Conceptrapportage

Samen besturen in Lansingerland

Een kwalitatief onderzoek naar de houding, beeld en verwachtingen van inwoners van Lansingerland bij burgerparticipatie



i&o research

GEMEENTE Lansingerland

www.lansingerland.nl
www.ioresearch.nl

COLOFON

Uitgave
I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
020 308 48 00
www.ioresearch.nl

Rapportnummer
2022/concept

Datum
Mei 2022

Opdrachtgever
Gemeente Lansingerland

Auteurs
Mireille Koomen
Gwendolyn van Straaten

Inhoud

Inleiding	3
1. Wensen en ideeën bij samen besturen	6
2. Waarden bij samen besturen	10
3. Conclusies	15
Bijlage: casus en output werksessie	17

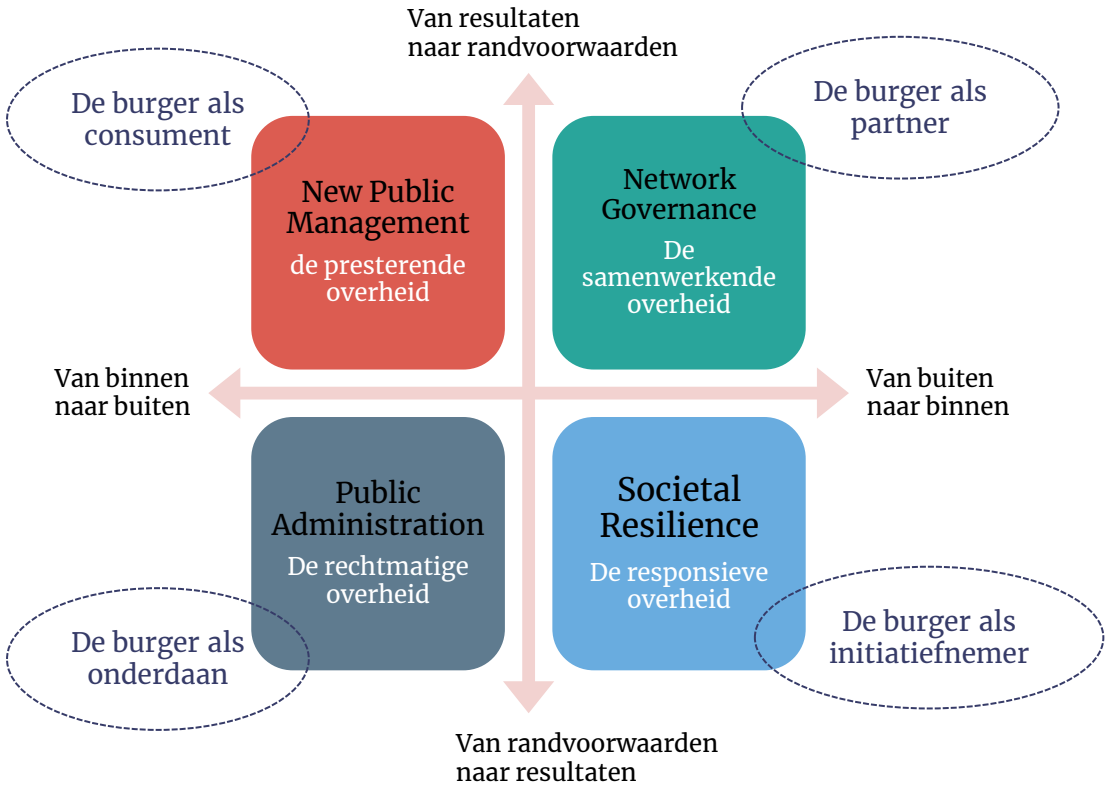
Inleiding

De relatie tussen de burger en de overheid is sterk in beweging. Participatie en inspraak zijn daar van grote invloed op. Burgerparticipatie is, mede daarom, al geruime tijd een actueel thema bij gemeenten. De praktijk wijst uit dat er verschillende interpretaties en verwachtingen zijn rondom dit thema. Zo komt het voor dat sommige inwoners (die zichzelf zien als *klant* van de gemeente) verwachten dat de wensen die zij inbrengen rechtstreeks leiden tot uitvoering ervan. Het succes van participatietrajecten valt of staat bij de rol die de gemeente inneemt en de communicatie van verwachtingen richting betrokkenen.

De nationale ombudsman schrijft op haar website: "Burgerparticipatie daagt de overheid uit te innoveren. De overheid moet een evenwicht vinden tussen de vragende mensen, het algemeen belang en andere mensen". Deze uitdaging herkent ook de gemeente Lansingerland.

In de bijeenkomst van raad en organisatie van de gemeente Lansingerland (11 mei 2022) spreekt Martijn van der Steen over vier overheidsrollen (zie figuur 1), waarbij voor burgerparticipatie een verschuiving nodig is naar een samenwerkende en responsieve overheid. De burger wordt dan als partner en initiatiefnemer bejegend. De juiste trede op de participatieladder wordt voor elk afzonderlijk traject bepaald op basis van het doel dat de gemeente (raad, bestuur en organisatie) vooraf met elkaar vaststelt.

Figuur 1: overheids- en burgerrollen



Inleiding

De gemeente Lansingerland spreekt van ‘samen besturen’ als het gaat om burgerparticipatie. Doorgaans staan drie partijen (de drie O’s) hierbij centraal: Het Openbaar bestuur (de gemeenteraad en College van B&W), De Organisatie (het ambtelijk apparaat) en de Omgeving (inwoners, ondernemers, belangengroepen). Vanuit de omgeving willen mensen die een woning zoeken meestal sneller meebewegen met woningbouw dan de direct omwonenden van de gekozen locatie. De urgentie is immers bij de eerste groep hoger. Bij omwonenden leeft vaak het ‘not in my backyard’-sentiment; men is er in algemene zin voorstander van dat iedereen de mogelijkheid heeft op een (betaalbare) woning, maar wanneer deze in de eigen ‘achtertuin’ wordt gebouwd, is men minder geneigd om mee te denken. De vraag is hoe burgers zelf kijken naar dit spanningsveld: hoe faciliteert de gemeente een proces waarbij aandacht is voor de verschillende belangen van betrokken partijen en welke afwegingen moet zij hierbij maken? En hoe geeft de gemeente het zogenaamde ‘zwijgende midden’ hierin een stem?

Om deze vragen te onderzoeken, heeft I&O Research in opdracht van de gemeente Lansingerland kwalitatief onderzoek uitgevoerd in de vorm van twee focusgroepen met inwoners van de gemeente. Deze verdieping leidt tot mogelijke aandachtspunten, afwegingen en handelingsperspectieven voor de gemeente. De gemeente kan haar beleid rondom burgerparticipatie zo nog beter laten aansluiten op de verwachtingen van burgers. Ook worden burgers zich meer bewust van het krachtenveld waarbinnen de gemeente opereert.

Concrete vragen hierbij zijn:

- Hoe is de verhouding tussen de gemeente en de inwoners en hoe zou deze volgens de inwoners moeten zijn?
- Welke rol neemt burgerparticipatie volgens de inwoners idealiter in bij gemeentelijke besluiten?
- Hoe faciliteert de gemeente een proces dat in voldoende mate rekening houdt met alle betrokken partijen en welke afwegingen moet zij hierbij maken?
- Hoe geeft de gemeente het zogenaamde ‘zwijgende midden’ een stem?

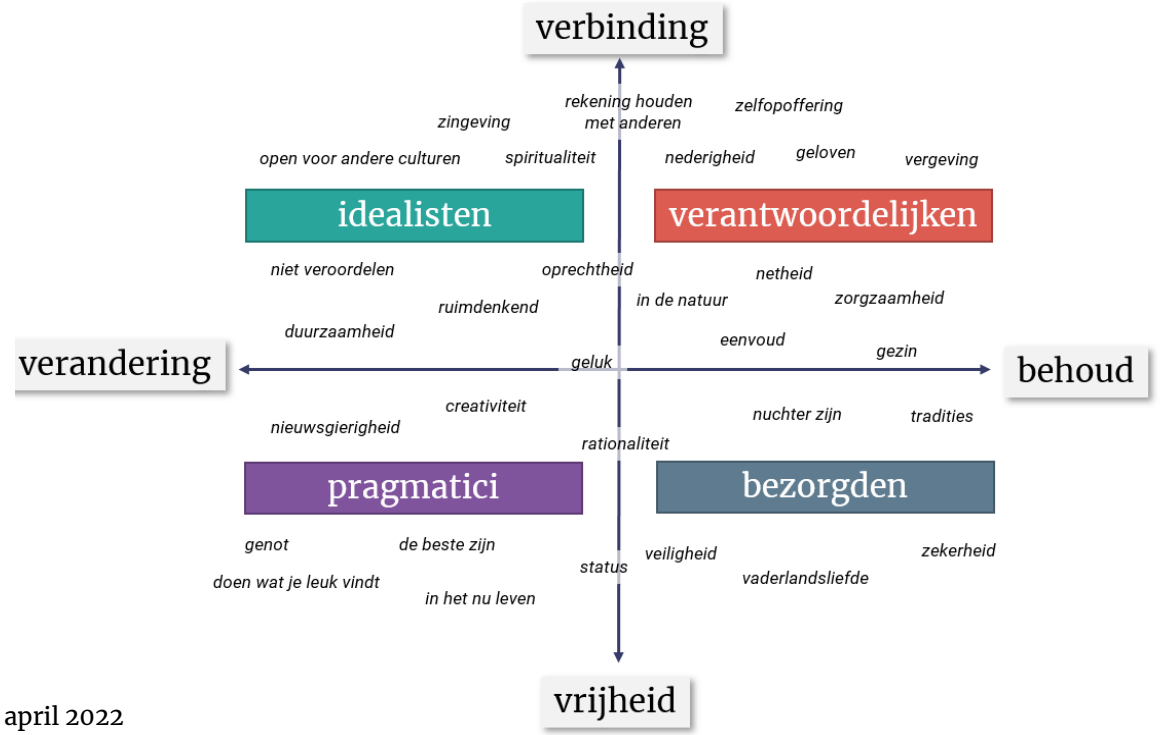
Inleiding

De twee groepen met inwoners zijn geselecteerd op basis van de enquête over burgerparticipatie in 2021 via het burgerpanel, waarbij aan respondenten gevraagd is of zij over het onderwerp verder willen praten. Een groep van 900 bereidwillige respondenten hebben we een lijst met verschillende waarden voorgelegd waarbij ze konden aangeven in hoeverre deze waarden al dan niet (zeer) belangrijk voor ze zijn. De antwoorden vormden de basis voor indeling op basis van het I&O Research waardenmodel (zie figuur 2). Naar verwachting kunnen mensen aan de kant van verbinding zich beter inleven in de belangen van andere groepen in de samenleving dan bewoners die meer waarde hechten aan individuele vrijheid.

In totaal hebben we twee focusgroepen met ieder acht inwoners begeleid; een groep met 'idealisten' en een groep met 'bezorgden'. De reden hiervoor is dat we tussen deze twee groepen doorgaans de grootste verschillen zien in opvattingen over maatschappelijke thema's. Dit hangt samen met het gegeven dat idealisten vaak een hoog en bezorgden juist een laag vertrouwen in maatschappij en politiek hebben. Binnen de groepen hebben we gezorgd voor zoveel mogelijk spreiding in achtergrondkenmerken, zoals man/vrouw, leeftijd, dorpskern en opleidingsniveau. De focusgroepen vonden plaats op 20 april 2022 in 't Manneke te Berkel en Rodenrijs.

In dit rapport treft u de belangrijkste uitkomsten uit de beide focusgroepen. Allereerst de kern: een beschrijving hoe men kijkt naar het ideale participatieproces en de rol van de gemeente hierbij. Dan de waarden die inwoners toekennen aan 'samen besturen' gecombineerd met een aantal concrete ervaringen van inwoners. Daarna volgen de belangrijkste conclusies. In de bijlagen treft u een beschrijving van de voorgelegde casus en de output hiervan. We benadrukken dat het geschetste beeld niet representatief is voor alle inwoners van Lansingerland, maar wel een indruk geeft van percepties die onder hen leven.

Figuur 2: het I&O Research Waardenmodel



1. Wensen en ideeën bij samen besturen

Tijdens een voorgelegde casus kregen deelnemers de gelegenheid zich in de verschillende belanghebbende partijen in te leven. In de bijlage treft u een beschrijving van de casus en de aanpak hierbij aan. Dankzij deze exercitie waren deelnemers beter in staat om vanuit de verschillende perspectieven na te denken en met elkaar in discussie te gaan over wat dit vraagt van het participatieproces. In dit hoofdstuk geven we antwoord op de belangrijkste vragen uit dit onderzoek: Hoe faciliteert de gemeente een proces dat in voldoende mate rekening houdt met alle betrokken partijen en welke afwegingen moet zij hierbij maken? En hoe geeft de gemeente het zogenaamde 'zwijgende midden' een stem?

3.1 Verschillende meningen over startpunt participatie

De vraag welke stappen nodig zijn om tot een gedragen besluit te komen, werd als eerste uitgewisseld over het moment waarop de verschillende partijen (en in het bijzonder de inwoners) betrokken moeten worden. De deelnemers waren het erover eens dat hier goed over nagedacht moet worden en dat dit per partij kan verschillen. Zo wordt de apotheker uit de casus pas betrokken als er gebouwd kan worden. Direct omwonenden kunnen (en moeten) veel eerder betrokken worden, nog voordat het project in de krant wordt aangekondigd. Een studente ruimtelijke ontwikkeling oppert een actorenanalyse: vooraf bepalen welke partijen betrokken zijn en met hen in gesprek over hun wensen en behoeften. Ook onder bezorgden leeft het beeld dat inwoners al vroeg betrokken kunnen worden om hun behoeften op te halen met betrekking tot het te bebouwen gebied: type woningen, voor welke groepen, groen en voorzieningen. Omwonenden zijn hierbij (in de ogen van de deelnemers) de belangrijkste groep.

Anderzijds zijn sommige deelnemers (zowel bezorgden als idealisten) van mening dat de gemeente beschikt over het grotere plaatje, zoals de omgevingsvisie, structuurvisie en cijfers omtrent demografische ontwikkeling. Inwoners kunnen zonder die informatie moeilijk meebeslissen en inspraak vanaf het begin is daarom niet altijd nodig.

"Als het project in de krant is aangekondigd, komen mensen dan pas voor inspraak, maar dan is het al te laat. Een actoren analyse helpt om na te gaan wie baat heeft bij inspraak."

"Als het voorbeeld van deze casus gaat spelen moet dit aan het dorp gepresenteerd worden. Dus al eerder het dorp erbij betrekken. Waarbij met richtingen wordt aangeven hoe de locatie kan worden benut: voor jongeren, ouderen, andere groepen. Niet pas achteraf."

"Het heeft een achtergrond, de voorfase van hoe ziet je grotere gebied eruit, daarbij is inspraak ook van belang, maar het abstracte niveau kan je overslaan bij participatie, mensen willen meer houvast. Als je terugkoppelt 'hoe willen we de gemeente zien in een bepaalde periode', dan is dit al bekend en komt het niet uit de lucht vallen"

3.2 Tijdig en goed informeren schept heldere verwachtingen

Om te komen tot een gedragen besluit zijn veel deelnemers het erover eens dat de kwaliteit en de timing van de informatie die de gemeente verstrekt erg belangrijk is. Dat gaat in de eerste plaats over de informatie aan de start van een project: op welke manier communiceert de gemeente over het omgevingsplan, structuurvisie en daaruit voortvloeiende randvoorwaarden of reeds genomen besluiten? Deelnemers ervaren dat deze informatie ofwel ontbreekt, ofwel te abstract is om goed te kunnen begrijpen of meedenken. Terwijl dit wel een gevoel geeft van gelijkwaardige betrokkenheid. Deze informatie dient zo vroeg mogelijk in het traject te worden gedeeld. Eén deelnemer wijst erop dat de informatie gekleurd kan zijn. Andere deelnemer vindt dat niet erg, als er maar iets naar buiten komt.

De deelnemers zijn van mening dat de omwonenden zo vroeg mogelijk in het traject betrokken moeten worden. Sommigen spreken van de hele kern, hetgeen wellicht per project (en de impact daarvan) kan verschillen. Zij dienen dan wel op een moment te worden betrokken dat er nog keuzemogelijkheden zijn. Alleen dan ontstaat er een gevoel van gezamenlijkheid, hetgeen essentieel is voor het gevoel van betrokkenheid. De gemeente heeft daarbij een regierol, waarbij ook hoort dat er duidelijke kaders zijn waarbinnen inwoners invloed hebben (en waar niet).

De vraag rees wie dan beschouwd kunnen worden als omwonende en hoe groot die groep dan precies is. Ook het verschil tussen huurders en woningbezitters werd genoemd als relevant voor de belangen die kunnen verschillen. Die verschillende belangen en belangstellingen kun je als gemeente in beeld brengen. Daarbij vindt men een proactieve houding van de gemeente belangrijk; niet vragen wie er belangstelling heeft, maar iedereen informeren. Als je de groep omwonenden iets groter maakt, voorkom je dat alleen direct omwonenden kunnen inspreken, die vaak tegen verandering zijn ‘in hun eigen achtertuin’.

Een jonge deelnemer pleitte voor het actief betrekken van jongeren bij woonprojecten. Ze doelde daarbij expliciet op jongeren die in de gemeente nog bij hun ouders wonen en graag in de gemeente willen blijven.

“Er zijn omgevingsplannen, structuurvisies. Gemeente heeft wel degelijk een plan en informatie over wat nodig is. Deze communicatie is alleen hoog over en blijft wat vaag. Besluiten die al genomen zijn worden niet toegelicht. Informatie is specialistisch, als bewoner kun je dan bijna niet meebeslissen.”

“Je moet omwonenden er zeker bij betrekken, maar geen verkeerde verwachtingen scheppen. Aan de start nadenken binnen welk kader en binnen welke ruimte ze nog inspraak hebben. Als je een modus vindt als gemeente om daar eerlijk in te zijn, dan doe je het goed.”

“Laatst was er een bijeenkomst voor aardwarmte kassen. Ik was er, maar er lag al een heel plan. We konden binnen een week bezwaar maken. Dit voelde niet als inspraak. Vragen werden ook niet altijd beantwoord.”

“Ik vind het zelf ook belangrijk dat jongeren erbij betrokken worden, om dorpsgevoel te behouden, en zou zelf ook graag in Bleiswijk willen wonen. Het is belangrijk om gezamenlijk te kijken en na te gaan hoe de omgeving te behouden, ook als woning worden gebouwd.” (een thuiswonende jongere uit Bleiswijk)

3.3 Inwoners actief betrekken via meerdere kanalen

We vroegen de deelnemers hoe de gemeente ervoor kan zorgen dat alle belanghebbenden, ook de mensen die doorgaans minder zichtbaar zijn, een stem krijgen in de participatie.

Een deelnemer wijst op het dilemma dat ‘iedereen tegemoet komen’ onmogelijk is. Hij benadrukt het belang van de demografische ontwikkeling en toekomstige ontwikkelingen, zoals circulaire energie, om van daaruit je beleid te maken. Hierbij geldt opnieuw: indien inwoners hierover adequaat worden geïnformeerd, zullen zij begrip hebben voor keuzes die aan de voorkant worden gemaakt.

Een andere deelnemer benoemt het belang van creatief nadenken over het benaderen van inwoners. Zelf ontvangt zij regelmatig een brief, waarin informatie wordt ‘gezonden’ en mensen hierop kunnen reageren. Om mensen te bereiken die dit doorgaans minder snel doen, zul je actief naar ze toe moeten. Ze doet de suggestie om een aselecte groep te selecteren waar ambtenaren bij op bezoek gaan. Iemand anders oppert naar het dorpsplein te gaan om mensen daar aan te spreken en te vertellen over projecten. De open koffie van het ondernemersnetwerk ziet iemand als een mooie ingang om bij deze groep eens aan te sluiten. Ook buurthuizen of andere plekken waar inwoners komen die bijvoorbeeld de taal niet goed spreken worden geopperd. Een deelnemer noemt de kernwethouder als belangrijke ingang voor een gesprek; dit is een bekend gezicht en deze persoon staat dichterbij de burgers, waarmee een ander, persoonlijker gesprek ontstaat.

Naast het fysiek opzoeken van verschillende groepen inwoners, zien deelnemers heil in digitale bijeenkomsten. Als de gemeente dit goed organiseert, bereikt ze hiermee een grotere groep inwoners dan de zaaltjes van vroeger. Ook de mensen die normaal wat minder zichtbaar zijn kunnen daar een stem krijgen en het is een efficiënte manier van inspraak. Nadeel is dat sommige inwoners hier juist niet aanwezig zijn (zoals senioren), dat er drempel kan zijn om je uit te spreken en dat de sfeer niet goed te proeven is. Deelnemers zijn daarom voor een combinatie van kanalen: digitaal, maar ook fysiek, per brief of via een enquête. Ook deze focusgroep werd genoemd als een goede manier om met inwoners in gesprek te gaan. Voor alle vormen geldt: een terugkoppeling is essentieel, waarbij er zichtbaar iets gedaan wordt met de suggesties.

“volgens mij moet je creatief nadenken over het benaderen van mensen. Ga bij ze langs: ‘we komen bij u op bezoek, met de vraag wilt u meedenken’. Dit is een aselecte groep. Hiermee voorkom je dat alleen de mensen die een bepaalde stem hebben alleen maar inspreken.”

“Ik zeg betrek de verschillende dorpskernen. De kernwethouder zou dit op moeten pakken. Dan kun je met de kern in gesprek gaan.”

“Ga naar het dorpsplein om daar mensen aan te spreken, of vertellen over projecten. Om draagvlak te creëren, maar ook om informatie te geven. Als je mensen aanspreekt krijg je meer te horen, dan als mensen zelf op stap moeten gaan om iets te vertellen. Dan gaan alleen de gemotiveerden op stap.”

“De stap naar digitale bijeenkomsten vanwege corona is positief. Dan heb je een grotere groep, dit is laagdrempelig. je moet alleen wel de chat goed in de gaten houden. Veel beter dan de vroegere zaaltjes waar maar een paar honderd man in konden.”

3.4 Stap voor stap, regie bij gemeente

Duidelijk wordt, dat inwoners vinden dat de regie en verantwoordelijkheid voor het participatieproces bij de gemeente ligt. Zij zullen de handreiking moeten doen, het proces bewaken en confrontaties met of tussen inwoners in goede banen moeten leiden. Hierbij benoemt een deelnemer ook dat participatie 'behapbaar' moet blijven; maak je participatie te ingewikkeld, dan voelen inwoners zich overvraagd haken zij wellicht af.

3.5 Ook na besluitvorming willen inwoners betrokkenheid ervaren

Participatie houdt volgens de deelnemers niet op nadat besluiten genomen zijn en gestart wordt met de uitvoering. Meerdere keren in het gesprek worden anekdotes gedaan over projecten in de wijk, waarbij men betrokkenheid van de gemeente heeft gemist. Juist dan ervaren inwoners de effecten van genomen besluiten heel direct en wordt zichtbaar in hoeverre hun suggesties daarin zijn meegenomen. Belangrijk signaal lijkt daarom te zijn: vergeet ons niet nadat besluitvorming rond is.

Dat begint bij een heldere communicatie over de genomen besluiten: wat is besloten, welke afwegingen lagen hieraan ten grondslag en waarom zijn bepaalde suggesties niet meegenomen. Vervolgens willen inwoners graag regelmatig op de hoogte gehouden worden van wat er speelt en welke wijzigingen zich eventueel voordoen. Ook willen zij graag oprechte belangstelling ervaren van verantwoordelijke ambtenaren, die tijdens de uitvoering vaker op bezoek mogen gaan in de wijk om inwoners te vragen hoe ze de verbouwing ervaren. Hier refereren deelnemers ook aan een snel verloop van medewerkers bij de gemeente, waarbij overdracht niet altijd soepel verloopt en de nieuwe mensen hun gezicht niet altijd laten zien.

Tenslotte wordt door een aantal deelnemers benoemd dat de integraliteit tussen verschillende afdelingen of domeinen binnen uitvoeringsprojecten beter kan. Er wordt volgens hen onvoldoende onderling afgestemd wat er speelt en waar binnen een project rekening mee moet worden gehouden. Een gewezen gemeentesecretaris doet de suggestie om de (in zijn ogen minder nuttige) bestuursadviseurs in te wisselen voor mensen die deze integraliteit beter bewaken.

"Drugsoverlast en handel is in Bergschenhoek bekend. De handhaver had volgende voorstel: een statafel neerzetten als bewoners, dus je moet als bewoner met drugshandelaren in gesprek gaan. Dat kan toch niet! Je moet als gemeente je verantwoordelijkheid pakken."

"Er lopen ambtenaren rond die bezig zijn met project, maar project nooit hebben bekeken. Dit komt ook door ingehuurde krachten, die hebben in de praktijk niet gezien wat er gebeurt. Iedere keer nieuwe mensen die niet het fatsoen hebben om te kijken. Toon belangstelling voor inwoners die 2,5 jaar in de rotzooi hebben gezeten."

"Integraliteit van werken is een compleet onbekend begrip in Lansingerland. Verkeersituatie: het bord staat er, we zijn klaar. En ze verwijzen direct naar handhaving voor andere zaken. De ambtelijke organisatie werkt los van elkaar."

2. Waarden bij samen besturen

Tijdens het groepsgesprek hebben we met de deelnemers een associatieoefening gedaan. Op een tafel lagen een zestigtal ‘waardenkaarten’: kaartjes met hierop een waarde vermeld. We stelden daarbij de volgende vraag:

“*Als je nu denkt aan het samen met inwoners besturen van Lansingerland (samen op democratische wijze de stad besturen), welke waarde is dan voor jou het belangrijkste hierin?*”

Doel van deze associatieoefening was een eerste beeld te verkrijgen over het gevoel dat men heeft bij het begrip ‘samen besturen’ en wat men hierbij belangrijk vindt. Het geeft antwoord op de vraag hoe de verhouding tussen inwoners en de gemeente idealiter zou moeten zijn, waarbij ook wordt verwezen naar hoe deze verhouding op dit moment wordt ervaren. In dit hoofdstuk beschrijven we welke associaties de deelnemers van beide groepen hadden en wat daarin opvalt. Hiernaast volgt eerst een overzicht met de gekozen waarden per groep.

Figuur 3: de waarden per groep

Idealisten	Bezorgden
Gezamenlijkheid	Gezamenlijkheid
Gelijkwaardigheid	Gelijkwaardigheid
Integriteit	Betrouwbaarheid
Doelgerichtheid	Communicatie
Continuïteit	Eenvoud
Bewustzijn	Inlevingsvermogen
Creativiteit	Mondigheid
Daadkracht	Efficiëntie

1.1 Betrouwbaarheid en duidelijkheid voor beide groepen rode draad

Bij verschillende waarden lijkt dezelfde boodschap te worden afgegeven: wees duidelijk en betrouwbaar. Met name bij de groep idealisten lijkt dit een rode draad te zijn. Een van hen kiest de waarde doelgerichtheid: *"het doel en de kaders van het participatietraject duidelijk aan de voorkant met elkaar vaststellen"*. In de praktijk ziet hij dat er soms weinig gebeurt met de inbreng van inwoners. Een andere deelnemer, die voor daadkracht koos, beaamt dit, hetgeen de vraag oproept in hoeverre het vooraf duidelijk is wat er precies gedaan wordt met de inbreng van inwoners en welke invloed inwoners precies hebben. Dit heeft gevolgen voor het gevoel van betrouwbaarheid: "*Het is voor de bühne, een toneelspel"*. Ook koppelt hij aan daadkracht het nakomen van planningen; in zijn beleving verschuiven planningen, er worden beloftes gemaakt die vervolgens niet worden nagekomen. Ook hier speelt betrouwbaarheid dus indirect ook een rol. Zo komen we bij een deelnemer die voor integriteit koos en daarbij wijst op het maken van heldere afspraken over doelen en kaders bij de start van een participatietraject. Vervolgens is het van belang dat de gemeente zich aan deze afspraken houdt, hetgeen in zijn beleving niet altijd goed gaat. Wel wijst deze deelnemer ook op een verantwoordelijkheid voor de burger: je kan als burger deelnemen, maar deze kan ook een beeld schetsen dat niet juist is. Tenslotte kiest een deelnemer de waarde continuïteit en doelt daarmee op mensen (weinig wisselingen), maar ook op beleid. Hij vertelt dat hij jaren geleden in Rotterdam is uitgenodigd door het nieuwe bestuur. Wethouders gingen met verschillende groepen in gesprek. Het was een interessant gesprek, maar hij heeft er nooit meer iets van gehoord. Vandaar zijn toelichting: *"een plan doorzetten en uitleggen als er iets verandert"*. Meerdere deelnemers herkennen het feit dat er veel wisselingen van medewerkers plaatsvinden en dat daardoor voortgang en terugkoppeling stagneert.

Ook onder de bezorgden werd gesproken over het krantje, de Heraut, waarin vaak negatieve berichtgeving overheerst. Een deelnemer, die voor betrouwbaarheid koos, leest over beloftes die niet nagekomen worden: *"ingezonden brieven (in de krant) gaan toch vaak over teleurstellingen. Ook in mijn werkzame leven ben ik er regelmatig tegenaan gelopen dat er mooie beloftes zijn, maar dat vriendjespolitiek en eigen belangen zwaarder wegen dan de algemene belangen"* Hij vermoedt dat mensen hierdoor minder gemotiveerd zijn om aan participatietrajecten deel te nemen. Iemand anders kiest communicatie en benadrukt het belang van vooraf communiceren: de gemeente moet goed uitleggen waarom ze iets wel of niet doet. Zijn ervaring is dat dit niet altijd gebeurt.

Gekoppeld aan betrouwbaarheid rees de kritische vraag op welke manier de deelnemers iets terugzien van deze focusgroepen. Omdat ervaringen over terugkoppeling niet altijd even positief zijn, bestaat er enig wantrouwen over de inbreng van de inwoners en wat hier precies mee gebeurt.

"Er wordt gevraagd om te participeren, er is veel op papier gezet, maar ik heb er niks van teruggezien in de wijk. Wat is het doel geweest van deze participatietrajecten, als je er niks van terugziet?"

"De gemeente presenteert een plan, zit er voor de vorm maar luistert niet echt. Lansingerland is daar wel een slag in aan het maken. Maar het begint bij communicatie"

"Als je iets in gang zet, er ook mee verder gaan. Tijdens de rit kunnen omstandigheden wijzigen, dat moet je als gemeente uitleggen. Als ik iets begrijp, ben ik ook sneller bereid om erin mee te gaan"

1.2 Gezamenlijkheid en gelijkwaardigheid in beide groepen van belang
De waarden gezamenlijkheid en gelijkwaardigheid zijn in beide groepen gekozen. Dit is opvallend gezien de ruime hoeveelheid kaartjes die op tafel lag. Bij de bezorgden werd gezamenlijkheid in algemene termen geduid: *"gezamenlijk iets voor de gemeente maken wat de inwoners ten goede komt"*. Daarbij benadrukt de deelnemer het gezamenlijk belang, waarbij inwoners en ambtenaren in staat moeten zijn om voorbij het eigen belang te kijken. Bij de idealisten werd met gezamenlijkheid gewezen op inclusiviteit; alle groepen inwoners zouden moeten kunnen participeren, ook de kwetsbare groepen, zoals verstandelijk beperkten met wie zij vanuit haar functie te maken heeft.

Iets dat hieraan raakt is het bewustzijn dat leeft bij sommige deelnemers van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Zo kiest een 'idealist' de waarde bewustzijn, met als toelichting dat iedereen zich ervan bewust moet zijn dat er een participatietraject is en dit moet aanvaarden. Het schept verplichtingen, ook voor hem als burger. Bij de bezorgden kiest iemand voor inlevingsvermogen; het is volgens haar belangrijk om te snappen waarom anderen iets vinden en zich dus in te kunnen leven in verschillende perspectieven(of: rollen). Iemand anders kiest voor mondigheid, waarbij hij verwijst naar voorgenomen besluiten in het krantje die hem boos maken en waar hij zelf wat mondiger mag worden. Als het gaat om mogelijkheden voor energiebesparing en verduurzaming, mag de gemeente juist mondiger worden en hem als inwoner beter informeren: *"dat zit voor een groot deel in communicatie, dat mag meer en beter"*.

Gelijkwaardigheid werd in beide groepen min of meer gelijk geduid: burgers serieus nemen in hun oordeel en kennisniveau. In beide groepen leeft het gevoel dat de gemeente dit momenteel onvoldoende doet. Een 'bezorgde' signaleert een houding van vooringenomenheid bij de gemeente, die het gevoel geeft het beter te weten. Bij de idealisten werd toegevoegd dat ook in de omgang met het gemeentegeld de burger serieus genomen moet worden: *"Ik heb de indruk dat de gemeente denkt dat we achterlijk zijn. Zoals hoe ze met geld omgaan, ga je ook zo met je eigen geld om?"*. Als voorbeeld benoemt ze een schouw waarna alles geregeld zou zijn, maar het gehele proces opnieuw moest omdat de betreffende medewerker niet meer werkzaam was en daarmee alle informatie verloren was gegaan.

"Iedereen wil het beste voor zichzelf, maar we moeten met elkaar kijken wat belangrijk is voor ons allemaal"

"Als je in traject zit, moet iedereen zich ervan bewust zijn dat het er is en het ook aanvaarden. Het is burgerparticipatie, met elkaar iets tot stand brengen. Het schept verplichtingen, ook voor mij"

"Er heerst vooringenomenheid bij de gemeente: het zijn maar burgers. De houding van de gemeente is: 'wij doen het al jaren zo en weten het beter"

1.3 Creativiteit en eenvoud
Onder de idealisten kwam aanvullend de roep om meer creativiteit in het proces. De deelnemer doelt hierbij vooral op het niet te strak vasthouden aan de huidige regelgeving; *"de samenleving beweegt, vasthouden aan regels geeft duidelijkheid, maar het werkt niet meer voor de huidige maatregelen, zoals het klimaat"*. In de groep bezorgden werd eenvoud gekozen: het moet simpel en behapbaar zijn om aan te haken en aangehaakt te blijven, zowel qua tijd als complexiteit.

1.4 Naast proces ook associaties met uitvoering
De meeste deelnemers koppelden de gekozen waarde aan het proces van samen besturen. Sommige deelnemers gingen juist in op de uitvoering van een project in de wijk. Ze koppelden hieraan hun eigen ervaring en bevinding. Zo gaf een deelnemer (idealist) bij de waarde daadkracht de volgende toelichting: *"Ze zeggen, we komen langs, maar het schiet niet op, ze beloven van alles, maar ze doen niks"*. Hij doelt hiermee op de werkzaamheden in de vogelwijk, waar hij woont, waar planningen opschoven en er weinig terug te zien was van de suggesties van bewoners tijdens de kick-off en andere bijeenkomsten. Een andere deelnemer (bezorgden) koos voor efficiëntie, waarbij hij doelde op het efficiënt uitvoeren van de werkzaamheden in de wijk.

"het moet simpel zijn om aangehaakt te blijven. Behapbaar. Vind ik als bewoner, als ik wil meedenken wil ik daar best wat tijd aan spenderen. Maar het moet wel behapbaar blijven, ook qua tijd"

"Ik heb driekwart jaar in een woestijn geleefd. Ik heb het gevoel dat manier van aanpak van projecten slecht is. Planningen die veranderen, ze zeggen 'we komen langs', maar het schiet niet op. Ze beloven van alles, maar doen niks."

3. Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken staan de belangrijkste bevindingen uit de focusgroepen met inwoners. Het geschetste beeld leidt tot een aantal conclusies, die we in dit hoofdstuk voor u uiteen zetten.

3.1 Inwoners als partner van een samenwerkende overheid
In de inleiding bespraken we de vier rollen die de overheid kan innemen, waarbij gesteld werd dat de overheid voor succesvolle burgerparticipatie zou mogen opschuiven van een rechtmatige, presterende overheid naar een samenwerkende en een responsieve overheid. In de gesprekken met inwoners zien we vooral een behoefte aan een samenwerkende overheid, waarbij de burger als partner bejegend wordt. We zien dit bij de waarden die men kiest (gelijkwaardigheid, gezamenlijkheid), waarbij men de sterke behoefte uit om meer daadkracht van de gemeente om iets te doen met suggesties van de burgers, afspraken na te komen en hierover beter te communiceren. We zien dit ook terug in de discussie over de wensen omtrent 'samen besturen' en wat hier volgens inwoners voor nodig is: volledig informeren, vroegtijdig betrekken en het scheppen van heldere, eerlijke verwachtingen zijn behoeften die gedurende het gesprek regelmatig worden uitgesproken. De samenwerking eindigt wat bewoners betreft niet bij het nemen van een besluit; ook gedurende de uitvoering is van belang om met elkaar in contact te blijven en te communiceren.

In het gesprek zien we weinig signalen voor een responsieve overheid, waarbij de burger als initiatiefnemer optreedt; de inwoners in deze gesprekken wijzen juist op het belang van een gemeente die een regierol pakt, verantwoordelijkheid neemt en (groepen) inwoners actief benadert. Nader (representatief) onderzoek kan uitwijzen in hoeverre dit beeld aansluit bij de verwachting van alle inwoners.

3.2 Gelijkwaardigheid en integriteit zorgen voor meer begrip
Duidelijk is dus dat de inwoners die wij spraken veel behoefte hebben aan een gemeente die de inwoner goed en tijdig informeert en betrekt bij de plannen. Mede door de exercitie tijdens de casus hebben ze ervaren hoe ingewikkeld het is om als gemeente rekening te houden met de verschillende belangen die spelen. Ze zien dit en erkennen dat ook de inwoners zelf een verantwoordelijkheid hebben in het participatieproces. Wat ze bij de gemeente vooral missen, is het gevoel als gelijkwaardige partner, op transparante wijze te worden meegenomen in het proces en alle afwegingen die de gemeente hierbij moet maken. Er komen veel voorbeelden langs waarbij de inwoner zich juist onvoldoende betrokken of serieus genomen voelt. Dat kan aan de voorkant zijn, waarbij de inwoners in hun ogen te laat worden betrokken met de verkeerde verwachtingen over de invloed die zij (nog) hebben. Maar dit kan ook aan het einde zijn, waarbij inwoners weinig terug zien van hun inbreng bij de keuzes die vervolgens gemaakt worden. Men heeft soms het gevoel dat de gemeente niet volledig transparant is over de (politieke) belangen die spelen en wekt daarmee het gevoel dat keuzes eigenlijk al gemaakt zijn.

Dit zijn inmiddels algemeen bekende geluiden van burgers tijdens participatietrajecten en het lijkt ingewikkeld voor gemeenten om dit beeld om te buigen. Een belangrijk dilemma lijkt dan ook te zijn: hoe zorg je er als gemeente voor dat de 'verborgen agenda', die er soms is, toch zo transparant mogelijk is, of niet domineert in de beeldvorming? Een aantal elementen spelen hierbij een rol, hetgeen ook terugkomt in de focusgroep gesprekken: als burgers geïnformeerd worden over de urgentie, het hoe en waarom en kaders, als ze op tijd worden betrokken, hun mening er zichtbaar toe doet en er oprechte belangstelling wordt getoond, dan zullen ze vaker willen participeren en meer begrip hebben voor genomen besluiten. Oprechtheid, zichtbaarheid, gelijkwaardigheid en goede communicatie lijken hierbij de belangrijkste aandachtspunten. In een vervolg op deze focusgroepen zou concreter invulling kunnen worden gegeven aan deze begrippen en wat dit betekent voor de handelswijze van bestuur en organisatie.

3.3 Creativiteit in het betrekken van 'zwijgend midden'
Doorgaans komen vooral die inwoners bij de gemeente in beeld die mondig zijn, zich gemakkelijk uitspreken en die er belang bij hebben dat een bepaald project niet 'in de eigen achtertuin' doorgang vindt. Dit kan tot vervelende confrontaties leiden bij raadsvergaderingen, waar vooral deze groep inwoners van zich laat horen. Of dit altijd helemaal te voorkomen is, is maar de vraag; er zullen altijd inwoners zijn die deze verandering in hun directe leefomgeving zullen proberen tegen te gaan. De hierboven beschreven bejegening van inwoners (paragraaf 3.2) kan wel helpen om de gemoederen minder hoog op te laten komen. Wat daarnaast voor het participatieproces van belang is, is om ook andere groepen inwoners te bereiken, die wellicht een andere, genuanceerdere mening hebben. De boodschap van de deelnemende inwoners is dat dit niet zal lukken met de meer geijkte kanalen die de gemeente gebruikt, zoals informatie en een uitnodiging per brief. Hier komt slechts een selecte groep inwoners op af. Het vraagt om meer creativiteit en pro activiteit van de gemeente om ook andere groepen te bereiken. Hiertoe doen inwoners verschillende suggesties, zoals inzet van de kernwethouders, zichtbaarheid in de kernen op het dorpsplein, bij de open koffie en in buurthuizen. Ook een combinatie met een digitale bijeenkomst zien sommigen als effectief en laagdrempelig om grotere groepen inwoners te bereiken.

Er zijn ook voorbeelden gedeeld van inspraakmomenten in de gemeente die men als positief heeft ervaren. Het persoonlijke contact en de inzet die de gemeente hierbij toont worden op prijs gesteld. Waar het dan echter nog wel eens misgaat, is de terugkoppeling van acties die de gemeente op basis van deze inspraak neemt en wat dit betekent voor de besluitvorming. Ook de redenen waarom sommige suggesties niet worden meegenomen worden niet altijd helder gecommuniceerd. Als de gemeente erin slaagt om op creatieve wijze meer inwoners te bereiken en de terugkoppeling van de inspraakmomenten anders vorm te geven, dan zal dit het vertrouwen in de gemeente en de bereidheid om een vervolg opnieuw te participeren doen toenemen. Met zeer waarschijnlijk het wenselijke effect dat genomen besluiten beter gedragen zullen worden, ook door direct omwonenden.

Bijlagen

De casus en output uit de werksessies

Casus: inleven in rollen

In deze bijlage beschrijven we de belangrijkste inzichten uit de discussie die plaatsvond over het gewenste proces van participatie volgens de deelnemers. Ze kwamen hiertoe na een actieve werksessie op basis van een fictieve casus. Eerst beschrijven we kort de casus en de werksessie, daarna de bevindingen uit de aansluitende discussie.

Opdracht met casus

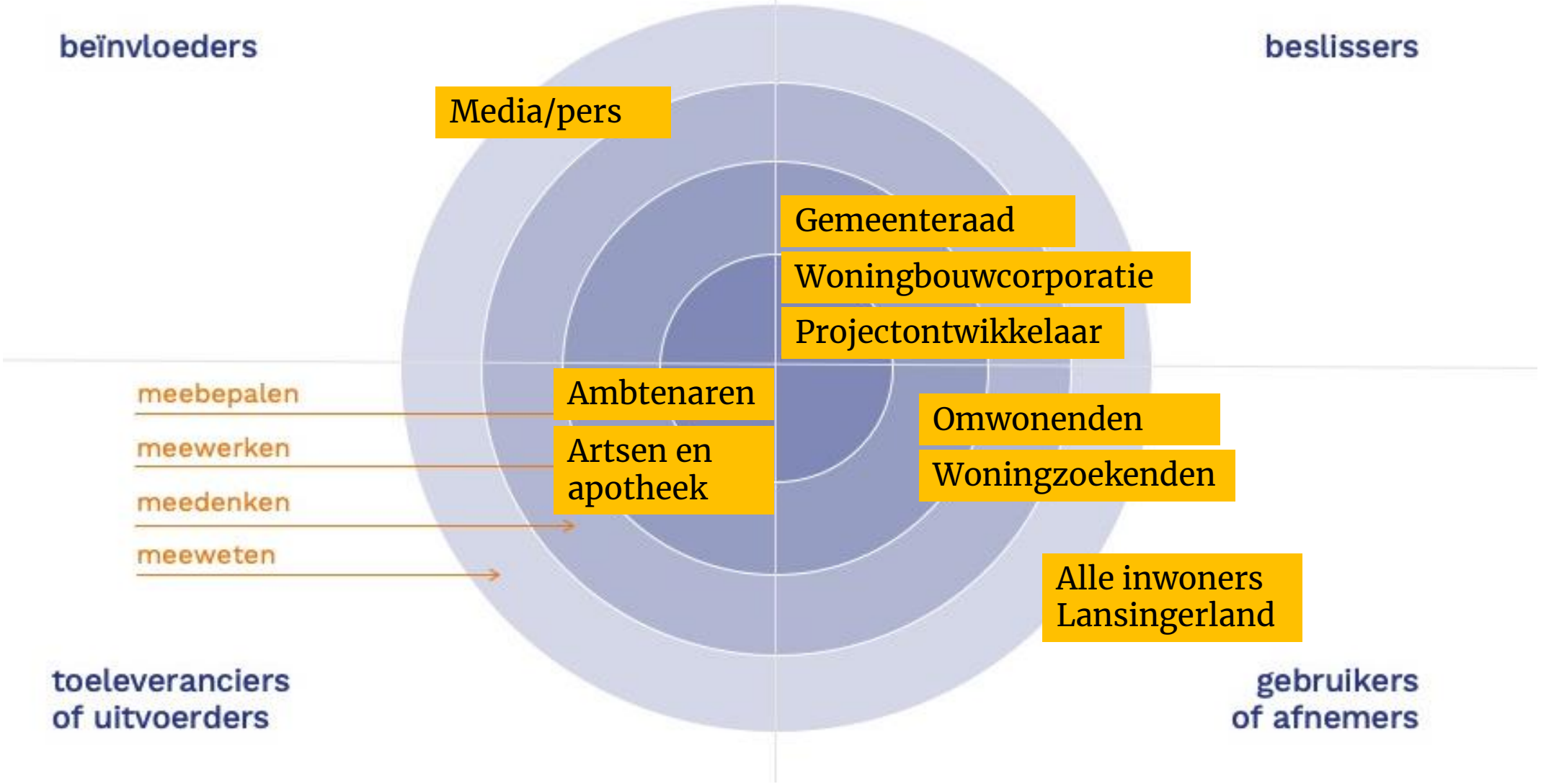
Na de associatieoefening gingen deelnemers actief aan de slag met een fictieve casus (zie kader). De deelnemers werden in drie groepen van 2 à 3 personen ingedeeld. Ze verdeelden zich over drie tafels verspreid in de ruimte. Op elke tafel lagen twee flip over vellen, met op elke flip een rolbeschrijving: omwonenden, woningzoekenden, de gemeentelijke organisatie, de gemeenteraad, de projectontwikkelaar/woningcorporatie en de zorgverleners . Op een ander vel stonden vragen op basis waarvan de deelnemers met elkaar in gesprek konden gaan, om zich zo in te leven in de rollen (zie kader dia 12). Vooraf lieten we hen het speelveld zien (zie volgende dia) om daar meer gevoel bij te krijgen. De deelnemers kregen een kwartier per rol om zich in te leven en de vragen te beantwoorden. Daarna schoven ze door naar de resterende twee tafels langs en vulden vanuit de nieuwe rollen de beschreven flip overs aan.

Doel van deze exercitie was om de deelnemers zich te laten inleven in de verschillende partijen die bij een project betrokken zijn en zo de complexiteit te ervaren van de verschillende dilemma's en belangen binnen een project. Vanuit daar konden de deelnemers met elkaar, vanuit de verschillende perspectieven, in gesprek over een gewenste inrichting van het participatieproces, zodanig dat de raad in staat is tot effectieve besluitvorming te komen die op zo min mogelijk weerstand stuit.

De casus

In een dorp staat al een tijdje een schoolgebouw leeg. Ernaast staat een rijtje huurwoningen dat aan het eind van de levensduur is. Een projectontwikkelaar wil samen met de woningbouwcorporatie de locatie nieuw leven in blazen. Het plan is een appartementengebouw voor senioren, enkele gezinswoningen en op locatie van de oude school een gezondheidscentrum met fysio- en ergotherapie en een apotheek. In het dorp is behoefte aan deze voorzieningen. De appartementen voor senioren hebben zo de gewenste zorg nabij. Zorg die voor het gehele dorp eveneens dichtbij is. Omwonenden spreken hun zorgen uit over de verkeerstoename die, anders dan bij een school, de gehele dag door zal gaan. Ze hebben ook zorgen over hun groen en hun uitzicht. Eveneens is de hoogte van het appartementengebouw iets dat hen zorgen baart. In de gemeente is een tekort aan woningen voor de doelgroep senioren. Voor de andere woningzoekenden zouden deze nieuwe seniorenwoningen betekenen dat zij, doordat er woningen vrijkomen, ook in het dorp zouden kunnen gaan wonen.

Speelveld en positionering rollen



2.2 Inleven in alle partijen blijkt lastig

De output uit de werksessies vindt u op de volgende dia's. We hebben deze niet verder uitgewerkt, omdat de sessie vooral bedoeld was als opmaat naar de discussie die volgde en waarin de onderzoeksvraag verder beantwoord wordt. Hier wel een korte weergave van het verloop van het proces.

De deelnemers toonden zich tijdens de werksessie actief en betrokken. Het was duidelijk te zien dat het voor veel deelnemers moeilijk was zich goed in te leven in alle betrokken partijen. Dat werd achteraf ook bevestigd. Er vielen soms langere stiltes en er was aarzeling bij het opperen van antwoorden. De gespreksleider liep rond en moest deelnemers er soms aan herinneren dat ze zich voor het antwoord moesten verplaatsen in het perspectief van de betreffende partij, en niet van zichzelf uit moesten gaan.

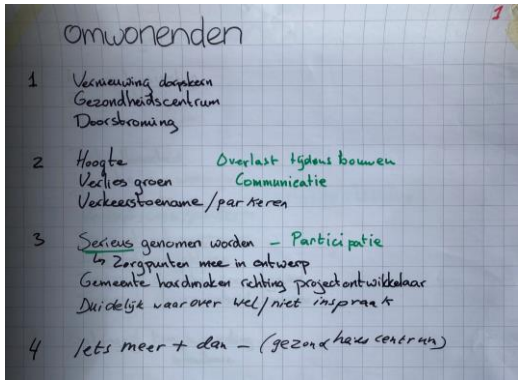
Toch wisten de deelnemers uit beide groepen te komen met een aantal antwoorden per 'rol', soms per groep weer heel verschillende punten. Vraag 5 (zie kader) was duidelijk de lastigste, ook vanwege de tijdsdruk. Er ontstond soms wat onduidelijkheid over wie nu de gemeentelijke organisatie was en wie de gemeenteraad (en wat de verantwoordelijkheden van beide zijn). De projectontwikkelaar en woningcorporatie vond men wat lastig om als één rol te beschouwen, omdat de twee partijen ieder verschillende belangen kunnen hebben.

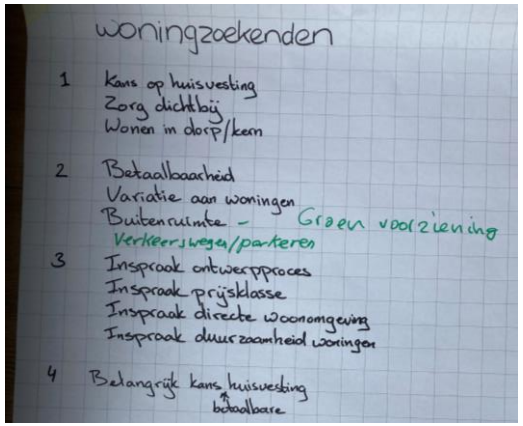
Tijdens de gesprekken kwam af en toe een anekdote langs met een voorbeeld uit de praktijk; iets dat een deelnemer heeft meegemaakt en dat in de meeste gevallen niet naar tevredenheid van de deelnemer is verlopen. Er is veel ruimte voor verbetering, zo leek de tendens. Maar ook steeg het besef dat het een opgave is om tot een besluit te komen dat naar ieders tevredenheid is.

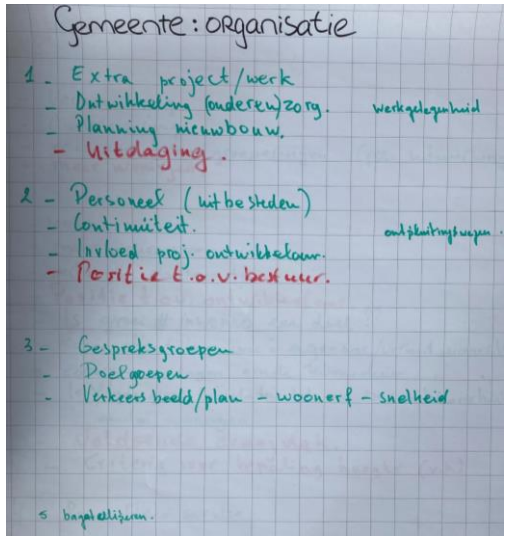
De vragen per rol:

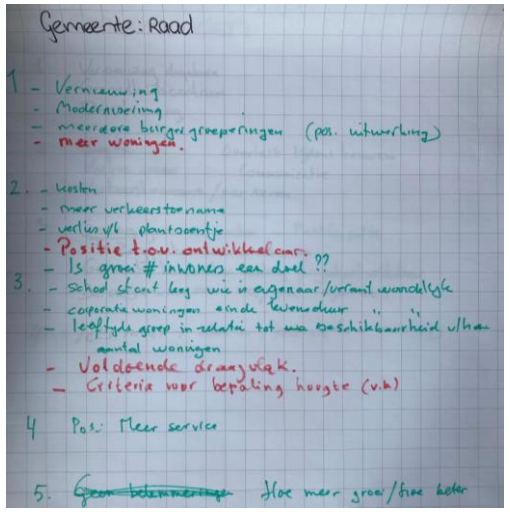
1. *Wat zijn de drie belangrijkste positieve punten voor 'jullie'?;*
2. *en wat zijn de drie belangrijkste zorgen/ 'dilemma's waar 'jullie' tegenaan lopen?*
3. *Doe dit ook specifiek voor het inspraakproces. Wat zijn voor jullie in deze 'rol' positieve (of noodzakelijke) aspecten van zo'n proces en waar zien jullie problemen of hebben jullie zorgen over?*
4. *Kijkend naar dit overzicht, hoe verhouden de positieve punten en zorgen zich tot elkaar? Welke kant weegt zwaarder? En waarom?*
5. *Zijn er mogelijk ook nog belangen of zorgen die jullie minder snel/minder concreet zouden uitspreken dan andere?*

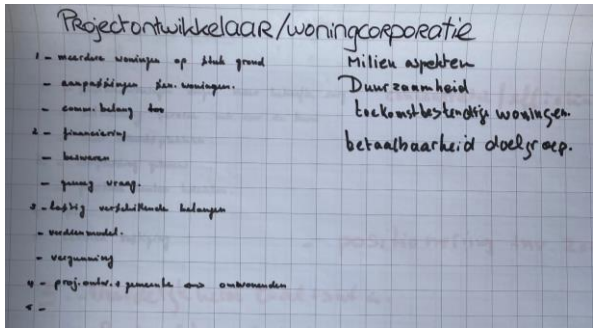
Bijlage 1a: idealisten

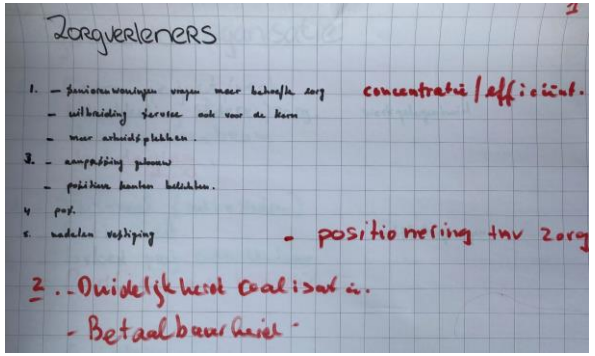








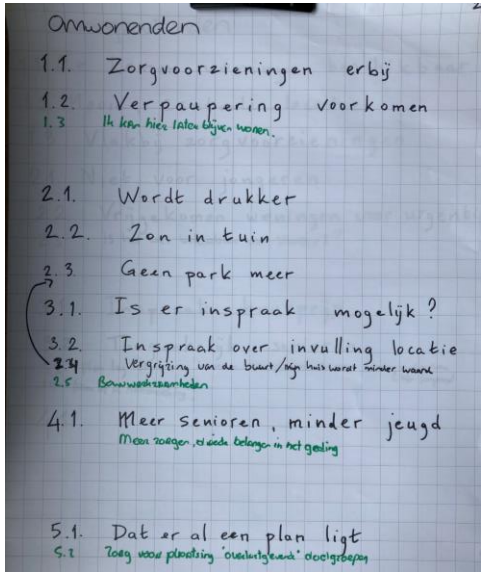


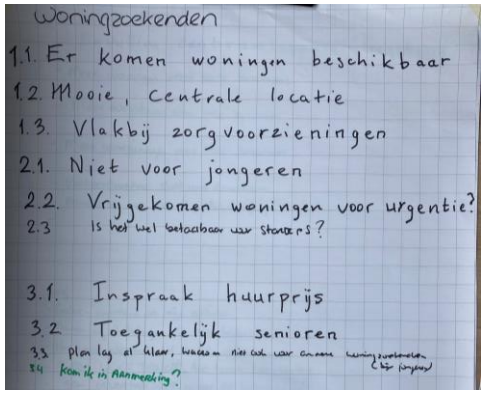


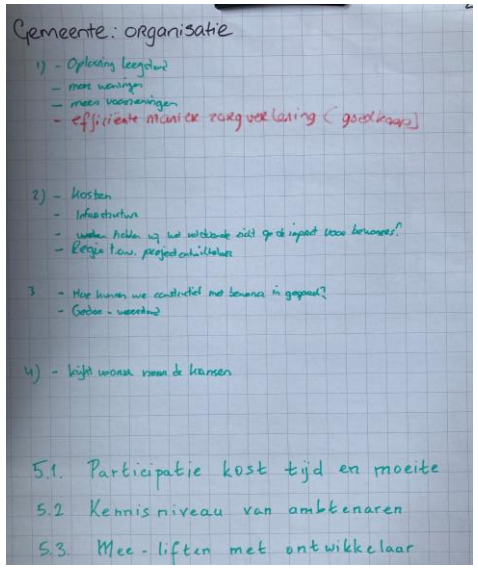
De vragen per rol:

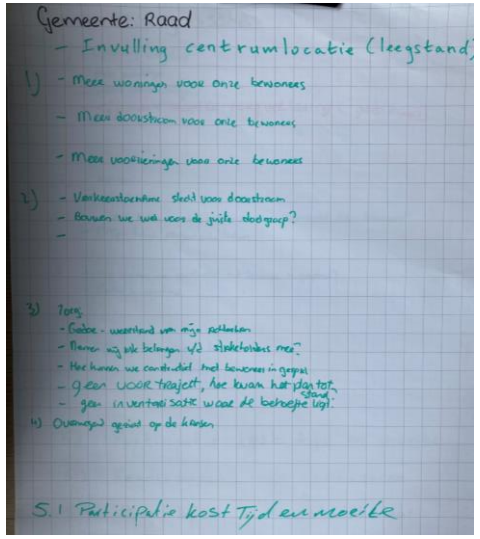
1. *Wat zijn de drie belangrijkste positieve punten voor 'jullie'?;*
2. *en wat zijn de drie belangrijkste zorgen/ 'dilemma's waar 'jullie' tegenaan lopen?*
3. *Doe dit ook specifiek voor het inspraakproces. Wat zijn voor jullie in deze 'rol' positieve (of noodzakelijke) aspecten van zo'n proces en waar zien jullie problemen of hebben jullie zorgen over?*
4. *Kijkend naar dit overzicht, hoe verhouden de positieve punten en zorgen zich tot elkaar? Welke kant weegt zwaarder? En waarom?*
5. *Zijn er mogelijk ook nog belangen of zorgen die jullie minder snel/minder concreet zouden uitspreken dan andere?*

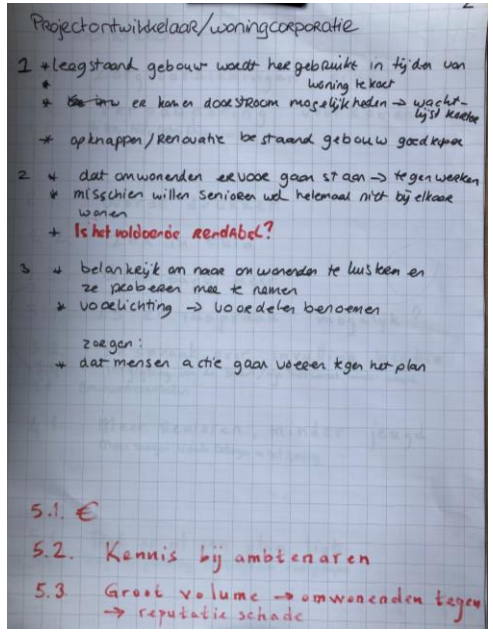
Bijlage 1b: bezorgden

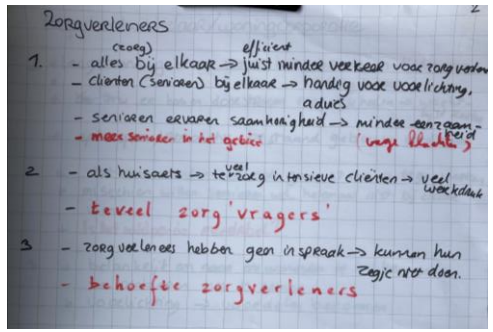












De vragen per rol:

1. *Wat zijn de drie belangrijkste positieve punten voor 'jullie'?;*
2. *en wat zijn de drie belangrijkste zorgen/ 'dilemma's waar 'jullie' tegenaan lopen?*
3. *Doe dit ook specifiek voor het inspraakproces. Wat zijn voor jullie in deze 'rol' positieve (of noodzakelijke) aspecten van zo'n proces en waar zien jullie problemen of hebben jullie zorgen over?*
4. *Kijkend naar dit overzicht, hoe verhouden de positieve punten en zorgen zich tot elkaar? Welke kant weegt zwaarder? En waarom?*
5. *Zijn er mogelijk ook nog belangen of zorgen die jullie minder snel/minder concreet zouden uitspreken dan andere?*