

Burgerparticipatie onder de Omgevingswet

Wie doet er mee?

Juni 2017

Masterthesis Geo-communicatie

Ilona de Ruijter



Universiteit Utrecht

A W A R E N E S S

Colofon

Utrecht, juni 2017
Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Master Geo-communicatie
Masterthesis

Auteur: Ilona de Ruijter
E-mail: I.W.deRuijter@students.uu.nl
Studentnummer: 3756408

Opleiding:
Master Geo-communicatie
Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Heidelberglaan 2
3584 CS Utrecht
Begeleider: J. Renes
E-mail: J.Renes@uu.nl

Stage instantie:
Awareness, adviesbureau voor beleidsmarketing
Parkstraat 29
2514 JD Den Haag
Begeleider: E. Vink
E-mail: evi@awareness.nl



Universiteit Utrecht

A W A R E N E S S



Voorwoord

Deze thesis is geschreven ter afronding van de master Geo-communicatie aan de Universiteit Utrecht. Aan het begin van de master werd mij meteen duidelijk dat mijn interesse uitging naar burgerparticipatie. In de steeds beperktere ruimte op onze drukke aardbol strijden talloze belangen en functies. Hoe kun je hiervoor tot een breed gedragen plan komen, zodat mensen met plezier kunnen wonen, werken, reizen en recreëren? De nieuwe Omgevingswet zal deze belangenstrijd des te uitdagender maken: het idee is dat het makkelijker moet worden om initiatieven van de grond te krijgen en dat burgers met de Omgevingswet meer te zeggen over krijgen over hun directe omgeving. Een uitdaging om de omstandigheden voor burgerparticipatie te onderzoeken onder een wet die nog niet eens is ingevoerd!

Van februari tot en met juni 2017 heb ik dit onderzoek uitgevoerd bij Awareness, adviesbureau voor beleidsmarketing. Ik heb hier met plezier gewerkt en meegekeken met verschillende projecten gericht op communicatie en participatie. Een waardevolle aanvulling op mijn afstudeeronderzoek! Eric Vink, senior adviseur bij Awareness, heeft mij gedurende deze periode begeleid bij mijn onderzoek. Ik wil hem bijzonder bedanken voor zijn kritische blik, goede tips, opbouwende kritiek en bemoedigende woorden. Dit is de kwaliteit van mijn onderzoek zeker ten goede gekomen. Daarnaast spreek ik mijn dank uit naar mijn andere collega's bij Awareness: Jan Eikema, Paul Weststrate, Tineke Smit, Kim de Jong, Karolien van Wijk, Roeland Schmidt, Suzanne Nederstigt, Nicole Koegler, Elly Janssen en Anne Beringer. Ik heb veel van hen geleerd en het bovendien erg naar mijn zin gehad tijdens de gezellige lunchpauzes. Verder wil ik mijn dank uitspreken voor mijn begeleider bij de universiteit, Hans Renes. Ook hij heeft mij voorzien van kritisch commentaar en bruikbare tips om mijn onderzoek tot een hoger niveau te tillen. Ten slotte wil ik natuurlijk iedereen die mij te woord wilde staan voor een interview, in een gesprek, telefonisch, dan wel via de mail, hartelijk bedanken. Mijn onderzoek was niet mogelijk geweest zonder jullie medewerking, tijd en inspanning.

Met trots presenteer ik nu mijn scriptie. Wellicht wat optimistisch, maar ik hoop dat ik een bijdrage kan leveren aan een goede inrichting van burgerparticipatie onder de Omgevingswet. Ik deel in ieder geval graag de kennis die ik heb opgedaan.

Ilona de Ruijter

Juni 2017

Summary

In 2019 the 'Omgevingswet' will be introduced in the Netherlands. To clarify the rules for spatial planning and to shorten procedures, different acts are combined into one act. Promoting and facilitating civic participation is one of the goals of the new act. This is not literally mentioned in the act, but is explained in the explanatory memorandum. The idea is that it becomes easier for society to set up initiatives and that citizens have more to say about their immediate environment, for example by thinking with the government and developers in advance about major construction projects. That sounds nice, but it is doubtful whether the 'Omgevingswet' will really have a positive impact on all citizens. According to the literature, not everybody participates in civic participation; participation appears to have barriers regarding representativeness. Certain types of people appear structurally uninvolved. However, it is still unknown how to involve these hard-to-reach audiences.

The aim of this thesis is to contribute to the knowledge of citizen participation, by describing and understanding how to involve these hard-to-reach audiences successfully in civic participation in their living environment. The research question is:

To what extent does the 'Omgevingswet' create the right conditions for involving hard-to-reach groups in civilian participation in area development?

To answer this question, two case studies have been selected: the municipalities of Utrecht and Deventer. This question has been answered by conducting a content analysis on fifteen policy documents. Also, fourteen interviews are conducted. There is been spoken with officials, electorates, councilors, participants and experts. The content analysis focused on how civic participation is ordained in the municipalities. The interviews had to find out whether the municipalities consider representativeness important, to what extent citizens can and want to participate, how hard-to-reach target groups can be involved in civilian participation and how civic participation can be organized under the 'Omgevingswet'.

Analysis of the policy documents showed that citizen participation is different ordained in the municipalities of Utrecht and Deventer. Utrecht has documents that specifically address the organization of citizenship, while Deventer does not see participation as an instrument that is laid down in a regulation or plan of action. Deventer's documents therefore provide a strong link with development of the living environment.

Analysis of the interviews showed that important factors that increase participation of hard-to-reach target groups are to visit people where they are: talk to people waiting at the school square, join a meeting in the mosque or visit people at home. Also use a mix of methods. Different methods address different people. This allows people to choose the extent to which they want to be involved.

Conditions to be met in a citizen participation process:

- *Make a direct interest*
- *Have something to offer*
- *Set up clear frameworks*
- *Be transparent*
- *Treat emotions seriously*
- *Avoid a long lead time*
- *Do not leave government work to citizens*
- *Investigate 'Your Customer'*

- *Keep everybody informed on the same level*

The 'Omgevingswet' will change a few things: initiatives may (possibly) be more initiated by society and less by the government. Initiators, governments, civil society organizations and citizens may therefore also have a different role than under the current environmental regime.

Finally, it can be concluded that the Environmental Act will not automatically ensure the proper conditions for involving hard-to-reach target groups in civilian participation in area development. Particular attention should be paid to the organization of the participation process; municipalities will probably need to spend more attention than under the current environmental regime. This is because initiatives initiated by private (non-governmental) parties are always initiated from a certain shareholding. When initiators themselves organize the participation process, the municipality has to pay particular attention to ensuring that other sub-interests are not harmed. Nevertheless, the 'Omgevingswet' provides opportunities for a good organization of citizenship participation. For example, the 'Omgevingswet' provides space for setting the participation process differently and shifting the participation process more forward. A more well-balanced consideration of interests can thus be obtained. There are also more opportunities for widening participation. Nonetheless, it is hard to predict how the 'Omgevingswet' will work in practice.

This thesis offered a first exploration on how to organize citizen participation under the 'Omgevingswet'. The findings can help to build guidelines to involve hard-to-reach target groups in citizen participation. This thesis could also be a starting point for quantitative research on the subject. Further research may provide more insight in appreciation of citizens of participation processes, or rather reasons why people do not participate. This knowledge is necessary to everybody in society to have opportunities to stand up for their interest in the living environment.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	13
1.3 Wetenschappelijke relevantie	14
1.4 Maatschappelijke relevantie	15
1.5 Leeswijzer	15
2. Theoretisch kader	16
2.1 De participatiesamenleving	16
2.2 Burgerparticipatie	19
2.3 Barrières tot burgerparticipatie	27
2.4 Gebiedsontwikkeling	31
2.5 De fysieke leefomgeving en ruimtelijke kwaliteit	32
2.6 Conceptueel model	35
3. Methodologie	36
3.1 Het onderzoek	36
3.2 Onderzoeksmethoden	36
3.3 Selectie van cases en respondenten	39
3.4 Operationalisering	40
3.5 Betrouwbaarheid en geldigheid	45
4. Van de Wro naar de Omgevingswet	46
4.1 De Wro	46
4.2 De Omgevingswet	47
5. Burgerparticipatie in de Gemeente Deventer en de Gemeente Utrecht	49

	9
5.1 Gemeente Deventer	49
5.2 Gemeente Utrecht	50
6. Resultaten	52
6.1 Resultaten inhoudsanalyse	52
6.2 Burgerparticipatie en burgerinitiatieven	61
6.3 Casestudies	63
6.4 De belastbaarheid van burgers	64
6.5 De bescherming van rechten en het algemeen belang	65
6.6 Veranderende rollen	66
6.7 Inrichten van participatie	71
6.8 Kansen en bedreigingen Omgevingswet	76
6.9 Nog niet te voorspellen	77
7. Conclusie	78
8. Discussie	82
8.1 Reflectie	82
8.2 Generalisering	82
8.3 Theoretische en maatschappelijke discussie	83
8.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	83
Literatuurlijst	84
A. Bijlagen	92
A.1. Lijst respondenten	92
A.2. Analyseschema interviews	93
A.3. Topiclist interviews	95
A.4. Mail wethouders	98

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Gebiedsontwikkeling lijkt onderhand meer op een juridische zoektocht dan een vak om Nederland mooier te maken. Zijn er 26 wetten nodig om een land in te richten, plus nog een reeks onderzoeksvereisten aangevuld met allerlei procedures? Wie snapt dat nog? (Kooman, 2016). Veel belanghebbenden (burgers, bedrijven) vinden de regels voor ruimtelijke plannen in de huidige staat ingewikkeld en onduidelijk. Behalve dat de huidige wetgeving, de Wet ruimtelijke ordening (Wro), niet inzichtelijk en gebruiksvriendelijk is, is de samenhang met andere wetten gebrekkig, duren de procedures erg lang en staan gedetailleerde eisen een efficiënt beheer en lokale behoeften van de leefomgeving in de weg.

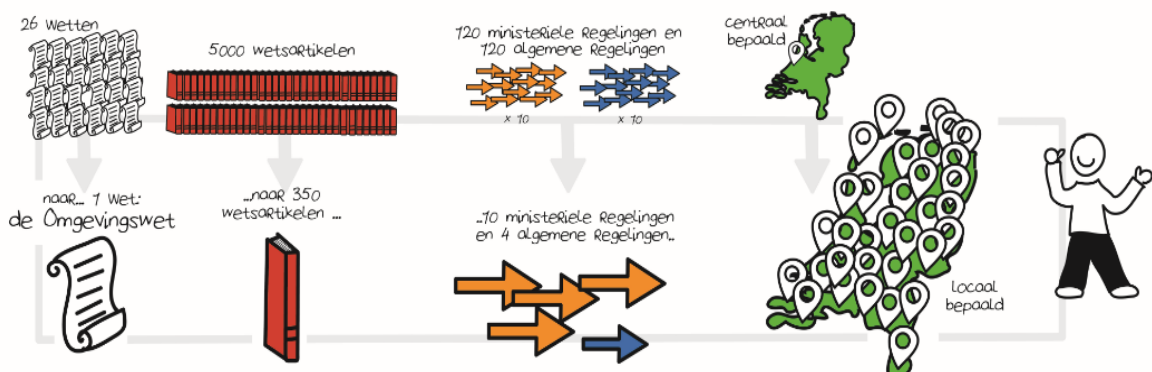
Daarom wil de overheid in 2019 de Omgevingswet invoeren. Er komt één integrale wet voor de gehele fysieke leefomgeving. Met de Omgevingswet wil de overheid de regels van de Wro en vele andere wetten vereenvoudigen en samenvoegen. Het doel is om (Rijksoverheid, 2017):

- de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar af te stemmen;
- duurzame projecten te stimuleren;
- gemeenten, provincies en waterschappen meer eigen beleidsruimte te geven om hun omgevingsbeleid af te stemmen op lokale behoeften, omstandigheden en bijbehorende doelstellingen.

Naast deze doelen wil de overheid wetten bundelen en procedures verkorten zodat het ruimtelijk beleid onder de Omgevingswet flexibeler en eenvoudiger wordt (Rijksoverheid, 2017). De huidige milieuwetten en structuurvisies worden samengevoegd onder één omgevingsvisie voor provincie, rijk en de gemeente en de bestemmingsplannen onder één omgevingsplan per gemeente (Groothuijse et al., 2014; Tweede Kamer, 2016).

Ook is het stimuleren van burgerparticipatie en het ondersteunen van burgerinitiatieven één van de doelen van de nieuwe Omgevingswet. Dit staat niet letterlijk in de wet genoemd, maar wel in de Memorie van Toelichting. Ruimte voor participatie moet bijdragen aan de omslag van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie. De houding bij het beoordelen van plannen is 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij' (Rijksoverheid, 2017). Zo moet ruimte ontstaan voor bedrijven, organisaties en burgers om met ideeën te komen. Dit sluit aan bij de gedachte dat er een accentverschuiving plaatsvindt van een representatieve naar een participatieve democratie (Van den Broek et al., 2016): niet alles zal nog centraal vanuit de overheid worden opgelegd, maar burgers kunnen en moeten steeds meer zelf bepalen en initiëren.

Figuur 1.1: Vereenvoudigde weergave van de veranderingen door de Omgevingswet, bron: VNG, 2016



Samenwerken

De ambities van de Omgevingswet zijn hoog: meer ruimte voor initiatiefnemers, behoud van bestaand beschermingsniveau, voordelen voor alle gebruikers en een groter vertrouwen van burgers in de overheid (Tweede Kamer, 2014). Het vormgeven van de wet is stap één, de effecten ervan hangen af van de manier waarop er door de uitvoeringspraktijk mee gewerkt wordt (VNG, 2016). Om de verbeterdoelen te bereiken, vraagt de wet om een andere manier van werken.

Ten eerste zal er sprake moeten zijn van een integrale benadering, waarbij alle inhoudelijke beleidsdomeinen, maar ook de ondersteunende domeinen van informatievoorziening, dienstverlening, juridische zaken, werkprocessen, communicatie, etc. samenwerken.

Ten tweede moet er meer gebiedsgericht gewerkt worden door te redeneren vanuit de maatschappelijke opgaven in een gebied.

Ten slotte is meer samenwerking in de regio vereist. Dit gaat om (keten)samenwerking in de regio (andere gemeenten, waterschappen, provincie, of organisaties zoals de GGD), maar ook om samenwerking met de samenleving: met organisaties, bewoners en ondernemers. Organisaties, bewoners en ondernemers kunnen hierbij zowel de rol van initiatiefnemer hebben, als belanghebbende bij een concreet project doordat zij betrokken zijn bij de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld bij het opstellen van een omgevingsvisie) (VNG, 2016).

Kan iedereen meedoen?

Het omgevingsplan en de omgevingsvisie worden meer globale visies en documenten in plaats van gedetailleerde documenten en vergunningen zoals die nu bestaan. Hierdoor komt er mogelijk meer ruimte voor particuliere ideeën, kan er flexibeler met plannen om worden gegaan en wordt het beleid toegankelijker voor burgers, aldus de Rijksoverheid (Rijksoverheid, 2017). Met de nieuwe wet moeten burgers (en bedrijven) door zeggenschap en invloed meer verantwoordelijkheid over de inrichting van hun leefomgeving krijgen. De inrichting van de omgeving wordt 'eenvoudig beter', met minder regels, met voordeel voor iedereen, en met meer vertrouwen in de overheid op de koop toe, aldus de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet (2014). Zo kunnen mensen bijvoorbeeld samen met hun burens gaan regelen om in hun eigen energieopwekking te voorzien, hun garage ombouwen tot bedrijfsruimte, van een leeg stuk land een speelveld maken of de oude watermolen ombouwen tot kanoverhuur en café. Ook is het de bedoeling dat burgers met de Omgevingswet meer te zeggen hebben over hun directe omgeving, door bijvoorbeeld met overheid en ontwikkelaars van tevoren mee te denken over grote bouwprojecten.

Dit klinkt mooi, maar het valt te betwijfelen of de Omgevingswet echt zo positief gaat uitvallen voor burgers. Zo is het nog maar de vraag of er voldoende rechtsbescherming voor burgers zal zijn (Nijman, 2015), bijvoorbeeld doordat burgers in de nieuwe wet maar twee weken reactietijd hebben in plaats van de huidige zes (Vos, 2016). Door de verschuiving van een vergunningplicht naar algemene regels en de daarmee samenhangende terugdringing van het aantal vergunningen, neemt de rechtszekerheid van de burger af. Het opstellen van algemene regels zorgt voor een verplaatsing van de lasten van het bestuur naar de burger. De burger moet zijn rechtspositie zelf afleiden uit de verschillende wettelijke regelingen. Voor lager opgeleide burgers of burgers die de weg niet goed kennen in het omgevingsstelsel zal dit niet eenvoudig zijn (Bakker, 2013).

Ook neemt het nieuwe omgevingsstelsel aan dat er een reservoir aan maatschappelijke energie bestaat in de samenleving. Beschikt iedereen over deze energie en kan iedereen deze energie ook daadwerkelijk inzetten? Niet alle burgers beschikken tenslotte over dezelfde vaardigheden. Kennis, netwerken en kapitaalsvormen blijken ongelijk over de bevolking en ook ruimtelijk ongelijk verdeeld te zijn. In het verlangde hiervan ligt de vraag of en in welke mate de nieuwe wet tot een (verdere)

ongelijkheid in de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zal leiden (Van den Broek et al., 2016b). Mogelijk ontstaat er spanning met de representatieve democratie. Want hoe representatief zijn de burgers die wel participeren? En gaat een bredere betrokkenheid bij de omgeving niet ten koste van andere vormen van burgerbetrokkenheid (zoals bij de sportvereniging)? En hoe moet worden omgegaan met spanningen tussen meer eigen inbreng van (groepen) burgers en afweging van het algemeen belang?

Variatie in burgerbetrokkenheid

Het is maar de vraag of burgerbetrokkenheid onder de Omgevingswet vanzelf van de grond komt. Wat moet er worden gedaan om burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel te vergroten? Omdat participatie en zelfs burgerinitiatief een grotere rol gaat spelen onder de nieuwe Omgevingswet is het belangrijk goed te onderzoeken hoe dit in de praktijk werkt.

Uit de huidige praktijk blijkt dat participatie barrières heeft ten aanzien van representativiteit, intensiteit van de participatie en de daadwerkelijke invloed die burgers hebben (Loyens & van de Walle, 2006; Edelenbos & Van Buuren, 2008). In deze thesis zal worden ingegaan op de verschillen in burgerbetrokkenheid. Er lijkt sprake te zijn van een polarisatie tussen verschillende groepen in de samenleving, bijvoorbeeld tussen hoogopgeleiden en mindergeschoolden (Michels & De Graaf, 2010), of tussen mensen met hoge en lagere inkomens (Ravensbergen & Van der Plaat, 2010). Niet iedereen kan in gelijke mate informatie opsporen, interpreteren en inzetten, bezwaren articuleren of de mogelijkheden tot participatie benutten. Dit kan tot ongelijkheid in ruimtelijke kwaliteit leiden en de bedoeling van de wet is nu juist dat iedereen er voordeel van heeft (VNG, 2016). Wat betekent deze polarisatie voor de kansen van participatie en wat zijn opties voor overbrugging van deze kloof? Is het mogelijk en wenselijk om onevenwichtige belangenbehartiging te voorkomen? Of is een gelijke benadering van burgers niet altijd de aangewezen weg en zal de overheid moeten streven naar variatie in burgerbetrokkenheid? De zeggenschap van de een mag immers niet ten koste gaan van de zeggenschap van een ander. En er moet vooral gewaakt worden dat het individuele belang van een burger niet gewichtiger is dan het publieke belang. Hierin ligt volgens Derksen (2016) een belangrijke rol van de overheid. Of kan een initiatiefnemer zelf de belangenafweging bewaken?

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Met de Omgevingswet krijgen burgers dus meer ruimte om eigen verantwoordelijkheid te nemen over de inrichting van hun leefomgeving. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat initiatieven met en door de samenleving worden geïnitieerd en gerealiseerd, maar ook dat niet-initiatiefnemers die geraakt worden kunnen participeren. Uit de huidige participatiepraktijk blijkt dat bepaalde doelgroepen structureel niet vertegenwoordigd zijn. In dit onderzoek zullen een tweetal cases onder de loep worden genomen waar deze normaliter niet-vertegenwoordigde groepen wél participeren in de fysieke leefomgeving: dit gaat om de gemeenten Utrecht en Deventer. Hier zal worden gekeken hoe in deze gemeenten het burgerparticipatieproces waarbij moeilijk bereikbare groepen betrokken waren is georganiseerd en wat maakt dat dit proces succesvol is. Het doel is om te kijken wat de condities van dit burgerparticipatieproces waren/zijn, welke ruimte de participanten hebben gekregen, welke uitkomsten er uit het proces zijn gekomen en welke invloed de participanten hebben kunnen uitoefenen. Zo wordt geïnventariseerd of de Omgevingswet volgens het principe van de uitnodigingsplanologie goede condities schept voor het betrekken van moeilijk bereikbare doelgroepen bij burgerparticipatie bij gebiedsontwikkeling. Dit wordt onderzocht op wijkniveau, of nog kleiner. Burgerparticipatie heeft hier de meeste kans, aangezien gemeentelijke projecten dichterbij de belevingswereld van burgers liggen; de afstand tussen burger en bestuur is hier het kleinst (Verlet & Reynaert, 2004). Verder is de wijk, als samenleving in het klein, een van de belangrijkste arena's waarin de relatie tussen burgers, overheid en het maatschappelijk middenveld vorm krijgt (De Wilde, 2013). Door te participeren in de buurt hebben bewoners meer kans om de

leefbaarheid van hun buurt te verbeteren en hierbij ook de eigen wensen verwezenlijken (Van Noije, 2016). Van den Broek et al. (2016b) geloven dat door de ongelijke verdeling van kennis en vaardigheden over de bevolking, waarin ook een ruimtelijke ongelijkheid zichtbaar is, de Omgevingswet potentieel tot een (verdere) ongelijkheid in de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zal leiden. Dit onderzoek wil analyseren hoe burgerparticipatie onder de Omgevingswet vormgegeven moet worden zodat iedereen gelijke invloed kan uitoefenen op zijn/haar leefomgeving.

Hiertoe zijn de volgende hoofd- en deelvragen opgesteld:

In hoeverre schept de Omgevingswet volgens het principe van de uitnodigingsplanologie de goede condities voor het betrekken van moeilijk bereikbare doelgroepen bij burgerparticipatie bij gebiedsontwikkeling?

1. *Hoe is burgerparticipatie in de gemeenten Utrecht en Deventer vastgelegd en in hoeverre richten deze gemeenten zich daarbij specifiek op moeilijk bereikbare doelgroepen, gebiedsontwikkeling en de Omgevingswet?*
2. *In hoeverre bestaat er een wens vanuit burgers om te participeren bij hun leefomgeving, of komt de wens tot burgerparticipatie vanuit de overheid?*
3. *In welke mate kunnen en willen burgers participeren in hun leefomgeving (met betrekking tot de grens aan belastbaarheid van burgers en de verschillen tussen bevolkingsgroepen)?*
4. *Hoe kan burgerparticipatie onder de Omgevingswet worden ingericht en hoe moet met moeilijk bereikbare doelgroepen worden omgegaan?*
5. *In hoeverre veranderen de rollen voor initiatiefnemers, overheden en burgers?*

1.3 Wetenschappelijke relevantie

De Omgevingswet gaat vanaf 2019 in werking. Omdat het een nieuwe wet is die nog in werking moet treden, is er nog beperkt onderzoek naar gedaan. Van Rooijen (2016) heeft geanalyseerd wat het verschil is tussen burgerparticipatie bij het opstellen van wetgevingsdocumenten gebaseerd op de huidige wetgeving (de Wro) en burgerparticipatie rondom het opstellen van wetgevingsdocumenten in de Omgevingswet. Het onderzoek dat in deze thesis wordt uitgevoerd gaat een stap verder en onderzoekt de mogelijkheden voor burgerparticipatie bij gebiedsontwikkeling binnen gemeenten onder de nieuwe omgevingswet.

Er is al veel onderzoek gedaan naar burgerparticipatie in het algemeen. In veel onderzoek is een kloof tussen verschillende bevolkingsgroepen geconstateerd (Michels & De Graaf, 2010; Ravensbergen & Van der Plaat, 2010). Hoe deze kloof overbrugd kan worden is echter nog niet uit deze onderzoeken gebleken. Dit onderzoek probeert een stap verder te komen in de beantwoording van deze vraag. Ook uit de internationale literatuur blijkt een stijgende belangstelling voor het betrekken van burgers bij beleidsvorming (Abelson et al., 2003; Parkins & Mitchell, 2005; Pennington, 2004; Pratchett, 1999; Rowe & Frewer, 2000). Beleidsmakers, bestuurders en NGO's zijn, ongeacht van het werkveld waarin beslissingen worden genomen, het erover eens dat het betrekken van burgers in beslissingen die hen raken belangrijk is (Abelson et al., 2003). Hoe dit het beste gedaan moet worden vereist echter verder onderzoek.

1.4 Maatschappelijke relevantie

In deze thesis wordt een wet onderzocht die nog niet in werking is getreden. Dit betekent dat het onderzoek kan bijdragen aan een goede implementatie van de wet. Iedere burger heeft namelijk het recht om mee te kunnen denken en het recht op een fijne leefomgeving. Burgerparticipatie is daarom een belangrijk thema in de Omgevingswet.

Het is onder bepaalde condities al mogelijk om onder de nieuwe regels van de Omgevingswet te werken. Zo bestaan er al verschillende pilots om volgens de regels van de Omgevingswet te werken. Dit wordt enerzijds gedaan om de uitvoeringspraktijk vooraf al vertrouwd te maken en anderzijds omdat gemeenten soms nu al behoefte hebben aan meer flexibiliteit in de regelgeving. Participatie is een van de hoofdthema's binnen de pilots die al volgens de Omgevingswet werken. Een goede representatie van de samenleving blijkt daarbij lastig. Dat geldt ook voor de toegankelijkheid van lopende participatieprocessen voor nieuwe participanten. Het blijkt een strijd om de mate waarin een representatieve afspiegeling van de bevolking noodzakelijk is voor een zorgvuldig en productief participatieproces te achterhalen. Dat geldt ook voor het betrekken van 'moeilijk bereikbare doelgroepen', zoals lager opgeleiden, jongeren, ouderen en allochtone Nederlanders (Bouma et al., 2016).

Ook moet het door de Omgevingswet makkelijker worden om bottom-up initiatieven op te zetten door burgers. Het is daarom maatschappelijk relevant om te onderzoeken welke handvaten geboden moeten worden zodat iedereen daar gelijke kansen voor heeft. Het ontwikkelen van een methode om onevenwichtige belangenbehartiging te voorkomen of om te gaan met initiatieven waarin zich een onvolledige set van belangenbehartigers voordoet, kan hieraan bijdragen.

Verder bestaan er ook al verschillende informatiebronnen en trainingen voor gemeenten over hoe zij straks te werk moeten gaan onder de nieuwe Omgevingswet. Gemeenten hebben dus behoefte aan informatie en praktijkkennis over de invoering van de Omgevingswet. Ook zijn veel gemeente zoekende naar manieren om om te gaan met burgerparticipatie. Dit zijn sterk aan elkaar verwante uitdagingen, mede doordat burgerparticipatie als één van de doelen wordt gezien van de Omgevingswet.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoek is als volgt opgebouwd: hoofdstuk 2 vormt het theoretische kader waarin een uiteenzetting van de theoretische achtergrond voor dit onderzoek wordt gegeven. Hierna volgt in hoofdstuk 3 een toelichting op de onderzoeksopzet en de methodologie. Hierin wordt de stap van de theorie naar de gebruikte onderzoeksmethodes toegelicht. Hoofdstuk 4 is een contextueel hoofdstuk over de nieuwe Omgevingswet en haar voorgangers de WRO en de Wro. In hoofdstuk 5 wordt achtergrond over de casestudies gegeven. In hoofdstuk 6 worden de resultaten van het empirische onderzoek getoond. Tenslotte volgt een concluderend hoofdstuk, dat een confrontatie tussen theorie en empirie vormt. De onderzoeksvragen worden beantwoord en in de discussie worden aanbevelingen voor verder onderzoek gedaan.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de theoretische achtergrond gegeven voor dit onderzoek. Allereerst wordt ingegaan op drie veranderingen in de balans die zichtbaar zijn binnen de huidige 'participatiesamenleving' die door de Omgevingswet mogelijk nog verder verschuiven: die van een representatieve naar een participatieve democratie, die van verticale naar horizontale sturing en die van toelatings- naar uitnodigingsplanologie. De rol van de burger en de wijze waarop deze kan participeren staat hierbij centraal. Ook wordt er ingegaan op de begrippen 'gebiedsontwikkeling', 'fysieke leefomgeving' en 'ruimtelijke kwaliteit'. In dit onderzoek wordt immers gekeken of de Omgevingswet de goede condities biedt voor burgerparticipatie bij gebiedsontwikkeling. Aan de hand van de in dit hoofdstuk beschreven theorie wordt een conceptueel model gepresenteerd.

2.1 De participatiesamenleving

Overheden, burgers, bedrijven en belangenorganisaties werken steeds vaker samen. Burgers en belangengroepen willen hun inbreng terugzien in de vormgeving, uitvoering en evaluatie van overheidsbeleid en hebben ook de mogelijkheden om zich hiermee te bemoeien. Participatie in beleidsvorming is een belangrijk onderdeel van modern burgerschap en bestuur geworden, terwijl klassieke vormen van participatie zoals inspraak via de representatieve democratie onder druk staan. Overheden komen aan de vraag naar participatie tegemoet en experimenteren op allerlei manieren met interactieve beleidsvorming. Ook zetten burgers zelf initiatieven op die voldoen aan hun wensen (Van Buuren & Edelenbos, 2008).

2.1.1 Van representatieve naar participatieve democratie

De manier waarop een land georganiseerd wordt heeft invloed op de mate waarin burgers de mogelijkheid krijgen te participeren in besluitvorming (Hofstede, 1991). Er bestaan verschillende vormen van bestuur (zie bijvoorbeeld Mostert, 2003) waarin de rol van de burger verschillend is. De belangrijkste zijn de representatieve en participatieve democratie.

Representatieve democratie

In Nederland is sprake van een representatieve (of parlementaire) democratie. Dit is bovendien de meest voorkomende vorm van democratie. Bij een representatieve democratie wordt een land geregeerd door gekozen afgevaardigden. Bestuurders worden in periodieke verkiezingen gekozen worden door de inwoners. De rol van de burger is het kiezen van vertegenwoordigers op verschillende overheidsniveaus (Mostert, 2003).

Participatieve democratie

Aan het begin van de jaren negentig vonden voor het eerst lokaal experimenten plaats waarbij burgers in de beginfase bij planvorming werden betrokken: er was sprake van interactieve beleidsvorming bij de overheid. Van toen af aan wordt op veel plaatsen gewerkt met verschillende vormen van participatieve democratie en interactieve planvorming. De ervaringen zijn wisselend; soms leidt de aanpak tot aantoonbare successen, enorme participatie, breed gedragen en kwalitatief goede plannen of doorbraken in vastzittende 'dossiers'. In andere gevallen komt het niet verder dan stroperig polderen (Enthoven, 2005). In Delft deden bijvoorbeeld meer mensen mee aan een interactief proces over de besteding van geld dat vrijkwam door de verkoop van een energiecentrale, dan het aantal kiezers in bij de laatste gemeenteraadsverkiezing (Enthoven, 2005). Een minder succesvol voorbeeld komt uit de Friese gemeente Smallingerland. Daar mocht iedereen die wilde meedenken over de bouw van een nieuwe wijk. Om de 'experts' onder de inwoners al in de beginfase te betrekken werd de eis gesteld dat enkel mensen die via de website inbreng hadden gegeven over het uiteindelijke ontwerp van de wijk mee mochten denken. Er kwamen originele

ideeën binnen, maar de vraag – ‘denk mee over een nieuwe wijk’ – bleek te open. De ontwikkeling van een wijk vraagt een lange betrokkenheid en de aandacht vasthouden bleek niet makkelijk (Knottnerus et al., 2012). De ervaringen waren dus wisselend.

Spanning

Er bestaat een spanning tussen representatieve en participatieve democratie. Vanuit het oogpunt van de representatieve democratie is het onwenselijk dat andere partijen de inhoud bepalen en de overheid nauwelijks nog veranderingen aan kan brengen. Een voorbeeld hiervan is de procedure rondom het Bereikbaarheidsoffensief Randstad. De Kamer klaagde achteraf dat zij het uitonderhandelde maatregelenpakket eigenlijk alleen nog kon goed- of afkeuren (Hendriks, 2001). Vanuit het perspectief van de participatieve democratie is het echter onwenselijk dat de Kamer de resultaten van een grootschalige maatschappelijke beraadslaging niet in de beoordeling meeneemt. Overheden zien verticaal sturen als een goede en wenselijke manier om snel en efficiënt tot besluiten te komen (Koppenjan & Klijn, 2004). Vaak wordt het de volksvertegenwoordigers echter kwalijk genomen onvoldoende kennis te hebben van of waarde te hechten aan de uitkomsten van een interactief proces (Enthoven, 2005). Er bestaat dus een spanning tussen de traditionele verticale sturingswijze en een meer horizontale manier van werken.

2.1.2 Van verticale naar horizontale sturing

Door een verandering in de balans tussen een representatieve en een meer participatieve samenleving verandert ook de manier van sturing door de overheid. De centrale sturende rol van de overheid neemt af (RMO, 2002) en de overheid komt steeds meer in de rol van partner, netwerkmanager of onderhandelaar (Blom & Schillemans, 2015). De sturing van de overheid verschuift van verticaal naar horizontaal. Bij verticale sturing gaat het om klassieke top down sturing. De overheid probeert haar doelstellingen te bereiken de samenleving te beïnvloeden door wetgeving, financiële of communicatieve instrumenten. Bij horizontale sturing zijn de verhoudingen gelijkwaardig en staat samenwerking centraal (Kalders et al., 2004; WRR, 2006). Bij deze veranderende rol van de overheid passen relatief nieuwe, ‘horizontale’ sturingsinstrumenten als bestuursakkoorden, convenanten, privatisering en zelfregulering. Voor de traditionele, ‘verticale’ sturingsinstrumenten – wetten, besluiten en beleidsregels – is steeds minder ruimte in de huidige samenleving (Bovens et al., 2007). Het kenmerk van horizontaal bestuur is dat sprake is van gelijkwaardigheid en wederkerigheid. Daarnaast is bij horizontale sturing is dat in plaats van onderschikking, sprake is van nevenschikte actoren. De onderlinge gedragsbeïnvloeding vindt via onderhandeling plaats (Blom & Schillemans, 2015).

2.1.3 Van toelatings- naar uitnodigingsplanologie

Een derde verschuiving is de omslag van toelatings- naar uitnodigingsplanologie. Deze hangt samen met de hierboven beschreven verschuivingen. Hieronder wordt ingegaan op de verschillende vormen van planologie en welke veranderingen de omslag met zich meebrengt.

Toelatingsplanologie

Needham (2003) omschrijft toelatingsplanologie als de vorm van planologie “waarbij een overheidsinstantie een ruimtelijk plan maakt dat de meest gewenste ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied weergeeft of een plan met de bestemmingen die met het oog op een goede ruimtelijke ordening aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend” (Needham, 2003). Overheden geven vooraf op kaarten aan waar welke functies wenselijk zijn. Een initiatiefnemer kan op basis hiervan ideeën ontwikkelen en die ter beoordeling voorleggen aan de overheid (Van Rooy, 2012). Toelatingsplanologie gaat dus uit van een overheid die kaders stelt en het initiatief vervolgens aan anderen overlaat. Overheden laten een initiatief voor ruimtelijke ontwikkeling pas toe wanneer het voldoet aan de door hen gestelde ruimtelijke eisen. Hierdoor staat bij toelatingsplanologie de toetsing van initiatieven voor ruimtelijke ontwikkeling centraal (Buitelaar et al., 2012). In grote lijnen

komt toelatingsplanologie er dus op neer dat de overheid de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van een gebied richting geeft door het vastleggen van bestemmingen. De realisering van de ontwikkeling laat de overheid aan private partijen over. De sterke kant van toelatingsplanologie is dat via het vastleggen van bestemmingen op een eenvoudige manier rechtszekerheid ontstaat. De bestaande situatie van een gebied wordt beschermd en ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen worden tegengehouden. Een nadeel van toelatingsplanologie is dat het erg statisch is (Borret, 2011).

Ontwikkelingsplanologie

Ontwikkelingsplanologie kenmerkt zich door een open planproces (Borret, 2011). Decentrale overheden en andere belanghebbenden worden in een vroeg stadium nadrukkelijker betrokken (Lenferink et al., 2009). Overheden stellen via masterplannen en ontwerpen nog steeds de kaders waarbinnen publiek-private gezelschappen plannen kunnen uitwerken, maar de overheid zelf is hierbij ook betrokken en vervult daarbij de rol van partner. De focus wordt dus meer gelegd op het samenwerken met private partijen. Ontwikkelingsplanologie kenmerkt zich door het integrale karakter. Het gebiedsniveau, samenwerking met medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen en gekoppelde planvorming en uitvoering staan centraal (Van Buuren et al., 2010). Een ander belangrijk kenmerk is de uitvoeringsgerichtheid. Er is een koppeling tussen planvorming en investeringen zodat de uitvoering in grote mate veilig wordt gesteld door de financiering ervan (Borret, 2011); niet alleen de overheid, maar ook andere (markt)partijen zullen investeren.

Uitnodigingsplanologie

Uitnodigingsplanologie gaat nog een stap verder dan ontwikkelingsplanologie. Overheden geven slechts globaal de kaders mee voor de gebiedsontwikkeling en bepalen op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op langetermijnprognoses en te beschermen waarden (Beeck, 2012). Hiermee verschilt uitnodigingsplanologie niet veel van toelatingsplanologie (Buitelaar et al., 2012). De kaders zijn echter minder strikt en de concrete invulling is een taak van particuliere of private initiatiefnemers. De overheid nodigt andere partijen uit om met ideeën en voorstellen te komen en geeft ruimte om de inhoud in te vullen. De nadruk verschuift daardoor van inhoudelijk bepalend naar proces begeleidend (Pelders et al., 2012; Van Rooy, 2011). Het grote verschil met ontwikkelingsplanologie is daarom de rol van de overheid. Overheden moeten zich uitnodigend en faciliterend opstellen tegenover initiatiefnemers. De rol is sterk procesmatig: om tot nieuwe ideeën en acties te komen is een actieve houding noodzakelijk om partijen te verbinden. De overheid moet hierbij als 'gebieds-koppelaar' optreden door kansen te zien en de juiste mensen aan elkaar te verbinden (Beeck, 2012).

In de praktijk blijkt het echter vaak te ontbreken aan een uitnodigend perspectief voor initiatiefnemers en aan stimulerend vermogen vanuit de ambtelijke organisatie om initiatieven mogelijk te maken (Beeck, 2012). Onderzoek van Fontein et al. (2012) naar projecten in Heerlen en Delfzijl laat bijvoorbeeld zien dat gemeenten moeite hebben met de nieuwe rol die noodzakelijk is voor uitnodigingsplanologie. De nadruk lag wel degelijk op participatie van andere partijen, maar veel inhoudelijke zaken werden nog door de gemeente bepaald. De gemeenten pakten een inhoudelijke trekkersrol in plaats van een procesmatige en faciliterende. De deskundigheid van bestuurders en gemeenteambtenaren speelt hierbij dus een grote rol.

De Omgevingswet kan de praktijk voor uitnodigingsplanologie verbeteren. Met meer lokale afwegingsruimte is het mogelijk dat het gedrag van bestuurders en ambtenaren gaat veranderen. De mogelijkheid om een besluit te nemen dat past binnen de lokale omstandigheden en de vereenvoudigde regelgeving kan zorgen voor passende instrumenten die aansluiten bij uitnodigingsplanologie (Beeck, 2012).

Procesomkering

Uit de bovenstaande paragrafen blijkt dat bij de verschuivingen van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie en van ontwikkelings- naar uitnodigingsplanologie in de Nederlandse ruimtelijke ordening sprake is van een procesomkering. Het initiatief voor ruimtelijke ontwikkeling komt steeds meer te liggen bij private en particuliere actoren in plaats van bij de overheid. In gebiedsontwikkeling verandert de rolverdeling van de betrokken partijen en is er sprake van een procesomkering van een 'top-down' benadering naar een 'bottom-up' benadering. Hierdoor is er in de ruimtelijke ordening steeds meer aandacht voor onderwerpen gericht op (burger)participatie en zelforganisatie.

2.2 Burgerparticipatie

De rol van de burger in beleidsvorming wordt zoals hierboven beschreven groter. Hieronder wordt ingegaan op de definitie van burgerparticipatie, de verschillende niveaus en de doelen ervan.

2.2.1 Definitie burgerparticipatie

Op basis van literatuur wordt hieronder een aantal definities van het begrip 'burgerparticipatie' gegeven. De letterlijke vertaling van participatie is 'deelname aan'. Hierdoor is de basisbetekenis van burgerparticipatie eenvoudig: de deelname aan (iets) door een burger (Jager-Vreugdenhil, 2011).

Er bestaan verschillende definities van het begrip burgerparticipatie:

- *Burgerparticipatie is het betrekken van burgers in het algemeen of belanghebbenden in het bijzonder bij gemeentelijk beleid (Van Helden et al., 2009);*
- *Burgerparticipatie is een wijze van beleidsvoering waarbij burgers (al dan niet georganiseerd in maatschappelijke organisaties) direct of indirect betrokken worden bij het lokale beleid om in samenwerking tot de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen. (Dinjens, 2010).*
- *Burgerparticipatie heeft een aanvullende werking op de representatieve democratie en gaat over de actieve deelname van (groepen) burgers aan de verschillende fasen van het beleidsproces. Deze participatie heeft een ondernemend karakter en gaat over een door burgers en politiek gelegitimeerd proces, dat een bepaalde procedure kent (ROB, 2004).*

Uit de definities blijkt dat burgerparticipatie een aanvulling is op de representatieve democratie waarmee de burger invloed kan uitoefenen op overheidsbeleid (Van Houwelingen et al., 2014).

2.2.2 Definitie overheidsparticipatie en burgerinitiatieven

Steeds vaker werkt de overheid samen met verschillende partijen: burgers, maar ook maatschappelijke organisaties en bedrijven. Ook nemen andere partijen vaker zelf initiatief. In dat geval gaat het niet om burgers die uitgenodigd worden om te participeren, maar om burgers die zelf ongevraagd met een initiatief. Dit wordt overheidsparticipatie en ook wel burgerinitiatief genoemd (Van der Steen et al., 2014).

Ook voor het begrip 'burgerinitiatief' bestaan verschillende definities:

- *Een initiatief van één of meer burgers dat onverplicht wordt opgezet ten bate van anderen of de samenleving (Blom et al., 2011);*
- *Een burgerinitiatief is een vorm van zelforganisatie van burgers, gericht op de verbetering van de eigen situatie en/of de samenleving waarbij een aantal mensen betrokken is in een al dan niet tijdelijke initiatiefgroep, actiegroep of projectgroep. Burgerinitiatieven worden*

gerund door vrijwilligers, zijn hooguit semiprofessioneel, kleinschalig en niet of weinig geïnstitutionaliseerd (Mújde & Daru, 2005).

Het verschil tussen burgerparticipatie en burgerinitiatieven is dat bij burgerinitiatieven het zwaartepunt bij de burger ligt. Burgerparticipatie wordt georganiseerd door de overheid, bij burgerinitiatieven moet de overheid zich zoveel mogelijk afzijdig houden (Van der Steen et al., 2014). De rol van de lokale overheid bij een burgerinitiatief is enkel faciliterend. De overheid doet een stap terug in vergelijking met burgerparticipatie, maar moet wel betrokken blijven (van Aalten, 2012).

2.2.3 Gebruikte definitie in deze thesis

In deze thesis wordt voor het begrip 'burgerparticipatie' breed benaderd en zal het zowel burgerparticipatie als overheidsparticipatie omvatten. Dat burgerparticipatie in dit onderzoek breed benaderd wordt betekent niet dat alle door burgers opgezette initiatieven behoren tot de definitie die in dit onderzoek gehanteerd wordt: er moet wel sprake zijn van een publiek belang (Denters et

al.,
201
3).

Burgerparticipatie:

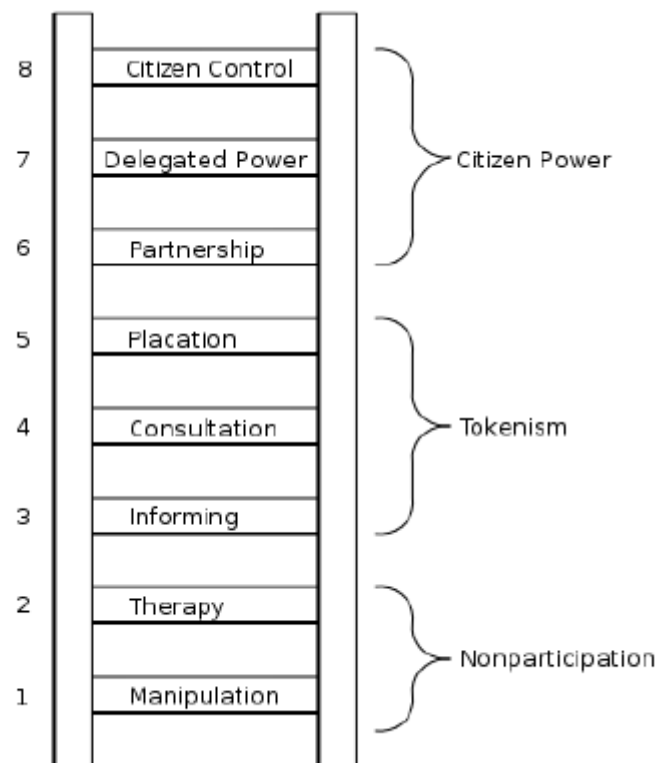
1. *Is een manier van **beleidsvoering** waarbij **burgers** (al dan niet georganiseerd in maatschappelijke organisaties) **direct of indirect** bij het lokale beleid **betrokken** worden.*
2. *Het heeft een aanvullende werking op de representatieve democratie.*
3. *Het betreft de **actieve deelname van (groepen) burgers** aan de verschillende fasen van het beleidsproces.*
4. *Daarnaast gaat het ook om **initiatieven van één of meer burgers** dat **onverplicht** wordt opgestart ten behoeve van anderen of de samenleving.*

2.2.4 Verschillende niveaus van participatie

Participatieladder

Er bestaan verschillende vormen van burgerparticipatie op verschillende niveaus, waarbij burgers in verschillende mate door de overheid betrokken worden of zelf het initiatief nemen. Voor het maken van onderscheid in niveaus van burgerparticipatie wordt vaak gebruik gemaakt van de zogenaamde 'participatieladder'. De originele versie is ontwikkeld door Arnstein (1969) en bevat acht niveaus. De rol en de invloed van de burger op het beleids- of besluitvormingsproces neemt toe op de treden van de ladder. Bij de onderste vijf treden is er sprake van geen of hoogstens een symbolische mate van participatie, omdat de burgers niet of nauwelijks over de benodigde invloed beschikken om hun wil af te dwingen. Vanaf trede zes hebben burgers voldoende macht en middelen om er bijvoorbeeld zeker van te zijn dat het bestuur afspraken niet eenzijdig opzegt. Bij de hoogste twee participatieniveaus hebben burgers meer macht dan de overheid. Op het hoogste niveau, '*citizen control*' kunnen burgers zelf beslissingen nemen in hun rol van bijvoorbeeld bewoner van een buurt of huurder van een appartement. Deze beslissingen kunnen gaan over bijvoorbeeld een werkwijze of uitgave van geld, zonder goedkeuring van buitenstaanders zoals politici of ambtenaren te vragen. Arnsteins begrip is dus breder dan alleen burgerparticipatie. Op de hoogste trede onderneemt de burger zelf dingen, hieronder valt ook het burgerinitiatief (Ossewaarde et al. 2008).

Figuur 3.1: De participatieladder van Arnstein



Belangrijk om te vermelden is dat de ladder de suggestie wekt dat hoe hoger op de ladder je komt, hoe 'beter' het is. Dat is niet zo, bij verschillende situaties horen verschillende niveaus van betrokkenheid. Dit geldt niet alleen voor de ladder van Arnstein, maar ook voor de figuren op de komende bladzijden.

In de door Edelenbos en Monnikhof (1998) opgestelde participatieladder missen de eerste en laatste treden van burgerparticipatie zoals Arnstein deze heeft opgesteld. De reden hiervoor is waarschijnlijk omdat bij de laagste trede geen sprake is van participatie van burgers en bij de hoogste trede geen rol is weggelegd voor de overheid (Van Houwelingen et al., 2014), zie figuur 3.2.

Figuur 3.2: De participatieladder van Edelenbos en van Buuren (2008) in: Van Houwelingen et al. (2014)

Niveau	Omschrijving	Methoden
Informereren	Politiek en bestuur houden burgers op de hoogte van genomen beslissingen. Burgers leveren geen inbreng.	Informatie avond Debat Wijkkrant Excursie Campagne
Consulteren	Politiek en bestuur bepalen beleidsrichting. Burger is gesprekspartner. Resultaten zijn niet-verbindende bouwstenen voor beleid.	Hoorzitting Inspraak Enquête onderzoek Burgerpanel Focusgroep Raadplegend referendum Denktank
Adviseren	Politiek en bestuur laten burgers problemen en oplossingen formuleren. Ideeën hebben volwaardige rol in beleidsontwikkeling.	Burgerjury Adviesraad Wijkplatform Dorpsraad Expertmeeting Planteam Burgerinitiatief
Coproduceren	Politiek, bestuur en betrokkenen komen samen probleemagenda en oplossingen overeen. Politiek verbindt zich aan oplossingen bij de uiteindelijke besluitvorming.	Overleggroep Projectgroep Convenant Werkatelier Werkgroep Participatie overeenkomst
Meebeslissen	Politiek en bestuur laten de besluitvorming over aan de burgers. Politiek neemt resultaten over na toetsing aan specifieke randvoorwaarden.	Bindend referendum Participatieve begroting

Overheidsparticipatietrap

Bij overheidsparticipatie past een andere participatieladder. Overheidsparticipatie vraagt om een deskundige houding van de overheid die meer ruimte moet laten aan maatschappelijk initiatief. Het overdragen van publieke taken aan burgers vraagt om een andere rolopvatting van de overheid: de overheid schept de randvoorwaarden waarbij de samenleving zelf de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen uitwerkt. Politici moeten hiervoor ruimte durven geven aan particulier initiatief en de formele macht en het politieke gezag meer los durven laten. Tegelijkertijd moet de overheid het belang voor alle groepen in de samenleving waarborgen, daarbij vooral dat van de kwetsbaren nauwlettend in de gaten houden en overvraging van burgers voorkomen (Rob, 2012). Een belangrijk deel van het succes van een interactieve, communicatieve en coproducerende overheid hangt daarom af van de vaardigheden en enthousiasme van bijvoorbeeld ambtenaren op straat, in het buurthuis of op school (Bennington, 2011). Dit vraagt om een paradigmashift in het ambtelijk apparaat waarbij het particuliere initiatief leidend is. De Raad voor het openbaar bestuur introduceert daarom de overheidsparticipatietrap, zie figuur 3.3 op de volgende bladzijde. Het gedachtegoed van de Omgevingswet sluit aan bij de theorie over overheidsparticipatie.

Figuur 3.3: De overheidsparticipatietrap uit Rob, 2012



Loslaten: De overheid heeft helemaal geen bemoeienis meer; noch inhoudelijk noch in het proces.

Faciliteren: De overheid kiest een faciliterende rol bij initiatieven uit de samenleving.

Stimuleren: De overheid laat de realisatie van beleid of een interventie die zij graag van de grond ziet komen aan anderen over. Hierbij zoekt ze naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.

Regisseren: De overheid heeft de regie, maar ook andere partijen hebben een rol.

Reguleren: Regulering door wet- en regelgeving.

Participatietaart

Adviesbureau Awareness heeft nog een variant om de verschillende niveaus van participatie te weergeven: de participatietaart. Dit concept heeft Awareness op basis van ervaring met het begeleiden van participatieprocessen ontwikkeld. De meerwaarde van dit concept is het inzicht dat verschillende doelgroepen gelijktijdig kunnen participeren, elk met een eigen diepgang in inzet en reikwijdte. Op basis van een stakeholderanalyse maken zij onderscheid in:

Participatieniveau I: Zeer gemotiveerde belanghebbenden die vanuit een grote betrokkenheid bereid zijn mede vorm te geven aan de uitwerking van het participatieproces. Bijvoorbeeld door een burgerzetel in de stuurgroep.

Participatieniveau II: Belanghebbenden die bereid zijn intensief en diepgaand te participeren. Te denken valt aan deelname aan een klankbordgroep die de gemeenteraad adviseert. (Met deze invulling wordt tevens recht gedaan aan de maatschappelijke legitimiteit van meningen uit de samenleving en de democratische legitimiteit van raadsbesluiten.)

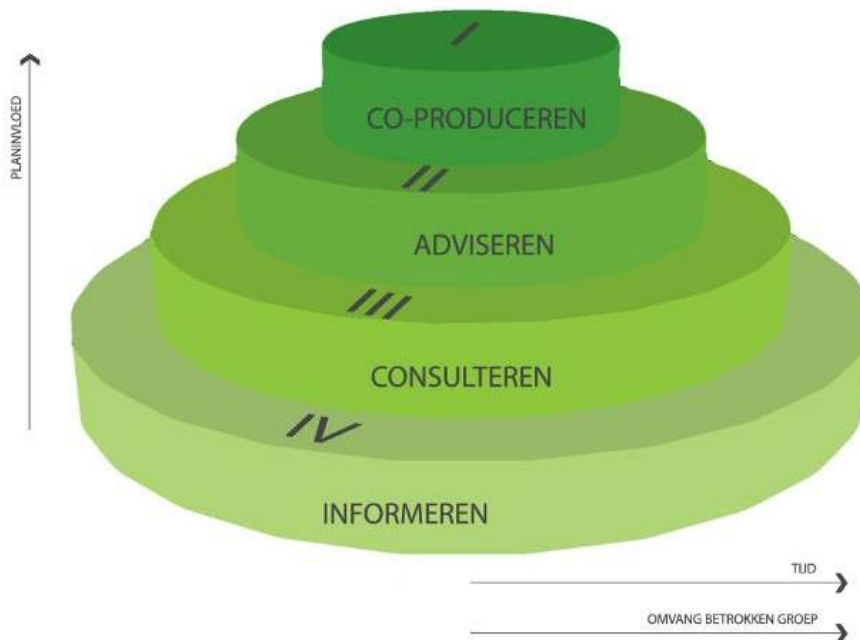
Participatieniveau III: Belanghebbenden die minder intensief betrokken willen zijn, maar wel bereid zijn een avond bij te wonen, ideeën en reacties achter te laten op een community-platform en digitale enquêtes in te vullen.

Participatieniveau IV: Belanghebbenden die adequate informatievoorziening voldoende vinden.

Op deze manier ontstaat een gelaagde participatie waarin ieder op zijn/haar eigen niveau en naar eigen behoefte wordt bediend. De onderscheiden doelgroepen kunnen deel uit maken van een advies- of klankbordgroep, digitaal geënuquêteerd worden of met bijvoorbeeld een nieuwsbrief op de

hoogte gehouden worden. Met de gelaagde benadering wordt 'participatiemoetheid' door het overvragen van doelgroepen voorkomen. Ook ontstaat een kwalitatief betere participatie, als het draagvlak voor voorstellen uit de klankbordgroep met een enquête onder bredere lagen van de bevolking wordt getoetst.

Figuur 3.4: De participatietaart van Awareness



2.2.5 Doelen van burgerparticipatie

In de literatuur worden voor overheden relevante doelen van burgerparticipatie in besluitvorming beschreven. Er blijken drie belangrijke motieven te bestaan waarom overheden burgerparticipatie willen vergroten (Enserink & Monnikhof, 2003). Ten eerste kunnen specifieke sociale groepen meer bij de democratie als systeem worden betrokken. Ten tweede kan de steun voor mogelijk omstreden beleidsvoorstellen vergroot worden. En ten derde kan burgerparticipatie de kwaliteit en effectiviteit van beleidsvoorstellen verbeteren. Participatie kan ingezet worden om informatie te leveren, informatie op te halen, lokale opvattingen te achterhalen, de lokale bevolking bewust te maken, de kwaliteit van beslissingen te verhogen, steun te werven en de uitvoering van beslissingen te vergemakkelijken (Loyens & Van de Walle, 2006; Van Buuren & Edelenbos, 2008). De drie klassieke motieven voor participatie zijn: het verhogen van legitimiteit, acceptatie en het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming (Turnhout & Leroy, 2004). Deze motieven worden op de volgende bladzijde nader toegelicht.

Legitimiteit

Het is een democratisch recht is om betrokken te worden in het publieke beleidsproces (Rydin & Pennington, 2000). Burgerparticipatie wordt in de praktijk vaak gebruikt als een formele bureaucratische toepassing om aan procedurele vereisten te voldoen (Mostert, 2003; Shepard & Bowler, 1997). Participatie kan op een drie manieren bijdragen aan de legitimiteit van overheidsbeleid (Van Buuren & Edelenbos, 2008):

- *Input legitimiteit: Participanten kunnen hun visies, belangen, waarden en inzichten inbrengen in een proces van collectieve besluitvorming;*
- *Troughput legitimiteit: De inbreng van participanten wordt meegenomen en verwerkt in beleidsvoorstellen;*
- *Output legitimiteit: Participanten zijn overtuigd van de kwaliteit en de juistheid van de genomen beslissingen, kunnen zich daarin vinden en herkennen hun inbreng in het vastgestelde beleid en in de uitvoering ervan.*

Steun en draagvlak

Het verwerven van steun en draagvlak is een tweede doel van burgerparticipatie (Abelson et al., 2003; De Bruijn et al., 2002; Enserink & Monnikhof, 2003; Mostert, 2003; Rowe & Frewer, 2000). De reden waarom draagvlak voor beleid belangrijk wordt gevonden is omdat wanneer voorgenomen beleid niet gedragen wordt door de samenleving, de uitvoering ervan moeilijk wordt (Edelenbos, 2001).

Edelenbos (2001) maakt onderscheid tussen 'draagvlak voor proces' en 'draagvlak voor product'. Bij draagvlak voor proces gaat het om de steun die burgers aan beleid verlenen, omdat zij van mening zijn dat het proces in goede orde is verlopen en omdat de uitkomst met hun betrokkenheid tot stand is gekomen. Bij draagvlak voor product wordt via burgerparticipatie geprobeerd draagvlak te creëren voor een plan voor een product, of een product dat al ontwikkeld is. In dit geval wordt het product aan de burgers verkocht. Burgerparticipatie wordt dan gebruikt als een verkoopinstrument voor overheidsbeleid (Mostert, 2003). Burgerparticipatie is echter een manier is om steun te krijgen voor beslissingen en niet om een reeds ontwikkeld product te verkopen (Creighton, 2005). Als burgers de zorgvuldige weging van hun belangen herkennen in overheidsbeleid, zullen ze dit eerder steunen. Draagvlak wordt zo via zowel de inhoud als het proces verworven (Edelenbos, 2001).

Verbeteren van kwaliteit

Het derde doel van burgerparticipatie is het creëren van een 'betere' beleidsuitkomst (Rydin & Pennington, 2000). Voor een goede besluitvorming moeten de belangen van bijvoorbeeld overheid, burgers en het bedrijfsleven op een goede manier afgewogen worden. Alle betrokken partijen moeten hierbij de mogelijkheid krijgen om de uiteindelijke uitkomst te beïnvloeden (Mostert, 2003; Parkins et al., 2005; Pring & Noé, 2003).

Daarnaast kunnen de verschillende visies van burgers de kwaliteit van de besluitvorming verbeteren. Burgers zijn immers allemaal een expert als het gaat om hun kennis en ervaringen over de lokale omgeving (Beierle, 1999; De Bruijn et al., 2002).

Ten slotte kan de kwaliteit van een beleidsuitkomst ook verbeteren wanneer conflicten tussen de verschillende partijen verminderd worden, er creatiever gewerkt wordt en overheden opener en integraler werken (Beierle, 1999; Connor, 1997; Pring & Noé, 2003).

In deze thesis zal in worden gegaan op alle drie de doelen van burgerparticipatie. Het verschilt per nagestreefd doel wie er uiteindelijk van de participatie zal profiteren: als een overheid enkel

juridische legitimiteit nastreeft, zullen burgers weinig voordelen ondervinden. Bij het vergroten van steun en draagvlak en bij het verbeteren van de kwaliteit zullen ook de burgers hiervan profiteren.

2.2.6 Wens tot burgerparticipatie

Bovengenoemde doelen worden nagestreefd door overheden. Maar bestaat de wens tot burgerparticipatie ook daadwerkelijk onder burgers?

Uit literatuur blijkt dat ook vanuit burgers een wens tot burgerparticipatie bestaat. Zo worden burgers steeds mondiger, zijn zij beter geïnformeerd en wensen zij daarom ook meer invloed te hebben op het beleid van de overheid (Schakel, 1972). Burgers willen niet langer de rol van onderdaan hebben hierdoor is de autoriteit van de overheid alleen niet meer voldoende is voor het creëren van steun en draagvlak voor beleid (Gilsing & Veldheer, 2002). Er is bij burgers behoefte aan inspraak ontstaan op verschillende terreinen in de persoonlijke leefwereld (Beck et al., 1994). Bij veel burgers ontstaat een subpolitiek bewustzijn. Subpolitiek is de verzamelnaam voor die maatschappelijke acties die plaatsvinden buiten de representatieve instituties van het (nationale) politieke systeem en die door hun maatschappelijke invloed politiek van belang zijn (Beck et al., 1994). Ook de Raad voor het openbaar bestuur (2012) beaamt dat mensen zich willen inzetten, voor bijvoorbeeld de wijk, de buurt, de kerk, de vereniging of iets anders dat groter is dan henzelf. Mensen zijn echter terughoudend over het overnemen van taken van de overheid: burgers doen al zoveel en vinden dat de overheid zelf haar verantwoordelijkheid moet nemen. Maar burgers willen zich wel inzetten voor hun directe leefomgeving. Inzet voor een leefbare buurt door kleinschalige initiatieven op kleine schaal wordt echter hoger gewaardeerd dan politieke betrokkenheid (Rob, 2012). Volgens de Raad voor het openbaar bestuur (2012) bestaat de vitale samenleving in Nederland: een samenleving waarin mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal. Mensen zijn dus bereid tot participatie.

2.2.7 De rol van maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol in de relaties tussen overheid en burgers. Ze oefenen invloed uit op de meningsvorming van burgers, proberen steun te verwerven voor hun standpunten en brengen de publieke opinie onder de aandacht van de politici. Maatschappelijke organisatie vervullen dus een rol als tussenpersoon tussen overheid en burgers, maar ook een rol in het mobiliseren van burgers (Nas et al., 1997). Maatschappelijke organisaties behartigen bijvoorbeeld belangen van bepaalde groepen, of proberen politieke besluitvorming te beïnvloeden. Ze vormen daarom voor burgers een belangrijk kanaal om hun meningen en eisen kenbaar te maken (Nas et al., 1997). Ook is er voor maatschappelijke organisatie een rol weggelegd voor het aanvullen van of zelfs een alternatief vormen voor overheidsbeleid. Beleidsvoering wordt in toenemende mate aan de markt overgelaten. Hierdoor komt het beleid in toenemende mate tot stand in interactie tussen overheid en andere actoren. De overheid probeert hierbij aansluiting te vinden bij het 'zelfregulerende en zelfsturende vermogen van de samenleving' (RBB, 1996). Maatschappelijke organisaties spelen daarin een belangrijke rol, zij kunnen zorgen voor legitimering van en betrokkenheid bij beleidsmaatregelen (Nas et al., 1997). Onder de Omgevingswet wordt de rol van maatschappelijke organisaties als bewaker van verschillende belangen wellicht nog belangrijker.

2.3 Barrières tot burgerparticipatie

Uit de huidige praktijk blijkt dat niet alle burgers deelnemen aan burgerparticipatieprocessen. Wat zijn de barrières?

2.3.1 Representativiteit

Het gevaar bestaat dat door de keuze van deelnemers aan burgerparticipatieprocessen een niet representatieve groep wordt geselecteerd waardoor bepaalde groepen, die niet vertegenwoordigd zijn in het participatieproces, rechten verliezen (Rowe & Frewer, 2000). Of in het geval van burgerinitiatieven, dat een niet representatieve groep mensen iets gaat realiseren waar andere groepen niet bij zijn gerepresenteerd. Dit heeft ook te maken met democratische legitimatie. Participatie lijkt democratisch, maar in de praktijk is de groep die meedoet kleiner dan het percentage stemgerechtigden dat in een representatieve democratie gaat stemmen. Met representatie wordt bedoeld dat er geen sociaaleconomische of andere groepen uitgesloten zijn of benadeeld worden, dat alle verschillende politieke voorkeuren deelnemen en dat deelnemers uit alle geografische gebieden van een gemeenschap komen (Pratchett, 1999).

Uit de participatiepraktijk blijkt dat niet alle burgers actief zijn. Mannen blijken vaker te participeren dan vrouwen en jongeren en allochtonen zijn consequent ondervertegenwoordigd. Mensen met een goede opleiding en een goed inkomen zijn oververtegenwoordigd (Kleistra & Walraven, 2014). Representativiteit en de participatiekloof zijn barrières voor succesvolle participatie (Loyens & Van de Walle, 2006). De vraag is echter of het erg is dat niet altijd alle bevolkingsgroepen vertegenwoordigd zijn, bijvoorbeeld als zij zelf afzien van hun recht op participatie door ervoor te kiezen niet deel te nemen.

Ongelijke verdeling van kapitaal

De ongelijke representatie van bevolkingsgroepen blijkt in verband te liggen met de verdeling van kapitaalvormen. De verdeling van verschillende kapitaalvormen is aan maatschappelijke posities verbonden. Met andere woorden, tijd en geld, netwerken en kennis, energie en talent zijn ongelijk over de bevolking verdeeld (Van den Broek et al., 2016). Van den Broek et al. (2016) onderscheiden vier vormen van kapitaal: economisch kapitaal (geld), fysiek kapitaal (fitheid, gezondheid en aantrekkelijkheid) en sociaal en cultureel kapitaal. Deze laatste twee vormen van kapitaal worden hieronder nader toegelicht omdat deze het belangrijkste blijken te zijn bij burgerparticipatie.

Sociaal en cultureel kapitaal

Bewoners die actief zijn in hun buurt voldoen gewoonlijk aan twee voorwaarden: ze beschikken over de vaardigheden en motivatie. Cultureel, maar vooral sociaal kapitaal ligt hieraan ten grondslag (Van Noije, 2016).

Cultureel kapitaal verwijst naar kennis en vaardigheden die via opvoeding en onderwijs worden overgedragen en hangt nauw samen met opleidingsniveau (Van Noije, 2016). Dit betreft feitelijke kennis, maar ook kennis van procedures en omgangsvormen in burgerinitiatieven of in contacten met de overheid. Mensen die hier minder vanaf weten hebben minder zelfvertrouwen. Daarmee is de kans op (effectieve) participatie bij een ontwikkeling in de omgeving kleiner (Van den Broek et al., 2016). Ook omvat cultureel kapitaal de persoonlijke normen en waarden die motiveren om je in te zetten voor een algemeen belang (Van Noije, 2016).

Sociaal kapitaal gaat over het sociale netwerk. Door de Franse socioloog Pierre Bourdieu (1989) is sociaal kapitaal gedefinieerd als het geheel aan materiële en immateriële hulpbronnen die mensen ter beschikking hebben als bijkomende voordelen van de sociale relaties die zij onderhouden. Zo kan het sociale netwerk aanvullen wat mensen zelf niet beschikken om deel te kunnen nemen aan

participatieprocessen. De mate waarin mensen gebruik kunnen maken van sociaal kapitaal is afhankelijk van de mate waarin zij geïntegreerd zijn in een sociaal netwerk (Portes, 1998). Dit netwerk beschikt over bepaalde bronnen en hulpmiddelen waarop mensen een beroep kunnen doen. Met betrekking tot de Omgevingswet kan het bijvoorbeeld van pas komen als iemand contacten heeft binnen de overheid, of met mensen die snappen hoe de Omgevingswet in elkaar steekt. Hoe minder contacten iemands netwerk bevat of hoe minder behulpzaam deze mensen zijn, hoe hoger de drempel om te participeren bij een verandering in de omgeving. Ook is de kans kleiner dat iemand via zijn netwerk op de hoogte wordt gesteld of door anderen wordt aangespoord om te participeren (Van den Broek et al., 2016a).

Het Mattheüseffect

De kapitaalvormen, ook economisch en fysiek kapitaal, gaan niet een-op-een samen, maar staan ook niet helemaal los van elkaar. Wie minder heeft van het een, heeft vaak ook minder van het ander (Van den Broek et al., 2016a). Dit wordt het Mattheüseffect genoemd, vernoemd naar Mattheüs 12 vers 13, dat luidt: 'Want wie heeft, dien zal gegeven worden, en hij zal overvloediglijk hebben; maar wie niet heeft, van dien zal genomen worden, ook dat hij heeft.' Dit kan wellicht gaan leiden tot ruimtelijke ongelijkheid.

Ruimtelijke ongelijkheid

Kapitaalvormen zijn zowel sociaal, als ruimtelijk ongelijk verdeeld. In achterstandswijken in grote steden en krimpgebieden op het platteland wonen bijvoorbeeld gemiddeld genomen mensen met minder kapitaal. De Omgevingswet is niet gemaakt om iets aan dit ongelijkheidsprobleem te doen, maar er moet wel rekening worden gehouden met het feit dat de bevolking in sommige gebieden kwetsbaarder is dan in andere gebieden (Van den Broek et al., 2016a).

Verschillende gebieden moeten dus op een verschillende inzet van bewoners rekenen. In de eerste plaats komt dit doordat niet elke wijk dezelfde bevolkingssamenstelling kent. In bepaalde buurten wonen mensen met meer cultureel en sociaal kapitaal dan in andere. Op die manier kan burgerparticipatie voorspeld worden uit de optelsom van alle individuele kenmerken van haar bewoners. Daarnaast bestaan er ook 'buurteffecten': kenmerken op buurtniveau maken zelfstandig een dynamiek los die participatie onder bewoners al dan niet bemoedigt. Een aantal buurtkenmerken hebben mogelijk effect op de participatie in de buurt (Van Noije, 2016). Dit gaat om de kenmerken:

- *Inkomen: In buurten met veel bewoners met een laag inkomen wordt minder geparticipeerd (Wilson, 1996). Dit suggereert niet alleen dat er meer mensen met een laag inkomen zijn die mogelijk minder participeren (samenstellingseffect), maar dat ook mensen met een hoger inkomen in een buurt met veel lage inkomens minder participeren (buurteffect) (Van Noije, 2016).*
- *Etniciteit: In een etnisch diverse buurt is minder contact tussen bewoners en participeren mensen minder (Putnam, 2007). Niet alleen de bewoners uit minderheidsgroepen participeren minder (samenstellingseffect), maar ook leden van de dominante groep participeren minder in een buurt waar veel minderheden wonen (buurteffect). Empirisch onderzoek laat echter zien dat het verband niet eenduidig is (Lancee & Dronkers, 2011; Engbersen et al., 2015).*
- *Leeftijd: In buurten met een groot aandeel ouderen blijkt de sociale cohesie groot te zijn en is er een positief effect op participatie geconstateerd (Broese van Groenou & Van Tilburg, 2012; Van Houwelingen & De Hart, 2013; Van Ingen & Dekker, 2011). Naarmate ouderen minder vitaal zijn worden zij weer minder betrokken bij de buurt (Van Noije, 2016).*

Dit zijn de buurtkenmerken die mogelijk effect hebben op de participatie in de buurt. Naast deze buurtkenmerken zijn er ook nog een aantal persoonskenmerken die leiden tot verminderde participatie:

- *Opleidingsniveau: Buurtparticipatie komt meer voor onder hoger opgeleiden dan onder lager opgeleiden. Dit blijkt uit meerdere onderzoeken (Dekker & De Hart, 2009; Denters et al. 2013; Engbersen et al., 2015; Van Houwelingen et al., 2014). Ook de participatie van mensen met hogere inkomens blijkt vaak terug te voeren op hun opleidingsniveau. Toch zijn er ook studies die informele bewonersinitiatieven (in tegenstelling tot meer formele vormen van inspraak of vrijwilligerswerk) juist toeschrijven aan mensen met een middelbare opleiding (Bakker et al. 2011; Tonkens & Verhoeven 2011). Dit komt mogelijk doordat het sociale netwerk van hoger opgeleiden zich minder concentreert in de directe woonomgeving en geografisch meer verspreid is dan dat van lager en middelbaar opgeleiden (Lewicka, 2011; Volker et al., 2014).*
- *Geslacht: Mannen blijken maatschappelijk en politiek actiever dan vrouwen (Dekker & De Hart, 2009; Denters et al. 2013; Engbersen et al., 2015; Van Houwelingen et al., 2014;). Vrouwen blijken echter vaker mantelzorg te bieden en vrijwilligerswerk te doen op de school van hun kinderen. Dit valt niet per se terug te voeren op een groter cultureel of sociaal kapitaal. Er lijkt eerder sprake te zijn van een andere oriëntatie waarvoor dit kapitaal wordt ingezet (Van Noije, 2016).*

2.3.2 Participatie ervaringen, intensiteit en participatiemoetheid

Naast kennis, vaardigheden en een sociaal netwerk in de buurt blijken eerdere ervaringen en de motivatie van burgers ook invloed te hebben op de participatie.

De intensiteit van de participatie kan negatief beïnvloed worden door een gebrek aan creativiteit van de overheid bij participatieprocessen en een te lange participatieperiode (Van Buuren & Edelenbos, 2008 & Loyens & Van de Walle, 2006). Doordat gemeenten het lastig vinden om de verticale sturingswijze los te laten en bewoners meer invloed te geven kan de daadwerkelijke impact van bewoners op het beleid negatief beïnvloed worden. Burgers krijgen dan het gevoel dat ze toch geen impact hebben en voelen zich daardoor niet geroepen te participeren (Loyens & Van de Walle, 2006).

Daarnaast heeft niet iedere burger genoeg tijd om naast zijn dagelijkse bezigheden tijd te steken in het meedenken, ontwikkelen en uitvoeren van projecten (Van Buuren & Edelenbos, 2008; Loyens & Van de Walle, 2008). Sommige burgers worden participatiemoe: participatie kost tijd en energie. Bovendien willen mensen daadwerkelijk invloed kunnen hebben op het beleid. Als de participatie hier niet toe leidt kan participatiemoetheid ontstaan (Edelenbos et al., 2006).

Adviesbureau Awareness heeft een top zeven opgesteld met mankementen die belanghebbenden structureel ervaren bij lokale participatieprocessen (Gabry, 2015):

Tabel 2.1 Frustratie top zeven van adviesbureau Awareness

1. Tijd	- <i>niet tijdig informeren</i> - <i>onvoldoende doorlooptijd om de achterban te raadplegen</i>
2. Informatie	- <i>onvoldoende en/of onjuiste informatie</i>

3. Kaders	- <i>onduidelijk waarover gaat het wel/niet gaat (spelregels/ randvoorwaarden, beoogde doelen, toetsingscriteria tevoren onvoldoende duidelijk)</i>
4. Herkenning inbreng	- <i>onjuiste of niet transparante verwerking</i> - <i>gebrekkige of geen terugkoppeling over die verwerking</i>
5. Overheid	- <i>suboptimaal functioneren van de overheidsorganisatie</i>
6. Bestuur	- <i>Ergernis over bestuurlijke houding</i>
7. Communicatiemiddelen	- <i>Klachten over adequate uitvoering</i> - <i>Kwaliteit en juist gebruik van ingezette middelen</i>

Het tegenovergestelde van deze top zeven zou een belangrijke leidraad moeten zijn voor de procesaanpak van participatie. Dit houdt in: tijdig betrekken en informeren, voldoende informatie verstrekken, kaders en spelregels van tevoren duidelijk maken, herkenbare verwerking van de inbreng en goede terugkoppeling daarover, bevorderen van goed functioneren van de gemeentelijke organisatie, zorgen voor een goede kwaliteit van in te zetten (communicatie)middelen (Gabry, 2015).

2.3.3 Vertrouwen in de overheid

Ook de relatie tussen burger en overheid speelt een rol. Er bestaat langlopende discussie over het mogelijk verdwenen vertrouwen van burgers in de overheid (Schillemans & Den Otter, 2014). Vertrouwen in overheid hebben is essentieel, niet alleen voor elke democratie (De Tocqueville, 1945), maar ook voor de burger (Lind, 1995). Burgers ervaren echter een grote afstand tot de overheid (Van den Bos, 2011). Van der Meer (2017) stelt echter dat Nederlandse burgers het functioneren van het democratisch stelsel wel vertrouwen, maar dat er scepsis bestaat over zittende politici en onvrede over beleid.

Politiek vertrouwen wordt ook wel aangeduid met 'verticaal vertrouwen'. In geval van verticaal vertrouwen is er sprake van vertrouwen in instituties en organisaties (Van den Bos, 2011). Tegelijkertijd zullen burgers hun vertrouwen in de overheid vaak afleiden van ontmoetingen met vertegenwoordigers van de overheid, zoals ambtenaren die een betrouwbare indruk maken of die minder betrouwbare procedures lijken te volgen. Ook informatie over politici en bijvoorbeeld burgemeesters en wethouders wordt door de burger gebruikt om zich een oordeel te vormen over het vertrouwen in de overheid (Van den Bos, 2011).

Door teleurstellingen uit het verleden wordt het vertrouwen in de overheid geschaad. Burgers zijn dan minder geneigd om zich in de toekomst opnieuw in te zetten (Loyens & Van de Walle, 2006).

2.4 Gebiedsontwikkeling

In dit onderzoek wordt gefocust op burgerparticipatie bij gebiedsontwikkeling. Daarom zal de term 'gebiedsontwikkeling' hieronder toegelicht worden.

De term gebiedsontwikkeling wordt in verschillende onderzoeken als volgt gedefinieerd of omschreven:

Het gaat bij gebiedsontwikkeling om een samenhangende ondernemende aanpak voor meerdere maatschappelijke opgaven tegelijkertijd in een duidelijk afgebakend gebied (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005). Verder gaat het bij gebiedsontwikkeling om de samenwerking tussen overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties die bereid zijn te investeren in ontwikkelingen die het directe eigen belang overstijgen. Gebiedsontwikkeling is geen doel op zichzelf, maar een middel om een complex van opgaven te realiseren. De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling ziet gebiedsontwikkeling daarbij vooral als een manier van denken en samenwerken voor en door bestuurders, gericht op realisatie. Vanuit een gedeelde urgentie gezamenlijk aan de slag gaan, op een ontwikkelingsgerichte wijze.

De Raad voor het Landelijk Gebied (2007) ziet gebiedsontwikkeling als een resultaatgerichte werkwijze om een verzameling van uiteenlopende grootschalige opgaven op verschillende beleidsterreinen, die bestuurlijke en sectorale grenzen doorsnijden en betrekking hebben op een afgebakend gebied, in samenhang uit te voeren, waarbij de overheid (rijk, provincie en/of gemeente) maatschappelijke partners verbindt en daarbij zelf een ondernemende, risicodragende rol kiest.

Gebiedsontwikkeling heeft als doel het fysieke landschap aan te passen aan de wensen van de gebruikers, zodat het landschap beter, mooier en waardevoller wordt. Zonder waardetoevoeging is gebiedsontwikkeling niet legitiem. In de loop van het ontwikkelingsproces worden daarover besluiten genomen waarbij uiteenlopende waarden en belangen tegen elkaar worden afgewogen. Dat is een complex en multifunctioneel proces. Het lijkt vaak dat waar de één belang aan hecht, een ander in de wielen rijdt. Het combineren van functies en het zoeken naar overlap van belangen wordt bemoeilijkt door begripsverwarring (Opdam et al., 2009).

Een analyse van de voorafgaande omschrijvingen leidt tot de volgende kenmerken van

Gebiedsontwikkeling:

1. *Is een aanpak om meerdere opgaven in een afgebakend gebied in **samenhang** uit te voeren waarbij*
2. *overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties **samen werken** om*
3. *de omgeving aan te passen aan de **wensen van de gebruikers** waarbij*
4. ***waarden en belangen** tegen elkaar worden afgewogen en samen komen in*
5. *langdurige, complexe en kapitaalintensieve projecten.*
6. *Verschillende functies, disciplines, partijen, mensen, geldstromen en belangen worden hierbij **verbonden**.*
7. *Waarbij het kan gaan om een **nieuwe ontwikkeling** in een gebied of een **herontwikkeling**.*
8. *Het is **geen doel** op zichzelf, **maar een middel** om een complex van opgaven te realiseren.*

gebiedsontwikkeling:

2.5 De fysieke leefomgeving en ruimtelijke kwaliteit

Tot slot worden de begrippen ‘fysieke leefomgeving’ en ‘ruimtelijke kwaliteit’ toegelicht. Een van de kernbegrippen uit de Omgevingswet is de ‘fysieke leefomgeving’. De verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke kwaliteit van de fysieke leefomgeving komt steeds meer bij de samenleving te liggen. Hieronder worden de definities gegeven die in dit onderzoek zullen worden gehanteerd.

2.5.1 Fysieke leefomgeving

Het begrip de ‘fysieke leefomgeving’ bepaalt de werkingsfeer van de Omgevingswet. Maar een afgebakende definitie is er niet. In de kern gaat het wetsvoorstel in op plaatsgebonden activiteiten in de fysieke leefomgeving, waarbij de fysieke leefomgeving in het middelpunt staat (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2014). Het wetsvoorstel bevat geen definitie van ‘fysieke leefomgeving’, noch van de term ‘activiteiten’. Wel wordt aangegeven dat het bij ‘activiteiten’ om feitelijke handelingen zal gaan (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2014). In de wet staat een opsomming van elementen die in elk geval onder de fysieke leefomgeving vallen:

- *Bouwwerken;*
- *Infrastructuur;*
- *Watersystemen;*
- *Water;*
- *Bodem;*
- *Lucht;*
- *Landschappen;*
- *Natuur;*
- *Cultureel erfgoed;*
- *Werelderfgoed.*

Wat verder tot de fysieke leefomgeving behoort zal per geval moeten worden beoordeeld en is afhankelijk van de heersende maatschappelijke opvattingen (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2014).

In gezamenlijk onderzoek van het Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau wordt de volgende definitie van fysieke leefomgeving gegeven: *“Een gebied met zijn geofysische eigenschappen, milieukwaliteit, inrichting en landgebruik, waarin huidige en toekomstige generaties moeten leven, wonen en werken (Boekema, 2007).”* De in de wet genoemde opsomming en de door het Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau gegeven definitie zullen in deze thesis gezamenlijk gehanteerd worden als definitie van ‘fysieke leefomgeving’.

De fysieke leefomgeving:

1. *Is een gebied met zijn geofysische eigenschappen, milieukwaliteit, inrichting en landgebruik,*
2. *waartoe in elk geval de volgende elementen behoren:*
 - *Bouwwerken;*
 - *Infrastructuur;*
 - *Watersystemen;*
 - *Water;*
 - *Bodem;*
 - *Lucht;*
 - *Landschappen;*
 - *Natuur;*
 - *Cultureel erfgoed;*
 - *Werelderfgoed.*
3. *waarin huidige en toekomstige generaties moeten leven, wonen en werken.*

2.5.2 Ruimtelijke kwaliteit

De kwaliteit van de fysieke leefomgeving is in de Omgevingswet het leidende beginsel. De wet probeert tegelijkertijd deze kwaliteit te waarborgen en ontwikkelingen mogelijk te maken (Gabry, 2015). Het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt bij gebiedsontwikkeling vaak gebruikt als legitimering voor een passing van de ruimte, of als gewenste sturingsnorm vanuit de rijksoverheid (Janssen-Jansen et al., 2009).

Het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' is echter een containerbegrip met vele betekenissen, variërend in tijd, plaats, belang en schaalniveau. Ook in het Nederlandse ruimtelijke beleid is deze brede opvatting van ruimtelijke kwaliteit terug te zien. Het ministerie van VROM definieert ruimtelijke kwaliteit in haar Vierde Nota: '*Het ruimtelijk beleid is erop gericht de gebruikswaarde van een gebied te vermeerderen, de belevingswaarde te verhogen en de toekomstwaarde te vergroten. De concrete invulling van die ruimtelijke kwaliteit zal daarbij van geval tot geval verschillen*' (Ministerie van VROM, 1988). De drie begrippen die in deze definitie naar voren komen zijn als volgt te beschrijven:

1. *Gebruikswaarde: de gebruiksmogelijkheden van de ruimte in relatie tot gebruikseisen;*
2. *Belevingswaarde: de beleving van de ruimte in relatie tot de verwachting;*
3. *Toekomstwaarde: de aanpasbaarheid aan toekomstige eisen in relatie tot kosten.*

Ruimtelijke kwaliteit lijkt een overkoepelend begrip dat de visuele kwaliteit van het landschap, de sociale en economische gebruikswaarde van de ruimtelijke inrichting en de kwaliteit van natuur en milieu omvat. De term kwaliteit is subjectief en verwijst naar de waarde die belanghebbenden aan het landschap in een gebied toekennen (Janssen-Jansen et al., 2009). Iets heeft kwaliteiten als die toegekend worden; toekenning gebeurt door groepen mensen. Ruimte wordt gebruikt door vele groepen mensen, die daar allemaal andere kwaliteiten in herkennen. Ruimtelijke kwaliteit is daarom altijd meervoudig; ruimtegebruik is immers ook altijd meervoudig. Ruimtelijke kwaliteit is dus een sociale constructie. (Van Asche & Jacobs, 2002).

Dit betekent echter niet dat er geen objectieve criteria aan ruimtelijke ontwikkelingen gesteld kunnen worden. Reijndorp et al. (1998) stellen dat er objectieve criteria aan ruimtelijke ontwikkelingen gesteld kunnen worden door bijvoorbeeld indicatoren toe te kennen. De gebeurt

bijvoorbeeld al met het Bouwbesluit, waarin harde eisen staan voor de bouw van nieuwe woningen. Aan kwaliteit worden hierbij indicatoren toegekend, en op basis van die indicatoren wordt een objectieve waarde gekozen als norm voor kwaliteit. Een indicator voor de gebruikswaarde van lucht is bijvoorbeeld fijnstof, hierbij is een norm gekozen die als kwaliteitsreferentie geldt: boven de norm is voldoende, eronder onvoldoende.

Verschillende schaalniveaus

Op verschillende schaalniveaus wordt anders over het nut en de noodzaak van ruimtelijke ingrepen gedacht. Zo is er op nationaal niveau veel aandacht voor macrobenaderingen, zoals een mooier Groene Hart en een goede concurrentiepositie voor de Randstad. Bij gebiedsontwikkelingen liggen ruimtelijke kwaliteitsvraagstukken op een veel lager schaalniveau, namelijk lokaal of regionaal. Dit is meer gericht op het aanpassen van de bestaande ruimtelijke inrichting dan op grote nieuwe ontwikkelingen. Als dit het belangrijkste niveau is, betekent dit dat de invulling van ruimtelijke kwaliteit vooral op microniveau moet plaatsvinden (Janssen-Jansen, 2009).

Het probleem van schaal van kwaliteit hangt sterk samen met verschillende bestuurslagen en andere betrokken die op verschillende schaalniveaus voor ruimtelijke kwaliteit in een gebied verantwoordelijk zijn. Er worden op veel verschillende plaatsen beslissingen genomen die van invloed zijn op ruimtelijke kwaliteit, hierdoor nemen besluitvormingsprocessen ook nog eens veel tijd in beslag (Janssen-Jansen et al., 2009). Daarnaast worden besluiten in ruimtelijke projecten op allerlei plekken genomen. Initiatiefnemers die wat willen bereiken moeten bijna overal aan tafel zitten (Janssen-Jansen et al., 2009).

Het Rijk, de provincies en de gemeenten hebben allemaal een eigen zienswijze op de ruimtelijke kwaliteit in het gebied waar zij verantwoordelijk voor zijn. Bestuurslagen kiezen vaak een territoriale invalshoek, waardoor spanning ontstaat tussen individuele belangen en collectieve belangen. Ruimtelijke vraagstukken worden niet door alle belanghebbenden hetzelfde ervaren, waarbij ingrepen van de ene gemeente de ruimtelijke kwaliteit in een andere gemeente kan verminderen (Janssen-Jansen et al., 2009). Ook onder de Omgevingswet zal dit goed in de gaten moeten worden gehouden.

Ruimtelijke kwaliteit:

- Is een **containerbegrip** met vele betekenissen, variërend in tijd, plaats, belang en schaalniveau.
- Een overkoepelend begrip dat de **visuele kwaliteit** van het landschap, de **sociale en economische gebruikswaarde** van de ruimtelijke inrichting en de **kwaliteit van natuur en milieu** omvat.
- Het kan worden vertaald in drie wijzen waarop de **relatie** tussen **ruimte** als systeem en het gebruik ervan door de **mens** kan worden omschreven:
 - Gebruikswaarde;
 - Belevingswaarde;
 - Toekomstwaarde.
- Mensen kunnen andere waarden erkennen: ruimtelijke kwaliteit is **meervoudig**.
- Er bestaan ook **objectieve waarden**: indicatoren.
- Op **verschillende schaalniveaus** wordt anders over de noodzaak van ruimtelijke ontwikkelingen nagedacht.

Omgevingswet en kwaliteit

In de Omgevingswet wordt het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een hoge omgevingskwaliteit als belangrijk maatschappelijk doel omschreven. Het wordt niet gezien als absoluut doel: de kwaliteit moet in balans zijn met de mogelijkheid om ontwikkelingen mogelijk te maken. Het idee is dat maximale bescherming van de ruimtelijke kwaliteit leidt tot maatschappelijke wensen die niet te verwezenlijken zijn, terwijl maximale ontwikkeling leidt tot slechte ruimtelijke kwaliteit (Gabry, 2015).

2.6 Conceptueel model

Uit het theoretisch kader blijkt dat er sprake is van een verschuiving in de balans naar een meer participatieve democratie met horizontale sturing en uitnodigingsplanologie. De Omgevingswet speelt hierop in. Er is meer ruimte voor burgerparticipatie en burgerinitiatieven, want uit de literatuur blijkt dat de wens tot burgerparticipatie niet enkel vanuit de overheid komt, maar ook vanuit de burger zelf. Er blijken echter een aantal barrières te zijn: door een ongelijke verdeling van kapitaal, slechte ervaringen met eerdere burgerparticipatieprocessen, de intensiteit van burgerparticipatie, participatiemoeheid en een gebrekkig vertrouwen in de overheid nemen niet alle burgers deel aan participatieprocessen. Hierdoor is geen sprake van een goede representatie van burgers bij burgerparticipatie. In de praktijk blijken het bijvoorbeeld vaak jongeren, allochtonen en mensen met een lager inkomen en een lagere opleiding te zijn die niet participeren. Dit worden daarom de 'moeilijk bereikbare doelgroepen' genoemd. Een ongelijke representatie van bevolkingsgroepen kan leiden tot ruimtelijke ongelijkheid van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het doel van de Omgevingswet is nu juist om de ruimtelijke kwaliteit van de fysieke leefomgeving te vergroten. In deze thesis zal daarom onderzoek worden gedaan in hoeverre de Omgevingswet de goede condities biedt voor burgerparticipatie van moeilijk bereikbare doelgroepen bij gebiedsontwikkeling. In het volgende hoofdstuk wordt de methode van dit onderzoek toegelicht.

Figuur 2.3: Het conceptueel model



3. Methodologie

In dit hoofdstuk staan de onderzoeksmethoden voor het empirische gedeelte van dit onderzoek centraal. Het hoofdstuk geeft inzicht in welke en waarom deze onderzoeksmethoden gebruikt worden. Het doel van dit hoofdstuk is om te tonen op welke wijze er geprobeerd is om de empirie zoveel mogelijk systematisch te verzamelen en te verwerken, om de wetenschappelijke eisen van betrouwbaarheid en geldigheid te waarborgen.

3.1 Het onderzoek

Er is al eerder onderzoek gedaan naar de trend van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie op gemeentelijk niveau in relatie tot de ontwikkeling van de Wro naar de Omgevingswet, gekoppeld aan *condition-based* en *performance-based* wetgeving (Van Rooijen, 2016) en er is ook al onderzocht hoe gemeenten omgaan met uitnodigingsplanologie en wat de houding van deze gemeenten is ten opzichte van de toekomstige Omgevingswet (Rheiter, 2016). Ook is er al veel onderzoek gedaan naar burgerparticipatie waaruit blijkt dat bepaalde doelgroepen structureel niet of minder vertegenwoordigd zijn. Hoe deze doelgroepen wel betrokken kunnen worden is uit deze onderzoeken niet gebleken. Dit onderzoek zal een combinatie vormen van deze bestaande onderzoeken en richt zich daarbij op het betrekken van moeilijk te bereiken doelgroepen. Hiervoor is in de inleiding de volgende hoofdvraag gepresenteerd:

In hoeverre schept de Omgevingswet volgens het principe van de uitnodigingsplanologie de goede condities voor het betrekken van moeilijk bereikbare doelgroepen bij burgerparticipatie bij gebiedsontwikkeling?

3.2 Onderzoeksmethoden

3.2.1 Literatuurstudie

Het onderzoek begint met een literatuurstudie. Dit helpt de onderzoeker om inzicht te krijgen in en bekend te worden met het onderzoeksveld. De bevindingen van de literatuurstudie zijn uitgewerkt in het theoretisch kader (Boeije et.al., 2009). In het theoretisch kader komt naar voren wat er al bekend is over het onderwerp en wordt duidelijk wat verder nog onderzocht moet worden.

3.2.2 Kwantitatief en kwalitatief onderzoek: inhoudsanalyse en interviews

In deze thesis is gekozen om kwalitatief onderzoek te doen. Kwantitatieve methoden zijn minder geschikt voor deze onderzoeksvraag, aangezien de benodigde informatie niet zomaar voorhanden is in databestanden, maar te vinden is bij de betrokken partijen van burgerparticipatietrajecten en experts op het gebied van burgerparticipatie en gebiedsontwikkeling. Ook zou het gebruik van enquêtes waarschijnlijk niet tot de gewenste inzichten leiden, aangezien de nadruk ligt op de condities en de context van burgerparticipatietrajecten waar moeilijk bereikbare doelgroepen aan hebben deelgenomen. Dit is lastig te onderzoeken via een vragenlijst. De rol die uitnodigingsplanologie onder de Omgevingswet speelt bij het bijdragen aan meer representatieve burgerparticipatie bij gebiedsontwikkeling wordt daarom geanalyseerd aan de hand van kwalitatief onderzoek door middel van interviews. Voorafgaand aan deze interviews wordt een inhoudsanalyse verricht waarbij wordt gekeken naar de manier waarop (burger)participatie, het betrekken van moeilijk bereikbare groepen, uitnodigingsplanologie, de Omgevingswet en gebiedsontwikkeling is opgenomen in beleidsnota's en documenten van de gemeenten Deventer en Utrecht.

Inhoudsanalyse

De inhoudsanalyse heeft een verkennend doel en dient de vraag te beantwoorden hoe burgerparticipatie in beide gemeenten is vastgelegd en in hoeverre dit wordt gekoppeld aan gebiedsontwikkeling, representativiteit, de Omgevingswet en uitnodigingsplanologie. Het is van belang om eerst inzicht te hebben in hoe burgerparticipatie is vastgelegd, voordat bekeken wordt hoe dit in de praktijk wordt toegepast. Een inhoudsanalyse zoekt naar kwantitatieve data, aan de hand van vooraf vastgelegde categorieën en op een systematische en representatieve manier (Bryman, 2012). In dit onderzoek wordt gekeken naar kwalitatieve data, omdat het niet gaat om cijfers (bijvoorbeeld hoe vaak verschillende woorden voorkomen) maar om de interpretatie van de documenten. Dit wordt ook wel kwalitatieve inhoudsanalyse genoemd en hierbij kunnen de standaarden gedurende het proces aangepast worden (Pleijter, 2006 en Bryman, 2012). Door een goede en zorgvuldige interpretatie en dus een kwalitatieve inhoudsanalyse van de documenten kan worden bekeken hoe burgerparticipatie in de gemeenten Utrecht en Deventer is vastgelegd.

Methode

Analytisch kader

Allereerst is voor de inhoudsanalyse een analytisch kader gevormd. Een analytisch kader heeft de invalshoek van het onderzoek weer en bevat richtinggevende begrippen die in het onderzoek bepalend zijn (Pleijter, 2006). In dit onderzoek zijn de begrippen vooraf bepaald en later tijdens de analyse van de documenten verder aangevuld: 'burgerparticipatie', 'participatieladder/interactieladder', 'doelen', 'communicatie', 'participatiemiddelen', 'strategie', 'representativiteit', 'uitnodigingsplanologie', 'Omgevingswet' en 'gebiedsontwikkeling'. De aanleiding voor de inhoudsanalyse was het feit dat uit het theoretisch kader bleek dat bepaalde typen mensen structureel niet vertegenwoordigd zijn bij burgerparticipatie. Het doel voor deze inhoudsanalyse is om te achterhalen wat de benaderingen van burgerparticipatie zijn van gemeenten die successen hebben behaald met het betrekken van ook de moeilijk bereikbare doelgroepen bij burgerparticipatie. De onderzoeksvraag die bij deze inhoudsanalyse aansluit is: *Hoe is burgerparticipatie in de gemeenten Utrecht en Deventer vastgelegd en in hoeverre richten ze zich daarbij specifiek op moeilijk bereikbare doelgroepen, gebiedsontwikkeling en de Omgevingswet?* Dit is deelvraag 1 van dit onderzoek, zoals gepresenteerd in de inleiding. Het begrip 'moeilijk bereikbare doelgroepen' wordt getoetst onder de term 'representativiteit'.

Inventarisatie materiaal

Vervolgens is het onderzoeksmateriaal geïnventariseerd en zijn er eerste analyses van gemaakt. Vaak is het kiezen van bronnen voor inhoudsanalyses lastig, aangezien rekening moet worden gehouden met de betrouwbaarheid van de bron (Pleijter, 2006). Aangezien het in dit onderzoek gaat om documenten van de overheid kan dit achterwege gelaten worden. Wel is het belangrijk een goede selectie te maken van de te gebruiken informatie. Het gekozen onderzoeksmateriaal in dit onderzoek betreft beleidsdocumenten, moties, notities, aanpakken, visies, rapporten, verordeningen, programma's en rapporten van de gemeente Deventer en Utrecht. Ze betreffen informatie over burgerparticipatie, gebiedsontwikkeling, de openbare ruimte en de leefomgeving. Deze stukken zijn geselecteerd aan de hand van tips van contacten met de gemeenten en het doorzoeken van de gemeentesites. In onderstaande tabel zijn de gekozen informatiebronnen weergegeven.

Tabel 3.1 Geselecteerde documenten voor de inhoudsanalyse

Gemeente Utrecht	Gemeente Deventer
Evaluatie pilot Omgevingsvisie deelgebied Vleuten-De Meern (2017)	Agenda bestuurlijke vernieuwing (2015)
Al doende vernieuwen Uitwerking van motie 155: vernieuwen van de wijkparticipatie (2017)	Bestuurlijke vernieuwing: stand van zaken en prioriteiten komende periode (2016)
De Utrechtse participatieaanpak in het kort - stand van zaken 2016	Meerjarenonderhoudsprogramma openbare ruimte en Meerjarenprogramma Infrastructuur Deventer 2017-2020
Nota Versterking en verbreding van participatie in Utrecht (2013)	Nota Communicatie en participatie bij transformatie woonwijken in Deventer (2003)
Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht (2013)	Aanpak onderhoud in de praktijk Uitvoeringsprogramma visie Leefomgeving (2016)
De Utrechtse Participatiestandaard (2010)	Visie leefomgeving, De openbare ruimte in Deventer (2014)
Verslag bijeenkomst Wijkgericht werken (2012)	Middellange termijn beleidsagenda Gemeente Deventer (2013)
	Stedenbouwkundig plan Rivierenwijk (2013)

Analyse

Hierna is de inhoudsanalyse uitgevoerd door een waarnemingsinstrument te gebruiken op de teksten (Pleijter, 2006). De informatiebronnen zijn met behulp van het software programma MAXQDA geanalyseerd. MAXQDA is ontworpen voor gebruik in kwalitatief, kwantitatief en gemengd onderzoek (MAXQDA.com, 2017). Het programma werkt relatief snel met een grote hoeveelheid bestanden en het is mogelijk om verschillende codes in te voeren. De resultaten van de inhoudsanalyse zijn te vinden in hoofdstuk 5 'Resultaten'. De geselecteerde segmenten zijn te vinden in de transcriptiebundel (niet openbaar).

Interviews

De belangrijkste bronnen voor dit onderzoek zijn de diepte-interviews. Aan de hand van diepte-interviews kan informatie over de keuzes die genomen zijn, de achterliggende verklaringen van deze keuzes en de ervaringen van de verschillende actoren verkregen worden. Beschrijvende en verklarende vragen zijn hiervoor het meest geschikt, wat kwalitatief onderzoek mogelijk maakt (Boeije et.al., 2009). De interviews bestaan uit open vragen, die in een gesprek worden gesteld. Hiervoor is gekozen, omdat dan de meeste informatie wordt verkregen en omdat de communicatie in deze vorm van interviewen het gemakkelijkst is. De vragen worden vastgelegd in een interviewprotocol. Er mag echter van het interviewprotocol worden afgeweken. Op deze manier kan er over specifieke onderwerpen doorgevraagd worden. De interviews zijn daarom semigestructureerd. Door semigestructureerde interviews (combinatie topic- en vragenlijst) toe te passen is gebruik gemaakt van gestandaardiseerde dataverzamelmethode om de kans op niet-systematische en/of toevallige fouten te verkleinen (Boeije et.al., 2009). De topiclijst bestaat uit vragen, gesorteerd per onderwerp die in het interview gesteld kunnen worden. De vragen zijn opgesteld vanuit het theoretisch kader. Een topicinterview houdt de mogelijkheid open om nieuwe onderwerpen en inzichten naar voren te laten komen (Baarda et.al., 2009, Bryman, 2012). Daarnaast functioneert de op voorhand geformuleerde vragenlijst als vangnet voor de onderzoeker wanneer er tijdens een interview niet ter plekke vragen verzonden en geformuleerd kunnen worden (Boeije et.al., 2009).

De data gegenereerd uit de interviews wordt vastgelegd door de interviews op te nemen, hiervoor wordt aan het begin van het interview toestemming gevraagd aan de respondent. Het opnemen zorgt ervoor dat de onderzoeker niet op meerdere zaken tegelijk hoeft te letten (aandachtig luisteren, notities maken, de volgende vraag voorbereiden). De onderzoeker kan hierdoor met volledige aandacht naar het gesprek luisteren en reageren op datgene wat de geïnterviewde vertelt. Ook is een voordeel dat het gesprek op een later moment terug kan worden geluisterd zodat de kans op niet-systematische fouten, zoals een andere woordkeuze, verkleind. Het nadeel van het opnemen van interviews is echter dat respondenten weten dat uitspraken worden opgenomen en door angst voor publicatie terughoudend kunnen zijn bij het beantwoorden van vragen (Hay, 2010). Om terughoudendheid te voorkomen krijgen respondenten vooraf per mail inzicht in het interviewprotocol en wordt aangegeven wat van de respondenten wordt verwacht bij deelname aan het onderzoek. De opnames van de interviews worden volledig uitgetypt. De quotes in het resultatenhoofdstuk worden zoveel mogelijk letterlijk geciteerd. Het resultatenhoofdstuk wordt voorgelegd aan de respondenten. Op deze manier wordt de juistheid van de waarnemingen gecontroleerd om de betrouwbaarheid van het onderzoek te verhogen. Tegelijkertijd wordt de validiteit gewaarborgd doordat uitspraken op de correctheid kunnen worden gecontroleerd (Boeije et.al., 2009). De transcripties worden in een aparte bundel bij het onderzoek gegeven. De transcripten zijn aan de hand van het analyseschema (zie bijlage 3) geanalyseerd,

3.3 Selectie van cases en respondenten

Voor het selecteren van respondenten is gebruik gemaakt van een doelgerichte steekproef. Hierbij wordt door de onderzoeker doelbewust en doelgericht gezocht naar bepaalde type respondenten. Op deze manier wordt geprobeerd alleen respondenten mee te nemen die informatie beschikken voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag (De Vocht, 2011). Bij kwalitatief onderzoek gaat niet zozeer om de hoeveelheid van de respondenten, maar om een goed verantwoorde keuze (Baarda et.al., 2009). Vandaar dat niet alle gemeenten zijn ondervraagd, maar een kleine selectie die reeds succesvol lijken te werken volgens de principes van de uitnodigingsplanologie en succesvol de moeilijk bereikbare doelgroepen weet te betrekken bij burgerparticipatie. Natuurlijk kunnen twee gemeenten geen goede representatie vormen van alle Nederlandse gemeenten. Dit is echter niet het doel van dit onderzoek; dit onderzoek wil lessen bieden voor andere gemeenten om bij het te werk gaan volgens de principes van de uitnodigingsplanologie moeilijk bereikbare doelgroepen te betrekken bij burgerparticipatie voor gebiedsontwikkeling.

Het doel van de interviews is erachter te komen in hoeverre er in de huidige situatie sprake is van burgerparticipatie in de leefomgeving, in hoeverre er vanuit burgers een wens bestaat om te participeren in hun leefomgeving of dat de wens tot burgerparticipatie vanuit de overheid komt, in welke mate burgers kunnen en willen participeren in hun leefomgeving (met betrekking tot de grens aan belastbaarheid van burgers en de verschillen tussen bevolkingsgroepen) en hoe burgerparticipatie onder de Omgevingswet kan worden ingericht en op welke bevolkingsgroepen daarbij gericht moet worden. Hiervoor zijn twee cases geselecteerd die beschreven worden in hoofdstuk 5. Het gaat hierbij om de gemeenten Utrecht en Deventer.

Deze twee gemeenten zijn geselecteerd uit de groep gemeenten die via de Crisis en Herstelwet door de overheid aangewezen waren als pilotproject. Op deze manier konden deze gemeenten alvast kennis maken met een manier van werken zoals die onder de Omgevingswet ook zal plaatsvinden. Vervolgens is op de lijst van 'houd het eenvoudig, maak het beter' met 151 projecten bekeken welke projecten betrekking hadden op gebiedsontwikkeling en werkten met burgerparticipatie. Na het gogelen van de projecten die betrekking hadden op deze thema's bleek uit nota's van de gemeente dat Utrecht veel doet om tot 'gemêleerde groepen' te komen bij burgerparticipatie. De gemeente Deventer is gekozen omdat zij zo'n vijftien jaar geleden succesvol de wijkaanpak introduceerden.

Bij deze gemeenten worden wethouders, gemeenteraadsleden en ambtenaren geïnterviewd. Daarnaast zullen 'participanten' worden geïnterviewd. Per gemeente is een participatieproces geselecteerd waarbij een gemêleerde groep bewoners is bereikt. Dit gaat om de nieuwe bestemming van de Oosterspoorbaan (Utrecht) en de vernieuwing van de Rivierenwijk (Deventer). Binnen deze participatieprocessen hebben participanten zich georganiseerd in een kopgroep (Deventer), dan wel een initiatievencommissie (Utrecht). De deelnemers hieraan vormen een representatie van burgers die participeren. Omdat willekeurige burgers waarschijnlijk te weinig op de hoogte zijn van wat er speelde tijdens het participatieproces, zullen deze georganiseerde groepen burgers benaderd worden. Zij zijn actief in dit veld en daarom waarschijnlijk wel in staat om over dit complexe onderwerp mee te praten.

Ten slotte zal ook met experts op het gebied van burgerparticipatie en de Omgevingswet gesproken worden om extra kennis vanuit een ander en onafhankelijk perspectief te verkrijgen. Dit gaat om de volgende experts:

- *Andries van den Broek, Het Sociaal en Cultureel Planbureau*
- *Flip ten Cate, Federatie Ruimtelijke Kwaliteit*
- *Jan Eikema, Awareness, adviesbureau voor beleidsmarketing*

3.4 Operationalisering

3.4.1 Inhoudsanalyse

De codeboom (tabel 3.2) is tot stand gekomen op basis van theoretisch kader van dit onderzoek, zie hoofdstuk 3. De verschillende codes zijn gebaseerd op de kernbegrippen uit de hoofdvraag en het theoretisch kader. Na het lezen van de geanalyseerde documenten is de codeboom nog aangepast met enkele begrippen die niet in de literatuur naar voren zijn gekomen, maar wel in meerdere stukken naar voren kwamen. De kernbegrippen die uit het literatuuronderzoek en de begrippen die in de onderzochte stukken naar voren kwamen zijn ondergebracht in tien hoofdcodes. De hoofdcodes worden, net als de codes die eronder vallen, ook gebruikt om de documenten te analyseren. De verschillende begrippen zijn onderverdeeld in kenmerken en synoniemen. Die worden onder de codeboom nader toegelicht.

Tabel 3.2: De codeboom

1. Burgerparticipatie	<ol style="list-style-type: none"> 1. deelname aan 2. betrokkenheid/betrekken 3. samenwerking 4. (burger)initiatieven 5. overheidsparticipatie 6. zelforganisatie 7. inspraak 8. vroegtijdige betrokkenheid 9. participatiesamenleving 10. interactie
<ul style="list-style-type: none"> • Participatieladder/interactieladder 	<ol style="list-style-type: none"> 1. informeren 2. consulteren 3. adviseren 4. coproduceren 5. meebeslissen 6. zelfsturing
<ul style="list-style-type: none"> • Doelen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. legitimiteit 2. steun, draagvlak, vertrouwen, begrip 3. verbeteren kwaliteit
<ul style="list-style-type: none"> • Communicatie over 	<ol style="list-style-type: none"> 1. belang 2. effect 3. input 4. invloed 5. beperkingen 6. kaders 7. rollen 8. verwachtingenmanagement 9. normen 10. uitgangspunten 11. uitvoering
<ul style="list-style-type: none"> • Participatiemiddelen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. flexibele vormen 2. digitaal 3. social media 4. wijkparticipatie, wijkaanpak 5. op locatie 6. activiteit 7. eigen netwerk 8. combinatie 9. maatwerk
<ul style="list-style-type: none"> • Strategie 	<ol style="list-style-type: none"> 1. dichtbij huis 2. interesseren

	3. <i>verschillende niveaus van betrokkenheid</i>
• Representativiteit	1. <i>gemêleerde groep</i> 2. <i>moeilijk bereikbare burgers</i> 3. <i>verschillende bevolkingsgroepen</i> 4. <i>doelgroepen</i>
• Uitnodigingsplanologie	1. <i>proces begeleidend</i> 2. <i>faciliterend</i> 3. <i>globale kaders</i> 4. <i>hoofdpijnen</i> 5. <i>uitnodigen</i>
• Omgevingswet	1. <i>Omgevingsvisie</i> 2. <i>omgevingsplan</i>
• Gebiedsontwikkeling	1. <i>fysieke leefomgeving</i> 2. <i>ruimtelijke kwaliteit</i> 3. <i>fysieke domein</i> 4. <i>openbare ruimte</i> 5. <i>leefbaarheid</i> 6. <i>transformatie</i> 7. <i>ontwikkeling</i> 8. <i>herstructurering</i>

Burgerparticipatie

De categorie *burgerparticipatie* is verdeeld onder: 'deelname aan', 'betrokkenheid/betrekken', 'samenwerking', '(burger)initiatieven', 'overheidsparticipatie', 'zelforganisatie', 'inspraak', 'vroegtijdige betrokkenheid', 'participatiesamenleving' en 'interactie'. Dit omdat uit de literatuur en de geanalyseerde stukken bleek dat dit andere termen zijn die gebruikt voor het begrip 'burgerparticipatie'.

Participatieladder/interactieladder

Met de categorie *participatieladder/interactieladder* wordt gerefereerd naar de participatieladders zoals die in het theoretisch kader naar voren zijn gekomen. In de Gemeente Utrecht wordt de term 'participatieladder' gehanteerd, in de Gemeente Deventer de term 'interactieladder'. De codes bestaan uit de treden van de participatieladder van Edelenbos en Van Buuren (2008). Dit betreft de codes 'informereren', 'consulteren', 'adviseren', 'coproduceren', 'meebeslissen' en 'zelfsturing'.

Doelen

In de categorie *doelen* zijn de codes opgenomen die verwijzen naar de doelen van burgerparticipatie. Deze doelen zijn naar voren gekomen in het theoretisch kader. De codes 'legitimiteit', 'steun, draagvlak, vertrouwen, begrip' en 'verbeteren kwaliteit' zijn hierbij opgesteld.

Communicatie

In deze categorie zijn codes opgenomen die betrekking hebben op zaken waar in een participatieproces over wordt gecommuniceerd. Dit betreft de codes 'belang', 'effect', 'input', 'invloed', 'beperkingen', 'kaders', 'rollen', 'verwachtingenmanagement', 'normen', 'uitgangspunten' en 'uitvoering'. Deze categorie is vooral gebaseerd op de beleidsstukken, hierin werd participatie steeds gelinkt aan communicatie.

Participatiemiddelen

Deze categorie omvat codes over de middelen die worden toegepast bij participatietrajecten. Dit gaat om de volgende middelen, of kenmerken van middelen: de codes 'flexibele vormen', 'digitaal', 'social media', 'wijkparticipatie, wijkaanpak', 'op locatie', 'activiteit', 'eigen netwerk', 'combinatie' en 'maatwerk'. Ook deze categorie is vooral gebaseerd op de beleidsstukken waarin de participatiemiddelen die een gemeente gebruikt worden omschreven.

Strategie

Deze categorie is verdeeld onder de codes: 'dichtbij huis', 'interesseren' en 'verschillende niveaus van betrokkenheid'. Deze categorie gaat in op de verschillende strategieën die toegepast kunnen worden bij burgerparticipatie. Ook deze categorie is vooral gebaseerd op de beleidsstukken waarin de strategieën die een gemeente gebruikt worden omschreven.

Representativiteit

Onder deze categorie vallen de codes: 'gemêleerde groep', 'moeilijk bereikbare burgers', 'verschillende bevolkingsgroepen', 'doelgroepen'. Dit zijn allemaal begrippen die in het theoretisch kader, dan wel de beleidsstukken naar voren kwamen als termen die worden gebruikt wanneer over een goede representatie bij burgerparticipatie gesproken wordt.

Uitnodigingsplanologie

In deze categorie zijn codes opgenomen die de kenmerken van uitnodigingsplanologie dekken. Het gaat om de codes 'proces begeleidend', 'faciliterend', 'globale kaders', 'hoofdlijnen' en 'uitnodigen'. Deze codes zijn gebaseerd op de theorie over uitnodigingsplanologie in het theoretisch kader.

Omgevingswet

De codes onder deze categorie worden gebruikt om te kijken in hoeverre gemeenten al nadenken over burgerparticipatie onder de Omgevingswet. Dit gaat om de codes 'omgevingsvisie' en 'omgevingsplan'.

Gebiedsontwikkeling

Onder deze categorie vallen de codes: 'fysieke leefomgeving', 'ruimtelijke kwaliteit', 'fysieke domein', 'openbare ruimte', 'leefbaarheid', 'transformatie', 'ontwikkeling' en 'herstructurering'. Dit zijn allemaal begrippen die in het theoretisch kader, dan wel de beleidsstukken naar voren kwamen als termen die worden gebruikt wanneer over gebiedsontwikkeling gesproken wordt.

3.4.2 Interviews

De operationalisering vindt plaats op basis van de theorie. Voor dit onderzoek moet een viertal begrippen geoperationaliseerd worden. Dit betreft begrippen uit de onderzoeksvraag (zie kader 5.1) die niet direct waarneembaar of meetbaar zijn. Deze begrippen worden ook wel constructen (Boeije et al., 2009) of concepten (Bryman, 2012, p. 163) genoemd. Door deze concepten een operationele definitie te geven, worden zij waarneembaar en meetbaar (Boeije et al., 2009; Bryman, 2012, p. 164). In deze paragraaf worden de in Kader 5.1 onderlijnde concepten geoperationaliseerd.

In hoeverre schept de Omgevingswet volgens het principe van de **uitnodigingsplanologie** de goede condities voor het betrekken van **moeilijk bereikbare doelgroepen** bij **burgerparticipatie** bij **gebiedsontwikkeling**?

Uitnodigingsplanologie

In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat overheden bij uitnodigingsplanologie globaal de kaders meegeven voor gebiedsontwikkeling en op hoofdlijnen bepalen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op langetermijnprognoses en te beschermen waarden (Buitelaar et al., 2012). De concrete invulling is een taak van particuliere of private initiatiefnemers. De overheid nodigt andere partijen uit om met ideeën en voorstellen te komen en geeft ruimte om de inhoud in te vullen. De focus verschuift daardoor van inhoudelijk bepalend naar proces begeleidend (Pelders et al., 2012; Van Rooy, 2011).

Er zal dus worden gekeken in hoeverre de gemeenten andere partijen, met een focus op burgers in dit onderzoek, uitnodigt om met ideeën en voorstellen te komen voor gebiedsontwikkeling, waarbij de gemeente een meer proces begeleidende dan inhoudelijk bepalende rol inneemt.

Moeilijk bereikbare doelgroepen

Uit de literatuur blijkt dat niet alle burgers deelnemen aan burgerparticipatieprocessen en dat er een aantal barrières blijkt te zijn met betrekking tot burgerparticipatie. De participanten die in de huidige praktijk deelnemen zijn namelijk niet representatief voor de gehele samenleving. Redenen waarom niet iedereen mee wil doen zijn onder andere: te intense processen, een gebrek aan impact, participatiemoedigheid en een gebrek aan vertrouwen in de overheid.

De ongelijke representatie van bevolkingsgroepen blijkt in verband te staan met de verdeling van kapitaalvormen. De verdeling van diverse kapitaalvormen is aan maatschappelijke posities verbonden (Van den Broek et al., 2016). Van den Broek et al. (2016) onderscheiden vier vormen van kapitaal: economisch kapitaal (geld), fysiek kapitaal (fitheid, gezondheid en aantrekkelijkheid) en sociaal en cultureel kapitaal. Deze laatste twee vormen van kapitaal blijken de belangrijkste factoren te zijn voor wel/geen deelname aan burgerparticipatie. Over het algemeen blijken, jongeren, minder vitale ouderen, allochtonen, mensen met een lager inkomen en met een lager opleidingsniveau de moeilijk bereikbare doelgroepen.

Burgerparticipatie

Het begrip 'burgerparticipatie' wordt in dit onderzoek breed benaderd en zal zowel de begrippen burgerparticipatie als overheidsparticipatie omvatten. Een analyse van definities van burgerparticipatie en overheidsparticipatie in de literatuur leidde tot de volgende synthese van de kenmerken van burgerparticipatie:

Burgerparticipatie:

1. *Is een manier van **beleidsvoering** waarbij **burgers** (al dan niet georganiseerd in maatschappelijke organisaties) **direct of indirect** bij het lokale beleid **betrokken** worden.*
2. *Het heeft een aanvullende werking op de representatieve democratie.*
3. *Het betreft de **actieve deelname van (groepen) burgers** aan de verschillende fasen van het beleidsproces.*
4. *Daarnaast gaat het ook om **initiatieven van één of meer burgers** dat **onverplicht** wordt opgestart ten behoeve van anderen of de samenleving.*

Gebiedsontwikkeling

Een analyse van de omschrijvingen van de term 'gebiedsontwikkeling' in de literatuur leidde tot de volgende synthese van de kenmerken van gebiedsontwikkeling:

Gebiedsontwikkeling:

1. *Is een aanpak om meerdere opgaven in een afgebakend gebied in **samenhang** uit te voeren waarbij*
2. *overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties **samen werken** om*
3. *de omgeving aan te passen aan de **wensen van de gebruikers** waarbij*
4. ***waarden en belangen** tegen elkaar worden afgewogen en samen komen in*
5. *langdurige, complexe en kapitaalintensieve projecten.*
6. *Verschillende functies, disciplines, partijen, mensen, geldstromen en belangen worden hierbij **verbonden**.*
7. *Waarbij het kan gaan om een **nieuwe ontwikkeling** in een gebied of een **herontwikkeling**.*
8. *Het is **geen doel** op zichzelf, **maar een middel** om een complex van opgaven te realiseren.*

3.5 Betrouwbaarheid en geldigheid

De betrouwbaarheid van het onderzoek is vergroot doordat er een aantal reflectiemomenten is ingebouwd. Ten eerste zijn de resultaten uit de interviews uitgetypt en kunnen worden geverifieerd. Ten tweede zijn er interviews afgelegd met meerdere relevante actoren per gemeente. Zo is er binnen de twee gemeenten met verschillende medewerkers gesproken zodat geen eenzijdig beeld wordt gevormd.

Bij geldigheid gaat het om de vraag of een meting datgene meet dat het wil meten. Een meting kan alleen geldig zijn als het ook betrouwbaar is. Geldigheid bestaat uit interne en externe validiteit. Interne validiteit gaat erover of de conclusies die getrokken worden overeenkomen met de theorie. Externe validiteit gaat over de mogelijkheid tot generaliseren van de conclusies. Kwalitatief onderzoek kent doorgaans een beperkte externe validiteit (Bryman, 2012). De resultaten van dit onderzoek zijn voor een deel generaliseerbaar, ondanks dat het onderzoek plaatsvindt in de specifieke context van twee gemeenten. De succesfactoren van de gemeenten Utrecht en Deventer zijn niet een op een herhaalbaar in andere gemeenten, maar er zijn wel factoren die de kans verkleinen op een mislukking in andere gemeenten. Deze resultaten kunnen als zodanig overdraagbaar zijn naar andere situaties.

4. Van de Wro naar de Omgevingswet

In dit hoofdstuk wordt de huidige wetgeving op het gebied van 'de omgeving' en de toekomstige Omgevingswet nader toegelicht. Specifiek zal aandacht worden besteed aan de plek die burgerparticipatie krijgt binnen deze wetten. Gefocust wordt op het gemeentelijk niveau, aangezien de case studies van die onderzoek ook op dit niveau plaats vinden.

4.1 De Wro

De Omgevingswet gaat de Wet ruimtelijke ordening (Wro) vervangen. De Wro is sinds 2008 in werking en verving toen de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO).

Naast de Wro is in 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. De Wabo regelt de omgevingsvergunning: één wet voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Deze wet moest zorgen voor (Infomil, 2016):

- *Betere dienstverlening aan burgers en bedrijven;*
- *Minder administratieve lasten;*
- *Kortere procedures;*
- *Voorschriften die op elkaar afgestemd zijn.*

In 2010 is de Crisis- en herstelwet (Chw) ingevoerd. Deze wet zorgt voor een versnelde uitvoering van bouwprojecten met een belangrijke betekenis voor de maatschappij. Gemeenten hebben hierbij bijvoorbeeld geen aparte vergunning nodig voor het slopen van rijksmonumenten of bouwwerken in een beschermd dorpsgezicht (De Waard & Oortwijn, 2014). De wet had als doel om tijdens de economische recessie de procedures van projecten te versnellen ter bevordering van duurzaam herstel (Van Zundert et al., 2012).

De structuurvisie

In een structuurvisie wordt een visie over het karakter en de inrichting van de ontwikkeling van een gemeente voor langere tijd vastgelegd (Spit & Zoete, 2009). Sinds de Wro zijn gemeenten verplicht een of meerdere structuurvisies op te stellen voor het gehele grondgebied. Hierdoor kwam het lange termijn perspectief centraal te staan in de Wro (Spit & Zoete, 2009). Een bestemmingsplan bestaat uit voorschriften over wat wel en wat niet is toegestaan. Voor wijzigingen is toestemming nodig van de gemeente (Spit & Zoete, 2009).

Burgerparticipatie

Burgerparticipatie onder de Wro vindt plaats via de bestemmingsplanprocedure. Voor de bestemmingsplanprocedure kan een voorontwerp van een bestemmingsplan ter inzage worden gelegd. Dit wordt vaak gedaan als er veel belanghebbenden zijn bij een opgave in een gebied (De Waard & Oortwijn, 2014). De procedure naar een bestemmingsplan bestaat uit vier fasen: voorbereiding, ontwerp, vaststelling en beroep. In de eerste fase wordt de voorbereiding van het bestemmingsplan gepubliceerd. In de ontwerpfasen wordt het ontwerp gepubliceerd en kunnen er zienswijzen worden ingediend. In de vaststelling worden deze zienswijzen in behandeling genomen en het plan eventueel aangepast. Vervolgens wordt het plan vastgesteld en weer gepubliceerd. Binnen zes weken kan er beroep worden aangetekend en in dat geval zal er een beroepsprocedure gestart worden (Infomil, 2016). Participatie bij het bestemmingsplan kan dus door middel van zienswijzen en door beroep aan te tekenen.

4.2 De Omgevingswet

Zoals in de inleiding reeds aangegeven zal de Omgevingswet verschillende wetten die betrekking hebben op de omgeving samenvoegen tot één wet. Het is de bedoeling dat het Omgevingsrecht hierdoor eenvoudiger wordt. Plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur kunnen moeten beter op elkaar afgestemd kunnen worden en gemeenten, provincies en waterschappen krijgen meer ruimte om het omgevingsbeleid meer af te stemmen op hun eigen behoeften en context (Rijksoverheid, 2017). Het opvallendste verschil tussen de Wro en de Omgevingswet is de integraliteit van de Omgevingswet. De Omgevingswet bevat 6 instrumenten: de omgevingsvisie, het programma, de decentrale regelgeving (omgevingsplan & omgevingsverordening), de algemene rijksregels voor activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). De belangrijkste instrumenten wat betreft burgerparticipatie zullen hieronder nader toegelicht worden.

De Omgevingsvisie

In omgevingsvisies worden langetermijnvisies en hoofdlijnen gegeven over de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving (Groothuijse et al., 2014). Om één integraal kader vast te stellen wordt het beleid op alle relevante aspecten van de ruimtelijke omgeving samengebracht en verbonden. Veel van dit beleid is vaak al aanwezig, maar is nog niet afgestemd op het overige (ruimtelijke) beleid, voor sommige aspecten moet nieuw beleid komen (Gemeente Haarlem & G32, 2016). De omgevingsvisie is, net als de huidige gemeentelijke structuurvisie(s), van grote betekenis voor het gemeentelijk grondbeleid, het gemeentelijk milieubeleid en de toepassing van het wettelijk gemeentelijk voorkeursrecht. Kortom, met betrekking tot andere instrumenten is de omgevingsvisie het overkoepelend en richtinggevend document. De andere kerninstrumenten zijn een uitwerking van de omgevingsvisie (Gemeente Haarlem & G32, 2016). De omgevingsvisie is verplicht voor het rijk, provincies en gemeenten (Van Rooijen, 2016). Het is niet alleen een hulpmiddel voor gemeenten, maar het stelt initiatiefnemers op de hoogte van de gewenste ontwikkelingsrichting binnen de gemeente. Een initiatiefnemer kan in de visie zien hoe het bestuur haar bevoegdheden en wettelijke instrumenten wil inzetten (Gemeente Haarlem & G32, 2016).

Het Omgevingsplan

De omgevingsvisie kan gebruikt worden als uitgangspunt het omgevingsplan uit te werken. De huidige structuurvisies leveren ook belangrijke input voor de inhoud van bestemmingen in een bestemmingsplan en voor het verlenen van ontheffingen. Het omgevingsplan vervangt het bestemmingsplan, de beheersverordening uit de Wet ruimtelijke ordening en sommige (delen van) gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving (Gemeente Haarlem & G32, 2016). De gemeenteraad is verplicht tot het vaststellen van één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente, waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen (artikel 2.4 Omgevingswet). In een omgevingsplan moet gemotiveerd worden hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen vroegtijdig bij de voorbereiding zijn betrokken.

De Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is een uitbereiding van de omgevingsvergunning uit de Wabo. De omgevingsvergunning toetst of een initiatief uitgevoerd mag worden. Er zal een loket ingericht worden waarbij initiatiefnemers via één aanvraag duidelijkheid krijgen of hun initiatief is toegestaan (Rijksoverheid, 2017). De Wabo had een formeel karakter met een systeem waarbij afzonderlijke inhoudelijke toetsingskaders voor verschillende activiteiten bestaan. Bij de Omgevingswet zijn de inhoudelijke toetsingskaders zoveel mogelijk geïntegreerd. Toestemmingen zijn in één aanvraag gebundeld, onder dezelfde procedure en onder verantwoordelijkheid van één bevoegd gezag. Voor

alle (typen) omgevingsvergunningen geldt dus eenzelfde procedure, ook al gaat de aanvraag over verschillende activiteiten (Gemeente Haarlem & G32, 2016).

Burgerparticipatie

Burgerparticipatie staat in de Omgevingswet zelf niet direct vermeld, maar in de Memorie van Toelichting wordt wel het belang benadrukt.

Onder de Omgevingswet wordt in een vroegtijdig stadium een zwaarder belang toegekend aan participatie: het betrekken van bewoners, bedrijven en belangenorganisaties uit de omgeving. De omgeving dient vroegtijdig betrokken te worden bij gemeentelijke beleidsvorming. De Omgevingswet streeft naar reactie van een breder publiek (Gemeente Haarlem & G32, 2016). In het huidige omgevingsbestel bepaalt de overheid vooraf inhoudelijke kaders. De gedachte van de Omgevingswet is om de inhoud zoveel mogelijk open te laten, zodat burgers en bedrijven zelf ruimte krijgen om invulling te geven aan de door gemeenten vastgestelde ontwikkelingsrichting. Een omgevingsvisie en het omgevingsplan zijn hierdoor de instrumenten om van toelatingsplanologie over te gaan naar uitnodigingsplanologie (Gemeente Haarlem & G32, 2016). Ook kan creativiteit en lokale kennis gebruikt worden bij grote projecten, wat de kwaliteit en effectiviteit van besluitvorming en het draagvlak kan vergroten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015).

Volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015) streeft de Omgevingswet dus door flexibele en eenvoudige regelgeving naar meer burgerparticipatie. Er zal met een open houden gereageerd worden op burgerinitiatieven en kwalitatief goede burgerparticipatie wordt nagestreefd. In dit onderzoek wordt gekeken in hoeverre de Omgevingswet ook de goede condities biedt voor het betrekken van moeilijk bereikbare doelgroepen. In het volgende hoofdstuk zullen de gemeenten worden toegelicht die als casestudies zijn gebruikt in dit onderzoek.

5. Burgerparticipatie in de Gemeente Deventer en de Gemeente Utrecht

De Gemeente Utrecht en de Gemeente Deventer vormen de casestudies in dit onderzoek. Op basis van desk research bleek dat deze gemeenten veel bezig zijn met verschillende vormen van burgerparticipatie en het betrekken van ook moeilijk bereikbare doelgroepen. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe burgerparticipatie in deze gemeenten is vastgelegd in beleidsstukken. Ook worden de projecten waar specifiek op is gefocust toegelicht.

5.1 Gemeente Deventer

De Gemeente Deventer heeft burgerparticipatie niet vastgelegd in een speciale verordening of participatieaanpak. Dit wordt nader toegelicht in de resultaten van de inhoudsanalyse. Maar er zijn wel veel documenten (visies, stedenbouwkundige plannen, onderhoudsprogramma's, en dergelijke) waar die manier van werken, in al zijn verscheidenheid, genoemd of beschreven wordt.

Wijkaanpak

Deventer heeft een goede naam op het terrein van participatie. De wijkaanpak is bekend in het hele land (Gemeente Deventer, 2003). Deventer heeft een lange traditie (al sinds de jaren tachtig) op het gebied van de innovatieve wijkaanpak. Deventer is een belangrijke voorloper met zijn unieke wijkaanpak in het kader van de sociale vernieuwing met twee sporen: zelfbeheer door bewoners en wijkgericht werken door de gemeente en andere instanties (Reussing, 1996; Boogers et al., 2010). Een vooraanstaand project is 'Kolonisten van de Wijk'. Daarin ging het om de betrokkenheid van wijkbewoners bij de fysieke herstructurering van hun wijk. Het gaat bij dit project om een vernieuwende en onorthodoxe manier om de herstructurering van de Rivierenwijk aan te pakken. De directe betrokkenheid van de bewoners staat in de methodiek centraal. 'Kolonisten van de Wijk' is een nieuwe methodiek voor bewonersparticipatie bij herstructurering. In Deventer krijgen de bewoners van de Rivierenwijk, net als vroegere kolonisten, meer zeggenschap over de inrichting van hun woning, woonomgeving en hun leven. De herstructurering wordt daarbij ook als vliegwiel gebruikt om bewoners te stimuleren hun sociale positie te verbeteren (Reussing, 2016). Binnen de casestudie Deventer wordt specifiek gefocust op burgerparticipatie in de Rivierenwijk.

De Rivierenwijk is een wijk dicht bij het centrum van Deventer met toentertijd (rond 2004) zo'n 2000 woningen en 5000 inwoners. Het was een probleemwijk, maar ook een wijk met kansen. Doel van het project Kolonisten van de Wijk is de bewoners aan te spreken als creator van de wijk en daarvoor een route uit te zetten. Hiervoor kreeg de gemeente Deventer steun van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Het project kent naast diverse sponsors drie centrale organisaties: de gemeente Deventer, de woningcorporatie Rentrete Wonen te Deventer en de Raster Groep Deventer (opbouwwerk). Het proces bestaat (net als de Deventer wijkaanpak zelf) uit vier stappen: terreinverkenning, proefboren, keukentafelgesprekken en kampvuren (Reussing, 2016).

Deltadeals

Na de Kolonisten van de Wijk is er nog meer in samenwerking met bewoners ondernomen in de Rivierenwijk, waaronder Deltadeals. Deltadeals is een project volgens de principes van de wijkaanpak dat momenteel gaande is in de Rivierenwijk. Volgens de methode Deltadeals worden onder leiding van de gemeente Deventer bewoners van de portiekflats in de Deltabuurt aangezet tot woningverbetering. Inmiddels hebben al een groot aantal flatbewoners meegedaan. Een Deltadeal houdt in dat de bewoners verklaren dat ze onderling afspraken maken en naleven om de flat

schoon, heel en veilig te houden. Ook neemt de vereniging van eigenaren onderhoudsmaatregelen, waarvoor een lening met lage rente beschikbaar is. Als tegenprestatie gaat de gemeente de directe woonomgeving opknappen, zoals het groen, de fietsenrekken en de parkeerplaatsen (Rivierenwijkdeventer.nl, 2017).

5.2 Gemeente Utrecht

De Gemeente Utrecht heeft burgerparticipatie wel vastgelegd in verschillende documenten. De gemeente gaat bij burgerparticipatie te werk volgende de 'Utrechtse Participatiestandaard'. Dit is een handvat voor ambtenaren van de Gemeente Utrecht, die verantwoordelijk zijn voor de participatie bij beleid en projecten. De standaard is in april 2010 vastgesteld door de gemeenteraad van Utrecht. Bij ieder project is de vraag aan de orde wanneer en in welke mate bewoners betrokken moeten worden. De Utrechtse Participatiestandaard biedt hiervoor een handvat in vijf stappen:

1. Maak een krachtenveldanalyse.
2. Bepaal het niveau van participatie (informereren, raadplegen, adviseren en co-produceren).
3. Bepaal de actoren met bijbehorende boodschap.
4. Maak een kalender (planning).
5. Bepaal welke participatiemiddelen en methoden je gaat inzetten.

De standaard wil bewoners, ondernemers, organisaties en professionals eerder en beter te betrekken bij beleid en projecten. De standaard is geen strak protocol, maar stuurt wel in de goede richting. Het levert maatwerk op per project en zorgt tegelijkertijd voor standaardisering en verbetering van de kwaliteit van participatieprocessen (Participedia.nl, 2017).

Ook Utrecht kent een lange traditie van wijkgericht werken en participatie. Daarbij werkt de gemeente aan een open houding, professionalisering en de aansluiting van de plannen bij de vragen en behoeften van de inwoners van de stad (Gemeente Utrecht, 2017). De wijkaanpak in Utrecht is ontwikkeld vanaf de jaren tachtig als instrument om de 'kloof' tussen burger en bestuur tegen te gaan en als antwoord op het gebrek aan coördinatie binnen de gemeente (Hazeu et al., 2005). De gemeente geeft aan successen bereikt te hebben met burgerparticipatie, maar vindt dat het nog beter kan. Motie 155 (2017) 'Vernieuw de wijkparticipatie' roept het college op naar die verdere verbeteringen op zoek te gaan via verdere vernieuwing. Het doel is participatie op maat. Dat houdt in dat de Gemeente Utrecht het participatieproces zo goed mogelijk wil afstemmen op de aard van het traject en de wensen en mogelijkheden van bewoners en andere betrokkenen om mee te denken en mee te doen (Gemeente Utrecht, 2017). Om tot de motie te komen heeft een projectgroep tussen maart en oktober 2016 vele gesprekken gevoerd, projecten in wijken bezocht, ingezonden reacties ontvangen en literatuur bestudeerd. De belangrijkste lessen die hieruit kunnen worden getrokken zijn:

1. Meerdere (flexibele) vormen van participatie in de wijk.
2. Meer aandacht voor betrokkenheid tijdens de planvorming in plaats van aan het eind.
3. Betrokkenheid van een meer gemêleerde groep inwoners.
4. Heldere afspraken over invloed en besluitvorming.
5. De wijkraden uitnodigen om vroeg in het proces mee te denken.
6. Al doende leren.

Herinrichting Oosterspoorbaan

Uit Motie 155 zijn twee projecten gekozen waarop in dit onderzoek gefocust is. De voornaamste hiervan is de herinrichting van de Oosterspoorbaan in Utrecht Oost. Het deel van de

Oosterspoorbaan ten zuiden van het Spoorwegmuseum verloor haar functie als spoorbaan. Een collectief van drie landschapsarchitecten, tevens bewoners uit de buurt, zag in 2012 mogelijkheden om van de Oosterspoorbaan een groene verbinding te maken. Samen met Happyland Collective, de gemeente en ontwerpbureau OKRA werd een ontwerp gemaakt voor een fietspad, voetpad en ruimte voor initiatieven. Het project Oosterspoorbaan kent vele nieuwe vormen van participatie, zoals werkboeken waar alle dromen en ideeën voor de Oosterspoorbaan in werden verzameld, een ontwerp dat in co-creatie sessies werd gemaakt en een open stemronde in de buurt. Er is veel moeite gedaan om een gemêleerde groep bewoners aan te spreken. Dit lukte vooral door bij mensen thuis langs te gaan en wandelingen te organiseren. (Gemeente Utrecht, 2017). De herinrichting van de Oosterspoorbaan bestaat uit verschillende bewonersinitiatieven die tijdens het co-creatieproces verzameld zijn. Met hun initiatieven, zoals een natuurspeeltuin, sportvoorzieningen en Markt Om de Hoek geven bewoners verdere invulling aan het gebied (Happyland.nl, 2017).

Pilot Omgevingsvisie Vleuten - De Meern

De omgevingsvisie deelgebied Vleuten-De Meern is een pilot binnen het project Beter Bestemmen. Het is de eerste omgevingsvisie in Utrecht, waarbij vanaf de start is gewerkt in de geest van de Omgevingswet. De gemeente is in gesprek gegaan met bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties in Vleuten-De Meern over waarden en ontwikkelingen. De participatie bestond uit drie fasen. Tijdens de eerste fase zijn inwoners gevraagd om online onderwerpen in te sturen waarover zij het willen hebben in de omgevingsvisie. Hieruit zijn vijf thema's gekomen. In de tweede fase zijn ideeën voor de omgevingsvisie Vleuten-De Meern opgehaald via straatinterviews, een online web enquête en tafelgesprekken met (maatschappelijke) organisaties en andere externe partijen. Centraal stonden de vragen: Wat wilt u behouden in de wijk? Wat wilt u veranderen in de wijk? Hoe wilt u dit veranderen? De uitkomsten hebben geleid tot de formulering van waarden van de wijk. Dat zijn de zaken waar iedereen het over eens is. Daarnaast zijn er punten waarover niet iedereen het eens is of waarbij mensen met ideeën komen die niet passen in het huidige beleid van de gemeente Utrecht. Deze hebben zijn als vragen geformuleerd en kwamen aan de orde tijdens de derde en laatste fase, het wijkgesprek. Het doel van het wijkgesprek is om samen met bewoners op zoek te gaan naar consensus over deze stellingen en argumenten op te halen. Het geheel is daarna vertaald tot een omgevingsvisie (Gemeente Utrecht, 2017).

6. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirische onderzoek uiteengezet. Dit betreft de informatie die verkregen is uit het kwalitatieve onderzoek: de inhoudsanalyse en de interviews. Alle resultaten zijn gebaseerd op ervaringen van de gemeenten Utrecht en Deventer, specifiek de projecten 'Omgevingsvisie Vleuten-de Meern', 'Oosterspoorbaan' en de Rivierenwijk. Een overzicht van de documenten waarop de analyse is uitgevoerd is te vinden in hoofdstuk 5 'methodologie'. Een lijst van de geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 1, de transcripten van de interviews zijn geleverd in een aparte bundel.

6.1 Resultaten inhoudsanalyse

Door middel van de inhoudsanalyse is gekeken hoe burgerparticipatie in de gemeenten Utrecht en Deventer is vastgelegd en in hoeverre ze zich in deze documenten specifiek richten op moeilijk bereikbare doelgroepen, uitnodigingsplanologie, gebiedsontwikkeling en de Omgevingswet. Dit zal hieronder per gemeente worden omschreven.

6.1.1 Aantal gecodeerde segmenten

In onderstaande tabellen (6.1 en 6.2) staat weergegeven hoeveel segmenten zijn gecodeerd in de documenten die zijn geselecteerd voor de gemeente Utrecht en de gemeente Deventer. Welke documenten geselecteerd zijn is te vinden in hoofdstuk 3 'Methodologie'.

Tabel 6.1: Overzicht van aantal gecodeerde segmenten gemeente Utrecht en gemeente Deventer

Code	Aantal gecodeerde segmenten Utrecht	Aantal gecodeerde segmenten Deventer
1. Burgerparticipatie	38	42
2. Participatieladder/interactieladder	8	15
3. Doelen	8	7
4. Communicatie over	11	6
5. Participatiemiddelen	34	6
6. Strategie	14	5
7. Representativiteit	27	6
8. Uitnodigingsplanologie	4	18
9. Omgevingswet	9	1
10. Gebiedsontwikkeling	2	19
Totaal	155	125

Opvallend is dat in de documenten van de gemeente Utrecht meer segmenten zijn gecodeerd, terwijl voor de gemeente Deventer in totaal meer documenten waren geselecteerd (7 documenten voor de gemeente Utrecht en 8 voor de gemeente Deventer). Dit ligt waarschijnlijk aan de aard van de documenten. De gemeente Utrecht heeft specifieke documenten waarin haar participatieaanpak staat vastgelegd: de Utrechtse Participatieaanpak. In de Utrechtse Participatieaanpak staat beschreven dat het bestaande participatiebeleid van de gemeente Utrecht is vastgelegd in de volgende besluiten en in het Coalitieakkoord 2014-2018: Utrecht maken we samen:

- *Utrechtse Participatiestandaard – handvat voor ambtenaren (april 2010)*
- *Het convenant tussen het college en de wijkraden (maart 2010)*
- *Nota Participatie 2.0 in 030 (mei 2012)*
- *Nota versterking en verbreding van participatie in Utrecht (mei 2013)*

- *'Participatie- en inspraakverordening', met als doel betere afstemming van participatie- en inspraakprocedures en borging van de huidige participatie-aanpak (juli 2013)*
- *De participatieaanpak is opgenomen in het Utrechts Plan Proces (UPP) voor projecten*

De gemeente Deventer daarentegen heeft niet één specifieke document waarin haar participatieaanpak is vastgelegd. De gemeente Deventer ziet participatie niet als een instrument dat wordt vastgelegd in een verordening of een plan van aanpak. Zij ziet het niet als een standaard aanpak die je ergens op toepast. Vraagstukken vanuit de samenleving verschillen en vragen steeds maatwerk in de aanpak: dat laat zich niet één beleidsdocument dwingen. Er zijn wel documenten waar de participatieve manier van werken, in al zijn verscheidenheid, genoemd of beschreven wordt (mailinterview Martine Bastiaansen). De documenten die geanalyseerd zijn, zijn dan ook bijvoorbeeld visies, uitvoeringsprogramma's, toekomstagenda's en onderhoudsprogramma's.

Een ander verschil is de hoeveelheid segmenten die over representativiteit, de Omgevingswet en gebiedsontwikkeling gaan. In de documenten van de gemeente Utrecht zijn 27 segmenten gecodeerd onder 'representativiteit', in verhouding tot 6 segmenten in de documenten van de gemeente Deventer. Onder de code 'Omgevingswet' zijn in documenten van de gemeente Utrecht 9 segmenten gecodeerd, in de documenten van de gemeente Deventer 1 segment. Hierbij moet vermeld worden dat in het segment van de gemeente Deventer niet eens het woord 'Omgevingswet' of een van de subcodes genoemd wordt, maar het gedachtegoed van de Omgevingswet wel duidelijk naar voren kwam. De code 'gebiedsontwikkeling' is in de documenten van de gemeente Deventer vaker naar voren gekomen: 19 keer in vergelijking tot 2 keer in de documenten van de gemeente Utrecht. Dit is te verklaren door de aard van de documenten: voor Deventer zijn documenten als de Visie Leefomgeving en Meerjaren Onderhoudsprogramma gebruikt die een sterke focus op gebiedsontwikkeling hebben en minder op participatie, terwijl voor Utrecht documenten zijn gebruikt met enkel de focus op participatie. Hieronder zal de inhoud van de segmenten nader besproken worden.

6.1.2 Burgerparticipatie

Utrecht

Utrecht kent een lange traditie van wijkgericht werken en burgerparticipatie. Sinds 1987 werkt Utrecht met wijkbureaus (Utrechtse Participatieaanpak).

De Utrechtse participatiestandaard is een handvat voor ambtenaren. De standaard beoogt bewoners, ondernemers, organisaties en professionals eerder en beter te betrekken bij beleid en projecten. De standaard is geen strak protocol, maar stuurt wel in de goede richting. Het levert maatwerk op per project en zorgt tegelijkertijd voor standaardisering en verbetering van de kwaliteit van participatieprocessen (Utrechtse Participatieaanpak).

De gemeente Utrecht onderscheidt in de participatie-aanpak twee sporen (nota 'Versterking en verbreding van participatie'):

1. *Participatie gaat over het betrekken van Utrechtse bij gemeentelijk beleid of de uitvoering ervan in projecten, zoals dat nu gebeurt en hoe dat nog beter kan.*
2. *Initiatief gaat over de vraag hoe wij als gemeente beter kunnen aansluiten bij initiatieven uit de stad.*

In de Participatie- en inspraakverordening wordt participatie ook wel gedefinieerd als: *het in een vroeg stadium en op interactieve wijze betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, ontwikkeling, of evaluatie van beleid en kaders.*

Utrecht wil haar participatie aanpak zowel versterken als verbreden. Dit heeft de gemeente vastgelegd in de 'Nota Versterking en verbreding van participatie in Utrecht':

1. *Versterking van de huidige participatieaanpak: het betrekken van inwoners bij beleid of de uitvoering in projecten, zoals we dat nu gebeurt en hoe dat nog beter kan.*
2. *Verbreding van de participatieaanpak: het aansluiten van de gemeente bij initiatieven van inwoners en/of hoe de gemeente inwoners ruimte kan geven om initiatieven te realiseren en hoe we dat gaan doen. We noemen dit ook wel zelfsturing.*

In de Notitie 'Al doende vernieuwen van de wijkparticipatie' heeft de gemeente het over een vervagende grens tussen burgerparticipatie en overheidsparticipatie: *Bij het maken van deze notitie zijn we uitgegaan van die ontwikkelingen waarbij de impuls en het initiatief voor het in gang zetten van een project of proces van de gemeente komt. De gemeente wil 'iets' in een buurt of wijk of bedenkt hoe zij dat met participerende inwoners beter kan doen. Daarbij wordt ook gekeken wat initiatieven van bewoners voor het vraagstuk kunnen betekenen. Daarmee vervaagt de grens tussen burgerparticipatie en overheidsparticipatie en tussen burgerinitiatief en overheidsinitiatief. Toch is het een ander perspectief dan wanneer het eerste initiatief van inwoners komt en de gemeente bekijkt hoe ze zich daartoe gaat verhouden. Deze laatste wijze van werken passen wij toe bij het gemeentelijk initiatievenbeleid, zoals o.a. vastgelegd in de 'Agenda ruim baan voor initiatief'. Uiteraard staat het een niet los van het ander en is het de opgave om onze hele werkwijze op het gebied van samenwerken met de stad te optimaliseren. Daar werken we in de organisatie ook actief aan.*

Deventer

Deventer staat al jaren bekend om de 'Deventer wijkaanpak'. De afgelopen jaren is in Deventer dan ook al veel ervaring opgedaan met participatie. Vanuit de praktijkervaring onderscheidt Deventer in haar 'Uitvoeringsprogramma visie Leefomgeving' 3 soorten participatie:

- *Burgerparticipatie*
- *Overheidsparticipatie*
- *Gemeenschapsopbouw*

Bij de traditionele burgerparticipatie ligt het initiatief bij de overheid (de overheid wil namelijk iets uitvoeren in de leefomgeving). Uitgangspunt voor de burgerparticipatie vormt het werken met de participatieladder. De mate van participatie verschilt per trede op de ladder. De participatieladder zal in de volgende paragraaf toegelicht worden.

De essentie van overheidsparticipatie is dat de initiatieven worden genomen door de inwoners en dat zij ook initiatiefeigenaar blijven. De gemeente neemt een initiatief niet over, maar kijkt wel in welke mate de inwoner kan worden geholpen of worden gefaciliteerd bij de uitvoering van dit initiatief. Het gaat hierbij om als overheid echt los te laten.

Het proces van WijDeventer hanteert daarbij de volgende uitgangspunten:

- *Betrokkenheid van bewoners*
- *Uitnodigen helpt*
- *Zelfdoen staat centraal*
- *Ondersteunen waar nodig*
- *Eigenaarschap bij bewoners*

De derde vorm van participatie die de gemeente Deventer onderscheidt betreft de gemeenschapsofbouw. Hierbij wordt samen met de buurt /wijk de opbouw opgepakt. De essentie hierbij is dat de openbare ruimte hierbij niet wordt gezien als doel, maar als middel om de sociale cohesie en zelfredzaamheid in buurten en wijken te versterken. Deze aanpak kenmerkt zich door een integraal wijk- of buurtontwikkelingsproces zonder specifiek begin en einde en zonder vooraf gestelde bestuurlijke kaders. Het gaat hierbij om het inspelen op bewegingen, activiteiten die er zijn in de buurt en deze waar mogelijk faciliteren.

In de nota 'Werken aan wijkvernieuwing' wordt uitgelegd dat participatie onderdeel is van communicatie: *Participatie is een (bijzondere) vorm van communicatie en maakt daarom onderdeel uit van het communicatietraject.*

In dezelfde nota wordt een definitie van bewonersparticipatie gegeven: *belanghebbende bewoners die betrokken zijn bij het stedelijk vernieuwingsproces, in een open wisselwerking en/of samenwerking met andere actoren, als gemeenten en woningbouwcorporaties, tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid komen.*

In de agenda 'Bestuurlijke vernieuwing' wordt gesproken over het vergroten van betrokkenheid van burgers bij gemeentelijk beleid: *Willen we de betrokkenheid van de burger bij het gemeentelijk beleid vergroten, dan moeten we hem daar niet alleen optimaal over informeren, maar vooral ook bereid zijn kritiek en weerwoord te accepteren. We willen het 'gesprek met de stad' op een andere manier gaan voeren. We moeten de confrontatie niet uit de weg willen gaan, maar eerder zelf opzoeken. In andere woorden: onze eigen tegenspraak organiseren. Kritische geesten uitnodigen om al in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling tegengas te geven. Groepen van burgers opzoeken waarvan we kunnen veronderstellen dat zij door beleid 'geraakt' zullen worden. Maar ook: individuele en collectieve initiatieven vanuit de samenleving serieus nemen en de burger in de gelegenheid brengen zelf de agenda te bepalen.*

In het Meerjarenonderhoudsprogramma openbare ruimte wordt ingegaan op initiatief van bewoners: *Er is ruimte voor initiatief van bewoners. Dit kan betrekken hebben op zelfbeheer (een 'plus' op de 'basis'), als ook participatie bij de (her)inrichting.*

6.1.3 Participatieladder

Utrecht

De Utrechtse participatieladder bestaat uit de participatieniveaus, die het meest voorkomen in Utrecht en bestaat uit de volgende treden:

- **Informeren:** De gemeente bepaalt zelf de agenda voor besluitvorming en houdt betrokkenen op de hoogte. Betrokkenen hebben geen inbreng. Hun rol is toehoorder. Feitelijk is dit geen participatie. Plannen worden door de gemeente opgesteld zonder dat belanghebbenden invloed hebben. Zij worden wel geïnformeerd door bijvoorbeeld een wijkbericht, een informatieavond of een website.
- **Raadplegen:** De gemeente bepaalt zelf de agenda, maar ziet betrokkenen als gesprekspartners bij ontwikkeling van beleid. Meninge, ervaringen en ideeën worden geïnventariseerd, maar zijn voor de gemeente niet bindend. De rol van de participant is geconsulteerde. Plannen worden door de gemeente opgesteld en voorgelegd aan belanghebbenden. De reacties van belanghebbenden worden meegenomen in het vervolgproces.
- **Adviseren:** De gemeente bepaalt de agenda, maar betrokkenen kunnen problemen en oplossingen aandragen. Deze ideeën spelen een volwaardige rol bij het ontwikkelen van beleid. De gemeente verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan beargumenteerd afwijken. De rol van de participant is adviseur. De betrokken partijen kunnen ook zelf met een voorstel komen. Dit hoeft niet aan te sluiten op een plan van de gemeente of ontwikkelaar. De wijkraad heeft altijd de bevoegdheid om zowel gevraagd als ongevraagd te adviseren.
- **Coproduceren:** Gemeente en betrokkenen bepalen samen de agenda en zoeken samen naar oplossingen. De gemeente verbindt zich aan deze oplossingen in de besluitvorming. De rol van de participant is samenwerkingspartner. De betrokkenen zitten zelf aan tafel om over uitgangspunten, een plan of ontwerp mee te denken. Vaak al in een vroeg stadium om ook het proces mede vorm te geven. Dit heet een open plan proces.

In het verslag over de bijeenkomst 'Wijkraden over wijkgericht werken' wordt aangegeven dat de gemeente meer wil naar een situatie van samenspraak. Ze noemt het 'de achterkant van de participatieladder'.

De gemeente gaat steeds meer van informeren naar raadplegen en coproduceren. De gemeente komt daardoor in een heel andere rol. De gemeente bepaalt niet meer alleen, er komt steeds meer ruimte voor initiatieven van bewonersgroepen. Initiatieven die door de gemeente worden ondersteund en gefaciliteerd (verslag bijeenkomst Wijkraden over wijkgericht werken). In de Nota Versterking en verbreding van participatie in Utrecht wordt ingegaan op de rol van de overheid bij het aansluiten bij initiatieven: meedenken, meedoen, meebeslissen en coproduceren. Dezelfde rollen als bewoners hebben bij traditionele participatie.

Deventer

In Deventer wordt niet gesproken over een ‘participatieladder’, maar over een ‘interactieladder’. Dit omdat participatie een term is in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en gaat over participeren in de samenleving; meedoen in de samenleving via bijvoorbeeld werk (Martine Bastiaansen). De gemeente Deventer wil gebruik maken van wat leeft in de Deventer samenleving en burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven meer ruimte geven voor eigen initiatieven en mee laten doen bij het politieke proces. De interactieladder geeft daarvoor goede handvaten (Actualisatie Beleidsagenda):

- **Informeren:** *College en raad bepalen zelf de agenda en het plan of beleid. We houden betrokkenen goed op de hoogte. Om dit goed te doen verdiepen we ons in hun informatiebehoefte. Naast de gebruikelijke inspraakregeling, hebben betrokkenen geen inbreng.*
- **Raadplegen:** *College en raad bepalen zelf de agenda. We zien betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van plannen en beleid. Er is ruimte om meningen, ervaringen, nieuwe ideeën en opvattingen te laten horen. Wij gebruiken deze zoveel mogelijk voor het plan of het beleid. College en raad besluiten. We houden inwoners goed op de hoogte van het proces en laten hen weten hoe hun inbreng is meegewogen.*
- **Adviseren:** *College en raad bepalen de agenda, maar inwoners en betrokkenen krijgen alle gelegenheid om oplossingsrichtingen en initiatieven aan te dragen. Hun meningen en ideeën spelen een grote rol bij de ontwikkeling van een plan of beleid. Wij wegen het advies mee in het besluit. College en raad wijken alleen beargumenteerd af van het advies. Uiteraard informeren we de betrokkenen dan zorgvuldig.*
- **Samenwerken:** *College, raad en betrokken komen samen een agenda en de randvoorwaarden overeen. We gaan samen met betrokkenen op zoek naar een oplossing. We werken op basis van gelijkwaardigheid. College en raad nemen de aangedragen oplossing over. Doen ze dit niet, dan is dat om zwaarwegende redenen. Uiteraard informeren we de betrokkenen dan zorgvuldig.*
- **Beslissen:** *College en raad laten de ontwikkeling van beleid over aan de betrokkenen. Voorafgaand hebben we de randvoorwaarden zeer helder uiteengezet. De deelnemer wordt door ons geadviseerd over de ambtelijke mogelijkheden – en onmogelijkheden. Als voldaan is aan de randvoorwaarden nemen college en raad de aangedragen oplossing over.*

6.1.4 Representativiteit

Zowel uit documenten van de gemeente Utrecht als uit documenten van de gemeente Deventer blijkt dat de gemeente zich richt op het betrekken van verschillende doelgroepen.

Utrecht

De gemeente Utrecht geeft aan dat het een grote uitdaging is om zo veel mogelijk verschillende groepen bewoners te bereiken en te betrekken bij plannen. Vaak praten dezelfde mensen mee: mondige, goed opgeleide mannen en vrouwen van middelbare leeftijd. Hun inbreng is waardevol maar door de inzet van meer verschillende fysieke en digitale middelen wil de gemeente de betrokkenheid verbreden. Door bijvoorbeeld (De Utrechtse Participatieaanpak):

- *Huis- aan huis wijkberichten en huis- aan huis-enquêtes bij draagvlakonderzoek bij sloop/nieuwbouw, herinrichting van de straat etc.;*
- *Gebruik van digitale middelen naast de fysieke bijeenkomsten;*

- *Het gebruik van methodes waardoor bewoners, die niet goed functioneren in de vergadercultuur, ook hun mening kunnen geven en mee kunnen doen;*
- *Het versterken van de eigen initiatiefkracht bijvoorbeeld door de ondersteuning door sociaal makelaars.*

Wat opvalt is dat in Utrecht geen gebruik wordt gemaakt van het woord 'representativiteit', maar van 'gemêleerde groepen': Om een meer gemêleerde groep inwoners te betrekken is een combinatie van inspanningen nodig. Afhankelijk van de groep waarover het gaat zijn andere principes en werkvormen van toepassing. Als mensen meer kunnen doen dan luisteren en reageren, bijvoorbeeld samen iets creëren, dan blijken andere mensen zich aangesproken te voelen. Voor weer anderen moet je het juist mogelijk maken om thuis vanuit de leunstoel via internet hun bijdrage te leveren. En mensen voor wie de gemeente niet makkelijk toegankelijk is hebben vaak behoefte aan persoonlijk contact op de plekken waar zij toch al samenkomen. De gemeente moet hen actief opzoeken, zelf of via intermediairs (jongerenwerkers, sociaal makelaars e.d.). Ook de wijkraden kunnen hier een belangrijke rol in spelen. Tegelijkertijd blijft de gemeente graag gebruik maken van de kennis en ervaring van de vaak zeer betrokken bewoners die al wel bekend zijn (Notitie al doende vernieuwen van de wijkparticipatie). De gemeente Utrecht is van mening dat door verschillende werkvormen toe te passen, die passen bij de gesprekspartners en het doel van het contact, een meer diverse groep bewoners betrokken wordt (Notitie Al doende vernieuwen van de wijkparticipatie).

Deventer

Ook de gemeente Deventer geeft aan dat in de dialoog tussen burger en bestuur vaak dezelfde gezichten opduiken en andere burgers pas in beweging komen wanneer hun belang direct wordt geraakt. Deventer geeft aan dat haar streven is om de betrokkenheid van de maatschappij bij zowel de ontwikkeling als de uitvoering van het beleid te verbreden (Agenda bestuurlijke vernieuwing). Zij streven hierbij ook naar sociale dynamiek, dus actieve en betrokken inwoners uit alle geledingen van de bevolking (Actualisatie beleidsagenda). Als reden wordt gegeven dat de leefomgeving gebruikt wordt door vrijwel iedereen die in Deventer woont, werkt en of recreëert en dat het daarom belangrijk is dat deze nauwkeurig afgestemd blijft op de behoeften van de diverse doelgroepen (Visie Leefomgeving).

6.1.5 Uitnodigingsplanologie

Zowel bij de gemeente Utrecht als bij de gemeente Deventer komt het gedachtegoed van de uitnodigingsplanologie naar voren in de documenten.

Utrecht

De gemeente Utrecht noemt letterlijk het uitnodigende en faciliterende karakter van de uitnodigingsplanologie: *Uitnodigen (verleiden) en faciliteren is de nieuwe uitdaging voor gemeenten. Dit is onderdeel van de brede verandering in de relatie tussen overheid en bewoners. Geen burgerparticipatie meer, geen overheidsparticipatie, maar samenwerking in verschillende rollen, waarbij de ene keer de overheid leidend is en de andere keer de burger* (Notitie Al doende vernieuwen van de wijkparticipatie). *De houding van de gemeente bij initiatieven van burgers is nu vaak gericht op het afwijzen, overnemen of financieren van een initiatief. De houding van de gemeente is nog te weinig gericht op hoe we daadwerkelijk initiatieven kunnen faciliteren. De overheid is nu nog vaak een 'hinder-macht' voor initiatiefnemers. Ook is nog zelden sprake van initiatieven vanuit de samenleving waarbij de gemeente meedoet in de rol van coproducent (co-creatie)* (Nota Versterking en verbreding van participatie in Utrecht).

Deventer

Bij de gemeente Deventer wordt het uitnodigende karakter niet specifiek genoemd, maar toch komt

dit ook hier duidelijk naar voren: *Het accent verschuift van dienstverlening naar dienstbaarheid. Wanneer van burgers een grotere mate van verantwoordelijkheid wordt gevraagd, moet de wens, het initiatief, de vraag van de burger leidend zijn en serieus genomen worden. Uitgangspunt is dat burgers zelf heel goed weten wat goed voor hen is, voor hun buurt, voor de stad. De gemeente treedt deze initiatieven vanuit een positieve, opbouwende houding tegemoet. Prioriteit voor de gemeente is het verbinden en versnellen van deze initiatieven (Agenda bestuurlijke vernieuwing).*

De samenleving mag dan ook rekenen op een overheid die burgers daarin met raad en daad en vanuit een positieve houding bijstaat. Dit moet geen gunst of toeval zijn, maar een vanzelfsprekendheid. Dat wil niet zeggen dat ieder burgerinitiatief a priori wordt gesteund of mogelijk gemaakt. Maar de basishouding ten aanzien van dergelijke initiatieven zal moeten zijn: ja, mits (Memo stand van zaken en vervolg bestuurlijke vernieuwing). Uit dit fragment komt duidelijk de uitnodigende houding naar voren: ja, mits.

Er zijn in Deventer veel positieve voorbeelden van burgerinitiatieven en maatschappelijk ondernemerschap waarbij de initiatiefnemers goed werden ondersteund door de gemeente. Bijvoorbeeld doordat een ambtenaar hen hielp de weg te vinden in de gemeentelijke processen of doordat de gemeente enkele faciliteiten (een bescheiden financiële ondersteuning of vergaderfaciliteiten) beschikbaar stelde (Memo stand van zaken en vervolg bestuurlijke vernieuwing). In dezelfde memo wordt gepleit voor een andere houding van de gemeente, waarbij de gemeente een 'meedenkende partner' is die ook haar eigen verantwoordelijkheden durft los te laten.

6.1.6 Omgevingswet

Alleen in de documenten van de gemeente Utrecht is specifiek informatie over de Omgevingswet te vinden. Dit is te verklaren omdat de evaluatie van de Omgevingsvisie van Vleuten-De Meern in de analyse is opgenomen, terwijl in Deventer nog geen omgevingsvisies vormgegeven zijn en er ook nog geen documenten bestaan waarin burgerparticipatie onder de Omgevingswet wordt omschreven.

Utrecht

Het opstellen van de omgevingsvisie Vleuten- De Meern is participatief aangepakt: De gemeente Utrecht is in gesprek gegaan met bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties in Vleuten- De Meern over waarden en ontwikkelingen. De participatie bestond uit drie fasen. Tijdens de eerste fase zijn inwoners gevraagd om online onderwerpen in te sturen waarover zij het willen hebben in de omgevingsvisie. Hieruit zijn vijf thema's gekomen. In de tweede fase zijn ideeën voor de omgevingsvisie Vleuten-De Meern opgehaald via straatinterviews, een online web enquête en tafelgesprekken met (maatschappelijke) organisaties en andere externe partijen. Centraal stonden de vragen: Wat wilt u behouden in de wijk? Wat wilt u veranderen in de wijk? Hoe wilt u dit veranderen? De uitkomsten hebben geleid tot de formulering van waarden van de wijk. Dat zijn de zaken waar iedereen het over eens is. Daarnaast zijn er punten waarover niet iedereen het eens is of waarbij mensen met ideeën komen die niet passen in het huidige beleid van de gemeente Utrecht. Deze zijn als vragen geformuleerd en kwamen aan de orde tijdens de derde en laatste fase, het wijkgesprek. Het doel van het wijkgesprek was om samen met bewoners op zoek te gaan naar consensus over deze stellingen en argumenten op te halen. Het geheel is daarna vertaald tot een omgevingsvisie (Notitie al doende vernieuwen van de wijkparticipatie).

Bij het opstellen van de omgevingsvisie is aandacht besteed aan het bereiken van alle doelgroepen: *Bij de Omgevingsvisie Vleuten-De Meern is stevig ingezet op het bereiken van 'alle' belanghebbenden. Onder 'alle' is verstaan: van alle doelgroepen een aantal mensen spreken. Er zijn veel mensen bereikt en ook van heel diverse doelgroepen. We schatten rond de 400 mensen gesproken te hebben. We zijn zeker verder gekomen dan de 'usual suspects' (die ook zijn gesproken).*

Daarbij is geleerd dat contact maken met alle groepen veel inzet en energie kost, maar wel enorm wordt gewaardeerd (Evaluatie omgevingsvisie Vleuten-De Meern).

Deventer

In de documenten die zijn geselecteerd voor Deventer is geen letterlijke informatie over de Omgevingswet gevonden. Wel komt in de Memo 'Stand van zaken en vervolg bestuurlijke vernieuwing' duidelijk het gedachtegoed van de Omgevingswet naar voren: *Er is een sterke behoefte aan een overheid die soepeler met regels durft om te gaan. Er bestaat begrip voor de noodzaak van bepaalde regelgeving, maar het zou zeer welkom zijn als ook de gemeente bereid is de grenzen van de mogelijkheden op te zoeken.*

6.1.7 Gebiedsontwikkeling

Zoals eerder in dit hoofdstuk is beschreven gaat het in documenten van de gemeente Deventer veel meer over gebiedsontwikkeling, dan in de gemeente Utrecht.

Utrecht

In de Nota Versterking en verbreding van participatie in Utrecht wordt de ruimte voor participatie toegelicht in het fysieke domein: *Ruimte voor participatie is verschillend per type project en afhankelijk van rol gemeente. De participatieruimte die er is in een traject, is sterk afhankelijk van het type project en van de rol die de gemeente heeft bij een bepaald project of beleid. Voor het fysieke domein geldt dat de meeste ruimte voor coproductie te vinden is bij projecten in de openbare ruimte; het minste bij bouwprojecten van een niet gemeentelijke initiatiefnemer. Er is verschil tussen bouwprojecten waar gemeente grond in eigendom heeft en bouwprojecten waar ontwikkelaar grond in eigendom heeft. Coproduceren is vaker mogelijk bij projecten die eigen initiatief van de gemeente zijn, bijvoorbeeld omdat zij eigenaar is. Wanneer er externe partijen bij betrokken zijn is ruimte voor een hogere vorm van participatie lastiger. Dat geldt voor duurzame partners als schoolbesturen en corporaties en andere overheden, maar meer nog bij particuliere ontwikkelaars. Het is daarom van belang dat de gemeente duidelijk is naar bewoners wat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden zijn in een proces met externe partijen. Daarnaast is het van belang dat de gemeente afspraken maakt met externe partijen over de manier waarop participatie wordt ingevuld en de ruimte die er voor bewoners is.*

Deventer

Deventer is letterlijk zichtbaar als een koploper op het gebied van participatie in de openbare ruimte (Visie Leefomgeving). De gemeente gaat in haar documenten sterk in op de rol van de burger bij gebiedsontwikkeling. Bij de uitvoering van de werkzaamheden in de openbare ruimte vindt veel participatie plaats en in een aantal gevallen ook veel interactie (bewoners betrekken bij het maken van de plannen). Burgers worden mondiger en verlangen ook betrokkenheid bij veranderingen in hun leefomgeving (Uitvoeringsprogramma visie leefomgeving). Het algemene communicatiedoel van de transformatieopgave in Deventer is dat het merendeel van de doelgroepen overtuigd is van de noodzaak en de voordelen van transformatie en mee wil werken aan de plannen (Communicatie en participatie bij transformatie). De visie leefomgeving heeft als belangrijk uitgangspunt dat hoe dichterbij de openbare ruimte zich inwoners bevindt, des te minder de openbare ruimte alleen als publiek domein met een technische benadering wordt beschouwd. Voor de openbare ruimte betekent dit dat de inwoner meer zeggenschap krijgt over haar leefomgeving hoe dichterbij deze zich bevindt bij de inwoner. Hiervoor wordt het motto: "wij de basis, u de plus?" gebruikt. Deze plus kan bestaan uit kleine initiatieven om iets extra's te doen in de openbare ruimte (Uitvoeringsprogramma visie leefomgeving).

6.2 Burgerparticipatie en burgerinitiatieven

Vanaf deze paragraaf zullen de resultaten uit de interviews besproken worden.

Jan Eikema ziet vanuit zijn rol als adviseur voor beleidsmarketing dat er veel speelt op het gebied van burgerparticipatie. Ten eerste, wat initiatieven betreft, gaat het vooral om kleine dingen, vaak in de directe leefomgeving. Ten tweede ziet hij dat burgers participeren uit reactie op een in hun ogen foute of dreigende ontwikkeling, waarbij burgers alternatieven aandragen. Ten derde worden burgers uitgenodigd door overheden of het bedrijfsleven om te participeren.

Burgerparticipatie en burgerinitiatieven worden in de praktijk als twee verschillende dingen gezien, een is burgerparticipatie, en de ander zijn initiatieven. Bij de gemeente Utrecht zijn dit ook letterlijk twee verschillende afdelingen. Jan den Boer is echter van mening dat je het samen moet bekijken en dat initiatieven een vorm van burgerparticipatie zijn.

6.2.1 Het doel van participatie

In het theoretisch kader zijn drie doelen van burgerparticipatie genoemd: legitimatie, draagvlak en kwaliteit. Door de respondenten worden verschillende doelen van participatie genoemd die hier deels bij aansluiten, maar vooral een aanvulling vormen:

- *Inhoudelijke borging (Martine van Rijn): Ik ben iemand van de inhoud, en ik vind het fijn als de inhoud heel goed geborgd is, dat het inhoudelijk klopt en dat het representatief is.*
- *Transparantie (Martine van Rijn): Mijn opdrachtgever zei steeds tegen mij dat er nog een ander doel is van participatie; dat is gewoon dat je de hele wijk het gevoel geeft dat ze mee konden praten. En dat is ook een effect dat je kunt bereiken: het idee dat wij als overheid super transparant en welwillend zijn en er voor de bewoners zijn, een stukje klantvriendelijkheid.*
- *Acceptatie (Berna van de Graaf): Participatie maakt dat de acceptatie van wat er komt en ook het trots zijn op, groter kan zijn.*
- *Beter plan (Jan den Boer): Samen met burgers kun je komen tot een beter plan dat ook écht beter is, omdat burgers ook gewoon goede ideeën hebben. Een plan dat voor zoveel mogelijk participanten ook gewoon prettig is, in plaats van dat een deel last heeft van wat we doen.*
- *Zorgen voor een goede ruimtelijke kwaliteit (Flip ten Cate): Absoluut of objectief gemeten kwaliteit bestaat niet. Je hebt al heel veel als je gezien hebt dat er draagvlak is, dat het economisch kan functioneren, dat er door een goede ontwerper aan gewerkt is en dat er dus waardering ontstaat voor zo'n project.*
- *Zorgen voor passend beleid (Brechtje Paardekooper)*
- *Draagvlak creëren (Jan den Boer): Bij heel veel projecten waar geparticipeerd wordt, zijn we bezig met draagvlak creëren [in de zin van forceren]. Maar er is iets heel erg mis. Draagvlak creëren is namelijk niet participeren, draagvlak creëren is mensen gebruiken om jezelf te legitimeren. Mensen voelen dat. Daar worden ze heel wantrouwend van.*
- *Aansluiten bij wensen van de bevolking (Jantine Sijbring)*
- *Eenheidsgevoel (Jantine Sijbring): De samenleving zijn we met z'n allen. De overheid wordt gezien als een organisatie ergens op afstand die maar doet waar ze zin in heeft en niet luistert. En wat je eigenlijk wilt herstellen is weer een soort eenheidsgevoel. Wij zijn natuurlijk ook maar volksvertegenwoordigers, en wij zijn gekozen, dus ik voel mij als een soort vooruitgeschoven post van die grote groep bewoners. Ik handel ten dienste van de samenleving.*
- *Belangenafweging (Jantine Sijbring): Alle ingrepen doe je in een ruimte, daar zijn altijd belangen bij betrokken. Het doel van participatie is dat je tot een goede belangenafweging komt.*

- *Versnelling van het proces (Jan den Boer, Jan Eikema): Een veelvoorkomend beeld over participatie is dat het proces zou vertragen. Maar, als je direct met de bewoners gaat ontwerpen en iedereen is het er gelijk mee eens, dan heb je daarna ook geen gezeur meer met bezwaren enzovoort en ben je er gelijk uit*
- *Principieel (Andries van den Broek): In een representatieve democratische samenleving zou het gek zijn als er dingen voor, maar niet mede door burgers beslist worden.*

6.2.2 Representativiteit

Het wordt door alle respondenten beaamt dat een zekere mate van representatie wenselijk is. Uit de huidige participatiepraktijk blijkt dat slechts bepaalde typen mensen afkomen op participatiebijeenkomsten, dit is ook al in het theoretisch kader naar voren gekomen. Dit worden de 'usual suspects' genoemd. Deze mensen zijn vaak niet representatief voor wat de rest van de maatschappij vindt (Jorien Kranendijk). Vaak zijn bijvoorbeeld enkel tegenstanders aanwezig. Maar: *"al die andere mensen die er wel profijt van hebben, die hebben net zo goed recht van spreken natuurlijk"* (Jorien Kranendijk).

Representativiteit is belangrijk: *"Anders komen de vervelende uitkomsten van beslissingen steeds terecht bij degenen die zich er niet mee bemoeid hebben"* (Andries van den Broek). Een zekere mate van representatie is daarom essentieel voor een rechtvaardige uitkomst, maar ook uit pragmatische overweging van draagvlak: *Anders zouden bepaalde bevolkingsgroepen zich tegen de uitvoering van maatregelen kunnen keren omdat ze zich niet gehoord voelen* (Andries van den Broek).

Representativiteit is niet alleen belangrijk qua stellingname die mensen hebben, maar ook qua achterbannen die zij vertegenwoordigen (Andries van den Broek). Het blijft echter altijd de vraag of mensen zich vertegenwoordigd voelen door de vertegenwoordigers van 'hun groep' (Akke Bink). Volgens Jantine Sijbring is representativiteit niet zozeer iets wat bij ieder project bereikt moet worden, maar gaat het er om dat ieder belang vertegenwoordigd is en dat iedereen die geïnteresseerd is de mogelijkheid heeft om aan te sluiten (Jantine Sijbring). Ook volgens wethouder Liesbeth Grijsen is een representatieve betrokkenheid het beste, maar: *"het gaat er vooral om dat een ieder die mee wil praten bij een ontwikkeling de mogelijkheid krijgt geboden. De manier waarop is dan van minder belang."*

6.2.3 Hoeveel moeite is het waard?

Er zijn mensen die nooit afkomen op traditionele vormen van participatie zoals inspraakavonden. Ook wanneer actief contact wordt gezocht voor participatie verloopt dit contact soms moeizaam. Hoeveel moeite is het waard om deze mensen te betrekken? *"Is het realistisch om al je maatschappelijk geld dat je hebt te gebruiken om juist de mensen die niet zo meedoen te motiveren om hun mening boven tafel te krijgen?"* (Jorien Kranendijk). Er zijn voorbeelden uit de praktijk waarbij wel is gelukt om de moeilijk bereikbare doelgroepen te betrekken, maar dit kost altijd veel tijd, inzet en geld. Een gemeente heeft immers ook geen oneindige tijdsinzet, geld en ruimte voor uitgebreide participatie (Jorien Kranendijk). De succesverhalen qua goede representatieve participatie hebben vaak heel veel geld gekost. Het is gemeenschapsgeld waarvan je af moet vragen welke verhouding hierbij in balans is (Liesbeth Grijsen).

Volgens Jan Eikema is het te makkelijk om te zeggen 'ze doen niet mee en we kunnen daar niks voor bedenken': *"We kunnen van alles bedenken. Maar dan moet hun houding [van de gemeente] ook super positief zijn en uitstralen. Waar het om gaat, je moet er als overheid en bedrijfsleven echt in geloven, alles uit de kast te halen, want mensen zijn ook weer zo slim dat ze voelen, proeven, is het nou echt gemeend of is het een trucje."* (Jan Eikema).

6.3 Casestudies

In hoofdstuk 5 zijn de casestudies nader toegelicht. Hieronder worden de resultaten uit de interviews beschreven.

6.3.1 Kopgroep Rivierenwijk

De Kopgroep is een groep bewoners die optreedt als gesprekspartner van de woningcorporatie en de gemeente. Op dit moment bestaat de groep nog voornamelijk uit vrouwen van middelbare leeftijd, van Nederlandse afkomst, maar met verschillende opleidingsniveaus. Tot enkele jaren terug was de groep iets groter en meer divers; zo waren er ook mensen van allochtone afkomst vertegenwoordigd. De Kopgroep is nauw betrokken bij de herstructurering van de wijk. Bij de woningcoöperatie en de gemeente wordt de Kopgroep als partner gezien. Zij reageren niet enkel op de plannen, maar werken vaak ook samen met de gemeente en de woningcoöperatie (Berna van de Graaf). De Kopgroep noemt zichzelf 'de oren en ogen van de bewoners inzake de herstructurering' (Kopgroep Rivierenwijk). Naast dat de Kopgroep contact heeft met de gemeente en woningcoöperatie, voelen zij ook een verantwoordelijkheid om andere burgers te stimuleren om te participeren: *"Er zijn veel avonden georganiseerd waarop bewoners hadden kunnen komen, maar ze komen niet. Maar dan kan je ze wel duidelijk proberen te maken dat ze dan de volgende keer wel moeten komen. En dat geloven ze. Als een medebewoner zegt: 'ik was er wel alle avonden, dan had je mee kunnen praten. Maar je was er gewoon niet, maar je had wel kunnen komen'. Dan schamen ze zich"* (Kopgroep Rivierenwijk).

Waarom participeren?

De Kopgroep geeft aan te participeren omdat zij het leuk vinden om betrokken te zijn in de wijk: *"Als je veel actiever bij dingen betrokken wordt, dan is het veel leuker om ermee bezig te zijn"*. En: *"Nu je beter geïnformeerd wordt, begrijp je van dingen soms waarom ze gaan zoals ze gaan en waarom het niet gaat zoals het gaat. Je wereld wordt wat duidelijker voor je over waar je woont"*. Daarnaast geven zij aan zich te ergeren aan bijvoorbeeld verloedering en vervuiling en willen zij zich graag inzetten om dit tegen te gaan.

Gemêleerde groep bewoners

In het verleden is de Kopgroep gemêleerder geweest wat betreft haar leden. Met de acties die worden georganiseerd weet de gemeente vaak wel mensen met diverse achtergronden, opleidingsniveaus, leeftijden, enzovoort te betrekken. Deze mensen zijn dan voor korte duur voor een concrete actie betrokken (Berna van de Graaf).

Serius genomen

De Kopgroep voelt zich serieus genomen door de gemeente en de woningcoöperatie. Zij hebben het gevoel dat zij goed geïnformeerd worden. Er zijn echter wel een paar incidenten geweest waarbij de Kopgroep de gemeente heeft moeten wijzen op eerder gemaakte afspraken die zij niet nakwam (Kopgroep Rivierenwijk).

6.3.2 Initiatievengroep Oosterspoorbaan

De initiatievengroep Oosterspoorbaan is gestart vanuit een platform van drie pas afgestudeerde landschapsarchitecten. Akke Bink wist dat de Oosterspoorbaan niet meer nodig was voor railvervoer en had andere bewoners hiervan op de hoogte gesteld door middel van een expositie. Andere bewoners maakten zich zorgen over de nieuwe functie van het gebied. Samen hebben zij een stichting gevormd. De landschapsarchitecten vormden de aanjagers en zijn gaan onderzoeken wat de mensen in de omgeving van de Oosterspoorbaan als kansen of bedreigingen zagen. Hieruit kwam een plan voort voor een fiets- en wandelpad, met ruimte voor groene initiatieven. Stichting Oosterspoorbaan heeft zelf de participatie georganiseerd: zij zijn langs de deuren gegaan om

draagvlak en betrokkenheid te creëren. Dit hebben zij gedaan door flyers te verspreiden met een uitnodiging voor een bijeenkomst in de buurt. Daarnaast grepen zij allerlei landelijke en stedelijke dagen aan, zoals Open Monumentendag en “Groen Moet Je Doen” dag, om het project bekend te maken. Zij organiseerden dan ‘expedities’ langs het spoor waarin zij al wandelend met mensen in gesprek gingen over hoe zij het gebied voor zich zagen. Nadat de gemeente de grond had aangekocht en het project ging uitvoeren bleef de groep landschapsarchitecten verantwoordelijk voor de participatie, maar dan ‘als werk’ (Akke Bink).

Gemêleerde groep bewoners

Zij hebben hier een gemêleerde groep bewoners mee weten te bereiken, maar: *“Het accent ligt toch bij de mensen die zich al snel betrokken voelen en bij de mensen die er zin in hebben om iets moois te maken. Wat goed is natuurlijk. Een bewonersinitiatief drijft natuurlijk op mensen die zin hebben om iets te doen, en niet op mensen die ergens op tegen zijn. Dus die mensen bereik je gewoon lastiger. Bij sommige mensen werkt het niet om een flyer in de bus te doen, werkt het niet om enquêtes uit te zetten. En dat kan komen doordat het lastig is om de goede manier van aanspreken te vinden”* (Akke Bink). Uiteindelijk is een bredere groep bewoners betrokken geraakt uit onvrede, toen bleek dat het project daadwerkelijk uitgevoerd zou worden. De gemeente is toen met deze bewoners in gesprek gegaan en uiteindelijk zijn ook zij gaan participeren (Akke Bink, Jan den Boer).

Serius genomen

Stichting Oosterspoorbaan geeft aan zich zeker serieus genomen te voelen. Echter met de uitwerking geeft zij aan dat er enkele dingen door de ontwerpers zijn bedacht die niet helemaal de wensen waren van de bewoners. Zo zijn er aan weerszijden van de paden rijen met zijbeuken geplaatst, terwijl de bewoners daar graag fruitbomen wilden. Op dat punt voelden de bewoners zich niet gehoord (Akke Bink).

6.4 De belastbaarheid van burgers

Uit het theoretisch kader is naar voren gekomen dat niet iedere burger bereid is om zijn/haar kostbare tijd te steken in het meedenken, ontwikkelen en uitvoeren van projecten en dat sommige burgers zelfs ‘participatiemoe’ zijn.

In het kader van de Omgevingswet wordt er meer verantwoordelijkheid over de leefomgeving bij de burgers neergelegd en worden zij mogelijk meer betrokken bij participatietrajecten. Gemeenten leggen nu al steeds grotere belasting op mensen die wel maatschappelijk betrokken zijn en in hun vrije tijd bereid zijn om nog iets te doen voor hun medemens (Jorien Kranendijk). Elke week bestaat uit 168 uur die mensen kunnen besteden activiteiten. Er is een trend gaande dat er steeds meer overheidstaken worden teruggelegd bij de burger. Mensen werken, zorgen voor hun gezin, hebben hobby’s, doen vrijwilligerswerk en kunnen daar een bepaald aantal uren aan besteden. Het is een naïeve en nergens op gefundeerde assumptie dat er een aan te boren reservoir zou zijn bij burgers om zich met hun leefomgeving te bemoeien, aldus Andries van den Broek, onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Het is ook de vraag in hoeverre het relevant is om mensen zich zorgen te laten maken over iets in hun leefomgeving dat misschien niet eens gaat gebeuren. In het kader van het opstellen van de omgevingsvisie zal over mogelijkheden moeten worden nagedacht waar wellicht nooit een initiatief voor gaat komen (Jorien Kranendijk).

Daarnaast zijn er mensen die niet geïnteresseerd zijn in invloed hebben op hun leefomgeving, bijvoorbeeld mensen die druk zijn met hun gezin. *“Stel je hebt een gezin, beide ouders werken en hebben kleine kinderen, dan kunnen de ouders vast een hele slimme bijdrage hebben in de participatie. Maar in hoeverre willen zij lastig worden gevallen in hun spaarzame tijd en écht even*

gaan zitten voor hetgeen wij van ze vragen. Ik vermoed dat ook vaak genoeg wordt gedacht: joh ik betaal belasting, los het op.”(Martine van Rijn).

Participatietrajecten worden vaak opgezet ter legitimering van handelingen van de overheid. Jan den Boer vertelt: *“Ik kreeg letterlijk een mailtje van ik ga het niet meer doen. Ik kom niet meer. Komen jullie maar een keer iets voor ons doen in plaats van dat wij iets voor jullie moeten doen. Dus het risico van participatie is dat wij de hele tijd dit soort moties doen en de hele tijd aan het onderzoeken zijn en mensen aan het lastig vallen zijn omdat wij ons zo nodig moeten legitimeren. Dat is een van de grootste valkuilen van het verbeteren van participatie. De hele tijd mensen gebruiken om jezelf te legitimeren.”*

Ten slotte vraagt participatie om een lange betrokkenheid, burgers worden gedurende een lange periode belast (Kopgroep Rivierenwijk Deventer).

6.5 De bescherming van rechten en het algemeen belang

6.5.1 Algemeen belang

Als maar een beperkt deel van de bevolking participeert, wordt ook maar een beperkt deel van de belangen behartigd. Toch is er sprake van een algemeen belang, hoe moet dit gewaarborgd worden? Zeker wanneer de Omgevingswet in 2019 in werking treedt en de regels versoepelen, is het belangrijk om dit in de gaten te houden. Hoewel ‘het’ algemeen belang niet bestaat: wat als het algemeen belang wordt aangeduid is altijd een resultante van de weging van verschillende deelbelangen. Omdat deelbelangen contextafhankelijk zijn is ook het algemeen belang situationeel. Dit principe legitimeert burgerparticipatie bij projecten die meerdere belangen raken; de overheid kan immers niet alwetend zijn. Dit sluit ook aan bij de intentie van de Omgevingswet om als overheid minder invloedbepalend maar meer proces begeleidend te zijn.

De overheid blijft de hoeder van het algemeen belang: *“Aan het eind van de rit blijft de gemeente wel verantwoordelijk of hiermee niet bepaalde onderdelen heel erg geschaad raken.”* (Jorien Kranendijk). Volgens Jorien Kranendijk en Jan den Boer hoeven er echter geen grote zorgen gemaakt te worden over het eventuele schaden van het algemeen belang: er blijven normen en wetten waaraan moet worden voldaan.

Jantine Sijbring ziet meer gevaar: *“Ons democratisch bestel zit zo in elkaar dat er gekozen volksvertegenwoordigers zijn die het algemeen belang bewaken, even simpel gezegd. En bij ruimtelijke ordening komt die functie misschien wel het meest naar voren. Nu zeggen we dat ook de initiatiefnemer hierbij een rol krijgt, alleen die initiatiefnemer heeft zelf een belang. Het ligt eraan wat voor initiatief het is. Als het een initiatief is tot bouwen van een kantoor, dan heeft zo’n ontwikkelaar er belang bij dat dat kantoor er komt en liefst zo mooi en groot mogelijk. Dan is het de rol van de overheid om dat een beetje in te dammen.”*

6.5.2 Rechtsbescherming

In de inleiding is de vraag naar voren gekomen of er voldoende rechtsbescherming voor individuele burgers zal zijn onder de Omgevingswet: *“Als jij van alles mag op jouw perceel, dan kan dat vervelend zijn voor je buurman”* (Martine van Rijn). Om de rechtsbescherming zoveel mogelijk te waarborgen maakt de gemeente Utrecht de omgevingsvisie en het omgevingsplan ‘communicerende vaten’: *“Dan kijken we eerst of het [plan, initiatief] iets aantast waarvan we met z’n allen hadden bedacht, dat vinden we super belangrijk om te behouden. Op het moment dat dat niet zo is, dan is het gewoon goed. Op het moment dat dat wel zo is, dan zeggen we niet gelijk ‘nee’, maar dan gaan we kijken of het bijdraagt aan iets waarvan we met z’n allen hebben bedacht van*

‘oké dat zou een goede ontwikkeling zijn in deze wijk’. En als die ontwikkeling positiever is dan het negatieve effect van wat je aantast, dan krijg je alsnog je vergunning.” (Martine van Rijn). Toch zal de rechtsbescherming wel iets minder worden, omdat afwijken van de omgevingsvisie en het omgevingsplan gemakkelijker wordt. Door de omgevingsvisie en het omgevingsplan participatief vorm te geven hoopt de gemeente Utrecht de rechtsbescherming zo min mogelijk aan te tasten. Volgens Flip ten Cate is het afhankelijk van de positie die een gemeente inneemt, in welke mate de rechtszekerheid zal veranderen: gemeenten kunnen namelijk kiezen tussen een hoge mate van rechtszekerheid bieden, of een hoge mate van flexibiliteit (Flip ten Cate).

6.5.3 Belang moeilijk bereikbare doelgroepen

Het belang van de moeilijk bereikbare doelgroepen kan specifiek in het geding komen. Dat is afhankelijk van het initiatief of de ontwikkeling: *“Er zijn plannen waarvoor een gemiddelde burger en zeker burgers, die hun handen vol hebben aan overleven, niet direct geïnteresseerd zijn. Participeren om het participeren is inmiddels gebleken niet effectief te zijn. Indien mensen zich niet georganiseerd krijgen maar wel een duidelijk belang hebben, zal bekeken moeten worden in hoeverre de overheid hier een taak in gaat nemen. Het kan bijvoorbeeld ook zijn dat de samenleving dit meer zelf gaat oplossen door bijvoorbeeld vrijwilligers die ondersteunen”* (Liesbeth Grijsen).

6.6 Veranderende rollen

Door de Omgevingswet zal het een en ander veranderen: initiatieven komen (misschien) meer vanuit de samenleving en minder vanuit de overheid. Initiatiefnemers, overheden, organisaties en burgers zullen daarom misschien ook een andere rol krijgen dan onder het huidige omgevingsbestel.

6.6.1 Initiatiefnemers versus gemeente

De grootste verandering in rol is wellicht die van initiatiefnemers. Het moet voor burgers makkelijker worden om zelf initiatieven op te zetten. Burgers hebben echter niet altijd de juiste vaardigheden (of kapitaal, zoals in het theoretisch kader omschreven) om het gehele initiatief zelfstandig van de grond te krijgen: *“Je merkt dat het ingewikkeld wordt als een initiatiefnemer bijvoorbeeld het contact met Rijkswaterstaat zou moeten opzoeken. Die initiatiefnemer weet niet welke medewerker van Rijkswaterstaat moet benaderen daarvoor. Maar ga je als gemeente toch maar weer helpen met contact leggen? Is dat wel onze rol of moeten wij dan denken: ‘ja, als jij zo stoer bent om de hele gemeente mee te krijgen, dan kan je misschien ook wel iemand vinden die wel wat van Rijkswaterstaat weet’”* (Jorien Kranendijk).

Ook zou een initiatiefnemer dan verantwoordelijk worden voor het participatieproces. Hoe dit vorm zou moeten krijgen is echter nog niet duidelijk. De gemeente zou bijvoorbeeld een aantal spelregels in de vorm van een afvinklijstje kunnen opstellen en de initiatiefnemer zelf aan de slag kunnen laten gaan (Jorien Kranendijk). Ook Jantine Sijbring geeft aan dat de gemeente spelregels zou moeten formuleren: *“Ik zie wel meer een rol voor de initiatiefnemer daarin [het opzetten van een participatieproces]. En dat betekent dat wij vanuit de overheid duidelijker moeten zijn over als de initiatiefnemer bezig gaat met draagvlak verwerven of participatie, dat die ook wat kaders mee krijgt”*. Maar misschien moet er voor elk initiatief afzonderlijk worden bekeken of de initiatiefnemer in staat is het participatieproces zelfstandig op te zetten, of dat begeleiding vanuit de gemeente nodig is (Jorien Kranendijk). Het is nog duidelijk hoe gemeenten daar straks mee om moeten gaan: *“Voor initiatieven die vanuit de samenleving komen of misschien wel vanuit groeperingen die nu nog niet zoveel stem hebben, die straks misschien in een keer wat bedenken maar eigenlijk de weg in het Nederlandse systeem niet goed weten, ja wat ga je daar dan mee doen? Daar hebben we nog echt geen antwoord op”* (Jorien Kranendijk).

De gemeente Utrecht heeft al enige ervaring met burgerinitiatieven: *“Bij de Maliebaan, maar ook bij de Oosterspoorbaan hebben we dus wel tegen de initiatiefnemers gezegd dat het voor een deel ook hun eigen verantwoordelijkheid is om draagvlak te creëren of om overleg te voeren met groepen. Dat gaan wij niet meer allemaal doen”* (Jan den Boer). De gemeente heeft daarbij een faciliterende rol: zij denkt mee, geven de randvoorwaarden aan, maken eventueel een beheersovereenkomst en de initiatiefnemer(s) overleggen zelfstandig met de buurt over de plannen. Specifiek voor moeilijk bereikbare doelgroepen ziet Jan den Boer wel moeilijkheden: *“Het [opzetten van een initiatief] vraagt enorme vaardigheden die juist die mensen niet hebben. We bereiken als overheid überhaupt steeds minder mensen omdat ze gewoon niet meer begrijpen wat wij schrijven. En dat is natuurlijk een groot probleem. De doelgroepen die je echt zou willen bereiken met initiatieven die bereik je misschien toch weer niet”*.

Waar burgerinitiatieven waarschijnlijk veel begeleiding nodig zullen hebben vanuit de gemeente, kun je van projectontwikkelaars en bedrijven verwachten dat zij hun initiatief zelf op kunnen zetten. Bedrijven kunnen ook gemakkelijker zelf laten uitzoeken hoe de omgeving tegen hun initiatief aankijkt (Jantine Sijbring). Bedrijven hebben echter een eigen belang, en het is maar de vraag hoe serieus zij de belangenafweging zullen aanpakken: *“Dat kan twee kanten op vallen: of hij maakt zich er met jantje-van-leiden vanaf met het idee ‘dat doe ik even snel en dan hebben we dat ook weer gehad, want ik ben helemaal niet zo geïnteresseerd wat die bewoners ervan vinden, want dat schaadt mijn belang.’ Die dynamiek breng je op gang. Of de andere kant van de medaille kan zijn dat als iemand er verantwoordelijk voor wordt dat ‘ie dan meer inzicht krijgt in wat het is om belangen af te wegen. Het zou zuiverend kunnen werken als meer mensen snappen dat er verschillende belangen bestaan en dat daar een keuze in gemaakt moet worden.”*

Jan den Boer ziet ook een positieve kant wanneer initiatiefnemers het participatieproces op zich nemen: *“Wat bij de Oosterspoorbaan door de initiatiefnemers ook is gedaan is letterlijk langs de deuren gaan en in buurtcentra en winkels mensen aanspreken. Dat kan heel ver gaan. Daar hebben wij [de gemeente] niet altijd tijd voor, maar als initiatiefnemers dat zelf doen, dan is er natuurlijk opeens veel meer mogelijk.”*

Brechtje Paardekooper ziet het somberder in: *“Een aantal steden is heel hard aan het groeien en de grondprijzen stijgen daar heel hard. Ontwikkelaars kunnen daar grote winsten maken, dus die willen niet veel bemoeienis van de gemeenteraad of de burgers. Gemeenten hebben stukken grond verkocht en heel veel stukken land dichtbij het centrum of OV-knooppunten, zijn behoorlijk duur aan het worden. De omgeving kan wel iets willen, leuk stuk groen met allerlei leuke dingen en wat laagbouw, maar als je dat in een plan wilt krijgen, dan vraagt onmiddellijk de ontwikkelaar “en hoeveel geld heeft u als gemeente daarvoor over?” Ja, dat hebben wij dan dus niet, dus dat kan dan niet. Heel begrijpelijk, maar een projectontwikkelaar verdient veel meer aan zijn woningen als hij er een groot appartementencomplex op kan zetten. Dus je hebt grote conflicterende belangen. En dat is het voordeel van Deventer, die gemeente is een heel stuk kleiner. Hoe groter en duurder de stad is, hoe moeilijker het is. Maar heel vaak als projectontwikkelaars ook de eigenaar zijn, dan heb je [als gemeente] geen positie om te onderhandelen. Dus dan heb je ook geen mogelijkheid om af te dwingen dat de bewoners mee mogen praten. Dat is gewoon nu al zo. We hebben nu al weinig potentie om op te staan en dat gaat met de Omgevingswet echt niet beter worden.”*

Flip ten Cate is van mening dat een participatieproces altijd in handen van de gemeente moet blijven: *“Ik vind dat dat een publiek proces en een publiek belang is. En dat betekent dat dat georganiseerd moet worden vanuit de gemeente. Ik vind niet dat je dit in handen moet leggen van iemand die een specifiek belang heeft. Het gaat er nou juist om dat je dat publieke belang probeert tot stand te brengen zonder een te zware nadruk van enkele deelbelangen. Het kan namelijk ook de conclusie zijn dat die investeerder niet in staat is om die zorgplicht voor omgevingskwaliteit waar te*

maken. Het grote risico van het [participatieproces] neerleggen bij een privaat belanghebbende is dat hij de indruk zal wekken dat hij overeenstemming heeft. Wat ik zie als risico: als iemand iets heel graag wil en daar geld in investeert, heeft hij geen zin in lastige burens of lastige mensen in de omgeving, hij wil gewoon zijn project realiseren. En daar heeft hij ofwel geld, ofwel intimidatie voor over. Dat is het risico. Daarom vind ik dat dat zo moet; het moet openbaar en publiek. Om te voorkomen dat iemand met veel geld of met veel intimidatiekracht de omwonenden aan de kant drukt."

6.6.2 Gemeente

Vroeger was de rol van de gemeente nogal eens om randvoorwaarden te verzinnen, vervolgens draagvlak creëren en dat burgers ten slotte nog over een paar kleine dingen mee mogen denken (Martine van Rijn). Vanuit het project 'Al Doende Vernieuwen' wil de gemeente Utrecht in de beginfase van een project al naar belanghebbenden toe gaan, samen het gesprek voeren over wat het project überhaupt inhoudt en inventariseren welke belangen er zijn, zodat er meer samenwerking tot stand komt. De gemeente blijft nog altijd verantwoordelijk om de verschillende belangen af te wegen en een besluit te nemen (Jan den Boer). Hoe de gemeente dit moet aanpakken is onduidelijk; noch in de Omgevingswet, noch in de Memorie van Toelichting wordt dit toegelicht (Andries van den Broek). Wel staat er in de Memorie van Toelichting dat initiatiefnemers, waaronder ook de overheid kan vallen, belanghebbenden tijdig en volledig moeten informeren. Vervolgens wordt er niet toegelicht wie belanghebbenden zijn en wanneer het informeren aan de eisen 'tijdig' en 'volledig' voldoet. Andries van den Broek (SCP) denkt dat het niet voldoende is vastgelegd, maar het zal zich moeten bewijzen in de praktijk.

Het blijft de rol van de overheid om een goede belangenafweging te bewaken, vooral in het belang van de moeilijk bereikbare doelgroepen: *"Je voelt wel aankomen dat kwetsbare groepen misschien nog iets meer in het gedrang komen. Zo'n neutrale overheid heeft natuurlijk meer gevoel bij dat je daar extra inspanning voor moet leveren dan een initiatiefnemer, die natuurlijk dat doel voor ogen heeft en z'n initiatief zo snel mogelijk wil realiseren. Wij zitten daar toch neutraler in. Dus dat bewaken dat dat goed gebeurt, daar zie ik duidelijk nog steeds een rol voor de overheid"* (Jantine Sijbring).

Volgens Flip ten Cate is de rol van de overheid afhankelijk van het niveau van participatie. Bij initiatieven zal de rol van de overheid kleiner zijn. Het zal ook volgens Flip ten Cate echter altijd de rol van de overheid blijven om de belangenafweging te bewaken: *"Je moet als overheid altijd kijken of er nog belanghebbenden zijn wiens stem niet gehoord wordt of die door deze ontwikkeling heel erg te lijden hebben. En ook daar blijf je als overheid, als het bevoegd gezag, een rol houden en zou je ten slotte ook 'nee' kunnen zeggen tegen iets waar wel heel veel draagvlak voor is, omdat er andere belangen zijn die daar de dupe van worden"* (Flip ten Cate).

Jantine stelt dat de gemeente te dienstverlenend is geworden en daardoor niet meer kritisch genoeg: *"Kritisch zijn doe je niet alleen voor jezelf, maar voor al die andere mensen die belangen hebben. Het gaat erom dat de juiste beslissing wordt genomen. En niet dat degene die het hardst roept wint. Daar heb je een bepaalde stevigheid voor nodig. Dat zie ik wel als een bedreiging. Die boodschap die nu neerdaalt op alle gemeentes is dat we los moeten laten, meer ruimte moeten geven. Daarom geef ik zelf een beetje tegengas: we moeten juist vastpakken, maar wel op een goede manier"* (Jantine Sijbring).

Overheden zullen altijd betrokken moeten blijven bij burgerinitiatieven, burgers kunnen dit eenmaal niet volkomen zelfstandig. Voor de Oosterspoorbaan was het bijvoorbeeld een voorwaarde dat de gemeente de grond aankocht (Akke Bink). Bewoners kunnen zich inzetten 'voor hun eigen kleine

tokootje', maar de gemeente (of initiatiefnemer?) zal moeten zorgen voor een verbinding van burgers die niet vanzelfsprekend contact met elkaar hebben (Berna van de Graaf).

Wethouder

De rol van de wethouder wordt het toezien dat alle belangen en overwegingen voor de besluitvorming in beeld komen, maar ook een besluiten moeten durven nemen op basis van argumentatie. Die argumentatie is maatwerk (wat op de ene plek toegestaan wordt, kan op een andere plek heel anders beoordeeld worden) – dat zal meer uitleg vragen. Liesbeth Grijsen heeft het idee dat zij door haar contacten met de samenleving over het algemeen een goed beeld heeft van de spelende belangen. Doordat er meer zonder vergunning mogelijk zal worden zullen wethouders met meer regelmaat geconfronteerd worden met zaken waar zij geen of minder verantwoordelijkheid voor hebben dan voorheen. Dit vraagt om 'terugduwen' naar de maatschappij (Liesbeth Grijsen).

Gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad zal groter worden (Jantine Sijbring). Hierboven is al naar voren gekomen dat Jantine Sijbring van mening is dat in plaats van loslaten, de gemeente moet vastpakken: *"Het is op zich goed dat als er meer door initiatiefnemers wordt gedaan, dat wij daardoor alerter moeten zijn. En nog meer moeten staan voor juist die kwetsbare groepen die misschien niet meer zo makkelijk aan bod komen. In die zin moeten wij misschien nog wel meer doen dan voorheen, toen het nog bij het college lag en bij de ambtenaren. Dus dat wij daar wel een wat grotere rol in krijgen"*. De gemeenteraad komt veel meer in de rol van toetsers; kijken of het participatieproces goed gebeurt: *"Dat het hele belangenspel op een goede manier gespeeld wordt"* (Jantine Sijbring).

Raadsleden zullen ook nog actiever bij participatieprocessen aanwezig moeten zijn om erop toe te zien hoe de belangenafweging plaatsvindt (Jantine Sijbring): *"Nog actiever buiten aanwezig zijn, aanspreekbaar zijn. Zelf actiever je informatie ophalen, gaat het goed hier, voelt iedereen zich voldoende gehoord, of moeten we iets extra's organiseren?"*. Volgens Brechtje Paardekooper zal het werk voor de gemeenteraad moeilijker worden omdat er minder in regels staat vastgelegd. Er zal telkens opnieuw plaatselijk getoetst moeten worden.

Ook blijft de gemeenteraad nog altijd de eindbeslissers: zij bepalen of een initiatief wel of niet uitgevoerd mag worden: *"De uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt gelukkig nog steeds in de publieke sfeer. Dan is het straks aan de gemeenteraad om zich een beeld te vormen van de mate waarin alle belanghebbenden tijdig en volledig geïnformeerd zijn geweest. Het blijft een gedeelde verantwoordelijkheid en in laatste instantie ligt de go/no go beslissing bij de overheid"* (Andries van den Broek). Ook zal de gemeenteraad in de toekomst wellicht vaker initiatieven moeten afkeuren, om de burger tegen zichzelf te beschermen: *"Dan krijg je mensen die ergens graag een huis willen en die willen geen last hebben van die geluidsnormen. Dan moet je mensen tegen zichzelf gaan beschermen. Want op de lange termijn krijgen ze daar last van"* (Brechtje Paardekooper). Ten slotte is het de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad om op het niveau van verschillende schaalniveaus te denken: *"Het kan zijn dat iedereen heel graag in lage dichtheden in het groen wil wonen, maar dan kan er geen bus meer rijden. Want die heeft een hoge dichtheid nodig om voldoende publiek te hebben voor de buslijn. Dus dat soort belangen zou je [als burger] helemaal niet bedenken, want je wilt graag in lage dichtheid met goed openbaar vervoer wonen, maar dat wordt onbetaalbaar. Dus daar heb je [als gemeenteraad] verantwoordelijkheden die bewoners niet kunnen overzien"* (Flip ten Cate).

Ambtenaar

De ambtenaar zal meer afwegingsruimte krijgen: *“De normen worden minder hard en dat betekent dat zijn keuzes er meer toe doen. Dat betekent ook dat hij meer in de wind komt te staan, want je kan zien welke keuzes hij maakt en daar moet hij dan ook met een rechte rug voor willen staan”* (Flip ten Cate).

Het blijkt heel belangrijk te zijn dat ambtenaren die zich met het participatieproces bezig houden daar ‘de geschikte persoon’ voor zijn. Als ambtenaar moet je zin hebben en het kunnen om de wijk in te gaan en met mensen te praten (Jan den Boer). Soms zal de ambtenaar hierbij een andere rol aan moeten nemen: *“Soms ben je als ambtenaar een prima mens, maar als je daar komt van ik kom namens de gemeente, foute boel, dan gaat de deur niet open”* (Jantine Sijbring). Willen gemeenten successen boeken met participatie, dan zullen ze ‘vrijdenkers’ en mensen met durf nodig hebben om de boel op te schudden (Jan Eikema). Jan den Boer lijkt zo’n vrijdenker: *“Ik heb drie keer moeten dreigen om op te stappen als projectleider en ik wist dat ik wel in positie zat. En uiteindelijk is het zo gebleven. Maar als ik niet heel strak daarin geweest was hadden we dus naar die bewoners gegaan en kijk dan raak je gewoon alle vertrouwen kwijt. Ze kunnen wel gelijk hebben, alleen dat gelijk was te laat. En wat is dan belangrijker: het gelijk van de ontwerper of het vertrouwen van de burger?”*.

Ook bewoners van de Kopgroep Rivierenwijk geven aan dat het heel belangrijk is wie het participatieproces leidt: *“Niet elke ambtenaar is geschikt voor participatie. En dat is heel belangrijk en dat moet je ze heel goed meegeven, dat ze daar echt iemand voor zoeken die dat in het bloed zit. Want er zijn ambtenaren die dat perfect doen, maar er zijn ook ambtenaren die je gelijk weer terug wil sturen”*.

Wijkmanagers en andere gemeentelijke sectoren

Het zal belangrijker worden om contact te leggen met wijkmanagers. Wijkmanagers hebben meer direct contact met bewoners en weten vaak goed wat er in een wijk speelt. Dit zelfde geldt voor bijvoorbeeld schuldhulpverleners en maatschappelijke ondersteuners (Wmo). Jorien Kranendijk vertelt: *“Het lijkt mij vrij logisch dat als je daar in dat gebied opereert dat je dan ook even met diegene praat. Ik denk dat de netwerken al best wel aanwezig zijn en dat we daardoor ook best wel weten wat er speelt en een groot deel van de bevolking bereiken, maar dat we nog te weinig gebruik maken om die aan elkaar te koppelen op het moment dat er iets gaat gebeuren wat niet helemaal in jouw straatje zit. En ik denk dat de Omgevingswet daar wel een rol in kan spelen. Dat betekent ook dat de interne organisatie net zo goed moet leren participeren als de externe organisatie daarbij. We moeten intern leren elkaar veel meer te vinden. Het voordeel van de Omgevingswet is dat als dingen meer integraal worden aangevlogen, je min of meer al gedwongen wordt om met meer collega's of breder door de hele organisatie dingen te doen”*.

6.6.3 Experts

Wanneer meer verantwoordelijkheid bij de burgers wordt gelegd, komt de vraag op wat de rol van experts hierbij zal zijn en in hoeverre daadwerkelijk naar burgers geluisterd moet worden: *“Er bestaat niet voor niets een opleiding planologie of sociale geografie, het is gewoon een vak. Als je aan iedereen op straat moet gaan vragen hoe het moet, dan schieten we ons doel voorbij. Planologen schatten mede op basis van participatie in wat het beste is voor het algemeen belang en niet iedere participant zal het daar mee eens zijn.”* (Martine van Rijn).

Jan den Boer is van mening dat wanneer er door middel van een participatieproces een keuze wordt voorgelegd aan burgers, dat de beslissing van burgers serieus moet worden genomen: *“Bij de Oosterspoorbaan hebben wij gezegd: met jullie gaan wij twee varianten tekenen voor dat fiets- en voetpad. Het werd een strakke variant en een meanderende. Vervolgens hebben we mensen via sociale media en via flyers uitgenodigd om te kiezen. 270 kozen voor het meanderen en 230 voor de*

rechte. Vervolgens zat ik met ontwerpers aan tafel die de bewoners wilden gaan uitleggen dat we toch kiezen voor de rechte versie.” Hier komt de rol van de ambtenaar weer terug: Jan den Boer heeft het besluit van de burgers verdedigd, hij vond het vertrouwen van burgers belangrijker dan het gelijk van de ontwerpers.

Andries van den Broek ziet een nieuwe rol voor experts ontstaan: een nieuwe beroepsgroep van Omgevingswetmakelaars. *“De ideale situatie is dat een projectontwikkelaar serieus wil spreken met alle belanghebbenden en daarvoor een onafhankelijke makelaar inhuurt. Dan zou de kwaliteit van die nieuw ontstane beroepsgroep en de mate waarin ze de kans krijgen om hun werk onafhankelijk te doen een belangrijke randvoorwaarde voor het succes van de Omgevingswet kunnen zijn”.*

6.6.4 Maatschappelijke organisaties

De rol van maatschappelijke organisaties zal belangrijker worden onder de Omgevingswet (Jantine Sijbring). Andries van de Broek hoop dat organisaties op zullen komen voor de belangen van moeilijk bereikbare doelgroepen: *“Die hebben een belangrijke waakhondfunctie in dit verhaal”.*

Maatschappelijke organisaties kunnen bemiddelen en een spreekbuis voor de moeilijk bereikbare doelgroepen vormen. Het is echter wel de vraag hoe representatief deze organisaties zijn voor hun achterbannen (Jorien Kranendijk).

6.6.5 Burgers

Burgers kunnen elkaar beter stimuleren om te participeren dan de gemeente. Vaak bedenken burgers pas bij de uitvoering van een project dat zij ook hadden willen participeren. Van de gemeente geloven zij niet snel dat dit ook had gekund. Wanneer een andere burger hen daarop wijst wordt dit beter geaccepteerd: *“Elk nieuwbouw project duurt gewoon twee jaar voordat de woningen er staan en pas als de woningen er staan denken sommige bewoners van oh, ik had hier wel iets over willen zeggen. Blijft ingewikkeld, maar doordat dus nu de ene bewoner tegen de andere bewoner kon zeggen: goh, je had er echt bij kunnen zijn, wij zijn nu ook al zes keer geweest. Het is veel beter dat een bewoner dat tegen een ander zegt dan dat de gemeente of de wooncorporatie dat zegt”* (Berna van de Graaf).

6.7 Inrichten van participatie

In paragraaf 5.2.2 is naar voren gekomen dat niet alle bevolkingsgroepen vertegenwoordigd zijn bij burgerparticipatie. Hoe kunnen ook de moeilijk bereikbare groepen betrokken worden?

6.7.1 Vormen

Om meer mensen te bereiken zullen nieuwe vormen van participatie toegepast moeten worden, want: *“Hoe burgerparticipatie nu is ingericht is niet een heel erg spannend of sexy traject waar iedereen heel blij van wordt”* (Jorien Kranendijk). De gemeenten Deventer en Utrecht zijn daarom op zoek naar nieuwe vormen van participatie waarmee ook de doelgroepen worden aangesproken die normaal niet meedoen. Uit de interviews kwamen een aantal succesvolle vormen naar voren, die worden hieronder nader toegelicht.

Naar de mensen toe

Veel respondenten gaven aan dat het belangrijk is dat wanneer je mensen wilt bereiken, je zelf naar deze mensen toegaat (Jorien Kranendijk, Martine van Rijn, Jan den Boer, Jantine Sijbring, Brechtje Paardekooper). Hiervoor werden verschillende voorbeelden gegeven:

- *Een SRV-wagen op locatie waar mensen door heen kunnen lopen, bijvoorbeeld bij school (Jorien Kranendijk);*
- *Jongeren aanspreken tijdens de pauze op het schoolplein (Martine van Rijn);*

- *(Allochtone) moeders aanspreken die wachten op het schoolplein/bij de zwembad (Martine van Rijn);*
- *Aansluiten bij de 'derde helft' bij de voetbalvereniging (Martine van Rijn);*
- *Mensen aanspreken voor de supermarkt wanneer zij hun boodschappen hebben gedaan: "Als mensen de supermarkt ingaan willen ze geen vragen beantwoorden, maar als ze eruit komen dan zijn ze relaxt want ze hebben de boodschappen binnen" (Martine van Rijn);*
- *Ouderen opzoeken in een verzorgingstehuis of buurtcentrum (Martine van Rijn);*
- *Met een partytent voor de ingang van een flat gaan staan waar mensen doorheen lopen als zij naar binnen/buiten gaan (Berna van de Graaf, Jantine Sijbring);*
- *Bij mensen thuis aanbellen (Berna van de Graaf, Jantine Sijbring);*
- *Aansluiten bij een bijeenkomst in de moskee (Jan den Boer);*
- *Met een kraam/karretje/mobiele huiskamer in de wijk gaan staan (Akke Bink, Berna van de Graaf, Jan den Boer, Brechtje Paardekooper);*
- *Durf te improviseren (Jan den Boer).*

Combinatie van vormen

Veel respondenten gaven aan dat een mix van verschillende vormen, locaties en momenten goed werkt (Martine van Rijn, Jan den Boer, Brenda van de Graaf, Jan Eikema). De gedachte daarachter is dat niet iedereen hetzelfde is, en dat je met verschillende vormen dus verschillende mensen kunt bereiken (Martine van Rijn). Omdat niet iedereen op dezelfde manier wil meedoen, moet je voor alle maten waarin mensen mee willen doen gelegenheid bieden. Voorwaarde is dat alle participanten dezelfde terugkoppeling krijgen: de informatiestroom blijft voor iedereen hetzelfde (Martine van Rijn). Er zijn bijvoorbeeld mensen die wel een enquête willen invullen, maar niet naar een bewonersavond willen komen. Er zijn ook mensen die gewoon willen 'doen': *"Die het prima vinden om af en toe de straat schoon te vegen en tijdens zo'n soort actie even te praten met medebewoners. Die medebewoners weten dan als zij een keer op een inspraakavond zijn hoe het gevoel in de buurt is. Dat getrapte, via professionals bijvoorbeeld, zie ik ook als een manier om andere groepen te bereiken"* (Jantine Sijbring).

Sleutelfiguren

Een andere genoemde benadering voor participatie is het vinden van sleutelfiguren (Berna van de Graaf, Jantine Sijbring, Jan Eikema). In de Rivierenwijk hebben ze bij de DeltaDeals bijvoorbeeld in elke flat gezocht naar iemand die meer betrokken is dan de andere bewoners. Deze betrokken bewoner werd gevraagd de gehele portiek te mobiliseren. In veel gevallen lukte dit en ontstond er naast geslaagde participatie een gevoel van saamhorigheid (Berna van de Graaf). Sleutelfiguren brengen een boodschap of uitnodiging verder de groep in, door het bijvoorbeeld op sociale media te delen (Berna van de Graaf). In de Rivierenwijk wonen veel allochtone groepen, waaronder bijvoorbeeld families, bij elkaar: *"Als je de ene hebt, dan weet je dat die het verhaaltje verder doet. Dat is ook een manier, bijna infiltreren in de haarvaten, daar komt het op neer"* (Jantine Sijbring). Op deze manieren kun je gebruik maken van de netwerken die in een wijk bestaan, om informatie te brengen, maar ook te halen. Jan Eikema noemt die sleutelfiguur een 'intermediair kanaal': *"Het moet geënthousiasmeerd worden door iemand die gevoeld wordt door die doelgroep als een van hen"*.

Digitaal

Hoe kun je digitale vormen inzetten voor efficiënte participatie? Jorien Kranendijk ziet kansen voor digitale vormen: *"Dat je bij wijze van spreken rondloopt met je telefoon, een app aan kunt klikken, dan meteen het gebouw ziet verschijnen dat voor die plek bedacht is en je op dat moment kunt aangeven wat je ervan vindt door een 'like' of een opmerking te plaatsen. Dat komt dan ergens centraal binnen en daar kunnen wij gebruik van maken."* Ook ziet zij mogelijkheden met WhatsApp, 3D technieken en virtual reality.

6.7.2 Conditie

Zorg voor een direct belang

Zorg dat burgers direct een belang zien (Berna van de Graaf, Jan den Boer, Jantine Sijbring, Brechtje Paardekooper). Wanneer burgers worden uitgenodigd voor een project dat pas jaren later gerealiseerd gaat worden, dan is dat een-ver-van-mijn-bed-show. Pas als mensen de daadwerkelijke impact voelen, dan gaan ze er wat van vinden. Voordat iets zichtbaar is begrijpen mensen vaak niet wat er gaat gebeuren. In de Rivierenwijk is dit bijvoorbeeld ervaren bij een weg die werd afgesloten: *“Ook al laat je het met tekeningen, met plaatjes, met alles zien, pas als de barrière in de praktijk staat dan zien ze het”* (Berna van de Graaf). Hoe concreter het voor burgers is, hoe meer mensen je kunt mobiliseren (Jantine Sijbring). Ook de Kopgroep Rivierenwijk beaamt dit: *“Als je je als bewoner in wilt zetten voor de wijk, dan willen heel veel bewoners zich in zetten voor hun straat, voor hun omgeving. En niet voor de hele wijk.”*

Heb iets te bieden

Bij burgerparticipatie is het heel belangrijk om vooraf te bedenken waarom je de burgers wilt spreken (Jan den Boer): Ga je naar de burger omdat ze iets voor jou moeten doen of doe jij iets voor de burger? Benader burgers niet als het enkel ter legitimatie is. Luister naar wat bewoners te zeggen hebben en heb wat te bieden. Bij de DeltaDeals ging de gemeente bijvoorbeeld investeren in de fysieke leefomgeving van de flats in de Rivierenwijk, dat maakte het interessanter voor de bewoners om te participeren (Berna van de Graaf).

Vorm heldere kaders

Wees van te voren helder over de kaders waarbinnen burgers mee kunnen denken, anders vormen burgers verkeerde verwachtingen (Berna van de Graaf, Jan den Boer, Jorien Kranendijk). Wees helder over wat wel kan en wat juist niet kan. Ook de procedures moeten helder zijn. Voor burgers zijn deze kaders niet vanzelfsprekend: *“Het is voor bewoners lastig om te bedenken van: ‘O, ja, we hebben die visie en dat stedelijk ontwerp en daarin komt er nu weer een bestemmingsplan en over dit stukje mogen we iets zeggen’”* (Berna van de Graaf). Er moet helder gecommuniceerd worden, het moet begrijpelijk zijn en iets waar mensen bij wijzen van spreken direct antwoord op kunnen geven (Jorien Kranendijk). Wanneer bijvoorbeeld tegen mensen wordt gezegd dat iets in co-creatie zal gebeuren terwijl daar geen ruimte voor is, dan wek je verwachtingen die niet waargemaakt kunnen worden: *“Soms liggen dingen gewoon vast. Soms moeten dingen gewoon gebeuren die goed voor de stad zijn en niet leuk voor de buurt. Dan moet je niet gaan zeggen we gaan co-creëren, dan moet je gewoon zeggen dit moet”* (Jan den Boer). De burgers van de Kopgroep Rivierenwijk geven ook aan dat zij heldere randvoorwaarden heel belangrijk vinden: *“Dat als je begint dat bewoners weten waar ze wel wat over mogen zeggen en waar niet. En ook de mate van ‘dit is informatie’, en ‘hier mogen jullie wel wat over zeggen’ en ‘dit is een stem’. Dus als het helder van te voren is, dan kan je ook steeds tegen de bewoners zeggen, ‘nee dit is het’. Nee is ook een antwoord. Dat wil je als bewoner niet horen, maar het is wel duidelijk”*.

Wees transparant

Maak duidelijk welke afwegingen je maakt en waarom bepaalde keuzes zijn genomen: *“Omdat het niet zichtbaar is wat er eigenlijk gebeurt en waarom die afweging zo gaat zoals hij gaat, ontstaan er allerlei gedachtes en beschuldigingen en verhalen over wat er in de gemeentehuizen eigenlijk allemaal gebeurt. Dus dat moet je zichtbaar maken, dat is volgens mij een belangrijke taak van deze tijd. Dat maakt het ook wel veel complexer, want dat maakt dat keuzes uit het verleden iedere keer opnieuw verantwoord op tafel moeten liggen en [dat je moet] zeggen: ‘dit hebben we zo gekozen en daar waren goede redenen voor’. Dat betekent ook eigenlijk dat voor iedere ontwikkeling opnieuw die keuzes ter discussie staan”* (Flip ten Cate).

Neem emoties serieus

Niet alle belangen hebben een rationele fundering. Zeker in het geval van moeilijk bereikbare doelgroepen draait veel om emotie (Jan den Boer). Die emoties moet je serieus nemen door te kijken of daar oplossingen voor bestaan. Jan den Boer is projectleider van het bouwen van 200 studentenwoningen: *“Echt een flat van tien hoog. Als je daar met de buurt gaat praten dan ga ik ze niet uitleggen waarom ze dat leuk moeten vinden. Dus dan zeg ik gewoon: ‘Als ik hier zou wonen, dan zou ik het ook vreselijk vinden. Maar dit moet voor de stad en nu kunnen we nog met jullie praten over hoe we het oriënteren met groen en de omgeving. Maar dit is een collegebesluit en ik help jullie graag tot en met de Raad van Staten om je bezwaren kenbaar te maken, het gaat uiteindelijk om een goed besluit. Maar als een besluit komt, dan komt ‘ie er wel. En daar hebben jullie niet zoveel over te zeggen behalve dat jullie formele procedures mogen volgen’. Wat je veel politici en ambtenaren ziet doen is dat ze gaan uitleggen waarom het niet zo erg is. Daar worden mensen heel boos van. Zeg dan gewoon heel eerlijk: ‘Het is voor jullie heel erg, maar het is goed voor de stad’. Dan voelen ze zich op z'n minst gezien in hun boosheid”* (Jan den Boer).

Vermijd een lange doorlooptijd

Mensen hebben vaak niet ‘de lange adem’ om jarenlang betrokken te blijven bij een project (Berna van de Graaf, Kopgroep Rivierenwijk, Jan Eikema). In de Kopgroep worden bijvoorbeeld dingen besloten die pas jaren later zichtbaar worden. Een gemiddelde bewoner staat daar niet bij stil (Kopgroep Rivierenwijk). Om meer bewoners te betrekken moet daarom over kleine, zichtbare dingen gesproken worden die op korte termijn zullen plaatsvinden (Berna van de Graaf). In het begin van de wijkvernieuwing in de Rivierenwijk zijn bijvoorbeeld veel mensen uit verschillende doelgroepen bereikt, maar omdat het lang duurde voordat de wijkvernieuwing daadwerkelijk startte was de energie van de bewoners alweer weggeëbd. De rol van het wijkteam is om steeds weer aanknopingspunten te vinden bij energie die er nog wel is. Er zijn maar weinig bewoners die het hele proces mee kunnen en willen lopen (Berna van de Graaf). De Kopgroep geeft aan veel herhaling in acties en activiteiten in de wijk te ervaren en denkt dat daarom de energie vermindert. Wanneer burgers enthousiast zijn, willen zij snel resultaten zien. Waarom moesten zij anders in drie maanden beschikbaar zijn voor een participatietraject, terwijl een project pas een jaar later wordt uitgevoerd? Het is daarom cruciaal om een lange doorlooptijd te vermijden (Jan Eikema).

Laat geen werk van de overheid doen, sluit aan bij energie

Laat burgers geen werk van de overheid doen. Over het algemeen hebben mensen die zich betrokken voelen en/of een initiatief starten bepaalde expertises. Voor burgers kan het voelen dat zij werk van de overheid overnemen (Akke Bink). Het is een risico dat mensen de onbetaalde uitvoering van overheidsbeleid gaan voeren. Het is de vraag of burgers dat waarderen, of dat zij vinden dat zij in hun vrije tijd werk van de overheid moeten doen (Andries van den Broek). Ook Flip ten Cate heeft de indruk dat heel veel burgers helemaal niet willen participeren. Burgers denken volgens hem: *“Jullie doen dat toch? Dat is jullie rol, daar hebben we jullie voor aangesteld. Dus daar zit een soort van discrepantie tussen wat mensen verwachten van de overheid en wat zij zelf kunnen”* (Flip ten Cate). Martine van Rijn merkt in haar praktijk dat participeren niet in alle gevallen wordt ervaren als ‘werk van de overheid’ doen en dat de wens tot participeren soms ook vanuit burgers komt: *“In Lunetten hebben de bewoners zelf gezegd van we willen een visie voor de wijk gaan maken. En toen dacht ik van ja, dan moeten we gaan proberen om dat samen te doen. En dat is gelukt. Ik heb nu opdracht gekregen om die visie samen met bewoners te gaan maken.”* Dit sluit aan bij de gedachte van Berna van de Graaf om aan te sluiten aan bij bestaande energie: *“Afen toe als we zien van nou daar is wel enige behoefte om toch weer iets te organiseren dan helpen we daar ook mee. Als er aandacht is voor bewoners die wel wat willen, dan houden ze het ook langer vol”*. Jan den Boer benadrukt het verschil tussen participeren bij een idee van de overheid en een eigen initiatief: burgers willen niet betrokken worden ter legitimatie van overheidsplannen, maar sommige burgers komen met eigen initiatieven en willen daar juist wel veel energie in steken. Andries van den Broek

vindt het problematisch dat die energie maar vanuit een deel van de bevolking komt: *“Maar in zijn algemeenheid is er een deel van de bevolking dat zich, gelukkig zou ik bijna zeggen, uit eigen beweging actief bemoeit met een X aantal zaken, waaronder de inrichting van de omgeving. Dat is mooi. Maar daar zijn vraagtekens bij te stellen en dan ben je terug bij de vorige vraag, hoe representatief is dat? Niet alleen qua stellingname die de mensen innemen, maar ook qua achterbannen die ze vertegenwoordigen”*.

Doe onderzoek naar ‘je klant’

Als je weet met wat voor mensen je te maken hebt, kun je kansen vinden om hen te verleiden om te participeren (Berna van de Graaf, Martine van Rijn). Uit dit onderzoek kwamen twee manieren naar voren:

1. *Ga de wijk in en observeer: wat voor gordijnen hangen er voor de ramen? Staan er bloemetjes? Hebben de bewoners een televisieschotel? Waar is sprake van eigenaarschap, waar huren mensen een woning, en waar komt kamerverhuur voor? (Berna van de Graaf)*
2. *Schakel een in data-analyse gespecialiseerd bedrijf in, zoals Motivaction of SmartAgent. Deze bedrijven brengen respectievelijk de burgerschapsstijlen en belevingswerelden in beeld. Op basis van databases worden mensen in groepen ingedeeld. Zij kijken dan bijvoorbeeld naar wat mensen in een bepaald gebied hebben gestemd, welke krant zij lezen, wat voor opleiding zij hebben genoten en andere demografische gegevens. Op deze manier kun je achterhalen wat burgers in een bepaald gebied bezighoudt en motiveert, welke behoeften zij hebben, hoe zij betrokken kunnen worden bij het publieke domein en hoe zij het meest effectief kunnen worden aangesproken (Martine van Rijn).*

Bij de laatste mogelijkheid moet wel rekening worden gehouden met de privacy van burgers. Het zou ethisch bezwaarlijk kunnen worden bevonden om op basis van databases onderzoek te doen (Martine van Rijn).

Hou rekening met de leefwereld

De overheid zit van nature in een spagaat: enerzijds wil zij wendbaar zijn, anderzijds moet alles correct afgehandeld worden (Jan den Boer). Houd rekening met het feit dat de systeemwereld waarin alles correct afgehandeld moet worden, niet altijd goed aansluit op de leefwereld van burgers. Probeer elke keer, als er kans voor is, bewoners op een stukje van het traject mee te nemen. Dat geeft bewoners het gevoel dat zij gehoord worden (Berna van de Graaf).

Blijf informeren

De Kopgroep geeft aan dat zij het heel prettig vinden om geïnformeerd te worden: *“Ik vind dat ze [de gemeente] niet moeten denken dat wanneer ze een flyer met informatie hebben verspreid dat er niks mee wordt gedaan. Ik denk dat toch heel veel bewoners het al op prijs stellen dat ze door de brief weten wat er gaat gebeuren. Al reageren ze niet, het is wel fijn dat ze het weten. Het zou een grote fout van de gemeente zijn als ze denken: ‘dat helpt toch allemaal niet’”* (Kopgroep). Martine van Rijn geeft aan dat het bij de informatievoorziening belangrijk is om iedereen van dezelfde informatie te voorzien, ondanks het participatieniveau: *“Ik vind dat je iedereen dezelfde terugkoppeling moet geven. Dus dat je de informatiestroom de hele tijd voor iedereen hetzelfde houdt. Want anders krijg je een verdeeldheid van een groep die intens betrokken is en alles weet, en drie straten verderop wonen mensen die alleen een wijkberichtje lezen, die kunnen niet aan alle informatie komen. Dat vind ik een slechte zaak”*.

6.8 Kansen en bedreigingen Omgevingswet

De respondenten zien enkele kansen en bedreigingen voor burgerparticipatie onder de Omgevingswet:

Kansen

- *Participatietraject naar voren verschuiven (Liesbeth Grijsen): Nu komt door de manier waarop we zaken georganiseerd hebben (formele inspraak) vooral de tegenstander aan het woord en moet de initiatiefnemer of de gemeente zich verdedigen. De Omgevingswet biedt ruimte om dit proces anders in te richten en zo een meer evenwichtige belangenafweging te krijgen.*
- *Betere ontsluiting van informatie (Liesbeth Grijsen): Door betere ontsluiting van gegevens kunnen meer mensen toegang krijgen tot plannen/ontwikkelingen en hier hun verantwoordelijkheid in nemen.*
- *Zoek de inwoners op (Martine van Rijn): Ga op onconventionele plekken in gesprek met allerlei inwoners.*
- *Digitale participatie (Martine van Rijn): Wordt in Utrecht al ingezet en blijkt met name jongere doelgroepen meer aan te spreken.*

Bedreigingen

- *Inrichting participatie door initiatiefnemers (Liesbeth Grijsen): Het is de vraag of we kunnen verwachten van een gemiddelde initiatiefnemer dat hij/zij een zorgvuldig participatietraject kan vormgeven. Wanneer moet je als overheid faciliteren of ingrijpen? En welke spelregels spreken we af met betrekking tot het kunnen beoordelen of een participatietraject goed is doorlopen en voldoende opbrengst heeft?*
- *Energie verdwijnt op andere plekken (Andries van den Broek): Stel dat er straks 30 procent meer energie ontstaat voor de omgeving, waar komt die energie dan vandaan? Dan kan je zeggen dat is mooi, maar je hebt altijd trade-off's. Misschien betekent dat wel dat sportverenigingen of culturele instellingen dat hun problemen groter worden omdat mensen hun energie verplaatst hebben. Of dat mensen meer stress gaan ervaren.*
- *Uitsluiting door digitalisering (Flip ten Cate): Er wordt een digitaal stelsel Omgevingswet opgericht, waarbij je online kan opzoeken waaraan een initiatief moet voldoen. Dat vraagt al ten eerste de vaardigheid om zo'n formulier in te vullen. De gedachte dat zo'n expertsysteem op de computer een antwoord is voor heel veel problemen in de samenleving is echt een volslagen misvatting. Ik las dat in Drenthe zeventien procent van de bevolking zo laag geletterd is dat ze op het station niet kunnen zien vanaf welk perron hun trein vertrekt. Die mensen kunnen helemaal niet achter zo'n computer dat soort formulieren invullen. Moeten we dan zeggen: die zeventien procent doet niet meer mee? Nee, dat is onzin. Het gaat erom dat je ontmoetingen organiseert, dat je die mensen erbij betreft. Dat je ruimte maakt, loketten, gesprekken, en dat je aan de keukentafel gaat praten. En ik ben een beetje bang dat dat digitale toch de richting is die de Omgevingswet op gaat. Dat gesprekken voeren is duur en onvoorspelbaar en die lijstjes op de computer geven een vaste uitkomst (Flip ten Cate).*

6.9 Nog niet te voorspellen

Jorien Kranendijk is van mening dat ook niet te voorspellen is hoe moeilijk bereikbare doelgroepen betrokken raken onder de Omgevingswet: *“Misschien raken zij nog minder betrokken bij hun leefomgeving omdat andere groeperingen, die wel de weg weten, continue aan zet zijn. Dan is het dus de vraag of er op een gegeven moment een soort opstand komt. Misschien zal die groepering zelf zoiets krijgen van ‘ja, maar dit gaan we niet langer pikken, dus we gaan ook deelnemen!’. Misschien zal dat uit zichzelf ontstaan”*. Flip ten Cate denkt echter dat dit niet vanzelf zal ontstaan: *“Die groepen weten helemaal niet van het bestaan van de Omgevingswet, dat is dus niet hun aanleiding om dat te doen, maar de aanleiding is dat je overal van die stadslabs en ruimtemakers ziet ontstaan. Die verspreiden de boodschap en die ontwikkelen ook allerlei kennis- en werkmethoden die ze op andere plekken weer kunnen toepassen. Dus daar ontstaat een soort van inktvlek en de Omgevingswet faciliteert die inktvlek. Dus die maakt het misschien wel wat makkelijker, hoewel het nog steeds niet echt makkelijk wordt, want het is echt wel een heel erg ingewikkeld verhaal. Maar die dynamiek die in de samenleving ontstaat; je mag hopen dat de Omgevingswet ervoor zorgt dat die niet meer met bureaucratisch ‘nee’ beantwoord wordt, maar dat het beantwoord wordt met sympathie en kijken hoe we deze prachtige dynamiek die opkomt een plek kunnen geven.”* Hoe het in de praktijk zal uitpakken is nog niet te voorspellen. Veel respondenten gaven bij hun antwoorden aan dat zij het lastig vonden om uitspraken te doen, omdat het nog niet voorspelbaar is. Zoals Andries van den Broek zegt: *“De proof of the pudding is in the eating; in de uitvoeringspraktijk”*. Sommige respondenten geven aan de Omgevingswet een uitdaging te vinden, zoals Jan den Boer: *“Het zal ons werk ingewikkelder maken, ik zou zeggen boeiender en andere collega's zullen dat heel lastig vinden. We zullen het voor een deel echt werkenderwijs moeten uitvinden, dat kunnen we niet allemaal van tevoren bedenken, want dan leg je weer alles vast. Daar zitten wel wat mooie uitdagingen in”*.

7. Conclusie

Het bevorderen van burgerparticipatie en het faciliteren van burgerparticipatie is één van de doelen van de van de nieuwe Omgevingswet. Het wordt niet letterlijk in de genoemd, maar komt wel naar voren in de Memorie van Toelichting. Het idee is dat het makkelijker wordt voor de samenleving om zelf initiatieven op te zetten en dat burgers meer te zeggen hebben over hun directe omgeving, door bijvoorbeeld met de overheid en ontwikkelaars van te voren mee te denken over grote bouwprojecten. Dit klinkt mooi, maar het valt te betwijfelen of de Omgevingswet echt zo positief gaat uitvallen voor burgers. Uit de huidige participatiepraktijk blijkt dat niet iedereen meedoet; participatie blijkt barrières te hebben met betrekking tot representativiteit. In deze thesis is gekeken in hoeverre de Omgevingswet de goede condities schept voor het betrekken van moeilijk bereikbare doelgroepen. Voordat de hoofdvraag wordt beantwoord zal hieronder antwoord worden gegeven op de deelvragen.

7.1: Hoe is burgerparticipatie in de gemeenten Utrecht en Deventer vastgelegd en in hoeverre richten deze gemeenten zich daarbij specifiek op moeilijk bereikbare doelgroepen, uitnodigingsplanologie, gebiedsontwikkeling en de Omgevingswet?

Burgerparticipatie is in de gemeenten Utrecht en Deventer verschillend vastgelegd. De gemeente Utrecht heeft specifieke documenten waarin haar participatieaanpak staat vastgelegd: de Utrechtse Participatieaanpak. De gemeente Deventer daarentegen heeft geen documenten waarin haar participatieaanpak concreet centraal staat vastgelegd. De gemeente Deventer ziet participatie niet als een instrument dat wordt vastgelegd in een verordening of een plan van aanpak. Omdat participatie maatwerk is, is zij van mening dat de participatieaanpak zich niet in één beleidsdocument laat dwingen. De participatieve manier van werken, in al zijn verscheidenheid, wordt wel beschreven in verschillende visies, uitvoeringsprogramma's, toekomstagenda's en onderhoudsprogramma's.

Zowel uit documenten van de gemeente Utrecht als uit documenten van de gemeente Deventer blijkt dat de gemeente zich richt op het betrekken van verschillende doelgroepen.

Zowel bij de gemeente Utrecht als bij de gemeente Deventer komt het gedachtegoed van de uitnodigingsplanologie naar voren in de documenten. Bij Utrecht wordt het uitnodigende karakter specifiek genoemd, bij Deventer niet, maar dit komt wel duidelijk naar voren.

Alleen in de documenten van de gemeente Utrecht is specifiek informatie over de Omgevingswet te vinden. Dit is te verklaren omdat de evaluatie van de Omgevingsvisie van Vleuten-De Meern in de analyse is opgenomen, terwijl in Deventer nog geen omgevingsvisies vormgegeven zijn en er ook nog geen documenten bestaan waarin burgerparticipatie onder de Omgevingswet wordt omschreven.

In documenten van de gemeente Deventer gaat het veel meer over gebiedsontwikkeling, dan in de gemeente Utrecht. Dit is te verklaren door de aard van de documenten. De geselecteerde documenten voor Deventer betreffen onder andere visies voor de leefomgeving en gaan bijvoorbeeld over communicatie bij transformatie. De geselecteerde documenten voor Utrecht betreffen vooral documenten die specifiek over de participatieaanpak gaan.

7.2: In hoeverre bestaat er een wens vanuit burgers om te participeren bij hun leefomgeving, of komt de wens tot burgerparticipatie vanuit de overheid?

Uit literatuuronderzoek blijkt overheden verschillende doelen nastreven met burgerparticipatie, maar dat ook vanuit burgers een wens tot burgerparticipatie bestaat. Burgers worden steeds mondiger en zijn beter geïnformeerd en wensen daarom ook meer invloed uit te kunnen oefenen op overheidsbeleid. Er is bij burgers behoefte ontstaan om op verschillende terreinen in de persoonlijke leefwereld inspraak te hebben. Burgers zetten zich graag in voor bijvoorbeeld hun buurt of wijk. Burgers willen echter geen taken van de overheid overnemen. Uit de interviews bleek dat het erg afhangt van de situatie of er een wens vanuit bewoners bestaat om te participeren. Wanneer bewoners zelf met een initiatief komen, zoals bij de Oosterspoorbaan, zijn zij uiteraard bereid om zich daarvoor in te zetten. Ook wanneer bij een overheidsinitiatief duidelijk is wat het belang is voor burgers wensen burgers te kunnen participeren. Wanneer burgerparticipatie echter alleen ter legitimering van de overheid wordt uitgevoerd zijn burgers minder bereid om te participeren.

7.3: In welke mate kunnen en willen burgers participeren in hun leefomgeving (met betrekking tot de grens aan belastbaarheid van burgers en de verschillen tussen bevolkingsgroepen)?

Uit literatuuronderzoek blijkt dat de ongelijke representatie van bevolkingsgroepen bij burgerparticipatieprocessen in verband ligt met de ongelijke verdeling van kapitaalvormen. Tijd, geld, netwerken, kennis, energie en talent zijn ongelijk over de bevolking verdeeld. Sociaal en cultureel kapitaal blijken de belangrijkste vormen van kapitaal om deel te kunnen nemen aan burgerparticipatie. Cultureel kapitaal verwijst naar kennis en vaardigheden die via opvoeding en onderwijs worden verworven en hangt nauw samen met opleidingsniveau. Sociaal kapitaal is het sociale netwerk. Dit netwerk beschikt over bepaalde bronnen en hulpmiddelen waarop mensen een beroep kunnen doen. Met betrekking tot de Omgevingswet kan het bijvoorbeeld van pas komen als iemand contacten heeft binnen de overheid, of met mensen die met het omgevingsrecht vertrouwd zijn. Hoe minder iemands netwerk deze contacten bevat of hoe minder behulpzaam deze mensen zijn, hoe hoger de drempel om zich met een verandering in de omgeving te bemoeien. Kapitaalvormen zijn zowel sociaal, als ruimtelijk ongelijk verdeeld. In achterstandswijken in grote steden en krimpgebieden op het platteland bijvoorbeeld wonen gemiddeld genomen mensen met minder kapitaal. Verschillende gebieden zullen dus beschikken over verschillende maten van inzet van hun inwoners. In de eerste plaats komt dit doordat niet elke wijk dezelfde bevolkingssamenstelling kent. In bepaalde buurten wonen mensen met meer cultureel en sociaal kapitaal dan in andere. Dit wordt ook in de interviews herkend: bepaalde groepen mensen zijn moeilijker te bereiken om deel te nemen aan participatie.

Wat betreft de belastbaarheid van burgers: burgers willen geen taken van de overheid overnemen. Uit het theoretisch kader is naar voren gekomen dat niet iedere burger bereid is om zijn/haar kostbare tijd te steken in het meedenken, ontwikkelen en uitvoeren van projecten en dat sommige burgers zelfs 'participatiemoe' zijn. Elke week bestaat uit 168 uur die mensen kunnen besteden aan activiteiten. Er is een trend gaande dat er steeds meer overheidstaken worden teruggelagd bij de burger. Mensen werken, zorgen voor hun gezin, hebben hobby's, doen vrijwilligerswerk en kunnen daar een bepaald aantal uren aan besteden. Het is maar de vraag hoeveel tijd van hun 168 uur mensen willen besteden aan participatie in hun leefomgeving. Daarnaast zijn er mensen die niet

geïnteresseerd zijn in invloed hebben op hun leefomgeving, bijvoorbeeld mensen die druk zijn met hun gezin.

7.4: Hoe kan burgerparticipatie onder de Omgevingswet worden ingericht en hoe moet met moeilijk bereikbare doelgroepen worden omgegaan?

Bij burgerparticipatie moet goed worden nagedacht over wie je wilt bereiken. Wanneer deze doelgroepen niet op traditionele vormen van participatie verschijnen, zal je andere vormen moeten toepassen. Een veel genoemde vorm in de interviews is: ga naar de mensen toe. Zoek mensen op op plaatsen waar zij toch al zijn. Veel respondenten gaven aan dat een mix van verschillende vormen, locaties en momenten goed werkt. De gedachte daarachter is dat niet iedereen hetzelfde is, en dat je met verschillende vormen dus verschillende mensen kunt bereiken. Omdat niet iedereen op dezelfde manier wil meedoen, moet je voor alle maten waarin mensen mee willen doen gelegenheid bieden. Een andere genoemde benadering voor participatie is het vinden van sleutelfiguren: zoek betrokken mensen die andere burgers kunnen mobiliseren.

Conditie:

- *Zorg voor een direct belang*
- *Heb iets te bieden*
- *Vorm heldere kaders*
- *Wees transparant*
- *Neem emoties serieus*
- *Vermijd een lange doorlooptijd*
- *Laat geen werk van de overheid doen*
- *Doe onderzoek naar 'je klant'*
- *Houd rekening met de leefwereld*
- *Blijf informeren*

7.5: In hoeverre veranderen de rollen voor initiatiefnemers, overheden en burgers?

Door de Omgevingswet zal het een en ander veranderen: initiatieven komen (misschien) meer vanuit de samenleving en minder vanuit de overheid. Initiatiefnemers, overheden, organisaties en burgers zullen daarom misschien ook een andere rol krijgen dan onder het huidige omgevingsbestel.

De grootste verandering in rol is wellicht die van initiatiefnemers. Het moet voor burgers makkelijker worden om zelf initiatieven op te zetten. Burgers hebben echter niet altijd de juiste vaardigheden (of kapitaal, zoals in het theoretisch kader omschreven) om het gehele initiatief zelfstandig van de grond te krijgen. Professionele initiatiefnemers worden misschien (deels) verantwoordelijk voor het participatieproces. De gemeente moet echter wel blijven waken voor het algemeen belang, anders wordt het algemeen belang afgewogen door een van de deelbelangen. Hoe dit vorm zou moeten krijgen is echter nog niet duidelijk. De gemeente zou bijvoorbeeld een aantal spelregels in de vorm van een afvinklijstje kunnen opstellen en de initiatiefnemer zelf aan de slag kunnen laten gaan. Maar misschien moet er voor elk initiatief afzonderlijk worden bekeken of de initiatiefnemer in staat is het participatieproces zelfstandig op te zetten, of dat begeleiding vanuit de gemeente nodig is. De gemeente heeft daarbij een faciliterende rol: zij denkt mee, geven de randvoorwaarden aan, maakt eventueel een beheersovereenkomst en de initiatiefnemer(s) overleggen zelfstandig met de buurt over de plannen. De gemeente moet kritisch blijven over de plannen. De boodschap die nu wordt

verkondigd over de Omgevingswet is dat gemeenten los moeten laten. Gemeenten moeten echter niet te veel loslaten, maar op een goede manier vastpakken: er meer op toezien dat alle belangen afgewogen worden. Ook zal de gemeente de burger bij wijze van spreken tegen zichzelf moeten beschermen: burgers zullen bijvoorbeeld niet altijd de lange termijn invloeden kunnen overzien of de gevolgen op andere schaalniveaus bezien.

Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde als volgt:

“In hoeverre schept de Omgevingswet volgens het principe van de uitnodigingsplanologie de goede condities voor het betrekken van moeilijk bereikbare doelgroepen bij burgerparticipatie bij gebiedsontwikkeling?”

Ondanks de goede intentie zal de Omgevingswet niet vanzelf tot de perfecte omstandigheden voor burgerparticipatie leiden. Het hangt er helemaal vanaf hoe de overheid er mee omgaat en hoe ze de belangen van participanten afweegt. Een goed resultaat van initiatief van en participatie met de samenleving vraagt om een sterke betrokkenheid van de overheid.

Het organiseren van burgerparticipatie zal onder de Omgevingswet wellicht meer bij initiatiefnemers komen te liggen. Het succes van deze participatie zal sterk afhangen van hoe de initiatiefnemer, maar ook de overheid hier mee omgaat. Initiatiefnemers handelen vanuit hun eigen belang en zullen daardoor wellicht geen eerlijke afweging van andere belangen maken. Hier zal een rol voor de overheid blijven liggen. Concreet betekent dit dat overheden bij initiatieven onder de Omgevingswet inhoudelijk los zullen moeten laten en initiatiefnemers de ruimte zullen moeten geven om hun initiatief vorm te geven. Procesmatig zullen overheden echter nog meer betrokken moeten zijn dan in de huidige situatie. Het is de taak van de overheid om de belangen van verschillende doelgroepen en het algemeen belang goed af te wegen.

De interne organisatie en houding van de gemeente is van grote invloed op het betrekken van moeilijk bereikbare doelgroepen bij burgerparticipatie. In dit onderzoek zijn vormen en condities genoemd om moeilijk bereikbare doelgroepen bij burgerparticipatie te betrekken. Het ligt aan de gemeente of zij bereid en in staat is om deze vormen toe te passen en de condities te behalen. Burgerparticipatie blijft maatwerk. De Omgevingswet biedt wellicht wel kansen voor het betrekken van meer doelgroepen (waaronder de moeilijk bereikbare doelgroepen) als participatie meer door initiatiefnemers wordt georganiseerd: zij hebben mogelijk meer tijd en budget beschikbaar om uitgebreide burgerparticipatieprocessen op te zetten. Overheden moet er goed op toezien dat dit participatieproces op een juiste manier wordt afgehandeld.

8. Discussie

8.1 Reflectie

Het is belangrijk om te reflecteren op de kwaliteit van dit onderzoek, zodat hier rekening mee gehouden kan worden bij het gebruik van de resultaten in vervolgonderzoek. De kwaliteit van dit onderzoek wordt op een aantal punten ter discussie gesteld. Ten eerste de betrouwbaarheid. Deze wordt gewaarborgd doordat in het hoofdstuk over methodologie de gebruikte methodes uitgebreid is beschreven. Het afnemen van interviews is gedaan aan de hand van topiclijsten (zie bijlage 3). Het analyseren van de interviews is gedaan door de resultaten door middel van coderen. Zo kon er vergeleken worden wat er in verschillende interviews over bepaalde categorieën was gezegd. Deze categorieën zijn terug te vinden in het analyseschema (zie bijlage 2). Door de nauwkeurige beschrijving van de methode is het onderzoek herhaalbaar. Echter zal niet iedere onderzoeker precies dezelfde herhalingsvragen stellen en ook de interpretatie van de resultaten kan verschillen. Vooral omdat de topiclijsten slechts als leidraad zijn gebruikt en niet tijdens elk interview exact dezelfde vragen zijn gesteld is exacte herhaling bijna onmogelijk.

Ten tweede de representativiteit van de geselecteerde respondenten. Er is geprobeerd om van zowel de gemeente Utrecht, als de gemeente Deventer een ambtenaar, een wethouder, een raadslid en iemand die direct betrokken was bij het participatietraject (dan wel vanuit het wijkteam, dan wel als projectleider), ofwel tijdens een (telefonisch) interview, ofwel door middel van een vragenlijst via de mail. Wethouder Kees Diepeveen (gemeente Utrecht) is echter niet bereid gevonden voor het houden van een interview, dan wel het invullen van de vragen via de mail. Na meerdere benaderingen heeft zijn secretariaat toegezegd de door wethouder Diepeveen ingevulde vragen naar mij terug te sturen. De vragen bleken echter ingevuld door de afdeling Wijkgericht werken en participatie en daardoor niet bruikbaar.

De interne validiteit van het kwalitatieve onderzoek wordt gewaarborgd door de theoretische ideeën zoveel mogelijk te onderbouwen met citaten uit interviews. Ook zijn de interviews uitgetypt, zodat uitspraken gecontroleerd kunnen worden. Toch is het mogelijk dat interviews en concepten door verschillende onderzoekers op een verschillende manier worden geïnterpreteerd.

8.2 Generalisering

Ondanks dat het onderzoek heeft plaatsgevonden in een zeer specifieke context (de gemeenten Utrecht en Deventer) zijn de resultaten generaliseerbaar, zij het beperkt. De succesfactoren van de participatietrajecten bij de Oosterspoorbaan en de Rivierenwijk zijn niet een op een herhaalbaar, maar er zijn wel factoren gevonden die het betrekken van verschillende doelgroepen bevorderen. Deze resultaten kunnen als zodanig overdraagbaar zijn naar andere situaties. De context blijkt echter van groot belang, zo is Utrecht bijvoorbeeld een grote gemeente waar veel grond is verkocht. Toch lijken de lessen uit de participatieprocessen in deze gemeenten toepasbaar in andere situaties. Dit zal echter sterk afhangen van de bereidwilligheid van initiatiefnemers en gemeenten en (financiële) middelen. Dit is erg contextafhankelijk, wat generaliseerbaarheid moeilijk maakt.

Er is in dit onderzoek meer inzicht verkregen in de vormen en condities voor burgerparticipatie van moeilijk bereikbare doelgroepen. Dit blijkt van veel factoren afhankelijk, wat met name de organisatie van een dergelijk proces complex maakt. Er kunnen geen generaliserende uitspraken worden gedaan, maar toch biedt dit onderzoek nieuw perspectief voor vervolgonderzoek.

8.3 Theoretische en maatschappelijke discussie

Dit onderzoek draagt bij aan wetenschappelijk onderzoek hoe betrokkenheid van verschillende doelgroepen bij gebiedsontwikkeling tot stand zou kunnen komen. Het onderzoek gaat in op vormen en condities die belangrijk zijn om burgers bij gebiedsontwikkeling te betrekken. Er bestaan een aantal barrières die ervoor zorgen dat niet alle burgers zich geroepen voelen om te participeren. Hoewel slechts een beperkt aantal casestudies is uitgekozen kan gesteld worden dat er vormen en condities voor burgerparticipatie van moeilijk bereikbare doelgroepen gevonden zijn die breder toepasbaar zijn.

De uitkomsten van dit onderzoek kunnen bruikbaar zijn voor andere burgerparticipatieprocessen bij gebiedsontwikkeling waarbij een representatie van de bevolking, dus ook moeilijk bereikbare doelgroepen, nagestreefd wordt. Het onderzoek kan daarom worden gekenmerkt als ideografisch.

Door de succesfactoren van de burgerparticipatie bij de Oosterspoorbaan en in de Rivierenwijk in kaart te brengen is in dit onderzoek naar voren gekomen dat moeilijk bereikbare doelgroepen zeker ook te betrekken zijn. Door mensen op te zoeken op plekken waar zij toch al zijn, een mix van verschillende vormen, locaties en momenten toe te passen en verschillende maten van participatie aan te bieden worden ook de moeilijk bereikbare doelgroepen aangesproken. Wanneer hierbij ook rekening gehouden wordt met de juiste condities voor burgerparticipatie die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen zullen ook de moeilijk bereikbare doelgroepen zich geroepen voelen om te participeren. Het onderzoek dient hiermee een maatschappelijk belang.

8.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek kan gezien worden als een eerste inventarisatie naar de ervaringen van burgerparticipatie van moeilijkbereikbare doelgroepen bij gebiedsontwikkeling. Geprobeerd is om te kijken in hoeverre de Omgevingswet hier de goede condities voor biedt. Omdat de Omgevingswet nog in werking moet treden is het niet te voorspellen hoe deze in werkelijkheid uit zal pakken. Daarom is raadzaam om naar meer burgerparticipatietrajecten die onder de condities van de Omgevingswet hebben plaatsgevonden onderzoek te doen. Dit kan bijvoorbeeld door pilots te onderzoeken die volgens het gedachtegoed van de Omgevingswet hebben gewerkt. In dit onderzoek zijn slechts twee gemeenten betrokken, maar het zou nuttig zijn om de visies en ervaringen van andere gemeenten mee te nemen in een onderzoek.

Ook om een vollediger beeld te krijgen van de redenen en condities van deelname aan burgerparticipatieprocessen voor gebiedsontwikkeling door moeilijkbereikbare doelgroepen in meer algemene zin kan een dergelijke evaluatie ook voor andere participatietrajecten toegepast worden. Zo kan een meer algemene en meer generaliseerbare uitkomst over de geschikte vormen en condities voor burgerparticipatieprocessen gegeven worden.

Daarnaast is een aanbeveling om kwantitatief onderzoek uit te voeren onder participanten zelf. In dit onderzoek is een beperkte groep participanten gesproken. Ook zou achterhaald moeten worden waarom andere mensen niet participeren, of zij dit wel zouden willen en aan welke voorwaarden dan voldaan zou moeten worden. Dit kan door een grootschalige enquête uit te zetten in wijken/buurtten waar een participatieproces heeft plaatsgevonden waar alle bewoners voor uitgenodigd waren, Omdat een enquête waarschijnlijk niet een vorm is om moeilijk bereikbare doelgroepen te bereiken zou gekozen worden voor gesprekken. Dit zal echter wel veel tijd in beslag nemen.

Literatuurlijst

- Aalten, M. van (2012). Lerende gemeenschap Hellendoorn, oefening in gelijkwaardigheid. Werkplaats voor de leefomgeving: overheidsparticipatie.
- Abelson, J., P. Forest, J. Eyles, P. Smith, E. Martin & F. Gauvin (2003), Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social Science and Medicine*, 57, 239-251.
- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005), *Ontwikkelkracht!*, Eindrapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling. Amersfoort: Lysias Consulting Group.
- Arnstein, S. (1969), A Ladder of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*, jg. 35, nr. 4, p. 216-224.
- Assche, K. van & M. Jacobs (2002), *Kwaliteit in Complexiteit: Ruimtelijke kwaliteit en de kennisontwikkeling daarover*. Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen.
- Baarda, D.B. (2009), *Dit is onderzoek! Richtlijnen voor het opzetten, uitvoeren en evalueren van kwantitatief en kwalitatief onderzoek*. Noordhoff Uitgevers B.V., juni 2009.
- Bakker, F. (2013), *Wetsadvisering concept Omgevingswet*. De Rechtspraak, Den Haag.
- Beck, U., A. Giddens & S. Lash (1994), *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Cambridge: Polity Press.
- Beeck (2012). *Gezocht: Ondernemers in het algemeen belang Revolutie naar uitnodigingsplanologie*.
http://www.beeck.nl/uploaded/Artikel_uitnodigingsplanologie_20121106_SjS_2.pdf?phpMyAdmin=8YACM92. Geraadpleegd: 04/2017
- Bennington, J. (2011), *Wat mensen samen regelen is sterker dan wat de overheid van bovenaf oplegt*, in: J.P. Balkenende (2010), *Het woord is aan de minister-president. Acht jaar premierschap in vijftig speeches*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken, pag. 179-184.
- Berret, K. (2011), *Beleidsnota stadsbouwmeester Antwerpen 2006-2011*. Stad Antwerpen, Antwerpen.
- Blom, M. & T. Schillemans (2010), *De ondefinieerbare staat. Beleid en maatschappij*, 37(4), 341-354.
- Blom, R., G. Bosdriesz, J. van der Heijden, J. van Zuylen en K. Schamp (2011), *Help een burgerinitiatief!* Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Boeije, H., H. 't Hart en J. Hox (2009), *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boekema, F. (2007), *Welvaart en leefomgeving: Een scenariostudie voor Nederland in 2040*.
- Boogers, M., S. Denters & G.Reussing, *Bestuur in beweging. Veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijke landschap. Bestuurswetenschappen*, 2010/3, p. 6-28.

- Borret, K. (2011), Beleidsnota Stadsbouwmeester Antwerpen 2006-2011. Stad Antwerpen.
- Bos, K. van den (2011), Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? Een essay over de sociaal-psychologische werking van vertrouwen en de mens als informatievergarend individu. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011.
- Bouma, G., M. Duijn & M. van de Klundert (2016), Eindrapportage Pilots omgevingsvisie "Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!".
- Bourdieu, P. (1989), Social space and symbolic power. *Sociological theory* 7.1 (1989): 14-25.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist (2007), Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Broek, A. van den, A. Steenbekkers, P. van Houwelingen & K. Putters (2016a), Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel. Sociaal en Cultureel Planbureau, 3 februari 2016.
- Broek, A. van den, A. Steenbekkers, P. van Houwelingen & K. Putters (2016b), Omgevingswet: met burgerbetrokkenheid dreigt meer ongelijkheid. <http://www.socialevraagstukken.nl/omgevingswet-met-burgerbetrokkenheid-dreigt-meer-ongelijkheid/>. Geraadpleegd: 03/2017
- Broese Van Groenou, M. & T. Van Tilburg (2012), Six-year follow-up on volunteering in later life. *European Sociological Review*, 28 (1), 1-11.
- Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof & R. in 't Veld (2002). Process management. Why complex project management fails in complex decisions making processes. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Bryman, A. (2012), *Social Research Methods*. Oxford University Press Inc., New York.
- Buitelaar, E., Feenstra, S., Galle, M., Lekkerkerker, J., Sorel, N. & Tennekes, J. (2012), Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling. Den Haag: Uitgeverij PBL.
- Buuren, A. van & J. Edelenbos (2008), Kennis en kunde voor participatie: Dilemma's voor legitimiteit in de participatiemaatschappij. In: Alberts, G., Blankesteyn, M., Broekhans, B., Tilborgh, van Y. (red.). *Jaarboek KennisSamenleving 4: Burger in uitvoering*. Amsterdam: Aksant: pp. 184-212.
- Creighton, J. (2005), What water managers need to know about public participation: one US practitioner's perspective. *Water Policy*, 7, 269-278.
- De Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) (2007), *Achter open deuren, Advies over de provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: RLG
- Dekker, P. & J. De Hart (red.) (2009). *Vrijwilligerswerk in meervoud*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Denters, B., J. Bakker, M. Oude Vrielink en M. Boogers (2013), *Burgerinitiatieven in Overijssel. Een inventarisatie*. Enschede: Universiteit Twente.

- Derksen, W. (2016), Burgerparticipatie vergt een heldere rol van de overheid. <http://www.wimderksen.com/2016/05/02/burgerparticipatie-vergt-vooral-nadenken-over-de-overheid/>. Geraadpleegd: 03/2017
- Dinjens, M. (2010), Burgerparticipatie in de lokale politiek. Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J. (2001), Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces. *Bestuurskunde*, 10, 349-356.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (1998), *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Engbersen, G., E. Snel & M. 't Hart (2015). *Mattheüs in de buurt: over burgerparticipatie en ongelijkheid in steden*. Erasmus Universiteit, augustus 2015.
- Enserink, B & R. Monnikhof (2003), Information Management for Public Participation in Co-design Processes: Evaluation of a Dutch Example. *Journal of Environmental Planning and Management*, 46(3), 315-344.
- Enthoven, G. (2005), Representatief en participatief, een tussenbalans na 10 jaar interactief besturen. *Bestuurskunde*, maart 2005, nr. 2.
- Fontein, R., B. Breman, W. Kuindersma & J. Westerink (2012). *Gemeente en Krimp; Uitnodigingsplanologie als perspectief*. Alterra Wageningen UR.
- Gabry, G. (2015), *Werken met de omgevingsvisie: visievorming onder de Omgevingswet*. Amsterdam: Berghauser Pont.
- Gemeente Haarlem, G32. (2016), *Vergelijkend Rapport Omgevingswet*. https://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/79/24/Was-Wordt-lijst_Haarlem_en_G32-1487674019.pdf. Geraadpleegd op: 05/2017
- Gemeente Utrecht (2017), *Motie 155: Vernieuwen van de wijkparticipatie*.
- Gilsing, R. & V. Veldheer (2002), De moderne burger en het referendum. In: R.P. Hortulanus en
- Groothuijse, F. & D. Korsse & B. Schueler (2014), *Kroniek van het omgevingsrecht: De weg naar een nieuwe Omgevingswet*. *Nederlands Juristenblad*, 35, 2514-2524. Happyland.nl (2017), *Oosterspoorbaan*. <https://www.happyland.nl/oosterspoorbaan/> Geraadpleegd op: 05/2017
- Hay, I. (2010), *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Don Mills: Oxford University Press Canada.
- Hazeu, C., N. Boonstra, M. Jager-Vreugdenhil & P. Winsemius (2005), *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004: analyse van een veldonderzoek van 28 casussen*. Pallas Publications, Amsterdam, december 2005.
- Helden, W. van, J. Dekker, P. van Dorst en J. Govers-Vreeburg (2009), *We gooien het de inspraak in*. (rapportnummer 2009/180). Den Haag: De Nationale Ombudsman.

- Hendriks, F., en P. Tops (2001), *Politiek en Interactief Bestuur*. Elsevier, Den Haag.
- Hofman, J. & A. van Straaten, *Kolonisten van de wijk. Een methodiek*, Raster Groep, Deventer: 2006.
- Hofstede, G. (1991), *Cultures and organizations, software of the mind*. London: McGraw-Hill.
- Hooimeijer, P., H. Kroon & J. Luttik (2001), *Kwaliteit in meervoud. Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*. Gouda: Habiforum, Raad voor Ruimtelijk, Milieu en Natuuronderzoek, Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
- Houwelingen, P. van, A. Boele & P. Dekker (2014), *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Houwelingen, P. van, J. & De Hart (2013), *Maatschappelijke participatie: voor en met elkaar*. In: M. Cloin (red.), *Met het oog op de tijd* (p. 116-139). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Infomil, Kenniscentrum (2016). *Procedure Structuurvisie*.
<http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/wet-ruimtelijke-0/instrumentarium-wro/structuurvisie/procedure/>. Geraadpleegd op: 04/2017
- Ingen, E. van & P. Dekker, P. (2011), *Changes in the determinants of volunteering: participation and time investment between 1975 and 2005 in the Netherlands*. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40 (4), 682-702.
- J. Machielse (red.), *Modern burgerschap*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Jager-Vreugdenhil, M. (2011), *Spraakverwarring over participatie*. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, Volume 20, issue 1.
- Janssen-Jansen, L. (2007), *Smart Growth Strategies as Challenge for Dutch Developmental Planning Policies*, in: Knaap, G. Haccou, H. Clifton, K. Frece, J. (Eds.), *Regulations, Incentives, and Plans; the Role of States and Nation- States in Smart Growth Implementation*, Northampton: Edward Elgar Publishing, pp. 233-252.
- Janssen-Jansen, L., E.H. Klijn, P. Opdam (2009), *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*. FMG: Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), Habiforum, augustus 2009.
- Jong, J. de & M. Spaans (2009), *Trade-offs at a regional level in spatial planning: Two case studies as a source of inspiration*. *Land Use Policy* 26 (2), pp. 368-379.
- Kalders, P., J. van Erp & K. Peters (2002), *Spanning tussen verticale en horizontale sturing*. Den Haag: B&A Groep.
- Kiisel, M. (2013), *Local Community Participation in the Planning Process: A Case of Bounded Communicative Rationality*. *European Planning Studies*, 21:2, pp. 232-250.
- Kleistra, Y. & G. Walraven (2014), *Van eerste overheid naar eerst de burger, maar hoe?* *Bestuurskunde*, 4, 2014.
- Knottnerus, J., M. van Asselt, P. van Lieshout, J. Prins, G. de Vries & P. Winsemius, *Vertrouwen in burgers*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- Kooman, B. (2016), De Omgevingswet is een zegen voor Nederland. <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/de-omgevingswet-is-een-zegen-voor-nederland>. Geraadpleegd op: 05/2017
- Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004), *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Lancee, B. & J. Dronkers (2011), Ethnic, Religious and Economic Diversity in Dutch Neighbourhoods: Explaining Quality of Contact with Neighbours, Trust in the Neighbourhood and Inter-Ethnic Trust. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37 (4), 597-618.
- Lenferink, S., T. Tillema & J. Arts (2009), Marktbetrokkenheid in infrastructuurplanning: Stilstand voorkomen door als overheid minder zelf te doen? Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, 19 en 20 november 2009, Antwerpen.
- Lind, E.A. (1995). *Social conflict and social justice: Lessons from the social psychology of justice judgments*. Inaugurele rede, Universiteit Leiden.
- Loyens, K. & S. Van de Walle (2006), *Methoden en Technieken van Burgerparticipatie. Strategieën voor Betrokkenheid van Burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling*, 1-144.
- MAXQDA.com (2017), What is MAXQDA. <http://www.maxqda.com/what-is-maxqda>. Geraadpleegd op: 05/2017
- Meer, T. van der (2017), Niet de kiezer is gek. *Spectrum*, Houten.
- Michels, A. & L. De Graaf (2010), Examining Citizen Participation: Local Participatory. Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36:4, pp. 477-491.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), De zes instrumenten van de Omgevingswet. <https://www.omgevingswetportaal.nl/binaries/omgevingswetportaal/documenten/brochures/2014/06/informatiebladen/informatieblad-algemene-rijksregels/informatieblad-algemene-rijksregels.pdf>. Geraadpleegd op: 05/2017
- Ministerie van VROM (1988), *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel a*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Mostert, E. (2003), The challenge of public participation. *Water Policy*, 5, 179-197.
- Müjde, A. en S. Daru (2005), *Actieve burgers en vrijwilligersorganisaties*. Utrecht: CiviQ.
- Nas, M., P. Dekker & C. Hemmers (1997), *Maatschappelijke organisaties, publieke opinie en milieu*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk.
- Needham, B. (2003). Onmisbare toelatingsplanologie. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 84, 2, 39 - 43.
- Nijman, D. (2015), Rechtbescherming Omgevingswet: de burger op 2-0 achterstand? <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/opinie/columns/rechtbescherming-omgevingswet-de-burger-op-2-0.9458793.lynx>. Geraadpleegd op: 02/2017
- Noije, L. van (2016), Ertoe doen in de buurt. In: *Mens en Maatschappij*, 91(4), 319-356.

Opdam, P., B. Elands, C. Grashof-Bokdam, H. de Haan, J. Hagens, M. van der Knaap, H. Snep & E. Steingröver (2009), Groen-blauwe netwerken in duurzame gebiedsontwikkeling. Wageningen UR.

Ossewaarde, R., M. Moulijn, S. Ketner, F. Hermsen, L. Verkaik & P. Bron (2008), Effectieve vormen van burgerparticipatie? Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel. Borne: Arcon

Parkins, J.R. & Mitchell, R.E. (2005). Public participation as public debate: a deliberative turn in natural resource management. *Society and Natural Resources*, 18, 529-540.

Parliamentary Affairs, 52, 616-633.

Participedia.nl (2017), Utrechtse Participatiestandaard. <http://www.participedia.nl/utrechtse-participatiestandaard>. Geraadpleegd: 05/2017

Pelders, E., G. van der Heijden & H. Borgers (2012), Kans voor nieuwe Wet Omgevingsrecht Uitnodigingsplanologie; omkering in de ruimtelijke ordening.

Pennington, M. (2004), Citizen participation, the 'knowledge problem' and urban land use planning: an Austrian perspective on institutional choice. *The Review of Austrian Economics*, 17, 213-231

Pleijter, A. R. J. (2006). Typen en logica van kwalitatieve inhoudsanalyse in de communicatiewetenschap. Ubbergen: Tandem Felix, 1-243.

Portes, A. (1998), Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual review of sociology*, 24(1), 1-24.

Pratchett, L. (1999), New fashions in public participation: towards greater democracy?

Pring, G. & S. Noé(2003), The emerging international law of public participation affecting global mining, energy, and resources development. In: D.N. Zillman, A.R.Lucas & G. Pring (Eds.), *Human rights in natural resource development: public participation in the sustainable development of mining and energy resources* (pp. 11-76). Oxford, New York: Oxford University Press.

Putnam, R. (2007), E pluribus unum. Diversity and community in the twenty-first century. *Scandinavian Political Studies*, 30 (2), 137-174.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2003), *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag, 2003.

Ravensbergen, F., & M. van der Plaat (2010), Barriers to citizen participation: the missing voices of people living with low income. *Community Development Journal*, 45(4), 389-403.

Reijndorp, A., B. Truijens, I. Nio, H. Visser, & V. Kompier (1998), De kern van het ruimtelijk beleid, een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit. WRR-werkdocument W99.

Reussing, G. (1996), Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtscheiding. Proefschrift Universiteit Twente, Enschede: 1996.

Reussing, G. (2016), Innovatieve wijkaanpak en gebiedsontwikkeling in Deventer: meer inzichten via KISS. *Bestuurswetenschappen* 2016 (70) 1.

- Rheiter, E. (2016), *Uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet: Een ambacht en een nieuwe cultuur*.
- Rijksoverheid (2017), *Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*.
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht>.
 Geraadpleegd: 05/2017
- RivierenwijkDeventer.nl (2017), *Wonen*. <http://www.rivierenwijkdeventer.nl/wonen>. Geraadpleegd op: 05/2017
- Rob (2004), *Burgers betrokken, betrokken burgers*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Rob (2012), *Loslaten in vertrouwen*. Den Haag: Raad voor he openbaar bestuur.
- Rooijen, C. van (2016), *De Omgevingswet: gericht op wat mag en niet op wat niet mag*. Universiteit Utrecht.
- Rooy, P. van (2012), *Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief*. Building business december 2011/januari 2012.
- Rowe, G. & Frewer, L. (2000), *Public participation methods: a framework for evaluation*.
- Ryden, Y. and M. Pennington (2000), *Public participation and local environmental planning: the collective action problem and the potential of social capital*. Local Environment, 5(2), pp153-169.
- Schakel, W. (1972), *Inspraak en gezag*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Schillemans, T. & P. den Otter (2014), *Groeiend ongemak: Bestuurderspartijen en de constructie van het vertrouwen in de overheid*. Bestuurskunde 2014-2, p. 61-70.
- Schnabel, P. (2011). *Buitenhof*. 9 januari 2011.
- Science Technology and Human Values*, 25, 3-29.
- Shepard, A. & Bowler, C. (1997), *Beyond the requirements: improving public participation in EIA*. Journal of Environmental Planning and Management, 40 (6), 725-738.
- Spit, T., Zoete, P. (2009). *Ruimtelijke Ordening in Nederland. Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. SDU Uitgeverij
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse, M. Hajer, O. van Gerwen, S. Kruitwagen (2014), *Leren door doen - Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Thorborg, H.W.M., K. Leidelmeijer & A.G.M. Dassen (2006) *Leefomgevingskwaliteit en leefbaarheid: naar beleidsevaluatie en onderzoek*, Bilthoven: MNP.
- Tocqueville, A. de (1945). *Democracy in America*. New York: Vintage Books.
- Turnhout, E. , P. Leroy (2004), *Participeren in onzekerheid: Literatuuronderzoek naar het inzetten van participatie in wetenschappelijke beleidsadviesing*. Den Haag: RIVM,

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2014), Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3

Verlet, D. & H. Reynaert (2004). De participerende burger op lokaal vlak in Gent, Brugge en Antwerpen. *Burger, bestuur & beleid*, 1 (3), 2004, pp.237- 256

VNG (2016), Burgerparticipatie bij leefomgeving niet vanzelfsprekend.
<http://www.vngmagazine.nl/nieuws/20284/burgerparticipatie-bij-leefomgeving-niet-vanzelfsprekend>. Geraadpleegd: 02/2017

Vocht, A. de (2011), *Basishandboek SPSS 19*. Utrecht, Bijleveld Press

Vos, M. (2016), Gelijkwaardig beschermingsniveau noodzakelijk in Omgevingswet.
<http://www.omgevingswebpro.nl/nieuws/gelijkwaardig-beschermingsniveau-noodzakelijk-in-omgevingswet>. Geraadpleegd: 02/2017

Waard, R. de, Oortwijn, B. *Hoofdlijnen van het Omgevingsrecht*. Berghauser Pont Publishing

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2006), *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wilde, M. de (2013), Een gevoelige kwestie of een gevoelskwestie? Affectief burgerschap in de wijk in historisch perspectief. In: Tonkens, E. & M. de Wilde, *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*, Van Gennep Amsterdam.

Zundert, J.W. van, Bullens, M., Fikkert, E., Fokkema, M., Hardenberg, B., Nauta, I., Schaap, S., Scheltens-fokke, J., Van De Wetering, W. (2012), *Wegwijzer Wro. Opmaat tot de Omgevingswet*. Kluwer

A. Bijlagen

A.1. Lijst respondenten

Organisatie	Naam	Functie
Gemeente Utrecht	Martine van Rijn	Planoloog, o.a. projectleider Omgevingsvisie Vleuten-De Meern
Gemeente Utrecht	Jan den Boer	Projectmanager, o.a. Motie 155 en Oosterspoorbaan
Gemeente Utrecht	Brechtje Paardekooper	Raadslid Groen Links
Gemeente Utrecht	Kees Diepeveen (ingevuld door de afdeling Wijkgericht werken en participatie – interview niet bruikbaar)	Wethouder o.a. Wijkgericht werken en participatie
Gemeente Deventer	Jorien Kranendijk	Adviseur Erfgoed en procesleider participatie Omgevingsvisie/-plan, gemeente Deventer
Gemeente Deventer	Berna van de Graaf	Opbouwerker bewonersondersteuning wijkvernieuwing Rivierenwijk (Raster-welzijnsgroep)
Gemeente Deventer	Jantine Sijbring	Raadslid PvdA
Gemeente Deventer	Liesbeth Grijsen	Wethouder o.a. Ruimtelijke ordening
Gemeente Deventer	Martine Bastiaansen	Beleidsstrateeg en Organisatie van de Toekomst
Initiatievengroep Oosterspoorbaan	Akke Bink	Landschapsarchitect en bewoner in de buurt van de Oosterspoorbaan
Kopgroep Rivierenwijk	Katinka, Majorie, Margriet en Riet	Bewoners en Kopgroepleden van de Rivierenwijk
Awareness, adviesbureau voor beleidsmarketing	Jan Eikema	Adviseur beleidsmarketing
Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)	Andries van den Broek	Onderzoeker, o.a. “Niet buiten de burger rekenen!”
Federatie Ruimtelijke Kwaliteit	Flip ten Cate	Directeur

A.2. Analyseschema interviews

Thema	Code	Vraag
Burgerparticipatie	Doel Betrekken van burgers belangrijk? Representativiteit belangrijk? Usual suspects Representatief?	- Vindt u het belangrijk dat burgers betrokken zijn bij beleid? Waarom wel/niet? - In hoeverre is representatieve vertegenwoordiging – ook van lastig te bereiken doelgroepen – een wens of voorwaarde in beleidsontwikkeling en - uitvoering?
Bescherming van rechten	Algemeen belang Rechtsbescherming Belang moeilijk bereikbare doelgroepen	- Hoe gaat de gemeente het algemeen belang waarborgen?
Veranderende rollen	Rol initiatiefnemer Rol gemeente Rol ambtenaar Rol wethouder Rol raadsleden Rol wijkmanager Rol experts Rol organisaties	- Welke rol zou de burger moeten spelen en wat is de rol van gemeenteambtenaren, raad en wethouders? - Vindt u dat initiatiefnemers (ook) een verantwoordelijkheid hebben bij het organiseren van participatie?
Inrichten van participatie	Nieuwe vormen Verschillende benaderingen Digitaal Directe belangen Heldere kaders Transparant Emoties Schaalniveau Lange doorlooptijd Systeem vs. leefwereld Vooraf onderzoek doen Geen werk van de overheid	- Welke burgers wilde u bereiken en hoe heeft u dit aangepakt? - Hoe werden de participanten uitgenodigd? - Is van tevoren nagedacht over de doelgroep? - Is er iets speciaals ondernomen om kwetsbare burgers te bereiken?
Casestudies Utrecht en Deventer	Kopgroep Rivierenwijk Rol Kopgroep Initiatievengroep Oosterspoorbaan Betrekken andere bewoners Inbreng serieus genomen Waarom participeren?	- Kunnen jullie wat meer vertellen over de Kopgroep/Initiatievengroep? - Hoe zijn jullie benaderd om deel te nemen aan de Kopgroep? - Wat is de reden dat jullie deelnemen aan de Kopgroep? - Op welke manier worden andere bewoners van de wijk betrokken? - Hebben jullie het gevoel dat

		de inbreng van de bewoners serieus wordt genomen en heeft geleid tot input?
Omgevingswet	Kansen Bedreigingen Nog niet te voorspellen Aanbevelingen	<ul style="list-style-type: none"> - Hebben jullie tips voor de gemeente over het betrekken van burgers bij gebiedsontwikkeling? - Wat voor rol denkt u dat burgerparticipatie gaat spelen onder de Omgevingswet? - Maakt de Omgevingsvisie het juist makkelijker of moeilijker voor burgers om voor hun belangen op te komen? - Welke kansen en bedreigingen voor burgerparticipatie ziet u onder de Omgevingswet? - Heeft u aanbevelingen of tips voor ambtenaren die zich bezig (gaan) houden met burgerparticipatie, specifiek met moeilijk bereikbare doelgroepen?

A.3. Topiclist interviews

Ter voorbereiding is per interview een apart document gemaakt met een selectie van vragen uit het interviewprotocol die van toepassing waren op de betreffende respondent.

Vragenlijst Burgerparticipatie moeilijk bereikbare doelgroepen

Voor mijn afstudeeronderzoek voor de master Geo-communicatie aan de Universiteit Utrecht doe ik onderzoek naar het betrekken van moeilijk bereikbare doelgroepen bij burgerparticipatie voor gebiedsontwikkeling. Dit naar aanleiding van de nieuwe Omgevingswet waarbij meer ruimte zal zijn voor initiatieven die met en door burgers worden geïnitieerd en gerealiseerd.

Dit onderzoek doe ik in opdracht van Awareness, adviesbureau voor beleidsmarketing.

Algemeen

- Kunt u wat meer vertellen over uw functie?
- Op welke wijze hebt u in uw functie te maken met doelgroepen die lastig te bereiken zijn?

Participatie

- Vindt u het belangrijk dat burgers betrokken zijn bij beleid? Waarom wel/niet?
- In hoeverre is er al sprake van burgerparticipatie bij gebiedsontwikkeling? Ook moeilijk bereikbare doelgroepen?
- In hoeverre is representatieve vertegenwoordiging – ook van lastig te bereiken doelgroepen – een wens of voorwaarde in beleidsontwikkeling en -uitvoering?
- Welke rol zou de burger moeten spelen en wat is de rol van gemeenteambtenaren, raad en wethouders?
- Wat betekent dat voor de relatie tussen gemeente en burgers?
- Merkt u dat burgers uit zichzelf willen participeren of wil vooral de gemeente dat burgers participeren? [in welke gevallen wel, wanneer niet?]
- Wat is de houding van de gemeente ten opzichte van initiatiefnemers? (proces faciliterend, inhoudelijk bepalend...) [vindt u dat initiatiefnemers (ook) een verantwoordelijkheid hebben bij het organiseren van participatie? Herkent u bij initiatiefnemers de bereidheid die rol aan te nemen?]

Specifieke projecten

- Heeft u weet van specifieke projecten waarbij moeilijk bereikbare doelgroepen waren betrokken?
- Waarom zijn er bij deze projecten burgers betrokken?
- Bij wie lag het initiatief van de projecten?
- Hoe is het proces verlopen?
- Wie waren erbij betrokken?
- Wat leverde het project op?

- Welke lessen trekt u uit de ervaringen met dit project voor andere projecten voor wat betreft het invullen van participatie met lastig bereikbare doelgroepen?

- Hoe wordt gezocht naar passende vormen van participatie?

Burgers bereiken

- Welke burgers wilde u bereiken en hoe heeft u dit aangepakt?

- Hoe werden de participanten uitgenodigd?

- Is van tevoren nagedacht over de doelgroep?

- Is er iets speciaals ondernomen om kwetsbare burgers te bereiken?

- Heeft u zicht op wie er geparticipeerd hebben? Bent u tevreden over deze opkomst?

- Wie heeft er dan niet geparticipeerd? Waarom niet denkt u? Hoe denkt u deze mensen wel te kunnen activeren?

- Merkt u een verschil in betrokkenheid tussen verschillende burgers? Waardoor denkt u dat dit komt?

Vragen voor bewoners

- Vinden jullie het belangrijk dat bewoners betrokken worden bij de herstructurering van de wijk?

- Wilden bewoners zelf meedenken, of was het een wens van de gemeente dat de Kopgroep gevormd is?

- Hoe zijn jullie benaderd om deel te nemen aan de Kopgroep?

- Wat is de reden dat jullie deelnemen aan de Kopgroep?

- Op welke manier worden andere bewoners van de wijk betrokken?

- Merken jullie dat alleen bepaalde bewoners betrokken zijn, of een representatie van de wijk?

- Hebben jullie het gevoel dat de inbreng van de bewoners serieus wordt genomen en heeft geleid tot input?

- Vinden jullie dat de gemeente de juiste mogelijkheden biedt om mee te denken en doen?

- Hebben jullie het gevoel dat de tevredenheid van de bewoners over de leefomgeving is vergroot omdat de gemeente de bewoners betrokken heeft?

- Zijn bewoners daardoor ook meer betrokken bij de wijk?

- Hebben jullie tips voor de gemeente over het betrekken van burgers bij gebiedsontwikkeling?

Vragen voor raadsleden

- Hoe bereidt de gemeenteraad zich voor op de komst van de Omgevingswet?

- Denkt u dat de rol van de gemeenteraad verandert onder de Omgevingswet?
- Wat eist de gemeenteraad van burgerparticipatie onder de Omgevingswet?
- Welke rol kan de gemeenteraad hierin nemen? (Bijvoorbeeld meedoen van raadsleden tijdens bijeenkomsten)
- In de huidige participatiepraktijk blijkt dat bepaalde doelgroepen (bijvoorbeeld jongeren, allochtonen en lager opgeleiden) vaak niet meedoen. Hoe moet worden omgegaan met het belang van de moeilijk bereikbare doelgroepen?
- Hoe kan men volgens u ervoor zorgen dat het interessant wordt voor alle lagen van de samenleving om deel te nemen aan het participatieproces?
- Welke vormen of methoden van burgerparticipatie zouden hiervoor toegepast kunnen worden?
- Hoe gaat de gemeenteraad het algemeen belang waarborgen?

Effect

- Heeft de inbreng van burgers bij het project geleid tot input? Op welke manier?
- Denkt u dat door burgerparticipatie de betrokkenheid van burgers bij de leefomgeving wordt vergroot?
- Denkt u dat burgerparticipatie bij gebiedsontwikkeling de tevredenheid over de leefomgeving vergroot?
- Welke manieren van burgerparticipatie blijken effectief?

Toekomst/Omgevingswet

- Wat zijn de ambities van uw gemeenten voor burgerparticipatie?
- Wat voor rol denkt u dat burgerparticipatie gaat spelen onder de Omgevingswet?
- Maakt de Omgevingsvisie het juist makkelijker of moeilijker voor burgers om voor hun belangen op te komen?
- Hoe gaat de gemeente het algemeen belang waarborgen?
- Blijft de overheid verantwoordelijk voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het participatieproces als initiatiefnemers uit markt en samenleving hun plannen en projecten in participatie met belanghebbenden ontwikkelen?
- Welke kansen en bedreigingen voor burgerparticipatie ziet u onder de Omgevingswet?

Ten slotte

- Heeft u aanbevelingen of tips voor ambtenaren die zich bezig (gaan) houden met burgerparticipatie, specifiek met moeilijk bereikbare doelgroepen?

A.4. Mail wethouders

De wethouders van de gemeenten Utrecht en Deventer hadden geen tijd voor een interview, vandaar dat enkele vragen per mail zijn afgenomen.

Vragen Burgerparticipatie moeilijk bereikbare doelgroepen

Voor mijn afstudeeronderzoek voor de master Geo-communicatie (Sociale Geografie) aan de Universiteit Utrecht doe ik onderzoek naar het betrekken van moeilijk bereikbare doelgroepen bij burgerparticipatie voor gebiedsontwikkeling. Dit naar aanleiding van de nieuwe Omgevingswet waarbij meer ruimte zal zijn voor initiatieven die met en door burgers worden geïnitieerd en gerealiseerd.

Het onderzoek voer ik uit in opdracht van Awareness, adviesbureau voor beleidsmarketing.

Hoe bereidt u zich als wethouder voor op de komst van de Omgevingswet?

Denkt u dat de rol van de wethouder verandert onder de Omgevingswet?

Waarom wel/niet?

Indien wel, hoe dan?

Hoe vindt u dat burgerparticipatie onder de Omgevingswet ingericht moet worden?

Wat is specifiek de rol van de wethouder daarin?

In de huidige participatiepraktijk blijkt dat bepaalde doelgroepen (bijvoorbeeld jongeren, allochtonen en lager opgeleiden) vaak niet meedoen. Hoe moet worden omgegaan met het belang van de moeilijk bereikbare doelgroepen?

In hoeverre is representatieve vertegenwoordiging bij burgerparticipatie – ook van lastig te bereiken doelgroepen – een wens of voorwaarde in beleidsontwikkeling en -uitvoering?

Welke kansen en bedreigingen voor burgerparticipatie ziet u onder de Omgevingswet?