

11 DECEMBER 2021



PARTICIPATIE IN DE OMGEVINGSWET

EEN EVALUATIE VAN DE 'TIELSE AANPAK'

Colofon

Nijmegen, december 2021

Radboud Universiteit

Faculteit der Managementwetenschappen

Master Bestuurskunde, Beleidsadvisering

Masterthesis

Auteur: Nadine Koster

Opleiding:

Master Bestuurskunde, Beleidsadvisering

Radboud Universiteit

Faculteit der Managementwetenschappen

Heyendaalseweg 141

6525 AJ Nijmegen

Begeleidend docent: dr. J. H. M. M. Tholen

Stage instantie:

Gemeente Tiel

Achterweg 2

4001 MV Tiel

Begeleider: J. Kroeze

Radboud Universiteit



gemeente Tiel

Samenvatting

De wet- en regelgeving rondom de fysieke leefomgeving gaat op de schop. 26 huidige wetten worden samengebracht in één wet: de Omgevingswet. Er komen nieuwe instrumenten en er is de intrede van het ‘ja, mits’-principe. Het ‘ja, mits’-principe betekent voor gemeenten dat ze met ruimtelijke plannen en projecten het beleids- en besluitvormingsproces gezamenlijk met de belanghebbenden doorlopen, mits er een goede reden is om dat niet te doen. Gemeenten zijn zoekende in hoe ze hier invulling aan gaan geven. Zo ook de gemeente Tiel die al enkele jaren aan het experimenteren is en hiervoor de Tielse Aanpak heeft ontwikkeld.

In deze thesis is getracht te onderzoeken wat de beste methode voor participatie is en waaraan een participatieproces moet voldoen om succesvol te zijn. Om dit te onderzoeken zijn er negen cases geanalyseerd om aanbevelingen te kunnen doen over hoe de gemeente Tiel het participatieproces en de ‘Tielse aanpak’ kan verbeteren. De negen cases die onderzocht zijn, waren de Vinkenhof (coproductie), de Santwijckse Poort (coproductie), de Gebiedsvisie buitengebied (adviseren), de Binnenstadvisie en Structuurvisie binnenstad (raadplegen), de Molenhoek (regisseren), het RIO-terrein (stimuleren), de Binnenhoek (adviseren), het Wielerpark (faciliteren) en het Van der Valk Hotel Tiel (regisseren). De hoofdvraag behorende bij dit onderzoek was: *“Wat zijn de voorwaarden voor een succesvolle participatie zoals beoogd door het ‘ja, mits’-principe in de Omgevingswet en in hoeverre voldoen de participatieprocessen van de negen cases en de ‘Tielse aanpak’ hieraan?”*

Er is als eerste een evaluatiekader opgesteld op basis van bestaande wetenschappelijke theorie.¹ Participatie is in dit onderzoek *‘het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbende² burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij het beleids- en besluitvormingsproces van een overheidsproject of -activiteit’*. Vanuit de literatuur zijn de volgende voorwaarden voor succesvolle participatie gevonden: het CLEAR-model, legitimatie, diversiteit en inclusie en expertise en participatie. Hierbij is participatie succesvol als er in meerderheid is voldaan aan de voorwaarden voor succesvolle participatie.

Uit het onderzoek is gebleken dat op veel voorwaarden laag wordt gescoord in de negen cases. In de cases zijn acht tot twaalf van de voorwaarden van succesvolle participatie gevonden. De casus waar de voorwaarden het meeste in terugkwam, was de Santwijckse

¹ Arnstein, 1969; Bron, Hermesen, Ketner, Moulijn, Ossewaarde & Verkaik, 2008; van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014; Geurtz & van de Wijdeven, 2010; Kettelarij, 2012; Leyenaar, 2009; Messink, 2014; Michels, 2006; Quick & Bryson, 2016; Rekenkamer West-Brabant, 2012; Schuilenburg, 2016; van de Wijdeven, Graaf & Hendriks, 2013

² Belanghebbenden zijn: *‘eenieder die een belang heeft bij of in de kwestie of bij de oplossing ervan’*.

Poort. De voorwaarden die in het algemeen het meest ontbraken in de cases waren procedurele rechtvaardigheid, procedurele helderheid, enabled to, representativiteit en inclusie. Op de Gebiedsvisie buitengebied na is er overal een (nipte) meerderheid van de verschillende voorwaarden voor succesvolle participatie gevonden. In die acht cases was er sprake van een succesvol participatieproces. Op basis van deze resultaten zijn er drie aanbevelingen aan de gemeente Tiel gedaan:

- 1) Verwerk de voorwaarden voor succesvolle participatie in de ‘Tielse aanpak’.
- 2) Evalueer en reflecteer tijdens het participatieproces het traject.
- 3) Evalueer op een vast moment de ‘Tielse aanpak’.

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterthesis waarin onderzoek is gedaan naar de voorwaarden van succesvolle participatie en de participatieaanpak van de gemeente Tiel. Deze thesis is het laatste onderdeel van mijn opleiding Bestuurskunde met de specialisatie ‘Beleidsadvisering’ en is tot stand gekomen na een stage binnen de gemeente Tiel. Ik heb zeer veel kennis mogen opdoen, waar ik zeer dankbaar voor ben.

Ik zou op deze pagina graag een aantal mensen persoonlijk willen bedanken. Ik wil alle respondenten bedanken voor de interessante gesprekken, die ik met ze heb gehad en de moeite die men heeft genomen om aan dit onderzoek mee te werken.

Grote dank gaat uit naar mijn begeleiders Jeroen Kroeze en de meneer Tholen. Jeroen, dankjewel voor de positieve begeleiding, voor elk moment van begrip en meedenken. Meneer Tholen, ik heb onze voortgangsmomenten als zeer leerzaam ervaren. Ik kwam er dan ook altijd positief vandaan. Ik ben ontzettend dankbaar dat ik dit onderzoek uit heb mogen voeren onder jullie leiding. Het was voor mij een leerzame uitdaging.

Als laatste wil ik graag mijn partner en mijn vrienden bedanken voor het blijven ondersteunen en aanmoedigen. Het is een lang proces geweest met ups en downs. Zij hebben altijd naast en achter me gestaan. Zonder hen had ik waarschijnlijk niet tot dit resultaat kunnen komen. Jullie allen hartelijk dank hiervoor.

Dan wens ik u nu veel leesplezier toe.

Nadine Koster

Bruchem, 11 december 2021

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Voorwoord	5
H1. Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleemstelling	9
1.3 Relevantie	10
1.3.1 Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.3.2 Maatschappelijke relevantie	11
1.4 Leeswijzer.....	11
H2. Het beleidskader.....	12
2.1 De Omgevingswet	12
2.1.1 De Omgevingswet	12
2.1.2 Participatie in de Omgevingswet.....	13
2.2 Het ‘ja, mits’-principe	14
2.3 De Tielse aanpak	14
H3. Het theoretisch kader	16
3.1 Wat wordt er verstaan onder participatie gedurende een beleids- en besluitvormingsproces? 16	
3.1.1 Begripsdefinitie participatie.....	16
3.1.2 Belanghebbende bij participatie	18
3.1.3 Vormen van participatie	18
3.2 Wat wordt er verstaan onder succesvolle participatie?	22
3.3 Wat zijn de voorwaarden voor succesvolle participatie in beleids- en besluitvormingsprocessen?	23
3.3.1 Het ‘CLEAR-model’	24
3.3.2 Legitimiteit, diversiteit en inclusie en expertise en participatie	27
3.4 Samenvattend	29
H4. Methodologie.....	31
4.1 Onderzoeksstrategie en methode.....	31
4.1.1 Onderzoeksstrategie.....	31
4.1.2 Data-verzameling	32
4.1.3 Data-analyse.....	34
4.2 Selectiestrategie onderzoekseenheden	35
4.2.1 Casusselectie	35
4.2.2 Selectie respondenten	37
4.3 Operationalisatie.....	39

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit	46
4.4.1 Betrouwbaarheid.....	46
4.4.2 Validiteit.....	47
H5. Resultaten en analyse.....	48
5.1 Participatieproces	48
5.1.1 De Vinkenhof.....	48
5.1.2 De Santwijckse Poort	49
5.1.3 Gebiedsvisie buitengebied.....	50
5.1.4 Binnenstadvisie en Structuurvisie binnenstad	51
5.1.5 Molenhoek	52
5.1.6 RIO-terrein	52
5.1.7 De Binnenhoek	53
5.1.8 Wielerpark.....	53
5.1.9 Van der Valk Hotel Tiel	54
5.2 Voorwaarden voor succesvolle participatie.....	55
5.2.1 Motivatie.....	55
5.2.2 Inrichting proces.....	64
H6. Conclusie en discussie.....	80
6.1 Conclusie.....	80
6.2 Aanbevelingen	85
6.3 Discussie	87
Literatuur.....	90
Lijst met afkortingen	100
Lijst van Figuren en Tabellen	101
Bijlagen.....	102
Bijlage 1. Uitleg kerninstrumenten Omgevingswet	102
Bijlage 2. Schema beslissen welke participatietrede	106
Bijlage 3. Extra toelichting bestuursstijlen	107
Bijlage 4. De cases.....	108
Bijlage 5. Vragenlijst interview en groepsgesprek	111
Interviewgide belanghebbende	111
Interviewgide projectleider	113
Bijlage 6 De enquête	115
Bijlage 7 Respondentenoverzicht	120

H1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2022 treedt naar verwachting de Omgevingswet³ in werking. Door het principe ‘decentraal, tenzij’ komen meer taken en bevoegdheden bij de gemeenten te liggen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.d. a⁴; van Rooy, 2018). Er ligt een taak voor de gemeenten om overzichtelijkere regels op te stellen over de fysieke leefomgeving, waarbij naar het geheel wordt gekeken en maatwerk geleverd kan worden. De wens is om dit meer met de burger te gaan doen via het ‘ja, mits’-principe. De ‘burger’ komt meer centraal te staan en er is meer ruimte voor particuliere plannen (Rijksoverheid, z.d.). Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten kunnen deelnemen aan beleids- en besluitvormingsprocessen, die over de leefomgeving gaan (Ministerie van BZK, z.d. a; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016 a)⁵. Dit kan top-down via burgerparticipatie en bottom-up via overheidsparticipatie. Dit betekent dat door de gemeenten moet worden nagedacht hoe ze een participatieproces gaan inzetten.

Het ‘ja, mits’-principe betekent voor gemeenten dat ze met ruimtelijke plannen en projecten het beleids- en besluitvormingsproces gezamenlijk met de belanghebbenden doorlopen, mits er een goede reden is om dat niet te doen. De verwachting is dat met deze manier van werken er meer kennis en creativiteit naar voren komt in het beleids- en besluitvormingsproces. Daarnaast zou participatie moeten leiden tot een hogere kwaliteit van het resultaat en zou het draagvlak moeten worden vergroot voor het plan of project. Er wordt door de rijksoverheid niet voorgeschreven hoe zo’n participatieproces eruit dient te zien. Daarom zijn vele gemeenten momenteel aan het experimenteren en wordt wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd.

Gemeente Tiel heeft sinds 2012 bij een aantal ruimtelijke initiatieven geëxperimenteerd met de verwachte werkwijze van de Omgevingswet. Ook hebben zij het ‘ja, mits’-principe al overgenomen in de werkwijze van het beleids- en besluitvormingsproces van ruimtelijke initiatieven.⁶ De gemeente wil open staan voor de plannen, een positieve grondtoon hebben, duidelijke minimale randvoorwaarden opstellen en een uitnodigende houding hebben richting de burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Deze

³ De Omgevingswet is een bundeling van 26 wetten op het gebied van ruimte, wonen, milieu, water, milieu, infrastructuur en natuur.

⁴ Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt het Ministerie BZK.

⁵ Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt het Ministerie I&M.

⁶ Ruimtelijke initiatieven zijn alle projecten, plannen en visies op het gebied van ruimte.

werkwijze houdt daarnaast in dat de gemeente vroegtijdig samenwerkt met belanghebbenden⁷.

1.2 Probleemstelling

Dit onderzoek focust op de ‘nieuwe’ vormen van participatie die vereist zijn in de Omgevingswet. De Omgevingswet vereist een hoge mate van participatie door burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden bij het beleids- en besluitvormingsproces van ruimtelijke plannen en projecten. Gemeenten dienen ‘nieuwe’ werkwijzen te ontwikkelen om dit succesvol te laten verlopen. Er is wetenschappelijke literatuur beschikbaar over participatie en de factoren die ertoe leiden dat een participatietraject succesvol verloopt (Arnstein, 1969; Bron, Hermesen, Ketner, Moulijn, Ossewaarde & Verkaik, 2008; van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014; Geurtz & van de Wijdeven, 2010; Kettelarij, 2012; Leyenaar, 2009; Messink, 2014; Michels, 2006; Quick & Bryson, 2016; Rekenkamer West-Brabant, 2012; Schuilenburg, 2016; van de Wijdeven, Graaf & Hendriks, 2013). Ondanks al deze kennis is er nog weinig kennis beschikbaar over het ‘ja, mits’-principe uit de Omgevingswet en welke factoren van participatie hierbij van invloed zijn op een succesvol projectverloop van ruimtelijke projecten en plannen uitgevoerd met het ‘ja, mits’-principe.

Gemeente Tiel is één van de vele gemeenten die zoekende is in wat de beste werkwijze voor participatie gaat zijn. Ze is sinds 2012 met participatie bij ruimtelijke initiatieven aan het experimenteren. Deze aanpak wordt de ‘Tielse aanpak’ genoemd. Deze aanpak bestaat uit twee onderdelen: het externe participatiegedeelte de ‘ja, samen’ en de interne organisatie het ‘integraal’. In dit onderzoek wordt gefocust op de ‘ja, samen’, de ‘integraal’ valt buiten de scope van dit onderzoek. Aan de hand van een aantal cases kan het participatieproces en de ‘Tielse aanpak’ geanalyseerd en geëvalueerd worden. De ‘Tielse aanpak’ is mogelijk een participatiemethode zoals beoogd in de Omgevingswet. Om dit goed te kunnen onderzoeken, wordt de participatie in de ‘Tielse aanpak’ in de geest van wat goede participatie is volgens de theorie geanalyseerd. Hierdoor zullen de cases op meer voorwaarden worden getoetst, dan waar de ‘Tielse aanpak’ in eerste oogopzicht uit bestaat.

De doelstelling van dit onderzoek is het evalueren van de ‘Tielse aanpak’ door het analyseren van negen cases in de gemeente Tiel om aanbevelingen te kunnen doen over hoe

⁷ Hier wordt de definitie van artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht gevolgd. Een belanghebbende is diegene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

de gemeente Tiel het participatieproces en de ‘Tielse aanpak’ kan verbeteren ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De bijbehorende hoofdvraag is: “*Wat zijn de voorwaarden voor een succesvolle participatie zoals beoogd door het ‘ja, mits’-principe in de Omgevingswet en in hoeverre voldoen de participatieprocessen van de negen cases en de ‘Tielse aanpak’ hieraan?*” Hierbij horen de volgende beleidsachtergrond gerelateerde, theoretische deelvragen en deelvragen gericht op de aanbeveling.

Deelvragen gerelateerd aan de beleidsachtergrond

- 1) Welke eisen worden in de Omgevingswet gesteld aan participatie bij de beleids- en besluitvorming van ruimtelijke initiatieven?
- 2) Wat wordt er verstaan onder het ‘ja, mits’-principe uit de Omgevingswet?
- 3) Hoe verhoudt het ‘ja, mits’-principe uit de Omgevingswet zich tot de Tielse aanpak?

Theoretische deelvragen

- 1) Wat wordt er verstaan onder participatie gedurende een beleids- en besluitvormingsproces?
- 2) Wat wordt er verstaan onder succesvolle participatie?
- 3) Wat zijn de voorwaarden voor succesvolle participatie in beleids- en besluitvormingsprocessen?

Empirische deelvragen

- 1) Hoe zagen de participatieprocessen van de negen cases eruit?
- 2) In hoeverre wordt aan de voorwaarden voor succesvolle participatie voldaan in de negen cases?

Deelvragen gericht op de conclusie en aanbeveling

- 1) Welke aanbevelingen kunnen aan de gemeente Tiel worden meegegeven om het participatieproces in het kader van de nieuwe Omgevingswet te verbeteren?

1.3 Relevantie

Deze paragraaf geeft de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van deze thesis weer.

1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek probeert de bestaande wetenschappelijke literatuur over participatie verder uit te breiden door dieper in te gaan op een aantal factoren zoals de motivatie en de manier

waarop de participatie is vormgegeven verder te onderzoeken (Arnstein, 1969; Bron, Hermesen, Ketner, Moulijn, Ossewaarde & Verkaik, 2008; van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014; Geurtz & van de Wijdeven, 2010; Kettelarij, 2012; Leyenaar, 2009; Messink, 2014; Michels, 2006; Quick & Bryson, 2016; Rekenkamer West-Brabant, 2012; Schuilenburg, 2016; van de Wijdeven, Graaf & Hendriks, 2013). De bestaande literatuur is gefocust op wanneer een participatieproces succesvol is; de voorwaarden. Er is nog weinig literatuur waarin de participatieprocessen worden bekeken in het kader van de nieuwe Omgevingswet. Het onderzoek van de aanwezigheid en de invulling van de voorwaarden in de praktijk zorgt ervoor dat de voorwaarden verder verscherpt kunnen worden voor vervolgonderzoeken over participatie in de Omgevingswet. Hierdoor draagt het bij aan de wetenschappelijke kennis.

Daarnaast is het evaluatiekader dat in dit onderzoek opgezet wordt en gebruikt ook bruikbaar voor soortgelijke participatieonderzoeken. Dit evaluatiekader is gebaseerd op het theoretisch kader en een overzicht van relevante wetenschappelijke literatuur over succesvolle participatie en de voorwaarden onderliggend hieraan.

1.3.2 Maatschappelijke relevantie

De nieuwe Omgevingswet vraagt om een succesvolle participatie bij de beleids- en besluitvorming van ruimtelijke initiatieven. Met het evaluatiekader kan getoetst worden of de aanpak van de gemeente Tiel op dit onderwerp werkt en of deze aanpak leidt tot een succesvolle participatie. Op basis van de evaluatie kan het participatieproces in de gemeente Tiel en de ‘Tielse aanpak’ verbeterd worden ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Zo krijgt de gemeente beter inzicht op hoe een participatieproces in het kader van de Omgevingswet ingericht dient te worden om te leiden tot succesvolle participatie. Vervolgens kan dit onderzoek mogelijk ook relevante inzichten bieden voor andere gemeenten die zoekende zijn naar hoe zij participatie in het kader van de Omgevingswet in willen richten.

1.4 Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk is de inleiding op het onderzoek van deze masterthesis. In het volgende hoofdstuk vanaf pagina 12 zal worden uiteengezet wat participatie in de Omgevingswet inhoudt en wat de ‘Tielse Aanpak’ is. In hoofdstuk 3 vanaf pagina 16 kunt u het theoretisch kader terugvinden met daarin een antwoord op de theoretische deelvragen. Op basis van

bestaande literatuur en concurrerende theorieën wordt geëxpliciteerd wat er wordt verstaan onder participatie gedurende een beleids- en besluitvormingsproces van een ruimtelijk initiatief en wanneer en onder welke voorwaarden een participatieproces succesvol is. In hoofdstuk 4 vanaf pagina 31 wordt de onderzoeksmethode beschreven en verantwoord. Vervolgens kunt u in hoofdstuk 5 vanaf pagina 48 de analyse en resultaten van het onderzoek terugvinden. Het laatste hoofdstuk is het conclusiehoofdstuk vanaf pagina 80. Hierin wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. Ook vindt u hier de aanbevelingen aan de gemeente Tiel. Als laatste vindt u in hoofdstuk 6 de discussieparagraaf, waarin kritisch naar het gehele onderzoek wordt gekeken en aangegeven wordt wat het vervolg van het onderzoek en deze thesis zou kunnen zijn. Uiteraard volgt hierna de literatuurlijst en de bijlagen.

H2. Het beleidskader

Dit hoofdstuk zal ingaan op de beleidsachtergrond. In paragraaf 2.1 wordt er ingegaan op de Omgevingswet, wat participatie inhoudt in de Omgevingswet en welke eisen er aan participatie worden gesteld. Paragraaf 2.2 gaat in op het ‘ja, mits’-principe en legt uit wat dit inhoudt. Als laatste wordt het participatiebeleid bij ruimtelijke initiatieven in de gemeente Tiel de ‘Tielse Aanpak’ weergegeven en wordt er aangegeven hoe deze zich verhoudt tot de participatie in de Omgevingswet en het ‘ja, mits’-principe.

2.1 De Omgevingswet

2.1.1 De Omgevingswet

De allereerste wet gericht op de fysieke leefomgeving in Nederland is de Mijnwet uit 1810. In de jaren daarna zijn er vele wetten aan toegevoegd, waardoor er een ingewikkeld systeem aan wet- en regelgeving is ontstaan. Dat, in combinatie met de veroudering van een aantal wetten, heeft ertoe geleid dat een stelselherziening benodigd is (Ministerie BZK, z.d. b). Deze herziening is de Omgevingswet. De Omgevingswet brengt 26 wetten op het gebied van ruimte, wonen, milieu, water, infrastructuur en natuur tot één wet samen (Groothuijse, Korsse & Schueler, 2014). Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2022 in werking (Rijksoverheid, z.d.).

De Omgevingswet heeft twee maatschappelijke doelen, namelijk (1) het ‘*bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en*’ (2) het ‘*doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke*

leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften (art. 1:3 Omgevingswet)⁸. Om de maatschappelijke doelen te behalen, zijn er vier verbeterdoelen opgesteld: *‘inzichtelijk omgevingsrecht, leefomgeving centraal, ruimte voor lokaal maatwerk en snellere besluitvorming’* (Informatiepunt Omgevingswet, z.d. a; Kruiter & Lammers, 2016). De uitvoering van deze doelen geschiedt door de bestuursorganen, die daarvoor zes kerninstrumenten hebben: de omgevingsvisie, het programma, algemene rijksregels, decentrale regels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit (Informatiepunt Omgevingswet, z.d. b). Meer achtergrondinformatie over deze instrumenten is te vinden in bijlage 1.

2.1.2 Participatie in de Omgevingswet

Participatie is een belangrijk thema in de Omgevingswet. De overheid wil in de Omgevingswet de ‘burgers’ vroegtijdig bij beleidsontwikkeling betrekken, waarbij ze het ‘ja, mits’-principe willen toepassen (Informatiepunt Omgevingswet, z.d. a; Ministerie I&M, 2017). De Omgevingswet beschrijft participatie als *‘het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit’* (Dieperink, 2016, p.1; Ministerie I&M, 2017, p. 1). Vroegtijdig samenwerken is één van de kernpunten van de Omgevingswet. Aangezien dit volgens de overheid alleen kan door middel van maatwerk, wordt er geen specifieke participatievorm of werkwijze voorgeschreven in de Omgevingswet.

Echter, er bestaan wel regels over participatie. Deze staan in het Omgevingsbesluit en de Omgevingswet (zie tabel 1 hieronder). In tabel 1 wordt onder de kolom kerninstrument aangegeven over welk instrument van de gemeente het gaat. In de tweede kolom staat aangegeven in welke wet de participatie geregeld is. In de derde kolom wordt aangegeven wie er voor de participatie verantwoordelijk is en als laatste wat er verplicht is gesteld op het gebied van participatie. Oftewel wat er minstens gedaan moet worden per instrument aan participatie. Zo heeft het bevoegd gezag bij de omgevingsvisie een motiveringsplicht.⁹ Dit betekent dat duidelijk gemaakt dient te worden wie er bij de voorbereiding zijn betrokken en wat daarvan het resultaat is. Hetzelfde geldt voor het programma. Bij het omgevingsplan dient er ook aangegeven te worden hoe de participatie wordt vormgegeven (Ministerie I&M, 2017).

⁸ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 2. & Kamerstukken I 2015-2016, 33962 (MvA), 2.*

⁹ Art. 8:5 Omgevingsbesluit

Tabel 1. Regels over participatie.

Kerninstrument	Welke wet?	Verantwoordelijkheid ligt bij?	Wat is er verplicht?
Omgevingsvisie	Art. 8:5 Omgevingsbesluit	Bevoegd gezag	Motiveringsplicht
Programma	Art. 8:6 Omgevingsbesluit	Bevoegd gezag	Motiveringsplicht
Omgevingsplan	Art. 8:1 Omgevingsbesluit	Bevoegd gezag	Motiveringsplicht en vormgeving van participatie
Projectbesluit	Art. 4:2 en 4:3 Omgevingsbesluit Art. 5:47, 5:48 en 5:51 Omgevingswet	Bevoegd gezag en initiatiefnemer	Kennisgeving participatie en motiveringsplicht
Omgevingsvergunning	Art. 16:53 Omgevingswet	Initiatiefnemer	Aanvraagvereiste participatie

Deze tabel is gebaseerd op het informatieblad van het ministerie I&M (2017), de art. 4:2, 4:3, 8:1, 8:5 en 8:6 Omgevingsbesluit, art. 5:47, 5:48, 5:51 en 16:55 Omgevingswet en <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/thema/participatie/inspiratiegids/vraag-antwoord/>.

2.2 Het ‘ja, mits’-principe

Participatie houdt niet op bij het vastleggen in regels. Participatie vraagt om een bepaalde houding van de overheid. Bij huidige ruimtelijke ontwikkelingen wordt er door de overheid vaak een afwachtende houding aangenomen (VNG, z.d.). De Omgevingswet probeert dit te veranderen door belanghebbenden eerder te laten deelnemen aan ruimtelijke initiatieven. Door het vroegtijdig laten deelnemen van belanghebbenden ontstaat er een cultuuromslag van een ‘nee, tenzij’-houding naar een ‘ja, mits’-houding (Rijksoverheid, z.d.). Hierdoor wordt participatie de norm in plaats van dat er terughoudendheid blijft bij de overheid. Met de mits kan de overheid de randvoorwaarden voor het project of plan aangeven. Terwijl zij tegelijkertijd laat zien dat ze mee wil werken aan het project of plan met belanghebbenden. De verdere invulling van het ‘ja, mits’-principe wordt aan de lagere overheden overgelaten, zodat zij ook hierin weer maatwerk kunnen leveren. Dit principe zou ervoor moeten zorgen dat er meer ruimte voor initiatieven ontstaat.

2.3 De Tielse aanpak

De Omgevingswet geeft alleen wettelijke kaders voor wanneer er aan participatie gedaan moet worden door het bevoegd gezag of initiatiefnemer en het ‘ja, mits’-principe. De wijze waarop de participatie ingezet dient te worden, wordt overgelaten aan de lagere overheden.

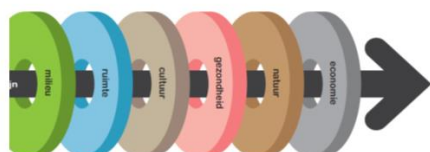
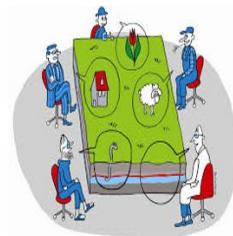
Gemeente Tiel heeft hiervoor de ‘Tielse aanpak’ gecreëerd, deze aanpak past binnen de gedachte van de Omgevingswet en het ‘ja, mits’-principe. De kernboodschap van deze aanpak is ‘ja, samen en integraal’. Dit is weergegeven in figuur 1.

Aan de slag met de omgeving

JA!

Open - positieve grondtoon - duidelijke
minimale randvoorwaarden - uitnodigend

Vroegtijdig samenwerken met de omgeving:
inwoners, ondernemers, belangenorganisaties
alle kennis en creativiteit op tafel
vergroting kwaliteit resultaat en draagvlak



Een integrale aanpak van de fysieke leefomgeving

Figuur 1. De Tielse aanpak. Deze afbeelding komt uit de presentatie Themacarrousel van 5 december 2017 van de Gemeente Tiel.

De ‘ja’ houdt in dat er uitgegaan wordt van het ‘ja, mits’-principe van de Omgevingswet. In principe wordt er meegewerkt aan een ruimtelijk initiatief als er voldaan is aan de randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden zijn de mitsen die gezamenlijk met de betrokkenen (intern en extern) worden opgesteld. De gemeente Tiel wil hierbij open zijn richting de burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden (hierna burgers). Ze wil werken met een positieve grondtoon, duidelijke minimale randvoorwaarden hebben en uitnodigend zijn. Hiermee wil de gemeente ideeën faciliteren in plaats van regels opleggen en zelf het eindbeeld te bepalen.

Het gaat erom dat gemeente en de burgers samen betrokken zijn bij de ruimtelijke initiatieven. Dit wil de gemeente Tiel bereiken door vroegtijdig samen te werken met belanghebbende burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit houdt in dat zij in het voorproces van een beleids- en besluitvormingsproces mogen participeren. De burger mag bijvoorbeeld een parkje mee ontwerpen. Deze aanpak moet leiden tot meer kennis en creativiteit. Deze kennis en creativiteit vergroot de kwaliteit van het beleid en de besluitvorming. Daarnaast wordt er draagvlak gecreëerd voor het ruimtelijke initiatief. Door vroegtijdig samen te werken, zou het proces uiteindelijk sneller moeten verlopen, doordat de

gemeente verwacht dat er minder zienswijzen of bezwaren en beroepszaken zullen zijn. Dit past binnen de aanpak zoals gewenst in de Omgevingswet.

Het laatste deel van de kernboodschap is integraal. Gemeente Tiel wil een integrale aanpak van de leefomgeving. Dit vraagt van de beleidsmakers dat ze intern met elkaar samenwerken en per initiatief een projectteam opstellen. Gezamenlijk wordt dan gekeken naar wie betrokken dient te worden in de participatie. Zoals eerder genoemd valt integraal buiten de scope van het onderzoek. Deze thesis onderzoekt hoe de participatie is ingericht en hoe succesvol deze is geweest en onderzoekt niet de inrichting van de organisatie.

H3. Het theoretisch kader

Dit hoofdstuk focust op wat er in de bestaande wetenschappelijke literatuur bekend is over succesvolle participatie en wat de voorwaarden hiervoor zijn. Door middel van bestaande bestuurskundige en planologische literatuur over participatie wordt er antwoord gegeven op de theoretische deelvragen. In paragraaf 3.1 wordt een definitie van participatie gegeven. Vervolgens wordt in 3.2 een definitie gegeven van wat succesvolle participatie inhoudt. De laatste theoretische deelvraag focust op wat de voorwaarden zijn om te komen tot een succesvolle participatie in beleids- en besluitvormingsprocessen. Dit wordt in paragraaf 3.3 uitgewerkt. In 3.4 wordt een samenvatting van dit hoofdstuk gegeven.

3.1 Wat wordt er verstaan onder participatie gedurende een beleids- en besluitvormingsproces?

3.1.1 Begripsdefinitie participatie

Participatie is een diffuus begrip. In de wetenschappelijke literatuur is er geen consensus over wat participatie inhoudt. De definitie van de ene wetenschapper is breder dan die van de andere en soms is er enige overlap. In het kader van het onderzoek is het van belang om een definitie te geven. Daarom worden de belangrijkste definities, die overeenkomen met dit onderzoek, toegelicht en wordt er getracht een duidelijke begripsdefinitie vanuit de literatuur te geven.

De Nationale Ombudsman (geciteerd in Van Helden, Dekker, van Dorst & Govers-Vreeburg, 2009) hanteert de volgende definitie van participatie: *‘het betrekken van burgers in het algemeen of belanghebbenden in het bijzonder bij gemeentelijk beleid’* (p. 5). Met deze definitie wordt het betrekken van burgers of belanghebbenden bij het besluitvormingsproces

uitgesloten. Een belanghebbende kan iedereen zijn zolang hij of zij onder artikel 1:2 van de Algemene Wet Bestuursrecht valt (idem., p. 36). Het gaat hier wel om alle methoden van participatie waarmee burgers of belanghebbenden bij het beleid worden betrokken.

Edelenbos, Domingo, Klok en van Tatenhove (2006) hanteren een bredere definitie van participatie waarbij het besluitvormingsproces is meegenomen. Volgens hen is participatie: *‘de deelname van burgers aan de politieke besluitvorming en de totstandkoming van beleid’* (p. 18). Bedrijven, andere overheden of belangengroepen vallen bij deze definitie niet onder participatie. Als deze bij het beleid betrokken worden, dan valt dit volgens hen onder interactieve beleidsvorming (idem.).

De begripsdefinitie van participatie in de Omgevingswet bevat de overige actoren wel. De Omgevingswet omschrijft participatie als *‘het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit’* (Dieperink, 2016, p.1; Ministerie I&M, 2017, p. 1). Vroegtijdig samenwerken betekent dat bij de voorbereiding van een project of activiteit de actoren al betrokken worden. Er wordt niet ingegaan op vormen of manieren waarop dit moet gebeuren. Hiervoor is door het ministerie I&M (2017, p. 1) bewust gekozen, omdat participatie ingevuld moet worden aan de hand van de situatie. Er moet maatwerk geleverd kunnen worden. Dieperink (2016, pp. 12-13) brengt hier tegenin dat er wel degelijk instructies en normen nodig zijn om te komen tot deze ‘nieuwe’ manier van werken met participatie in de verschillende projectfasen. Dit geeft bij de uitvoerders nog te veel onduidelijkheid over wat participatie inhoudt en hoe er invulling aan gegeven moet worden.¹⁰

Bovenstaande definities zijn te eng voor dit onderzoek. De definities van de Nationale Ombudsman en de Omgevingswet gaan voorbij aan participatie bij de totstandkoming van beleid, die van Edelenbos et al. aan de andere belanghebbenden naast burgers. In dit onderzoek zal er sprake zijn van zowel participatie bij de totstandkoming van beleid als deelname van alle soorten belanghebbenden. Een samenvoeging van de definities levert een werkbare definitie op voor deze thesis. Dit is daarnaast verantwoord, omdat er geen duidelijke definitie bestaat van participatie. Participatie wordt als volgt gedefinieerd:

¹⁰ Gemeente Tiel heeft hiervoor de Tielse aanpak ontwikkeld. Voor meer informatie hierover zie 2.2.

Participatie is het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbende burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij het beleids- en besluitvormingsproces van een overheidsproject of -activiteit.

3.1.2 Belanghebbende bij participatie

In de definitie van participatie wordt gesproken over belanghebbenden. Een belanghebbende kan een burger, bedrijf, maatschappelijke organisatie of een bestuursorgaan zijn. Niet iedereen is benodigd bij een participatieproces; alleen die belanghebbende. Volgens Spit en Zoete (2002, p. 105) bestaan er drie typen belanghebbenden: de shareholder, de stakeholder en de stockholder. De Graaf (2007, p. 24) scherpt deze driedeling aan naar respectievelijk type 1, 2 en 3. Type 1 belanghebbenden zijn degenen, die een belang hebben bij de kwestie, type 2 belanghebbenden zijn degenen, die een belang in de kwestie hebben en type 3 belanghebbenden zijn degenen, die een belang hebben bij de oplossing van de kwestie. Type 1 belanghebbenden zijn bijvoorbeeld lobbygroepen, die voor een bepaalde kwestie strijden. Een type 2 belanghebbende kan bijvoorbeeld de grondeigenaar zijn en een type 3 belanghebbende kan de gemeente zijn die een kwestie opgelost wil zien worden.

Een belanghebbende wordt gedefinieerd als: *eenieder die een belang heeft bij of in de kwestie of bij de oplossing ervan*. Dit kan een type 1, 2 of 3 belanghebbende zijn zoals benoemd door de Graaf (2007, p. 24).

3.1.3 Vormen van participatie

De afgelopen decennia is de overheid gaan vinden dat burgers meer betrokken dienen te worden bij het besluitvormingsproces en publieke diensten (Bovaird & Loeffler, 2018, p. 404). Sinds de jaren '70 tot heden kunnen er drie generaties van participatie onderscheiden worden (van de Wijdeven et al., 2013, p. 9). De eerste generatie burgerparticipatie betrof de inspraakprocedures bij besluitvormingsprocessen in de jaren '70. De tweede generatie, sinds de jaren '90, was het ontstaan van burgerparticipatie waarbij de burger meer betrokken werd bij het beleidsproces (Koers & Bröring, 2017, p. 166; Pröpper, 2013, p. 39). De derde generatie is de overgang op overheidsparticipatie waar de burger zelf met initiatieven komt (Fast & den Broeder, 2016, p. 3; Hendriks & van de Wijdeven, 2014, p. 15; Kettelarij, 2012, pp. 29-30). Momenteel doet de overheid aan alle drie generaties van participatie. Aangezien er consensus ontbreekt over de conceptualisatie van burgerparticipatie en overheidsparticipatie, worden deze twee vormen verder toegelicht.

Burgerparticipatie

Burgerparticipatie heeft vele verschillende vormen en kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. Daarom is door verschillende theoretici als instrument de participatieladder ontwikkeld (Arnstein, 1969, p. 216; Edelenbos & Monnikhof, 1998, p. 29; Pröpper, 2013, p. 17; Wilcox, 1994, pp. 10-15). Hoewel deze participatieladders allen verschillen, blijken ze ook met elkaar vergeleken te kunnen worden. Zie hiervoor onderstaand figuur.



Figuur 2. Participatieladders vergeleken. Dit figuur is aan de hand van de literatuur opgesteld en is daarmee een bewerking van Arnstein (1969), Edelenbos en Monnikhof (1998), Pröpper (2009) en Wilcox (1994).

Om een analytisch onderscheid te kunnen maken, wordt ervan uitgegaan dat de participatieladders ideaaltypisch zijn. In de praktijk bestaan er ook vele tussenvormen (Pröpper, 2013, p. 102). In dit theoretisch kader wordt uitgegaan van de ideaaltypische vormen, waarbij de kanttekening wordt behouden dat in de praktijk tussenvormen kunnen bestaan. Hieronder worden deze treden van de participatieladders zoals weergegeven in de figuur toegelicht van laag naar hoog.

Arnstein (1969, p. 216) geeft twee vormen van non-participatie: manipulatie en therapie. Met manipulatie probeert de overheid de burger te veranderen door aan te geven wat hun standpunt over een bepaald onderwerp zou moeten zijn. Als de overheid aan therapie doet, dan pakt deze niet een probleem aan, maar juist de burger. Een voorbeeld hiervan is burgers oproepen om afval op te ruimen dat niet van hen is in plaats van degene aan te pakken die het afval op de grond gooien. Deze vormen komen niet in andere participatieladders terug, omdat er geen sprake is van het betrekken van burgers bij het beleids- of besluitvormingsproces (Edelenbos & Monnikhof, 1998, p. 29; Pröpper, 2013, p. 17; Wilcox, 1994, pp. 10-15). Bij non-participatie past de bestuursstijl gesloten autoritair voor de overheid (Pröpper, 2013, p. 101). De overheid maakt het beleid en informeert hier niet over.

De laagste trede van de andere vier participatieladders is informeren. De overheid wisselt hier eenzijdig informatie uit met de burger (Arnstein, 1969, p. 219) en hanteert hier een open autoritaire bestuursstijl (Pröpper, 2013, p. 99).¹¹ Dit kan bijvoorbeeld door het versturen van een brief of uitbrengen van een persbericht (Wilcox, 1994, p. 10). De burger mag als participant alleen luisteren en heeft geen inbreng op het beleids- en besluitvormingsproces (Edelenbos & Monnikhof, 1998, p. 29). De burger wordt alleen op de hoogte gehouden van het proces. Doordat deze geen invloed heeft op het proces (er wordt geen input gegeven) is dit eigenlijk geen participatievorm (Dreijerink, Kruize & van Kamp, 2008, p. 27).

De volgende trede van de participatieladders en dus eerste trede van participatie is consultatie, raadplegen en adviseur eindspraak. Dit betekent eigenlijk allen hetzelfde. Hierbij mag de overheid zelf beslissen wat deze doet met de informatie die verkregen wordt (Arnstein, 1969, p. 219; Edelenbos & Monnikhof, 1998, p. 29; Pröpper, 2013, p. 17; Wilcox, 1994, p. 11). Het betekent dat er om feedback van de burger door de overheid wordt gevraagd over het onderwerp. Daarom past de consultatieve bestuursstijl hier het beste volgens Pröpper (2013, p. 97). Een enquête is een voorbeeld van participatie ingestoken op deze trede.

Een trede hoger is de trede bemiddeling en adviseren (beginspraak) (Arnstein, 1969, p. 220; Edelenbos & Monnikhof, 1998, p. 29; Pröpper, 2013, p. 17; Wilcox, 1994, p. 12). De overheid past hier een participatieve bestuursstijl toe, zodat de burger een adviesrol krijgt (Pröpper, 2013, pp. 93 & 94). De burger mag meepraten en advies geven over het beleid, waar de overheid zich in beginsel aan houdt. De overheid mag beargumenteerd afwijken van

¹¹ Extra toelichting over hoe een overheid een bepaalde trede kan kiezen en de verschillende bestuursstijlen wordt gegeven in bijlage 2 en 3.

het advies in het uiteindelijke beleid of besluit (Edelenbos & Monnikhof, 1998, p. 29). Als instrument kan hier gedacht worden aan een klankbordgroep of adviesraad.

De volgende trede is volgens Arnstein (1969, p. 221) de eerste vorm van participatie oftewel burgermacht. Hier heeft de burger voor het eerst daadwerkelijk enige macht in het beleids- en besluitvormingsproces. Deze trede, genaamd coproductie, coproduceren en medebeslissen, is de trede waar de overheid en burger met elkaar gaan onderhandelen over wat het beleid en/of besluit moet zijn (Arnstein, 1969, p. 221; Edelenbos & Monnikhof, 1998, p. 29; Pröpper, 2013, p. 17; Wilcox, 1994, pp. 12 & 13). Overheid en bestuur kunnen hier gezien worden als samenwerkingspartners. Om dit mogelijk te maken, dient de overheid een delegerende bestuursstijl toe te passen (Pröpper, 2013, pp. 90 & 91). Dit wordt mogelijk gemaakt door bijvoorbeeld gezamenlijk te overleggen of projectgroepen op te starten.

Vervolgens is er de trede gedelegeerde macht, meebeslissen en samenwerken. Hier hebben de burgers niet alleen invloed op het beleid, maar maken ze ook deel uit van het besluitvormingsproces (Arnstein, 1969, p. 222; Pröpper, 2013, p. 17; Wilcox, 1994, p. 13). Dit kan bijvoorbeeld door middel van een medezeggenschapsraad (Edelenbos & Monnikhof, 1998, p. 29). De overheid dient hier voor een samenwerkende bestuursstijl te kiezen (Pröpper, 2013, p. 87). Dit zorgt ervoor dat de overheid gelijkwaardig wordt aan de burger.

De hoogste trede op de participatieladders is de trede burgercontrole, zelfbeheer en overdragen (Arnstein, 1969, p. 223; Edelenbos & Monnikhof, 1998, p. 29; Wilcox, 1994, p. 13). De overheid neemt hier een faciliterende bestuursstijl aan (Pröpper, 2013, p. 85). Dit houdt in dat de burger de beleidseigenaar is en alleen ondersteund wordt door de overheid. Deze trede lijkt op een burgerinitiatief of overheidsparticipatie, maar hierin zit een klein onderscheid. Het gaat er namelijk om wie de initiatiefnemer was aan het begin. Is dit de overheid, dan is er sprake van deze trede van burgerparticipatie, is het de burger, dan is er sprake van overheidsparticipatie. In de praktijk komt deze trede nog zelden voor.

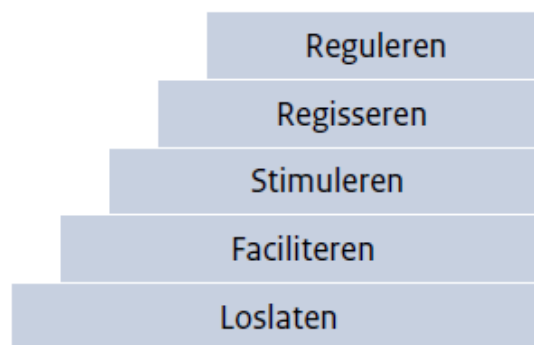
Overheidsparticipatie

Bij overheidsparticipatie neemt de overheid in bepaalde mate deel aan een plan of idee geïnitieerd door een burger, bedrijf of maatschappelijke organisatie. In de literatuur wordt dit soms ‘burgerinitiatief’ genoemd (van Houwelingen et al., 2014, p. 20). De overheid faciliteert de burger als initiatiefnemer in zijn of haar plan of project (Hendriks & van de Wijdeven, 2014, p. 15).

Ook hier is het belangrijk dat de overheid een bepaalde rol aanneemt. Daarom heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (hierna ROB) een overheidsparticipatieladder ontwikkeld.

Deze trap, weergegeven in figuur 3, bestaat uit vijf treden (van laag naar hoog): loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren (ROB, 2012, pp. 67-68). Welke trede een overheid per situatie kiest, hangt af van de situatie (ROB, 2012, p. 68). Hoe hoger op de ladder, hoe groter de overheidsbemoeienis is. Oftewel hoe lager op de ladder, hoe meer de burger zelf doet en hoe groter zijn machtspositie is.

Bij reguleren is er net als de trede informeren van de burgerparticipatieladder geen sprake van invloed van de burger. Alles wordt door de overheid bepaald. De burger heeft alleen een rol als toehoorder. Daarom is besloten om reguleren net zoals informeren niet te zien als participatie en buiten de scope van dit onderzoek te laten.



Figuur 3. De overheidsparticipatieladder. Figuur 6.1: De overheidsparticipatieladder. Herdrukt van *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving* (p. 67), door Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012, Den Haag, Nederland. Copyright by 2012 by Raad voor het Openbaar Bestuur.

3.2 Wat wordt er verstaan onder succesvolle participatie?

Door enkele auteurs wordt verondersteld dat hoe hoger op de ladder, hoe succesvoller het burgerparticipatietraject zal zijn en omgekeerd geldt hetzelfde voor overheidsparticipatie (Arnstein, 1969, pp. 221-223; Edelenbos, 2000, pp. 83-88; Michels & de Graaf, 2010, p. 489). Immers, hoe hoger op de participatieladder wordt ingezet, hoe eerder burgers bij de beleids- en besluitvorming betrokken raken (Edelenbos, 2000, p. 82). Volgens Michels en de Graaf (2010, p. 489) zal het draagvlak voor het beleid of het besluit toenemen als burgers vroegtijdig betrokken zijn. Ook heeft de burger hoger op de ladder meer invloed en inspraak (Arnstein, 1969, p. 223), waardoor de kwaliteit van het beleid en/of besluit toeneemt (Bovaird & Loeffler, 2018, p. 404; Bron et al., 2008, p. 15; Dreijerink et al., 2008, p. 16). Hoe hoger op de ladder wordt ingezet, hoe meer er gevraagd wordt van de burger. Dit betekent dat er meer voorwaarden aanwezig moeten zijn om participatie te laten slagen. Deze voorwaarden worden in 3.3 toegelicht. Er zou dus gesteld kunnen worden dat als er is voldaan aan die voorwaarden dat er dan sprake is van succesvolle participatie. De vraag blijft wel of er voldaan moet zijn

aan alle voorwaarden of dat als er aan een meerderheid voldaan is, dat er ook sprake is van succesvolle participatie. Hierover doet de theorie geen duidelijke uitspraak.

Een nadeel van deze definitie is dat er sprake kan zijn van een participatieproces waar niet aan de voorwaarden is voldaan, maar waarvan de participanten wel vinden dat deze succesvol was. Daarom pleit Van Aken (2009, pp. 88-89) voor het kijken naar de tevredenheid van het projectresultaat door de betrokken actoren bij het meten van de succesvolheid van een participatieproces. Zijn definitie is: *‘succes is de mate waarin het projectresultaat de bij een project betrokken actoren tevredenstelt’* (Van Aken, 2009, p. 90). Om dit te bereiken, is een bepaalde mate van vertrouwen in elkaar en het participatietraject nodig (Snels & Wassenaar, 2008, p. 48). Dus als de actoren aan het einde van het project tevreden zijn over het eindproduct, dan is de participatie met deze definitie succesvol. Nadeel van deze definitie is dat er een kans is dat niet iedereen altijd volledig tevreden zal zijn. Immers, bij participatietrajecten nemen meerdere belanghebbenden deel met ieder hun eigen belangen en motivaties. Dit kan spanningen opleveren en een consensus, waardoor mogelijk niet iedereen tevreden is over het eindresultaat.

Uit deze laatste definitie blijkt dat er wel degelijk ook sprake moet zijn van een aantal voorwaarden waaraan het proces moet hebben voldaan wil deze door de deelnemers beoordeeld worden als succesvol. Immers er moet sprake zijn van een samenwerking op basis van vertrouwen en men moet zich gehoord voelen tijdens het proces oftewel er moet iets met hun input gedaan zijn. Doordat bij beiden definities voorwaarden nodig zijn om tot succes te komen, komt de definitie van succesvolle participatie in deze thesis uit op: *‘er is sprake van succesvolle participatie als in meerderheid is voldaan aan de voorwaarden voor succesvolle participatie.’* Elke voorwaarde weegt hierbij even veel, aangezien er in de theorie geen basis is gevonden waarmee vastgesteld kan worden of bepaalde voorwaarden meer van invloed zijn op een participatieproces dan andere. Daarom worden ze als gelijke behandeld in de volgende paragraaf.

3.3 Wat zijn de voorwaarden voor succesvolle participatie in beleids- en besluitvormingsprocessen?

Om aan participatie te kunnen doen, is er bereidheid nodig van alle belanghebbenden om deel te nemen. Daarom is het belangrijk om allereerst inzichtelijk te maken welke voorwaarden er bestaan welke van invloed zijn op de deelname aan een participatieproces. Dit zal gebeuren in 3.3.1. In 3.3.2 worden vervolgens de voorwaarden genoemd waaraan het proces moet voldoen

om te komen tot een succesvolle participatie. Samen vormen zij de voorwaarden voor succesvolle participatie in beleids- en besluitvormingsprocessen.

3.3.1 Het 'CLEAR-model'

Voor een succesvol participatieproces zijn er participanten nodig. Deze participanten hebben een bepaalde motivatie om deel te nemen. Er kunnen meerdere redenen zijn waarom een belanghebbende participant wordt. Om de redenen waarom belanghebbenden deelnemen aan een participatietraject te kunnen categoriseren zijn er meerdere modellen ontwikkeld. Zo is er het 'Civic Voluntarism Model' van Verba, Schlozman en Brady (1995, pp. 304-305) en het uitgebreidere, vaker gebruikte 'CLEAR-model' van Lowndes, Pratchett en Stoker (2006, p. 286). Naast deze modellen worden er in vele artikelen één of meerdere verklaringen gegeven over waarom belanghebbenden participeren (Arnstein, 1969, p. 216; van den Brink, 2002, pp. 60-69; Dezeure et al., 2008, p. 8; van Eijk & Steen, 2016, pp. 81-94; van Houwelingen et al., 2014, p. 11; Lowndes et al., 2006, p. 286; Michels & De Graaf, 2017, pp. 877 & 880; Passchier & Schalk, 2016, p. 68; Quick & Bryson, 2016, p. 3; ROB, 2012, p. 42; Roorda et al., 2015, p. 9; Tyler, 2003, p. 259; van de Wijdeven et al., 2013, pp. 19-30; WRR, 2017, pp. 9-22). Het 'Civic Voluntarism Model' en de gevonden losse verklaringen zitten allen verwerkt in het 'CLEAR-model'. Dit model bestaat uit vijf categorieën: Can do, Like to, Enabled to, Asked to en Responded to. Op basis van dit model ontstaat er een basis waarmee de motivatie van de belanghebbende in de cases gemeten kan worden. Het 'CLEAR-model' wordt hieronder uitgewerkt.

Can do

De eerste reden waarom belanghebbenden deelnemen aan een participatietraject, is dat de belanghebbenden voldoende tijd, de kennis en of capaciteiten hebben om aan participatie te kunnen doen (van Eijk & Steen, 2016, p. 94; Lowndes et al., 2006, p. 286; Passchier & Schalk, 2016, p. 68; Quick & Bryson, 2016, p. 3; Tyler, 2003, p. 259; Verba et al., 1995, p. 304; van de Wijdeven et al., 2013, p. 21). De burger moet dus in bepaalde mate zelfredzaam zijn om aan participatie te kunnen deelnemen (Roorda et al., 2015, p. 9). Zo blijkt uit onderzoek dat vooral hoogopgeleide mannen van middelbare leeftijd en met een hoger inkomen participeren (van den Brink, 2002, pp. 60-69; van Houwelingen et al., 2014, p. 11; Michels & De Graaf, 2017, pp. 877 & 880; van de Wijdeven et al., 2013, p. 19). Deze groep mannen lijkt over het algemeen te beschikken over de tijd, middelen en competenties, die nodig zijn om te kunnen participeren (van de Wijdeven et al., 2013, p. 22).

De burger heeft over het algemeen niet voldoende tijd om aan elk onderwerp deel te nemen en zal dus keuzes maken. De burger zal eerder een onderwerp kiezen wat hij belangrijk vindt dan een onderwerp waar hij niets mee heeft (van Eijk & Steen, 2016, p. 81). Tijd is dus een belangrijke motivatiefactor.

De competenties die burgers moeten bezitten om aan participatie te kunnen doen worden door Verba et al. (1995, pp. 304-305) ‘civic skills’ genoemd. Deze ‘civic skills’ zijn communicatieve vaardigheden en andere vaardigheden die benodigd zijn om te kunnen participeren. Het gaat niet om opleidingsniveau of goed zijn in taal en rekenen, maar over de mate van het ‘doenvermogen’ waarover de burger beschikt: de niet-cognitieve mentale vermogens (WRR, 2017, pp. 9 & 22). De burger moet weten hoe die stressvolle situaties aanpakt, dominantie weten te onderdrukken ter bevordering van de samenwerking, maar ook rationeel kunnen denken en men moet enigszins optimistisch zijn. Niet elke burger bezit deze kenmerken en dit is ook niet te trainen, zodat iedereen het uiteindelijk evenveel bezit (WRR, 2017, p. 12). De vraag die hier speelt, is dus hoeveel geëist kan worden van een burger (Bovaird & Loeffler, 2018, p. 404). Deze ‘civic skills’ kunnen zich wel licht ontwikkelen als de burger eerder aan participatie heeft gedaan (van de Wijdevén et al., 2013, p. 22). Hoe vaker burgers deelnemen aan een participatieproces hoe meer ze leren hoe ze zich moeten gedragen en wat er in het proces gaat gebeuren. Daarnaast weten deze burgers bij wie ze moeten zijn als er iets misgaat. Dit zorgt ervoor dat hun competenties toenemen en ze eerder zullen deelnemen aan een participatieproces dan iemand die deze competenties niet bezit.

Like to

Lowndes et al. (2006, p. 287) beschrijven like to als de mate waarin de burgers zich betrokken voelen bij de groep die centraal staat en de mate waarin zij belang hechten aan deze groep. Het idee hierachter is dat als je je onderdeel voelt van de groep, dan zal je ook eerder willen participeren. Er is sprake van een wil om te participeren, omdat men zich betrokken voelt bij het initiatief of de groep.

Echter, Lowndes et al. (2006, p. 288) geven ook aan dat dit niet echt een voorspellende factor is voor of burgers participeren. Er zijn namelijk ook burgers, die het prettiger vinden als anderen het werk doen, omdat ze hen meer geschikt vinden. Dit hoeft niet te betekenen dat ze zich niet betrokken voelen bij de samenleving. In eerder werk (zie Lowndes et al., 2001, p. 453) noemen ze dit verschijnsel ‘sociale exclusie’. Het weerhoudt sommige burgers namelijk van deelname. Hier moet rekening mee worden gehouden in het onderzoek.

Enabled to

Enabled to houdt in dat burgers de mogelijkheid krijgen om te kunnen participeren (Lowndes et al., 2006, p. 288; Verba et al., 1995, p. 304). De kans op participatie is groter als de burger deel uitmaakt van een grotere georganiseerde groep. Participatie vraagt om gemotiveerde mensen die samen iets willen bereiken. Er zijn kartrekkers en verbinders (netwerkers) nodig om participatie tot stand te kunnen brengen (van Eijk & Steen, 2016, pp. 83 & 84; Lowndes, Pratchett & Stoker, 2001, p. 448; van de Wijdeven et al., 2013, p. 24). De burger moet ook sociaal kapitaal bezitten om te kunnen samenwerken. Dit sociaal kapitaal kan vergroot worden tijdens het proces, doordat men daar met elkaar leert omgaan (van de Wijdeven et al., 2013, p. 24). De kartrekkers zijn degenen die de participatie leiden. De verbinders of netwerkers zijn de personen die de burgers bij elkaar brengen om te participeren en hiermee een netwerk opzetten. Het gevaar dat hier op de loer ligt, is dat er telkens dezelfde burgers worden bevraagd, omdat zij in dit netwerk zitten. Daarom moet er ook ingezet worden op het verbinden van burgers buiten de bestaande netwerken.

Asked to

Een belangrijke factor voor of burgers participeren blijkt het gevraagd worden om te participeren te zijn (van Eijk & Steen, 2016, p. 84; Lowndes et al., 2006, p. 288; ROB, 2012, p. 42; Verba et al., 1995, p. 304; van de Wijdeven et al., 2013, p. 21). Dit kan een letterlijke uitnodiging zijn, maar ook een uitnodigende houding van de gemeente (van de Wijdeven et al., 2013, p. 27). De uitdaging voor de overheid is dat de juiste personen en belangen worden betrokken (Quick & Bryson, 2016, p. 5).

Een burger kan ook aan participatie deelnemen voor de incentives die het op kan leveren (Lowndes et al., 2001, p. 448, 2006, p. 289). Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een materiële incentive (van Eijk & Steen, 2016, p. 85). Een burger kan bijvoorbeeld deelnemen aan een participatietraject van de gemeente als deze weet dat zijn of haar buurt dan een speeltuin krijgt, die hij of zij mee mag ontwerpen. Een burger met kinderen kan dit zien als een motivatie om mee te doen aan een participatietraject. Daarnaast kan participatie ook leiden tot een nieuw netwerk. Voor burgers kan dit een reden zijn om mee te doen, zodat ze lid worden van dat netwerk (van Eijk & Steen, 2016, p. 85). Ook een economisch belang kan hier een rol spelen.

Responded to

Responded to houdt in dat er in bepaalde mate naar de burger is geluisterd en er door de overheid iets is gedaan met de input die de burger heeft geleverd (Lowndes et al., 2006, p. 289). Een burger zal eerder participeren als hij of zij denkt dat er daadwerkelijk een verschil gemaakt kan worden en deze invloed uit kan oefenen op het proces (Arnstein, 1969, p. 216; van Eijk & Steen, 2016, pp. 82 & 96; van de Wijdeven et al., 2013, p. 21). Er moet dus geen sprake zijn van symboolparticipatie (van Oenen, 2016, p. 74). De burger maakt daarbij een kostenbatenanalyse in de zin van dat deze afweegt of de moeite om te participeren opweegt tegen het resultaat van de participatie (van Eijk & Steen, 2016, p. 82).

3.3.2 Legitimiteit, diversiteit en inclusie en expertise en participatie

Dat mensen deelnemen aan een participatietraject betekent niet dat het direct leidt tot een succesvolle participatie. In de wetenschappelijke literatuur worden vele criteria benoemd, die ertoe kunnen leiden dat een participatieproces succesvol verloopt. Bryson en Quick hebben getracht om een onderscheid aan te brengen in deze veelheid van criteria. Zij hebben de criteria, die van invloed zijn op een verloop van een participatietraject, verdeeld in drie hoofdthema's: legitimiteit, diversiteit en inclusie en expertise en participatie (Bryson & Quick, 2016, pp. 4-7). De uitwisseling van informatie moet van voldoende kwaliteit zijn, de uitkomst moet voldoende uitvoerbaar zijn en het proces moet eerlijk zijn verlopen. Daarnaast moet er een representatieve vertegenwoordiging hebben plaatsgevonden, waarbij elk belang een gelijkwaardige plek heeft en hij of zij mee kan en mag onderhandelen. Als laatste moet de input van de burger ook als expertise worden gezien door de overheid. Als hieraan voldaan is, dan zou dit moeten leiden tot succesvolle participatie.

Deze hoofdthema's zijn zeer geschikt gebleken om de gevonden mogelijke criteria vanuit andere wetenschappelijke literatuur te kunnen categoriseren. In onderstaande tabel (tabel 2) wordt geprobeerd elk thema uit te werken met criteria uit andere toonaangevende wetenschappelijke artikelen. In de eerste kolom staan de hoofdthema's van Bryson en Quick (2016, pp. 4-7). In de tweede kolom wordt een criterium uit de literatuur benoemd die onder het hoofdthema valt. In de laatste kolom wordt aangegeven wat met het criterium bedoeld wordt. Onder legitimiteit valt bijvoorbeeld procedurele helderheid. Procedurele helderheid betekent dat het proces transparant moet zijn en te volgen voor mensen die niet deelnemen aan het participatietraject (van den Broek et al., 2016 b; Michels & De Graaf, 2017; Rowe & Frewer, 2000). Als er sprake is van procedurele helderheid in het proces is er een grotere kans op een succesvolle participatie.

Tabel 2. De factoren die van invloed zijn op het participatieproces

Kernwoord	Factoren	Toelichting
Legitimiteit	Procedurele helderheid	Het proces moet transparant zijn en ook te volgen voor mensen die niet deelnemen aan het participatietraject (van den Broek et al., 2016 b; Michels & De Graaf, 2017; Rowe & Frewer, 2000).
	Informatie-uitwisseling	Er moet een transparante informatie-uitwisseling bestaan tussen de overheid en de burger ¹² (Chess & Purcell, 1999).
	Duidelijkheid rollen	Er moet duidelijkheid bestaan over de rol en inbreng van de overheid en de burger (van den Broek et al., 2016 b; van Buuren & Edelenbos, 2008; Pröpper, 2013; Rowe & Frewer, 2000; Tyler, 2003).
	Procedurele rechtvaardigheid	Het proces moet volgens de regels verlopen zijn (van den Broek et al., 2016 b; Chess & Purcell, 1999; Koers & Bröring, 2017).
	Voldoende tijd	De problematiek hoeft niet per direct opgelost te worden, zodat er voldoende tijd is om aan participatie te doen (Pröpper, 2013).
Diversiteit en inclusie	Constructieve relatie	Er bestaat een constructieve relatie tussen de burger(s) en de overheid waarin wordt samengewerkt en meningsverschillen overbrugbaar zijn (van den Broek et al., 2016 a; Koers & Bröring, 2017; Passchier & Schalk, 2016; Pröpper, 2013; Tyler, 2003).
	Representativiteit	De burgers die deelnemen aan de participatie zijn representatief voor de burgers in zijn geheel (Bryson & Quick, 2016; Michels & De Graaf, 2017; Rowe & Frewer, 2000; Tyler, 2003).
	Gelijkwaardigheid	Iedereen mag gelijkwaardig deelnemen aan het proces, zodat alle belangen duidelijk zijn (van den Broek et al., 2016 a; Edelenbos & Klijn, 2005; Koers & Bröring, 2017; van Oenen, 2016; Passchier & Schalk, 2016; Pröpper, 2013; Tyler, 2003).
	Inclusie	De burger mag en kan participeren (van Buuren & Edelenbos, 2008; Michels & De Graaf, 2017; Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2006; Tyler, 2003).
Expertise en participatie	Meerwaarde	Er zit een meerwaarde aan participatie voor de burger en de overheid (Pröpper, 2013; Rowe & Frewer, 2000).

¹² Onder burger vallen in deze tabel burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden.

	Expertise	De input, die geleverd wordt door de burger, wordt door de overheid gezien als (lokale) expertise (Pröpper, 2013).
--	-----------	--

Er wordt in de theorie geen onderscheid gemaakt in welke factoren mogelijk meer bevorderend zijn voor het succes van een participatietraject dan andere. Ook is dit niet bekeken aan de hand van de participatietreden. Bij elke participatietrede hoort een bepaalde verwachting vanuit de burger en de gemeente welke ertoe kunnen leiden dat het proces anders ingericht wordt, er een andere motivatie leidend is en andere factoren van belang kunnen zijn. Mogelijk is de ene succesfactor op een bepaalde trede wel doorslaggevend voor een succesvol participatietrajectverloop en bij een andere trede komt die niet eens naar voren of werkt die factor juist belemmerend. Er is geen theorie over welke verwachtingen bij welke trede horen. Dit evaluatieonderzoek houdt met deze beperking in de theorie rekening en gaat er in eerste instantie vanuit dat ongeacht de trede er sprake moet zijn van bovengenoemde criteria wil er sprake zijn van succesvolle participatie.

Het verschil tussen deze criteria en die uit de vorige paragraaf zit hem in het moment van aanwezigheid. In de vorige paragraaf zijn de criteria toegelicht welke nodig zijn om te gaan deelnemen in een proces. In deze paragraaf zijn de criteria genoemd die tijdens het participatieproces benodigd zijn om tot succes te kunnen leiden. Bijvoorbeeld like to is de motivatie waarbij een belanghebbende zich betrokken voelt bij een ruimtelijk initiatief en daarom deelneemt. Het kan zijn dat een belanghebbende niet daarom deelneemt, maar tijdens het proces wel een betrokkenheid bij de participatie gaat voelen en er een meerwaarde voor die persoon ontstaat en dat de participatie daarom een succes is. In dat geval is meerwaarde het criterium dat ertoe geleid heeft dat het participatieproces een succes is. Dit onderscheidt vooraf (motivatie) en tijdens (legitimiteit, diversiteit en inclusie en expertise en participatie) dient in de rest van het onderzoek duidelijk aangehouden te worden.

3.4 Samenvattend

Op basis van de theorie kan worden gesteld dat participatie, het samen in de ‘Tielse aanpak’, *‘het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbende burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij het beleids- en besluitvormingsproces van een overheidsproject of -activiteit’* is. Hierbij kan de belanghebbende een type 1, 2 of 3 zijn en dit is *‘eenieder die een belang heeft bij of in de kwestie of bij de oplossing ervan’*. Hoe

de participatie wordt ingericht, is afhankelijk van het project en wie het proces start. Start een gemeente het project dan is er sprake van burgerparticipatie. Hierbij kan de gemeente de burgers op verschillende manieren betrekken bij het project. De burger kan worden geraadpleegd, mag adviseren, mag coproduceren of meebeslissen. Als een proces start bij een burger, bedrijf of maatschappelijke organisatie dan is er sprake van overheidsparticipatie. Hier kan de gemeente regisseren, stimuleren, faciliteren of loslaten.

Er wordt door een aantal auteurs gesteld dat hoe hoger men op de participatieladder staat, hoe succesvoller het burgerparticipatietraject zal zijn. Omgekeerd geldt hetzelfde voor de overheidsparticipatieladder. Hoe hoger op de ladder wordt ingezet, hoe meer er ook gevraagd wordt van de burger. Dit betekent dat er naast de hoogte op de ladder er criteria bestaan die ervoor zorgen dat burgers (kunnen) deelnemen. De vraag die hierbij opkomt, is of de succesvolheid alleen afhankelijk is van de aanwezigheid van die criteria en de hoogte op de ladder. Uit de theorie blijkt dat er ook sprake kan zijn van succesvolle participatie als de participanten het resultaat als succesvol bestempelen. Doordat voor beiden definities voorwaarden nodig zijn om tot succes te komen, komt de definitie van succesvolle participatie in deze thesis uit op: *‘er is sprake van succesvolle participatie als in meerderheid is voldaan aan de voorwaarden voor succesvolle participatie.’* In de ‘Tielse aanpak’ worden deze voorwaarden de ‘ja’ genoemd. De voorwaarden/criteria uit de theorie kunnen onderverdeeld worden in de thema’s: can do, like to, enabled to, asked to, responded to, legitimiteit, diversiteit en inclusie en expertise en participatie. De voorwaarden voor succesvolle participatie zijn:

- De belanghebbende moet gemotiveerd zijn om deel te nemen. Deze motivatie kan bestaan uit:
 - Can do: de belanghebbende heeft de tijd, capaciteiten en kennis om aan participatie te kunnen doen;
 - Like to: de belanghebbenden voelt zich betrokken bij het ruimtelijk initiatief;
 - Enabled to: de belanghebbende is lid van een sociaal verband en krijgt vanuit die rol de mogelijkheid om deel te nemen;
 - Asked to: de belanghebbende is gevraagd deel te nemen;
 - Responded to: de belanghebbende wil invloed kunnen uitoefenen op het proces en/of het resultaat van de casus.
- Er moet sprake zijn van een legitiem participatieproces, waarbij:
 - Het proces duidelijk is voor iedereen;
 - De uitwisseling van informatie van voldoende kwaliteit is en transparant gebeurt;

- Er duidelijkheid is over de rollen van elke deelnemer;
 - Het proces verloopt via vooraf opgestelde regels; en
 - Er voldoende tijd is om aan participatie te doen.
 - Er moet sprake zijn van diversiteit en inclusie in het participatieproces. Dit houdt in dat:
 - De deelnemers samen willen werken om te komen tot een gedragen uitkomst;
 - De burgers representatief zijn voor de belanghebbenden van het ruimtelijk initiatief;
 - Iedereen in het proces gelijkwaardig is aan elkaar; en
 - Elke belanghebbende burger kan en mag participeren.
 - Er moet sprake zijn van expertise en participatie in het participatieproces. Dat houdt in dat:
 - De participatie een meerwaarde heeft voor alle deelnemers; en
 - De input van de belanghebbenden wordt door de overheid als expertise gezien.
-

H4. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van het onderzoek uiteengezet en de gekozen strategie verantwoord. Eerst wordt in paragraaf 4.1 de onderzoeksstrategie en de methoden besproken. Vervolgens wordt in 4.2 de selectie van onderzoekseenheden verantwoord. In 4.3 worden de variabelen (de evaluatiecriteria) van het onderzoek geoperationaliseerd. Als laatste wordt in 4.4 aandacht besteed aan de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

4.1 Onderzoeksstrategie en methode

4.1.1 Onderzoeksstrategie

In deze masterthesis wordt antwoord gegeven op de vraag: *“Wat zijn de voorwaarden voor een succesvolle participatie zoals beoogd door het ‘ja, mits’-principe in de Omgevingswet en in hoeverre voldoen de participatieprocessen van de negen cases en de ‘Tielse aanpak’ hieraan?”* In het beleidskader zijn de ‘Tielse aanpak’ en het ‘ja, mits’-principe uitgewerkt. In het theoretisch kader is aan de hand van literatuur en relevante theorieën een overzicht gegeven van welke criteria er bestaan die voorwaardelijk zijn aan succesvolle participatie. Nu rest nog het empirische gedeelte waarin wordt gekeken in hoeverre dit ook terugkomt bij de negen cases en hoe participatie hier is vormgegeven en is uitgevoerd. Er is dus sprake van een

ex post normatieve procesevaluatie. De evaluatie vindt achteraf plaats, is gericht op het verloop van het participatieproces met als doel te kijken naar de kwaliteit van de gekozen aanpak (het beleid) en deze waar mogelijk te verbeteren.

Bij het doel van dit onderzoek past een kwalitatief onderzoek. Er wordt door middel van de theorie gekeken naar of er rekening is gehouden met de voorwaarden, wat goed gegaan is en wat beter kan. Door te kiezen voor kwalitatief onderzoek kan er dieper op de materie in worden gegaan en worden ontdekt waarom iets op een bepaalde manier gebeurt. Hierdoor kan beter in beeld worden gebracht waar er verbeteringen mogelijk zijn.

Als laatste is het een meervoudige casestudy, omdat er negen cases in '*hun natuurlijke situatie worden onderzocht*' (Van Thiel, 2010, p. 100). De cases zijn zo gekozen dat het een representatieve afspiegeling is voor de gevarieerdheid van het geheel aan ruimtelijke initiatieven waar gemeente Tiel mee te maken heeft. De onderzochte cases zijn de Vinkenhof, de Santwijckse Poort, de Gebiedsvisie buitengebied, de Binnenstadsvisie en de structuurvisie Binnenstad, de Molenhoek, het RIO-terrein, de Binnenhoek, het Wielerpark en Van der Valk Hotel Tiel. Deze cases worden bijlage 4 toegelicht.

4.1.2 Data-verzameling

Voor de beantwoording van de empirische deelvragen is er gekozen voor een triangulatie van methoden. Er zijn gegevens over de variabelen verzameld via een enquête, groepsgesprekken en/of interviews. In tabel 3 is dit vastgelegd.

Om zoveel mogelijk mensen te laten deelnemen aan het onderzoek, is er gekeken naar hoe de mensen hebben deelgenomen aan het participatieproces. Zo is ervoor gekozen om mensen die geraadpleegd waren of advies hebben gegeven via e-mail of een enquête, nu te vragen deel te nemen aan de enquête. Degenen die op een andere manier deelgenomen hebben aan het participatieproces, zijn gevraagd voor een (telefonisch) interview of groepsgesprek. Door aan te sluiten bij het participatieproces wordt getracht dezelfde dynamiek na te bootsen. Hierdoor herinneren respondenten zich mogelijk meer. De tweede reden waarom hiervoor is gekozen, is dat mensen hopelijk eerder bereid zijn om dan opnieuw mee te werken. Participanten kiezen bewust om op een bepaalde manier mee te doen aan een participatieproces en door dit in het onderzoek wederom aan te bieden, bestaat er een grotere kans dat men wederom deelneemt. Wanneer een respondent aangaf geen behoefte te hebben voor een bepaalde methode, dan werd hem een andere methode aangeboden. Sommige respondenten hebben daardoor alsnog deelgenomen aan het onderzoek.

Tabel 3. Gebruikte methode per casus

Casus	Interview	Enquêteren	Groepsgesprek
Vinkenhof	X	X	
Santwijkse Poort	X	X	X
Gebiedsvisie Buitengebied		X	
Binnenstadsvisie		X	
Molenhoek	X	X	
RIO-terrein	X	X	
Binnenhoek	X	X	X
Wielerpark	X	X	
Van der Valk Hotel Tiel	X	X	

In het onderzoek zijn semigestructureerde interviews gehouden. De casussen zijn heel verschillend, waardoor per casus doorgevraagd moet kunnen worden.

Bij een aantal cases was er sprake van de methode enquêteren. De enquête is online afgenomen (websurvey) en gebaseerd op de vragen van de interviews. Er is na het opstellen eerst een pilotstudie gedaan om de enquête te testen. Deze pilotstudie is gedaan onder de projectleiders van de gemeente Tiel van alle cases. Na de pilotstudie is gekeken of de enquête aangepast moest worden. Daarna is deze verzonden naar de geselecteerde respondenten bij cases 3 en 4 en alle betrokken ambtenaren van één van de cases van de gemeente Tiel. Ook kregen de mensen die geen tijd hadden voor een interview, de mogelijkheid om de enquête in te vullen.

De laatste gebruikte methode is groepsgesprekken oftewel een focusgroep. Bij casus 1, 2 en 7 is een groepsgesprek gehouden met personen uit de klankbordgroep. Zij waren aan de voorkant ook betrokken via een groepsgesprek of werkgroep. Door diezelfde methode aan te houden, behoud je de groepsstructuur, waardoor er een open discussie gevoerd kon worden over de interviewvragen. Het kan voorkomen dat iemand zich niet prettig voelde in de klankbordgroep, daarom is aan deze respondenten aangeboden om zelf te kiezen voor een groepsgesprek of een één-op-één interview. Hier is één keer gebruik van gemaakt. Nadeel van groepsgesprekken is dat één iemand het woord kan nemen en bepaald voor anderen wat er verteld wordt en hoe positief men is. Hier is op gelet tijdens het afnemen van het groepsgesprek.

4.1.3 Data-analyse

De documentenanalyse is gedaan om meer inzicht te krijgen in het participatieproces en wanneer er besluiten genomen zijn. De getranscribeerde interviews en groepsgesprekken en enquête zijn geanalyseerd via het drie fasen codeersysteem van Boeije (2014). De eerste fase is de fase van het open coderen, waarbij aan elk fragment een code wordt gegeven. Daarna is de tweede fase van het axiaal coderen gestart, waarbij de codes herzien werden en de fragmenten gecheckt of deze onder de juiste code stonden. Bij de laatste fase, het selectief coderen, is er getracht verbanden te leggen tussen de verschillende codes en de wetenschappelijke literatuur. De codes werden vergeleken met de variabelen die in de operationalisering worden uitgewerkt.

Door de interviews te coderen aan de hand van de codes, welke overeenkwamen met de operationalisering, konden de antwoorden van de enquête hiermee vergeleken worden en bij elkaar gezet worden. Dit alles is vervolgens verwerkt door per soort antwoord bijvoorbeeld ‘coproductie’ bij participatie een nummer te geven en dit is ingevoerd in SPSS. Hierdoor konden aantallen en percentages weergegeven worden. Er waren ook vragen waarbij er aangegeven moest worden in hoeverre iets aanwezig was. Hierbij is een schaal gebruikt. In tabel 4 worden de antwoordmogelijkheden per onderwerp of vraag weergegeven. In het empirisch hoofdstuk is toelichting gegeven door middel van citaten waarbij zowel citaten uit de interviews en groepsgesprekken als van de enquête zijn gebruikt. Bij motivatie belanghebbende en de drie variabelen gericht op de inrichting van het proces is sprake van een schaal. Dit is benodigd om uiteindelijk alle antwoordmogelijkheden te kunnen wegen en te bepalen of er sprake was van de variabele met bijbehorende factoren in de cases. Helemaal niet mee eens is 0 punten, niet mee eens 1 punt, neutraal 2 punten, mee eens 3 punten, helemaal mee eens 4 punten. Het maximaal te scoren punten is 48 punten. Dit betekent dat een factor grotendeels of volledig afwezig is bij 0-10 punten (--), enigzins afwezig 10-19 punten (-), men verdeeld is bij 20-29 punten (+-), enigzins aanwezig is bij 30-39 punten (+) en grotendeels of volledig aanwezig is bij 40-48 punten (++).

Tabel 4. Antwoordmogelijkheden

Variabele	Antwoordmogelijkheden in enquête, interviews en groepsgesprekken
Vroegtijdige samenwerking	Agendavorming, voorbereiding, besluit, uitvoering, evaluatie.
Belanghebbende burger	Ja of nee.

Participatievorm	Burgerparticipatie: raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen/ overdragen. Overheidsparticipatie: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren.
Motivatie belanghebbende	Helemaal niet mee eens, niet mee eens, neutraal, mee eens, helemaal mee eens.
Geslacht	Man, vrouw, binair.
Leeftijd	Jonger dan 25 jaar, 25-35 jaar, 36-45 jaar, 46-55 jaar, 56-65 jaar en 66 jaar en ouder.
Opleidingsniveau	Basisschool, middelbare school of gelijkwaardig, MBO, HBO of universitair onderwijs (bachelor of master).
Inkomen	Minder dan €15.500 (laag), €15.500,- tot €38.000,- (midden), €38.000,- en hoger (hoog) en wil ik niet zeggen.
Inrichting proces; legitimiteit	Helemaal niet mee eens, niet mee eens, neutraal, mee eens, helemaal mee eens.
Inrichting proces; diversiteit en inclusie	Helemaal niet mee eens, niet mee eens, neutraal, mee eens, helemaal mee eens.
Inrichting proces; expertise en participatie	Helemaal niet mee eens, niet mee eens, neutraal, mee eens, helemaal mee eens.

4.2 Selectiestrategie onderzoekseenheden

4.2.1 Casusselectie

Voor het kiezen van de geschikte cases zijn er twee rondes gehouden. In de eerste ronde werd er met de ambtenaren gebrainstormd bij welke ruimtelijke initiatieven er belanghebbenden betrokken waren sinds 2011. Zo ontstond er een lange lijst van initiatieven. Deze lijst heb ik vervolgens gecheckt met de besluitenlijsten en raadsbesluiten sinds 2011 om te checken of we ze allemaal hadden. De projecten op deze lijst zijn, zijn doorgesproken met de betrokken ambtenaren om een vollediger beeld van het project te krijgen. Vervolgens werden in de tweede ronde selectiecriteria opgesteld en werd er gekeken welke ruimtelijke initiatieven hieraan voldeden. Hieruit kwamen negen geschikte cases. De selectiecriteria waren als volgt:

- 1) Het moet gaan om een **ruimtelijk initiatief binnen de gemeente Tiel**.
- 2) Er moet sprake zijn geweest van **participatie door burgers, bedrijven, andere bestuursorganen en maatschappelijke organisaties** bij het ruimtelijk initiatief.

Participatietrajecten kunnen alleen onderzocht worden als er ook aan enige vorm van participatie is gedaan.

- 3) Bij de participatie moet er minstens sprake zijn van **tweezijdige communicatie** tussen één of meerdere participanten en de gemeente. Dit betekent dat de belanghebbende minimaal geraadpleegd is. Uit het theoretisch kader is gebleken dat bij de treden lager op de ladder (eenzijdige communicatie) er geen sprake is van participatie.
- 4) Het ruimtelijke initiatief moet **tussen 2013 en 2018 zijn afgerond**. Met het onderzoek is getracht geen lopende projecten te beïnvloeden. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat beide partijen zich sociaal wenselijk gaan gedragen en dit beïnvloedt de onderzoeksresultaten. Wel moet het initiatief redelijk recent zijn afgerond, zodat het proces nog in het geheugen zit van de burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Afgerond betekent dat het project gerealiseerd is of dat het plan is vastgesteld met een besluit.

Er zijn geen selectiecriteria opgenomen ten aanzien van de grootte van het project of het aantal betrokkenen. Dit is bewust gedaan om een gevarieerdheid aan projecten en plannen te krijgen in de evaluatie in plaats van homogene cases. Daarnaast weerspiegelt het nu de gevarieerdheid aan ruimtelijke initiatieven waar de gemeente Tiel mee te maken heeft. De representativiteit is door mijzelf met de volledige lijst uit stap 1 en met de twintig ambtenaren, die verantwoordelijk zijn voor alle ruimtelijke initiatieven binnen de gemeente, gecheckt. In tabel 5 zijn de selectiecriteria voor de negen gekozen cases ingevuld. In de kolommen wordt het nummer en de naam van het project genoemd, welke participatievorm er is toegepast en in welk jaar het project is afgerond.

Tabel 5. Selectiecriteria

Nummer	Naam	Participatie	Afgerond in
1	Vinkenhof	Burgerparticipatie - coproductie	2017
2	Santwijckse Poort	Burgerparticipatie - coproductie	2017
3	Gebiedsvisie buitengebied	Burgerparticipatie - adviseren	2016
4	Binnenstadsvisie en Structuurvisie binnenstad	Burgerparticipatie - raadplegen	2017
5	Molenhoek	Overheidsparticipatie – regisseren	2013
6	RIO-terrein	Overheidsparticipatie – stimuleren	2015
7	Binnenhoek	Burgerparticipatie - adviseren	2015
8	Wielerpark	Overheidsparticipatie – faciliteren	2018
9	Van der Valk Hotel Tiel	Overheidsparticipatie – regisseren	2017

4.2.2 Selectie respondenten

In dit onderzoek is een selecte steekproef getrokken uit de populatie van burgers die hebben meegedaan in de participatietrajecten. De keuze hiervoor was driedig: (1) het was de wens van de gemeente Tiel alleen afgeronde projecten te onderzoeken; (2) mensen die niet deel hadden genomen waren niet in beeld bij de gemeente en mensen die afgehaakt waren, waren niet behouden in de adreslijsten; en (3) door de onderzoekscapaciteit moesten er keuzes gemaakt worden. Inwoners die niet mee hebben gedaan aan een participatieproces of die zijn afgehaakt, hebben dus niet deelgenomen aan dit onderzoek. Hier wordt rekening mee gehouden bij de resultaten.

Er is een selecte steekproef gehouden om participatiemoedheid te voorkomen en een representatieve afvaardiging te hebben. Er is eerst een lijst gevormd van alle betrokken actoren, waarna er vervolgens is gekeken naar welke mate van invloed de actoren hadden op het proces. De actoren die minimaal geraadpleegd zijn en dus enige mate van invloed hadden tijdens het proces, werden vervolgens doorgezet. Omdat er sprake was van een aantal klankbordgroepen, is er besloten om niet de gehele klankbordgroep uit te nodigen, maar een gedeelte via een aselechte steekproef. Een vuistregel voor een aselechte steekproef is dat deze 20% van de populatie betreft (van Thiel, 2010). In dit onderzoek is deze vuistregel aangehouden.

Het aantal respondenten verschilt per casus. Dit had te maken met de hoeveelheid betrokken personen per casus, welke rol zij hadden in de casus en of ze mee wilden werken aan het onderzoek. In tabel 6 is weergegeven hoeveel respondenten er per casus uitgenodigd waren per methode. Dit verschilt van hoeveel respondenten daadwerkelijk hebben deelgenomen aan het onderzoek (tabel 7). Zo zijn bij casus 1 (de Vinkenhof) vier interviews gehouden, zes personen hebben een online enquête ingevuld en twee personen hebben een groepsgesprek gehad. Dit terwijl er vier personen aangeschreven waren voor een interview, zeven voor de enquête en twee voor het groepsgesprek. Ook is het aantal respondenten per casus aangegeven en het aantal respondenten per methode. De respondentenlijst kan opgevraagd worden, maar wordt niet automatisch toegevoegd, dit in verband met de AVG wet- en regelgeving.

In totaal zijn er 90 personen drie keer benaderd om mee te doen aan het onderzoek. Hiervan heeft 64% deelgenomen aan het onderzoek. Op het non-responsonderzoek reageerden twaalf personen. Zij hebben aangegeven niet mee te willen doen met één van de methoden. Redenen hiervoor waren dat iemand anders het woord zou doen, ze geen tijd of behoefte eraan hadden of omdat ze vonden dat ze te minimaal betrokken waren geweest.

Tabel 6. Aantal respondenten per methode aangeschreven

Casus (nummer)	Interview (aantal pers.)	Enquête (aantal pers.)	Groepsgesprek (aantal pers.)	Totaal (aantal pers.)
1	4	7	2	13
2	4	7	4	15
3	0	15	0	15
4	0	12	0	12
5	3	1	0	4
6	2	2	0	4
7	2	2	3	7
8	4	7	0	11
9	6	3	0	9
Totaal	25	56	9	90

Tabel 7. Daadwerkelijk aantal respondenten

Casus (nummer)	Interview (aantal pers.)	Enquête (aantal pers.)	Groepsgesprek (aantal pers.)	Totaal (aantal pers.)
1	4	6	2	12
2	3	4	4	11
3	0	8	0	8
4	0	4	0	4
5	2	1	0	3
6	1	1	0	2
7	1	1	2	4
8	1	7	0	8
9	1	3	0	4
Totaal	13	35	8	56

4.3 Operationalisatie

In het theoretisch kader zijn een aantal evaluatiecriteria vastgesteld welke ervoor zorgen dat een participatieproces succesvol verloopt. Hieronder worden deze evaluatiecriteria en de overige aspecten aan het onderzoek geoperationaliseerd oftewel meetbaar gemaakt (van Thiel, 2010).

Het eerste aspect dat onderzocht dient te worden, is of er sprake was van participatie zoals gesteld in het theoretisch kader. Indicatoren voor participatie zijn: moment van deelname, wie er betrokken zijn en welke rol deze personen hadden. De relevante deelvraag die hierbij hoort, is *‘hoe zagen de participatieprocessen van de negen cases eruit?’* Dit wordt beantwoord via een documentenanalyse, interviews, groepsgesprekken en met de enquête. In tabel 8 vindt u de indicatoren, de operationele definitie en de operationele vragen terug.

Tabel 8. Operationalisatie participatie

Indicatoren	Operationele definitie	Operationele vragen
Vroegtijdige samenwerking	De betrokken actoren (belanghebbenden) zijn vanaf de voorbereiding of agendavorming van het beleids- en besluitvormingsproces van een ruimtelijk initiatief betrokken.	Vanaf welk moment bent u deel gaan nemen aan (invullen ruimtelijk initiatief)?
Belanghebbende burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en/ of bestuursorganen	Eenieder die een belang heeft bij of in de kwestie of bij de oplossing ervan.	Wie zijn er betrokken? Welk belang had u in de kwestie of de oplossing ervan?
Participatievorm	Belanghebbenden worden geraadpleegd, mogen adviseren, doen aan coproductie of mogen meebeslissen/ overdragen. Of; De overheid neemt in bepaalde mate (loslaten, faciliteren, stimuleren en regisseren) deel aan een ruimtelijk initiatief geïnitieerd door een burger, bedrijf of maatschappelijke organisatie.	Hoe zag het participatieproces eruit? Welke rol had u in het beleids- en besluitvormingsproces van (invullen ruimtelijk initiatief)?

Vervolgens dient geoperationaliseerd te worden wanneer er sprake is van succesvolle participatie is en welke voorwaarden hiervoor nodig zijn. In het theoretisch kader is vastgesteld dat in deze thesis van succesvolle participatie sprake is *‘als in meerderheid is voldaan aan de voorwaarden voor succesvolle participatie.’* In het theoretisch kader is aangegeven dat deze voorwaarden, zie tabel 9, ertoe kunnen leiden dat een participatieproces succesvol verloopt. Dit geeft weer dat dit geen absolute zekerheid is. Daarom wordt er een check in het onderzoek ingebouwd door de respondenten eveneens te bevragen op wat volgens hen belemmerend werkte op de participatie en wat heeft geleid tot het slagen van de participatie.

Hoe de gestelde voorwaarden voor succesvolle participatie gemeten worden, dient geoperationaliseerd te worden. Deze voorwaarden zijn onderverdeeld in het ‘CLEAR-model’,

legitimiteit, diversiteit en inclusie en expertise en participatie. Hierbij hoort de deelvraag: ‘*In hoeverre wordt aan de voorwaarden voor succesvolle participatie voldaan in de negen cases?*’ Deze deelvraag wordt beantwoord door middel van interviews, groepsgesprekken en de enquête. In onderstaande tabel is de operationalisatie verder uitgewerkt. Per variabele is aangegeven welke indicatoren erbij horen, wat de operationele definitie is en welke vraag er in het onderzoek gesteld is om de informatie te verzamelen. De enquêtevraag wordt weergegeven, de interviewvragen zijn op de enquêtevragen gebaseerd. Zie voor de interviewvragen bijlage 5 op pagina 110. In tabel 9 vindt u de variabelen, de indicatoren, de operationele definitie en de operationele vraag of stelling terug.

Tabel 9. Operationalisatie voorwaarden voor succesvolle participatie

Variabelen	Indicatoren	Operationele definitie	Operationele vraag/stelling
Motivatie belanghebbende	<u>Can do</u> De belanghebbende heeft tijd, capaciteiten en kennis om aan participatie te kunnen doen. <u>Like to</u> De belanghebbende voelt zich betrokken bij het ruimtelijk initiatief. <u>Enabled to</u> De belanghebbende krijgt de mogelijkheid (kans) om te participeren, doordat hij aanwezig is in een sociaal verband (bijv. georganiseerde groep). <u>Asked to</u>	De belanghebbende heeft één of meerdere motieven om deel te nemen aan het participatieproces van een ruimtelijk initiatief.	<u>Algemeen</u> Waarom heeft u geparticipeerd in (invullen ruimtelijk initiatief) Als u terugkijkt naar het project waar u aan meegewerkt heeft, wat is dan het meest voor u van toepassing op de volgende stellingen? U kunt kiezen uit de volgende antwoordmogelijkheden: helemaal niet mee eens – niet mee eens – neutraal – mee eens - helemaal mee eens. <u>Can do</u> Ik had tijd over. Ik had de kennis die benodigd was in het participatieproces. Ik ben gaan participeren, omdat ik de

	De belanghebbende is door de gemeente gevraagd om te participeren. <u>Responded to</u> De belanghebbende neemt deel, omdat deze invloed kan uitoefenen op het proces en/of het resultaat van een projectverloop.		vaardigheden bezit om bij te dragen aan dit ruimtelijk initiatief. <u>Like to</u> Ik had een belang in het ruimtelijk initiatief. <u>Enabled to</u> Doordat ik actief ben binnen een vereniging, buurt of een ander sociaal verband, ben ik gaan participeren. <u>Asked to</u> Ik ben gaan participeren, omdat de gemeente mij gevraagd heeft om dit te doen. <u>Responded to</u> Ik ben gaan participeren, omdat ik het gevoel had dat ik iets kon bijdragen aan het beleids- en besluitvormingsproces. Ik ben gaan participeren, omdat ik het gevoel had dat ik iets kon bijdragen aan de uitkomst.
Controlevariabele motivatie belanghebbende	<u>Geslacht</u> Of de belanghebbende zich man, vrouw, beide of geen van beide voelt. <u>Leeftijd</u> De belanghebbende heeft een bepaalde leeftijd op het moment van participeren.	Welke van deze factoren zijn aanwezig en van invloed op de motivatie van de belanghebbende.	<u>Geslacht</u> Wat is uw geslacht? <u>Leeftijd</u> In welke leeftijdscategorie viel u op het moment van participeren? Keuze uit: jonger dan 25 jaar, 25-35 jaar, 36-45 jaar, 46-55 jaar, 56-65 jaar en 66 jaar en ouder.

	<u>Opleidingsniveau</u> Het hoogste opleidingsniveau dat de belanghebbende gevolgd en behaald heeft. <u>Inkomen</u> Het bedrag dat de belanghebbende per jaar aan koopkracht heeft.		<u>Opleidingsniveau</u> Wat is uw hoogste behaalde opleidingsniveau? Keuze uit basisschool, middelbare school of gelijkwaardig, MBO, HBO of universitair onderwijs (bachelor of master). <u>Inkomen</u> Tot welke inkomenscategorie behoort u? (Besteedbaar inkomen per jaar) Keuze uit: minder dan €15.500 (laag), €15.500,- tot €38.000,- (midden), €38.000,- en hoger (hoog) en wil ik niet zeggen.¹³
Inrichting proces; legitimiteit	<u>Procedurele helderheid</u> Het proces moet duidelijk zijn voor iedereen (ook voor mensen die niet deelnemen). <u>Informatie-uitwisseling</u> Er moet een transparante informatie-uitwisseling bestaan tussen de overheid en de burger. <u>Duidelijkheid rollen</u>	Het participatieproces moet eerlijk verlopen zijn en de uitwisseling van informatie moet van voldoende kwaliteit zijn. Hierdoor ontstaat er een legitiem proces.	Als u terugkijkt naar het project waar u aan meegewerkt heeft, wat is dan het meest van toepassing op de volgende stellingen? U kunt kiezen uit de volgende antwoordmogelijkheden: helemaal niet mee eens – niet mee eens – neutraal – mee eens - helemaal mee eens. <u>Procedurele helderheid</u> Hoe het participatieproces zou

¹³ De bedragen en categorieën zijn gebaseerd op de laatste cijfers over de verdeling van de inkomens van het CBS en de categorisering door de WRR (laag zijn de 20% huishoudens met laagste inkomens en hoog de 20% huishoudens hoogste inkomens).

	De rol en inbreng van zowel de overheid als de burger moet vanaf het begin en tijdens het proces duidelijk zijn voor alle partijen. <u>Procedurele rechtvaardigheid</u> Het proces is verlopen volgens de vooraf opgestelde regels. <u>Voldoende tijd</u> De problematiek is niet urgent, waardoor er voldoende tijd is om aan participatie te doen.		verlopen was volledig duidelijk. Iedereen kon volgen hoe het participatieproces verliep. <u>Informatie-uitwisseling</u> Iedereen had alle informatie die nodig was voor het participatieproces. Er was een transparante informatie-uitwisseling tussen de gemeente en de burgers. <u>Duidelijkheid rollen</u> Ieders rol in het participatieproces was vanaf het begin helder. Ieders rol in het participatieproces werd tijdens het proces helder. De rollen zijn veranderd tijdens het proces. <u>Procedurele rechtvaardigheid</u> Er zijn vooraf regels opgesteld over hoe het participatieproces zou verlopen. Iedereen heeft zich aan deze regels gehouden. De gemeente heeft samen met ons vooraf regels over het proces opgesteld. De gemeente heeft zelf regels over het participatieproces opgesteld.
--	---	--	--

			<u>Voldoende tijd</u> Er was te weinig tijd voor de participatie. <u>Constructieve relatie</u> Er waren enkele meningsverschillen in het proces. Er werd goed om gegaan met de meningsverschillen. Iedereen wilde samenwerken om zo tot een gedragen uitkomst te komen. <u>Representativiteit</u> Iedereen die een belang had bij het ruimtelijk initiatief was betrokken. <u>Gelijkwaardigheid</u> Iedereen was gelijkwaardig in het participatieproces. Iedereen kon voldoende zijn mening geven. <u>Inclusie</u> Iedereen kon participeren. <u>Meerwaarde</u> Participatie had voor mij geen meerwaarde. <u>Expertise</u> De gemeente zag mijn input als expertise.
Inrichting proces; diversiteit en inclusie	<u>Constructieve relatie</u> De burger en de overheid willen samenwerken en meningsverschillen worden overkomen om zo te komen tot een gedragen uitkomst. <u>Representativiteit</u> De burgers die deelnemen aan de participatie zijn representatief voor de belanghebbenden van het ruimtelijk initiatief. <u>Gelijkwaardigheid</u> De burger en de gemeente zijn gelijkwaardig aan elkaar in het proces. <u>Inclusie</u> Elke belanghebbende burger mag en kan participeren.	Er moet een representatieve vertegenwoordiging hebben plaatsgevonden, waarbij elk belang een gelijkwaardige plek heeft gehad en iedereen mee kan en mag onderhandelen op gelijkwaardige basis.	
Inrichting proces; expertise en participatie	<u>Meerwaarde</u> De participatie heeft voor zowel de overheid als de burger een meerwaarde.	De input van de burger wordt als expertise gezien door de gemeente en de participatie heeft voor de burger als de	

	<u>Expertise</u> De input van de burger wordt door de overheid als expertise gezien.	gemeente een meerwaarde gehad.	
--	---	--------------------------------	--

Aan de hand van deze operationele vragen zijn de interviewguide en de enquête opgesteld. Deze vindt u terug in bijlage 5 en 6.

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

De keuzes die in dit onderzoek gemaakt zijn, zijn van invloed op de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Om de kwaliteit van kwalitatief onderzoek te waarborgen, is het belangrijk dat er een methodische verantwoording plaatsvindt (Boeije, 2014). Dit gebeurt in deze paragraaf.

4.4.1 Betrouwbaarheid

Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen, is er gekozen om bij elk interview en groepsgesprek (grotendeels) hetzelfde interview af te nemen aan de hand van de interviewguide (zie bijlage 5). Hiermee is getracht de navolgbaarheid van de methoden eenduidig te houden. Het enige verschil tussen de interviews is dat er soms doorgevraagd is als een antwoord niet voldoende beantwoord was of er iets onduidelijk was. Vooraf zijn alle methoden besproken met de begeleider van de gemeente Tiel en getest bij minstens één ambtenaar om te onderzoeken of de methoden aangepast moesten worden. Nadat de interviews zijn afgenomen, zijn ze diezelfde dag of de volgende dag uitgewerkt.

De selectie van de cases en respondenten zijn in 4.2 toegelicht. Door met meerdere ronden te werken, duidelijke criteria op te stellen en deze vervolgens nogmaals te laten controleren door de twintig ambtenaren, is er een representatieve vertegenwoordiging in de cases gevonden. De cases zijn representatief voor de gevarieerdheid aan ruimtelijke initiatieven die er zijn binnen de gemeente Tiel. Ook bij de selectie van de respondenten is getracht een representatieve afspiegeling te krijgen. Dit is tevens getoetst in het onderzoek (controlevariabele motivatie belanghebbende en vragen over representativiteit). De selectie van respondenten is gecheckt met alle projectleiders.

Een andere keuze, die is gemaakt om de betrouwbaarheid te vergroten, is het gebruiken van triangulatie van methoden en informatiebronnen. Elke methode kent namelijk zijn eigen

zwakheden (Boeije, 2014). In het groepsgesprek, interview en de enquête is getracht op eenzelfde manier dezelfde informatie op te halen. Het verzamelen van informatie over de variabelen is onderzocht via meerdere methoden.

4.4.2 Validiteit

Voor de interne validiteit is het belangrijk dat de operationalisatie van de variabelen juist is en of de theorie zich ook voordoet in de praktijk. Het eerste is getracht te bereiken door de operationalisatie van de variabelen en de bijbehorende vragen te baseren op het theoretisch kader en de wetenschappelijke theorie. Door de interviews, groepsgesprekken en enquête zoveel mogelijk hetzelfde af te nemen, wordt de repliceerbaarheid vergroot en dit komt de validiteit ten goede. Daarnaast was er door het semigestructureerde karakter ruimte om door te vragen om te zorgen dat het concept juist gemeten werd.

Omdat triangulatie een manier is om de schading van de validiteit tegen te gaan (Boeije, 2014; van Thiel, 2010), is er in dit onderzoek triangulatie van zowel methoden (interviews, enquête, groepsgesprekken en documentenanalyse) als informatiebronnen (mensen en documenten) toegepast. Hierdoor wordt getracht informatie vanuit verschillende gezichtspunten te verzamelen om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen. De tweede reden om te kiezen voor meerdere respondenten (burgers en ambtenaren) per casus, is om zo te voorkomen dat het onderzoek minder valide wordt. Bijna alle informatie is verzameld via interviews en de enquête, waardoor er veel wordt afgegaan op de meningen van respondenten. Door naar verschillende standpunten te kijken en te checken of men het met elkaar eens is, kan de interne validiteit daarentegen wel vergroot worden. Dit is in dit onderzoek gedaan.

Om de externe validiteit te vergroten is getracht representatieve casussen te kiezen en duidelijk de situatie te beschrijven. Zo kunnen de resultaten wel bijdragen aan de kennisverwerving voor wetenschappelijke theorieën.

Een andere manier om de externe validiteit te vergroten, is door de representatieve vertegenwoordiging van de respondenten. Er is getracht om de non-respons zo laag mogelijk te houden, door te kiezen voor triangulatie van methoden, de methode die het best past bij de situatie aan te bieden en mensen meermaals te herinneren aan het onderzoek. In totaal zijn er 90 respondenten aangeschreven, waarvan er 56 daadwerkelijk hebben deelgenomen (13 geïnterviewden, 35 geënquêteerden en 8 respondenten in groepsgesprekken). Zowel bij de steekproef als in het onderzoek is aandacht besteed aan het verkrijgen van een representatieve vertegenwoordiging.

H5. Resultaten en analyse

Dit hoofdstuk bespreekt de resultaten van het gedane onderzoek. Er wordt antwoord gegeven op de empirische deelvragen:

- 1) Hoe zagen de participatieprocessen van de negen cases eruit?
- 2) In hoeverre wordt aan de voorwaarden voor succesvolle participatie voldaan in de negen cases?

In deelparagraaf 5.1 worden eerst de cases uitgebreid toegelicht en wordt antwoord gegeven op de eerste empirische deelvraag. In deelparagraaf 5.2 wordt ingegaan op de voorwaarden voor succesvolle participatie en in hoeverre deze terugkwamen bij de negen cases.

5.1 Participatieproces

Bij elke casus was er sprake van een vorm van participatie. Participatie is *‘het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbende burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij het beleids- en besluitvormingsproces van een overheidsproject of -activiteit’*. Hieronder wordt per casus het participatieproces van die casus toegelicht. Dit wordt gedaan door in te gaan op wanneer het participatieproces begon, wie er betrokken waren, welke rol men had en van welke participatievorm er sprake was om tot het eindproduct te komen. De resultaten zijn gebaseerd op de interviews, groepsgesprekken en de enquête.

5.1.1 De Vinkenhof

Bij de casus de Vinkenhof hebben Stichting Christelijke Woningcorporatie Tiel (SCW Tiel) en gemeente Tiel vanaf de agendavorming met elkaar samengewerkt om het gehele gebied opnieuw te ontwikkelen. Respondent 4 (persoonlijke communicatie, 15 mei 2018):

‘De gemeente had gezegd dan gaan we het een monument maken. Dat kwam mij ter ore en toen dacht ik ho en heb ik gelijk naar de gemeente gebeld. Ik ben met de projectleider om tafel gaan zitten. Daar stond de gemeente heel erg voor open en toen zijn de gesprekken begonnen.’

Vervolgens zijn in de voorbereiding volgens de projectleider en de respondenten de volgende actoren betrokken geraakt: verschillende ambtenaren, SCW Tiel, architectenbureau Krijger & Wagter, Zijaanzicht landschapsarchitecten, klankbordgroep met bewoners, aannemer

Vastbouw BV, een betrokken wegenbouwer, de stadsbouwmeester en de monumentencommissie. Op de klankbordgroep na hadden de belanghebbenden een coproducerende rol. Respondent 6 (persoonlijke communicatie, 30 mei 2018) zegt hierover: *‘Wat ik zelf erg leuk vond, was dat ik vanaf het stedenbouwkundige advies tot en met het maken van het inrichtingsplan openbare ruimte het gehele project kan doorlopen.’* De klankbordgroep had vooral een adviserende rol en alleen contact met SCW Tiel. Omdat zij geen contact hadden met de gemeente is niet met hen gesproken. Uit de interviews, groepsgesprekken en enquête is gebleken dat elf respondenten vonden dat de participatie vroegtijdig in het proces startte, namelijk bij de voorbereiding. Eén respondent, een ambtenaar, gaf aan bij de uitvoering van het ruimtelijk initiatief pas betrokken te zijn geraakt.

De participatie startte na het gesprek met de projectleider door middel van een startbijeenkomst tussen de verschillende belanghebbenden (respondent 37, persoonlijke communicatie, 28 maart 2018). Er is daarin gezocht naar een gezamenlijk plan en samen met SCW Tiel zijn de ‘mitsen’ bepaald. Vervolgens zijn de overige belanghebbenden betrokken door middel van gezamenlijke vergaderingen totdat het plan goedgekeurd werd door het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad in 2016¹⁴.

Er was bij deze casus sprake van burgerparticipatie met de trede coproductie. De gemeente Tiel en SCW Tiel gingen met elkaar onderhandelen over hoe de Vinkenhof gerestaureerd diende te worden. In deze onderhandeling waren zij samenwerkingspartners en gezamenlijk verantwoordelijk voor het project.

5.1.2 De Santwijckse Poort

In 2003 zijn de woontorens aan de Santwijckse Poort opgeleverd, waarbij er een gedeelte braakliggende grond ook klaar gemaakt zou worden voor verdere woningbouw door Synchron (respondent 8, persoonlijke communicatie, 7 juni 2018; respondent 42, persoonlijke communicatie, 29 maart 2018). Twaalf jaar lang kwam dit niet van de grond waarna er door de bewonersvereniging een boek is aangeboden met foto's aan de wethouder. Respondent 9 (persoonlijke communicatie, 7 juni 2018): *‘We hebben foto's gemaakt van hoe het er hier uit zag, dus met vuil, troep en hekken. Dat boek hebben we aan de wethouder aangeboden met de Gelderlander erbij’*. Vervolgens is in december 2014 door de gemeenteraad besloten de grond van Synchron te kopen om er een tijdelijke parkeerplaats en

¹⁴ Bestemmingsplan Tiel Oost-Vinkenhof te raadplegen via <https://www.planviewer.nl/bestemmingsplannen/view/NL.IMRO.0281.BP00029-on01>

park aan te gaan leggen en met de omwonenden te kijken naar een mogelijke verdere ontwikkeling (respondent 42, persoonlijke communicatie, 29 maart 2018; Santwijckse Poort, z.d.).

Op 21 juli 2015 zijn de uitgangspunten vastgesteld door het college en is er een participatieproces opgezet met de omwonenden, ondernemers, Hart van Tiel, buro GRAS en Omgeving, Stantec en wUrck om gezamenlijk te komen tot een ontwerp voor het gebied (idem). Dat hier sprake was van medeontwerpen/ coproductie wordt beaamd door de externe respondenten. Respondent 11 (persoonlijke communicatie, 13 juni 2018): *‘Ook droegen de bewoners nog ideeën aan en dat werd geprobeerd te verwerken in het ontwerp.’* Respondent 13 (persoonlijke communicatie, 14 juni 2018) zegt hierover: *‘De bewoners hebben ook een Jeu de Boulesbaan aangelegd.’* Op één respondent na vinden zij ook allen dat ze vroegtijdig in het proces betrokken zijn. Die ene respondent is te verklaren doordat hij pas bij de uitvoering betrokken raakte. Dit is pas op het eind van het proces.

Op 10 maart 2016 heeft het college het definitieve ontwerp vastgesteld en eind mei is men begonnen met de realisatie. In 2017 is het park opgeleverd en geopend met een feest onder de omwonenden (Santwijckse Poort, z.d., respondent 42, persoonlijke communicatie, 29 maart 2018).

5.1.3 Gebiedsvisie buitengebied

In voorbereiding op het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied diende de gebiedsvisie opgesteld te worden. Het gebied betreft het buitengebied van Tiel met uitzondering van het deel ten oosten van het bedrijvenpark Medel en de kernen Kapel Avezaath, Wadenioijen en Bergakker (respondent 45, persoonlijke communicatie, 3 april 2018). Bij het plan van aanpak is door het college besloten dat er ook aan burgerparticipatie gedaan moest worden (Fahnrich en Veldhuis, 2016). Dit is dus vroegtijdig in het proces, wat ook grotendeels in de enquête ingevuld is door de respondenten. Eén respondent heeft aangegeven pas als feedbackgever op het eindplan betrokken te zijn geraakt bij de gebiedsvisie.

Er is begonnen met een informatieavond op 5 november 2014. Vervolgens zijn er in 2014 en 2015 stakeholdergesprekken gehouden, waarbij de stakeholders een adviserende rol hadden (respondent 45, persoonlijke communicatie, 3 april 2018). Dit in combinatie met de input uit de gemeenteraad is verwerkt in de uiteindelijke gebiedsvisie buitengebied (Fahnrich en Veldhuis, 2016).

De stakeholders bij dit project waren: LTO Noord, Fruitpact, Stichting Greenport Betuwse Bloem, Nederlandse Fruittelers Organisatie, Uiterwaarde, Regionaal Bureau voor

Toerisme Rivierenland, IVN West-Betuwe, Gelderse Milieufederatie, Klankbordgroep Natuur, Kamer van Koophandel, Stichting Waardevol Tiel, Vereniging Oudheidkamer voor Tiel en Omstreken, Vereniging Zorgboeren Rivierengebied, Waterschap Rivierenland, Regio Rivierenland en alle buurgemeenten. De bewoners van het buitengebied zijn niet betrokken bij de opstelling van de gebiedsvisie, omdat *‘zij niet georganiseerd waren’* (respondent 45, persoonlijke communicatie, 3 april 2018). De stakeholder gesprekken duurden een uur per keer en doel ervan was informeren over het proces en input te vragen voor de gebiedsvisie (idem.). De participanten hadden dus een consultatieve rol oftewel waren adviserend.

5.1.4 Binnenstadsvisie en Structuurvisie binnenstad

De Binnenstadsvisie en Structuurvisie binnenstad zijn visiedocumenten van de gemeente over hoe de gemeente wenst dat de binnenstad van Tiel eruit komt te zien in de aankomende jaren (Bureau Nieuwe Gracht, 2009; respondent 46, persoonlijke communicatie, 4 april 2018). Er is hier een soortgelijk proces doorlopen als bij de Gebiedsvisie buitengebied. Ook hier zijn verschillende stakeholders betrokken door middel van informatieavonden. Het verschil is dat zij hier alleen de mogelijkheid hadden om te reageren en niet te adviseren. Op deze avonden is er gesproken met de bewonersvereniging, Tielse Binnenstadsvereniging, verschillende pandeigenaren, Hart van Tiel, Oudheidkamer Tiel, vormgever Caro Agterberg, Flipje museum, Waardevol Tiel, Cultuurbedrijf Tiel, SCW Tiel, Kleurrijk wonen en Plantage (idem.).

Alle respondenten hebben aangegeven dat de participatie vroegtijdig startte in het proces. Hierbij hadden ze een raadplegende rol. Ze zijn vijf keer geïnformeerd en daarbij mochten ze reacties geven op wat aan hen gepresenteerd werd. Bureau Nieuwe Gracht (2009) heeft aangegeven dit mee te hebben genomen in de definitieve ontwerpen, maar dit valt niet te controleren doordat er geen verslagen zijn gevonden van die informatieavonden. Toch, hebben de respondenten hierover wel iets aangegeven. Zo geeft respondent 31 (enquête, 5 juni 2018) aan dat hem onduidelijk is *‘in welke mate mijn mening vertaald zou worden in een eindresultaat’*. Terwijl respondent 32 hierover aangeeft: *‘Tijdens de looptijd van het proces hebben wij invloed uit kunnen oefenen op het eindresultaat hetgeen ook verwerkt is’* (enquête, 11 juni 2018). Over hoe er omgegaan is met de informatie en hoe die verwerkt is, kan dus geen definitieve uitspraak worden gedaan.

5.1.5 Molenhoek

De Molenhoek is een klein initiatief waarbij een particulier woningen wilde bouwen op een stuk grond. Omdat het om een groot stuk grond ging, is in overleg besloten naast een villa ook een appartementencomplex te gaan bouwen. In deze casus is er regisserend opgetreden vanuit de gemeente. Betrokkenen waren de initiatiefnemer, van Aalsburg projectontwikkeling en management, Architectenbureau Visser en Bouwman en Waterschap Rivierenland (respondent 15, persoonlijke communicatie, 24 juni 2018). Onder omwonenden is een draagvlakonderzoek gedaan. Deze zijn dus alleen geraadpleegd. Het Waterschap Rivierenland en de initiatiefnemer waren medebeslisser, omdat deze een vergunning moesten afgeven respectievelijk het besluit moesten maken (respondent 47, persoonlijke communicatie, 5 april 2018). Er is bij deze casus dus sprake van overheidsparticipatie regisseren, waarbij de belanghebbenden betrokken zijn vanaf de ontwerpfase.

5.1.6 RIO-terrein

Het RIO-terrein is een project van Wanrooij om 50 woningen te realiseren op een voormalig fabrieksterrein. Van Wanrooij had de grond van het voormalige RIO-terrein gekocht en wilde daarop huizen gaan bouwen, waarna deze in gesprek is gegaan met de gemeente (respondent 48, persoonlijke communicatie, 5 april 2018). Er is intensief contact geweest tussen de initiatiefnemer (Van Wanrooij), van Aalsburg projectontwikkeling en management, Waterschap Rivierenland, provincie Gelderland en de gemeente Tiel bij het opstellen van de stedenbouwkundige visie en het bestemmingsplan (respondent 16, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018; respondent 48, persoonlijke communicatie, 5 april 2018). Tussen Van Wanrooij, van Aalsburg projectontwikkeling en management en de gemeente Tiel werd er samengewerkt, waarbij de gemeente vooral een stimulerende rol heeft gehad. Het Waterschap en de provincie waren benodigd om het bestemmingsplan te laten slagen en vanwege de subsidie die benodigd was voor de sanering van de bodem (respondent 16, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018). Omwonenden en andere geïnteresseerden werden geïnformeerd en geraadpleegd via een viertal inloopavonden door de initiatiefnemer, maar zijn verder niet betrokken geweest in het participatieproces (respondent 48, persoonlijke communicatie, 5 april 2018). Er is bij deze casus dus sprake van overheidsparticipatie stimuleren, waarbij de belanghebbenden betrokken zijn vanaf de ontwerpfase.

5.1.7 De Binnenhoek

De Binnenhoek is de toegangsweg tot de Binnenstad die gereconstrueerd werd. Er werd gestart met een open planproces, waarvoor een bewonersavond georganiseerd werd, zodat de bewoners aan konden geven wat hun gedachten, wensen en ideeën waren over en voor deze weg (respondent 49, persoonlijke communicatie, 9 april 2018). Op die avond werd aan omwonenden gevraagd wat ze belangrijk vonden en wat de problemen en knelpunten waren (idem.). Vervolgens ging de gemeente Tiel met wUrck aan de slag met deze punten (wUrck, z.d. a).

Het plan dat hieruit voortkwam werd gepresenteerd op een tweede bewonersavond. Op deze avond werd er door de gemeente verantwoording over het plan afgelegd en uitgelegd waarom niet alles van de wensen mogelijk was. Op die tweede avond is een klankbordgroep gevormd van vijftien personen (respondent 17, persoonlijke communicatie, 24 mei 2018). Respondent 49: *‘Zij hadden als rol het mogen geven van advies op het plan van de gemeente’* (persoonlijke communicatie, 9 april 2018). De klankbordgroep heeft vijf keer gereageerd het plan van het adviesbureau, waarna ze uiteindelijk positief waren over het plan en het plan vastgesteld is. In de uitvoering is er een inloopbouwkeet neergezet, waar omwonenden hun vragen konden stellen en klachten konden indienen bij overlast. Op 18 juni 2015 is de eerste fase opgeleverd (wUrck, z.d. b). Het geheel is opgeleverd in 2017 (wUrck, z.d. a).

Tijdens het proces waren een groep omwonenden, wUrck, Goudappel Coffeng, Debuco en Waardevol Tiel betrokken (respondent 49, persoonlijke communicatie, 9 april 2018; wUrck, z.d. a). Alle respondenten hebben aangegeven dat de participatie vroegtijdig in het proces startte en dat daarbij belanghebbende burgers waren betrokken. De participatie startte in de ontwerpfase. WUrck en de gemeente Tiel hadden een samenwerkende rol. De overige organisaties en omwonenden hadden een adviserende rol. WUrck was niet bereid deel te nemen aan dit onderzoek, waardoor hier alleen burgerparticipatie met trede adviseren onderzocht is.

5.1.8 Wielerpark

Volgens respondent 20 (persoonlijke communicatie, 4 juni 2018) was dit project *‘een samenwerking tussen twee sportverenigingen: wielrenvereniging JvR de Batauwers en de BMX-vereniging De Weirijders. De ene vereniging had helemaal niets en trainde op het industrieterrein. De andere vereniging had wel een baan, maar die voldeed niet meer aan de eisen.’* Samen wilden ze een multifunctioneel wielerpark (het Wielersportcentrum De Betuwe) met meer trainings- en wedstrijdmogelijkheden. Ondanks dat er verschillende

plekken bekeken werden met de gemeente kwam er lange tijd geen accommodatie, omdat het geld ervoor ontbrak. Dit veranderde op het moment dat provincie Gelderland een fonds opzette om sport te stimuleren (respondent 50, persoonlijke communicatie, 12 april 2018).

Vanaf dat moment werd er door de gemeente ‘ja’ gezegd tegen dit burgerinitiatief en *‘is er gekozen voor een faciliterende rol’* (idem.). Zo heeft de gemeente de grond ter beschikking gesteld en geholpen met de gesprekken met de provincie. Andere betrokken organisaties waren WSC De Betuwe, Van Wijk Infra B.V. en provincie Gelderland (respondent 20, persoonlijke communicatie, 4 juni 2018; respondent 50, persoonlijke communicatie, 12 april 2018). Op 2 april 2018 is het Wielerpark officieel geopend (Bouwhuis, 2018).

Bij het Wielerpark is er één respondent die vond dat de participatie later in het proces startte. Dit was een ambtenaar van de gemeente, welke pas later betrokken werd. Alle overige respondenten en betrokkenen bij het project waren vanaf de ontwerpfase of eerder in het geval van de verenigingen betrokken. Tussen WSC De Betuwe, Van Wijk Infra B.V., provincie Gelderland en de gemeente was er sprake van een samenwerkende rol, waarbij de gemeente een faciliterende rol heeft gepakt.

5.1.9 Van der Valk Hotel Tiel

Het hotel was toe aan vernieuwing en had een aantal wensen waarvoor een vergunning nodig was, waardoor deze in gesprek ging met de gemeente. Deze wensen bestonden uit het bouwen van een toren op het huidige gebouw, een casino, een wasstraat, een zwembad en een parkeerplaats (respondent 55, persoonlijke communicatie, 19 april 2018). Bureau Poederroijen heeft het bestemmingsplan opgesteld en was ook adviseur van de gemeente en Van der Valk (respondent 36, persoonlijke communicatie, 24 juni 2020). De overheid had de regie in de gesprekken met de initiatiefnemer (Van der Valk), Poederroijen compagnons, Veiligheidsregio Gelderland-Zuid, Buro SAVE en architect Hooper (respondent 55, persoonlijke communicatie, 19 april 2018).

Op één ambtenaar na vonden de respondenten dat de participatie vroegtijdig in het proces startte, namelijk in de ontwerpfase. Bij de participatie zijn vooral bedrijven en andere bestuursorganen betrokken geweest. Er was sprake van overheidsparticipatie, waarbij de gemeente de rol regisseren had. Men was samenwerkingspartners, maar de gemeente had de regie.

5.2 Voorwaarden voor succesvolle participatie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag ‘*in hoeverre er voldaan wordt aan de voorwaarden voor succesvolle participatie in de negen cases*’. Hieronder wordt per casus toegelicht welke van de voorwaarden voor succesvolle participatie terugkwamen in de negen cases en in welke mate ze terugkwamen. Dit wordt gedaan door in te gaan op de motivatie van de belanghebbenden en in te gaan op de inrichting van het proces (legitimiteit, diversiteit en inclusie en expertise en participatie). De resultaten zijn gebaseerd op de interviews, de groepsgesprekken en de enquête.

5.2.1 Motivatie

In totaal zijn er 27 respondenten buiten de gemeente bevraagd naar de motivatiefactor (21 interviews en 6 enquêtes). Dit betreft 6 respondenten van de Vinkenhof, 7 van de Santwijckse Poort, 2 van de Gebiedsvisie Buitengebied, 2 van de Binnenstadsvisie en de Structuurvisie Binnenstad, 2 van de Molenhoek, 1 van het RIO-terrein, 3 van de Binnenhoek, 2 van het Wielerpark en 2 van het Van der Valk Hotel. De vragen die gesteld zijn, zijn terug te lezen in paragraaf 4.3, bijlages 5 en 6. In totaal zijn de resultaten van deze paragraaf dus gebaseerd op 27 (75%) van de externe 36 respondenten. Deze categorie is bevraagd in de tweede enquête en doordat deze door omstandigheden later verstuurd is, hebben niet alle respondenten hier meer antwoord op gegeven. In de discussie zal besproken worden wat voor invloed dit had op het onderzoek.

Respondenten kunnen een verschillende motivatie hebben om mee te doen aan een project van de gemeente. In dit onderzoek zijn deze motivatiefactoren onderverdeeld aan de hand van het ‘CLEAR-model’. Oftewel aan de hand van ‘*Can do, Like to, Enable to, Asked to en Responded to*’. Deze zullen hieronder één voor één behandeld worden. Daarnaast zullen de controlevariabelen: leeftijd, geslacht, besteedbaar inkomen en opleidingsniveau behandeld worden bij de motivatiefactor Can do. Als laatste is er een samenvattingsparagraaf.

5.2.1.1 Can do

Can do betekent dat een respondent voldoende tijd, kennis en capaciteiten heeft om aan participatie deel te nemen. In tabel 10 wordt per casus aangegeven hoe vaak de motivatiefactor can do en de onderliggende onderdelen genoemd zijn.

Als we naar de algemene resultaten kijken, dan valt op dat maar één respondent (geënquêteerde) heeft aangegeven dat het hebben van voldoende tijd een reden was waarom

deze persoon deel heeft genomen aan het participatieproces. Negentien respondenten (70,3%) geven aan ofwel kennis of capaciteiten te bezitten als reden waarom ze hebben deelgenomen. Hiervan bezit 57,9% zowel kennis als bepaalde capaciteiten die benodigd waren voor het participatieproces. Respondent 19 (persoonlijke communicatie, 28 mei 2018) zei hierover: *‘Ik heb vroeger verslag gedaan over de raadsvergaderingen. Ik weet bij wie ik moet zijn als er iets speelt. (...) Daarnaast bezat ik lokale kennis die niet aanwezig was in het gemeentehuis.’* Hij begrijpt waarover gesproken wordt, bij wie hij kan zijn als er iets is en benoemde niet alleen zijn lokale kennis, maar benoemde ook voorbeelden waarmee hij het bevestigde. Zo kan vastgesteld worden dat er sprake is van deze motivatiefactor.

Tabel 10. Aanwezigheid can do per casus

Casus	Geen motivatiefactor	Capaciteiten	Kennis	Voldoende tijd
Vinkenhof	2x	2x	4x	
Santwijkse Poort	3x	2x	3x	
Gebiedsvisie Buitengebied		1x	2x	
Binnenstadsvisie en Structuurvisie Binnenstad		2x	2x	
Molenhoek		2x	1x	
RIO-terrein		1x	1x	
Binnenhoek	1x	2x	2x	
Wielerpark	1x		1x	1x
Van der Valk Hotel Tiel		1x	2x	
Totaal	7x	13x	18x	1x

Enkele respondenten van de Vinkenhof, de Santwijkse Poort, de Binnenhoek en het Wielerpark hebben aangegeven dat can do geen motivatiefactor voor hen was. Dit waren voornamelijk bewoners. Dit is opvallend, omdat uit doorvragen wel is gebleken dat zij begrepen waarover het project ging, ze lokale kennis hebben overgedragen en veel tijd in het project hebben gestoken. Het ging om zeven respondenten (25,9%) die can do niet zagen als motivatiefactor om deel te gaan nemen aan het participatieproces.

Zoals eerder aangegeven zijn, volgens het theoretisch kader, leeftijd, geslacht, besteedbaar inkomen en opleidingsniveau op deze motivatiefactor van invloed. Van de 27

respondenten waren er 6 vrouw en 21 man. Hiervan was 66,7% tussen de 46 en 65 jaar oud (de middelbare leeftijd) op het moment van deelname. Qua opleidingsniveau had 11,1% een mbo-, 40,7% een hbo- en 48,1% een wo-opleiding behaald. De respondenten hadden een midden (40,7%) of hoog (37%) besteedbaar inkomen. Een klein gedeelte van de respondenten wilde geen antwoord geven op deze vraag, die wens is gerespecteerd. Als we alleen kijken naar de mannen, dan was 71,4% tussen de 46 en 65 jaar oud, had 85,7% een hbo-opleiding of hoger behaald en had 81,0% een midden of hoog besteedbaar inkomen. Op basis van het voorgaande zou je kunnen stellen dat inderdaad meer hoogopgeleide mannen van middelbare leeftijd deelnemen aan een participatieproces. Dit betekent daarnaast dat er in de participatieprocessen geen representatieve afspiegeling van de samenleving waren. Dit is van invloed op alle resultaten en de uitkomst van de projecten. Mogelijk zijn niet alle belangen meegenomen en had het traject en het resultaat dus anders kunnen zijn als er wel een representatieve afspiegeling was.

Dit is vervolgens getoetst aan de motivatiefactor can do: tijd, kennis en capaciteiten. Het enige dat daar opvalt, is dat 66,7% van de respondenten met mbo als hoogste opleidingsniveau aangeven can do niet als motivatiefactor te hebben gehad om deel te nemen aan het participatieproces. Deze respondenten waren man. Waarom dit is, is niet onderzocht.

5.2.1.2 Like to

De motivatiefactor like to betekent dat een respondent deel heeft genomen aan het participatieproces, omdat hij of zij zich betrokken voelt bij de casus. Het overgrote deel van de respondenten, 23 respondenten (zie tabel 11) oftewel 85,2% geven aan dat zij zich betrokken voelen bij het initiatief. Dit zijn alle respondenten van de Vinkenhof, de Santwijckse Poort, de Molenhoek, het RIO-terrein, de Binnenhoek en het Wielerpark. Van de Binnenstadsvisie en Structuurvisie Binnenstad en bij het Van der Valk Hotel Tiel is er bij beide één respondent die zich betrokken voelde. Respondent 7 van de Santwijckse Poort benoemt like to ook heel letterlijk toen hem gevraagd werd waarom hij had deelgenomen aan het participatieproject. Zijn antwoord: *‘Wij wilden meedoen, omdat we nieuwsgierig zijn naar wat daar gaat gebeuren. We willen erbij betrokken raken en zijn’* (respondent 7, persoonlijke communicatie, 7 juni 2018). Andere respondenten gaven als antwoord dat ze een visie hadden, ambities hadden in het project, verbeteringen zagen of een wens hadden voor het gebied.

Voor twee respondenten (één van de Gebiedsvisie Buitengebied en één van de Binnenstadsvisie en Structuurvisie Binnenstad) was like to geen motivatiefactor en twee

andere respondenten (één van de Gebiedsvisie Buitengebied en één van het Van der Valk Hotel) hebben aangegeven dat zich niet betrokken voelde bij het initiatief. Dit waren respondenten die gereageerd hadden op de enquête. De stelling, die daar gesteld was, richtte zich op in welke mate ze een belang hadden bij het initiatief. Niet naar of ze zich betrokken voelde. Er bestaat dus een mogelijkheid dat ze zich wel betrokken voelde, maar niet een belang hadden in het project en daarom zijn gaan deelnemen. Op deze mogelijkheid zal in de discussie nog teruggekomen worden.

Alle respondenten bij de Gebiedsvisie Buitengebied hebben aangegeven like to niet als motivatiefactor te hebben gehad. Dit is opvallend, omdat aan hen gevraagd was te adviseren op de gebiedsvisie vanuit hun standpunt als stakeholder zijnde. Juist hier verwacht je dat men een belang heeft in de visie. De visie gaat namelijk ook over hen en wie ze vertegenwoordigen. Respondent 27 (enquête) heeft wel nog aangegeven: *‘Mijn rol is vanuit een externe uitvoerorganisatie. Wij leveren kennis en geven advies.’* Dit zou kunnen betekenen dat ze geen persoonlijk belang hebben of het zien als hun vaste taak en daarom hier hebben aangegeven dat het geen motivatiefactor is of ze geen belang in het project hebben. Dit is pure speculatie, omdat dit niet verder onderzocht is.

Tabel 11. Aanwezigheid like to per casus

Casus	Geen motivatiefactor	Wel betrokken	Niet betrokken
Vinkenhof		6x	
Santwijkse Poort		7x	
Gebiedsvisie Buitengebied	1x		1x
Binnenstadvisie en Structuurvisie Binnenstad	1x	1x	
Molenhoek		2x	
RIO-terrein		1x	
Binnenhoek		3x	
Wielerpark		2x	
Van der Valk Hotel Tiel		1x	1x
Totaal	2x	23x	2x

5.1.2.3 Enabled to

Enabled to houdt in dat de respondent de kans heeft gekregen om te participeren, doordat hij aanwezig was in een vorm van een sociaal verband. Een voorbeeld van een respondent die dit aan gaf, was respondent 8. Zij gaf als antwoord op de vraag waarom ze was gaan participeren: ‘*dat is de schuld van een medebewoner*’ (respondent 8, persoonlijke communicatie, 7 juni 2018). Die medebewoner had haar gevraagd om deel te gaan nemen.

Onder de respondenten bleek 55,6% (vijftien respondenten) lid te zijn van een sociaal verband waardoor ze zijn gaan deelnemen aan het participatieproces (zie tabel 12). Zij waren betrokken bij de Vinkenhof, de Santwijckse Poort, de Binnenstadsvisie en Structuurvisie Binnenstad, Binnenhoek, Wielerpark en het Van der Valk Hotel. Sommigen waren lid van een commissie, anderen waren lid van een organisatie of hadden contact met de burens en hadden zo een sociaal netwerk waardoor ze zijn gaan deelnemen. Bij de Vinkenhof en de Binnenstadsvisie en Structuurvisie Binnenstad hebben alle respondenten aangegeven dat ze lid waren van een sociaal verband en daarom zijn gaan deelnemen.

Tabel 12. Aanwezigheid enabled to per casus

Casus	Geen motivatiefactor	Lid sociaal verband
Vinkenhof		6x
Santwijckse Poort	3x	4x
Gebiedsvisie Buitengebied	2x	1x
Binnenstadsvisie en Structuurvisie Binnenstad		2x
Molenhoek	2x	
RIO-terrein	1x	
Binnenhoek	2x	1x
Wielerpark	1x	1x
Van der Valk Hotel Tiel	1x	1x
Totaal	12x	15x

De andere twaalf respondenten (44,4%) zijn om andere redenen gaan deelnemen aan het participatieproces. Voor de respondenten van de Gebiedsvisie Buitengebied, de Molenhoek en het RIO-terrein was enabled to geen motivatiefactor. Zij zijn niet gaan deelnemen aan het participatieproces, omdat ze lid waren van een sociaal verband. Bij de Santwijckse Poort, de Binnenhoek, het Wielerpark en Van der Valk hotel waren zowel participanten die lid waren van een sociaal verband als participanten die om andere redenen hebben deelgenomen. Dit

laat zien dat men niet per se lid hoeft te zijn van een sociaal verband om deel te kunnen nemen aan een participatieproces.

5.1.2.4 Asked to

Deze motivatiefactor houdt in dat de respondent gevraagd is door de gemeente om te participeren en dat de respondent daarom is gaan participeren. De resultaten zijn weergegeven in tabel 13.

Tabel 13. Aanwezigheid asked to per casus

Casus	Geen motivatiefactor	Gevraagd door gemeente	Gevraagd door anderen
Vinkenhof	2x	3x	2x
Santwijkse Poort	1x	6x	3x
Gebiedsvisie Buitengebied		2x	
Binnenstadsvisie en Structuurvisie Binnenstad		2x	
Molenhoek		2x	
RIO-terrein			1x
Binnenhoek	1x	2x	
Wielerpark		2x	1x
Van der Valk Hotel Tiel	1x	1x	
Totaal	5x	20x	7x

Vijftien respondenten (55,6%) hebben aangegeven gevraagd te zijn door de gemeente om te participeren. Respondent 18 (persoonlijke communicatie, 24 mei 2018): *‘Dat was meer de vraag vanuit de gemeente of we mee wilden praten en toen heb ik mezelf opgegeven.’* 18,5% van de respondenten waren zowel door de gemeente gevraagd om deel te nemen als door iemand anders. Respondent 6 (persoonlijke communicatie, 30 mei 2018) gaf aan: *‘Ik ben ingehuurd door de initiatiefnemer, maar de gemeente had hier ook een rol in.’* De projectleider van het project gaf hierover aan dat er in samenspraak met de initiatiefnemer besloten was deze persoon uit te nodigen voor het participatieproces. Dan zijn er nog twee respondenten (7,4%) die aangeven niet door de gemeente gevraagd te zijn, maar door de initiatiefnemer van het project.

Als laatste zijn er vijf respondenten (18,5%) die aan hebben gegeven niet gevraagd te zijn. Respondent 9 (persoonlijke communicatie, 7 juni 2018) bijvoorbeeld: *‘Ik heb foto’s gemaakt van hoe het er hier uit zag, dus met vuil, troep en hekken. Dat boek heb ik aan de wethouder aangeboden met de Gelderlander erbij en toen is tegen de ambtenaar gezegd er iets aan te doen.’* Deze respondenten hadden zelf het initiatief genomen om met een project aan de slag te gaan en hadden de gemeente daarbij nodig. Asked to is dus niet in alle gevallen de motivatiefactor.

5.1.2.5 Responded to

Responded to houdt in dat de respondent deel heeft genomen aan het participatieproces, omdat hij of zij invloed wil hebben op het proces en of op het resultaat van een projectverloop. De resultaten zijn opgenomen in tabel 14.

Tabel 14. Aanwezigheid responded to per casus

Casus	Geen motivatiefactor	Kan invloed uitoefenen op het resultaat	Kan invloed uitoefenen op het proces en het resultaat
Vinkenhof		4x	2x
Santwijkse Poort	2x	3x	2x
Gebiedsvisie Buitengebied		1x	1x
Binnenstadsvisie en Structuurvisie Binnenstad			2x
Molenhoek		1x	1x
RIO-terrein			1x
Binnenhoek	1x	1x	1x
Wielerpark	1x	1x	
Van der Valk Hotel Tiel	1x	1x	
Totaal	5x	12x	10x

Voor 18,5% (5 respondenten) was dit geen motivatiefactor. Twaalf respondenten (44,4%) wilden alleen invloed uitoefenen op het resultaat. Respondent 10 (persoonlijke communicatie, 7 juni 2018): *‘Ik wilde een parkje en geen parkeerplaats daarom heb ik deelgenomen.’* Tien

respondenten (37%) wilden op zowel het resultaat als het proces invloed hebben. Respondent 4 (persoonlijke communicatie, 15 mei 2018):

‘In eerste instantie heeft de gemeente gezegd dan gaan we het een monument maken. Dat kwam mij ter ore en toen dacht ik ho en heb ik gelijk naar de gemeente gebeld. Ik ben met de projectleider om tafel gaan zitten. We kunnen ook samen aan tafel gaan zitten en kijken hoe kunnen we er wel uit komen.’

Alle projectleiders gaven hierover aan dat ze de input van de participanten als expertise zagen. Er waren deskundigen en de bewoners beschikten over lokale kennis die *‘het project naar een hoger niveau tilden’* (projectleider, persoonlijke communicatie, 9 april 2018). Ook was er in een paar projecten door de participanten meer mogelijk en werden de projecten daadwerkelijk aangepast naar aanleiding van het participatietraject. De participanten hadden wel degelijk invloed op het proces en het resultaat.

5.2.1.6 Samenvatting motivatiefactoren

Bij de respondenten van de Vinkenhof was er sprake van alle motivatiefactoren. Twee respondenten hebben aangegeven dat can do geen motivatiefactor voor hen was. Ook was het hebben van voldoende tijd geen motivatiefactor. Als laatste hebben twee respondenten aangegeven door niemand gevraagd te zijn om deel te gaan nemen aan het participatietraject. Zij hebben zelf het initiatief genomen om deel te gaan nemen.

Ook bij de Santwijckse Poort waren de motivatiefactoren voor de respondenten van belang om deel te gaan nemen aan het participatieproces. Bij dit project waren er wel het grootste aantal respondenten dat aangegeven heeft dat can do geen motivatiefactor was. Dit terwijl ze hierover wel bleken te beschikken. Ook was niet iedereen die deel had genomen aan het participatieproces lid van een sociaal verband. Er waren twee respondenten die niet hebben deelgenomen om invloed uit te kunnen oefenen op het proces en/of het resultaat. Zij hebben deelgenomen om andere redenen.

Bij de respondenten van de Gebiedsvisie Buitengebied kwamen de motivatiefactoren can do (bezitten van capaciteiten en/of kennis), asked to en responded to vooral naar voren. Like to en enabled to waren hier geen motivatiefactoren. De eerste kan veroorzaakt zijn, doordat ze aan moesten geven of ze een belang hadden in het project en niet of ze zich betrokken voelden. Dat enabled to weinig aangegeven is, kan te maken hebben met het participatieproces en de vraag van de gemeente om vanuit je eigen standpunt inbreng te leveren. Dit is verder niet onderzocht.

De respondenten van de Binnenstadvisie en de Structuurvisie Binnenstad zijn door alle motivatiefactoren gaan deelnemen aan het participatieproces. Alleen bij like to waren de respondenten verdeeld. Hier geldt hetzelfde voor als bij de Gebiedsvisie Buitengebied.

De respondenten van de Molenhoek hebben aangegeven dat can do (capaciteiten en/of kennis), like to en asked to voor hen de motivatiefactoren waren om deel te gaan nemen aan het participatietraject. Bij responded to was men verdeeld en niemand was lid van een sociaal verband waardoor men was gaan deelnemen.

Voor de respondenten van het RIO-terrein geldt bijna hetzelfde. Hun motivatiefactoren waren can do (capaciteiten en kennis), like to, asked to en responded to. Ook hier was het lid zijn van een sociaal verband niet de motivatiefactor om deel te gaan nemen aan dit participatieproces.

De respondenten van de Binnenhoek waren meer verdeeld over de motivatiefactoren. In meerderheid was er wel sprake van de motivatiefactoren: can do (capaciteiten en kennis), like to, asked to en responded to. Bij enabled to heeft een meerderheid aangegeven dat dit geen motivatiefactor was.

Like to en asked to waren de motivatiefactoren voor de respondenten bij het Wielerpark. Bij can do is men verdeeld. Als het aangegeven was als motivatiefactor dan was dit vanwege het hebben van kennis en voldoende tijd. Bij enabled to en responded to was men verdeeld over of dit voor hen een motivatiefactor was.

Bij het Van der Valk Hotel Tiel bezaten de respondenten wel de capaciteiten en/of kennis voor het participatieproces en men heeft daarom deelgenomen. Over de andere motivatiefactoren was men verdeeld.

In tabel 15 is dit nog overzichtelijk samengevat. Er is een systeem van -- naar ++ gehanteerd. Hierbij staat -- voor de motivatiefactor is grotendeels of geheel afwezig, - voor de motivatiefactor is enigszins afwezig, +- voor men is verdeeld over de motivatiefactor, + voor de motivatiefactor is enigszins aanwezig en ++ voor de motivatiefactor is grotendeels of volledig aanwezig. Met aanwezig wordt bedoeld dat de respondenten deze motivatiefactor aangegeven als motivatiefactor voor waarom ze zijn gaan deelnemen aan het participatieproces. Deze tabel is een samenvatting van de tabellen 10 tot en met 14.

Tabel 15. Aanwezigheid motivatiefactoren

Casus	Can do	Like to	Enabled to	Asked to	Responded to
Vinkenhof	+	++	++	+	++
Santwijkse Poort	+	++	+-	++	+
Gebiedsvisie Buitengebied	++	--	-	++	++
Binnenstadsvisie en Structuurvisie Binnenstad	++	+-	++	++	++
Molenhoek	++	++	--	++	+-
RIO-terrein	++	++	--	++	++
Binnenhoek	+	++	-	+	+
Wielerpark	+	++	+-	++	+-
Van der Valk Hotel Tiel	++	+-	+-	+-	+-

5.2.2 Inrichting proces

In totaal zijn er 29 respondenten buiten de gemeente bevraagd naar de procesfactoren (21 interviews en 8 enquêtes). De vragen die gesteld zijn, zijn terug te lezen in paragraaf 4.3, bijlages 5 en 6. In totaal zijn de resultaten van deze paragraaf dus gebaseerd op 29 (80,6%) van de 36 externe respondenten. Ook hebben de negen projectleiders en zeven ambtenaren antwoorden gegeven op deze categorie. In totaal zijn er dus op dit onderwerp 45 respondenten. Deze categorie is bevraagd in de tweede enquête en in de interviews. Doordat de tweede enquête later verstuurd is, hebben niet alle respondenten meer antwoord gegeven. In de discussie zal besproken worden wat voor invloed dit had op het onderzoek.

Er zijn twaalf deelparagrafen die elk een andere factor bespreken welke van invloed kan zijn op het participatieproces. De dertiende deelparagraaf is een korte conclusie over de aanwezigheid van de factoren bij de cases. Elke deelparagraaf is hetzelfde opgedeeld. Eerst wordt de factor toegelicht. Daarna volgen de resultaten van de burgers, daarna van de gemeente (betrokken projectleiders en ambtenaren) en als laatste wordt er project specifiek aangegeven wat de resultaten zijn.

5.2.2.1 Procedurele helderheid

Procedurele helderheid houdt in dat het participatieproces te volgen is voor iedereen, dus ook voor mensen die niet deelnemen. Vier externe respondenten hadden hier geen mening over. Twaalf externe respondenten gaven aan dat het duidelijk was voor iedereen tegen dertien respondenten die dat niet vonden. Opvallend hierin is dat vooral burgers aangeven dat het participatieproces duidelijk was bij de start, terwijl meerdere professionelere partijen, die al vaker met een overheid te maken hebben gehad, juist het proces niet duidelijk vonden. Een respondent geeft aan over hoe de start van het project was het volgende: *‘Ik wilde al beginnen, maar de projectleider zei wacht maar even. Daarna legde hij uit wat en hoe we het gingen doen’* (respondent 9, persoonlijke communicatie, 7 juni 2018).

Eén respondent die het juist niet duidelijk vond, zei het volgende: *‘Het zou heel mooi zijn als je aan de voorkant al precies weet waar je aan toe bent. Dat is een behoorlijke uitdaging voor de gemeente om dat voor elkaar te krijgen. Hier was dat nog niet’* (respondent 20, persoonlijke communicatie, 4 juni 2018). In deze casus ontbrak er helderheid over het te lopen proces. Er was een verschillend verwachtingspatroon tussen de gemeente en de belanghebbenden. Hierdoor ontstonden er frustraties die niet ten goede kwamen voor de samenwerking. Dit betekent dat als er bij een participatieproces vooraf geen duidelijkheid is over de procedurele helderheid, dit kan leiden tot belemmeringen in de samenwerking in dat participatieproces.

Als het vervolgens vergeleken wordt met wat de ambtenaren en projectleiders hierover opmerken, dan zijn zij een stuk negatiever over de duidelijkheid rondom het participatieproces. Maar vijf respondenten geven aan dat het duidelijk was, waarvan één respondent aangeeft dat het pas duidelijk werd tijdens het proces zelf. Eén respondent had hier geen mening over en de overige tien vonden het participatieproces niet duidelijk te volgen. Zij wisten vooraf niet hoe het participatieproces zou verlopen. Er was maar één ambtenaar die wel vond dat er van procedurele helderheid sprake was. De projectleiders waren hier verdeeld over. Vier van de negen gaven aan dat hoe het proces zou verlopen onduidelijk was vanaf het begin. Eén projectleider gaf aan: *‘Als je te maken hebt met een initiatiefnemer, dan ben je van diegene afhankelijk en kun je niet vooraf aangeven hoe het participatieproces gaat lopen en waar inwoners wel iets over hebben te zeggen en waarover niet’* (projectleider, persoonlijke communicatie, 5 april 2018).

Het Van der Valk Hotel Tiel was het enige project waar de respondenten aangaven dat het proces voor iedereen duidelijk was. Hier was volgens de respondenten dus sprake van procedurele helderheid. Bij het project RIO-terrein en de Binnenhoek waren de respondenten

verdeeld. De meerderheid van de respondenten van de Santwijckse Poort vonden dat de factor procedurele helderheid aanwezig was. Daarentegen vond de meerderheid van de respondenten van de Vinkenhof, de Binnenstadvisie en Structuurvisie Binnenstad en de Molenhoek juist dat het proces onduidelijk was. Bij het Wielerpark en de Gebiedsvisie Buitengebied waren de respondenten het eens dat de factor procedurele helderheid niet aanwezig was.

5.2.2.2 Informatie-uitwisseling

Een factor, die van invloed is op hoe een participatieproces verloopt, is de informatie-uitwisseling tussen de overheid en de burgers. Er is onderzocht hoe transparant deze is en of iedereen alle informatie tot zijn of haar beschikking had. Twee externe respondenten hadden hier geen mening over. Veertien externe respondenten (48,3%) gaven aan dat er een transparante informatie-uitwisseling was tussen de gemeente en de burgers. Een respondent zei over de communicatie tussen de verschillende partijen: *‘Het wordt open en constructief opgepakt. Met wat wij willen en wat de gemeente wil en hoe dat verder gaat’* (respondent 16, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018).

Negen respondenten geven aan dat er geen transparante informatie-uitwisseling was. Zo zegt respondent 19 (persoonlijke communicatie, 28 mei 2018) hierover: *‘Er was een slechte communicatie. De gemeente moet goed gaan communiceren. Dat wil zeggen volledige openheid van zaken geven en aangeven wat gewoon onmogelijk is.’* Soms kwam dit ook doordat er te laat gecommuniceerd werd met elkaar. *‘Helaas is op het laatst de communicatie te laat opgestart. Als er iets is, dan moet je bellen en niet achteraf komen’* (respondent 13, persoonlijke communicatie, 14 juni 2018). Tijdens het project was er tot een bepaald moment sprake van een transparante, tweezijdige informatie-uitwisseling. Vanaf het moment dat dit stokte, ontstonden er frustraties in de samenwerking. Respondent 4 geeft een andere uitleg waarom er geen transparante informatie-uitwisseling was: *‘als wij iets onbelangrijk vinden, kan dit voor de gemeente heel belangrijk zijn. Als de gemeente ons dit niet vertelt, dan blijft het botsen. Het is belangrijk om elkaar hierin mee te nemen. Dat gebeurde hier nog niet altijd goed’* (persoonlijke communicatie, 15 mei 2018). Gemeenten en belanghebbenden moeten dus volledig open richting elkaar zijn en als er iets is zo snel mogelijk met elkaar communiceren. Anders werkt de informatie-uitwisseling belemmerend op de samenwerking in plaats van succesvol.

Uit de enquête bleek dat twee respondenten vonden dat iedereen wel alle informatie bezat, die nodig was voor het participatieproces, maar dat er desondanks geen transparante informatie-uitwisseling was. Twee andere respondenten waren neutraal over dit onderwerp.

De projectleiders en ambtenaren waren meer verdeeld. Zo is er maar één respondent die geen mening had. Zijn er vier respondenten die vonden dat er een transparante informatie-uitwisseling was in het participatieproces en waren er vijf respondenten die vonden dat dit er niet was. Evenveel respondenten (5) waren neutraal op dit onderwerp. Als laatste was er nog één projectleider die van mening was dat niet iedereen alle informatie had, maar dat er wel een transparante informatie-uitwisseling was. Deze projectleider gaf hierover aan: *‘We waren beiden open in informatie naar elkaar, maar achteraf bleek dat we bepaalde gegevens niet hadden voor de verantwoording richting andere partijen. Dit was niet bewust gedaan.’* Dit gaf aan dat er wel informatie miste, die eigenlijk benodigd was in het participatieproces, maar het had geen gevolgen voor de informatiestroom tussen de gemeente en de burgers, omdat het niet bewust was achtergehouden.

Als we kijken naar de projecten an sich, dan valt op dat alle respondenten van het RIO-terrein hebben aangegeven dat er een transparante informatie-uitwisseling was. De meerderheid van de respondenten bij de Binnenstadsvisie en structuurvisie binnenstad, de Molenhoek en het Van der Valk Hotel waren het hiermee eens. Bij de Vinkenhof, de Santwijkse Poort en de Binnenhoek waren de respondenten verdeeld. Bij de Gebiedsvisie Buitengebied en het Wielerpark vond de meerderheid van de respondenten dat er geen transparantie informatie-uitwisseling aanwezig was tijdens het participatieproces.

5.2.2.3 Duidelijkheid rollen

Ook van invloed op het verloop van een participatieproces is hoe helder de verschillende rollen waren. Tijdens het participatieproces moet duidelijk zijn welke rol de gemeente en de burger hebben. Drie externe respondenten (geënuquêteerden) geven aan dat ze hier geen mening over hebben. Veertien respondenten vonden dat het rollen duidelijk waren tijdens het proces. Daarvan waren twaalf respondenten van mening dat het ook al helder was aan het begin van het proces. Respondent 11 (persoonlijke communicatie, 13 juni 2018): *‘Er waren duidelijke afspraken gemaakt over wie waar verantwoordelijk voor was.’* Het was voor deze respondent aan de voorkant duidelijk wat haar taken en verantwoordelijkheden waren evenals die van de andere participanten aan het proces.

Twaalf andere respondenten waren het hier niet mee eens. Bij hen waren de rollen en de daarbij behorende taken en verantwoordelijkheden juist niet duidelijk. Respondent 6 vertelt over het participatieproces: *‘Je had het OOR, individuele mensen, een projectleider. Doordat de rol van de gemeente onduidelijk was, waren we telkens aan het pingpongen’* (respondent 6, persoonlijke communicatie, 30 mei 2018). De gemeente had hier niet helder wie welke

verantwoordelijkheid droeg en wie welke rol had (adviseren of medebeslissen). Dit leidde ertoe dat het lang duurde voordat er besluiten werden genomen en genomen besluiten soms wederom besproken werden als er nieuwe personen binnen de gemeente bij het project betrokken raakten. Het herhalen van discussies, de continue wisselende ambtenaren die allemaal toestemming moesten geven en de onduidelijkheid over wie ergens voor verantwoordelijk was, zorgden voor spanningen in de samenwerking en vele frustraties bij belanghebbenden. Dit laat dus zien hoe belangrijk het is dat die rol en bijbehorende taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn aan het begin van een participatieproces.

Negen medewerkers van de gemeente Tiel geven aan dat de rollen van zowel de gemeente als de burgers duidelijk waren tijdens het proces. Vier medewerkers waren van mening dat dit al was vanaf het begin. Zes medewerkers waren van mening dat het juist niet duidelijk was wat de rollen waren en één medewerker had hier geen mening over. Opvallend is dat vooral de projectleiders voor zichzelf wel duidelijk hadden wat de rollen van alle participanten waren, terwijl overige ambtenaren aangeven dat dit juist niet duidelijk was. Dit kan veroorzaakt zijn doordat de overige ambtenaren minder betrokken zijn in het participatieproces dan de projectleiders. Of doordat het onvoldoende met elkaar is doorgesproken vooraf. Dit is speculatie, omdat hier niet op door gevraagd is in de enquête.

Bij het Van der Valk Hotel en de Binnenhoek zijn de respondenten het eens dat de rollen van alle participanten duidelijk waren tijdens en/of aan het begin van het participatieproces. Bij het Wielerpark, de Molenhoek, de Binnenstadvisie en de structuurvisie binnenstad en de Gebiedsvisie buitengebied vindt de meerderheid van de respondenten dat de rollen helder waren. Bij het RIO-terrein zijn de respondenten verdeeld. Als laatste vindt een meerderheid van de respondenten bij de Vinkenhof en de Santwijckse Poort dat de rollen niet duidelijk waren in het participatieproces.

5.2.2.4 Procedurele rechtvaardigheid

De volgende factor die van invloed kan zijn op het participatieproces is procedurele rechtvaardigheid. Dit betekent dat de gemeente vooraf met de participanten regels op heeft gesteld over hoe het proces zal gaan verlopen. Als iedereen zich dan ook houdt aan die regels en het proces dus verloopt volgens de vooraf opgestelde regels, dan is er sprake van procedurele rechtvaardigheid.

Het overgrote deel van de externe respondenten (21 respondenten oftewel 72,4%) geeft aan dat er vooraf geen regels waren opgesteld (12 respondenten) of dat het proces niet verlopen is volgens de vooropgestelde regels. Respondent 21 zegt hierover:

‘Maar misschien moet je wel zeggen dat er één iemand van het begin tot het einde projectleider is. Die gaat er ook voor zorgen dat alle zaken die in het ene product naar voren zijn gekomen, ook naar voren komen in het andere product. Ik vraag me af of die er geweest is en als die er wel geweest is, dan hebben wij dat niet zo ervaren. Die hoort te weten welke afspraken in elke fase gemaakt worden en die afspraken worden vervolgens geborgd in andere fasen. Ik denk niet dat er iemand is geweest die die rol heeft gepakt.’ (persoonlijke communicatie, 4 juni 2018).

Hieruit blijkt dat er aan het begin van het proces afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente en de participanten. In het verdere proces heeft men zich niet gehouden aan die regels. Dit kwam doordat de ambtenaren die later in het proces gingen deelnemen mogelijk niet op de hoogte waren van die regels.

Er waren vijf externe respondenten die geen mening hadden over de procedurele rechtvaardigheid en één was er neutraal over. Eén externe respondent was wel van mening dat er vooraf gezamenlijk regels zijn opgesteld en dat het proces ook is verlopen volgens die regels. Als laatste geeft één externe respondent aan dat het proces wel is verlopen volgens de vooraf opgestelde regels, maar dat ze niet samen opgesteld waren. Dit was een geënquêteerde. Mogelijke verklaring hiervan kan zijn dat de participant het gevoel had dat er regels vanuit de gemeente zijn opgelegd. Of dat er niet expliciet over gesproken is, maar dat de participant wel vond dat hij of zij wist wat de regels van de participatie waren.

Bij de ambtenaren en projectleiders geeft de helft aan dat het proces niet is verlopen volgens vooraf opgestelde regels. Zes van hen geven aan dat er geen vooraf opgestelde regels waren. Voor de rest zijn de ambtenaren en projectleiders zeer verdeeld. Twee medewerkers van de gemeente geven aan dat het proces wel verlopen is volgens vooraf opgestelde regels, één geeft aan dat het proces wel is verlopen volgens de vooraf opgestelde regels, maar weet niet wie ze hebben opgesteld en een ander weet wel dat ze samen vooraf zijn opgesteld, maar niet hoe het proces vervolgens gelopen is. Als laatste hebben drie ambtenaren aangegeven dat zij geen mening hadden over deze factor en één ambtenaar geeft aan neutraal te zijn.

Bij de Gebiedsvisie buitengebied, Binnenstadsvisie en structuurvisie binnenstad en het Wielerpark is men verdeeld over of er sprake was van procedurele rechtvaardigheid. Bij het Van der Valk Hotel was men in ruime meerderheid erover eens dat er geen sprake was van procedurele rechtvaardigheid. Bij de overige projecten was men het eens dat er geen sprake

was procedurele rechtvaardigheid. Het is opvallend dat dit in zoveel projecten afwezig was, aangezien het een belangrijk onderdeel vormt van de Tielse aanpak¹⁵.

5.2.2.5 Voldoende tijd

Om een participatieproces zinvol te laten zijn, is het belangrijk dat er voldoende tijd is om aan participatie te doen. Dit betekent dat de problematiek dus niet urgent moet zijn. De overgrote meerderheid van de externe respondenten (23 man) geeft aan dat er sprake was van voldoende tijd. Respondent 3 (persoonlijke communicatie, 15 mei 2018): *‘Er was ruimte om uitgebreid aan participatie te doen.’* Twee externe respondenten geven aan dat er niet voldoende tijd was en dat de problematiek urgent was. Eén externe respondent is neutraal en drie anderen geven aan dat de problematiek wel urgent was, maar dat er alsnog voldoende tijd was om aan participatie te doen. Dit laat zien dat ondanks dat de problematiek urgent is, er nog voldoende tijd kan zijn voor participatie. Dit druist tegen de theorie in.

Vijf projectleiders en drie ambtenaren hebben aangegeven dat er voldoende tijd was voor de participatie en dat de problematiek niet urgent was. Drie projectleiders en één ambtenaar geven aan dat er niet voldoende tijd was voor de participatie, omdat de problematiek urgent was. Eén ambtenaar was neutraal en twee ambtenaren en één projectleider hebben geen mening ingevuld. Deze ambtenaren waren niet betrokken bij het participatieproces. De projectleider zegt hierover: *‘Voor de gemeente had het geen haast, maar de initiatiefnemer wilde het zo snel mogelijk gerealiseerd krijgen’* (persoonlijke communicatie, 5 april 2018). Hij wist daarom niet of er wel of niet voldoende tijd voor de participatie was. Het hing namelijk af van aan wie je het zou vragen.

Wat verder opvallend is, is dat er meerdere respondenten zijn die aangaven dat er eigenlijk te veel tijd was om aan participatie te doen. Respondent 25 (persoonlijke communicatie, 5 juni 2018): *‘duurde wel erg lang.’* De lengte van het proces heeft bij verschillende cases frustraties opgeleverd. Zoals uitgelegd door respondent 5 (persoonlijke communicatie, 15 mei 2018): *‘Het proces had sneller gemoeten. Dat merk je ook aan de bewoners. Dat heeft in de wijk irritatie opgeleverd, omdat er lang onduidelijkheid was over wat er ging gebeuren.’* In eerste instantie was de participatie hier met allerlei partijen behalve de bewoners. Dit zorgde ervoor dat er lange tijd onrust was en op het moment dat de bewoners betrokken werden, was er geen vertrouwensband voor de participatie. Daar moest

¹⁵ Voor meer informatie zie paragraaf 2.3

toen langzaamaan aan gewerkt worden. Er zal dus een balans moeten worden gevonden tussen voldoende tijd en een te langdurig proces.

Als laatste zijn de resultaten per project onderzocht. Opvallend is dat de meerderheid van de respondenten die geen mening hebben aangegeven, betrokken zijn geweest bij het project Wielerpark. De overige respondenten bij dit project zijn of neutraal of positief over de hoeveelheid tijd die er was voor de participatie. Bij de projecten de Vinkenhof, de Gebiedsvisie buitengebied en de Binnenhoek vond de meerderheid ook dat er voldoende tijd was. Bij de Santwijckse Poort, de Binnenstadsvisie en structuurvisie binnenstad, het RIO-terrein en het Van der Valk Hotel was men het eens dat er voldoende tijd was voor de participatie. Alleen bij de Molenhoek vond de meerderheid dat er niet voldoende tijd was voor de participatie. Eén respondent gaf hierover aan dat dit te maken had met dat er geen ruimte was in het participatietraject om de omwonenden te betrekken (respondent 14, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018). Hierom vond hij dat er niet voldoende tijd was voor participatie.

5.2.2.6 Constructieve relatie

Tijdens een participatietraject is het belangrijk dat de burger en de gemeente willen samenwerken. Er mogen meningsverschillen zijn, maar men moet zich daar overheen kunnen zetten om te komen tot een uitkomst waar alle partijen tevreden mee kunnen zijn. In de theorie wordt dit omschreven als het aangaan en behouden van een constructieve relatie. Bijna alle externe respondenten (89,7%, 26 respondenten) hebben aangegeven dat er sprake was van een constructieve relatie in het participatieproces tussen burgers en de gemeente. Zo zei respondent 17 (persoonlijke communicatie, 24 mei 2018) over de samenwerking:

‘Ik heb wel het idee dat we met z’n allen dezelfde gedachte hadden om te komen tot een resultaat. Het was ook wederzijds respect voor elkaar hebben. Vooraf had ik niet ingeschat dat we zoveel overeenstemming zouden kunnen krijgen. Ik had niet verwacht dat er zoveel gehoor zou zijn bij de gemeente en de ontwikkelaar.’

‘Iedereen wilde uiteindelijk iets moois bouwen en daaraan werken’ (respondent 3, persoonlijke communicatie, 15 mei 2018). We waren *‘bereid om samen een beoogd doel te bekijken waarbij bereidheid was om ook buiten eigen belang te denken’* (respondent 48, persoonlijke communicatie, 15 juni 2018). Het samen willen werken wordt dus bereikt door een gezamenlijk beoogd doel vast te stellen. Hierdoor ontstaat de wil om tot iets moois te komen en voorbij te gaan aan eigen belangen. Dit zorgt voor minder conflicten en leidt tot een succesvol participatietrajectverloop.

Eén externe respondent heeft aangegeven dat er geen sprake was van een constructieve relatie. Een andere respondent geeft aan dat er wel goed omgegaan werd met de meningsverschillen, maar dat niet iedereen wilde samenwerken. Eén respondent meldde dat er juist niet goed werd omgegaan met de meningsverschillen, terwijl er wel de wil was om samen te werken. Deze laatste drie respondenten hebben de enquête ingevuld en daardoor is niet te achterhalen waarom ze niet tevreden waren.

Drie ambtenaren hebben geen mening ingevuld. Dit zijn ambtenaren die weinig hebben deelgenomen aan de participatie, maar vooral op de achtergrond hebben deelgenomen aan het project. Vijf projectleiders en drie ambtenaren (50% van de interne respondenten) geven aan dat er sprake was van een constructieve relatie. *‘Het gezamenlijke doel van gemeente en initiatiefnemers, vertrouwen in elkaar en in een goede afloop, dat maakt dat je veel voor elkaar krijgt, dat er betrokkenheid is en zet je net een stapje meer’* (respondent 50, persoonlijke communicatie, 29 mei 2020). Vier projectleiders geven aan dat er geen sprake was van een constructieve relatie. Eén projectleider vertelt over het project: *‘Wat we ook aangaven, die ene partij was en bleef gewoon tegen. Daar konden we niets aan doen’* (projectleider, persoonlijke communicatie, 5 april 2018). Dit laat zien dat er bij een partij niet de wil was om samen te werken en dat daardoor ook geen constructieve relatie kon bestaan. Als laatste geeft één ambtenaar aan dat ondanks dat er niet altijd goed om werd gegaan met meningsverschillen, dat men wel wilde samenwerken.

Bij de Santwijckse Poort en de Binnenstadvisie en structuurvisie binnenstad zijn alle respondenten het eens dat er sprake was van een constructieve relatie. Bij de Vinkenhof, de Molenhoek, de Binnenhoek, het Wielerpark en het Van der Valk Hotel is er een enkeling die aangeeft dat er geen sprake was van een constructieve relatie. Dit kon komen doordat men het gevoel had dat de partijen niet wilden samenwerken of doordat er niet goed werd omgegaan met de meningsverschillen. Bij de Gebiedsvisie buitengebied en het RIO-terrein is men verdeeld. Evenveel respondenten vinden dat hier wel een constructieve relatie aanwezig was als zij die vinden dat die er niet was.

5.2.2.7 Representativiteit

De volgende factor is representativiteit. Representativiteit houdt in dat de participanten representatief zijn voor de belanghebbenden van dat project. Dit betekent dat ieders belang behartigd wordt in het participatieproces. Volgens veertien externe respondenten waren alle belangen aanwezig in het participatieproces en waren de betrokken participanten representatief voor de rest van de belanghebbenden. Zeven respondenten hebben hier geen

mening of niet van toepassing ingevuld. Respondent 13: *'Ik heb geen contact gehad met de bewonersparticipatie, dus dat weet ik niet'* (persoonlijke communicatie, 14 juni 2018). Acht externe respondenten waren van mening dat de participanten niet representatief waren voor de belangen die speelden bij het initiatief. Respondent 15 (persoonlijke communicatie, 24 mei 2018): *'Ik heb met drie partijen contact gehad. De projectleider, bouwplantoetser en iemand van archeologie. Ik heb niet gesproken met burgers.'* Er waren bij dit plan omwonenden die ook een belang hadden bij het initiatief en deze waren niet betrokken.

Er zijn vier ambtenaren die hier geen mening of niet van toepassing hebben ingevuld. Dit komt doordat zij op de achtergrond hebben meegewerkt aan het initiatief. De overige drie ambtenaren en negen projectleiders geven aan dat de burgers niet representatief waren. Dit botst met de externe respondenten, welke wel het gevoel hadden dat iedereen betrokken was. Achteraf gezien klopt dit ook. Bij elk project bleek er één belang of meerdere belangen niet vertegenwoordigd te zijn in het participatieproces.

Bij de Santwijckse Poort, de Binnenhoek en het Wielerpark is men overwegend positief. Hier wordt aangegeven door de meerderheid van de respondenten dat de burgers representatief waren. Bij het Van der Valk Hotel Tiel waren de respondenten verdeeld over de aanwezigheid van deze factor. De meerderheid van de respondenten van de Vinkenhof, de Gebiedsvisie buitengebied en de Binnenstadsvisie en structuurvisie binnenstad waren van mening dat de betrokken participanten niet representatief waren. De respondenten van de Molenhoek en het RIO-terrein waren het eens dat de participanten niet representatief waren voor de belangen die speelden bij de projecten.

5.2.2.8 Gelijkwaardigheid

Gelijkwaardigheid houdt in dat iedereen gelijkwaardig is in het participatieproces. Als men gelijkwaardig is, dan is eenieder ook in staat om zijn of haar mening te geven in het participatieproces en deze wordt op eenzelfde manier meegewogen in het besluit. Van de externe respondenten hebben twee respondenten hier geen mening over. 21 respondenten geven aan dat er sprake was van gelijkwaardigheid in het participatieproces. Respondent 14 zei over de participatie het volgende: *'Ik probeer meestal in een stukje commitment, het gevoel het samen te doen het voor elkaar te krijgen. Dat hebben we hier voor elkaar gekregen'* (respondent 14, persoonlijke communicatie, 9 mei 2018). Dit laat zien dat men samen wilde werken als partners. Een andere respondent zegt over de samenwerking: *'We zijn een redelijke partij aan tafel en krijgen een hoop vertrouwen uit de gemeente. Je bent de deskundige aan tafel en dat wordt opgepakt tot op papier'* (respondent 21, persoonlijke

communicatie, 4 juni 2018). Er zijn vijf externe respondenten die aangeven dat er geen sprake was van gelijkwaardigheid. Respondent 10: *‘één iemand ging lopen gillen en het gebeurde gewoon en dat terwijl we juist gezamenlijk optrokken’* (persoonlijke communicatie 7 juni 2018). Dit liet zien dat één persoon zijn mening meer woog dan die van de anderen in het participatieproces. Eén persoon is neutraal over de aanwezigheid van gelijkwaardigheid in het proces. Dit was iemand die de enquête heeft ingevuld wat ervoor zorgt dat hier geen verklaring voor is.

Bijna alle projectleiders (8 projectleiders) zijn van mening dat er gelijkwaardigheid was in het participatieproces. Drie ambtenaren zijn het hiermee eens. Eén projectleider en één ambtenaar vonden dat men niet gelijkwaardig was. De projectleider (persoonlijke communicatie, 9 april 2018) zegt hierover: *‘sommigen mensen hadden een grotere stem in het proces dan anderen. Die anderen volgden vaker.’* Twee ambtenaren waren neutraal hierover en één ambtenaar had geen mening over de gelijkwaardigheid binnen het participatieproces.

Alle respondenten van de Binnenstadsvisie en structuurvisie binnenstad, de Molenhoek en het RIO-terrein hebben aangegeven dat er volledige gelijkwaardigheid was tussen burger en gemeente in het participatieproces. Bij de Vinkenhof, de Santwijckse Poort, de Gebiedsvisie buitengebied en het Van der Valk hotel is de meerderheid van mening dat er sprake was van gelijkwaardigheid in het participatieproces. Bij de Binnenhoek is men verdeeld en bij het Wielerpark geeft de meerderheid aan dat er geen sprake was van gelijkwaardigheid.

5.2.2.9 Inclusie

De factor inclusie houdt in dat iedere belanghebbende burger kan en mag deelnemen aan het participatieproces. Iets minder dan de helft van de externe respondenten (13 respondenten) geven aan dat er sprake was van inclusie in het participatieproces. Zes respondenten geven aan dat er geen sprake was van inclusie. Respondent 1 (persoonlijke communicatie, 11 mei 2018): *‘Omwonenden hebben we niet aan de tafel gehad.’* De omwonenden hadden in dit project een belang en hadden dus participant moeten zijn. Zes externe respondenten hebben aangegeven dat ze niet weten of er sprake was van inclusie. Als laatste zijn er vier externe respondenten die aangeven dat iedereen wel kon participeren, maar dat niet iedereen het mocht. Respondent 12 (persoonlijke communicatie, 12 juni 2018) zegt hierover: *‘Ik was niet in de voorbereiding betrokken, alleen in de uitvoering. Ik denk wel dat het een stuk zou verbeteren als mensen in de uitvoering in het voortraject meegenomen worden’.* Hij was graag in het voortraject betrokken geweest om zo zijn expertise daar te laten zien.

Deze resultaten komen overeen met de wetenschappelijke literatuur. Uit de literatuur is namelijk gebleken dat inclusie één van de factoren is die het vaakst vergeten wordt bij participatieprocessen. Uit het onderzoek kwam wel naar voren dat respondenten aan gaven dat er sprake was van inclusie, terwijl uit het gehele onderzoek bleek dat er geen sprake was van inclusie. Nu kan het zo gevoeld zijn, omdat zij hebben mogen deelnemen met meerdere andere belangen. Zij hebben mogelijk niet doorgehad dat er belangen ontbraken.

Er zijn drie ambtenaren die aangeven dat ze niet weten of er sprake was van inclusie. Wederom zijn dit de ambtenaren die niet met iedereen hebben gesproken. Drie projectleiders geven aan dat er sprake was van inclusie. Vier projectleiders en vier ambtenaren zijn van mening dat er geen sprake was van inclusie in het participatieproces. Niet iedereen kon en mocht dus deelnemen. Twee projectleiders geven aan dat elke burger wel mocht participeren, maar niet elke burger kon dit. Dit was bij de projecten waar het ging om abstracte vragen waar input op gegeven mocht worden. De projectleiders vroegen zich af of inwoners dit aankonden. Zij baseerden dit op dat ondanks dat de inwoners waren uitgenodigd input te leveren, er bijna geen respons was gekomen. Vanuit dat perspectief hebben zij aangegeven dat mogelijk niet elke burger kon participeren.

Alleen bij het Van der Valk hotel Tiel zijn de respondenten het erover eens dat er sprake was van inclusie. Bij de Binnenhoek en de Santwijckse Poort geeft een meerderheid van de respondenten aan dat de factor inclusie aanwezig was in het participatieproces. Bij de Gebiedsvisie buitengebied is men hierover verdeeld. Bij de Vinkenhof en het Wielerpark geeft de meerderheid aan dat er geen sprake was van inclusie. Als laatste waren de respondenten van de Binnenstadvisie en structuurvisie binnenstad, de Molenhoek en het RIO-terrein het eens dat er geen sprake was van inclusie in het participatieproces. Wat daarnaast opvallend was dat de projectleiders van de Binnenhoek en de Vinkenhof een andere mening hadden over deze factor dan de ondervraagde burgers. Dit is niet gebeurd bij de andere factoren.

5.2.2.10 Meerwaarde

De factor meerwaarde houdt in dat de participatie voor zowel de burger als de gemeente een meerwaarde heeft. Een overgrote meerderheid (24) externe respondenten hebben aangegeven dat de participatie voor hen een meerwaarde had. Respondent 2 (persoonlijke communicatie, 15 mei 2018): *‘Zinvol om het zo aan het begin van het proces met zijn allen voor te gaan zitten. Je loopt dan tegen dingen aan die je niet halverwege nog zal krijgen.’* De meerwaarde van een participatieproces voor deze respondent zat hem in het zicht krijgen op situaties die

ander later pas naar voren zouden komen in een proces. Twee externe respondenten zijn neutraal over en drie hebben hier geen mening over of het was voor hen niet van toepassing.

Binnen de gemeente is de meerderheid het eens dat de participatie voor zowel de burger als de gemeente een meerwaarde had. Alle projectleiders en twee ambtenaren hebben dit beaamd. Van de overige ambtenaren zijn er twee die geen mening hierover hadden, twee die neutraal waren over de meerwaarde en één ambtenaar die aangaf dat er geen meerwaarde aan participatie voor hem als ambtenaar was. Dit laatste is frappant, omdat de gemeente juist wil werken vanuit de gedachte dat participatie van burgers iets oplevert voor de gemeente. Dit kan lokale expertise zijn, maar ook draagvlak onder de inwoners. Als er geen meerwaarde zou zijn, dan zou er niet aan participatie gedaan worden. Deze ambtenaar heeft als toelichting over dit stukje van de enquête het volgende aangegeven: *‘Ik ben niet betrokken geweest bij participatie met burgers alleen in het overleg over de inrichting van de openbare ruimte met de opdrachtgever, aannemer, projectleider, ontwerper’* (persoonlijke communicatie, 25 juni 2020). Mogelijk zou dit kunnen betekenen dat hij zich niet betrokken voelde bij de participatie en er voor hemzelf dus ook geen meerwaarde aan zat. Dit is echter interpretatie.

Als we naar de projecten kijken dan geeft overal minimaal een meerderheid aan dat er sprake was van de aanwezigheid van deze factor tijdens het participatieproces. De respondenten van de Santwijckse Poort, de Gebiedsvisie buitengebied, de Molenhoek, het RIO-terrein en de Binnenhoek vonden allemaal dat er een meerwaarde voor hen was. Bij de Vinkenhof, de Binnenstadsvisie en structuurvisie binnenstad, het Wielerpark en het Van der Valk hotel was de meerderheid van de respondenten het eens dat er sprake was van de factor meerwaarde.

5.2.2.11 Expertise

De factor expertise houdt in dat de input van de burgers serieus wordt genomen door de gemeente. De gemeente ziet hun input als expertise. Bijna alle externe respondenten (26 respondenten) geven aan dat hun input als expertise werd gezien door de gemeente Tiel. Respondent 17: *‘In mijn ontwerp zaten bruikbare ideeën en die zijn opgepakt en min of meer uitgevoerd’* (persoonlijke communicatie, 24 mei 2018). Dit laat zien dat de ideeën van deze burger werden opgepakt als expertise en verder werden uitgewerkt in het eindresultaat. Respondent 10: *‘Wat het allerbelangrijkste is, dat we eindelijk een keer gehoord werden. Dat je serieus werd genomen’* (persoonlijke communicatie, 7 juni 2018). Er werd door de gemeente geluisterd naar de burgers en hun input werd verwerkt. *‘De inbreng vanuit onze agrarische kant is meegenomen en heeft tot positieve verbeteringen geleid’* (respondent 29,

persoonlijke communicatie, 12 juni 2018). Dit gold zowel voor burgers met lokale kennis als bedrijven met bepaalde expertise.

Twee externe respondenten geven aan dat hun input niet als expertise werd gezien en één persoon heeft hier geen mening over. Respondent 19 (persoonlijke communicatie, 28 mei 2018): *‘Er wordt door het bestuur en een aantal ambtenaren niet geluisterd’*. Deze respondent heeft tijdens het participatieproces heel veel input gegeven, maar had niet het gevoel dat daar iets mee gedaan werd.

Vanuit de gemeente wordt bevestigd dat er sprake was van expertise. Er is maar één respondent die aangeeft dat de input niet als expertise werd gezien. Dit had niet te maken met die respondent zelf. Hijzelf zag de input wel degelijk als input. Echter, anderen binnen de gemeenten zagen dat niet en daarom heeft hij hier aangegeven dat de input niet als expertise werd gezien door de gemeente.

Bij zeven van de negen onderzochte cases gaven de respondenten aan dat er sprake was van de factor expertise. Alleen bij de Gebiedsvisie buitengebied was niet iedereen het hiermee eens. Er was daar wel een meerderheid voor de aanwezigheid van de factor. Bij de Binnenhoek waren de respondenten verdeeld over of de input van de burgers als expertise werd gezien door de gemeente Tiel.

5.2.2.12 Overige genoemde voorwaarden

Door de respondenten zijn nog een aantal andere factoren genoemd die geleid hebben tot de succesvolle participatie. Deze zijn niet naar voren gekomen in de theorie, maar zullen in deze paragraaf apart behandeld worden.

Eén van de factoren die uniek voor het proces was, was de commitment en kwaliteiten van de projectleider. Dit kwam naar voren bij de cases de Vinkenhof, de Santwijckse Poort, de Molenhoek, het RIO-terrein, de Binnenhoek en het Wielerpark. Een respondent van de Molenhoek zei bijvoorbeeld over de projectleider: *‘Het contact met de projectleider was uitstekend. Wat ook bijzonder was, was dat de projectleider buiten het gemeentehuis ging zitten vergaderen’* (respondent 15, persoonlijke communicatie, 24 mei 2018). Andere opmerkingen waren: *‘de projectleider kon verder denken en anders denken in oplossingen’* (respondent 8, persoonlijke communicatie, 7 juni 2018) en *‘het ligt niet aan de gemeente, maar aan een paar mensen die gewoon heel goed zijn’* (respondent 10, persoonlijke communicatie, 7 juni 2018).

Wat verder genoemd werd, was de open houding van de projectleider, de kwaliteit om iedereen op één lijn te krijgen en de oplossingsgerichtheid van de projectleider. Het meeste genoemd was de betrokkenheid die de projectleiders toonden in het project.

De respondenten waren zich bewust dat niet voor alle projectleiders en/of ambtenaren binnen de gemeente Tiel gold. Sommigen hadden al te maken gehad met projectleiders die niet zo in het proces stonden. Verschillende respondenten noemden daarnaast dat de ambtenaren binnen de gemeente Tiel anders in het proces stonden dan de projectleiders. Dit werd benoemd door de respondenten van de Vinkenhof, de Santwijkse Poort, de Binnenhoek en het Wielerpark. Zo was er het gevoel dat de gemeente *‘een beetje een veelkoppig monster’* (respondent 6, persoonlijke communicatie, 30 mei 2018) was. Respondent 19 benoemde het als volgt *‘ik heb het gevoel dat bestuurders tegenwerken of onvoldoende betrokken zijn’* (persoonlijke communicatie, 28 mei 2018). Dit laat zien dat het ook afhankelijk is van ambtenaren hoe een proces verloopt. Als ambtenaren tegenwerken dan verloopt een proces anders dan wanneer ze meewerken.

Een andere unieke factor is dat de initiatiefnemers van de Vinkenhof veel geld en tijd in het participatieproces hebben gestoken. Meer dan ze hadden hoeven doen, maar de gemeente en SCW zagen dit als een voorbeeldproject en wilden er het maximale uithalen. Respondent 5 zei hierover: *‘Ik ga zo ’n renovatie in mijn leven niet meer meemaken. Er is veel geld in gestoken in de sociale huurwoningen. Ook het niveau waarop het gebracht is, is bijzonder’* (persoonlijke communicatie, 15 mei 2018). Dit maakte dat er meer ruimte was voor participatie dan normaal is voor soortgelijke projecten. Respondent 44 (persoonlijke communicatie, 18 juni 2018): *‘Van een lelijke plek is iets moois gemaakt waar voldoende budget voor was, daarmee is het eenvoudig om mensen (bewoners) enthousiast te krijgen.’* Voor participatie is ruimte in het budget nodig, zodat de participant ook daadwerkelijk iets te zeggen heeft.

Bij de Binnenhoek waren er een aantal respondenten die in het bezit waren van specifieke kennis. Zo was er in de klankbordgroep iemand aanwezig die heel veel lokale kennis bezat en alles tot op detail kon beschrijven. Ook was er een participant die vanuit zijn beroep specialistische kennis meebracht. Dit was kennis die niet beschikbaar was binnen de gemeente. Het is niet standaard bij participatietrajecten dat deze mensen aanwezig zijn en deelnemen aan het traject. Dit zorgde ervoor dat het participatieproces succesvoller verliep.

5.2.2.13 Samenvatting

Deze paragraaf bevatte de resultaten over de aanwezigheid van de benoemde theoretische factoren die van invloed kunnen zijn op een participatietraject. In onderstaande tabel 16 wordt visueel samengevat in hoeverre de factoren aanwezig waren bij de cases. In de linker kolom worden de factoren genoemd. In de bovenste rij staan de projecten per kolom vervolgens benoemd. Er is een systeem van +/- toegepast, waarbij de volgende legenda hoort: -- staat voor dat alle respondenten van mening waren dat deze factor bij deze casus afwezig was; - betekent dat het merendeel van de respondenten vond dat deze factor afwezig was; +- houdt in dat men verdeeld was over of de factor al dan niet aanwezig was; + betekent dat meer dan de helft van de respondenten aangegeven heeft dat deze factor aanwezig was in het participatieproces; en als laatste ++ betekent dat iedereen vond dat deze factor aanwezig was.

De factoren procedurele helderheid, procedurele rechtvaardigheid, representativiteit en inclusie zijn het meest afwezig bij de negen cases. De factoren die het meest aanwezig waren, waren vroegtijdigheid, voldoende tijd, meerwaarde en expertise. De factoren informatie-uitwisseling, duidelijkheid van de rollen, constructieve relatie en gelijkwaardigheid zitten hier tussenin. Bij de Binnenstadvisie en de structuurvisie kwamen de factoren het meest naar voren. Bij de Vinkenhof zagen de respondenten de factoren het minste terug.

Tabel 16. Aanwezigheid factoren

	Vinkenhof	Santwijkse Poort	Gebiedsvisie buitengebied	Binnenstadvisie en structuurvisie binnenstad	Molenhoek	RIO-terrein	Binnenhoek	Wielerpark	Van der Valk Hotel
Procedurele helderheid	-	+	--	-	-	+-	+-	--	++
Informatie-uitwisseling	+-	+-	-	+	+	++	+-	-	+
Duidelijkheid rollen	-	-	+	+	+	+-	++	+	++
Procedurele rechtvaardigheid	--	--	+-	+-	--	--	--	+-	-
Voldoende tijd	+	++	+	++	-	++	+	+	++
Constructieve relatie	+	++	+-	++	+	+-	+	+	+
Representativiteit	-	+	-	-	--	--	+	+	+-
Gelijkwaardigheid	+	+	+	++	++	++	+-	-	+
Inclusie	-	+	+-	--	--	--	+	-	++
Meerwaarde	+	++	++	+	++	++	++	+	+
Expertise	++	++	+	++	++	++	+-	++	++

H6. Conclusie en discussie

6.1 Conclusie

In deze thesis is onderzoek gedaan naar de vormen van participatie die vereist zijn in de Omgevingswet. De Omgevingswet vereist een hoge mate van participatie door burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden bij het beleids- en besluitvormingsproces van ruimtelijke plannen en projecten. Gemeente Tiel is één van de vele gemeenten die zoekende is in wat de beste werkwijze voor participatie gaat zijn om deze zo succesvol mogelijk te laten verlopen. Om dit te onderzoeken zijn er negen cases geanalyseerd en geëvalueerd om aanbevelingen te kunnen doen over hoe de gemeente Tiel het participatieproces en de ‘Tielse aanpak’ kan verbeteren. De negen cases die onderzocht zijn, waren de Vinkenhof (coproductie), de Santwijckse Poort (coproductie), de Gebiedsvisie buitengebied (adviseren), de Binnenstadsvisie en Structuurvisie binnenstad (raadplegen), de Molenhoek (regisseren), het RIO-terrein (stimuleren), de Binnenhoek (adviseren), het Wielerpark (faciliteren) en het Van der Valk Hotel Tiel (regisseren).

De hoofdvraag behorende bij dit onderzoek was: *“Wat zijn de voorwaarden voor een succesvolle participatie zoals beoogd door het ‘ja, mits’-principe in de Omgevingswet en in hoeverre voldoen de participatieprocessen van de negen cases en de ‘Tielse aanpak’ hieraan?”* In dit hoofdstuk wordt hier antwoord opgegeven.

Er is als eerste een evaluatiekader opgesteld op basis van bestaande wetenschappelijke theorie.¹⁶ Daarmee is vastgesteld wat de voorwaarden, de ‘ja’ in de ‘Tielse aanpak’, waren voor een succesvol participatieproces. In het gedane onderzoek is het samen in de ‘Tielse aanpak’ oftewel participatie, *‘het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbende¹⁷ burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij het beleids- en besluitvormingsproces van een overheidsproject of -activiteit’*. De voorwaarden kunnen onderverdeeld worden in de thema’s: motivatie, legitimiteit, diversiteit en inclusie en expertise en participatie. Als er in meerderheid is voldaan aan de voorwaarden voor succesvolle participatie, dan is er sprake van succesvolle participatie.

Uit het onderzoek is gebleken dat op veel voorwaarden laag wordt gescoord in de negen cases. In de cases zijn acht tot twaalf van de voorwaarden van succesvolle participatie gevonden. De casus waar de voorwaarden het meeste in terugkwamen, was de Santwijckse

¹⁶ Arnstein, 1969; Bron, Hermsen, Ketner, Moulijn, Ossewaarde & Verkaik, 2008; van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014; Geurtz & van de Wijdeven, 2010; Kettelarij, 2012; Leyenaar, 2009; Messink, 2014; Michels, 2006; Quick & Bryson, 2016; Rekenkamer West-Brabant, 2012; Schuilenburg, 2016; van de Wijdeven, Graaf & Hendriks, 2013

¹⁷ Belanghebbenden zijn: *‘eenieder die een belang heeft bij of in de kwestie of bij de oplossing ervan’*.

Poort. De casus met de minste voorwaarden (8) was de Gebiedsvisie buitengebied. Hieronder worden eerst de cases besproken, daarna worden de algemenere conclusies over de voorwaarden bij alle cases benoemd. Op de Gebiedsvisie buitengebied na is er overal een (nipte) meerderheid van de verschillende voorwaarden voor succesvolle participatie gevonden. Op basis van de genoemde definitie in dit onderzoek, kan dus gesteld worden dat in die acht cases sprake was van een succesvol participatieproces.

Bij de Vinkenhof komen de volgende voorwaarden in meerderheid naar voren: het CLEAR-model, voldoende tijd, constructieve relatie, gelijkwaardigheid, meerwaarde en expertise. Over een eerlijke informatie-uitwisseling waren de respondenten verdeeld. Hierdoor is er over de aanwezigheid van deze voorwaarde geen eenduidige conclusie te geven. De voorwaarden procedurele helderheid, duidelijkheid van rollen, procedurele rechtvaardigheid, representativiteit en inclusie waren niet aanwezig.

Bij de Santwijckse Poort kwamen *can do*, *like to*, *asked to*, *responded to*, procedurele helderheid, voldoende tijd, constructieve relatie, representativiteit, gelijkwaardigheid, inclusie, meerwaarde en expertise in meerderheid naar voren. In deze casus ontbraken alleen de voorwaarden duidelijkheid van de rollen en procedurele rechtvaardigheid. Over *enabled to* en informatie-uitwisseling is geen eenduidige conclusie te geven, aangezien men hier verdeeld was over de aanwezigheid van de voorwaarde. *Enabled to* is opvallend, aangezien representativiteit en inclusie wel aanwezig zijn. Hierdoor lijkt het te zijn dat als men niet allemaal is gaan deelnemen vanuit sociale verbanden, dat er dan sprake is van een grotere representativiteit van de belanghebbende deelnemers en men eerder kan en mag deelnemen. Hetzelfde is in dezelfde mate ook gevonden bij het Van der Valk Hotel Tiel. In mindere mate is het teruggezien in de cases Gebiedsvisie buitengebied, de Binnenhoek en het Wielerpark. Dit is echter een veronderstelling, welke verder nog niet onderzocht is.

Bij de Gebiedsvisie buitengebied kwamen *can do*, *asked to*, *responded to*, duidelijkheid rollen, voldoende tijd, gelijkwaardigheid, meerwaarde en expertise in meerderheid naar voren. Er is geen duidelijke uitspraak te doen over de aanwezigheid van de voorwaarden procedurele rechtvaardigheid, constructieve relatie en inclusie. De voorwaarden *like to*, *enabled to*, procedurele helderheid, informatie-uitwisseling en representativiteit ontbreken in deze casus. *Like to* is opvallend, omdat hier juist belangenorganisaties betrokken waren. Maar zoals in de resultaten aangegeven, kan dit komen doordat men de enquêtevraag anders heeft geïnterpreteerd.

Bij de Binnenstadvisie en structuurvisie binnenstad kwamen de voorwaarden *can do*, *enabled to*, *asked to*, *responded to*, informatie-uitwisseling, duidelijkheid rollen, voldoende

tijd, constructieve relatie, gelijkwaardigheid, meerwaarde en expertise in meerderheid naar voren. Er is geen duidelijke uitspraak te doen over de aanwezigheid van de voorwaarden like to en procedurele rechtvaardigheid in deze casus. In meerderheid ontbraken de voorwaarden procedurele helderheid, representativiteit en inclusie.

Bij de Molenhoek waren de voorwaarden can do, like to, asked to, informatie-uitwisseling, duidelijkheid rollen, constructieve relatie, gelijkwaardigheid, meerwaarde en expertise in meerderheid aanwezig. Over de voorwaarde responded to is geen eenduidige conclusie te geven. De voorwaarden enabled to, procedurele helderheid, procedurele rechtvaardigheid, voldoende tijd, representativiteit en inclusie leken niet aanwezig te zijn in het participatieproces van de casus.

De voorwaarden can do, like to, asked to, responded to, informatie-uitwisseling, voldoende tijd, gelijkwaardigheid, meerwaarde en expertise kwamen terug in het participatieproces van het RIO-terrein. Er is geen uitspraak te doen over de aanwezigheid van de voorwaarden procedurele helderheid, duidelijkheid rollen en constructieve relatie. De voorwaarden enabled to, procedurele rechtvaardigheid, representativiteit en inclusie ontbraken in het participatieproces.

Bij de Binnenhoek zijn de voorwaarden can do, like to, asked to, responded to, duidelijkheid rollen, voldoende tijd, constructieve relatie, representativiteit, inclusie en meerwaarde aanwezig gebleken. Doordat de respondenten over de aanwezigheid van de voorwaarden procedurele helderheid, informatie-uitwisseling, gelijkwaardigheid en expertise verdeeld waren, kan hierover geen uitspraak worden gedaan. De voorwaarden enabled to en procedurele rechtvaardigheid leken bij deze casus te ontbreken in het participatieproces.

Bij het Wielerpark zijn de voorwaarden can do, like to, asked to, duidelijkheid rollen, voldoende tijd, constructieve relatie, representativiteit, meerwaarde en expertise aanwezig bevonden in het onderzoek. Over de voorwaarden enabled to, responded to en procedurele rechtvaardigheid is geen uitspraak te doen. Procedurele helderheid, informatie-uitwisseling en gelijkwaardigheid ontbraken in het participatieproces.

De laatste casus is het Van der Valk Hotel Tiel. De voorwaarden can do, informatie-uitwisseling, duidelijkheid rollen, voldoende tijd, constructieve relatie, gelijkwaardigheid, inclusie, meerwaarde en expertise waren aanwezig in het participatieproces. Over de voorwaarden like to, enabled to, asked to, responded to, procedurele helderheid, en representativiteit is geen duidelijke uitspraak te doen. Alleen de voorwaarde procedurele rechtvaardigheid werd gemist in deze casus.

De voorwaarden can do en meerwaarde zijn bij alle cases teruggevonden in het onderzoek. Dit betekent dat deze voorwaarden goed verwerkt zijn in de ‘Tielse aanpak’ en de participatieprocessen. Ook ziet de gemeente Tiel de input van de belanghebbenden als expertise. Alleen bij de Binnenhoek was men hierover verdeeld, waardoor niet vastgesteld kan worden of deze voorwaarde aanwezig was. Bij de voorwaarde asked to waren alleen de respondenten van het Van der Valk hotel Tiel verdeeld. Er is geen duidelijke verklaring voor waarom deze voorwaarden ontbraken, omdat dit geënkquêteerden waren en dit daarom niet verder onderzocht is. De gemeente en de belanghebbenden waren hier beiden verdeeld. Ook voldoende tijd werd in 8 van de 9 cases benoemd als aanwezig. Alleen bij de Molenhoek was deze afwezig. Dit kwam doordat de initiatiefnemer in dit project zo snel mogelijk het project wilde realiseren, waardoor er minder ruimte voor participatie was. Dit lijkt een op zichzelf staand geval.

De voorwaarden constructieve relatie en gelijkwaardigheid ontbraken in twee cases. Over de aanwezigheid van de voorwaarde constructieve relatie waren de respondenten bij de cases van de Gebiedsvisie buitengebied en het RIO-terrein verdeeld. Opvallend is dat dit wordt verklaard doordat de externe respondenten aangeven dat er sprake was van een constructieve relatie, terwijl de interne respondenten aangeven dat deze er niet was. Dit kan verklaard worden doordat de externe respondenten niet of weinig met elkaar hebben moeten samenwerken, terwijl de ambtenaren en projectleiders wel met alle partijen gesprekken voerden. Zij hebben ook aangegeven dat ieder er met een eigen belang zat en dit belang terug wilde zien komen in het uiteindelijke resultaat, waardoor ze niet wilden samenwerken. De vraag is of hier een ander resultaat zou zijn geweest als het participatieproces anders ingestoken was. Bij de casus het RIO-terrein was één persoon echt tegen het project en wilde daarom niet samenwerken. Hier valt weinig aan te veranderen.

In drie cases ontbraken de voorwaarden like to, responded to en duidelijkheid van de rollen. De voorwaarde like to ontbrak bij de Gebiedsvisie buitengebied en was onduidelijk aanwezig bij de Binnenstadvisie en structuurvisie binnenstad en het Van der Valk Hotel Tiel. De ambtenaren (en projectleiders) voelden zich betrokken bij het initiatief. De externe respondenten waren verdeeld. Hierover is geen duidelijke verklaring te geven, omdat dit geënkquêteerden waren. Dit zou nog nader onderzocht kunnen worden.

De overige voorwaarden ontbraken in vijf of meer cases. Dit zijn ook de voorwaarden voor succesvolle participatie, welke in de theorie benoemd zijn als voorwaarden die het meest ontbreken in participatieprocessen. In die zin ondersteunt dit onderzoek dus de bestaande kennis over dit onderwerp. De voorwaarde informatie-uitwisseling ontbrak in vijf cases.

Zowel de interne als de externe respondenten zijn hier verdeeld over de aanwezigheid. De afwezigheid kan verklaard worden, doordat niet iedereen bij elk participatiemoment was en dat er geen of beperkte verslagen waren van die momenten. Hierdoor was niet iedereen op de hoogte van wat er besproken werd. Dit is een aandachtspunt voor participatietrajecten in de toekomst.

In zes cases was er geen sprake van representativiteit en inclusie. Deze twee voorwaarden hebben met elkaar te maken, want als niet iedereen kan en mag deelnemen, dan kan er ook geen sprake zijn van representativiteit. Dit is ook gebleken in de cases. Er ontbraken belangen en niet iedereen kon en mocht zomaar deelnemen aan het participatieproces. In vijf cases is naar voren gekomen dat als enabled to in enige mate ontbreekt, dat er dan sprake is van een grotere representativiteit en men eerder kan en mag deelnemen. Dit heeft ook te maken met of men gevraagd wordt om te deelnemen. Als men gevraagd wordt, dan is men ook eerder bereid om deel te nemen aan een participatieproces. Enabled to ontbrak in vier cases en men was over de aanwezigheid verdeeld in drie cases. Als laatste geven externe respondenten vaker dan de interne respondenten aan dat er sprake was van representativiteit en inclusie in het participatieproces. Dit kan mogelijk verklaard worden, doordat de ambtenaren tijdens of na het participatieproces erachter kwamen dat bepaalde belangen ontbraken in het proces. Deze belangen zijn niet meer gevraagd deel te nemen aan het participatieproces. Inwoners en andere belanghebbenden denken vaak vanuit een eigen belang en kunnen daardoor mogelijk het minder doorhebben als bepaalde belangen ontbreken. Hun belang is immers vertegenwoordigd. Dit zou de discrepantie kunnen verklaren. Om eenduidige verklaring hiervoor te hebben, dient verder onderzoek te worden gedaan.

Er was alleen sprake van procedurele helderheid in de casus Santwijkse Poort. Dit houdt in dat in de andere casus er niet voldoende duidelijkheid bij de participanten was over hoe het proces zou gaan verlopen. Dit verklaart ook waarom procedurele rechtvaardigheid in alle cases ontbreekt. Als er geen duidelijkheid is over hoe het proces zal verlopen, dan zijn er dus ook geen regels opgesteld en kan het proces ook niet verlopen volgens die regels. Bij de Santwijkse Poort waren er wel regels opgesteld, maar was het proces niet verlopen volgens die regels. Vandaar dat er wel sprake was van procedurele helderheid, maar niet van procedurele rechtvaardigheid. Deze twee voorwaarden zijn eigenlijk de basis voor elk participatieproces. Duidelijkheid over hoe het proces gaat verlopen en de regels die je met elkaar opstelt zijn van invloed op of iemand in staat wordt gesteld om deel te nemen, op hoe de informatie-uitwisseling verloopt, op of er voldoende tijd is voor participatie, op het opstellen van een gezamenlijk doel, op het checken of alle belangen betrokken zijn, op het

vastleggen van dat iedereen gelijkwaardig is, op het vastleggen van welke meerwaarde het proces heeft en wat er met de input wordt gedaan. Dit zorgt dat deelnemers en de gemeente dezelfde verwachtingen over het participatieproces hebben en dat de kans groter is dat het participatieproces succesvol verloopt.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek kunnen er een aantal aanbevelingen worden gedaan om de ‘Tielse aanpak’ te verbeteren, zodat de gemeente Tiel beter voorbereid is op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Uit dit onderzoek zijn drie aanbevelingen naar voren gekomen. Deze zullen hieronder toegelicht worden.

1. Verwerk de voorwaarden voor succesvolle participatie in de ‘Tielse aanpak’.

Aan het begin van de thesis is aangegeven dat de ‘Tielse aanpak’ in de geest van wat goede participatie is, is onderzocht. Dit betekent dat de cases op meer voorwaarden voor succesvolle participatie zijn getoetst, dan het aantal voorwaarden waarmee rekening is gehouden in de ‘Tielse aanpak’. De ‘Tielse aanpak’ geeft wel aan dat men vroegtijdig wil samenwerken met de omgeving, maar nog onvoldoende op hoe men dat wil doen.

Zo ontbreken alle voorwaarden waarom mensen deelnemen in de ‘Tielse aanpak’. Door aandacht te hebben voor de motivatiefactoren uit het CLEAR-model, kan er meer inzicht komen op waarom mensen deelnemen en kan het participatieproces daar beter op ingericht worden, waardoor er uiteindelijk een beter participatieproces zal zijn. Bijvoorbeeld je denkt na over welke kennis en capaciteiten een participant zal moeten hebben en zorgt bijvoorbeeld voor een stukje begeleiding daarin, waardoor mensen die dit niet of beperkt bezitten ook deel kunnen nemen. Dit komt dan ten goede aan de inclusiviteit en representativiteit.

Door vervolgens ook de voorwaarden voor een legitiem participatieproces, diversiteit en inclusie en expertise en participatie te verwerken in de methode is de verwachting dat vooraf uitgebreid wordt nagedacht over het participatieproces. Hierdoor wordt er duidelijkheid verschaft richting de eigen medewerkers en richting de burgers (verwachtingenmanagement). Dit zou ertoe moeten leiden dat de participatieprocessen succesvoller verlopen.

De meeste aandacht dient hierbij uit te gaan naar de voorwaarden: procedurele helderheid en procedurele rechtvaardigheid. Aan het begin van het participatieproces, in de

eerste bijeenkomst, is het belangrijk dat de gemeente en de participanten met elkaar hun verwachtingen over het proces uitspreken en dat er regels over het participatieproces worden afgesproken. Er dienen afspraken gemaakt te worden over wie er betrokken zijn, hoe zij betrokken worden en of deze mensen representatief zijn. Als er belangen ontbreken dienen zij nog uitgenodigd te worden en ook in te stemmen met de afspraken. Ook dient er gekeken te worden naar wat er nodig is om volwaardig te kunnen deelnemen op een manier dat iedereen gelijkwaardig is aan elkaar en begrijpt wat er gebeurt. Dit komt ten goede aan de voorwaarde enabled to en informatie-uitwisseling. Door vast te stellen wat het doel van de participatie is en hoe tot dat doel gekomen kan worden, kan er duidelijkheid worden verschaft over wie welke rol heeft in het proces, dat men wil komen tot een constructieve relatie en wat de meerwaarde is voor elke deelnemer. Hiermee laat de gemeente ook zien dat ze de deelnemers aan het participatieproces serieus nemen en belang hechten aan een vertrouwensband en de input die geleverd wordt door de deelnemers. Om te zorgen dat de spelregels ook duidelijk blijven tijdens het proces kan er mogelijk genotuleerd worden tijdens het proces. Deze notulen dienen daarna openbaar te worden gemaakt. Zo kan gewaarborgd worden dat alles wat gezegd wordt en afgesproken duidelijk is voor iedereen. Zodat zowel mensen in het participatieproces, als mensen die later instromen of mensen die alleen willen weten wat er gebeurt in het proces, ook op de hoogte (kunnen) zijn over het participatieproces.

2. Evalueer en reflecteer tijdens het participatieproces het traject.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat regelmatig zaken onduidelijk waren en werden tijdens het proces of aan verandering onderhevig waren. Hierover bleef ook een aantal keer de communicatie uit. Om hier sneller op in te spelen, raad ik aan ook evaluatie- en reflectiemomenten in te bouwen tijdens het participatieproces. Hierdoor kan er sneller bijgestuurd worden en kan er voorkomen worden dat mensen met een negatief gevoel blijven hangen of de participatie spaak loopt.

3. Evalueer op een vast moment de ‘Tielse aanpak’.

Om te zien wat wel en niet werkt is het belangrijk dat de gemeente blijft evalueren met een vast evaluatiemoment. Zeker om de ‘Tielse Aanpak’ verder te kunnen ontwikkelen, is het belangrijk om te zien wat niet alleen de interne medewerkers ervaren, maar ook wat de inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden ervaren. Zij maken ook deel uit van een participatieproces. Daarnaast zijn ze betrokken geweest bij een traject en hebben dus ook een eigen blik op het proces. Luister naar elkaar. Iedereen kan hiervan leren

en als men van elkaar leert, bevordert dat de samenwerking in de toekomst. Zo groeit niet alleen gemeente Tiel, maar ook iedereen die betrokken is geweest. Ook blijft de samenleving veranderen en dient daarop ingespeeld te worden. Wat nu misschien werkt, kan over een paar jaar anders zijn. Blijf daarom op een vast moment de ‘Tielse aanpak’ evalueren om deze blijvend te verbeteren.

6.3 Discussie

In deze paragraaf wordt er teruggekeken op het gehele onderzoek en wordt het onderzoek kritisch gereflecteerd. Als eerste wil ik ingaan op de gebruikte literatuur. Over de Omgevingswet is nog beperkt informatie beschikbaar, omdat deze nog in werking moet treden. Momenteel worden er wel al vele wetenschappelijke onderzoeken gedaan waarbij de participatie in het kader van de Omgevingswet wordt onderzocht. In deze onderzoeken wordt gebruik gemaakt van bestaande literatuur over participatie bij andere onderwerpen. In dit onderzoek is hierop aangehaakt. De literatuur die gebruikt is om de voorwaarden voor succesvolle participatie helder te krijgen, werd meermaals aangehaald in andere wetenschappelijke artikelen en/of onderzoeken. Daarbij is ook gekeken of het participatieprocessen betrof in de ruimtelijke leefomgeving en gebruik gemaakt van de literatuur over planologie. Hierover gaan de participatieprocessen bij de Omgevingswet immers ook. Er is getracht een zo juist mogelijk conceptueel kader op te stellen passend bij het onderzoek.

Er moet vervolgens wel opgemerkt worden dat in dit onderzoek meerdere theorieën gekoppeld zijn aan elkaar, omdat er geen enkele auteur was die dit had gedaan. Er was een veelheid aan wetenschappelijke theorieën die elk één of enkele voorwaarden voor succesvolle participatieprocessen benoemden. In dit onderzoek zijn ze allen benoemd om een vollediger beeld te kunnen geven en een volledig onderzoek te kunnen doen.

Op basis van die bundeling is het conceptueel kader opgesteld. Alle voorwaarden uit het conceptueel kader zijn naar voren gekomen in de cases. Dit lijkt te bevestigen dat de juiste theorie is gebruikt. Er zijn nog een paar overige factoren die ervoor hadden gezorgd dat het participatietraject succesvol was, maar deze waren afhankelijk van de casus. Hier kan dus geen veralgemeniseerde voorwaarde van worden gemaakt. Dit laat zien dat de bundeling de veelheid van factoren goed heeft samengevat en daarmee betrouwbaar is om te gebruiken als conceptueel kader bij onderzoeken naar succesvolle participatie onder de Omgevingswet.

De enige discrepantie in het conceptueel kader is de operationalisatie van de motivatievoorwaarde ‘like to’. Like to betekent dat de belanghebbende zich betrokken voelt

bij het ruimtelijk initiatief. Dit was vertaald naar ‘de belanghebbende had een belang in het initiatief’. Uit het onderzoek is gebleken dat dit niet hetzelfde hoeft te zijn. Men kan geen belang hebben in het initiatief, maar zich wel betrokken voelen. Dit zou in een vervolgonderzoek dus anders geformuleerd dienen te worden. Het is niet van invloed geweest op het onderzoek, omdat hier rekening mee is gehouden en het maar twee respondenten betreft waarbij dit naar voren is gekomen.

Er is daarnaast geen uitgebreid onderzoek gedaan naar de relaties tussen de verschillende voorwaarden en de relaties tussen de voorwaarden en de vormen van participatie. Hierover is ook nog geen wetenschappelijke literatuur beschikbaar. Echter, is er wel in een aantal cases eenzelfde patroon gevonden. Dit was dat als de respondenten verdeeld waren over de voorwaarde ‘enabled to’ (de respondenten waren niet alleen gaan deelnemen vanuit een sociaal verband), dat de representativiteit en de voorwaarde inclusie dan meer aanwezig waren in de casus, dan wanneer dit niet was. De respondenten waren hier representatiever en iedereen kon en mocht meer deelnemen, dan bij cases waar ‘enabled to’ juist ontbrak of geheel aanwezig was. Dit is interessant om verder te onderzoeken, omdat je daarmee beter een inschatting zou kunnen maken van hoe je ervoor kan zorgen dat de juiste personen in het participatieproces betrokken raken. Vervolgonderzoek welke deze hypothese onderzoekt zou hierin meer inzicht kunnen bieden. Ditzelfde geldt voor een vervolgonderzoek naar de relatie tussen de voorwaarden en de participatievormen. Een participatieproces waar mensen geraadpleegd worden, is anders dan een participatieproces waar mensen coproduceren.

Er zijn meer voorwaarden gevonden die in verband met elkaar lijken te staan. Deze zijn benoemd in de conclusie. Het zou goed zijn om deze breder te onderzoeken om te kijken of deze inderdaad met elkaar in verband staan. Als dat zo is, dan zou dat betekenen dat de operationalisering misschien niet eenduidig genoeg is en ook verder verbeterd zou moeten worden indien men een soortgelijk onderzoek zou willen uitvoeren.

Een andere lacune in het onderzoek is dat het onderzoek alleen uitgevoerd is onder participatietrajecten welke afgerond zijn en in die zin succesvol waren. Ze hebben immers geleid tot een project welke gerealiseerd is. Om een goed beeld te geven van in hoeverre de ‘Tielse aanpak’ nu voldoet aan de voorwaarden voor succesvolle participatie zou een vervolgonderzoek uitgevoerd dienen te worden bij cases die vastgelopen zijn. Dit om inzicht te krijgen in of dat ligt aan het ontbreken van bepaalde voorwaarden of dat er voorwaarden ontbreken waaraan de ‘Tielse aanpak’ niet voldoet.

Ook zijn mensen die tijdens een participatieproces zijn afgehaakt of van tevoren al besloten hadden niet deel te nemen niet betrokken bij het onderzoek en is gebleken dat er geen representativiteit van belanghebbenden was in de participatieprocessen. Er waren meer hoogopgeleide mannen van middelbare leeftijd. Als er wel een representatieve hoeveelheid mensen was en mensen waren bevraagd die niet hadden deelgenomen, dan zouden zij mogelijk een ander beeld kunnen schetsen dan wat nu gevonden is. In het onderzoek waren er niet voldoende tijd en middelen om dit te kunnen doen. Ook hier zou vervolgonderzoek kunnen helpen om een beter beeld te krijgen over in hoeverre de ‘Tielse aanpak’ een succesvolle aanpak is voor participatie in de Omgevingswet.

Als laatste heeft het onderzoek door ziekte van mijzelf langere tijd stilgelegen. Dit betekent dat het onderzoek opgedeeld is. De eerste periode was van maart 2018 tot en met juli 2018, waarna een tweede enquête en telefonische interviews (in verband met corona) nog uitgezet zijn in juni tot en met juli 2021. De tweede enquête en interviews zijn gehouden om nog meer specifieke informatie op te halen over de voorwaarden van succesvolle participatie. Helaas waren bij de tweede keer niet alle respondenten meer bereid om nogmaals deel te nemen. Dit betrof alleen negen geënquêteerden. Uiteindelijk is dit niet van grote invloed, omdat de meeste informatie is opgehaald via de interviews en groepsgesprekken. Door continue aan te geven waarop de resultaten zijn gebaseerd, is getracht een zo betrouwbaar onderzoek neer te zetten. Toch blijft het de vraag of respondenten niet andere antwoorden gegeven hebben doordat er tijd overheen is gegaan en ze het gelopen traject minder goed herinneren. De antwoorden zijn wel vergeleken met eerdere antwoorden en hierin zijn geen duidelijke verschillen gevonden. Ook zijn er een paar vragen herhaald om te checken of hetzelfde antwoord werd gegeven. Dit was het geval bij alle respondenten.

Literatuur

- Aan de slag met de Omgevingswet (z.d.). Begrippenlijst [internetbron]. Geraadpleegd op 5 november 2019, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/abc-omgevingswet/begrippenlijst/?BgrIdt=188763>
- Aken, T. van (2009). *De weg naar projectsucces: Resultaten bereiken met mensen* (vierde druk). Zaltbommel: Van Haren Publishing.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 4, 216-224. doi: 10.1080/01944366908977225
- Baarda, B., Goede, M. de, & Kalmijn, M. (2015). *Basisboek enquêteren: Handleiding voor het maken van een vragenlijst en het voorbereiding en afnemen van enquêtes*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Bannink, D., & Verhoeven, I. (2016). De nieuwe Omgevingswet: participatie, ongelijkheid en conflict. *Beleid en Maatschappij*, 43 (3). doi: 10.5553/Benk/138900692016043003008
- Bekkers, V., & Meijer, A. (2010). *Cocreatie in de publieke sector; Een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties* (eerste druk). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen* (tweede druk). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bouwhuis, J. (2018, 5 april). *Opening wielersportcentrum De Betuwe in Tiel*. Geraadpleegd van <https://detielenaar.nl/nieuws/2018/04/opening-wielersportcentrum-de-betuwe-in-tiel/>
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2018). From participation to co-production: Widening and deepening the contributions of citizens to public services and outcomes. In E. Ongaro & S. van Thiel (Reds.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (pp. 403-424). Geraadpleegd op 5 december 2018, van <http://ebookcentral.proquest.com.ru.idm.oclc.org/lib/ubnru-ebooks/reader.action?docID=5164401>
- Brink, G. van den (2002). *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Broek, A. van den, Steenbekkers, A., Houwelingen, P. van, & Putters, K. (2016 a). *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broek, A. van den, Steenbekkers, A., Houwelingen, P. van, & Putters, K. (2016 b). Eenvoudig beter? Burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel. *Beleid en Maatschappij*, 43 (3), 80-84. doi: 10.5553/BenM/138900692016043003011
- Bron, P., Hermsen, F., Ketner, S., Moulijn, M., Ossewaarde, M.R.R., & Verkaik, L. (2008). *Effectieve vormen van burgerparticipatie? Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel* (Rapport). Enschede: Universiteit van Twente.
- Bureau Nieuwe Gracht (2009). *Structuurvisie Tiel 2030: Ontwerp*. Gemeente Tiel.
<https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p23/p2325/2325-004ontwerpstructuurvisie.pdf>
- Busscher, T., van den Brink, M., Verweij, S., & Edelenbos, J. (2017). *Het organiseren van ruimtelijke kwaliteit: Inzichten uit Ruimte voor de Rivier* (Rapport).
https://www.researchgate.net/profile/Stefan_Verweij/publication/320775303_Het_Organiseren_Van_Ruimtelijke_Kwaliteit_Inzichten_Uit_Ruimte_Voor_De_Rivier/links/59fa1d26a6fdcc9a16261370/Het-Organiseren-Van-Ruimtelijke-Kwaliteit-Inzichten-Uit-Ruimte-Voor-De-Rivier.pdf
- Buuren, A. van, & Edelenbos, J. (2008). *Kennis en kunde voor participatie: Dilemma's voor legitimiteit in de participatiemaatschappij*. Geraadpleegd van
https://www.researchgate.net/publication/254805351_Kennis_en_kunde_voor_participatie
- Carnes, S., Munro, J., Peelle, E., Schweitzer, M., & Wolfe, A. (1996). *Factors favourable to public participation success* (Rapport). Geraadpleegd op 10 december 2018, van
https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc672895/m2/1/high_res_d/228492.pdf
- Chess, C., & Purcell, K. (1999). Public participation and the environment: Do we know what works? *Environmental Science & Technology*, 33 (16), 2685-2692. Geraadpleegd van
<https://pubs-acrs-org.ru.idm.oclc.org/doi/pdf/10.1021/es980500g>
- Denters, B., & Oude Vrielink, M. (2004). *Achtergrondstudie stedelijk burgerschap*. Enschede: KennisInstituut Stedelijke Samenleving. Geraadpleegd van
https://www.researchgate.net/publication/236208498_Achtergrondstudie_stedelijk_burgerschap
- Dezeure, K., De Rynck, F., Reynaert, H., & Steyvers, K. (2008). *Factoren die burgerparticipatie in steden beïnvloeden: Internationaal vergelijkende literatuurstudie*

- naar lokale participatie*. Geraadpleegd van
http://steunpuntbov.be/rapport/s2A1106002_dezeure_2008_politologen_lokale%20participatie.pdf
- Dieperink, M. (2016). *Participatie in de Omgevingswet; Symboolwetgeving of effectieve prikkel voor een andere projectaanpak?*. Geraadpleegd van
http://dare.ubvu.vu.nl/bitstream/handle/1871/55131/VMR_Preadvies?sequence=2
- Dreijerink, L., Van Kamp, L., & Kruize, H. (2008). *Burgerparticipatie in beleidsvorming: Resultaten van een verkennende literatuurstudie* (Briefrapport 830950003). RIVM.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.-J., & Tatenhove, J. van (2006). *Burgers als beleidsadviseurs: Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam, Nederland: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J., & Klijn, E.-H. (2005). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 1-30. doi: 10.1093/jopart/mui049
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (1998). *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Eijk, C. J. A. van, & Steen, T.P.S. (2016). Why engage in coproduction of public services? Mixing theory and empirical evidence. *International Review of Administrative Sciences*, 82 (1), 28-46. doi: 10.1177/0020852314566007
- Eijk, C. J. A. van (2017). *Engagement of citizens and public professionals in the co-production of public services* (Proefschrift Universiteit Leiden, Leiden). Geraadpleegd op 2 mei 2018, van
https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/601894/1/Proefschrift_Carola+van+Eijk_Universiteit+Leiden_okt+2017.pdf
- Fahnrich, F., & Veldhuis, H. (2016). *Gebiedsvisie buitengebied*. BügelHajema.
https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0281.BP00025-vo01/b_NL.IMRO.0281.BP00025-vo01_tb1.pdf
- Fast, T., & Den Broeder, L. (2016). *Handreiking bewonersparticipatie bij de inrichting van een gezonde leefomgeving*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

- Fikke, N. (2017, 19 april). Ken uw kerninstrument! [Blog post]. Geraadpleegd van <https://www.omgevingswetportaal.nl/actueel/weblog/weblogberichten/2017/blog-ken-uw-kerninstrumenten>
- Geurtz, C., & Van de Wijdeven, T. (2010). Making citizen participation work: The challenging search for new forms of local democracy in the Netherlands. *Local Government Studies*, 36 (4), 531-449. doi: 10.1080/03003930.2010.494110
- Graaf, L. de (2007). *Gedragen beleid: Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht* (Proefschrift Universiteit Utrecht, Utrecht). Delft: Eburon.
- Groothuijse, F., Korsse, D., & Schueler, B. (2014). Kroniek van het omgevingsrecht: De weg naar een nieuwe Omgevingswet. *Nederlands Juristenblad*, 35, 2514-2524. Geraadpleegd van <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/306260/1435.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Helden, W. van, Dekker, J., Van Dorst, P., & Govers-Vreeburg, J. (2009). *We gooien het de inspraak in* (Rapportnummer 2009/180). Den Haag: De Nationale Ombudsman. Geraadpleegd van https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport2009-180_2.pdf
- Hendriks, F., & van de Wijdeven, T. (Reds.) (2014). *Loshouden en meemaken: Over samenredzaamheid en overheidsparticipatie*. Den Haag: Platform 31. Geraadpleegd van https://pure.uvt.nl/portal/files/4826330/Loshouden_en_meemaken.pdf
- Houwelingen, P. van, Boele, A., & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht?: Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd op https://pure.uvt.nl/portal/files/3883617/Soc_Dekker_Burgermacht_op_eigen_kracht_rapport_2014.pdf
- Informatiepunt Omgevingswet (z.d. a). *Uitgangspunten en doel van de wet*. Geraadpleegd op 5 april 2018, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/omgevingswet/begrippen/uitgangspunten-doel/>
- Informatiepunt Omgevingswet (z.d. b). *Instrumenten*. Geraadpleegd op 5 april 2018, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/omgevingswet/begrippen/instrumenten/>

- Innes, J.E., & Booher, D.E. (2003). *The impact of collaborative planning on governance capacity*. Berkeley: University of California, Institute of Urban and Regional Development.
- Kettelarij, M. (2012). *De burger aan zet. Lessen uit de praktijk: overheidsparticipatie* (Bachelorthesis). Geografie, Planologie en Milieu, Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit, Nijmegen.
- Koers, A.W., & Bröring, H. E. (2017). Burgerparticipatie en omgevingsprojecten: Hoe zorgen we voor kwaliteit? *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 4, 161-166. doi: 10.555./TO/156850122017017004003
- Koppenjan, J. (2012). *Het verknipte bestuur: Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening* (Oratie). Den Haag: Eleven Internationale Publishing.
- Kruiter, A. J., & Lammers, K. (2016). Omgevingswet – omgaan met de paradox beschermen en benutten. *Beleid en Maatschappij*, 43 (3), 70-74. doi: 10.5553/BenM/138900692016043003010
- Leyenaar, M. (2009). *De burger aan zet: Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie* (Brochure nr. 24491). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Lodewijck Groep (z.d.). De zes kern instrumenten van de Omgevingswet. Geraadpleegd op 22 april 2018, van <http://lodewijckgroep.nl/wp-content/uploads/2016/10/de-zes-kern-instrumenten-van-de-omgevingswet-def-email-en-website-toegevoegd-februari-20161.pdf>
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2001). Trends in public participation: part 2 – Citizens' perspectives. *Public Administration*, 79 (2), 445-455.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR Framework. *Social Policy & Society*, 5 (2), 281-291. doi: 10.1017/S1474746405002988
- Meijer, J.H., Oldenziel, H.A., & Vos, H.W. de (2016). *'The making of' van de stelselherziening omgevingsrecht* (Brochure). Geraadpleegd van <https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiavYnm-8PaAhWKzaQKHVvtDYYQFgggUMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.omgevingswetportaal.nl%2Fbinaries%2Fomgevingswetportaal%2Fdocumenten%2Fpublicaties%2F2016%2F12%2F16%2Fthe-making-of...-de->

- omgevingswet%2FtenM%2Bbrochure%2B17x24%2BThe%2Bmaking%2Bof_def.pdf
&usg=AOvVaw2xQRFTnZxNSvjiBEmqf041
- Messink, J. (2014). *Mastherthesis: De overheid en burgerinitiatieven*. Geraadpleegd van <http://gpm.ruhosting.nl/mt/PL2014/2014MAPL17MessinkJorick.pdf>
- Michels, A. M. B. (2006). Citizen participation and democracy in the Netherlands. *Democratization*, 13 (2), 323-339. doi: 10.1080/13510340500524067
- Michels, A.M.B. (2011). De democratische waarde van burgerparticipatie: interactief bestuur en deliberatieve fora. *Bestuurskunde*, 20 (2), 75-84.
- Michels, A. M. B., & De Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy. *Local Government Studies*, 36 (4), 477-491. doi: 10.1080/03003930.2010.494101
- Michels, A. M. B., & De Graaf, L. (2017). Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited. *Local Government Studies*, 43 (6), 875-881. doi: 10.1080/03003930.2017.1365712
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.d. a). *De Omgevingswet*. Geraadpleegd op 27 maart 2018, van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.d. b). *Waarom een stelselherziening?* Geraadpleegd op 5 april 2018, van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/waarom-een-stelselherziening>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *IG de instrumentenkist* [Foto]. Geraadpleegd op 9 april 2018, van <https://www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/documenten/publicaties/2018/01/19/infographic-de-zes-instrumenten>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016 a). *Pionieren met de Omgevingswet: Houd het eenvoudig, maak het beter* (Rapport). Den Haag: Auteur. Geraadpleegd van <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/rapporten/2016/12/16/pionieren-met-de-omgevingswet>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016 b). *Omgevingswet in het kort: Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit* (Brochure). Geraadpleegd van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/brochures/2014/06/informatiebladen/informatieblad-omgevingswet-in-het-kort>

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016 c). *De zes instrumenten van de Omgevingswet: Omgevingsvisie* (Brochure). Geraadpleegd van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/brochures/2014/06/informatiebladen/informatieblad-omgevingsvisie>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016 d). *De zes instrumenten van de Omgevingswet: Programma* (Brochure). Geraadpleegd van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/brochures/2014/06/informatiebladen/informatieblad-programma>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016 e). *De zes instrumenten van de Omgevingswet: Decentrale regels* (Brochure). Geraadpleegd van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/brochures/2014/06/informatiebladen/informatieblad-decentrale-regels>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016 f). *De zes instrumenten van de Omgevingswet: Omgevingsvergunning* (Brochure). Geraadpleegd van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/brochures/2014/06/informatiebladen/informatieblad-omgevingsvergunning>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016 g). *De zes instrumenten van de Omgevingswet: Projectbesluit* (Brochure). Geraadpleegd van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/brochures/2014/06/informatiebladen/informatieblad-projectbesluit>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). Informatieblad *participatie in de Omgevingswet: Wat regelt de wet?* (Brochure). Den Haag: Auteur. Geraadpleegd van <https://www.omgevingswetportaal.nl/actueel/nieuws/2017/09/29/nieuw-infoblad-wat-regelt-de-omgevingswet-over-participatie>
- Oenen, G. van (2016). Omgevingswet, participatie en democratische vermoeidheid. *Beleid en Maatschappij*, 43 (3), 70-74. doi: 10.5553/BenM/138900692016043003009
- Omgevingswet. (2016, 23 maart). Geraadpleegd op 5 april 2018, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-156.html>

- Osborne, S.P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy and development. *World Development*, 24 (6), 1073-1087.
- Passchier, R., & Schalk, J. (2016). Gezocht: burgerparticipatie (voor vaste relatie): Een vergelijkende gevalsstudie naar 26 lokale netwerken in het sociale domein in de regio Arnhem. *Bestuurskunde*, 25 (1), 65-77. doi: 10.5553/Bk/092733872016025001013
- Pröpper, I. (2013). *De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders* (3^e herz. ed.). Bussum: Coutinho.
- Pröpper, I., Litjens, B., & Weststeijn, E. (2006). *Wanneer werkt participatie? Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak* (Rapport). Geraadpleegd van <http://www.leidenincijfers.nl/onderzoeksbank/727-STIP-eindrapportage-210606.pdf>
- Quick, K., & Bryson, J. (2016). 'Theories of public participation in governance'. In Torfing, J., Ansell, C. (reds.), *Handbook of theories of governance*, Edward Elgar, 2016, hoofdstuk. 12. Geraadpleegd van <https://www.researchgate.net/publication/28273392>
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2012/11/22/loslaten-in-vertrouwen>
- Rekenkamer West-Brabant (2012). *Onderzoek burgerparticipatie Gemeente Oosterhout*. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamerwestbrabant.nl/docs/oh/oh-21a-2012-dec-burgerparticipatie.pdf>
- Rijksoverheid (z.d.). *Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*. Geraadpleegd op 26 maart 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>
- Rijksoverheid (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid: Regeerakkoord VVD-CDA*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda>
- Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration*, 34 (4), 325-353.

- Roorda, C., Verhagen, M., Loorbach, D., & Steenberg, F. van (2015). *Doe-democratie: Niche, visie of hype?* (Rapport). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/10/06/doe-democratie-niche-visie-of-hype>
- Rooy, P. van (2018). *Overheidsparticipatie en Omgevingswet: Gelijk speelveld* (Rapport). Geraadpleegd van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/nieuwsberichten/nieuwsberichten-2018/maart/publicatie/>
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public participation methods: A framework for evaluation. *Science, Technology & Human values*, 25 (1), 3-29. doi: 10.1177/016224390002500101
- Santwijkse Poort. (z.d.). Gemeente Tiel. Geraadpleegd op 13 september 2021, van <https://tiel.jaarverslag-2017.nl/p9925/santwijkse-poort>
- Schuilburg, M.B. (2016). Overheidsparticipatie in burgerprojecten: over Buurt Bestuurt, Hillesluis en Schrödingers kat. *Justitiële verkenningen*, 5, 11-26. doi: 10.5553/JV/016758502016042005002
- Snels, J.C.M.A., & Wassenaar, N. (2008). *Lessons learned: Evaluatie van logistieke bundelingsprojecten in de praktijk* (Rapportnummer 873). Geraadpleegd van <http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/9013>
- Spit, T., & Zoete, P. (2002). *Gepland Nederland. Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Teisman, G. (2000). Models for research into decision-making processes: On phases, streams and decision-making rounds. *Public Administration*, 78 (4), 937-956.
- Theissens, H. (2012). *Governance in interessante tijden. Een essay*. Geraadpleegd van <https://surfsharekit.nl/publiek/hh/726bc126-a576-420d-975c-b6226313aa24>
- Tyler, N. (2003). Practical experience of public participation: Evidence from methodological experiments. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 16 (3), 253-270. doi: 10.1080/1351161032000126053
- Van de Wijdeven, T., De Graaf, L., & Hendriks, F. (2013). *Actief burgerschap: Lijnen in de literatuur*. Geraadpleegd van https://pure.uvt.nl/portal/files/8082242/Actief_burgerschap_Lijnen_in_de_literatuur_TSPB_mei_2013_definitief.pdf
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek; Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

- Verba, S., Schlozman, K., & Brady, H. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (z.d.). *Raadgever Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit* [internetartikel]. Geraadpleegd op 17 april 2020, van <https://vng.nl/artikelen/raadgever-omgevingswet-ruimte-voor-ontwikkeling-waarborgen-voor-kwaliteit>
- Wender, D. (2016). Een waterdicht systeem of ruimte voor verbetering? Een onderzoek naar samenwerkingsvormen in een governancecontext (Masterthesis). Geraadpleegd van http://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/1191/15_16_020%20Daan%20Wender%20mathesis.pdf?sequence=1
- Wielen, P. van der, & Makaske, B. (2007). *Succes- en faalfactoren van rivierherstelprojecten: een analyse van theorie en praktijk* (Rapport). Geraadpleegd van <http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/reports/367118>
- Wilcox, D. (1994). *The guide to effective participation*. Brighton: Delta Press. Geraadpleegd van <http://partnerships.org.uk/guide/guide1.pdf>
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: auteur.
- WUrk (z.d. a). *Binnenhoek Tiel*. Geraadpleegd op 11 november 2021, van <https://www.wurck.nl/projecten/binnenhoek-eerste-fase/>
- WUrk (z.d. b). *Eerste fase Binnenhoek in Tiel opgeleverd*. Geraadpleegd op 25 oktober 2021, van https://www.wurck.nl/?post_type=nieuwsberichten&p=8021

Lijst met afkortingen

Afkorting

(Ministerie) BZK

(Ministerie) I&M

3^e herz. ed.

Art.

MvA

p.

pp.

Reds.

ROB

z.d.

SCW

WRR

Naam

(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
Derde herziene editie

Artikel

Memorie van Antwoord aan de Tweede
Kamer

Pagina

Pagina's

Redacteurs

Raad voor het Openbaar Bestuur

Zonder datum

Stichting Christelijke Woningcorporatie

Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid

Lijst van Figuren en Tabellen

Figuur	Naam	Pagina
1	Tielse Aanpak	15
2	Participatieladders vergeleken	19
3	De overheidsparticipatieladder	22
4	Veranderingen huidige stelsel en Omgevingswet	102
5	De zes kerninstrumenten van de Omgevingswet	103
6	Beslisschema Bestuursstijl	104

Tabel	Naam	Pagina
1	Regels over participatie	14
2	De factoren die van invloed zijn binnen het participatieproces	28
3	Gebruikte methode per casus	33
4	Antwoordmogelijkheden	35
5	Selectiecriteria	37
6	Aantal aangeschreven respondenten per methode	38
7	Daadwerkelijk aantal respondenten	39
8	Operationalisatie participatie	40
9	Operationalisatie voorwaarden voor succesvolle participatie	41
10	Aanwezigheid can do per casus	56
11	Aanwezigheid like to per casus	57
12	Aanwezigheid enabled to per casus	59
13	Aanwezigheid asked to per casus	60
14	Aanwezigheid responded to per casus	61
15	Aanwezigheid motivatiefactoren	64
16	Aanwezigheid factoren	79
17	Kenmerken bestuursstijlen	105
18	Respondentenoverzicht	118

Bijlagen

Bijlage 1. Uitleg kerninstrumenten Omgevingswet

Het eerste instrument van de Omgevingswet is de omgevingsvisie. Dit is een strategisch plan voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn, welke vastgesteld kan worden door het Rijk, de provincie en de gemeente (Groothuijse et al., 2014; Ministerie I&M, 2016 b). Doel van de omgevingsvisie is het bevorderen van samenhang van het beleid voor de fysieke leefomgeving (Ministerie I&M, 2016 c).¹⁸ Nu zijn er nog meerdere structuurvisies voor delen van gebieden en gebiedsplannen, zoals een vervoersplan of een waterplan. Al deze onderdelen zitten straks in één omgevingsvisie. In de omgevingsvisie kan aangegeven worden waar welke ontwikkelingen gerealiseerd kunnen worden en wat de omgevingskwaliteit behoort te zijn voor de lange termijn (Ministerie I&M, 2016 c). Doordat het een visie is, bindt het alleen het vaststellende bestuursorgaan.

Het tweede instrument is het programma. In het programma worden er concrete maatregelen gegeven voor de bescherming, het beheer, het gebruik en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving (Groothuijse et al., 2014; Ministerie I&M, 2016 b). Dit is een concrete uitwerking om de doelstellingen van de omgevingsvisie en de Omgevingswet (zie 2.1.1 ‘Algemeen’) te kunnen behalen (Fikke, 2017; Ministerie I&M, 2016 d). Dit is niet meer gericht op het geheel van de fysieke leefomgeving, maar op delen daarvan.

Een bijzonder programma is de ‘programmatische aanpak’ waarin op een specifieke manier de omgevingswaarden en beleidsdoelen bereikt worden (Groothuijse et al., 2014; Ministerie I&M, 2016 d). Zo kan een activiteit, die een negatief effect heeft op de omgevingswaarden of één van de doelstellingen, toch mogelijk worden gemaakt onder bepaalde voorwaarden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij wegenprojecten. Wegenprojecten overschrijden vaak de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Door een ‘programmatische aanpak’ hiervoor te hebben, is wegenbouw wel mogelijk.

Het derde instrument is de decentrale regelgeving. Provincies, gemeenten en waterschappen worden geacht al de bestaande regels over de fysieke leefomgeving in één regeling bijeen te brengen.¹⁹ Dit is de juridisch bindende uitwerking van de omgevingsvisie (Fikke, 2017). De provincie zal een omgevingsverordening maken, de gemeenten een omgevingsplan en de waterschappen een waterschapsverordening (Groothuijse et al., 2014; Ministerie I&M, 2016 b). Zodra de Omgevingswet in werking treedt, vallen bestaande

¹⁸ *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 962, 3.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2011-2012, 33 118, 3.

bestemmingsplannen en lokale verordeningen automatisch onder het gemeentelijke omgevingsplan (Ministerie I&M, 2016 e). De bestemmingsplannen en alle soorten verordeningen per gemeente worden hiermee overzichtelijk gebundeld tot één plan. Door het omgevingsplan digitaal aan te bieden, ontstaat er meer duidelijkheid voor initiatiefnemers en kunnen zij direct alle regelgeving per gebied vinden. Naast de samenbundeling van bestaande bestemmingsplannen en verordeningen, dient bij de voorbereiding van het omgevingsplan van de gemeente participatie plaats te vinden (idem.).

Het vierde instrument is de algemene rijksregels voor de activiteiten. Dit zijn een aantal algemene regels, die door de Rijksoverheid zijn vastgesteld, ter bescherming van de fysieke leefomgeving (Ministerie I&M, 2016 b). Het kan bijvoorbeeld doelmatiger en doeltreffender zijn om landelijke regels op te stellen voor bepaalde activiteiten (Fikke, 2017). Binnen deze algemene rijksregels hebben de decentrale overheden enige ruimte om maatwerk te kunnen bieden (Groothuijse et al., 2014).

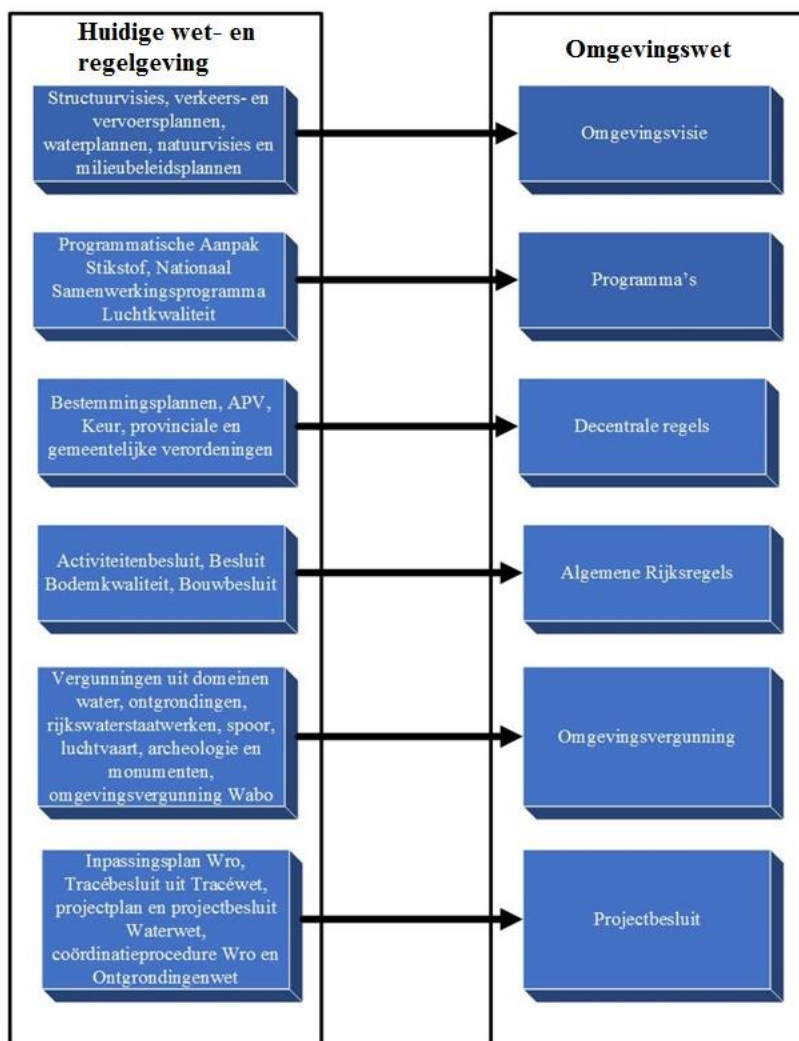
Het vijfde instrument van de Omgevingswet is de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning toetst of een initiatief is toegestaan en bevat de randvoorwaarden voor een initiatief.²⁰ Het is de bedoeling dat een initiatiefnemer voortaan bij één loket terecht kan en er snel duidelijkheid is over of het initiatief wel of niet door kan gaan (Groothuijse et al., 2014; Ministerie I&M, 2016 b). De omgevingsvergunning is een uitbreiding op de huidige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Ministerie I&M, 2016 f). Er zullen nu nog meer vergunningen uit andere domeinen worden toegevoegd, zoals vergunningen op het gebied van archeologie. In de omgevingsvergunning is het ‘vereiste van onlosmakelijke samenhang’ niet meer van toepassing (idem.). Dit betekent dat een initiatiefnemer zelf mag bepalen wanneer hij of zij voor welke activiteit een vergunning aanvraagt. Het is aan de initiatiefnemer zelf of deze alles in één keer aanvraagt of het opdeelt.

Het laatste instrument is het projectbesluit. Alleen het verantwoordelijke bestuursorgaan mag een projectbesluit nemen (Groothuijse et al., 2014; Ministerie I&M, 2016 g). In het projectbesluit staat een uniforme procedure voor de besluitvorming over complexe projecten in de fysieke leefomgeving waarbij een publiek belang speelt (Fikke, 2017; Ministerie I&M, 2016 b). Het vroegtijdig participeren van belanghebbenden is hier een belangrijk onderwerp. Het is verplicht om burgers, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen in een vroeg stadium te betrekken bij projecten die onder het

²⁰ *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 962, 4.

projectbesluit vallen (idem.). Een voorbeeld van een project waar dit van toepassing zou zijn, is het bouwen van windmolens op een bepaalde locatie.

In deze nieuwe kerninstrumenten zitten instrumenten uit de huidige wet- en regelgeving. Om hier een beetje inzicht in te krijgen zijn de belangrijkste weergegeven in figuur 4 hieronder. Zo komen de huidige structuurvisies en verkeers- en vervoersplannen terug in de ‘nieuwe’ Omgevingsvisie. Dit overzicht is uiteraard niet volledig, maar geeft iets meer inzicht in wat de relatie is tussen de huidige instrumenten en de nieuwe kerninstrumenten.



Figuur 4. Veranderingen huidige stelsel en Omgevingswet. Deze afbeelding is gebaseerd op een brochure van het ministerie I&M (Meijer, Oldenziel & Vos, 2016) en de tabel 'De zes kern instrumenten van de Omgevingswet' van Lodewijk Groep (z.d.).

Het ministerie BZK heeft ter verduidelijking van de kerninstrumenten een infographic gemaakt (Ministerie BZK, z.d. c). Deze is weergegeven in figuur 5 hieronder. Ter

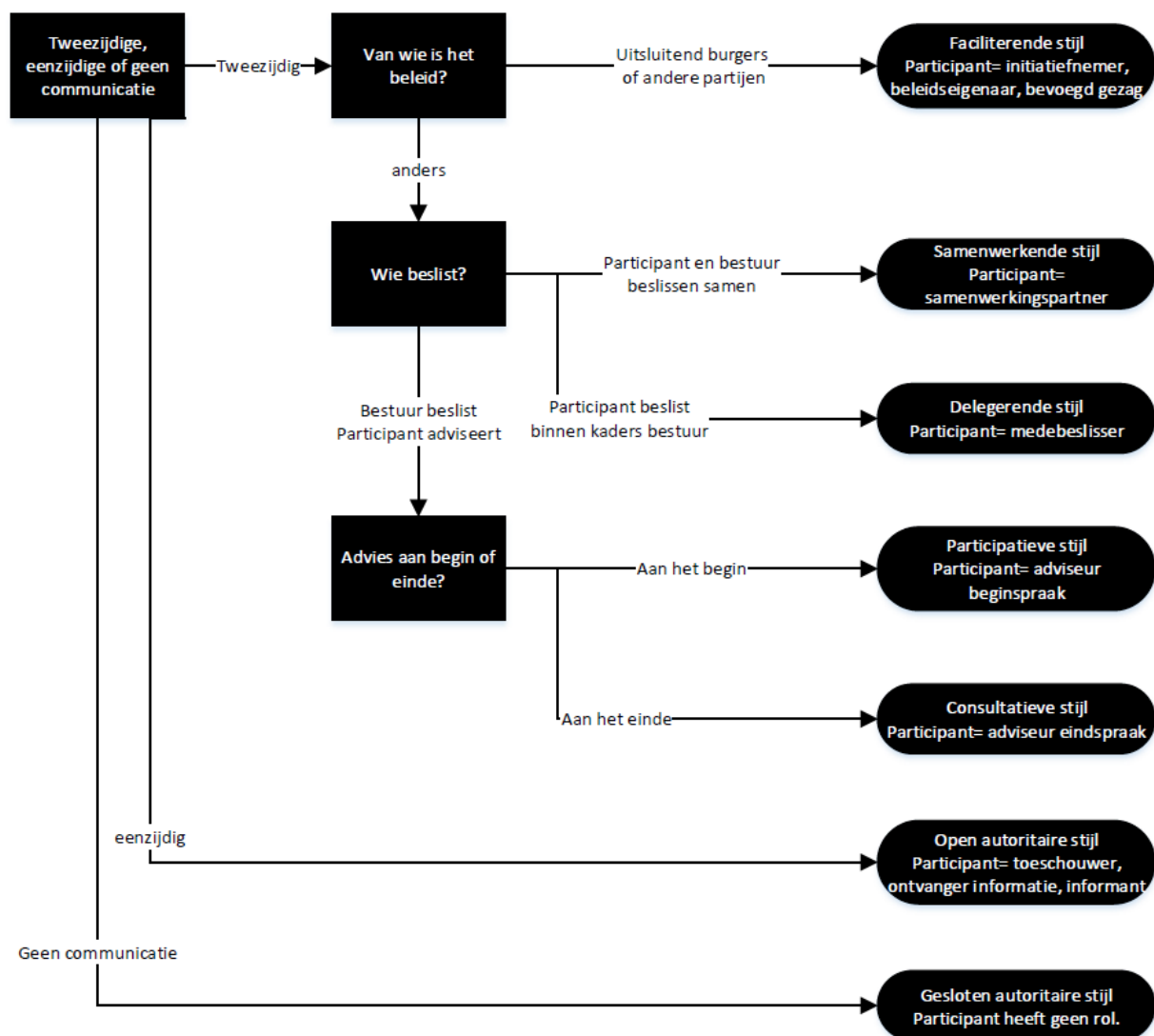
verduidelijking van de afbeelding wordt hier een voorbeeld gegeven. Stel er komt een ondernemer die twee huizen wil bouwen binnen de gemeente Tiel oftewel een project dat valt onder de Omgevingswet. Dit project wordt in eerste instantie getoetst aan de omgevingsvisie van de gemeente Tiel. Daarnaast moet het voldoen aan de regels die volgen uit de Programma's, de overige decentrale regels die van toepassing zijn en de algemene rijksregels. Het projectbesluit is hier niet van toepassing, omdat het gaat om een relatief simpele aanvraag met een kleine impact op de fysieke leefomgeving. Als het project aan alle regels voldoet, dan kan er een omgevingsvergunning afgegeven worden. Vanaf dat moment mag de ondernemer in principe gaan bouwen.



Figuur 5. De zes kerninstrumenten van de Omgevingswet. Overgenomen uit *IG de instrumentenkist* van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018 (<https://www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/documenten/publicaties/2018/01/19/infographic-de-zes-instrumenten>). Copyright 2018, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bijlage 2. Schema beslissen welke participatietrede

De figuur hieronder kan overheden helpen te beoordelen welke bestuursstijl ze nodig hebben bij een participatietraject. Onder participant worden burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen/ overheden verstaan. Met bestuur bedoelen we degene die acteert in het proces namens de overheid. Dit kan de ambtenaar zijn of bijvoorbeeld de wethouder.



Figuur 6. *Beslischema bestuursstijl*. Dit schema is gebaseerd op de participatieladder van Pröpper (2013, pp. 17-18).

Bijlage 3. Extra toelichting bestuursstijlen

Tabel 17. Kenmerken bestuursstijlen

	Gesloten	Open	Consultatieve	Participatieve	Delegerende	Samenwerkende	Faciliterende
Kenmerken	autoritaire stijl	autoritaire stijl	stijl	stijl	stijl	stijl	stijl
Communicatie	Geen	Eenzijdig	Tweezijdig	Tweezijdig	Tweezijdig	Tweezijdig	Tweezijdig
Interactief	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Van wie is het beleid?	Bestuur	Bestuur	Bestuur	Bestuur	Bestuur en participant	Bestuur en participant	Participant
Wie beslist?	Bestuur	Bestuur	Bestuur	Bestuur	Participant binnen de kaders van bestuur	Participant en bestuur samen	Participant
Advies?	Nee	Nee	Ja (einde)	Ja (begin)	Ja	Ja	Ja
Rol Participant	Geen rol	Toeschouwer, ontvanger informatie, informant	Adviseur eindspraak	Adviseur beginspraak	Medebeslisser	Samenwerkings- partner	Initiatiefnemer, beleidseigenaar, bevoegd gezag
Rol bestuur	Enige eigenaar van beleid	Enige eigenaar van het beleid, informatie verschaffen	Beleidsvoorstel formuleren en deze inhoudelijk toetsen	Beleidskader formuleren en eindbeslissing nemen	Geven van kaders en randvoorwaarden	Samenwerken	Terughoudend

Bijlage 4. De cases

1. De Vinkenhof

De Vinkenhof is een arbeiderswijkje uit 1921 met 84 woningen, welke volgens de gemeente Tiel past onder het cultureel historisch erfgoed. Stichting Christelijke Woningcorporatie Tiel (hierna SCW Tiel) wilde deze wijk opknappen waarbij er veel gesloopt zou worden.

Gemeente Tiel wilde van de wijk een gemeentelijk monument maken. Doordat de wensen van de gemeente botsten met die van SCW Tiel is er een zoektocht gestart naar een gezamenlijk plan. De uitkomst was dat de Vinkenbuurt werd gerenoveerd en de openbare ruimte werd opgeknapt. Om de ontsluiting van de wijk te verbeteren en te zorgen voor meer ruimte voor parkeerplaatsen werden er uiteindelijk drie huizen gesloopt.

Bijzonder aan dit ruimtelijke project was dat verschillende betrokken actoren, zoals de bewoners, SCW en de architect aan de voorkant mee mochten werken, voordat de vergunningen werden getoetst of het bestemmingsplan gemaakt. Daarnaast was het niet alleen een renovatie van de huizen, maar van de gehele fysieke leefomgeving.

2. De Santwijckse Poort

De Santwijckse Poort is onderdeel van de stadsentree centrum Tiel. Het is een stuk grond met een lange geschiedenis. In de afgelopen jaren zijn er drie woontorens gebouwd met de belofte dat het stuk braakliggende vervuilde grond eromheen opgeknapt zou worden. Deze mooie leefomgeving werd niet gerealiseerd door de projectontwikkelaar, waarna de bewoners een bewonersvereniging hebben opgericht om er iets aan te doen. Nadat de gemeente eigenaar van de grond is geworden, is met diverse belanghebbenden het traject gestart om het gebied te gaan ontwerpen naar de gezamenlijke wensen. Zo werd één van de kruispunten aangegeven als onveilig door de bewoners, waarbij het opgelost werd door een rotonde aan te leggen.

Uiteindelijk is het gebied heringericht, waarbij er extra parkeerplaatsen kwamen op het nieuwe parkeerterrein 'Poort van Santwyck', een parkje 'Het Groene Hart' en een rotonde. Door samenwerking tussen de gemeente en de bewoners is uiteindelijk dit plan tot stand gekomen. De gemeente heeft een gedeelte georganiseerd, maar de bewoners zelf ook. Zo hebben de bewoners een Jeu de boulesbaan aangelegd en een openingsfeest georganiseerd.

3. Gebiedsvisie Buitengebied

De gebiedsvisie Buitengebied is de basis voor de herziening van het bestemmingsplan en biedt een afwegingskader voor initiatieven in dat gebied. Het plangebied betreft het buitengebied van de gemeente Tiel, uitgezonderd het deel ten oosten van het bedrijvenpark

Medel en de kernen Kapel Avezaath, Wadenoijen en Bergakker. Voorafgaand aan de gebiedsvisie zijn informatie- en inspraakavonden op 13 november 2013 en 5 november 2014 gehouden, waarna de gebiedsvisie gedeeltelijk daarop is aangepast. Daarnaast zijn er verschillende stakeholders gesprekken gehouden in 2014 en 2015, waarin er om input werd gevraagd voor de gebiedsvisie. In maart 2016 is de gebiedsvisie uiteindelijk vastgesteld.

4. Binnenstadvisie en Structuurvisie binnenstad

De Binnenstadvisie is een economische visie met ruimtelijke elementen erin met een visie over de Binnenstad. Het vervolg hierop is de Structuurvisie binnenstad, waarbij er meer aandacht was voor de ruimtelijke ontwikkeling. Op meerdere momenten zijn belanghebbenden betrokken geweest en mochten ze reageren op de plannen die er op dat moment lagen, voordat deze vastgesteld werden en de officiële inspraakprocedures begonnen. Deze documenten waren net als bij de gebiedsvisie Buitengebied de basis voor een herziening van het bestemmingsplan (in dit geval bestemmingsplan de Binnenstad).

5. Molenhoek

De Molenhoek is een klein ruimtelijk initiatief. De initiatiefnemer van dit project was een particulier, welke een stuk grond in eigendom had en hier een woning op wilde bouwen om in te gaan wonen. Het stuk grond was groot genoeg om meerdere woningen te bouwen, waarna er in overleg een appartementencomplex en een villa is gebouwd.

6. RIO-terrein

Het RIO-terrein ('Vahstalterrein') is een voormalig fabrieksterrein, waar ongeveer 50 woningen gerealiseerd zijn. De projectontwikkelaar Van Wanrooij, één van de grotere projectontwikkelaars in Tiel, was eigenaar van de grond en wilde dit gaan realiseren. Daarom werkte Van Wanrooij hier samen met de gemeente Tiel aan. Vanwege dat het een voormalig fabrieksterrein was, moest de bodem gesaneerd worden, waardoor er ook intensief contact is geweest met provincie Gelderland.

7. Binnenhoek

De Binnenhoek is de toegangsweg tot de Binnenstad. Dit project was een grote reconstructie van deze weg als gevolg van het niet meer voldoen aan de milieunormen voor stikstofdioxide. Er werd gestart met een open planproces, waarvoor een bewonersavond gerealiseerd werd,

zodat de bewoners aan konden geven wat hun gedachten, wensen en ideeën waren over en voor deze weg. Vervolgens ging de gemeente aan de slag met deze punten. Het plan dat hieruit voortkwam werd gepresenteerd op een tweede bewonersavond. Op deze avond werd er verantwoording over het plan afgelegd door de gemeente en uitgelegd waarom niet alles van de wensen mogelijk was.

Op dezelfde avond heeft zich een klankbordgroep gevormd van vijftien personen. Zij mochten reageren op de plannen voordat deze werden vastgesteld. De klankbordgroep heeft ongeveer vijf keer gereageerd, waarna ze uiteindelijk positief waren over het plan.

8. Wielerpark

Wielrenvereniging JvR de Batauwers en de Tielse Fietscrossclub De Weirijders wilden een multifunctioneel wielerpark. De ene vereniging had helemaal niets en die ging op dinsdagavond met de jeugd op het industrieterrein trainen. De andere vereniging had wel een baan, maar die voldeed niet meer aan de eisen. In het nieuwe wielerpark moesten meer trainings- en wedstrijdmogelijkheden komen. Het probleem waar men tegen aan liep was de financiën voor het project. Dankzij een subsidie van provincie Gelderland was het uiteindelijk mogelijk dit project te realiseren. De verenigingen hebben zich verenigd in de omni-vereniging Wielersportcentrum de Betuwe voor het gebruik en de exploitatie van het Wielerpark. De gemeente Tiel heeft bij dit project faciliterend opgetreden.

9. Van der Valk Hotel Tiel

In 2002 stortte het parkeerdek in bij het Van der Valk hotel te Tiel. In de jaren erna ging de conditie van het gebouw achteruit, moest het zwembad gesloten worden en vertrok de fitnessclub uit het gebouw. Daarom was het van belang dat het hotel vernieuwd werd om het hotel weer aantrekkelijker te maken. Van der Valk gaf aan wat zijn wensen waren en gemeente Tiel probeerde voor alle wensen toestemming te geven, tenzij het echt niet mogelijk was. Zo is er op de bestaande bouw een toren gebouwd, een skybar, een casino en een wasstraat en is het zwembad vernieuwd. De gemeente Tiel heeft een stuk grond verkocht, zodat daar parkeerplaatsen voor het hotel gerealiseerd konden worden.

Bijlage 5. Vragenlijst interview en groepsgesprek

Deze semigestructureerde interviewtopiclijst is gebaseerd op de operationalisatie. Met de nummers worden de startvragen aangegeven. Na de opsommingstekens staan de topics waarop doorgevraagd kan worden, soortgelijk aan de operationalisatie, maar passend bij het verhaal van de respondent. Eerst wordt de topiclijst voor de belanghebbenden uiteengezet en vervolgens die voor de projectleiders.

Interviewgide belanghebbende

Inleiding

- Bedanken interview (bijv. als eerste hartelijk dank dat u tijd vrij heeft gemaakt voor dit interview)
- Kennismaking met het onderzoek
- Controleren of doel van het onderzoek/interview duidelijk is
- Officiële toestemmingen (opnemen, uitwerking, anonimiseren, respondentenlijst)
- Overige vragen voor we beginnen?

Algemene persoonskenmerken

Als u geen bezwaar heeft, dan zou ik eerst even wat algemene vragen over uzelf willen stellen.

1. Kunt u uzelf even voorstellen? (Belangrijk dat leeftijd wordt benoemd en opleidingsniveau.)
2. Tot welke inkomenscategorie behoort u? (Besteedbaar inkomen per jaar) Keuze uit: minder dan €15.500, €15.500,- tot €38.000,-, €38.000,- en hoger en wil ik niet zeggen.

Algemeen inzicht in de participatie

Dan gaan we nu door op het onderzoek en beginnen we bij inzicht verkrijgen in het gelopen participatieproces.

1. U heeft deelgenomen aan (invullen ruimtelijk initiatief). Hoe bent u betrokken geraakt bij (invullen ruimtelijk initiatief)?
 - Persoonlijk belang
 - Uitgenodigd door ...
 - Bijdragen aan het proces en de uitkomst
 - Tijd, middelen en capaciteit
2. Wat houdt het project volgens u in?
3. Hoe zag het participatieproces eruit? Indien nodig doorvragen op:
 - De opdracht/ vraag die u en de anderen kregen
 - De invloed op het beleids- en besluitvormingsproces
 - Wat er werd gedaan met de input
 - De eigen rol: Initiatiefnemer, samenwerkingspartner, medebeslisser, adviseur, geïnformeerde, anders, namelijk...

- Rol gemeente
 - Mogelijke veranderingen in de rol (redenen + communicatie)
4. Wat werd er van u gevraagd in het participatieproces van (invullen ruimtelijk initiatief)?

Verdieping in de factoren

We gaan dieper in op het participatieproces.

5. Wat verwachtte u vooraf van het proces?
- Invloed
 - Tijdsduur
 - Uitkomst
6. U vertelde dat u door.... op de hoogte bent gesteld over het proces. Hoe is het participatieproces gestart?
- Procesverloop vooraf toegelicht
 - Geschikte tijdsduur
 - Afspraken rondom rollen
 - Afspraken rondom regels (wie bepaalt, wanneer vastgesteld, aanpassing tijdens proces)
 - Duidelijkheid over voorliggende vraag rondom participatie in ruimtelijk initiatief
7. Hoe verliep het participatieproces vervolgens?
- Tijdsduur
 - Ondersteuning vanuit gemeente
 - Uitwisseling van informatie
8. U ging tijdens het proces samenwerken met de gemeente en de andere belanghebbenden. Wie waren dit?
9. Hoe zou u de samenwerking met omschrijven?
- Samenwerking voor gedragen uitkomst (constructief)
 - Meningsverschillen (omgang)
 - Iedereen gelijkwaardig
 - Iedereen kon mening geven
10. Uiteindelijk werd er een besluit genomen. Wat was de uitkomst van het participatieproces?
- Gedragen uitkomst
 - Omgang met de input
 - Realisatie ruimtelijk initiatief
11. Wat heeft het project u opgeleverd?
12. Heeft u nog iets of iemand gemist in het participatieproces?
- Alle belanghebbenden betrokken
13. Hoe tevreden bent u over het eindresultaat? (Waarom?)
14. Hoe tevreden bent u over het gevolgde participatieproces (Waarom?)

Succes en belemmerende factoren

15. Wat ging goed in de samenwerking?
16. Wat had beter gekund?
17. Wat is of waren volgens u de succesfactor(en), in de samenwerking tussen u en de gemeente, wat tot dit resultaat heeft geleid?

18. Waarom vindt u dit?
19. Wat is of waren volgens u de belemmerende factor(en) in de samenwerking tussen u en de gemeente?
20. Waarom vindt u dit?

Afsluiten

- Heeft u zelf nog vragen, toevoegingen of iets gemist in dit interview?
- Mocht ik nog vragen hebben, mag ik u dan nogmaals benaderen?

Nogmaals dankwoord.

Interviewgide projectleider

Inleiding/ kennismaking

- Bedanken interview (bijv. als eerste hartelijk dank dat u tijd vrij heeft gemaakt voor dit interview)
- Kennismaking met elkaar
- Controleren of doel van het onderzoek/interview duidelijk is
- Officiële toestemmingen (opnemen, uitwerking, anonimiseren, respondentenlijst)
- Overige vragen voor we beginnen?

Algemene persoonskenmerken

Als u geen bezwaar heeft, dan zou ik eerst even wat algemene vragen over uzelf willen stellen.

1. Kunt u uw kort even voorstellen?
-Rol binnen gemeente Tiel

Algemeen inzicht in de participatie

Dan gaan we nu door op het onderzoek en beginnen we bij inzicht verkrijgen in het gelopen participatieproces.

1. Kunt u het project (invullen ruimtelijk initiatief) beschrijven?
2. Kunt u kort het participatieproces omschrijven?
 - Doel participatie
 - Opdracht aan participanten
 - Belanghebbenden (wie betrokken)
 - Moment van betrokkenheid
 - Trede op participatieladder
 - Rolverdeling
3. Hoe heeft u de belanghebbenden geïnformeerd over het participatieproces?

Verdieping in de factoren

We gaan dieper in op het participatieproces.

4. Wat verwachtte u vooraf van het proces?
 - Doel
 - Tijdsduur
5. Hoe is het participatieproces gestart?
 - Procesverloop vooraf toegelicht
 - Geschikte tijdsduur
 - Afspraken rondom rollen
 - Afspraken rondom regels (wie bepaalt, wanneer vastgesteld, aanpassing tijdens proces)
 - Duidelijkheid over voorliggende vraag rondom participatie in ruimtelijk initiatief
6. Hoe verliep het participatieproces vervolgens?
 - Tijdsduur
 - Ondersteuning vanuit gemeente
 - Uitwisseling van informatie
7. Hoe zou u de samenwerking met omschrijven?
 - Samenwerking voor gedragen uitkomst (constructief)
 - Meningsverschillen (omgang)
 - Voldoende kennis en vaardigheden onder de deelnemers
 - Iedereen gelijkwaardig
 - Iedereen kon mening geven
8. Uiteindelijk werd er een besluit genomen. Wat was de uitkomst van het participatieproces?
 - Gedragen uitkomst
 - Omgang met de input
 - Realisatie ruimtelijk initiatief
9. Wat heeft het project u opgeleverd?
10. Als u terugkijkt op het proces, wat had dan beter gekund?
 - Alle belanghebbenden betrokken
11. Hoe tevreden bent u over het eindresultaat? (Waarom?)
12. Hoe tevreden bent u over het gevolgde participatieproces (Waarom?)

Succes en belemmerende factoren

13. Wat ging goed in de samenwerking?
14. Wat had beter gekund?
15. Wat is of waren volgens u de succesfactor(en), in de samenwerking, wat tot dit resultaat heeft geleid?
16. Waarom vindt u dit?
17. Wat is of waren volgens u de belemmerende factor(en) in de samenwerking?
18. Waarom vindt u dit?

Afsluiten

- Heeft u zelf nog vragen, toevoegingen of iets gemist in dit interview?
- Mocht ik nog vragen hebben, mag ik u dan nogmaals benaderen?

Nogmaals dankwoord.

Bijlage 6 De enquête

Inleiding

Geachte heer, geachte mevrouw,

Hartelijk dank dat u deelneemt aan deze online enquête. Deze enquête bestaat uit 23 vragen. Dit zijn open en gesloten vragen. Het kost u ongeveer 30-45 minuten om deze enquête in te vullen. Uw antwoorden zullen worden geanonimiseerd en er wordt vertrouwelijk mee om gegaan. Wilt u niet vergeten op verzenden te drukken na vraag 23!

Doel van deze enquête is inzicht krijgen in hoe u de samenwerking met de gemeente (en de andere partijen) heeft ervaren. Mocht u vooraf vragen hebben, dan kunt u mij benaderen.

Met vriendelijke groet,

Nadine Koster

Stagiaire gemeente Tiel

(Invullen e-mailadres en telefoonnummer)

Algemene vragen

1A. Wat is uw naam?

1B. Mag ik uw naam vermelden in de respondentenlijst in de bijlage van het onderzoeksverslag?

- Ja
- Nee

2. Wat is uw geslacht?

3. In welke leeftijdscategorie viel u op het moment van participeren?

- Jonger dan 25 jaar
- 25-35 jaar
- 36-45 jaar
- 46-55 jaar
- 56-65 jaar
- Ouder dan 65 jaar

4. Wat is uw hoogste behaalde opleidingsniveau?

- Basisschool
- Middelbare school of gelijkwaardig
- MBO
- HBO

- Universitair onderwijs (bachelor of master)

5. Tot welke inkomenscategorie behoort u? (Besteedbaar inkomen per jaar)

- Minder dan €15.500
- €15.500,- tot €38.000,-
- €38.000,- en hoger
- Wil ik niet zeggen.

De participatie algemeen

6. Naar aanleiding van welk project vult u deze enquête in?

- Reconstructie Binnenhoek
- Gebiedsvisie Buitengebied Tiel
- Van der Valk Hotel Tiel
- Molenhoek
- Rioterrein
- Structuurvisie Binnenstad en Binnenstadvisie
- Vinkenhof
- Santwijckse Poort
- Wielerpark Tiel

7. Vanaf welk moment bent u deel gaan nemen aan (invullen ruimtelijk initiatief)?

- Bij de agendavorming
- In de voorbereiding van het ruimtelijk initiatief
- Bij het besluit om het ruimtelijk initiatief
- In de uitvoering van het ruimtelijk initiatief
- Bij de evaluatie van het proces rondom het ruimtelijk initiatief

8. Welke rol had u in het beleids- en besluitvormingsproces van (invullen ruimtelijk initiatief)?

- Ontvanger van informatie.
- Feedbackgever op het eindplan.
- Adviseur.
- Medebeslisser (binnen de kaders van het bestuur).
- Volledige samenwerkingspartner van het bestuur.
- Initiatiefnemer van het project.
- Projectleider.
- Anders, namelijk...

8. Waarom heeft u geparticipeerd in het proces?

9. Als u terugkijkt naar het project waar u aan meegewerkt heeft, wat is dan het meest voor u van toepassing op de volgende stellingen? U kunt kiezen uit de volgende antwoordmogelijkheden: helemaal niet mee eens – niet mee eens – neutraal – mee eens - helemaal mee eens.

- Ik had tijd over.
- Ik had een belang in het ruimtelijk initiatief.
- Ik had de kennis die benodigd was in het participatieproces.
- Doordat ik actief ben binnen een vereniging, buurt of een ander sociaal verband, ben ik gaan participeren.
- Ik ben gaan participeren, omdat ik de vaardigheden bezit om bij te dragen aan dit ruimtelijk initiatief.
- Ik ben gaan participeren, omdat de gemeente mij gevraagd heeft om dit te doen.
- Ik ben gaan participeren, omdat ik het gevoel had dat ik iets kon bijdragen aan het beleids- en besluitvormingsproces.
- Ik ben gaan participeren, omdat ik het gevoel had dat ik iets kon bijdragen aan de uitkomst.

Open tekstbalk om nog een antwoord te kunnen toelichten indien men dat wenst.

Verdieping

10. Als u terugkijkt naar het project waar u aan meegewerkt heeft, wat is dan het meest van toepassing op de volgende stellingen? U kunt kiezen uit de volgende antwoordmogelijkheden: helemaal niet mee eens – niet mee eens – neutraal – mee eens - helemaal mee eens.

- Hoe het participatieproces zou verlopen was volledig duidelijk.
- Iedereen kon volgen hoe het participatieproces verliep.
- Er misten bepaalde belangen in het participatieproces.
- Iedereen had alle informatie die nodig was voor het participatieproces.
- Er was een transparante informatie-uitwisseling tussen de gemeente en de burgers.
- Ieders rol in het participatieproces was vanaf het begin helder.
- Ieders rol in het participatieproces werd tijdens het proces helder.
- Sommige mensen konden niet participeren.
- Er zijn vooraf regels opgesteld over hoe het participatieproces zou verlopen.
- Iedereen heeft zich aan deze regels gehouden.
- De participatie is vroegtijdig in het proces gestart.
- Er was te weinig tijd voor de participatie.
- De rollen zijn veranderd tijdens het proces.

- Iedereen die een belang had bij het ruimtelijk initiatief was betrokken.
- Er waren enkele meningsverschillen in het proces.
- Er werd goed om gegaan met de meningsverschillen.
- Iedereen was gelijkwaardig in het participatieproces.
- De gemeente heeft samen met ons vooraf regels over het proces opgesteld.
- Iedereen kon voldoende zijn mening geven.
- Iedereen kon participeren.
- Participatie had voor mij geen meerwaarde.
- Iedereen wilde samenwerken om zo tot een gedragen uitkomst te komen.
- De gemeente heeft zelf regels over het participatieproces opgesteld.
- De gemeente zag mijn input als expertise.

Open tekstbalk om nog een antwoord te kunnen toelichten indien men dat wenst.

11. Graag stel ik u nu enkele vragen die gaan over de casus en de samenwerking met alle betrokkenen. U kunt hier kiezen uit zeer ontevreden – ontevreden – neutraal – tevreden – zeer tevreden. Hoe tevreden bent u over...

- De samenwerking tussen de verschillende mensen, instanties en de gemeente.
- De houding van de anderen tijdens het proces.
- De houding van de gemeente Tiel tijdens het proces.
- Uw eigen rol tijdens het proces.

Open tekstbalk om nog een antwoord te kunnen toelichten indien men dat wenst.

12. Heeft u nog iemand of iets gemist in het participatieproces?

13. Hoe tevreden bent u over het eindresultaat? (Waarom?)

14. Hoe tevreden bent u over het gevolgde participatieproces (Waarom?)

15. Wat ging goed in de samenwerking?

16. Wat had beter gekund?

17. Wat is of waren volgens u de succesfactor(en), in de samenwerking tussen u en de gemeente, wat tot dit resultaat heeft geleid?

18. Waarom vindt u dit?

19. Wat is of waren volgens u de belemmerende factor(en) in de samenwerking tussen u en de gemeente?

20. Waarom vindt u dit?

Dankwoord

Hartelijk dank voor het invullen van deze enquête. U kunt nu op verzenden drukken, zodat ik de gegevens ontvang. Wilt u alleen nog aangeven of ik u nog mag benaderen als ik nog vragen heb? De gegevens worden nu anoniem verwerkt en zullen alleen gebruikt worden voor het onderzoek. Mocht u nog vragen hebben, dan kunt u mij bereiken op (invvoegen e-mailadres).

Op welk e-mailadres of telefoonnummer kan ik u bereiken als ik nog vragen heb?

Bijlage 7 Respondentenoverzicht

In onderstaande tabel wordt aangegeven welke rol de respondent had in het participatieproces. Er zijn verschillende rollen: projectleider, ambtenaar, andere overheid, burger (inwoner, bedrijf, vereniging of maatschappelijke organisatie), ontwerper (architecten, landschapsarchitecten en bestekmakers), initiatiefnemer, adviseur en uitvoerder (aannemers en toezichthouders).

Tabel 18. *Respondentenoverzicht*

Respondentnummer	Project	Rol
1	Vinkenhof	Adviseur
2	Vinkenhof	Adviseur
3	Vinkenhof	Initiatiefnemer
4	Vinkenhof	Initiatiefnemer
5	Vinkenhof	Ontwerper
6	Vinkenhof	Ontwerper
7	Santwijkse Poort	Burger
8	Santwijkse Poort	Burger
9	Santwijkse Poort	Burger
10	Santwijkse Poort	Burger
11	Santwijkse Poort	Ontwerper
12	Santwijkse Poort	Uitvoerder
13	Santwijkse Poort	Ontwerper
14	Molenhoek	Adviseur
15	Molenhoek	Ontwerper
16	RIO-terrein	Adviseur
17	Binnenhoek	Burger
18	Binnenhoek	Burger
19	Binnenhoek	Burger
20	Wielerpark	Burger
21	Van der Valk Hotel	Adviseur
22	Vinkenhof	Adviseur
23	Santwijkse Poort	Ontwerper
24	Gebiedsvisie Buitengebied	Andere overheid
25	Gebiedsvisie Buitengebied	Burger
26	Gebiedsvisie Buitengebied	Burger
27	Gebiedsvisie Buitengebied	Burger
28	Gebiedsvisie Buitengebied	Burger
29	Gebiedsvisie Buitengebied	Burger
30	Gebiedsvisie Buitengebied	Burger
31	Binnenstadsvisie en structuurvisie binnenstad	Burger

32	Binnenstadvisie en structuurvisie binnenstad	Burger
33	Binnenstadvisie en structuurvisie binnenstad	Burger
34	Wielerpark	Andere overheid
35	Wielerpark	Ontwerper
36	Van der Valk Hotel	Ontwerper
37	Vinkenhof	Projectleider
38	Vinkenhof	Ambtenaar
39	Vinkenhof	Ambtenaar
40	Vinkenhof	Ambtenaar
41	Vinkenhof	Ambtenaar
42	Santwijkse Poort	Projectleider
43	Santwijkse Poort	Ambtenaar
44	Santwijkse Poort	Ambtenaar
45	Gebiedsvisie buitengebied	Projectleider
46	Binnenstadvisie en structuurvisie binnenstad	Projectleider
47	Molenhoek	Projectleider
48	RIO-terrein	Projectleider
49	Binnenhoek	Projectleider
50	Wielerpark	Projectleider
51	Wielerpark	Ambtenaar
52	Wielerpark	Ambtenaar
53	Wielerpark	Ambtenaar
54	Vinkenhof	Ambtenaar
55	Van der Valk Hotel	Projectleider
56	Van der Valk Hotel	Ambtenaar