



Aanbiedingsbrief: rekenkamerrapport participatie

Geachte raadsleden,

Hierbij ontvangt u het rekenkamerrapport over de doeltreffendheid van de participatieaanpak in de gemeente Teylingen. Participatie heeft voor de gemeenteraad hoge prioriteit en is een van de pijlers in het raadsprogramma (coalitieakkoord). Daarnaast is participatie een basisprincipe in de nieuwe omgevingswet. Voor de rekenkamercommissie waren deze twee punten aanleiding om de effectiviteit van burgerparticipatie in Teylingen te onderzoeken. We kijken in dit rapport zowel terug als vooruit.

Het onderzoek bestaat uit een analyse van het beleid en een effectiviteitsonderzoek in drie casussen: de participatie bij de centrumvisie, adoptiegroen en herinrichting Platanenlaan/Essenlaan.

Conclusies en aanbevelingen

In het onderzoeksrapport komen we tot drie conclusies en aanbevelingen.

Conclusies	Aanbevelingen
De huidige participatieaanpak is te karakteriseren als divers met veel bottom-up inzet.	Faciliteer kennisdeling in de organisatie.
De gemeente moet zuinig zijn op de actieve, participatie-minded gemeenschap.	Word (nog) beter in het goed laten aansluiten van participatieprocessen op het vraagstuk.
De gemeenteraad kan zijn sturende rol versterken.	Werk aan een doorleefde manier van denken over participatie in Teylingen.

Daarvan is de derde conclusie en daaruit afgeleide aanbeveling het meest relevant. De forse politiek-bestuurlijke ambities hebben geen weerslag gekregen in politiek-bestuurlijke kadering over wat gewenst is qua participatie. De ambtelijke HLTsamen-organisatie poogt het ontbreken van beleidskaders deels in te vullen met een ambtelijke visie op participatie (en een toolkit). Dit document helpt ambtenaren bij de afweging(en), maar biedt geen democratisch houvast voor het soort participatie dat Teylingen nastreeft. Verdere verankering van participatie, bijvoorbeeld in beleid, proceskaders of werkwijzen van de gemeente, blijft nog achter.

Daarom doet de rekenkamercommissie de aanbeveling om te werken aan een doorleefde manier van denken over participatie. Dit kan door het opstellen van een beleidskader op het gebied van participatie. Stel participatiekaders op in een gezamenlijk proces met de raad, college en organisatie. Zo ontstaan gedeelde beelden, opvattingen, ambities over participatief werken in Teylingen.

In Teylingen gaat op het gebied van participatie veel goed. Maak bij de doorontwikkeling en het opstellen van beleidskaders gebruik van bestaande vormen en instrumenten die zich bewezen hebben. In het rapport treft u daar bij de casusbeschrijvingen voorbeelden van aan.

Het rapport is voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het college van B&W. De reactie is bijgevoegd bij het rapport.

Met vriendelijke groet,

Ria Quapp

voorzitter rekenkamercommissie Teylingen

A photograph showing several hands of different ages and skin tones placing white puzzle pieces onto a rustic wooden table. A black pen and some papers are visible in the background. A semi-transparent blue rectangle is overlaid on the lower half of the image, containing the title text.

De doeltreffendheid van de participatieaanpak in de gemeente Teylingen

Rekenkameronderzoek

Hoe is in de gemeente Teylingen de burgerparticipatie vormgegeven en hoe effectief is dit?

15 juli 2021

Berenschot

De doeltreffendheid van de participatieaanpak in de gemeente Teylingen

Hoe is in de gemeente Teylingen de burgerparticipatie vormgegeven en hoe effectief is dit?

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1.1 Aanleiding, doel en vraagstelling	3
1.2 Aanpak en verantwoording	4
1.3 Leeswijzer	4
2. Kijken naar participatie	5
3. Participatiekaders gemeente Teylingen	7
3.1 Inleiding en conclusie	7
3.2 Participatie als uitgangspunt en voorwaarde	7
3.3 Huidige participatiekaders	8
4. Conclusies	11
4.1 Conclusie 1: een diverse participatieaanpak met veel <i>bottom-up</i> inzet	11
4.2 Conclusie 2: wees zuinig op de gemeenschap	13
4.3 Conclusie 3: Ongekaderd kaderstellen – de sturende rol van de raad	13
5. Aanbevelingen en ‘lessons learned’	15
5.1 Aanbeveling 1: faciliteer kennisdeling in de organisatie	15
5.2 Aanbeveling 2: word (nog) beter in het goed laten aansluiten van participatieprocessen op het vraagstuk	16
5.3 Aanbeveling 3: werk aan een doorleefde manier van denken over participatie in Teylingen	16
6. Bijlage 1: Uitkomsten casusonderzoek	19
6.1 Introductie	19
6.2 Algemene conclusies casusonderzoek	19
6.3 Centrumvisie	21
6.4 Adoptiegroen	28
6.5 Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan	32
7. Bijlage 2: enquête	40
8. Bijlage 3: interviewleidraad	42

Inleiding

1.1 Aanleiding, doel en vraagstelling

Aanleiding

Participatie heeft voor de Teylingse gemeenteraad een hoge prioriteit. In het raadsprogramma (coalitieakkoord) is het vooraf laten meedenken van inwoners bij beleid één van de belangrijkste pijlers. De programmabegroting 2019-2022 bevat meerdere ambities op het gebied van participatie. Die prominente rol van participatie in het raadsprogramma en de programmabegroting vormde voor de Rekenkamercommissie aanleiding tot een onderzoek naar de doeltreffendheid van de Teylingse participatie.

Daarnaast treedt naar verwachting op 1 januari 2022 de Omgevingswet in werking. Participatie is een belangrijk basisprincipe van de Omgevingswet. De Rekenkamercommissie noemt daarom aanvullend de invoering van de Omgevingswet als belangrijke reden voor dit onderzoek. Daarom moet de focus van dit onderzoek primair bij initiatieven in het ruimtelijk domein komen te liggen.

Doel en vraagstelling

Het onderzoek heeft betrekking op de doeltreffendheid van het beleid met betrekking tot burgerparticipatie. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe is in de gemeente Teylingen de burgerparticipatie vormgegeven en hoe effectief is dit?

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgesplitst in de volgende vier deelvragen:

1. In hoeverre heeft de raad duidelijke kaders, doelen of ander type verwachtingen gesteld voor burgerparticipatie?
2. In hoeverre wordt burgerparticipatie (in de vorm van bijvoorbeeld inspraak, informatievoorziening, buurtinitiatief, zelfbeheer) aantoonbaar gebruikt in de verschillende fases van het beleidsproces – voorbereiding, besluitvorming, uitvoering, verantwoording en evaluatie? In hoeverre is hier sprake van innovatieve vormen?
3. Wat zien de betrokken partijen als de voor- en nadelen van burgerparticipatie?
4. Welke opbrengsten heeft burgerparticipatie voor het beleid en de besluitvorming? In hoeverre is beleid al aangepast en bijgesteld?

Het doel van het onderzoek is tweeledig. Enerzijds gaat het onderzoek over [terugkijken](#). De vraag is namelijk hoe de gemeente participatie heeft vormgegeven en hoe effectief dit is. Anderzijds gaat dit onderzoek ook over [vooruitkijken](#). Het doel van het onderzoek is namelijk ook om eventuele verbeteringen te signaleren met betrekking tot de doeltreffendheid van burgerparticipatie. Met doeltreffendheid bedoelen wij: dragen de opbrengsten van participatie bij aan de beoogde ambities van het gemeentebestuur?

Gezien de omvang van dit onderzoek, ligt de nadruk op het onderzoeken van casuïstiek. Dit betekent dat we in algemene zin uitspraken doen over hoe burgerparticipatie in de gemeente Teylingen is vormgegeven, maar dat een uitspraak over de effectiviteit zich specifiek op de casussen toespitst. Ook de beantwoording van de vier deelvragen heeft met name betrekking op wat er uit het onderzoek van de casussen komt. De drie onderzochte casussen zijn: 1) totstandkoming van de Centrumvisie, 2) Groenparticipatie (Adoptiegroen) en 3) herinrichting van de Platanenlaan/Essenlaan.

1.2 Aanpak en verantwoording

Deze rapportage is gebaseerd op een combinatie van drie categorieën databronnen. Met deze aanpak vergroten we de betrouwbaarheid van onze bevindingen, doordat we de resultaten van de bronnen onderling kunnen vergelijken/duiden. Het onderzoek is niet representatief.

Documentenstudie

Van de gemeente hebben wij documenten ontvangen die betrekking hebben op genoemde casussen, zoals begrotingen, visiedocumenten, kadernota's en andere stukken. Deze documenten hebben we geanalyseerd om inzicht te krijgen in de doelstellingen van de gemeente betreffende (burger)participatie en de gestelde kaders hiervoor. Ook hebben wij de gemeentewebsite gescand om meer informatie te verkrijgen over de casussen.

Vragenlijst

Voor iedere casus hebben we een vragenlijst uitgezet. De projectleiders vanuit de gemeente hebben een bericht ontvangen over dit onderzoek met de bijbehorende enquête (zie bijlage 2). Zij hebben er vervolgens voor gezorgd dat de vragenlijst terecht kwam bij een selectie betrokkenen binnen de casussen. In totaal hebben 54 respondenten de vragenlijst ingevuld, van wie 10 de vragenlijst niet hebben afgemaakt. Uiteindelijk zijn dus 44 respondenten meegenomen in dit onderzoek. Bij elke casusbeschrijving (zie bijlage 1) lichten we het type respondent verder toe.

Diepte-interviews

Daarnaast hebben we zeventien betrokkenen bij de onderzochte casussen geïnterviewd om kwalitatieve data op te halen en de resultaten van de vragenlijst verder te duiden. Tot de respondenten behoorden gemeenteambtenaren, ondernemers en participanten. De selectie van respondenten is aangedragen door de gemeente. Voor ieder interview hebben we een semigestructureerde opzet aangehouden (deze leidraad is te vinden in bijlage 3).

Als aanvulling op deze interviews hebben we een groepsinterview gehouden met een afvaardiging van de gemeenteraad. Tijdens dit groepsinterview zijn wij in gesprek gegaan met de raadsleden over hun ervaringen met de drie genoemde cases. Doel van het gesprek was te achterhalen hoe de participatie in hun ogen feitelijk verlopen is in de casussen.

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 presenteren we onze visie op participatie. Deze visie vormt tevens het onderzoekskader voor het gehele onderzoek. In hoofdstuk 3 behandelen we de participatiekaders van de gemeente Teylingen. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en hoofdstuk 5 sluiten we deze rapportage af met onze aanbevelingen. In bijlage 1 staan onze bevindingen van het casusonderzoek.

2. Kijken naar participatie

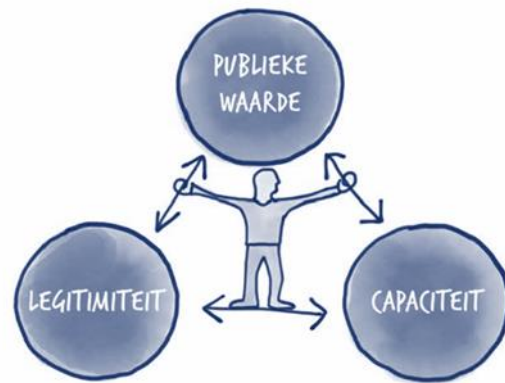
Gemeenten hebben te maken met forse maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie, de woningbouwopgave en de Omgevingswet. Allemaal vraagstukken waar gemeenten niet alleen voor aan de lat staan. De manier waarop deze opgaven (en andere vraagstukken) worden benaderd, verandert constant. Steeds meer gemeenten, waaronder de gemeente Teylingen, zijn de afgelopen jaren aan de slag gegaan met participatief werken, om verschillende publieke vraagstukken op te lossen. Ook hebben veel gemeenten de ambitie om inwoners binnen hun lokale democratie te laten meepraten en soms ook te laten meebeslissen. Daarmee wordt het werken aan maatschappelijke opgaven, zoals de Omgevingswet, meer en meer een gedeelde activiteit van overheid en samenleving.

Uiteindelijk draait participatie om het komen tot publieke waarde. Het concept publieke waarde is gemunt door Harvardhoogleraar Mark Moore.¹ Hij heeft een publieke-waardemodel ontwikkeld waarmee we – in het kader van dit onderzoek – naar de effectiviteit van participatie kunnen kijken. Het model werkt als volgt:

Participatie moet leiden tot waardevolle uitkomsten (publieke waarde).

Er moet voldoende operationele capaciteit zijn om participatie te organiseren. Operationele capaciteit omvat de volgende aspecten:

- *Input*: uitgangssituatie (zoals financiële en inhoudelijke kaders) van waaruit participatie plaatsvindt.
- *Throughput*: activiteiten met betrekking tot participatie die in de verschillende fases van het beleidsproces kunnen plaatsvinden, te weten: voorbereiding, besluitvorming, uitvoering, verantwoording en evaluatie.
- *Output*: opbrengsten van participatie, zoals een beleidsdocument of daadwerkelijke verdeling van een buurtbudget.

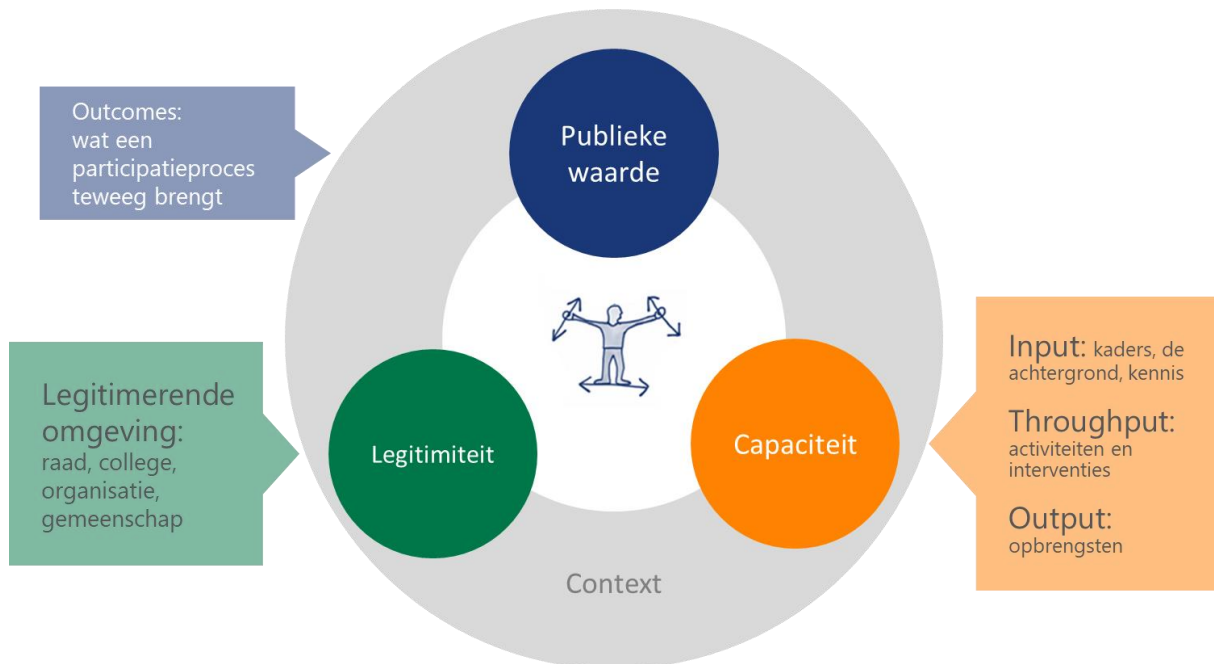


Figuur 1. Het publieke-waardemodel

De gewenste publieke waarde en de benodigde capaciteit moet *gelegitimeerd* zijn. Daarbij spelen de formele politiek-bestuurlijke actoren (gemeenteraad, college van B en W en ambtelijke organisatie) een belangrijke rol. Maar ook andere actoren (inwoners, maatschappelijke organisaties en marktpartijen) zijn belangrijk voor draagvlak voor het participatieproces en de uitkomsten daarvan.

¹ Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

Hierna werken we het algemene model van Moore uit naar een specifiek kader voor dit onderzoek.



Figuur 2. Het publieke-waardemodel toegespitst op dit onderzoek.

Figuur 2 geeft weer hoe participatie werkt of zou moeten werken. Door deze bril kunnen we systematisch naar meerdere casussen kijken. Het onderzoek hebben we op de volgende manier gestructureerd:

- Eerst kijken we naar de uitgangssituatie van waaruit participatie plaatsvindt. Concrete vraag is dan: wat zijn de participatiekaders van de gemeente Teylingen? (*input*).
- Daarna onderzoeken we hoe deze participatiekaders in de casussen worden ingevuld. Concrete vragen: worden deze participatiekaders consequent ingezet en zo ja, hoe? En zo nee, waarom niet? (*throughput*). En wat gaat er volgens de direct betrokkenen goed en minder goed? (legitimerende omgeving).
- Vervolgens kijken we naar de opbrengsten van participatie. Concrete vragen: welke tastbare producten worden opgeleverd in de casuïstiek (zoals een kernenagenda), welke handelingen vinden plaats naar aanleiding van een participatieproces (zoals de daadwerkelijke verdeling van een buurtbudget)? (*output*).
- Aansluitend daarop kijken we of deze uitkomsten effectief zijn. Dit doen we vanuit een kwalitatieve invalshoek, in gesprek met de direct betrokkenen (de legitimerende omgeving). De concrete vraag is dan: vinden de direct betrokkenen dat de opbrengsten leiden tot waardevolle uitkomsten? (publieke waarde/doeltreffendheid).
- Tot slot destilleren we uit de casussen '*lessons learned*', die ingezet kunnen worden bij de implementatie van de Omgevingswet.

3. Participatiekaders gemeente Teylingen

3.1 Inleiding en conclusie

In dit hoofdstuk benoemen we de participatiekaders voor inwoners- en overheidsparticipatie binnen de gemeente Teylingen. We concluderen: Teylingen vindt participatie belangrijk, maar er is nog geen sprake van uniform beleid.

- De forse politiek-bestuurlijke ambities hebben geen weerslag gekregen in politiek-bestuurlijke kadering over wat gewenst is qua participatie. Er lijkt een groot gat te zijn tussen ambitie en realisatie.
- De ambtelijke HLTsamen-organisatie poogt dat gat deels te vullen met een ambtelijke visie op participatie (en een toolkit). Dit document helpt ambtenaren bij de afweging(en), maar biedt geen democratisch houvast voor het soort participatie dat Teylingen nastreeft. Verdere verankering van participatie, bijvoorbeeld in werkwijzen, beleid of proceskaders van de gemeente, blijft nog achter.

In de volgende twee paragrafen onderbouwen we deze conclusies. Daarbij gaan we eerst in op de uitgangspunten voor participatie en vervolgens op hoe deze uitgangspunten zijn vertaald in kaders, werkwijzen en/of beleid.

3.2 Participatie als uitgangspunt en voorwaarde

Teylingen is ambitieus op het gebied van participatie en neemt participatie als uitgangspunt bij alles wat zij doet. Participatie wordt binnen Teylingen daarom ingezet op vrijwel alle beleidsterreinen. Denk aan het ontwikkelen van de Omgevingsvisie, het afvalbeleid, het opstellen van het Integraal Veiligheidsbeleid en de Nota Volksgezondheidsbeleid.² Ook wil Teylingen zichzelf in de regio en landelijk op de kaart zetten als het gaat om participatie.³

De participatieambitie komt met name naar voren in het raadsprogramma⁴, collegeprogramma⁵ en de programmabegroting 2019-2022:

- In het raadsprogramma 'Vitaal Teylingen' staat beschreven dat inwoners gezien worden als partners in het gezamenlijk streven naar wenselijke oplossingen. Teylingen wil de kennis en kunde van de Teylingse samenleving benutten.
- In het collegeprogramma 'Vitaal Teylingen' geldt participatie als uitgangspunt bij 'alles wat we doen'. De gemeente Teylingen wil partner (bij cocreatie), regisseur of facilitator zijn wanneer inwoners of ondernemers met plannen en ideeën komen.⁶ In het collegeprogramma staat ook een voorwaarde genoemd voor participatie als uitgangspunt: *'We bekijken met elkaar of en hoe deze initiatieven bijdragen aan de ambities van het gemeentebestuur: prettig wonen, duurzaam denken en doen en een energiek, sociaal, bruisend en ondernemend Teylingen. Plannen die daarbij aansluiten, zullen we actief ondersteunen.'*⁷
- In het programma 'Modern bestuur, invloedrijke burgers van het collegeprogramma' wordt participatie als uitgangspunt als speerpunt beschouwd. Bij dit programma past het beeld van inwoners meer ruimte geven voor eigen initiatief.⁸

² Collegeprogramma (2018-2022). 'Vitaal Teylingen: samen maken we de toekomst', p. 23.

³ Kadernota (2018-2021).

⁴ Raadsprogramma (2018-2022). 'Vitaal Teylingen: samen maken we de toekomst', p. 34.

⁵ Collegeprogramma (2018-2022). 'Vitaal Teylingen: samen maken we de toekomst', pp. 84 en 85.

⁶ Collegeprogramma (2018-2022). 'Vitaal Teylingen: samen maken we de toekomst', p. 4.

⁷ Collegeprogramma (2018-2022) 'Vitaal Teylingen: samen maken we de toekomst', p. 4.

⁸ Programmabegroting Teylingen (2019-2022).

3.3 Huidige participatiekaders

In deze paragraaf maken we met name gebruik van de ambtelijk opgestelde 'Visie op participatie' en de door het college opgestelde 'Notitie Regie organisatie en communicatie in bouwprojecten'. Deze twee documenten vormen niet echt kaders, maar geven wel het meeste houvast bij de organisatie van participatieprocessen.

Op dit moment heeft de gemeente Teylingen geen uniform participatiebeleid, werkwijze of gepubliceerde visie op participatie (met uitzondering van wat er over participatieambities staat in het collegeprogramma, de programmabegrotingen en kadernota's). Er is nog geen sprake van eenduidige kaders voor de ruimte en de afspraken in de voorgestelde *nieuwe aanpak* (een aanpak die bij participatie iedereen de ruimte geeft).⁹ Denk aan vragen als 'wie heeft welke rol?', 'wie heeft welke verantwoordelijkheid?' en 'wat verstaan we onder een deugdelijk participatieproces?'

Teylingen vindt duidelijke kaders voor participatie echter wel van belang. Om participatie te laten slagen, zijn heldere afspraken essentieel. Daarom gaat het college graag met de gemeenteraad in gesprek over kaders.¹⁰ Ons is niet gebleken of dit gesprek heeft plaatsgevonden en of het gesprek tot kaders vanuit de gemeenteraad heeft geleid. Het collegeprogramma vermeldt dat het niveau van participatie bij projecten wordt bepaald aan de hand van de opdrachtbeschrijving.¹¹

Binnen HLTsamen is ambtelijk wel een visie op participatie opgesteld. Drie onderdelen in deze visie geven houvast in concrete participatieprocessen. Ten eerste het onderscheid van participatie naar *niveaus van samenwerken*.¹² HLTsamen noemt vier niveaus waarop de omgeving kan worden betrokken voor het creëren van publieke waarde:

- Samen denken: 'alle ontmoetingen tussen samenleving en overheid waaruit helder wordt welke publieke waarde je wilt en kunt creëren en op welke manier'.
- Samen besluiten: 'alle ontmoetingen waar je als samenleving en overheid samen besluit welke publieke waarde je realiseert tegen welke inzet en binnen welke kaders'.
- Samen doen: 'alle participatieve trajecten die producten of diensten opleveren waarmee je publieke waarde creëert'.
- Samen leren: 'alle ontmoetingen tussen samenleving en/of overheid waarbij samen reflecteren leidt tot beter bouwen aan publieke waarde'.

Het tweede onderdeel betreft een intake. De samenwerkingsorganisatie beschrijft in het visiedocument op participatie een *Toolkit Samenwerken met de omgeving*. Deze toolkit (te vinden op het intranet) bevat de aanpak, processtappen en tools voor het participatieproces. Een opgave, vraag of opdracht begint daarbij altijd met een intake (de stappen van de intakeprocedure zijn ook terug te vinden in de toolkit). Tijdens een intake wordt gekeken wie bevoegd is voor het nemen van een beslissing (raad, college, ambtelijke bevoegdheid), wat het samenwerkingsniveau is, en wie welke rollen/taken/verantwoordelijkheden heeft. Vervolgens is er een vast stappenplan:

1. Intake (bevragen, opdracht, stakeholdersanalyse, omgevingsanalyse, risicoanalyse, organisatieanalyse).
2. Opdracht opstellen en vaststellen.
3. Klantaanvraag → meewerken met de omgeving/omgevingstafel.
 - a. Project → projectplan → uitvoeren project → evaluatie.
 - b. Programma → programmaplan → uitvoeren programma → evaluatie.

⁹ Collegeprogramma (2018-2022) 'Vitaal Teylingen: samen maken we de toekomst', p. 5.

¹⁰ Programmabegroting Teylingen (2019-2022).

¹¹ Collegeprogramma (2018-2022) 'Vitaal Teylingen: samen maken we de toekomst', p. 19, zie ook Programmabegroting Teylingen (2019-2022). p. 43.

¹² HLTsamen. (2020). 'Visie op participatie', p. 12.

c. Proces → procesplan → uitvoeren proces → evaluatie.¹³

Het doel van de intake is om een aantal stappen voor te stellen 'dat je kunt nemen om de opdracht en het speelveld in kaart te brengen.'

*Het derde onderdeel van de visie dat concreet houvast geeft, gaat over het democratisch proces. Dit onderdeel is gerelateerd aan de intake en betreft het volgende: 'Bij de intake bekijken we wie de beslissing neemt (raad, college, ambtelijke bevoegdheid), welke stakeholders er zijn en wat het samenwerkingsniveau is; informeren, meedenken, meedoen of meebeslissen (dit kan overigens per stakeholder verschillen). Rollen, taken en verantwoordelijkheden worden duidelijk beschreven en zijn voor alle deelnemers helder.'*¹⁴

Tot slot, in de 'Notitie Regie organisatie en communicatie in bouwprojecten' van het college staat beschreven dat participatie (ook) een voorwaarde is voor bouwprojecten. Verder vermeldt de notitie dat met betrekking tot participatie gekozen wordt voor een nieuwe aanpak, waarbij participatie met de omgeving wordt georganiseerd, alvorens de gemeente instemt met een principeverzoek van een initiatiefnemer. In deze nieuwe aanpak wordt de omgeving goed geïnformeerd en krijgt deze meer inspraak vanaf het begin van het proces.¹⁵ Er worden plannen voor communicatie en participatie gemaakt. Deze plannen zijn projectspecifiek, omdat elk project uniek is en om maatwerk vraagt. Een plan moet in ieder geval de volgende elementen bevatten:

- Omgevings- en stakeholdersanalyse.
- Welke middelen er ingezet worden in de communicatie en participatie.
- Planning met daarin opgenomen welke middelen wanneer worden ingezet.
- Wijze waarop de dialoog met de omgeving wordt vormgegeven.¹⁶

Omgevingswet als uitdaging

Naast het feit dat Teylingen zelf uitgebreide ambities op het gebied van participatie heeft, gaan ook andere ontwikkelingen de gemeente op participatief gebied beïnvloeden. De Omgevingswet die in 2022¹⁷ in werking treedt, brengt verplichtingen met zich mee met betrekking tot participatie. De Omgevingswet is momenteel een grote uitdaging voor HLTsamen. Deze wet laat initiatiefnemers en overheden veel ruimte voor de eigen invulling van participatie. Voor de praktijk roept dit veel vragen op over hoe deze participatieprocessen dan concreet ingericht zouden moeten worden. Om de uitdagingen van de Omgevingswet zo integraal mogelijk aan te pakken, heeft de gemeente Teylingen in 2019 zich ten doel gesteld te onderzoeken hoe participatie in het kader van de Omgevingswet vormgegeven zal worden.¹⁸ In 2019 is het college van Teylingen gevraagd met een plan te komen om de regie, organisatie en communicatie omtrent bouwprojecten beter te regelen. Een belangrijk onderdeel hiervan is het in een vroeg stadium betrekken van de omgeving in dit proces.¹⁹ Op 4 juni heeft het college een voorstel verbetermaatregelen gedaan in de 'Notitie Regie organisatie en communicatie'.²⁰

In deze notitie worden de volgende maatregelen voorgesteld die betrekking hebben op participatie in Teylingen:

- 'Participatie is een voorwaarde' (er moet eerder participatie plaatsvinden om te voorkomen dat enkel ver uitgewerkte plannen worden voorgelegd aan de omgeving).

¹³ HLTsamen. (2020). 'Visie op participatie'.

¹⁴ HLTsamen. (2020). 'Visie op participatie', p. 13.

¹⁵ Notitie Regie organisatie en communicatie in bouwprojecten (2019). p. 14.

¹⁶ Notitie Regie organisatie en communicatie in bouwprojecten (2019). p. 16.

¹⁷ Rijksoverheid. (z.d.). 'Nieuwe datum inwerkingtreding Omgevingswet: 1 januari 2022'. Via:

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/05/20/nieuwe-datum-inwerkingtreding-omgevingswet-1-januari-2022>

¹⁸ Programmabegroting Teylingen 2019-2022.

¹⁹ HLTsamen. (2020). 'Visie op participatie'.

²⁰ Notitie Regie organisatie en communicatie in bouwprojecten. (2019).

- *'Plan voor communicatie en participatie in de planfase. Er wordt een plan opgesteld door de initiatiefnemer voor de communicatie en participatie met de omgeving. De gemeente kijkt en denkt mee en beoordeelt of belanghebbenden voldoende worden betrokken (regie).'* (Wat er in dat plan moet komen, staat in paragraaf 3.3).
- *'Communicatie: informatie over het initiatief moet vanaf een vroeg stadium.'*
- *'Eén aanspreekpunt bij de gemeente: omgevingsmanager.'*
- *'Toolbox "bouwen in Teylingen" (Het voorbeeld plan van aanpak voor communicatie en participatie (zie tweede bullet) wordt in de toolbox opgenomen).'*²¹

Hierna volgen nog drie relevante bevindingen ten aanzien van de Omgevingswet en participatie in Teylingen:

- Momenteel wordt er ook gewerkt aan de ontwikkeling van een *omgevingstafel* voor HLTsamen. Het doel van een omgevingstafel is om snel en zorgvuldig vergunningsaanvragen te toetsen en om de samenwerking en participatie te bespreken in lijn met de Omgevingswet.²²
- De gemeente Teylingen heeft het streven om het nog op te stellen participatiebeleid 'Omgevingswetproof' te maken.²³
- De *Centrumvisie* staat aangegeven als een project waarbij de aanpak een goed voorbeeld is van aansluiting op de Omgevingswet. Dit omdat ideeën opgehaald zijn bij inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden, en de Centrumvisie op termijn wordt opgenomen in de Omgevingsvisie.²⁴

²¹ Notitie Regie organisatie en communicatie in bouwprojecten. (2019). pp. 13-16.

²² HLTsamen. (2020). 'Visie op participatie', p. 10.

²³ HLTsamen. (2020). 'Visie op participatie'.

²⁴ Centrumvisie Teylingen. (oktober 2020).

4. Conclusies

In dit hoofdstuk behandelen we de centrale onderzoeksvraag: *Hoe is in de gemeente Teylingen de burgerparticipatie vormgegeven en hoe effectief is dit?* Op basis van hoofdstuk 3 en het casusonderzoek beantwoorden we tevens de vier deelvragen:

1. In hoeverre heeft de raad duidelijke kaders, doelen of ander type verwachtingen gesteld voor burgerparticipatie?
2. In hoeverre wordt burgerparticipatie (in de vorm van bijvoorbeeld inspraak, informatievoorziening, buurtinitiatief, zelfbeheer) aantoonbaar gebruikt in de verschillende fases van het beleidsproces – voorbereiding, besluitvorming, uitvoering, verantwoording en evaluatie? In hoeverre is hier sprake van innovatieve vormen?
3. Wat zien de betrokken partijen als de voor- en nadelen van burgerparticipatie?
4. Welke opbrengsten heeft burgerparticipatie voor het beleid en de besluitvorming? In hoeverre is beleid al aangepast en bijgesteld?

De antwoorden op deze deelvragen luiden als volgt:

1. De gemeenteraad heeft geen duidelijke kaders, doelen of ander type verwachtingen gesteld ten aanzien van burgerparticipatie.
2. Participatie wordt in beperkte mate aantoonbaar gebruikt in de verschillende fases van het beleidsproces. Hoewel er in beperkte mate gebruik is gemaakt van innovatieve participatievormen, is er wel in grote mate gebruik gemaakt van passende participatievormen.
3. Over het algemeen zijn draagvlak en een mooiere buurt de meest terugkerende voordelen. Het feit dat participatieprocessen vaak lang duren, is het meest naar voren gekomen als nadeel. Het antwoord op deze derde deelvraag komt overigens het beste naar voren in het casusonderzoek (met name in de paragrafen ‘bevindingen enquêtes en interviews’, zie bijlage).
4. Alle onderzochte participatieprocessen hebben tot concrete *output* geleid. Participatie heeft bijgedragen aan een opgestelde visie, aan zestig stukken geadopteerd groen en aan heringerichte lanen.

Hierna behandelen we alle onderzoeksresultaten – bevindingen, algemene reflecties en deelconclusies (van het casusonderzoek) – als één geheel om de hoofdvraag te beantwoorden met drie conclusies:

- De huidige participatieaanpak is te karakteriseren als divers met veel *bottom-up* inzet.
- De gemeente moet zuinig zijn op de actieve, participatie-minded gemeenschap.
- De gemeenteraad kan zijn sturende rol versterken.

We lichten de drie conclusies stuk voor stuk toe.

4.1 Conclusie 1: een diverse participatieaanpak met veel *bottom-up* inzet

We concluderen dat Teylingen een diverse aanpak van participatie hanteert, maar tegelijkertijd dat de diversiteit in soorten participatie bescheiden is: de onderzochte projecten lijken op elkaar. Binnen elk participatieproject wordt hard gewerkt door de ambtelijke organisatie. Er is veel aandacht voor het goed laten verlopen van processen en deze aandacht loont: in veel participatieprocessen lukt het om tot concrete resultaten te komen en positieve ervaringen bij deelnemers achter te laten.

De drie onderzochte casussen laten zien dat in Teylingen burgerparticipatie *divers* is georganiseerd. Op het eerste gezicht gaat het om drie totaal verschillende projecten: een regeling voor het faciliteren van bewoners en burgerinitiatieven om 'klein' groen over te nemen, een 'klassieke' herinrichting van twee straten, en een gemeentebreed participatieproject met veel verschillende participanten.

Ook de aanpakken van de drie projecten liepen sterk uiteen. Adoptiegroen is te kenmerken als laagdrempelig en functioneert ook als uithangbord van de gemeente Teylingen. Doel is het nemen van initiatief makkelijk en mogelijk te maken. De Centrumvisie kende een veel complexere aanpak: een extern bureau organiseerde het proces, het ging in één proces over de drie kernen van Teylingen en er waren veel verschillende typen participanten betrokken, zoals inwoners (met bijzondere aandacht voor de subdoelgroep jongeren), ondernemers en de gemeente zelf. Bij de totstandkoming van de Centrumvisie werden ook veel verschillende en innovatieve participatievormen ingezet om *input* op te halen. Bij de herinrichting van de Platanenlaan en de Essenlaan werden juist veel klassieke participatiemiddelen ingezet: brieven, gesprekken en bijeenkomsten.

Ondanks deze verschillen in projecten en aanpakken is de diversiteit tegelijkertijd bescheiden. Bekeken vanuit de beleidscyclus gaan de drie casussen enkel over twee fasen, namelijk beleidsvoorbereiding en uitvoering. Er is geen sprake van participatie in de besluitvorming, verantwoording of evaluatie. Door de bril van samen denken, doen, besluiten en leren, zijn de participatieprocessen voornamelijk gericht op het samen denken en samen doen. We hebben geen processen aangetroffen die volledig gericht zijn op samen besluiten of samen leren. Ook in de bestudeerde processen hebben we geen deelaspecten van samen besluiten of samen leren aangetroffen.

Wat we in Teylingen wel zagen, was een aanzienlijke focus op het 'goed procesvoeren' en veel *bottom-up* inzet vanuit ambtenaren. Ambtenaren waren zich sterk bewust van de noodzaak om het proces goed te begeleiden en ondernamen hier ook acties voor (zoals extra bijeenkomsten, extra uitleg geven of extra stappen zetten voor initiatiefnemers). De doelen van participatieprocessen waren doorgaans duidelijk (gemaakt) voor participanten.

Uiteraard was er ook commentaar, maar participatieprocessen zonder enige vorm van kritiek zijn uiterst zeldzaam. Het gaat ook niet zozeer om kritiekloze participatieprocessen te realiseren, maar veeleer om een 'goed' proces te organiseren: een proces waarin inwoners informatie goed aangeleverd krijgen, waarin ze daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen en waarin democratische waarden²⁵ geborgd zijn.

In de drie onderzochte casussen onderstrepen veel respondenten expliciet het belang van goede en prettige processen. Ambtenaren gaven aan hoe belangrijk het is om verwachtingen te managen, goed te communiceren en indien nodig een extra bijeenkomst te organiseren. Allemaal aspecten om te zorgen dat processen goed verlopen. Inwoners vinden goede processen net zo belangrijk. Zij gaven aan behoefte te hebben aan duidelijkheid: over de doelen van participatie en over het proces. Een compliment of een kritiekpunt van een inwoner is vaak gerelateerd aan een ervaring met het proces:

- dat de aanvraag voor Adoptiegroen makkelijk ging
- dat soms wat onduidelijk was wat de volgende stap zou zijn in het proces van Adoptiegroen aanvragen
- dat bijeenkomsten goed waren bij de Centrumvisie
- dat het gehele proces van de Centrumvisie lang duurde
- dat de sfeer goed was bij de herinrichting van de Platanenlaan/Essenlaan
- dat er goed werd samengewerkt in de bijeenkomsten over de herinrichting van de Platanenlaan/Essenlaan
- dat participanten behoefte hebben aan meer duidelijkheid over verschillende participatieonderdelen, zoals uitgangspunten, rol van de gemeenteraad, projectplannen, etc.

²⁵ Zie bijvoorbeeld het kader dat Anja Smits ontwikkelde voor 'het democratisch zakboekje': <http://docplayer.nl/105126323-Democratisch-toetsingskader-bij-bewonersinitiatieven.html>

In alle gevallen ging tevredenheid over het proces gepaard met meer tevredenheid over de uitkomst en de bereidheid om in te de toekomst weer mee te doen. We concluderen op basis van de drie onderzochte casussen dat bij prettige processen de *outcomes* van participatie meer tot uitdrukking komen. Deze conclusie sluit heel goed aan bij een ambitie van de gemeente: 'Met participatie willen we ook de betrokkenheid vergroten in de gebruikperiode.'²⁶

4.2 Conclusie 2: wees zuinig op de gemeenschap

Op basis van de onderzochte casussen concluderen we dat Teylingen een actieve gemeenschap heeft die meedoet met participatieprocessen om een breed scala aan redenen. Dit biedt veel kansen voor de gemeente om samen publieke waarde te creëren. Tegelijkertijd is het belangrijk dat de gemeente zuinig is op deze participatiebereidwilligheid.

Binnen de scope van dit onderzoek kwam zonder uitzondering naar voren dat 'participatie in het DNA van Teylingen zit'. Inwoners van Teylingen waren betrokken: omdat ze bezorgd of enthousiast waren of omdat 'het gewoon is' of omdat 'het hoort'.

Activiteit in een gemeenschap is goed omdat het betrokkenheid en een bepaalde mate van sociale cohesie impliceert. Bovendien geeft het de gemeente ook de kans om samen met de inwoners tot publieke waarde te komen. Dit is gelukt in de casus Adoptiegroen waar op kleine schaal mooie concrete resultaten zijn behaald. Ook in de casus Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan is te zien dat inwoners, uiteraard samen met de gemeente, een concreet ontwerp hebben gemaakt. Vooral opvallend is dat inwoners ook interessante participatieve ervaringen hebben opgedaan: ontwerpen presenteren aan elkaar, leren omgaan met elkaars belangen of inzien dat 'het herinrichtingsproces soms best ingewikkeld is'.

Het is belangrijk dat de gemeente zuinig is op zo'n actieve en 'participatie-*minded*' gemeenschap. Inwoners hadden meerdere kritiekpunten over de participatie: processen duren soms lang, er is weleens onduidelijkheid of ze benadrukken het risico op participatiemoedheid.

De gemeente kan onder andere zuinig zijn door de hoeveelheid en het karakter van de participatieprocessen beter op de gemeenschap af te stemmen. Het is voor de gemeente dus van groot belang participatie niet in elk proces als wondermiddel in te zetten. Een gerichte inzet is belangrijk om de duur behapbaar te houden, duidelijkheid te creëren en inwoners af en toe ook met rust te laten. Duidelijkheid bieden (zie ook conclusie 3) speelt een grote rol in deze zuinigheid.

4.3 Conclusie 3: Ongekaderd kaderstellen – de sturende rol van de raad

We concluderen dat er een groot gat zit tussen de politiek-bestuurlijke ambities enerzijds en de politiek-bestuurlijke sturing anderzijds. De doelen van participatieprocessen waren doorgaans duidelijk (gemaakt) voor participanten. Maar het bewustzijn van de kaders die de gemeenteraad had meegegeven of vastgesteld, was gering. We verwijzen weer naar een gestelde ambitie:

*'Om participatie te laten slagen, zijn duidelijke afspraken essentieel. Daarom gaat het college graag met de gemeenteraad in gesprek over kaders.'*²⁷

Gezien deze ambitie is de bevinding van ontbrekende kaders (en de onduidelijkheid daaromtrent) op zijn minst interessant te noemen. We hebben geen 'algemene kaderstelling' voor participatie (door de gemeenteraad) aangetroffen én ook geen 'specifieke kaderstelling' per participatieproces (door de gemeenteraad). In alle bestudeerde participatieprocessen was er wel een *vorm van kadering* (denk aan de Centrumvisie die een ambitie binnen het raadsprogramma Vitaal Teylingen verwezenlijkt, de herinrichting die aan een participatieplan voldoet

²⁶ Programmabegroting Teylingen 2019-2022, p. 43.

²⁷ Programmabegroting 2019-2022.

en de voorwaarden voor Adoptiegroen).²⁸ Maar in al deze individuele processen had de gemeenteraad geen specifieke kaders vastgesteld. In de totstandkoming van de Centrumvisie werd de gemeenteraad wel intensief betrokken: in de voorbereiding, tussentijds (ook extra) en uiteraard bij de besluitvorming.

Tegelijkertijd heeft het ontbreken of de onduidelijkheid van kaders in de onderzochte casussen niet tot problemen geleid. De ambtelijke organisatie zorgde voor een goede procesvoering (en maakte het daarmee mogelijk om de raad meer stap voor stap te betrekken) en zag erop toe dat de raad voldoende werd meegenomen. De doelen van de participatieprocessen waren in veel gevallen wel helder. Toch zagen we een grote behoefte aan meer duidelijkheid. Die behoefte ging verder dan 'wat gaan we doen' en ging juist over 'wat gaan we niet doen?' of 'hoe zwaar weegt dit participatieproces?'.

Het belang van duidelijkheid en overeenstemming over wat iedereen verstaat onder participatie, kwam dominant naar voren in het onderzoek. Wat wil de gemeente met participatie? Wat is wel, wat is geen participatie? Wat verwachten inwoners van participatie? Kunnen die verwachtingen waargemaakt worden? Een organisatiebrede opvatting over participatie hebben we binnen de gemeente Teylingen niet aangetroffen. Het ontbreken daarvan kan het verder ontwikkelen van participatie en het verbeteren als organisatie in de weg staan.

Binnen de casussen leken geen fundamentele conflicten over de participatieopvattingen te bestaan (denk aan een conflict over de mate van invloed: mogen we als inwoners alleen adviseren of ook meebeslissen?). Wel waren er kleinere onduidelijkheden: is Adoptiegroen nou echt participatie? Of vraagt de gemeente 'gewoon' inwoners om praktische onderhoudstaken over te nemen? Wat is het verschil? Ook bij de Centrumvisie bestonden onduidelijkheden over participatieopvattingen: welke *input* wordt van participanten verwacht? Als participanten enkel aangeven wat ze niet willen, is dat dan genoeg? Is participatie in de totstandkoming van een Centrumvisie leidend? En als inwoners/ondernemers die niet hebben meegedaan later gaan klagen, welke invloed heeft dat dan op het georganiseerde proces en de plannen?

Een laatste subconclusie die samenhangt met ongekaderd kaderstellen, betreft de focus van de onderzochte participatieprocessen. De focus op denken en doen (of beleidsvoorbereiding en uitvoering, zie ook paragraaf 4.1) is terug te zien in de doelen van participatie. Als we het evaluatiekader erbij pakken en onderscheid maken tussen *output* en *outcome*, valt op dat de onderzochte participatieprocessen vrij resultaatgericht oftewel *outputgedreven* zijn. Geïnterviewden hadden het wel veel over hoe participatie tot grotere *outcomes* moet leiden, maar hier wordt in het participatieontwerp of in de procesvoering minder aandacht aan besteed. In sommige casussen lukte het uiteindelijk wel om die grotere *outcomes* teweeg te brengen. Zo fungeert Adoptiegroen daadwerkelijk als uithangbord en heeft de herinrichting van de Platanenlaan en de Essenlaan veel teweeggebracht bij participanten. Die laatste casus is illustratief voor een goede ervaring met de gemeente, meer contact met inwoners en vertrouwen in participatieprocessen. De *outcomes* lijken echter meer bijvangst en zijn minder het resultaat van doelstelling of kaderstelling.

²⁸ Er was een amendement ingediend dat onder andere gebaseerd was op de overweging en constatering dat de gemeenteraad onvoldoende aan zijn wettelijke (waaronder kaderstellende) rol kon voldoen. Zie: Amendement Prioritering Uitvoeringsprogramma Centrumvisie Fractie Groen en Leefbaar Teylingen CDA PvdA (17 december 2020).

5. Aanbevelingen en ‘lessons learned’

Op basis van het onderzoek (een vorm van terugkijken) doen we de gemeente Teylingen drie aanbevelingen (een vorm van vooruitkijken). We structureren de aanbevelingen in grote mate op basis van de conclusies.

- **Faciliteer kennisdeling in de organisatie.**
- **Word (nog) beter in het goed laten aansluiten van participatieprocessen op het vraagstuk.**
- **Werk aan een doorleefde manier van denken over participatie in Teylingen.**

5.1 Aanbeveling 1: faciliteer kennisdeling in de organisatie

Ondanks het ontbreken van een uniforme participatiewijze blijkt uit het onderzoek dat er in verschillende hoeken van de gemeente wel veel aan participatie wordt gedaan en dat veel participatieprocessen goed gaan. Medewerkers in verschillende domeinen hebben allemaal hun eigen ervaringen opgedaan met participatie en eigen manieren om participatieprocessen aan te pakken (denk aan het voorbeeld van fysiek puzzelen bij de herinrichting van de Platanenlaan/Essenlaan). Het organisatiebreed delen van al deze ervaringen en aanpakken is belangrijk om de volgende redenen:

- Het vergroot de toolbox van inzichten, werkvormen en *good practices* (de *do's* en *don'ts*). Dit maakt een grotere variatie aan soorten participatieprocessen (samen doen, denken, besluiten én leren) mogelijk.
- Het inspireert medewerkers (en participanten in de processen).
- Het zorgt voor een stevige kennisbasis voor participatie.

Door kennisdeling te stimuleren op basis van wat er al is, is de gemeente beter in staat die goede processen te organiseren. Dat goede processen belangrijk zijn, is geenszins nieuw of verrassend. Wel heeft dit onderzoek laten zien dat dit soort processen in Teylingen bijdragen aan de grote ambities voor participatie en de *outcomes* (zoals meer betrokkenheid). Het delen van ervaringen en kennis zorgt voor meer materiaal om de vragen ‘Wat wil de gemeente met participatie? Wat is wel, wat is geen participatie? Wat verwachten inwoners van participatie? Kunnen die verwachtingen waargemaakt worden?’ beter te beantwoorden. Zo draagt kennisdeling ook weer bij aan een meer doorleefde manier van denken over participatie (zie aanbeveling 3).

Op het moment dat in de hele organisatie verschillende werkvormen, ervaringen en *good practices* beschikbaar zijn, kunnen ze ook daadwerkelijk worden ingezet. Deze beschikbaarheid zorgt weer voor een betere aansluiting tussen processen en vraagstukken, en maakt variatie (en innovatie) van werkvormen mogelijk. Dit stimuleert tevens de bottom-up inzet. Door de kennisdeling op basis van eigen ervaringen te stimuleren is er ook altijd iemand in de organisatie die net dat specifieke inzicht of die ene tip heeft over de werkvorm. In participatieprocessen worstelt men vaak met de vraag: ‘hoe kunnen we die betrokkenheid vergroten?’ Door een goede kennis- en ervaringsbasis kan die vraag concreet beantwoord worden. De kennis en ervaring lijkt er binnen Teylingen te zijn.

Stimuleer het delen van ervaringen en kennis over participatie binnen Teylingen. Neem daarmee ook de ervaringen of kennisvragen van de gemeenteraad mee. Wat vindt de gemeenteraad belangrijk? Wat inspireerde? Waar liepen raadsleden tegenaan bij eerdere participatieprocessen?

5.2 Aanbeveling 2: word (nog) beter in het goed laten aansluiten van participatieprocessen op het vraagstuk

Zoals gezegd, blijkt uit dit onderzoek dat er veel goed gaat in de participatieprocessen in Teylingen. Participatie zit in het DNA van de gemeenschap en er bestaan diverse participatieaanpakken. Tegelijkertijd zijn de ambities groot, worden serieuze opgaven (denk aan de Omgevingswet en de Participatieverordening) verwacht en zijn er waarschuwingen voor participatiemoeheid bij de bevolking. Hoe kan Teylingen een goede balans vinden en houden in deze ontwikkelingen?

De aanbeveling is kort: wordt (nog) beter in participatieprocessen door deze goed te laten aansluiten op vraagstukken die participatief opgelost moeten worden.

In sommige opdrachtbeschrijvingen wordt in Teylingen al stilgestaan bij het niveau van participatie door middel van de Participatieladder.²⁹ Dit is een mooi aanknopingspunt voor een intensievere voorbereiding. Door intensiever en (iets) langer voor te bereiden, is de gemeente beter in staat een prettig proces te organiseren of effectief mee te doen in een participatieproces (dat door inwoners is georganiseerd). Door meer vooronderzoek wordt duidelijker wat er allemaal speelt bij de participanten. Daarnaast helpt een grondige voorbereiding om participatiemiddelen en -instrumenten beter in te zetten. Door deze betere match tussen vraagstuk en in te zetten middelen verkleint Teylingen het risico dat inwoners de zoveelste avond moeten bijwonen, de zoveelste vragenlijst moeten invullen of de zoveelste uitnodiging (binnen een kort tijdsbestek) krijgen.

Het beter matchen van processen (en dus in sterke mate middelen, instrumenten en mensen) en vraagstukken is ook **belangrijk voor een gemeenteraad**. Als het gaat om kaderstelling voorafgaand aan participatieprocessen, is voorbereiding uiterst belangrijk. Een participatieproces over formuleren van beleid of een visie vraagt vanzelfsprekend om andere kaders dan het cocreëren van een speeltuin. De conclusies van dit onderzoek laten ook zien dat nauwe of directe betrokkenheid van de raad niet in alle gevallen noodzakelijk is. Afhankelijk van de aard van het participatieproces kan het voldoende zijn om de casus te beleggen bij de ambtelijke organisatie. Expliciteer nut en noodzaak van kaderstelling door en de rol van de raad en veranker dit.

Stimuleer intensievere voorbereiding bij participatie. Zorg in de voorbereiding voor duidelijkheid over waarom participatie in een project van meerwaarde is. Het antwoord op de waaromvraag is een solide basis om de aanpak goed te laten aansluiten op wat nodig is en om achteraf terug te kijken op het proces. Deze voorbereiding kan onderdeel zijn van een Teylingse manier van denken en de gemeenteraad kan hier meer of minder bij betrokken zijn. Oefen vooral met verschillende vormen of gradaties van betrokkenheid (denk aan kaders voor de opdracht/het projectplan, kaders op basis van een startgesprek of kaders op basis van een 'belevingsscan').

5.3 Aanbeveling 3: werk aan een doorleefde manier van denken over participatie in Teylingen

Binnen HLTsamen bestaat inmiddels een visie op participatie die grotendeels *bottom-up* en ambtelijk is opgesteld. Dit is een heel mooi begin. Het is belangrijk dat Teylingen iets ontwikkelt wat op hoofdlijnen richting geeft aan hoe participatie in de gemeente plaatsvindt. Een dergelijk product is geen dichtgetimmerd protocol dat bij elk participatieproces zonder flexibiliteit gevolgd wordt (dit zou alle *bottom-up* inzet hinderen en ontmoedigen). Nee, zo'n product betreft de gedeelde beelden, opvattingen, ambities en dat gaat over de manier van participatief werken in Teylingen: het ontwikkelen van een manier van denken over en kijken naar participatie.

Participanten hebben behoefte aan duidelijkheid, bleek uit het onderzoek. Om als gemeente deze duidelijkheid – op verschillende participatieonderdelen (uitgangspunten, speelruimte, rol van de gemeenteraad, projectplannen,

²⁹ In ieder geval bij herinrichtingen. Zie collegeprogramma 2018-2022 'Vitaal Teylingen: samen maken we de toekomst', p. 19.

etc.) – te kunnen geven, moet er binnen de gemeente enige mate van overeenstemming over deze onderdelen zijn.

Het ontwikkelen van een manier van denken sluit ook aan op het bekende vraagstuk over **de rol van de gemeenteraad en kaderstelling** bij participatie. Wanneer Teylingen iets gaat ontwikkelen, worden van de gemeenteraad duidelijke opvattingen, beelden en ambities over participatie verwacht. Eerder bleek al dat het college graag met de gemeenteraad in gesprek gaat over kaders, omdat 'bij participatie duidelijke afspraken van belang zijn'.³⁰

De uitkomst van de ontwikkeling zou goed verankerd kunnen worden in participatiebeleid (of een participatienota of -code. Er zijn verschillende varianten van en documenten voor verankering.).³¹ We bevelen uiteraard aan om eerste tot gedeelde beelden en opvattingen te komen en daarna een product op te stellen en te verankeren.

Het criterium 'doorleefd' is belangrijk bij de ontwikkeling. In het collegeakkoord staan stevige ambities en binnen HLTsamen is een visie opgesteld. Maar de gezamenlijke betrokkenheid van de gemeenteraad, het college van B en W en de ambtelijke organisatie ontbreekt. Deze organisatiebrede betrokkenheid is wel uiterst raadzaam om:

- de gestelde ambities te behalen
- de gemeenteraad actiever te betrekken bij participatie in Teylingen
- de gemeenteraad instrumenten te geven om betrokken te zijn bij participatie
- inwoners duidelijkheid en voorspelbaarheid te bieden.

In Teylingen gaat op het gebied van participatie veel goed. Door gebruik te maken van alles wat er al is in de gemeente, kan het ontwikkelen van een manier van denken en kijken relatief makkelijk vorm krijgen. Er hoeven niet allerlei nieuwe vormen, instrumenten, pilots en regelingen bedacht te worden.

Organiseer intern een programma om samen met de gemeenteraad, het college van B en W én de ambtelijke organisatie tot overeenstemming te komen over hoe de gemeente Teylingen denkt over en kijkt naar participatie. Prioriteer daarbij ook aandachtspunten waarmee gemeentelijke actoren aan de slag gaan. Kies voor een werkvorm en een programma die passen bij de cultuur.

³⁰ Programmabegroting Teylingen 2019-2022.

³¹ In het kader van Omgevingswet geldt 'dat' participatie moet en niet 'hoe' het moet. Participatiebeleid kan wél invulling geven aan 'hoe' participatie moet. Zie ook: https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/toelichting_participatie_raadsleden.pdf

Aandachtspunten voor een ontwikkelprogramma én een product om de uitkomsten in te verankeren

We noemen twee belangrijke aandachtspunten voor 1) de ontwikkeling van gedeelde beelden en opvattingen over participatie en 2) participatiebeleid. Het eerste gaat over de inhoud: waar ga je het met elkaar over hebben? Of: waar moet in het beleid aandacht aan besteed worden? Het tweede gaat over kaderstelling: wat is het verschil tussen 'algemene' en 'specifieke' kaders voor participatie en hoe kan een gemeenteraad daar invulling aan geven?

Inhoud

Wat zijn nou onderwerpen om in een ontwikkelprogramma te behandelen en/of om op te nemen in participatiebeleid? De VNG heeft een **Voorbeeld Verordening Participatie [en uitdaagrecht]** opgesteld omdat er nu een wetsvoorstel in voorbereiding is dat gemeente verplicht de inspraakverordening te vervangen door een participatieverordening. De handreiking 'Aan de slag met participatie' is naast de Voorbeeld Verordening beschikbaar gesteld. De handreiking bevat een aantal stappen om als gemeente (-raad, college, ambtelijke organisatie en inwoners) te zetten. De resultaten van de doorlopen stappen zijn zinvolle input voor zowel het participatiebeleid als de participatieverordening (die idealiter goed op elkaar aansluiten).

Extra inspiratie voor de inhoud van een ontwikkelprogramma:

- Het **Groninger Participatiewerkboek** beslaat bijna alle facetten waar je als gemeenten over na moet denken bij participatie. Democratische waarden, rolverdeling, procesontwerpen, en hoe je 'een prettig ontmoeting en een open dialoog' creëert.
- **De participatieleidraad van de gemeente Utrecht** die geldt als participatiebeleid. De leidraad geldt voor en helpt bij zowel burger- als overheidsparticipatie.
- Specifieker voor participatievormen (met ook onderscheid naar wie het initiatief neemt: de overheid of inwoners) en de voor- en nadelen van deze vormen, zie ook **de Participatiewijzer van DIA & ProDemos**.

Kaders

Als participatiebeleid (of participatienota/-code) wordt vastgesteld door de gemeenteraad, geldt dat als 'algemene kaderstelling' op participatie. Zoals genoemd kan een gemeenteraad ook 'specifieke kaders' stellen voor participatieprocessen. Ook hier zijn de begrippen *input*, *throughput* en *output* nuttig bij het nadenken over deze vorm van kaderstelling. Waar wil je als gemeenteraad meer specifieke kaders per proces op formuleren? Enkele voorbeelden ter inspiratie:

- Kaders op *output*: "de raad wil dat het participatieproces leidt tot één agenda met speerpunten per wijk" of "de raad wil dat er in de buurtvisie een apart stuk over verkeersveiligheid komt."
- Kaders op *throughput* (proces): "de raad wil dat de gemeente digitale participatie/een burgerjury toepast" of "de raad wil dat er minimaal vijf verkeersmetingen worden gedaan voor kennis over veiligheid en leefbaarheid."
- Kaders op *input*: "de raad wil dat een groep inwoners het participatieproces trekt en de gemeente dit proces faciliteert" of "de raad wil dat de gemeente tijdens het participatieproces budget/snelheidsmeters beschikbaar stelt."

6. Bijlage 1: Uitkomsten casusonderzoek

6.1 Introductie

In deze bijlage presenteren we de bevindingen van het onderzoek per casus. Hieronder volgt een korte algemene beschrijving van de drie onderzochte casussen:

- In een participatief proces met de gemeente, inwoners en ondernemers (en ondersteund door adviesbureaus) is één overkoepelende Centrumvisie voor de drie kernen van Teylingen opgesteld. Doel van die visie is huidige en toekomstige problemen, kansen en uitdagingen in de centra integraal te kunnen afwegen.
- Adoptiegroen is een regeling van de gemeente die het ‘overnemen’ van stukjes groen door maatschappelijke actoren stimuleert.
- Voor de herinrichting van de Platanenlaan/Essenlaan zijn twee participatieontwerpen opgesteld. Hierin werkten gemeente en een ingenieursbureau samen met de bewoners van de twee lanen.

Eerst presenteren we de algemene conclusies van het casusonderzoek, gevolgd door een reconstructie per casus. Daarbij geven we steeds 1) een korte beschrijving van de casus, 2) de bevindingen op basis van een documentenstudie, 3) de bevindingen op basis van de interviews en de enquête en 4) de conclusies. De bevindingen geven we weer op basis van het evaluatiekader om de casussen inzichtelijk te maken, op een gelijke manier te behandelen en om ze te kunnen vergelijken.

Het onderzoeksontwerp met de focus op publieke waarde, *input*, *throughput* en *output* leidt er vanzelfsprekend toe dat we op een specifieke manier naar de casussen hebben gekeken. Hoewel er altijd meer onderzoek gedaan had kunnen worden, hebben we de casuïstiek goed kunnen reconstrueren. In de interviews komen onderwerpen herhaaldelijk terug, dus binnen de interviewdata is sprake van verzadiging. Ook constateren we dat de observaties op basis van de documenten, de beelden uit de vragenlijsten en de beelden uit de gesprekken overeenkomen. Daarmee is er voldoende grond onder de voeten om op basis van de drie datatypen conclusies over de casuïstiek te trekken.

6.2 Algemene conclusies casusonderzoek

Op basis van het casusonderzoek kunnen we drie rode draden aanwijzen:

- In alle casussen ontbreekt het houvast en/of de bredere kadering: waarom wordt er geparticipeerd? Wat zijn de motieven om inwoners (en anderen) te betrekken? Wanneer is het participatieproces goed en deugdelijk georganiseerd (volgens de gemeenteraad)? Waar moet het participatieproces in het bijzonder aan voldoen (volgens de gemeenteraad)? Bij Adoptiegroen wil de gemeente met name actief ondersteunen, bij de herinrichting van de Platanenlaan en de Essenlaan moesten de participatieontwerpen voldoen aan een ‘participatieplan’ en bij de Centrumvisie was participatie ‘een belangrijk onderdeel’. Opvallend is dat in geen van de casussen specifiek en expliciet het niveau van participatie bepaald is³² (of dat er vanuit het eindresultaat teruggeblikt wordt op het participatieniveau). De participatieladder is wel genoemd in de casus Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan, maar er is niet gekozen voor een specifieke trede.
- In alle casussen gaat heel veel goed, omdat er sprake is van veel inzet en toewijding vanuit de gemeente. Daarbij valt op dat in alle casussen ook de gemeenschap relatief goed met elkaar in contact komt (dit onderlinge contact is het meest zichtbaar in de casus Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan). Deze *outcomes* lijken voornamelijk positieve bijvangst te zijn: de participatieprocessen en werkvormen zijn niet expliciet gericht op onderlinge begripsvorming van participanten (hier vormt de casus Herinrichting

³² Collegeprogramma (2018-2022) ‘Vitaal Teylingen: samen maken we de toekomst’, p. 19. Zie ook Programmabegroting Teylingen (2019-2022). p. 43.

Platanenlaan/Essenlaan een uitzondering: het samen puzzelen en de ontwerpambassadeurs de ontwerpen aan hun mede-inwoners laten presenteren, is meer gericht op onderlinge uitwisseling tussen participanten).

- In elke casus zijn er ook kritische geluiden: deze betreffen met name de lengte van het proces. Andere kritiekpunten hebben te maken met onduidelijkheid: wanneer horen we wat de volgende stap is (Adoptiegroen), wat gebeurt er precies met de huidige en eventuele toekomstige *input* (Centrumvisie) en waarom lijkt de uitvoering net iets anders te verlopen dan gepland (Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan).

Figuur 3 toont de enquêteresultaten. Alle vragen konden met een score van 1 tot en met 5 beantwoord worden. Direct valt op dat alle participatieprocessen qua vorm op elkaar lijken. Zowel bij de bekendheid van de participatiekaders (vergelijk ook conclusie 3, paragraaf 4.3) als bij de tevredenheid over de lengte van het proces zit een knik naar lagere scores.



Figuur 3. Uitkomsten van de vragenlijst voor de drie onderzochte casussen

Over het algemeen worden de drie verschillende casussen relatief hoog beoordeeld in de enquête. Met name 'het doel van het participatieproces' en 'de toegankelijkheid om mee te doen' krijgen eensluidend hoge scores. Op basis van de drie onderzochte casussen valt in ieder geval op te merken dat de gehanteerde participatieprocessen veel op elkaar lijken (zie ook conclusie 1, paragraaf 4.1)

Onderstaande tabel bevat een kort, vergelijkend overzicht van de drie casussen aan de hand van enkele belangrijke indicatoren.

	Centrumvisie	Adoptiegroen	Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan
Kaders gesteld door de gemeenteraad (deelvraag 1)	Nee	Nee	Nee

Niveau van samenwerken (Visie op participatie)	Samen denken	Samen doen	Samen denken
Waar in de beleidscyclus (deelvraag 2)	Beleidsvoorbereiding	Beleidsuitvoering	Beleidsvoorbereiding
Innovatieve of klassieke vormen (deelvraag 2)	Innovatief en klassiek	Klassiek	Klassiek
Initiatiefnemer	De gemeente	De gemeente initieerde de regeling en sommige projecten. De gemeenschap initieerde ook projecten	De gemeente
Opbrengsten (deelvraag 4)	Een Centrumvisie	Circa zestig geadopteerde groenstukken	Participatieontwerpen, de herinrichting, meer contact met buurtbewoners
Genoemde voordelen (deelvraag 3)	Draagvlak	Een mooiere buurt	Draagvlak
Beoordeling	Grotendeels positief	Grotendeels positief	Grotendeels positief

6.3 Centrumvisie

6.3.1 Casusbeschrijving

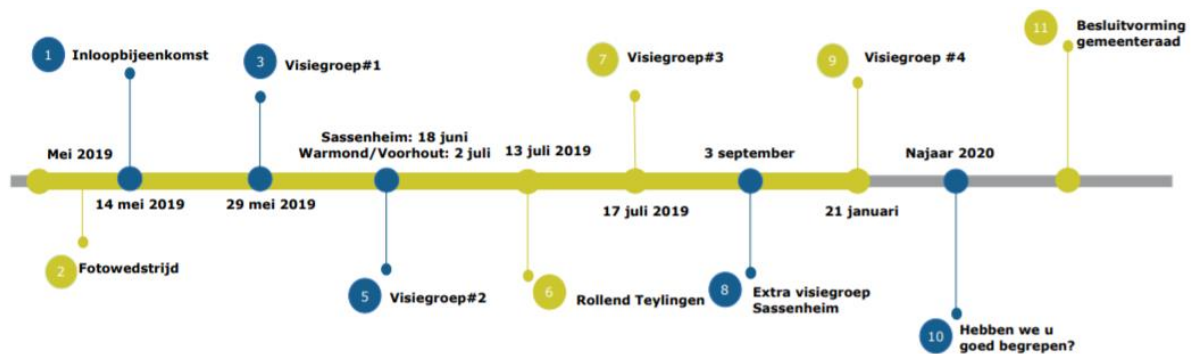
De Centrumvisie voor Sassenheim, Voorhout en Warmond was noodzakelijk om de huidige en toekomstige problemen, kansen en uitdagingen in de centra integraal te kunnen afwegen. De Centrumvisie is tot stand gekomen in een uitgebreid participatietraject dat bestond uit meerdere activiteiten:

- Het college van B en W heeft op 14 november 2018 een opiniërend raadsvoorstel in het kader van de Centrumvisie voorgelegd aan de gemeenteraad.
- Op 14 mei 2019 begon het participatieproces met een grote inloopbijeenkomst. Inwoners en ondernemers waren onder andere via een brief uitgenodigd voor deze bijeenkomst.
- Daarna gingen kleinere Visiegroepen van start, die in totaal vier keer bijeengekomen zijn.
- Tijdens het evenement 'Rollend Teylingen' zijn de organisatoren van het proces de drie centra ingegaan om met bewoners en bezoekers te praten.
- Het burgerpanel is ingeschakeld en ook jongeren hebben een enquête ingevuld.
- In Voorhout, Warmond en Sassenheim heeft een passantenonderzoek plaatsgevonden en vanuit alle kernen konden mensen op verschillende momenten meepraten op de website www.centrumvisieteylingen.nl.
- In het najaar van 2019 zijn er gesprekken gevoerd met partijen die veel genoemd werden in het participatieproces en die belangrijk zijn voor het slagen van de Centrumvisie.
- Als afsluiting van het proces zijn in september 2020 per kern webinars gegeven om bij belanghebbenden te toetsen of hetgeen wat is opgeschreven is zoals verwacht.³³
- Op 17 december 2020 is de Centrumvisie inclusief de geactualiseerde detailhandelsvisie vastgesteld door de raad.³⁴
- Het college heeft het uitvoeringsprogramma vastgesteld en de gemeenteraad heeft in maart 2021 budget vrijgemaakt.³⁵

³³ Het plan was om in april 2020 te toetsen. Door COVID-19 heeft dit later plaatsgevonden dan gepland. Zie <https://www.sab.nl/centrumvisie-teylingen/>

³⁴ Raadsvoorstel Besluitvormend Centrumvisie (17 december 2020).

³⁵ Teylingen.nl (z.d.), via: <https://www.teylingen.nl/centrumvisieteylingen>



Figuur 4. Partizipatieproses en -vormen Centrumvisie (bron: Centrumvisie Teylingen, oktober 2020)

Nast de partizipatievormen in figuur 4 was er een interaktieve website opgezet die zich meeontwikkelde met de visie (www.centrumvisieteylingen.nl). Via onder meer social media en *offline* communicatie (kranten) werd naar deze website verwezen.³⁶

Een (nog) uitgebreidere beschrijving van het partizipatietraject (met inhoudelijke aandachtspunten per kern) is te vinden in de daadwerkelijke Centrumvisie Teylingen.³⁷ Op sociale media en op de website van de gemeente is bekendgemaakt dat de Centrumvisie vastgesteld is en dat het college aan de slag gaat met het uitvoeringsprogramma. Na vaststelling van het uitvoeringsprogramma in maart 2021 en de raadsbespreking over beschikbare middelen zal er een doorkijkje worden gegeven naar wat er in 2021 gerealiseerd gaat worden. Ook wordt duidelijk gemaakt op welke onderdelen partizipatie plaatsvindt met bewoners en/of ondernemers.³⁸

6.3.2 Bevindingen documenten

Input

Het opstellen van een Centrumvisie als belangrijke basis voor de ontwikkeling van de drie dorpskernen (één visie per kern, maar in één document) vormde een van de speerpunten binnen het raadsprogramma Vitaal Teylingen. In dit raadsprogramma was al opgenomen dat 'de Centrumvisie tot stand moeten komen in samenspraak met ondernemers, inwoners en bezoekers'.³⁹ Het doel van die visie is om de huidige en toekomstige problemen, kansen en uitdagingen in de centra spelen integraal te kunnen afwegen. Hiervoor wordt, met de Centrumvisie als basis, een uitvoeringsprogramma opgesteld, waarmee de 'respectievelijke aanpassingen van bestaande beleidsplannen volgen en zal eventueel nieuw beleid worden vastgesteld'⁴⁰ (denk bijvoorbeeld aan het parkeerbeleid, bestemmingsplan, laad- en losplaatsen, venstertijden, wellicht autoluwe of autovrije gedeelten, andere verkeerscirculatie, aanpassing openbaar groen, uitstallingenbeleid, detailhandelbeleid, etc.). Een belangrijk onderdeel van de Centrumvisie is dat het college dit in 'partizipatie met alle key stakeholders, zoals ondernemers, bewoners, bezoekers, gemeenteraad, city management, politie en nooddiensten, etc.'⁴¹ heeft aangepakt.

Het opiniërend raadsvoorstel in het kader van de Centrumvisie werd onder andere gebruikt om *input* op te halen bij de gemeenteraad op de volgende punten⁴²:

- 'Welke onderdelen moeten in de centrumvisie worden opgenomen (scope)?
- Op welke wijze wil de raad betrokken worden tijdens de totstandkoming van de Centrumvisie (proces)?

³⁶ Rapport Overmorgen. (23 januari 2019). Plan van aanpak Centrumvisie en Detailhandelvisie 'Samenwerken aan aantrekkelijke en toekomstbestendige centra'.

³⁷ Centrumvisie Teylingen. (oktober 2020).

³⁸ Teylingen.nl (z.d.). via: <https://www.teylingen.nl/centrumvisieteylingen>

³⁹ Raadsprogramma (2018-2022). 'Vitaal Teylingen: samen maken we de toekomst', p. 23.

⁴⁰ Raadsvoorstel opiniërend Centrumvisie Teylingen (14 november 2018). p. 2.

⁴¹ Raadsvoorstel opiniërend Centrumvisie Teylingen (14 november 2018). p. 2.

⁴² Raadsvoorstel opiniërend Centrumvisie Teylingen (14 november 2018). p. 3.

- *Welke criteria zou u willen meegeven waar de marktpartij op geselecteerd dient te worden om ervoor te zorgen dat het juiste bureau wordt gekozen en de kans het grootst is op een goede, gedragen en inspirerende visie (succesfactoren)?*⁴³

De gemeenteraad is in een vroeg stadium betrokken bij het project: tijdens het voorbereiden van de uitvraag voor het selecteren van het bureau voor de uitvoering van het traject tot de Centrumvisie (inclusief actualisatie van de Detailhandelvisie), maar ook bij het kennisnemen van de thema's die voor de raad urgent zijn om mee te nemen in de Centrumvisie. Voor het college is het van belang dat de inhoud politiek breed gedragen wordt. De bevoegdheid van het selecteren van een bureau, op basis van een door hen op te stellen plan van aanpak (PvA), ligt bij het college. Bureaus zijn uitgenodigd op basis van de criteria die met de raad zijn besproken.⁴⁴

Op basis van het eerdergenoemde opiniërend raadsvoorstel wordt aangegeven dat 'aan de samenleving de uitgangspunten en een financieel kader goed duidelijk [gemaakt worden]'.⁴⁵ Vervolgens wordt besloten dat:

*'de uitkomsten van de behandeling in de commissie Duurzaam, Economie en Bestuur van 14 november 2018 aan het college worden meegegeven, waarbij onder andere is afgesproken aan de raad een plan van aanpak voor te leggen inclusief verwachtingenpatroon, tijdplan en keuze van het participatieniveau.'*⁴⁶

Het belang om het participatietraject te beginnen met heldere kaders/verwachtingen, werd aangegeven door raadsleden. Ook de communicatie naar de inwoners en ondernemers toe werd belangrijk geacht.⁴⁷

Tot slot geldt dat ontwikkeling van de Centrumvisie in cocreatie met de omgeving een belangrijk uitgangspunt was. Deze aanpak is bewust gekozen als leerervaring in het kader van de Omgevingswet.⁴⁸

Throughput

Het bureau dat de gunning heeft gewonnen, heeft vervolgens een plan van aanpak gemaakt met daarin een participatiestrategie. Het plan is vervolgens ter informatie verstuurd naar de gemeenteraad. De gemeenteraad is daarna uitgenodigd voor een startbijeenkomst met inwoners. De raad is steeds op de hoogte gehouden over de stand van zaken door middel van raadsbrieven, -notities -memo's. Voorbeelden zijn:

- een raadsbrief waarin de raad geïnformeerd over de bureauselectie en planning⁴⁹
- een raadsmemo over de bureauselectie en dat het plan van aanpak toegezonden zal worden⁵⁰
- de notitie (met daarin ook informatie over 'visie per kern', de memo over de planning en wat nodig is in het proces tot aan besluitvorming (hierin worden te zetten stappen beschreven, wordt uiteengezet van wie er draagvlak nodig is en wordt vermeld dat de raad geïnformeerd wordt, deze zich opiniërend moet uitspreken en dat versies van de visies geagendeerd zullen worden).⁵¹

Daarnaast is er een werksessie en hebben er meerdere opiniërende sessies met de raad plaatsgevonden. Bij de laatste visiegroep en de laatste sessie met bewoners heeft de raad als toehoorder deelgenomen. Een ander

⁴³ Raadsvoorstel opiniërend Centrumvisie Teylingen (14 november 2018).

⁴⁴ Raadsvoorstel opiniërend Centrumvisie Teylingen (14 november 2018).

⁴⁵ Commissie DEB. (14 november 2018). Startnotitie Centrumvisie via: <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Teylingen/fedbce2b-331b-4fed-a5b9-90b0f28e9320>

⁴⁶ Gemeenteraadsvergadering. (29 november 2018), via: <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Teylingen/74b927b2-2852-44c2-b8c5-f6beda3456b8>

⁴⁷ Schriftelijke vragen aan de voorzitter van de raad (21 december 2018).

⁴⁸ Centrumvisie Teylingen. (oktober 2020) p. 3.

⁴⁹ Zoals de wethouder ook had beloofd tijdens de vergadering van de commissie DEB van 14 november 2018: Raadsbrief Centrumvisie gemeente Teylingen (11 december 2018).

⁵⁰ Raadsmemo plan van aanpak bureau project Centrumvisie (13 maart en 10 april 2019 (commissie DEB), 23 maart 2019 (ingekomen stukken)).

⁵¹ Notitie Centrumvisie ten behoeve van commissiebehandeling augustus/september 2020 (24 september 2020) en Planning Centrumvisie Teylingen (20 december 2019).

initiatief betrof een activiteit op straat, waarbij burgers de raadsleden konden benaderen om het over de Centrumvisie te hebben. Deze activiteit ging uiteindelijk niet door vanwege te weinig aanmeldingen.⁵²

Ook zou besproken worden welke rol de raad gedurende het participatieproces wenst te vervullen. Omdat de raad nog te weinig op de hoogte zou zijn van de Omgevingswet en deze discussie daardoor lastig met elkaar te voeren zou zijn, is de sessie met de raad over de rol van de raad niet doorgegaan. Tijdens raadssessies heeft de raad aandachtspunten kunnen meegeven over de mate van participatie.⁵³

Participatie werd al vroeg ingezet bij de Centrumvisie, omdat de raad het voornemen had de inhoud van de visie te baseren op *input* vanuit de samenleving.⁵⁴ Het was de ambitie van de raad om de keuzes samen met de samenleving te maken.

Output

In het besluitvormende raadsvoorstel wordt bij 'argumenten' het volgende over de kaders genoemd:⁵⁵

'Het is de bevoegdheid van de raad om kaders vast te stellen;

Met de Centrumvisie wordt de ambitie die is opgenomen in het raadsprogramma Vitaal Teylingen 2018 verwezenlijkt. Er zijn kaders voor het vitaal en aantrekkelijk maken van de drie dorpscentra, waarmee integrale oplossingen worden geboden voor de problemen, kansen en uitdagingen in de centra.'

In het raadsvoorstel staat benoemd dat er een intensief participatietraject is doorlopen en dat bij deelnemers de verwachting bestaat dat de Centrumvisie ongewijzigd vastgesteld kan worden.⁵⁶ In de Centrumvisie zelf staan per kern de ideeën uit de samenleving beschreven.⁵⁷ De gemeenteraad reageerde positief op het doorlopen participatieproces. Raadsleden noemden onder andere dat er 'voldoende aanbod' was met betrekking tot participatie en dat er 'zorgvuldig' was geparticipeerd. Ook zou de raad goed meegenomen zijn in het gehele proces.⁵⁸ In zowel de Centrumvisie als het raadsvoorstel staat het uiteindelijke participatieniveau niet genoemd.

Ook is een uitvoeringsprogramma inclusief begroting uitgewerkt, met daarin de te nemen stappen en acties om de voorliggende visie daadwerkelijk te kunnen realiseren.^{59,60} Dit uitvoeringsprogramma wordt gezien als een dynamisch document. Uitgevoerde acties kunnen uit het uitvoeringsprogramma gehaald worden en nieuwe acties kunnen worden toegevoegd. Het uitvoeringsprogramma inclusief begroting staat als product los van de Centrumvisie (vastgesteld in maart 2021).⁶¹

De ambitie in het raadsprogramma is met de Centrumvisie ook daadwerkelijk gerealiseerd. Voor het vitaal en aantrekkelijk maken van de drie dorpscentra heeft de raad kaders opgesteld, waarmee integrale oplossingen worden geboden voor de problemen, kansen en uitdagingen in de centra.⁶²

⁵² Bleek uit de feitelijke check van een conceptrapportage bij de ambtelijke organisatie.

⁵³ Aantekeningen raadssessie over de Centrumvisie (17 februari 2020).

⁵⁴ Centrumvisie Teylingen. (oktober 2020); zie ook commissie DEB. (14 november 2018). Startnotitie Centrumvisie via: <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Teylingen/fedbce2b-331b-4fed-a5b9-90b0f28e9320>

⁵⁵ Raadsvoorstel besluitvormend Centrumvisie. (17 december 2020). p. 2.

⁵⁶ Raadsvoorstel besluitvormend Centrumvisie. (17 december 2020). pp. 1-2.

⁵⁷ Centrumvisie Teylingen (oktober 2020). pp. 20-23.

⁵⁸ Aantekeningen Commissie Centrumvisie definitief (30 november 2020).

⁵⁹ Kadernota Vitaal Teylingen (2020-2023).

⁶⁰ Centrumvisie Teylingen. (oktober 2020). p. 3 & 41.

⁶¹ Raadsvoorstel besluitvormend Centrumvisie. (17 december 2020).

⁶² Idem.

Na vaststelling van het uitvoeringsprogramma en de raadsbespreking over beschikbare middelen zal besproken worden wat er in 2021 gerealiseerd gaat worden en op welke onderdelen geparticipeerd gaat worden met bewoners en/of ondernemers.⁶³

6.3.3 Bevindingen enquête en interviews

Tijdens het onderzoek hebben wij voor de casus Centrumvisie zeven respondenten (2 ambtenaren, 3 ondernemers en 2 inwoners) gesproken, hebben 21 respondenten een enquête ingevuld (10 ambtenaren, 8 bewoners, 2 namens het bedrijfsleven en 2 namens een maatschappelijke organisatie. Eén iemand gaf aan bewoner en vertegenwoordiger van het bedrijfsleven te zijn) en hebben we gesproken met een afvaardiging van de gemeenteraad. Respondenten hebben wij gevraagd of het doel van het participatietraject duidelijk was en welke verwachtingen zij hadden van het participatietraject. Een ruime meerderheid van de enquêterespondenten gaf aan dat het doel van het participatietraject bij de start duidelijk was (score 4,4 op een schaal van 1 tot en met 5). Participanten verwachtten met name betrokken te worden bij het opstellen van de visie en ruimte te krijgen om daarvoor *input* te leveren.

Toch hebben de participanten ook een bepaalde mate van onduidelijkheid ervaren. Duidelijke door de gemeenteraad gestelde kaders over het proces ontbraken in dit project, zo blijkt uit de interviews. De raadsleden onderschrijven dit en gaven (in lijn met de eerdere bevinding uit de aantekeningen van de raadsessies) aan dat de raad eerder aandachtspunten voor de Centrumvisie heeft meegegeven dan kaders. De raad heeft bij de Centrumvisie een meer ‘trechterende’ dan ‘kaderstellende’ rol vervuld. Daarmee gaf de raad aan gedurende het project meer als participant meegenomen te zijn. Dit beeld komt overeen met de bevindingen uit de documentenstudie (6.3.2). De score uit de vragenlijst bij de vraag of de participatiekaders duidelijk waren, was eveneens laag (2,36). Gedurende het onderzoek kwam echter wel naar voren dat het doel goed gedefinieerd was en voor een deel van de respondenten was ook de reikwijdte duidelijk: over welke straten gaat het precies. Andere respondenten geven aan dat andere afbakeningen onduidelijker waren: bijvoorbeeld over onderwerpen of over oplossingen en ideeën die per definitie onmogelijk waren.

De gemeente communiceerde goed over wat er moest gebeuren. Maar teleurstellingen van participanten over ervaringen met de gemeente in het verleden speelden wel een rol bij de verwachtingen jegens de gemeente. Een concreet voorbeeld dat werd gegeven, betreft de eerdere detailhandelvisie waarvan respondenten het idee hadden dat deze nooit is afgemaakt.

Voor participanten was het doel dus duidelijk, maar de speelruimte voor participatie niet altijd even duidelijk. Wat zijn de kaders? Mogen we het overal over hebben? En wat is de status van bijvoorbeeld de detailhandelvisie?

Throughput

Het proces om te komen tot de Centrumvisie is over het algemeen als goed ervaren. Een groot deel van de vragenlijstrespondenten gaf de toegankelijkheid van het participatieproces een hoge score (4,24). Dat participanten tevreden waren over de kwaliteit en toegankelijkheid van het proces, kwam onder andere door het gemaakte onderscheid tussen de drie kernen en door de verschillende creatieve participatiemogelijkheden (van online panels en ‘Rollend door Teylingen’ tot een fotowedstrijd en spontane straatgesprekken). Participanten konden op meerdere manieren hun ideeën en opvattingen delen. Uit de interviews bleek dat de website een goed ondersteuningsmiddel vormde tijdens het proces.

Gedurende het proces is extra aandacht besteed aan het betrekken van relevante stakeholders. Zo werd verteld dat deelnemers aan de visiegroepen zelf andere belangrijke participanten aandroegen. Hoewel het aanvankelijk

⁶³ Idem.

lastig was om vastgoedeigenaren aangehaakt te krijgen, is dat later wel gelukt via de ondernemersvereniging en werden twee avonden georganiseerd die speciaal gericht waren op ondernemers en vastgoedeigenaren.

Waar participanten minder tevreden over waren, is met name de duur van het proces. In de vragenlijst scoorde de Centrumvisie op dit vlak het laagst (3,03) in vergelijking met andere vragen over de tevredenheid over het proces. Het was een lang traject met meerdere participatievormen en -momenten. Uit de interviews is gebleken dat sommige participanten gaandeweg zijn afgehaakt. COVID-19 zorgde eveneens voor vertraging.

De gemeente heeft veel verdiepende gesprekken met verschillende actoren gehouden (zie voorbeeld over vastgoedeigenaren). Deze zijn goed voor de kwaliteit van het proces (het wordt toegankelijker, participanten krijgen extra tijd en aandacht), maar werken ook enigszins frustrerend als het gaat om het tempo van het proces. Ook is de gemeenteraad gedurende het proces meer betrokken door de projectorganisatie dan aanvankelijk gepland. Betrokken ambtenaren merkten dat de raad het lastig vond zich een beeld te vormen van de Centrumvisie. Verder bleek uit de interviews dat de gemeenteraad zelf om een extra bijeenkomst gevraagd had.

De algemene tevredenheid over het participatietraject wordt gemiddeld beoordeeld met een 3,77. De algemene reflecties van respondenten komen overeen met deze score. Doorgaans vonden geïnterviewden het een zorgvuldig georganiseerd proces.

Uit de interviews en vragenlijst komen meerdere punten naar voren die de nadere aandacht verdienen. Een ervan is dat het lastig was om een gevoel van eigenaarschap of regie te creëren/faciliteren. Zowel interview- als vragenlijstrespondenten merkten op dat sommige participanten afhaakten. In de interviews werd ook gezegd dat sommige bijeenkomsten wat vrijblijvend waren, dat participanten vooral meningen aan het geven waren of dat het soms wat veel eenrichtingsverkeer was. Tot slot gaven interviewrespondenten aan het lastig te vinden als er later in het proces nog nieuwe participanten (gedreven door bijvoorbeeld NIMBY ('not in my backyard')-motieven) aanhaken om een tegengeluid te laten horen.

Output

Het was niet voor iedereen duidelijk welke activiteit of welke *input* tot welke uitkomsten heeft geleid. De betrokkenheid ervaren interviewrespondenten als een meerwaarde, maar een deel van hen verwachtte andere opbrengsten van het participatietraject. Zo wordt met name gesteld dat er wel sprake was van een betrokken gemeente die luisterde naar de participanten, maar dat de gemeente het eigen plan toch vooropstelde. Participanten zagen de eigen *input* onvoldoende terug in de Centrumvisie. De Centrumvisie oogt verder ietwat vrijblijvend, omdat het voor sommige respondenten nog wat abstract is. Tegelijkertijd is deze abstractie ook wel inherent aan een visie,⁶⁴ gaven enkele van hen aan.

Een belangrijk aspect binnen deze casus is de nuance dat de procesvoering was uitbesteed aan een extern bureau. Dit bracht zowel voordelen als nadelen met zich mee. Een voordeel is de onafhankelijkheid van het bureau en de meerwaarde die het levert voor het structureren van de bijeenkomsten. Participanten ervoeren echter als nadeel dat bij het externe bureau kennis over Teylingen ontbrak. Bovendien zorgde deze structuur bij participanten zo nu en dan voor verwarring.

Outcome

De totstandkoming van de Centrumvisie begon met wat oud zeer, met name bij de ondernemers. Het participatieproces had daarmee ook een bijdrage kunnen leveren aan een betere relatie tussen ondernemers en gemeente. Respondenten geven aan dat hier niet echt sprake van was.

⁶⁴ Niet in de laatste plaats omdat de Centrumvisie ook opgenomen moet worden in de Omgevingsvisie. Hoe concreter de Centrumvisie, hoe dwingender en hoe minder ruimte deze overlaat voor andere visies.

Tegelijkertijd zijn er ook positieve *outcomes* aan te wijzen. Zo hebben participanten nieuwe contacten opgedaan en zijn zij in algemene zin relatief tevreden over het participatieproces. Uiteraard zijn er kritische noten geplaatst bij dit proces, maar het veelzijdige karakter ervan heeft in zekere mate een algemeen prettige indruk achtergelaten.

6.3.4 Deelconclusie en algemene reflecties

In de casus Centrumvisie heeft in termen van *throughput* veel plaatsgevonden door alle verschillende activiteiten en participatievormen. Als we het geheel bezien, gaat de Centrumvisie om de beleidsvoorbereiding/-vorming. Het doel van het participatietraject over de Centrumvisie, namelijk het komen tot een visie, draaide met name om het 'samen denken' (in het kader van de vier niveaus van samenwerking, zie ook de Visie op participatie⁶⁵).

Op basis van de vragenlijst en interviews merken wij ten eerste op dat de Centrumvisie enerzijds groot en uitdagend was (bijvoorbeeld omdat het drie kernen betreft) en anderzijds heel zorgvuldig georganiseerd. Er is veel tijd besteed aan de voorbereiding en er is veel energie gestoken in de procesvoering (bijvoorbeeld de extra bijeenkomsten, onder meer om de gemeenteraad te informeren). Ondanks de grootte en omvang van het project, deden zich bij de totstandkoming van de Centrumvisie bekende issues voor die horen bij de organisatie van participatieprocessen. Denk aan vragen als 'hoe creëer en behoud je eigenaarschap?' en dilemma's als 'zorgvuldigheid van het proces versus snelheid/tempo'.

Ten tweede signaleren we dat ondanks het feit dat de raad betrokken was bij het participatieproces, er geen sprake was van een specifieke kaderstelling voor het proces. Dat 'de Centrumvisie tot stand moeten komen in samenspraak met ondernemers, inwoners en bezoekers', was uiteindelijk het enige harde kader. Daarnaast blijkt uit de documentenstudie en de interviews dat onduidelijk was waarom de Centrumvisie participatief tot stand moest komen (los van het feit dat participatie het uitgangspunt is in de gemeente Teylingen). Een specifiek motief om ontwikkeling van de Centrumvisies participatief aan te pakken, ontbrak.

Het participatief ontwikkelen van 'denkproducten' – zoals visies, beleid, strategieën, et cetera – leidt bijna altijd tot vragen over hoe nu verder. Dat participanten deze vragen stellen, is gebruikelijk en ook geen probleem (het wijst er zelfs op dat ze betrokken zijn/interesse hebben). Wat dergelijke vragen met name laten zien, is dat een participatieproces niet klaar is zodra het volgens planning is afgerond. Het wijst op de noodzaak om daadwerkelijk verder te gaan en actie te ondernemen, en om duidelijk te communiceren wat er na afloop van het proces wel en niet gaat gebeuren.

Tot slot merken wij op dat de verschillende ingezette participatievormen van meerwaarde zijn geweest en hebben bijgedragen aan het gevoel dat het een toegankelijk proces is geweest. 'Rollend door Teylingen' was creatief, de website droeg bij aan de bekendheid en de sessies werden als prettig ervaren.

⁶⁵ HLTsamen. (2020). 'Visie op participatie'.

6.4 Adoptiegroen

6.4.1 Casusbeschrijving

De gemeente Teylingen wil actief ondersteuning bieden aan inwoners die zelf de handen uit de mouwen willen steken en bijvoorbeeld stukken openbaar groen willen onderhouden.⁶⁶ Adoptiegroen is er voor de inwoners van Teylingen die graag zelf een stukje gemeentegroen willen onderhouden/indelen met de buurt (denk aan een boomspiegel, een groenstrook of een perkje). Hiervoor stelt Adoptiegroen een subsidie beschikbaar per vierkante meter.

Via de website van de gemeente Teylingen kunnen inwoners een aanvraag voor adoptiegroen doen. Hiervoor moeten zij inloggen in een webapplicatie, daarin de locatie aangeven en een plan bijvoegen. Daarna, zo geeft de gemeente aan, 'maken we een afspraak om samen met u het plan te bespreken en waar nodig advies te geven.'⁶⁷ Vervolgens wordt met de inwoners een onderhoudsafspraak gemaakt.

6.4.2 Bevindingen documenten

Input

Adoptiegroen draagt bij aan meerdere doelstellingen op het snijvlak van participatie en openbare ruimte/buitenruimte/groen. Enkele voorbeelden: *'Participatie zorgt ook voor meer betrokkenheid bij de buitenruimte, zeker als dit gecombineerd wordt met het door de bewoners zelf te beheren en onderhouden van openbaar groen, speelplaatsen en boomspiegels.'*⁶⁸ En: *'Naast het oppakken van de verbeterpunten door de gemeentelijke diensten kunnen onze bewoners op een eenvoudige manier een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de openbare ruimte. Zelf een stukje groen bijhouden of de speelplaats schoonhouden zijn voorbeelden van initiatieven die onze wijkregisseur kan faciliteren.'*⁶⁹

Voor adoptiegroen heeft de gemeenteraad geen specifieke kaders vastgesteld. In algemene zin gelden er wel kaders voor de openbare ruimte.⁷⁰ Verder moeten adoptiegroenaanvragers voldoen aan bepaalde voorwaarden, die duidelijk vermeld staan op de gemeentelijke webpagina over Adoptiegroen:

⁶⁶ Teylingen.nl. (2020). Adoptiegroen. Via: <https://www.teylingen.nl/groen/meedoen-met-groen>

⁶⁷ <https://www.teylingen.nl/groen/meedoen-met-groen>

⁶⁸ Programmabegroting 2018-2021, p. 41.

⁶⁹ Ibid., pp. 42-43.

⁷⁰ Vitaal Teylingen Begroting 2020-2023 (versie 3 oktober), p. 42. Daar staan 25 'kaderstellende stukken' genoteerd.

'Voor het zelf beheren van openbaar groen is een goed plan nodig. Het is belangrijk dat u overlegt met uw burens en andere omwonenden en dat u goed nadenkt over het onderhoud. Het plan moet draagvlak hebben in de buurt. Alle afspraken over het beheer en onderhoud legt de gemeente vast in een onderhoudsafspraken. De onderhoudsafspraken vormt samen met de algemene regels het kader voor adoptiegroen door bewoners. Regels adoptiegroen:

1. Als u een stuk openbaar groen opnieuw wilt inrichten, dient u online een verzoek in. U maakt een plan dat u aan ons voorlegt. Samen met u bespreken wij dit plan. Wij houden hierbij bijvoorbeeld rekening met:
 - verkeersveiligheid,
 - openbaar karakter,
 - beplantingskeuze (soort/hoogte),
 - inpassing in het omliggende groen,
 - paden,
 - materiaal.
2. U zorgt voor draagvlak in de buurt. Bijvoorbeeld door samen met uw burens het plan te maken of het plan met hen te bespreken.
3. De locatie blijft eigendom van de gemeente. Het groen houdt een openbaar karakter en blijft voor iedereen toegankelijk. U mag geen verhardingen, opstellen, hekwerken, hagen of andere vormen van afscheidingen plaatsen en ook geen speeltoestellen.
4. De gemeente bespreekt de kans van slagen van uw aanvraag.
5. De gemeente heeft vrij toegang voor bijvoorbeeld onderhoud aan bomen of aangrenzende percelen. Bomen blijven in beheer van de gemeente. Snoeien of kappen is dan ook onze verantwoordelijkheid.
6. De gemeente gebruikt geen chemische bestrijdingsmiddelen in het openbaar groen. U mag bij het onderhoud van uw stuk adoptiegroen ook geen chemische bestrijdingsmiddelen gebruiken.
7. Aanplant van invasieve planten/woekeraars is niet toegestaan.
8. In het stuk groen mogen geen graafwerkzaamheden plaatsvinden dieper dan 30 cm. Dit in verband met mogelijke aanwezige kabels en leidingen. Nutsbedrijven hebben altijd toegang voor het onderhoud en vervangen van kabels en leidingen.
9. De gemeente kan advies geven bij de keuze en wijze van onderhoud van het groen.
10. Als wij constateren dat u het groen slecht of niet meer onderhoudt nemen wij het groenonderhoud weer op in ons beheer. Als we een onderhoudsafspraken hebben vragen wij u om alsnog het onderhoud uit te voeren. Als het onderhoud na twee weken niet is uitgevoerd nemen wij het groenonderhoud weer op in het onderhoudsschema.
11. Zowel u als de gemeente kan het groenonderhoud door de bewoner op elk moment beëindigen met een opzegtermijn van een maand. Bewoner en gemeente melden dit aan elkaar.⁷¹

Tot slot mogen de maximale kosten per initiatief € 500 bedragen.⁷² Dit staat niet op de webpagina van de gemeente en ook niet in het Draaiboek Adoptiegroen (een intern document).⁷³

Throughput

Zie paragraaf 6.4.1 voor een beschrijving van hoe het proces is voorgeschreven.

Om het groen te kunnen adopteren, wordt een onderhoudsafspraken opgesteld tussen gemeente en initiatiefnemers. *'Hierin legt de gemeente het beheer en onderhoud vast, samen met de inwoner. De*

⁷¹ Zie: <https://www.teylingen.nl/groen/meedoen-met-groen>

⁷² Vitaal Teylingen Kadernota (2021-2024). p. 13.

⁷³ Gemeente Teylingen. (z.d.) Draaiboek Adoptiegroen.

*onderhoudsafspraken vormt samen met de algemene regels en voorwaarden het kader voor adoptiegroen.*⁷⁴ De onderhoudsafpraak heeft een vast format, waarin onder andere staat dat de onderhoudsafpraak bedoeld is om te zorgen dat de inwoners die een groenstrook onderhouden bekend zijn bij de gemeente.⁷⁵ In de onderhoudsafpraak staat een lijst met acties waar de initiatiefnemer zich aan committeert en een lijst met acties waar de gemeente verantwoordelijk voor is.

Output

Interne documenten laten zien dat er tal van actieve initiatieven Adoptiegroen zijn (8 in Warmond, 14 in Sassenheim en 35 in Voorhout). Dezelfde documenten geven tevens aan dat er inmiddels ook inactieve initiatieven Adoptiegroen zijn (3 in Warmond, 6 in Sassenheim en 11 in Voorhout). De overzichten betreffen initiatieven tussen 2011 en 2019.⁷⁶ In de Kadernota 2021-2024 geeft de gemeente aan de activiteiten die mogelijk gemaakt worden door Adoptiegroen te willen doorzetten.⁷⁷

Nadat het groen geadopteerd is, inventariseert de gemeente de stukken openbaar groen die initiatiefnemers onderhouden. In het Draaiboek Adoptiegroen staat aangegeven dat aangewezen medewerkers een jaarlijkse check doen in het voorjaar aan de hand van de eerdergenoemde interne overzichten. In het draaiboek staat wat de medewerker moet doen in verschillende gevallen. Als het onderhoud als goed wordt ervaren, krijgen initiatiefnemers een brief waarin dat wordt vermeld. Als het benodigde onderhoud niet voldoende is, krijgen de initiatiefnemers ook een brief waarin dat staat vermeld en vraagt de gemeente of de initiatiefnemers het onderhoud willen voortzetten of dat ze het geadopteerde groen weer aan de gemeente Teylingen willen teruggeven.⁷⁸

6.4.3 Bevindingen enquête en interviews

Tijdens het onderzoek zijn vijf respondenten (twee ambtenaren en drie inwoners) gesproken en hebben zeventien respondenten (veertien bewoners, twee namens het bedrijfsleven en één collegelid) een enquête ingevuld. Ook is tijdens het groepsinterview met een afvaardiging van de raad gesproken over het project Adoptiegroen.

Input

Uit de interviews blijkt dat Adoptiegroen min of meer het uithangbord van de gemeente Teylingen moet zijn. Het is een teken dat de gemeente op een laagdrempelige manier wil samenwerken met de inwoners.

Een tweede waarneming is dat projecten over het algemeen gemeld worden op eigen initiatief van de inwoners. Uit de interviews blijkt dat in de praktijk aanvragen doorgaans via diverse ingangen binnenkomen bij de afdeling Buitenruimte of bij de accountmanagers van Teylingen.

Ten derde geven participanten aan dat de verwachtingen van de gemeente voorafgaand aan het proces duidelijk waren. Zelf hadden participanten geringe verwachtingen van het project: meestal niet meer dan het kunnen onderhouden van een stukje groen, dit mooier maken en zelf kunnen kiezen wat zij daarin wilden doen. De meeste vragenlijstrespondenten noemden de verwachtingen over het doel (4,2) en de beoogde resultaten (4,1) voorafgaand aan het proces duidelijk.

Uit het groepsinterview met een deel van de raad kwam naar voren dat de raad – in de onderzochte periode – niet specifiek betrokken was bij Adoptiegroen. Vanuit de raad zijn ook geen kaders meegegeven voor dit project. Een

⁷⁴ Gemeente Teylingen. (z.d.) Draaiboek Adoptiegroen.

⁷⁵ Format Onderhoudsafpraak. (z.d.).

⁷⁶ Zie ook InTeylingen.nl. (2020). Steeds meer Adoptiegroen in Teylingen. Via: <https://www.inteylingen.nl/nieuws/steeds-meer-adoptiegroen-in-teylingen.html>

⁷⁷ Vitaal Teylingen Kadernota (2021-2024). p. 13.

⁷⁸ Projectmedewerker Buitenruimte. (z.d.). 'Beoordeling adoptiegroen Teylingen'.

van de reflecties uit dit groepsinterview was dat voor zoiets als Adoptiegroen kaderstelling en betrokkenheid van de raad ook niet noodzakelijk hoeft te zijn.

Throughput

De participanten ervaren Adoptiegroen als een prima regeling die goed werkt. Als er doorgevraagd wordt naar de participatiegraad, vinden zij Adoptiegroen erg instrumenteel georiënteerd. Zij ervaren geen prikkel tot een bredere *outcome*, bijvoorbeeld een betere relatie met de gemeente, meer burgerschap of het activeren van andere doelgroepen. Daarom zien de participanten Adoptiegroen niet altijd als een participatieproces, maar eerder als een onderlinge afspraak/overeenkomst met de gemeente.

Inwoners die groen adopteren, zijn doorgaans zelf al gedreven en willen iets geregeld krijgen samen met de gemeente. Sommige participanten gaven aan dat zij het groen ook zo hadden onderhouden als het Adoptiegroenproject van de gemeente er niet zou zijn geweest.

Participanten toonden zich met name tevreden over de toegankelijkheid van Adoptiegroen. Op dit punt werd binnen het onderzoek hoog gescoord (4,2). Dit kwam met name doordat de ambtenaar/contactpersoon met wie zij in contact kwamen goed aanspreekbaar was. Ook uit de interviews blijkt dat Adoptiegroen als zeer toegankelijk wordt ervaren.

De duur van het proces werd genoemd als minder goed punt. Hier waren respondenten minder positief over (3,0). Uit de interviews kwam met name naar voren dat de participanten directe opvolging van gemaakte afspraken vanuit de gemeente misten. Ook was er niet altijd sprake van een jaarlijkse check van hoe het groen ervoor stond. Uit interviews met de ambtelijke organisatie blijkt dat deze opvolging en check wel geplande onderdelen van Adoptiegroen zouden moeten zijn.

Een ander kritiekpunt van respondenten is dat de gemeente inwoners iets gericht mag aanspreken met dit soort regelingen. Een van de respondenten was bijvoorbeeld gevraagd het groen te onderhouden, terwijl dat niet paste bij zijn takenpakket. Dit soort voorbeelden schetsen het risico op het overvragen van participanten. En, zoals eerder opgemerkt, melden zich met name inwoners die al het idee hadden om iets met groenonderhoud te doen. Andere inwoners worden nu niet voldoende aangesproken.

Output

Als meerwaarde van Adoptiegroen noemen respondenten vooral een 'mooiere buurt/wijk'. Zij zijn hier tevreden mee, omdat dit ook het doel was van hun deelname. Adoptiegroen slaagt er dus in om actieve inwoners die wat willen doen te faciliteren.

Outcome

De voornaamste *outcome* van Adoptiegroen is dat dit project de inwoners stimuleert zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het opknappen en onderhouden van hun buurt/wijk. De gemeente treedt vooral op als facilitator en de participanten ervaren dit als positief, omdat de gemeente hun initiatief steunt. Voor een groot deel van de adoptiegroenprojecten geldt de samenwerking als een goede ervaring. Adoptiegroen is daarmee weliswaar het uithangbord voor een prima samenwerking, maar nog niet voor initiatieven: inwoners melden zich namelijk niet specifiek voor Adoptiegroen.

6.4.4 Deelconclusie en algemene reflecties

Adoptiegroen is een manier van ‘samen doen’ (in termen van de Visie op participatie⁷⁹) en gaat over de ‘uitvoering van beleid’ in termen van het beleidsproces (deelvraag 2). Adoptiegroen is een algemene regeling met verschillende subprojecten.

Inwoners komen niet specifiek bij de gemeente voor de regeling Adoptiegroen. Ze komen met ‘een’ idee of vraag. Adoptiegroen is daarmee in de praktijk echt een faciliterend middel in plaats van een actief uitnodigend middel.

Wat Adoptiegroen ‘doet’ is het structureren van participatieve vraagstukken. Het zorgt voor een overzichtelijk vraagstuk over groenbeheer en regelt ook hoe dat vraagstuk organisatorisch vorm moet krijgen. Deze overzichtelijkheid maakt het makkelijk om tot concrete resultaten te komen. Maar door die instrumentele oriëntatie blijft het daar ook bij. Adoptiegroen creëert minder snel grotere effecten of *outcomes*. Het project faciliteert dat wanneer een vraag of idee binnenkomt vanuit de inwoners, de gemeente dit kan oppakken via één van de groenregelingen.

Het is voor inwoners en initiatiefnemers duidelijk waar ze aan moeten voldoen en wat ze van de gemeente mogen verwachten, als ze via de website in aanraking komen met Adoptiegroen. De onderhoudsafspraken en de lijst met regels vormen samen (zie citaat in het blauwe tekstblok op pagina 28) ‘het kader’ waarbinnen de uitvoering of het beheer moet plaatsvinden.

In de casus Adoptiegroen is geen sprake van specifieke kaderstelling door de gemeenteraad. Wegens de aard van Adoptiegroen zou specifieke kaderstelling vanuit de raad ook niet noodzakelijk zijn. Net als bij de Centrumvisie heeft Adoptiegroen geen duidelijk groter motief waarom participatie plaatsvindt.⁸⁰ Adoptiegroen is een mooie casus met veel concrete resultaten, zonder dat actief gestreefd lijkt te worden naar meerwaarde buiten de initiatieven zelf.

Adoptiegroen is een interessant opstapje om als gemeente meer ervaring op te doen met het instrumenteel faciliteren van burgerinitiatieven. Adoptiegroen kan goed laten zien dat het faciliteren mogelijk is en ook lukt. Daarbij zorgt het project voor belangrijke ervaringen om grootschaliger vormen van inwonersinitiatieven ook goed te faciliteren.

6.5 Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan

6.5.1 Casusbeschrijving

De Platanenlaan en de Essenlaan tussen de Rusthofflaan en de Platanenlaan in de kern Sassenheim moeten integraal heringericht worden, omdat de openbare ruimte in verval is geraakt. Het herinrichtingsontwerp van de Platanenlaan en Essenlaan is door een ingenieursbureau vervaardigd in participatie met bewoners van de straten.⁸¹ De ontwerpen zijn tot stand gekomen in een participatietraject dat bestond uit meerdere activiteiten:

- De bewoners van de Platanenlaan en de Essenlaan (tussen Rusthofflaan en Platanenlaan) werd op 15 februari 2016 per brief gevraagd mee te denken over de herinrichting.
- In de bewonersbrief van 26 september 2016⁸² werd ten eerste toegelicht dat er op maandag 10 oktober persoonlijke gesprekken mogelijk waren. In dezelfde brief werden bewoners van deze straten uitgenodigd voor de informatieavond van 10 oktober en om mee te denken als ontwerpambassadeur.

⁷⁹ HLTsamen. (2020). ‘Visie op participatie’.

⁸⁰ Bij een vergelijkbare regeling, ‘Groeninitiatieven’, is bijvoorbeeld wel een groter motief genoemd: ‘Het heeft onder meer als doel het vergroten van de sociale cohesie. Het komt tot stand met draagvlak van de omwonenden.’ Teylingen.nl (z.d.). Groeninitiatieven. Via: <https://www.teylingen.nl/groen/meedoen-met-groen/groeninitiatieven>

⁸¹ Raadsvoorstel Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan Z-17-007421 (1 juni 2017).

⁸² Gemeentewerken. (26 september 2016). ‘Informatieavond Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan’ 170230.

- Tijdens de (eerste) bewonersavond op 10 oktober werd een presentatie gegeven.⁸³ Inwoners konden zich tijdens deze avond door middel van een aanmeldformulier aanmelden als ontwerpambassadeur.⁸⁴
- Op 7 november 2016 werd een nieuwe bewonersbrief verstuurd. Hierin stond dat de laatste reactieformulieren ontvangen waren, de wijkwandeling geweest was, de informatieavond had plaatsgevonden en dat de ontwerpessies met ontwerpambassadeurs achter de rug waren.⁸⁵ Daarnaast werden de inwoners uitgenodigd voor een inloopbijeenkomst (de tweede bewonersavond) op 21 november 2016.
- Tijdens de inloopbijeenkomst op 21 november 2016 werden de uitgewerkte ontwerpen van de Platanenlaan en de Essenlaan gepresenteerd.
- Op 28 februari 2017 kregen de inwoners een brief waarin stond staat dat de te verwachten werkzaamheden uitgesteld werden, omdat er onderzoek nodig was naar beschermde dieren- en plantensoorten.⁸⁶ In de brief werd ook aangekondigd dat het college van B en W medio maart over het voorlopig ontwerp zou besluiten.
- Op 18 april 2017 heeft het college van B en W het ontwerp-participatieplan over de herinrichting van de Platanenlaan en de Essenlaan vastgesteld.⁸⁷
- In een raadvorstel (datum voorstel 10 april 2017, collegebesluit op 18 april en datum raadsvergadering 1 juni 2017) wordt de raad gevraagd kennis te nemen van de ontwerpen, een krediet beschikbaar te stellen en bijbehorende begrotingswijziging vast te stellen.
- Na het vaststellen van het krediet hebben bewoners in ieder geval nog drie verschillende brieven^{88,89,90} gekregen en is er een presentatie⁹¹ gegeven over de uitvoering. Het college van B en W heeft het participatieplan over de herinrichting definitief vastgesteld op 26 september 2017.⁹²
- Ongeveer een jaar na het besluit is de herinrichting af.⁹³ De formele oplevering was op 21 september 2018 en de feestelijke opening vond plaats op 14 november 2018.

6.5.2 Bevindingen documenten

Input

Ter voorbereiding op de herinrichting is een projectplan opgesteld waarin onder andere de vraag, het doel en de organisatie beschreven staan.⁹⁴ Het uiteindelijke projectplan heeft een ambtelijk akkoord gekregen op 24 augustus 2016. Het vraagstuk staat als volgt omschreven: *‘De openbare ruimte van de gehele Platanenlaan en de Essenlaan tussen de Rusthofflaan en de Platanenlaan in de kern Sassenheim integraal herinrichten.’* En het ontwerp moest participatief met bewoners en relevante stakeholders tot stand komen. Het doel is te komen tot *‘een efficiënt, veilig en duurzaam ingerichte openbare ruimte van de Platanenlaan en de Essenlaan. De inrichting kan vervolgens 25 jaar zonder noemenswaardig onderhoud mee.’*

Voor dit project heeft een extern ingenieursbureau invulling gegeven aan het integrale participatie- en communicatieproces met gemeente, bewoners en relevante actoren/stakeholders. De bedoeling van dit participatie- en communicatieproces was te komen tot een gedragen definitief ontwerp. Voor het organiseren van

⁸³ Gemeente Teylingen. (10 oktober 2016). ‘1^e bewonersbijeenkomst Herinrichting Platanenlaan en Essenlaan’.

⁸⁴ Inschrijfformulier ontwerpambassadeur Essenlaan/Platanenlaan. (2016).

⁸⁵ Gemeentewerken. (7 november 2016). ‘Inloopbijeenkomst ontwerpen herinrichting Platanenlaan/Essenlaan’ 172487.

⁸⁶ TM Beleid en Inrichting Buitenruimte. (28 februari 2017). ‘Voortgang Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan’ Z-17-004543.

⁸⁷ Collegebesluit vaststellen ontwerp participatieplan (18 april 2017) Z-17-007421.

⁸⁸ TM Beleid en Inrichting Buitenruimte. (19 juni 2017). ‘Vleermuiskasten’. Z-17-013834.

⁸⁹ TM Beleid en Inrichting Buitenruimte. (3 november 2017). Zienswijze ‘Ontwerp participatieplan herinrichting Platanenlaan/Essenlaan’ Z-17-012040.

⁹⁰ Collegebesluit definitief vaststellen participatieplan (26 september 2017) Z-17-018719.

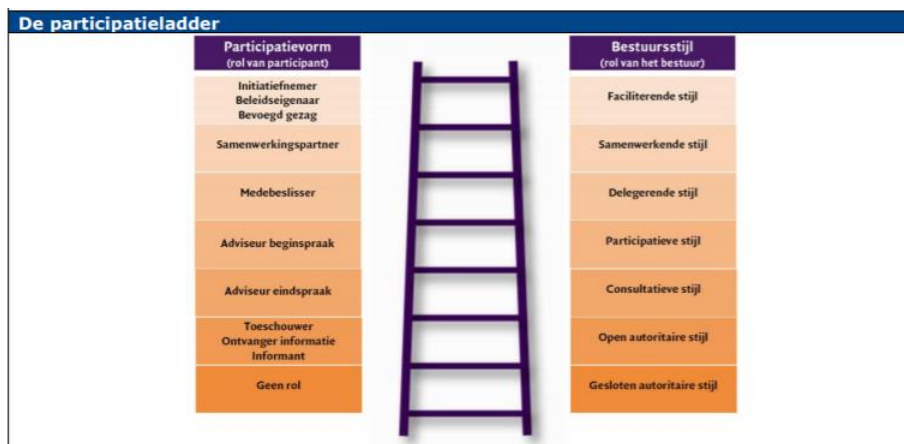
⁹¹ Gemeente Teylingen. (6 december 2017). ‘Bewonersbijeenkomst Uitvoeringsfase Herinrichting Platanenlaan en Essenlaan’.

⁹² TM Beleid en Inrichting Buitenruimte. (23 november 2017). ‘Informatieavond Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan’ Z-17-028208, p. 2.

⁹³ <https://www.inteylingen.nl/nieuws/nieuwe-bomen-voor-de-essenlaan-en-platanenlaan.html>

⁹⁴ Definitief aangepast projectplan Herinrichting Platanenlaan en Essenlaan (2016).

de bewonersparticipatie is de participatieladder als uitgangspunt genomen.⁹⁵ Uiteindelijk is er niet expliciet voor een trede op de participatieladder gekozen, maar is in het projectplan wel de keuze voor de voorgestelde aanpak (niet met een blanco schetsvel de participatie met zoveel bewoners aangaan) uitgelegd.



Figuur 5. Participatieladder (bron: projectplan Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan, 2016)

Over de planning staat het volgende beschreven: *‘De voorbereiding en participatie staan gepland voor 2016 en de realisatie staat gepland voor 2017’*.⁹⁶ In het projectplan wordt de ambtelijke inzet geschat op 510 uren, waarvan onder andere 20 uren voor communicatie. Interne en externe stakeholders staan expliciet benoemd. Interne stakeholders zijn het college van B en W, de portefeuillehouder, het projectteam, de adviseurs en de dagelijkse en operationele beheerders. Externe stakeholders zijn bewoners en ondernemers, afval- en reinigingsdiensten, netbeheerders, (woningbouw)verenigingen, omgevingsdienst, nood- en hulpdiensten en de directe omgeving. De gemeenteraad staat niet genoemd als stakeholder.

Een belangrijke voorwaarde voor de participatie was dat het volgens de beschrijving van ‘een participatieplan’ zou moeten, omdat dan bomen verwijderd zouden kunnen worden zonder kapvergunning. *‘Met een participatieplan wordt bedoeld: het samen met de direct omwonenden opnieuw inrichten van de buitenruimte. Dit kan gaan over alleen de bomen in de straat, maar het kan ook een complete nieuwe inrichting zijn van de gehele buitenruimte: een integrale aanpak.’*⁹⁷

Vervolgens staat genoemd: *‘Verder geldt:*

- *Het wateroverlastprobleem in de Platanenlaan (tussen Lindenlaan en Sporthoflaan) wordt onderzocht in samenwerking met het Hoogheemraadschap van Rijnland.*
- *De 30 km/h-zone blijft behouden, dit houdt in dat er rijbaan en trottoirs aanwezig zijn (en de verharding bestaat uit elementenverharding en de voorrangssituatie op de kruisingen gelijkwaardig is dus rechts voorrang heeft.*
- *De hoofdriolering inclusief alle huis- en kolkaansluitingen worden niet vervangen.*
- *De ondergrondse nutsvoorzieningen worden niet verlegd.*
- *Het realiseren van extra parkeerplaatsen vanwege een hogere parkeerdruk in de aanliggende straten, het ontwerp wordt met bewoners in participatie gemaakt.*
- *De openbare ruimte wordt ontworpen conform het politiekeurmerk veilig wonen.*
- *Locatiebepaling van lichtmasten is niet voor participatie open, dit wordt berekend en ontworpen op basis van geldende richtlijnen.*

⁹⁵ Definitief aangepast projectplan Herinrichting Platanenlaan en Essenlaan (2016).

⁹⁶ Definitief aangepast projectplan Herinrichting Platanenlaan en Essenlaan (2016). p. 4.

⁹⁷ Ibid., p. 9.

- *De afbakening van het gebied staat vast.*

De raad heeft geen specifieke kaders meegegeven of vastgesteld voor dit participatieproces.

De bewoners van de Platanenlaan en de Essenlaan (tussen Rusthofflaan en Platanenlaan) werd op 15 februari 2016 per brief gevraagd om mee te denken over de herinrichting. De gemeente kreeg veertig reactieformulieren en deze reacties zijn meegenomen als *input* voor de planvorming.⁹⁸

Throughput

De geplande communicatiemomenten en communicatiemiddelen zijn in het plan als volgt opgenomen:

- Bewonersbrief uitnodiging bewonersavond op maandag 26 september.
- Schouw/wandeling/persoonlijke gesprekken op locatie op woensdag 12 oktober in de middag.
- Eerste bewonersavond (gezamenlijk) op woensdag 12 oktober in de avond.
- Ontwerpsessie met ontwerpambassadeurs Essenlaan op dinsdag 25 oktober in de avond.
- Ontwerpsessie met ontwerpambassadeurs Platanenlaan op woensdag 26 oktober in de avond.
- Bewonersavond presentatie schetsontwerp (gezamenlijk) op donderdag 27 oktober in de avond.

In de bewonersbrief van 26 september 2016⁹⁹ werd ten eerste toegelicht dat er op maandag 10 oktober persoonlijke gesprekken mogelijk waren: *‘Enkele vertegenwoordigers van de gemeente en het ontwerp bureau lopen rond in de buurt om met bewoners in gesprek te gaan en samen te kijken naar wensen en knelpunten.’* Ten tweede werden inwoners bedankt die een reactie hadden gegeven op de brief van 15 februari 2016 die uitnodigde tot suggesties over de herinrichting (voorafgaand aan het participatieproces). Ten derde werden inwoners via de brief uitgenodigd voor de informatieavond. De avond werd als volgt aangekondigd: *‘Tijdens deze avond praten we graag met u verder over eerder ingebrachte suggesties en ideeën van bewoners. Zo bedenken we samen slimme oplossingen voor een optimale leefomgeving.’* Tot slot werden de inwoners uitgenodigd om mee te denken als ontwerpambassadeur. De taakomschrijving van de ontwerpambassadeur luidde als volgt: *‘Als ontwerpambassadeur vertaalt u, samen met het ontwerp bureau, de wensen en knelpunten van bewoners naar een ontwerp voor de straat dat voldoet aan de randvoorwaarden van de gemeente. U behartigt de belangen voor (een deel van) de straat.’*

Tijdens de (eerste) bewonersavond op 10 oktober werd een presentatie gegeven.¹⁰⁰ De wethouder deed de introductie van de presentatie en daarna werd de scope uitgelegd (waar gaat het geografisch over). Vervolgens werden de kaders en uitgangspunten getoond, werden de uitkomsten (in dit geval aandachtspunten over bomen, parkeren en snelheid) van de belevingsscan gedeeld en werden er nog twee sheets ‘vervolgproces – verwachtingen richting inwoners’ gedeeld, met daarop de planning. Inwoners konden zich aanmelden als ontwerpambassadeur door middel van een aanmeldformulier tijdens de bewonersavond.¹⁰¹ De kaders werden als volgt aangegeven in de presentatie¹⁰²:

- *‘Wetgeving, gemeentelijk beleid en technische eisen.*
- *Bestaande bomen vervangen door nieuwe bomen met behoud van laanstructuur.*
- *Hergebruik verhardingsmaterialen, mits deze technisch voldoen.*
- *Verkeersveilige inrichting (30 km/h-zone blijft behouden).*
- *Hoofdriolering en huis-/kolkaansluitingen worden niet vervangen.*
- *Kabels en leidingen worden niet verlegd.*

⁹⁸ Ibid., p. 8.

⁹⁹ Gemeentewerken. (26 september 2016). ‘Informatieavond Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan’ 170230.

¹⁰⁰ Gemeente Teylingen. (10 oktober 2016). ‘1^e bewonersbijeenkomst Herinrichting Platanenlaan en Essenlaan’.

¹⁰¹ Inschrijfformulier ontwerpambassadeur Essenlaan/Platanenlaan (2016).

¹⁰² Ibid., p. 5.

- *Realiseren extra parkeerplaatsen (hogere parkeerdruk omgeving).*
- *Wateroverlastprobleem Platanenlaan/Lindenlaan onderzoeken.'*

In een raadsvoorstel (datum voorstel 10 april 2017, datum raadsvergadering 1 juni 2017) wordt de raad gevraagd kennis te nemen van de ontwerpen, een krediet beschikbaar te stellen en bijbehorende begrotingswijziging vast te stellen.¹⁰³ In het raadsvoorstel worden de gehanteerde kaders en uitgangspunten opgesomd. Deze kaders zijn hetzelfde als de bovengenoemde, plus één extra kader: *'Onderzoek lokaal hergebruik vrijkomende boomstammen.'* Daarnaast wordt in het raadsvoorstel gesteld dat de herinrichting *'kadert binnen het coalitieakkoord 2014-2018 en het collegeprogramma 2015-2019 (programma 4 Leefomgeving).'* In het coalitieakkoord¹⁰⁴ staat onder andere:

- *'Het intensieve contact met inwoners, o.a. via wijkavonden, wijkshouwen, meedenkbijeenkomsten en spreekuren op afspraak, wordt voortgezet. De gemeente blijft luisteren naar wat de inwoners van Teylingen te vertellen hebben.*
- *De gemeente laat inwoners meedenken bij de invulling van de buitenruimte, omdat ze mede verantwoordelijk zijn voor de eigen wijk. Ook wordt nadrukkelijk aandacht gegeven aan het betrekken van jongeren bij het bedenken, de organisatie en de uitvoering van projecten in de wijk.*
- *De huidige kwaliteit in de groene leefomgeving wordt gehandhaafd.*
- *De gemeente zorgt voor duurzame (her)inrichting van de leefomgeving bij nieuwe ontwikkelingen.'*

Output

Het college van B en W heeft het ontwerp-participatieplan over de herinrichting van de Platanenlaan en de Essenlaan vastgesteld. Dit ontwerp-participatieplan bestaat uit het participatieontwerp Essenlaan en participatieontwerp Platanenlaan. In het raadsvoorstel staat kort wat de *output* van het participatieproces is geweest, namelijk het participatieontwerp Essenlaan en participatieontwerp Platanenlaan.¹⁰⁵ In het raadsvoorstel staat een korte beschrijving van het gevoerde participatieproces:

*'De participatie is in 2016 gestart. We zijn begonnen met een belevingsscan, wijkwandelingen en een informatieavond. Daarna zijn er meerdere ontwerpessies geweest met ontwerpambassadeurs van beide straten. Vervolgens is er een inloopbijeenkomst geweest waarbij de schetsontwerpen aan de bewoners zijn gepresenteerd.'*¹⁰⁶

De raad besluit op 1 juni 2017 kennis te nemen van het ontwerp-participatieplan. In het raadsvoorstel staat niet genoemd in hoeverre er draagvlak was voor de participatieontwerpen. Ook mogelijke *outcomes* (wat het participatieproces in bredere zin teweeggebracht heeft) of andere beschrijvingen van de meerwaarde van het participatieproces werden niet genoemd.

6.5.3 Bevindingen enquêtes en interviews

Tijdens het onderzoek zijn met vijf respondenten (een ambtenaar, een ingenieur en drie inwoners) gesprekken gevoerd en hebben zeven respondenten (van de tien participanten die hun gegevens hadden achtergelaten om ontwerpambassadeur te zijn) een enquête ingevuld. Tot slot is er ook tijdens het groepsinterview met een afvaardiging van de raad gesproken over deze case.

¹⁰³ Raadsvoorstel Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan Z-17-007421 (1 juni 2017), pp. 1 en 4.

¹⁰⁴ Coalitieakkoord 2014-2018. 'Zorgzaam regisseren, dichtbij mensen.' p. 10.

¹⁰⁵ Raadsvoorstel Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan Z-17-007421 (1 juni 2017), p. 1.

¹⁰⁶ Ibid., pp. 2-3.

Input

Uit de gesprekken met inwoners blijkt dat er bij de start van het participatieproces uitvoerig en duidelijk gecommuniceerd is met de inwoners. De belevingsscan die is gedaan om een eerste beeld op te halen van wat er leeft in de straten wordt gezien als een goede voorbereiding.

Zowel de projectleiders als de participanten vonden de communicatie en voorbereiding op het participatietraject prettig. De communicatie en voorbereiding droegen bij aan goed verwachtingsmanagement. Deze beelden komen overeen met de reacties op de enquête: ook daaruit blijkt dat het doel van het participatieproces (4,6) en de op te leveren resultaten (4,4) duidelijk waren voor betrokkenen.

Uit het groepsinterview met een deel van de raad kwam naar voren dat de raad niet specifiek betrokken was bij de herinrichting van de Platanenlaan en de Essenlaan. Vanuit de raad zijn ook geen specifieke kaders meegegeven voor de herinrichting.

Uit de interviews blijkt ook nog dat inwoners het nodig vonden dat de straten heringericht zouden worden. Er deden zich namelijk meerdere problemen voor: zo was er sprake van wateroverlast, beschadigde weg-/stoepdelen en de verkeersveiligheid moest beter. Inwoners hadden dus een duidelijke prikkel om mee te doen aan het participatieproces.

Throughput

Voor de eerste ontwerpbijeenkomst hadden de gemeente en het ingenieursbureau voorontwerpen opgesteld en gepresenteerd aan de bewoners. Een interessante bevinding is dat een van de participanten zelf een voorontwerp had gemaakt in samenspraak met de inwoners, vóór de eerste ontwerpbijeenkomst. Dit illustreert mooi dat de herinrichting leefde in de straten.

De ontwerpen van de ontwerpambassadeurs, de gemeente en de ingenieur werden gepresenteerd tijdens een inloopbijeenkomst waar alle inwoners van de Platanenlaan en Essenlaan welkom waren.¹⁰⁷ De ontwerpambassadeurs konden tijdens die inloopbijeenkomst hun medebewoners van de lanen uitleg geven over de ontwerpen.

¹⁰⁷ Gemeentewerken. (7 november 2016). 'Bewonersbrief inloopbijeenkomst ontwerpen herinrichting Platanenlaan/Essenlaan' 172487.

Een van de intenties binnen dit participatietraject was om inwoners bij het ontwerp van de straten ook zelf letterlijk te laten puzzelen met onderdelen, om zo meer bewustwording te creëren van de complexiteit van herinrichtingsprojecten. Deze manier van werken wierp ook zijn vruchten af: sommige bewoners zagen dat de punten die zij hadden ingebracht en/of belangrijk vonden lastig in het ontwerp te passen waren. Vervolgens ontstond er dan ook echt een gesprek tussen participanten onderling en tussen participanten en de gemeente/het ingenieursbureau. Deze manier van participatief werken liet buurtbewoners inzien dat het niet vanzelfsprekend is dat (vanuit individuele belangen) al het gewenste ook mogelijk is.

Hoewel het merendeel van de respondenten positief is over het proces (een score van 4,1 in de enquête), geven sommige respondenten aan dat de gemeente ook wel *'eens met een stoel in de voortuin had mogen gaan zitten om te kijken hoe het er aan toe gaat in de straat'*. Zij stelden dat de gemeente net iets meer had kunnen openstaan voor wat er in de praktijk leeft bij de inwoners. De verkeersproblematiek werd hierbij als voorbeeld genoemd: participanten vonden dat de gemeente onvoldoende in beeld had hoe die dagelijks werd en wordt ervaren door de inwoners. Er wordt aangegeven dat de gemeente de verkeersproblematiek iets teveel had onderschat op basis van haar meer ambtelijke of theoretische kennis.

Output

Uiteindelijk heeft de herinrichting plaatsgevonden op basis van het participatieproces. Ontwerptechnisch, zo blijkt uit de interviews, heeft het participatieproces niet tot vernieuwende of innovatieve inzichten geleid. Niet iedereen geeft aan tevreden te zijn met het eindresultaat, bijvoorbeeld omdat er in de uitvoering minder parkeerplekken zijn gekomen dan in eerste instantie beloofd was.

Het belangrijkste resultaat van dit participatietraject is het draagvlak bij de inwoners. Het participatieproces over de herinrichting leefde in de buurt. Dit bleek uit de hoge de opkomst en de goede interactie (namelijk positieve en stevige discussies) tijdens de bijeenkomsten. Respondenten geven aan dat het hele participatieproces rond de herinrichting van de Platanenlaan en Essenlaan een stuk menselijker gemaakt werd door het goede contact tussen de bewoners en tussen bewoners en gemeente.

Interview- en enquêterespondenten zijn doorgaans positief over het proces (een score van 4,1 voor de 'kwaliteit van het proces'). Uit de enquête komt met name naar voren dat respondenten het minst tevreden zijn over de lengte van het proces (3,2). De sfeer van de bijeenkomsten binnen het participatietraject werd als prettig ervaren. Over het algemeen waren de participanten positief over hoe de gemeente en het ingenieursbureau het participatieproces hadden georganiseerd. Respondenten geven aan dat ze tijdens het proces het gevoel kregen te maken te hebben met een betrokken gemeente die naar hen luisterde. Interviewrespondenten geven aan dat het project echt samen werd uitgevoerd.

Outcome

Geïnterviewde participanten merken op dat de gehanteerde werkvormen hebben geleid tot mooie inzichten. De combinatie van het puzzelen en de goede uitleg tijdens bijeenkomsten zorgde bijvoorbeeld dat participanten zich realiseerden dat een van hun suggesties toch echt onmogelijk was. Daardoor ontstond het inzicht dat herinrichten meer is dan ideeën aandragen en meningen geven.

Ook heeft dit proces participanten duidelijk gemaakt dat niet iedereen hetzelfde denkt over de (her)inrichting van de straat. Zo kwamen de participanten erachter dat zij het niet alleen oneens kunnen zijn met de gemeente, maar dat bewoners van dezelfde straat ook andere opvattingen hebben dan zichzelf. Dat maakte participanten meer bewust, waardoor ze anders gingen nadenken over de onderlinge belangentegenstellingen en de mogelijkheden voor de straten. De uiteindelijke keuze kan niet altijd aansluiten bij ieder individu en soms moeten er compromissen gesloten worden.

Tot slot geven participanten aan dat zij meer contact hadden gelegd met andere buurtbewoners die zij normaal niet zo snel spreken. De buurt is meer betrokken geraakt bij elkaar.

6.5.4 Deelconclusie en algemene reflecties

Bij het project Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan zijn vooral klassieke participatiemiddelen ingezet. Als we kijken naar de plaats van participatie in de beleidscyclus (deelvraag 2), valt de Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan onder beleidsvoorbereiding/-vorming. De aard van de activiteit in dit participatieproces was 'samen denken' (in termen van de Visie op participatie).

Terugkijkend op het participatietraject rondom de herinrichting van de Platanenlaan en Essenlaan, is op te merken dat er veelvuldig met de bewoners is gecommuniceerd en geparticipeerd door middel van meerdere klassieke instrumenten (bijeenkomsten, brieven en ontwerpen). De diverse ingezette instrumenten maakten het totale proces laagdrempeliger, waarbij inwoners op verschillende manieren invloed konden uitoefenen op het herontwerp.

Het activeren van de bewoners om zelf ook bij te dragen aan het ontwerp en de ontwerpen te presenteren aan medebewoners, zorgde ervoor dat bewoners 1) elkaar en 2) elkaars belangentegenstellingen tegenkwamen in het proces. Dit leidde tot een interessante dynamiek waarin bewoners uitgedaagd werden om echt met elkaar in gesprek te gaan. Door deze manier van werken ontstond er wederzijds begrip en een goede onderlinge sfeer tussen de participanten.

De casus Herinrichting Platanenlaan/Essenlaan laat zien dat met een gerichte participatieaanpak het goed lukt om samen met inwoners tot breed gedragen herinrichtingsontwerpen te komen. Er was geen sprake van specifieke kaderstelling door de gemeenteraad.

7. Bijlage 2: enquête

Algemeen
Vanuit welke rol vult u deze vragenlijst in? [multiple choice] Betrokken ambtenaar • Participant (individuele inwoner) • Participant (bedrijfsleven) • Participant (maatschappelijke organisatie) • Collegelid • Raadslid
Bij welk van de onderstaande projecten was u betrokken? [multiple choice] • Case 1 • Case 2 • Case 3
Welke vorm van burgerparticipatie was van toepassing op dit project? [meerdere opties mogelijk] Deelname aan fysieke bijeenkomsten • Deelname aan digitale bijeenkomsten (via bijvoorbeeld ZOOM of Microsoft Teams) • Indienen van zienswijzen • Invullen van een enquête • Anders, namelijk...
Verwachtingen voorafgaand aan het participatieproces
Was bij de start het doel van het participatieproces duidelijk? [1= niet duidelijk / 5= duidelijk]
Was het bij de start duidelijk tot welke concrete resultaten het participatieproces moest leiden? [1= niet duidelijk / 5 = duidelijk]
Bent u bekend met de participatiekaders van de gemeente Teylingen [1= niet bekend / 5= wel bekend]
Zijn deze kaders sturend geweest voor het participatieproces? En zo ja, hoe? En zo nee, waarom niet? • Ja (vul in het tekstvak in hoe deze kaders sturend zijn geweest voor het participatieproces) • Nee (vul in het tekstvak in waarom deze kaders niet sturend zijn geweest voor het participatieproces)
Zijn de onderstaande ambities tot uitdrukking gekomen in het participatieproces [1= niet het geval / 5 = wel het geval]: • Bij alles wat het gemeentebestuur van Teylingen doet, is participatie het uitgangspunt. • Teylingen wil niet altijd eerst een plan maken, maar hoort graag wat inwoners, ondernemers en instellingen denken dat nodig is. • Wanneer inwoners of ondernemers met plannen en ideeën komen, fungeert het college als partner (cocreatie), regisseur of facilitator.
Welke verwachtingen had u vooraf van het participatieproces? [open vraag]
Verloop van het participatieproces

Bent u tevreden over het verloop van het participatieproces op de volgende onderdelen [1 = niet tevreden / 5= wel tevreden]:
Kwaliteit van het participatieproces
• Aantal participanten • Hoe lang het proces duurde • Toegankelijkheid om mee te doen • Mate van invloed die de participanten hadden
Wilt u een toelichting geven op uw antwoord bij vraag 9? [open vraag]
Op welk(e) onderdeel/onderdelen heeft de participatie plaatsgevonden? [meerdere opties mogelijk]
Agendavorming/beleidsvoorbereiding (samen denken)
• Beleidsbepaling (samen besluiten) • Beleidsuitvoering (samen doen) • Evaluatie (samen leren)
Wat vond u goed gaan tijdens het participatieproces? [open vraag]
Wat vond u niet/minder goed gaan tijdens het participatieproces? [open vraag]
Resultaten en effecten van het participatieproces
Tot welke resultaten heeft het participatieproces geleid? [open vraag]
<i>Toelichting: denk bij een resultaat aan tastbare dingen zoals een gezamenlijke agenda, de verdeling van een buurtbudget of het daadwerkelijk onderhoud van een parkje.</i>
Bent u tevreden over de resultaten van het participatieproces? [1= niet tevreden / 5= wel tevreden]
Welke waarde heeft het participatieproces gehad? [open vraag]
<i>Toelichting: denk bij waarde aan positieve effecten zoals meer begrip voor elkaar, een mooiere buurt of een gedragen toekomstbeeld.</i>
Bent u tevreden over de waarde die het participatieproces heeft gehad? [1= niet tevreden / 5= wel tevreden]
Tot slot
Waar bent u het meeste trots op als u terugkijkt naar het participatieproces? [open vraag]
Wat kon beter als u terugkijkt naar het participatieproces? [open vraag]
Wilt u nog iets meegeven? [open vraag]

8. Bijlage 3: interviewleidraad

Topic	Vragen
	Vanuit welke rol/op welke manier bent u betrokken bij deze casus?
Verwachtingen voorafgaand aan het participatieproces	Was het doel van dit project bij de start duidelijk voor iedereen? In hoeverre zijn de participatiekaders sturend geweest voor het participatieproces? Wat waren uw verwachtingen van het participatieproces?
Verloop van het participatieproces	Hoe zijn de participanten betrokken bij dit project? Hoe verliepen de verschillende participatievormen/-momenten? Wat (welke onderdelen van het participatietraject) vond u goed gaan? Wat kunt u vertellen over de duur en doorloop van het traject? Wat kon beter als u terugkijkt naar het participatieproces? Waarom was er sprake van ontevredenheid over de doorlooptijd?
Resultaten en effecten van het participatieproces	Hoe tevreden bent u als u terugkijkt naar het participatieproces en waarom? Welke waarde heeft het participatieproces gehad? Wat zijn de vooruitzichten voor dit project met betrekking tot participatie? Hoe zag de vertegenwoordiging van doelgroepen eruit? Wat is van de participatiemomenten terug te zien in het eindresultaat?
Tot slot	Wilt u nog iets meegeven?



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)



gemeente
TEYLINGEN

Rekenkamercommissie gemeente Teylingen
T.a.v Mevrouw R. Quapp (voorzitter)

Verzenddatum
29 oktober 2021

zaaknummer
Z-21-215128

afdeling
Strategie

Postbus 149
2215 ZJ Voorhout
gemeente@teylingen.nl
www.teylingen.nl
T 14 0252
F 0252 – 783 599

Onderwerp
Reactie onderzoeksrapport
participatie

uw kenmerk

behandeld door
Daniëlle Otsen-Boering

bijlage

telefoon
14 0252

Bestuurscentrum
Raadhuisplein 1
Voorhout

Gemeentekantoor
Wilhelminalaan 25
Sassenheim

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Met belangstelling heeft het college kennis genomen van uw onderzoek "De doeltreffendheid van de participatieaanpak in de gemeente Teylingen". Wij waarderen de wijze waarop u met het onderzoek een bijdrage levert aan de verbetering van participatie in Teylingen. Namens het college, dank ik u hartelijk voor de grote hoeveelheid informatie die u heeft verwerkt en de grondige wijze waarop u dit onderzoek heeft uitgevoerd. Zoals u in uw aanbiedingsbrief al aangeeft is het betrekken van de omgeving bij het maken en uitvoeren van beleid een van onze prioriteiten. Daar hebben wij de afgelopen periode aan gewerkt. Naast veel projecten op het gebied van de buitenruimte, waarvan u een aantal casussen heeft meegenomen in uw rapport, is er de afgelopen jaren ook veel tijd en energie gestoken in participatie bij het maken van beleid binnen andere domeinen. De kadernota Veiligheid is hier een voorbeeld van.

Het college kan zich vinden in uw omschrijvingen en conclusies, wij zien hierin een bevestiging dat wij op de goede weg zitten. Ook verheugt het ons dat u de sterke punten van de huidige werkwijze heeft gezien en benoemt in het rapport. Graag gaan wij hierbij in op uw conclusies en de aanbevelingen die u aan ons heeft gedaan.

Faciliteer kennisdeling in de organisatie

In uw rapport benadrukt u de noodzaak tot het stimuleren van kennisdeling zodat de gemeente in staat is goede participatie processen te organiseren die bijdragen aan de grote ambities voor participatie.

De afgelopen jaren is er binnen HLTsamen veel kennis en ervaring opgedaan met participatie.

Bij een groot aantal projecten zowel binnen het fysieke als het sociale domein is er samengewerkt met de omgeving. Zoals dat bij elke nieuwe ontwikkeling gaat zaten daar successen bij en ook leermomenten.

Afgelopen voorjaar is er binnen de organisatie een programma Participatie ingericht. Een overkoepelend programma met als doel de ambities uit het collegewerkprogramma verder te vertalen naar een gezamenlijke (bestuurlijke) visie en concrete handvatten voor inwoners, raden, colleges en medewerkers. Onder het programma zijn lopende en nieuwe projecten geclusterd om het vraagstuk integraal en overkoepelend op te pakken. Zo is het programma Omgevingswet en participatie als onderdeel hiervan ook betrokken. Een van die projecten bestaat uit het ophalen van de "lessons learned" bij het bestuur en in de organisatie met als doel deze informatie mee te nemen als input voor de verschillende projecten. Ook wordt deze informatie opgeslagen in een toolbox zodat kennisdeling in de organisatie mogelijk wordt. Binnen het programma van de Omgevingswet wordt er sinds 2020 gewerkt met intaketafels. Door met de verschillende partijen om tafel te gaan worden vraagstukken breed besproken en informatie gedeeld. Met behulp van deze reeds ingezette acties wordt er ingezet op het faciliteren van kennisdeling in de organisatie. Vanuit het project "lessons learned" wordt er in het laatste kwartaal van 2021 een sessie met de gemeenteraad ingepland voor het verder ophalen van ervaringen en adviezen zoals dat in 2019 en 2020 is gedaan met de raads werkgroep Communicatie.

Om verder tegemoet te komen aan uw aanbevelingen nemen we de vraag: "hoe kunnen we deze kennisdeling borgen voor de langere termijn" op binnen het programma als aanvullend vraagstuk.

Word (nog) beter in het goed laten aansluiten van participatieprocessen op het vraagstuk.

In uw rapport geeft u aan dat er veel goed gaat binnen de participatieprocessen in Teylingen. Onze inwoners zijn zeer betrokken en onze medewerkers zetten extra stappen om de processen goed te begeleiden. Echter is de diversiteit in soorten participatie beperkt en sluiten deze niet altijd aan op het vraagstuk. Door een betere match tussen vraagstuk en in te zetten middelen en de vraag: "waarom participatie in een project van meerwaarde is" kunnen grotere successen behaald worden.

Uw conclusies en aanbevelingen sluiten aan op de ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan en komt op het moment dat we aan de slag zijn met het opstellen van een (omgevingswetproof) participatiebeleid en bijbehorende middelen.

Afgelopen zomer is er een begin gemaakt met het schriftelijk opstellen van dit participatiebeleid. Dit is een vervolg en aanvulling op eerdere acties zoals de sessies met de raads werkgroep communicatie over het thema participatie en de betekenis voor Teylingen en de sessies met de raad vanuit de Omgevingswet. Ook sluit het opstellen van het participatiebeleid aan op de eerder opgestelde interne visie (voor HLT), de bijbehorende ambtelijke toolbox en de resultaten die tijdens de Corona pandemie geboekt zijn op het gebied van digitale participatie.

In het laatste kwartaal van dit jaar gaan wij graag het gesprek met de raad aan over het meegeven van kaders voor dit beleid. Onderdeel hiervan is een gesprek over "welke soorten participatie" Teylingen wil inzetten.

We hadden dit graag eerder opgepakt zoals toegezegd in de programmabegroting 2020-2023. Als gevolg van de Corona pandemie en de prioritering van vraagstukken hierdoor en de focus op digitale participatie om de lopende participatietrajecten zoveel mogelijk door te kunnen laten gaan heeft dit helaas vertraging opgelopen. Door het inrichten van het programma Participatie en het integraal oppakken van de projecten hieronder is er een nieuwe impuls gegeven aan het nakomen van de toezegging.

Het "hoe" wordt mogelijk gemaakt door een toolbox waarin onder andere verschillende werkvormen staan opgenomen. Deze is reeds voorhanden en wordt verder aangevuld. Verdere borging moet nog plaatsvinden met een looptijd tot eind 2022.

Door het opstellen van beleid samen met het verder aanvullen en borgen van de middelen wordt er gewerkt aan het uitbreiden van het gebruik van soorten participatie en het aansluiten van de processen op het vraagstuk.

Werk aan een doorleefde manier van denken over participatie in Teylingen.

Participanten hebben behoefte aan duidelijkheid, blijkt uit het onderzoek. Dit geldt niet alleen voor participanten maar ook voor de medewerkers binnen HLTsamen en voor het college en de gemeenteraad.

Het opstellen van het hierboven genoemde participatiebeleid waar mee gestart is draagt bij aan duidelijkheid van toekomstige participatietrajecten.

De afgelopen jaren is er veel waardevolle kennis en ervaring opgedaan met het werken met participatie binnen alle domeinen, hierdoor is er input opgehaald voor gedeelde beelden en opvattingen.

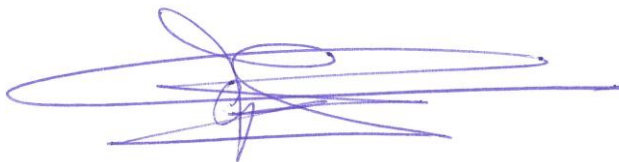
Nu is het tijd deze te vertalen naar kaders in het beleid samen met de raad en de omgeving.

Uw aanbeveling "Organiseer intern een programma om samen met de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie tot overeenstemming te komen over hoe de gemeente Teylingen denkt over en kijkt naar participatie" bevestigt dit.

In aansluiting op de activiteiten die er vanuit het programma participatie al zijn gestart en als reactie op uw aanbevelingen zal het college op korte termijn (in overleg met de agendacommissie en afhankelijk van de mogelijkheden) met de raadsleden in gesprek gaan. Er kan dan een toelichting worden gegeven op de reeds ingezette acties en gesproken worden over de wensen om samen met de huidige of nieuwe gemeenteraad te komen tot een vastgesteld participatiebeleid.

Wij zijn als college graag bereid om onze zienswijze nader toe te lichten en deze met u en de gemeenteraadsleden te bespreken.

Met vriendelijke groet,
namens het college van Teylingen



Drs. C.G.J. Breuer
Burgemeester