



Participatie: Lusten en Lasten in Mijn Achtertuin

Adviesrapport over inwonersparticipatie bij woningbouwplannen

Auteur Laura Molsbergen
Datum 11 april 2022
Versie 2.1.3



Co-creatie sessie over participatie georganiseerd door M.A.D.E. studenten uit opdracht van Kickstad, bureau voor duurzame stadsontwikkeling. 1 november 2021, AMS Institute

Inhoudsopgave

1. Abstract	3
1.1 Situatieschets.....	4
2. Betekenis en Invulling Participatie	11
2.1 Omgang met Omgevingswet	14
3. Rollen – Betrokkenheid Creëren	16
4. Communicatie	20
5. Innovatieve Participatie	24
5.1 Innovatieve Technologieën.....	24
5.2 Innovatieve Deelname.....	26
6. Conclusie: Versnellen = Vertraging Voorkomen	31
7. Aanbevelingen	35
8. Colofon	37
9. Geraadpleegde Bronnen	38



1. Abstract

Vanuit de Monitor Plancapaciteit en PrimaNed is geregistreerd wat de knelpunten zijn bij de versnelling van de woningbouw waar de gemeenten in de Metropoolregio Amsterdam tegenaan lopen. Een van deze knelpunten is de participatie, het betrekken van inwoners bij bouwplannen in hun (directe) leefomgeving. Aan de ene kant willen we als MRA participatie inzetten om draagvlak en vertrouwen te creëren voor de plannen bij de bewoners en zorgt hun inbreng ook voor hele mooie nieuwe initiatieven. Anderzijds zorgt participatie ook voor veel vertraging van de woningbouw. Gemeenten geven aan al vroeg in het planproces op weerstand van bewoners te stuiten, met bezwaar van omwonenden als juridische procedure tot gevolg wat kan uitlopen tot maandenlange vertraging. Maar de woningnood is groot en de vraag naar woningen blijft stijgen. Het organiseren van een goede participatie met omwonenden en andere belanghebbenden wordt straks nog belangrijker bij het inwerking treden van de nieuwe Omgevingswet, maar hoe zorgen gemeenten ervoor dat de versnelling van de woningbouw niet in het gedrang komt?

Dit adviesrapport is tot stand gekomen door het onderzoeken van de volgende vraag:

Hoe kan een participatie proces versneld worden zonder af te doen aan het maatschappelijk draagvlak, de inclusie van minderheden en het democratische proces in publieke ruimte?

Aan de basis van de participatieprocessen staat de relatie tussen inwoners en (lokale) overheid en het wantrouwen dat tijdens eerdere confrontaties is ontstaan. Deze geschillen worden over woningbouwprojecten uitgevochten. Transparant communiceren tijdens een participatieproces, het benaderen van inwoners op hun expertise en interesses, het goed in kaart brengen van alle verschillende belangen waarop de invulling van participatie gebouwd kan worden en het integraal benaderen van de woningbouwopgave waardoor ook lusten gerealiseerd kunnen worden, zijn *best practices* die kunnen leiden tot meer vertrouwen in de (lokale) overheid en in de uitkomst van het participatietraject.

Deze *best practices* zijn naar boven gekomen in de ervaringen van verschillende experts in het werkveld en vormen als zodanig de basis voor de adviespunten voor dit rapport. Een grondig participatieproces leidt misschien aan de voorkant in eerste instantie niet tot de gewenste versnelling. Maar als alle partijen zich gehoord en rechtvaardig behandeld voelen in het proces, zal dit leiden tot minder vertraging als gevolg van minder bezwaarprocedures. Dit kan resulteren in een betere omgang tussen inwoners en gemeenten, wat de fundering legt voor toekomstige participatietrajecten van woningbouwopgaven.



1.1 Situatieschets

Om de adviespunten te kunnen contextualiseren, geeft dit rapport eerst een situatieschets. Deze schets bestaat uit een aantal onderwerpen. Allereerst wordt het bezwaar van omwonenden cijfermatig onder de loep genomen, waarna het meest voorkomende argument bij woningbouwprojecten – NIMBY – wordt geanalyseerd. Nog voordat participatietrajecten plaatsvinden, verkondigen bestuurders de boodschap naar inwoners dat er (binnenstedelijk) verdicht gaat worden. Hoe bewoners reageren op deze boodschap en hoe deze confrontatie tussen bestuurders en inwoners invloed heeft op het participatietraject, wordt ook besproken. Belangrijk daarbij is het vertrouwen tussen inwoners en de (lokale) overheid en hoe het gebrek hieraan doorsijpelt naar interactiemomenten tijdens een participatieproces. De situatieschets zal afgesloten worden met het bespreken van het onderzoek zelf en het introduceren van de adviespunten waarop dit rapport gebaseerd is.

Bezwaar van omwonenden

Uit cijfers van Raad voor de Rechtspraak blijkt dat de rechterlijke macht tussen 2015 en 2019 bijna 500 (489) rechtszaken over woningbouwprojecten (zowel nieuwbouw als verbouwingen) moest beoordelen¹. Deze werden grotendeels ingediend door omwonenden, waarbij 1 op de 5 bezwaren als gegrond werden verklaard. De bezwaren bevinden zich meestal op het gebied van de Wet ruimtelijke ordening (ruim 300 rechtszaken tussen 2015 en 2019). Daaropvolgend komt het bestemmingsplan (70 rechtszaken) en ook binnen de Crisis- en herstelwet (45 rechtszaken) wordt vaak gestreden bij de rechter. De gemiddelde doorlooptijd van Omgevingszaken betreft daarbij 21 weken, waar Raad van State derhalve geen onderscheid maakt tussen woningbouwprojecten en andere omgevingsrechtelijke zaken².

Beroepszaken over bestemmingsplannen blijken daarbij te lang te blijven liggen bij de Afdeling bestuursrechtspraak (Raad van State Jaarverslag 2020). Redenen hiervoor zijn naast de gevolgen van de corona crisis, de uitval en uitstel van zittingen. Daarnaast is het van belang dat ook het aantal partijen dat procedeert, de complexiteit van gebiedsontwikkeling, en ook beperkte ervaring van degenen die het proces aanvragen³ de doorlooptijden vertragen.

Het juridische pad wordt door veel inwoners opgezocht, omdat de andere mogelijkheid om weerstand tegen woningbouwplannen in te dienen, namelijk het lokale politiek bestel beïnvloeden om de ontwikkeling te keren, vaak niet toereikend is (Brakenhoff 2017: 5). Inwoners zijn niet voldoende ingewijd in het politieke discours en worden vaak pas te laat in het planproces betrokken om nog enige vorm van invloed uit te kunnen oefenen.

¹ Cobouw artikel: 'Met Engelengeuld Vechten Tegen de Hardnekkige Sta in de Wegs van de Woningbouw'

² Raad van State: Bestuursrechtspraak in Cijfers 2020

³ Omgevingsweb: Kamervragen over Vertraging Woningbouw door Capaciteitstekort Rechtspraak 2021

Bezwaren wet ruimtelijke ordening - NIMBY

"De houding wordt gekarakteriseerd door iemand die positief is tegenover de faciliteit, maar niet de gastheer wilt zijn"

Woningen die te hoog gebouwd zullen worden waardoor er geen zon-of daglicht meer zal zijn, het verdwijnen van groen in de wijk, of het gebrek aan ruimte; het zijn veelvoorkomende uitspraken die inwoners doen als reactie op de woningbouwplannen in hun omgeving. Hieruit spreekt de angst dat woningen ten koste gaan van de leefbaarheid, alsmede de algemene angst dat bewoners iets moeten inleveren. Hoewel inwoners het belang en de noodzaak van de woningproductie inzien, zodra het in hun eigen achtertuin wordt gepland, ontstaat er weerstand. "De houding wordt gekarakteriseerd door iemand die positief is tegenover de faciliteit, maar niet de gastheer wilt zijn" (Hermansson, 2007 in Kleijn 2017: 11). Deze houding hangt samen met de eerder genoemde angst voor achteruitgang in de leefbaarheid, angst voor veiligheid en gezondheid en angst voor waardedaling (Kleijn 2017:12). Hierbij speelt ook mee hoe omwonenden het risico op schade en gevaar inschatten (Pol et. al 2006; Schively, 2007 in Brakenhoff 2017: 11).

Deze angsten als vorm van psychologische weerstand, worden tezamen ook wel het NIMBY-A effect genoemd. Daarnaast speelt bij woningbouwopgaven ook het NIMBY-C effect een rol. Hierbij komt de negatieve houding tegenover een faciliteit in een wijk centraal te staan wanneer de plannen concreet worden. De reactie komt voort uit reële twijfels - ofwel door daadwerkelijke daling van de leefbaarheid in een wijk (bijvoorbeeld door bouwoverlast, of de toename van parkeerhinder), alsmede een gevoel van oneerlijkheid. De lasten zouden alleen voor die bepaalde straat of wijk zijn, terwijl een groter geheel van de lusten kan genieten (ibid.: 13-14).

Daarnaast hangen deze bezwaren vaak samen met het gebrek aan invloed op de besluitvorming, het gevoel niet serieus te worden genomen door de ontwikkelaar of vanwege wantrouwen jegens de gemeente (Brakenhoff 2017: 1). Deze weerstand is dan het gevolg van deze factoren, die feitelijk los staan van een gebouw of plan (ibid.: 6). Stan Majoor, lector Coördinatie Grootstedelijke Vraagstukken en directeur van het *Centre of Expertise Urban Governance and Social Innovation*, zegt hierover:

"Op het eerste gezicht is het NIMBY-argument misschien een reflex van bewoners, maar daadwerkelijk kan het dus een uiting zijn van te weinig gehoord worden. Dan is het belangrijk om echt specifiek naar casussen te kijken, wat gebeurt er nou en waar reageren bewoners specifiek op, vanuit welke emotie op welke gebeurtenis. Veel wetenschappers vinden daarom ook dat NIMBY te makkelijk wordt gelabeld- namelijk mensen die alleen maar vanuit eigen belang denken. Vaak is het minder zwart wit."

Identiteits- en rechtvaardigheidsprocessen

Naast angst, spelen namelijk ook identiteits- en rechtvaardigheids-processen een grote rol. De gezondheids- en organisatiepsychologie gebruikt hiervoor het begrip van veranderbereidheid. Is de veranderbereidheid ten opzichte van een bouwplan laag, dan is de weerstand een mogelijk gevolg (Armenakis, Harris & Mossholder 1993; Choi & Ruona 2013 in



Brakenhoff 2017: 9). In deze wetenschappelijke redenering wordt weerstand niet gezien als inherent aan een veranderproces, "maar als een 'symptoom' van een lage veranderbereidheid" (Piderit 2000 in Brakenhoff 2017: 9). Een ambtenaar of projectontwikkelaar zou zich dus kunnen focussen op de onderliggende veranderbereidheid van inwoners. Het bieden van weerstand kan een vorm van verzet zijn tegen de status quo, de wijze waarop inwoners de machtspositie van gemeenten zien (ibid.: 10). Ook zou de angst dat de verandering een te grote impact zal hebben op het groeps- of individuele leven een belangrijke factor zijn die de veranderbereidheid vermindert (ibid.: 19). Om deze veranderbereidheid van inwoners te vergroten zou het 'willen' van de verandering, het 'moeten' ondergaan van de verandering en de perceptie van kunnen omgaan met de verandering, ondersteuning vergen. Dit zal verder besproken worden in de adviezen.

Een identiteitsproces kan ook de weerstand bepalen. De omgeving van inwoners maakt immers deel uit van hun identiteit. De groep waartoe individuen zich scharen is belangrijk en inwoners verzetten zich tegen datgene wat die identiteit in gevaar brengt (namelijk het veranderen van de leefomgeving; het slopen van woningen; het aantrekken van nieuwe bewoners). Een politieke identificatie met Nederland als geheel zou er voor kunnen zorgen dat bewoners de collectieve identiteit en dus het collectieve belang ('Er moeten woningen komen om het woningtekort op te vullen en in de woningbehoefte van iedere inwoner te voorzien') boven de groeps- of de persoonlijke identiteit plaatsen (De Lange & Zuure 2018: 68). Echter zien we in de realiteit dat dit collectieve belang onder het groeps- en persoonlijke belang staat en dit collectieve gevoel nog te weinig aangesneden wordt.

Een andere factor is het rechtvaardigheidsproces, waarbij eerlijkheid, het hebben van een stem, onpartijdigheid en transparantie door omwonenden belangrijk worden ervaren in het totstandkomingsproces van een bouwwerk. Inwoners achten het daarbij belangrijker hoe ze worden behandeld in het proces dan of ze gelijk krijgen (Brakenhoff 2017: 17). Hierbij speelt de (on)eerlijke verdeling van goederen of diensten, en dus ook woningen, een grote rol en in welke mate het proces eerlijk is gegaan (De Lange en Zuure 2018: 41). Zo kunnen bewoners die al lang op dezelfde plek wonen het als onrechtvaardig beschouwen als statushouders of andere nieuwkomers dezelfde rechten krijgen of zelfs voorrang bij het toewijzen van een (sociale huur-)woning in de wijk, terwijl zijzelf op een wachtlijst moeten staan. Hier vindt dan sociale vergelijking plaats, tussen de langer gevestigde inwoners, en de andere groep (ibid.: 41-42). De Lange en Zuure (2018: 64), noemen deze emotie benadeeld te worden ten opzichte van anderen ook wel ressentiment; het gevoel van relatieve deprivatie waarbij de affectieve component (het boos worden en dit uiten) sterk is.

Vertrouwen - Cijfers

De mate van angst en weerstand hangen samen met het vertrouwen dat bewoners hebben in de (lokale) overheid, in elkaar en de onvrede die voortvloeit uit maatschappelijke ontwikkelingen waartegenover een gevoel van machteloosheid heerst (Steenvoorden 2016 in De Lange & Zuure 2018: 56). De kwaliteit van de relatie tussen inwoners onderling en (lokale) overheid wordt dan bij bouwprojecten zichtbaar (Brakenhoff 2017: 7). Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat het bureacontact sinds 2012 is afgenomen van 67 naar 58 procent (CBS, StatLine 2019b; Coumans en Schmeets 2019). En in 2016 gaf 82 procent van de volwassenen aan dat er spanningen zijn tussen jongeren en ouderen,



lager- en hoger opgeleiden, armen en rijken, mensen met en zonder migratieachtergrond (Schmeets en De Witt 2017 in CBS StatLine 2019b). Deze spanningen zouden volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau in de komende decennia worden uitvergroot (SCP 2016: 2 in CBS StatLine 2019b).

Nederland zou daarbij steeds meer een land worden van 'ieder voor zich'.

Wat betreft het vertrouwen naar gemeenten en overheden, is tussen 2013 en 2018 gemeten dat de bevolking van 15 jaar en ouder 40% vertrouwen heeft in ambtenaren, waar dit percentage 36% betreft voor de Tweede Kamer (CBS StatLine 2019b).

Formatie-perikelen, de toeslagen affaire en de corona crisis dragen bij aan een verdere daling van dit vertrouwen, waar voornamelijk de toeslagen affaire ook draait om de onpartijdigheid van de overheid. Onpartijdigheid is een van de aspecten waarvan onderzoek heeft aangetoond dat het van groot belang is voor het structurele vertrouwen in de politiek⁴. Inwoners hebben ook hoge verwachtingen van de (lokale) overheid: die moet maatschappelijke problemen kunnen oplossen door te inspireren en zich op te stellen als een betrouwbare partner (ibid.). Op het moment dat het vertrouwen wordt geschaad door een enkele ambtenaar, heeft dat gevolgen voor het vertrouwen in de overkoepelende politiek (Peeters et. al 2020: 36).

Daarnaast daalt het vertrouwen in politieke of maatschappelijke instituties, omdat zij geen brugfunctie meer vervullen tussen de overheid en inwoners (Continue Onderzoek Burgerperspectieven in Peeters et.al 2020: 27). Een gevolg hiervan is dat inwoners het gevoel hebben niet gezien en gehoord te worden door de overheid. Ze zou niet weten wat er leeft in de samenleving en zou ongevoelig zijn voor negatieve maatschappelijke ontwikkelingen. Hierdoor zouden inwoners ambtenaren, politici en bestuurders ook incompetent vinden door het gebrek aan visie voor de lange termijn, waarbij ze de wensen en zorgen van inwoners vergeten (ibid.: 36).

Het gebrek aan vertrouwen in instituties wijst niet per se op een zwakke democratie: daar waar er een actieve en waakzame burgerij is die vertrouwen in het systeem heeft, kan zij ook kritisch zijn tegenover instituties en machthebbers (Peeters et. al 2020: 22). Raad van State maakt onderscheid tussen twee pijlers, die van legitimiteit en slagkracht. De eerste betreft de overtuiging onder inwoners dat de instellingen van de rechtsstaat het vertrouwen waard zijn. De tweede betreft het vermogen van overheden om dat vertrouwen effectief waar te maken (Raad van State Jaarverslag 2020: 17). Raad van State: "Als burgers merken dat in de beleidsafwegingen serieus is onderzocht hoe maatregelen in hun alledaagse leven daadwerkelijk uitpakken, zullen zij geneigd zijn deze maatregelen sneller te accepteren. Ook wanneer deze ingaan tegen hun directe individuele belangen en hen voor uitdagingen plaatsen" (ibid.: 22).

Vertrouwen – Analyse

Door middel van statistisch onderzoek wordt de laagopgeleide man van middelbare leeftijd gezien als de doorsnee politiek ontevreden inwoner met het minste vertrouwen in politieke instituties (De Lange & Zuure 2018: 73; Arends en Schmeets 2015; Schmeets 2015; Dekker, Houwelingen en Van der Meer 2015; Broekhuizen et. al 2015; Broekhuizen et. al 2018 in Peeters et.al 2020: 26,29 en CBS 2019b), met name door verslechtering van zijn situatie als gevolg van vrijhandel, de-industrialisering, technologische innovaties en

⁴ Sociaal Cultureel Planbureau 2021: Hoge Verwachtingen van Overheid in Overgangsfase Coronacrisis; Daling Politiek Vertrouwen.



immigratie (Van der Waal 2015 in De Lange & Zuure 2018: 73). Er is echter amper empirisch bewijs voor het breed gedeelde idee dat deze zwakke of verslechterde economische positie hun wantrouwen in de politiek en steun voor bijvoorbeeld populistische partijen veroorzaakt (ibid.). Daarom is er behoefte aan een alternatieve kijk op de politieke ontevredenheid van inwoners.

Cultuursociologen raden aan de belevingswereld van inwoners als vertrekpunt te nemen (ibid.). Een vraagstuk dat hierbij centraal kan staan, luidt: hoe geven inwoners (actief) betekenis aan de politiek? (ibid.: 75). Verschillende groepen hebben namelijk niet per definitie op basis van sociaal demografische kenmerken ander contact met, en andere wensen ten aanzien van politieke en maatschappelijke instanties (Peeters et al 2020: 26).

Het Verwey-Jonker Instituut adviseert om het algemene vertrouwen te herstellen vanuit bescheidenheid en realisme. Immers kan een poging tot het herstellen van vertrouwen leiden tot cynisme, met aanwakking door sociale media platformen (Peeters et al 2020: 71). Volgens het Instituut zou de overheid meer aandacht moeten besteden aan nabijheid en inspraak. Vanuit de overheid betekent dat zij er moet zijn (zichtbaarheid) en er voor de burger moet zijn (nabijheid). Voor de inwoner zou dat kunnen resulteren in gezien én gehoord worden (ibid.; Molsbergen 2021; Van den Bos 2015 in De Lange & Zuure 2018: 45).

Interactie bestuurders en inwoners

Het benoemde wantrouwen naar het politiek bestuur komt tot uiting in de directe confrontatie tussen bestuurders en inwoners, met name waar het de communicatie betreft over ingrijpen in de directe leefomgeving van bewoners, zoals bij woningbouwplannen. In het essay *#WOEST: De Kracht Van Verontwaardiging* (2018), beschrijven De Lange en Zuure dat bij communicatie over woningbouwprojecten gevoelens en percepties van onrecht van inwoners een grote rol spelen op hoe ontvankelijk bewoners zijn voor de informatie over deze plannen. Ofwel kan er door bewoners context worden gegeven aan deze emoties door logische beredenering; ofwel inwoners beoordelen de situatie met hun emoties vanuit een slachtofferpositie (39-48).

Het geven van informatie, de mogelijkheid tot inspraak en het houden van open discussies over een woningbouwplan, zal in het laatste geval vaak leiden tot meer frustratie bij bewoners (De Lange & Zuure 2018: 48). Deze ad-hoc geformuleerde argumenten zijn namelijk vaak rigide en niet ontvankelijk voor discussie, evenals dat informatieverschaffing als middel niet gericht is op de oorzaak van deze onrechtvaardigheidsgevoelens (ibid.). Een duidelijk standpunt van mensen staat het opnemen van nieuwe informatie in de weg. Ze zoeken naar wegen waar deze informatie vooral het gelijk van de gelijkgestemde groep bevestigt, waardoor ze nog extremere standpunten innemen en 'groeps polarisatie' ontstaat (ibid.: 162). Hoogleraar Stan Majoor zegt hierover:

"Wat we uit onderzoek hebben gemerkt, is dat er nooit een punt o is in de tijd. Je kan zeggen: er is een informeel gesprek tussen bestuurders en bewoners, maar dat is nooit met een schone lei. Een bestuurder kan enthousiast beginnen met: 'Dit is mijn project'. Maar die bewoners wonen er meestal al veel langer en op die plek zijn waarschijnlijk al veel gebroken beloftes geweest in de ogen van de inwoners. Het gevoel dat ze in de steek gelaten zijn, door het systeem - door woningcorporaties, gemeenten, het is voor een bewoner allemaal een pot nat. Het moeilijke gesprek over verdichting begin je al met 3-0 achter, omdat er van alles door elkaar heen loopt wat zich daarvoor heeft afgespeeld: sociaal, fysiek, veiligheid.



Bij het voorgesprek waar een wethouder wilde praten over de verdichtingsplannen, wilden bewoners misschien alleen maar praten over veiligheid in de wijk. Dat kruiste langs elkaar heen. En de wethouder die kon alleen maar zeggen: "Ja, ik ga niet over de sociale vraagstukken. Daar komt de gemeente later op terug. We gaan het nu hebben over verdichting". Dan denken bewoners al meteen; wat is dit nou?"

De Lange en Zuure adviseren twee *best practices* bij dit soort oordelen: ten eerste, een focus op de groepsgrenzen. In de confrontatie/het gesprek draait het dan om *wie* iets zegt, in plaats van *wat* er gezegd wordt. Als de betreffende wethouder of bestuurder uit dezelfde wijk komt of aanhoudende relaties heeft met de bewoners, dan wekt dat al meer vertrouwen op. De sociale context en het groepslidmaatschap worden als belangrijk geacht (ibid.). Daarbij zal de betreffende wethouder ook beter bekend zijn met wat er in het verleden bij woningbouwprojecten is gebeurd.

Ten tweede: tegenstanders laten overleggen over hun standpunten en het moeten onderbouwen hiervan tegenover elkaar. Dit zou volgens politiek wetenschapper Diana Mutz (2006) leiden tot het minder overtuigd raken van het eigen gelijk, wat minder activistisch gedrag tot gevolg zou hebben (ibid.: 167). Daarnaast hangt het effect van informatievoorziening af van hoe de (groep) bewoners in de wereld staat, met welke bril men naar de wereld om haar heen kijkt (ibid.: 80). Deze brillen fungeren als interpretatiekaders die bepalen hoe de informatie tijdens bijeenkomsten wordt verwerkt en welke conclusies daaraan worden verbonden. "Sommigen staan vanwege specifieke opvattingen welwillend tegenover bepaalde informatie en worden daarom grotere voorstanders als zij deze aangeboden krijgen, maar anderen hebben denkbeelden die werken als een negatief filter, waardoor ze juist grotere weerstand ontwikkelen" (ibid.).

De effecten van informatievoorziening zijn dus niet voor alle inwoners hetzelfde en ook niet altijd op de manier die bijvoorbeeld door een bestuurder wordt beoogd. "Omdat op veel terreinen juist wantrouwende burgers denkbeelden zullen hebben die fungeren als negatief filter, is de kans groot dat informatiecampagnes weerstand en wantrouwen aanwakkeren in plaats van wegnemen", aldus De Lange en Zuure (2018: 81). Hoogleraar Stan Majoor zegt hierover:

"Ik denk wel dat het belangrijk is voor bestuurder om bewoners mee te nemen in het bredere verhaal, in het waarom van het verdichten. Verdichting is natuurlijk geen doel op zich, maar een middel. Volgens mij heeft de MRA een goed verhaal waarom binnenstedelijk bouwen wenselijk is, dat heeft met OV knooppunten te maken, landschap, efficiency; dat verhaal zou ik centraal stellen. In veel dorpen zijn er veel vragen: "Zijn er ook andere opties, appartementen voor ouderen en jongeren?" Dat past heel goed bij de filosofie van binnenstedelijk bouwen. Maar als bestuurder moet je daarvoor dus zowel de cijfers op orde hebben, als ook dat bredere verhaal."

Als laatste poogt Majoor om de zichtbaarheid van politici te vergroten (zie ook *Vertrouwen-Analyse*). Veel wethouders en andere bestuurders zijn druk, maar schipperen daardoor in afwezigheid - voornamelijk bij de formele inspraak- en informatieavonden.

"Dan heb je iemand van de afdeling Wonen, of van de afdeling Groen. Maar de afweging van verschillende belangen, daarvoor heb je echt zichtbare politici nodig die zeggen: 'Ik sta hiervoor en ik breng al die verschillende domeinen en belangen bij elkaar'". Wethouder Thijs Kroese (PvdA/Purmerend) geeft daarbij aan hoe belangrijk de vorm tijdens formele informatieavonden is:



“Wij zijn ook helemaal af van- zet iemand voor een zaaltje. Want dat nodigt uit tot vrij roepen door mensen die achterin de zaal zitten, zoals dat 'anoniem' op social media ook gebeurt. Dus wij houden een korte plenaire introductie, zijn er geen vragen, dan gaan bewoners in groepjes bij elkaar zitten. Heb je een vraag over verkeer, dan is daar de verkeerskundige. Daarmee haal je een deel van de angel in de boosheid/het zoeken naar confrontatie er al uit.”

Onderzoek

Om als MRA een voorloper functie te gaan vervullen in de inwonersparticipatie- trajecten bij gebiedsontwikkeling, is dit onderzoek gestart dat zowel heeft gefocust op het (voorliggende) proces als op de inhoud van participatietrajecten. Door op deze twee factoren te focussen, blijft bij het beoogde versnellen van de woningbouwproductie ook de leefbaarheid voor en inclusiviteit van inwoners centraal staan. Deze twee doelstellingen sluiten elkaar dus niet uit. Immers als er vanaf het begin af aan maatschappelijk draagvlak gecreëerd kan worden onder de inwoners voor de bouwplannen en zij het idee hebben dat ze op de hoogte gehouden worden gedurende het hele woningbouwproject, zal het participatieproces beter doorlopen kunnen worden. Hierdoor kan de kans op bezwaar van omwonenden worden verkleind.

In het onderzoek is vooral gefocust op *best practices* en knelpunten binnen participatietrajecten bij woningbouwplannen met minimaal 30% sociale woningbouw die al gerealiseerd zijn, en bij nog lopende participatietrajecten. Er is contact geweest met beleidsadviseurs, programmamanagers en gebiedsmakelaars van gemeenten, wethouders, een projectontwikkelaar, woningcorporatie en hoogleraar in de vorm van telefonische interviews, Teams interviews en offline interviews. Daarnaast is er gesproken met een ex-voorzitster van Historisch Vereniging Purmerend, die zich hard maakte voor het historisch stadsgezicht in relatie tot nieuwbouwplannen. Als laatste is er kennis gedeeld en gecreëerd middels een workshop van AMS Institute en één op één interview met Kickstad, het bureau voor duurzame stadsontwikkeling. Voornamelijk de inclusieve en innovatieve aspecten van een participatieproces stonden bij de workshop en het interview centraal, waarbij ook bewoners meedachten en vorm gaven aan de discussies. Het resultaat is dit adviesrapport, op basis van zogenoemde *user experiences*; hoe hebben de verschillende stakeholders participatietrajecten beleefd, vormgegeven en hoe legt dit de basis voor toekomstige participatie?

Deze ervaringen zijn in dit rapport gebundeld tot het bespreken van vier adviespunten:

- Betekenis en Invulling Participatie
- Rollen – Betrokkenheid en Zichtbaarheid Creëren
- Communicatie
- Innovatieve Participatie

Hoe we deze kennis als MRA kernteam versnelling woningbouw breder kunnen delen met de gemeenten in de regio, wordt besproken in de aanbevelingen. Deze aanbevelingen vallen samen met het advies om vervolgonderzoek uit te voeren binnen de adviespunten waar gemeenten zelf nog mee worstelen.



2. Betekenis en Invulling Participatie

Bij dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de betekenis en invulling van participatie: waar kunnen bewoners nog invloed op uitoefenen en wat betekent participatie voor hen? Om de verschillende participatiebehoefte van belanghebbenden in kaart te brengen, maken veel gemeenten al gebruik van een stakeholderanalyse. In aanvulling daarop pleit Kickstad, het bureau voor duurzame stadsontwikkeling, voor het toepassen van de zogenoemde participatiemix. Hierbij wordt in plaats van naar de treden van de participatieladder, naar de intensiteit van participatie gekeken – de interesses en capaciteiten van inwoners komen zo centraal te staan. Een veelvoorkomende vraag vanuit gemeenten; wanneer begin je een participatieproces, zal met de participatie paradox ter sprake komen. Dit hoofdstuk zal afgesloten worden door de koppeling te maken tussen de invulling van participatie en de nieuwe Omgevingswet.

Betekenis Participatie

"Participatie was op een gegeven moment ook echt iets van de Raad. Maar wat is nou precies participatie? Het algemene beeld ontstond dat de bewoners altijd ergens iets van moeten kunnen vinden, kunnen co creëren. Maar hoever ga je daarin?" (Gemeente Diemen)

In 2013 introduceerde prins Willem Alexander het concept participatiesamenleving in de troonrede. Gemeenten zouden meer uit moeten gaan van de zelfredzaamheid van de inwoners. Zo is door middel van de Participatiewet getracht om de inwoner 'in zijn kracht te zetten' (Zie Wet Maatschappelijke Ondersteuning, 2015; Kamerbrief sociale werkvoorziening Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 21 december 2012 Kamerbrief decentralisatie, Minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 19 februari 2013 rapport NJ i 2017 rapport Verwey Jonker Instituut, 2019a in Verloo & Ferier 2021: 15). Dit betekent dat inwoners samen met hun netwerken in de buurt verantwoordelijk zijn voor hun eigen situatie en dat ze in staat zijn gezamenlijk daarover beslissingen te maken. Tegelijkertijd zien we de groter wordende invloed van de overheid op lokaal gebied als gevolg van de decentralisatie.

Volgens Hoogleraar Stan Majoor hebben de decentralisatieprocessen in het sociale domein van de afgelopen tien jaar bijgedragen aan een toename van het wantrouwen van inwoners in de (lokale) overheid. De decentralisatie zou namelijk 'verkocht' zijn als 'dichter bij de inwoner' komen te staan, maar in feite waren het bezuinigen waardoor de eigen bijdrage voor inwoners nog groter is geworden. De reacties en weerstand op deze invloed wordt de laatste jaren ook nog eens sterk beïnvloed door de polarisatie, de tweesplitsing in de samenleving, onder andere gevoed door ontwikkelingen als die van de corona crisis. Deze verharding van het publieke debat speelt ook mee bij binnenstedelijk bouwen: "Zo'n ontwikkeling als die van de decentralisatie en de verhoging van de eigen bijdrage als gevolg voelt voor mensen belangrijker dan woningbouw op zich", aldus Stan Majoor.

Maatschappelijk onbehagen lijkt zich te uiten in het minder deelnemen in institutionele politieke participatie en burgerparticipatie en wordt juist vooral geuit in de vorm van protestparticipatie (De Lange & Zuure 2018: 67). Bij binnenstedelijk bouwen zijn vaak de kaders al vastgesteld door de gemeente of in samenwerking met



projectontwikkelaars. Dit gaat dan over het aantal(sociale) woningen en op welk stuk grond deze zullen komen. De mogelijke inbreng van inwoners is vaak beperkt waardoor het maatschappelijk onbehagen en dus de protestparticipatie alleen maar toeneemt.

Invulling Participatie

Als er inbreng van inwoners mogelijk is, gaat dat ook niet over of er gebouwd gaat worden, maar over de hoe en de randvoorwaarden.

"Ja, en je hebt natuurlijk verschillende smaken. Je kan zeggen: 'Wat vind je ervan, of een stap daarvoor, welke waarden vind je belangrijk?' Dat is natuurlijk ook afhankelijk van de beleidsruimte, en in dit project [Het Koepel Complex] is dat vrij beperkt geweest, want je zit met verschillende kaders in de stad en hier, mede gezien de ligging, ook een stringent kader met betrekking tot het beschermd stadsgezicht. (Procesmanager Ashna Vishnudatt, gemeente Haarlem)"

Veel gemeenten maken in hun participatiebeleid gebruik van de participatieladder, waarbij een bepaalde trede van de ladder gekozen wordt om de best passende vorm te kiezen voor het gehele participatietraject (Kickstad, 2020; Verheul et.al 2021). Vaak komt het bij woningbouwprojecten uit op de klassieke inspraakmomenten of informatieavonden. Over de hedendaagse informatieavonden vertelt Tineke Abercrombie, ex-voorzitster van Historisch Vereniging Purmerend:

"De vormgeving van de informatieavonden zou heel anders kunnen. Ik heb wel informatieavonden meegemaakt waarbij je allemaal in de zaal zit, en dan zit er op het podium iemand, die legt de plannen uit. En dan kan je reageren. Maar tegenwoordig zetten ze de plannen op panelen neer, en dan mag je langslopen, dus je bent er niet allemaal tegelijk. Dus dan loop je langs en dan spreek je net niet de ambtenaar die erover gaat, of het is iemand van de bouwvereniging die daar staat. Maar je krijgt niet de algemene informatie in één ding uitgelegd. Je moet het zelf uitzoeken op die panelen. Ik vind dat waardeloos. Je loopt daar rond en dan denk je: Ja, ik zie dat wel, maar wat moet ik nu? Je zit bijvoorbeeld niet in een zaal dat iemand opstaat en een opmerking maakt, dat je denkt: Oh daar heeft die man wel gelijk in, zo had ik het nog niet bekeken. Ze laten het zien dat wekt de indruk dat je er iets van kan vinden, maar je kan er niks mee."

Participatiebehoeften zichtbaar maken

Kickstad, het bureau voor duurzame stadsontwikkeling, pleit daarentegen voor een goede stakeholderanalyse om de verschillende participatiebehoeften in kaart te brengen; immers termen als co creatie wekken veel verwarring op, want wat betekent het en voor wie? En daarbij wil of kan niet elke bewoner met elk woningbouwplan in dezelfde intensiteit meedenken. Om de belangen van bewoners in kaart te brengen, begint Gemeente Haarlem in het proces met een Omgevingsanalyse en daaropvolgend een stakeholderanalyse:

"Met alle kernteamleden analyseren we wat de belangen zijn: Is het nu een standpunt of echt een belang? Daarnaast voeren we ook gesprekken met bewoners en bedrijven: Is het wel echt het belang dat hier naar voren wordt



gehaald, of schuilt er nog iets achter? Dit doen we door middel van één op één gesprekken en gaan we in gesprek met zowel grote bedrijven die eromheen zitten als de wijkraad die bewoners vertegenwoordigt. Op basis daarvan maken we een participatietraject en communicatieplan. De communicatieadviseur helpt om de stakeholders te benaderen, daar hebben ontwikkelaars noggeen rol in. Hierdoor is de communicatie op dat punt nog niet versnipperd."

In aanvulling daarop spoort Marijke Rommelse, participatie adviseur bij Kickstad, gemeenten ook aan om niet bij de traditionele belangen invloed matrix te blijven hangen, maar om binnen een stakeholderanalyse ook de participatiebehoeften van verschillende stakeholders in kaart te brengen:

"Dat kan door middel van de participatiemix. Hierbij wordt gekeken naar de intensiteit van participatie. Zo heb je toeschouwers en reageerders, bezoekers en kenners, die ieder op een andere manier betrokken willen worden. Het niveau van participatie verschilt gedurende het proces - het is dus geen vaststaande analyse, maar eentje waar je op zou moeten reflecteren in verschillende fases van het proces. Daarnaast kan de invloed van verschillende stakeholders verschuiven gedurende het participatietraject. Daarom zou participatie een iteratief proces moeten zijn in plaats van een middel. Hierbij stem je het participatieproces op een plan product af, zoals een masterplan of een stedenbouwkundig plan, waarin de stedenbouwkundige visie is uitgewerkt."

Gemeente Purmerend en gemeente Haarlem benoemen het inspelen op de behoeften en intrinsieke motivatie van verschillende doelgroepen dan ook als *best practices*, wat beide gemeenten onlangs tijdens een participatietraject bij een woningbouwopgave nog toegepast hebben. Gemeente Haarlem:

"We hebben niet te lang gewacht met participatie, en we hebben goed nagedacht waarover we bewoners wilden laten participeren. Hoe we vervolgens de verwachtingen over deze mate van participatie hebben gemanaged, werd uitgedacht door de communicatieadviseur. Het is belangrijk dat je als gemeente weet wat je met de participatie wilt bereiken en welke soort stakeholders je wil betrekken. Daarbij is het van belang dat je je inleest in wat mensen kunnen die je om participatie vraagt."

De participatiemix kan daarnaast zowel bijdragen aan het duiden van (algemene) politieke onvrede als het inschatten van hoe kansrijk diverse strategieën zijn om onvrede over specifieke (woningbouw)plannen te verminderen (De Lange & Zuure 2018:85-86).

Wanneer begin je met participatie?

De vraag blijft dan wanneer de gemeente of private partij de bewoners in het participatieproces dienen te betrekken. Waar (lokale) overheden vaak hopen dat een uitnodiging per brief of Facebook een goede start van een participatieproces is, zien wetenschappers in momenten van conflict dat bewoners zelf bepalen wanneer zij willen participeren (ibid.: 278). Daarnaast is de plek van participatiemomenten niet altijd bepaald door de gemeente in de vorm van informatieavonden op het stadhuis –



inwoners bepalen vaak ook de plek van inspraak. Alle deelnemers aan het onderzoek waren het er wel overeens dat starten met een blanco vel papier bij woningbouwplannen geen optie is. Procesmanager Ashna Vishnudatt van gemeente Haarlem vertelt over een *best practice* binnen het Koepel Complex:

"Wat ik sterk vind, is dat Haarlem werkt met anterieure overeenkomsten. Dit betekent dat we de ontwerpogave bij een ontwikkelaar leggen en dat het stedenbouwkundig plan mede vastgesteld wordt door de inbreng van verschillende belanghebbenden. Hierdoor zit er niet alleen een stukje co creatie met een buurt in; het ontwerp is ook uitvoerbaar, waarmee de kans groter is dat beloftes waar kunnen worden gemaakt. Het feit dat een ontwikkelaar een SP uitwerkt, maakt dat je al weet dat mensen er wat van vinden. En dat mensen je nog niet hebt bereikt, er later nog wat van kunnen gaan vinden. Je bent hierdoor wat meer op afstand en meer regisserend op de belangen. De ontwikkelaar- dat is het grote voordeel- krijgt een beter beeld van welke waarde zijn ontwikkeling toevoegt aan de omgeving."

Enkele stakeholders gaven aan dat er afgetast moet worden waar de *sweet spot* ligt. Dit is het moment in de participatie paradox waarop het vraagstuk concreet genoeg is zodat bewoners het bouwplan begrijpen; en waarbij ze relatief gezien nog de meeste input kunnen leveren. Een mechanisme dat dus niet kan ontbreken in een participatieplan is het stellen van de participatie kaders. Binnen welke ruimte kunnen bewoners en andere stakeholders meedenken over de woningbouwplannen? Gaat dit bijvoorbeeld alleen over de randvoorwaarden, of mogen ze nog meedenken in het ontwerp?

2.1 Omgang met Omgevingswet

Door de Omgevingswet en de bijbehorende Omgevingsvisie moet duidelijker worden hoe er geparticipeerd is door betreffende belanghebbenden. De Omgevingswet⁵ is een stelselherziening, die een samenhangende benadering nastreeft in de fysieke omgeving in besluit, beleid en regelgeving. "Ja mits..." zou dan veel beter kunnen lukken dan dat nu het geval is. De afwegingsruimte voor gemeenten wordt daardoor vergroot; voor inwoners vergroot het de inzichtelijkheid in hun ruimte van invloed.

De invloed die inwoners kunnen uitoefenen volgens de Omgevingsvisie en de vergrote ruimte die er heerst om als gemeente afwegingen te maken, zal ertoe kunnen leiden dat concessies kunnen worden gedaan bij woningbouwplannen waardoor inwoners niet alleen lasten, maar ook lusten ervaren. Het participatieproces zou op papier dus democratischer en beter kunnen worden; en ook sneller, omdat op deze manier participatie niet één op één vervlochten wordt met het bezwaar van omwonenden. Immers zullen ze minder vaak het gevoel hebben dat er niet naar hen geluisterd is en daardoor niet de juridische tafels opzoeken.

Echter heeft de gemeenteraad en het college van B&W de besluitvorming in de hand. Hoewel gemeenten of private partijen moeten gaan aangeven of en hoe er geparticipeerd is, kan het college van B&W over een bouwplan besluiten dat er begonnen wordt met bouwen, zonder dat er participatie heeft plaatsgevonden (Verheul et al. 2021:

⁵ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>



48). Op die manier is het risico dat bij verplichte participatie het vinkje wordt afgestreept, terwijl de inhoud, de dialoog met betrokkenen zoals bewoners, niet heeft plaatsgevonden. De participatieplicht en de vinkjes cultuur kan er bij bewoners voor zorgen dat er nog meer participatie moeheid optreedt: "Ze luisteren toch niet naar ons, dus waarom zouden we nog participeren" (Bewoner X - Amsterdam).

Aan de andere kant kan de toetsing van de verplichte participatie ervoor zorgen dat er nog meer vertraging optreedt. Zo vertelt wethouder Thijs Kroese (PvdA/Purmerend):

"Ik denk dat de invloedssfeer gaat verschuiven, omdat je in het kader van de Omgevingswet vaker het initiëren van de communicatie voor het participeren bij de initiatiefnemer gaat leggen. En ik denk dat als er dingen bij de gemeenteraad gelegd gaan worden, dat de gemeenteraad heel vaak tot de conclusie gaat komen dat ze de participatie niet goed genoeg vinden. En met wie voeren ze dan het gesprek - met het college van B&W. Dus daar gaat een ingewikkelde driehoek ontstaan. Dus binnen het participatiebeleid dat verplicht wordt voor de Nieuwe Omgevingswet, wil ik helder hebben wie de participatie moet trekken. Als ze vinden dat participatie meer getrokken moet worden door de gemeente, dan moeten ze meer initiatief in dat domein stoppen. En minder in het domein van de initiatiefnemer. Dat kan een gemeenteraad zelf beslissen, maar dat moeten ze dan wel doen. Ik denk dat het uiteindelijk aan ons zal worden om tegen zo'n initiatiefnemer te zeggen; 'Je kan je het er niet makkelijk vanaf maken, want of je komt ons weer tegen, of je komt de gemeenteraad tegen, en als die het niet goed vinden.. je kan maar beter wat meer tijd in de voorkant stoppen'. Maar vooral commerciële initiatiefnemers willen alleen maar zo min mogelijk geld erin steken. Ik denk dat de ontwikkelaars het twee jaar zelf zullen proberen en dat ze daarna de gemeente ervoor gaan inschakelen. Die 2 jaar dat ze het zelf gaan proberen, worden ook echt geen leuke jaren voor een bestuurder. Want elke raadsvergadering ben je aan het uitleggen aan de gemeenteraad hoe het werkt, en de initiatiefnemer ben je aan het verdedigen terwijl je dat participatietraject zelf misschien ook hooguit een 5,5 zou hebben gegeven. "

Om participatie trajecten eenduidig op kwaliteit te kunnen beoordelen en daarin een gemeenschappelijk kader te creëren, is een schrijfgroep vanuit NEN ontstaan. Afgevaardigden van gemeenten, stedenbouwkundigen, project coördinatoren en hoogleraren, hebben een handreiking ontworpen voor gemeenteraden om te kunnen toetsen: wanneer is het participatie traject goed genoeg (geweest)? Met het toetsingskader krijgen initiatiefnemers meer inzicht in waar hun participatie traject aan moet voldoen en door het ook openbaar te maken voor inwoners, zullen zij weten wat zij als participanten kunnen verwachten. Hierdoor zou de informatiekloof over het afgewingsproces gedicht kunnen worden. In de komende maanden gaat NEN verder met het ontwikkelen van de handreiking om het nog passender te maken voor projecten in de leefomgeving. Met Provincie Zuid-Holland wordt vervolgens gekeken of de concept handreiking een officiële publicatie kan worden. Maar of hierdoor bewoners afzien van de juridische weg? Wethouder Jurgen Nobel (VVD/Haarlemmermeer) betwijfelt het: "Ik ben benieuwd of mensen door de Omgevingswet juist eerder de juridische procedures opzoeken. Je hebt altijd wel iemand die zegt: 'Ik wil het niet'. En dat zal niet veranderen. Daar moet je ook realistisch in zijn."



3. Rollen – Betrokkenheid Creëren

Het succes van participatie ligt niet alleen besloten in de invulling ervan of in de besluitvorming over woningbouwplannen. Duidelijkheid over wie er bij het proces betrokken is, wie er verantwoordelijk is voor de participatie en aan wie bewoners en andere belanghebbenden hun vragen of zorgen kunnen uiten, zijn belangrijke aspecten om langdurige *commitment* te creëren vanuit alle betrokken partijen. Dit hoofdstuk zoomt daarom in op de rollen die centraal (moeten) staan tijdens een participatieproces.

“Als historische vereniging weet je ook niet precies de procedures en je hebt met de gemeente te maken over de plannen. En wij hebben dus niet zelf buiten die plannen om met de architect contact opgenomen, want het is de gemeente die het toestaat ja of nee. Het presenteren van de vier hoogbouwplannen⁶ werd gefaciliteerd door de gemeente, dus dan denk ik: waar zijn al die architectenbureaus? De gemeente zat daar zo in verweven, het was niet duidelijk waar de lijntjes liepen.” (Tineke Abercrombie)

“We zouden meer willen weten over: wie nodigt wie uit. En als er een project is dat de binnenstad raakt, denk dan ook aan een historische vereniging, niet alleen aan de ondernemers, maar ook aan bewoners en andere belangstellenden. En dan hoeft je niet elke stap mee te maken, als je maar weet wat er speelt en wat er gaat gebeuren. En als je weet dat het bestemmingsplan goed geregeld is, dan hoeft je je ook geen zorgen te maken dat ze veel hoger gaan bouwen.” (Tineke Abercrombie, ex-voorzitter Historisch Vereniging Purmerend⁷)

Rol van de Raadsleden

Met het invoeren van de Omgevingswet zal met name de rol van de gemeenteraad bij participatieprocessen nog groter worden. Immers kan zij besluiten om participatie verplicht te stellen voor een aanvraag van een omgevingsvergunning voor activiteiten die de gemeenteraad heeft vastgelegd in een raadsbesluit (Verheul et. al 2021: 48-49). De gemeenteraad zou dus helder moeten communiceren naar de gemeente, bewoners en andere betrokken partijen over wanneer de participatieplicht wel of niet geldt en op welke criteria zij de participatie beoordeelt (ibid.).

Om het participatieproces democratischer te maken en om vanuit de bestuurlijke stoel meer betrokken te zijn bij het proces, pleiten gemeente Haarlem, gemeente Purmerend en gemeente Zaanstad ervoor om de raadsleden eerder en meer te betrekken, door hen vroeg in het proces te informeren en mee te nemen in de dilemma's - als een soort luisterend oor. Volgens Marijke Rommelse, participatie adviseur bij Kickstad kan dit ook een advies naar gemeenten in het algemeen worden om bij zichzelf af te

⁶ <https://regiopurmerend.nl/2017/08/09/nieuwe-toekomst-oude-postkantoor/>

⁷ <https://www.vereniginghistorischpurmerend.nl/>



vragen: 'Hé, is de gemeenteraad ook uitgenodigd om te participeren?'

Ook over de invulling van participatie kan er daardoor eerder kortgesloten worden met de gemeenteraad wat de kaders van inwonersparticipatie zullen zijn. En vooral dat daar duidelijke afspraken over worden gemaakt. Hierover vertelt gemeente Zaanstad:

"Het ging over de sloop van woningen om er volgens vier keer zoveel nieuwe woningen voor terug te bouwen. Maar de Raad is vergeten om dit perspectief mee te delen aan de bewoners. Het was geen of-vraag meer; of er gesloopt zou worden, maar hoe en wat ervoor terug komt. De gemeenteraad liet zich heel erg beïnvloeden door de individuele huurders die fel tegen waren, die riepen dat er geen participatie heeft plaatsgevonden. De gemeenteraad werd toen onzeker en wat je ziet is dat er dan een soort verlamming ontstaat. Er is toen een beeld bij de bewoners ontstaan dat renovatie nog mogelijk was in plaats van sloop."

Gemeente Zaanstad zegt daar aansluitend over: "Achteraf hadden we meer inspanning moeten leveren als gemeente in het proces, om die bevestiging duidelijk te maken. Dat het niet om de of-vraag gaat, maar de hoe-vraag van het slopen."

Ashna Vishnudatt, procesmanager van gemeente Haarlem, geeft aan hoe belangrijk betrokkenheid van een bestuur zoals de gemeenteraad is:

"Met project Z en ook een ander project binnen Haarlem is de betrokkenheid van het bestuur belangrijk geweest. In principe is het zo dat de Raad uitsluitend mag proberen van het gerecht en mag kijken of dat past binnen de kaders. Maar we weten met zijn allen dat ze ook in de stad wonen en leven dus als ze dat willen, dat ze dan ook mee kunnen denken en creëren. Dus je kan bijvoorbeeld al in een technische sessie een toelichting geven op hoe je het participatietraject gaat inzetten, hoe de volgorde eruit gaat zien, welke plek het in het beleid heeft gekregen, tegen welke dilemma's je bent aangelopen. Dat is een beetje aftasten op welke onderwerpen je dit kan doen, dat hangt af van de pijnpunten op dat moment. Maar dat zie ik als een mechanisme dat je zou kunnen inzetten; dan haal je het ook uit de emotie tussen wethouder en raad. Dan laat je de ambtenaar het technische verhaal vertellen."

Dus mijn pleidooi is dat we participatie niet alleen zien als: hoe heeft het ambtelijk team het geluid opgehaald uit de buurt, maar dat het een optelsom is van de bestuurlijke participatie. Dus het creëren van bestuurlijke betrokkenheid en uiteraard hoe je de bewoners daarin meeneemt. En uit De Koepel kan ik concluderen dat de bestuurlijke betrokkenheid heel hoog is. Dat blijkt uit welke besluiten wij hebben voorgelegd. Dat je het bestuur op meerdere momenten betreft; daar ben ik wel van overtuigd. Dat duurt in eerste instantie wat langer, maar aan het eind win je daar heel veel mee."

Rol van de Wethouder

Volgens Hoogleraar Nanke Verloo, verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en specialiste op het gebied van conflict, burgerparticipatie en in- en uitsluiting in stedelijke ontwikkelingsprocessen, zijn ambtenaren niet altijd even bedreven in de omgang met 'boze' burgers (Verloo 2021: 47). Hier zouden ambtenaren volgens Verloo



in getraind kunnen worden. Tegelijkertijd behoren het communiceren en verantwoorden van politieke keuzes idealiter tot de werkzaamheden van de wethouder (ibid.). “[Wethouders] representeren immers waar de burger voor heeft gestemd. (...) Burgers kunnen na vier jaar geen ambtenaren wegstemmen en dat maakt hun rol in een besluitvormingsproces ingewikkeld en ondemocratisch”. De rol van wethouders wordt zo als belangrijk beschouwd in het verantwoorden van politieke keuzes die veelal de kaders van een participatieproces bepalen. Door dus ook het bestuur mee te nemen in het proces en doordat alle betrokken partijen zich houden aan de gestelde kaders waarbinnen participatie plaats kan vinden, kan helderheid worden geschept voor bewoners. De of-vraag van een bouwplan kan hierdoor buiten beschouwing blijven en vertraging op dit punt kan worden voorkomen.

Rol van de Ontwikkelaar

De invulling van een rol binnen het participatieproces blijkt niet alleen voor de gemeenteraadsleden of wethouders belangrijk te zijn. Juist die van projectontwikkelaar of een gebiedsmakelaar moet helder zijn; wat brengt deze stakeholder voor mogelijkheden en beperkingen mee in het participatieproces? Gemeente Diemen vertelt:

"Ontwikkelaars zien niet altijd direct dat belang van participatie. Hun belang zit vooral ook in de verkoop van de woningen. Een ander aspect dat een rol speelt is de krappe woningmarkt: Er is een tekort, dus je verkoopt toch wel. In die zin is de rol van de gemeente ook echt om die kwaliteit hoog te houden, zowel wat betreft de inpassing in de omgeving als de kwaliteit van het plan zelf. Dat is het spel tussen ontwikkelaars en gemeenten, tussen kosten versus kwaliteit."

Zo geeft procesmanager Ashna Vishnudatt van gemeente Haarlem aan:

"We hebben de ontwikkelaars wel gevraagd dat mee te nemen, die participatie. Maar je merkt wel dat ontwikkelaars die vaardigheid niet echt hebben. Men zit heel erg op: 'Ja maar je kan geen planning maken, want die verandert om de drie maanden'. Maar dat klopt, want een planning is een perspectief. Dus puur het begrip planning, daar wordt anders naar gekeken. Het wordt gezien als een factor waar je op afgerekend wordt in plaats van een instrument om mensen meete krijgen."

Een ontwikkelaar wordt in die zin dus gevraagd iets te doen wat buiten zijn of haar expertise valt. De flexibele schil van de Metropoolregio kan hierin helpen door een (communicatie)adviseur te laten meedenken met de planning van een ontwikkelaar. Op deze manier worden beide rollen van ontwikkelaar en communicatieadviseur integraal.

Rol van de Gemeente – Dienstverlening

Linda Luth, gebiedsmakelaar in Amsterdam-Noord, geeft hierop aansluitend aan dat een betere dienstverlening deze onduidelijkheid over de rollen kan voorkomen:



"Mensen hebben ook niet zo'n goed idee wat ze aan een gebiedsmakelaar kunnen vragen. Het is ook wel een vaag concept, het wordt verschillend ingestoken. Dat maakt het wel lastig. Ik merk aan de reacties op Facebook de laatste tijd, dat mensen zich afvragen; 'Ja wat kan ik dan wel aan een gebiedsmakelaar vragen'. Als ik met bewoners bezig ben om een speeltuin op te knappen, dan ben ik ook een soort projectleider. Terwijl dat geen onderdeel van je functie is, maar op dat moment moet het. Dus dan is het lastig uit te leggen dat ik dat op een ander moment niet doe.

Ik hoor ook nog weleens: 'De vorige deed dat wel'. Dat zal er ook wel mee te maken hebben. Maar ik denk ook wel dat we zelf in onze communicatie niet heel duidelijk zijn over wat wel en niet kan. Ik heb het laatst met een collega besproken en we hebben een best wel slechte dienstverlening. Niet dat we onze taken slecht uitvoeren, maar we hebben niet heel duidelijk: wat kan je van ons verwachten en wat niet. En wie doet dan wat.'" (Linda Luth)

"Ze komen heel vaak binnen en dan denken ze dat we van de politie zijn: 'Ik heb hier spullen zien liggen in de wijk, ik denk dat het gebruikt is voor een inbraak'? Maar ook bewoners die denken dat wij de gemeente zijn, dus dan melden ze over vuil op straat en over zaken in de openbare ruimte. Daar gaan wij niet over, maar dan hebben we wel onze contactpersoon waar we de bewoners naar door kunnen verwijzen."
(Kiki Dinkgreve, wijkbeheerder & het gezicht achter woningcorporatie Eigen Haard)

De gemeente kan duidelijkheid scheppen over waar, hoe en voor welke zaken bewoners bij hen terecht kunnen. En door aan te geven (bij een participatietraject) wat de relatie is tussen bijvoorbeeld gemeente, gebiedsontwikkelaar, maar ook woningcorporatie. Dit kan bijvoorbeeld via digitalisering (Berns et. al 2019). Rommelse (Kickstad) geeft hier een tip over: "Kijk naar de kracht van herhaling. Bedenk vragen en antwoorden die bewoners over de verschillende rollen of werkzaamheden zouden kunnen stellen, en breidt dit vervolgens uit naar andere onderwerpen die binnen de dienstverlening van gemeenten vallen."



4. Communicatie

Duidelijkheid scheppen over de verschillende rollen binnen een participatieproces en transparant zijn over onder andere de invulling en de voortgang van het participatieproces - het lijkt makkelijk. Maar in de praktijk komen er in de communicatie tussen betrokkenen bij participatietrajecten veel misverstanden voor. Dit hoofdstuk gaat dieper in op het contact tussen bewoners en betrokkenen bij participatietrajecten, zoals gemeenten, wethouders en woningcorporaties. Hoe de laatstgenoemden omgaan met het aanhoren en implementeren van zorgen over de leefomgeving van inwoners, bepaalt voor een groot deel de verdere voortgang van een participatieproces (bij woningbouwplannen). Ook het begrijpen van elkaars leefwerelden, elkaars taal, van waaruit gehandeld wordt, is een proces waar meer aandacht aan geschonken kan worden.

"We hebben een keer een correctie op een bewonersbrief moeten sturen. Want daar zou je, weliswaar onbedoeld, uit kunnen opmaken dat er al was besloten dat er gebouwd zou worden. Als je de brief op een bepaalde manier leest, dan zou je dat inderdaad op die manier kunnen opvatten. Dus het college van B&W drong erop aan dat er meteen een correctiebrief moest komen. Je had de brief natuurlijk meteen anders moeten formuleren, zodat dat misverstand er niet was. Maar als je die correctie maakt, dan wordt er wel meteen de focus op gelegd. De correctiebrief zorgde voor veel beroering in de buurt. Dat wil overigens niet zeggen dat als die misstap in de communicatie niet had plaatsgevonden, dat het dan een succesvolle participatie was geweest. Wij denken eigenlijk dat het sentiment dat mensen helemaal niet wilden dat daar gebouwd wordt, alles in de weg stond. (Gemeente X)"

Oud Zeer Ophalen

Volgens gemeente Purmerend, zou een *best practice* zijn om voor het Omgevingsvisie Plan in kaart te brengen waar het grootste knelpunt ligt voor bewoners:

"En dat je, om daarachter te komen, een stap terug doet: namelijk de rommel opruimen. Het oud zeer ophalen van bewoners over vorige woningbouw- projecten of plannen. En aan de andere kant ook ophalen waar bewoners aan gehecht zijn. Wij doen dat met een persoonlijke benadering, door middel van éénop één gesprekken met bewoners die in de woningen komen te wonen, die zich moeten verplaatsen of die gehecht zijn aan de omgeving waar de nieuwe woningen gebouwd zullen worden."

Volgens onderzoek naar mondige inwoners zouden gemeenten er inderdaad goed aan doen de gevoelens van onvrede en wantrouwen te begrijpen, en om te kijken of



deze inzichten kunnen leiden tot een verbetering van beleidsplannen (Karré et al., 2017; Lange & Zuure, 2018 in Verloo&Frier 2021: 33). Ook Hoogleraar Stan Majoor beaamt dit:

"Wat is er in het verleden allemaal gebeurd en wat is er beloofd? Dat moet je adresseren voordat je met elkaar in de toekomst kan kijken. Tegenwoordig zijn ambtenaren best wel een dynamische groep; ze switchen regelmatig, dus het institutioneel geheugen is vaak niet zo groot. Maar bewoners, die hebben vaak lang op een plek gewoond. Dus er was in Amsterdam-West een participatiemoment en daar gaf een bewoner aan: 'Ja wat is er met mijn inbreng in 1988 gebeurd, ik heb toen allemaal geeltjes geplakt, ik wil eerst weten wat daarmee gebeurd is'. Nou die ambtenaar was toen bij wijze van spreken nog niet eens geboren, maar die situatie is wel tekenend. Het gaat vaak over emotie, over hun buurt. Daar moet je rekenschap aan geven, nog voordat je het gesprek over (woningbouw)plannen inzet."

Belevingswereld van Bewoners Begrijpen

In de één op één gesprekken zouden ook de kernwaarden van de bewoners (en projectontwikkelaars, woningcorporaties en andere stakeholders) aan het licht kunnen komen die voor hen belangrijk zijn. Bijvoorbeeld dat de besluitvorming volgens de regels gaat en in dienst van de gemeenschap (Verheul et. al 2021: 78). Hier kunnen dan aan het begin van het participatieproces afspraken over gemaakt worden: bijvoorbeeld over hoe er aan die kernwaarden zal worden blijven voldaan.

In het rapport *Bouwstenen voor het leren over Leefbaarheid en Veiligheid*, merken de auteurs van o.a. Movisie en Platform31 ook op dat er vanuit beleidsmedewerkers en bewoners anders gekeken wordt naar participatie, en dat beide werelden met elkaar verbonden kunnen worden door kennisdeling en door elkaars taal te leren begrijpen (De Bruijn et. al 2021: 12). Te vaak komt het nog voor dat communicatie en participatie ingestoken wordt vanuit de belevingswereld van de beleidsmedewerker; die vaker de pet op zou kunnen zetten van een bewoner. Zo geeft Kiki Dinkgreve, wijkbeheerder en het gezicht achter woningcorporatie Eigen Haard, over de inloopsprekuren van Eigen Haard aan:

"Bewoners komen gewoon heel vaak als er geen spreekuren zijn. Of ze weten niet hoe laat het is, want in de Vogelbuurt [Amsterdam] zijn veel mensen met laag-geletterdheid en die geven dan aan: 'Oh we wisten niet dat het vandaag was'. Dus ik heb ook wel gemerkt dat dat formele karakter eigenlijk niet zo werkt. Enop ons kantoortje is er eigenlijk wel altijd iemand aanwezig, van collega's tot wijkbeheerders, waardoor dat informele binnenstappen altijd mogelijk is."

Immers probeert een bewoner of bewonerscollectief vaak te zoeken naar mogelijkheden en instrumenten om meer eigenaarschap en zeggenschap te verkrijgen over de directe woonomgeving (De Bruijn et. al 2021: 12), helemaal als er een groot woningbouwproject in de achtertuin wordt gepland. Volgens Hoogleraar Stan Majoor kan een bestuurder of ambtenaar daar juist handig gebruik van maken in de communicatie:

"Wethouders moeten een slimme verknoping zijn tussen dingen. Participatie die je gratis cadeau krijgt – namelijk de zorgen van burgers over allerlei zaken die ze uiten in contact met wethouders, moeten ze slim weten te vertalen in het idee van binnenstedelijk"



bouwen. Maar dat is ingewikkelder dan te zeggen; we gaan 100 woningen bouwen, bent u voor of tegen?"

Transparantie & Evaluatie

Wat sommige gemeenten al hebben gedaan, is de communicatieadviseur een centrale rol geven in het participatieproces. Hierdoor kan er niet alleen meer focus gelegd worden op duidelijkheid scheppen over de invulling van de rollen binnen een participatieproces, alsmede de dienstverlening die daaruit voortvloeit (De Haan en Van Haaften 2020 in: *Maatschap voor Communicatie*). Ook kan het leiden tot meer transparantie gedurende het hele participatietraject over de inhoud en het proces. Hierover zegt Tineke Abercrombie van Historisch Vereniging Purmerend:

"We hoeven echt niet bij alles betrokken te worden, maar neem ons op zijn minst mee in het proces. En communiceer over het bestemmingsplan. Communiceer direct met ons als vereniging. En niet dat we de volgende dag in de krant moeten lezen wat de vervolgstap van het plan is, zonder dat er met ons gesproken is. Of dat er een website of online platform is waar een update wordt gegeven. Als burger of organisatie moet je dan constant naar die website toe, om te kijken of er nieuws voor je is. Dat is gewoon niet handig. Zij [gemeente] doen dat bij onze website ook niet."

Eigen Haard heeft bijvoorbeeld een 'Routekaart' ontwikkeld, waarin ze met bewoners delen welke stappen er zijn ondernomen, op welk punt in het proces ze nu staan en wat de vervolgstappen worden.

Door communicatie integraal en tweerichtingsverkeer te maken in het participatiebeleid, waarbij er ook aandacht is voor de wensen en beweegredenen van bewoners, kan de kloof tussen gemeente/woningcorporatie/ontwikkelaar en inwoner kleiner worden, waardoor ook beter geanticipeerd kan worden op de weerstand van bewoners. Met als gevolg dat er aanknopingspunten gevonden kunnen worden wat bewoners dan wél precies willen in de binnenstad. *Proces mediation* gedurende het hele iteratieve proces kan op deze manier bijdragen aan het verkleinen van het risico op oponthoud, waardoor men weer terug naar de tekentafel moet.

Gemeente Diemen is op dit moment bezig om een ontwikkelprogramma op te zetten, waarbij precies die participatie, communicatie en dienstverlening geïmplementeerd worden. Hiervoor worden een participatiekader en communicatiekader opgesteld:

"Onderdeel van het programma wordt ook dat we participatietrajecten en andere contactmomenten evalueren met betrokkenen: hoe hebben zij het contact ervaren met de gemeente en hoe kan de gemeente dat verbeteren? Hierbij wil gemeente Diemen gebruik gaan maken van zogenaamde feedback loops. En ook intern zal meer worden geëvalueerd: hoe heb je bijvoorbeeld als beleidsmedewerker het contact ervaren? Je hebt als medewerker niet altijd de ruimte, in tijd en kennis, om verandering aan te brengen binnen je werkwijze. En vanuit het ontwikkelprogramma kunnen we dat wel gaan faciliteren of een helpende hand bieden, waardoor medewerkers gestimuleerd worden daarover na te denken en stappen te zetten."



Beeldvorming

Als laatste is de beeldvorming heel belangrijk, de boodschap die wordt uitgedragen door gemeenten, projectontwikkelaars of bestuurders over een woningbouwproject.

"Door de stijgende prijzen in de woningmarkt, staat het vertrouwen in bestuurders die een boodschap gaan verkondigen over verdichting ook op gespannen voet. Want mensen denken; ja er komen woningen, maar die kan ik toch niet betalen. Want sociale woningen daar is een wachtlijst voor en koopwoningen daar heb ik geen geld voor. Dus dat is ook onderdeel van de boodschap: wie is de doelgroep, is het betaalbaar, welke soort woningen komen er? Je moet percentages geven over sociale huur en ook woningcorporaties aan het woord laten." (Dhr. Stan Majoor)

"Als je er vanaf het begin af aan al zo in staat, en die boodschap uitdraagt van; we doen het samen, dit zijn de lusten, in plaats van dat je tegen het hele participatieproces op ziet. Bewoners voelen dat aan" (Procesmanager Ashna Vishnudatt, gemeente Haarlem). Chantal Gielen, regisseur Wijkontwikkeling en Leefbaarheid bij woningcorporatie Eigen Haard, geeft aan hoe belangrijk het is de boodschap naar inwoners in te steken op de lusten:

"Je moet de quick wins kunnen combineren met de lange termijn plannen, zodat bewoners aangehaakt blijven. Als je over lange ontwikkelingen gaat praten, denken mensen vaak ook: 'Ja, het zal wel, er wordt alleen maar gepraat'. Terwijl er best veel laaghangend fruit is qua interventies waar je makkelijk iets aan zou kunnen doen, om de leefbaarheid in een wijk te verbeteren. Combineer dat met elkaar."

Voorbeelden van lusten zijn extra parkeergelegenheden bij een woontoren, of de lokale toewijzing van woningen bij sociale woningbouw. Bewoners die bezwaar hebben op een plan zijn vaak ouders met kinderen die hun bezwaar bereid zijn in te trekken op het moment dat hun kind voorrang op een woning heeft ten opzichte van nieuwkomers. Het inzetten op die lusten maakt de onderhandelingsruimten van gemeenten ook groter, wat later het bezwaar bij de rechter kan verminderen.

Een andere *best practice* is volgens gemeenten om bewoners mee te nemen in de worstelingen, vooral als een gemeente ook al een tweedeling ziet ontstaan in hoe er naar de plannen gekeken wordt. "Het verbeelden van wat er komt, ook al heb je nog niet precies een vastgestelde visie, zorgt ervoor dat de eerste shock en emoties opgevangen kunnen worden, zodat dat niet als knelpunt later in het participatieproces pas binnenvalt" (Gemeente Diemen). Hoogleraar Stan Majoor vult aan:

"In veel dorpen heersen er meerdere vragen: 'Zijn er ook andere opties, appartementen voor ouderen en jongeren?' Zulke vragen passen heel goed bij die filosofie van binnenstedelijk bouwen. Als bestuurder is het dan zaak om en de cijfers en het bredere verhaal over OV knooppunten, landschap en efficiency op orde hebben."



5. Innovatieve Participatie

Wat zijn innovatieve methoden om woningbouwplannen zo concreet mogelijk te kunnen doen? En hoe kunnen gemeenten en bewoners elkaars taal beter gaan begrijpen, waardoor ook de informatiekloof wordt gedicht? Dit laatste hoofdstuk gaat in op zowel innovatieve technologieën, als vormen van innovatieve deelname waar gemeenten mee geëxperimenteerd hebben of nog gaan uitproberen. Woningbouwplannen hebben een grote impact in de leefomgeving van bewoners en dus probeert een gemeente elke bewoner bij het participatieproces te betrekken. Maar hoe kan dit zo inclusief mogelijk?

"Mensen kunnen zich heel moeilijk voorstellen wat sociale woningbouw precies inhoudt. Omwonenden hadden bijvoorbeeld veelal het beeld dat het heel groot werd en men al het daglicht kwijt zou zijn. Als je bijvoorbeeld beleid ontwikkelt, kan co creatie heel goed werken. Maar bij bouwplannen die zo gevoelig liggen, heb ik ook wel gemerkt dat mensen vaak eerst iets tastbaars moeten hebben; wat zijn ongeveer de ideeën, om van daaruit het gesprek te voeren."
(Gemeente X)

5.1 Innovatieve Technologieën

De laatste jaren is er steeds meer oog gekomen voor innovatieve technologieën. Hierbij is zowel gekeken naar de verbeelding van grote woningbouwplannen voor bewoners, als de samenhang tussen de opgaven van het verbeteren van digitalisering en participatie (Berns et. al 2019: 2 in *Participatie als vehikel om via digitalisering publieke waarde te realiseren*). In het kader van het verbeteren van de dienstverlening, wordt er naast het verzamelen en ordenen van informatie en kennis, ook gekeken naar de inzet van *artificial intelligence* (Berns et. al 2019: 5), zoals voor het samenvatten van moeilijke beleidsstukken en in begrijpelijke bewonerstaal om te zetten. Het op de dezelfde hoogte komen te staan als ambtenaren of wethouders qua kennis door het verschaffen van informatie in de taal van bewoners is volgens wethouder Jurgen Nobel (VVD/Haarlemmermeer) van groot belang voor het verminderen van bezwaren: "Het is vaak de groep in het midden, die best wel mee wil denken en bewegen, maar die vaak door informatieachterstand eerst goede antwoorden wil hebben op de vragen die er onder hen leven."

Daarnaast zou een inwoner-*app* kunnen bijdragen aan het eerder opsporen van oud zeer (zie ook *Communicatie*). De bedoeling is dat via deze app inwoners hun 'lasten' in de wijk kunnen aangeven. Dit kan ervoor zorgen dat bij grote woningbouwopgaven dit soort bijzaken er sneller uitgefilterd worden of dat bewoners niet meer de behoefte voelen om dit kenbaar te maken, omdat het via de *app* al is opgepakt. Daarnaast zou de *app* ingezet kunnen worden om sfeerbeelden van inwoners op te halen die kunnen aantonen hoe zij de nieuwe inrichting van hun woonwijk voor zich zien.

Videozuilen zouden als technologie ingezet kunnen worden waarbij participanten boodschappen inspreken over een plek/plan die op de zuilen wordt vertoond (Verheul, Heurkens en Hobma 2021: 74-75). Die zuilen kunnen dan bijvoorbeeld opgesteld worden waar de nieuwe woningen gaan komen. Op deze plek kan er een tentoonstelling gecreëerd worden, waardoor in het geval van een sloopsituatie de plek een tijdelijk



creatief aangezicht krijgt waar huidige en toekomstige bewoners elkaar kunnen ontmoeten. Hierdoor zouden ook positieve associaties met de woningbouwplek kunnen ontstaan en krijgt het meer zichtbaarheid.

Daarnaast zijn er projectontwikkelaars die al na hebben gedacht over het gebruik van VR⁸-brillen, om zo bewoners door hun wijk te laten lopen terwijl ze de woningbouwplannen 'in het echt' gevisualiseerd zien. Hierover zegt Rommelse (participatie adviseur bij Kickstad):

"Technologische middelen kunnen helpen, maar met VR zit je al snel aan hoge kosten. Daarbij kan het ook verkeerde verwachtingen schetsen. Als mensen gedetailleerde constructies zien, dan denken ze vaak: 'Dit staat vast'. Een maquette kan helpen om mensen zich een voorstelling te laten maken, maar verbeeldt het niet als het perfecte plaatje, want dan verwachten bewoners en andere stakeholders dat ook. En dat kan weer voor een knelpunt in de communicatie van een participatietraject zorgen. Laat bijvoorbeeld een architect aanschuiven die een schets maakt. Visueel gezien staat het ontwerp en de details dan ook nog niet vast."

Daarop aansluitend kan een procesontwerp en de bijbehorende communicatie ervoor zorgen dat bewoners zich eerder committeren aan het proces, in plaats van aan de uitkomst (Verheul et. al 2021: 73). Transparantie en innovatieve technologie hangen in deze zin samen. Zo moet de *Let's Opp - app* ook de zwijgende bewoner een stem gaan geven, door als gebruikers letterlijk ideeën via de app aan te kunnen dragen en vervolgens te stemmen. Door middel van pushberichten worden de gebruikers op de hoogte gehouden van wat ze wanneer kunnen inbrengen. Participatiespecialist Michiel Stapper (Universiteit van Tilburg) ziet wel een drempel in het kenbaar maken van de app, bijvoorbeeld per post of per mail.

En hij *oppt*⁹ voor het gebruik van de taal van bewoners in plaats van de ambtelijke taal. Wel ziet hij een kans voor politici om op deze manier rolmodellen voor te stellen: "Ze kunnen in de app misschien inbouwen dat ook de mening van volksvertegenwoordigers wordt verkondigd. Zij houden meer rekening met het algemeen belang. Gebruikers van de app kunnen dat in hun overwegingen meenemen." Toch uit Stapper zijn grootste zorgen over het stellen van de participatiekaders in de app. Immers, als de basis ingrediënten zoals gedegen communicatie en transparantie over deze kaders gedurende het hele proces ontbreken, gaan technologische innovaties dit niet oplossen en zorgen ze niet voor de beoogde versnelling.

De deelnemende gemeenten uit dit onderzoek hebben al veel nagedacht over innovatieve technologie door toedoen van de corona crisis, waardoor fysieke ontmoetingen met bewoners niet mogelijk waren. Zo heeft gemeente Diemen het afgelopen jaar naast de gemeenteraadsvergaderingen en daarbij de inspraakmomenten voor bewoners online te houden, en deze breed toegankelijk te maken op *YouTube*, ook de week 'Mijn Diemen van Morgen' georganiseerd. Hierbij konden inwoners online enquêtes invullen en online bijeenkomsten bijwonen. Toch merken alle deelnemende partijen uit het onderzoek op dat het contact zoeken en kennis delen via websites en online platforms anders is. Zo geeft gemeente Haarlem aan gebruik te maken van

⁸ <https://www.clicknl.nl/fieldlab-vrdml/>

⁹ <https://stadszaken.nl/artikel/3306/innovatie-in-participatie-letsopp-moet-ook-de-zwijgende-bewoner-stem-geven>



MURAL, een online brainstorm tool om ideeën uit te wisselen en samen tot andere inzichten te komen. Maar deze tool is niet voor iedereen gemakkelijk. Bewoners moeten zich er vaak van te voren in verdiepen (bijvoorbeeld door een instructievideo op internet te bekijken) en tijdens de workshop hebben bewoners een mindere spanningsboog dan dat ze zouden hebben in een fysieke bijeenkomst. "Het is niet hetzelfde als een fysieke bijeenkomst, als een werkvorm waar je met zijn allen rond de tekentafel kan staan, maar toch biedt het wel de mogelijkheid om in corona tijden met bewoners in een ruimte te zijn" (Gemeente Haarlem). Toch sluit het ook groepen uit, zoals bijvoorbeeld ouderen die niet digitaal vaardig zijn.

5.2 Innovatieve Deelname

"Een mechanisme is natuurlijk dat je ook voorstanders van het plan weet te mobiliseren. Ik vind het altijd verwonderlijk dat er 20.000 (indicatief) mensen op de wachtlijst staan, maar die 20.000 zie ik nooit bij een raadscommissie inspreken dat het plan door moet gaan. Dus hoe wordt die belangengroep nou aangeboord? Dus als het gaat om inclusief, merk ik dat de focus heel erg ligt op: hoe landt een woningbouwproject in een specifieke buurt. En dat onvoldoende het belang voor de stad of regio wordt aangeboord.

Aan de ene kant kan je je afvragen waarom staat er geen groep op die zegt: 'Hallo, we staan al 25 jaar te wachten, waarom een extra laag eraf? Gooi gewoon die etage erop'. Je merkt dat die groep op zulke besluitvormingsmomenten niet in het besluit wordt meegenomen. Die krijgen gewoon geen plek, die tappen we af." (Ashna Vishnudatt)

Rommelse (participatie adviseur bij Kickstad) komt hiervoor met een aanbeveling:

"Je kunt bijvoorbeeld een flitspeiling op straat of op andere plekken organiseren waarvan je ook weet dat er voorstanders wonen. Hierdoor kan er meer positieve participatie ontstaan. Door ook de positieve geluiden bewust op te zoeken, krijg je een genuanceerder beeld van hoe de omgeving denkt over het project."

Het inclusief maken van het participatieproces staat al langer op de agenda van veel gemeenten, en ook bureaus voor duurzame stadsontwikkeling zoals Kickstad houden zich hiermee bezig. Veelal komen op de klassieke participatievormen (inspraakmomenten, informatiebijeenkomsten) alleen de *usual suspects* af, en is het inclusief maken van het participatieproces vaak een van de aspecten dat wegvalt als de *business case* moet worden rondgemaakt. Participatie lijkt er daarom alleen te zijn voor de elite. Zo geven Welschen en Veldboer (2019) in hun artikel 'Sociaal Werk in Stadswijken Waar Problemen Zich Opstapelen', aan dat bewoners met individuele sociale problemen vaak geen ruimte hebben om op collectieve thema's uit de buurt te participeren. En deze lage beleving van leefbaarheid en afwezigheid van sociale cohesie lijken er daardoor ook voor te zorgen dat deze bewoners minder openstaan voor het samen meedenken met andere bewoners (356; Schaap et. al 2019 in Verloo&Ferier 2021: 33). Linda Luth, gebiedsmakelaar in Amsterdam-Noord, vraagt zich daarbij af in



hoeverre participatie voor iedereen moet zijn:

"De meldingsbereidheid is in deze buurt gewoon heel laag, mensen zoeken niet snel contact met de overheid en officiële instanties. Er speelt veel meervoudige problematiek bij bewoners in de buurt. Ze hebben genoeg aan hun hoofd en zijn domweg aan het overleven. Als jij het einde van de maand moet halen, dan maak je je misschien minder druk om je woning of dat het goed gaat met je burens. Je hebt genoeg aan jezelf. Ik denk dat laaggeletterdheid en analfabetisme ook wel een rol spelen. Er is geen onderzoek naar gedaan, maar ik hoor ook nog steeds van bewoners: 'In Noord wilde je vroeger niet dood gevonden worden, we worden al heel lang genegeerd. Dus waarom zou ik dan eigenlijk nog meedoen [aan participati]'."

In aanvulling daarop stelt Chantal Gielen, regisseur wijkontwikkeling en leefbaarheid bij Eigen Haard in Amsterdam-Noord:

"Heel veel bewoners voelen zich achtergesteld, omdat veel woningen aan onderhoud toe zijn. Nu is Noord helemaal hip en bewoners voelen dat er aandacht is voor hun wijk, terwijl er jarenlang weinig is geïnvesteerd. Heel veel mensen ervaren het als: 'Oh, nu zijn er ineens nieuwe bewoners en daar wordt wel naar geluisterd?' We proberen er voor te zorgen dat de verbinding tussen bestaande wijken en het Hamerkwartier centraal staat, zodat alle bewoners profijt hebben van de positieve ontwikkelingen."

Uiteindelijk komen zowel Luth als Rommelse tot de conclusie dat ook al hebben bewoners geen behoefte om te participeren, ze in ieder geval de kans moeten hebben gehad om tot dit besluit te komen. Dat ze kunnen hebben nagedacht over de woningbouwplannen, op hun eigen niveau. Op het digitale vlak betekent inclusiever maken bijvoorbeeld de projectwebsite in B1 Nederlands te verwoorden. Rommelse:

"Ook kunnen gemeenten kijken naar de demografie van de wijk waarin ze woningen willen gaan bouwen - welke talen worden daar allemaal gesproken en is een gemeente in staat om al deze talen te bereiken? En moeten er regels voor komen, dat als een bepaald percentage geen Nederlands spreekt, maar Turks, het participatietraject of een deel ervan zoals een informatiebrief, ook in het Turks wordt aangeboden?"

Een voorbeeld hiervan is de website West Begroot Turks¹⁰.

Wat sterk naar voren kwam in zowel alle gesprekken met stakeholders, als uit de literatuur, is dat er naar nieuwe vormen van participatie wordt gezocht, door beter bij de leefwerelden van alle doelgroepen aan te sluiten. Vaak wordt er in participatie processen nog te vaak de symbolische betekenis die bewoners geven aan plekken in hun buurt of bepaalde herinneringen over het hoofd gezien (De Lange & Zuure 2018: 284). Wel proberen ambtenaren zich al meer binnen de leefwerelden van bewoners te begeven, bijvoorbeeld door een rommelmarkt te bezoeken waar veel ouderen op af komen. Of ze gaan langs bij een moskee of buurthuis, sluiten aan bij een 'vrijmibo' voor studenten of bezoeken de lokale sportvereniging om de *unusual suspects* te bereiken. Het organiseren van participatie op lokaal terrein dat bekend is bij inwoners, blijkt van grote waarde te zijn om het vertrouwen van inwoners te (her)winnen.

¹⁰ <https://westbegroot.amsterdam.nl/turks>



Participatie vanuit een Duurzame Relatie

Volgens onderzoekers van het AMS Institute¹¹, die specifiek inclusieve participatie onderzochten, zou participatie niet verbonden moeten zijn aan een begin en einddatum maar zou het een doorlopend proces kunnen zijn waarbij bewoners en bestuurders een duurzame relatie opbouwen die participatietrajecten over woningbouwplannen ten goede komen. De continuïteit van aanwezigheid van bestuurders of ambtenaren op een bepaalde plek in een wijk, bijvoorbeeld bij het opknappen van een speeltuin of door te helpen in een buurthuis, wordt door zowel coördinatoren van zelforganisaties in een buurt als bewoners als belangrijk geacht. Het opbouwen van vertrouwen op deze manier helpt in grote projecten zoals bij woningbouw, waar het herkennen van gezichten zorgt voor het (willen) begrijpen van elkaars standpunten en het creëren van een gemeenschappelijk kader (Molsbergen 2021)¹².

Gezien en gehoord worden, ingrediënten die niet mogen ontbreken in ieders participatieproces, kunnen door continue nabijheid van lokale overheid en burgers als gevoelens gerealiseerd worden (ibid.). Hierbij vindt er dus een verschuiving plaats van een center-perspectief (de (lokale) overheid *ziet* haar inwoners) naar een lokaal perspectief (de (lokale) overheid luistert op een informele, niet-tijdsgebonden manier naar haar inwoners op een voor hen vertrouwd plek)¹³. Al bestaande ambassadeurs of 'buurtbuikers'¹⁴ in de wijk, kunnen ambtenaren of bestuurders laten integreren in de voor hun bekende locaties waar veel inwoners bij elkaar komen.

In het ontwikkelprogramma van gemeente Diemen wordt er ook veel aandacht geschonken aan het inclusief maken van het participatieproces door de inzet van al bestaande netwerken:

"De koers die we nu willen inzetten, is dat we veel meer gebruik willen maken van bestaande formele en informele netwerken binnen de gemeente. We kennen die netwerken soms vanuit het sociaal domein, uit het veiligheidsdomein, vanuit wijkbeheer of vanuit duurzaamheid. Als we ervoor zorgen dat we deze netwerken gaan delen binnen de gemeente via een overzicht, dan kan je al meer mensen bereiken door ook bepaalde linking pins of sleutelspelers te betrekken in het proces in plaats van een algemene brief uit te sturen naar de bewoners. Dat werkt bij deze groepen toch al niet zo goed. We hebben daar ook al een voorbeeld van gehad. Dat ging bijvoorbeeld over een aantal Eritrese inwoners die we wilden bereiken vanwege een bepaald vraagstuk. Toevallig hadden we iemand uit een ander team die Eritrese was van afkomst en in Diemen woont. Dat contact hebben we kunnen benutten en dat zorgde ervoor dat we die doelgroep beter konden bereiken. Om dat hele veld van verschillende netwerken in kaart te brengen, willen we iemand apart aanstellen. We hebben nu vier wijkcoördinatoren die dit erbij doen in hun eigenlijk werk, dat ze die initiatieven opsporen en sturen. Maar we zien dat dat niet echt lukt, dus willen we één iemand aanstellen die fulltime daarmee bezig is. Echt de linking pin naar inwoners. Maar die ook goed zicht heeft op al die netwerken, waar we nu maar beperkt contact mee hebben. Dus dan heb je iemand die zowel intern collega'sop

¹¹ <https://www.ams-institute.org/>

¹² Onderzoek uitgevoerd in opdracht van CitySolutions, voor de gemeente Amsterdam-West

¹³ Eindpresentatie Onderzoek AMS Institute 7 december 2021

¹⁴ <https://buurtbuik.nl/over-ons/>



weg kan helpen, als extern mensen naar binnen kan helpen.”

Deze netwerken en zogeheten *mediators* (Verloo&Ferien: 35) zouden er ook voor kunnen zorgen dat het huisvestingsvraagstuk de integrale benadering krijgt die Commissie Ter Haar adviseert in haar rapport *Een Veilig Thuis voor Iedereen* (Koper&van Triest 2021) en dat aandachtsgroepen niet alleen beter in beeld komen (ibid.: 12), maar ook qua welzijn en leefbaarheid opgaan in de wijk. Met als uitwerking dat ook bewoners met meervoudige problematiek en nieuwkomers zich geroepen voelen om hun stem te laten horen. Zo geven Dinkgreve en Gielen (Eigen Haard) aan:

“Zo’n buurt als de Vogelbuurt [Amsterdam] leent zich daar fysiek ook goed voor. De manier waarop zo’n wijkkantoor is ingebed in de buurt, sluit goed aan bij hoe bewoners contact opnemen met instanties. Dat contact is ontstaan doordat we jarenlang aan een netwerk hebben gebouwd.

De fietsenmaker bijvoorbeeld, die is niet alleen een fietsenmaker maar ook een sociale netwerker. Die deelt ook brood uit, dus die is een soort voedselbank. En ik denk dat het vooral burens zijn die op elkaar leunen. Omdat wij contacten hebben met deze sleutelfiguren, kunnen we ook in contact komen met de bewoners.”

Deze gebiedsgerichte aanpak zou qua informatievoorziening aan kunnen sluiten bij het programma Leefbaarheid en Veiligheid, gevestigd op het digitale kennisplatform *WijkWijzer*²⁵ dat gefaciliteerd is door het Rijk. Dit bevordert kennisuitwisseling tussen netwerken van bewoners en gemeenten.

Toekomstige Bewoners

Om nieuwkomers te betrekken bij het participatieproces, gebruiken gemeente Diemen en gemeente Haarlem een mechanisme dat kan werken voor meerdere gemeenten.

Haarlem:

“Wat je probeert, is dat je mensen wilt verleiden die openstaan voor het concept dat je ontwikkelt. Op basis van waarde. Inclusiviteit in een bouwprogramma is dat je bijvoorbeeld andere functies in aansluitend wonen een plek geeft, dat kan zorg zijn, maar ook support of horeca. En dat je een soort profiel met elkaar bedenkt, waar nieuwkomers dan warm gemaakt voor kunnen worden.”

Diemen:

“We brachten dan altijd een nieuwsbrief uit en mensen kopen in een nieuwbouwwijk, dus die weten al dat er van alles in verandering is. De toekomstige bewoners van wie we de gegevens hadden, die kregen dan via de makelaar ook al de nieuwsbrief met de woningbouwplannen en participatie kaders, dus op die manier worden ze geïnformeerd en uitgenodigd om deel te nemen aan het participatieproces.”

²⁵ <https://wijkwijzer.org/>



Procesmanager Ashna Vishnudatt van Gemeente Haarlem merkt daarbij op:

"Gebiedsontwikkeling kent ook een behoorlijke duur. Je sloopt en er worden woningen gebouwd, en dan is eigenlijk de groep waarmee je de oorspronkelijke plannen hebt geconsulteerd alweer weg (verhuisd) of andere bewoners zijn opgestaan en die hebben dan een ander beeld van hoe de dingen moeten worden ingestoken. En dat ze ook zeggen: 'Uiteindelijk wonen wij hier, en willen wij ook die invloed hebben', waardoor je dan toch tot de conclusie komt dat je weer terug naar de tekentafel moet. Ik ben daarom een voorstander van Agile werken bij grootschalige projecten. Dus dat je niet in één keer het totale plan ontwerpt, maar dat je meer fasegewijs en interactief werkt, waardoor ook nieuwkomers of bewoners die eerst nog niet wilden participeren, later een kans hebben om mee te denken."



6. Conclusie: Versnellen = Vertraging Voorkomen

Uit de ervaringen van alle deelnemers van dit onderzoek is gebleken dat hoewel versnelling van de woningbouw door iedereen erkend wordt als broodnodig, het versnellen zelf geen doel op zich moet zijn. Immers, als een gemeente of initiatiefnemer inwoners tijdens een participatieproces voor een woningbouwplan niet (voldoende) meekrijgen, ontstaat er juist (meer) vertraging. Daarnaast vragen veel deelnemers zich af of een participatieproces versneld zou moeten worden, omdat inwoners per definitie tijd nodig hebben om het nieuws te verwerken over een woningbouwplan in hun achtertuin.

Vertraging voorkomen is daarom een betere oplossing. In de woorden van Chantal Gielen (Eigen Haard): "Als versnellen je invalshoek is, heb je juist dat mensen gaan afhaken en gaan tegenwerken. Ik denk dat je moet kijken hoe je mensen kan binden, hoe je het communicatief kan versterken want voor veel mensen is het ingewikkeld waardoor het hele participatieproces al een brug te ver is."

In dit adviesrapport zijn er een aantal aspecten benoemd die dit kunnen bewerkstelligen. Tevens omvatten deze aspecten het creëren van (zoveel mogelijk) draagvlak, de inclusie van minderheden en het bewaken van het democratische proces in de openbare ruimte:

1. Een goede stakeholderanalyse
2. Transparante communicatie
3. Inclusief benaderen van inwoners

Bij alle drie de aspecten is het belangrijk dat degene die het participatieproces leidt en vormgeeft, het niet als een vaststaand traject ziet, maar als een iteratief proces. Evalueren tijdens het traject en deze input vervolgens meenemen om het plan of het proces aan te passen, zorgt ervoor dat een gemeente weerbaar wordt en dat inwoners het gevoel krijgen dat er daadwerkelijk wordt geluisterd naar hun wensen, al dan niet binnen vastgestelde afgesproken kaders.

1) Zo is het belangrijk dat er vanaf de voorkant niet meteen een participatievorm wordt gekozen van de ladder, zoals co creatie, zonder te weten wie de stakeholders en omwonenden zijn en wat zij onder co creatie verstaan. Het is nodig om via een gedegen stakeholderanalyse te onderzoeken wat hun belangen zijn, waar hun weerstand vandaan komt. Door om de tafel te gaan zitten kunnen ieders kernwaarden inzichtelijk worden gemaakt om te weten van waaruit iedereen handelt en het participatieproces aan wilt gaan. Ook kan achterhaald worden welke participatiebehoefte alle partijen hebben. Dit kan bijvoorbeeld zijn: op de hoogte te willen worden gehouden over de inhoud en voortgang, antwoord krijgen op prangende vragen, meedenken, online een enquête invullen of aanpassingen aan het plan maken in de vorm van randvoorwaarden (Verheul et. al, 2021: 88; Kickstad). Door dit helder te hebben, kan een gemeente later in het proces niet verrast door inwoners die zeggen: 'Jullie hebben niet aan mij/dit belang gedacht', waardoor er weer van vooraf aan begonnen moet worden of waardoor inwoners naar de rechter stappen.

2) Transparant communiceren zorgt ervoor dat de voortgang van het participatieproces en ook de inhoud duidelijk is voor alle participanten. Hierbij kan het



van belang zijn een onafhankelijke communicatieadviseur in te schakelen, die de angel tussen het contact van inwoners en gemeente eruit haalt. Door contactmomenten aan te grijpen als kansen om echt te luisteren naar zorgen van inwoners, blijft oud zeer niet liggen en kan de betreffende verantwoordelijke nog meer informatie vergaren over de (directe) leefomgeving van bewoners. Dit werkt een duurzame relatie voor en na het participatietraject in de hand. Deze integrale benadering en het omarmen van kansen/ inspelen op verschillende domeinen, kan vertrouwen wekken bij bewoners waardoor ze meer geloven in de uitkomst van een rechtvaardig gelopen proces. Dit is vaak zelfs belangrijker dan de daadwerkelijke inhoud van een woningbouwplan en zorgt voor minder weerstand wat naar de rechter meegenomen wordt.

3) De twee bovengenoemde aspecten kunnen mede gerealiseerd worden door een inclusief participatieproces. Dit betekent inhoudelijk bij de belevingswereld van inwoners aansluiten qua informatievoorziening en manier van denken; en letterlijk deel worden van die wereld door naar de lokale plekken van bewoners toe te gaan. Gemeenten doen dit al door binnen hun eigen netwerk te achterhalen wie de sleutelpersonen zouden kunnen zijn voor het contact met 'onzichtbare' bewoners. En ze nemen aan activiteiten deel in buurten waar woningbouwplannen gaan plaatsvinden. Door dit nog meer uit te breiden, nog meer onderzoek te doen naar de demografie van een wijk en haar inwoners (zowel huidige als toekomstige) beter te leren kennen, kan een bestuurder en verantwoordelijke voor het participatietraject beter inspelen op de behoeften van bewoners. Daarnaast zal het vertraging kunnen voorkomen omdat het betreffende team eerder de negatieve geluiden of weerstand kan ophalen uit de buurt en de positieve geluiden kan mobiliseren.

Mogelijke Vervolgonderzoeken

Om de vertraging van woningbouwplannen te verkleinen, zou onderzoek gestuurd kunnen worden op interne (transparantie) processen van gemeenten. Daarnaast zou onderzoek gericht kunnen worden op hoe het contact tussen gemeenten en inwoners bij participatietrajecten plaatsvindt en hoe dit verbeterd kan worden door anders naar de maatschappij en de directe leefwereld van inwoners te kijken.

"Je zult het nooit iedereen naar de zin maken. Dus je moet ergens uitkomen waar alle partijen tevreden zijn. Dat kan zowel over de uitkomst gaan, als over het proces. Heel lastig denk ik, maar dat kan alleen maar door met elkaar in gesprek te gaan - en te blijven." (Tineke Abercrombie, Historisch Vereniging Purmerend)

Dhr. Will Tiemeijer, verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam als Hoogleraar Gedragwetenschappen en Beleid, adviseert (lokale) overheden daarbij om niet uit te gaan van een gemiddelde zelfredzame burger, die volgens statistieken meerdere jaren vooruit kan plannen. Tiemeijer pleit voor beleid dat uitgaat van reële veronderstellingen over de motieven en capaciteiten van mensen, waarbij de overheid niet teveel moet verwachten van inwoners. Door breder te focussen op deze diverse motieven en capaciteiten van inwoners (zoals besproken in de sectie over de stakeholderanalyse), kan de veronderstelling worden weggenomen dat er een samenleving *out there* is, die we als onderzoekers alleen maar hoeven te 'ontdekken' (Eindpresentatie AMSinstitute; Turnhout, Van Bommel & Aarts 2010).



Onderzoeken 'Type' Inwoners Relevant?

Het uitgaan van 'type' inwoners maakt van inwonersgroepen homogene entiteiten – hun neuzen wijzen allemaal dezelfde kant op, wat onderliggende verschillen uitsluit (Mohan&Stokke 2000 in Turnhout, Van Bommel & Aarts 2010: 3). Wethouders Thijs Kroese (Purmerend) en Floor Roduner (Haarlem) proberen soms ook het 'type' inwoners te duiden, maar gaven aan de motieven van inwoners eerder als ingang te nemen, om het bezwaar van deze omwonenden beter te kunnen begrijpen. Zo vertelt Roduner:

"Er is een woningbouwzone in Haarlem waar 3.500 woningen komen en de hoogopgeleide inwoners – die maken alsmaar bezwaar. Zij weten over het algemeen wel beter de weg van de procedures, plus je moet ook geld en tijd beschikbaar hebben. Misschien heerst er bij hen ook het gevoel dat zij meer te verliezen hebben. Er hangt ook nog steeds een stigma rondom sociale woningbouw – de doelgroep die dan in de wijk met hoogopgeleide inwoners komt te wonen, wordt dan gezien vanuit vooroordelen als 'overlast veroorzakers.'"

Kroese:

"De generatie van mijn ouders, die ooit met al hun spaargeld een woning hebben gekocht en nu in de Purmer in een rijtjeshuis wonen en die hun leven lang daar hard gewerkt voor hebben, die hebben naar mijn gevoel het meeste wantrouwen in de overheid en die zijn het meeste gericht op het beschermen van het eigenbelang. En dat is ook de babyboom generatie die heel erg geleerd heeft dat het allemaal wel kan – zij konden gaan studeren, geld verdienen 'Ik heb het zelf verkregen door hard te werken', The American Dream. Zij houden zich ook niet zoveel bezig met de woningbouwplannen, lezen het krantje met de updates niet, totdat het in hun achtertuin gebeurt. De usual suspects daarentegen zijn mensen die vaak al veel bezig zijn met acties in de buurt en van alles op de hoogte zijn."

Hoogleraar Stan Majoor geeft wel aan voorzichtig te zijn met termen als hoog- en laagopgeleid en zowel Roduner als Kroese betwijfelen of we dit onderscheid tussen 'type bewoners' wel moeten willen maken. Majoor: "Ik vind het eigenlijk niet zo interessant – je wilt eerder weten: wat zit erachter en hoe kun je de plannen zo maken, niet dat niemand meer naar de rechter gaat, maar dat het sentiment over de plannen kan worden verbeterd". Kroese: "Moet je daar onderscheid in maken? In de persoonlijke benadering wel – daar ga je op een andere manier het gesprek mee aan." Niet het type bewoners, maar de motieven en capaciteiten waarmee inwoners hun weerstand bijstaan, vraagt dus om een persoonlijke aanpak in participatietrajecten die via intensiever contact tussen gemeente en bewoners kan worden geïmplementeerd.

Dit is volgens onderzoekers Turnhout, Van Bommel en Aarts belangrijk om te voorkomen dat participatie gezien wordt als uitvoerende praktijk dat inwoners representeert, in plaats van dat in het participatieproces verschillende bewoners gecreëerd worden (Turnhout, Van Bommel & Aarts 2010:2). In het artikel dat zij hierover schreven 'How Participation Creates Citizens: Participatory Governance as Performative Practice' tonen zij aan dat het hele participatieproces de betrokkenheid van burgers beïnvloedt. Wat inwoners zijn en hoe zij zouden (moeten) handelen ligt



besloten in hoe participatie is georganiseerd en uitgevoerd (Aarts & Leeuwis 2010 in Turnhout, Van Bommel & Aarts 2010: 2; Leach et al. 2005: 3). Volgens de onderzoekers zou deze vooronderstellingen gebouwd zijn op de inzet van (lokale) overheden om overeenstemming te bereiken in participatieprocessen; hetgeen al een bepaalde houding van inwoners verwacht van hoe ze zullen handelen in het proces en hoe ze erbij betrokken worden. Op deze manier wordt de invulling en betekenis van participatie (zie *Betekenis en Invulling Participatie*) vaak gereproduceerd (Wagemans 2002 in Turnhout, Van Bommel & Aarts 2010: 4).

Om deze invulling te doorbreken en anders naar bewoners (en hun leefwerelden) te kijken waardoor er een andere relatie tussen ambtenaren en bewoners kan ontstaan (hetgeen kan doorsijpelen in hoe er naar elkaar geluisterd wordt in participatie-trajecten), is het dus belangrijk te onderzoeken hoe de kloof tussen beide 'partijen' kan worden verkleind door naar het contact tussen beiden te kijken. Daarnaast kan er beter onderzocht worden hoe deze werkzaamheden binnen de huidige werkzaamheden van ambtenaren kunnen passen, om de continuïteit van de relatie tussen (lokale) overheid en bewoners te waarborgen, hetgeen zou kunnen leiden tot het vergroten van wederzijds vertrouwen. Hierdoor kan ook de beeldvorming over de versnelling van de woningbouw- productie in zijn algemeenheid verbeteren. De versnelling kan er daardoor voor zorgen dat de polarisatie in de maatschappij, losgebroken kan worden van woningbouwopgaven. "...immers, als er genoeg woningen zijn, hoeft niemand met elkaar te concurreren. Dit zorgt er ook voor dat het draagvlak voor minderheden in de openbare ruimte zal ver-groten." (in: *Een Veilig Thuis voor Iedereen*, Koper & Van Triest 2021: 38).



7. Aanbevelingen

Om de bovenstaande mechanismen te kunnen verbeteren en de benodigde onderzoeken uit te kunnen voeren, om uiteindelijk vertraging van woningbouw tegen te gaan, is er in samenspraak met de deelnemende partijen nagedacht over vervolgstappen.

a. Inclusief Maken Participatieproces

Vervolgstappen zouden gestuurd moeten worden op het inclusief maken van het participatieproces. Zoals Marijke Rommelse, participatie adviseur van Kickstad benoemde dat participatie soms dreigt alleen toegankelijk te zijn voor de elite, zo kan het toegankelijker worden gemaakt voor iedereen door bovengenoemd onderzoek uit te voeren naar de behoeften van *unusual suspects*. Niet door over hen te praten, zoals in rapporten veel gebeurt (zie *Een Thuis voor Iedereen 2021*), maar door met hen te praten. De innovatieve participatiemethoden die in dit rapport zijn benoemd, kunnen hierbij helpen en kunnen dermate gedeeld worden met gemeenten. Daarnaast zou er meer inzicht verkregen kunnen worden in de behoeften van nieuwkomers door als gemeenten het gesprek aan te gaan met makelaars. Hoe ervaren zij de behoeften van nieuwkomers ten opzichte van participatie en welke middelen gebruiken makelaars in samenspraak met gemeenten om nieuwkomers te binden aan de woningbouwplannen?

b. Inzetten Flexibele Schil MRA

Omdat er nog geen mogelijkheden waren om daadwerkelijk mee te lopen met een participatietraject, zou het inzetten van de flexibele schil van de MRA hier een uitkomst in kunnen bieden. Gemeenten gaven aan, dat mocht als deel van het onderzoek mee willen worden gelopen tijdens een participatietraject, dat liever voor een langere periode werd gedaan zodat de gemeente ook ondersteund kan worden gedurende het traject. Dit gaat dan bijvoorbeeld om het observeren van en geven van feedback over participatie sessies die zij organiseren. Ook kan hier het onderzoek naar het contact tussen bewoners en inwoners plaatsvinden. In plaats van leren als een reflectie op de werkwijze wordt op deze manier de noodzaak om te leren *in* de werkwijze gewaarborgd (De Lange & Zuure 2018: 273).

Dit zou vervolgens uitgebreid kunnen worden om vanuit de flexibele schil een ondersteuner zoals een onafhankelijke communicatieadviseur of *linking pin* aan te stellen binnen het participatieprogramma van een gemeente. Deze persoon staat los van de kloof tussen gemeente en inwoners waardoor, "...inwoners meer loslaten over hun lusten en lasten" - Rommelse, Kickstad. Aan de andere kant zou deze persoon via de participatietrajecten in gesprek met bewoners hun ervaringen en behoeften kunnen ophalen, en erachter komen hoe de lokale democratie werkt om formele en informele geluiden op te halen via al bestaande netwerken in de wijk (Verloof 2018 in Verloof&Frier 2021: 35).



Een vervolgstap zou kunnen zijn om de persoon in kwestie te verbinden aan het stedenbouwkundig bureau binnen het participatietraject, om daarmee het ontwerp-proces en het participatieproces parallel te leggen en te onderzoeken hoe het geheel versneld kan worden. Hierin kunnen dan ook innovaties besproken worden met betrekking tot prototypes en maquettes en welke invloed deze kunnen hebben op de versnelling. Op deze manier worden proces en inhoud evenredig behandeld, wat kan bijdragen aan het verwezenlijken van de versnelling.

c. Deelsessies

Kennisdeling is het uitgangspunt van de MRA. Om dit op het gebied van participatie te stimuleren, is het advies om deelsessies te faciliteren. De eerste (hybride) deelsessie heeft plaatsgevonden op 17 februari 2022 waar *best practices & best failures* centraal stonden. Vanuit vijf presentaties over de deelonderwerpen invulling en betekenis van participatie, communicatie en participatie als iteratief proces en het betrekken van doelgroepen, participatie toetsen aan de hand van een kwaliteitskader in relatie tot de Omgevingswet, participatie en gemixte infrastructurele opgaven (woningbouw en energie) en participatie inclusief maken door een netwerkbenadering, is met directeuren, gemeenten, ontwikkelaars, hoogleraren, woningcorporaties en communicatieadviseurs in gesprek gegaan over de *do's & don'ts* van participatie. Een vervolgsessie zou een fysieke bijeenkomst kunnen zijn waarbij de mix aan *stakeholders* zich buigt over casussen en spelenderwijs met elkaar tot meer kennis kunnen komen over lastige participatie situaties in relatie tot woningbouwplannen.

Een tweede stap zou zijn om ook bewoners te betrekken bij een deelsessie, bijvoorbeeld om participatiebehoeften bij woningbouwprojecten goed in kaart te brengen, het contact van ambtenaar en bewoner informeler te maken en vanuit transparantie en vertrouwen met elkaar te communiceren en inzicht te geven in elkaars werkzaamheden/leefwerelden. Immers, als bewoners geen benul hebben van hoe participatiebeleid en processen zich ontwikkelen, zal hun kennis altijd achter blijven op die van ambtenaren of wethouders, wat wantrouwen in de hand werkt. Aan de andere kant is het leerzaam voor ambtenaren om meer kennis te nemen van ervaringswereld van bewoners. Tijdens deze sessie zou er door een onafhankelijke coach ook ingespeeld kunnen worden op de *framing* van ambtenaren en bewoners en op eventuele angsten die spelen bij bewoners voor bijvoorbeeld daling van de leefbaarheid door woningbouwplannen. Tevens zou een deelsessie ook kunnen worden ingericht om na te denken over de lusten/concessies voor de verschillende *stakeholders*, bijvoorbeeld in relatie tot de mogelijkheid van lokale toewijzingen. Dit kan het aantrekkelijker maken voor *unusual suspects* om bij zo'n sessie aanwezig te zijn. Ten slotte kan er nagedacht worden over de bundeling van deze kennis en ervaringen over participatie op een online platform, al dan niet op een bestaand platform zoals *WijkWijzer* of *DiA -lokale democratie*¹⁶, of kan er besloten worden om als MRA vanuit onze voorlooptaak een eigen platform te starten.

¹⁶ <https://lokale-democratie.nl/>



8. Colofon

Dit rapport is tot stand gekomen door deelname aan het onderzoek van:

AMS Institute, woningcorporatie Eigen Haard, Gemeente Diemen, Gemeente Haarlem, Gemeente Purmerend, Gemeente X, Gemeente Zaanstad, Historisch Vereniging Purmerend, bureau voor duurzame stadsontwikkeling Kickstad, schrijfgroep NEN, Alisa van Gent (onderzoeker ams institute), Ashna Vishnudatt (procesmanager gemeente Haarlem), Chantal Gielen (wijk- en leefbaarheid regisseur Eigen Haard), Floor Roduner (wethouder Haarlem), Guido van Saes (onderzoeker Ams Institute), Jurgen Nobel (wethouder Haarlemmermeer), Kiki Dinkgreve (wijkbeheerder Eigen Haard), Linda Luth (gebiedsmakelaar Amsterdam-Noord), Marijke Rommelse (participatie adviseur Kickstad), Stan Majoor (hoogleraar UvA/HvA), Thijs Kroese (wethouder Purmerend), Tineke Abercrombie (ex-voorzitter HVP), Deelnemers (inwoners en andere stakeholders) Innovatieve Workshop AMS Institute x Kickstad, Deelnemers MRA Kennis Deelsessie Participatie.



9. Geraadpleegde Bronnen

Rapporten en Wetenschappelijke Studies

- Berns, S., Van Dalen, F., De Jong, N., Stolk, R. (2019).
 Publieke Waarde Realiseren door Digitalisering en Participatie. Whitepaper.
 pp. 1-5.
- Brakenhoff, W. (2017)
 Weerstand in Rotterdam. Een Onderzoek naar de Psychologie van Omwonenden-
 verzet tegen Gebruik en Bebouwing van de Omgeving in Rotterdam. (verkorte
 versie t.b.v. derden). BRAKENHOFF Juridische en Motivationale Oplossingen:
 Rotterdam. Pp. 44.
- De Bruijn, D., Uytterlinde, M., Fokkema, M., Nourozi, S. (2021).
Bouwstenen voor het Leren over Leefbaarheid en Veiligheid. Inventarisatie van
 Vraag- en Aanbod ten behoeve van het Leernetwerk Interbestuurlijk Programma
 Leefbaarheid en Veiligheid. *Movisie en Platform 31*: pp. 5-27.
- De Haan, F. & Van Haften, F. (2020). Onderzoek Maatschap voor Communicatie.
 Participatie bij Gemeenten Moet Veel Professioneler. Pp. 1-15.
- De Lange, S., & Zuure, J. (2018). *#Woest. De Kracht van Verontwaardiging*.
 De Lange, S. & Zuure, J. (red.). *De Raad voor het Openbaar Bestuur /*
Amsterdam University Press B.V. Pp. 7-336.
- Enthoven, G., Jullens, J., Haasnoot, G., & De Ridder, V. (2010). Naar Buiten -
 Spoorboekje Burgerparticipatie voor Raad en College. *In Actie met Burgers*.
Actieprogramma Lokaal Bestuur p/a Vereniging van Nederlandse Gemeenten
en Ministerie van Binnenlandse Zaken, pp. 4-92.25
- Georgopoulou, P. (2021). De Omgevingswet en Participatie: Keuzes voor de Raad.
 PowerPoint Presentatie VNG. pp. 1-18.
- Kleijn, A. (2017)
 Straatgroen: Not in My Back Yard! Onderzoek Naar de Verhouding Tussen
 het NIMBY-effect en de Weerstand Tegen Straatgroen. *Technische*
Universiteit Eindhoven: Graduation Thesis: 2-94.
- Koper, K. & Van Triest, N. (2021). *Een Veilig Thuis Voor Iedereen*. Adviesrapport
 Interbestuurlijke Werkgroep VersterkingBeleid Huisvesting Aandachtsgroepen.
 Pp. 11-75.
- Molsbergen, L. (2021). Van 'We Zien Je', naar 'We Horen Je Ook'. Adviesrapport over
 een verschuiving in perspectief op de behoeften van een collectieve stem als
 casestudy in Amsterdam-West. *City Solutions*: Pp. 1-2
- Peeters, T., Smits van Waesberghe, E., Mesic, A., Van Wonderen, R. (2020).
Van Persoonlijke Krenking tot Vertrouwensbreuk. Verhalen van Burgers met
 Gebrek aan Vertrouwen in Instuties. Verwey-Jonker Instituut: Utrecht.
 Pp. 86.

- Turnhout, E., S., Van Bommel, Aarts, N. (2010). How Participation Creates Citizens: Participatory Governance as Performative Practice. *Ecology and Society* 15(4): 26.
- Verheul, W.J., Heurkens, E., Hobma, F. (2021). Nieuwe Verhoudingen in Omgevingsparticipatie. Participatie Georganiseerd door Private Partijen. Pp. 8-110.
- Verloo, N. (2021) Van Participatie tot Conflict. Reflectie en Toekomstvisie van Participatie in Entréegebied Gulden Winckel. Adviesrapport. Universiteit van Amsterdam, *Urban Citizen Fellow NIAS/KNAW*. Pp. 3-66.
- Verloo, N., & Ferier, M. (2021). Lessen voor een Nieuwe Gebiedsgerichte Aanpak. Technisch rapport. *Universiteit van Amsterdam*: pp. 4-54.
- Welschen, S., & Veldboer, L. (2019). Sociaal Werk in Stads wijken Waar Problemen zich Opstapelen. *Beleid en Maatschappij*, 46(3): pp. 348-365.



Webpagina's

Aan de Slag met de Omgevingswet
<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>

Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions
<https://www.ams-institute.org/>

Beleidskader Participatie Gemeente Amsterdam
<https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/participatie/#hd8f807bd-fb24-4332-b5df-fbd70b5a4844>

Buurtbuik
<https://buurtbuik.nl/over-ons/>

Cobouw
<https://www.cobouw.nl/innovatie/nieuws/2020/04/met-engelengeduld-vechten-tegen-de-hardnekkige-sta-in-de-wegs-van-de-woningbouw-101284371>

Centraal Bureau voor de Statistiek
Statistische Trends 2020. Vertrouwen, Maatschappelijk Onbehagen en Pessimisme.
<https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2020/vertrouwen-maatschappelijk-onbehagen-en-pessimisme?onepage=true>

Fieldlab VR - Gebruik van VR bij woningbouwprojecten
<https://www.clicknl.nl/fieldlab-vrdml/>

Inspiratie Purmerend - Nieuwsbericht over Ontwerpateliers
<https://www.inspiratiepurmerend.nl/nieuws-items/2017/12/20/ontwerpatelier>

Kennisplatform WijkWijzer
<https://wijkwijzer.org/over-wijkwijzer>

Kickstad
<https://kickstad.nl/>

Monitor Plancapaciteit
<https://www.plancapaciteit.nl/map.do>

Omgevingsweb
Kamervragen over Vertraging Woningbouw door
Capaciteitstekort Rechtspraak 2021.
<https://www.omgevingsweb.nl/beleid/beantwoording-kamervragen-over-vertraging-woningbouw-door-capaciteitstekort-rechtspraak/>

NRC Krantenbericht - De Overheid Verwacht Teveel Van De Burger
<https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/21/overheid-verwacht-te-veel-van-de-burger-a4062699>

Participatieplatform Lokale Democratie
<https://lokale-democratie.nl/>

Parolo - Website voor Participatietrajecten
<https://participatietrajecten.nl/2021/07/06/valkuilen-bij-participatie/>

PrimaNed Gegevens
Statistieken over Gemeenten in Relatie tot het Bezwaar van Omwonenden bij Woningbouwplannen.

Raad van State
Bestuursrechtspraak in Cijfers. *Jaarverslag 2020*.
[Bestuursrechtspraak in cijfers \(raadvanstate.nl\)](https://www.raadvanstate.nl/bestuursrechtspraak-in-cijfers)

Regio Purmerend - Nieuwsbericht Woningbouwplannen Oude Postkantoor
<https://regiopurmerend.nl/2017/08/09/nieuwe-toekomst-oude-postkantoor/>

Sociaal Cultureel Planbureau
Hoge Verwachtingen van Overheid in Overgangsfase Coronacrisis; Daling Politiek Vertrouwen. 2021.
<https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2021/06/30/scp-hoge-verwachtingen-van-overheid-in-overgangsfase-coronacrisis-daling-politiek-vertrouwen>

Stadszaken Artikel - Let's Opp App
<https://stadszaken.nl/artikel/3306/innovatie-in-participatie-letsopp-moet-ook-de-zwijgende-bewoner-stem-geven>

Vereniging Historisch Purmerend
<https://www.vereniginghistorischpurmerend.nl/>

West Begroot 2022
Informatiepagina in het Turks over Gemeenteplannen Amsterdam
<https://westbegroot.amsterdam.nl/turks>

WijkWijzer
<https://wijkwijzer.org/>