



PARTICIPATIE IN DE GEMEENTE
de complexe realiteit
en duivelse dilemma's

Het gaat ook **nóóit** goed!

De participatietrajecten vliegen je om de oren. Sinds 2019 is het initiatiefnemers van grote projecten (particulier of gemeentelijk) zelfs verplicht een participatietraject te starten. Toch gaat het vaak mis. Elke maand ontvangt de redactie van Kijk op Bodegraven-Reeuwijk wel een brief van inwoners of organisaties die zich niet gehoord voelen. Hoe kan dat? Waarom is het blijkbaar zo ingewikkeld?

Participatietrajecten gaan meestal over grote ruimtelijke initiatieven. Deze initiatieven liggen bijna altijd gevoelig. Ze hebben veel impact op de woonomgeving van inwoners, op de veiligheid en het leefgenot. Daarom is het belangrijk de omwonenden te vragen wat zij zelf eigenlijk denken van zo'n initiatief. Zij zijn de experts in hun eigen wijk. En zij moeten met het resultaat leven.

Het klinkt simpel, maar in de praktijk leiden participatietrajecten vaak tot onrust. Inwoners voelen zich niet gehoord, de gemeenteraad voelt zich gepasseerd en de gemeente voelt zich machteloos. Op basis van een jaar uitgebreid onderzoek legt deze special uit hoe dat komt. Het onderzoek is uitgevoerd door Key Tengeler, in opdracht van Kijk op Bodegraven-Reeuwijk.

LEESWIJZER

Om de spanning die een participatietraject oproept te begrijpen, ontleedt **DEEL 1** van dit artikel het participatietraject zelf: wat zijn de essentiële onderdelen, welke keuzes moeten er worden gemaakt en waarom gaat het soms mis? De focus ligt op gemeentelijke projecten, maar de meeste zaken gelden ook voor particuliere initiatieven.

DEEL 2 vertelt wanneer het altijd fout gaat, want sommige tactieken zijn onvergeeflijk.

DEEL 3 geeft ten slotte een conclusie, die op zoek gaat naar begrip en balans.

Elk deel is in principe los te lezen, dus wees vrij om een deel over te slaan als je het minder interessant vindt. Maar weet wel: alles hangt samen. Pas als je alle kanten ziet, begrijp je waarom je participatie eigenlijk nooit goed kan doen.

Alle geïnterviewden zijn geanonimiseerd ter bescherming van hun persoonlijke en professionele relaties. Allen zijn goed op de hoogte van de situatie in Bodegraven-Reeuwijk. Ze zijn geïnterviewd nog voordat burgemeester Christiaan van der Kamp en gemeentesecretaris Johan de Jager hun vertrek aankondigden.

Waar te beginnen?

Stel, een ondernemer, burgerinitiatief of de gemeente wil een nieuwe windmolen neerzetten midden in een woonwijk. Het college heeft gezegd in principe achter het plan te staan; de windmolen past binnen het beleid. Er worden wel een paar voorwaarden gesteld aan de geluidsbelasting, de impact op de natuur en de kosten. Terwijl het onderzoek daarnaar loopt, is het tijd om inwoners erbij te betrekken. Waar te beginnen?

Wanneer überhaupt?

De eerste vraag is bij welke onderwerpen überhaupt een participatietraject nuttig is en op welk moment het moet plaatsvinden. Daar begint meteen de ellende: de meningen verschillen.

Volgens een van de raadsleden hangt de plek van participatie af van de gevoeligheid van een onderwerp: "Ligt het gevoelig of heeft het een grote impact? Dan moet de omgeving actief benaderd worden om te participeren. Betrek hen dan vroeg!"

De vraag is natuurlijk wanneer iets 'gevoelig' is. Het raadslid kan er zijn vinger niet helemaal op leggen, maar de 'voelhorens' van het college zijn hierbij essentieel. En voor de zekerheid: "Bij twijfel, participeer." Een ander waarschuwt echter voor een onbezonnen beslissing tot participatie. Deze ervaren

ALS HET BELANG VOOR INWONERS NIET DUIDELIJK IS, TREKT EEN PARTICIPATIETRAJECT DE GEMEENTE HET MOERAS IN

overheidsadviseur ziet dat participatie een ruimtelijk project ook onnodig ingewikkeld kan maken en enorm kan vertragen. "Voordat de participatie start, moet eerst duidelijk worden gemaakt dat er een probleem is. Als het belang voor inwoners niet duidelijk is, trekt een participatietraject de gemeente het moeras in." Dit geldt vooral voor zaken die maatschappelijk gewenst, maar in uitvoering omstreden zijn, zoals huisvesting voor arbeidsmigranten. "Als inwoners negatieve gevolgen

ervaren van een oplossing, moet de urgentie van het probleem heel duidelijk zijn. Anders gaan ze niet akkoord. Er is empathie nodig naar de gedupeerden, omwonenden en ondernemers. Zorg eerst voor goede informatie, en doe dan participatie."

Opstarten

Heb je besloten dát er een participatietraject komt, dan moet als eerste de vorm worden bepaald. Dat kan bijvoorbeeld interviews zijn, een werkgroep, inloopavonden of enquêtes. De vorm hangt af van het doel van het initiatief, het budget voor het traject en de ruimte die er is voor inwoners om hun eigen invulling te geven.

Naast de participatievorm is het communicatieplan erg belangrijk. Wat inwoners op welk moment weten heeft een enorme impact op het verloop van

het proces. Het participatietraject van het regionale project Beter Bereikbaar Gouwe (BBG) loopt bijvoorbeeld vanaf het begin af aan stroef, omdat inwoners bij hun allereerste kennismaking met het project het gevoel kregen dat zij werden gepasseerd. De ambtenaren hadden gepland eerst met de belangengroepen aan tafel te gaan en daarna met de bewoners, maar het nieuws ging als een lopend vuurtje door Boskoop en Reeuwijk. De bewoners, die nog van niets wisten, dachten dat er over hun rug werd besloten. Sindsdien doen de ambtenaren hun best zo communicatief en transparant mogelijk te zijn, maar het wantrouwen dat is ontstaan voor die eerste ontmoeting is elke bijeenkomst nog steeds voelbaar.

Communiceren

Het is dus belangrijk om al aan het begin van het proces zo goed mogelijk te laten zien wie wanneer en waarover worden uitgenodigd om mee te doen. Dat betekent zelfs communiceren over de communicatie: welke informatievoorziening kunnen inwoners verwachten? Het lijkt overdreven, maar een voorbeeld als BBG laat zien hoe dramatisch een initiatief kan uitpakken als er niet op tijd en transparant wordt gecommuniceerd.

Een voormalig hoofd Gemeentewerken vat het mooi samen: "Vooraf communiceren kost veel tijd, maar is positieve energie. Achteraf communiceren is negatieve energie en kost nog veel meer tijd."

Spreek voor jezelf

Tijd voor de daadwerkelijke participatie. Wie nodig je daarvoor uit? Volgens een bestuursadviseur en oud-burgemeester ligt dat aan de complexiteit van het vraagstuk. "Bij ingewikkelde onderwerpen, kun je het beste de kennis en ideeën gebruiken van specifieke inwoners. Een klein groepje is genoeg om de diversiteit aan belangen boven tafel te krijgen. Voor meer rechttoe-rechtaan vraagstukken over de directe leefomgeving van inwoners is bredere participatie nuttig."

Deze oud-burgemeester is echter een uitzondering. Ambtenaren lijken liever altijd een vorm van 'representatie', een weerspiegeling van de

samenleving, te zoeken. Hierin zou niet alleen de diversiteit aan belangen, maar ook het gewicht van deze belangen duidelijker worden. Maar wat betekent representatie eigenlijk en wanneer is het representatief genoeg?

Een van de ambtenaren liep hier tegenaan bij de RES. In 2018 startte het participatietraject hier al voor. In 2018 en 2019 werden al drie inwonersbijeenkomsten georganiseerd over de vraag waar windmolens en/of zonnepanelen zouden kunnen staan in de gemeente. Er waren honderden mensen aanwezig. Het was even stil, tot in

het najaar van 2020 de participatie weer op gang kwam. De ambtenaar: "We deden ons best om zoveel mogelijk mensen te bereiken: er stond een interview in de krant, er zat een flyer bij Kijk op Bodegraven-Reeuwijk, we deelden de enquête op sociale media en we vroegen wijkteams om de enquête door te sturen. Het leverde 350 respondenten op; weinig als je het vergelijkt met de gemiddelde respons van Bodegraven Spreekt of het aantal aanwezigen bij eerdere bijeenkomsten - veel als je het vergelijkt met andere gemeenten."

Er werd veel moeite in gestoken, maar was dit genoeg? En was het representatief? In een recente enquête over de Warmtetransitie was de respons 720. Dat leverde volgens onderzoeks-

bureau Moventem resultaten op met 95 procent betrouwbaarheid, maar in de populaire Facebook-groep 'Inwoners Bodegraven-Reeuwijk' reageerden mensen gestoken. "We worden belazerd," schrijft de een. "Wat een farce," schrijft de ander. "Vermoedelijk omdat de uitkomst wel richting is hetgeen de politiek wil. Dan is het makkelijk scoren," suggereert een derde.

Zelfs bredere participatie voelt dus niet als representatie. En dan zijn zulke grote enquêtes een uitzondering. Meestal vinden participatietrajecten plaats in kleinere groepen, waar vooral 'usual suspects' komen, de inwoners die altijd als eerste hun stem laten horen. Zo ook bij de RES. Er waren dertig aanmeldingen voor de kantsentafel, vooral van echte voor- of tegenstanders. Niet bepaald representatief dus allemaal.

Democratisch besloten

Maar moet je die representativiteit überhaupt wel willen? Hoe representatiever de participatie, hoe sterker namelijk het gevoel dat de wil van de participerende inwoners leidend is in de besluitvorming. Het is immers een democratie, dan volg je toch de wens van het volk? Het brengt een spanning naar boven met een ander representatief democratisch orgaan: de raad. Zijn zij niet gekozen om inwoners te vertegenwoordigen, zodat inwoners dat zelf niet hoeven doen?

De gemeenteraadsleden worden elke vier jaar gekozen en krijgen voor de volgende vier jaar het mandaat om op te treden

als vertegenwoordigers van de inwoners, om de juiste beslissingen voor hen te nemen. Maar als er uit een participatieproject een bepaalde wens komt, wie heeft dan het mandaat? Kunnen vertegenwoordigers de directe wens van inwoners terzijde schuiven? Raadsleden worstelen ook met die vraag. "Kun je de uitkomst van een participatietraject slechts 'ter kennisgeving' aannemen? En in hoeverre houd je rekening met mensen die niet mee hebben gedaan; hebben zij pech, hun kans gehad?" vraagt een raadslid zich hardop af. Een ander raadslid is iets stilliger: "Er is spanning, maar uiteindelijk heeft de raad het mandaat. Wij moeten daarvoor boven de materie hangen en het totaalbeeld zien. Wij komen

op voor de belangen van de inwoner, maar dan wel van alle inwoners, niet alleen degene die hun stem hebben laten horen in het participatietraject."

'WE WORDEN BELAZERD'

Het stille midden

Waar dit laatste raadslid op doelt is dat een participatietraject meestal vooral de stem van inwoners

als omwonenden laat horen. Andere belangen, zoals economische van ondernemers of brede maatschappelijke zoals goede zorg, worden minder meegenomen. Daarvoor is het traject ook niet bedoeld. Het traject laat inwoners vrij om andere thema's aan te kaarten, zoals natuurbehoud of verkeersveiligheid, maar brengt vooral naar boven wat de impact van een initiatief is op de leefbaarheid van de directe omgeving. Al beseffen inwoners dat zelf niet altijd.

Initiatieven die maatschappelijk gewenst zijn, maar in uitvoering omstreden lopen hier regelmatig tegen aan. Nieuwe woningen bijvoorbeeld. Iedereen wil dat de woningnood wordt opgelost, maar niet met een flat die hun uitzicht over de polder verpest. Toch hebben deze thema's nog enigszins de sympathie van inwoners. Zodra er een commercieel belang bij komt kijken, wordt het nog lastiger. Het dossier arbeidsmigrantenhuisvesting laat het spel mooi zien: iedereen wil dat de erbarmelijke omstandigheden waaronder arbeidsmigranten soms wonen, worden opgelost. Maar eigenlijk mag aan die oplossing niet (veel) worden verdiend. De omstandigheden zijn reden genoeg, daar moet je niet ook een slaatje uit willen slaan. Dat voelt immoreel. Het voelt als het

steunen van bedrijven die zelf medeverantwoordelijk zijn voor de slechte omstandigheden.

De gemeenteraad wordt geacht beter in staat te zijn haar gevoelens aan de kant te zetten en een rationele beslissing te

nemen voor het Algemeen Belang. In de praktijk is dat niet zo makkelijk. Want neemt de raad toch een beslissing die niet strookt met de uitkomst van het participatietraject, dan hebben inwoners het gevoel dat er niet naar hen geluisterd is. Gevolg: de raad durft niet meer zelf te kiezen. Een van de ambtenaren verzucht: "De raad representeert de samenleving, dus ook het stille midden. Tegelijkertijd vragen ze om meer participatie, terwijl wij merken dat dit nog geen representatie is."

Invloedrijke inspraak

Andere vorm van 'participatie' is de inspraakraad. Insprekers hebben grote invloed. Zij zijn (formeel) de enige inwoners die direct in contact zijn met raadsleden, die uiteindelijk besluiten. Dat geeft hun macht. Na een uitgebreid participatietraject kan er een mooi rapport voor de raad liggen met representatieve conclusies, maar een kritische inspreker kan net zoveel impact maken. Het voelt als één tegen één, terwijl in het rapport veel meer stemmen zijn vertegenwoordigd. Het is aan de raad om deze stemmen goed te wegen.

Heb ik wel invloed?

Als je een antwoord gevonden hebt op de vragen 'wie nodig je uit?' en 'hoe representatief zijn die?', klopt de volgende breinbreker al op de deur: wat mogen ze bepalen? Ook deze vraag lijkt op het eerste gezicht simpel. Schets de randvoorwaarden en laat inwoners dan hun gang gaan, pennen in de hand. In de basis bepalen die voorwaarden dan ook de mate van invloed die inwoners hebben.

Een ambtenaar legt het uit: "Is in een wijk weinig ruimte, dan komen we met scenario's. Is er veel ruimte, dan is er meer vrijheid voor ideeën van inwoners."

Toch blijkt ook hier de praktijk weerbarstiger dan de theorie. Want hoe scherp zet je de voorwaarden neer? Te scherp, en inwoners hebben het gevoel dat het ontwerp eigenlijk al vast ligt en hun inspraak slechts voor de bühne is; te weinig, en je moet inwoners achteraf teleurstellen omdat hun ideeën niet haalbaar bleken - wat hen wederom achterlaat met het gevoel dat ze eigenlijk helemaal geen inspraak hadden.

Volgens de overheidsadviseur is het het belangrijkste dat je als initiatiefnemer onderdeel van de oplossing blijft. "Je moet een stip op de horizon zetten en daar samen met de inwoners naartoe, linksom of rechtsom." Dat ging bijvoorbeeld mis bij de participatietrajecten rond de herinrichting van de Raadhuisweg. Het doel van het project was niet duidelijk of niet eenduidig: ging het om verkeersveiligheid, bereikbaarheid of beeldbepaling? En voor wie precies? Omwonenden, auto's, fietsers, voetgangers? In plaats van het doel werd een middel gepresenteerd, het wegontwerp. Dat kon iedereen vervolgens vanuit zijn eigen belang afschieten.

Keuze is reuze

Welk doel je ook wilt bereiken, er moet in ieder geval iets te kiezen zijn. Zonder keuzemogelijkheden wekt een participatietraject alleen maar weerstand op. De twee pogingen om de financiën van sportverenigingen in de gemeente te harmoniseren laten dat goed zien. Na de fusie van de gemeenten Bodegraven en Reeuwijk moesten de sportuitgaven 'geharmoniseerd' worden. Sportclubs in Bodegraven kregen al jaren geen gemeentelijke bijdrage voor hun onderhoud, maar in Reeuwijk wel. Hoe gingen ze dat in de nieuwe situatie eerlijk verdelen? De raad besloot dat er flink bezuinigd moest worden: ook de Reeuwijkse verenigingen moesten in één klap naar 0. Ze kwamen in opstand en er werd voorzichtig nagedacht om toch wat geld te geven, maar daarop protesteerden de Bodegraafse clubs: zij wel en wij niet? Politiek en verenigingen moesten er 'samen uitkomen', maar in feite was er geen enkele bewegingsvrijheid. De partijen kwamen

lijnrecht tegenover elkaar te staan. Na 2018 begon een externe procesbegeleider aan een nieuwe poging, sportharmonisatie 2.0. Hij benaderde het vanuit de verenigingen, in plaats van vanuit de bezuinigingsmaatregel. Hij inventariseerde de kosten per vereniging en hield ook rekening met het belang van sporten voor het welzijn van inwoners. Uiteindelijk werd het 'Reeuwijkse' geld herverdeeld over alle verenigingen van de gemeente. Zonder de voorwaarde 'bezuiniging' los te laten, werd de procesbegeleider toch deel van de oplossing.

Pepperoni of pizza?

Deelnemers aan een participatietraject moeten dus kunnen kiezen, maar wát moeten ze kunnen kiezen? Het kan helpen om inwoners concrete keuzes te geven. De 'herinrichting' van een straat of het 'ontwerp' van een bouwproject is nog relatief vaag. Met concrete voorbeelden is het duidelijker wat er van inwoners wordt verwacht. Een ambtenaar vertelt dat de gemeente op die behoefte inspeelt met tekeningen.

"We tonen niet alleen een plattegrond en bouwtekening, maar ook 3D-visualisaties en sfeerbeelden. Dat helpt om het resultaat voor je te zien en er een gevoel bij te krijgen. Het zorgt ook voor minder tegenvallers tijdens de uitvoer, omdat iets anders uitpakt dan inwoners voor zich hadden gezien."

Tegelijkertijd kunnen scenario's ook voor weerstand zorgen. Dat ervaren ze vooral bij Beter Bereikbaar Gouwe. Of ze de plannen nou 'maatregelen', 'scenario's' of 'pakketten' noemen, bewoners springen op de barricade alsof de werklui al in de straat staan. "De voorstellen zijn nog maar strepen op papier," smeekte de projectleider al tijdens de allereerste bewonersbijeenkomst. Het mocht niet baten. Als een weg op een kaart staat ingetekend, ziet die er hetzelfde uit als de andere lijntjes: een representatie van de werkelijkheid, een vast gegeven. Het is alsof de gemeente vraagt of je een pepperoni pizza wilt of een pizza met zalm en je terugschreeuwt: "Hoe haal je het in je hoofd! Ik ben vegetariër!" Terwijl de gemeente eigenlijk alleen maar wilde zeggen dat we vanavond pizza eten. Pepperoni en salmone waren slechts suggesties.

Bij sommige projecten is het daarom nuttig om de plannen juist wat langer abstract te houden, zoals bij de RES. Tijdens eerste bijeenkomst van 2020 konden deelnemers op een fictieve kaart aangeven op wat voor type plek zij mogelijkheden zagen voor zonnepanelen

en/of windmolens: langs infrastructuur, op een bedrijventerrein, in een dorp, etc. "De bedoeling daarvan was het gesprek neutraal te houden," vertelt een ambtenaar. "Los van specifieke problemen." De tweede enquête (februari 2020) maakte het iets concreter: op een echte kaart van de gemeente werden meerdere scenario's voor verschillende typen zoekgebieden geprojecteerd. Een slim staaltje participatie, maar ook met een nadeel: het voelde allemaal wat minder urgent. Niemand voelde zich bedreigd, dus de opkomst was lager.

Heilig verwachtingenmanagement

Het valt niet te ontkennen dat de kaders waarbinnen participatie moet plaatsvinden regelmatig spanning opleveren. 'Verwachtingenmanagement' lijkt hier het toverwoord. Het kwam tijdens elk interview voor dit onderzoek wel naar boven. Het moet voor iedereen die meedoet 100 procent duidelijk zijn wat de invloed is die zij op het proces hebben: zijn ze zelf een plan aan het maken of moeten ze binnen de lijntjes kleuren? Wat hierbij vaak nog vergeten wordt is de vraag wat de waarde van het participatietraject is in de besluitvorming. Is het één van de rapporten waar een gemeenteraad rekening mee houdt of is het leidend voor het besluit?

Zelfs als ambtenaren hun uiterste best doen om die kaders duidelijk te maken, komt het niet altijd binnen bij de deelnemers. Een van de ambtenaren gaf aan dat inwoners adviseren, niet bepalen. Toen ik vroeg of ze dat écht begrijpen, bleef ze lang stil. "Inwoners die het oneens zijn met de uitkomst voelen dat vaak alsof er niet wordt geluisterd, al doen we dat echt zoveel mogelijk." Een collega valt haar bij: "Een ongewenste uitkomst wordt vaak vertaald als mislukte participatie. Dan wordt makkelijk geroepen dat de participatie niet goed is gedaan. Maar dat hoeft niet het geval te zijn. 'Nee' is ook een antwoord."

Meer participatie is niet per se fijn

Soms lijkt het alsof de kaders vooral zo moeten worden gezet dat er zoveel mogelijk participatie mogelijk is. Maar meer participatie is niet altijd beter, ook niet voor de inwoners. Soms is het aftasten wat de beste verhouding is, zoals in de samenwerking tussen de gemeente en het dorpssteam Werkgroep Innovatie Nieuwerbrug (WIN). Ongeveer vijftien jaar geleden werd nieuwbouwwijk De Wijde Wiericke ingericht. "Het wijkteam wilde graag meedraaien als onderdeel van het projectteam," vertelt de toenmalig projectleider. "Samen is toen een programma van eisen ontwikkeld waaraan de wijk moest voldoen. Dat leek heel leuk en goed te gaan, maar toen we met producten de samenleving ingingen, werden die niet altijd helemaal goed ontvangen." Het wijkteam bevond zich ineens in een lastige positie: niet die van kritische bewoner, maar die van medeverantwoordelijke. "We besloten samen dat ze voortaan niet meer in het team meededen, maar alleen nauw op de hoogte werden gehouden." Het dorpssteam had zijn lesje geleerd. Tegenwoordig staat op hun webpagina als tweede zin: "Wij zijn een klein clubje van bewoners die nadrukkelijk niet pretenderen Nieuwerbrug bij de gemeente te vertegenwoordigen". Met nadruk op 'niet'.

Feedback ontvangen, niks mee gedaan

De scenario's worden gepresenteerd, de wensen worden besproken, de keuzes worden gemaakt. Het is pas het begin. Zoals één zwaluw nog geen zomer maakt, zo maakt één bijeenkomst nog geen participatietraject. Aan de hand van de input van inwoners en onderzoeken wordt aan de plannen gesleuteld, om een nieuwe versie voor te leggen. Trots wordt het gepresenteerd. De inwoners reageren verbaasd. Waar zijn hun ideeën gebleven? Na verwachtingenmanagement is 'terugkoppelen' het woord dat het vaakst viel tijdens de interviews. Het is essentieel om inwoners te laten ervaren dat ze worden gehoord en dat er iets met hun inbreng is gedaan. Zonder terugkoppeling is elk idee van inwoners dat niet is opgenomen in het nieuwe plan aanleiding om te roepen dat er 'toch niet geluisterd' wordt.

Papieren werkelijkheid

Je moet er wel gevoel voor hebben, dat terugkoppelen. Begrijpelijke taal en dosering van de hoeveelheid informatie zijn hierin cruciaal. In de RES-enquête gaven inwoners bijvoorbeeld aan dat ze zich zorgen maakten over natuurbehoud. Zouden die windmolens en zonnepanelen niet de leefomgeving van planten en dieren aantasten? De enquête miste een persoonlijke terugkoppeling - vanwege

technische redenen konden deelnemers niet op hun e-mailadres worden benaderd - maar de resultaten werden op verschillende plekken openbaar gedeeld. En, hoe zat het met natuurbehoud? "We houden rekening met landschappelijke kwaliteiten," stond in de factsheet. Is dat begrijpelijk terugkoppelen? Voel je je dan gehoord?

Een project dat heel uitgebreid terugkoppelt, is Beter Bereikbaar Gouwe (BBG). Tijdens de digitale bijeenkomsten kunnen inwoners vragen stellen via de chat. Op sommige vragen komt live een antwoord, op alle andere komt achteraf een schriftelijk antwoord. Alles is terug te vinden op de website van het project. Toch hoor je op elke bijeenkomst dezelfde vragen terugkomen. Deelnemers gaan namelijk niet naar die website. En als ze gaan, gaan ze niet een veertig pagina's tellend document doorlezen op zoek naar hun vraag. Voor een deel is dat de inwoners zelf aan te rekenen; sommigen roepen graag vanaf de zijlijn zonder echt op zoek te gaan naar antwoorden.

Maar het is ook een gebrek aan inlevingsvermogen van de kant van de ambtenaren. De nieuwsbrieven van BBG gaan vooral over het bestuurlijk proces. Ze zien er onaantrekkelijk uit en bevatten geen

mogelijkheden om de terugkoppeling met één druk op de knop te vinden. Als je informatie wilt, moet je die zelf op de website gaan zoeken. Op papier wordt er fantastisch teruggekoppeld, in de praktijk zie je dat de terugkoppeling de inwoners niet bereikt. Tijdens de volgende bijeenkomst hebben de aanwezigen heel verschillende kennisniveaus, waardoor de presentatie voor de een herhaling is, terwijl de ander er niets van begrijpt. Gevolg: ze haken allebei af. Helemaal voorkomen van repeterende vragen en dubbele informatie gaat niet lukken, maar er valt nog een wereld te winnen.

Blijf in contact

Waar op het gebied van terugkoppeling nog weinig aandacht voor lijkt te zijn, is de evaluatie van een participatietraject en de uitvoering van de werkzaamheden. Dat is zonde, want hier kun je juist doetterende ontevredenheid mee voorkomen. Kleine aanpassingen van zaken die in de praktijk minder goed uitvallen dan van tevoren bedacht, kunnen een wereld van verschil maken in de beleving van omwonenden. Het laat zien dat de gemeente luistert, en niet gewoon een programmaatje afwerkt. Bovendien geeft een evaluatie handvatten voor verbetering bij een volgend project.

Wanneer het altijd fout gaat

Er zijn een heleboel nuances te leggen en ingewikkelde details aan te wijzen waarom een participatietraject soms niet uitpakt zoals gehoopt. Maar soms vliegt een proces al vanaf het begin uit de bocht. Bij sommige acties kun je op je vingers natellen dat het altijd misgaat.

Als draagvlak het doel is

Participatie wordt vaak ingezet om 'draagvlak te creëren', maar deze formulering slaat de plank mis. Draagvlak 'creëer' je niet, draagvlak 'ontstaat'. Als draagvlak het doel is van een participatietraject, loop je het risico allerlei bijeenkomsten met inwoners te organiseren, het hokje participatie af te vinken en daarna tevreden achterover te leunen met de gedachte dat je nu draagvlak hebt. Maar als die inwoners zich niet gehoord voelen, is het tegendeel waar. Draagvlak kan daarom geen doel zijn van participatie, hooguit een gevolg.

Draagvlak ontstaat pas als inwoners begrip krijgen voor een situatie of als ze zich gehoord voelen omdat hun expertise is gevraagd. In dat eerste geval gaat het om informatie, niet om participatie. In het tweede geval hebben inwoners bijgedragen aan een beter ontwerp, waar ze een stukje van zichzelf in herkennen.

Als persoonlijke agenda's overheersen

Transparantie is essentieel voor een participatietraject. Het moet duidelijk zijn wie welke keuzes maakt en waarom. Als wethouders of ambtenaren er hun eigen agenda's op nahouden, loopt het traject op niets uit. Enkele geïnterviewden verweten het college dat plannen soms al vanaf het begin af aan vast staan. Nog voor het participatietraject van start ging, zou de beslissing al zijn genomen en in de coalitie vastgelegd. Alle procedures worden netjes

doorlopen, maar het participatietraject is voor de Bühne.

Ook wezen meerdere beschuldigende vingers richting een ambtenaar die zich met het beleid bemoeide om zo de wens van een ondernemer te kunnen honoreren. Deze ambtenaar deed een goed woordje voor de ondernemer bij het college en zette het ambtenarenapparaat voor hem in beweging. Ik heb geen harde bewijzen gevonden, maar een dergelijke gang van zaken is natuurlijk funest voor een participatietraject. Als in de achterkamertjes al is besloten, hebben inwoners het nakijken.

Als er geen vertrouwen is

De formele communicatiemomenten in een participatietraject leggen de basis voor begrip. Maar de omgang met inwoners in andere situaties heeft ook impact op de bereidheid om naar elkaar te willen luisteren. Als trajecten vastlopen op wantrouwen, is de burgemeester de aangewezen persoon om deze vlot te trekken. Een burgemeester moet boven de partijen uitstijgen, bemiddelen en verbinden. "Maar dat lukt onze burgemeester niet altijd," merkt een van de raadsleden op. "Hij doet zijn best en probeert partijonafhankelijk te zijn, maar hij heeft duidelijk een eigen mening. Die zou hij niet moeten hebben. Daarmee loopt hij een oplossing juist in de weg."

Verschillende geïnterviewden wezen er daarnaast op dat het college lastig met kritiek kan omgaan. In plaats van aan tafel te gaan, wordt regelmatig een defensieve houding gekozen. Staat het college juridisch in haar recht, dan is voor de wethouders

en burgemeester de kous af. De overheidsadviseur spreekt er schande van: "Als er gezeik is onder inwoners, moet je aan tafel. Je wilt geen gezeik met je inwoners. Los het op!" Hij wijt de houding aan de juridische achtergrond van het college. Het levert een 'juridische reflex' en een 'blinde vlek' op. Ook het kritische raadslid en de oud-burgemeester leggen hun vinger op deze zere plek. Het raadslid: "Zeg niet wat je niet kan, maar wat je wel kan. En geef het ook toe als iets niet goed gaat, dat maakt je sterker." De bestuursadviseur en oud-burgemeester: "Rechtsregels zijn een waarschuwing dat je van de rails afraakt. In de praktijk is een beroep op de wet is net zo vaag als een beroep op je moreel kompas. Je moet altijd eerst zoeken naar een bestuurlijke oplossing."

Burgemeester Van der Kamp: "Het zou transparant zijn als het betrokken raadslid man en paard zou noemen. Dat hoort ook bij vertrouwen scheppen. In sommige geschilpunten tussen partijen, zeker als er sprake is van een patstelling of scherpe verhoudingen, komen partijen niet meer tot elkaar en kan er geen compromis meer worden gesloten. Op zo'n moment is het juist wel de rol van een burgemeester een mening te hebben om zó tot een oplossing te komen. Daarmee kun je nog steeds boven de partijen staan, maar toon je als burgemeester ook leiderschap." De gemeentelijke woordvoerder voegt toe: "In veel gevallen zoekt de gemeente het gesprek op. Dat is nu juist de kern van onze manier van werken en er zijn genoeg voorbeelden waar het goed gaat. Dat wil niet zeggen dat er nooit iets fout gaat en daar zijn we eerlijk over. Maar we moeten ook accepteren dat er nu eenmaal mensen zijn die alleen maar toestemmen als ze hun zin krijgen. Een gemeente staat voor het algemeen belang en moet breder afwegen dan het belang van één individu. Soms ben je op een gegeven moment gewoon uitgepraat en uitgeparticipeerd. Er moet dan een beslissing worden genomen. Dat is dan bijvoorbeeld aan de gemeenteraad of het college. Er worden nu waardeoordelen uitgesproken zonder dit te koppelen aan concrete zaken. Dat maakt het lastig te reageren en past ook niet in de sfeer van vertrouwen wekken. En vertrouwen is toch het fundament van participatie?"



3

Hoe het hopelijk beter gaat

Er gloort licht aan de horizon. Sinds de gemeente in mei 2017 met het Onderhoudsplan Leefomgeving de huidige participatieve weg is ingeslagen, is veel ervaring opgedaan - en dat werpt langzamerhand zijn vruchten af. Er wordt druk gewerkt aan dorpsvisies, gemeentepagina's die beter aansluiten bij de beleving van inwoners en Bodegraven-Reeuwijk Spreek wordt gebruikt om inwoners te vragen hoe zij bij een onderwerp willen worden betrokken.

De gemeenteraad heeft ook een werkgroep opgericht om een 'participatieverordening' op te stellen. Die moet voor zowel college, raad, initiatiefnemers als inwoners duidelijker te maken wanneer een participatietraject nodig is en waar die aan moet voldoen. "De verordening geeft handen en voeten aan ambtenaren, college, raadsleden en bewoners," legt een werkgroep lid uit. "Het legt de spelregels vast." In de verordening komt te staan hoe de gemeente moet reageren op initiatieven van burgers - wanneer sluit de gemeente aan? - en wanneer burgers moeten worden opgeroepen om zelf met initiatieven te komen.

Vanavond (woensdag 23 juni) wordt de concept-participatieverordening besproken en 14 juli wordt die vastgesteld in de gemeenteraad.

Zoeken naar balans

Dit artikel is gebaseerd op het verloop van bijna tien ruimtelijke projecten, bijna twintig interviews en vele rapporten en documenten. Ik heb hopelijk laten zien dat een succesvol participatieproject opzetten zo makkelijk nog niet is.

Het is zoeken naar de balans tussen uitvoer en beleid, tussen een duidelijk doel en een flexibel plan, tussen informatiezeeën en overzicht, tussen verwachtingenmanagement en een gevoel van betrokkenheid. Het is ingewikkeld, maar het moet goed gaan, bij elk groot project weer. Anders verzandt het initiatief in vertragingen en negativiteit, om in het ergste geval bij de rechter te eindigen. Wat mij betreft mag er best wat meer begrip zijn voor de complexiteit van het proces, van ambtenaren en politici, maar ook zeker van inwoners.

De dossiers die ik als voorbeelden de revue heb laten passeren - arbeidsmigrantenhuisvesting, herinrichting van Nieuwerbrug, sportharmonisatie, Beter Bereikbaar Gouwe, Regionale Energiestrategie, herinrichting

van Raadhuisweg - hebben hun zwakheden, maar zijn zeker niet allemaal 'mislukt'. Soms wordt er een verkeerde inschatting gemaakt, of wordt er onhandig gecommuniceerd. Het blijft immers mensenwerk. Laten we dan even tot tien tellen en vertrouwen houden, voordat we er kwade bedoelingen in zien. Ook als er commerciële belangen in het spel zijn. Ga maar na, participatietrajecten zijn al lastig voor een team van ambtenaren van de gemeente, laat staan voor een ondernemer die hier geen ervaring mee heeft.

Dat gezegd hebbende, er zijn dingen die altijd negatief uitpakken op participatie. Als je als doel hebt om draagvlak te creëren, als beslissingen al politiek beklonken zijn of als je überhaupt weigert om aan tafel te gaan, dan luister je niet. Inwoners hebben een neus voor onoprechte processen. Ook tegenover de gemeente is 'nee' een antwoord.

*Key Tengeler,
Kijk op Bodegraven-Reeuwijk*