

Woningbouwlocaties Lange Vaart en Merenweg, Bleiswijk

Evaluatie van het participatieproces tussen oktober 2022 en september 2023

Opgesteld door Sandra Kensen, verandermanager burgerparticipatie gemeente Lansingerland
(1 februari 2023, T24.00571)

1. Inleiding

In Bleiswijk wordt woningbouw op twee locaties voorbereid. Het gaat om Lange Vaart en Merenweg. In oktober 2022 stelde de gemeenteraad een participatieplan vast. In dit plan staat de belofte om het participatieproces tot aan de startnotitie (september 2023) te evalueren. De evaluatie is gericht op leren: de geleerde lessen (paragraaf 2) en de kwesties om verder te ontwikkelen (paragraaf 3).

Het participatieproces over de woningbouw in Bleiswijk is één van drie pilots. De pilots waren aangewezen in aanloop naar de visie op burgerparticipatie en bedoeld om na te gaan wat in de praktijk werkt en wat niet, zodat de gemeente hier haar voordeel mee kon doen. De eerste lessen zijn direct verwerkt in de visie op burgerparticipatie, zoals de waarde van participatieplannen en logboeken. De visie op burgerparticipatie heeft de gemeenteraad op 25 mei 2023 vastgesteld (T22.04931). Onderdeel van de visie is een uitvoeringsprogramma. Dit programma wordt wel genoemd in de visie, maar verdient nog nadere uitwerking, zodat de visie nog meer praktijk wordt. De lessen uit deze evaluatie dragen bij aan dit programma van leren en ontwikkelen.

Deze evaluatie richt zich op lessen die van betekenis zijn voor volgende participatieprocessen die door de gemeente worden geïnitieerd. In deze evaluatie wordt daarom niet herhaald wat al staat in de startnotitie voor de omgevingsplannen Lange Vaart en Merenweg (vastgesteld door de gemeenteraad op 28 september 2023, T23.04333) en het verantwoordingsdocument participatieproces (van juli 2023, T23.04334). In deze documenten staan de feiten over de intensiteit van het participatieproces en wie deelnamen. Ook staat er hoe het participatieproces over de woningbouw in Bleiswijk verliep.

De bronnen voor deze evaluatie zijn de volgende. Ten eerste de bespreking van de startnotitie in de raadscommissie, inclusief de bijdragen van de sprekers. Ten tweede een evaluatie van het proces met deelnemers en de ambtelijke projectleiding op 28 november 2023. Enkele deelnemers aan het proces konden niet aanwezig zijn tijdens de bijeenkomst. Zij reageerden schriftelijk. Ook deze reacties zijn verwerkt in deze evaluatie.

2. Lessen

Begin een proces met een participatieplan en evalueer het proces

De eerste les is dat het maken van een participatieplan aan het begin van een proces helpt. Zo wordt er vooraf structureel nagedacht over de participatie en de communicatie. Het maakt voor alle betrokkenen inzichtelijk waar het over zal gaan, hoe er kan worden meegedaan en waar het proces toe zal leiden. Ook stonden in het participatieplan al enkele vragen voor de evaluatie.

- a. Heeft het participatieproces voldaan aan de gemaakte afspraken uit het plan?
- b. Waren alle doelgroepen vertegenwoordigd?
- c. Zijn alle belangen naar voren gekomen en gewogen?
- d. Welke invloed hadden de stakeholders op de besluitvorming?
- e. Welke lessen kunnen worden getrokken voor het vervolg en voor andere participatieprocessen van de gemeente?

De eerste vier vragen worden hieronder kort beantwoord. Op de vijfde en laatste vraag wordt dieper ingegaan.

Ad a. Het participatieplan is nauwkeurig gevolgd en er is vanaf geweken op die momenten dat dit nodig was voor deelnemers om mee te kunnen blijven doen en dus ook voor de voortgang van het proces. Het belangrijkste moment waarop er goed werd ingespeeld op wat er gaande was, betrof het tussentijdse verzoek van de deelnemers om de twee woningbouwlocaties ieder op de eigen merites te beoordelen en niet langer het idee van uitwisseling te onderzoeken.

Ad b. Alle doelgroepen waren vertegenwoordigd, zelfs woningzoekenden, wat bijzonder is. Een woningzoekende gaf in de evaluatie wel aan zich in de minderheid te voelen; de omwonenden waren tijdens de bijeenkomsten dominant(er) aanwezig. De omwonenden/grondeigenaren van de Merenweg die al meededen, wilden dat meer burens van zich zouden laten horen. Zij namen hierop actie. Hun pamflet zorgde voor veel meer deelnemers. Deelnemende inwoners misten ook een actieve bijdrage van de ontwikkelaar en de woningcorporatie. Op de expliciete uitnodiging om meer mee te doen, werd positief gereageerd. De les hier is dat het kan helpen om te benoemen wat je graag ziet.

Ad c. In het verantwoordingsdocument maakte de ambtelijke projectgroep duidelijk welke plaats ieder perspectief kreeg in het ambtelijk advies aan het college en vervolgens in het raadsvoorstel. De bron van alle *verschillende* perspectieven op een zaak, en wie dit perspectief inbracht, was het logboek dat de ambtelijke projectgroep bijhield vanaf de vaststelling van het participatieplan (oktober 2022). Het logboek was via de gemeentewebsite door iedereen in te zien en was een verzameling van verslagen, berichten, reacties, vragen en antwoorden. Het logboek is een antwoord op de waarden transparantie, inclusie en uitwisseling uit de visie op burgerparticipatie. (De ontwikkeling van het logboek staat centraal in een aparte evaluatie. Ook de ervaringen bij andere projecten worden hierin betrokken.)

Ad d. De gemeente gaf in het participatieplan aan samen met de klankbordgroepen naar oplossingen te willen zoeken binnen de gestelde kaders. Dit betekent dat invloed wordt gedeeld waarbij de mate van - feitelijke of ervaren - invloed kan verschillen. Er zijn enkele deelnemers (op een totaal van 100+) die expliciet aangeven dat zij meer invloed hadden gewild op de besluitvorming, bijvoorbeeld op de inrichting van de locatie Merenweg. De minste invloed op het proces werd ervaren door de grondeigenaren van de Merenweg op wiens perceel de gemeente een voorkeursrecht heeft gevestigd.

Ad e. Lessen voor het vervolg en/of voor andere participatieprocessen

Ook *samen* verantwoordelijkheid nemen voor wie meedoen

Een belangrijk moment in het participatieproces Bleiswijk was de actie van omwonenden en grondeigenaren Merenweg om een pamflet rond te sturen. Het pamflet bevatte een verontrustend bericht, aldus een deelnemer. Het bracht hem er in ieder geval toe deel te gaan nemen.

Wanneer inwoners aan andere inwoners vragen om ook mee te doen, kan dat meer indruk maken dan wanneer de gemeente dit doet, ondanks uitgebreide communicatie van de gemeente. Inwoners kunnen hier zelf initiatief toe nemen en de gemeente kan vragen aan deelnemers in hoeverre zij dit zouden willen doen. Dit als gespreksonderwerp zien, onderstreept het belang van samen optrekken in het proces. Leden van de Klankbordgroep Seniorenbouw Bleiswijk erkennen dit ook. Dus net zo goed als dat de gemeente kan meedenken met klankbordgroepen over het informeren van de achterban, kunnen klankbordgroepen met de gemeente meedenken op dit punt.

Het algemeen belang is geen exclusieve zaak van de gemeente

Tijdens de evaluatiebijeenkomst op 28 november 2023 was de eerste vraag wat mensen ertoe bracht om mee te doen aan het participatieproces. Het blijkt dat mensen om allerlei redenen meedoen. Ja, uit eigen belang, dat is vanzelfsprekend, maar ook om zaken van algemeen belang. Dit maakt de deelnemers vanuit de samenleving en de gemeente gelijkwaardige partners. Dat er verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn, doet hier niets aan af.

Werk met verschillende manieren van uitdrukken

De maquette van de Merenweg maakte veel duidelijk. Het gaf de deelnemers een voorstelling van hoe het zou kunnen worden. In plaats van alles alleen in woorden uit te drukken, hielp het iedereen om het in de ruimte te plaatsen, ook al was het in het klein.

Werken met verbeelding, of het nu gaat om blokjes, foto's of tekeningen, doet een beroep op alle deelnemers om schroom te overwinnen en het gewoon te gaan doen. Praten is bekend en voelt daardoor veiliger. Praten is ook vluchtiger en lijkt wendbaarder. Bij tekeningen en maquettes is de angst aanwezig dat mensen denken dat het vaststaat, ook al wordt uitdrukkelijk gezegd dat dit niet zo is. Een dergelijke angst wordt bijvoorbeeld gevoed door een opmerking als 'jammer dat hier geen rechten aan kunnen worden ontleend' of bij een tekening een opmerking als 'de gemeente/ontwikkelaar heeft al alles uitgedacht; wat doen wij als inwoners hier nog?!'.

Blijf werken aan vertrouwen

Waar burgers en gemeentebesturen elkaar vertrouwen en als mogelijke partner zien, is het leven beter. Internationaal onderzoek toont dit steeds opnieuw aan. Vertrouwen en wederkerigheid kunnen alleen ontstaan in werkelijk contact. Voor de woningbouwlocaties in Bleiswijk vonden er negen bijeenkomsten plaats tussen november 2022 en juli 2023. Zoals een spreker bij de commissie Ruimte zei: "We werkten bijna collegiaal samen met de ambtelijke projectgroep". Ook de aanwezigheid van de wethouder en raadsleden tijdens enkele bijeenkomsten draagt bij aan een betere verstandhouding tussen gemeentebestuur en samenleving.

Het is nu van belang om dit opgebouwde vertrouwen te behouden. Dit door de startnotitie voor de omgevingsplannen in de praktijk te brengen en er niet zonder inbreng van deelnemers vanaf te wijken. Bovendien door de deelnemers betrokken te houden bij het vervolg, ook al kent dit vervolg een ander karakter. Het wordt vanaf nu meer juridisch. Het gaat minder om ideeontwikkeling en meer om uitvoering.

3. Twee kwesties om nader te verkennen

Welke ondersteuning verdienen deelnemers?

Bij de woningbouwlocaties in Bleiswijk koos de gemeente ervoor om met klankbordgroepen te werken. In deze situatie pasten klankbordgroepen. Hier waren twee redenen voor. Ten eerste zijn de belanghebbenden duidelijk van elkaar te onderscheiden: de omwonenden van de Lange Vaart en die van de Merenweg, de woningcorporatie, de grondeigenaren, de woningzoekenden en de mensen die zich inzetten specifiek voor senioren. Ten tweede gaat het hier om een proces van enkele jaren en dan bieden de klankbordgroepen een bepaalde mate van continuïteit, zowel voor de gemeente als voor de belanghebbenden.

Anderen vertegenwoordigen is tegenwoordig lastig; spreek dus liever namens jezelf

Een vraag vanuit een klankbordgroep was wat de gemeente verwacht van een klankbordgroep. De gemeente verwachtte dat de klankbordgroepen een achterban vertegenwoordigden en deze zouden informeren (participatieplan, pagina 9). Een andere verwachting was dat de klankbordgroepen samen met de gemeente naar oplossingen zou zoeken binnen de gestelde kaders (verantwoordingsdocument, pagina 3-4).

De verwachting dat klankbordgroepen een achterban kunnen vertegenwoordigen, is twijfelachtig. Dat ligt niet aan de mensen in een klankbordgroep. In het algemeen is anderen vertegenwoordigen lastig: denk aan de vele zwevende kiezers bij verkiezingen. Veel mensen zouden voor elk onderwerp op een andere partij willen stemmen. Daarom is het bij burgerparticipatie op lokaal niveau beter om deelnemers te vragen namens zichzelf te spreken. Dit was ook de praktijk tijdens het participatieproces.

Soms is het ook nodig om met een deel van de deelnemers te overleggen

De klankbordgroepen stonden in contact met hun achterban en stonden steeds open voor nieuwe deelnemers. Ook bij bijeenkomsten was steeds iedereen welkom. Dit is een goede algemene regel waar soms vanaf kan worden geweken, omdat dit passender is. Het is van belang om nauwkeurig te kijken naar wat besproken wordt en wat daarbij een goede samenstelling van de groep is. Wat een 'goede' samenstelling is, daarover kan natuurlijk ook verschil van inzicht bestaan, zoals blijkt uit de evaluatie van enkele grondeigenaren van de Merenweg. Zij hadden, bij nader inzien, liever een keer een aparte bijeenkomst gehad met alleen grondeigenaren van te ontwikkelen percelen, dus zonder grondeigenaren van niet te ontwikkelen percelen. Zij lieten de keuze echter over aan de projectleider en hij koos ervoor om wel alle grondeigenaren uit te nodigen. Hier viel ook iets voor te zeggen.

Bespreek wat de verwachtingen over en weer zijn

De gemeente liet de organisatie van de klankbordgroepen over aan de klankbordgroepen zelf. Hierdoor kan gemakkelijk verschil in organisatie tussen klankbordgroepen ontstaan. Voor de een is dit prima, de ander heeft liever meer uniformiteit, misschien ook omdat dit minder kwetsbaar is. Ook dit is iets dat klankbordgroepen onderling en/of samen met de gemeente kunnen bespreken, want wat past in de situatie en wat past de verschillende deelnemers? Wat er over en weer van elkaar wordt verwacht, is een goed onderwerp van gesprek, in ieder geval bij de start van een proces en halverwege.

In hoeverre is een participatiefonds voor deelnemers bespreekbaar?

Het participatieproces in Bleiswijk vraagt van deelnemers een grote investering in tijd en aandacht. Immers, twee locaties bebouwen met vele en verschillende woningen is complexe materie. Voor de gemeente, de ontwikkelaar en de woningcorporatie is het behulpzaam wanneer ten minste een vaste groep mensen zich verbindt aan het proces. Hier mag misschien ook iets tegenover staan. Een levendige democratie betekent ook dat deelnemers de middelen en mogelijkheden krijgen om te participeren en dat zij ondersteuning krijgen als dat nodig is voor deelname (de visie op burgerparticipatie, pagina 4 - democratische vaardigheden). De Klankbordgroep Seniorenbouw Bleiswijk stelt voor een budget in te stellen voor deelnemers aan langdurige participatieprocessen. Het zou een fonds kunnen zijn waar deelnemers een beroep op kunnen doen. Bijvoorbeeld voor een vooroverleg met andere deelnemers, misschien met een deskundige van hun eigen keuze erbij, zaalhuur, koffie/thee en communicatie. Op de totale kosten om op twee bouwlocaties woningen te realiseren, zou een participatiefonds van enkele duizenden euro's, misschien te overwegen zijn. Dit is stap 1. De nadere uitwerking van dit idee, is stap 2.

Wie leidt de emotie, die er ook altijd is, in goede banen?

Tijdens de evaluatiebijeenkomst op 28 november 2023 bleek dat het proces bij enkele grondeigenaren van de Merenweg nog steeds emotie oproept (boosheid, miskenning). In iedere communicatie zijn vier niveaus tegelijkertijd aan het werk (Jan Remmerswaal, Handboek groepsdynamiek, 2003, p. 135):

Inhoud
Procedure
Relatie
Emotie

Wie tussen de niveaus kan schakelen, draagt bij aan een soepeler voortgang in de samenwerking. Hierbij geldt één belangrijke spelregel: wanneer de samenwerking emotioneel is geworden dan is het zaak om van onder naar boven te werken door bij elk niveau stil te staan en geen enkel niveau over te slaan. Wanneer het niet goed zit op het niveau van relatie en/of emotie dan lukt het ook niet goed om de inhoud van de zaak te bespreken.

De vraag hier is: wiens rol is het om aandacht te besteden aan de emoties die naar voren komen in het participatieproces en/of door het proces worden opgeroepen, zodat er ook de mogelijkheid ontstaat om emoties te verwerken (met elkaar)? In principe kan iedereen die aanwezig is deze rol op zich nemen, maar de onafhankelijke gespreksleider heeft hier de beste positie voor. Een goede gespreksleider kan gevoelens aan de orde stellen door ernaar te vragen en er een respectvol gesprek over te voeren. De rol van een onafhankelijke gespreksleider is om te zorgen voor de deelnemers: dat zij zich voldoende op hun gemak voelen om een inhoudelijke bijdrage te leveren. Soms is het dan nodig om even stil te staan bij die emoties om vervolgens beter vooruit te kunnen. Dit had voor sommige deelnemers aan het participatieproces in Bleiswijk meer mogen gebeuren.

4. Conclusie

Het participatieproces over de woningbouw in Bleiswijk was een pilot om het een en ander uit te proberen en uit te werken rond meedoen door belanghebbenden en belangstellenden. De bedoeling was dat er meer participatie zou plaatsvinden dan al had plaatsgevonden voorafgaande aan het participatieplan. En ook de kwaliteit zou door de verschillende betrokkenen het liefst als beter worden ervaren. Getuige deze evaluatie kan nu worden geconcludeerd dat dit is gelukt. Bovendien riep het proces enkele interessante kwesties op die nadere verkenning verdienen. Deze verkenningen kunnen bijdragen aan de verdere ontwikkeling van burgerparticipatie in Lansingerland.

Het is belangrijk ook met de raad, college en ambtelijke organisatie te reflecteren op participatieprocessen. Onder andere ieders afzonderlijke rol bij participatieprocessen en wat wel en niet bijdraagt aan het succes ervan. Hiervoor wordt, aan de hand van de drie pilots (woningbouw Bleiswijk, bedrijventerrein ULC A12 en beleidskader zonne-energie), later dit jaar een bijeenkomst met de gemeenteraad georganiseerd over burgerparticipatie. Deze bijeenkomst is onderdeel van het uitvoeringsprogramma Visie Burgerparticipatie Lansingerland 'samen besturen'.