



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Interactief beleid bij Winkelcentrum de Kopermolen: van falend naar succesvol beleid?

Bergsma, Marten

Citation

Bergsma, M. (2022). *Interactief beleid bij Winkelcentrum de Kopermolen: van falend naar succesvol beleid?*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3484438>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Interactief beleid bij Winkelcentrum de Kopermolen: van falend naar succesvol beleid?

Een verklarend onderzoek naar de vormgeving en effecten van interactief beleid bij een
burgerparticipatietraject in de gemeente Leiden



Marten Bergsma

S1667041

Mastersscriptie Management van de Publieke Sector

Onder begeleiding van Drs. R. Passchier

Juli 2022

Woordenaantal: 20.594



Universiteit
Leiden

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek ‘Interactief beleid bij Winkelcentrum de Kopermolen’: een verklarend onderzoek naar succesfactoren van interactief beleid bij een participatietraject in de gemeente Leiden. Het stuk is geschreven ter afronding van de master Management in de Publieke sector aan de Universiteit Leiden.

Allereerst wil ik de respondenten bedanken die tijd voor mij vrij hebben willen maken om te duiken in de geschiedenis van het participatietraject bij de Kopermolen. De gesprekken hebben mij enorm geholpen om een compleet beeld te kunnen schetsen en de casus te analyseren. Daarnaast wil ik mijn begeleiders drs. R. Passchier mr. dr. G.S.A. Dijkstra bedanken voor de kritische feedback en het geduld waarmee zij mij hebben begeleid. Ik ben beiden erg dankbaar voor het uiteindelijke resultaat dat voor u ligt. Mijn keuze voor het onderzoeksonderwerp komt voort uit mijn fascinatie voor burgers in het bestuur en de unieke dynamiek die het oplevert. Het schrijven van mijn onderzoek heeft mijn fascinatie des te meer versterkt.

Ik wens u veel leesplezier.

Marten Bergsma

Leiden, juli 2022

Inhoud

1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemstelling	8
1.3 Onderzoeksdoel en onderzoeksvraag	10
1.4 Relevantie	10
1.4.1 <i>Maatschappelijke relevantie</i>	10
1.4.2 <i>Wetenschappelijke relevantie</i>	11
2. Theoretisch kader	12
2.1 Interactief beleid	12
2.1.1 <i>Burgerparticipatie en interactief beleid in de representatieve democratie</i>	14
2.1.2 <i>Verschil tussen interactief beleid en inspraak</i>	15
2.1.3 <i>Kernvoorwaarden voor interactief beleid</i>	16
2.1.4 <i>Voor- en nadelige resultaten bij interactief beleid</i>	19
2.2 De participatieladder van Pröpper	25
2.2.1 <i>Faciliterende stijl</i>	25
2.2.2 <i>Samenwerkende stijl</i>	26
2.2.3 <i>Delegerende stijl</i>	26
2.2.4 <i>Participatieve stijl</i>	27
2.2.5 <i>Consultatieve stijl</i>	27
2.2.6 <i>Open autoritaire stijl</i>	28
2.2.7 <i>Gesloten autoritaire stijl</i>	28
2.3 Participatiedoelstellingen	29
2.4 Wie zijn de participanten bij participatietrajecten?	30
2.5 Wanneer is interactief beleid succesvol?	31
2.6 Hypothese	32

2.7 Conceptueel model	34
3. Methode.....	35
3.1 Casuselectie.....	35
3.2 Onderzoeksmethoden	36
3.3 Dataverzameling	37
3.4 Data-analyse	39
3.4 Operationalisatie	39
3.5 Validiteit en betrouwbaarheid	44
3.5.1 <i>Validiteit</i>	44
3.5.2 <i>Betrouwbaarheid</i>	45
4. Casusbeschrijving.....	46
4.1 Eerste fase participatietraject.....	46
4.2 Tweede fase participatietraject	51
4.3 Reflectie op het participatietraject en het onderzoeksrapport.....	54
4.3.1 <i>Eerste fase participatietraject</i>	54
4.3.2 <i>Tweede fase participatietraject</i>	55
5. Casusanalyse	59
5.1 Eerste fase participatietraject.....	59
5.2 Tweede fase participatietraject	61
5.3 Gehele participatietraject.....	64
5.4 Reflectie op de hypothesen	64
6. Conclusie & aanbevelingen.....	66
6.1 Conclusie	66
6.1 Aanbevelingen	67
7. Bibliografie	69
8. Bijlages	72
Bijlage 1: Interviewhandleiding met het lid van de actiegroep	72

Bijlage 2: Interviewhandleiding met de projectleider	76
Bijlage 3: Interviewhandleiding met de oud-voorzitter van de wijkvereniging	80
Bijlage 4: Gestelde vragen via e-mails met antwoorden	84
<i>Bijlage 4.1: Vragen voor wethouder Bouw en Openbare Ruimte (2014-2018)</i>	84
<i>Bijlage 4.2: Vragen voor Wethouder Duurzame Verstedelijking, Ruimte en Wonen (2018-2022)</i>	84
<i>Bijlage 4.3: Vragen voor vertegenwoordiger van de winkeliersvereniging de Kopermolen</i>	87
<i>Bijlage 4.4: Vragen voor vertegenwoordiger Van der Vorm Vastgoed B.V.</i>	88
<i>Bijlage 4.5: Vragen voor de betrokken stedenbouwkundige van Architectenbureau de Zwarte Hond</i>	90
<i>Bijlage 4.6: Vragen voor de oud-projectmanager van de Gemeente Leiden</i>	92
<i>Bijlage 4.7: Vragen voor de wijkbewoner</i>	95
Bijlage 5: Codeboom	99
Bijlage 6: Codering	100
<i>Bijlage 6.1: Interactie met de gemeente/Van der vorm</i>	100
<i>Bijlage 6.2: Verantwoordelijkheid</i>	101
<i>Bijlage 6.3: Duidelijkheid</i>	102
<i>Bijlage 6.4: Informatieverspreiding</i>	104
<i>Bijlage 6.5: Leefwereld van de bewoners</i>	107
<i>Bijlage 6.6: Belang van bewoners</i>	109
<i>Bijlage 6.7: Rol van de gemeente/Van der Vorm</i>	110
<i>Bijlage 6.8: Rol van de wijkvereniging</i>	113
<i>Bijlage 6.9: Rol van de actiegroep</i>	116
<i>Bijlage 6.10: Rol van (individuele) participanten</i>	116
<i>Bijlage 6.11: Rol van de projectleider</i>	118
<i>Bijlage 6.12: Reflectie op het participatietraject</i>	119
<i>Bijlage 6.13: Reflectie op het rapport</i>	124

<i>Bijlage 6.14: Vertrouwen vanuit de gemeente/Van der Vorm</i>	126
<i>Bijlage 6.15: Vertrouwen vanuit de bewoners.....</i>	127
<i>Bijlage 6.16: Vertrouwen vanuit de winkeliers.....</i>	131
<i>Bijlage 6.17: Openheid vanuit de gemeente/Van der Vorm.....</i>	131
<i>Bijlage 6.18: Openheid vanuit participanten.....</i>	133
<i>Bijlage 6.19: Bereidheid om samen te werken vanuit de gemeente/Van der Vorm</i>	133
<i>Bijlage 6.20: Bereidheid om samen te werken vanuit de participanten</i>	137
<i>Bijlage 6.21: Eenduidig optreden vanuit de gemeente/Van der Vorm</i>	137
<i>Bijlage 6.22: Eenduidig optreden vanuit de participanten.....</i>	138

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Burgerparticipatie krijgt vandaag de dag veel aandacht van zowel beleidsmakers als wetenschappers. Beleidsmakers hebben er vaak hoge verwachtingen van en zien het als een soort wondermiddel om meer draagvlak te creëren voor hun beleid. Burgers kunnen namelijk in allerlei vormen van burgerparticipatie meepraten, meedenken en meebeslissen. Hierdoor krijgen zij een stem en kunnen zij daarnaast (afhankelijk van de vorm van burgerparticipatie) invloed uitoefenen op beleid. Om deze reden zullen burgers meer steun hebben voor het opgestelde beleid, zo luidt de gedachte van beleidsmakers.

In de wetenschap wordt ook veel aandacht besteed aan burgerparticipatie. Het begrip komt in verschillende wetenschappelijke werken naar voren onder namen als coproductie, *citizen engagement* en *citizen participation*. Dit zijn allemaal verschillende vormen van wat in de literatuur ‘interactief beleid’ (*interactive policy making*) wordt genoemd. Een definitie van dit begrip luidt als volgt: “Een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen.” (Pröpper I. , 1999, p. 17).

Burgerparticipatie en interactief beleid zijn geen nieuwe begrippen. Al in de jaren '60 en '70 was er aandacht voor de interactie tussen burger en staat. Bovendien is in Nederland burgerbetrokkenheid altijd onderdeel geweest van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat (Pröpper & Steenbeek, 1999). Toch heeft het begrip de laatste jaren weer aan populariteit gewonnen. Dit komt voor een deel bij de Nederlandse burgers vandaan. Veel burgers zien namelijk de overheid en haar instituties als log en stroperig, waardoor zij niet goed kan inspelen op lokale problemen en behoeften. Vanwege dit wantrouwen in de instituties, zijn er steeds meer initiatieven vanuit burgers zelf ontstaan (van Dam, Salverda, During, & Duineveld, 2014). Met het ontstaan van deze initiatieven, kloppen burgers vervolgens bij de overheid aan om het uit te voeren of te subsidiëren en is er op deze wijze dus steeds meer sprake van burgers die willen participeren bij beleidsvorming.

Naast wantrouwen in de overheid, speelt de toegenomen individualisering in de Nederlandse maatschappij ook een belangrijke rol bij de toegenomen populariteit van burgerparticipatie. Er is namelijk een soort ‘culturele eis’ ontstaan voor mensen, die inhoudt

dat men vrij wil zijn om zelf vorm te geven aan zijn of haar leven. Doordat de (medische en technologische) welvaart in onze samenleving is toegenomen, kunnen mensen deze eis steeds beter realiseren (van Dam et al., 2014 ; Denters & Klok, 2005).

Naast een individualisering van de Nederlandse samenleving, zijn er ook de zogenaamde de-institutionalisering en de-traditionalisering van de Nederlandse samenleving waar te nemen. Hierbij hebben traditionele instituties zoals de kerk minder invloed op de opvattingen van mensen en zijn mensen steeds eigenzinniger geworden. Met deze nieuwe opvattingen stemmen mensen ook niet meer vanzelfsprekend op de politieke partij die binnen hun zuil valt en beschouwen zij dat toegang tot besluitvorming via meerdere wegen dan alleen verkiezingen te verkrijgen moet zijn. Hierdoor zijn er nieuwe vormen van emancipatie ontstaan, waarbij burgers voor zichzelf of in kleine groepen opkomen voor hun belangen (van Dam et al., 2014; Steur, 2020). De individualisering en de daarmee toegenomen emancipatie leiden er dus toe dat er vanuit burgers meer druk is komen te liggen op participatie.

Naast een druk vanuit burgers, is ook een druk vanuit de Nederlandse staat zelf ontstaan om te investeren in burgerparticipatie. Dit valt deels te verklaren vanuit het feit dat overheidsinstellingen, met name gemeenten, moeite hebben om hun beleidskeuzes te legitimeren ten opzichte van de burger. Want hoewel er periodieke verkiezingen zijn, is er een trend van afnemende opkomstpercentages bij (gemeente)verkiezingen waar te nemen. Hierdoor regeert men in feite niet namens de gehele bevolking, wat de legitimiteit van het gekozen bestuur vermindert. Daarnaast realiseren met name gemeenten zich, dat zij hun legitimiteit niet kunnen blijven uitstellen tot de volgende verkiezingen. Om deze reden wordt er op verschillende niveaus steeds meer ingezet op samenwerking met de burger (de Graaf, 2009).

1.2 Probleemstelling

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat zowel de overheid als haar burgers het belang zien van burgerparticipatie en het hierbij horende interactieve beleid. Het kritieke punt hierbij is echter dat de invulling van participatie vaak leidt tot wrijving tussen de overheid en burgers. Dit komt omdat er vaak een (te) hoge verwachting aan burgerparticipatie wordt gekoppeld door zowel de beleidsmakers als de participerende partijen, waardoor men naar elkaar wijst als het participatietraject niet goed verloopt. (Pröpper I. , 1999). Een recentelijk onderzoeksrapport naar burgerparticipatie in de gemeente Leiden illustreert deze situatie

uitstekend. Burgers zeggen: “*Ze (de gemeente) luisteren toch niet*” terwijl er binnen de gemeente wordt gezegd: “*Het is ook nooit goed.*” (Schomaker, van Tol, Karatas, & Smit, 2021, p. 5). We zien hier twee verbolgen kanten die gefrustreerd zijn over burgerparticipatie binnen de gemeente. Maar waar ligt dit dan aan? Waarom lijken de burgers en de gemeente in een ogenschijnlijk andere wereld te leven?

Dit heeft te maken de tweestrijd die vaak binnen gemeenten is waar te nemen. Enerzijds willen gemeenten namelijk graag (het creëren van) burgerinitiatieven stimuleren, maar anderzijds zijn zij wel huiverig om de beleidsteugels uit handen te geven aan de burger. Dit komt omdat er twijfels bestaan bij de intenties, daadkracht en het verantwoordelijkheidsgevoel van burgers (van Dam et al., 2014). Om deze reden blijkt in de praktijk dat veel burgerinitiatieven stuklopen op drempels die de overheid zelf heeft opgeworpen. Denk hierbij aan complexe en tijdrovende procedures die eerst moeten worden voldaan voordat een project op overheidssteun of -subsidie kan rekenen. Dit leidt tot onbegrip en frustratie bij burgers, die het beeld van een logge en stroperige overheid des te meer bevestigd zien. (van Dam et al., 2014).

Een andere verklaring is dat de vormgeving van het interactieve beleid van een gemeente niet duidelijk is voor de betrokken partijen. De praktijk van burgerparticipatie laat namelijk zien dat elke situatie anders is waardoor het niet mogelijk is om één manier van beleid te hanteren (Pröpper & Steenbeek, 1999). De theorie omtrent interactief beleid lijkt dit te ondersteunen. Deze spreekt namelijk van een ‘participatieladder’, waarbij verschillende bestuursstijlen en rollen voor participanten worden onderscheiden. Elk van deze bestuursstijlen kunnen ook weer in verschillende situaties worden toegepast (Arnstein, 1969; Pröpper I. , 1999; Pröpper & Steenbeek, 1999).

Toch moet er een kanttekening worden geplaatst bij de negatieve toon van het bovenstaande stuk. Want hoewel veel burgerinitiatieven stuklopen op drempels van de overheid en negatieve berichtgeving over burgerparticipatie de boventoon lijkt te voeren, blijkt in de praktijk dat er ook genoeg participatietrajecten zijn die wel als ‘succesvol’ kunnen worden bestempeld (Pröpper & Steenbeek, 1999). Interactief beleid kan namelijk volgens Pröpper en Steenbeek (1999) succesvol zijn op het moment dat het aan een aantal kernvoorwaarden voldoet. Hiermee bieden zij een theoretisch kader aan waarmee het slagen of falen van interactief beleid bij burgerparticipatietrajecten verklaard kan worden.

1.3 Onderzoeksdoel en onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is om te onderzoeken of de theoretische participatieladder en kernvoorwaarden bij interactief beleid wellicht een verklaring kunnen geven voor de onvrede die bij burgerparticipatie lijkt te domineren. Een dergelijke omvang van het onderzoek is uiteraard te groot om te onderzoeken. Om deze reden wordt er in dit onderzoek uitgegaan van één casus binnen de gemeente Leiden. Binnen deze gemeente is namelijk volop ingezet op samenwerking met burgers, waarbij de gemeente een participatieverordening heeft opgesteld. Bij de opstelling van deze verordening lijkt het erop dat aan alles is gedacht. Toch hebben de Leidse wijkverenigingen, die actieve spelers zijn bij de Leidse participatie, demonstratief hun vertrouwen in de gemeente opgezegd. Dit lijkt te pleiten voor een gefaalde toepassing van interactief beleid binnen de gemeente. Om een beter inzicht te krijgen in het toegepaste interactieve beleid van de gemeente Leiden, is er gekozen om in te zoomen op één specifiek participatietraject. Dit traject gaat over de herinrichting van Winkelcentrum de Kopermolen en het omliggende gebied in de Merenwijk. Er zal bij dit onderzoek een focus liggen op het toegepaste interactieve beleid bij het participatietraject en tot in welke mate dit als succesvol valt te bestempelen. Om deze reden staat de volgende vraag in het onderzoek centraal: “In hoeverre is het interactieve beleid ten aanzien van het participatietraject bij Winkelcentrum de Kopermolen in Leiden succesvol en hoe valt de mate van succes te verklaren?”

1.4 Relevantie

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Maatschappelijk gezien is het erg interessant om een dergelijk onderzoek te doen. Zoals uit de inleiding naar voren komt, heeft een combinatie van wantrouwen in stroperige overheidsinstellingen en de individualisering van de Nederlandse samenleving ertoe geleid dat er een culturele eis bij Nederlanders is ontstaan om zelf vorm te geven aan het leven. Vervolgens helpt de toegenomen welvaart mensen om deze eis ook steeds meer te realiseren, waardoor burgerparticipatie aan populariteit heeft gewonnen (van Dam et al., 2014; Denters & Klok, 2005). Door deze ontwikkelingen komen burgers steeds vaker in aanraking met burgerparticipatie, waardoor een onderzoek naar de invulling en succesfactoren van interactief beleid dan ook relevant is.

Daarnaast komt uit de inleiding naar voren dat er ook vaak onvrede heerst over de invulling van burgerparticipatie en de praktijk leert dat het vaak een complexe cocktail van

meerdere (tegenstrijdige) belangen is. Een onderzoek naar de invulling en succesfactoren van interactief beleid bij een participatietraject, kan een inzicht geven in de pijnpunten. Op basis hiervan kunnen suggesties voor verbetering worden gedaan. Om deze reden kan een dergelijk onderzoek ook voor de (gefrustreerde) burger van belang zijn.

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Wetenschappelijk gezien is het ook interessant om een dergelijk onderzoek te doen. Zo stelt Bourgon (2009) dat burgerparticipatie zowel een *intrinsieke* als *instrumentele* waarde heeft. Over de intrinsieke waarde zegt zij dat burgerparticipatie leidt tot meer actieve burgers omdat het de publieke discours, transparantie en verantwoordelijkheid bevordert en op deze manier aan burgers de mogelijkheid biedt om invloed op beleid uit te oefenen (Bourgon, 2009, p. 206). Over instrumentele waarde zegt Bourgon dat burgerparticipatie leidt tot bredere consensus en draagvlak voor overheidsbeleid en dat het op die manier politieke kosten vermindert en de kans van slagen van beleid verhoogt (Bourgon, 2009, p. 206). Volgens haar moeten overheden er dan ook voor zorgen dat barrières tegen interactief beleid moeten worden afgebroken en dat er juist een stimulerende omgeving (*enabling environment*) voor moet zijn (Bourgon, 2009, p. 206). Een dergelijk onderzoek zoals deze sluit aan bij de wens van Bourgon. Door te kijken naar de vormgeving en succesfactoren van interactief beleid, kan er worden gekeken naar de rol van de overheid en hoe zij deze kan verbeteren. De inzichten die uit een dergelijk onderzoek komen, kunnen helpen met het creëren van een zo genoemde *enabling environment*.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zullen de concepten besproken worden die van belang zijn bij de beantwoording van de hoofdvraag. Hierbij ligt er in eerste instantie een focus op interactief beleid, haar vormen en de positieve en negatieve effecten hiervan, waarna er vervolgens wordt ingegaan op participatiedoelstellingen. Na de conceptualisering van de begrippen worden er vervolgens hypothesen opgesteld. Het hoofdstuk eindigt met het conceptuele model, waarin de relatie tussen de begrippen wordt besproken.

2.1 Interactief beleid

Uit de inleiding komt naar voren dat burgerparticipatie een *hot topic* is binnen de Nederlandse samenleving, waarbij de overheid dus steeds meer bereid lijkt om met verschillende partijen in de samenleving tot gezamenlijk beleid te komen. Deze toenadering vanuit de overheid, staat in de bestuurskundige literatuur beter bekend als *interactief beleid* (de Graaf, 2009). Een definitie die door bestuurskundige Pröpper aan dit begrip wordt gegeven is als volgt: “Een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen.” (Pröpper I. , 1999, p. 17).

Het idee achter interactief beleid is dat de inzet ervan leidt tot een verhoging van democratische legitimiteit, omdat burgers en belangengroepen meer directe invloed krijgen bij het representatieve democratische stelsel (de Graaf, 2009). Hierdoor neemt de kloof tussen de overheid en samenleving (enigszins) af en draagt de kennis vanuit de verschillende perspectieven en belangen binnen de samenleving toe aan het probleemoplossend vermogen van de overheid. Bovendien wordt de kwaliteit van het beleid verhoogd en zal het beleid, vanwege de opgenomen belangen vanuit de samenleving, ook kunnen rekenen op meer steun en draagvlak vanuit de samenleving (de Graaf, 2009). Er bestaan twee centrale voorwaarden voor interactief beleid: ten eerste moet het gemeentebestuur communicatief ten opzichte van haar burgers zijn. Ten tweede moet de politiek goed overwegen welke invloed zij wil behouden en welke zij wil afstaan aan burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden (Pröpper I. , 1999). Over de eerste voorwaarde zegt Pröpper (1999, p. 82) dat een communicatief bestuur een bestuur is dat effectief en gezaghebbend spreekt, luistert en zo nodig zwijgt. Hiermee bedoelt hij dat het gemeentebestuur helder is in het verkondigen

van haar mening/visie, zij dezelfde taal spreekt als de participanten (dus geen lastige en vage beleidstaal spreekt), luistert naar wat de participanten daadwerkelijk bedoelen, niet alleen hoort wat ze graag wil horen en tot slot zwijgt als haar commentaar als betutteling wordt afgedaan.

In de literatuur bestaan er grofweg twee perspectieven over interactief beleid: het instrumentele perspectief en het democratische perspectief (de Graaf, 2009). Met het instrumentele perspectief wordt interactief beleid gebruikt om een beleidsdoel te bereiken. Een gemeente kan kiezen voor deze benadering om burgers en belanghebbenden het idee te geven dat zij invloed hebben op beleid, terwijl zij in werkelijkheid haar eigen beleidsagenda nastreeft. Hierbij gaat het vooral om het creëren van een ‘draagvlak’. Daarnaast kan een gemeente het instrumentele perspectief hanteren omdat zij inhoudelijke input vanuit de samenleving wil. Hierdoor heeft een gemeente toegang tot meer kennis en expertise, waardoor haar beleid en het beleidsproces kan worden verbeterd (de Graaf, 2009).

Bij het democratische perspectief wordt interactief beleid gebruikt om in het beleidsproces democratische waarden toe te passen. Het idee is dat interactief beleid leidt tot meer participatie en emancipatie, waardoor mensen vanuit eigen wil hun steentje aan (het beleid van) de gemeente willen bijdragen. Gemeenten kunnen bij de toepassing van dit democratische perspectief het beleid koppelen aan de waarden van haar inwoners, waardoor het op zichzelf meer waarde geeft aan interactief beleid (de Graaf, 2009).

Als er naar de praktijk wordt gekeken, komt naar voren dat bij de meeste gemeenten wordt gekozen voor interactief beleid vanuit een instrumenteel perspectief (de Graaf, 2009). Gemeenten vergroten hun probleemoplossend vermogen omdat ze weten wat voor opvattingen hun inwoners hebben, waardoor ze ook een beter beeld hebben van welke problemen er spelen. Hierbij valt het op dat gemeenten vaak heel bewust kiezen met welke groepen zij samenwerken. In de praktijk betekent dit dat vooral machtige belangengroepen invloed uitoefenen, waardoor de kritiek op interactief beleid luidt dat het maar weinig democratisch is (de Graaf, 2009).

Hoewel interactief beleid dus vanuit een democratisch perspectief kan worden verdedigd, passen gemeenten interactief beleid voornamelijk vanuit een instrumenteel perspectief toe (de Graaf, 2009). Gemeenten presenteren hierbij interactief beleid als aanvulling op de representatieve democratie. Het paradoxale hiervan is dat interactief beleid meer nadruk legt op participatie in plaats van representatie. Dit leidt ertoe dat inwoners vaak teleurgesteld zijn in de uitvoering van interactief beleid, omdat zij in feite verkeerde

verwachtingen ervan hebben. Ze halen namelijk, door de onduidelijke presentatie van gemeenten, de representatieve democratie door de war met de participatieve/directe democratie (de Graaf, 2009).

2.1.1 Burgerparticipatie en interactief beleid in de representatieve democratie

De bovenstaande paradox en verwarring van burgers dienen beter te worden uitgelegd. Het is namelijk volgens een bepaalde denkwijze tegenstrijdig om te kiezen voor directe vormen van democratie. Nederland is immers een representatieve democratie, waarbij de logische redenering is doordat men mag stemmen, zij in principe toch al invloed heeft op het Nederlandse beleid. Bij een representatieve democratie kiest men immers periodiek haar vertegenwoordigers, welke samen een regering vormen. Dit wordt in de bestuurskunde ook wel het ‘politieke primaat’ genoemd (Pröpfer & Steenbeek, 1999). De ministers van de gekozen regeringen weten, doordat zij periodiek verkozen worden, wat de publieke opinie is en zullen hier dan ook naar handelen. Volgens deze denkwijze is burgerparticipatie dus helemaal niet nodig, aangezien de burger al (indirect) invloed heeft op beleid (Bourgon, 2009).

Sterker nog, er bestaat zelfs het gedachtegoed dat ervoor pleit dat interactief beleid (en daarmee burgerparticipatie) leidt tot de ondermijning van het politieke primaat. Volgens deze denkwijze leidt burgerparticipatie tot (een vorm van) directe democratie, die niet te combineren valt met de representatieve democratie. Het zou alleen maar leiden tot vertraging bij besluiten, de bewegingsvrijheid en -flexibiliteit van ministers aantasten en verwachtingen scheppen die wellicht helemaal niet vervuld kunnen worden (Bourgon, 2009).

Toch moet weldegelijk een kanttekening geplaatst worden bij bovenstaande denkwijze. Zoals de Canadese bestuurskundige Jocelyne Bourgon terecht stelt: “***Having a vote is different from having a say.*** (Bourgon, 2009, p. 202). Hiermee bedoelt zij, hoewel burgers in representatieve democratie mogen stemmen op volksvertegenwoordigers (*having a vote*), dit niet betekent dat zij ook echt iets te zeggen hebben over zaken die hen interesseren of dat zij invloed kunnen uitoefenen op beleid waar zij direct mee te maken krijgen (*having a say*) (Bourgon, 2009). Daarnaast stelt Bourgon dat burgerparticipatie alleen plaats kan vinden binnen de gestelde juridische en constitutionele wetten van een land, waardoor het niet in conflict kán zijn met de representatieve democratie. Het heeft immers geen invloed op representatieve kernwaarden zoals ministeriële verantwoordelijkheid (Bourgon, 2009).

Ongeacht welke denkwijze wordt aangehangen, blijft het wel een feit dat burgerparticipatie in essentie een directe vorm van democratie is. De toepassing ervan in een representatieve democratie leidt nu eenmaal tot politieke spanning. Dit valt deels te verklaren doordat burgerparticipatie als een soort wondermiddel wordt gezien die alle gebreken van de representatieve democratie kan oplossen. Het gebeurt immers regelmatig dat er bij een representatieve democratie verkeerde keuzes worden gemaakt met inefficiënt of falend beleid tot gevolg. Hierdoor vergroot de afstand tussen beleidsmakers en burgers (Fung, 2009). Toch wordt er vaak vergeten waarom er überhaupt gekozen wordt voor een representatieve democratie: de efficiëntie ervan. Burgers zijn immers altijd druk met hun werk en leven, waardoor het logisch is dat verkozen leiders en hun ambtenaren zorgen voor het beleid en de uitvoering hiervan in een land (Fung, 2009). De echte uitdaging is dus om burgerparticipatie op zo een manier toe te passen dat het complementeert op het gebied waar de representatieve democratie zwak is (Fung, 2009).

Bij bepaalde zaken is het daarnaast ook echt noodzakelijk om tot een effectieve samenwerking tussen overheid en burgers te komen. Een groot probleem dat de politiek vandaag de dag bijvoorbeeld bezighoudt, is de opwarming van de aarde en alle milieuproblemen die dit met zich meebrengt. De overheid kan dit probleem niet in haar eentje oplossen en een actieve rol van burgers is dan ook echt noodzakelijk (Lenihan, 2009). Zoals de bestuurskundige Lenihan terecht stelt: “*Public Engagement (...) is not just **diserable**; it is a **condition** of effective governance*” (Lenihan, 2009, p. 207).

2.1.2 *Verskil tussen interactief beleid en inspraak*

Een punt van kritiek dat vaak tegen interactief beleid wordt gebruikt, is dat het in feite een vorm van inspraak is (Pröpper I. , 1999). Pröpper geeft de volgende definitie van inspraak: “*Inspraak* kan worden omschreven als een door het bestuur georganiseerde gelegenheid voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om hun mening te uiten over beleid.” (Pröpper I. , 1999, p. 19). Hij stelt hierbij dat inspraak net als interactief beleid in openheid en in een zo vroeg mogelijk stadium van beleid kan gebeuren (Pröpper I. , 1999).

Toch zit er weldegelijk een verschil tussen beide begrippen. Bij interactief beleid kan er namelijk ‘verder’ worden gegaan dan inspraak, omdat hierbij ook echt invloed wordt afgestaan door het bestuur. Bij inspraak krijgen burgers de gelegenheid om iets te zeggen op

het (voorgenomen) beleid van het bestuur, zonder dat er invloed is afgestaan door het bestuur (Pröpper I. , 1999). Daarnaast laat de praktijk van inspraak vaak zien dat burgers slechts kunnen reageren op een plan dat al reeds vergevorderd is en zich in een laat stadium bevindt. Hierbij is weinig ruimte voor dialoog en/of alternatieve ideeën, bezwaren ertegen worden genegeerd of gebagatelliseerd en vaak wordt er met de inbreng van burgers niks gedaan. Er zijn voorbeelden van inspraak waarbij dit natuurlijk niet het geval is, en in die zin kan interactief beleid dan ook worden gezien als een reactie op de negatieve ervaringen bij inspraak (Pröpper I. , 1999).

2.1.3 Kernvoorwaarden voor interactief beleid

Pröpper en Steenbeek (1999, p. 151) stellen dat de kans op succes van interactief beleid groter is als er wordt voldaan aan zes kernvoorwaarden: openheid (van proces, voor actoren en inhoudelijk), duidelijkheid over de rol en inbreng van het bestuur en die van de participanten, onderkenning van de meerwaarde van participatie, een constructieve relatie tussen bestuur en participanten, een geschikte problematiek en voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen. Op basis hiervan is onderstaande tabel gemaakt.

Kernvoorwaarden voor interactief beleid (Pröpper & Steenbeek, 1999, p. 36)	
Openheid	<ul style="list-style-type: none"> • Er is beleidsruimte: de inhoud van het beleid staat niet vast. • Het bestuur is in staat en bereid om invloed te delen met participanten. • Het bestuur is in staat en bereid om participanten inzicht te geven in het beleidsproces en de afweging van besluiten. • De participant heeft geen onveranderlijke opstelling of opvatting. • De participant is in staat en bereid om invloed te delen met het bestuur. • De participant is in staat en bereid om inzicht te geven in zijn eigen afweging (Pröpper & Steenbeek, 1999, p. 36)
Duidelijkheid over de rol en inbreng van het bestuur en van de participant(en)	<ul style="list-style-type: none"> • Het bestuur is zich ervan bewust waaraan het de uitkomsten van een interactief traject toetst. • Het bestuur is er zich bewust van welke rol het zelf wil spelen en welke rol het de participant wil toebedelen. • Het samenspel tussen de verschillende geledingen van het bestuur (politiek, bestuur, ambtelijke apparaat en onderdelen) maakt eenduidig

	<p>optreden naar buiten mogelijk en wordt niet gehinderd door veel interne meningsverschillen of interventies.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het samenspel tussen de verschillende geledingen van de participanten maakt eenduidig optreden naar buiten mogelijk en wordt niet gehinderd door veel interne meningsverschillen of interventies (Pröpper & Steenbeek, 1999, p. 38)
Meerwaarde van participatie	<ul style="list-style-type: none"> • Het bestuur verwacht van (de interactie met) de participanten een bepaalde bijdrage. Deze kan een of meer van de volgende punten omvatten: <ul style="list-style-type: none"> ○ Een eigen beleidsinspanning; ○ Relevante en ontbrekende kennis; ○ Steun of draagvlak voor de inhoud of het proces (en eventueel daarmee voor een versnelling van het beleidsproces); ○ Een verbetering van de verhoudingen en de communicatie met de participanten (en eventueel tussen de participanten); ○ Een verbetering van het politieke systeem. • De participanten zijn in staat en bereid om de door het bestuur verwachte bijdrage te leveren (Pröpper & Steenbeek, 1999, p. 40).
Constructieve relatie tussen bestuur en participant(en)	<ul style="list-style-type: none"> • Constructieve structurele relatie: <ul style="list-style-type: none"> ○ Het bestuur en de participanten zijn afhankelijk van elkaar om bepaalde doelstellingen te realiseren. ○ Het bestuur en de participanten hebben al een structuur voor samenwerking. • Constructieve culturele relatie: <ul style="list-style-type: none"> ○ Het bestuur en de participanten hebben gemeenschappelijke zin- of betekenisgeving. ○ De belangentegenstellingen tussen het bestuur en de participanten zijn beperkt, overbrugbaar of uitruilbaar. ○ Het bestuur en de participanten hebben reeds een samenwerkingsverleden en een samenwerkingscultuur. • Constructieve persoonlijke relatie: <ul style="list-style-type: none"> ○ De persoonlijke verhoudingen tussen het bestuur en de participanten zijn werkbaar (Pröpper & Steenbeek, 1999, p. 41).

<p>Geschikte problematiek</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De problematiek laat voldoende tijd om te praten alvorens te handelen <ul style="list-style-type: none"> ○ De problematiek is niet dermate urgent dat er meteen een beslissing moet worden genomen en dat er moet worden opgetreden. • De problematiek is belangrijk en heeft voldoende belangstelling <ul style="list-style-type: none"> ○ De problematiek heeft voor het bestuur voldoende gewicht in relatie tot de extra tijd, inspanning en geld. ○ De participanten zijn geïnteresseerd in de problematiek: deze is voor hen belangrijk en herkenbaar en sluit aan bij hun belevingswereld en tijdshorizon. • De problematiek is hanteerbaar <ul style="list-style-type: none"> ○ De problematiek (qua schaal en verwevenheid met andere problemen) gaat de competentie van het bestuur niet te boven. ○ De problematiek kan worden afgebakend van andere problemen. ○ De problematiek is voldoende in de tijd af te bakenen. ○ De problematiek is voor de participanten niet te technisch. ○ De problematiek is niet dusdanig binnen het bestuur gepolitiseerd dat participatie problematisch is. • De problematiek is nog niet uitgekristalliseerd <ul style="list-style-type: none"> ○ De problemen en de oorzaken hiervoor zijn nog niet uitgeanalyseerd en/of hierover bestaat nog onvoldoende overeenstemming in het publieke domein. ○ De (beste) beleidsaanpak voor de problematiek is nog niet bekend en/of hierover bestaat nog onvoldoende overeenstemming in het publieke domein. • De problematiek verdraagt zich met openbare behandeling <ul style="list-style-type: none"> ○ Het is niet noodzakelijk om de problematiek of belangrijke aspecten daarvan geheim te houden (Pröpper & Steenbeek, 1999, p. 43).
<p>Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het bestuur heeft voldoende mankracht, geld en andere hulpmiddelen beschikbaar. • De participanten hebben voldoende mankracht en eventueel geld en andere hulpmiddelen beschikbaar (Pröpper & Steenbeek, 1999, p. 45).

2.1.4 Voor- en nadelige resultaten bij interactief beleid

Pröpper en Steenbeek stellen dat de mate waarin er aan de bovenstaande kernvoorwaarden wordt voldaan, invloed heeft op het slagen of falen van het toegepaste interactieve beleid (Pröpper & Steenbeek, 1999). Hierbij stellen zij tien voor- en nadelige resultaten op die kunnen optreden bij interactief beleid:

1. Inhoudelijke verrijking of inhoudelijke verarming;
2. Het realiseren van meer of minder ambitieuze doelstellingen;
3. De verbetering of verslechtering van het proces;
4. Verbetering of verslechtering van de organisatie van de samenwerking met externe partijen;
5. Vergroting of verkleining van steun, draagvlak en uitvoerbaarheid van het beleid;
6. Verkorting of verlenging van de tijdsduur/versnelling of vertraging van het beleid;
7. Vergroting of verkleining van het probleemoplossend vermogen van de maatschappij;
8. Uitbreiding of beperking van participatie en democratie;
9. Verbetering of verslechtering van de interne organisatie;
10. Verbetering of verslechtering van het imago van het gemeentebestuur (Pröpper I. , 1999, pp. 29-38).

Over de bovenstaande voor- en nadelige resultaten zegt Pröpper (1999, p. 29) dat het gewicht van deze resultaten afhankelijk is van het onderwerp, de situatie, de wijze waarop en de voorwaarden waaronder het interactief beleid wordt toegepast.

2.1.4.1 Inhoudelijke verrijking of inhoudelijke verarming

Pröpper geeft de volgende definitie van inhoudelijke verrijking: “Inhoudelijke verrijking is het verbeteren van het beleid (doelen, middelen, tijdskeuzen) zodat het beleid slagvaardiger, effectiever, meer responsief of legitiemer wordt” (Pröpper I. , 1999, p. 29). Hierbij stelt Pröpper dat het bij inhoudelijke verrijking kan gaan om:

- Het verkrijgen van informatie over de aard, omvang en ernst van de problematiek;
- Het verkrijgen van inzicht in alternatieve probleemdefinities en hiervan afgeleid, alternatieve beleidsdoelstellingen;
- Zicht krijgen op relevante randvoorwaarden voor het beleid;

- Het toetsen van gekozen beleidsaanpak (de gekozen doelen, middelen en fasering: wat zijn de voor- en nadelen ervan, wat zijn de argumenten voor en tegen, wat de haalbaarheid is en of het uitvoerbaar is);
- Het verkrijgen van inzicht in alternatieve middelen (nieuwe oplossingen) en de consequenties daarvan;
- Het toetsen van alternatieve beleidsscenario's (Pröpper I. , 1999).

Inhoudelijke verrijking kan dus een argument voor interactief beleid zijn, omdat een gemeentebestuur kan leren van de inbreng van participanten en dat het daarmee meer inspeelt op wat de samenleving wil (Pröpper I. , 1999).

Aan de andere kant kan interactief beleid ook leiden tot inhoudelijke verarming. Er kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een minder sterk besluit om meerdere participanten tegemoet te komen. Een andere mogelijkheid is ook dat er wordt gekozen voor een beleid dat, omwille van representativiteit, de steun van de meerderheid van de participanten geniet. Hierdoor kan het zijn dat creatieve en verrassende oplossingen (die wellicht een veel beter antwoord op een probleem geven) worden genegeerd (Pröpper I. , 1999).

2.1.4.2 Het realiseren van meer of minder ambitieuze doelstellingen

Pröpper stelt dat interactief beleid in feite een vorm van samenwerking is en dat onder meer publiek-private samenwerking hieronder valt. Via deze publiek-private samenwerking kunnen er meer ambitieuze doelstellingen worden gesteld, omdat er nu doelstellingen, middelen en/of kennis van participanten onderdeel worden van het beleid. Hierdoor kan interactief beleid leiden tot meer ambitieuze doelstellingen voor een gemeentebestuur (Pröpper I. , 1999).

Het tegenovergestelde kan echter net zo goed voorkomen. Omdat een gemeentebestuur nu rekening moet houden met de wensen en eisen van participanten, kan het zo zijn dat ze in haar eigen ambities wordt geremd en ze dan ook tot een compromis moet komen. In die zin kan het dus zo zijn dat interactief beleid juist leidt tot minder ambitieuze doelstellingen (Pröpper I. , 1999).

2.1.4.3 Verbetering of verslechtering van het proces

Pröpper stelt dat interactief beleid het beleidsproces en de wisselwerking met participanten kan verbeteren. Het kan namelijk zo zijn dat een bepaalde groep zich bij besluiten over beleid buitengesloten voelt en continu het gemeentebestuur bestookt met klachten en commentaar. Er kan dan voor worden gekozen om deze groep in een vroeg stadium bij het beleid te betrekken, waardoor er betere informatie-uitwisseling en communicatie kunnen ontstaan. Daarnaast kan ook het wederzijdse respect en vertrouwen wellicht worden verbeterd (Pröpper I. , 1999).

Aan de andere kant, kan dit net zo goed tot verslechtering van het proces leiden. Doordat de betrokken groep zaken ter discussie stelt, komen er ook meer tegenstellingen bloot te liggen en kan er daardoor een conflict ontstaan. In die zin kan het proces worden verslechterd, aangezien het wellicht verder was gevorderd op het moment dat de groep niet bij het beleid was betrokken (Pröpper I. , 1999).

2.1.4.4 Verbetering of verslechtering van de organisatie van de samenwerking met externe partijen

Pröpper stelt dat interactief beleid, naast dat het als een vorm van samenwerking wordt gezien, ook kan worden gezien als een manier om samenwerking nieuw leven in te blazen of om de organisatie van samenwerking te verbeteren. Pröpper geeft hierbij als voorbeeld dat intergemeentelijke samenwerking door interactief beleid kan worden gestimuleerd, wat als voordelig kan worden gezien. Hierbij zijn andere (omliggende) gemeenten de participanten die worden betrokken bij het beleid van een gemeente (Pröpper I. , 1999).

Tegelijkertijd kan het betrekken van (nieuwe) partijen ook betekenen dat het ten koste gaat van de samenwerking met andere partijen. Zo kan een gemeente die aan intergemeentelijke samenwerking doet, een onvoorspelbaardere samenwerkingspartner voor andere gemeenten worden als zij voor haar eigen beleid ook afhankelijk is van de inbreng van burgers en maatschappelijke organisaties. In die zin kan interactief beleid juist leiden tot de verslechtering van samenwerking met andere externe partijen (Pröpper I. , 1999).

2.1.4.5 Vergroting of verkleining van steun, draagvlak en uitvoerbaarheid van beleid

Een belangrijk en klassiek argument voor toepassing van interactief beleid is natuurlijk de vergroting van steun en draagvlak voor het beleid. Op het moment dat mensen mogen bijdragen aan beleid, zullen zij dit automatisch ook meer ondersteunen. Er is immers ruimte geweest om een mening te geven, en dit heeft een verschil gemaakt op de manier waarop het beleid uiteindelijk wordt uitgevoerd. Het kan hierbij ook zo zijn dat een mening niet geheel is overgenomen, omdat er meerdere participanten met meerdere belangen waren. In deze situatie is er alsnog sprake van meer draagvlak en steun, omdat mensen wel in het proces hebben mogen deelnemen en dat zij zien dat het onmogelijk is om ieders wensen in te willigen. Hierdoor kan het toepassen van interactief beleid ook leiden tot meer begrip voor de beslissingen en het handelen van het bestuur. Met deze extra steun en een vergroot draagvlak, kan de uitvoerbaarheid van beleid daarnaast ook vergoten. Het beleid kent hierdoor immers minder tegenstanders die niet mee willen werken (Pröpper I. , 1999).

Aan de andere kant kan de toepassing van interactief beleid ook juist leiden tot de verkleining van steun, draagvlak en uitvoerbaarheid van beleid. Interactief beleid biedt immers ook tegenstanders de mogelijkheid om aan het woord te komen en zich te organiseren tegen de uitvoering van een bepaald beleid. Daarnaast schept de toepassing van interactief beleid vaak enorm hoge verwachtingen onder de participanten, die vaak niet waar (kunnen) worden gemaakt. Dit leidt tot frustratie en uiteindelijk tot minder steun en draagvlak voor een bepaald beleid (Pröpper I. , 1999).

2.1.4.6 Verkorting of verlenging van de tijdsduur/ versnelling of vertraging van het beleid

Pröpper stelt dat de toepassing van interactief beleid mogelijk kan leiden tot een kortere tijdsperiode waarin bepaalde problemen kunnen worden aangepakt. Zo kan het zijn dat er bij publiek-private samenwerking meer financiële middelen voor handen zijn (vanuit de private kant), waardoor er sneller iets op touw kan worden gezet. Daarnaast kan de verkorting van de tijdsduur ook samenhangen met de vergroting van het draagvlak en steun voor het beleid. Doordat er minder weerstand tegen beleid kan zijn, zijn er ook minder elementen die leiden tot vertraging (Pröpper I. , 1999).

Aan de andere kant kan interactief beleid ook een tijdrovend proces zijn. Er moeten immers momenten worden ingepland om met participanten over beleid te communiceren, waarbij het nog maar de vraag is of zij een beleid uiteindelijk zullen steunen. In die zin kan het dus leiden tot vertraging. Het kan daarnaast ook zo zijn dat de interactie wordt gebruikt

door tegenstanders die het beleidsproces willen tegengaan of vertragen. In die zin kan interactief beleid dus ook tot vertraging leiden (Pröpper I. , 1999).

2.1.4.7 Vergroting of verkleining van het probleemoplossend vermogen van de maatschappij

Pröpper stelt dat bij interactief beleid, omdat een gemeente samenwerkt met burgers, maatschappelijke organisaties en andere overheden, een gemeentebestuur niet als enige de verantwoordelijkheid draagt voor de oplossing van maatschappelijke problemen. De verantwoordelijkheid wordt gedeeld met deze andere betrokken partijen, waardoor het probleemoplossend vermogen wordt vergoot. Daarnaast kan het er ook toe leiden dat burgers en maatschappelijke organisaties zelfredzamer worden, omdat ze bij de toepassing van interactief beleid minder afhankelijk zijn van de overheid en haar steun (Pröpper I. , 1999).

Aan de andere kant kan het zo zijn dat interactief beleid leidt tot politieke onthouding waarbij de gemeente ervan uit gaat dat de maatschappij zelf de problemen oplost. Dit kan demotiverend werken voor burgers. Zij kunnen het beeld ontwikkelen dat op het moment dat een probleem niet wordt aangepakt door de gemeente, deze kennelijk ook niet van belang is. Op deze manier kan interactief beleid het probleemoplossende vermogen juist verkleinen (Pröpper I. , 1999).

2.1.4.8 Uitbreiding of beperking van participatie en democratie

Pröpper stelt dat interactief beleid kan bijdragen aan de participatie door burgers en tot een versterking van de democratie kan leiden. Zo is het bij de delegerende, samenwerkende en faciliterende bestuursstijl zo dat burgers directe invloed hebben of krijgen op de aanpak van maatschappelijke problemen, waarmee het de directe democratie versterkt. Daarnaast kan interactief beleid ook de indirecte democratie versterken, omdat volksvertegenwoordigers werkelijk kunnen inspelen op wat er speelt in de samenleving in plaats van reeds bepaalde standpunten en beleid te verdedigen (Pröpper I. , 1999).

Aan de andere kant is het zo dat interactief beleid in zekere zin tegen de kernwaarden van de indirecte (representatieve) democratie ingaat. Het is immers de vraag in hoeverre volksvertegenwoordigers nog invloed hebben op het moment dat een besluit wordt genomen op basis van een interactief proces. In die zin kan het namelijk zo zijn dat burgers die niet actief participeren buitenspel worden gezet omdat hun volksvertegenwoordigers geen invloed

kunnen uitoefenen (Pröpper I. , 1999). Dit fundamentele probleem van interactief beleid wordt onder de kop ‘burgerparticipatie en interactief beleid in de representatieve democratie’ nader besproken.

2.1.4.9 Verbetering of verslechtering van de interne organisatie

Pröpper stelt dat interactief beleid kan leiden tot verbetering van de interne (gemeentelijke) organisatie, omdat er van buiten naar binnen wordt gekeken. De organisatie wordt door de samenwerking met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven uitgedaagd om responsief te zijn en moet snel en adequaat kunnen inspelen op de behoeftes bij de samenwerking met deze groepen. Hierbij kunnen verkokering en problemen tussen ambtelijke diensten aan het licht komen, omdat externe partijen immers niet worden beïnvloed door gemeentelijke kaders en structuren. Daarnaast verplicht de samenwerking met externe partijen ertoe dat bestuurders de deskundigheid en kennis over de materie op peil moeten houden, omdat deze partijen hier vaak ook veel kennis over hebben. In die zin kan interactief beleid dus de interne organisaties van gemeenten versterken (Pröpper I. , 1999).

Aan de andere kant is het zo wanneer burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven met ambtenaren beleid maken, de problematiek niet alleen beperkt blijft tot de specialismes van de betrokken ambtenaren. Hierdoor worden er binnen de organisatie projectgroepen gemaakt en wordt de structuur van de organisatie zelf vaak ook flexibeler gemaakt. Als gevolg hiervan zullen de kosten voor interne communicatie en coördinatie toenemen, waarbij de ambtenaren meer aanspraak moeten doen op generalistische kennis. Dit brengt het risico met zich mee dat specialistische vakkennis achterwege wordt gelaten en dat daarmee de diepgang van het uiteindelijke beleid ook wordt beperkt. In die zin kan interactief beleid dus net zo goed leiden tot de verslechtering van de interne (gemeentelijke) organisatie (Pröpper I. , 1999).

2.1.4.10 Verbetering of verslechtering van het imago van het gemeentebestuur

Tot slot stelt Pröpper dat voor elk van de bovengenoemde argumenten geldt dat het gemeentebestuur een goede beurt bij haar burgers maakt en daarmee haar imago kan versterken. Dit kan overigens ook betrekking hebben op het imago van de gemeente ten opzichte van andere gemeenten, omdat de toepassing van interactief beleid als een populaire

trend kan worden gezien. De gedachte hierbij is dat een gemeente niet kan achterblijven, omdat immers alle gemeenten dit doen. Hoe meer er voorop wordt gelopen met interactief beleid, hoe positiever dit is voor het imago van de gemeente ten opzichte van andere gemeenten (Pröpper I. , 1999).

Aan de andere kant stelt Pröpper dat voor elk van de bovengenoemde argumenten geldt dat de gemeente ook kan falen met de toepassing van interactief beleid, met alle negatieve gevolgen van dien. In die zin kan de toepassing van interactief beleid natuurlijk net zo goed het imago van de gemeente schaden (Pröpper I. , 1999).

2.2 De participatieladder van Pröpper

Nu is vastgesteld wat interactief beleid is en wat voor voor- en nadelige resultaten kunnen optreden, moet worden besproken in welke gevallen interactief beleid wordt toegepast en wanneer ook niet. Er kunnen namelijk meerdere situaties zijn waarin een bestuur kiest voor een bepaalde vorm van beleid. Pröpper (1999, p. 22-23 en 41-43) heeft dit in de zogeheten participatieladder uiteengezet en maakt een onderscheid tussen bestuursstijlen die wel interactief en niet interactief zijn. Onder de interactieve bestuursstijlen rekent hij de faciliterende stijl, de samenwerkende stijl, de delegerende stijl en de participatieve stijl. Onder de niet interactieve bestuursstijlen rekent hij de consultatieve stijl, de open autoritaire stijl en de gesloten autoritaire stijl.

Er kan echter wel een kanttekening bij de participatieladder worden geplaatst. Het kan namelijk zo zijn dat niet elke situatie in de genoemde stijlen valt in te delen en Pröpper en Steenbeek (1999) beargumenteren dan ook dat er in de praktijk vaak een tal van tussenvormen bestaan. Daarnaast stellen ze ook dat er niet altijd voor één stijl gekozen hoeft te worden en dat er meerdere stijlen tegelijkertijd toegepast kunnen worden. Zo kan het zijn dat de beleidssituatie ten opzichte van bepaalde actoren of bepaalde aspecten van het beleid anders zijn en dat er daardoor voor een andere bestuursstijl wordt gekozen (Pröpper & Steenbeek, 1999).

2.2.1 Faciliterende stijl

Bij de faciliterende stijl stelt Pröpper dat het bestuur ondersteuning biedt in de vorm van tijd, geld, deskundigheid en materiële hulpmiddelen, waarbij de rol van participanten als

initiatiefnemers wordt gezien. Er wordt gekozen voor deze bestuursstijl op het moment dat het bestuur er belang bij heeft dat participanten zelf beleid voeren of dat ze maatschappelijk actief zijn ongeacht het beleid dat door de gemeente wordt gevoerd. Hierbij maakt het voor het bestuur vaak niet uit wat de uitkomst is, of het bestuur heeft het voldoende vertrouwen in de participanten om zelf tot de gewenste uitkomsten komen. Toch hebben de participanten wel de steun van het bestuur nodig, omdat ze anders niet de benodigde activiteiten kunnen ontwikkelen om tot de gewenste uitkomsten te komen. Steun van het bestuur geeft in die zin dan ook de boodschap dat de problematiek die de participanten aan de kaak stellen ze wel aan het hart gaat (Pröpper I. , 1999). Een concreet voorbeeld van faciliterende stijl is een gemeente die zorgt voor een gebouw waarin de participanten hun activiteiten kunnen beoefenen. Denk bijvoorbeeld aan een daklozenopvang.

2.2.2 Samenwerkende stijl

Bij de samenwerkende stijl stelt Pröpper dat het bestuur op basis van gelijkwaardigheid samenwerkt met andere partijen. Hierbij worden participanten als samenwerkingspartners gezien. Bij deze stijl is het bestuur voor de aanpak van bepaalde problemen afhankelijk van andere partijen (die ook bereid zijn om hun steentje bij te dragen) en is zij bereid om compromissen te sluiten bij tegengestelde belangen. Hierbij zorgt het bestuur ervoor dat samenwerkende partijen niet te machtig worden en dat hun belangen niet boven die van andere participanten en het algemeen belang gaat (Pröpper I. , 1999). Concrete voorbeelden van de samenwerkende bestuursstijl zijn publiek-private samenwerking en intergemeentelijke samenwerking.

2.2.3 Delegerende stijl

Bij de delegerende stijl stelt Pröpper dat het bestuur participanten de bevoegdheid geeft om binnen gestelde voorwaarden zelf beslissingen te nemen of om opgesteld beleid van het bestuur uit te voeren. Hierbij worden participanten als medebeslissers gezien. Er wordt voor deze bestuursstijl gekozen op het moment dat het bestuur het onderwerp wel van belang acht, maar politieke bemoeienis over de precieze uitwerking van het beleid erover niet nodig vindt. Hierbij moeten er participanten beschikbaar zijn die voldoende representatief en georganiseerd zijn om de beleidstaak uit te kunnen voeren. Het bestuur stelt dan wel

randvoorwaarden op die voldoende kunnen waarborgen dat participanten niet buiten de gestelde beleidsruimte treden (Pröpper I. , 1999). Een concreet voorbeeld van de delegerende stijl is een wijkraad die een bepaald budget van de gemeente krijgt om de leefbaarheid van de wijk te vergroten.

2.2.4 Participatieve stijl

Bij de participatieve stijl stelt Pröpper dat het bestuur om open advies vraagt, waarbij veel ruimte is voor discussie en inbreng. Hierdoor kunnen participanten eigen probleemdefinities en oplossingen definiëren. Bij deze bestuursstijl worden participanten als adviseurs gezien. Er wordt voor deze stijl gekozen op het moment dat een bepaald probleem door het bestuur van belang wordt geacht en dat het politieke bemoeienis over het gehele beleid wil hebben. Hierbij is het voor het bestuur vaak nog niet duidelijk (of bepaald) wat de richting en omvang van het beleid is, waardoor het open staat voor suggesties van participanten. Het bestuur wil bij deze bestuursstijl leren van participanten en gaat er daarbij van uit dat de participanten ook daadwerkelijk beschikken over de benodigde kennis en/of visie. Ook is het bij deze stijl eventueel mogelijk dat het bestuur participatie wil stimuleren omwille van de participatie (Pröpper I. , 1999). Een concreet voorbeeld van de participatieve bestuursstijl is dat een gemeente omwonenden en belanghebbenden betreft bij het creëren van een bestemmingsplan voor een braakliggend terrein.

2.2.5 Consultatieve stijl

Bij de consultatieve stijl stelt Pröpper dat het bestuur participanten raadpleegt over een gesloten vraagstelling. Hiermee kan het bestuur zicht krijgen op de meningen van participanten over een bepaalde beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving. Bij deze bestuursstijl worden participanten als geconsulteerden gezien. Er wordt voor deze stijl gekozen op het moment dat een bepaald probleem door het bestuur van belang wordt geacht en dat het politieke bemoeienis over het gehele beleid wil hebben. Hierbij is het voor het bestuur al grotendeels duidelijk wat de omvang en richting van het beleid is en is het plan/voorstel al reeds uitgewerkt. Het bestuur wil het voorgestelde beleid toetsen en is bereid (indien hier ruimte voor is) om het beleid aan te passen of in te trekken bij goede inhoudelijke kritiek en/of onvoldoende steun. Ook bij deze stijl is het eventueel mogelijk dat het bestuur

participatie wil stimuleren omwille van participatie (Pröpper I. , 1999). Een concreet voorbeeld van de consultatieve bestuursstijl is dat een gemeente een bestemmingsplan heeft bedacht voor een braakliggend terrein en dat het omwonenden en belanghebbenden vraagt om op dit plan commentaar te leveren.

2.2.6 Open autoritaire stijl

Bij de open autoritaire stijl stelt Pröpper dat het bestuur geheel zelfstandig beleid voert. Hierbij verschaft het bestuur informatie over het beleid, om het beleid bekend bij de doelgroepen te maken. Daarnaast probeert het bestuur om doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden om het beleid te doen slagen. Bij deze bestuursstijl worden participanten gezien als een doelgroep van onderzoek of voorlichting. Er wordt voor deze stijl gekozen op het moment dat het bestuur geen participanten wil betrekken bij de totstandkoming van beleid en het beleid geen (inhoudelijke) verrijking nodig heeft omdat de probleemdefinitie, aanpak, wijze van uitvoeren etc. duidelijk zijn. Daarnaast is het mogelijk dat er voor deze stijl wordt gekozen omdat het bestuur weet in welke mate het beleid wordt gesteund (of dit niet belangrijk vindt) en dat zij mensen op de hoogte van het beleid wil houden zodat zij weten wat er gaande is. Tot slot kan er ook voor deze stijl gekozen worden omdat het voor het slagen van het beleid nodig is dat de doelgroep hiervan op de hoogte is of wordt overtuigd om er gehoor aan te geven (Pröpper I. , 1999). Concrete voorbeelden van de open autoritaire bestuursstijl zijn dat een gemeente bekend maakt aan haar inwoners wat de hoogte van een nieuwe belasting gaat zijn of dat er door een gemeente wordt bepaald dat afval gescheiden moet worden en haar inwoners hierbij worden opgeroepen om eraan mee te werken.

2.2.7 Gesloten autoritaire stijl

Bij de gesloten autoritaire stijl stelt Pröpper dat het bestuur geheel zelfstandig beleid voert en dat zij hierover geen informatie verschaft. Bij deze stijl is er geen rol weggelegd voor participanten. Er wordt voor deze stijl gekozen omdat het onderwerp een volledig interne aangelegenheid is of omdat de aard ervan een besloten aanpak rechtvaardigt. Ook is het voor het slagen van dit beleid niet nodig dat de samenleving ervan op de hoogte is (Pröpper I. , 1999). Een concreet voorbeeld van de gesloten autoritaire stijl is dat een bestuur zelf een profiel opstelt van een nieuwe gemeentesecretaris en dat het besluit hier geen mededeling naar

buiten over te doen. Een ander voorbeeld is dat het bestuur in beslotenheid beslist over de opname van een psychiatrische patiënt.

2.3 Participatiedoelstellingen

Bij de theorie over interactief beleid komt naar voren dat er veel verschillende bestuursstijlen zijn die in verschillende situaties kunnen worden toegepast. Dit hangt samen met de verschillende doelstellingen van burgerparticipatie. Hurenkamp en Tonkens (2020) onderscheiden vijf verschillende doelstellingen die vaak in de wetenschappelijke literatuur genoemd worden:

1. Vergroting van het draagvlak;
2. Vergroting van de kwaliteit van beleid;
3. Vergroting van ontplooiing en het bevorderen van persoonlijke ontwikkeling;
4. Vergroting van verantwoordelijkheid;
5. Vergroting van macht en invloed (Hurenkamp & Tonkens, 2020, p. 56).

De uitleg die Hurenkamp en Tonkens geven over de eerste twee en de vierde doelstellingen, komt overeen met de verschillende voor- en nadelige resultaten van interactief beleid die Pröpper heeft besproken. Aangezien deze doelstellingen al zijn besproken, is verdere uitleg dan ook niet nodig.

Met de vergroting van ontplooiing en het bevorderen van persoonlijke ontwikkeling doelen Hurenkamp en Tonkens op de ontwikkeling van democratische vaardigheden van burgers, zoals leren argumenteren en compromissen sluiten. Deze vaardigheden kunnen voorkomen dat burgers ontevreden aan de zijlijn blijven staan, aldus Hurenkamp en Tonkens (Hurenkamp & Tonkens, 2020, p. 56).

Met de vergroting van macht en invloed doelen Hurenkamp en Tonkens op de macht en invloed die burgers krijgen via burgerparticipatie. Het idee is dat burgers daadwerkelijk invloed krijgen, naast andere invloedrijke partijen zoals volksvertegenwoordigers, bedrijven, belangengroepen en lobbyisten. Volgens Hurenkamp en Tonkens is dit argument één van de belangrijkste doelstellingen die burgerparticipatie kan hebben (Hurenkamp & Tonkens, 2020).

Hurenkamp en Tonkens maken wel een belangrijke kanttekening bij de bovenstaande doelen: ze zijn niet met elkaar te verenigen. De doelen stellen immers verschillende eisen aan participatie en zullen dan ook elk op een andere manier geëvalueerd moeten worden. Zo kan

uit een evaluatie komen dat burgers veel hebben geleerd tijdens het participatietraject. Dit kan voor het ontplooiingsdoel een positieve evaluatie zijn, terwijl dit vanuit het verantwoordelijkheidsdoel als een negatieve evaluatie kan gelden. Een ander voorbeeld is dat men de steun van burgers vanuit het draagvlakdoel als goede participatie ervaren, terwijl dit vanuit het macht- en invloeddoel kan worden gezien als gefaalde participatie. Steun van burgers betekent immers niet meteen dat deze burgers ook daadwerkelijk invloed hebben gehad op het beleid. Hurenkamp en Tonkens concluderen dan ook dat de doelen niet met elkaar te verenigen zijn en dat het noodzakelijk is om ze tegen elkaar af te wegen en soms ook te prioriteren (Hurenkamp & Tonkens, 2020).

2.4 Wie zijn de participanten bij participatietrajecten?

Hurenkamp en Tonkens geven aan dat er bij participatiewetgeving vaak wordt gerefereerd aan ‘burgers’ die in algemene zin moeten worden betrokken bij een participatietraject. Hierbij is het echter vaak onduidelijk wie nu precies de ‘burgers’ zijn en, zo stellen Hurenkamp en Tonkens, bestaan er grote verschillen tussen burgers onderling en de mate waarin zij deelnemen aan burgerparticipatie. In de praktijk blijkt daarnaast dat over het algemeen lager opgeleiden, jongeren en mensen met een migratieachtergrond vaak ondervertegenwoordigd zijn bij burgerparticipatie, terwijl hoger opgeleiden juist oververtegenwoordigd zijn. Zelfs als alle groepen vertegenwoordigd zijn, blijkt in de praktijk dat hoger opgeleiden meer invloed kunnen uitoefenen omdat zij zich beter kunnen uiten waardoor er mogelijk eerder naar ze wordt geluisterd (Hurenkamp & Tonkens, 2020). Denters en Klok breiden hierop voort en stellen dat de invloed van ‘gewone burgers’ bij participatietrajecten sowieso klein is, en dat onderzoek heeft uitgewezen dat het vooral de deskundigen uit de dienstensector, zakenwereld en ambtenaren van andere overheden zijn die een dominante rol spelen bij participatietrajecten (Denters & Klok, 2005).

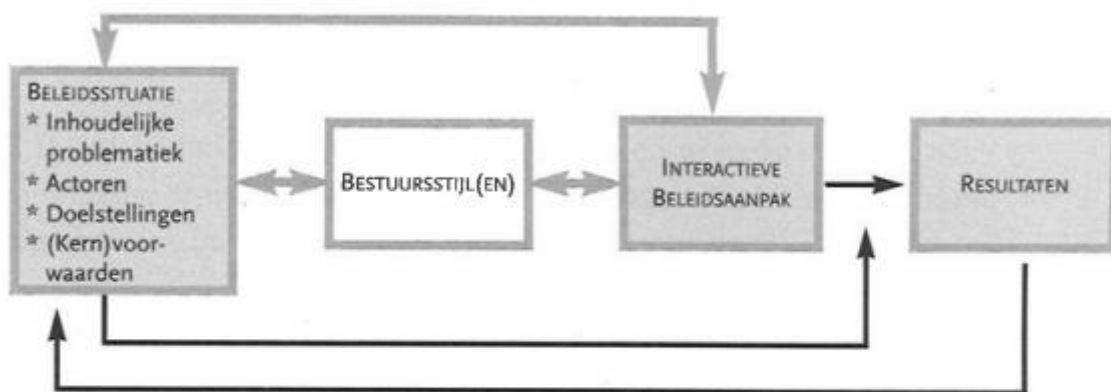
De bovenstaande beschreven vorm van participatie noemen Hurenkamp en Tonkens ‘laissez-faire participatie’: er is geen duidelijke omschrijving van wie de burgers zijn, of zij in gelijke mate aan het woord komen, hoe de discussie moet worden geleid en in welke mate de inbreng van burgers daadwerkelijk terug is te zien in het beleid (Hurenkamp & Tonkens, 2020). Om dit aan te pakken, stellen Hurenkamp en Tonkens dat participatie niet alleen om het proces moet gaan, maar ook om de implementatie. Het zijn immers de burgers die opmerken of het beleid daadwerkelijk in de praktijk werkt. Bij de implementatie kunnen dan ook burgers worden betrokken die niet meededen aan een participatietraject. Bijvoorbeeld via

referenda, surveys en/of interviews om persoonlijke ervaringen en belangen te kunnen achterhalen (Hurenkamp & Tonkens, 2020).

Naast een focus op implementatie, stellen Hurenkamp en Tonkens ook dat er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen advisering en besluitvorming. Ze stellen hierbij dat het nadeel van advisering is dat mensen teleurgesteld kunnen raken wanneer hun advies niet wordt overgenomen. Het nadeel van burgers betrekken in de besluitvorming is volgens hen dat actieve burgers dus niet representatief kunnen zijn voor de rest van de bevolking, zoals hierboven is beschreven. Hurenkamp en Tonkens tillen hierbij zwaarder aan het laatste nadeel (Hurenkamp & Tonkens, 2020).

2.5 Wanneer is interactief beleid succesvol?

Zoals genoemd bij het kopje 'kernvoorwaarden voor interactief beleid', stellen Pröpper en Steenbeek dat de kans op succes bij interactief beleid het grootst is wanneer er wordt voldaan aan de kernvoorwaarden. Toch voegen Pröpper en Steenbeek (1999, p. 139) hier een veronderstelling aan toe: "beter interactief beleid kan worden gemaakt omdat het beleid beter wordt doordacht: de aanpak past bij de gegeven beleidssituatie." Op basis van deze veronderstelling hebben zij het onderstaande afwegingskader opgesteld:



Legenda:

↔ : 'past bij' (bijvoorbeeld een bestuursstijl **past bij** een beleidssituatie)

→ : 'leidt tot'/'beïnvloedt' (bijvoorbeeld een interactieve aanpak **leidt tot** resultaten)

Figuur 1: Afwegingskader van Pröpper en Steenbeek (Pröpper & Steenbeek, 1999, p. 139)

Pröpper en Steenbeek (1999) leggen dit afwegingskader als volgt uit: de interactieve beleidsaanpak leidt tot bepaalde resultaten die zowel negatief als positief kunnen zijn. Hierbij

moeten de belangrijkste oorzaken voor deze negatieve en/of positieve resultaten enerzijds gezocht worden in de beleidssituatie zelf en anderzijds in het afstemmen van de beleidsaanpak op die beleidssituatie. Zodoende veronderstellen Pröpper en Steenbeek (1999) in het algemeen dat het niet juist afstemmen van bestuursstijl en -aanpak op de beleidssituatie, tot minder goede resultaten van interactief beleid leidt. De mogelijke oorzaken voor het succes of falen van interactief beleid worden dan uiteindelijk gevonden in de eerdergenoemde kernvoorwaarden van interactief beleid (Pröpper & Steenbeek, 1999).

2.6 Hypothese

In paragraaf 2.1 is vastgesteld, wil interactief beleid slagen, het belangrijk is dat de gemeentelijke politiek goed overweegt welke invloed zij wil behouden en welke zij wil afstaan aan participanten. Daarnaast is in paragraaf 2.1.3 vastgesteld dat deze voorwaarde één van de zes kernvoorwaarden is voor interactief beleid. De andere kernvoorwaarden zijn: openheid (van proces, voor actoren en inhoudelijk), onderkenning van de meerwaarde van participatie, een constructieve relatie tussen bestuur en participanten, een geschikte problematiek en voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen. In deze paragraaf 2.1.3 is ook vastgesteld dat kans op het slagen van interactief beleid het grootst is, als er wordt voldaan aan deze kernvoorwaarden. Toegepast op de casus van de Kopermolen leidt dit tot de volgende hypothesen:

H1 Onder de omstandigheden dat het participatietraject bij de Kopermolen voldoet aan de genoemde kernvoorwaarden, is de kans op slagen van dit interactieve beleid groter.

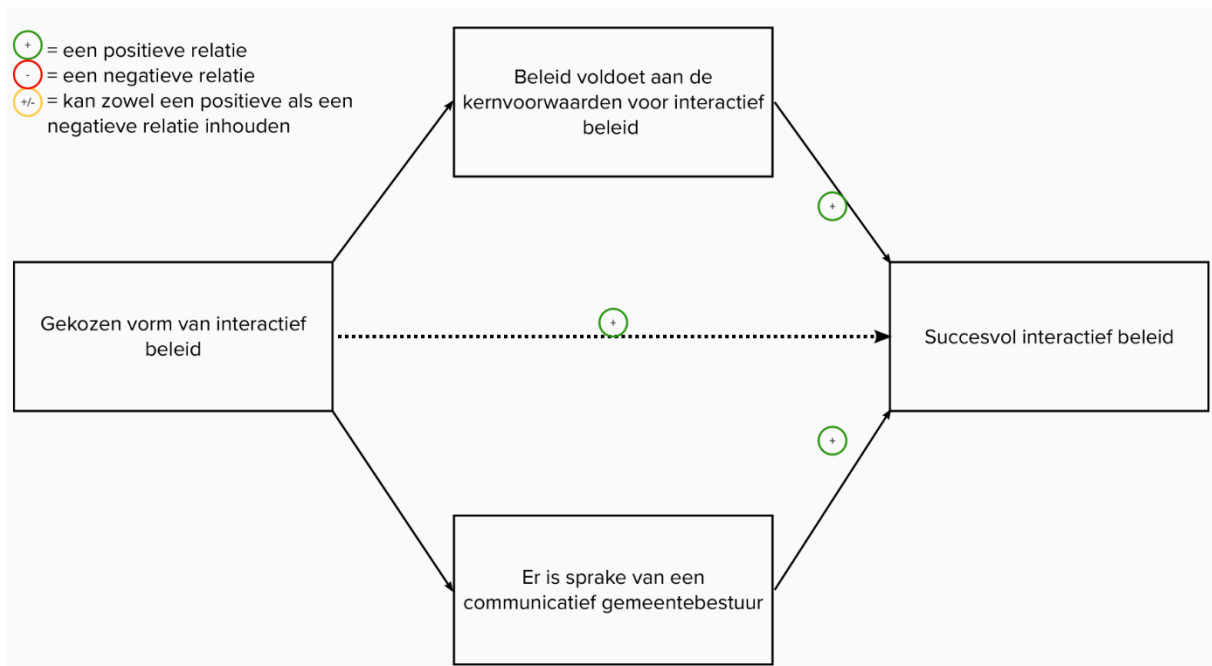
Aanvullend op het bovenstaande, is in paragraaf 2.1 ook vastgesteld dat het gemeentebestuur een communicatief bestuur moet zijn als zij wil dat het interactieve beleid slaagt. Dit betekent dat zij effectief en gezaghebbend spreekt, luistert en zo nodig zwijgt. Vertaald naar de praktijk, betekent dit dat het gemeentebestuur helder is in het verkondigen van haar mening/visie, zij dezelfde taal spreekt als de participanten (dus geen lastige en vage beleidstaal spreekt), luistert naar wat de participanten bedoelen, niet alleen hoort wat ze graag wil horen en tot slot zwijgt als haar commentaar als betutteling wordt afgedaan. Toegepast op de casus van de Kopermolen, leidt dit tot de volgende hypothese:

H2 Onder de omstandigheden dat het gemeentebestuur bij het participatietraject van de Kopermolen helder is in het verkondigen van haar mening/visie, zij dezelfde taal spreekt als de participanten, zij daadwerkelijk luistert naar de participanten, niet alleen hoort wat ze wil horen en zwijgt als haar commentaar als betutteling wordt afgedaan, is de kans op het slagen van het interactieve beleid groter.

Tot slot is in paragraaf 2.3 vastgesteld dat er veel verschillende bestuursstijlen mogelijk zijn bij interactief beleid, en dat er daardoor ook verschillende doelstellingen kunnen zijn bij interactief beleid. Hierbij is ook vastgesteld dat deze verschillende doelstellingen niet met elkaar te verenigen zijn, omdat ze alle anderen eisen stellen aan het participatietraject. Het is daardoor, voor de juiste evaluatie van het participatietraject, noodzakelijk om de verschillende doelstellingen tegen elkaar af te wegen en te prioriteren. Toegepast op de casus van de Kopermolen, leidt dit tot de volgende hypothese:

H3 Onder de omstandigheden dat bij het participatietraject van de Kopermolen duidelijk is welke doelstelling centraal staat (omdat deze is geprioriteerd en is afgewogen tegen andere doelstellingen), kan het participatietraject op een juiste manier geëvalueerd worden.

2.7 Conceptueel model



Figuur 2: Conceptueel model

Op basis van de literatuur is het bovenstaande conceptuele model gemaakt. Hierbij is de 'gekozen vorm van interactief beleid' de onafhankelijke variabele en 'succesvol interactief beleid' de afhankelijke variabele. Zoals hierboven beschreven, stellen Pröpper en Steenbeek dat er zes kernvoorwaarden zijn om bij de toegepaste vorm tot succesvol interactief beleid te komen en dat er daarnaast sprake moet zijn van een communicatief gemeentebestuur. Deze kernvoorwaarden en de voorwaarde voor het zijn van een communicatief gemeentebestuur zijn gezamenlijk de mediërende variabelen. Voor succesvol interactief beleid geldt dus de mediërende variabele 'beleid voldoet aan de kernvoorwaarden voor interactief beleid' en de mediërende variabele 'er is sprake van een communicatief bestuur'.

3. Methode

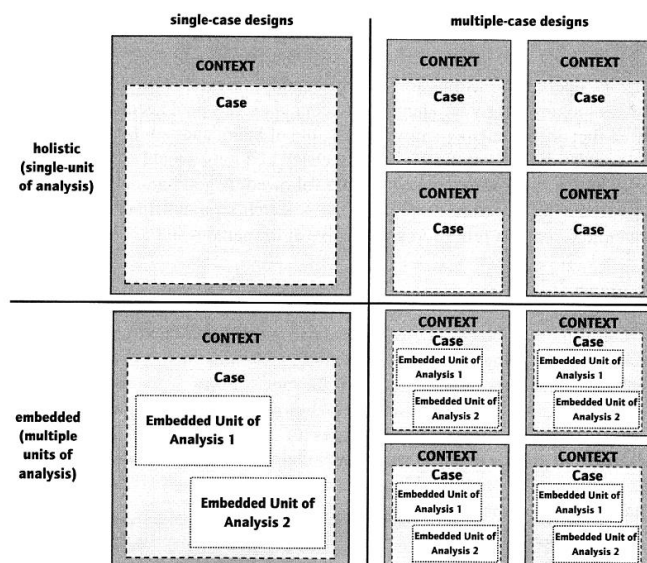
Binnen dit hoofdstuk wordt de aanpak van het onderzoek beschreven. Er wordt gestart met een beschrijving van de casusselectie. Vervolgens wordt de onderzoeksmethode omschreven, namelijk het gebruik van deskresearch en interviews. Hierna zal worden beschreven op welke manier data is verzameld en hoe dit wordt geanalyseerd, waarna de belangrijkste begrippen in dit onderzoek worden geoperationaliseerd. Het hoofdstuk eindigt met de beschrijving van de validiteit en betrouwbaarheid. Voor dit hoofdstuk geldt dat er gebruik is gemaakt van meerdere methodeboeken.

3.1 Casusselectie

De bedoeling van dit onderzoek is om te onderzoeken tot in welke mate een participatietraject in de praktijk succesvol kan zijn en hoe dit succes verklaard kan worden. Om dit te kunnen achterhalen, wordt er in dit onderzoek gebruik gemaakt van casuonderzoek. De algemene definitie van een casuonderzoek is volgens casuonderzoek-expert Robert K. Yin als volgt: “The essence of a case study, the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a *decision* or a set of decisions: why where they taken, how where they implemented, and with what result.” (Yin, 2009, p. 17). Om deze reden biedt casuonderzoek dan ook een mogelijkheid om tot een antwoord op de onderzoeksvraag te komen.

Er zijn echter verschillende vormen van casuonderzoek, waarbij vier verschillende basisvormen te onderscheiden zijn (zie figuur 3). In de basis wordt het onderscheid gemaakt door vast te stellen of er één of meerdere casussen worden onderzocht en of hierbij één of meerdere (sub)eenheden bestaan die worden geanalyseerd (Yin, 2009).

In dit onderzoek is gekozen om één enkele casus te onderzoeken: het participatietraject bij Winkelcentrum de Kopermolen in Leiden. Hiermee neemt het casuonderzoek dus een enkelvoudig karakter aan. Deze casus zelf is geselecteerd op basis van de



Figuur 3: Verschillende basisvormen bij casuonderzoek (Yin, 2009, p. 46)

‘kritische casus-redenering’. Deze houdt in dat er reeds een goed geformuleerde theorie bestaat die dan in de praktijk aan de hand van een enkele casus wordt getest (Yin, 2009). Op deze manier kan er worden gekeken of de aannames uit de opgestelde theorie correct zijn (Yin, 2009).

Naast het feit dat dit onderzoek een enkelvoudig karakter heeft, heeft het ook een ingebed karakter (zie figuur 3). Zoals in de onderzoeksvraag naar voren komt, wordt in dit onderzoek gekeken naar de mate waarin het participatietraject bij de Kopermolen succesvol was en hoe dat succes te verklaren valt. Dit wordt verklaard aan de hand van meerdere (kern)voorwaarden. Er worden dus meerdere (sub-)eenheden geanalyseerd, wat het kenmerk is van een ingebed casuonderzoek (Yin, 2009). Het voordeel van het analyseren van meerdere (sub-)eenheden, is dat ze kunnen leiden tot een gedetailleerdere analyse. Ze kunnen namelijk meerdere inzichten in de enkele casus geven. Er bestaat echter wel het gevaar dat te veel aandacht aan de sub-eenheden wordt besteed, waardoor het oorspronkelijke doel van het onderzoek uit het oog kan worden verloren (Yin, 2009).

3.2 Onderzoeksmethoden

Een onderzoek moet een bepaald design hebben en dat design moet gebaseerd zijn op een bepaalde strategie. Hierbij kan gekozen worden voor kwalitatief onderzoek, kwantitatief onderzoek of een gemixte vorm van beiden. Het verschil tussen kwalitatief en kwantitatief is dat de gebruikte data van kwantitatief onderzoek gemeten kan worden in termen van cijfers, terwijl kwalitatief onderzoek abstracter is (Punch, 2016). Gezien het feit dat in dit onderzoek wordt onderzocht tot in welke mate een participatietraject succesvol is en hoe dit verklaard kan worden, is er dan ook gekozen voor kwalitatief onderzoek. De onderzoeksvraag valt immers niet te beantwoorden aan de hand van gemeten resultaten.

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag wordt er in dit onderzoek gebruik gemaakt van deskresearch. Dit houdt in dat verschillende beleidsdocumenten zijn verzameld en geanalyseerd. Daarnaast is ook gebruik gemaakt van interviews met personen die betrokken zijn (geweest) bij het participatietraject.

3.3 Dataverzameling

Zoals hierboven benoemd, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van deskresearch. Via deskresearch wordt gepoogd om een beeld te schetsen over op welke manier interactief beleid is toegepast en of de (kern)voorwaarden hierin terug te vinden zijn. De deskresearch bestaat uit de volgende documenten:

- Beleidsdocumenten van de gemeente, zoals het beleidsakkoord van het college, verordeningen, raadsbesluiten, rapporten en evaluaties. Deze documenten zijn via verschillende plaatsen achterhaald: de gemeentelijke website, het politieke portaal van de gemeente en via de verschillende participatiewebsites van de gemeente.
- Documenten die gaan over de het participatietraject zelf, zoals verslagen, notulen, programma's en schetsen. Deze documenten zijn ook via verschillende plaatsen achterhaald: de gemeentelijke participatiewebsites, de website van de wijkvereniging, de website van de vastgoedonderneming en via de informatiewebsite van de actiegroep.
- Kranten- en radioberichten van verschillende lokale mediastations waaronder Sleutelstad en het Leidse nieuwsblad.

Er is in dit onderzoek ook gebruik gemaakt van interviews. De toegepaste vorm voor de afgenomen interviews is die van een half-gestructureerd interview. Dit houdt in dat er van tevoren een checklist aan onderwerpen is gemaakt die aan bod zullen komen, maar dat de volgorde waarin deze behandeld worden, verder vrij blijft (Baarda, de Goede, & van der Meer-Middelburg, 2007). Het voordeel hiervan is dat alle relevante thema's worden besproken, zonder dat het gesprek daadwerkelijk onderbroken wordt (Baarda et al., 2007). Het nadeel hiervan is dat er minder makkelijk kan worden ingespeeld op onverwachtse wendingen in het gesprek omdat er nu eenmaal moet worden vastgehouden aan de vastgestelde thema's (Baarda et al., 2007). Toch is er wel bewust voor deze vorm gekozen, omdat er door de verzamelde deskresearch wel al sprake was van enige voorkennis. Baarda et al. (2007) zeggen namelijk dat er voor het half-gestructureerde interview wordt gekozen op het moment dat de interviewer al enige informatie heeft, maar denkt dat er ook nog andere zaken spelen die wellicht minder goed worden belicht in de documentatie. Om deze reden kunnen de afgenomen interviews dan ook als aanvulling op de deskresearch worden gezien.

Er zijn in dit onderzoek diepte-interviews afgenomen en er zijn verschillende vragen beantwoord via mailcontact. Hierbij zijn de personen geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij het participatietraject en zijn nog extra wijkbewoners benaderd via het

netwerk van de geïnterviewde wijkbewoner. In het onderstaande schema is aangegeven wie zijn benaderd, of zij hebben gereageerd en op welke methode zij zijn geïnterviewd.

Persoon/instantie	Reactie	Interviewmethode
Wethouder Bouw en Openbare Ruimte (2014-2018)	Nee	N.v.t
Wethouder Duurzame Verstedelijking, Ruimte en Wonen (2018-2022)	Ja	Vragen beantwoord via mailcontact (zie projectmanager gemeente Leiden)
Projectleider die is ingehuurd door de gemeente ten tijde van het tweede traject	Ja	Diepte-interview
Oud-projectmanager van de gemeente die bij het eerste traject en bij de start van het tweede traject betrokken was	Ja	Vragen beantwoord via mailcontact
Projectmanager van gemeente Leiden	Ja	Heeft geholpen met het opstellen van de reactie van de wethouder. Later ook nog (opgenomen) telefooncontact gehad waar aanvullende vragen zijn gesteld en beantwoord.
Vertegenwoordiger van het vastgoedbedrijf	Ja	Informeel interview via telefoongesprek. Naar aanleiding van dit contact formeel vragen beantwoord via mailcontact.
Stedenbouwkundige van het architectenbureau (de Zwarte Hond) dat door het vastgoedbedrijf is ingehuurd	Ja	Vragen gestuurd via mailcontact. Vragen beantwoord via een opgenomen telefoongesprek.
Winkeliersvereniging	Nee	N.v.t.
Oud-voorzitter van de wijkvereniging	Ja	Diepte-interview
Lid van de actiegroep	Ja	Diepte-interview
Wijkbewoner	Ja	Vragen beantwoord via mailcontact

3.4 Data-analyse

Yin stelt dat er over het algemeen vier strategieën kunnen worden gehanteerd bij het selecteren van een analysetechniek: afgaan op theoretische proposities, het ontwikkelen van een casusbeschrijving, het gebruiken van zowel kwantitatieve als kwalitatieve data of het onderzoeken van ‘rivaliserende’ verklaringen. Yin stelt dat de eerste strategie de voorkeur heeft, omdat bij deze vorm het theoretisch kader de basis vormt voor het casuonderzoek. Uit het theoretisch kader worden bepaalde proposities opgesteld, die vervolgens de basis vormen van de dataverzameling en zo helpen met het prioriteren van bepaalde analysestrategieën (Yin, 2009). Omdat deze strategie als het meest sterkst wordt beoordeeld in de literatuur, is deze ook leidend geweest in dit onderzoek.

Yin onderscheidt vijf verschillende analysetechnieken die kunnen worden toegepast bij casuonderzoek: patroonherkenning, het opbouwen van verklaringen, analyse gebaseerd op tijdreeksen, het maken van logische modellen en ‘cross-case synthesis’ (Yin, 2009). Er is in dit onderzoek gekozen voor het opbouwen van verklaringen als analysetechniek. Bij deze analysetechniek gaat men uit van causale verbanden die een bepaald fenomeen proberen te verklaren aan de hand van theoretische proposities. De bedoeling van dit onderzoek is natuurlijk om te achterhalen tot in welke mate een participatietraject succesvol kan zijn en hoe dit succes kan worden verklaard. De casus over Winkelcentrum de Kopermolen kan wellicht verklaard worden aan de hand van de opgestelde theorie.

Yin stelt dat er geen duidelijke operationalisatie bestaat bij het opbouwen van verklaringen bij casuonderzoek, maar dat het vaak wel volgens een bepaalde stijl gaat. Deze stijl zal ook in dit onderzoek gehanteerd worden en is als volgt opgesteld:

1. Er wordt een theoretische verklaring/propositie over een bepaald beleid opgesteld;
2. De bevindingen van een bepaalde casus worden vergeleken met deze verklaring/propositie;
3. De verklaring/propositie wordt herzien;
4. Andere details van de casus worden vergeleken met de herziening;
5. De herziening van de casus wordt vergeleken met de bevindingen uit andere casussen;
6. Het bovenstaande wordt herhaald zo vaak dat nodig is (Yin, 2009, p. 143).

3.4 Operationalisatie

Om deze casus te operationaliseren, staan er één begrip centraal: succesvol interactief beleid. Onderdeel van dit succesvolle interactieve beleid zijn de kernvoorwaarden. Deze

kernvoorwaarden kunnen dus als sub-eenheden worden gezien. De definities en indicatoren voor alle begrippen zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Begrip	Dimensie	Mogelijke indicatoren
Omstandigheden bij het participatietraject	Bij het participatietraject is sprake van een bepaalde mate van openheid vanuit de gemeente en vanuit de participanten	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van beleidsruimte: de inhoud van het beleid is niet door de gemeente/het bestuur vastgesteld en kan dus nog worden veranderd; • De gemeente/het bestuur is bereid om invloed te delen met participerende partijen en andersom; • De gemeente/het bestuur is bereid om de participanten inzicht te geven in haar afwegingen en besluiten en andersom; • Zowel de gemeente/het bestuur als de participanten zijn bereid om bij het participatietraject van opstelling/opvatting te veranderen en zo tegemoet te komen aan de andere betrokken partij.
	Bij het participatietraject is sprake van een bepaalde meerwaarde: het traject levert daadwerkelijk meer op dan op het moment dat er niet geparticipeerd wordt.	<ul style="list-style-type: none"> • Participanten zijn bereid om medeverantwoordelijk te zijn voor (de uitvoering van) het beleid of zijn bereid om het opgestelde beleid (gezamenlijk met de gemeente/het bestuur) uit te voeren; • Participanten zijn in staat en bereid om voor de gemeente relevante en ontbrekende kennis te leveren bij het participatietraject; • Participanten zijn bereid om de inhoud en/of het proces van het beleid te steunen; • De communicatie/verhoudingen van de gemeente/het bestuur met de participanten verbetert.
	Bij het	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van een constructieve

	<p>participatietraject is sprake van een constructieve relatie tussen de gemeente/het bestuur en de participant(en)</p>	<p>structurele relatie;</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ De gemeente/het bestuur en de participanten hebben elkaar nodig om de gestelde doelen te halen; ○ De gemeente/het bestuur en de participanten hebben in het verleden al een structuur vastgesteld waarbinnen zij met elkaar kunnen samenwerken. <ul style="list-style-type: none"> ● Er is sprake van een constructieve culturele relatie; <ul style="list-style-type: none"> ○ De gemeente/het bestuur en de participanten hebben dezelfde opvattingen over de problematiek; ○ Eventuele belangenverschillen tussen de gemeente/het bestuur en de participanten zijn beperkt en/of (via een compromis) te overbruggen; ○ De gemeente/het bestuur en de participanten hebben al een verleden van samenwerking met elkaar. ● Er is sprake van een constructieve persoonlijke relatie. <ul style="list-style-type: none"> ○ De gemeente/het bestuur en de participanten kunnen met elkaar samenwerken zonder dat persoonlijke (negatieve) ervaringen met elkaar deze samenwerking verstoort.
	<p>Er is bij het participatietraject sprake van een geschikte</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● De problematiek is niet zo urgent dat deze meteen moet worden aangepakt; ● De problematiek wordt door alle betrokken partijen als belangrijk ervaren en alle

	<p>problematiek: het probleem/onderwerp leent zich voor interactief beleid</p>	<p>betrokken partijen hebben ook genoeg belangstelling in de problematiek;</p> <ul style="list-style-type: none"> • De problematiek is niet te moeilijk en te technisch om te begrijpen; • De problematiek is niet via een volledig uitgedacht beleid op te lossen; • Het is niet noodzakelijk om de problematiek of belangrijke aspecten daarvan geheim te houden.
	<p>Er is bij het participatietraject sprake van voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente/het bestuur heeft voldoende mankracht, geld en andere hulpmiddelen beschikbaar voor het participatietraject; • De participanten hebben voldoende mankracht, eventueel geld en andere hulpmiddelen beschikbaar om te kunnen participeren.
<p>Communicatie bij het participatietraject</p>	<p>Het is bij het participatietraject duidelijk wat de rol van de participanten is</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participanten zijn zich ervan bewust welke rol zij mogen spelen en welke inbreng zij mogen geven bij het participatietraject; • Participanten hebben geen verkeerde verwachtingen van (de uitkomsten van) het participatietraject, omdat zij zich bewust zijn van hun rol en inbreng; • Wanneer participanten wél verkeerde verwachtingen hebben, kunnen participanten teleurgesteld raken in de uitkomsten van het participatietraject; • Participanten kunnen eenduidig optreden: er is geen sprake van interne meningsverschillen of interventies die de participanten intern verdeelt en zo onduidelijkheid schept bij de gemeente/het bestuur.

	<p>Het is bij het participatietraject duidelijk wat de rol van de gemeente/het bestuur is</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente/het bestuur is zich ervan bewust welke rol zij speelt bij het participatietraject; • De gemeente/het bestuur is zich ervan bewust welke invloed/macht zij heeft afgestaan aan de participanten; • De gemeente/het bestuur kan eenduidig optreden: er is geen sprake van interne meningsverschillen of interventies die de gemeente/het bestuur intern verdeelt en zo onduidelijkheid scheidt bij de participanten.
<p>Doelstellingen van het participatietraject</p>	<p>Het is bij het participatietraject duidelijk wat de doelen hiervan zijn</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bij het participatietraject is sprake van vergroting van het draagvlak voor het (proces van het) beleid: Doordat de participanten mee mogen denken over het (proces van het) beleid, zullen zij deze steunen omdat hun eigen opvattingen in het beleid zijn opgenomen/ze inzien dat niet al hun opvattingen in het beleid kunnen worden opgenomen; • Bij het participatietraject is sprake van vergroting van de kwaliteit van beleid: Participanten leveren ontbrekende en/of relevante kennis bij het participatietraject, waardoor het uiteindelijke beleid van de gemeente/het bestuur effectiever zal zijn; • Bij het participatietraject is sprake van vergroting van ontplooiing en het bevorderen van persoonlijke ontwikkeling: Participanten ontwikkelen door het participatietraject democratische vaardigheden (zoals argumenteren en compromissen sluiten), waardoor zij niet

		<p>ontevreden aan de zijlijn blijven staan;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bij het participatietraject is sprake van vergroting van de verantwoordelijkheid van participanten: Participanten worden door het participatietraject verantwoordelijk voor (de uitvoering van) het beleid, waardoor ze minder afhankelijk van de overheid zijn; • Bij het participatietraject is sprake van vergroting van macht en invloed van participanten: Participanten verkrijgen door het participatietraject daadwerkelijk macht en invloed, wat goed voor de democratie is.
--	--	--

3.5 Validiteit en betrouwbaarheid

3.5.1 Validiteit

Er zit wel een bepaald gevaar in het gebruik van de bovenstaande analysetechniek. Yin stelt namelijk dat het om veel analytisch inzicht vraagt van de onderzoeker. Zo kan het gebeuren dat bij het hanteren van de bovenstaande stijl de onderzoeker langzaam maar zeker van zijn/haar originele interessepunt begint af te wijken. Hierdoor moet er constant aandacht worden besteed aan het oorspronkelijke doel van het onderzoek (Yin, 2009).

Daarnaast bestaat bij een verklarend onderzoek het gevaar dat er bepaalde causale verbanden worden gelegd die wellicht niet kloppen of dat hierbij nog een andere factor een rol speelt. Dit kan de interne validiteit van het onderzoek verlagen.

Een andere vraag is of de bevindingen van het onderzoek verder te trekken zijn dan het onderzoek zelf. In andere woorden: zijn de bevindingen uit dit participatietraject ook toe te passen in een ander participatietraject? Op het moment dat dit niet zo is, betekent dit dat het de externe validiteit van het onderzoek verlaagt.

Over de validiteit van interviews zeggen Baarda et al. (2007) dat verkregen informatie uit de antwoorden een juiste afspiegeling van de werkelijkheid moet vormen. Om de validiteit te verhogen, adviseren zij om bij het opstellen van de vragen gebruik te maken van andere bronnen. Dat is ook in dit onderzoek gebeurd, aangezien de vragen zijn opgesteld op basis van

de voorkennis die is vernomen uit de deskresearch. Daarnaast adviseren Baarda et al. (2007) om de vragen zo concreet mogelijk te maken door te vragen naar feiten en niet naar indrukken (tenzij het over een mening gaat). Ook dit is in het onderzoek toegepast. Tot slot adviseren Baarda et al. (2007) om meerdere betrokkenen over hetzelfde onderwerp te interviewen, wat ook in dit onderzoek is gedaan.

3.5.2 Betrouwbaarheid

Er zit ook een gevaar in het gebruiken van een ander onderzoek. Het kan namelijk zo zijn dat de onderzoekers bepaalde fouten hebben gemaakt in hun onderzoek, die worden overgenomen en dat zij een bepaalde mening verkondigen die kan worden overgenomen in het onderzoek. Het is dan ook van groot belang om elk element dat uit het andere onderzoek komt, nauwkeurig en vanuit een objectief oogpunt te analyseren.

Daarnaast wordt er in dit onderzoek ook gebruik gemaakt van meningen van bewoners, beleidsmakers en andere betrokkenen. Het is de taak van de onderzoeker om neutraal in de discussie te blijven en hierbij niet het jargon van een bepaalde partij over te nemen. Dit kan er namelijk voor zorgen dat het onderzoek minder betrouwbaar is.

Over de betrouwbaarheid bij interviews zeggen Baarda et al. (2007) dat de verkregen antwoorden onafhankelijk moeten zijn van toeval. Hiermee doelen zij er vooral op dat een interviewer via 'toevalligheden' zoals zijn of haar mening het antwoord van de geïnterviewde kan beïnvloeden. Om deze reden is er bij het opstellen van de vragen gekozen voor zo neutraal mogelijke vragen. Daarnaast zijn alle diepte-interviews ook opgenomen via MS Teams en de vragen via de mail beantwoord, waardoor de controle van de kwaliteit maximaal is. Ook dit maakt de afgenomen interviews betrouwbaarder (Baarda et al., 2007).

4. Casusbeschrijving

In dit hoofdstuk wordt de casus van winkelcentrum de Kopermolen in de Merenwijk beschreven. Ten eerste zal via een chronologische wijze worden geschetst hoe het participatietraject is verlopen. Dit wordt gedaan aan de hand van de twee fases die het participatietraject heeft gehad: de initiële (eerste) fase waarin men tot een akkoord probeerde te komen voor de ontwikkeling van het winkelcentrum en het omliggende gebied, en de tweede fase waarin men het participatietraject (her)startte met het doel om het vertrouwen van de bewoners te herwinnen en tot een gezamenlijk plan voor de Kopermolen te komen. Na de chronologische schets zal vervolgens worden gereflecteerd op het participatietraject en op de bevindingen van het rapport van platform31.

4.1 Eerste fase participatietraject

Bij dit participatietraject speelde dat de eigenaar van winkelcentrum de Kopermolen in de Merenwijk, Van der Vorm vastgoedgroep B.V. (hierna Van der Vorm), eind 2016 de gemeente Leiden benaderde met een voorstel om het winkelcentrum te renoveren. De gemeente ging hiermee akkoord en had hierbij de ambitie om de voorzieningen in het gebied binnen en rondom de Kopermolen te verbeteren, woningen toe te voegen, de openbare ruimte aan te pakken en in te zetten op duurzaamheid. Hierop volgde een participatietraject, waarbij het de bedoeling was dat Van der Vorm met verschillende belanghebbenden in gesprek zou gaan om vervolgens een stedenkundige visie te ontwikkelen. Conform aan het gemeentebestuur van gemeente Leiden (Gemeente Leiden, 2018e), was Van der Vorm de trekker van de participatie bij dit traject. Het beleid van de gemeente hield namelijk in dat bij externe initiatieven de initiatiefnemer het participatietraject zou trekken. Dat betekende dus dat Van der Vorm de regierol had bij het participatietraject bij de Kopermolen (Schomaker et al., 2021, pp. 43-45; bijlages 5.2 en 5.7). De gemeente had volgens dit beleid een faciliterende rol, waarbij het Van der Vorm hielp om tot een plan te komen waar zij zelf achter kon staan (bijlage 6.7)

Toch was het bij Van der Vorm niet helemaal duidelijk dat zij de regierol had over het gehele participatietraject. De vertegenwoordiger van Van der Vorm zegt hierover dat men in de veronderstelling was dat zij de regie had over herontwikkeling van het winkelcentrum en de creatie van nieuwbouw (bijlage 6.2). Zoals de vertegenwoordiger van Van der Vorm het zelf zegt:

“Regie hebben wij genomen op de herontwikkeling van de Kopermolen en de nieuwe woontoren, de gemeente heeft de regierol op de openbare ruimte. De regierol [bij het participatietraject] was ons niet duidelijk. De doelstellingen van het traject zijn onzes inziens [door de gemeente] niet helemaal helder gecommuniceerd. Misschien is de regierol tegen wil en dank bij ons neergelegd” (bijlage 6.2).

Bij het participatietraject werden vervolgens meerdere belanghebbenden uitgenodigd om deel te nemen aan de ontwerpfase, waarvan de lokale wijkvereniging en winkeliersvereniging de grootste waren (bijlage 6.10). De oud-voorzitter van de wijkvereniging geeft over deze fase aan dat de gemeente en Van der Vorm eigenlijk al erg ver gevorderd waren en dat er reeds een intentieverklaring lag. In deze intentieverklaring stond onder meer dat ‘de versterking van de woonfunctie’ (Gemeente Leiden, 2017) een onderdeel moest worden van het traject. De oud-voorzitter van de wijkvereniging zei in het interview het volgende hierover:

“Wij zijn gevraagd als wijkvereniging om mee te doen in de eerste fase. Daarbij was men eigenlijk al veel verder gevorderd dan een eerste inventarisatie wat de bevolking wil. Het zat al helemaal in de planfase, en men ging er eigenlijk al vanuit dat er minstens twee woontorens in het groen moesten komen. Daarbij waren wij als wijkvereniging vertegenwoordiging van de wijk” (Bijlage 6.8).

Om de wijk te informeren en op aandringen van de wijkvereniging, werden er informatiebijeenkomsten georganiseerd door de wijkvereniging (bijlages 5.8 en 5.17). Hier werkten Van der Vorm en de gemeente aan mee door informatie te verschaffen. De eerste grote bijeenkomst was in mei 2017, waarbij er een buurtbarbecue werd georganiseerd (Schomaker et al., 2021, p. 44). Bij deze bijeenkomst werden voor het eerst maquettes vertoond door architectenbureau de Zwarte Hond (welke was ingehuurd door Van der Vorm), waarbij de buurtbewoners zich verbaasden over de voorgenomen hoogbouw. Men wilde al tijden dat het winkelcentrum zou worden opgeknapt, maar wist niet dat er plannen waren voor hoge woontorens (Wijkvereniging Merenwijk, 2017a). Het Leids Nieuwsblad schreef destijds over ‘opschudding over opties Kopermolen’ (Leefmans, 2017). Het verbaasde sentiment komt goed naar voren uit het interview met het lid van de actiegroep:

“En daar [bij de presentatie van de maquettes door de Zwarte Hond] stonden gewoon een paar torens naast de Kopermolen, waarvan je geen enkel idee hebt wat het inhoudt. Je weet

niet wat de hoogte is, waar ze terecht komen, maar ik heb toen wel gelijk aangegeven dat het lijkt alsof we in een informatiefuik komen” (Bijlage 6.5).

Hoewel de plannen bij de eerste bewonersbijeenkomst verbaasde en gealarmeerde reacties opriep, werd er door Van der Vorm gecommuniceerd dat het slechts ideeën waren en dat zij er met de betrokken partijen over zou praten (Wijkvereniging Merenwijk, 2017a). Men ging met elkaar in gesprek om de kaders van het project verder te verkennen. In deze periode bleef het qua communicatie naar de wijk vanuit de gemeente en Van der Vorm echter stil. Dit had mede te maken met het feit dat Van der Vorm voornamelijk met de wijkvereniging, winkeliersvereniging en direct-omwonenden van de Kopermolen in gesprek ging, waarbij de betrokken partijen een geheimhoudingsplicht hadden (Van der Vorm B.V., 2017; Schomaker et al., 2021, p. 44).

Bij deze overleggen waren de vertegenwoordigers van de wijkvereniging van mening dat Van der Vorm en de gemeente te veel vast bleven houden aan de bouw van woontorens, waardoor zij opnieuw aandrongen op een bewonersbijeenkomst. Deze werd in september 2017 georganiseerd, waarbij een grote opkomst van geïnteresseerden kwam opdagen. Bij deze bijeenkomst presenteerden Van der Vorm en de gemeente de eerste basisplannen voor het gebied (Wijkvereniging Merenwijk, 2017b). In deze basisplannen had men woontorens bedacht die konden variëren van 16 tot 30 verdiepingen (50 tot 100 m hoog) en die (deels) in wijkpark geplaatst zouden worden (De Nieuwe Kopermolen, 2017a). Dit zorgde voor veel ophef onder de aanwezige buurtbewoners: men was wederom verbaasd over de hoogte van de woontorens en vond daarnaast dat de bouw ervan niet ten koste van het wijkpark mocht gaan. Ook zat men niet te wachten op de schaduwvorming (met alle ongemakken en effecten op de natuur van dien) die de hoogte van de torens met zich meebracht (De Nieuwe Kopermolen, 2017b). Het interview met het lid van de actiegroep laat het sentiment van die avond zien:

*“Doordat tijdens die bijeenkomst duidelijk werd dat de torens 100 meter zouden worden, wat heel traag tot stand kwam, maar ons wel door Van der Vorm is duidelijk gemaakt naar aanleiding van vragen vanuit de zaal: toen ontstond er heibel. De hele zaal was compleet verbaasd omdat de huidige toren 50 meter is, en dat is een gigantisch verschil. Dan schrikken mensen gewoon. En toen leek het er dus ook op dat ze twee torens in het park gingen zetten. Daar zijn de meningen overigens ook anders over: wij zeggen **in** het park en zij zeggen **aan de rand** van het park. Er was in ieder geval direct gedoe” (bijlage 6.3).*

Dat de voorgenomen plannen wederom verbaasde reacties opriep bij de wijkbewoners, kan worden verklaard door de opmerking van de stedenbouwkundige van de Zwarte Hond. Zij gaf namelijk aan dat de gemeente nooit naar de wijk heeft gecommuniceerd dat zij Van de Vorm heeft meegegeven dat er bij de renovatie van het winkelcentrum ook woningbouw moest worden toegevoegd (bijlage 6.4). Daarnaast geeft zij aan dat het projectteam (waar ze onderdeel van was) achteraf verrast werd door de sterke tegenreactie vanuit de wijk. Ze waren er namelijk vanuit gegaan dat, door nauw samen te werken met de klankboordgroep (die bestond uit vertegenwoordigers van de wijkvereniging, winkeliersvereniging en andere lokale belanghebbenden), er genoeg draagvlak binnen de wijk was voor de plannen (bijlage 6.4). De stedenbouwkundige geeft hierbij aan dat na de bewonersbijeenkomst de oud-voorzitter van de wijkvereniging er door de wijk van werd beschuldigd dat zij deze onvoldoende vertegenwoordigde (bijlage 6.7).

In de periode na de bewonersbijeenkomst, begon het vertrouwen van de bewoners in Van der Vorm en de gemeente af te nemen. Zo vertelde de oud-projectmanager van de gemeente dat veel mensen in de wijk veronderstelden dat Van der Vorm de bouw van de bouwtorens voornamelijk vanuit commercieel belang motiveerde (bijlage 6.4). Daardoor twijfelden de wijkbewoners over de intenties van Van der Vorm bij het participatietraject. Dit wordt onderschreven door de bewoner van de Merenwijk:

“Van der Vorm heeft gevoelsmatig nooit open kaart gespeeld en doordat de gemeente afhankelijk lijkt te zijn van deze partij als eigenaar van een groot deel van het Kopermolengebied, is belangenverstrengeling als snel aan de orde. Beiden houden elkaar in een wurggreep, gelardeerd met financiële belangen die altijd een grote rol spelen” (bijlage 6.15).

De stedenbouwkundige van de Zwarte Hond zegt echter dat Van der Vorm weldegelijk de intentie had om de wijk op een goede manier te betrekken en dat het als doel had om goed met de wijk te kunnen samenwerken (bijlage 6.19). Dit is iets wat de vertegenwoordiger van Van der Vorm ook benadrukt:

“Wij willen altijd met de bewoners, omgeving en bezoekers van het winkelcentrum in contact en gesprek over de toekomst van de het centrum en de woningen. Dit is belangrijke input voor ons. Wij zijn sinds 1974 eigenaar van de Kopermolen en voelen ons een buur. Goed contact

met je buren vinden we belangrijk. Vandaar dat we voorstander zijn van dit participatietraject” (bijlage 6.19).

Naast het feit dat wijkbewoners het vertrouwen in de gemeente en Van der Vorm verloren, ergerden zij zich ook aan het feit dat de documentatie over de ontwikkeling van de Kopermolen en het omliggende gebied door de betrokken partijen geheim moest worden gehouden (Sleutelstad, 2018). Uit het interview met het lid van de actiegroep komt naar voren dat door deze geheimhoudingsplicht direct-omwonenden bang waren om informatie te delen en dat mensen in de wijk hierdoor sterk het gevoel kregen dat ze tegen elkaar uit werden gespeeld (bijlage 6.15).

Hier bovenop komt dat de wijkbewoners zich ergerden aan de weinige communicatie over de ontwikkeling van de Kopermolen. De oud-voorzitter van de wijkvereniging gaf in het interview aan dat doordat de gemeente de verantwoordelijkheid van het participatietraject bij Van der Vorm neerlegde, de communicatie ook hiervandaan moest komen, maar dat dit niet echt gebeurde. Het was niet helemaal duidelijk wie nu verantwoordelijk was voor de communicatie, waardoor de wijkvereniging in het ontstane communicatie-gat sprong (bijlage 6.2). Deze onduidelijkheden over de verantwoordelijkheid en communicatie worden ook door de oud-projectmanager van de gemeente, de wethouder en door de vertegenwoordiger van Van der Vorm erkent (bijlages 6.2, 6.4, 6.7, 6.13 en 6.17).

Zodoende ontstond de actiegroep die in maart 2018 actie begon te voeren tegen de bouw van de woontorens en de vermindering van het groen (Sleutelstad, 2018). Het lid van de actiegroep vertelt in het interview dat deze groep begon met informatie te verzamelen over het project (mede door middel van WOB-verzoeken), omdat veel mensen in de wijk er niet vanaf wisten. De actiegroep ging vervolgens twitteren om de wijkbewoners te informeren, maakte de plannen visueel aan de hand van acties in het wijkpark waarin zij de torens op schaal had nagebouwd en verzamelde zo'n 6000 handtekeningen tegen de voorgenomen plannen (bijlages 5.3 en 5.9).

Het lid van de actiegroep zegt over de oprichting van de actiegroep dat zij nodig waren voor de wijk, omdat de wijkvereniging een neutrale positie ten opzichte van de gemeente moest behouden (bijlage 6.8). Toch was er wel degelijk sprake van een nauwe samenwerking tussen de actiegroep en de wijkvereniging. Het lid van de actiegroep zegt hierover dat zij door de wijkvereniging konden worden ingezet voor zaken die de wijkvereniging vanuit haar neutrale positie niet kon doen (bijlage 6.22).

Zowel de actiegroep als de wijkvereniging zocht daarnaast de Leidse politiek op om zich te uitten over het participatietraject. Het lid van de actiegroep zegt het volgende hierover:

“Maar we hadden de mazzel dat er verkiezingen waren, dus toen hebben we allerlei vragen gesteld aan de politici en de antwoorden vastgelegd waaruit naar voren kwam dat ze vonden dat het park behouden moest blijven. En de wijkvereniging heeft ook nog een ALV gehouden waarin politici langskwamen om hun standpunten uit te leggen” (bijlage 6.12).

Met deze politieke uitspraken waarin steun voor de visie van de wijkbewoners werd gegeven, werd uiteindelijk bepaald om het participatietraject stil te leggen. Men ging eerst een nieuwe coalitie vormen en ook in het nieuwe coalitieakkoord werden standpunten over de Kopermolen specifiek genoemd (Gemeente Leiden, 2018c, pp. 6-7). Het lid van de actiegroep geeft aan dat het moment van de gemeenteraadsverkiezingen doorslaggevend is geweest voor de herstart van het participatietraject en dat er zonder deze gemeenteraadsverkiezingen geen herstart had plaatsgevonden (bijlage 6.12).

4.2 Tweede fase participatietraject

Met de herstart van het participatietraject werd er besloten dat de rol van de gemeente van een terughoudende rol naar een bepalende/controlerende regierol moest veranderen, waardoor het een stuk duidelijker werd waar de verantwoordelijkheid lag (Gemeente Leiden, 2018b; bijlages 6.3 en 6.7). De gemeente gaf aan dat zij de eerder opgestelde stedenbouwkundige visie uit de eerste fase naast zich neerlegde en dat zij eerst een kader stellende ‘Nota van Uitgangspunten’ in samenspraak met de belanghebbenden wilde opstellen (Gemeente Leiden, 2018a). Hierbij geeft de wethouder aan dat de gemeente twee doelen had: het vertrouwen van de wijk terugwinnen en het creëren van draagvlak voor de opgaven in het gebied die vertaald moesten worden in concrete kaders (bijlage 6.12).

Met de start van dit nieuwe traject, besloot de gemeente om een externe projectleider in te huren die gespecialiseerd was in participatietrajecten. Deze projectleider werd eerst sceptisch ontvangen door de wijk. Zoals het lid van de actiegroep het verwoorde:

“Toen de projectleider kwam, had ik eerst zoiets van ‘dat is toch raar dat die ingehuurd is door de gemeente?’. Want hoe kan die dan de lijntjes weten?” (bijlage 6.11).

Uit zowel het interview met het lid van de actiegroep, als het interview met de oud-voorzitter van de wijkvereniging komt echter naar voren dat zij toch een belangrijke rol toekennen aan de nieuwe projectleider. Zoals het lid van de actiegroep het benoemd, was de projectleider “*de spin in het web die de samenwerking voor elkaar heeft gekregen*” (bijlage 6.11). Er was namelijk sprake van een situatie waarin er diep wantrouwen vanuit de wijk tegenover Van der Vorm en de gemeente heerste, en andersom. De omschrijving van de projectleider geeft het sentiment goed weer:

“Toen ik daar net aankwam, wilden ze elkaar geen hand geven. Toen kon je niet echt spreken van een samenwerking, ze waren alleen heel boos op elkaar. Er was eerder sprake van vijandschap in plaats van samenwerking” (bijlage 6.14)

De projectleider ging als eerste stap het gesprek met de wijk aan om te achterhalen waar het wantrouwen vandaan kwam zodat het gehele proces verbeterd kon worden (bijlage 6.11). Dit deed zij door met alle betrokken partijen in gesprek te gaan, door duidelijke afspraken te maken en door helder en open te communiceren (bijlage 6.14).

Daarnaast werd er, zoals de wens vanuit de gemeente was, eerst een nota van uitgangspunten opgesteld in de vorm van het gebiedspaspoort. Dit gebiedspaspoort is in samenspraak met ruim 1700 wijkbewoners opgesteld (Gemeente Leiden, 2021) en gaat uit van de volgende uitgangspunten:

- Een open en flexibel proces;
- De regie ligt bij de gemeente;
- Duidelijkheid over de ruimte en richting (wat staat al vast, wat nog niet?);
- Iedereen die dat wil, kan meedoen (Gemeente Leiden, 2018d).

Over deze punten zegt de projectmanager van gemeente Leiden dat deze altijd leidend zijn geweest en dat ze ook zeer duidelijk naar de wijk zijn gecommuniceerd (bijlage 6.3).

Over de uitgangspunten zegt projectleider dat zij de openheid probeerde te bereiken door af te zien van de eerder vastgestelde geheimhoudingsplicht (bijlage 6.17) en dat met de regiefunctie van de gemeente deze een soort behartiger van het algemeen belang was geworden (bijlage 6.7). Dit hield in de praktijk in dat de gemeente (met behulp van Van der Vorm) bepaalde wat het compromis werd tussen de verschillende belangen (bijlage 6.20).

Daarnaast gaf de projectleider aan dat zij meer (individuele) participanten dan alleen de originele belangengroepen wilde betrekken, zodat het proces daarmee groter kon worden. Ze vond namelijk dat de wijkvereniging niet het alleenrecht mocht hebben om op de inhoud mee te participeren en gaf daarnaast aan dat de wijkvereniging in het eerste traject te machtig was geweest (bijlage 6.8). Toch erkent ze wel dat het fijn was om met de wijkvereniging samen te werken, omdat deze verschillende type mensen (die normaliter niet meedoen) uit de wijk kon benaderen om te participeren (bijlage 6.8).

Bewoners en betrokkenen zijn bij het tweede participatietraject uitgenodigd via huis-aan-huisbrieven, social media, posters in het winkelcentrum en door middel van het uitdelen van flyers op drukbezochte locaties in de Merenwijk (bijlage 6.4). Door de vele commotie van het eerdere traject was er veel animo onder bewoners voor het nieuwe traject. Toch geeft de projectleider aan dat er vanuit de winkeliersvereniging minder animo was om mee te denken (bijlage 6.20)¹. De projectleider zegt hier het volgende over:

“Ik denk dat dit [het feit dat de winkeliers terughoudend waren in hun bereidheid om mee te denken] ook komt omdat het ondertussen allemaal zo lang duurt en dat ze daarom er ook niet echt zoveel vertrouwen erin hebben dat het nut heeft om mee te denken. Dat komt natuurlijk vanuit de eerste fase” (bijlage 6.16).

Nadat het gebiedspaspoort was opgesteld, werden bewoners en andere betrokkenen in verschillende fases uitgenodigd om te participeren (Gemeente Leiden, 2021; bijlage 6.12). Bij de eerste fase kon men van november tot en met december 2020 participeren via het participatieplatform van de gemeente (doemee.leiden.nl). Hierbij mochten mensen hun mening geven over de thema's ontmoeting, sfeer, kunst, zitelementen & bestrating, toegankelijkheid en groen in de openbare ruimte (Gemeente Leiden, 2021). Bij de volgende fase mochten inwoners in de periode van december 2021 tot en met maart 2021 ideeën over specifieke plekken aandragen op het participatieplatform van de gemeente. Deze ideeën werden vervolgens weer gebruikt bij de interactieve schetssessies van fase 3 die van maart 2021 tot en met mei 2021 plaatsvonden (Gemeente Leiden, 2021). Vervolgens had men tot en met april 2022 de tijd om op deze schetsen te reageren. Met de uiteindelijke resultaten uit fase

¹ Er is voor dit onderzoek meerdere malen geprobeerd om ook een inhoudelijke reactie van de winkeliersvereniging over het participatietraject te krijgen. Het feit dat hier geen reactie op is gegeven, lijkt het geschetste beeld van de projectleider dan ook te ondersteunen.

3 ging de gemeente en Van der Vorm aan de slag om voorlopige ontwerpen voor de Kopermolen, de woningbouw en de omgeving te maken (Gemeente Leiden, 2022). Bewoners en belanghebbenden mochten hierop in de periode van mei 2022 tot en met juni 2022 reageren. Met deze reacties zal uiteindelijk het definitieve resultaat worden gepresenteerd aan de Merenwijk en zal deze worden vastgesteld door de gemeenteraad. Dit staat gepland voor de periode van juli 2022 tot en met oktober 2022 (Gemeente Leiden, 2022).

Het projectteam heeft na elke fase het gebiedspaspoort aangevuld met de opmerkingen van de participanten, die vervolgens de geüpdatete versie te zien kregen bij elke nieuwe bijeenkomst. Naast de bijeenkomsten mochten bewoners ook hun mening geven via online en offline enquêtes en werden er op willekeurige basis mensen op straat geïnterviewd. Voor het opstellen van de enquêtes hebben de leden van de actiegroep ook veel input geleverd, waardoor naar hun mening de bias van de gemeente uit de enquêtes is gehaald (Schomaker et al., 2021, pp. 47-48). Het lid van de actiegroep zegt hierover het volgende:

“Toch hebben we nog heel hard moeten werken om ook in de tweede fase nog de goede houding te krijgen van de gemeente, ook al was de projectleider erg positief en open. Toch was de manier van praten en schrijven van de gemeente heel gericht, zonder dat ze dat denk ik in de gaten hebben. Deze was insinuerend: de hele enquête die in de tweede fase is geweest over het gebiedspaspoort hebben we kunnen aanpassen naar neutrale vragen” (bijlage 6.19).

4.3 Reflectie op het participatietraject en het onderzoeksrapport

4.3.1 Eerste fase participatietraject

Het rapport van platform31 schetst een beeld die stelt dat de bewoners en winkeliers eerder in de eerste fase van het traject betrokken hadden moeten worden. Omdat dit niet het geval was, konden er een hoop onduidelijkheden ontstaan. Door deze onduidelijkheden, in combinatie met een slechte communicatie vanuit de gemeente en Van der Vorm naar de wijk, ontstond vervolgens een situatie waarin het voor de participanten ook niet duidelijk was tot op welk participatieniveau zij nu een bijdrage konden leveren. Hierdoor konden er geruchten ontstaan en nam het wantrouwen vanuit de wijk tegenover Van der Vorm en de gemeente toe (Schomaker et al., 2021, p. 50).

Uit de afgenomen interviews komt een beeld tevoorschijn welke het verhaal uit het rapport over de eerste fase lijkt te ondersteunen. Ten eerste waren wijkbewoners erg ontevreden met het niveau waarop geparticipeerd mocht worden in de eerste fase. Zo zei het lid van de actiegroep dat alleen de direct-omwonenden werden geïnformeerd door Van der Vorm en de gemeente, maar dat de rest van de wijk maar ‘net aan’ werd geïnformeerd en dat zij zich eigenlijk niet met het participatietraject mochten bemoeien (bijlage 6.12). De ervaringen van de oud-voorzitter van de wijkvereniging lijken hierop aan te sluiten: zij geeft aan dat de gemeente en Van der Vorm de eerste fase van het participatietraject niet serieus genoeg hebben genomen, omdat zij pas in een relatief laat stadium mochten participeren (bijlages 6.8 en 6.12).

Daarnaast geeft de oud-projectmanager van de gemeente aan dat achteraf gezien, de communicatie in de eerste fase fout is gegaan omdat er meteen een plan is gepresenteerd voor de Kopermolen (bijlage 6.12). Hierdoor werden de wijkbewoners verrast, wat uiteindelijk tot alle onrust leidde. Het was volgens de oud-projectmanager dan ook beter geweest om eerst de ambities, doelen en uitgangspunten te presenteren (bijlage 6.12).

4.3.2 Tweede fase participatietraject

Het rapport van platform31 spreekt erover dat zowel bewoners als de gemeente tevreden zijn met het resultaat van de tweede fase van het traject. Doordat men in de gemeente het vertrouwen wilde herwinnen, is er extra ingezet om meer participanten bij het traject te betrekken. Uiteindelijk hebben ongeveer 1700 mensen op een bevolking van 12.000 mensen meegedaan, wat volgens de gemeente erg hoge cijfers zijn. Hierbij zijn over het algemeen alle leeftijdscategorieën goed vertegenwoordigd, behalve de groep kinderen en jongeren onder de 25 jaar. Wel worden als nadelen genoemd dat door alle commotie het project ontzettend veel vertraging heeft opgelopen en ook veel geld heeft gekost (Schomaker et al., 2021, pp. 49-51).

Uit het rapport van platform31 komt ook het beeld naar voren dat de omwonenden tevreden zijn met hoe de tweede fase is verlopen. Het stelt dat bewoners precies wisten hoe alle stappen in het proces zijn uitgevoerd en zich daarom daadwerkelijk gehoord voelden. Daarnaast staat in het rapport dat de bewoners het projectteam om hun openheid loofden. Tot slot gaven sommige bewoners zelfs aan dat het uiteindelijke resultaat hun verwachtingen heeft overstegen (Schomaker et al., 2021, pp. 49-51).

Het geschetste beeld uit het rapport van platform31 lijkt overeen te komen het beeld dat uit de afgenomen interviews naar voren komt. Zo geeft de projectleider aan dat ze zeker tevreden is over het aantal mensen dat bereikt is. Toch geeft zij ook de kanttekening dat een relatief hoog percentage van de participanten hoger opgeleiden en oudere mensen waren en dat de lager opgeleiden en jongere mensen minder goed te bereiken waren (bijlage 6.12). Daarnaast geeft de projectleider aan dat zij veel moeite heeft moeten doen om het vertrouwen van de wijkbewoners te winnen. Zij zegt hierover:

“Er was best veel wantrouwen in het begin en dat kun je niet in één keer wegnemen. Daar was ik mij ook bewust van. Ik heb gezegd “kijk maar of je mij gelooft of niet, ik wil dit oprecht doen en met jullie samen kijken hoe”. Beoordeel achteraf maar of ik mij eraan gehouden heb hoe wij het met elkaar hebben afgesproken. Dus het ging langzaam maar zeker steeds beter. Door ons aan de afspraken te houden en heel goed met elkaar te communiceren” (bijlage 6.15).

De projectleider geeft daarnaast aan, hoewel zij het vertrouwen langzaam maar zeker kon winnen, dat wijkbewoners nog steeds erg wantrouwend tegenover de gemeente en Van der Vorm waren. Zo waren veel mensen ervan overtuigd dat de bebouwing in het park alsnog via een achterdeurtje in de plannen terecht zou komen. Pas op het moment dat het gebiedspaspoort door de gemeenteraad werd vastgesteld, nam het wantrouwen af (bijlage 6.15).

Dat er nog steeds veel wantrouwen bestond, komt ook naar voren uit de interviews met het lid van de actiegroep, de oud-voorzitter van de wijkvereniging en de projectmanager van de gemeente. Zo wordt aangegeven dat er genoeg wijkbewoners zijn die in het eerste traject participeerden, dit niet deden in het tweede traject omdat zij geen vertrouwen in een nieuw participatietraject hadden en het zagen als een wassen neus (bijlage 6.15). En ook zelf zijn de oud-voorzitter en het lid van de actiegroep nog steeds sceptisch over het tweede traject. Zo zegt de oud-voorzitter het volgende:

“Maar alsnog, is bijvoorbeeld bij de afronding het rapport niet naar de wijkvereniging gestuurd en alleen naar de raad. Daar zit dan ook een enorme kneep op hun participatieladder: daar blijft de bevolking het gevoel houden dat ze niet serieus wordt genomen” (bijlage 6.15)

De projectmanager geeft aan dat zij vooral ziet dat wijkbewoners nog niet zoveel vertrouwen hebben in de uiteindelijke uitkomsten van het participatietraject, maar niet ziet dat de wijkbewoners geen vertrouwen hebben in het proces van het participatietraject. Daarnaast merkt zij op dat de samenwerking met de wijkvereniging is verbeterd en dat zij het gevoel heeft dat de leden ervan wél vertrouwen hebben in het uiteindelijke resultaat (bijlage 6.15).

Ook de wijkbewoner blijft sceptisch of er wel echt wat is gedaan met haar inbreng en spreekt eerder over het meenemen van ‘lessons learned’ uit de eerste fase (bijlages 6.10 en 6.19). Zij geeft bovendien aan dat de oplossingen in de voorlopige ontwerpen niet doordacht genoeg zijn en dat deze – naar haar gevoel – op de lange termijn niet zullen werken (bijlage 6.5). Daarnaast geeft de wijkbewoner het commentaar dat, hoewel de tweede fase meer richting en duidelijkheid gaf, het nog steeds bij mooie plaatjes en schetsen bleef en twee momenten om in te spreken te weinig waren.² Zij geeft dan ook aan dat ze het gevoel heeft dat er werd gemikt op het ontvangen van zo min mogelijk respons (bijlage 6.3).

Hierop aanvullend, geven de oud-voorzitter van de wijkvereniging en het lid van de actiegroep aan dat niet alleen de gemeente en Van der Vorm veel tijd en geld in het traject hebben zitten, maar wijkbewoners net zo goed. Zij spreken er dan ook over dat men is ‘moegestreden’ (bijlage 6.12). Tot slot concluderen beide ook dat de uiteindelijke participatie en de voorlopige plannen toch erg lijken op de plannen die al gemaakt waren in de eerste fase. Zoals het lid van de actiegroep het zegt:

“Achteraf, als je kijkt naar wat het resultaat is (het gebiedspaspoort), dan is dat hetzelfde als wanneer de gemeente zich aan haar eigen regels had gehouden. Dan hadden zij niet in het park mogen bouwen (door wetgevingen), dan was het nooit boven de 50 meter geweest. Er is een parkeerplekkenbeleid, een groenbeleid en als je dat allemaal naast elkaar had gelegd, was er gewoon het gebiedspaspoort ontstaan. En daar hebben wij dus twee jaar voor moeten vechten. Dat vind ik zuur achteraf” (bijlage 6.12)

Dit betekent overigens niet dat men geheel ontevreden is over de participatie bij de tweede fase. Zo geeft de oud-voorzitter aan dat er het ‘maximaal haalbare’ uit het participatietraject is gesleept en dat de ontstane betrokkenheid in de wijk een mooi gegeven is (bijlage 6.12).

² De tijdlijn op het participatieplatform van de gemeente (Gemeente Leiden, 2022) laat zien dat er meer dan twee momenten waren om in te spreken. Er kan wel uit deze opmerking worden opgemaakt dat de wijkbewoner hier kennelijk niet van op de hoogte was.

Daarbij geeft zij wel aan dat de gemeente van het traject heeft geleerd om wijkbewoners serieus te nemen, maar aan de andere kant ook van de casus heeft geleerd om zich te wapenen tegen tegengeluiden. Hoewel zij dat laatste gegeven als jammer ervaart, concludeert zij wel dat er niet voor niets is gewerkt en dat de wijk zichzelf toch ook mooi op de kaart heeft gezet (bijlage 6.12).

5. Casusanalyse

In dit hoofdstuk zullen de twee fases van het participatietraject bij de Kopermolen worden gemeten aan het theoretische kader. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een reflectie op de opgestelde hypothesen.

5.1 Eerste fase participatietraject

Wanneer er wordt gekeken naar de doelstellingen van de eerste fase van het participatietraject, komt naar voren dat Van der Vorm de doelstelling had om de Kopermolen en het gebied hieromheen op te knappen, terwijl de gemeente het toevoegen van woningbouw als een extra doelstelling zag. Van der Vorm kreeg dan ook met klem aangeraden om woningbouw bij het renovatieproject te betrekken en werd er daarnaast door de gemeente op gewezen dat zij tot een stedenbouwkundige visie moest komen waar de buurtbewoners zich in konden vinden. Hiermee werd er dus een participatietraject gestart, waarbij het duidelijk de bedoeling was de steun van de buurtbewoners (en andere belanghebbenden) te krijgen voor het project. Dit duidt hiermee zeer duidelijk op het participatiedoel *vergroting van het draagvlak*.

Aanvankelijk leek de samenwerking tussen Van der Vorm, de gemeente en bewoners goed te gaan: er werd een klankbordgroep opgericht waarbij alle belanghebbenden in de wijk werden vertegenwoordigd en zowel de oud-voorzitter, als de betrokken stedenbouwkundige van de Zwarte Hond spraken hierbij over een prettige samenwerking (bijlages 6.7 en 6.19). Toch bleek al snel dat de samenwerking met de klankbordgroep er niet automatisch voor zorgde dat er draagvlak in de wijk was voor de voorgenomen plannen van Van der Vorm en de gemeente. Sterker nog: de buurtbewoners waren zo verbolgen over de plannen, dat zij uiteindelijk via een actiegroep en (meer dan) 6000 handtekeningen zich organiseerden tegen het voorgenomen beleid. Dit is precies wat Pröpper en Steenbeek omschrijven als *verkleining van steun, draagvlak en uitvoerbaarheid van het beleid*: doordat er sprake was van interactief beleid, kon men zich organiseren en zich uitspreken tegen het beleid.

Daarnaast was er ook sprake van veel onduidelijkheden over de verantwoordelijkheid en communicatie bij de eerste fase. De gemeente was in de veronderstelling dat zij helder naar Van der Vorm had gecommuniceerd dat zij als initiatiefnemer de trekker van het participatietraject was, terwijl Van der Vorm dacht dat zij alleen verantwoordelijk was voor

de herontwikkeling van het winkelcentrum en de creatie van woontorens. Hierdoor ontstond een situatie waarin zowel de gemeente als Van der Vorm niet het voortouw namen bij het participatietraject. Als gevolg van deze situatie was het ook niet duidelijk wie nu verantwoordelijk was voor de communicatie en sprong de wijkvereniging in de bres om de wijk van de plannen op de hoogte te stellen. Bovendien komt ook naar voren dat de gemeente nooit helder heeft gecommuniceerd over woningbouw bij het project, waardoor de gepresenteerde schetsen en maquettes de wijkbewoners overviel. Wanneer dit beeld wordt gekoppeld aan de literatuur, komt naar voren dat de gemeente niet voldoet aan voorwaarde om een *communicatief bestuur* te zijn. Zij was namelijk *niet helder in het verkondigen van haar visie* bij het project en *zweeg* op momenten dat zij had moeten *spreken*. Bovendien bleef zij stug inzetten op de bouw van de woontorens (in/aan de rand van het groen), wat laat zien dat zij niet *luisterde naar de participanten*. Zij ging pas luisteren naar de participanten op het moment dat het niet anders meer kon: er waren (meer dan) 6000 handtekeningen tegen de bouw van de woontorens verzameld en door de gemeenteraadsverkiezingen hadden de participanten politieke steun gekregen.

Wanneer de eerste fase van het participatietraject wordt getoetst aan de kernvoorwaarden voor interactief beleid, komt naar voren dat er slechts mondjesmaat wordt voldaan aan de voorwaarde *openheid*. De gemeente en (zeker) Van der Vorm waren via de opstelling van en nauwe samenwerking met de klankbordgroep weliswaar *bereid om invloed te delen met de participerende partijen*, maar in de praktijk bleek toch dat er al een relatief vastgesteld plan lag waartegen de participerende partijen weinig meer in konden brengen. Er was in die zin daarom eigenlijk amper sprake van *beleidsruimte*, waardoor er ook niet kon worden voldaan aan de voorwaarde *meerwaarde* van het participatietraject: het participatietraject leverde eigenlijk niets meer op dan op het moment dat er geen participatietraject was geweest. Daarnaast komt naar voren dat de gemeente en Van der Vorm gebruikmaakten van een geheimhoudingsplicht voor de participerende partijen en direct-omwonenden, waardoor geconcludeerd kan worden dat de gemeente en Van der Vorm – voor de rest van de wijk althans – *niet bereid waren om inzicht te geven in haar afwegingen en besluiten*.

Het valt bij de eerste fase ook op dat er eigenlijk geen sprake was van een *constructieve relatie tussen de gemeente/Van der Vorm en de participanten*. Zo was het al snel duidelijk dat de gemeente en Van der Vorm de participanten helemaal niet nodig hadden om tot beleid te komen: er lag immers al een intentieovereenkomst waarin men woningbouw goedkeurde. Bovendien blijkt uit het interview met de oud-voorzitter van de Wijkvereniging

dat er eigenlijk ook geen *verleden van samenwerking* met de gemeente was: de wijkvereniging was nota bene een paar maanden voor de start van het participatietraject (op verzoek van de gemeente) opgericht (bijlage 6.8). Dit en het feit dat de *belangenverschillen* tussen de gemeente en Van der Vorm en de participanten niet *te overbruggen* waren, getuigt niet van het bestaan van een *constructieve relatie*.

Bij de eerste fase komt ook sterk naar voren dat het voor de participanten niet *duidelijk was welke rol zij mochten spelen* en of er daadwerkelijk wat met hun *inbreng* werd gedaan. De wijkbewoners werden voor hun gevoel ‘net aan’ geïnformeerd over de voorgenomen plannen en hadden vooral het idee dat zij zich niet mochten bemoeien met het participatietraject. Om deze reden werden de intenties van de gemeente en Van der Vorm in twijfel getrokken. Men was in elk geval zeer ontevreden over de gang van zaken, wat laat zien dat (*verkeerde*) *verwachtingen* niet waar konden worden gemaakt.

Tot slot kan er wel worden geconcludeerd dat er sprake was een *geschikte problematiek* bij de eerste fase van het participatietraject. Zo was het duidelijk dat alle betrokken partijen de ontwikkeling van het winkelcentrum en de omliggende omgeving *belangrijk* vonden en getuigen de grote opkomsten bij bewonersavonden ervan dat er *genoeg belangstelling* voor de problematiek was.

5.2 Tweede fase participatietraject

Wanneer er wordt gekeken naar de participatiedoelen van de tweede fase van het participatietraject, komt naar voren dat men nog steeds de initiële doelstellingen uit de eerste fase hanteerde: de Kopermolen en het omliggende gebied moesten worden opgeknapt, waarbij er ook een opgave was voor woningbouw. Hieraan werd echter nog een belangrijke doelstelling aan toegevoegd: het vertrouwen van de wijkbewoners terugwinnen. Deze doelstellingen duiden duidelijk op participatiedoel *vergroting van het draagvlak*.

Uit het interview met de projectleider komt naar voren dat zij (namens de gemeente) enorm haar best heeft moeten doen om het vertrouwen van de wijk te herwinnen. Dat is haar voor een gedeelte gelukt, maar uit de interviews met de oud-voorzitter van de wijkvereniging, het lid van de actiegroep en de wijkbewoner blijkt toch ook dat zij gedurende de gehele tweede fase een vinger aan de pols hebben gehouden. Daarnaast wordt het uiteindelijke resultaat met een ‘mager zesje’ omschreven door de oud-voorzitter van de wijkvereniging (bijlage 6.12), zijn de bewoner en het lid van de actiegroep enigszins sceptisch over de haalbaarheid van de voorlopige ontwerpen en geven ze allemaal aan dat zij genoeg mensen

kennen die door het verleden geen vertrouwen meer (kunnen) hebben in de gemeente en het participatietraject. Hier staat tegenover dat de oud-voorzitter van de wijkvereniging ook genoeg mensen kent die wel tevreden zijn over de tweede fase en het gevoel hebben dat zij zijn gehoord, wat ook wordt ondersteunt door de bevindingen uit het rapport van platform31. Als deze twee beelden tegen elkaar worden afgewogen, kan er enigszins gesproken worden over de *vergroting van steun, draagvlak en uitvoerbaarheid van het beleid*. Toch is het wantrouwen en het scepticisme niet geheel verdwenen, waardoor er nog steeds aan draagvlak valt te winnen voor de gemeente.

Wanneer er wordt gekeken naar de onduidelijkheden over de communicatie en de verantwoordelijkheid bij de tweede fase van het participatietraject, is duidelijk waar te nemen dat de gemeente hier stappen in heeft genomen. Ten eerste heeft zij duidelijk gecommuniceerd dat zij de regierol had in de tweede fase en is zij, nog voordat er stedenbouwkundigen bij het proces aansloten, om de tafel gaan zitten met de participanten om duidelijke afspraken te maken in de vorm van het gebiedspaspoort. Dit duidt erop dat de gemeente een stuk *communicatiever* is geworden: ze was duidelijker in het *verkondigen van haar mening/visie* en *luisterde* dit keer wél naar wat de participanten vonden. Ze *sprak* niet altijd *de taal van de participanten*, maar was bijvoorbeeld wel bereid om de taal van haar enquête door participanten aan te laten passen. Daarnaast gaven de oud-voorzitter, het lid van de actiegroep en de bewoner aan dat zij precies wisten wat zij van de gemeente konden verwachten, wat erop duidt dat de gemeente effectief en gezaghebbend heeft *gesproken, geluisterd* en *gezwegen*.

Wanneer de tweede fase van het participatietraject wordt getoetst aan de kernvoorwaarden voor interactief beleid, komt naar voren dat er dit keer wel werd voldaan de voorwaarde *openheid*. Zo is bij de participatiewebsite van de gemeente, gezien het feit dat zij de reacties in de verschillende fases telkens meenam en toepaste in de volgende fase, duidelijk waar te nemen dat de gemeente bereid was om *invloed met de participanten te delen*. Dit duidt er ook op dat dit keer wel sprake was van *beleidsruimte*: het beleid was immers van tevoren niet vastgesteld. Daarnaast is er ook bewust afgezien van de geheimhoudingsplicht uit de eerste fase en heeft de gemeente ook in openheid alle beleidsstukken gedeeld. Dit duidt daarom op de *bereidheid* van de gemeente *om de participanten inzicht te geven in haar afwegingen en besluiten*.

Doordat er bij de tweede fase wel sprake was van openheid, kon er ook worden voldaan aan de voorwaarde *meerwaarde*. Er valt namelijk waar te nemen dat de participanten *relevante kennis* kunnen leveren bij het participatietraject: door hun mening en opvattingen over de plannen te verkondigen, weet de gemeente ook beter of er draagvlak was voor de plannen.

Er valt ook een *constructievere relatie tussen de gemeente en de participanten* waar te nemen: de gemeente zag namelijk bij de tweede fase wél in dat zij de participanten nodig had om haar doelstellingen bij het participatietraject te behalen. Toch moet hierbij wel een kanttekening worden geplaatst: door het verleden van de eerste fase, was er in eerste instantie sprake van een vijandigheid tussen de gemeente/Van der Vorm en de participanten. Hoewel deze vijandigheid in de loop van de tweede fase minder werd, deed dit wel af aan de *constructieve relatie*. Daarnaast moet worden benoemd dat ook in de tweede fase de gemeente steken heeft laten vallen. Hierdoor voelden de participanten zich (nog steeds) niet serieus genomen: zo werd het afgeronde rapport niet met de wijk gedeeld. Zaken zoals deze bleven ervoor zorgen dat de relatie tussen de gemeente en de participanten stroef bleef en niet altijd even *constructief* was.

Bij de tweede fase van het participatietraject komt ook naar voren dat het voor de participanten *duidelijker* was welke rol zij mochten spelen: dit was namelijk duidelijk met ze afgesproken via de uitgangspunten in het gebiedspaspoort. Daarnaast spreekt het rapport van platform³¹ erover dat de bewoners het gevoel hadden dat er wat met hun *inbreng* was gedaan. Toch is de geïnterviewde wijkbewoner daar sceptischer over: zij geeft aan dat zij twijfels heeft of er wel echt wat met haar inbreng gedaan wordt en ziet ook geen mogelijkheid om dat te achterhalen.

Tot slot kan er nog steeds geconcludeerd worden dat er sprake was van een *geschikte problematiek* bij de tweede fase van het participatietraject: het traject werd nog steeds door de betrokken partijen als *belangrijk* ervaren en het feit dat er een gebiedspaspoort in samenspraak met 1700 wijkbewoners is opgesteld, laat zien dat er nog steeds genoeg *belangstelling* voor was. Hier moet echter wel een kanttekening bij worden gemaakt. Zowel de oud-voorzitter van de wijkvereniging, als het lid van de actiegroep geven aan dat veel wijkbewoners zijn ‘moegestreden’, waardoor zij ook geen zin meer hadden om te participeren. In die zin is de *belangstelling* voor het traject bij deze mensen in elk geval niet hoog meer.

5.3 Gehele participatietraject

Kijkend naar de tijdlijn van zowel de eerste als de tweede fase van het participatietraject, kunnen er ook conclusies worden getrokken. Zo lijkt het erop dat de gemeente – zij het met een enorme omweg – er uiteindelijk grotendeels in is geslaagd om haar participatiedoelstelling (draagvlak creëren) te behalen. Het is haar immers gelukt om van een aanzienlijk deel van de bewoners het vertrouwen in de gemeente te herstellen en draagvlak te krijgen voor de voorgenomen plannen. Toch moet hierbij wel een kanttekening geplaatst worden. De eerste fase van het participatietraject heeft er immers voor gezorgd dat de bewoners hun vertrouwen in de gemeente überhaupt zijn kwijtgeraakt. Dit heeft ertoe geleid dat er veel tijd is gestoken in het herwinnen van het vertrouwen van de wijkbewoners en dat (sommige) wijkbewoners ook niet meer wilden participeren in de tweede fase. Wanneer dit wordt gekoppeld aan de verloren tijd van de eerste fase, kan er, redenerend vanuit Pröpper, daarom ook worden gesproken over de *verlenging van de tijdsduur/vertraging van beleid*. Daarnaast heeft de gemeente uiteindelijk ook water bij de wijn moeten doen om de bewoners weer aan tafel te krijgen. Ze heeft haar ambitie voor hoogbouw namelijk naast zich neer moeten leggen. Hierin komt *het realiseren van minder ambitieuze doelstellingen* duidelijk naar voren.

5.4 Reflectie op de hypothesen

Wanneer de bovenstaande analyse wordt vergeleken met de opgestelde hypothesen, lijken de hypothesen grotendeels bevestigd te worden. In de eerste fase van het participatietraject wordt immers aan bijna geen van de genoemde kernvoorwaarden voor interactief beleid voldaan, waardoor de kans op het slagen van dit beleid volgens de eerste hypothese dan ook erg klein zou moeten zijn. Dit komt overeen met het uiteindelijke resultaat van de eerste fase: het hele participatietraject verliep zo stroef dat het uiteindelijk stilgelegd moest worden. Er kan dan ook zeker gesteld worden dat er bij de eerste fase geen sprake is van een geslaagd interactief beleid.

Bij de tweede fase wordt er aan veel meer kernvoorwaarden voor interactief beleid voldaan, waardoor de kans op slagen van dit beleid volgens de eerste hypothese hoger zou zijn. Dit lijkt in grote lijnen overeen te komen met het uiteindelijke resultaat uit de tweede fase: het traject is verre van perfect, maar lijkt in grote lijnen wel geslaagd te zijn in het behalen van haar participatiedoelstelling. Er kan daarom worden vastgesteld dat het

interactieve beleid bij de tweede fase voor een groot deel is geslaagd, maar dat het op bepaalde punten nog verbeterd had kunnen worden.

Bij de tweede hypothese werd ervan uit gegaan dat de kans op slagen van het interactieve beleid groter is, als het gemeentebestuur een communicatief bestuur is. Bij het uiteindelijke resultaat van de eerste fase komt sterk naar voren dat de gemeente niet voldeed aan de vereisten van een communicatief bestuur. Hierdoor lijkt de tweede hypothese hout te snijden, aangezien hierboven is vastgesteld dat de eerste fase van het participatietraject niet succesvol was.

Bij het uiteindelijke resultaat van de tweede fase komt sterk naar voren dat de gemeente heeft geleerd van de eerste fase en dat zij grotendeels wél voldeed aan de vereisten van een communicatief bestuur. Om deze reden lijkt de tweede hypothese dus ook te kloppen, aangezien hierboven is vastgesteld dat de tweede fase van het participatietraject in de grote lijnen is geslaagd.

Bij de derde hypothese werd ervan uit gegaan dat een participatietraject alleen op een juiste manier geëvalueerd kan worden, op het moment dat het duidelijk is welke participatiedoelstelling hierbij centraal staat. Bij de analyse is vastgesteld dat de gemeente en Van der Vorm in beide fases duidelijk hebben gekozen voor de doelstelling ‘vergroten van het draagvlak’, waarbij er geen sprake was van andere participatiedoelstellingen die andere eisen aan het traject konden stellen. Hiermee lijkt de derde hypothese dus te kloppen.

6. Conclusie & aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beantwoord en wordt gereflecteerd tot in hoeverre de gebruikte theorie kon worden toegepast op de casus. Het hoofdstuk eindigt met een aantal aanbevelingen

6.1 Conclusie

In dit onderzoek is onderzocht tot in hoeverre het interactieve beleid ten aanzien van het participatietraject bij Winkelcentrum de Kopermolen succesvol is geweest en hoe deze mate van succes te verklaren valt. Hierbij is de casus grotendeels geanalyseerd aan de hand van de theorie over interactief beleid van Pröpper & Steenbeek en aan de hand van de theorie over participatiedoelstellingen van Hurenkamp & Tonkens. Op basis van deze theorieën zijn er hypothesen opgesteld, die in grote lijnen overeen komen met de bevindingen uit de analyse.

Concreet gezien, betekent dit dat het gehele participatietraject van de Kopermolen een verhaal is van falend en (gedeeltelijk) succesvol interactief beleid en dat de mate van succes valt te verklaren aan de hand van het (niet) voldoen aan de *kernvoorwaarden* voor interactief beleid en of het gemeentebestuur (niet) *communicatief* is. Er is namelijk vastgesteld dat er in de eerste fase van het participatietraject aan bijna geen enkele kernvoorwaarde voor interactief beleid is voldaan en dat er geen sprake was van een communicatief gemeentebestuur. Om deze reden kan er bij de eerste fase van het participatietraject bij de Kopermolen dan ook zeker worden gesproken over een falend interactief beleid. Aan de andere kant staat daar de tweede fase van het participatietraject tegenover. Bij deze fase is vastgesteld dat er aan meer (maar niet aan alle) kernvoorwaarden voor interactief bestuur werd voldaan en dat het gemeentebestuur een stuk communicatiever was. Om deze reden kan er over de tweede fase gesproken worden over *succesvoller* interactief beleid, maar niet over *succesvol* interactief beleid. Er is namelijk door de eerste fase veel tijd verloren gegaan en ook in de tweede fase werd er nog steeds sceptisch en wantrouwend vanuit de wijkbewoners naar de gemeente en Van der Vorm gekeken. Hoewel het wantrouwen dus een stuk minder was in de tweede fase, blijft dit een minpunt welke het interactieve beleid van de gemeente omlaag trekt.

Wanneer er wordt gekeken naar de gebruikte theorie in dit onderzoek, kan er worden geconcludeerd dat het een sterk handvat biedt om een dergelijke casus als het

participatietraject bij Winkelcentrum de Kopermolen te analyseren. De gegeven (kern)voorwaarden en participatiedoelstellingen konden immers goed worden toegepast op de casus, waardoor de gestelde onderzoeksvraag ook kon worden beantwoord. Toch valt er wel een kanttekening te plaatsen bij de gebruikte theorie. Want hoewel het een kader biedt om de mate van succes bij interactief beleid te verklaren, lijkt het door de vele gestelde eisen haast onmogelijk om tot een perfect en (volgens de theorie) succesvol interactief beleid te komen. Er valt immers altijd wel een element te vinden wat volgens de theorie beter kan. Daarnaast blijft het lastig om de theorie objectief toe te passen op de informatie uit deskresearch en interviews. Zo valt het bij dit onderzoek bijvoorbeeld op dat de gemeente positiever rapporteert over het participatietraject, dan dat de geïnterviewde wijkbewoners dit doen. Het is als onderzoeker daarom lastig om écht objectief vast te stellen of het interactieve beleid bij het participatietraject nu succesvol is. De gebruikte bronnen zijn immers van nature subjectief.

Er zit ook een bepaald limiet aan dit onderzoek. De scope van de onderzochte casus is namelijk dermate klein, dat het alleen iets kan zeggen over het toegepaste interactieve beleid van de gemeente Leiden bij dit specifieke participatietraject. Om deze reden is het lastig om de bevindingen uit dit onderzoek toe te passen op een grotere scope, waardoor de impact van deze studie relatief beperkt zal blijven.

Door de kleine scope van het onderzoek is het ook lastig om kritisch te kunnen kijken naar de gebruikte theorie. De studie dient nu als een bevestiging (of verwerping) van de bestaande theorie, wat voor een enkelvoudige studie ook niet per definitie verkeerd is. Het biedt echter weinig mogelijkheden om de bestaande theorie kritisch te beoordelen, omdat één enkele casus ook een uitzondering op de regel kan zijn. Wanneer het doel is om de bestaande theorie kritisch te kunnen beoordelen, moeten er dus meer dergelijke studies worden gedaan. Pas dan kan er een vergelijkingsstudie worden opgezet, die de bestaande theorie kritischer kan beoordelen.

6.2 Aanbevelingen

Met de bovenstaande conclusie en kanttekeningen in het achterhoofd, kunnen er alsnog een paar aanbevelingen worden gedaan voor andere participatietrajecten met eenzelfde strekking als het participatietraject bij Winkelcentrum de Kopermolen. De bevindingen uit de eerste fase van het participatietraject laten immers zien dat een participatietraject flink fout kan

lopen en dat het enorm veel tijd en geld kost om weer een vertrouwensband met de participanten op te bouwen. Gezien deze reden kan er worden aanbevolen om als gemeente of vastgoedbeheerder, net zoals in de tweede fase is gebeurd, eerst heel duidelijk de regels van de participatie met de beoogde groep participanten af te spreken. Dat kan alleen als er ook daadwerkelijk wordt gecommuniceerd over zaken als rolverdeling en doelstellingen bij het participatietraject. Bovendien lijkt het er hierbij op dat de gemeente een regierol moet hebben, omdat een vastgoedbedrijf niet echt de expertise en het netwerk heeft om weloverwogen en volgens het maatschappelijk belang een participatietraject aan te sturen.

Een andere aanbeveling is om als gemeente zijnde ook goed na te gaan of de geselecteerde participanten wel écht representatief zijn. In de eerste fase is immers vastgesteld dat de samenwerking met de wijkvereniging, winkeliersvereniging en andere belanghebbenden uiteindelijk er de schijn van heeft gegeven dat er binnen de wijk draagvlak was voor meerdere woontorens (in het groen). Er wordt daarom aanbevolen om in het vervolg eerder voor een stijl zoals in de tweede fase te kiezen, zeker als het gaat om een participatietraject waarbij veel verschillende mensen belang hebben.

Tot slot moeten gemeenten en vastgoedondernemingen zich ervan bewust zijn dat ‘het hebben van goede intenties’ niet automatisch betekent dat de participanten daarom sympathiek en welwillend zijn naar hun ideeën en ambities. De eerste fase heeft immers aangetoond dat er al snel door de wijkbewoners werd getwijfeld aan de intenties van de gemeente en het vastgoedbedrijf, terwijl uit interviews met vertegenwoordigers van zowel de gemeente als het vastgoedbedrijf naar voren komt dat ze het beste met de wijk voor hadden. Om deze reden wordt er daarom aanbevolen om als gemeente of als vastgoedbedrijf goed te communiceren over de ideeën en ambities en daarnaast ook te luisteren naar wat de participanten hiervan vinden.

7. Bibliografie

- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Institute of Planners*(35), 214-224.
- Baarda, D., de Goede, M., & van der Meer-Middelburg, A. (2007). *Basisboek Interviewen: Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews* (2e ed.). Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Bourgon, J. (2009). Why Should Governments Engage Citizens in Service Delivery and Policy Making? In OECD, *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services* (pp. 199-206). Parijs: OECD Publishing.
- de Graaf, L. (2009). Is interactief beleid nu een instrument of is het democratisch? *Bestuurswetenschappen*, 54(2), 52-59.
- De Nieuwe Kopermolen. (2017a, september 18). *Presentatie herontwikkeling Kopermolen van 18 september 2017*. Retrieved from Informatiesite over de ontwikkeling van de Kopermolen: https://denieuwekopermolen.nl/wp-content/uploads/2018/08/WF_Presentatie_Kopermolen.pdf
- De Nieuwe Kopermolen. (2017b, september 18). *Verslag bewonersavond Kopermolen 18-09-2017*. Retrieved from Website met informatie over de ontwikkeling van de Kopermolen: <https://denieuwekopermolen.nl/wp-content/uploads/2018/03/VerslagBewonersavondKopermolen-def.pdf>
- Denters, B., & Klok, P. (2005). The Netherlands: in search of responsiveness. In B. Denters, & L. Rose, *Comparing local governance: trends and developments* (pp. 65-82). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fung, A. (2009). Participate, but Do so Pragmatically. In OECD, *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services* (pp. 227-230). Parijs: OECD publications.
- Gemeente Leiden. (2017, mei 11). Intentieovereenkomst. *Intentieovereenkomst Kopermolen*. Leiden. Retrieved from <https://denieuwekopermolen.nl/wp-content/uploads/2018/05/Getekende-intentieovereenkomst-11052017-1.pdf>

- Gemeente Leiden. (2018a, juli 24). *Brief van college aan gemeenteraad over doorstart planproces Kopermolen*. Retrieved from Webiste van gemeente Leiden: <https://leiden.notubiz.nl/document/6734314/1#search=%22kopermolen%22>
- Gemeente Leiden. (2018b, september 17). Plan van aanpak Participatie Kopermolen. Retrieved from https://denieuwekopermolen.nl/wp-content/uploads/2018/08/Plan-van-aanpak-Participatie-Kopermolen_def.pdf
- Gemeente Leiden. (2018c). Samen maken we de stad: Werkend aan een groen, sociaal en ondernemend Leiden. *Beleidsakkoord 2018-2022*. Gemeente Leiden. Retrieved from <https://gemeente.leiden.nl/bestanden/samen-maken-we-de-stad-beleidsakkoord-2018-2022.pdf>
- Gemeente Leiden. (2018d). Verslag denk en doe mee traject Kopermolen. Deel 1. *Verslag*. Retrieved from https://gemeente.leiden.nl/inwoners-en-ondernemers/werkzaamheden-in-leiden/bouwen-aan-de-stad/kopermolen/#c2963_tab2
- Gemeente Leiden. (2018e). Werkwijzer participatie 2018 voor private (bouw)initiatieven die afwijken van het bestemmingsplan. Retrieved from de bestuurscommunicatieadviseur van wethouder Spijker van de Gemeente Leiden
- Gemeente Leiden. (2021, juni 18). Verslag Participatie Kopermolen. Retrieved from https://gemeente.leiden.nl/inwoners-en-ondernemers/werkzaamheden-in-leiden/bouwen-aan-de-stad/kopermolen/#c2963_tab1
- Gemeente Leiden. (2022, juli 6). *Vernieuwing winkelcentrum De Kopermolen*. Retrieved from Doemee.leiden.nl: <https://doemee.leiden.nl/nl-NL/projects/kopermolen>
- Hurenkamp, M., & Tonkens, E. (2020). Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie. *Bestuurskunde*, 29(1), 54-63.
- Leefmans, L. (2017, mei 24). Opschudding over opties Kopermolen. *Leids Nieuwsblad*.
- Lenihan, D. (2009). Public Engagement Is a Must in a Multi-Stakeholder World. In OECD, *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services* (pp. 207-212). Parijs: OECD publications.
- Pröpper, I. (1999). *Interactieve beleidsvoering: De binnenkant van het proces*. Den Haag: VNG Uitgeverij.

- Pröpper, I., & Steenbeek, D. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Punch, K. (2016). *Developing Effective Research Proposals*. London: SAGE Publications.
- Schomaker, B., van Tol, A., Karatas, A., & Smit, V. (2021). *Participatie in Leiden Ontleed: Casusonderzoek naar perspectieven, ervaringen en betekenisgeving van betrokkenen in participatietrajecten*. Den Haag: Platform31. Retrieved from <https://leiden.notubiz.nl/document/10352899/1#search=%22participatie%20in%20leid en%20ontleed%22>
- Sleutelstad. (2018, maart 3). *Merenwijk in actie tegen bouw honderd meter hoge woontoren*. Retrieved from Lokale Leidse nieuwssite: <https://sleutelstad.nl/2018/03/03/merenwijk-actie-bouw-honderd-meter-hoge-woontoren/>
- van Dam, R., Salverda, I., During, R., & Duineveld, M. (2014). *Burgers en hun Landschap: Burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief*. Wageningen: Alterra.
- Van der Vorm B.V. (2017). Gedragsregels. *Gedragsregels bewonersoverleg*. Retrieved from <https://denieuwekopermolen.nl/wp-content/uploads/2018/04/Gedragsregels-Bewonersoverleg-Kopermolen.pdf>
- Wijkvereniging Merenwijk. (2017a, mei 23). *Ideeën voor vernieuwing Kopermolen*. Retrieved from Wijkvereniging Merenwijk: <https://www.wv-merenwijk.nl/nieuws/ideeen-voor-vernieuwing-kopermolen>
- Wijkvereniging Merenwijk. (2017b, september 19). *Wijkvereniging Merenwijk*. Retrieved from De Kopermolen: hoge woontorens, lange uitwerkperiode, sterke verbazing: <https://www.wv-merenwijk.nl/nieuws/de-kopermolen-hoge-woontorens-lange-uitwerkperiode-sterke-verbazing>
- Yin, R. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4e ed.). Los Angeles: Sage Publications.

8. Bijlages

Bijlage 1: Interviewhandleiding met het lid van de actiegroep

Uit het mailcontact dat we hebben gehad, heeft u gezegd dat u actief onderdeel bent geweest van de actiegroep die het park wilde behouden. Ik heb uit het rapport van platform31 begrepen dat mede door de inzet van deze actiegroep het eerste participatietraject is stilgelegd en dat de gemeente (na de verkiezingen) instapte om de leiding te nemen. Kunt u wat vertellen over hoe de actiegroep tot stand is gekomen en waardoor naar uw idee het eerste participatietraject is stilgelegd?

In uw mail vertelde u ook dat u (als actiegroep) mocht meedoen aan de klankboordgroep (is dit de 'overleggroep' uit het rapport?). Kunt u wat vertellen over hoe het hierbinnen aan toeging?

Bent u ook nog actief betrokken geweest bij het tweede participatietraject dat door de gemeente is geleid?

Zo ja: wat maakte de leiding vanuit de gemeente anders?

Wat was volgen u het doel van het participatietraject?

Thema duidelijkheid over de rol van en inbreng van bestuur en participanten

In het rapport wordt gezegd de betrokkenen bij het eerste participatietraject alleen werden geïnformeerd en geraadpleegd, maar dat dit in het tweede traject is bijgesteld tot 'coproduceren en meebeslissen'. Hoe zag u dit? Was het voor u duidelijk welke rol de participanten mochten spelen in het/de participatietraject(en)?

Was het voor u duidelijk welke rol de gemeente had in het/de participatietraject(en)?

Had u het gevoel dat de gemeente als één geheel consequent optrad? Of merkte u bijvoorbeeld dat er sprake was van spanningen tussen de gemeentelijke politiek en de ambtenaren met wie u samenwerkte?

Er waren natuurlijk verschillende participerende partijen (naast individuele burgers bijvoorbeeld ook de winkeliers(vereniging) van de Kopermolen). Kon u als participerende partijen gezamenlijk goed optreden? Of was er bijvoorbeeld veel sprake van menings- en belangenverschillen?

Thema openheid:

Heeft u het gevoel gehad dat de gemeente (en /of Van der Vorm) bereid was om invloed met u en andere participanten te delen? In andere woorden: had u het gevoel dat de gemeente (en/of Van der Vorm) daadwerkelijk met u wilde samenwerken?

Heeft u het gevoel gehad dat de gemeente (en/of Van der Vorm) bereid was om inzicht te geven in het beleidsproces en haar afwegingen bij de gemaakte besluiten?

Was u (en de groep participanten met u) bereid om tot een compromis met de gemeente (en/of Van der Vorm) te komen?

Thema constructieve relatie tussen de gemeente en de participant(en)

(constructieve structurele relatie)

Heeft u het gevoel dat zowel u (en uw medeparticipanten) als de gemeente (en/of Van der Vorm) afhankelijk van elkaar waren om de gebiedsvisie van de Kopermolen te realiseren? In andere woorden: had u het ook zonder de gemeente (en/of Van der Vorm) gekund, of de gemeente (en/of Van der Vorm) zonder u?

Was er voorafgaand aan de participatieprocessen al sprake van een structuur waarin u (en andere participerende partijen) kon samenwerken met de gemeente (en/of Van der Vorm)?

(constructieve culturele relatie)

Was er sprake van belangentegenstellingen van de participanten ten opzichte van de gemeente (en/of Van der Vorm)?

Zo ja: Waren deze belangentegenstellingen te overbruggen of uit te ruilen in de vorm van compromissen?

Thema geschikte problematiek

Heeft u het gevoel dat de gemeente (en/of Van der Vorm) de problematiek rondom de gebiedsinrichting van de Kopermolen serieus genoeg nam? Stak ze hier bijvoorbeeld voldoende tijd, inspanning en geld in?

De gemeente (nieuwe college van B&W in het tweede traject) benaderd de problematiek rondom de gebiedsinrichting van de Kopermolen vanuit het perspectief dat het park behouden moest worden (zelfs meer groen toevoegen) en dat ze de 'revitalisering' van de Kopermolen wilde combineren met woningbouw. Heeft u het idee dat deze gemeentelijke benadering overeenkomt met wat u als bewoner van de wijk ziet en speelt?

Kon u goed meekomen in de participatieproces(sen)? Of was het naar uw idee inhoudelijk gezien soms te technisch/lastig om het helemaal te begrijpen?

Thema voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen

Hadden u en uw medeparticipanten voldoende mankracht (eventueel geld) en andere hulpmiddelen beschikbaar om te kunnen participeren? In andere woorden: kon u naar uw

eigen tevredenheid meedoen aan het participatieproces, of lukte dit niet altijd vanwege bijvoorbeeld tijdgebrek etc.?

Thema meerwaarde van participatie

Uit het onderzoeksrapport komt naar voren dat bij het tweede participatietraject de gemeente voornamelijk wilde inzetten op het herstellen van vertrouwen van de burgers van de Merenwijk. Zijn de verhoudingen en communicatie tussen de gemeente en u (als participant) verbeterd?

Heeft u het gevoel dat de gemeente uiteindelijk steun/draagvlak heeft weten te creëren voor de hernieuwde gebiedsvisie van de Kopermolen?

Overige vragen

In het mailcontact dat wij van tevoren hebben gehad, heeft u gezegd dat u ook bent geïnterviewd voor het rapport van platform31 en dat daar nog wel wat op viel aan te vullen. Wat valt hier nog op aan te vullen naar uw mening?

Tot slot: Heeft u het idee dat het participatieproces rondom de gebiedsinrichting van de Kopermolen uiteindelijk succesvol is geweest? Of had het beter gekund?

Bijlage 2: Interviewhandleiding met de projectleider

Uit het rapport van platform31 komt naar voren dat u in de 'tweede fase van het participatietraject' vanuit de gemeente bent ingehuurd om het traject te leiden. Kunt u wat vertellen over hoe bij dit traject terecht bent gekomen?

Kunt u wat vertellen over hoe u in de beginfase (van fase 2) te werk ging?

Wat was volgens u het doel van het participatietraject?

Thema duidelijkheid over de rol van en inbreng van bestuur en participanten

In het rapport wordt gezegd de betrokkenen bij het eerste participatietraject alleen werden geïnformeerd en geraadpleegd, maar dat dit in het tweede traject is bijgesteld tot 'coproduceren en meebeslissen'. Hoe zag u dit? Was het voor u duidelijk welke rol de participanten mochten spelen in het/de participatietraject(en)? (en is de participatieverordening hier nu leidend bij geweest?)

Was het voor u duidelijk welke rol de gemeente had in het/de participatietraject(en)?

Had u het gevoel dat de gemeente als één geheel consequent optrad? Of merkte u bijvoorbeeld dat er sprake was van spanningen tussen de gemeentelijke politiek en de ambtenaren met wie u samenwerkte?

Er waren natuurlijk verschillende participerende partijen (naast de burgers bijvoorbeeld ook de winkeliers(vereniging) van de Kopermolen). Had u het idee dat de participerende partijen gezamenlijk konden optreden? Of was er bijvoorbeeld veel sprake van menings- en belangenverschillen?

Thema openheid:

Heeft u het gevoel gehad dat de gemeente bereid was om invloed met de participerende partijen te delen?

Denkt u dat de gemeente (en Van der Vorm voor haar) bereid was om inzicht te geven in het beleidsproces en haar afwegingen bij de gemaakte besluiten?

In het rapport staat vermeld dat de gemeente de toezegging moest doen om niks aan het park te doen, om de bewoners aan boord te krijgen voor het tweede participatietraject. Heeft u het gevoel dat zowel de participerende partijen als de gemeente bereid waren om tot een compromis te komen?

Uit een ander interview (en ook wel uit het rapport) valt te herleiden dat de gemeente meer bereid leek te zijn om naar de burgers te luisteren, op het moment dat u aansloot. Hoe ziet u dit? Heeft u bijvoorbeeld bepaalde voorwaarden gesteld waarop u het traject wilde leiden?

Uit een ander interview kwam de opmerking naar voren dat direct-omwonenden van een geheimhoudingsplicht hadden bij de plannen van de gemeente. Wat heeft u hier van meegekregen?

Thema constructieve relatie tussen de gemeente en de participant(en)

(constructieve structurele relatie)

Heeft u het gevoel dat de gemeente (en Van der Vorm voor haar) en de participanten/bewoners afhankelijk van elkaar waren om de gebiedsvisie van de Kopermolen te realiseren? In andere woorden: had het ook zonder de gemeente (en/of Van der Vorm) gekund, of de gemeente (en/of Van der Vorm) zonder de participanten/bewoners?

Was er voorafgaand aan de participatieprocessen al sprake van een structuur waarin de bewoners (en andere participerende partijen) konden samenwerken met de gemeente (en/of Van der Vorm)?

(constructieve culturele relatie)

Was er sprake van belangentegenstellingen van de gemeente ten opzichte van de participanten/bewoners (en/of Van der Vorm)?

Zo ja: Waren deze belangentegenstellingen te overbruggen of uit te ruilen in de vorm van compromissen?

Thema geschikte problematiek

Heeft u het gevoel dat de gemeente (en/of Van der Vorm) de problematiek rondom de gebiedsinrichting van de Kopermolen voor en tijdens uw komst serieus genoeg nam? Stak ze hier bijvoorbeeld voldoende tijd, inspanning en geld in? (in het rapport staat namelijk dat de bewoners nieuwe raadsleden hebben 'gestalkt' zodat ze niet omheen konden komen)

De gemeente (nieuwe college van B&W) benaderde de problematiek rondom de gebiedsinrichting van de Kopermolen vanuit het perspectief dat het park behouden moest worden (zelfs meer groen toevoegen) en dat ze de 'revitalisering' van de Kopermolen wilde combineren met woningbouw. Heeft u het idee dat deze gemeentelijke benadering overeenkomt met de leefwereld van de bewoners/participanten met wie u heeft samengewerkt?

Konden de participanten/bewoners volgens u goed meekomen in de participatieproces(sen)? Of was het naar uw idee inhoudelijk gezien soms te technisch/lastig voor hen om het helemaal te begrijpen?

Thema voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen

Heeft u het idee dat de participanten/bewoners voldoende mankracht (eventueel geld) en andere hulpmiddelen beschikbaar hadden om te kunnen participeren? Of lukte dit niet altijd vanwege bijvoorbeeld tijdgebrek etc.?

Thema meerwaarde van participatie

Uit het onderzoeksrapport van platform31 komt naar voren dat bij het tweede participatietraject de gemeente voornamelijk wilde inzetten op het herstellen van vertrouwen van de burgers van de Merenwijk. Zijn de verhoudingen en communicatie tussen de gemeente en u de participant/bewoners naar uw idee verbeterd?

Heeft u het gevoel dat de gemeente uiteindelijk steun/draagvlak heeft weten te creëren voor de hernieuwde gebiedsvisie van de Kopermolen?

Is de samenwerking tussen de participerende partijen en de gemeente verbeterd?

Overige vragen

In het rapport van platform31 staat vermeld dat de wijkverenigingen in Leiden erg machtig zijn. Hoe ziet u dit bij de participatie bij de Kopermolen?

U heeft natuurlijk meerdere projecten begeleid. Heeft u meerdere projecten begeleid die met burgerparticipatie te maken hadden?

Zo ja: verschilt dit project erg van uw andere projecten? En zo ja, op welke manier?

Tot slot: Heeft u het idee dat het participatieproces rondom de gebiedsinrichting van de Kopermolen uiteindelijk succesvol is geweest? Of had het beter gekund?

Bijlage 3: Interviewhandleiding met de oud-voorzitter van de wijkvereniging

Hoe bent u betrokken geraakt bij het participatietraject? Ging dat via een uitnodiging aan de wijkvereniging? Moest de wijkvereniging er zelf achteraan? Kun u daar wat over vertellen?

In het rapport staat dat de wijkvereniging samen met de gemeente verantwoordelijk was voor de organisatie en communicatie over de bewonersavonden. Hoe zat deze verantwoordelijkheid in elkaar? (Hoe ging de communicatie met de gemeente hierover?)

In het rapport wordt gesproken over ‘overleggroepen’ in de eerste fase en dat hier leden uit de wijkvereniging in mochten plaats nemen als ‘vertegenwoordiger van de achterban’. Kunt u wat vertellen over het in die overleggroepen eraan toeging en hoe het zat met de geheimhoudingsplicht die daarbij aanwezig was?

Uit het interview met het lid van de actiegroep begreep ik dat de wijkvereniging een wat neutralere positie innam dan bijvoorbeeld de actiegroep. Kunt u wat vertellen over hoe de interactie met de actiegroep verliep. (Was er bijvoorbeeld sprake van een nauwe samenwerking?)

Als vervolg op de vorige vraag: wat is volgens u de positie van de wijkvereniging in dit participatieproces?

Wat was volgen u het doel van het participatietraject?

Thema duidelijkheid over de rol van en inbreng van bestuur en participanten

In het rapport wordt gezegd de betrokkenen bij het eerste participatietraject alleen werden geïnformeerd en geraadpleegd, maar dat dit in het tweede traject is bijgesteld tot ‘coproduceren en meebeslissen’. Hoe zag u dit? Was het voor u duidelijk welke rol de wijkvereniging mocht spelen in het/de participatietraject(en)?

Was het voor u duidelijk welke rol de gemeente had in het/de participatietraject(en)?

Had u het gevoel dat de gemeente als één geheel consequent optrad? Of merkte u bijvoorbeeld dat er sprake was van spanningen tussen de gemeentelijke politiek en de ambtenaren met wie u samenwerkte?

Er waren natuurlijk verschillende participerende partijen (naast individuele burgers bijvoorbeeld ook de winkeliers(vereniging) van de Kopermolen). Kon u als participerende partijen met elkaar samenwerken? Of was er bijvoorbeeld veel sprake van menings- en belangenverschillen?

Thema openheid:

Heeft u het gevoel gehad dat de gemeente (en /of Van der Vorm) bereid was om invloed met u en andere participanten te delen? In andere woorden: had u het gevoel dat de gemeente (en/of Van der Vorm) daadwerkelijk met u wilde samenwerken?

Heeft u het gevoel gehad dat de gemeente (en/of Van der Vorm) bereid was om inzicht te geven in het beleidsproces en haar afwegingen bij de gemaakte besluiten?

Was u (en de groep participanten met u) bereid om tot een compromis met de gemeente (en/of Van der Vorm) te komen?

Thema constructieve relatie tussen de gemeente en de participant(en)

(constructieve structurele relatie)

Heeft u het gevoel dat zowel u (en uw medeparticipanten) als de gemeente (en/of Van der Vorm) afhankelijk van elkaar waren om de gebiedsvisie van de Kopermolen te realiseren? In

andere woorden: had u het ook zonder de gemeente (en/of Van der Vorm) gekund, of de gemeente (en/of Van der Vorm) zonder u?

Was er voorafgaand aan de participatieprocessen al sprake van een structuur waarin u (en andere participerende partijen) kon samenwerken met de gemeente (en/of Van der Vorm)?

(constructieve culturele relatie)

Was er sprake van belangentegenstellingen van de participanten ten opzichte van de gemeente (en/of Van der Vorm)?

Zo ja: Waren deze belangentegenstellingen te overbruggen of uit te ruilen in de vorm van compromissen?

Thema geschikte problematiek

Heeft u het gevoel dat de gemeente (en/of Van der Vorm) de problematiek rondom de gebiedsinrichting van de Kopermolen serieus genoeg nam? Stak ze hier bijvoorbeeld voldoende tijd, inspanning en geld in?

De gemeente (nieuwe college van B&W in het tweede traject) benaderd de problematiek rondom de gebiedsinrichting van de Kopermolen vanuit het perspectief dat het park behouden moest worden (zelfs meer groen toevoegen) en dat ze de 'revitalisering' van de Kopermolen wilde combineren met woningbouw. Heeft u het idee dat deze gemeentelijke benadering overeenkomt met wat u als wijkvereniging van de wijk ziet en speelt?

Kon u goed meekomen in de participatieproces(sen)? Of was het naar uw idee inhoudelijk gezien soms te technisch/lastig om het helemaal te begrijpen?

Thema voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen

Hadden u en uw medeparticipanten voldoende mankracht (eventueel geld) en andere hulpmiddelen beschikbaar om te kunnen participeren? In andere woorden: kon u naar uw eigen tevredenheid meedoen aan het participatieproces, of lukte dit niet altijd vanwege bijvoorbeeld tijdgebrek etc.?

Thema meerwaarde van participatie

Uit het onderzoeksrapport komt naar voren dat bij het tweede participatietraject de gemeente voornamelijk wilde inzetten op het herstellen van vertrouwen van de burgers van de Merenwijk. Zijn de verhoudingen en communicatie tussen de gemeente en u (als participant) verbeterd?

Heeft u het gevoel dat de gemeente uiteindelijk steun/draagvlak heeft weten te creëren voor de hernieuwde gebiedsvisie van de Kopermolen?

Overige vragen

In het rapport wordt geschreven dat de wijkvereniging als vertegenwoordiger van de wijk gezien moet worden. Hoe ziet u dit?

In het rapport wordt ook genoemd dat de wijkvereniging op eigen initiatief zes verschillende werkgroepen heeft opgericht. Wat was de functie van deze werkgroepen en hoe gingen ze te werk?

Tot slot: Heeft u het idee dat het participatieproces rondom de gebiedsinrichting van de Kopermolen uiteindelijk succesvol is geweest? Of had het beter gekund?

Bijlage 4: Gestelde vragen via e-mails met antwoorden

Bijlage 4.1: Vragen voor wethouder Bouw en Openbare Ruimte (2014-2018)

1. Uit de verschillende beleidstukken komt naar voren dat zowel de gemeente als Van der Vorm Vastgoed meerdere doelen had bij dit participatietraject (naast de vernieuwing van de Kopermolen bijvoorbeeld ook woningbouw en dat het in samenspraak moest met de bewoners van de Merenwijk). *Ik vroeg mij af wat volgens u destijds nu écht het doel was van het participatietraject bij de Kopermolen.*
2. Uit verschillende beleidsdocumenten en afgenomen interviews heb ik begrepen dat onder uw ambtsperiode Van der Vorm in principe de regierol had bij dit participatietraject en dat de gemeente eerder een controlerende rol had. *Ik vroeg mij af wat volgens u de rol van de gemeente destijds was en wat deze rol volgens u moest inhouden.*
3. Aanvullend op mijn tweede vraag, vroeg ik mij ook af wat volgens u de rol was van de bewoners en andere belanghebbenden bij dit participatietraject. *Tot op welk niveau konden ze volgens u een bijdrage leveren?*
4. Uit het rapport ‘Participatie in Leiden ontleed’ en uit afgenomen interviews, begrijp ik dat communicatie vanuit de gemeente en Van der Vorm één van de heikele punten is geweest. Dit heeft er natuurlijk mee te maken dat de gemeente enerzijds niet zomaar alles met inwoners kan delen, maar dat er anderzijds wel een bepaalde openheid/transparantie van haar wordt verwacht.
 - *Ik vroeg me af of u het eens bent met het geschetste beeld en, zo ja, wat volgens u ten grondslag ligt voor de problemen met communicatie.*
 - *Wanneer u het niet eens bent met het geschetste beeld, vroeg ik mij af waarom u vindt dat de communicatie wél goed verliep.*

Bijlage 4.2: Vragen voor Wethouder Duurzame Verstedelijking, Ruimte en Wonen (2018-2022)

1. Uit het rapport van platform31 (Participatie in Leiden ontleed) komt naar voren dat het herwinnen van het vertrouwen van de bewoners van de wijk een belangrijk onderdeel was van het participatietraject. Ik zie echter ook in alle stukken en uit een eerder afgenomen interview met de huidige projectleider van de Kopermolen naar voren komen dat de bouw van nieuwe woningen en de uitbreiding van het groen minstens zulke belangrijke punten

zijn in het traject. Ik vroeg mij dan ook af hoe u (of het college in het algemeen) dit ziet. *Wat is nu uiteindelijk écht het doel van het participatietraject van de Kopermolen?*

Zoals ook benoemd in het rapport van platform31, waar u aan refereert, was het doel van het tweede participatietraject van de Kopermolen tweeledig. Namelijk om het vertrouwen terug te winnen van bewoners uit de wijk én om draagvlak te creëren voor de opgaven in het gebied welke vertaald moesten worden in concrete kaders. De opgaven zijn meervoudig: een upgrade van het winkelcentrum, de ambitie om woningen te bouwen, het opknappen van de openbare ruimte rondom het winkelcentrum en waar mogelijk te vergroenen. In het participatietraject is onderzocht hoe deze opgaves rond de Kopermolen ingevuld kunnen worden en in hoeverre daar draagvlak voor is. Dit is gedurende het proces in stappen vertaald in het gebiedspaspoort voor de Kopermolen.

2. Uit het bovengenoemde rapport komt ook naar voren dat de gemeente Leiden, in tegenstelling tot die periode daarvoor, bij de herstart van het participatietraject juist wél de regierol neemt. *Ik vraag mij af wat deze regierol vanuit de gemeente volgens u precies moet inhouden.*

In de eerste fase van participatie rond de Kopermolen lag de regierol voor participatieproces meer bij de eigenaar van het winkelcentrum, zoals ook benoemd in de werkwijzer private initiatieven (zie bijlage). Het is aan de gemeente(raad) om kaders te stellen aan private ontwikkelingen in de stad. De plannen rond de Kopermolen betrof echter ook de openbare ruimte, waar de gemeente voor aan de lat staat. In de tweede fase van participatie heeft de gemeente de regie genomen door zelf met de buurt in gesprek te gaan en op basis daarvan integrale kaders op stellen, welke het college van B&W aan de gemeenteraad heeft voorgelegd. Dat betekent concreet bijvoorbeeld dat de gemeente de bijeenkomsten heeft georganiseerd, een terugkoppeling heeft gegeven over wat er is opgehaald en wat ermee gedaan is. De gemeente heeft naast het gebiedspaspoort Kopermolen ook meerdere visies opgesteld voor gebiedsontwikkelingen.

3. Aanvullend op mijn tweede vraag vroeg ik mij ook af wat volgens u de rol is van de bewoners van de Merenwijk bij dit participatietraject. *Tot op welk niveau kunnen zij volgens u een bijdrage leveren?*

De gemeente werkt met de [participatieverordening](#). Tijdens het tweede participatietraject en in het huidige ontwerpproces voor de openbare ruimte is het participatieniveau raadplegen. Of er in een project ruimte is voor participatie is altijd maatwerk. Soms heeft de gemeenteraad kaders vastgesteld waardoor er weinig ruimte is voor inwoners om mee te denken. Belangrijk is dat zowel de gemeente als de projectontwikkelaar die ruimte vooraf goed inzichtelijk maakt, hier duidelijk over communiceert en de juiste verwachtingen schept. Dat is onder andere ook een belangrijke conclusie uit het rapport van platform31. Hiervoor is de participatieladder en de treden daarvan (informereren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen) een goede houvast. Als straks de omgevingswet van kracht is, wordt participatie nog belangrijker. Het college is momenteel bezig met het opstellen van beleidsregels hierover die participatie nog beter borgen in het proces.

4. Uit het rapport en uit de interviews die ik heb afgenomen, proef ik telkens dat één van de heikle punten in het eerste traject de communicatie vanuit de gemeente is geweest. Dit heeft er natuurlijk mee te maken dat de gemeente enerzijds niet zomaar alles met inwoners kan delen, maar dat er anderzijds wel een bepaalde openheid/transparantie van haar wordt verwacht. Ik begrijp dat men toch een stuk tevredener is over de communicatie in het tweede traject. *Ik vroeg me dan ook af wat volgens u ten grondslag ligt voor de verbeterde communicatie en hoe zich dit verhoudt tot de openheid/transparantie die wordt verwacht vanuit de gemeente.*

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2 zien we dat bewoners, zeker in de opstartfase van een project, naar de gemeente kijkt en duidelijkheid verwacht. Juist omdat de gemeente de kaders vaststelt. De actieve rol en communicatie vanuit de gemeente heeft naar ons beeld bijgedragen aan de verbeterde communicatie en een meer open houding die de omgeving heeft ervaren.

Bijlage 4.2.1: Aanvullende gestelde vragen aan de projectmanager van gemeente Leiden

Voor jouw beeld: Ik zit op het participatietraject sinds afgelopen jaar, waarin we ook de voorlopige ontwerpen hebben ontwikkeld. Dat hebben we in mei gedaan. Over het traject hiervoor heb ik niet veel meer een beeld dan wat ik al geantwoord had via de wethouder.

Ik was benieuwd naar de communicatie. Ik had een beeld geschetst dat dit in de eerste fase niet was gegaan en dat dat in de tweede fase beter liep. Vanaf een ambtelijke visie, hoe heeft de gemeente ervoor gezorgd dat de communicatie is verbeterd en dat deze ook goed blijft? Hoe zit de terugkoppeling naar de buurt?

We hebben geprobeerd met de terugkoppeling om elke keer aan te haken bij de kaders die we hebben opgesteld bij het gebiedspaspoort. Het staat er wellicht niet altijd even letterlijk in, maar we pakken bij het ontwerpproces elke keer het gebiedspaspoort erbij en dat dragen we ook duidelijk uit naar de bewoners. De rode lijn van de communicatie is eigenlijk dat het gebiedspaspoort ten aller tijde als grondslag ligt en gedurende het participatietraject halen we daar de hoofdpunten aan. Wat daar echt beter aan is in vergelijking met de eerste fase, is dat we er echt een slag in hebben gemaakt om een duidelijke boodschap uit te dragen naar de wijk.

In het rapport van platform31 staat dat het vertrouwen van de wijk meer terug is gekomen. Ziet u dit ook, of is er eerder sprake van een nuance?

Dat vind ik een lastige vraag om te beantwoorden. Het enige referentiekader wat ik heb, zijn de laatste twee bijeenkomsten die heb gehad over de presentatie van de voorlopige ontwerpen. Daar ging het naar mijn gevoel niet zo zeer over het feit dat mensen vertrouwen hadden in het proces, maar meer nog steeds kritisch zijn over de plannen op zichzelf. Ik vond het opvallend dat er nog echt een groep was die vond dat de ontwerpen nóg groener mogen, maar dat er ook een groep is die zich zorgen maakt over het aantal parkeerplaatsen. Ik heb dus niet zozeer bewoners gesproken die geen vertrouwen hebben in het proces op zichzelf, maar eerder in de uitkomst. Ik merk wel dat er, zolang ik bij het traject betrokken ben, dat het contact met de wijkvereniging wel echt een stuk beter is. Ik heb het gevoel dat deze groep wel echt het vertrouwen heeft in het proces.

Bijlage 4.3: Vragen voor vertegenwoordiger van de winkeliersvereniging de Kopermolen

1. Uit het rapport van platform31 dat onder andere gaat over het participatietraject bij de Kopermolen, komt naar voren dat de gemeente en Van der Vorm verschillende doelen hadden bij het participatietraject (naast het opknappen van de Kopermolen ook woningbouw faciliteren. Maar ook het proberen te herwinnen van vertrouwen in de wijk

in de tweede) fase. *Ik vroeg mij af wat volgens u het doel is/was van het participatietraject.*

2. Uit verschillende interviews die ik heb afgenomen, komt naar voren dat (zeker in de eerste fase) niet altijd even duidelijk was welke rol participanten nu mochten vervullen. Ik ben benieuwd hoe u hier naar kijkt. *Wat was volgens u de rol van de winkeliersvereniging in het participatietraject? Was het duidelijk tot op welk niveau u een bijdrage mocht leveren?*
3. Uit de interviews die ik heb afgenomen, komt naar voren dat de communicatie vanuit de gemeente en Van der Vorm niet altijd als helder werd beschouwd. Ik vroeg me af hoe u hier naar kijkt. *Was er volgens u sprake van duidelijke communicatie vanuit de gemeente en Van der Vorm? Zo ja/nee, waarom was hier dan wel/geen sprake van?*
4. Uit de interviews die ik heb afgenomen, komt naar voren dat veel winkeliers actief betrokken waren bij de eerste fase van het participatietraject, maar dat dat in het tweede traject een stuk minder is geworden. *Ik vroeg me af of u dat ook zo ziet en wat hiervoor de achterliggende reden is. Heeft dat bijvoorbeeld te maken met hele praktische zaken als tijdgebrek, of zitten hier dieperliggende renden achter zoals een gebrek aan vertrouwen?*

Bijlage 4.4: Vragen voor vertegenwoordiger Van der Vorm Vastgoed B.V.

1. Uit het rapport van platform31 dat onder andere gaat over het participatietraject bij de Kopermolen, komt naar voren dat de gemeente en Van der Vorm verschillende doelen hadden bij het participatietraject (naast het opknappen van de Kopermolen ook woningbouw faciliteren. Maar ook het proberen te herwinnen van vertrouwen in de wijk in de tweede fase). *Ik vroeg mij af wat volgens u het doel is/was van het participatietraject.*

Alles wat je vraag benoemt was een doel. Gemeente wilde extra woningbouw en vroeg ons dat uit te werken. Wij wilde het winkelcentrum opknappen. Dat hebben we samengetrokken.

2. Uit het bovenstaande rapport en eerder afgenomen interviews komt naar voren dat Van der Vorm, als initiatiefnemer van de participatie, in de eerste fase de regierol had en dat de gemeente als ondersteuner meekeek. *Ik vroeg mij af wat volgens u deze regierol precies moet inhouden.*

Wij zijn enthousiast over het participatietraject. De gemeente is gezamenlijke initiatiefnemer i.v.m. een wettelijke verplichting (Omgevingswet). Wij willen altijd met de bewoners, omgeving en bezoekers van het winkelcentrum in contact en gesprek over de toekomst van de het centrum en de woningen. Dit is belangrijke input voor ons. Wij zijn sinds 1974 eigenaar van de Kopermolen en voelen ons een buur. Goed contact met je burens vinden we belangrijk. Vandaar dat we voorstander zijn van dit participatietraject. Regie hebben wij genomen op de herontwikkeling van de Kopermolen en de nieuwe woontoren, de gemeente heeft de regierol op de openbare ruimte. De regierol was ons niet duidelijk. De doelstellingen van het traject zijn onzes inziens niet helemaal helder gecommuniceerd. Misschien is de regierol tegen wil en dank bij ons neergelegd. Hier hebben we van geleerd. In niet hernieuwde plan hebben we hier betere afspraken over gemaakt.

3. Als aanvulling op de tweede vraag, *vroeg ik mij ook af wat volgens u precies de rol was van Van der Vorm, op het moment dat de gemeente de regierol overnam.*

Niet anders als bovenstaand toegelicht. We zijn een ‘verantwoordelijke burger’, verbeteren van de kwaliteit van het winkelcentrum, en toevoegingen van winkels. Kwaliteit van de buurt omhoog, verbinding tussen de verschillende delen van de wijk. Daarnaast hebben we een bijdrage geleverd aan de openbare ruimte en verschillende initiatieven in de wijk (magazine, verenigingendag etc.)

4. Uit de afgenomen interviews komt een beeld naar voren dat het niet altijd even duidelijk was wie (de gemeente of Van der Vorm) nu verantwoordelijk was voor zaken zoals communicatie met de bewoners van de Merenwijk. *Ik vroeg mij af of u het eens bent met het geschetste beeld en of het voor u duidelijk was wie nu waar verantwoordelijk voor was.*

Ja wij herkennen het geschetste beeld. In het eerste traject was dit minder duidelijk, in het tweede is dit verbeterd.

Bijlage 4.5: Vragen voor de betrokken stedenbouwkundige van Architectenbureau de Zwarte Hond

1. Uit het rapport van platform31 dat onder andere gaat over het participatietraject bij de Kopermolen, komt naar voren dat de gemeente en Van der Vorm verschillende doelen hadden bij het participatietraject (naast het opknappen van de Kopermolen ook woningbouw faciliteren. Maar ook het proberen te herwinnen van vertrouwen in de wijk in de tweede fase). *Ik vroeg mij af wat volgens u het doel is/was van het participatietraject.*

We vormden met elkaar een projectteam. Het klopt dat Van der Vorm als primair doel had om het winkelcentrum op te knappen. Van der Vorm had echter van de gemeente meegekregen dat de Kopermolen één van de locaties in Leiden was waar veel woningbouw kon worden toegevoegd, en had dan ook met klem meegekregen om te kijken naar deze bouwopgave. Wij waren eigenlijk als stedenbouwkundigen aangesteld. Daarbij doen wij wel altijd mee aan de participatie en doen we mee aan de gesprekken, maar wij zijn niet communicatiebureau. Daar heb je specialisten voor nodig. Wij hadden in dit geval gesprekken met de wijkvereniging, winkeliersvereniging en andere betrokkenen. Wij waren echter niet degenen die over de communicatie gingen.

Het doel was sowieso een goede samenwerking met de wijk. Het was niet per se de bedoeling van Van der Vorm om er echt woningen bij te bouwen, dat was meer de opdracht die ze mee hadden gekregen. Het was in elk geval wel echt de intentie van Van der Vorm om de wijk te betrekken en dat op een zorgvuldige manier te doen.

2. Uit het bovenstaande rapport en eerder afgenomen interviews komt naar voren dat Van der Vorm, als initiatiefnemer van de participatie, in de eerste fase de regierol had en dat de gemeente als ondersteuner meekeek. *Ik vroeg mij af wat volgens u deze regierol precies moet inhouden en wat de rol van de Zwarte Hond hierbij was.*

Ik zal iets meer duiding geven: Van der Vorm is de eigenaar van winkelcentrum de Kopermolen en die heeft ons destijds gevraagd om een stedenbouwkundige visie en een massastudie te maken. Destijds was er ook een communicatiebureau bij betrokken, maar daar weet ik de naam niet meer van. Destijds gaf de gemeente aan dat de participatie bij de markt (dus Van der Vorm) ligt. Toen ben ik vanuit stedenbouwkundige blik met verschillende

partijen gaan praten. Zo hadden we een klankboordgroep vanuit de buurt, waarbij we contact hadden met de wijkvereniging, wijkbewoners en andere belanghebbenden en dat daarbij was er een erg gemoedelijke sfeer. Op een gegeven moment veranderde de gemeente in haar standpunten over de participatie en veranderde het projectteam ook. Het was ons toen niet duidelijk wat nu precies de rol was van de gemeente.

Op het moment van de wijkbijeenkomsten trok de gemeente zich opeens terug en zei dat het plan gepresenteerd moest worden ‘als ontwikkelaar’, terwijl wij daar voorheen ook nauw contact over hebben gehad met de gemeente. Dat veroorzaakte eigenlijk een heleboel onrust en gedoe. We hadden namelijk tot die tijd een behoorlijk zorgvuldig proces doorlopen op een positieve manier. Het veranderde echter in een keer toen de Kopermolen onderdeel werd van de politieke discussie en de gemeenteraadsverkiezingen. Het werd toen onduidelijk wie nu welke rol had: Van der Vorm en het communicatiebureau en wij en wat de rol van de klankboordgroep was. Daarnaast kwamen er toch ook geluiden uit de buurt die het niet eens waren met de klankboordgroep. Toen is het proces rondom de verkiezingsperiode stilgelegd en is door de gemeente gezegd dat ze de participatie op een andere manier wilde doen. Toen zijn wij als architectenbureau gestopt in het proces.

Dit kwam dus doordat de gemeente een andere rol nam, waardoor het voor ons ook allemaal wat onduidelijker werd. De oud-voorzitter van de wijkvereniging had het daar ook moeilijk mee omdat zij wel vond dat er een heel zorgvuldig proces was. Zij werd er eigenlijk door de buurt van beschuldigd dat zij hen onvoldoende vertegenwoordigde. Dat was ook een ingewikkeld onderdeel in het geheel.

3. Uit de afgenomen interviews komt een beeld naar voren dat men vaak vond dat de communicatie met de bewoners beter kon. Op de site van de nieuwe Kopermolen kwam ik echter wel een communicatieplan (van de Zwarte Hond) tegen waarin vermeld staat dat het van cruciaal belang is dat er wordt gezorgd voor goede communicatie. *Ik vroeg mij af of u het eens bent met het geschetste beeld dat de communicatie beter kon.*

- *Als u het hiermee eens bent, vroeg ik me af wat er volgens u de reden is dat de communicatie beter kon.*
- *Als u het hiermee niet eens bent, vroeg ik mij af waarom u vindt dat de communicatie wél goed verliep.*

Wij hebben meer een soort van plan voor aanpak voor de communicatie gemaakt, maar je moet bijvoorbeeld wel een bureau hebben dat die bewonersavonden organiseert. Op die bewonersavonden hebben wij alleen de gemaakte plannen inhoudelijk gepresenteerd. We waren destijds daarom ook wel in gesprek met de wijkbewoners, maar dan echt met als stedenbouwkundigen en niet meer dan dat.

Op de bewonersavond zelf hebben we ook met het projectteam, de klankboordgroep en andere betrokkenen naderhand samengezeten, en daar kwamen we tot de conclusie dat de gemeente had moeten vertellen wat voor woningbouwopdracht zij aan Van der Vorm had meegegeven en waarom het hele participatietraject überhaupt is ontstaan. Die toelichting ontbrak eigenlijk op de avond. Daarbij kwam de reactie vanuit de buurt toch ook best wel als een verassing voor ons. We dachten dat we met de klankboordgroep genoeg draagvlak in de wijk hadden via de wijkvereniging. We hadden namelijk genoeg gesprekken gevoerd, dus daarom gingen we ervanuit dat er genoeg draagvlak in de wijk was. Achteraf gezien, hebben we dat kennelijk niet goed ingeschat.

Ik onderschrijf overigens het geschetste beeld [dat de communicatie niet lekker liep]. Ik denk dat de grotere opgave veel beter door de gemeente gecommuniceerd had moeten worden. Ze hadden moeten communiceren waarom ze überhaupt woningbouw aan de Kopermolen wilde toevoegen. Dat begintraject had een stuk zorgvuldiger moeten zijn. Nu was het eigenlijk de situatie dat toen wij aan tafel kwamen te zitten, dat de participatie meteen begon. Ik denk dat er eigenlijk van tevoren een participatietraject had moeten zijn voordat er überhaupt een stedenbouwkundige aan zou schuiven. Ik denk dat die stappen achteraf te snel zijn gemaakt.

Bijlage 4.6: Vragen voor de oud-projectmanager van de Gemeente Leiden

Het is al enige jaren geleden dat ik projectmanager was van Kopermolen en ik werk sinds eind 2019 niet meer voor de gemeente Leiden. Zal toch proberen je vragen zo goed mogelijk te beantwoorden.

Maar eerst moet ik je nog iets uitleggen over het traject dat vóór 2018 is doorlopen. In 2016-2017 is namelijk al een planproces doorlopen op initiatief van de eigenaar van het

winkelcentrum Van der Vorm Vastgoed bv. Toen zijn aan bewoners eerste planideeën i.v.v. maquettes gepresenteerd in het wijkpark en is ook een openbare, inspraakbijeenkomst (sept 2017) belegd. Hierbij werd o.a. de optie van hoogbouw (tot 100 m1) in de rand van park Merenwijk weergegeven. Voor de gemeente werd dat toen wenselijk gevonden, zoveel mogelijk woningen te bouwen door het grote woningtekort. Dit plan leidde tot grote onrust en protesten van wijkbewoners en een actiegroep. Op de website van wijkvereniging Merenwijk vind je daar nog een verslag van. Na de verkiezingen in mei 2018 ontstond een college- en wethouderswisseling (van VVD > D66) met een coalitieakkoord waarin werd opgenomen dat het planproces overgedaan moest worden en de wijkbewoners er meer bij betrokken. Om die reden heeft de gemeente de regierol toen helemaal naar zich toetrokken en is een participatietraject begonnen, het eerste zoals jij dat noemt. Ik heb dat proces tot medio 2019 aangestuurd, waarna collega X dit heeft overgenomen en het tweede participatietraject heeft doorlopen.

1. Uit de verschillende beleidstukken komt naar voren dat zowel de gemeente als Van der Vorm Vastgoed meerdere doelen had bij dit participatietraject (naast de vernieuwing van de Kopermolen bijvoorbeeld ook woningbouw en dat het in samenspraak moest met de bewoners van de Merenwijk). *Ik vroeg mij af wat volgens u bij beide fases nu écht het doel was van het participatietraject bij de Kopermolen.*

De achterliggende doelen waren globaal hetzelfde maar qua zwaartepunt verschillend omdat beide partijen een ander belang in dit proces hebben. Voor de gemeente is/was van groot belang het maatschappelijk draagvlak in de wijk. Een plan dat op instemming kan rekenen bij het merendeel van de wijkbewoners. Voor de eigenaar is/was vooral van belang dat het (oude) winkelcentrum een upgrade krijgt om daarmee meer aantrekkingskracht voor wijkbewoners, meer omzet en een hogere beleggingswaarde zou genereren. Het toevoegen van woningen was hiervoor wenselijk maar niet noodzakelijk.

2. Uit verschillende beleidsdocumenten en afgenomen interviews heb ik begrepen dat de gemeente in eerste instantie een controlerende rol had bij het participatietraject en dat deze bij deze bij de herstart van het participatietraject een regierol werd. *Ik vroeg mij af wat volgens u het verschil in deze rollen precies inhoudt en welke rol de gemeente volgens u bij een participatietraject moet hebben.*

Vóór 2018 had de gemeente een faciliterende rol. De gemeente hielp de eigenaar om tot een plan te komen waar ook de gemeente achter kon staan. Vanaf de verkiezingen in 2018 had de gemeente in het participatietraject een bepalende/controlerende rol en had de eigenaar een faciliterende rol. Dit was gevolg van het coalitieprogramma en het grote wantrouwen bij wijkbewoners in de intenties van de eigenaar. Nadat in 2019 het Gebiedspaspoort (met ambities en uitgangspunten voor de planvorming) was vastgesteld, kon weer meer gelijkwaardig met de eigenaar worden opgetrokken en nam de gemeente een regierol in. Dit betekende dat de eigenaar zich toen vooral concentreerde op de planvorming voor het winkelcentrum en de gemeente vooral op de omgeving.

3. Aanvullend op mijn tweede vraag, vroeg ik mij ook af wat volgens u de rol was van de bewoners en andere belanghebbenden bij dit participatietraject. *Tot op welk niveau konden ze volgens u een bijdrage leveren?*

Door mijn vertrek in 2019 kan ik deze vraag alleen voor de eerste participatieronde beantwoorden. Bewoners hadden toen vooral een rol om hun wensen in te brengen. Op basis daarvan heeft de gemeente de concept ambities en uitgangspunten geformuleerd. Wijkbewoners konden daar weer op reageren en hun reacties zijn verwerkt in de eindversie die door de raad is vastgesteld.

4. Uit het rapport 'Participatie in Leiden ontleed' en uit afgenomen interviews, begrijp ik dat communicatie vanuit de gemeente en Van der Vorm één van de heikele punten is geweest. Dit heeft er natuurlijk mee te maken dat de gemeente enerzijds niet zomaar alles met inwoners kan delen, maar dat er anderzijds wel een bepaalde openheid/transparantie van haar wordt verwacht. Ik begrijp ook dat men toch een stuk tevredener is met de communicatie vanuit de gemeente bij de herstart.
 - *Ik vroeg me af of u het eens bent met het geschetste beeld en, zo ja, wat volgens u ten grondslag ligt voor de problemen met communicatie in de eerste fase en wat ten grondslag ligt voor de verbeterde communicatie in de tweede fase.*
 - *Wanneer u het niet eens bent met het geschetste beeld, vroeg ik mij af waarom u vindt dat de communicatie wél goed verliep.*

Dit geschetste beeld klopt wel. Echter die problemen in communicatie waren er vooral in de periode van 2016 tot mei 2018. Reden daarvan was vooral dat bewoners zich 'overvallen' voelden door de plannen die in 2017 toen gepresenteerd werden en de veronderstelling dat eigenaar Van der Vorm er vooral een commercieel belang bij had om veel woningen te bouwen. Diverse wijkbewoners waren ook niet zo ontevreden over het winkelcentrum zoals het er toen was. Er is in die fase heel snel contact gezocht met wijkbewoners door maquettes te presenteren in het wijkpark en is een gestructureerd overleg met de wijkvereniging en een vertegenwoordiging van wijkbewoners opgezet. Wat achteraf gezien verkeerd is gegaan in de communicatie is dat er gelijk een plan is gepresenteerd. Het was beter geweest om eerst de ambities, doelen en uitgangspunten te communiceren zoals in 2018-2019 is gedaan. Dat proces heeft voor veel rust en vertrouwen gezorgd. Mede hierdoor is de communicatie in de periode 2020-2021, vermoed ik, beter verlopen.

Bijlage 4.7: Vragen voor de wijkbewoner

1. Wat is/was uw rol in het participatietraject bij de Kopermolen? Hoe bent u betrokken geraakt?

- Als bewoner van de flat aan de parkrand is het park een groot goed, niet alleen om voor je huis te hebben, maar ook als groen hart van de wijk. Hier een flat neerzetten was onoverkomelijk. Het zou niet alleen het deel van gebied van de bebouwing aantasten, maar een enorm deel van het park. Van der Vorm/De Zwarte hond werden in ogen van veel bewoners het Zwarte Schaaap.
- Actief actie gevoerd door mee te gaan naar het gemeentehuis.
- Ik ben beheerder van het twitteraccount @merenwijkgroen. Hierop heb ik veel berichten gepost die aangaven wat voor de meerderheid van belang was, om niet in het park te gaan bouwen. Tot mijn grote verrassing bleek ook dit account tijdens de verkiezingen van de gemeenteraad toentertijd een van de drukste twitteraccounts te zijn in Leiden.

Doordat er bijeenkomsten waren die gingen over de bouw van de torenflat in het park en ik door een operatie thuis was, ben ik politieke partijen gaan benaderen, hun visie gevraagd. Verder heb ik via de wijkvereniging contact gekregen met Hart voor de Merenwijk. Met de betrokkenen hierbij is min of min geleidelijk een actiecomité gevormd. Vanuit dit actiecomité

zijn WOB-verzoeken ingediend, op bijeenkomsten is goed tegen de plannen gestreden en is vooral geageerd tegen de ‘geheimhouding’ die werd verlangd van aanwezigen in een klankbordgroep.

2. In verschillende documenten valt te vinden dat de gemeente en Van der Vorm verschillende doelen hebben gehad bij zowel het eerste als het tweede participatietraject. Van het realiseren van woningbouw bij het eerste participatietraject, tot het herwinnen van het vertrouwen van de wijk bij het tweede participatietraject. *Is het voor u duidelijk wat nu écht het doel was van het participatietraject?*

a. *Zo ja, wat was volgens u het doel van het participatietraject?*

Uiteindelijk het realiseren van de woningbouwopgave maar op een wijze waarin de wijk mee zou denken.

b. *Zo nee, wat maakt het voor u onduidelijk wat het doel is?*

Van der Vorm heeft gevoelsmatig nooit open kaart gespeeld en doordat de gemeente afhankelijk lijkt te zijn van deze partij als eigenaar van een groot deel van het Kopermolengebied, is belangenverstrengeling als snel aan de orde. Beide houden elkaar in een wurggreep, gelardeerd met financiële belangen die altijd een grote rol spelen.

3. Uit verschillende beleidsdocumenten en afgenomen interviews heb ik begrepen dat er een duidelijk verschil tussen het eerste en tweede participatietraject zit als het gaat om de rol die wijkbewoners mochten spelen bij het participatietraject. *Was het voor u duidelijk welke rol u mocht spelen? Tot in hoeverre kon u een bijdrage leveren bij beide trajecten?*

Bij het tweede traject lijkt er meer te zijn geluisterd naar de bewoners, maar of dit echt het geval is, zal nooit duidelijk worden. Het is het meenemen van ‘lessons learned’ uit het eerste traject.

Waarin bijvoorbeeld de gemeente/Van der Vorm in het plan nooit aan hebben gedacht, is het gegeven dat het veld waar de vermaledijde hoogbouw zou komen ook een landingsplaats is voor de traumaheli, het water tussen de Kopermolen en de Rosmolen een belangrijke rol speelt bij de afwatering en het park enorm veel waarde heeft om hittestress terug te dringen in

de bebouwing. Frappant is dat bewoners zelf dergelijke zaken blijkbaar moeten uitvinden, terwijl je zou denken dat dit bij een gemeente ligt: dergelijke belangrijke woonomgevingsaspecten zoals veiligheid.

4. Aanvullend op de bovenstaande vraag: *heeft u het gevoel dat er iets gedaan is met uw inbreng?* (bij zowel het eerste als het tweede traject)

In zoverre dat het bouwen in het park van de baan is. Of er daadwerkelijk aan het parkeerprobleem wordt gewerkt, door bijvoorbeeld ondergronds te werken en woningbouw tussen de winkels aan te brengen, in verband met leegstand, is onduidelijk.

De Ketelmeerlaan tussen de Verfmolen en de Papiermolen blijft een bottleneck. Het is een deel van de rondweg die feitelijk ook direct door het hart van het winkelgebied loopt. Parkeren, recreëren en verkeer op een gebiedsonderdeel is een slechte combinatie. Oplossingen om dit beter in te richten zullen veel geld kosten, dat maakt dat voor een goedkope niet-afdoende variant wordt gekozen mijns inziens. Deze oogt op een tekening nog redelijk, maar zal in praktijk uitpakken als een doorgaande weg dwars door een winkelgebied waar door wat verplaatsingen veronderstelde veranderingen worden aangebracht. Ondergronds parkeren zal al een veel beter doorgangsgebied creëren, omdat een deel van de doorgaande weg niet wordt ingenomen als parkeerterrein.

5. *Hoe vond u dat er vanuit de gemeente en Van der Vorm in zowel het eerste als het tweede participatietraject werd gecommuniceerd? Was deze communicatie helder en duidelijk? Waarom wel of niet?*

De communicatie van de gemeente/Van der Vorm was in het eerste traject redelijk afdwingend, zo wordt het. Met een schijnparticipatie, die gepaard ging met de eerder genoemde geheimhoudingsplicht, zou er een matige vorm van inspraak zijn. Alleen nog over de hoogte van bouwwerken.

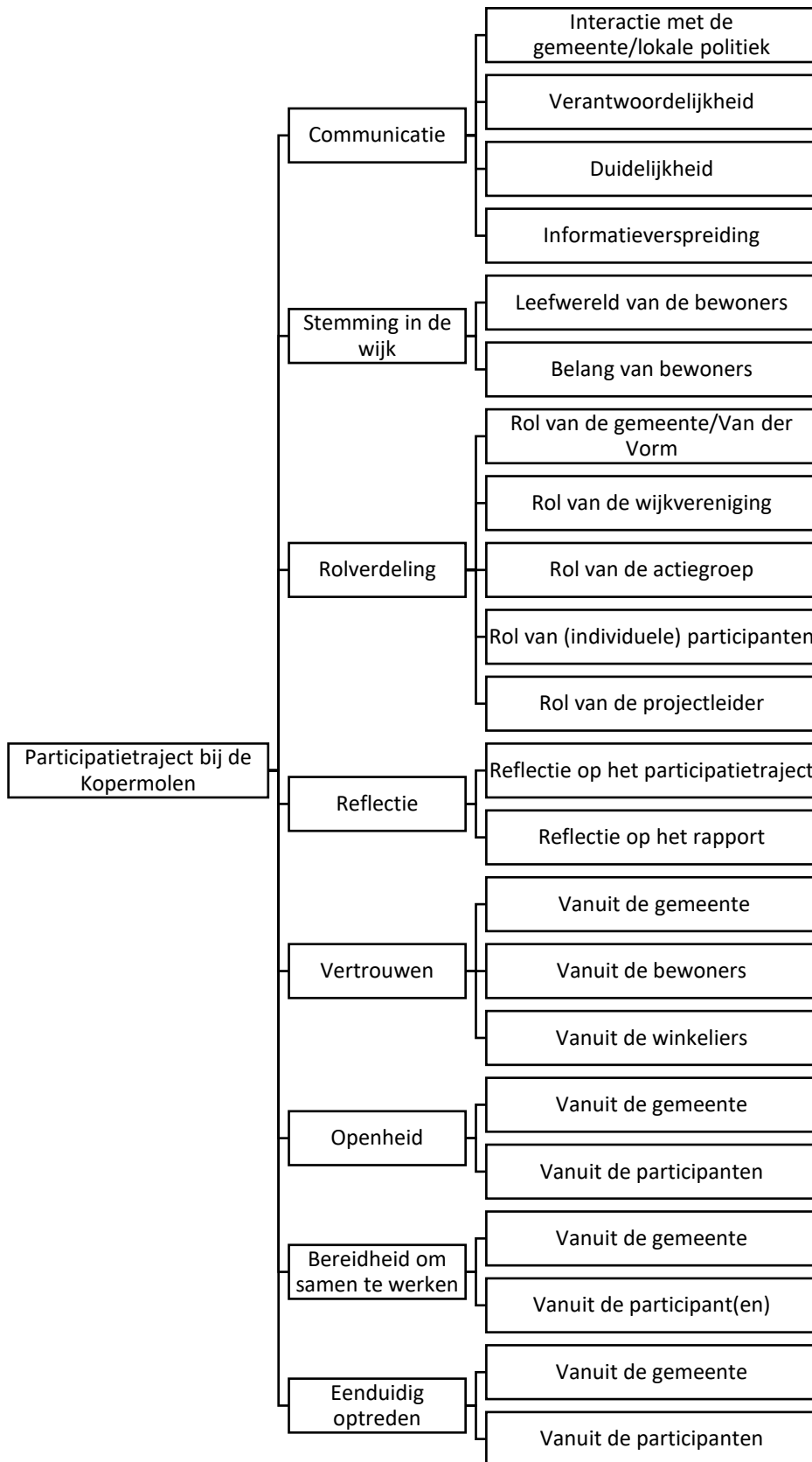
De tweede participatieronde gaf meer richting en duidelijkheid, alhoewel het nog steeds bij mooie plaatjes en fraaie schetsen blijft. Twee momenten voor inspraak en informatie over is voor mensen die werken en/of daarnaast nog andere verplichtingen hebben summier. Dat is

als bewoner jammer en voelt alsof ze hiermee mikken op het weinig respons ontvangen, maar wel kunnen zeggen: “We hebben de bewoners de kans gegeven...”

6. Tot slot: *als u kijkt naar het gehele participatietraject (dus zowel het eerste als het tweede traject), bent u dan tevreden met wat er tot nu toe is gebeurd? Heeft u er vertrouwen in dat er een definitief ontwerp komt te liggen waar u en de wijk zich in kan vinden?*

Op basis van de vage schetsen vind ik het nog lastig om te bepalen hoe het uiteindelijk gaat worden. Het zou mooi zijn als de gemeente een maquette neerzet in het winkelcentrum bijvoorbeeld. Dan kun je veel beter bepalen hoe het eruit komt te zien.

Bijlage 5: Codeboom



Bijlage 6: Codering

Bijlage 6.1: Interactie met de gemeente/Van der vorm

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	We hebben ook bij het maandelijks overleg met de wijkregisseur en wijkbeheerder een vast agendapunt gemaakt dat ging over de ontwikkeling van de Kopermolen, waarbij we de projectleider en andere relevante mensen lieten opdraven voor de informatie. Daar konden we dan wel punten maken dat wijkbewoners weer geïnformeerd moesten worden. Daar moesten we wel echt heel dicht op zitten.
Projectleider	1	<i>[Uit een ander interview kwam de opmerking naar voren dat direct omwonenden van een geheimhoudingsplicht hadden bij de plannen van de gemeente. Wat heeft u hier van meegekregen?]</i> Het was denk ik niet de gemeente maar Van der Vorm die dit zo aanpakte. Het zijn best wel gevoelige trajecten, waar veel geld in omgaat. Het is vaak ook een onderhandeling tussen ontwikkelaars en de gemeente: over grondposities, financiën etc. Er zit dus een hele onderhandeling achter wat er uiteindelijk op tafel komt. En ik denk dat van der Vorm bang was, dat op het moment dat het heel breed verspreid werd in de wijk, dat het al voor waar werd aangenomen, terwijl het nog helemaal niet vaststond. Zij dachten door het maar met een klein clubje te kunnen bespreken dat dit soort gevoelige informatie niet meteen op straat lag. Ik denk dat de reden was, maar dat werkte uiteindelijk wel averechts.
Projectleider	2	We hebben bijeenkomsten georganiseerd, maar daar weet je wel bij dat dan echt een bepaalde groep mensen komt, namelijk ouderen en hoger opgeleide mensen. Daarom hebben we ook straatinterviews gedaan op de weekmarkt, waarbij we willekeurig mensen hebben aangesproken.
Projectleider	2	Dat is nu niet meer zo [dat er eerder sprake was van vijandschap in plaats van samenwerking]. Zo heeft Van der Vorm een soort pop-uphuiskamer in het winkelcentrum opgezet, die goed ontvangen is door de wijk en wilt ze ook in gesprek met de

		wijkvereniging over de bouw van seniorenwoningen. Er is denk ik nu wel sprake van een goede verstandshouding. Het kan nog steeds wel beter, maar het is wel heel erg veranderd in vergelijking met het begin.
Lid actiegroep	Beide	<p>Om het verschil aan te geven: we maakten ons echt zorgen over de plannen in fase 1. Toen ben ik met een buurtgenoot meegegaan naar de gemeente (zij had een brief gestuurd over de ruimtelijke ordening en het groen). En toen werden we behandeld als twee oude vrouwen die zaten te miepen. Van “het komt allemaal wel goed en we doen echt ons best, en er staan allemaal exoten in het park en die moeten er allemaal ook uit”. En toen had ik echt zoiets van: “waar heb je het over?”. Ik ben natuurgids en ik weet precies wat er in het park staat, en toen was het toch wel zoiets van “oei, daar is toch wel iemand met kennis”. En dat vond ik ook schokkend.</p> <p><i>[Ze gingen er dus eigenlijk automatisch van uit dat burgers geen kennis van zaken hebben en dat je ze makkelijk kunt afwimpelen?]</i></p> <p>Ja precies. Je bent daar dus op bezoek, je hebt tijd besteed aan een brief en dat vond ik erg. Dat was een illustratie voor fase 1.</p> <p><i>[En dat verbeterde dus wel in fase 2?]</i></p> <p>Je weet nooit hoe dat doorwerkt. Ze weten nu dat ik iets van de natuur weet en dat ik een doorzetter ben en dat ik niet zeur maar reëel ben. En daardoor word ik wel serieus genomen.</p>

Bijlage 6.2: Verantwoordelijkheid

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Projectleider	1	Dus de gemeente Leiden had met hun [Van der Vorm] afgesproken dat zij het participatietraject zouden trekken rondom het ontwerp wat ze aan het maken waren. Dat ging niet helemaal goed.
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	<i>[De gemeente was dus eigenlijk wel bereid om te komen, maar ze hadden daarbij dus wel een prikkel vanuit de wijkvereniging</i>

		<i>nodig?]</i> Precies dat klopt ja. Er was eigenlijk niemand aangesteld [of die de verantwoordelijkheid nam] om de regie in het proces te nemen.
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	<i>[Eén van de kritieke punten in de eerste fase is dus echt wel die communicatie geweest van en door de gemeente?]</i> Ja dat klopt. En de gemeente bouwde dus verder niet, zij vonden niet dat ze de communicatie moesten doen
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	<i>[Ik haal uit het rapport, doordat de gemeente het initiatief van de participatie bij Van der Vorm neerlegde, dat het daardoor in het midden bleef liggen wie nu verantwoordelijk was?]</i> Dat klopt.
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	Daar ligt ook een essentiële vraag: wie moet er communiceren [naar de wijk]? Is dat Van der Vorm, of de gemeente? Dat was niet duidelijk.
Projectleider	2	Dat [het feit dat de gemeente van een terughoudende rol naar een regierol ging] is denk ik wel helder geweest.
Vertegenwoordiger Van der Vorm	Beide	Ja wij herkennen het geschetste beeld [het is niet altijd duidelijk wie nu verantwoordelijk waarvoor was]. In het eerste traject was dit minder duidelijk, in het tweede is dit verbeterd.

Bijlage 6.3: Duidelijkheid

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Lid actiegroep	1	Doordat tijdens die bijeenkomst [bij de tweede bewonersavond] duidelijk werd dat de toren 100 meter zouden worden, wat heel traag tot stand kwam, maar ons wel door Van der Vorm is duidelijk gemaakt naar aanleiding van vragen vanuit de zaal: toen ontstond er heibel. De hele zaal was compleet verbaasd omdat de huidige toren 50 m is en dat is een gigantisch verschil. Dan schrikken mensen gewoon. En toen leek het er dus ook op dat ze twee torens in het park gingen zetten. Daar zijn de meningen overigens ook anders over: wij zeggen <i>in</i> het park en zij zeggen <i>aan de rand</i> van het park. Er was in ieder geval direct gedoe.
Lid actiegroep	1	Zodoende zat ik opeens in de actiegroep. Dat waren eerst zes mensen, die ontzettend veel informatie verzamelden. Ik vond het

		zonde dat die informatie bij deze zes mensen bleef, waarna ik de website heb gemaakt zodat iedereen de informatie kon zien en mensen geïnformeerd konden worden. Er was namelijk veel onduidelijk.
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	Eén punt was echter wel echt lastig: we kregen continu met andere projectleiders te maken, wat betekent dat we nooit écht een vast aanspreekpunt hebben gehad en dat bij het wisselen van de wacht toch een hoop gemaakte plannen en ideeën weer van tafel geschoven werden.
Projectleider	1	Dat [het feit dat het participatietraject opnieuw gestart moest worden] stond er vrij helder in: we starten opnieuw en we gaan daar een goed plan maken met de buurt.
Projectleider	2	Dus het ging langzaam maar zeker steeds beter. Door ons aan de afspraken te houden en heel goed met elkaar te communiceren.
Projectleider	2	Dat [het feit dat de gemeente van een terughoudende rol naar een regierol ging] is denk ik wel helder geweest.
Lid actiegroep	2	We zaten al snel met de verschillende partijen aan tafel. Dus het was direct duidelijk wie er meededen. Het was vooral de kerngroep die actief was in fase 1 die daarin zat. Dat maakte het direct heel anders en er werd ook goed doorgesproken wat de stappen zijn. Maar eigenlijk merkte je toen ook al dat alles een stuk duidelijker was, hoe het in elkaar stak.
Oud-voorzitter wijkvereniging	2	Zij [de projectleider] heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld om te verwoorden wat er leeft en dat vervolgens in het gebiedspaspoort te vernoemen. Hierdoor kwam er helderheid.
Lid actiegroep	2	Na de enquête en het gebiedspaspoort waren de kaders wel gewoon helder, waar ook naar mijn gevoel ook niet meer aan wordt getoond. Ik houd wel een vinger aan de pols dat ze niet gaan bouwen richting het park.
Projectmanager gemeente Leiden	2	We hebben geprobeerd met de terugkoppeling om elke keer aan te haken bij de kaders die we hebben opgesteld bij het gebiedspaspoort. Het staat er wellicht niet altijd even letterlijk in, maar we pakken bij het ontwerpproces elke keer het

		gebiedspaspoort erbij en dat dragen we ook duidelijk uit naar de bewoners. De rode lijn van de communicatie is eigenlijk dat het gebiedspaspoort ten aller tijde als grondslag ligt en gedurende het participatietraject halen we daar de hoofdpunten aan. Wat daar echt beter aan is in vergelijking met de eerste fase, is dat we er echt een slag in hebben gemaakt om een duidelijke boodschap uit te dragen naar de wijk.
Wijkbewoner	2	De tweede participatieronde gaf meer richting en duidelijkheid, alhoewel het nog steeds bij mooie plaatjes en fraaie schetsen blijft. Twee momenten voor inspraak en informatie over is voor mensen die werken en/of daarnaast nog andere verplichtingen hebben summier. Dat is als bewoner jammer en voelt alsof ze hiermee mikken op het weinig respons ontvangen, maar wel kunnen zeggen: “We hebben de bewoners de kans gegeven...”
Lid actiegroep	Beide	De taal die gebruikt is, was gewoon sturend en ingewikkeld. We hebben er bijvoorbeeld voor gezorgd dat er een kaartje in de enquête kwam waarin duidelijk werd over welk gebied we het dan hadden. Er zou eigenlijk heel feitelijk en netjes moeten gecommuniceerd worden, en dat is niet makkelijk [voor de gemeente]. De ambtenaren hebben te weinig in de gaten hoe ingewikkeld hun taal is. Dat heeft natuurlijk allemaal juridische consequenties, maar het zou in essentie wel mogelijk moeten zijn.

Bijlage 6.4: Informatieverspreiding

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Oud-projectmanager gemeente	1	Echter die problemen in communicatie waren er vooral in de periode van 2016 tot mei 2018. Reden daarvan was vooral dat bewoners zich 'overvallen' voelden door de plannen die in 2017 toen gepresenteerd werden en de veronderstelling dat eigenaar Van der Vorm er vooral een commercieel belang bij had om veel woningen te bouwen. Diverse wijkbewoners waren ook niet zo ontevreden over het winkelcentrum zoals het er toen was. Er is in die fase heel snel contact gezocht met wijkbewoners door

		maquettes te presenteren in het wijkpark en is een gestructureerd overleg met de wijkvereniging en een vertegenwoordiging van wijkbewoners opgezet.
Lid actiegroep	1	We merkten ook dat eigenlijk heel veel mensen in de wijk er [van het plan] heel weinig wisten, dus toen zijn de handtekeningen verzameld en zijn mensen gaan twitteren. We hebben het visueel gemaakt door ergens met legoblokjes de torens te bouwen, we hebben poster opgehangen, dus we waren gewoon heel actief om mensen te informeren. Heel mensen wisten het dus niet, en daarom bleek het dus ook gewoon nodig te zijn.
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	<i>[Eén van de kritieke punten in de eerste fase is dus echt wel die communicatie geweest van en door de gemeente?]</i> Ja dat klopt. En de gemeente bouwde dus verder niet, zij vonden niet dat ze de communicatie moesten doen
Stedenbouwkundige van de Zwarte Hond	1	Wij hebben meer een soort van plan voor aanpak voor de communicatie gemaakt, maar je moet bijvoorbeeld wel een bureau hebben dat die bewonersavonden organiseert. Op die bewonersavonden hebben wij alleen de gemaakte plannen inhoudelijk gepresenteerd. We waren destijds daarom ook wel in gesprek met de wijkbewoners, maar dan echt met als stedenbouwkundigen en niet meer dan dat.
Stedenbouwkundige van de Zwarte Hond	1	Op de bewonersavond zelf hebben we ook met het projectteam, de klankboordgroep en andere betrokkenen naderhand samengezeten, en daar kwamen we tot de conclusie dat de gemeente had moeten vertellen wat voor woningbouwopdracht zij aan Van der Vorm had meegegeven en waarom het hele participatietraject überhaupt is ontstaan. Die toelichting ontbrak eigenlijk op de avond. Daarbij kwam de reactie vanuit de buurt toch ook best wel als een verassing voor ons. We dachten dat we met de klankboordgroep genoeg draagvlak in de wijk hadden via de wijkvereniging. We hadden namelijk genoeg gesprekken gevoerd, dus daarom gingen we ervanuit dat er genoeg draagvlak in de wijk was. Achteraf gezien, hebben we dat kennelijk niet goed ingeschat.

Stedenbouwkundige van de Zwarte Hond	1	Ik onderschrijf overigens het geschetste beeld [dat de communicatie niet lekker liep]. Ik denk dat de grotere opgave veel beter door de gemeente gecommuniceerd had moeten worden. Ze hadden moeten communiceren waarom ze überhaupt woningbouw aan de Kopermolen wilde toevoegen. Dat begintraject had een stuk zorgvuldiger moeten zijn. Nu was het eigenlijk de situatie dat toen wij aan tafel kwamen te zitten, dat de participatie meteen begon. Ik denk dat er eigenlijk van tevoren een participatietraject had moeten zijn voordat er überhaupt een stedenbouwkundige aan zou schuiven. Ik denk dat die stappen achteraf te snel zijn gemaakt.
Wijkbewoner	1	De communicatie van de gemeente/Van der Vorm was in het eerste traject redelijk afdwingend, zo wordt het. Met een schijnparticipatie, die gepaard ging met de eerder genoemde geheimhoudingsplicht, zou er een matige vorm van inspraak zijn. Alleen nog over de hoogte van bouwwerken.
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	De participatie zelf knip ik vaak op. Participatie en ideevorming is hartstikke leuk: het is een fantastisch mooie brainstormfase. Dat moet echter één keer zorgvuldig gebeuren, dat bewaren als een blauwdruk en vervolgens gebruiken. Men moet hier dan vervolgens over terug communiceren over wat er wel en niet uit de blauwdruk is overgenomen. Dan komt de volgende fase van verkennen en (niet) mogelijk maken met de partners (zoals Van der Vorm en de gemeente). Dan is het een tijd windstil omdat er van alles moet worden uitgezocht en -gerekend en in die fase is de gemeente altijd ontzettend slecht geweest in de communicatie
Projectleider	2	Verder hebben we ook verschillende communicatiemiddelen ingezet: de huis-aan-huisbrief, social media, posters in het winkelcentrum en flyers uitdelen op verschillende plekken (bibliotheek, de weekmarkt en het buurtcentrum). Zo hebben we wel geprobeerd om zo dicht mogelijk bij mensen te komen die je normaliter niet zo makkelijk bereikt bij dit soort trajecten
Lid actiegroep	Beide	Het is in eerste instantie al erg lastig om de stukken te vinden op

		de site van de gemeente. Die hele intentieverklaring zit ergens verstopt, dus ik heb een halfjaar moeten spitten voordat ik hem gevonden had. Met de vernieuwing van de site is dat alleen maar onoverzichtelijker geworden (voor alles wat voor 2018 heeft plaats gevonden) om zelf als burger informatie te vinden.
Lid actiegroep	Beide	Niemand heeft nog door dat we nog steeds bezig zijn. En het is ook heel lang stil geweest dus mensen verwachten niet dat er nog wat gebeurt. Ze denken dat het al besloten is. Dat was ook al toen we de handtekeningen gingen halen: ook toen waren er genoeg mensen die dachten dat het al lang beklonken was.

Bijlage 6.5: Leefwereld van de bewoners

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Projectleider	1	De belangrijkste uitgangspunten van dat plan [dat de gemeente in fase 1 had opgesteld], bijvoorbeeld dat er in het park gebouwd zou worden, stonden eigenlijk niet meer ter discussie. Je kon eigenlijk alleen maar over de kleur van de stoeptegels participeren dan over of er wel of niet in het park gebouwd gaat worden. Dus ik snap wel dat de inwoners het zo beleven dat dat eigenlijk geen échte participatie is.
Lid actiegroep	1	En daar [bij de presentatie van de maquettes door de gemeente] stonden gewoon een paar torens bij naast de Kopermolen, waarvan je geen enkel idee hebt wat het inhoudt. Je weet niet wat de hoogte is, waar ze terecht komen (er waren vier opties), maar ik heb toen wel gelijk aangegeven dat het lijkt alsof we in een informatiefuik komen.
Lid actiegroep	2	Ik heb ze er nu op gewezen dat ze meer aandacht daaraan moeten besteden want het gaat nu alleen maar over parkeren en woningen omdat daar de grootste monden zitten. De aandacht van de wijk zit echter op het groen. Dat is de reden waarom we hier wonen. Dus houdt rekening met klimaatadaptatie, en dat zouden ze als het goed is doen. Dat waren ze niet vergeten, maar een reminder was wel noodzakelijk om het wat hoger op de agenda te krijgen.
Wijkbewoner	2	De Ketelmeerlaan tussen de Verfmolen en de Papiermolen blijft

		<p>een bottleneck. Het is een deel van de rondweg die feitelijk ook direct door het hart van het winkelgebied loopt. Parkeren, recreëren en verkeer op een gebiedsonderdeel is een slechte combinatie. Oplossingen om dit beter in te richten zullen veel geld kosten, dat maakt dat voor een goedkope niet-afdoende variant wordt gekozen mijns inziens. Deze oogt op een tekening nog redelijk, maar zal in praktijk uitpakken als een doorgaande weg dwars door een winkelgebied waar door wat verplaatsingen veronderstelde veranderingen worden aangebracht. Ondergronds parkeren zal al een veel beter doorgangsgebied creëren, omdat een deel van de doorgaande weg niet wordt ingenomen als parkeerterrein.</p>
Oud-voorzitter wijkvereniging	Beide	<p>Vanuit de wijkvereniging is het doel dat we zo maximaal mogelijk de doelstellingen rondom het hart van de Merenwijk kunnen realiseren en dat er zo betere verbindingen kunnen worden gemaakt naar de kinderboerderij, dat we meer integratiebevorderlijke activiteiten kunnen doen, dat het gezondheidscentrum en de bibliotheek een meer algemene functie kunnen vervullen. Deze punten gebeuren allemaal niet, maar er gebeuren wel andere dingen: er wordt gekeken naar hoe het winkelcentrum aantrekkelijk kan worden gemaakt en daar hebben we ook wel een gezamenlijk belang in als bewoners.</p>
Oud-voorzitter wijkvereniging	Beide	<p><i>[Heeft u het gevoel dat de gemeente uiteindelijk steun/draagvlak heeft weten te creëren voor de hernieuwde gebiedsvisie van de Kopermolen?]</i></p> <p>Er is ook nog steeds wel scepticisme, het is namelijk niet wat we willen, maar wat kan. Het is ook geen visie op community-ontwikkeling.</p>
Wijkbewoner	Beide	<p>Waar in bijvoorbeeld de gemeente/Van der Vorm in het plan nooit aan hebben gedacht, is het gegeven dat het veld waar de vermaledijde hoogbouw zou komen ook een landingsplaats is voor de traumaheli, het water tussen de Kopermolen en de Rosmolen een belangrijke rol speelt bij de afwatering en het park enorm veel</p>

		<p>waarde heeft om hittestress terug te dringen in de bebouwing. Frappant is dat bewoners zelf dergelijke zaken blijkbaar moeten uitvinden, terwijl je zou denken dat dit bij een gemeente ligt: dergelijke belangrijke woonomgevingsaspecten zoals veiligheid.</p>
--	--	---

Bijlage 6.6: Belang van bewoners

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	Wij voelden als wijkvereniging aan dat het proces [dat men er al uit was dat er woontorens in het park gebouwd werden] te snel ging en dat er woede over in de wijk bestond.
Lid actiegroep	1	De actiegroep ontstond naar aanleiding van de bijeenkomst in september 2017. Toen heeft de wijkvereniging ervoor gezorgd dat een grote bijeenkomst kwam. Dat kwam om dat ze [de wijkvereniging] in de gaten hadden dat er wijziging nodig was van het bestemmingsplan en dat dat niet zo makkelijk ging in de wijk. Dit kwam omdat in 2017 ook is geprobeerd om het wijkpark gedeeltelijk een recreatiebestemming te geven en daar is door omwonenden enorm tegen geprotesteerd om als groen te behouden.
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	Vanuit de wijkvereniging is het doel dat we zo maximaal mogelijk de doelstellingen rondom het hart van de Merenwijk kunnen realiseren en dat er zo betere verbindingen kunnen worden gemaakt naar de kinderboerderij, dat we meer integratiebevorderlijke activiteiten kunnen doen, dat het gezondheidscentrum en de bibliotheek een meer algemene functie kunnen vervullen. Deze punten gebeuren allemaal niet, maar er gebeuren wel andere dingen: er wordt gekeken naar hoe het winkelcentrum aantrekkelijk kan worden gemaakt en daar hebben we ook wel een gezamenlijk belang in als bewoners.
Projectleider	Beide	<p><i>[Het heeft dan dus eigenlijk allemaal te maken met de slechte communicatie en het wantrouwen dat is ontstaan?]</i></p> <p>Het ging ook echt wel over de inhoud. Het feit dat ze [de gemeente/Van der Vorm] in het park (dat heel veel waarde heeft voor de bewoners) wilden bouwen, was uiteindelijk wel het</p>

		probleem.
--	--	-----------

Bijlage 6.7: Rol van de gemeente/Van der Vorm

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Oud-projectmanager gemeente	1	Vóór 2018 had de gemeente een faciliterende rol. De gemeente hielp de eigenaar om tot een plan te komen waar ook de gemeente achter kon staan.
Projectleider	1	De gemeente had toen een beleid, dat er bij externe initiatieven dat de initiatiefnemer het participatietraject zou trekken. In dit geval was dat Van der Vorm, de eigenaar van het winkelcentrum maar ook degene die daar wilde gaan ontwikkelen
Projectleider	1	Daarvoor [voor fase 2] had de gemeente juist niet de regierol, maar had Van der Vorm deze rol. De gemeente zat destijds meer in een soort controlerende rol.
Wethouder Spijker	1	In de eerste fase van participatie rond de Kopermolen lag de regierol voor participatieproces meer bij de eigenaar van het winkelcentrum, zoals ook benoemd in de werkwijzer private initiatieven (zie bijlage). Het is aan de gemeente(raad) om kaders te stellen aan private ontwikkelingen in de stad. De plannen rond de Kopermolen betrof echter ook de openbare ruimte, waar de gemeente voor aan de lat staat.
Stedenbouwkundige van de Zwarte Hond	1	We vormden met elkaar een projectteam. Het klopt dat Van der Vorm als primair doel had om het winkelcentrum op te knappen. Van der Vorm had echter van de gemeente meegekregen dat de Kopermolen één van de locaties in Leiden was waar veel woningbouw kon worden toegevoegd, en had dan ook met klem meegekregen om te kijken naar deze bouwopgave. Wij waren eigenlijk als stedenbouwkundigen aangesteld. Daarbij doen wij wel altijd mee aan de participatie en doen we mee aan de gesprekken, maar wij zijn niet communicatiebureau. Daar heb je specialisten voor nodig. Wij hadden in dit geval gesprekken met de wijkvereniging, winkeliersvereniging en andere betrokkenen. Wij waren echter niet degenen die over de communicatie gingen.
Stedenbouwkundige	1	Ik zal iets meer duiding geven: Van der Vorm is de eigenaar van

dige van de Zwarte Hond		winkelcentrum de Kopermolen en die heeft ons destijds gevraagd om een stedenbouwkundige visie en een massastudie te maken. Destijds was er ook een communicatiebureau bij betrokken, maar daar weet ik de naam niet meer van. Destijds gaf de gemeente aan dat de participatie bij de markt (dus Van der Vorm) ligt. Toen ben ik vanuit stedenbouwkundige blik met verschillende partijen gaan praten. Zo hadden we een klankboordgroep vanuit de buurt, waarbij we contact hadden met de wijkvereniging, wijkbewoners en andere belanghebbenden en dat daarbij was er een erg gemoedelijke sfeer. Op een gegeven moment veranderde de gemeente in haar standpunten over de participatie en veranderde het projectteam ook. Het was ons toen niet duidelijk wat nu precies de rol was van de gemeente.
Projectleider	1	<p><i>[Dus eigenlijk kun je zeggen dat de gemeente niet helemaal in de gaten had wat de belevingswereld was van de inwoners?]</i></p> <p>Eigenlijk was dat Van der Vorm. Dat was wel echt de trekker van de participatie. Ik denk dat de gemeente zich destijds te veel op de achtergrond heeft gehouden.</p>
Stedenbouwkundige van de Zwarte Hond	1	Op het moment van de wijkbijeenkomsten trok de gemeente zich opeens terug en zei dat het plan gepresenteerd moest worden ‘als ontwikkelaar’, terwijl wij daar voorheen ook nauw contact over hebben gehad met de gemeente. Dat veroorzaakte eigenlijk een heleboel onrust en gedoe. We hadden namelijk tot die tijd een behoorlijk zorgvuldig proces doorlopen op een positieve manier. Het veranderde echter in een keer toen de Kopermolen onderdeel werd van de politieke discussie en de gemeenteraadsverkiezingen. Het werd toen onduidelijk wie nu welke rol had: Van der Vorm en het communicatiebureau en wij en wat de rol van de klankboordgroep was. Daarnaast kwamen er toch ook geluiden uit de buurt die het niet eens waren met de klankboordgroep. Toen is het proces rondom de verkiezingsperiode stilgelegd en is door de gemeente gezegd dat ze de participatie op een andere manier wilde doen. Toen zijn wij als architectenbureau gestopt in het

		<p>proces.</p> <p>Dit kwam dus doordat de gemeente een andere rol nam, waardoor het voor ons ook allemaal wat onduidelijker werd. De oud-voorzitter van de wijkvereniging had het daar ook moeilijk mee omdat zij wel vond dat er een heel zorgvuldig proces was. Zij werd er eigenlijk door de buurt van beschuldigd dat zij hen onvoldoende vertegenwoordigde. Dat was ook een ingewikkeld onderdeel in het geheel.</p>
Oud-projectmanager gemeente	2	<p>Na de verkiezingen in mei 2018 ontstond een college- en wethouderswisseling (van VVD > D66) met een coalitieakkoord waarin werd opgenomen dat het planproces overgedaan moest worden en de wijkbewoners er meer bij betrokken. Om die reden heeft de gemeente de regierol toen helemaal naar zich toegetrokken en is een participatietraject begonnen, het eerste zoals jij dat noemt.</p>
Oud-projectmanager gemeente	2	<p>Vanaf de verkiezingen in 2018 had de gemeente in het participatietraject een bepalende/controlerende rol en had de eigenaar een faciliterende rol. Dit was gevolg van het coalitieprogramma en het grote wantrouwen bij wijkbewoners in de intenties van de eigenaar. Nadat in 2019 het Gebiedspaspoort (met ambities en uitgangspunten voor de planvorming) was vastgesteld, kon weer meer gelijkwaardig met de eigenaar worden opgetrokken en nam de gemeente een regierol in. Dit betekende dat de eigenaar zich toen vooral concentreerde op de planvorming voor het winkelcentrum en de gemeente vooral op de omgeving.</p>
Wethouder Spijker	2	<p>In de tweede fase van participatie heeft de gemeente de regie genomen door zelf met de buurt in gesprek te gaan en op basis daarvan integrale kaders op stellen, welke het college van B&W aan de gemeenteraad heeft voorgelegd. Dat betekent concreet bijvoorbeeld dat de gemeente de bijeenkomsten heeft georganiseerd, een terugkoppeling heeft gegeven over wat er is opgehaald en wat ermee gedaan is. De gemeente heeft naast het</p>

		gebiedspaspoort Kopermolen ook meerdere visies opgesteld voor gebiedsontwikkelingen.
Projectleider	2	We hebben van tevoren eigenlijk een paar uitgangspunten met elkaar afgesproken (met alle partijen die relevant waren) hoe we met elkaar omgingen. Eén van die uitgangspunten was bijvoorbeeld dat de gemeente mee regie zou nemen op het proces en niet de ontwikkelaar en ook niet de inwoners. Hierbij was de gemeente een soort behartiger van het algemeen belang daarin.
Vertegenwoordiger Van der Vorm	Beide	Regie hebben wij genomen op de herontwikkeling van de Kopermolen en de nieuwe woontoren, de gemeente heeft de regierol op de openbare ruimte. De regierol [bij het participatietraject] was ons niet duidelijk. De doelstellingen van het traject zijn onzes inziens niet helemaal helder gecommuniceerd. Misschien is de regierol tegen wil en dank bij ons neergelegd. Hier hebben we van geleerd. In niet hernieuwde plan hebben we hier betere afspraken over gemaakt.
Projectleider	Beide	<i>[Was het voor u duidelijk welke rol de gemeente had in het/de participatietraject(en)?]</i> Ja, want we hebben veel duidelijker gezegd dat de gemeente van een terughoudende rol naar een regierol in de participatie zou gaan.
Projectleider	Beide	Het [investeerdere zoals Van der Vorm] zijn vaak nogal traditionele partijen die gewend zijn om plannen zelf te bedenken en het dan laat in het proces te delen. Het verandert overigens wel hoor, want dat zie ik op allerlei plekken gebeuren. Ik vind echter wel dat ze er terughoudender in staan dan gemeentes.

Bijlage 6.8: Rol van de wijkvereniging

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	Ik zal je eerst wat meer context geven: de wijkvereniging op zichzelf bestaat eigenlijk nog helemaal niet zo lang. De Merenwijk is altijd erg zelfstandig en eigenzinnig geweest en dacht haar boontjes zelf wel te kunnen doppen. Om die reden bestond er voor lange tijd helemaal geen wijkvereniging en zijn

		wij eigenlijk op het verzoek van de gemeente een paar maanden voor het participatietraject bij de Kopermolen opgericht. Daarbij zijn wij niet door de Merenwijkers als vertegenwoordigers gekozen, maar zijn hebben we onszelf aangeboden omdat we naar ons idee een goede grip hadden op wat er in de Merenwijk speelt.
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	Wij zijn gevraagd als wijkvereniging om mee te doen in de eerste fase. Daarbij was men eigenlijk al veel verder gevorderd dan eerste inventarisatie wat de bevolking wil. Het zat al helemaal in de planfase, en men ging er eigenlijk al vanuit dat er minstens twee woontorens in het groen moesten komen. Daarbij waren wij als wijkvereniging vertegenwoordiging van de wijk.
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	Wij hebben bij de gemeente afgedwongen dat zij met de bewoners uit de Merenwijk in gesprek zouden gaan in de vorm van de bewonersavonden.
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	We hebben ook bij het maandelijkse overleg met de wijkregisseur en wijkbeheerder een vast agendapunt gemaakt dat ging over de ontwikkeling van de Kopermolen, waarbij we de projectleider en andere relevante mensen lieten opdraven voor de informatie. Daar konden we dan wel punten maken dat wijkbewoners weer geïnformeerd moesten worden. Daar moesten we wel echt heel dicht op zitten.
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	Wij hebben als wijkvereniging in die fase [in de verkenfase] informatiebijeenkomsten georganiseerd en bij al deze bijeenkomsten hebben we politieke uitspraken uitgelokt omdat het weer zo windstil was. Al deze bijeenkomsten zijn echt door de wijkvereniging afgedwongen.
Oud-oorzitter wijkvereniging	1	<i>[Het is dus eigenlijk in die zin nooit in zoveel woorden verteld wat jullie rol nou precies was? Daar moesten jullie eigenlijk best wel voor knokken om erachter te komen?]</i> Dat klopt, als je er niet bovenop zat en niet de regierol nam qua communicatie en informatie naar de bevolking toe, dan was er niks van terecht gekomen.
Lid actiegroep	1	De wijkvereniging is voor de gemeente één van de vele

		<p>participanten, maar de wijkvereniging heeft naar de gemeente ook meerdere rollen. Dus in die zin kan de wijkvereniging niet alles doen, want dan gooien ze ook alle andere deuren dicht. En dan krijg je een situatie dat er geen gesprek meer is, maar ook geen invloed. En dat is de spagaat voor de wijkvereniging. Dat gingen ze hier dus niet doen, ze wilden hier echt aan tafel zitten. Dus daarin waren wij [als actiegroep] wel nodig om hardere geluiden in te brengen dan dat de wijkvereniging kon en wilde doen.</p>
Projectleider	2	<p>Er was ook een uitgangspunt dat we dat open zouden doen en dat niet alleen de wijkvereniging de wijk zou vertegenwoordigen maar dat iedereen de kans zou krijgen om mee te doen. Het proces zou hiermee juist groot worden in plaats van klein.</p>
Projectleider	2	<p>Ja ik vind dat de wijkvereniging ook bij dit traject erg machtig was. Ik weet niet of dat positief of negatief is.</p>
Lid actiegroep	2	<p><i>[Had u het idee dat de wijkvereniging als participerende partij eigenlijk een beetje de boventoon voerde?]</i></p> <p>Als wijkvereniging hebben ze ervoor gezorgd dat veel mensen mee mochten doen. En dat voelde als zij er niet waren geweest, dat het dan niet was gelukt.</p>
Projectleider	2	<p>De wijkvereniging was heel prettig om mensen te benaderen en om mee te denken over het proces. Ik vond echter niet dat zij qua inhoud een soort alleenrecht op de participatie konden/mochten hebben. Het leek erop dat ze zelf die verwachting wel meer leken te hebben.</p>
Projectleider	Beide	<p>Ik denk namelijk dat verschillende mensen verschillende rollen kunnen hebben in zo'n proces. Een wijkvereniging heeft een veel grotere inhoudelijke rol dan iemand die helemaal niet de behoefte had om zo uitgebreid mee te doen, maar het wel fijn vindt om goed geïnformeerd te worden en een keer zijn/haar mening te geven.</p>
Oud-voorzitter wijkvereniging	Beide	<p>Wij zijn geen vertegenwoordigers van de bevolking. Wij zijn niet gekozen, we zijn zelf opgestaan en doen het namens [de wijk]. En we denken dat we een feeling hebben met wat er in de wijk speelt.</p>

Oud-voorzitter wijkvereniging	Beide	Er zijn echter altijd andere belangen (menen die meer versterking willen i.p.v. meer groen etc.) en daar hebben we dan ook een raad en de politiek voor om uiteindelijk de knoop door te hakken. Dat kun je daarom ook niet van een wijkvereniging verwachten.
-------------------------------	-------	--

Bijlage 6.9: Rol van de actiegroep

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Lid actiegroep	1	We merkten ook dat eigenlijk heel veel mensen in de wijk er [van het plan] heel weinig wisten, dus toen zijn de handtekeningen verzameld en zijn mensen gaan twitteren. We hebben het visueel gemaakt door ergens met legoblokjes de torens te bouwen, we hebben poster opgehangen, dus we waren gewoon heel actief om mensen te informeren. Heel mensen wisten het dus niet, en daarom bleek het dus ook gewoon nodig te zijn.
Wijkbewoner	1	Ik ben beheerder van het twitteraccount @merenwijkgroen. Hierop heb ik veel berichten gepost die aangaven wat voor de meerderheid van belang was, om niet in het park te gaan bouwen. Tot mijn grote verrassing bleek ook dit account tijdens de verkiezingen van de gemeenteraad toentertijd een van de drukste twitteraccounts te zijn in Leiden.
Projectleider	2	<i>[Er was een actiegroep die ervoor zorgde dat het participatietraject stil kwam te liggen. Het lijkt erop dat zij daarna de handdoek in de ring hebben gegooid...]</i> Volgens mij kwam dat omdat ze hun doelen bereikt hadden. Zij waren echt een actiegroep om iets tegen te houden (namelijk bebouwing het park) en toen dat gelukt was vonden ze het verder prima.

Bijlage 6.10: Rol van (individuele) participanten

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Oud-projectmanager gemeente	1	Door mijn vertrek in 2019 kan ik deze vraag alleen voor de eerste participatieronde beantwoorden. Bewoners hadden toen vooral een rol om hun wensen in te brengen. Op basis daarvan heeft de gemeente de concept ambities en uitgangspunten geformuleerd. Wijkbewoners konden daar weer op reageren en hun reacties zijn

		verwerkt in de eindversie die door de raad is vastgesteld.
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	In de eerste fase zaten we [de wijkvereniging] als partner aan tafel samen met de winkeliersvereniging in het ontwerptraject. Daar luisterde men heel duidelijk – buitenom die woontorens dan – wat de wijk nodig had.
Lid actiegroep	1	<i>[Het is niet concreet aan u verteld dat u bijvoorbeeld daadwerkelijk een inbreng mochten geven die wellicht mee werd genomen?]</i> Dat zeggen ze altijd. Als je kijkt naar het doemee-traject, dan mag je kiezen tussen de klinkers. Of je mag aangeven waar je aandacht voor wil. En dat is het. Je denkt verder niet mee. Het is geen meebeslissen, dat is heel wat anders. Het is meedenken en ze plukken van je wat ze nodig hebben. En daar komen handige dingen uit die ze vergeten zijn en die nemen ze ook mee. Het is de vraag of ze dat ook van tevoren hebben bedacht? Ja, maar hadden ze het ook verwacht? Vooraf is dat lastig maar achteraf zijn ze er blij mee. Het is allemaal niet zo helder. Je mag allemaal meedoen (dat is doemee.leiden ook), maar als je het over de participatieladder hebt is het niet echt duidelijk waar je op ladder precies zit. Je hoopt dat het klopt wat ze zeggen.
Wethouder Spijker	2	De gemeente werkt met de participatieverordening . Tijdens het tweede participatietraject en in het huidige ontwerpproces voor de openbare ruimte is het participatieniveau raadplegen. Of er in een project ruimte is voor participatie is altijd maatwerk. Soms heeft de gemeenteraad kaders vastgesteld waardoor er weinig ruimte is voor inwoners om mee te denken.
Projectleider	2	Er was ook een uitgangspunt dat we dat open zouden doen en dat niet alleen de wijkvereniging de wijk zou vertegenwoordigen maar dat iedereen de kans zou krijgen om mee te doen. Het proces zou hiermee juist groot worden in plaats van klein.
Projectleider	2	Ik vond het echter wel belangrijk om te blijven benadrukken dat dit een traject is waar niet alleen de wijkvereniging kan/mag

		meedenken met de gemeente, maar dat alle inwoners die kans krijgen
Projectleider	2	Je hebt daar natuurlijk wel verschillende typen inwoners. Er zit een vrij grote groep hoger opgeleiden die makkelijk alles kunnen lezen en volgen, er zit ook een vrij grote groep lager opgeleiden die dat minder makkelijk kunnen en er zijn mensen die de taal niet spreken. We hebben daarom altijd geprobeerd om een combinatie van middelen te zoeken om mensen te bereiken.
Wijkbewoner	2	In zoverre dat het bouwen in het park van de baan is [heb ik het gevoel dat er iets is gedaan met mijn inbreng]. Of er daadwerkelijk aan het parkeerprobleem wordt gewerkt, door bijvoorbeeld ondergronds te werken en woningbouw tussen de winkels aan te brengen, in verband met leegstand, is onduidelijk.
Projectleider	Beide	Je moet uiteindelijk vooral aan de inwoners zelf vragen of hun rol duidelijk was. Zelf vind ik dat de participatieladder niet zo goed past bij hoe een proces in werkelijkheid loopt. Ik denk namelijk dat verschillende mensen verschillende rollen kunnen hebben in zo'n proces. Een wijkvereniging heeft een veel grotere inhoudelijke rol dan iemand die helemaal niet de behoefte had om zo uitgebreid mee te doen, maar het wel fijn vindt om goed geïnformeerd te worden en een keer zijn/haar mening te geven. Ik denk daarom dat je in dit traject eigenlijk van informeren tot raadplegen en soms zelf bijna tot coproduceren voorbij ziet komen. Al die rollen zaten er allemaal tussenin.

Bijlage 6.11: Rol van de projectleider

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Projectleider	2	Ik had het proces dus niet helemaal uitgedacht en was eigenlijk mijn eerste belangrijke stap om het gesprek met de buurt aan te gaan over waar het wantrouwen nu precies zat en hoe het proces verbeterd kon worden zodat men er weer vertrouwen in had. Dat was eigenlijk de kern van mijn voorstel.
Projectleider	2	We hebben daarom [het feit dat er verschillende typen bewoners in de Merenwijk wonen] altijd geprobeerd om een combinatie van

		middelen te zoeken om mensen te bereiken.
Oud-voorzitter wijkvereniging	2	Vervolgens is het traject opnieuw gestart en daar is (door de projectleider] geïnventariseerd wat er nu in de wijk leeft. Zij [de projectleider] heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld om te verwoorden wat er leeft en dat vervolgens in het gebiedspaspoort te vernoemen.
Lid actiegroep	2	<i>[En die openheid is dus eigenlijk pas aan de orde gekomen toen de gemeente ingreep in de tweede fase met de projectleider als gezicht daarvan?</i> Ik denk dat de projectleider de spin in het web is geweest om het voor elkaar te krijgen. Ik vraag me af, als iemand ander daar had gezeten, of het ook gelukt was.
Lid actiegroep	2	Toen de projectleider kwam, had ik eerst zoiets van “dat is toch raar dat die ingehuurd is door de gemeente?”. Want hoe kan die dan de lijntjes weten? Maar ik denk dat het geluk is geweest dat zij niet vastzat in het systeem van de gemeente zelf en aan kon geven dat het zo niet werkte en dat ze het dan ook niet zo deed. Dat weet ik allemaal niet, dat denk ik. Ik heb me altijd verbaast over hoe zij zich heeft kunnen redden.
Lid actiegroep	2	Ik heb wel direct vertrouwen gehad in de projectleider, dat voelde goed en dat is klaar. Ik heb ook wel gemerkt dat mensen in de actiegroep en mensen bij de wijkvereniging best nog wel moeite hadden daarmee.

Bijlage 6.12: Reflectie op het participatietraject

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Lid actiegroep	1	De eerste fase had niet als doel om ons goed te informeren. Als de plannen van toen bekijkt, waren ze wel van plan om het keurig met water, bebouwde omgeving, parkeren etc. om te gaan, maar dat was – net aan – informeren. <i>Het was dus eerder de wijk op de hoogte ervan brengen dat het gaat gebeuren?</i> Ja precies, en dan komt het allemaal wel goed. Het is dat de

		wijkvereniging daar een stokje voor heeft gestoken. Die zei ‘kom maar op met je plannen’ en daarom waren die maquettes er. Anders was dat nooit gebeurd.
Lid actiegroep	1	<i>[Eigenlijk was niemand er dus echt van op de hoogte dat ze hierbij konden participeren omdat het eigenlijk nooit is opgezet als een participatietraject?]</i> Nee, het was alleen bedoeld om direct omwonenden te informeren en dat zij mee konden denken en de rest [van de wijk] mocht zich er eigenlijk niet mee bemoeien.
Lid actiegroep	1	Maar we hadden de mazzel dat er de verkiezingen waren, dus toen hebben we allerlei vragen gesteld aan de politici en de antwoorden vastgelegd waaruit naar voren kwam dat ze vonden dat het park behouden moest blijven. En de wijkvereniging heeft ook nog een ALV gehouden waarin politici langskwamen om hun standpunten uit te leggen en ik denk dat het moment van de gemeenteraadsverkiezingen ons echt heeft geholpen om een nieuwe start te maken. Ik denk echt dat het anders niet was gebeurd.
Projectleider	2	Het doel was in elk geval van de tweede fase, naast het terugwinnen van vertrouwen, om daadwerkelijk een plan te maken waar de buurt achter staat.
Wethouder Spijker	2	De opgaven zijn meervoudig: een upgrade van het winkelcentrum, de ambitie om woningen te bouwen, het opknappen van de openbare ruimte rondom het winkelcentrum en waar mogelijk te vergroenen. In het participatietraject is onderzocht hoe deze opgaves rond de Kopermolen ingevuld kunnen worden en in hoeverre daar draagvlak voor is. Dit is gedurende het proces in stappen vertaald in het gebiedspaspoort voor de Kopermolen.
Projectleider	2	Het overwinnen van het wantrouwen was een groot deel van dit proces. Bij andere projecten zie je ook altijd wel een beetje wantrouwen richting de gemeente, maar dat is lang niet zo extreem als hier. En dat vroeg dan ook om een andere aanpak.
Projectleider	2	Draagvlak is eerder: het plan is klaar en je kijkt of er draagvlak

		voor is, maar in dit geval: er lag geen plan en we zijn samen met de buurt gaan denken wat een goed plan is.
Projectleider	2	<i>[Dus in plaats van het creëren van draagvlak zijn de wijkbewoners meer coproducten van het plan?]</i> Het was niet helemaal coproductie, want dat gaat weer net te ver. Maar het gaat wel meer die kant op. Meer dat men echt het gevoel had dat je het écht samen bedacht hebt, in plaats van dat er iets is voorgelegd waar je als burger ja of nee op mag zeggen.
Projectleider	2	Ik vind dat dat [het bereiken van mensen die normaliter niet snel deelnemen aan een participatietraject] wel gelukt is, maar dat neemt niet weg dat er vast nog een groep mensen is die het niet hebben gevolgd of waar het langs heen is gegaan. We hebben uiteindelijk iets van tweeduizend mensen gesproken [op een bevolking van zo'n 15.000] en dat is een redelijk representatieve groep. Alhoewel het zeker is dat er vanuit hoger opgeleide en oudere mensen meer mensen meedenken dan vanuit lager opgeleide en jongere mensen.
Wethouder Spijker	2	Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2 zien we dat bewoners, zeker in de opstartfase van een project, naar de gemeente kijkt en duidelijkheid verwacht. Juist omdat de gemeente de kaders vaststelt. De actieve rol en communicatie vanuit de gemeente heeft naar ons beeld bijgedragen aan de verbeterde communicatie en een meer open houding die de omgeving heeft ervaren.
Oud- projectmanager gemeente	Beide	De achterliggende doelen waren globaal hetzelfde maar qua zwaartepunt verschillend omdat beide partijen een ander belang in dit proces hebben. Voor de gemeente is/was van groot belang het maatschappelijk draagvlak in de wijk. Een plan dat op instemming kan rekenen bij het merendeel van de wijkbewoners. Voor de eigenaar is/was vooral van belang dat het (oude) winkelcentrum een upgrade krijgt om daarmee meer aantrekkingskracht voor wijkbewoners, meer omzet en een hogere beleggingswaarde zou genereren. Het toevoegen van woningen was hiervoor wenselijk

		maar niet noodzakelijk.
Wethouder Spijker	Beide	Zoals ook benoemd in het rapport van platform31, waar u aan refereert, was het doel van het tweede participatietraject van de Kopermolen tweeledig. Namelijk om het vertrouwen terug te winnen van bewoners uit de wijk én om draagvlak te creëren voor de opgaven in het gebied welke vertaald moesten worden in concrete kaders.
Oud- projectmanager gemeente	Beide	Wat achteraf gezien verkeerd is gegaan in de communicatie is dat er gelijk een plan is gepresenteerd. Het was beter geweest om eerst de ambities, doelen en uitgangspunten te communiceren zoals in 2018-2019 is gedaan. Dat proces heeft voor veel rust en vertrouwen gezorgd. Mede hierdoor is de communicatie in de periode 2020-2021, vermoed ik, beter verlopen.
Projectleider	Beide	<i>[Was er in de tweede fase nog sprake van belangentegenstellingen van de gemeente ten opzichte van de participanten/bewoners (en/of Van der Vorm)?]</i> Ik vind dat wel meevallen eigenlijk. Ik heb meer het idee dat door de eerste fase de sfeer verpest was dan dat de belangen zo tegengesteld waren.
Projectleider	Beide	<i>Heeft u het gevoel dat de gemeente (en/of Van der Vorm) de problematiek rondom de gebiedsinrichting van de Kopermolen voor en tijdens uw komst serieus genoeg nam? Stak ze hier bijvoorbeeld voldoende tijd, inspanning en geld in? (in het rapport staat namelijk dat de bewoners nieuwe raadsleden hebben 'gestalkt' zodat ze niet omheen konden komen)</i> Toen ze het traject opnieuw startten, namen ze het wel serieus, maar daarvoor natuurlijk niet goed genoeg. Ze hebben toen wel een budget beschikbaar gesteld om én een nieuw plan te maken én een nieuw participatietraject te starten. Dus dat is best wel flink.
Projectleider	Beide	Het komt niet zo vaak voor dat een traject helemaal gestopt wordt, dat het plan van tafel is en dat helemaal opnieuw begonnen wordt. Dat is wel, al is het niet helemaal de bedoeling, wel wezenlijk anders dan wat ik normaliter zie.

Projectleider	Beide	Het kan altijd beter, maar ik denk wel dat het [participatietraject] over zijn algemeen succesvol was. Het is namelijk wel iets geworden waar draagvlak voor is en waar mensen achter staan. Ik had graag de snelheid [van het proces] beter en sneller gezien, maar dat hangt ook van veel andere dingen af.
Oud-voorzitter wijkvereniging	Beide	Op het begin is het niet serieus genoeg genomen omdat we op erg laat moment in het proces mochten participeren. Daarna werd dit wel beter en werden we serieuzer genomen. Zo mochten we in een veel vroeger stadium participeren.
Lid actiegroep	Beide	Ze hebben het in het begin niet serieus genomen en dat heeft ze bakken geld gekost. En toen hadden ze geld over om er wat aan te doen. Of eigenlijk om het goed te maken.
Oud-voorzitter wijkvereniging	Beide	<i>[Heeft u het idee dat het participatieproces rondom de gebiedsinrichting van de Kopermolen uiteindelijk succesvol is geweest? Of had het beter gekund?]</i> Ik denk dat het maximaal haalbare eruit gehaald is. Daar hebben veel mensen aan bijgedragen en zijn ook veel mensen bij betrokken geweest. Die ontstane betrokkenheid vind ik een mooi gegeven. Ik vind de term 'succesvol' overigens een heel rottig begrip: succesvol bestaat niet. Als ik het allemaal een cijfer zou moeten geven zou ik het alsnog een mager 6'je geven.
Lid actiegroep	Beide	Achteraf, als je kijkt naar wat het resultaat is (het gebiedspaspoort), dan is dat hetzelfde als wanneer de gemeente zich aan haar eigen regels had gehouden. Dan hadden ze niet in het park mogen bouwen (door wetgevingen), dan was het nooit boven de 50 meter geweest, er is een parkeerplekkenbeleid, groenbeleid en als je dat allemaal naast elkaar had gelegd, was er gewoon het gebiedspaspoort ontstaan. En daar hebben wij dus twee jaar voor moeten vechten. Dat vind ik zuur achteraf.
Wijkbewoner	Beide	Op basis van de vage schetsen vind ik het nog lastig om te bepalen hoe het uiteindelijk gaat worden. Het zou mooi zijn als de gemeente een maquette neerzet in het winkelcentrum bijvoorbeeld. Dan kun je veel beter bepalen hoe het eruit komt te

		zien.
Lid actiegroep	Beide	Volgens mij is de samenwerking nu wel goed. Er wordt redelijk goed overlegd, er is namelijk al veel geschoven in waar wat gebouwd gaat worden. Er is wel heel veel veranderd. Aan de andere kant, als je dan naar de plannen van 2017 kijkt, gaat er toch een heleboel zo worden zoals daarin staat.
Lid actiegroep	Beide	Het heeft de gemeente ontzettend veel tijd en geld gekost, maar ons net zo goed. En dat heeft de gemeente nu nog steeds tegen bij andere projecten. Mensen zijn veel kritischer. Aan de andere kant zijn mensen ook moegestreden, en heeft de gemeente daar winst, want daar is de strijd misschien wat minder hard. Aan de andere kant kunnen we elkaar wel nu vinden.
Oud-voorzitter wijkvereniging	Beide	<i>[De verwoording 'er zijn goede stappen gemaakt' dekt de lading beter?]</i> Ja, dat vind ik wel. De gemeente heeft van het traject geleerd om ons serieus te nemen. Aan de andere kant heeft de gemeente onze casus ook gebruikt om zichzelf in het vervolg te kunnen wapenen tegen tegengeluiden. Dat is jammer: want ze ziet op deze manier potentiële participatie eerder als tegenbewegingen. Toch zou ik als algehele conclusie zeggen: we hebben niet voor niets gewerkt.
Oud-voorzitter wijkvereniging	Beide	Daarnaast heeft de wijk ook wel echt het gevoel dat ze zichzelf op de kaart heeft gezet, en dat is natuurlijk ook wel mooi.

Bijlage 6.13: Reflectie op het rapport

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	Het staat in het rapport mooi versluierd vermeld, maar wij waren echt degenen die deze [bewoners]avonden [waarbij de gemeente met de bewoners in gesprek zou gaan over de Kopermolen] hebben uitgelokt.
Lid actiegroep	1	Wat namelijk niet in het verslag van platform31 is genoemd, is dat omwonenden een geheimhoudingsplicht hadden. Ik vind het heel raar, wanneer jij wilt leren van een participatietraject, dat je dan bang bent om heel veel dingen op te schrijven. Want dan hoeft het onderzoek niet worden gedaan. Ik heb toch het gevoel dat de

		gemeente er niet helemaal van geleerd heeft.
Lid actiegroep	2	Ja, ik heb nu wel het idee dat er echt wordt nagedacht over wat er wordt gevraagd. Ze [de gemeente] kijken nu veel meer naar het gezamenlijk belang en dat is ook wel een advies uit het rapport van platform31.
Wethouder Spijker	2	De gemeente werkt met de participatieverordening . Tijdens het tweede participatietraject en in het huidige ontwerpproces voor de openbare ruimte is het participatieniveau raadplegen. Of er in een project ruimte is voor participatie is altijd maatwerk. Soms heeft de gemeenteraad kaders vastgesteld waardoor er weinig ruimte is voor inwoners om mee te denken. Belangrijk is dat zowel de gemeente als de projectontwikkelaar die ruimte vooraf goed inzichtelijk maakt, hier duidelijk over communiceert en de juiste verwachtingen schept. Dat is onder andere ook een belangrijke conclusie uit het rapport van platform31. Hiervoor is de participatieladder en de treden daarvan (informereren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen) een goede houvast. Als straks de omgevingswet van kracht is, wordt participatie nog belangrijker. Het college is momenteel bezig met het opstellen van beleidsregels hierover die participatie nog beter borgen in het proces.
Lid actiegroep	Beide	Wat ik dus raar vind, om dat aan te vullen. Ik zelf het rapport van platform31 ook nog een gelezen: ik ben het eens met de hoofdconclusies, maar ik mis nog wat. Het is namelijk een winkelcentrum met een functie die verder gaat dan de Merenwijk, dus het is gek dat er wordt beperkt tot de mensen die in de directe omgeving van het winkelcentrum leven. Er komen namelijk genoeg mensen van buiten deze omgeving naar het winkelcentrum en het park toe.
Lid actiegroep	Beide	In het kort: “het starten, pauzeren en opnieuw starten blijkt een Leids fenomeen te zijn”, maar hoe dit komt wordt niet beantwoord in het rapport. Dat vind ik raar, als het een fenomeen is moet je juist daar vragen naar gaan stellen. En: hoe is het mogelijk dat de

		gemeente overeenkomsten kan maken die niet stroken met het eigen beleid? Dan zijn ze kennelijk erg opportunistisch dus wie toetst die plannen en wanneer? Verder: Hoe kan een gemeente een geheimhoudingsplicht accepteren? Waarom zijn WOB-verzoeken nodig voor niet-financiële documenten? Op welke manier wordt de trede op de participatieladder gekozen, op basis van behoefte en noodzaak van wie? En wie mogen mee participeren?
Oud-voorzitter wijkvereniging	Beide	Er staat overigens in het rapport dat de wijkverenigingen het vertrouwen hebben opgezegd in de gemeente, maar daar zijn wij geen onderdeel van. Wij zien namelijk wel dat de gemeente naar ons luistert, en daarom sluiten wij ons ook niet aan bij dat protest.
Lid actiegroep	Beide	Over het interview met platform31: ze schrokken zich een hoedje en waren van slag. Degene die mij heeft geïnterviewd heeft daarna ook niet meer meegedaan aan het onderzoek, dat vond ik ook apart. Die staat niet met haar/zijn naam in het rapport.

Bijlage 6.14: Vertrouwen vanuit de gemeente/Van der Vorm

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Projectleider	1	Toen ik daar net aankwam, wilden ze elkaar geen hand geven. Toen kon je niet echt spreken van een samenwerking, ze waren alleen heel boos op elkaar (bewoners ten opzichte Van der Vorm en vice versa). Er was eerder sprake van vijandschap in plaats van samenwerking.
Lid actiegroep	1	Laat ik zeggen: ik wilde het beheerplan hebben van het wijkpark voor mijn natuurgidsenopleiding en dat ging met zoveel omwegen uiteindelijk via de wijkvereniging op papier aan de deur. Waarom? Dan lijkt het alsof je niet wilt dat het verspreid wordt. Het is helemaal niet geheim, dus geef het gewoon en dat weet iedereen waar ze aan toe zijn. Op deze manier maakt de gemeente het voor zichzelf heel lastig en er lijkt een angst te zitten om echt goed te communiceren met burgers, omdat ze bang zijn dat de de burgers tegen zich krijgen en dat kost zoveel tijd. Maar nu kost het nog meer tijd, omdat je achteraf overal tegenaan moet botsen. Dus je kunt beter mensen informeren. En je merkt ook aan de

		gemeentemedewerkers zelf dat ze het lastig vinden. Daar zit iets gekks in de gemeente.
--	--	--

Bijlage 6.15: Vertrouwen vanuit de bewoners

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Lid actiegroep	1	Je krijgt dan het idee, omdat iedereen apart geïnformeerd wordt en daar niet met elkaar over mag praten [vanwege een geheimhoudingsplicht], dat je uitgespeeld wordt tegen elkaar. Dat was hele rare situatie.
Lid actiegroep	1	Ik weet echter wel dat een van de omwonenden in de actiegroep zat en die niks met ons durfde te delen [vanwege de geheimhoudingsplicht]. Dat was echt angst. Als dat zo diep gaat, is het vertrouwen snel weg.
Lid actiegroep	1	In de eerste fase zat de projectleider [vanuit de gemeente] naast Van der Vorm. Maar we hebben ook een bijeenkomst gehad met de wethouder en de projectleider van de gemeente, waarbij ze allebei glashard zaten te liegen. En dat verbaast mij, er zat geen Van der Vorm bij. We hadden de intentieovereenkomst voor ons liggen en ze zeiden de overeenkomst niet overeenkwam met wat er in stond ofzo. We hebben opnames gemaakt van die bijeenkomst, omdat we ons van alle kanten gepiepeld voelden. We moeten het vastleggen.
Lid actiegroep	1	<i>[Met die opnames heeft u ze kunnen confronteren?]</i> We hebben het ze nooit verteld, omdat we ze niet op die manier meer hebben nodig gehad. Maar zo diep zat het wantrouwen ten opzichte van de gemeente wel. Zo werden ze bijvoorbeeld gevraagd naar dat er 200 woningen zouden komen, maar dat was niet zo en “dat konden er wel 400 tot 850 worden”, terwijl dat gewoon zwart op wit stond. Dat was zo apart. Zo ging het dus eerst
Projectleider	1	Toen ik daar net aankwam, wilden ze elkaar geen hand geven. Toen kon je niet echt spreken van een samenwerking, ze waren alleen heel boos op elkaar (bewoners ten opzichte Van der Vorm

		en vice versa). Er was eerder sprake van vijandschap in plaats van samenwerking.
Oud-projectmanager gemeente	1	In 2016-2017 is namelijk al een planproces doorlopen op initiatief van de eigenaar van het winkelcentrum Van der Vorm Vastgoed bv. Toen zijn aan bewoners eerste planideeën i.v.v. maquettes gepresenteerd in het wijkpark en is ook een openbare, inspraakbijeenkomst (sept 2017) belegd. Hierbij werd o.a. de optie van hoogbouw (tot 100 m1) in de rand van park Merenwijk weergegeven. Voor de gemeente werd dat toen wenselijk gevonden, zoveel mogelijk woningen te bouwen door het grote woningtekort. Dit plan leidde tot grote onrust en protesten van wijkbewoners en een actiegroep.
Projectleider	2	Ik had het proces dus niet helemaal uitgedacht en was eigenlijk mijn eerste belangrijke stap om het gesprek met de buurt aan te gaan over waar het wantrouwen nu precies zat en hoe het proces verbeterd kon worden zodat men er weer vertrouwen in had. Dat was eigenlijk de kern van mijn voorstel.
Projectleider	2	Dat duurde wel even. Er was best veel wantrouwen in het begin en dat kun je niet in een keer wegnemen. Daar was ik me ook bewust van. Ik heb gezegd “kijk maar of je me gelooft of niet, ik wil dit oprecht doen en met jullie samen kijken hoe”. Beoordeel achteraf maar of ik me eraan gehouden heb hoe we het met elkaar hebben afgesproken. Dus het ging langzaam maar zeker steeds beter. Door ons aan de afspraken te houden en heel goed met elkaar te communiceren.
Projectleider	2	De uitgangspunten waren dus van tevoren besproken zodat iedereen er weer vertrouwen in zou krijgen. Deze heb ik op een rijtje gezet en deze hebben we ook geprobeerd om gedurende het proces vast te blijven houden.
Projectleider	2	Er was echter nog wel heel lang het wantrouwen dat het [bebouwing in het park] stiekem via een achterdeurtje alsnog in de plannen terecht zou komen. Terwijl ik ze er maanden van heb proberen te overtuigen dat dit niet ging gebeuren. Pas toen het

		gebiedspaspoort door de raad was vastgesteld, geloofden mensen mij pas.
Projectleider	2	Het overwinnen van het wantrouwen was een groot deel van dit proces. Bij andere projecten zie je ook altijd wel een beetje wantrouwen richting de gemeente, maar dat is lang niet zo extreem als hier. En dat vroeg dan ook om een andere aanpak.
Projectmanager gemeente Leiden	2	Het enige referentiekader wat ik heb, zijn de laatste twee bijeenkomsten die heb gehad over de presentatie van de voorlopige ontwerpen. Daar ging het naar mijn gevoel niet zo zeer over het feit dat mensen vertrouwen hadden in het proces, maar meer nog steeds kritisch zijn over de plannen op zichzelf. Ik vond het opvallend dat er nog echt een groep was die vond dat de ontwerpen nóg groener mogen, maar dat er ook een groep is die zich zorgen maakt over het aantal parkeerplaatsen. Ik heb dus niet zozeer bewoners gesproken die geen vertrouwen hebben in het proces op zichzelf, maar eerder in de uitkomst.
Projectmanager gemeente Leiden	2	Ik merk wel dat er, zolang ik bij het traject betrokken ben, dat het contact met de wijkvereniging wel echt een stuk beter is. Ik heb het gevoel dat deze groep wel echt het vertrouwen heeft in het proces.
Lid actiegroep	2	Het enige wat ik doe is in de gaten houden en hopen dat er wat mee gedaan wordt en mensen toch proberen te stimuleren om mee te doen aan de doemee-site. Maar dat lukt eigenlijk alleen maar wanneer ik zelf heel veel informatie op die doemee-site zet en dat mensen dat dan kunnen liken. Maar zelf tijd erin steken? Daarin hebben mensen geen zin meer in. Dat was na fase 1 gewoon klaar. <i>[Dus eigenlijk is de rek er gewoon heel erg uit?]</i> Ja zeker.
Lid actiegroep	2	Er zijn nu een hoop nieuwe spelers (de projectleider, nieuwe voorzitter wijkvereniging etc.), dus ik heb ze meegegeven dat het vertrouwen dat mensen in de wijk in ze hebben, er niet is. En dat er ook weinig animo is om eraan mee te doen.

Oud-voorzitter wijkvereniging	2	Maar alsnog, is bijvoorbeeld bij de afronding het rapport niet naar de wijkvereniging gestuurd en alleen naar de raad. Daar zit dan ook een enorme kneep op hun participatieladder: daar blijft de bevolking het gevoel houden dat ze niet serieus wordt genomen.
Lid actiegroep	2	Dat [het feit dat mensen geen vertrouwen in het traject hebben] is aan de ene kant een vrijbrief voor ze om te doen wat ze willen en dat vind ik eng. Aan de andere kant heb ik wel vertrouwen in de projectleider dat dat niet gebeurt.
Lid actiegroep	2	Na de enquête en het gebiedspaspoort waren de kaders wel gewoon helder, waar ook naar mijn gevoel ook niet meer aan wordt getoerd. Ik houd wel een vinger aan de pols dat ze niet gaan bouwen richting het park.
Oud-voorzitter wijkvereniging	Beide	Als we kijken naar vertrouwen op het gebied rondom het bouwen, in dat politieke kader, is het vertrouwen wel verbeterd. Althans dat is wat ik denk: de mensen die ik spreek zijn tevreden over het feit dat de woontorens niet in het groen komen en de gemeente meer naar ze heeft geluisterd. Toch blijven ze wel waakzaam, omdat er nog genoeg in de processen kan gebeuren.
Lid actiegroep	Beide	Het vertrouwen is er niet zomaar weer, dat is wat anders. Ik denk niet dat de mensen die actief hebben geparticipeerd en toen zijn afgehaakt, nu meer vertrouwen hebben. Want die hebben niet meegedaan in de tweede fase en ook geen zin meer. Ik ben eigenlijk de enige uit die hoek die er nog vertrouwen in heeft
Oud-voorzitter wijkvereniging	Beide	Er waren echter ook mensen die vonden dat dit helemaal geen participatie was en het een wassen neus vonden. Ik ben zelf meer van de gematigde partij die inziet dat je beïnvloeden het meest haalbare is en dat je daar tevreden mee moet zijn.
Wijkbewoner	Beide	Van der Vorm heeft gevoelsmatig nooit open kaart gespeeld en doordat de gemeente afhankelijk lijkt te zijn van deze partij als eigenaar van een groot deel van het Kopermolengebied, is belangenverstrengeling als snel aan de orde. Beide houden elkaar in een wurggreep, gelardeerd met financiële belangen die altijd een grote rol spelen.

Bijlage 6.16: Vertrouwen vanuit de winkeliers

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Projectleider	2	Ik denk dat dit [het feit dat de winkeliers terughoudend waren in hun bereidheid om mee te denken] ook komt omdat het ondertussen allemaal zo lang duurt en dat ze daarom er ook niet echt zoveel vertrouwen erin hebben dat het nut heeft om mee te denken. Dat komt natuurlijk vanuit de eerste fase.

Bijlage 6.17: Openheid vanuit de gemeente/Van der Vorm

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Projectleider	1	Er was in de eerste fase ook sprake van een geheimhoudingsplicht, dat heb ik niet meer willen doen.
Lid actiegroep	1	<i>[Wat hield die geheimhoudingsverplichting dan precies in?]</i> Wat mijn idee is, is dat ze zeiden dat ze niet wilden dat er allemaal verschillende versies van de plannen zouden circuleren, omdat er dan allemaal gedoe van zou komen. Maar ik weet dat de direct-omwonenden dan wel iets te horen kregen en die mochten daar dan met niemand over praten en de informatie niet delen. En ook de wijkvereniging kon die informatie niet krijgen. Dan wordt het gewoon raar.
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	<i>[Kon u goed meekomen in de participatieproces(sen)? Of was het naar uw idee inhoudelijk gezien soms te technisch/lastig om het helemaal te begrijpen?]</i> Ik weet zeker dat dat niet zo is. Het hele procesmatige werken is voor veel mensen lastig om te volgen. Sterker nog: als wij als wijkvereniging niet hadden gevraagd om de eerste plannen van de gemeente en Van der Vorm waren nooit die maquettes neergezet en was nooit de bewonersavond georganiseerd. En zo was er dan ook nooit de woede ontstaan in de wijk.
Projectleider	2	Er was ook een uitgangspunt dat we dat open zouden doen.
Lid actiegroep	2	<i>[Daar ging de gemeente dus ook geheel akkoord mee, met de inbreng van de actiegroep?]</i> De projectleider is daarmee akkoord gegaan toen ja. Wij hebben ook echt heel actief meegedaan toen. De vragen zijn ook wel echt

		veranderd en we mochten ook de antwoorden inzien. Dus we konden ook de statistische kant bekijken. Dus die openheid was opeens onverwachts groot.
Voorzitter wijkvereniging	2	Bij de laatste informatiebijeenkomst waren erg veel vragen, waarop eerlijk werd gezegd dat men er nog niet helemaal over uit was. Daarover vind ik nou dat men op een volwassen manier te werk ging. Ik heb het idee dat het wel de intentie is van de gemeente/Van der Vorm om inzicht te geven in hun afwegingen. Maar: als er de spijker op de kop moet worden geslagen en het plan dicht moet worden gemaakt, dan weet ik wel hoe het gaat.
Wethouder Spijker	2	Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2 zien we dat bewoners, zeker in de opstartfase van een project, naar de gemeente kijkt en duidelijkheid verwacht. Juist omdat de gemeente de kaders vaststelt. De actieve rol en communicatie vanuit de gemeente heeft naar ons beeld bijgedragen aan de verbeterde communicatie en een meer open houding die de omgeving heeft ervaren.
Oud-voorzitter wijkvereniging	2	Maar alsnog, is bijvoorbeeld bij de afronding het rapport niet naar de wijkvereniging gestuurd en alleen naar de raad. Daar zit dan ook een enorme kneep op hun participatieladder: daar blijft de bevolking het gevoel houden dat ze niet serieus wordt genomen. <i>[De wijkvereniging heeft tot op heden dus nog geen inzage in het rapport gehad?]</i> Nee. Sterker nog: de gemeente heeft de middag voor dat het naar de raad ging alsnog een inloopmiddag op een vrijdag gedaan (wat een rottijsdag was) omdat wij zeiden dat ze het niet kunnen maken om geen terugkoppeling te geven over het rapport.
Projectleider	Beide	<i>[Denkt u dat de gemeente (en Van der Vorm voor haar) bereid was om inzicht te geven in het beleidsproces en haar afwegingen bij de gemaakte besluiten?]</i> Ik denk wel dat de gemeente meer bereid was dan voorheen om inzage te geven in hun besluiten, want dit [de vraag om de

		Ketelmeerlaan af te sluiten voor verkeer] kwam ook bij de wijkvereniging vandaan. En we hebben ook een paar weken geleden met ze besproken wat er nou allemaal door de afdeling verkeer is uitgezocht en waarom het nu niet kan. En er is uiteindelijk wel een compromis bedacht: we gaan de Ketelmeerlaan in plaats van af te sluiten wel autoluw maken. We zoeken dus wel naar mogelijkheden.
Lid actiegroep	Beide	In fase 1 hebben we WOB-verzoeken gebruikt, in fase 2 is dat niet echt nodig geweest omdat het op zich wel de goede kant op gaat.
Oud-voorzitter wijkvereniging	Beide	Toch heb ik wel het idee dat de gemeente – binnen hun mogelijkheden – zo maximaal mogelijk hun best hebben gedaan om zoveel mogelijk mensen mee te laten denken: rapporten en verslagen werden naar ons gestuurd om de hoofdlijnen te checken en ook de wethouders namen genoeg tijd om met ons te overleggen.
Projectleider	Beide	En ik denk dat ontwikkelaars zoals Van der Vorm het toch altijd (te) ingewikkeld blijven vinden om echt in openheid hun plannen te bespreken en daarover feedback te krijgen. Daar moet ik wel echt aan sleuren.

Bijlage 6.18: Openheid vanuit participanten

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Oud-oorzitter wijkvereniging	1	Als ik met de gemeente een afspraak maakte, zei ik wel dat er nog een paar andere mensen een stuk in mochten lezen om aan te kunnen vullen.

Bijlage 6.19: Bereidheid om samen te werken vanuit de gemeente/Van der Vorm

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Projectleider	1	Laten we voorop stellen dat hoe de gemeente het in de eerste fase aanpakte, niet was hoe ik dat zou hebben gedaan. Ik vind het echter wel participatie, maar op een heel laag niveau op de participatieladder. Ik was er natuurlijk zelf niet bij betrokken, maar ik heb wel kaarten gezien van allemaal opmerkingen van mensen waar naar mijn idee ook wel iets mee is gedaan.
Lid actiegroep	1	Ze [de gemeente] zaten bij Van der Vorm op schoot en ze wilden

		gewoon zoveel woningen bouwen. Dus het mooie plaatje van eerst met goede parkeerplekken, groen etc. was al heel snel: “er moeten woningen komen, punt”. Dus de bereidheid om daar breed naar te kijken, lag daar niet meer.
Stedenbouwkundige de Zwarte Hond	1	Het doel was sowieso een goede samenwerking met de wijk. Het was niet per se de bedoeling van Van der Vorm om er echt woningen bij te bouwen, dat was meer de opdracht die ze mee hadden gekregen. Het was in elk geval wel echt de intentie van Van der Vorm om de wijk te betrekken en dat op een zorgvuldige manier te doen.
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	In de eerste fase zaten we als partner aan tafel samen met de winkeliersvereniging in het ontwerptraject. Daar luisterde men heel duidelijk – buitenom die woontorens dan – wat de wijk nodig had.
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	En wij planden dan ook in dat er een wethouder zou komen om de stand van zaken toe te lichten, waarbij men [uit de gemeente] gelukkig ook gewoon aan meedeed. Het is niet zo dat men dat dan niet deed, maar ze moesten eigenlijk ook wel.
Oud-voorzitter wijkvereniging	1	Ik heb wel het gevoel gehad dat wij als wijkvereniging gewaardeerd werden en dat men wel degelijk op het niveau van de inhoud naar ons wilde luisteren. Ook in de eerste fase, die ik overigens zakelijk gezien nog leuker vond. In die fase ging het een stuk vlotter, laat ik het zo zeggen.
Projectleider	1	Zij [Van der Vorm] dachten door het maar met een klein clubje te kunnen bespreken dat dit soort gevoelige informatie [over financiën, grondposities etc.] niet meteen op straat lag. Ik denk dat de reden was [voor de geheimhoudingsplicht onder omwonenden], maar dat werkte uiteindelijk wel averechts. Je kunt namelijk niet verwachten van mensen die ‘namens de buurt’ meedenken in een proces, het vervolgens tegenover de rest van de wijk geheim moeten houden. Dat gaat eigenlijk niet.
Projectleider	2	Dat is nu niet meer zo [dat er eerder sprake was van vijandschap in plaats van samenwerking]. Zo heeft Van der Vorm een soort

		pop-uphuiskamer in het winkelcentrum opgezet, die goed ontvangen is door de wijk en wilt ze ook in gesprek met de wijkvereniging over de bouw van seniorenwoningen. Er is denk ik nu wel sprake van een goede verstandshouding. Het kan nog steeds wel beter, maar het is wel heel erg veranderd in vergelijking met het begin.
Lid actiegroep	2	Toch hebben we nog heel hard moeten werken om ook in de tweede fase nog de goede houding te krijgen van de gemeente, ook al was de projectleider erg positief en open. Toch was de manier van praten en schrijven van de gemeente heel gericht, zonder dat ze dat denk ik in de gaten hebben. Deze was insinuerend: de hele enquête die in de tweede fase is geweest over het gebiedspaspoort hebben we kunnen aanpassen naar (meer) neutrale vragen.
Lid actiegroep	2	Volgens mij is de samenwerking nu wel goed. Er wordt redelijk goed overlegd, er is namelijk al veel geschoven in waar wat gebouwd gaat worden. Er is wel heel veel veranderd.
Lid actiegroep	2	Ja, ik heb nu wel het idee dat er echt wordt nagedacht over wat er wordt gevraagd. Ze [de gemeente] kijken nu veel meer naar het gezamenlijk belang en dat is ook wel een advies uit het rapport van platform31.
Wijkbewoner	2	Bij het tweede traject lijkt er meer te zijn geluisterd naar de bewoners, maar of dit echt het geval is, zal nooit duidelijk worden. Het is het meenemen van 'lessons learned' uit het eerste traject.
Vertegenwoordiger Van der Vorm	Beide	Wij zijn enthousiast over het participatietraject. De gemeente is gezamenlijke initiatiefnemer i.v.m. een wettelijke verplichting (Omgevingswet). Wij willen altijd met de bewoners, omgeving en bezoekers van het winkelcentrum in contact en gesprek over de toekomst van de het centrum en de woningen. Dit is belangrijke input voor ons. Wij zijn sinds 1974 eigenaar van de Kopermolen en voelen ons een buur. Goed contact met je burens vinden we belangrijk. Vandaar dat we voorstander zijn van dit participatietraject.

Vertegenwoordiger Van der Vorm	Beide	<p><i>[vroeg ik mij ook af wat volgens u precies de rol was van Van der Vorm, op het moment dat de gemeente de regierol overnam.]</i></p> <p>Niet anders als bovenstaand toegelicht. We zijn een ‘verantwoordelijke burger’, verbeteren van de kwaliteit van het winkelcentrum, en toevoegingen van winkels. Kwaliteit van de buurt omhoog, verbinding tussen de verschillende delen van de wijk. Daarnaast hebben we een bijdrage geleverd aan de openbare ruimte en verschillende initiatieven in de wijk (magazine, verenigingendag etc.)</p>
Projectleider	Beide	<p><i>[Heeft u het gevoel gehad dat de gemeente bereid was om invloed met de participerende partijen te delen?]</i></p> <p>Ja dat denk ik wel ja. Dat was namelijk in het begin niet echt het geval. Toen lag er eigenlijk gewoon een plan en daar kon niet zoveel meer in geschoven worden. Toen we de tweede fase startten hebben we wel gezegd: “dat plan gaat van tafel en met invloed vanuit de buurt maken we een nieuw plan”. Dat betekent echter niet dat er geen randvoorwaarden zijn. De buurt wilde bijvoorbeeld heel graag dat de Ketelmeerlaan afgesloten zou worden voor het verkeer. Dat is aan de afdeling verkeer binnen de gemeente Leiden voorgelegd, maar die vonden dat dat niet mogelijk was. Dat laat ook zien dat je niet alles één op één kan overnemen wat uit zo’n buurt komt. Maar je kan het wel serieus overwegen. Uiteindelijk moeten wij natuurlijk wel kunnen vertrouwen op een afdeling verkeer van de gemeente die kan beoordelen of het veilig is en of het verkeerskundig mogelijk is.</p>
Projectleider	Beide	<p>Het is ergens ook wel een kwestie van lef hebben om geheel opnieuw te beginnen. Dat is ook wel te danken aan die actiegroep die het echt onder de aandacht heeft weten te brengen, maar de gemeente had ook haar poot stijf kunnen houden en door kunnen gaan met haar plannen. En dat getuigt wel van lef vind ik, want dat gebeurt niet zo vaak. Ik denk wel dat mensen het waardeerden dat de gemeente toegaf dat het niet lekker liep en dat ze het toch anders gingen doen. Dat zouden mensen toch wat vaker willen</p>

		zien van overheden.
--	--	---------------------

Bijlage 6.20: Bereidheid om samen te werken vanuit de participanten

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Projectleider	1	Toen ik daar net aankwam, wilden ze elkaar geen hand geven. Toen kon je niet echt spreken van een samenwerking, ze waren alleen heel boos op elkaar (bewoners ten opzichte Van der Vorm en vice versa). Er was eerder sprake van vijandschap in plaats van samenwerking.
Projectleider	2	<i>Ze waren dan dus wel bereid om met elkaar in gesprek te gaan over die verschillende belangen en tot een compromis te komen?</i> Ja zeker, en de gemeente (met Van der Vorm) was dan in dit proces degene die het compromis bepaalde. We hebben geprobeerd om de belangen zo goed mogelijk op tafel te leggen, via die participatie. En dan vervolgens gepoogd om daar dan een compromis uit te halen.
Projectleider	2	Ik vond wel dat de winkeliers erg terughouden waren in hun bereidheid om mee te denken.
Projectleider	2	Ze [de winkeliers] wilden er eigenlijk vooral geen tijd in steken. Hoe vaak we hen ook uitnodigden – we denken namelijk dat het ook in hun belang is om mee te denken – kwamen ze eigenlijk meestal niet opdagen. Er waren eigenlijk maar een paar winkeliers die actief waren en die hebben we dan ook wel wat vaker gesproken. Het gros gaf echter aan dat ze geen behoefte hadden om actief mee te denken.

Bijlage 6.21: Eenduidig optreden vanuit de gemeente/Van der Vorm

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Lid actiegroep	1	Dan lijkt het alsof je niet wilt dat het verspreid wordt. Het is helemaal niet geheim, dus geef het gewoon en dat weet iedereen waar ze aan toe zijn. Op deze manier maakt de gemeente het voor zichzelf heel lastig en er lijkt een angst te zitten om echt goed te communiceren met burgers, omdat ze bang zijn dat de ze de burgers tegen zich krijgen en dat kost zoveel tijd. Maar nu kost het nog meer tijd, omdat je achteraf overal tegenaan moet botsen. Dus

		je kunt beter mensen informeren. En je merkt ook aan de gemeentemedewerkers zelf dat ze het lastig vinden. Daar zit iets gek in de gemeente.
Projectleider	2	Je hebt altijd wel inhoudelijke discussie binnen een gemeente. Het is echter niet zo dat er iets werd teruggefloten. Er zijn echter wel enkele dilemma's genoemd in het proces, zoals bijvoorbeeld de afweging van parkeerplaatsen versus meer groen rondom het winkelcentrum. Daar zijn binnen de gemeente natuurlijk wel verschillende meningen over: de mensen van verkeer vinden natuurlijk dat parkeren belangrijker is, terwijl de mensen van klimaat en groen het andere juist belangrijker vinden. Die dilemma's werden echter voor aan de politiek gelegd om een besluit over te nemen.

Bijlage 6.22: Eenduidig optreden vanuit de participanten

<i>Geïnterviewde</i>	<i>Fase</i>	<i>Fragment</i>
Lid actiegroep	1	De wijkvereniging kon ons ook inzetten. Want wat zij niet konden doen, konden wij weer doen.
Lid actiegroep	1	<i>[De wijkvereniging heeft de actiegroep dus ook echt wel nodig gehad?]</i> Ja, als wij er niet waren geweest, was die actie er niet geweest. Want dat had de wijkvereniging nooit aangedurfd, aangezien ze een soort neutrale positie hebben. Daarnaast was het zo dat de wijkvereniging nog niet zo lang bestond en zo'n 400 leden had, terwijl wij een maillijst hadden van 550 mensen. Op die manier konden we ook meer mensen bereiken. {...} Als je niet als wijk samenwerkt, dan word je uitgespeeld.
Projectleider	2	<i>[Er waren natuurlijk verschillende participerende partijen (naast de burgers bijvoorbeeld ook de winkeliers(vereniging) van de Kopermolen). Had u het idee dat de participerende partijen gezamenlijk konden optreden? Of was er bijvoorbeeld veel sprake van menings- en belangenverschillen?]</i> Er zijn natuurlijk wel belangenverschillen, maar dat mag ook. Daarom doe je namelijk een participatietraject. De sfeer was

		echter wel gewoon prima in de tweede fase. Mensen snappen elkaars belangen in die zin ook wel.
Lid actiegroep	Beide	Wij konden goed met de wijkvereniging samenwerken, en die werkte weer samen met de winkeliers. Het is ook niet zo zeer een vuist tegen de gemeente, maar eerder dat er een leefbare wijk komt. Dat willen ze [de gemeente] zelf ook.
Oud-voorzitter wijkvereniging	Beide	Het is dan echter de kunst van jouw management om het er toch samen over eens te worden. Dat lukte wel en er was vaak genoeg sprake van een meerderheid. Er kon dus wel een consensus gecreëerd worden.
Oud-voorzitter wijkvereniging	Beide	Toch wisten we wel als wijkvereniging één lijn te creëren en konden we compromissen sluiten met de gemeente en Van der Vorm.