

Haarlemmermeer weet raad!

Lessen uit participatieonderzoek



Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding, doelstelling en inzet van het participatieonderzoek	3
1.2 Leeswijzer	4
2 Selectie participatietrajecten, analysecriteria en ordening in typen	5
2.1 Selectie participatietrajecten en doelgroepen	5
2.2 Dilemma's en analysecriteria	6
2.3 Ordening in type participatietrajecten	9
3 Projecten en een maatschappelijk initiatief	15
3.1 Noodopvang Vijfhuizen	15
3.2 Parkeermaatregelen in Floriande	21
3.3 Hoofddorp-Centraal	23
3.4 Ruimtelijk Economische Visie Rijsenhout	29
3.5 Het Economisch Perspectief	33
3.6 Kadernota Veiligheid, Toezicht en Handhaving: Haarlemmermeer 2015-2018	35
3.7 Veiligheidspilot in Nieuw-Vennep	37
3.8 Op weg naar een Stevige Sociale Basis	39
3.9 Maatschappelijk initiatief Lisserbroek SamenMeer	41
4 Gesprekspartners en doelgroepen	47
4.1 Dorps- en wijkraden	47
4.2 Participatieraad	47
4.3 Jongeren	48
4.4 Ondernemers	49
5 Conclusies en lessen	53
5.1 Algemene conclusies	53
5.2 Algemene lessen	56
6 Methodische verantwoording	61
7 Literatuurlijst	65
Bijlage 1 Selectie van cases	66
Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen	68
Bijlage 3 Uitslag stemming onzewijk.nl Floriande	69
Bijlage 4 Participatiemonitor	70

1 | Inleiding

1.1 | Aanleiding, doelstelling en inzet van het participatieonderzoek

In het collegeprogramma 2014-2018 HLMR: Krachtig Samen Werken werd participatie benoemd tot één van de speerpunten van het nieuwe college. Dit college spreekt zich uit voor een open lokale overheid. Een overheid, die zich openstelt voor kennis en behoeften van inwoners, ondernemers en belangengroepen uit de Haarlemmermeerse samenleving. Het college zegt in het collegeprogramma te willen besturen met meer oog voor de menselijke maat, onder andere door meer open te staan voor maatschappelijke initiatieven. Geïnspireerd door landelijke publicaties en trends over de toekomst van de lokale democratie en gesterkt door de eigen lokale Strategische Verkenning uit 2014, zegt het college toe om meer en intensievere vormen van participatie uit te gaan proberen.

In dit licht werd in 2015 het Plan van Aanpak Participatie vastgesteld. Dit plan heeft als doel inwoners, ondernemers en belangengroepen meer invloed te geven op hun directe leefomgeving en op het beleid van hun gemeente. Ook de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur zelf willen beter leren omgaan met nieuwe en meer intensieve vormen van participatie. Als trekker van dit plan werd in 2015 een kwartiermaker participatie aangesteld.

Het zittend college heeft zich ingespannen om participanten meer ruimte te geven om mee te denken, mee te praten en mee te beslissen. De afgelopen twee jaar werd in ongeveer 180 beleidstrajecten (150 kleinere en 30 grote) participatie ingezet. Bij veel van deze beleidstrajecten zijn uiteenlopende participatieve methoden uitgeprobeerd en is er geëxperimenteerd met innovatieve instrumenten. Ook werden er workshops voor ambtenaren georganiseerd om hen vaardigheden bij te brengen in de toepassing van participatie-instrumenten. En in werksessies met de gemeenteraad (Werkwijze Raad) werden mogelijke rollen, taken en nieuwe verhoudingen tussen raad en college bij participatie verkend. Over al deze activiteiten en hun verloop is de raad regelmatig via brieven en in informatieve sessies op de hoogte gehouden.

Twee jaar na het vaststellen van het Plan van Aanpak Participatie wil het college terugblikken en lessen trekken. Het wil leren van de goede en ook van minder goede ervaringen die zich hebben voorgedaan bij participatietrajecten en maatschappelijke initiatieven zoals zij de afgelopen twee jaar vorm kregen. Door inzicht te krijgen in de effecten van het participatieprogramma op bestuur, Haarlemmermeerse samenleving én ambtelijke organisatie kan deze terugblik worden ingezet voor een strategische blik op de toekomst van de lokale democratie in de nieuwe gemeente Haarlemmermeer.

Het college heeft team Onderzoek opdracht gegeven om de participatie, zoals het de afgelopen twee jaar vorm kreeg, te evalueren. Door lering te trekken uit de participatiepraktijk wil het college de opgedane kennis en ervaring borgen voor de volgende raadsperiode, zodat het geleerde in deze experimentele fase van het Plan van Aanpak Participatie niet verloren gaat. De conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoeksrapport zullen dan ook onderdeel uitmaken van het overdrachtdossier voor het nieuwe gemeentebestuur van na de gemeentelijke verkiezingen van 2018. Door het leerproces op deze manier te borgen, geeft het onderzoek zelf een verdere impuls aan het leerproces, dat in 2015 met het Plan van Aanpak Participatie van start ging. De door dit college ingezette weg om het gemeentebestuur blijvend als een meer open overheid te ontwikkelen, kan op deze manier worden gecontinueerd.

1.2 | Leeswijzer

Gedurende het onderzoek kwamen we veel verschillende betekenissen van 'participatie' tegen. Deze geven we weer in het volgende *hoofdstuk 2*. In ditzelfde hoofdstuk treft u ook een door ons gemaakte ordening van de verschillende doelstellingen van de onderzochte participatietrajecten, als ook de door ons toegepaste analyse- en beoordelingscriteria. Voor zowel de ordening in typen als voor de in te zetten analysecriteria hebben we wetenschappelijke literatuur gebruikt. Onze voornaamste bron was echter 'acht participatietrajecten en één maatschappelijk initiatief' (zie hoofdstuk 3). Om de typen te markeren hebben we ze elk van een eigen kleur voorzien.

In *hoofdstuk 3* treft u een uitvoerigere beschrijving en analyse per participatietraject. Hier trachten we alle stemmen die in het traject tot uitdrukking kwamen te laten horen. De beschrijving beoogt geen feitenrelaas te zijn. Kan het ook niet zijn, omdat de perspectieven, posities en belangen daarvoor te verschillend zijn. We geven hier weer hoe de verschillende betrokken partijen zelf aangaven het participatietraject (proces en resultaat) te hebben ervaren. Door middel van een kleur geven wij aan onder welke participatietype het betreffende traject valt.

Het plan van *Aanpak Participatie* noemt een aantal groepen die een specifieke rol spelen bij participatie. In *hoofdstuk 4* treft u een beschrijving aan van de manier waarop dorps- en wijkraden, participatieraad, jongeren en ondernemers de afgelopen twee jaar actief deelnamen.

In *hoofdstuk 5* geven we de algemene conclusies en lessen weer. Deze steunen op zowel de onderzochte participatietrajecten als op een beknopte literatuurstudie.

Het rapport sluit af met de methodische verantwoording in *hoofdstuk 6*.

In de *bijlagen* vindt u een overzicht van:

1. De geselecteerde participatietrajecten
2. De geïnterviewde personen naar functie en rol in het participatietraject
3. De uitslag van de stemming in Floriande op onzewijk.nl
4. Een beknopte weergave van de participatiemonitor met meer kwantitatieve gegevens over participatie

Leesroutes:

De lezer van dit rapport kan zelf het beste de leesvolgorde kiezen. Wij bieden hier een paar mogelijke leesroutes aan:

- Wie vooral geïnteresseerd is in lessen en conclusies kan direct doorbladeren naar hoofdstuk 5.
- Wie vooral weten wil hoe de participatie van een van de onderzochte trajecten verliep, vindt een uitgebreide analyse in hoofdstuk 3.
- Wie weten wil hoe het onderzoek is opgezet en ook nog interesse heeft voor de methodische verantwoording kan zich als klassieke lezer gedragen en het rapport van voren naar achteren doorbladeren.

Welke route u ook verkiest, wij wensen u veel leesplezier!



2 | Selectie participatietrajecten, analysecriteria en ordening in typen

2.1 | Selectie participatietrajecten en doelgroepen

Het primaire doel van dit onderzoek is leren. We streven dan ook niet naar een algemene uitspraak over het participatiebeleid van de afgelopen twee jaar. Wat zouden we leren voor de participatieopgaven van de toekomst en de verdere vormgeving van de lokale democratie, wanneer we zouden constateren dat het beleid een zeven, een acht of een vijf verdient? We zouden de experimentele fase van het Plan van Aanpak Participatie, en daarmee de uitgesproken wens van het college om daarvan te leren tekort doen. Wij willen met dit onderzoek juist een slag dieper gaan. Door een nauwgezette analyse laten wij zien welke aanpak bij welk type traject beter, of juist minder goed werkt. En ook gaan wij na welke spanningen bij participatie productief zijn, en welke de relatie tussen bestuur en samenleving juist onder druk kunnen zetten. We analyseren daarom niet alle participatietrajecten, die sinds het aantreden van dit college vorm kregen. Maar focussen op een selectie daaruit.

Een bewuste selectie is pas mogelijk nadat je een overzicht hebt van de aanwezige diversiteit binnen participatietrajecten. Om dit overzicht te kunnen maken, is een aantal criteria gebruikt die in de wetenschappelijke literatuur als relevant worden aangemerkt:

1. **beleidsterrein** (fysiek, sociaal); deze variabele bepaalt in hoge mate de aantrekkingskracht op verschillende groepen participanten (Irvin et al., 2004; Lester et al., 2013).
2. **schaalniveau** (gemeente, dorp/kern); de betrokkenheid van participanten kan sterker zijn wanneer het onderwerp letterlijk in hun achtertuin vorm krijgt.
3. **aard van het vraagstuk** (strategisch of uitvoerend); het stellen van een relatief open vraag zoals in een dorpsvisie leidt tot een ander participatietraject dan wanneer een ongewenste functie een plek moet krijgen binnen het gemeentelijk areaal (Irvin et al., 2004; Buuren et al., 2013).
4. **korte- of een lange doorlooptijd**; de bereidheid van participanten is deels afhankelijk van de geleverde investering in participatieprocedures (Irvin et al., 2004).

De trajecten hebben we vervolgens geordend met behulp van een boomstructuur. Zie voor een overzicht van de geselecteerde trajecten bijlage 1. Binnen de selectie vallen alleen trajecten waarin participanten beïnvloedings- of beslissingsruimte kregen. Inloop-, of informatieavond vallen dus buiten dit onderzoek. *Het Plan van Aanpak Participatie* heeft immers een hogere ambitie dan informeren; het beoogt juist meepraten, meedenken en meebeslissen te stimuleren.

Voor dit onderzoek hebben wij acht participatietrajecten en één maatschappelijk initiatief geselecteerd. Deze acht participatietrajecten (+1) zijn afzonderlijk en nauwgezet onderzocht. De bevindingen lieten regelmaat zien in spanningen en dilemma's. Bij sommige type trajecten bleek de selectie van de participanten cruciaal, voor andere juist bewustwording van de ongelijke machtsverhoudingen tussen de betrokkenen. Door een aantal kenmerken bij elkaar te nemen konden we drie typen construeren. Hierdoor konden niet alleen lessen worden getrokken uit de geanalyseerde trajecten, maar bieden wij ook lessen aan voor toekomstige trajecten met dezelfde kenmerken als de door ons geconstrueerde typen. Hieronder eerst een overzicht van de toegepaste analysecriteria. Daarna beschrijven we de geconstrueerde typen en de lessen die daaruit volgen voor komende trajecten.

Een aantal participatieactiviteiten hebben we bewust buiten dit onderzoek gelaten. Die trajecten die al langer onderdeel zijn van het alledaagse werk van de ambtelijke organisatie en bijna onopvallend doch succesvol worden uitgevoerd zijn niet in het onderzoek meegenomen. Wij hebben gefocust op grotere participatietrajecten waar veel te leren viel. Evenmin hebben we activiteiten uit het Plan van Aanpak geëvalueerd die onder de Participatie Academie vallen. Deze activiteiten richten zich op het ambtelijk apparaat en hebben als doel om houding en gedrag, expertise en vaardigheden van ambtenaren op peil te brengen of verder te ontwikkelen. Ook door ambtenaren bekend te maken met positieve en minder positie ervaringen van de participanten zelf.

2.2 | Dilemma's en analysecriteria

Het belangrijkste doel van het Plan van Aanpak Participatie luidt: de representatieve democratie versterken en aanvullen met intensievere vormen van participatie. Een geslaagd participatietraject zou dus het evenwicht moeten houden tussen beide vormen van democratie: de representatieve en de participatieve democratie, ook wel deliberatieve democratie, genoemd.

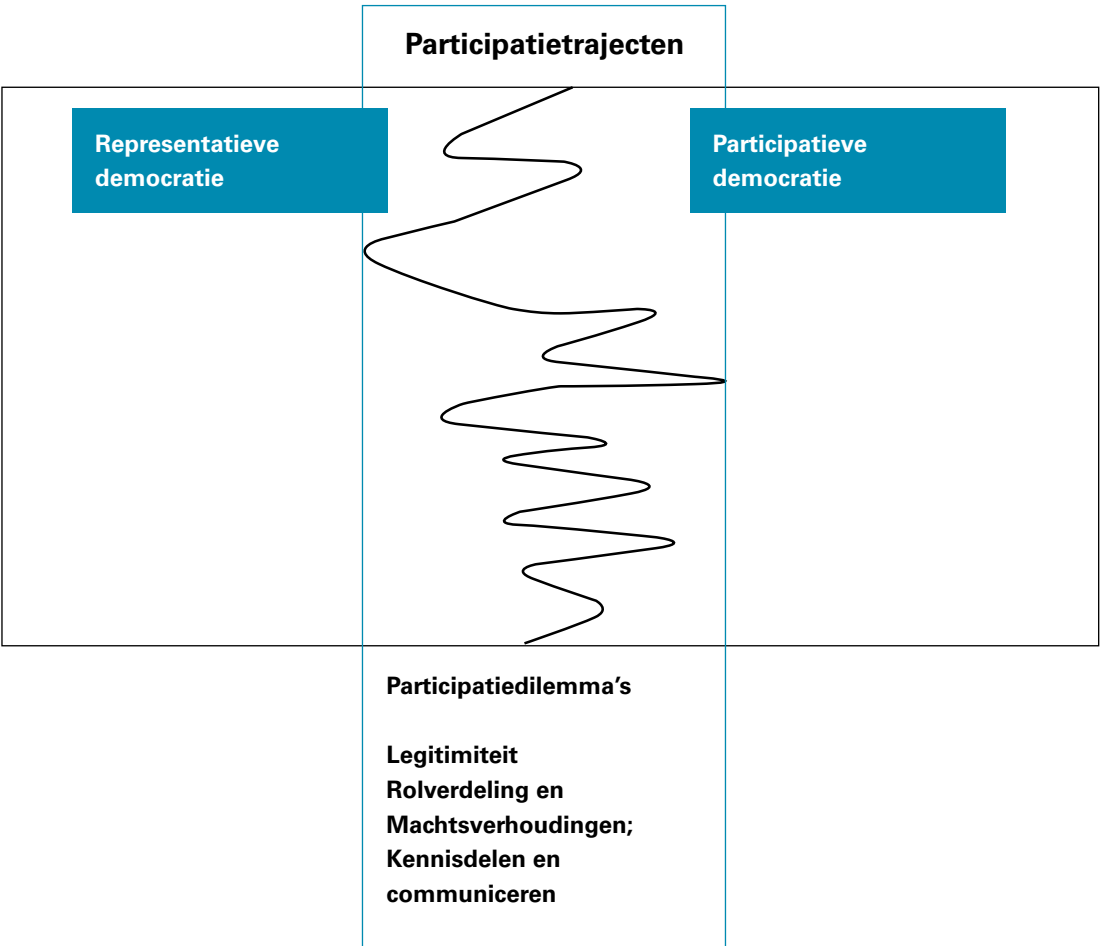
In het zoeken naar dit evenwicht zullen en mogen zich spanningen of dilemma's voordoen tussen beide vormen. Het gaat immers om het (eenmalig of voor langere tijd) delegeren van (een deel van de) macht¹ aan niet gekozenen tijdens een participatietraject. De dilemma's die hieruit voortkomen worden in de wetenschappelijke literatuur in drieën gegroepeerd. Het zijn dilemma's rond:

1. *legitimiteit*;
2. *rolverdeling en machtsverhoudingen*²;
3. *kennisdelen en communiceren*.

¹ Wanneer we in dit rapport spreken van *macht* of van *het delegeren van macht* dan verstaan wij daaronder de bevoegdheid van het gemeentebestuur om de legitieme, via verkiezingen verkregen politieke macht, gedeeltelijk aan participanten te delegeren of hen beïnvloedingsruimte te verlenen.

² Onder *ongelijke machtsverhoudingen* in een participatietraject verstaan we de asymmetrische relaties tussen participanten; *macht* kan dan *politieke macht* zijn of *macht door eigendom of geld*.

Figuur 1. Schematische weergave dilemma's bij participatie



De manier waarop betrokkenen tijdens de participatie met deze dilemma's omgaan, bepaalt in hoge mate het succes of falen van een participatietraject. De dilemma's geven dus kansen en risico's weer die zich bij participatietrajecten voordoen. De dilemma's zijn ook afhankelijk van de gradatie van participatie of anders gezegd: van de mate waarin het bestuur zijn via verkiezingen verkregen politieke macht delegeert aan participanten.

2.2.1 | Legitimiteit

Participatie kan het democratisch gehalte van gemeentelijk beleid verhogen, maar in sommige gevallen ook verlagen (Innes et al., 2004; Irvin et al., 2004; Swyngedouw, 2005). Een beslissing wordt meer legitiem naarmate direct belanghebbenden meer beslisbevoegdheden krijgen over voor hen relevante onderwerpen. Omdat participanten echter niet zelf democratisch gekozen zijn en beleidsnetwerken vaak ad hoc worden samengesteld, neemt de legitimiteit van het besluit tegelijkertijd ook af. Een ander legitimiteitsprobleem doet zich voor wanneer de regels voor besluitvorming niet van te voren zijn vastgelegd; dit gebeurt vooral in participatieprocessen met een onzekere en lastig voorspelbare dynamiek.



2.2.2 | Rolverdeling en machtsverhoudingen

Een tweede belangrijk dilemma bij participatietrajecten is de verdeling van bevoegdheden, macht en rollen tussen gemeentebestuur en participanten. Op het moment dat het gemeentebestuur een (private) actor invloed of beslismogelijkheden biedt, is er immers sprake van hervreiding van rollen en van deling van macht. Daarom is het relevant om bij de geselecteerde trajecten na te gaan hoeveel ruimte er aan participanten werd geboden, en hoe deze door hen werd gebruikt. Het is eveneens relevant om te beschrijven of zich een nieuwe rolinvulling van bestuurders, raadsleden, of participanten heeft voorgedaan. Op deze manier kunnen we ook vaststellen of én hoe in participatietrajecten sprake is van veranderende bestuursstijlen en toenemende bewustwording van burgerschap bij participanten (Lester et al., 2013).

2.2.3 | Kennis delen en communiceren

Eén van de belangrijkste voordelen van participatie is dat kennis tussen gemeentebestuur en participanten gedeeld kan worden. Participanten zijn goed geïnformeerd en beleid kan profiteren van nieuwe kennis 'van buiten'. In het communicatieproces dat zich dan voltrekt, kunnen beleidsuitgangspunten worden herijkt en kan meer draagvlak voor bestaand beleid ontstaan. De kans op recht- en arbitragezaken wordt hierdoor mogelijk kleiner (Irvin et al., 2004). Er kunnen ook productieve samenwerkingsvormen ontstaan tussen gemeentebestuur en participanten. Maar ook hier kunnen zich spanningen voordoen. Want de kennis van participanten kan te specifiek zijn, d.w.z. slechts gelden voor enkele situaties, maar niet voor alle situaties waarvoor beleid moet worden ontwikkeld. De kennis dient ook te worden onderscheiden van meningen, wensen en belangen. Dat zij alle een rol spelen en aan bod mogen en zelfs moeten komen, wil niet zeggen dat ze uitwisselbaar zijn. Een inwoner kan meer weten over de problemen die zich in de openbare ruimte voor zijn huis voordoen dan een professional; maar weet hij daarmee ook beter hoe deze problemen in de verschillende openbare ruimte van de zeer diverse gemeente Haarlemmermeer voordoen? In het onderzoek kijken we of, en op welke manier, deze 'kennisvoordelen' zich in de geselecteerde participatietrajecten hebben voorgedaan.

De dilemma's die zich bij participatie voor kunnen doen, hebben wij in dit onderzoek ingezet als analysecriteria.

2.3 | Ordening in type participatietrajecten

Het eerste dat ons opviel was de grote verscheidenheid aan betekenissen en doelen die participanten, en andere betrokkenen, gaven aan het begrip participatie (zie kader voor de variatie aan betekenissen).

Verskillende betekenissen brengen ook variatie in doelstellingen met zich mee. Want, als participatie betekent: 'versterken van de lokale democratie', dan is het participatiedoel duidelijk anders dan wanneer participatie staat voor 'het smeden van kennisnetwerken'; en weer anders dan wanneer de betekenis is 'het sterker maken van de sociale banden in wijk of buurt'.

Deze variatie stelde ons voor methodische problemen. Hoe nu tot een analyse en beoordeling te komen van zoveel diversiteit bij slechts acht trajecten en één maatschappelijk initiatief? Hoe moesten we de analyse- en beoordelingscriteria die we uit de wetenschappelijke literatuur hadden gedestilleerd nu toe gaan passen? Een beknopte literatuurstudie stelde ons in staat om de verschillende betekenissen te ordenen: naar participatiegraad (mag men meedenken of ook meebeslissen) en naar beleidsterrein (ruimtelijk, sociaal dan wel bestuurlijk). De ordening was nodig,



Kader 1: Participatie kent vele gezichten

- Participatie als manier om de representatieve democratie, het gekozen lokale bestuur, te versterken met kennis en invloed uit de samenleving.
- Participatie als manier om verschillende groepen in de samenleving: inwoners, ondernemers, professionals en specifieke doelgroepen en gemeente met elkaar in netwerken te organiseren. Zodat ze in die netwerken oefenen in respectvol naar elkaars belang luisteren, in samenwerken en eventueel ook in compromissen sluiten. Met als doel dat individuele belangen, groepsbelangen en algemeen belang zoveel mogelijk samen kunnen vloeien. Kort geformuleerd: participatie als oefenen in burgerschap. Zo draagt deze opvatting over participatie bij aan de eerst genoemde betekenis.
- Participatie als manier om de sociale netwerken (cohesie) tussen inwoners in een woongebied te versterken. Deze betekenissen komen we vooral tegen in het Sociaal Domein.
- Participatie als manier om draagvlak te verkrijgen voor bestaand of nog te ontwikkelen beleid en daardoor de effectiviteit van beleid te verhogen.
- Participatie als manier om kennis te mobiliseren om beter of innovatiever beleid te creëren door deelname van experts, professionals en inwoners.
- Participatie als manier om in beleidstrajecten cofinanciering te organiseren. Deze betekenis komen we vooral tegen in het Ruimtelijk Domein. Het betreft dan cofinanciering bij ruimtelijke ontwikkeling. In het Sociaal Domein gaat het over de bijdrage van inwoners aan de zorg van hun naasten of mede-inwoners, zodat de kwaliteit van de zorg gehandhaafd kan blijven; ook na de bezuinigingen die gepaard gaan met de decentralisaties.
- Participatie om beleidsuitvoering efficiënter te maken door het voorkomen van juridische procedures en snellere besluitvorming.
- Participatie als een maatschappelijk initiatief. Vaak wordt geen onderscheid gemaakt tussen een sociaal initiatief (gericht op zorg of samenhang) en een politiek initiatief (gericht op groepsvorming om een deelbelang te agenderen).

want anders liepen we het risico om in het onderzoek de spreekwoordelijke appels met peren te gaan vergelijken. Participatietrajecten met verschillende doelstellingen vergen namelijk andere analyse- en beoordelingscriteria.

Deze ordening van betekenissen liet ons inzien dat de verschillende dilemma's en spanningen die zich voordeden bij de onderzochte trajecten regelmaat vertoonden. En zo kwamen we tot drie typen participatietrajecten met soortgelijke kenmerken. Het leverde ons overzicht en inzicht en had als aangenaam nevengevolg dat we lessen konden trekken voor niet onderzochte trajecten met dezelfde kenmerken als de door ons gegroepeerde. Dit is een belangrijke oogst van het onderzoek. Want participatie is té veelzijdig om er maar één soort aanpak, en één type instrumentarium op te zetten. Des te relevanter dus om verschillende typen trajecten van elkaar te kunnen onderscheiden. Twee van de onderzochte trajecten vielen niet binnen deze drie typen. U vindt ze op pagina 37 en 39; ze worden gemarkeerd met het puzzelstukicoon.



Type 1: Dicht bij huis

Tot dit type trajecten rekenen wij het merendeel van de participatietrajecten die een lokale overheid organiseert. Of het nu gaat om het plaatsen van een noodopvang voor vluchtelingen, aanleggen van infrastructuur, of het realiseren van parkeerplaatsen, speeltuinen of hangplekken voor jongeren. Het is allemaal nodig en de lokale overheid is er verantwoordelijk voor, maar een kleine(re) groep inwoners kan er veel last van ondervinden, omdat het in de 'voor- of achtertuin' komt. In de ruimtelijke wetenschappen staan deze dilemma's bekend als de 'niet in mijn achtertuin' projecten (NIMBY's). Twee van de door ons onderzochte participatietrajecten behoren tot dit type: de *Noodopvang Vijfhuizen* en *Parkeren in Floriande*.

Het primaire doel van participatie bij deze trajecten is om de legitimiteit van het te nemen besluit te vergroten door rekening te houden met de schade of overlast voor direct omwonenden. Bij NIMBY-projecten is het relevant dat er over het algemeen belang reeds een helder besluit ligt van het gemeentebestuur. Wanneer men dit besluit overlaat aan direct omwonenden, drijft men de spanning tussen beide belangen waarschijnlijk alleen maar verder op. Direct omwonenden wél mee laten denken of mee laten beslissen over vorm of uitvoering is de beste manier om de ogenschijnlijk tegengestelde belangen met elkaar te verzoenen. Als dat lukt wordt de lokale democratie sterker en het genomen besluit legitiemer.

Lessen

- Bij dit type trajecten zijn timing en communicatie cruciaal. De start van het participatietraject is meestal de informatieavond waarop het genomen besluit gedeeld wordt met betrokkenen en de ruimte wordt aangegeven waarbinnen de participanten nog invloed kunnen hebben. Dit moet niet te vroeg en niet te laat na het genomen besluit gebeuren.
- Bij dit type trajecten kunnen allerlei participatie-instrumenten worden ingezet om direct betrokkenen een stem te geven. Belangrijk is dat men niet twee verschillende instrumenten *tegelijkertijd* inzet. Er zouden namelijk wel eens twee verschillende uitkomsten uit kunnen komen. De legitimiteit en effectiviteit van het participatieresultaat neemt daarmee af.
- De selectie van de participanten spreekt hier bijna voor zich. Dat zijn alle inwoners en ondernemers in het gebied die geraakt worden door de te nemen maatregel.



Type 2: Lokale gebiedsontwikkelingen

Tot dit type rekenen wij participatietrajecten met als doel ruimtelijke ontwikkeling realiseren samen met belanghebbenden in het gebied, zoals bijvoorbeeld bij dorpsvisies en grootschalige woningbouwprogramma's. Twee van de onderzochte trajecten behoorden tot dit type: *Hoofddorp-Centraal* en de *Ruimtelijk Economische Visie Rijsenhout*.

Kenmerkend voor deze trajecten is de vele verschillende belangen en de ongelijke machtsverhoudingen. Meestal melden de belanghebbenden zich vanzelf voor het participatietraject. De selectie van participanten kan breed zijn, maar de belangen van alle direct betrokkenen dienen wel op tafel te komen. De uiteenlopende belangen leiden tot een complexiteit aan doelstellingen en soorten participanten: raadsleden, inwoners, ondernemers, ontwikkelaars etc.. Afhankelijk van de omvang van het te ontwikkelen gebied hebben ook meerdere overheden beslissingsbevoegdheid. Deze trajecten zijn door hun complexiteit het moeilijkst te begeleiden en te beheersen. Spanningen en dilemma's kunnen zich makkelijk voordoen. Door de complexiteit zijn zij ook gevoelig voor onverwachte ontwikkelingen, die het gezamenlijk uitgestippelde plan kunnen verstoren. En daarmee kunnen de gemaakte afspraken opnieuw ter discussie komen te staan.

Lessen

- De veelheid aan belangen en de verschillende actoren met beslissingsbevoegdheden over een gebied (vaak eigenaren en verschillende overheden) maken dit type participatietrajecten complex en moeilijk beheersbaar.
- Bij dit type trajecten is het noodzakelijk om de complexiteit van de belangen en de diversiteit aan doelstellingen voor de start van het traject helder te hebben.
- Inwoners laten participeren schept verwachtingen. Het is van belang om bij aanvang van het traject de deelnemers een helder beeld te schetsen van alle beperkingen en afhankelijkheden. Er bestaat een spanning tussen het nut van participatie en de mate van restricties; welke ruimte maakt participatie voor deelnemers nog de moeite waard? Dit is een vraag die bij aanvang aan participanten kan worden gesteld. Dat is namelijk óók participatie!
- Het lijkt verstandig om de verschillende doelen te verdelen over verschillende opeenvolgende trajecten; dit leidt tot complexiteitsreductie en tot beheersbaarheid van het traject. Dat wil zeggen tot managen van verwachtingen bij participanten.
- Wanneer de besluitvorming over het resultaat van het participatietraject door het gemeentebestuur genomen moet worden, dan is het onverstandig om tijdens de participatie op consensus aan te sturen. De verscheidenheid aan belangen, ideeën en standpunten worden dan namelijk uit de overweging van het besluit gehouden. Dit vermindert de legitimiteit van het besluit.
- Door meerdere varianten uit het participatietraject te formuleren wordt de besluitvorming rijker, evenwichtiger en legitiemer. Participatie draagt dan bij aan de versterking van de lokale democratie. Mocht er tijdens het participatietraject wel consensus zijn bereikt, dan kan dat als één van de varianten aan de gemeenteraad wordt aangereikt.
- Als een andere beslissingsbevoegde (dan de gemeente) niet bij de consensus wordt betrokken, dan wordt de doorgang van een 'definitief' plan onzeker. Dit risico bestaat onder andere wanneer grondbezitters of pandeigenaren niet deelnemen aan de participatie.



Type 3: Kennis en innovatie

Tot dit type rekenen we alle trajecten waarbij het participatiedoel is: kennis mobiliseren om lange termijn beleid (strategische of kadernota's) voort te brengen, dat innovatiever, beter en op meer draagvlak in de samenleving kan rekenen. Twee van de onderzochte trajecten rekenen wij tot dit type: het *Economische Perspectief* en de *Kadernota Veiligheid*.

In dit type trajecten kunnen twee soorten doelstellingen door elkaar lopen: de genoemde beleidsdoelstelling (kan ruimtelijk, economisch of sociaal zijn) en een meer politiek-bestuurlijke doelstelling: hoe meer participatie en hoe meer verschillende participanten, des te beter. Deze beide doelstellingen kunnen elkaar bijten, dan doen zich dilemma's en spanningen voor rondom de selectie van de participanten. Niet de diversiteit van allerlei soorten participanten, maar de diversiteit aan meningen en opvattingen van experts op het gebied van de nota is hierbij cruciaal. In beide trajecten was het kennis- en expertiseniveau van de participanten een cruciale voorwaarde voor een geslaagd participatietraject. Inwoners uitnodigen om mee te denken over het Economisch Perspectief blijkt alleen zinvol als die inwoners kennis en ervaring hebben die voor deze nota relevant is. De selectie van de participanten is bij dit type dus sterk afhankelijk van het onderwerp, en van het overzicht van het voor de specifieke nota relevante netwerk van experts. Een ander bijkomend doel is vaak: het netwerk uitbreiden, versterken of zelfs opnieuw opzetten.

Het succes van dit type neemt toe naarmate men al een netwerk heeft opgebouwd of in ieder geval inzicht heeft in hoe het netwerk er uitziet. Pas dan is er een bewuste selectie van participanten mogelijk.

Lessen

- Participatie wordt bij dit type trajecten gebruikt om kennis te vergaren om beter beleid te maken. Participanten vervullen dan de rol van een klankbordgroep.
- In zo'n klankbordgroep participeren voornamelijk professionals.
- Wil je als participant effectief meedoen, dan dien je voldoende kennis over het onderwerp te hebben. In dit participatietraject is de homogeniteit van de participanten noodzakelijk voor de kwaliteit, en de diversiteit van het gedachtegoed noodzakelijk voor de creativiteit.
- Individuele belangen spelen in dit type trajecten nauwelijks een rol.
- Het beleidsdoel prevaleert bij dit type boven de bestuurlijke doelstelling om politiek en inwoner dichter bij elkaar te brengen.
- Want participatie heeft bij dit type meerwaarde als participanten vanuit hun kennis over Haarlemmermeer of vanuit hun vakinhoudelijke kennis het beleid kunnen verrijken.
- Representatie of representativiteit van participanten speelt in deze trajecten géén rol.
- Hoe meer kennis en overzicht van het relevante netwerk, des te beter de selectie van participanten en des te effectiever het participatietraject zal verlopen.



3 | Projecten en een maatschappelijk initiatief



3.1 | Noodopvang Vijfhuizen

In het najaar van 2015 nadert de toestroom van vluchtelingen naar Nederland een hoogtepunt. De rijksoverheid doet een beroep op gemeenten om te helpen bij de eerste opvang van deze vluchtelingen. Tussen 25 en 30 september worden, op verzoek van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), 248 vluchtelingen gehuisvest in een crisisopvang op het Expo-terrein in Vijfhuizen. Datzelfde weekend verzoekt het COA formeel het college van Haarlemmermeer om een noodopvang op het Expo-terrein te vestigen. Hier zouden vluchtelingen voor een langere periode worden opgevangen.

De opzet van de noodopvang vergde meer voorbereidingstijd en zou door de langere duur meer effect hebben op de woonomgeving en het leven van Vijfhuizenaren. Het college besluit daarom de inwoners te betrekken bij de totstandkoming van de noodopvang in hun dorp.

Op 25 september 2015 wordt een informatieavond georganiseerd. Een aantal bewoners geeft zich dezelfde avond op om mee te denken en mee te praten. De ambtelijke kerngroep die het traject organiseert, doet ook nog een breder beroep op maatschappelijk betrokken Vijfhuizenaren om deel te nemen aan een begeleidingsgroep. Een vijftigtal actieve bewoners meldt zich; zestien van hen nemen zitting in deze groep. De ambtelijke kerngroep selecteert de participanten op basis van hun standpunt ten aanzien van de noodopvang. Het is bij dit participatietraject namelijk belangrijk om de diversiteit aan meningen en standpunten over de noodopvang aan tafel te krijgen. Niet alleen voorstanders en helpers, maar ook sceptici dienen een stem te krijgen in de begeleidingsgroep. De ambtelijke kerngroep streeft verder ook naar een goede 'mix' van bewoners uit het 'oude' dorp en direct omwonenden uit Stellinghof.

De aankondiging van de noodopvang laat de Vijfhuizenaren niet onberoerd. Bewoners en dorpsraad zetten beide een enquête uit om de meningen over de vestiging van een noodopvang in hun dorp te peilen. Hieruit wordt geconcludeerd dat een kleinschalige opvang voor 200 vluchtelingen op draagvlak kan rekenen, maar dat meer vluchtelingen op bezwaren stuit. Het COA hanteert echter een minimum van 400 vluchtelingen. Dit is het aantal waarbij het vestigen van een noodopvang met acceptabel voorzieningenniveau ook nog financieel verantwoord mogelijk is. Het minimum aantal van het COA stuit echter in meer gemeenten op bezwaren van de bevolking. In de 'Handreiking Verhoogde Asielinstroom' komt het Rijk, met de VNG e.a., overeen om het minimumaantal vluchtelingen bij een noodopvang tot 300 terug te brengen. Dit schept meer draagvlak in gemeenten en levert daadkracht op bij de vestiging van de benodigde opvanglocaties in het land. Het Haarlemmermeers gemeentebestuur besluit om op het verzoek van het COA in te gaan en de opvang in Vijfhuizen te vestigen. Het volgt de 'Handreiking', zet het aantal op te vangen vluchtelingen op maximaal 300, en kiest voor een termijn van zes maanden noodopvang in Haarlemmermeer. Aan een eventuele verlenging van de noodopvang stellen ze een grens, namelijk hooguit nog één keer, voor maximaal zes maanden. Hierover mag de begeleidingsgroep, na een tussenevaluatie, een advies uitbrengen.

Op 11 november 2015 komt de begeleidingsgroep voor het eerst bijeen. Er zouden nog 15 bijeenkomsten volgen. Het overleg vindt altijd plaats onder voorzitterschap van een ambtelijke projectleider of de gebiedsmanager van Noord. Soms worden professionals of experts uitgenodigd, zoals een wijkagent, locatiemanager of gespecialiseerde ambtenaar. Deze professionals wordt

gevraagd om de begeleidingsgroep met hun kennis of ervaring te voeden. Wethouder Horn en burgemeester Weterings zijn als vertegenwoordigers van het gemeentebestuur regelmatig aanwezig bij de overleggen van de begeleidingsgroep.

Het participatietraject duurt korter en verloopt anders dan voorzien. Later dan verwacht, op 20 mei 2016, arriveren de eerste vluchtelingen in de noodopvang. Er komen ook minder bewoners dan waarop men rekt. De toestroom van vluchtelingen naar Nederland was inmiddels sterk afgenomen. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) had bovendien extra locaties geopend om de asielprocedures sneller te laten verlopen. Deze ontwikkelingen leidden ertoe dat de capaciteit van de noodopvang in Vijfhuizen nooit volledig benut werd. Op het hoogtepunt waren er 108 bewoners. Deze 'onderbezetting' was voor het COA aanleiding om de opvang, eerder dan gepland, in september 2016 te sluiten. Door het voortijdig sluiten van de noodopvang hoefde de begeleidingsgroep het college niet meer te adviseren over het verlengen van de noodopvang. De groep besloot daarop de opgedane ervaringen via een schriftelijk advies te delen met het gemeentebestuur. Het kon als input dienen voor een eventueel te nemen besluit over een asielzoekerscentrum in de gemeente.

Doelstelling

Het doel van dit participatietraject was inwoners van Vijfhuizen betrekken bij een besluit dat hen direct in hun woonomgeving en leven raakte. De noodopvang moest er komen, maar dan wel met zo min mogelijk nadeel en overlast voor omwonenden en andere Vijfhuizenaren. Het college wilde daarom zoveel mogelijk meningen, ideeën en oplossingsrichtingen van inwoners horen om de noodopvang verder in te richten en vorm te geven.

Initiatief

Het initiatief tot participatie kwam zowel van het college als van inwoners van Vijfhuizen. Het participatietraject heeft dan ook elementen van een maatschappelijk initiatief in zich.

De inwoners zetten op eigen initiatief een enquête uit om het draagvlak voor de noodopvang en het aantal op te vangen vluchtelingen in hun dorp te peilen. Het gemeentebestuur stelde een ambtelijke kerngroep in voor de organisatie van een participatietraject. Deze riep een begeleidingsgroep in het leven, die als spreekbuis van het dorp zou functioneren. Omdat het besluit dat er een noodopvang in Vijfhuizen zou komen al vaststond en de enquête een reactie hierop was, spreken we verder van een participatietraject en niet van een maatschappelijk initiatief.

Beïnvloedingsruimte

De begeleidingsgroep mocht met het representatieve bestuur meedenken, meepraten; en binnen duidelijk afgebakende kaders ook meebeslissen. Hoe helder dat kader was, verwoordt een betrokken ambtenaar als volgt: *"Er kon niet worden meegepraat over óf de noodopvang er kwam en ook niet over wáár die zou komen."* Binnen dat kader werd wel veel beïnvloedingsruimte geboden. In het begin werd dit niet door iedereen zo ervaren. Een participant: *"Er ontstond het beeld dat de deelnemers van de begeleidingsgroep vooral werden ingezet om dingen uit te leggen aan hun burens."* Naarmate het participatietraject vorderde, vulde de begeleidingsgroep de eigen rol steeds meer zelf in en werd de samenwerking met de gemeente ook beter. Een andere participant: *"Dit had tijd nodig om zich uit te kristalliseren."*

Als spreekbuis van het dorp legde de begeleidingsgroep de wens van een kleinschalige opvang op tafel. Men vond het aantal van 400 op te vangen vluchtelingen te hoog en wenste dat het naar



beneden werd bijgesteld. Het gemeentebestuur kon hier in eerste instantie geen gehoor aan geven, omdat het geen invloed had op het minimum dat het COA hanteert. Wanneer het ministerie van Veiligheid en Justitie en de VNG de 'Handreiking Hoge Asielinstroom' overeenkomen, ontstaat die ruimte er wel. Het college kan dan aan de wensen van de begeleidingsgroep tegemoetkomen, en doet dat ook.

De begeleidingsgroep spreekt ook een voorkeur uit voor gezinnen boven 'alleengaande' mannen. Aangezien alleen het COA invloed heeft op de daadwerkelijke samenstelling en hier geen inspraak in duldt, kan het gemeentebestuur deze wens niet inwilligen. Om kennis op te doen over de mogelijke inrichting van de noodopvang worden twee werkbezoeken georganiseerd. Een aantal afgevaardigden van de begeleidingsgroep bezoekt samen met een bestuurder en enkele raadsleden opvanglocaties in Zaanstad en Rosmalen. In het ontwerp wordt gekozen om een deel van de slaapvertrekken als familiekamer in te richten. Zo oefende men alsnog indirect invloed op de samenstelling van bewoners. De begeleidingsgroep kreeg ruimte om advies uit te brengen over de ontsluiting van het terrein. Er ontstond onenigheid binnen de groep over het hekwerk dat vluchtelingen richting de busbaan moest begeleiden en van de Geniedijk moest weghouden om mogelijke overlast te voorkomen. Deze situatie dwong de groep om verschillen te overbruggen; het doel was immers om als groep één advies uit te brengen aan het gemeentebestuur. Het bereiken van consensus binnen de begeleidingsgroep was in dit traject een zinvol en belangrijk doel. Hier werden volgens een geïnterviewde belangrijke participatie- en burgerschapslessen geleerd: *"Iedereen snapte dat er compromissen gesloten moesten worden, heftige discussies uit eigenbelang bleven daardoor achterwege."*

Selectie van de participanten

Het doel van de participatie was voor de ambtelijke kerngroep van meet af aan helder. Uit dat doel volgde logischerwijs de selectie van de participanten:

- De deelnemers dienden inwoners van Vijfhuizen te zijn (zowel direct omwonenden uit Stellinghof als inwoners uit het 'oude' dorp).
- Onder de deelnemers waren zowel voorstanders als sceptici.

Principiële tegenstanders werden niet uitgenodigd. De optie geen opvang in Vijfhuizen was niet meer mogelijk. De bewuste selectie van de participanten was het gevolg van de heldere afbakening van doel en participatieruimte in het traject.

Een tweede doel was alle mogelijke kennis en ervaring inzetten bij de vormgeving en inrichting van de noodopvang. Hiertoe werden professionals uitgenodigd, die de begeleidingsgroep op onderwerpen zoals gezondheid, veiligheid, onderwijs, dagbesteding en communicatie konden ondersteunen. Er is geen rekening gehouden met de deelname van (andere) ondervertegenwoordigde groepen bij de selectie van de participanten. Wel werd de Ondernemersvereniging Vijfhuizen gevraagd om zitting te nemen in de groep; zij hebben hier echter vanaf gezien.

Rollen

De begeleidingsgroep was een tijdelijk opgericht adviesorgaan, die als spreekbuis van de inwoners van Vijfhuizen het college kon ondersteunen in de besluitvorming over de noodopvang. Dat de begeleidingsgroep door het gemeentebestuur een meer dominante rol toebedeeld kreeg in het beslissingstraject, dan bijvoorbeeld andere Haarlemmermeeders, werd gelegitimeerd door het feit dat de beslissing van het gemeentebestuur de Vijfhuizenaren meer raakte dan andere inwoners in de gemeente.

Participanten kregen door de heldere afbakening van hun beïnvloedingsruimte al vrij snel inzicht in hun rol en dat van het gemeentebestuur. Het regelmatige contact tussen begeleidingsgroep met de betrokken wethouder en in mindere mate de burgemeester droeg bij aan de verheldering van die rollen. Met gemeenteraadsleden was er minder direct contact. Overwegende dat de beslissingsbevoegdheid in deze zaak bij het college lag, was het contact tussen raadsleden en participanten bij dit participatietraject ook minder noodzakelijk.

Conclusies

- Participanten hadden geen invloed op het besluit wel of geen noodopvang in Vijfhuizen. Dat besluit lag en bleef bij het representatieve lokale bestuur (gedeeld met de landelijke overheid). Bij dit besluit speelde de afweging van twee verschillende belangen een rol: de uitvoering van landelijk en zelfs Europees beleid ten aanzien van de opvang van vluchtelingen, en het effect van een noodopvang op de directe woonomgeving en het alledaagse leven van Vijfhuizenaren. Het college wilde deze twee belangen zo goed en evenwichtig mogelijk eren en besloot om een participatietraject te laten organiseren. Door beide belangen goed van elkaar te onderscheiden, duidelijk hierover te communiceren, en consistent hiernaar te handelen, werden belangen die eerst tegengesteld leken uiteindelijk via het participatietraject met elkaar verzoend.
- In dit participatietraject heeft het college van Haarlemmermeer zich een open overheid getoond. Toen het gemeentebestuur zelf de ruimte had om het aantal vluchtelingen te beïnvloeden, stelde het zich open voor de wensen van de begeleidingsgroep. Deze wensen werden meegenomen in het uiteindelijke besluit om het aantal vluchtelingen naar beneden bij te stellen.
- Door de begeleidingsgroep mee te laten praten en denken en binnen helder uitgelegde kaders ook mee te laten beslissen, ontstond er meer draagvlak voor de noodopvang in het dorp.
- Het participatietraject heeft bovendien bijgedragen aan het versterken van sociale netwerken, zowel tussen professionals onderling als tussen professionals en inwoners.
- Het participatietraject heeft niet alleen de politieke, maar ook de maatschappelijke betrokkenheid in het dorp versterkt. Er werden namelijk tal van activiteiten georganiseerd en nog meer initiatieven ingediend om te helpen bij de opvang van de vluchtelingen. Inwoners bezochten de opvanglocatie, lieten zich informeren op bijeenkomsten, hielpen als vrijwilliger of namen deel aan een groepsgeprek om het participatietraject te evalueren.

- Participatie en representatie hebben elkaar in dit participatietraject duidelijk versterkt. Als adviesorgaan van het beslissingsbevoegde college van B&W, vormde de begeleidingsgroep een versterking van de lokale democratie.
- Het participatietraject leverde goede participatie-ervaringen en -lessen op bij participanten, ambtenaren en bestuurders.

Lessen

- Wie denkt dat zwaardere vormen van participatie altijd beter zijn dan minder zware, leert van dit traject dat dit niet altijd opgaat. Niet de participatiegradatie, maar het vooraf scherp hebben van de doelstelling, beïnvloedingsruimte en selectie van participanten maakte dit traject – over dit politiek zeer controversiële onderwerp – in Haarlemmermeer tot een succes.
- Zelfs wanneer de ruimte om te participeren helder wordt gesteld, blijven participatietrajecten onverwachte en onvoorspelbare elementen in zich dragen. De participanten, inclusief ambtenaren, raadsleden en bestuurders, hebben tijd nodig om met elkaar te zoeken naar de eigen rol en de meest constructieve samenwerking, dan wel omgang met onenigheid. Dit laatste lukt beter naarmate de participatieruimte of -gradatie helder afgebakend wordt. Daarmee neemt de legitimiteit van het te nemen besluit toe en kunnen rollen en taken helder worden gecommuniceerd.
- Eén van de voordelen van participatie is efficiëntie en effectiviteit van beleid. Door bovengenoemde benodigde tijdsinvestering wordt dit voordeel deels tenietgedaan. De keuze voor participatie is echter nooit alléén een keuze voor efficiënt beleid, maar altijd ook een keuze voor het vergroten van de legitimiteit van het te nemen besluit door draagvlak te organiseren en kennis en meningen te mobiliseren.
- Toch is het goed om alvorens tot participatie over te gaan je bewust te zijn van deze noodzakelijke tijdsinvestering. Beter geen participatietraject dan een onzorgvuldige of overhaaste. Er staat veel op het spel: het gevoel van mensen dat ze gehoord worden, invloed hebben op hun woonomgeving en eigen leven en de relatie tussen hen en hun representatief bestuur. Een participatietraject is dus nooit alleen beleidsmatig proces, maar altijd ook een politiek statement. Waak ervoor om het te veel te ‘verambtelijken’.
- Je zou kunnen zeggen dat de begeleidingsgroep de inwoners van Vijfhuizen ‘representeerde’ in de zin dat zij de verschillende geluiden over specifieke belangen van Vijfhuizenaren meedelen aan het bestuur, dat het belang van alle Haarlemmermeerdere representeert. Het moge duidelijk zijn dat het woord representatie hier twee heel verschillende dingen betekent. Het is onverstandig om deze twee betekenissen als synoniemen of als tegenstellingen te begrijpen. Het is namelijk niet zo, dat de begeleidingsgroep de Vijfhuizenaren meer of minder representeert dan het gekozen gemeentebestuur. De begeleidingsgroep kan het directe belang van Vijfhuizenaren bij de komst van de noodopvang extra luid en vooral kleurrijk laten doorklinken, met meer ervaringskennis en kennis van de verwachtingen en zorgen in het dorp. Dit geluid kan de representatieve taak van het gekozen bestuur versterken en is als zodanig altijd aanvullend aan die taak, het kan er nooit een vervanging van zijn.





3.2 | Parkeermaatregelen in Floriande

Floriande is één van de wijken in Haarlemmermeer waar veel inwoners parkeerdruk ervaren. In samenspraak met bewoners besluit het gemeentebestuur in 2013 om maatregelen te nemen. Er worden extra parkeerplekken op de verschillende eilanden van Floriande gecreëerd. Daarnaast worden er plekken in de wijk 'gereserveerd': hier is het mogelijk om, indien inwoners in de toekomst parkeerdruk blijven ervaren, meer parkeerplekken aan te leggen. In de eerste helft van 2015 worden circa 700 huishoudens per email door de gemeente bevraagd naar ervaren parkeerdruk. Tegelijkertijd gaat de gemeente ook met de wijkraad in gesprek. De uitkomsten geven aanleiding om op vier eilanden extra parkeermaatregelen te nemen. In augustus 2015 worden de aanvullende maatregelen tijdens een participatieavond aan ongeveer honderd aanwezige bewoners voorgelegd. Hen wordt input gevraagd voor mogelijke oplossingen. Dit levert twee mogelijke varianten op. Inwoners kunnen op onzewijk.nl per eiland stemmen voor hun voorkeursvariant. Het e-participatie-instrument werd heel bewust ingezet: in Floriande wonen veel drukke tweeverdieners die zich op bewonersavonden niet veel laten zien. Via het e-platform kreeg de groep alsnog een stem; zij konden op afstand mee beslissen. Om participanten met elkaar in contact te brengen werd ook een digitaal forum geopend. Dit forum had in de besluitvorming geen formele status.

Op onzewijk.nl konden inwoners twee vragen beantwoorden:

1. Bent u het eens met het nemen van parkeermaatregelen?
2. Mocht de meerderheid voor het nemen van parkeermaatregelen zijn, welke variant heeft dan uw voorkeur?

Op de internetpagina worden inwoners geïnformeerd over het feit dat de meest gekozen variant door de gemeente uitgevoerd zal worden. Als de meerderheid het oneens zou zijn met de voorgestelde opties, dan zouden er helemaal geen parkeermaatregelen worden genomen.

Het aantal huishoudens dat stemde lag tussen de 30 en 40 procent (bijlage 3). Vooraf werd geen minimumpercentage vastgesteld, waaronder de stemming ongeldig zou zijn. Er waren tussen de 20 en 40 geschreven reacties op het forum. Mensen konden de reacties 'liken' door op een opgestoken duim te klikken. Op drie eilanden is de voorkeursvariant van bewoners door de gemeente uitgevoerd. Op één eiland voerde de gemeente, na klachten van bewoners op het forum, alsnog de minderheidsvariant uit.

Doelstelling

Het doel van dit participatietraject was inwoners laten beslissen over de noodzaak van parkeermaatregelen op hun eiland en hen te laten kiezen uit twee varianten.

Initiatief

De gebiedsmanager nam het initiatief voor dit traject en koos het participatie-instrument uit.

Selectie van participanten

Omdat voldoende parkeergelegenheid alle inwoners van op de vier eilanden aanging, werden alle huishoudens op deze eilanden aangeschreven.

Beïnvloedingsruimte

Op de bewonersavond konden inwoners meedenken en meepraten. Dit heeft tot aanpassingen van

de parkeermaatregelen geleid. Een meer passieve vorm van participatie was mogelijk door digitaal te stemmen. Op deze manier konden alle huishoudens meebeslissen.

Op het opengestelde forum kon men digitaal opmerkingen achterlaten. Hoewel het forum in de besluitvorming geen formele status had, zijn de discussies wel gebruikt om op één eiland af te wijken van de gekozen variant. Een betrokken ambtenaar zegt hierover: “De discussie op het forum was een mooie bijvangst. Het was goed om inzicht te krijgen in de voor- en tegenargumenten. Bij één eiland is hierdoor anders gehandeld. Dit kwam omdat er opmerkingen werden gegeven: ‘als het voor mijn deur was geweest, had ik anders gestemd.’” Vergelijkbare discussies ontstonden ook op de fora van andere eilanden. Daar leidde dit echter niet tot ingrijpen. Voor participanten was het doel van het forum onhelder. Het forum is daardoor op verschillende manieren door hen gebruikt: voor het doen van suggestie, voor het becommentariëren van de verschillende varianten, en om te klagen over het parkeergedrag van medebewoners.

Rollen

Begeleidende ambtenaren hadden in dit traject twee rollen. Die van organisator en die van scheidsrechter. In overleg met de wijkraad besloten zij namelijk welke voorkeursvariant wel en welke niet werd uitgevoerd. In dit proces bleef het college op afstand.

Conclusie

- Met behulp van een online participatie-instrument zijn veel bewoners betrokken bij het vraagstuk over parkeermaatregelen.
- Doordat er werd gestemd over alternatieven voor verschillende locaties ontstond er een situatie waarbij het algemene belang (extra parkeerplaatsen) en het privébelang (niet voor mijn deur) door elkaar liepen. Dit leidde tot een situatie waar de meerderheid kon kiezen voor een maatregel waar een minderheid ‘onevenredig’ veel last van zou ondervinden.
- Doordat het forum geen duidelijk participatiedoel diende, werd het door inwoners naar eigen inzicht gebruikt: voor het uiten van onvrede over de stemming, voor nieuwe suggesties, om de spanning tussen algemeen- en privébelang te benadrukken.
- Het forum werd ingezet om de uitkomst van de stemming te corrigeren.
- De status van de ‘stemming’ werd daardoor (vooral, maar niet alleen) op één specifiek eiland onhelder.
- Door de aard van de stemming vertroebelde het verschil in betekenis tussen representativiteit zoals gebruikt in onderzoek en representativiteit gebruikt als politieke vertegenwoordiging. Dit onderscheid is echter cruciaal om te doorzien wie legitiem een besluit kan nemen.

Lessen

- Het is onverstandig om participanten te laten beslissen in trajecten die tegelijkertijd gaan over én hun privébelang, én over een algemeen-, of groepsbelang.
- De selectie van participanten is afhankelijk van het belang dat bij participatie in het geding is. Gaat de stemming over een algemeen- of groepsbelang, dan is het relevant om alle inwoners die het aangaat mee te laten doen. Is het privébelang aan de orde, dan kan men zich beperken tot degenen wiens privébelang wordt geschaad.
- Twee participatieve instrumenten tegelijkertijd inzetten levert twee soorten opbrengsten op, die niet altijd met elkaar verenigbaar zijn. Een opinieforum en een stemming kunnen beter na elkaar plaatsvinden. Dan krijgt het forum een duidelijk andere functie dan de stemming, namelijk die van een bewonersavond.



3.3 | Hoofddorp-Centraal

De Fruittuinen en Wandelbos als groene route tussen station en centrum, een metamorfose van kantorenpark Beukenhorst-West, en station Hoofddorp als volwaardig knooppunt, zo formuleert het gemeentebestuur de drie kernopgaven voor de ontwikkeling van het centrumgebied in de 'Deelstructuurvisie Hoofddorp 2030'. Dit gaf omwonenden eind 2013 aanleiding om een aantal bestuurders uit te nodigen voor een gezamenlijke wandeling door De Fruittuinen en Wandelbos: al lopende deelden zij hun meningen en ideeën over toekomst van dit gebied. Tijdens de wandelgesprekken ontstond het idee om de ontwikkeling van het gehele centrumgebied vorm te geven in een bijzonder en innovatief participatietraject: een open proces. Eind maart 2014 vond de eerste officiële participatiebijeenkomst plaats in cultuurcentrum Pier K. Hier werd aan geïnteresseerden uitgelegd wat men als participant van het open proces kon verwachten. De kernboodschap luidde: "De gemeenteraad stelde drie kernopgaven als kader vast, maar hoe deze worden gerealiseerd, gaan we samen in een open proces verkennen." De weerslag van de economische crisis schiep mogelijkheden voor een nieuw participatieproces voor dit centrumgebied. De woningbouw in de regio was tot stilstand gekomen, het kantorenpark kampte met ernstige leegstand, en voor ontwikkeling van het gebied was geen groot budget beschikbaar. Met een open proces kon stapsgewijs aan een ontwikkelplan worden gewerkt.

Een open participatieproces levert creativiteit en diversiteit op, omdat het ruimte biedt aan nieuwe ideeën en initiatieven die in een uitgewerkt programma niet zomaar van de grond zouden komen. Het heeft bovendien als voordeel dat, zonder direct grote investeringen te hoeven doen, er toch al stapsgewijs aan een ontwikkelplan kan worden gewerkt. Participerende marktpartijen zouden wellicht de ontwikkeling willen (mee)financieren, en inwoners en andere betrokkenen zouden mee kunnen helpen door het ontplooiën van maatschappelijke initiatieven.

Omdat er in een open proces vooraf geen doelstellingen en deadlines worden vastgesteld, wordt er op het proces zelf gestuurd. Om het proces enigszins beheersbaar te houden, wordt het opgedeeld in een aantal stappen. Tijdens de eerste verkennende stap worden zoveel mogelijk ideeën opgehaald. Pas gaandeweg in een volgende processtap dienen zaken concreter te worden. In een latere stap kunnen coalities worden gevormd om de ontwikkelstrategie uit te kunnen voeren. Hoeveel stappen er uiteindelijk nodig zijn om tot realisatie over te gaan staat niet van tevoren vast; dat bepaalt het proces als het ware zelf.

In Hoofddorp-Centraal werd het open proces als volgt vormgegeven. Tot oktober 2017 zijn vier processtappen afgerond. Een vijfde processtap is reeds gestart. Na de startbijeenkomst volgde processtap 2, deze bestond uit zes bijeenkomsten en leidde tot het 'Advies van Buiten'. Processtap 3 besloeg vijf participatiebijeenkomsten en mondde uit in het 'Inrichtingsplan en Ontwikkelstrategie'. Voor de vierde processtap werden zes participatiebijeenkomsten georganiseerd en werden de eerste stappen in de uitvoering gezet, zoals het uitdunnen van het Wandelbos. Uit het open proces kwamen ook deelprojecten voort. Een voorbeeld hiervan is de projectgroep voor Beukenhorst-West. Momenteel is processtap 5 gaande; deze konden we niet meer meenemen in de analyse. Naast genoemde bijeenkomsten en deelprojecten werden nog vele soorten bijeenkomsten georganiseerd. Na iedere stap werd verantwoording afgelegd aan de raad en een voorstel gedaan voor het vervolg.

Het open proces Hoofddorp-Centraal is zo opgezet dat de ideeënvorming in de eerste stap leidt tot consensus, zodat men op basis daarvan aan coalitievorming kan werken. Om consensus te bereiken is reductie nodig van alle opgehaalde ideeën tot één gezamenlijk plan. Alleen dat ene plan wordt aan de raad voorgelegd. Dit streven naar consensus leidt ertoe dat de raad de diversiteit aan ideeën niet aangereikt krijgt. De rijkdom aan opgehaalde geluiden, belangen en wensen uit de eerste stap gaat in de consensusvorming verloren.

Doelstelling

In het open participatieproces Hoofddorp-Centraal beoogt het gemeentebestuur om samen met inwoners en ondernemers een heldere ontwikkelstrategie op te stellen, die als kader dient voor alle opgaven en initiatieven in het gebied.

Selectie van participanten

De nauwkeurige selectie van participanten lijkt in een open proces niet nodig. Het woord 'open' betekent immers dat iedereen mag meedoen. Toch zijn er participanten wiens aanwezigheid gewenst of zelfs noodzakelijk is. Alle partijen met beslissingsbevoegdheid binnen het gebied zouden in het participatieproces vertegenwoordigd moeten zijn. Uitgezonderd van de gemeenteraad, waren zij dat ook: de Nederlandse Spoorwegen (NS) en ProRail voor het stationsgebied in Hoofddorp-Centraal, en pandeigenaren en projectontwikkelaars bij Beukenhorst-West.

Om initiatieven van de grond te krijgen zijn ondernemers en organisaties uitgenodigd die mogelijk willen investeren en deelnemen in de uitvoering. Voor de inbreng van specialistische kennis hebben ook experts en professionals geparticipeerd. De inbreng van specifieke lokale kennis komt van omwonenden; zij behartigden tevens het inwonersbelang. Voor jongeren – een doelgroep die extra aandacht krijgt in het participatiebeleid – werd tweemaal een speciale bijeenkomst georganiseerd. Een extra workshop zodat zij input konden leveren voor het 'Advies van Buiten'. En later in het proces participeerden jongeren in een sessie over specifieke woonwensen voor een te renoveren pand in Beukenhorst. Iedereen was in het open proces welkom, maar deze vier typen participanten waren nodig om het participatietraject echt succesvol te laten zijn. Bij Hoofddorp-Centraal is aan deze voorwaarde voldaan.

Het startschot van het open proces betekende voor een aantal deelnemers niet het begin van hun participatieactiviteiten rond dit centrumgebied. Sommige deelnemers participeren al vele jaren om hun belang in dit gebied te doen gelden, of hun kennis dan wel betrokkenheid over het gebied tot uitdrukking te brengen. Een geïnterviewde participant, tevens inwoner van De Fruittuinen, is "al sinds

de oplevering van hun appartement in 1999 actief in het gebied". De voormalig voorzitter van de Tennis Vereniging Hoofddorp meldt: "Ik heb mij achttien jaar lang ingezet om de gemeenteraad een uitspraak te ontlokken over de toekomst van het tennispark op deze locatie."

Deze lange voorgeschiedenis maakte participanten sceptisch bij de start van "het zoveelste traject" omtrent het Wandelbos en De Fruittuinen. Voordat er aan het meervoudige doel van ideeënvorming, consensus bereiken, en coalitievorming kon worden gestart, moest er eerst nog een belangrijke voorwaarde worden geschapen. Omwonenden en andere belanghebbenden waren sceptisch en wantrouwend na jarenlang participeren. Dat vertrouwen moest worden hersteld: "Er was alleen maar weerstand. De projectleider kwam overal in de buurt met roomboterkoekjes en zei: 'Vertel je verhaal maar!' Dat gaf wel meteen vertrouwen. Dat hij niet ging zitten invullen en zei wat er kon, maar dat wij mochten vertellen. Dat is een hele goede ingang geweest."

Uiteenlopende belangen

De belangen en wensen van de deelnemers in het traject lopen zeer uiteen. Bewoners willen het groen in hun woonomgeving behouden en proberen grootschalige woningbouw in het gebied van De Fruittuinen en het Wandelbos te voorkomen. De tennisvereniging koestert de locatie van het huidige sportpark en streeft naar een definitieve toezegging over hun vestiging, zodat zij hun faciliteiten kunnen verbeteren. Het gemeentebestuur wil het gebied ontwikkelen; voorheen met woningbouw op en rond De Fruittuinen, tegenwoordig met name in het stationsgebied en in het – met leegstand kampende kantorenpark – Beukenhorst-West. Ondernemers, gevestigd in en het rond het winkelcentrum Vier Meren zijn beducht voor concurrentie langs de route station-centrum.

Rollen

Ondernemers, projectontwikkelaars, omwonenden en vertegenwoordigers van belangengroepen nemen gezamenlijk deel aan de bijeenkomsten, soms met enkele raadsleden als toehoorder. De hiërarchie onder participanten vervaagt in deze setting; een eigenaar van meerdere kantoorpanden heeft bijvoorbeeld evenveel inbreng als een omwonende van De Fruittuinen. Inwoners, die zich hebben geformeerd als belangengroep, benaderen de participatiebijeenkomsten op strategische wijze. Wanneer onderwerpen tijdens de sessies over verschillende tafels worden verdeeld, dan zorgt de belangengroep dat zij aan alle tafels vertegenwoordigd is: "wij verdeelden ons dan, zodat we niet alleen bij De Fruittuinen gingen zitten maar bijv. ook bij de stationsontwikkelingen". Naderhand vindt er een terugkoppeling plaats waarbij ook de achterban wordt geïnformeerd.

Deelnemers waren teleurgesteld in de reacties van de gemeenteraad tijdens de behandeling van het 'Advies van Buiten'. Participanten voelden zich daardoor onzeker over het vervolg: "Ik ben wel optimistisch, maar met diezelfde achterdochtigheid. We kunnen het tot aan de finish brengen, maar die politieke club mensen moet het uiteindelijk wel over de streep trekken. En dat kan nog weleens een moeilijk verhaal worden." Aan het einde van processtap 2 zijn speeddates tussen raadsleden en participanten georganiseerd om dit recht te zetten. Om het concept 'Inrichtingsplan & Ontwikkelstrategie' te bespreken werd, ter afsluiting van processtap 3 een dialoog georganiseerd tussen participanten en raadsleden.

Het samenbrengen van zo'n gemêleerde groep betrokkenen heeft naast eerder genoemde voordelen ook nadelen. "Het project heeft te veel activiteiten in zich, waardoor te veel verschillende rollen door elkaar lopen. Waardoor het moeilijk was die centrale eenheid van pandeigenaren bij elkaar te krijgen.



Wijzelf hebben ook het achterste van onze tong niet laten zien; wij willen er ook aan verdienen”, vertelt een projectontwikkelaar. Als reactie werd in de derde processtap voor de ontwikkelaars van Beukenhorst een apart overleg opgezet. “Het is lastig om zakelijke belangen in een open proces met buurtbewoners te bespreken; dat matcht niet zo erg. Er is niet voor niets een projectbureau opgericht om de transformatie van Beukenhorst-West apart op te pakken. Dat is de juiste aanpak om de juiste mensen bij elkaar te brengen”, aldus dezelfde projectontwikkelaar.

Participatie-instrumenten

De omvang en diversiteit van Hoofddorp-Centraal laat zich niet vangen in een enkele participatievorm. In dit experimenteel participatietraject worden uiteenlopende participatie-instrumenten ingezet. Het belangrijkste instrument, tevens kern van het proces, zijn workshops in verschillende varianten. In de fase van visievorming behandelen participanten in workshopvorm, en verdeeld in groepen, specifieke onderwerpen. Onder leiding van professionele gespreksleiders worden ideeën voortgebracht en verzameld. In de uitvoeringsfase worden participanten betrokken bij het uitdunnen van het Wandelbos; de renovatie en nieuwbouw in Beukenhorst en straks (waarschijnlijk) ook in De Fruittuinen.

Tevredenheid participanten

Over de bijeenkomsten zijn de gehoorde deelnemers positief. Zij kregen de ruimte om hun visie en ideeën te delen, kregen inzicht in de belangen van andere betrokkenen, en konden zo hun eigen belang in een groter geheel plaatsen.

Conclusies

- In de eerste processtap werd het vertrouwen tussen inwoners en betrokken ambtenaren hersteld en dit kan als een succes gezien worden binnen dit participatietraject. Het is immers één van de belangrijkste doelen van participatie om het vertrouwen tussen gemeentebestuur (en de hun beleid uitvoerende ambtenaren) en inwoners te vergroten of te herstellen. Er is draagvlak gecreëerd onder participanten voor genomen besluiten.
- Er zijn coalities gevormd voor de uitvoering, maar het is te vroeg om de resultaten hiervan te overzien.
- In het kantorenpark Beukenhorst-West is beweging ontstaan. Een aantal panden is gerenoveerd of omgebouwd tot multi tenant locatie. Andere panden zijn aangekocht door projectontwikkelaars en hebben een woonbestemming gekregen. Ontwikkelaars geven aan dat de ontwikkelingen versneld zijn door pandeigenaren met elkaar aan tafel te brengen, maar dat zonder de gunstige economische conjunctuur er geen beweging was ontstaan.

- De drie opgaven uit de deelstructuurvisie vormen het kader waarbinnen geparticipeerd kan worden. Financieel waren er echter geen kaders geformuleerd, wel zijn de verwachtingen vanaf het begin getemperd. De kredietaanvraag voor processtap 4 is gebaseerd op de ontwikkelstrategie; de ontwikkelstrategie zelf was vooraf echter niet in een financieel kader geplaatst.
- Bij het streven naar consensus sneuvelen meningen en ideeën die de politieke arena nooit bereiken. Een participatietraject dat diversiteit stimuleert en verzamelt kan daarmee juist de representatieve democratie versterken. In de tweede processtap werd een aparte bijeenkomst voor jongeren georganiseerd, maar of en hoe deze opbrengst in het advies is verwerkt is niet te herleiden. In processtap 4 werd er een bijeenkomst met jongeren georganiseerd over de inrichting van een, voor jongeren bestemd, appartementencomplex. Hier heeft hun stem wel volledig door kunnen klinken, omdat zij als homogene groep over een specifiek onderwerp zijn gehoord. De opbrengst van een participatiesessie kan dus sterk verschillen, zelfs wanneer ze beide met dezelfde doelgroep worden gehouden en even goed zijn georganiseerd. Wat bepalend is voor de opbrengst en dus voor de effectiviteit van de sessie, is of men het minderheidsstandpunt wel of niet laat doorklinken bij de terugkoppeling aan de gemeenteraad.
- Het bereiken van consensus zonder tussenkomst van de gemeenteraad leidde tot spanning en verwarring bij de participanten tijdens het behandelen van de uitkomsten van het participatietraject in de raad. De gemeenteraad had in dit participatietraject kaders gesteld, maar diende uiteindelijk ook te besluiten of het voorgelegde plan doorgang kon vinden. Dit leverde teleurstelling op bij de deelnemers tijdens de raadsbehandeling van het 'Advies van Buiten'.
- Het bereiken van consensus zonder alle beslissingsbevoegden (in dit geval raadsleden) brengt onzekerheid in het proces. Het opent namelijk ruimte voor sleutelposities. Want, wie regisseert en stuurt op de reductie die tot de consensus moet leiden? Personen kunnen zich hier opwerpen als bemiddelaar tussen participanten en het betreffende besluitvormingsorgaan. Met de juiste bagage aan kennis, ervaring en vaardigheden kunnen zij een nodige en effectieve voortrekkersrol vervullen; constructief overleg voeren, vertrouwen herstellen en escalatie voorkomen. Het innemen van een dergelijke sleutelpositie kan echter ook leiden tot minder transparantie en willekeur in de besluitvorming opleveren; in het ergste geval kunnen zelfs legitimiteitsproblemen ontstaan. Zowel in positieve als in negatieve zin ontstaat er dan té veel afhankelijkheid van deze sleutelpersonen in het besluitvormingsproces. De sleutelpersonen worden in zo'n positie ook heel kwetsbaar. Zij kunnen verantwoordelijk worden gesteld voor de spanningen die ontstaan tussen gemeenteraad en participanten.
- Er bestaat afhankelijkheid van én onzekerheid over de keuzes die andere beslissingsbevoegden (dan de gemeente) in het vervolg van het project maken. Zij zijn niet in alle opzichten gebonden aan de consensus die is bereikt, ook al werd de consensus wel samen met hen bereikt.
- Abstractie en openheid leveren creativiteit en diversiteit op, maar kunnen het proces vertragen en proceskosten ook minder beheersbaar maken. Het open proces kent immers wel een startpunt, maar geen eindpunt, deadline of concrete doelstellingen.
- De splitsing in deelprojecten beperkt de wederzijdse afhankelijkheid van de projecten en maakt ze beheersbaarder, maar vertroebelt ook het inzicht in hun onderlinge samenhang. Voor participanten is het geheel in ieder geval nauwelijks te overzien.



Lessen

- Participatietrajecten van welke vorm ook, spelen zich af binnen het speelveld van de representatieve democratie. Dat houdt in dat de bevoegdheid om besluiten te nemen altijd primair bij de gemeenteraad en college ligt. Dit mag nooit uit het zicht raken; ook niet bij participatietrajecten die experimenteel zijn en als open proces worden georganiseerd. Voor alle betrokkenen; participanten, college en gemeenteraad dient altijd helder te zijn, wie het besluit legitiem mag en moet nemen. Als er sprake is van delegatie van macht door een van de representatieve organen, dient gedurende het hele participatietraject en voor alle betrokkenen helder te zijn of, hoe en aan wie die macht is gedelegeerd. Het is vooral de taak van ambtenaren die participatietrajecten begeleiden om dit te bewaken; misschien wel hun allerbelangrijkste taak. Zij moeten voorkomen dat in participatietrajecten de balans tussen participatie en representatie uit het lood slaat.
- Raadsleden kunnen als toehoorder bij participatietrajecten aanwezig zijn. Vaak worden ze daarvoor uitgenodigd. Indien niet het geval kunnen zij actief gebruik maken van hun recht om aanwezig te zijn.
- Wil je de lokale democratie versterken dan moet de pluriformiteit aan geluiden en ideeën doordringen tot de raad. Deze kan dan, geïnformeerd over alle geluiden, ideeën en onenigheden in het participatietraject zijn volksvertegenwoordigende rol nog beter vervullen.
- Aan het einde van processtap 2 werden speeddates tussen raadsleden en participanten georganiseerd. Om het concept 'Inrichtingsplan & Ontwikkelstrategie' te bespreken is er, ter afsluiting van processtap 3 een dialoog georganiseerd tussen participanten en raadsleden. Met deze interventies heeft de kerngroep Hoofddorp-Centraal (gestimuleerd door de participatie-ambassadeur) getracht raadsleden meer bij het proces te betrekken.



3.4 | Ruimtelijk Economische Visie Rijsenhout

Rijsenhout is een rustig dijkdorpje, aan de oostrand van Haarlemmermeer. De weidse uitzichten over de Westeinderplassen maken het wonen hier bijzonder. Het dorp is echter ook gelegen in een zeer dynamisch, en economisch waardevol gebied. Schiphol en grootschalige glastuinbouw hebben al decennialang grote invloed op de ruimtelijke inrichting. Er gelden strikte woningbouwrestricties, en als onderdeel van de Greenport Aalsmeer werd een groot deel van het dorp aangewezen als kassengebied. Steeds meer kassen raakten echter in onbruik. De glastuinbouw in Rijsenhout heeft het – net als op andere plekken in Nederland – de laatste decennia moeilijk gehad. Concurrentie vanuit het buitenland, de slechte economische situatie en de noodzaak tot schaalvergroting deden veel glastuinbouwbedrijven stoppen. Het resultaat: geen investeringen in deze gebieden. Het gebied verrommelde, en de leefbaarheid van het dorp kwam steeds verder onder druk.

In 2006 besluit het gemeentebestuur om het bestaande glastuinbouwgebied in Rijsenhout te herstructureren en te moderniseren. De gemeente gaat in september 2006 een samenwerkings-overeenkomst aan met Stallingsbedrijf Glastuinbouw Nederland (SGN). SGN is gespecialiseerd in het herstructureren van glastuinbouwgebieden. De herstructurering wordt (deels) gefinancierd vanuit de grondopbrengsten uit een nieuw te ontwikkelen glastuinbouwgebied (PrimA4a). Bovendien worden vier deelgebieden niet kansrijk bevonden voor een duurzame ontwikkeling van glastuinbouw. Samen met het dorp gaat het gemeentebestuur tussen 2009 en 2011 in een uitgebreid participatietraject op zoek naar nieuwe functies voor deze minder kansrijke gebieden. De uitkomsten van de participatie worden neergeschreven in het Ruimtelijk Kader Rijsenhout. Tijdens het traject werkt de gemeente nauw samen met een tijdelijk opgerichte klankbordgroep (bestaande uit actieve Rijsenhouters) die adviseert over de meest passende vorm van participatie.

In 2012 blijkt de ontwikkeling van het project PrimA4a minder voorspoedig te verlopen dan verwacht. De vertraagde ontwikkeling van het nieuwe gebied gaat ten koste van het herstructureringsproces in het bestaande gebied en de financiële huishouding van het project verslechtert. Het project wordt opnieuw bekeken en inmiddels blijken ook andere deelgebieden minder kansrijk voor moderne en duurzame glastuinbouw. De gemeenteraad besluit in 2013 dat er voor al deze gebieden een visie opgesteld dient te worden: de Ruimtelijk Economische Visie Rijsenhout. In dit visiedocument wordt voortgeborduurd op de principes uit het Ruimtelijk Kader Rijsenhout. De visie geeft een nieuwe ruimtelijke en functionele invulling aan de niet kansrijk geachte glastuinbouwgebieden, en verbindt deze met de deelgebieden uit het Ruimtelijk Kader Rijsenhout tot een integrale gebiedsopgave. Op initiatief van het college wordt opnieuw een participatietraject opgezet. De 'oude' klankbordgroep, opgericht ten tijde van het ruimtelijk kader, wordt nieuw leven ingeblazen en omgedoopt tot regiegroep. De groep adviseert ook nu over de meest geschikte vorm van participatie.

Het participatietraject rondom de Ruimtelijk Economische Visie Rijsenhout start eind 2015 met twee inspiratiebijeenkomsten. De aanwezigen (resp. 300 en 120 inwoners, ondernemers en grondeigenaren) worden uitgenodigd om met ideeën te komen voor de transformatie van de deelgebieden. Ook wordt een aparte bijeenkomst georganiseerd met grondeigenaren. Op basis van de uitkomsten ontwikkelt de gemeente, in samenwerking met dorpsbewoners, een aantal scenario's voor Rijsenhout. In juni 2016 worden de scenario's besproken.

Tijdens twee gebiedsateliers bespreken bewoners, ondernemers, grondeigenaren en diverse overheden in oktober 2016 de ruimtelijke en functionele kaders van de visie. Men staat nadrukkelijk stil

bij concrete en kansrijke initiatieven in het gebied. Deze avond brengt enkele samenwerkingen tussen grondeigenaren, bewoners en ontwikkelaars voort. Op basis van een ondernemersverkenning en de opbrengsten uit voorgaande bijeenkomsten definieert de gemeente de belangrijkste opgaven van de visie. Bij de functionele invulling is samen met de provincie, LTO Glaskracht Noord, SGN en binnen de Greenport Aalsmeer gekeken naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van de ingebrachte ideeën vanuit de participatie. Hierbij is aansluiting gezocht bij provinciale en regionale en gemeentelijke beleidskaders en heeft er een globale toetsing aan de regionale behoefte plaatsgevonden. Het participatieproces voor de ruimtelijke economische visie wordt in juli 2017 afgesloten met een inloopbijeenkomst en een inspraakronde waarbij alle aanwezigen de visie konden bekijken en hun opmerkingen konden doorgeven. De visie wordt eind 2017 aan de gemeenteraad aangeboden voor besluitvorming.

Vrijwel alle betrokkenen – ambtenaren, dorpsraad, regiegroep, bewoners – zijn enthousiast over het participatietraject. De avonden waren goed georganiseerd, en de aanwezigen gaven blijk van veel energie, inspiratie en betrokkenheid. De participatie van bewoners, grondeigenaren en ondernemers heeft een grote bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de visie. Bovendien is het gelukt hen te activeren tot het nemen van meerdere initiatieven. Betrokkenen geven aan dat het visiedocument zonder participatie niet meer zou zijn dan een ‘papieren tijger’. Voor de realisatie van de uitgangspunten is het volgens hen onmisbaar om genoemde groepen bij het visietraject te betrekken.

Tijdens het participatietraject doet zich in maart 2016 echter een belangrijke ontwikkeling voor binnen het project Prima4A. De dorpsraad wordt ingelicht over de vergunningaanvraag van een grote tomatenkwekerij, die zich wil gaan vestigen in het nieuw te ontwikkelen glastuinbouwgebied. De plannen zijn echter in strijd met het Ruimtelijk Kader Rijsenhout uit 2010 en gaan ten koste van een groot deel van een poldertuin, die in het project Prima4A was toegezegd als groene entree van het dorp. Veel Rijsenhouters zijn teleurgesteld: in hun beleving was het Ruimtelijk Kader “in goede samenwerking met de gemeente tot stand gekomen. Maar toen de tomatenkweker is binnengehaald zijn de afspraken eenzijdig gewijzigd.”

Het vertrouwen van dorpsbewoners in de gemeente werd hierdoor aangetast. Het conflict liep hoog op. Hoewel de onvrede van Rijsenhouters zich eigenlijk richtte op een ruimtelijke ontwikkeling buiten het participatietraject, werkten de verslechterde verhoudingen wél door. Participanten twijfelden openlijk of hun inbreng nog wel serieus genomen zou worden: “De gemeente zegt dat ze kijkt in het belang van het dorp en naar het grotere publieke belang, maar voert daarna de eigen plannen uit en het belang van het dorp komt op de tweede plaats.”

Doelstelling

Het doel van het participatietraject was tweeledig: enerzijds diende het draagvlak te creëren voor noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen in het dorp; anderzijds beoogde het verschillende belanghebbenden te activeren om de ontwikkelingen ook daadwerkelijk van de grond te krijgen.

Selectie van participanten en beïnvloedingsruimte

Het creëren van draagvlak in het dorp vraagt om de participatie van zoveel mogelijk inwoners: iedereen uit Rijsenhout werd dan ook uitgenodigd om mee te denken over een toekomstvisie voor en van het dorp. De kaders voor de visie waren immers zeer ruim, hoe meer ideeën, des te beter. Voor de uitvoering lag dit echter anders. Want, door aanwezigheid van Schiphol zijn er strikte

woningbouwrestricties rond Rijsenhout. Er zijn Provinciale verordeningen van kracht en het dorp maakt onderdeel uit van de Greenport Aalsmeer, waardoor een groot deel van het gebied bestemd is voor glastuinbouw. Deze restricties beperkten de mogelijkheden voor het realiseren van de visie en maakten van het participatietraject een complex geheel.

Het realiseren van de uitgangspunten die uit de visie zouden voortvloeien, was bovendien afhankelijk van de medewerking van minstens twee belangrijke partijen: grondeigenaren en ondernemers. De gronden in Rijsenhout zijn namelijk in handen van veel verschillende partijen; de gemeente zelf heeft weinig grondposities in het dorp. Omdat bij de gemeente financiële dekking voor de wensbeelden die Haarlemmermeer weet raad! Lessen uit participatieonderzoek bewoners in de visie zouden uitspreken ontbrak, waren eventuele initiatiefnemers zelf verantwoordelijk voor de financiering van de uitvoering. Niet alleen de dorpsbewoners dienden deel te nemen aan dit participatietraject; ook ondernemers en grondeigenaren moesten zich aan het traject committeren. De gemeente hoopte dat er al participierend netwerken en samenwerkingsverbanden zouden ontstaan tussen inwoners, ondernemers en grondeigenaren, die samen gewenste initiatieven van de grond zouden krijgen.

Rollen

In het participatietraject was de regiegroep een belangrijke gesprekspartner voor de gemeente. Deze groep bestond voor een groot deel uit dorpsbewoners, die tijdens een eerder participatietraject ook de klankbordgroep hadden gevormd. Net als toen vertolkte de regiegroep het sentiment van het dorp, en gaf zij adviezen aan de gemeente over het te volgen participatietraject. In de groep zaten Rijsenhouters die vanuit hun professie ook expertise hadden in de dynamiek bij ruimtelijke ontwikkelingen. Zij waren gedurende het traject een belangrijke sparringpartner van de gemeente in het opstellen van de ruimtelijke visie en verdedigden gemaakte keuzes tegenover de bewoners van het dorp. De regiegroep ziet voor zichzelf een rol om erop toe te zien dat de plannen ook daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden.

Conclusies

- Participanten waren tevreden over het proces van dit participatietraject; het resultaat leverde echter spanning op tussen dorpsbewoners en gemeentebestuur. De complexiteit aan belangen, beleidsregels en beperkingen die spelen in en rondom Rijsenhout, maakten van dit participatietraject een steeds complexer wordende geheel.
- De gemeente is slechts één van de vele actoren in het gebied, waardoor het beperkte 'bewegingsvrijheid' heeft. Ook ontbreekt financiële dekking voor de wensbeelden die bewoners uitspreken. Initiatiefnemers zijn zelf namelijk verantwoordelijk voor de uitvoering en financiering. Dit bracht spanning in het participatietraject. De gemeente kon namelijk niet garanderen dat de in de visie neergeschreven wensbeelden van participanten ook daadwerkelijk gerealiseerd zouden worden.
- De Ruimtelijk Economische Visie had enkel betrekking op drie deelgebieden van Rijsenhout aan de Ringvaart die kansarm waren gebleken voor glastuinbouw. Inwoners dachten echter integraal na over hun dorp en lieten zich niet beperken door de projectmatige grenzen die de ambtelijke organisatie oplegt om haar werk te organiseren. Bewoners reageerden tijdens het participatietraject dan ook boos als zij door de gemeente verrast werden door onverwachte ruimtelijke ontwikkelingen, ook al vonden deze plaats buiten de drie deelgebieden waar de participatie voor georganiseerd was. Door de versnipperde blik, en het gebrek aan overzicht van de verschillende projecten in Rijsenhout, was de gemeente niet in staat regie te houden en inwoners



adequaat te informeren over de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen. Dit heeft het vertrouwen van inwoners geschaad, en het participatieproces verstoord.

- In Rijsenhout lopen meerdere projecten naast elkaar, elk met een eigen participatietraject. Het valt betrokkenen op dat het veelal dezelfde bewoners zijn die zich in deze trajecten laten horen. Participatie kan er op deze manier toe leiden dat een kleine groep inwoners een sterke machtspositie in het dorp verkrijgt. Hierdoor klinken zwakkere geluiden niet door en krijgt een kleine groep onevenredig veel invloed.
- Een betrokken ambtenaar geeft aan dat een succesvol participatietraject een enorm beslag legt op de ambtelijke organisatie. Alle ideeën en visies van inwoners moeten worden verzameld, vastgelegd, uitgewerkt en worden afgewogen. Een onverwachte tegenstelling wordt zichtbaar: hoe actiever de samenleving, hoe drukker het ambtelijk apparaat.

Lessen

- Het beheersen van verwachtingen is cruciaal om te voorkomen dat enthousiasme en betrokkenheid omslaan in teleurstelling als op de langere termijn blijkt dat ideeën toch niet kunnen worden uitgevoerd. Een onbedoeld en tegengesteld effect van participatie kan het resultaat zijn: het vertrouwen tussen burger en gemeente raakt beschadigd en de actieve houding van inwoners slaat om in passiviteit en afzijdigheid.
- Hoe relevant participatie ook is om de belangen en betrokkenheid van participanten te horen en door te laten klinken in het beleid. Het is goed om op voorhand een afweging te maken tussen de inspanning die een traject vergt van alle participanten en van het ambtelijk apparaat en de kans op een door de participanten gewenst resultaat.
- De gespannen verhoudingen tussen de dorpsbewoners van Rijsenhout en de gemeente zijn ontstaan doordat het gemeentebestuur eerder gemaakte afspraken met het dorp, niet kon nakomen. Zij gingen er voor een deel niet over. Het gevolg was eenzijdig afzien van afspraken. Dit bleek schadelijk voor het vertrouwen dat nodig is in een participatietraject. Spelregels dienen tijdens het spel niet eenzijdig aangepast te worden. Het is dus noodzakelijk om voor de start van het participatietraject helder voor ogen te hebben waar het gemeentebestuur wel en niet, of nog niet over gaat en welke beloftes wel en niet of nog niet gedaan kunnen worden. De vraag rijst of het verstandig is om macht te delegeren aan participanten als je er niet alleen over beschikt.



3.5 | Het Economisch Perspectief

De gemeente maakt periodiek een strategisch economisch document. Voor de totstandkoming hiervan is het gebruikelijk om marktpartijen en ondernemersverenigingen te consulteren. Bij de totstandkoming van de economische kadernota, uit 2010, bleek echter al dat vaak dezelfde partijen op deze participatierondes afkomen. De samenwerking met deze 'usual suspects' werd door de betrokken ambtenaren weliswaar als zeer nuttig ervaren, maar de participatie leidde niet tot een vernieuwend perspectief met andere inzichten en nieuwe ambities. In plaats daarvan leverde het eigenlijk een doorlopende bevestiging van bestaande beleid. Toen het college in juni 2015 opdracht gaf om een nieuwe strategische nota te schrijven, zag de ambtelijke organisatie dit als een uitgelezen kans om de eerdere consultatierondes te veranderen in een participatietraject, die nieuwe participanten zou aantrekken. Dit participatietraject vond in de tweede helft van 2015 plaats. Op 31 mei 2016 zag het Economisch Perspectief licht en werd aangeboden aan de gemeenteraad.

Doelstelling

Het doel van dit participatietraject was kennis ophalen, om tot een innovatief strategische economische nota te komen. Er werden verschillende inspiratiesessies georganiseerd met steeds een ander strategisch economisch thema. Participanten konden hun kennis en visie over de onderwerpen onderwijs, arbeidsmarkt, innovatie, Europa, vestigingsklimaat en circulaire economie tijdens de bijeenkomsten delen.

Een tweede minder nadrukkelijk uitgesproken doel van het participatietraject betrof het vormen van een netwerk van nieuwe stakeholders.

Selectie van participanten

De selectie van de deelnemers volgde logisch uit het doel van het traject. Men koos heel bewust om nieuwe deelnemers uit te nodigen en zo ook unusual suspects aan te boren ten behoeve van de kennisbehoefte en het nieuw op te zetten netwerk. Men wilde graag jonge, startende ondernemers, zzp'ers, maar ook mensen die door hun werk affiniteit hadden met één van de strategische thema's. Verrassing en innovatie waren toverwoorden in dit traject. Dus werden er vooraf geen strenge criteria vastgesteld voor de toelating van participanten. In principe mocht iedereen die geïnteresseerd was meedoen. Deze open manier van uitnodigen leidde inderdaad tot nieuwe participanten, inzichten en vooral ook tot een creatieve dynamiek in de sessies. "Door de verscheidenheid van de uitgenodigde stakeholders verviel de sessie niet in het opnoemen van verlanglijstjes", aldus een geïnterviewde deelnemer. Maar voor een aantal deelnemers werd het juist hierdoor te vaag en abstract. Een geïnterviewde ondernemer drukt het als volgt uit: "Een beetje een ver-van-mijn-bed-show, laten we eerst de komende maanden zien te overleven."

Bovendien geeft een aantal respondenten aan dat bij dit soort strategische trajecten een zeker kennisniveau bij participanten nodig is, om een zinvolle bijdrage te kunnen leveren. De opzet moest weliswaar heel open zijn; men wilde zoveel mogelijk nieuwe inzichten verkrijgen. Anderzijds leidde de thematiek tot het afhaken van individuele ondernemers die over te weinig economische kennis beschikten om zinvol mee te kunnen doen.

Beïnvloedingsruimte

De participanten traden tijdens de participatiesessies op gelijkwaardige voet met elkaar in gesprek. De gesprekken waren hierdoor zeer open. Die openheid had als keerzijde dat het voor menig participant onduidelijk bleef wat er met de opbrengst van de middag zou gebeuren. Of op welke manier de ingebrachte informatie een plek zou krijgen in het nieuwe strategische economische beleid van de

gemeente Haarlemmermeer. Een geïnterviewde participant vroeg zich af: "Is iedere inbreng evenveel waard en wie maakt de selectie van de opbrengst?"

De sessies werden als zinvol ervaren; er werd inhoudelijk gediscussieerd. Minder goed verliep de terugkoppeling over de opbrengst van de sessies. Dit was geen onwil, maar puur een gebrek aan middelen: "Het geld was op." Het nieuw opgebouwde netwerk kon daardoor niet verder onderhouden worden.

Rollen

De rolverdeling en de status van het strategisch document bleef voor sommige participanten onhelder. Dit deed bij hen een aantal vragen rijzen die nog steeds leven. Een geïnterviewde deelnemer verwoordt het als volgt: "word ik alleen maar afgetapt of ben ik bondgenoot en echte stakeholder in het vervolgproces?" Of, "ben ik een boodschapper of ambassadeur van de te maken scenario's, ben ik er deelgenoot van? Ik voel dat op dit moment namelijk niet."

Dat de participatie en de daaruit voortkomende scenario's gebruikt zouden worden om de grootste economische trends en risico's voor de gemeente in beeld te brengen, was niet voor alle participanten even duidelijk.

Conclusies

- Het is in dit participatietraject goed gelukt om nieuwe actoren te betrekken bij het strategisch beleid van de gemeente. Deze actoren hebben de participanten en ambtenaren die eerder betrokken waren geïnspireerd en geprikkeld om anders te kijken naar de economische mogelijkheden en uitdagingen van de gemeente voor de langere termijn.
- De sessies zijn ook als zinvol ervaren door participanten.
- Individuele ondernemers vonden het soms lastig om deel te nemen aan een sessie over een abstract thema, zoals de toekomst van de arbeidsmarkt.
- Inspiratiesessies ten behoeve van een strategische visie hebben een specifiek type participanten nodig. Zij moeten beschikken over voldoende kennis, expertise en creativiteit om over deze onderwerpen effectief mee te kunnen denken.

Lessen

- Het breed uitnodigen van participanten alleen is bij dit soort sessies niet voldoende. Er moet wel degelijk worden geselecteerd op specifieke kennis en vaardigheden.
- Om een nieuw netwerk te creëren van unusual suspects is het eerst noodzakelijk om een goed overzicht te hebben van een netwerk van experts en relevante stakeholders. Pas dan kan je open genoeg, maar ook effectief de participanten selecteren.
- Het bouwen aan en onderhouden van een netwerk vergt tijd en middelen. Dit bleek bij een participatietraject van vijf bijeenkomsten geen haalbare doelstelling.



3.6 | Kadernota Veiligheid, Toezicht en Handhaving: Haarlemmermeer 2015-2018

In september 2013 werd de 'middag van de veiligheid' georganiseerd. Op deze middag trad de gemeente in gesprek met de ketenpartners over de veiligheidsanalyse. De genodigde ketenpartners zijn professionals in dienst van politie, marechaussee, belastingdienst, brandweer, veiligheidsregio Kennermerland, douane, Ymere, welzijnsorganisaties en jeugdinstituten. De veiligheidsanalyse is het resultaat van statistische bewerkingen van allerlei veiligheidsgegevens en registraties van de politie.

Doelstelling

Door de ketenpartners te raadplegen wordt de veiligheidsanalyse verrijkt en vormt het samen met het strategisch handhavingbeleid de kern van de 'Kadernota Veiligheid, Toezicht en Handhaving'. De gemeenteraad stelt elke vier jaar een nieuwe kadernota vast. De meest recente dateert uit 2014 en bestrijkt de jaren 2015-2018. In de kadernota wordt het veiligheidsbeleid van de gemeente in hoofdlijnen beschreven. Daarmee vormt het de basis voor het jaarlijkse 'Uitvoeringsprogramma Veiligheid, Toezicht en Handhaving'.

Selectie van participanten

In de strategische kadernota veiligheid vormen de activiteiten uit de veiligheidsketen: pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg het uitgangspunt. Het brede karakter van de kadernota leidde ertoe dat er heel verschillende typen participanten werden uitgenodigd op de 'middag van de veiligheid'. Niet alleen organisaties die zich traditioneel op het terrein van veiligheid begeven leverden input, maar ook woningcorporaties, welzijns- en jeugdinstituten. Alleen partners uit de veiligheidsketen werden uitgenodigd.

In de kadernota wordt het betrekken van inwoners wel genoemd. Inwoners werden in de uitvoeringsfase uitgenodigd om te participeren. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de veiligheidspilot in Nieuw-Vennep (zie volgende paragraaf). De betrokken ambtenaar zegt: "Om goed te kunnen participeren bij de kadernota heb je specifieke kennis nodig over een wereld waar vooral professionals actief zijn".

Rollen en Beïnvloedingsruimte

Aan professionals werd in groepsgesprekken gevraagd om op de veiligheidsanalyse te reageren. Vanuit hun eigen discipline en daarmee samenvallende expertise konden zij de analyse aanscherpen en verbeteren. Dankzij de gerichte selectie kon de analyse vanuit alle betrokken disciplines worden getoetst. Op basis van deze verrijkte veiligheidsanalyse werd het veiligheidsbeleid, en de bijbehorende veiligheidsprioriteiten, geformuleerd.

Conclusies

- Het ophalen van verschillende geluiden voor de veiligheidsanalyse is effectief verlopen.
- De gerichte selectie van participanten heeft hier een positieve invloed op gehad.

Les(sen)

- Om effectief te kunnen participeren moeten deelnemers over gespecialiseerde kennis beschikken. Het is verstandig om op basis van deskundigheid participanten uit te nodigen.





3.7 | Veiligheidspilot in Nieuw-Vennep

In het collegeprogramma spreekt het college het voornemen uit om de betrokkenheid van inwoners bij veiligheid te vergroten door het 'dichtbij' te brengen. De pilot gebiedsgerichte samenwerking handhavers, wijkagenten en inwoners in de Vennepse wijken Linquenda, Welgelegen, Nieuw-Vennep Zuidoost, is een van de uitwerkingen van dit voornemen. In september 2015 werd de pilot aangekondigd in een brief aan de gemeenteraad. op 22 december 2015 werd het projectvoorstel vastgesteld in 'de driehoek' van politie, openbaar ministerie en burgemeester.

De veiligheidsproef bestond uit een drietal stappen. De eerste stap betrof het uitzetten van een enquête, waarin inwoners werd gevraagd naar de (veiligheids)onderwerpen, die in hun wijk aandacht verdienen. In totaal zijn er 4.800 enquêtes uitgezet en 814 ontvangen. Daarna werd een drietal bewonersavonden georganiseerd. Op 21 januari, 21 april en 28 september 2016 werden bewoners uitgenodigd voor een avond over veiligheid in de drie Vennepse wijken. Eerst kregen bewoners informatie over woninginbraken in de verschillende wijken. De tweede helft van de avond werd interactief opgezet. Inwoners konden meebeslissen over de veiligheidsprioriteiten in hun wijk. Ze konden reageren op prioriteiten die de gemeente had voorbereid, maar werden ook uitgenodigd om zelf prioriteiten aan te dragen. Met die input gingen handhavers en wijkagenten in de daaropvolgende maanden aan de slag. De bewonersavonden zijn in totaal door 225 inwoners bezocht. De derde stap in deze pilot bestond uit wijkstouwen en snelheidsmetingen. Hieraan hebben 35 inwoners meegedaan. Met deze concrete acties lieten handhaving en politie zien dat er ook daadwerkelijk gevolg werd gegeven aan de wensen van participanten.

Doelstelling

Met dit participatietraject wilde het gemeentebestuur inwoners betrekken bij veiligheid in hun eigen wijk. Ook wilde men inwoners motiveren om een bijdrage te leveren aan de uitvoering van het veiligheidsbeleid. De pilot had het versterken van netwerken als bijkomend doel: tussen professionals (handhavers en agenten), tussen professionals en bewoners, en tussen bewoners. Het hoofddoel was uiteraard om de veiligheid en leefbaarheid van de wijk in gezamenlijkheid te verbeteren.

Initiatief en participanten

Het initiatief voor deze aanpak kwam van college en ambtelijke organisatie. Inwoners werden door de gemeente benaderd: eerst via een enquête, en later door een bewonersavond en wijkstouw. Het Basisteampolitie Haarlemmermeer heeft er ook aan meegewerkt.

Beïnvloedingsruimte

Tijdens het participatietraject konden inwoners prioriteiten aanbrengen in het veiligheidsbeleid van hun wijk. De hen geboden ruimte bleek echter moeilijk in te vullen. Want, voor inwoners is een bewonersavond over veiligheid in hun wijk ook een avond om zich te uiten over wat daar beter kan. Het bleek daardoor lastig om het onderwerp van de avonden te beperken tot veiligheidsvraagstukken. "Bewoners wilden het ondanks de heldere inkadering van het onderwerp graag hebben over het maaibeeld en andere zaken die spelen in de openbare ruimte. Bewoners koppelden veiligheid vaak aan leefbaarheid en dus aan beheer van de openbare ruimte." Dit kwam tot uitdrukking in de prioriteitenlijst die tijdens de avond werd opgesteld. De betrokken ambtenaar: "In deze selectie van prioriteiten zaten bijna uitsluitend leefbaarheidsvraagstukken of vraagstukken die betrekking hadden op de openbare ruimte. Deze zaken staan natuurlijk ook heel dichtbij bewoners."

Op de bewonersavonden liepen emoties soms hoog op. Bewoners wilden het hebben over het maaibeleid en gebruikten hun onvrede hierover als argument voor de door hen als 'onveilig' ervaren woonomgeving. "Dit leidde bijna tot rotte tomaten naar het podium. Inwoners wilden het niet over veiligheid hebben, maar dat er geluisterd werd naar hun onvrede over hun woonomgeving. De afbakening van het project is hierdoor best lastig."

De manier waarop bewoners invloed konden uitoefenen veranderde gedurende het participatietraject. Op de bewonersavonden konden zij direct meebeslissen over het veiligheids- en handhavingsbeleid op het niveau van hun wijk. Door stemming werden de prioriteiten vastgesteld. Daarnaast brachten ze nieuwe kennis in over specifieke plekken die ze als onveilig ervoeren in hun wijk.

Rollen

De beleidsambtenaar had in dit traject een belangrijke rol bij de start van het traject. Het uitzetten en verwerken van de enquête, alsook het organiseren en begeleiden van de bewonersavonden waren primair zijn verantwoordelijkheid. In de uitvoeringsfase van het traject werd de rol van de beleidsmedewerker kleiner en die van handhavers en politieagenten juist groter. De wijkscouw werd namelijk door politie en handhaving samen met bewoners vormgegeven.

Netwerkvorming

Een belangrijk doel van deze pilot was het versterken van het netwerk tussen inwoners, handhaving en politie. Op de bewonersavonden gaven sommige inwoners aan handhavers en politieagenten te beschouwen als: "Overheidspersoneel dat bewoners en bezoekers in de wijk bekeuringen geeft." Dit beeld is door deze aanpak bijgesteld. Professionals waren gemotiveerd om de samenwerking met burgers vorm te geven. "Hier ben ik wijkagent voor geworden," verklaarde één van de agenten. Inwoners en professionals vonden deze aanpak een goed initiatief. Tussen handhaving en politie is door deze pilot een intensievere samenwerking ontstaan. "Dat handhavers daar nu op het bureau komen, elkaar leren kennen en werken aan een gemeenschappelijk doel is pure winst," aldus de geïnterviewde beleidsambtenaar.

Bewoners stimuleren om zich op de lange termijn blijvend in te zetten voor het verbeteren van de veiligheid in de wijk was minder succesvol. De betrokken ambtenaar verklaart: "Er is wel een netwerkje ontstaan maar tijdelijk en niet structureel: zoals een WhatsApp-groep, en wat mensen sloten zich aan bij waaks (hondenbezitters die in contact staan met de meldkamer). Bewoners kijken nog steeds naar de gemeente, en bestendigen zo'n netwerk niet uit zichzelf." De netwerken tussen professionals onderling werden wel gesmeed. Tussen inwoners, professionals, en inwoners en overheid ontstond door deze pilot echter geen duurzamer netwerk.

Conclusies

- Het onderwerp veiligheid bleek te beperkt op de bewonersavond. Inwoners wilden het ook hebben over beheer- en onderhoudsvraagstukken. Bij participatietrajecten is het wenselijk en noodzakelijk om onderwerp en doel helder af te bakenen, om de verwachtingen te managen en helder te kunnen zijn over rollen en beslissingsbevoegdheden van participanten. Inwoners laten zich echter niet eenvoudig binnen een gebied, een beleidsdomein of een onderwerp inperken. Voor hen is hun leefomgeving, hun straat, wijk of kern altijd hét onderwerp. Wanneer tijdens bewonersavonden niet serieus wordt geluisterd naar de behoefte om het over een breder onderwerp te hebben, kan dat het begin zijn van een mislukt participatietraject. Bewonersavonden en een interactieve



vorm van participatie zoals een wijkschouw kunnen weliswaar leiden tot meer begrip tussen professionals en bewoners; slechts een kleine groep inwoners kan meedoen bij deze vorm van participatie.

Les(sen)

- Het vormen van netwerken, zeker die tussen professionals en inwoners is een tijdrovende zaak, die niet binnen de tijdsduur van een project kan worden bereikt. Het kan pas structureel worden bij een langdurige samenwerking tussen bewoners en professionals.



3.8 | Op weg naar een Stevige Sociale Basis

De decentralisaties van zorg-, werk- en jeugdhulptaken hebben o.a. als doel dat inwoners hun zorg en hulp in hun directe leef- en woonomgeving ontvangen, zodat zij zo lang mogelijk zelfstandig thuis kunnen wonen en kunnen meedoen in hun eigen buurt. Dit vraagt om een 'Stevige Sociale Basis'. Met deze beleidsterm verwijst de gemeente naar de sociale infrastructuur in de wijken van Haarlemmermeer. De sociale infrastructuur kent twee aspecten:

- de formele/professionele infrastructuur wordt gevormd door huisartsen, scholen, het Centrum voor Jeugd en Gezin en welzijn, sport en cultuurorganisaties.
- de informele infrastructuur bestaat uit particuliere initiatieven, het verenigingsleven, kerken, vrijwillige hulpdiensten, vrijwilligers en mantelzorgers.

Doelstelling

Deze 'Sociale Basis' beoogt het fundament van de Haarlemmermeerse samenleving te versterken. Hoe sterker dit fundament, des te groter de kans dat inwoners in het geval van sociale problematiek toch zelfstandig thuis kunnen blijven wonen en onderdeel kunnen blijven uitmaken van de eigen buurt. Het versterken van de sociale infrastructuur probeert de lokale overheid te bewerkstelligen door zorgprofessionals, vrijwilligers en inwoners te verbinden tot een netwerk dat laagdrempelige zorg en ondersteuning biedt.

De gemeente heeft binnen het Sociaal Domein op verschillende manieren participatie georganiseerd. Instellingen, belangengroepen en zorgaanbieders zijn uitgenodigd om zitting te nemen in een klankbordgroep, waarin zij konden reageren op de uitgangspunten in de gemeentelijke visie en dus konden meedenken over het te ontwikkelen sociaal beleid. Vervolgens zijn er maandelijkse netwerkklanches georganiseerd, waarin maatschappelijke organisaties, zorgverleners en vrijwilligers



die in het dorp of wijk actief zijn, samen kwamen en kennis maakten met elkaars activiteiten. De gemeente treedt hier op als verbinder en bruggenbouwer om netwerken te creëren, die de sociale infrastructuur in de wijk – ofwel de sociale basis – sterker maken. De betrokken ambtenaar beschrijft het effect van deze lunches als volgt: “Op deze bijeenkomsten zie je de verbindingen ontstaan, omdat je mensen direct met elkaar in contact kan brengen”.

Het verbinden van zorgaanbieders en professionals met maatschappelijke organisaties en vrijwilligers is belangrijk, omdat van zorgverleners niet langer wordt verwacht dat zij bij een hulpvraag meteen alle zorgtaken op zich nemen; zij dienen eerst te verwijzen naar algemene voorzieningen, die vaak (mede) in stand worden gehouden door de inspanningen van vrijwilligers. Maatschappelijke organisaties en vrijwilligers worden op deze manier betrokken bij de uitvoering van gemeentelijk beleid.

Conclusies

- De groep zorgbehoevenden, kwetsbare inwoners en ontvangers van zorg, waarvoor de sociale basis wordt opgezet, participeert nauwelijks in dit traject. Hierdoor oefenen zij zelf geen of nauwelijks invloed uit op de vormgeving van de zorg. Hun belangen worden weliswaar via de participatieraad behartigd, maar dat gebeurt op gemeenteniveau. Er bestaat (nog) geen belangengroep of klankbordgroep op wijkniveau.
- De rol en positie van de professional is bij het Sociaal Domein meer onaangetast gebleven dan bij het ruimtelijke. Terwijl in Hoofddorp-Centraal, Rijsenhout en Floriande inwoners veel ruimte krijgen en nemen om direct, zonder bemiddeling van professionals, invloed uit te oefenen op hun woonomgeving, gebeurt dat bij de vormgeving van de zorg veel minder. Op zich opmerkelijk te noemen. Omdat de zorg het privédomein nog dieper raakt dan de ruimtelijke vormgevings- en beheersvraagstukken. Niet de achtertuin, maar het eigen lichaam; niet de eigen straat, maar het eigen gezin worden hier geraakt.
- Bij participatie in het Sociaal Domein is de relatie tussen wenselijke overheidsinterventie (al dan niet via professionals) en eigen keuzes in de privésfeer altijd voelbaar.
- De persoonlijke inzet van vrijwilligers, al dan niet georganiseerd in verenigingsverband, is altijd een maatschappelijk initiatief. Dat blijft ook zo wanneer de overheid vrijwilligers ondersteunt met subsidies en faciliteiten.
- Door de inzet van vrijwilligers in beleidsdoelen te betrekken, vervaagt de grens tussen overheid en samenleving. Het risico bestaat dat vrijwilligers worden overvraagd of ontmoedigd.



Lessen

- Participatie in de zorg leent zich juist voor lokale beleidstoepassingen. Kenmerken verschillen namelijk per wijkniveau. Het zou goed zijn om de participatie van kwetsbaren en zorgbehoeftigen op wijkniveau te organiseren.
- Sociaal beleid dat participatie in de samenleving structureel wil stimuleren, bewaakt het verschil tussen privé- en overheidsdomein extra zorgvuldig. Er bestaat bij de levering van zorg altijd het gevaar van té veel intrede in de privésfeer van kwetsbare mensen. Door zorgbehoevenden zonder bemiddeling van professionals mee te laten denken over de vorm waarin zij geholpen willen worden, kan dit risico worden vermeden en tegelijkertijd meer rekening worden gehouden met de persoonlijke behoeften van mensen.

3.9 | Maatschappelijk initiatief | Lisserbroek SamenMeer

Lisserbroek SamenMeer (LSM) is een maatschappelijk initiatief ontstaan als reactie, op de voorgenomen plannen van de rijksoverheid, om de zorg decentraal bij gemeenten onder te brengen. Oprichtster Maria Rodenburg raakte geïnspireerd na deelname aan een congres van de Leyden Academy in 2012 waar initiatiefnemers van zorgcoöperaties hun ervaringen deelden. Die initiatieven vond zij mooi; het perspectief echter te smal. Het ging haar niet alleen om de zorg, maar ook om het versterken van de lokale gemeenschap. Samen met een aantal betrokken dorpelingen vormde zij een kerngroep waaruit LSM is ontstaan. Om die lokale gemeenschap te versterken verdeelden de groepsleden hun krachten over een zestal werkgroepen. Aan elke werkgroep werd een thema gekoppeld (wonen, ontmoeten, duurzaamheid, groen, vraag en aanbod en veiligheid). De gezamenlijke activiteiten zijn in een stichting ondergebracht. In de verschillende werkgroepen zijn tussen de veertig en vijftig vrijwilligers actief betrokken bij LSM.

Initiatief 1 Behoeftes peilen

De benadering van LSM is assertief, zo beschrijft één van de geïnterviewde vrijwilligers: “Wanneer je als samenleving iets wil, wijs je niet direct naar de overheid, dan kom je eerst met wat je zelf wil doen. Pas dan vraag je aan de overheid daarbij te helpen.” Om helder voor ogen te krijgen welke wensen en behoeften onder Lisserbroekers leven werd er een enquête verspreid onder alle huishoudens. Deelnemers konden op tien verschillende onderwerpen input geven. In een aantal open en gesloten vragen kreeg de respondent de ruimte om persoonlijke wensen en denkbeelden te delen. Uit de verzamelde enquêtes werden vervolgens collectieve wensen geformuleerd, die als basis dienen voor de initiatieven die LSM ontplooit. Uit die collectieve wensen werden de zes thema’s geformuleerd voor de werkgroepen.

De huiskamer van Lisserbroek

LISSEBROEK IN BEWEGING

Minibibliotheek Samen koken en eten Je verjaardag vieren
Elkaar ontmoeten Een hobby uitoefenen Bakkie doen
Televisie kijken Mama Café Een tijdschrift lezen



8 september 2017 van 19.00-22.00 uur

OPEN HUIS

Ontmoet andere Lisserbroekers tijdens het Open Huis en kom kijken wat de huiskamer allemaal te bieden heeft.

12 september 2017 vanaf 19.30 uur

BRUISCAFÉ

Denk en beslis mee hoe we met elkaar de huiskamer (nog) mooier, gezelliger, actiever en socialer kunnen maken.

Initiatief 2 Versterken sociale cohesie

LSM ontplooit ook activiteiten om de sociale cohesie te versterken. In het repair café kunnen Lisserbroekers bijvoorbeeld maandelijks terecht met kapotte apparatuur, fiets of kleding waar vrijwilligers klaar zitten om gebreken te herstellen. Voor een praatje, kop koffie of advies in opvoeding of verzorging kunnen (groot)ouders of verzorgers op woensdagochtenden aanschuiven in het mama café. Met een digitaal buurtplatform is er voor inwoners een online ontmoetingsplaats gecreëerd waar zij hulp kunnen vragen of aanbieden bij allerhande klusjes; van boodschappen doen tot het snoeien van de heg. Voor dergelijke initiatieven vraagt LSM ondersteuning van de gemeente. Financieel, maar soms ook faciliterend, zoals bij huisvesting of bij de opzet van een digitaal buurtplatform. Inhoudelijk speelt de gemeente geen rol. Het initiatief is en blijft van LSM. Dat geldt zowel voor de opzet van het initiatief als voor deelnemers aan het initiatief.

Bij het opzetten van het digitale buurtplatform voelt de initiatiefnemer de grens tussen gemeente en samenleving scherp aan. Wanneer een beleidsmedewerker enkele suggesties doet om (gemeentelijke) informatie op het nieuwe buurtplatform te zetten geeft zij een duidelijk signaal: “Hier gaan wij zelf over.” De beleidsambtenaar waardeert de opmerking direct: “Uit enthousiasme dreig je soms over die grens heen te stappen”, vertelt ze ons in het interview.

Initiatief 3 Invloed op beleid

Uit de enquête van initiatief 1 komen ook collectieve wensen voort die niet louter betrekking hebben op de uitvoering, maar ook mogelijk toekomstig gemeentelijk beleid raken. Zo heeft LSM een aantal voorwaarden opgesteld voor woningbouwprojecten in en om het dorp. Men anticipeert hiermee op het uitvoeringsplan ‘Parels aan de Ringvaart’ (2014) en werpt zich op als gesprekspartner voor gemeente en projectontwikkelaars. Als representant van de lokale gemeenschap wil LSM invloed uitoefenen op woningbouwplannen en zo de belangen van inwoners behartigen. In het participatietraject ‘Lisserbroek Turfspoor’ vervult LSM momenteel de rol van gesprekspartner; de dorpsraad heeft hier een stap opzijgezet om deze rol door LSM te laten vervullen.

Rollen

In bovengenoemde initiatieven zien we LSM verschillende rollen vervullen. Bij het opzetten van de enquête is LSM organisator en voortrekker van een maatschappelijk initiatief, zonder enige ondersteuning of tussenkomst van de lokale overheid. Bij het oprichten van het digitale buurtplatform en het mama- en repair café speelt LSM eenzelfde rol, maar dan wel ondersteund door de gemeente. Bij het stellen van voorwaarden aan de woningbouwplannen wordt de rol opvatting meervoudig. In de eerste plaats is dat de rol van gesprekspartner, maar omdat deze rol voortkomt uit het maatschappelijk initiatief van de enquête, is dat tegelijkertijd de rol als representant van de lokale gemeenschap. In de driehoek van gemeente, projectontwikkelaars en inwoners wil LSM de belangen van Lisserbroekers behartigen. In het optreden als gesprekspartner en representant liggen risico's besloten die door één van de initiatiefnemers worden erkend: “Wanneer je als overheid denkt: we hebben die driehoek georganiseerd en dat omsluit alle communicatie met bewoners. Dat is dus niet zo. Er zijn altijd individuele rechten en plichten die buiten de driehoek bestaan.” De activiteiten wringen ook met de rol van de raad: “Je ziet raadsleden ook zoeken naar wat hun positie in deze situatie precies inhoudt.” “Daarom is het voor de raad ook van belang om tijdens het proces lokaal betrokken te worden en niet alleen op het eind als alles klaar is.”



Conclusies

- Er bestaan cruciale verschillen tussen een maatschappelijk initiatief en een participatietraject.
- Een maatschappelijk initiatief is een poging van groepen in de samenleving om iets te realiseren wat een deel van de gemeenschap of de hele gemeenschap aangaat. De rol van het gemeentebestuur bij dit soort initiatieven dient terughoudend tot passief te zijn. De overheid kan de initiatiefnemers stimuleren, motiveren en faciliteren; maar zij kan verder beter op afstand blijven.
- De rol van het gemeentebestuur dient echter anders te worden wanneer een maatschappelijk initiatief raakvlakken vertoont met gemeentelijk beleid. Het initiatief krijgt dan kenmerken van een participatietraject. Dan dient het gemeentebestuur, zoals bij alle participatietrajecten, helder aan te geven hoeveel ruimte er bestaat om het beleid te beïnvloeden.

Lessen

- Het is onverstandig om, wat als een initiatief uit de samenleving startte, met terugwerkende kracht tot een participatietraject te bestempelen. Het risico bestaat dat het voor deelnemers aan het voormalige maatschappelijk initiatief niet meer helder is waar ze nu aan meedoen.
- Dit laatste doet zich o.a. voor als het maatschappelijk initiatief een enquête betreft.
- De door LSM gehouden enquête dient hier als voorbeeld. Aan deze enquête wordt namelijk achteraf een andere status toegekend, dan deelnemers (en dus ook de niet-deelnemers) aan de enquête vooraf konden voorzien. Dit kan leiden tot legitimiteitsproblemen.
- Dat de enquête achteraf geen participatietraject zou moeten worden, houdt niet in dat de gemeente en LSM niet samen zouden kunnen werken. Integendeel, door de enquête als maatschappelijk initiatief te blijven benaderen, kan het gemeentebestuur haar inzetten om de lokale democratie juist te versterken. De enquêteresultaten geven namelijk veel wensen en behoeften van de lokale gemeenschap in Lissenbroek weer.



4 | Gesprekspartners en doelgroepen

4.1 | Dorps- en wijkraden

Dorps- en wijkraden treden op als intermediair tussen inwoners en gemeentebestuur, en behartigen daarbij de belangen vanuit het dorp of wijk. De raden worden nauw betrokken bij zaken die de directe leefomgeving van inwoners raken: de leden hebben vaak een goed netwerk en kennen de wijk goed. Dorps- en wijkraden zijn belangrijke gesprekspartners voor het gemeentebestuur. Door hen bij besluitvorming te betrekken beoogt men de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren.

De raden zetten zich in om hun representativiteit te waarborgen door het houden van openbare vergaderingen, zoeken naar netwerkers in dorp of wijk, en door het uitzetten van enquêtes om de meningen van bewoners te peilen. Het blijft echter lastig om iedereen te bereiken. Het steekt raden dat aan hun representativiteit wordt getwijfeld, terwijl ze zich erg inzetten om die op peil te houden. Zelfs wanneer hun representativiteit ter discussie zou staan, dan nog kunnen raden door hun grote lokale kennis een waardevolle rol spelen in participatietrajecten. *“Ik zeg altijd: ‘ik heb geen enkele legitimiteit, maar ik heb wel wat te vertellen’”*, aldus een bestuurslid van een wijkraad.

Dorps- en wijkraden participeren op veel manieren. Naast een regulier halfjaarlijks overleg met het college doen zij mee in diverse gemeentelijke participatietrajecten: van de Ruimtelijk Economische visie Rijsenhout tot aan het kappen van een boom in de directe woonomgeving. Afhankelijk van de lokale problematiek, en de tijd en vaardigheden van raadsleden, vult elke dorps- of wijkraad zijn rol anders in: soms als klankbord, soms als luis in de pels. Gebiedsmanagement is met de dorps- en wijkraden bezig om deze verschillende typen rollen van de dorps- en wijkraden te definiëren. Dit ervaart men als een positieve ontwikkeling. Een wijkraadbestuurder zegt: *“Het zorgt ervoor dat iedereen dezelfde taal spreekt.”*

De ‘couleur locale’ van een dorps- en wijkraad vraagt om een op maat gesneden informatievoorziening vanuit de gemeente. Goede persoonlijke verhoudingen tussen leden van de dorps- en wijkraad, en gemeente (college en ambtenaren) zijn dan ook onmisbaar. De contacten tussen dorps- en wijkraad en gemeenteraad zijn beperkt. Die zijn namelijk afhankelijk van individuele initiatieven en formele inspraakstructuren.

4.2 | Participatieraad

Gemeenten hebben de wettelijke plicht om cliënten te betrekken bij de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Participatiewet en Jeugdwet. Om te voldoen aan deze verplichting, heeft het college van Haarlemmermeer een participatieraad aangesteld. Dit onafhankelijk adviesorgaan bestaat uit twintig inwoners die (ervaring)deskundig zijn in het Sociaal Domein, zoals bijstandsontvangers of ouders van gehandicapte kinderen. De participatieraad heeft als taak om het college van B&W, gevraagd en ongevraagd, te adviseren over alle onderwerpen die betrekking hebben op de vorming, de uitvoering, de controle, en de evaluatie van het gemeentelijk sociaal beleid. De leden van de participatieraad worden na een sollicitatietraject aan het college voorgedragen en voor een periode van vier jaar benoemd. De leden zijn éénmaal herbenoembaar. De participatieraad wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

De participatieraad wordt tijdens beleidsvormende trajecten gevraagd om zijn advies aan de ambtelijke organisatie uit te brengen, en te reageren op besluiten van het college. Daarnaast heeft de

participatieraad ook een belangrijke signalerende functie: op basis hiervan kan ongevraagd worden geadviseerd. De leden 'voeden' zich door het (actuele) nieuws bij te houden en nauwe contacten met 'het veld' te onderhouden, o.a. gehandicaptenorganisaties, ouderenbond, dorps- en wijkraden. De participatieraad houdt haar onafhankelijke rol scherp voor ogen. Een lid stelt: *"De leden zijn zich ervan bewust dat zij zich in hun rol niet moeten laten gebruiken of misbruiken als spreekbuis voor organisatie x, y of z."* Leden van de participatieraad spreken zich uit voor een nauwere samenwerking tussen hen en de verschillende dorps- en wijkraden. Daar is nog veel winst te behalen: het vermoeden heerst dat signalen nu nog onvoldoende met elkaar worden gedeeld.

Ongeveer 80% van de adviezen worden overgenomen. Het college is echter vrij om af te wijken van het gegeven advies, maar dient haar besluit wél te motiveren aan de gemeenteraad.

Het komt voor dat - met name financiële - documenten niet tijdig met de participatieraad worden gedeeld, terwijl daarin wel besluiten worden genomen die consequenties hebben in het Sociaal Domein. De participatieraad noemt de Voorjaarsrapportage 2017; zij hadden die niet voor advies ontvangen. In die nota werd een bezuiniging benoemd op de voucherregeling voor huishoudelijke hulp. Dit zette spanning op de relatie. De participatieraad besloot daarop ongevraagd advies uit te brengen. Dat resulteerde in enkele aanpassingen van de Voorjaarsrapportage 2017.

In de onderzochte participatietrajecten was de participatieraad betrokken bij het participatietraject 'Stevige Sociale Basis'. Hierbij zaten vertegenwoordigers in de klankbordgroep.

4.3 | Jongeren

Haarlemmermeer is een jonge gemeente. Bijna een kwart (22,2%) van de inwoners is jonger dan achttien jaar. Grootchalige woningbouwprogramma's leverden vanaf de jaren '70 elke tien jaar een steeds weer grotere nieuwbouwwijk op. De laatst gebouwde en grootste wijken uit de Vinex-periode, Floriande en Getsewoud, hadden een grote aantrekkingskracht op starters en jonge gezinnen. In deze wijken is het aandeel jongeren groot. Terwijl sommige wijken en kernen sterk vergrijzen, kregen de Vinex-wijken de afgelopen jaren te maken met een heuse geboortegolf.

Jongeren tot 18 jaar hebben geen kiesrecht en dus geen stem in de samenstelling van de gemeenteraad. Participatie is voor deze doelgroep een unieke kans om, buiten de verkiezingen om, invloed uit te oefenen op beleid en besluitvorming die hen als jonge inwoners treft. Door het huidige college werd de stem van jongeren actief betrokken in de beleidsplannen. Begin 2015 zijn alle 8- t/m 17-jarigen uitgenodigd om een digitale enquête met vragen over hun leefsituatie in te vullen. Juist omdat zij nog niet mogen stemmen en zelden deel uitmaken van belangenorganisaties. Uit dit jeugdonderzoek, dat uitmondde in de publicatie 'De Stem van de Jeugd', kwam het digitale jongerenpanel voort. Dit is een laagdrempelig, digitaal kanaal voor jongeren om ideeën over hun leefomgeving te delen.

Hoe vertrouwd, vanzelfsprekend en vrij toegankelijk digitale interactie voor deze doelgroep ook is, het leent zich minder voor intensieve vormen van participatie. Om jongeren zelf initiatieven te laten ontplooiën heeft de gemeente daarom Menes² in het leven geroepen. Dit is een participatieplatform dat jongeren helpt en ondersteunt om hun ideeën in de eigen wijk of kern vorm te geven en te realiseren.



In september 2017 werd de eerste jongerengemeenteraad van Haarlemmermeer benoemd. Hierin nemen jongeren tussen de 12 en 21 jaar, afkomstig uit verschillende wijken en kernen van de gemeente, zitting. De jongerenraad geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de gemeenteraad; een vergelijkbare rol als die van de participatieraad (zie vorige paragraaf). Op 5 april 2017 is voor het eerst de 'Dag van de Kinderraad' georganiseerd. Op deze dag kiezen leerlingen, afkomstig uit groep 7 van Haarlemmermeerse basisscholen, niet alleen de kinderburgemeester, maar dienen zij ook namens hun partij een voorstel in ter besteding van 5.000 euro. Spelenderwijs maken kinderen zo kennis met politiek en democratie.

Aan één participatietraject en één maatschappelijk initiatief, uit deze evaluatie, hebben jongeren deelgenomen.

- In het open proces van *Hoofddorp-Centraal* zijn twee aparte trajecten voor jongeren georganiseerd. Omdat zij als groep in dit participatietraject minder goed vertegenwoordigd waren, werd een extra workshop georganiseerd als input voor het 'Advies van Buiten'. Later, voor een tot appartementen te renoveren kantoorpand, deden zij mee aan een sessie die gericht was op specifieke woonwensen voor jongeren.
- In Lisserbroek hebben jongerenwerkers samen met Lisserbroek SamenMeer jongeren betrokken bij het opnieuw vormgeven van een kunstobject, dat eveneens dienst doet als hangplek. Aan dit traject kwam abrupt een einde omdat het kunstwerk onaangekondigd werd gereviseerd ten koste van het beschikbare budget.

4.4 | Ondernemers

In Haarlemmermeer zijn, naast 150 grote ondernemingen, ongeveer 8.000 kleine ondernemers actief, waarvan een fors deel als (6.800) zelfstandig professional (zp'er). In het *Plan van Aanpak Participatie (2015)* worden ondernemers als specifieke doelgroep benoemd. Het college wil alle ondernemers de mogelijkheid bieden om te participeren, zodat zij kunnen meepraten, meedenken en meebeslissen in ontwikkelingen die hen raakt. Ondernemers vormen een diverse groep binnen de gemeente. Velen hebben zich georganiseerd in uiteenlopende ondernemersverenigingen, platforms of netwerken. Hieronder noemen we twee belangrijke samenwerkingsverbanden die ondernemers gemeentebreed vertegenwoordigen.



- Het Haarlemmermeers Ondernemers Platform (HOP) - een samenwerkingsverband van Haarlemmermeerse ondernemersverenigingen - is een vaste gesprekspartner van de gemeente. Vier keer per jaar vindt er een geïnstitutionaliseerd overleg plaats met de wethouder Economische Zaken. Daarnaast hebben de verenigingen onderling viermaal per jaar overleg. Bij een gedeelte van deze bijeenkomsten is een ambtenaar aanwezig, meestal de teammanager Economische Zaken.
- Een groep zp'ers heeft zich verenigd in het ZP-NET. Het netwerk, bestaande uit ongeveer 120 ondernemers, kwam voort uit een gezamenlijk initiatief van Ymere en de Rabobank en wordt ondersteund door de gemeente Haarlemmermeer. Sinds 2013 komen kleine ondernemers, aangesloten bij dit netwerk, wekelijks bij elkaar. Door kennis en vaardigheden met elkaar te delen en samenwerkingsverbanden aan te gaan, proberen zij hun economische positie te versterken. Bestuursleden van ZP-NET hebben regelmatig, maar niet op vaste momenten, contact met beleidsambtenaren en met wethouder Reinders. De bijeenkomsten van ZP-NET worden ook met enige regelmaat door vertegenwoordigers van de gemeente bezocht.

In deze vaste samenwerkingsverbanden treden ondernemers voornamelijk op als belangenbehartiger van hun economische activiteiten. In die hoedanigheid worden ondernemers vertegenwoordigd door één van de leden of door een koepelorganisatie zoals de HOP. De gemeente heeft regelmatig dan wel structureel overleg met deze organisaties. Individuele ondernemers worden ook met regelmaat uitgenodigd om actief deel te nemen aan door de gemeente georganiseerde participatietrajecten. Aan vier van de acht in dit onderzoek geanalyseerde participatietrajecten hebben ondernemers deelgenomen.

- In het open proces van Hoofddorp-Centraal vervullen ondernemers uiteenlopende rollen: als belanghebbende, zoals bijvoorbeeld ondernemers uit winkelcentrum Vier Meren, als initiatiefnemer in De Fruittuinen, of als kennisaanvrager voor de ontwikkelstrategie van dit centrumgebied.
- In de bijeenkomsten voor het Economisch Perspectief 2030 participeerden ondernemers door kennis en ideeën aan te dragen voor een nieuwe en innovatieve economische beleidsvisie voor Haarlemmermeer.
- Bij de Ruimtelijke en Economische Visie Rijsenhout waren ondernemers op twee manieren betrokken. Samen met inwoners en andere belanghebbenden hebben zij een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de visie. Ook is er voor de gehele Greenport Aalsmeer, door het project Prima4A een aparte ondernemersverkenning uitgevoerd waarin de toekomstplannen van (glas- en tuinbouw) ondernemers werden verwerkt.
- Bij de samenstelling van de begeleidingsgroep voor de noodopvang Vijfhuizen is de Ondernemersvereniging Vijfhuizen expliciet gevraagd om zitting te nemen in de begeleidingsgroep. Aan dit verzoek werd echter geen gehoor gegeven.



5 | Conclusies en lessen

5.1 | Algemene conclusies

1. Het zittend college heeft met het Plan van Aanpak Participatie werk gemaakt van het experimenteren met participatie. In verschillende brieven aan de raad is uitvoerig gerapporteerd over de vele projecten en acties die hiertoe zijn opgezet, en over de voortgang ervan. Het doel van het Plan van Aanpak was breed geformuleerd: geen afgerond resultaat met een vooropgezet eindpunt, maar experimenteren en lessen trekken. Want, de inmiddels bekende kreet: meer meepraten, meedenken en meebeslissen hield in dat er op verschillende manieren en met verschillende instrumenten, in verschillende soorten beleidstrajecten en met verschillende groepen zou worden geoefend en geëxperimenteerd met participatie. De uitgevoerde experimenten leveren dan ook een rijk geschakeerd beeld en veel concrete lessen op.
2. Bij de acht geanalyseerde participatietrajecten zijn veel verschillende groepen betrokken geweest: inwoners, dorps- en wijkraden, ondernemers en professionals, maar ook ambtenaren, wethouders en raadsleden. De lessen uit dit onderzoek kennen eenzelfde breed spectrum als het Plan van Aanpak Participatie. Dat wil zeggen: zij richten zich niet alleen of vooral op het college van B&W en de ambtelijke organisatie, maar ook en misschien wel vooral tot de raad van de gemeente Haarlemmermeer. Want, één van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek luidt, dat hoewel participatie vele eigenaren kent, alleen de gekozen volksvertegenwoordiging van de gemeente Haarlemmermeer de ruimte voor participatie bepaalt. Wanneer het primaire doel van een participatietraject is de representatieve democratie versterken, dan dient de raad zichzelf in positie te brengen. Ook, of misschien wel juist, wanneer macht vergaand wordt gedelegeerd aan participanten. De rol van de Haarlemmermeerse gemeenteraad is in de onderzochte participatietrajecten nog beperkt.
3. Hoe anders is dit bij maatschappelijke initiatieven; de enige eigenaren van deze trajecten zijn de initiatiefnemers zelf.
4. Participatie kan de lokale democratie versterken. Vooral wanneer het participatietraject goed is ingekaderd en duidelijk is wie welke macht aan wie delegeert. Zelfs in politiek zeer controversiële vraagstukken zoals de Noodopvang Vijfhuizen kan participatie dan succesvol verlopen. Door middel van participatie kunnen ambtelijke kennis en inzichten worden verruimd met die van inwoners, specifieke doelgroepen, deskundigen en professionals. Dit kan leiden tot beter beleid, met meer draagvlak in de lokale samenleving.
5. Over participatie wordt vaak gesproken als het vergroten van de invloed op het gekozen lokale bestuur van inwoners, ondernemers en andere groepen met specifieke kennis, of van hen die minder gehoord worden of zich minder gehoord voelen, zoals jongeren, of kwetsbare groepen. Zo begrepen, is participatie iets positiefs waar je als gemeentebestuur niet genoeg naar kan streven. In het onderzoek zijn wij echter een heel palet aan participatiebetekenissen tegengekomen. En wij doelen hier niet op de pluriformiteit in politieke opvattingen en stellingnames over participatie, die in de Haarlemmermeerse raad in alle breedte zijn vertegenwoordigd. Maar op de verschillende betekenissen die je aan het woord 'participatie' kan toekennen en de verschillende (beleids) perspectieven die je op participatie kan innemen. Tijdens het onderzoek is ons gebleken dat onder participanten, ambtenaren, raadsleden, ondernemers en specifieke doelgroepen zeer uiteenlopende betekenissen worden gehanteerd.

6. Om te kunnen leren uit de experimenteerfase bleek een eenduidige betekenis van participatie niet afdoende. De dominante betekenis van participatie in een traject blijkt namelijk van invloed op:
- de concrete organisatie van het traject;
 - de in te zetten instrumenten;
 - de te nemen tijd;
 - het type participanten dat benaderd dient te worden;
 - de rol van ambtenaren, collegeleden en raad.

De kans van slagen van het participatietraject is afhankelijk van hoe bewust macht gedelegeerd wordt aan anderen en de beloftes of toezeggingen die daarbij worden gedaan. De Gordiaanse betekenissenknoop rond participatie ontwarren vinden we dan ook een noodzakelijke taak alvorens een participatietraject op te starten.

7. Hetzelfde of eigenlijk nog sterker gaat op wanneer het initiatief niet bij de gemeente ligt, maar bij individuen of groepen in de samenleving; de maatschappelijke initiatieven. Daarom noemen we hier eerst de betekenissen en perspectieven op participatie die we tijdens de evaluatie van de acht geselecteerde participatietrajecten en één maatschappelijk initiatief tegenkwamen.
- Participatie als manier om de representatieve democratie, het gekozen lokale bestuur, te versterken met kennis en invloed uit de samenleving.
 - Participatie als manier om verschillende groepen in de samenleving: inwoners, ondernemers, professionals en specifieke doelgroepen en gemeente met elkaar in netwerken te organiseren. Zodat ze in die netwerken oefenen in respectvol naar elkaars belang luisteren, in samenwerken en eventueel ook in compromissen sluiten. Met als doel dat individuele, groepsbelangen en algemeen belang zoveel mogelijk samen kunnen vloeien. Kort geformuleerd: participatie als oefenen in burgerschap. Zo draagt deze opvatting over participatie bij aan de eerstgenoemde betekenis.
 - Participatie als manier om de sociale netwerken (cohesie) tussen inwoners in een woongebied te versterken. Deze betekenissen komen we vooral tegen in het Sociaal Domein.
 - Participatie als manier om draagvlak te verkrijgen voor bestaand of nog te ontwikkelen beleid en daardoor de effectiviteit van beleid te verhogen.
 - Participatie als manier om kennis te mobiliseren om beter of innovatiever beleid te creëren door deelname van experts, professionals en inwoners.
 - Participatie als manier om in beleidstrajecten cofinanciering te organiseren. Deze betekenis komen we vooral tegen in het Ruimtelijk Domein. Het betreft dan cofinanciering bij ruimtelijke ontwikkeling. In het Sociaal Domein gaat het over de bijdrage van inwoners aan de zorg van hun naasten of mede-inwoners, zodat de kwaliteit van de zorg gehandhaafd kan blijven; ook na de bezuinigingen die gepaard gaan met de decentralisaties.
 - Participatie om beleidsuitvoering efficiënter te maken door het voorkomen van juridische procedures en snellere besluitvorming.
 - Participatie als een maatschappelijk initiatief. Vaak wordt geen onderscheid gemaakt tussen een sociaal initiatief (gericht op zorg of samenhang) en een politiek initiatief (gericht op groepsvorming om een deelbelang te agenderen).



8. In de onderzochte participatietrajecten troffen we soms één van deze betekenissen aan, maar vaker kwamen ze in combinatie voor. En bij een aantal trajecten speelden meerdere of zelfs bijna alle betekenissen tegelijkertijd. Soms heeft één van de betekenissen duidelijk de voorhand, maar vaker blijft onduidelijk welke prevaleert. En dat heeft gevolgen voor het participatietraject. Want een goede communicatie tussen de betrokken partijen is voor een goed verloop van een participatieproces cruciaal. En dat gaat nu eenmaal beter als er onderling één taal wordt gesproken. Bij gebrek aan één taal is het wijs om zich bewust te zijn van de meertaligheid en over vaardigheden te beschikken om hier mee om te gaan.
9. Het onderscheid in betekenissen hangt samen met de primaire doelstelling en bepaalt ook de evaluatiecriteria om het traject te beoordelen. Zo zal bij een participatietraject dat zich tot doel stelt om sociale netwerken te creëren snelheid geen zinvol evaluatiecriterium zijn; bij een ruimtelijk traject dat draagvlak wil creëren, en dus uit is op een snellere besluitvorming, daarentegen wel. Een analyse van de vele betekenissen van 'participatie' is dus geen academische bezigheid, maar heeft verregaande gevolgen voor besluitvorming, budget, menskracht en uiteindelijk efficiëntie en effectiviteit van het participatietraject. Het verrijkt bovendien het debat tussen raad en college over welke vormen van participatie voor welke beleidstrajecten meer of minder zinvol zijn.
10. Participatie raakt in alle betekenissen en gradaties – van meedenken tot meebeslissen – aan de relatie tussen overheid en (delen van de) samenleving. Omdat meer participatie bijna altijd een positieve bijklank heeft, wordt de complexiteit en het effect van participatietrajecten op die relatie vaak onderschat. In het onderzoek stuiten we op een aantal 'participatieparadoxen' die deze complexiteit laten zien.
 - Participatie heeft als doel om de kloof tussen burger en representatief bestuur te verkleinen of zelfs te dichten; maar in participatietrajecten worden ook alternatieve geluiden gemobiliseerd. Met andere woorden: participatie leidt ook tot meer georganiseerd protest.
 - Participatie wordt vaak ingezet met als doel om tot efficiëntere besluitvorming te komen; het kan de besluitvorming echter ook vertragen. Dit gebeurt vooral als een participatietraject meerdere doelen kent: bijvoorbeeld een efficiëntere besluitvorming én ook netwerkvorming. Het eerste doel is uit op snelheid, het tweede kan niet worden behaald in een kort tijdsbestek.

- Participatie beoogt vaak de veelheid aan geluiden over een vraagstuk op tafel te krijgen; terwijl juist participatietrajecten met een homogene groep de snelheid, en vaak ook de effectiviteit van het besluit doen toenemen.
- Participatie wordt ingezet om 'minder gehoorde' en 'minder gerepresenteerde' in de lokale representatieve democratie een stem te geven; participanten hebben echter vaak hetzelfde profiel als mensen die al goed vertegenwoordigd zijn, en goed weten hoe zij hun stem of belang kunnen laten doorklinken in de representatieve democratie.
- Om netwerken te vormen is tijd nodig. Bij deze (tijds)intensieve participatievormen doet slechts een klein aantal actoren mee. Slechts weinigen kunnen zich een zware tijdsinvestering in een participatietraject permitteren; met het slinken van het aantal participanten wordt de groep homogener, en het op te zetten netwerk minder gevarieerd.

11. Bovengenoemde paradoxen laten zien dat het té eenvoudig is om te beweren dat meer participatie, of een zwaardere vorm van participatie altijd beter is. Daarom is het ook té eenvoudig om een oordeel te vellen over één specifiek participatietraject. Veel beter is om een analyse te geven van wat zich in het desbetreffende traject heeft voltrokken om te leren doorgronden welke dynamieken en paradoxen zich bij uiteenlopende participatievormen voor kunnen doen.
12. Bij participatie doen zich naast verschillende betekenissen en meervoudige doelen ook verschillende vormen van legitimiteit voor. De relatie tussen overheid en samenleving, tussen gerepresenteerde en specifiek belanghebbenden kan dan gaan schuren.
13. Wij constateren dat de veranderingen in deze relatie in het ruimtelijk beleid anders uitpakken dan in het sociaal beleid. In ruimtelijk beleid is een trend waarneembaar van meer ruimte bieden aan participanten om mee te beslissen over zaken die hen direct en indirect aangaan (zoals bijvoorbeeld in Hoofddorp-Centraal, Parkeermaatregelen in Floriande en de Noodopvang Vijfhuizen). In het sociaal domein lijkt de trend in de omgekeerde richting te gaan: de overheid speelt een steeds belangrijkere rol in beslissingen, die niet slechts indirect maar ook direct effect hebben op de situatie van het dagelijkse leven, en soms zelfs de fysieke toestand van een persoon.
14. Een randvoorwaarde voor succesvolle participatie is transparantie en duidelijke communicatie. Voor betrokken burgers geldt het principe dat 'geen nieuws' vaak ook nieuws is.

5.2 | Algemene lessen

1. De eerste algemene les uit dit onderzoek luidt: participatie kent niet één of twee, maar vele gezichten. Wil men de lokale democratie via participatie versterken en de kans op een succesvol participatietraject vergroten? Dan is het noodzakelijk om voor de start van een traject helder te hebben wie macht aan wie delegeert, met welk doel en voor hoe lang. Ook dient helder te zijn wie gedurende het participatietraject en ook nog daarna verantwoordelijk blijft voor het genomen besluit. Afhankelijk van de antwoorden op deze vragen kan men besluiten wie de participanten moeten of kunnen zijn. De laatste stap is dan om dit helder en snel te communiceren aan alle betrokkenen en verantwoordelijken voor het participatietraject. Het participatietraject Noodopvang Vijfhuizen is een mooi voorbeeld van hoe dit succesvol kan verlopen.



2. Hoe meer betekenissen en dus ook doelstellingen in een traject aan de orde zijn, des te complexer het participatietraject. Het is raadzaam om de betekenissen aan het begin van het traject helder te hebben, ze op tafel te leggen en participanten en gemeentebestuur (raad en/of college) op de hoogte te brengen van wat onder participatie in het desbetreffende traject wordt verstaan. Dit is de eerste stap om de primaire doelstelling van het participatietraject vast te kunnen stellen en ook de eerste stap naar een succesvol en meer beheersbaar participatietraject.
3. Ambtelijke procesbegeleiders en projectleiders van participatietrajecten dienen de uiteenlopende betekenissen en doelen van participatie te kennen, en college en raad kunnen adviseren over de antwoorden op de bij punt 1 genoemde vragen.
4. Iedereen uitnodigen om zijn stem te laten horen heeft soms wel, maar lang niet altijd als resultaat dat alle stemmen even hard doorklinken. Vooral in trajecten met een heterogene groep participanten dient dit gegeven gedeeld te worden met de participanten. Anders liggen er frustraties op de loer bij participanten uit minderheidsgroepen, of uit groepen met een deelbelang, waarvan de kans groot is dat het voor andere, meer algemene belangen zal moeten wijken.
5. Participatie is zelden een beleidsproces, maar meestal een politiek traject. Zelfs wanneer men uit is op consensus blijft macht doorspelen in participatietrajecten. Wanneer er in een participatietraject sprake is van ongelijke machtsverhoudingen of heterogeniteit in opvattingen en belangen, dan is niet het bereiken van consensus, maar juist het in kaart brengen van de discensus het nastrevenswaardig resultaat.
6. Het draagt bij aan een succesvol traject als de machtsverschillen niet worden verzwegen, maar juist uitgesproken worden. De verschillende belangen en wensen liggen dan op tafel, zodat de volksvertegenwoordigers een evenwichtig besluit kunnen nemen in het algemeen belang; dankzij participatie met meer oog en oor voor minderheidsbelangen. Participatie als versterking van de lokale democratie vraagt dus om een besluitvormingsproces, waarbij niet de uniformiteit, maar juist de pluriformiteit van opvattingen tijdens het participatietraject onderdeel vormen van het raadsdebat en het uiteindelijke raadsbesluit. Niet consensus, maar geaccepteerde en gedeelde discensus is in complexe participatietrajecten, met veel belangen en ongelijke machtsverhoudingen, uitdrukking van een succesvol participatietraject.
7. Wanneer participatie gezien wordt als een manier om de representatieve democratie te versterken, en niet als alternatief ervoor, dan dient het om de volksvertegenwoordigende rol van de raad te versterken. Dat wil zeggen, de 'feeling' tussen raad en samenleving inniger te maken. Raadsleden zouden niet alleen beter en eerder geïnformeerd moeten worden over betekenis en doelstelling van participatie, zij zouden zelf een actievere rol in participatietrajecten moeten spelen; en zelf ook pro-actiever om ambtelijke ondersteuning bij participatietrajecten moeten vragen. Door in te gaan op uitnodigingen om als toehoorder deel te nemen aan een participatietraject kunnen raadsleden hun positie al sterker maken.
8. Bij enkele onderzochte trajecten speelde het ambtelijk apparaat en soms individuele ambtenaren té veel een té belangrijke rol. De raad loopt het risico om bij participatietrajecten buiten spel te raken indien zij zich te veel laat verleiden om vooral het college en het ambtelijk apparaat verantwoordelijk te maken voor participatie, zonder zelf actief de eigen rol en verantwoordelijkheid in te vullen.

9. Participatie gaat over delegeren van macht, het geven van invloed door de degenen die daarvoor bevoegd zijn. Daar waar het lokale bestuur niet uitsluitend de macht heeft, kan die ook niet eenzijdig worden gedelegeerd. Dit maakt participatietrajecten complexer, want in een krachtenveld met meerdere partijen kunnen meerdere actoren bepalen wat er met het resultaat van de participatie moet gebeuren. Dit kan als gevolg hebben dat beloftes of afspraken gemaakt met de ene partij leiden tot het moeten verbreken of veranderen van gemaakte afspraken met andere partijen. Op zich hoeft dit geen problemen op te leveren, als men op voorhand deze onzekerheden met alle participanten deelt en op tijd communiceert over veranderende omstandigheden, die invloed hebben op het te nemen besluit. Want, ook al kan de lokale overheid dan niet zelf het besluit nemen; zij kan het resultaat van het participatietraject inzetten als drukmiddel bij de onderhandeling met andere partijen waarmee de macht wordt gedeeld.
10. Maatschappelijke initiatieven kunnen niet echt geëvalueerd worden. De enige groep die verantwoordelijk is voor het wel of niet slagen van die initiatieven zijn de initiatiefnemers zelf. Het lokale bestuur en de raad kunnen zich er stimulerend over uiten, maar zijn niet verantwoordelijk voor het resultaat van een dergelijk initiatief. Tenzij zij zich ertegenaan gaan bemoeien, want dan ontstaat de kans dat het maatschappelijk initiatief verandert in een participatietraject. Dit is echter niet het doel van het Plan van Aanpak Participatie. In nadelige gevallen zou té veel interventie vanuit de overheid het maatschappelijk initiatief onbedoeld zelfs kunnen smoren.
11. Wanneer het onderscheid tussen de twee betekenissen van participatie in het Sociaal Domein helder wordt: 1: meedoen in de samenleving en bijdragen aan sociale netwerken én 2: meedenken en meebeslissen over het sociaal beleid; dan zien we dat in dit domein participeren een dubbele wissel op participanten kan trekken. Zij moeten namelijk 'twee keer tegelijkertijd' participeren: éénmaal als verzorgende of zorgverlener én éénmaal als verzorgde en belanghebbende.
12. Over participatie wordt té vaak een politieke discussie gevoerd; het gaat dan vooral over de mate waarin het wenselijk wordt geacht. Té weinig wordt er nog gesproken over de uiteenlopende doelen die het kan hebben, de vele manieren waarop het afhankelijk van het doel vorm kan krijgen, en de vaardigheden die nodig zijn bij alle hoofdrolspelers: raad, participanten, college en begeleidende ambtenaren. Wij hopen dat de lessen uit deze analyse van een aantal participatie-experimenten in onze gemeente ook de reflectie hierop en daarmee het debat hierover verder kunnen stimuleren.



6 | Methodische verantwoording

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Welke lessen zijn er te leren uit participatietrajecten die in Haarlemmermeer de afgelopen twee jaar plaatsvonden?

Om op deze hoofdvraag in te kunnen gaan dienen eerst de volgende deelvragen te worden beantwoord. Zij vormen tevens de rode draad in de analyse van de onderzochte participatietrajecten.

A. Soorten participatie en beoordelingscriteria

1. Hoeveel soorten participatie en betekenissen van participatie treffen wij aan in de onderzochte trajecten?
2. Welke criteria zijn er om deze uiteenlopende soorten participatietrajecten te beoordelen?
3. Wat maakte dat een participatietraject soepel verliep, of dat er juist spanningen ontstonden?
4. Zijn de ingezette participatie-instrumenten geschikt voor alle vormen van participatie? Zo niet, welke instrumenten, voor welke participatie-trajecten?

Deze deelvragen zijn relevant, omdat het aannemelijk lijkt, dat verschillende vormen van participatie en/of uiteenlopende participatie-doelstellingen, ook verscheidenheid in aanpak, instrumentarium, dan wel type participanten vergen.

Het beantwoorden van bovenstaande vragen levert bovendien inzicht in de meerduidigheid van 'participatie' en in het complexe (politieke) speelveld waarbinnen participatie vorm krijgt. Deze inzichten kunnen worden ingezet bij de verdere professionalisering van ambtenaren die participatietrajecten opzetten en begeleiden. Zij kunnen college en raad dienen bij het besluit om in een specifiek beleidstraject wel of juist geen participatie te (laten) organiseren. En eenmaal het besluit tot participatie genomen, ook nog bij de keuze voor participatievorm en -instrumenten.

B. Tevredenheid deelnemers

5. Hoe hebben inwoners, ondernemers en belangengroepen hun deelname aan deze trajecten ervaren?
6. Waren de rollen van alle betrokkenen in de onderzochte participatietrajecten op voorhand helder? Zo ja, bleef dat ook zo gedurende het hele participatietraject?
7. Zijn de afgesproken spelregels door alle betrokkenen in het participatietraject consistent toegepast of zijn zij tijdens het traject veranderd?

Bij deze deelvraag is het onderscheid tussen tevredenheid over participatieproces en uiteindelijk genomen besluit cruciaal. Een participatietraject zou namelijk ongeacht de participatiegraad (meepraten en meedenken of ook meedoen en meebeslissen) participanten het gevoel moeten geven dat er naar hen is geluisterd en dat hen helder is uitgelegd hoe groot hun beïnvloedingsruimte is. De lessen die uit de beantwoording van deze vragen te trekken zijn, hebben betrekking op de noodzaak van heldere informatie, communicatie en inkadering van de ruimte voor participanten in het uiteindelijke besluit. De antwoorden op deelvragen 1 t/m 11 bieden inzicht in hoe hier mee om te gaan.

C. Representatieve en participatieve democratie in balans

8. Zijn er in de onderzochte participatietrajecten nieuwe en/of intensievere vormen van participatie ingezet?
9. Hebben zich bij de onderzochte participatietrajecten spanningen voorgedaan tussen de betrokken partijen? Waren de spanningen productief of schadelijk voor het participatietraject?
10. Hebben de onderzochte participatietrajecten de representatieve democratie sterker gemaakt? Wie kregen meer invloed? Met welke gevolgen?
11. Deden zich tijdens of na het participatietraject veranderingen voor in de relatie tussen raad en college, tussen college en participanten, tussen raad en participanten en tussen ambtelijke apparaat en gemeentebestuur?

Het door het representatieve gemeentebestuur vastgestelde Plan van Aanpak Participatie beoogt de representatieve democratie te versterken en aan te vullen met vormen van participatieve democratie. Een geslaagd participatietraject weet dus evenwicht te houden tussen deze beide vormen van democratie (zie figuur 1). Hierbij kunnen en mogen zich echter een aantal spanningen of dilemma's voordoen. Door in de analyse van de participatietrajecten deze dilemma's te benoemen kunnen lessen worden getrokken over welke spanningen productief zijn en de representatief versterken door meer invloed vanuit de samenleving en welke de relatie tussen representatief bestuur en actiegroepen, belanghebbenden juist op scherp zetten. De analyse levert geen oordeel op over in welke gevallen wel of geen participatie te organiseren. Dat is een politiek besluit, dat altijd aan het gekozen bestuur is. De analyse levert wel inzicht in de gevolgen van keuzes voor de balans tussen beide vormen van democratie.

D. Effectiviteit van participatie

12. Was de participatie en/of de beleidsdoelstelling van de onderzochte participatietrajecten van tevoren helder?
13. Hebben de onderzochte participatietrajecten tot betere, snellere en meer gedragen beleidsvorming geleid?
14. Hoe was de verhouding tussen duur en ingezette middelen in het onderzochte participatietraject enerzijds én het bereiken van de participatiedoelstelling en/of de beleidsdoelstelling anderzijds?

Participatie is geen doel op zichzelf, maar is een 'hoe' om beleid over leefbaarheid, ruimtelijke ontwikkeling en beheer, en ook over de zorg in de gemeente vorm te geven. Een manier om te luisteren naar kennis en meningen van inwoners, ondernemers en andere belangengroepen in de samenleving en die te betrekken bij beleid. Vaak neemt men daarbij aan dat participatie het beleidsproces zal versnellen, draagvlak zal bevorderen, en daarmee een bijdrage zal leveren aan efficiëntie en effectiviteit van beleid. In het Plan van Aanpak Participatie wordt ruimte geclaimd om te experimenteren en te leren. Het is dus ook belangrijk om bij de onderzochte participatietrajecten na te gaan onder welke omstandigheden zij wel, en onder welke zij minder leiden tot efficiënter en effectiever beleidsontwikkeling of –uitvoering. Dit onderzoek kan en zal niet objectief vaststellen wat binnen een participatietraject efficiënt of effectief te duiden is. Dat is bij participatie een intrinsieke politieke keuze. Wel kan het onderzoek de voorwaarden aanreiken waarbinnen een specifiek type participatietraject tot efficiënter en effectiever beleid kan leiden.

Aan het gemeentebestuur het besluit over hoeveel inefficiëntie acceptabel is in ruil voor een beter en effectiever beleid. Een beleid waar belanghebbenden en niet altijd goed gehoorde minderheden

invloed op hebben gehad. Met andere woorden, men moet dan uitmaken wat men in een specifiek participatietraject relevanter vindt: efficiënter beleid, meer invloed van (delen van) de samenleving op het beleid, dan wel een combinatie van beide.

E. Deelname doelgroepen

1. Is de deelname van doelgroepen, die via de formele kanalen en instituties minder bereikbaar of te activeren zijn, bevorderd?

Het Plan van Aanpak Participatie beoogt ook specifieke groepen participanten meer invloed te geven door ze gericht uit te nodigen om te participeren. Groepen die soms door allerlei redenen niet of minder geneigd zijn om te participeren. Dit kunnen groepen zijn die:

- zich minder maatschappelijk en politiek betrokken voelen,
- veel tijdsdruk ervaren,
- moeite hebben om te participeren door één of andere vorm van kwetsbaarheid,
- over relevante kennis dan wel specifieke vaardigheden beschikken, die ten gunste van de hele gemeente kan worden ingezet.

De manier waarop deze groepen de afgelopen twee jaar hebben geparticipeerd wordt beschreven in hoofdstuk 4.

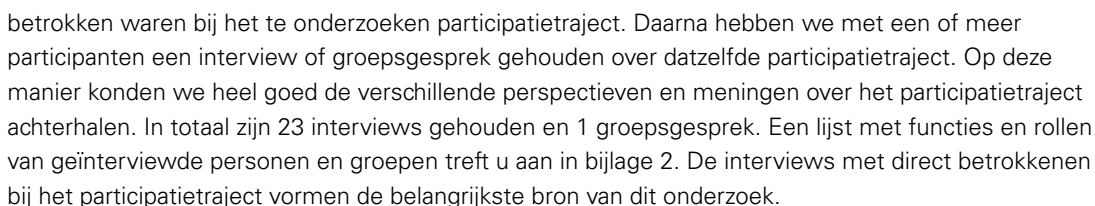
Voor dit onderzoek hebben we drie methodische afwegingen en besluiten genomen:

Een weloverwogen selectie van te analyseren projecten (zoals beschreven in hoofdstuk 2), kwalitatieve onderzoeksmethoden, raadplegen van uiteenlopende bronnen: beleidsstukken, wetenschappelijke literatuur en materiaal die geïnterviewden aanreikten, zoals brieven, feitenrelaas etc.. Hieronder een beknopte verantwoording van deze methodische keuzes.

Kwalitatief onderzoek: interviews en groepsgesprekken met deelnemers participatietraject.

Participatie is, zoals eerder gezegd, geen beleidsonderwerp. Het heeft namelijk geen beleidsinhoud, geen 'wat', maar gaat over een 'hoe': hoe beleidsprocessen te organiseren en/ of hoe macht te delegeren, dan wel hoe met ongelijke machtsverhoudingen om te gaan. Het heeft daardoor een intrinsieke politieke lading. Het is niet alleen een onderwerp waarover politieke partijen van mening kunnen verschillen, het raakt ook de verhouding tussen gemeentebestuur (raad en college) en de samenleving. Bij de beschrijving van de participatietrajecten was het daarom niet eenvoudig, zo niet onmogelijk, om feiten te onderscheiden van meningen, standpunten en machtsposities. Daarom hebben we gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethodiek. De uitspraken die de geïnterviewden doen over de gebeurtenissen, betreffen hun beleving en ervaring van de gebeurtenissen. Door die beleving en ervaringen serieus te nemen en niet te reduceren tot 'kale feiten' doen we als onderzoekers meer recht aan de (politieke) diversiteit, aan meningen en machtsposities. Het doel van het onderzoek is immers niet de spanningen of verschillen wegmaken, maar ze juist op de voorgrond laten treden, zodat lessen getrokken kunnen worden over hoe met deze verschillen om te gaan bij toekomstige participatietrajecten.

Wij hebben diepte-interviews gehouden met een aantal hoofdrolspelers in de onderzochte trajecten: projectleiders, beleidsambtenaren, gebiedsmanagers, participatieambassadeur en participanten (inwoners, leden van dorps- en wijkraden, ondernemers en professionals). De interviews hebben in twee rondes plaats gehad. In de eerste ronde hebben we met ambtenaren gesproken die direct



Waar het nodig bleek om het participatietraject van historische dan wel beleidscontext te voorzien, zijn beleidsnota's en -visies geraadpleegd. Voor de analyse van de geselecteerde participatietrajecten waren ook analysecriteria nodig. Want, zonder heldere criteria kun je niet beoordelen of en wanneer een traject meer of minder spanning zal veroorzaken. Hiervoor hebben wij de wetenschappelijke literatuur geraadpleegd. Zie voor verdere toelichting hoofdstuk 2.

7 | Literatuurlijst

Arnstein, S. R., (1969) A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4, 216-224.

Brody, S.D., D.R. Godschalk, R.J. Burby, (2003) Mandating citizen participation in plan making: Six strategic planning choices, *Journal of the American Planning Association*, 69, 3, 245-264

Buuren A. van, P. Driessen, G. Teisman, M. van Rijswijk, (2014) Toward legitimate governance strategies for climate adaptation in the Netherlands: combining insights from a legal, planning and network perspective, *Regional Environmental Change*, 14, 1021-1033

Davidoff, P., (1965) Advocacy and pluralism in planning, *Journal of the American Institute of Planners*, 31, 4, 331-338

Gemeente Haarlemmermeer, team Onderzoek, (2015) Reflectiemoment processtap 1 en 2 open proces Hoofddorp-Centraal

Innes, J.E., D.E. Booher (2004) Reframing public participation: strategies for the 21st century, *Planning Theory and Practice*, 5, 4, 419-436

Irvin, R.A., J. Stansbury (2004) Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64, 1, 55-65

Levelt, M., T. Metze (2013) The legitimacy of regional governance networks: Gaining credibility in the shadow of hierarchy, *Urban Studies*, 51, 11, 2371-2386

Lester, T.W. S. Reckhow (2013) Network governance and regional equity: Shared agendas or problematic partners? *Planning Theory*, 12, 2, 115-138

Newman, J., Barnes, H. Sullivan, A. Knops (2004) Public Participation and Collaborative Governance, *Journal of Social Policy*, 33, 2, 203-223

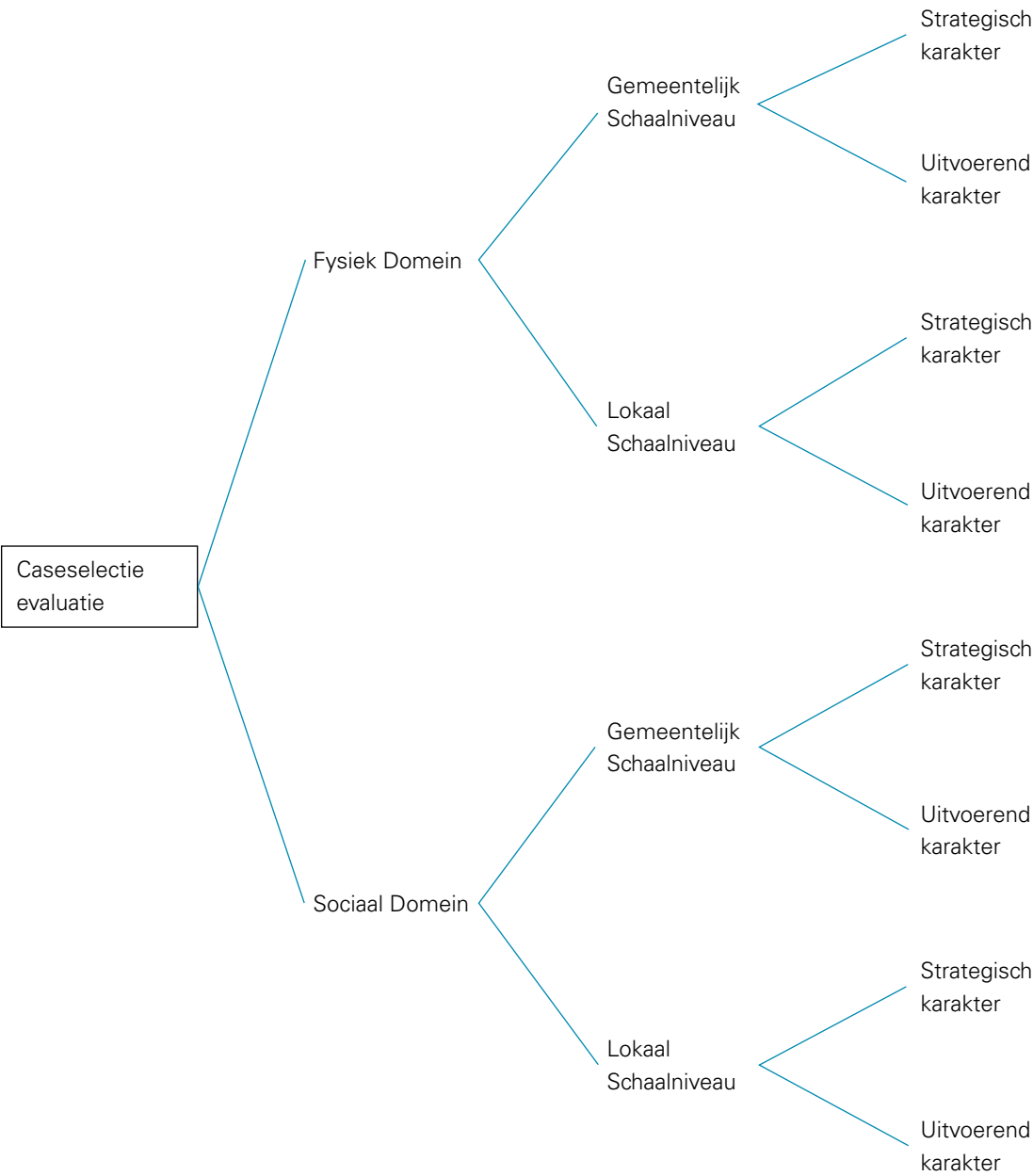
Rydin, Y., M. Pennington (2000) Public Participation and Local Environmental Planning: The collective action problem and the potential of social capital, *Local Environment*, 5, 2, 153-169

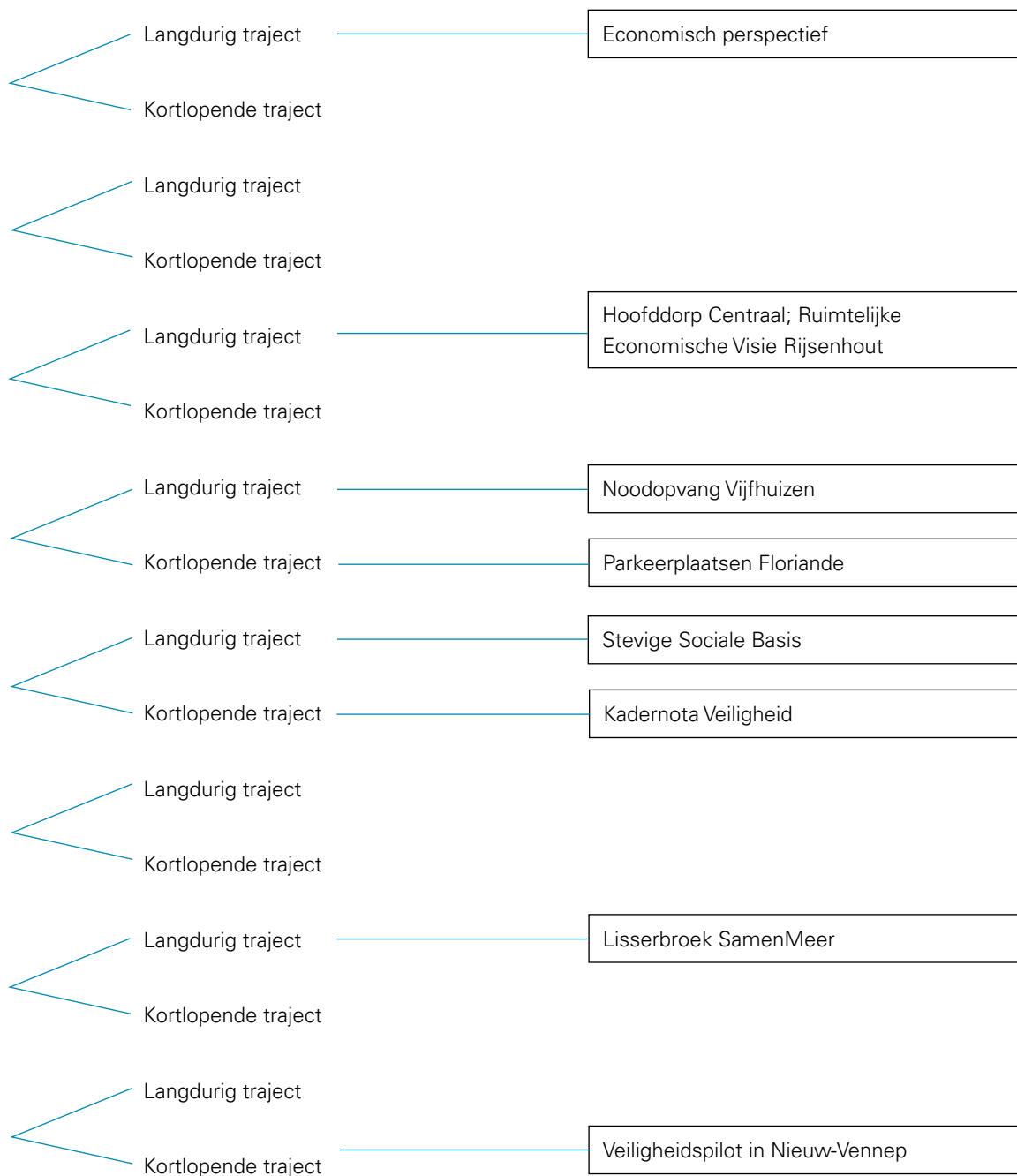
Ryfe, D.M., (2005) Does Deliberative Democracy Work? *Annual Review of Political Science*, 8, 49-71

Spit, T.J.M., P. Zoete, (2015) Planologie, Een wetenschappelijke introductie in de ruimtelijke ordening in Nederland, In *Planning UA*, Groningen

Swyngedouw, E., (2005) Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State, *Urban Studies*, 42, 11, 1991-2005

Bijlage 1 | Selectie van cases





Bijlage 2 | Lijst van geïnterviewde personen

Ambtenaren	Data	
Ambtenaar 1	01-05-2017	
Ambtenaar 2	12-09-2017	
Ambtenaar 3	18-04-2017	18-09-2017
Ambtenaar 4	20-04-2017	18-09-2017
Ambtenaar 5	08-05-2017	18-09-2017
Ambtenaar 6	20-04-2017	
Ambtenaar 7	12-04-2017	
Ambtenaar 8	12-04-2017	
Ambtenaar 9	04-09-2017	

Participanten	
Bewoner Vijfhuizen	27-07-2017
Bewoner Vijfhuizen	22-06-2017
Bewoners Rijsenhout	06-07-2017
Bewoner Lisserbroek	27-06-2017
Bewoner Lisserbroek	19-07-2017
Bewoner Hoofddorp-Centraal	12-09-2017
Ondernemer	07-06-2017
Ondernemer	07-06-2017

Doelgroepen	
Dorps- en wijkraden	24-08-2017
Participatieraad	13-07-2017
HOP	12-06-2017
ZP-NET	28-08-2017

Bijlage 3 | Uitslag stemming onzewijk.nl Floriande

Tabel 1. Resultaten stemming parkeermaatregelen Floriande via onzewijk.nl

Eiland 9	Opkomst	Ja	nee	Variant A Parkeerplaatsen langs Boschplaat en Brandaris	Variant B Parkeerplaatsen ter hoogte van de terpen
Totaal	37% (118)	67%	33%	31%	69%
Boschplaatkant	43%	29%	71%	15%	85%
Brandariskant	38%	80%	20%	40%	60%
Kern	32%	85%	15%	35%	65%
Eiland 10	Opkomst	Ja	nee	Variant A Extra plaatsen tussen Roosduinen 25-61	Variant B Extra plaatsen 5 bij blinde muur Het Oerd 3 Roosduinen
Totaal	30% (91)	80%	20%	41%	59%
Roosduinen brug	90%	90%	10%	48%	52%
Roosduinen achter	38%	89%	11%	19%	81%
De Vleyen	32%	64%	35%	52%	48%
Eiland 12	Opkomst	Ja	nee	Variant A 2 groepen van 3 plaatsen Simonszand en 2 groepen van 3 op Schildgronden	Variant B 1 groep van 6 plaatsen Simonszand en 1 groep van 4 op Schildgronden
Totaal	23% (71)	71%	29%	57%	43%
Overig	19%	82%	18%	69%	31%
Schildgronden	34%	68%	32%	41%	59%
Simonszand	26%	47%	53%	47%	53%
Eiland 2	Opkomst	Ja	nee	Variant A Venstertijden tussen 18.00 en 09.00 uur	Variant B Venstertijden tussen 18.00 en 10.00 uur
Totaal	26% (72)	86%	14%	17%	83%

Tabel 2. Bezoekgegevens van de websites van onzewijk.nl

	Uitgenodigd	Respondenten	Unieke bezoekers	Aantal Forumreacties
Eiland 2	276	72	-	32
Eiland 9	318	118	186	40
Eiland 10	307	91	130	38
Eiland 12	325	76	97	20

Bijlage 4 | Participatiemonitor

De participatiemonitor laat zien hoe de betrokkenheid bij de lokale politiek en samenleving zich in de gemeente ontwikkelt. Het biedt ook inzicht in verschillen tussen wijken en toont de relatie tussen politieke en sociale betrokkenheid en een aantal sociaaleconomische kenmerken, zoals leeftijd en opleiding. Wij presenteren hier de eerste meting van de participatiemonitor. De gegevens zijn afkomstig uit de bewonersenquête 2016. Wanneer er gegevens beschikbaar zijn over de tevredenheid van participanten bij participatie-avonden, worden die ook gepresenteerd.

Politiek betrokken burgers in Haarlemmermeer

In de bewonersenquête wordt regelmatig gevraagd naar politieke participatie in de gemeente. In 2016 gaf 20,9% van de respondenten aan politiek betrokken te zijn bij een politieke partij, een dorps- en wijkraad, of een belangen- dan wel actiegroep. De politieke betrokkenheid laat een lichte daling zien ten opzichte van 2009 (toen het percentage 24% bedroeg). De meeste mensen voelen zich betrokken bij dorps- en wijkraden (13%). Actie- en belangengroeperingen scoren hierop het laagst. De politieke betrokkenheid in de gemeente bleef de afgelopen acht jaar redelijk stabiel. Bewoners geven tussen 2009 en 2016 vergelijkbare antwoorden op de vragen naar hun politieke betrokkenheid. Twee trends vallen op: betrokkenheid bij politieke partijen blijft ogenschijnlijk stabiel en het aantal ‘zeer betrokken’ inwoners loopt in alle drie de categorieën terug (tabel 1).

Tabel 1: Politieke Betrokkenheid Gemeente Haarlemmermeer 2009-2016

	Dorps- en wijkraden		Politieke Partijen		Actie- en belangengroepen	
	2009	2016	2009	2016	2009	2016
Zeer betrokken	1,3%	0,7%	0,7%	0,4%	0,7%	0,2%
Betrokken	3,8%	2,5%	2,3%	2,3%	2,7%	1,9%
Enigszins betrokken	11,5%	9,4%	6,1%	6,9%	4,2%	6,4%
Totaal	16,6%	12,6%	9,1%	9,6%	7,6%	8,5%

Bron: Bewonersenquête 2009 en 2016

Van de politiek betrokken inwoners heeft 10% affiniteit met alle vormen, 15-20% met twee van de drie vormen van politieke participatie.

Politieke participatie en persoonskenmerken

Ryfe (2005) stelt dat participanten vaak oudere, hoogopgeleide mannen zijn, maar geldt dat ook voor Haarlemmermeer? Om dit na te gaan hebben we de relaties tussen persoonskenmerken (opleiding en leeftijd) en politieke participatie statistisch getoetst. Ook zijn wij nagegaan of politiek betrokken inwoners meer buurtcohesie ervaren, en er verschillen tussen wijken bestaan.

Er blijken significante verschillen te bestaan tussen betrokken en niet-betrokken inwoners. Betrokken inwoners zijn ouder en hoger opgeleid. Wij hebben ook een (zwakke) relatie gevonden tussen opleidingsniveau en politieke participatie. Dit verband geldt voor alle drie de vormen van politieke betrokkenheid, maar is het sterkst bij actie- en belangengroepen. Ook tussen buurtcohesie en

betrokkenheid bij dorps- en wijkraden of bij actie- en belangengroepen vonden we een statistisch verband. Voor de betrokkenheid bij politieke partijen gold het verband niet. Het geslacht van mensen heeft nauwelijks invloed op hun politieke betrokkenheid. Alleen als het gaat om de betrokkenheid bij politieke partijen konden we een significant verschil meten: mannen zijn meer betrokken dan vrouwen.

Tabel 2: Politieke Betrokkenheid Gemeente Haarlemmermeer 2016

	Gemiddelde Haarlemmermeer	Betrokken bij politieke partijen	Betrokken bij dorps- en wijkraden	Betrokken bij actie- belangengroepen
Gemiddelde leeftijd	52 jaar en 10 maanden	54 jaar en 6 maanden	55 jaar	54 jaar
Mediaan Leeftijd	53 jaar	55 jaar	56 jaar	55 jaar
Gemiddeld cijfer buurtcohesie	6,20	6,3	6,7	6,45
Mediaan cijfer buurtcohesie	6,25	6.2	7,5	7,5
Geslacht	man: 47,8% vrouw: 51,6%	man: 58,6% vrouw: 41,4%	man: 51,6% vrouw: 47,9%	man: 56,6% vrouw: 42,8%
Percentage betrokken	100%	9,6%	12,6%	8,5%

Bron: Bewonersenquête 2016

Tabel 3: Waardering buurtcohesie per wijktype Haarlemmermeer 2016

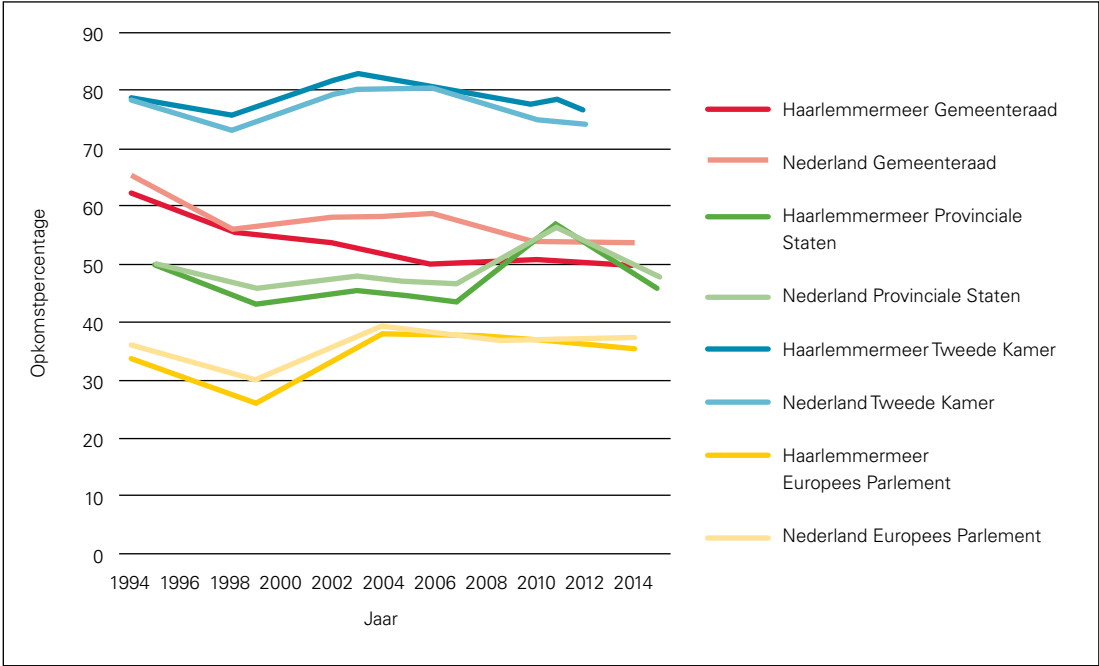
Wijktype (Kijk op de Wijk 3)	Gemiddeld Cijfer
Historische Kernen	6,8
Contrastdorpen	6,7
Mozaïekkernen	6,2
Kleine moderne wijken	6,2
Grote moderne wijken	6,0
Postmoderne wijken	6,0
Gemiddelde Haarlemmermeer	6,2

Bron: Bewonersenquête 2016

Opkomst bij nationale en lokale verkiezingen

Een andere vorm van politieke participatie is stemgedrag. Er bestaan grote verschillen tussen verkiezingen ten aanzien van de opkomst. Bij Tweede Kamerverkiezingen is de opkomst in Haarlemmermeer met 75% en 80% hoger dan het landelijk gemiddelde. Bij gemeenteraadsverkiezingen ligt het opkomstpercentage beduidend lager, namelijk rond 50%. In tegenstelling tot de Tweede Kamerverkiezingen ligt de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen lager dan het landelijk gemiddelde (figuur 1). Conform de landelijke trends daalde de opkomst; vooral bij gemeenteraadsverkiezingen. Wijken waar de buurtcohesie laag is, zoals Floriande, Getsewoud en Graan voor Visch, hebben ook een lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. Ook de grote moderne wijken blijven in verkiezingsopkomst achter.

Figuur 1: Opkomstpercentage Nederland en Haarlemmermeer 1994-2015



Bron: www.verkiezingsuitslagen.nl (geraadpleegd op 20-09-2016)

Resultaten Evaluatieformulieren Participatieavonden

De evaluatieformulieren, verspreid bij participatieavonden, zijn niet consequent genoeg ingevuld. Daardoor kunnen we geen generieke uitspraken doen over participatietrajecten in het algemeen. Over twee projecten kunnen we wel iets zeggen over deelname en tevredenheid, namelijk over “Hoofddorp Centraal” en over de “Pilot Gebiedsgerichte Veiligheidsaanpak Nieuw-Vennep (Linquenda)”.

Hoofddorp-Centraal

Bij een drietal sessies van het project Hoofddorp-Centraal zijn enquêtes ingevuld. Op de eerste twee avonden waren er 26 en 27 participanten aanwezig. De derde avond telde 17 participanten. De drie avonden laten een vergelijkbaar patroon zien. Veel participanten zijn tevreden over hoe zij van tevoren zijn ingelicht over het traject en over het doel van de avond. Slechts een enkeling deelt deze mening niet. Participanten voelden zich ook serieus genomen. Bovendien vonden de meesten dat er open en transparant werd aangegeven hoe de gemeente om zou gaan met de uitkomsten van de participatiebijeenkomst.

Veiligheidspilot in Nieuw-Vennep

Participanten kregen bij dit traject de kans om een enquête in te vullen over veiligheid en leefbaarheid. De respons van deze enquête was 17%. De uitkomsten van de enquête zijn gebruikt als bron voor het gebiedsprogramma. Vervolgens zijn drie bewonersavonden georganiseerd, waarbij gediscussieerd werd over veiligheid, maar ook over tal van andere zaken zoals maaibeeld en de staat van het openbaar groen. Bij twee bewonersavonden is er gestemd over prioriteiten van handhaving en politie. Tot slot nam een kleinere groep deel aan de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Op de drie bewonersavonden zijn in totaal 225 inwoners afgekomen. Bij de uitvoering van beleid waren 35 inwoners betrokken. Participanten die actief waren in alle drie de fasen van deze pilot bleken vaak ouder, autochtoon en een lange periode in de wijk Linqenda te wonen. De informatievoorziening werd als duidelijk en voldoende ervaren. Het merendeel van de participanten was tevreden over het resultaat van de bewonersavonden. Bijna een derde was zelfs zeer tevreden.





Colofon

Team Onderzoek

Bogaart, Stineke
Derksen, Rinse
Dral, Gert Jan
Lineman, Marinus
Molenaar, Anna
Overkamp, Michiel
Rombout, Jacko
Suárez, Isabel

Fotografie

Jan Aukes (p. 60)
Danny de Casembroot (p. 44, 52)
Jur Engelchor ((p. 1, 8, 23, 36, 39, 40, 49, 76/77)
Renata Jansen (p. 14)
Margo Oosterveen (p. 5, 28, 46, 50, 55, 57)
Kees van der Veer (p. 10, 17, 32)
Gemeente Haarlemmermeer (p. 41)

Vormgeving

BizzieBee Creative Communications

Drukwerk

Grafisch Centrum

Dit werk is auteursrechtelijk beschermd
Copyright © 2017 Gemeente
Haarlemmermeer

Het is niet toegestaan (gedeelten van) deze uitgave te verveelvoudigen en/of openbaar te maken door middel van druk, fotokopie, microfilm, elektronisch of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van team Onderzoek van de gemeente Haarlemmermeer. Overname van gedeelten van de inhoud, mits met bronvermelding, is wel toegestaan.

GEMEENTE HAARLEMMERMEER

www.haarlemmermeer.nl/onderzoek