijdelijke locatie zal zijn. Na verschillende locaties in overweging te hebben genomen is gekozen voor de locatie Verdamstraat.

In 2018 wordt gestart met de procedure om de woonunits te verplaatsen. Omdat er bij de plaatsing van de woonunits in de Sumatrastraat discussies met omwonenden waren over de locatie, besluit de gemeente om de verplaatsing in nauw overleg met bewoners van de mogelijke nieuwe locaties plaats te laten vinden.

In eerste instantie onderzoekt de gemeente samen met de wijkvereniging in de Kooi zes mogelijke nieuwe locaties in de buurt van de Sumatrastraat. Daar komt geen geschikte locatie uit waarna in heel Leiden naar locaties is gezocht. Uit dit onderzoek van de gemeente komt een locatie langs de 5 Meilaan als meest geschikte naar voren. Bewonersparticipatie start met de optie van deze locatie, waarbij bewoners worden uitgenodigd voor een bewonersavond. Als na nader onderzoek en na gesprekken met bewoners blijkt dat de 5 Meilaan niet de meest geschikte locatie is, onderzoekt de gemeente nieuwe alternatieve locaties, en komt uit bij een speelveld aan de Verdamstraat. Daar begint een derde participatietraject, namelijk met de omwonenden van deze locatie.

52

Vorbereidingsfase

In de casus Woonunits spelen er in de voorbereidingsfase van de beleidscyclus drie participatietrajecten, die zich afspelen op drie verschillende plekken.

Participatietraject De Kooi

Aan het begin van het traject hebben gemeente en een wijkvereniging in De Kooi samen gekeken naar verschillende plakken in de wijk, nabij de locatie Sumatrastraat. In eerste instantie is vooral gekeken naar fysieke locatievereisten, maar al snel bleek dat er tegen iedere plek in de wijk weerstand bestond bij bewoners. De wethouder besloot daarop dat deze wijk al voldoende druk had van specifieke doelgroepen en dat de nieuwe locatie buiten de wijk moest worden gevonden. Vanaf dat moment werden ook de sociale aspecten meegenomen in de locatieprofielen en is de zoektocht verbreed naar heel Leiden.²⁸

Participatietraject 5 Meilaan

Op 20 juni 2019 sturen de gemeente en de woningcorporatie Ons Doel samen een brief naar alle direct omwonenden van de optionele locatie aan de 5 Meilaan. Daarin wordt de verplaatsing van de units naar de 5 Meilaan geschetst binnen de context van de woonopgave van de gemeente Leiden. De brief nodigt bewoners uit voor een bewonersavond op 9 juli 2019 om over het plan in gesprek te gaan, om mee te denken en om aan te geven waar de gemeenterekening mee moet houden.

²⁸ Uit een interview met de projectleiders van de gemeente Leiden.

Tijdens de bewonersavond blijkt dat de informatie heeft geleid tot verwarring onder de bewoners. Er bleek een gerucht te zijn dat alle grasvelden langs de 5 Meilaan bebouwd zouden worden met units en dit voedt de onvrede over de locatiekeuze. De bewoners worden gewezen op de mogelijkheid tot bezwaar, en ze worden uitgenodigd om deel te nemen aan een klankbordgroep die mee gaat denken over de exacte positionering en groenplan. Tevens maakt de wethouder op verzoek een afspraak met enkele bewoners om een bezoek te brengen aan de locatie.

Naar aanleiding van de bewonersavond en het bezoek op locatie stuurt de wethouder op 16 juli 2019 een brief aan het college aan de raad lijkt mij? om het besluit van de keuze voor de 5 Meilaan te heroverwegen.

Participatietraject Verdamstraat

Tot september 2019 onderzoekt de gemeente diverse alternatieve locaties, waarover de wethouder de raadscommissies tijdens een overleg op 10 september 2019 informeert. De commissies geven daarbij aan betrokken te willen zijn bij het stellen van de kaders. In een brief van 17 september 2019 van wethouder aan de leden van de Commissies RO en SO zijn deze voorwaarden benoemd, met als belangrijkste voorwaarde een locatie in een sterke wijk voor meer spreiding van de doelgroepen.² In november 2019 besluit het College na onderzoek om de Verdamstraat aan te wijzen voor de locatie van de woonunits, zodat de woningcorporatie Ons Doel de nodige vergunningsaanvragen kan doen. Op 6 december informeert de gemeente de wijkvereniging van de Verdamstraat over de locatiekeuze, en een paar dagen erna ook de Gemeenteraad en de pers. Nog voor er informatieavonden op 16 en 19 december 2019 hebben plaatsgevonden ontvangt de gemeente al twee WOB-verzoeken van omwonenden, en komen er bij de gemeente tal van vragen via mail en online contactformulieren binnen.

53

Op 24 januari 2020 brengen de burgemeester en de betrokken wethouder een bezoek aan de buurt. Diezelfde dag nog vindt op het Stadskantoor een gesprek plaats tussen een aantal afgevaardigden van de bewonersgroep en de wethouders. De bewoners dragen 21 alternatieve locaties aan. De wethouder zegt toe deze te overwegen volgens het eerder vastgestelde afwegingskader. Uiteindelijk blijft de gekozen locatie aan de Verdamstraat gehandhaafd omdat de aangedragen alternatieve locaties niet voldoen of niet beter zijn.

Vanuit de gemeente

Het verplaatsen van de woonunits naar een andere locatie is een Collegebesluit. Het College hoeft de Raad daarin niet te betrekken. Dat is in dit geval in eerste instantie ook niet gebeurd. De gemeente heeft eerst samen met de wijkvereniging in de buurt De Kooi naar mogelijke locaties gekeken, maar daar kwam geen geschikte uit. Vervolgens is het zoekgebied uitgebreid naar heel Leiden en heeft de gemeente nog elf andere locaties onderzocht. Een locatie aan de 5 Meilaan werd daarbij als meeste geschikte locatie voor de woonunits aangewezen.

In lijn met het voornemen om bewoners zoveel mogelijk bij de herplaatsing te betrekken, organiseerde de gemeente een bewonersavond voor de 5 Meilaan. Het doel van deze avond was informeren en raadplegen. Het informatiedeel bestond uit het verstrekken van informatie over de plannen en over het wijzen op bezwaarmogelijkheden. Daarnaast ging ook de wethouder in gesprek met enkele omwonenden en heeft zij samen met hen de locatie bezocht. De inbreng van de bewoners en de nadrukkelijke wens van de Raad om meer betrokken te worden bij de keuze van een nieuwe locatie zorgt ervoor dat de wethouder besluit een pas op de plaats te maken en een nieuwe locatie te

zoeken.²⁹ Hoewel de besluitvorming over een andere locatie bij aanvang ligt bij het College, vraagt de Raad tijdens het zoeken van alternatieve locaties om meer betrokken te worden.

Tot september 2019 onderzoekt de gemeente diverse locaties waarover de wethouder de raadscommissies tijdens een overleg op 10 september 2019 informeert. De commissies geven daarbij aan betrokken te willen zijn door het stellen van de kaders. In een brief van 17 september 2019 van de wethouder aan de leden van de Commissies RO en SO geeft deze aan hoe de door de Raad aangegeven aanvullende afwegingscriteria door het College zijn verwerkt, met als belangrijkste voorwaarde een locatie in een sterke wijk voor meer spreiding van de doelgroepen.²⁹

In november 2019 besluit het College na vervolgonderzoek om een speelveld aan de Verdamstraat aan te wijzen voor de locatie van de woonunits, zodat de woningcorporatie Ons Doel de nodige vergunningsaanvragen kan doen. Vervolgens gaan de projectleiders in overleg met de wijkregisseur en de wijkvereniging over de beste manier om de bewoners te informeren. De projectleider geeft aan in ons interview:

“De wijkregisseur heeft op verschillende manieren contact gehad met de buurt. Daarnaast werken we met een ‘smart agent tool’ waarbij je kijkt naar het type mensen in de buurt, hoe de wijk er op alle vlakken voor staat en hoe de buurt de omgeving ervaart. Dat deden we ook om te snappen hoe de wijk is.”

54

Op 6 december informeert de gemeente de wijkvereniging van de Verdamstraat over de locatiekeuze, en een paar dagen erna ook de Gemeenteraad en de pers. Uit het overleg met de wijkvereniging blijkt dat zij een neutrale rol willen blijven spelen. Ze wilden wel helpen met het verspreiden van de bewonersbrief en bewoners mochten ook gebruik maken van de website van de wijkvereniging om berichten te plaatsen. Maar ze wilden geen positie innemen voor of tegen het plan.³⁰ Voor de vergunningsprocedure maakt de gemeente gebruik van de zogenaamde Kruiemelregeling. Dat is een regeling waarbij de gemeente binnen 8 weken toestemming kan geven om in afwijking van het bestemmingsplan een stuk grond te bebouwen.

In de voorbereiding van de verplaatsing van de units heeft de gemeente eerdere ervaringen meegenomen. De projectleiders zeggen hierover:

“Daarnaast hebben we de programmamanager gesproken die betrokken was bij het project waarbij 150 units op verschillende plaatsen in de wijk werden geplaatst. [...] En daarom hebben we bij deze locatie op verschillende momenten de burgemeester meegenomen. [...] Daarmee wilden we het belang van het vraagstuk kenbaar maken. Maar ook dat we de positie van de bewoners snappen.”

Tijdens bewonersavonden op 16 en 19 december 2019 informeert de gemeente de omwonenden van de gekozen locatie aan de Verdamstraat over de locatiekeuze, de gevolgen van de keuze voor de omgeving en de bezwaarmogelijkheden. Hoewel de gemeente na een uitgebreide afweging deze locatie had bepaald, krijgen bewoners op de bewonersavond van de burgemeester nog wel de gelegenheid om zelf ook nog locaties aan te dragen. Het is ons uit het onderzoek niet duidelijk

²⁹ Wethoudersbrief met kenmerk Z/19/1415134 d.d. 16 juli 2019.

³⁰ Uit het interview met de projectleiders Arsen.

geworden of dit vooraf zo door de gemeente was bepaald of dat dit een spontane actie is geweest van de burgemeester. Bewoners zijn daarmee actief aan de slag gegaan en hebben op 24 januari 2020 een lijst van 21 nieuwe locaties aan de wethouder overhandigd. Van deze alternatieve locaties bleken er 20 niet te voldoen aan de gestelde criteria. Eén locatie bleek wel geschikt en vergelijkbaar met de Verdamstraat, maar zou zorgen voor hogere kosten en langere doorlooptijden (onder andere vanwege een nieuw op te starten participatietraject). Omdat deze alternatieve locatie niet significant beter bleek heeft het College besloten om toch voor de locatie Verdamstraat te kiezen.

Intensiteit van de participatie in de voorbereidingsfase

In dit project is het vanaf het begin de bedoeling geweest om bewoners actief te informeren over de keuze voor een alternatieve locatie, vooral met als doel om weerstand te voorkomen. Bij de plaatsing van de woonunits aan de Sumatrastraat had de gemeente al ervaren dat het tijdig informeren belangrijk was om weerstand te voorkomen. Deze “les” werd drie jaar later bij de verplaatsing meegenomen. Ook de ervaringen van de programmamanager met de plaatsing van andere woonunits in de gemeente werden betrokken. De participatieverordening is wel meegenomen in dit traject, aldus de projectleider.

“De participatieverordening is leidend geweest in de zin van de betrokkenheid van de wethouder en het bewustzijn van de gevoeligheid van het project, verder niet. Aan de ene kant wil je openheid en vertrouwen en aan de andere kant kan openheid de procedure lastiger maken. Die openheid is wel leidend principe geweest. [...]. We hebben niet een heel strak plan van tevoren gehad, behalve dat de locatiekeuze zelf niet onderhandelbaar was. Behalve als er een beter alternatief is, en dat was er niet.”

Bij het begin van het traject in De Kooi werd de wijkvereniging gevraagd om mee te denken over mogelijke alternatieve locaties. Dat is ook gebeurd maar er werd geen geschikte locatie gevonden omdat de weerstand te hoog was. De weerstand vanuit bewoners zorgde er wel voor dat een nieuw criterium aan het locatieprofiel werd toegevoegd, namelijk het sociale criterium (later in het proces werd dit ‘de sterkte van de wijk’ genoemd).

55

Bij de volgende locatie die geschikt werd bevonden werden omwonenden direct geïnformeerd door een brief en een bewonersavond. Bewoners konden daarbij hun zienswijze geven over de keuze voor de locatie en er werd gewezen op de bezwaarmogelijkheden. Doordat niet alle bewoners waren geïnformeerd ontstond er echter veel weerstand. Dat werd versterkt door negatieve berichtgeving in de media. Deze weerstand heeft er mede voor gezorgd dat ook deze locatie als niet geschikt werd bevonden.

De laatste, en achteraf definitieve locatie, werd geselecteerd door de gemeente en bewoners zijn daarover na besluitvorming geïnformeerd. De wijze van informatie is afgestemd met de wijkvereniging, maar die koos ervoor om verder geen actieve rol te spelen.

Tijdens de bewonersavond werd de participatie geïntensiveerd van informeren naar actief meedenken doordat bewoners werden uitgenodigd om zelf ook nog met alternatieve locaties te komen. Tijdens de bewonersavond worden bewoners ook gewezen op de juridische mogelijkheden om tegen de plaatsing in bezwaar te gaan in het kader van de ruimtelijke ordeningsprocedures. Tevens stelt de gemeente voor om een klankbordgroep op te richten, bestaande uit omwonenden, vertegenwoordigers van de gemeente, de woningcorporatie Ons Doel en stichting De Binnenvest. Voor de gemeente is dit een vrij standaard voorstel, dat vaker wordt gedaan om bewoners te betrekken. Tijdens de bewonersavond bleek er veel weerstand te zijn tegen de plaatsing van de units. Er werden bij voorbeeld rode kaarten uitgedeeld bij de voordeur. Sommige bewoners gaven bij de projectleiders van de gemeente aan dat ze zich door de tegenstanders geïntimideerd voelden en dat ze niets meer durfden te zeggen. Het is daardoor de vraag of voorstanders van de plaatsing van de

woonunits voldoende in de gelegenheid zijn geweest of de gelegenheid hebben durven aan te pakken om hun visie te geven. Uit de interviews en de stukken kunnen wij niet opmaken hoe daarmee door de gemeente is omgegaan.

Nadat gekozen was voor de locatie Verdamstraat bleef de Raad in eerste instantie op de achtergrond. Maar toen er commotie ontstond bij de bewoners van de Verdamstraat, besluit een raadslid tot het indienen van schriftelijke vragen over de bewonersbetrokkenheid. De vragen van het raadslid zijn door het College per brief van 3 maart 2020 beantwoord.

Uitvoeringsfase

De woningcorporatie Ons Doel dient begin april 2020 de vergunningsaanvraag in voor de plaatsing van de units en deze wordt verleend op 24 april 2020. De contacten tussen bewoners en gemeenten verlopen via de juridische weg en via de klankbordgroep.

Juridische weg

Er worden in totaal vier bezwaarschriften ingediend door de bewoners. Deze bezwaarschriften hebben tot gevolg dat de plaatsing wordt opgeschort, maar dat de grond wel alvast bouwrijp mag worden gemaakt. De bewonersgroep Verdamstraat gaat hier tegenin door in mei 2020 een verzoek om voorlopige voorzieningen in te dienen bij de Voorzieningen rechtbank in Den Haag. Op 21 juli 2020 geeft de rechter de gemeente gelijk op alle punten en het bouwrijp maken van de locatie worden vervolgd. Naar aanleiding van deze uitspraak worden alle omwonenden per brief van 12 augustus 2020 geïnformeerd over de start werkzaamheden.

56 Op 8 oktober 2020 blijkt dat ook de onafhankelijke Bezwarencommissie vindt dat de besluiten omtrent de bezwaren op goede gronden zijn genomen. Vergunningen mogen daardoor worden uitgevoerd. Tegen het besluit wordt door de bewonersgroep nog wel in beroep gegaan, dus de vergunning is nog niet onherroepelijk.

Klankbordgroep

Om tot de inrichting van het gebied rondom de woonunits te komen heeft de gemeente een klankbordgroep geïnitieerd. Deze is na de eerste twee bewonersavonden opgericht. De klankbordgroep bestaat uit omwonenden die zich hebben opgegeven, de betrokken projectleiders van de gemeente, een ontwerper, een wijkregisseur een vertegenwoordiger van woningbouwcorporatie Ons Doel en een vertegenwoordiger van stichting de Binnenvest. Gedurende de bijeenkomsten kon altijd worden besloten leden toe te voegen of een keer iemand als gast uit te nodigen. In de communicatie over de klankbordgroep wordt het volgende gecommuniceerd: *“Het doel van de klankbordgroep is om ideeën te bespreken voor de inrichting van de openbare ruimte die overblijft na plaatsing van de units. De doelstelling is niet om tot een andere situering te komen.”*

In januari 2020 komt de klankbordgroep voor het eerst bijeen. Tijdens de eerste bijeenkomst komen er voornamelijk twee onderwerpen aan de orde, namelijk uitleg over de bezwaarprocedure en de inrichting van het gebied. Er is gekeken naar de regels en het beleid inzake de inrichting, maar er is ook uitleg gegeven over de bezwaarmogelijkheden. De bewoners zijn in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen en om suggesties te doen voor de inrichting (zoals een hek, een groene wand, een tiny forest etc.). De gemeente dacht mee over wat wel en niet mogelijk is. De resultaten zijn verwerkt in twee scenario's. En het verslag wordt in geanonimiseerde vorm op de website van de gemeente geplaatst zodat ook andere geïnteresseerden hiervan kennis kunnen nemen.

In februari 2020 is de tweede bijeenkomst van de klankbordgroep. Er wordt weer gesproken vanuit de twee scenario's en er wordt uitleg gegeven over de stand van zaken rondom de vergunning en de bezwaarprocedure. Daarnaast worden er een paar ontwerpen voorgelegd. Hieruit worden een aantal punten uitgediept door de klankbordleden. Uiteindelijk geven de bewoners aan (nu) nog geen keuze te willen maken in afwachting van de bezwaarprocedures, maar de gemeente dringt aan op de keuze om geen vertraging op te lopen.

De klankbordgroep heeft uiteindelijk in augustus schriftelijk gereageerd op de ontwerpen en een keuze gemaakt (door de coronamaatregelen kon er geen fysieke bijeenkomst plaatsvinden). Het voorstel is tot stand gekomen na een peiling onder bewoners langs het speelveld en discussie in de klankbordgroep. De klankbordgroep geeft aan dat dit het plan is dat op de meeste draagvlak kan rekenen. Ze hebben de positionering van de woonunits als uitgangspunt genomen, maar geven ook aan het te betreuren dat ze niet de ruimte gekregen om aan deze positionering te tornen. De gemeente heeft hierop vervolgens ook weer schriftelijk gereageerd.

In oktober 2020 is er uiteindelijk een digitale vergadering. Inmiddels is duidelijk dat alle bezwaren zijn afgewezen. De woonunits zijn geplaatst. Het ontwerp wordt in de vergadering nogmaals vastgesteld. De wethouder heeft nog een voorstel gedaan om kinderen mee te laten denken over een deel van het groen, maar daar bleek niet zoveel animo voor. De klankbordgroep geeft tevens aan dat een convenant gewenst is.

De klankbordgroep reageert schriftelijk op het verslag van deze vergadering. Daar reageert de gemeente ook weer schriftelijk op. Er is nog wat discussie in de klankbordgroep over een aantal zaken, zoals de hoogte van de hekken en de inijk in de woningen om het veld. Uiteindelijk zijn er ook nog een aantal meetings en emails over de precieze inrichting van het groen en de invulling van het convenant. Het convenant wordt uiteindelijk in februari 2021 vastgesteld.

57

Intensiteit van de participatie in de uitvoeringsfase

In principe kunnen we wel stellen dat er goed is geparticipeerd in de uitvoeringsfase, ondanks dat gemeenten en bewoners het niet altijd met elkaar eens waren. Er zijn juridische procedures gevoerd maar er is ook een actieve klankbordgroep opgericht. We zien dat een kleine groep het voortouw heeft genomen. Er is een aantal tegenstanders dat bezwaar heeft ingediend. Vanuit de gemeente was van het begin af aan in de uitvoeringsfase de intentie om de bewoners zo goed mogelijk te informeren over de locatie, en om ze mee te laten denken over de inrichting van het groen. De Kruiemelregeling biedt gemeenten ook deze mogelijkheid. Vanuit omwonenden bestond echter de verwachting dat ze ook nog konden meedenken over de locatie. Dat dit uiteindelijk niet het geval bleek te zijn heeft geleid tot frustratie. Of zoals een van de bewoners stelt in een interview: *“vanaf toen was het oorlog”*. Volgens een van de bewoners is deze frustratie mede gevoed door de plaatsing van flats in dezelfde wijk in 1993, waarbij afspraken tussen gemeenten en bewoners onvoldoende werden vastgelegd. De gemeente stond als het ware al bij aanvang met 1-0 achter.

We hebben gezien dat er naast tegenstanders ook voorstanders waren, maar het is ons uit de gesprekken niet helemaal duidelijk geworden in hoeverre de voorstanders van de locatie hun stem hebben kunnen laten horen. De klankbordgroep heeft over de inrichting van het groen wel een ronde door de wijk gehouden, maar het is bij ons niet bekend of de wijk daarmee voldoende representatief is vertegenwoordigd. Er is zelfs ook nog sprake geweest van een voorstel om kinderen mee te laten denken over de inrichting van het overgebleven groen aangezien zij veel gebruik maken van het

speelveld, maar voor dat voorstel bleek geen animo. Vanuit participatieperspectief had dit echter wel een interessante toevoeging kunnen zijn.

Evaluatie

Na de plaatsing van de woonunits is er minder contact tussen gemeenten en bewoners. Uit een artikel op de website van de Binnenvest blijkt dat bewoners na een aantal maanden weinig hinder ervaren van de nieuwe burens, hoewel er in elk geval bij een van de omwonenden en deelnemer aan de klankbordgroep³¹ nog wel wantrouwen bestaat over de plannen van de gemeente:

“Wij gunnen iedereen een woning, laat dat duidelijk zijn. Ook bijzondere doelgroepen. Maar er is minder privacy en het is een aantasting van ons woongenot.” Ook zijn buurtbewoners bang dat het bestemmingsplan in de toekomst wordt gewijzigd en de woonunits langer in de buurt zullen staan.”

Terugkijkend op de casus is er volgens de direct betrokkenen een aantal zaken die anders hadden gekund.

Vanuit het perspectief van bewoners

De bewoners geven aan dat zij het proces graag andersom hadden gezien, namelijk dat de gemeente naar alle wijkverenigingen in de gemeente had aangegeven op zoek te zijn naar een locatie voor de woonunits en ze dan had uitgenodigd om mee te denken. Bij de bewoners die wij hebben gesproken overheerst vooral het gevoel dat er over hun hoofden is beslist en dat hun inbreng (zoals de 21 alternatieve locaties) niet echt serieus is genomen. Ze gaven ook aan geen vertrouwen te hebben gehad in de projectleiders die niet empathisch genoeg zou zijn geweest. Een bewoners zegt hierover in interview:

“Vermoedelijk denkt de gemeente dat er op twee manieren is geparticipeerd: (1) in het aandragen van alternatieve locaties en (2) in de Klankbordgroep die mocht meepraten over de herinrichting van het resterend deel van het speelveld. Ad (1) Dat proces is helemaal gefrustreerd door de gemeente. Ad (2) Daar is wel sprake geweest van participatie, maar de gemeente was in alle moeilijke gevallen de beslissende partij (trappen, hekken, e.d.).”

Vanuit het perspectief van de gemeente

De projectleiders geven aan dat zij vanaf het begin hebben gestreefd naar een vertrouwensrelatie met de bewoners, maar dat dit erg moeizaam verliep. Bij voorbeeld doordat bewoners niet direct met hen in contact traden om informatie te vragen maar dit deden via WOB-verzoeken. Later ging dit beter. De projectleiders hebben het als prettig ervaren dat de Raad kaders heeft gesteld. Ze voelden zich daardoor van binnenuit gesteund.

Het effect: bevindingen

In deze casus deden we een aantal bevindingen:

³¹ <https://www.debinnenvest.nl/over-ons/uitgelicht/omwonenden-hebben-geen-last-van-hun-nieuwe-buren-in-de-speciale-woonunits-in>

- Het vertrouwen dat bewoners hebben in de gemeente wordt mede bepaald door gebeurtenissen en ervaringen uit het verleden. Als het vertrouwen in het verleden is geschaad, dan speelt dit door in latere participatietrajecten.
- Het is belangrijk om duidelijk en eenduidig te zijn over criteria die worden gebruikt om een bepaalde keuze te maken. Bij de locatie Verdamstraat hebben bewoners het gevoel gehad dat criteria die nog niet eerder waren benoemd doorslaggevend zijn geweest,
- De kaderstellende en controlerende rol van de raad is voor projectleiders die met participatie bezig zijn een steun in de rug. Het helpt om duidelijkheid te geven naar bewoners over het waarom.
- De betrokkenheid van het college laat bewoners zien dat het onderwerp belangrijk gevonden wordt. Het is wel belangrijk dat vooraf duidelijke interne afspraken worden gemaakt over eventuele toezeggingen die worden gedaan.

Bijlage: bronnen per casus

Casus I: Evenementenbeleid	Voorzitter wijkvereniging binnenstad A Voorzitter wijkvereniging binnenstad B Voorzitter wijkvereniging binnenstad C Voorzitter wijkvereniging binnenstad D Voorzitter wijkvereniging binnenstad E Voorzitter wijkvereniging binnenstad F Evenementenorganisator A Evenementenorganisator B Projectleider gemeente Senior vergunningverlener evenementen, markten en horeca
Casus II: Uitvoeringsbesluit Houtkwartier-Oost: Riolering, straten en groen	Voorzitter wijkvereniging Bewoner Mariënpoolstraat Projectleider gemeente Communicatieadviseur
Casus III: Winkelcentrum Kopermolen	Bewoner Merenwijk Omgevingsmanager Projectleider
Casus III: Woonunits	Projectleider Assistent-projectmanager Bewoner Verdamstraat/Fruinlaan/Burggravenlaan/Kernstraat A Bewoner Verdamstraat/Fruinlaan/Burggravenlaan/Kernstraat B Bewoner Verdamstraat/Fruinlaan/Burggravenlaan/Kernstraat C

