

Vertrouwen in bewonersparticipatie

*Een kwalitatief onderzoek naar het beschouwde succes van betrokkenen bij
participatietrajecten in de buurt Welgelegen te Utrecht*



*“Wil je als politiek, als bestuurder van de stad, een deel van je macht afstaan aan de samenleving?
Met andere woorden wil je ervoor zorgen dat de samenleving bepaalt wat er in bepaalde delen van de
wijk gebeurt, te ja of te nee? Dat is een politiek vraagstuk. - Boudewijn*

Vertrouwen in Bewonersparticipatie

Een kwalitatief onderzoek naar het beschouwde succes van betrokkenen bij participatietrajecten in de buurt Welgelegen te Utrecht

Nele van den Broek

Studentnummer: 5715199

E-mailadres: nelevandenbroek@gmail.com

Universiteit Utrecht

Masterscriptie Sociologie: Contemporary social problems

Begeleider: Leonard van 't Hul

Tweede lezer: Jelle Wiering

Stageorganisatie: Gemeente Utrecht

Stagebegeleider: Irene Sinteur



Samenvatting

Er is in Nederland sprake van een participatiesamenleving waarin mensen steeds meer verantwoordelijk zijn voor hun eigen leven en omgeving. Hierin speelt burgerparticipatie een steeds grotere rol op zowel landelijk als lokaal niveau. De gemeente Utrecht zegt participatie hoog in het vaandel te hebben staan. Er was vraag vanuit bewoners, het wijkbureau en individuele raadsleden naar een evaluatieonderzoek naar de bewonersparticipatie in de buurt Welgelegen. Bewonersparticipatie is burgerparticipatie op wijk -of buurniveau. Welgelegen is een buurt waar de afgelopen tien jaar stedelijke vernieuwing heeft plaatsgevonden waarbij veel participatietrajecten hebben gespeeld. Middels kwalitatieve interviews is onderzocht in hoeverre de betrokkenen de bewonersparticipatie in Welgelegen als succesvol beschouwen en welke factoren invloed hebben op het beschouwde succes. De betrokkenen die zijn geïnterviewd zijn bewoners, een wethouder, ambtenaren, raadsleden en projectontwikkelaars. In het theoretisch model op basis van literatuurstudie is vertrouwen één van de invloedrijke factoren op het beschouwd succes van de bewonersparticipatie. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat vertrouwen dé basis hiervoor is. Drie vormen van vertrouwen hebben een belangrijke invloed op het beschouwde succes van bewonersparticipatie. De eerste is informeel vertrouwen. Dit gaat over het onderlinge vertrouwen tussen de betrokkenen. De tweede factor is formeel vertrouwen in de politiek. Dit heeft te maken met beleidsmakers die macht uit handen geven, waardoor het vertrouwen van bewoners in de politiek toeneemt. De derde factor is formeel vertrouwen in gemeentelijke procedures. Dit gaat over de start van het participatieproces en de efficiëntie van procedures gedurende het traject. Op basis van deze bevindingen is beleidsadvies uitgebracht aan de gemeente Utrecht. Het eerste advies is om bewoners op tijd te betrekken en niet te wachten totdat bewoners een bezwaar indienen. Het tweede advies is het aanwijzen van een mediator die het inhoudelijk gesprek bewaakt en steeds terugpakt naar de kern wanneer de betrokkenen in gesprek zijn. Het is van belang de meerwaarde van participatie te benadrukken bij het opstellen van participatiebeleid. Dat zorgt voor de basis voor succesvolle participatie: vertrouwen in bewonersparticipatie.

Sleutelwoorden: bewonersparticipatie; vertrouwen; politiek; stedelijke vernieuwing; interviews; samenwerking; gemeente

Voorwoord

Voor u ligt de thesis ‘Vertrouwen in bewonersparticipatie’. De thesis is een kwalitatief onderzoek naar het beschouwde succes van betrokkenen bij participatietrajecten in de buurt Welgelegen te Utrecht. De thesis is een afsluiting van mijn studie ‘*Contemporary social problems*’ aan de Universiteit Utrecht. Het onderzoek heb ik gedaan in het kader van mijn stage bij wijkbureau West van de gemeente Utrecht.

Ik wil graag mijn scriptiebegeleider Leonard van ’t Hul bedanken voor de fijne begeleiding bij mijn thesis. Ik heb veel gehad aan de hulp en feedback van Leonard. Ook wil ik mijn stagebegeleider Irene Sinteur bedanken voor het meedenken vanaf de beginfase, de moeite die zij heeft gestoken in het doorspitten van alle documenten van de participatietrajecten en de feedback gedurende het proces. Tot slot wil ik alle respondenten bedanken die de tijd hebben genomen met mij in gesprek te gaan. Dankzij jullie heeft dit onderzoek kunnen plaatsvinden.

Ik wens u veel leesplezier.

Nele van den Broek

Utrecht, 26 juni 2020

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	6
1.1 Introductie.....	6
1.2 Relevantie	8
2. Theoretisch kader	10
2.1 Motieven bewonersparticipatie	11
2.1.1 Motieven vanuit burgers	11
2.1.2 Motieven vanuit beleidsmakers	13
2.3 Mate van onderling vertrouwen	14
2.4 Communiceren van verwachtingen	16
2.5 Voorlopige conclusie	17
3. Methode	18
3.1 Onderzoeksontwerp.....	18
3.2 Respondenten	18
3.3 Procedure interviews	20
3.4 Dataverwerking	22
4. Resultaten	22
4.1 Context: overzicht participatietrajecten.....	22
4.2 Informeel vertrouwen	25
4.3 Formeel vertrouwen: de politiek	27
4.4 Formeel vertrouwen: gemeentelijke procedures	29
5. Conclusie en discussie	32
6. Beleidsadvies	35
Referenties	38
Bijlage 1: Topiclijst.....	42
Bijlage 2: Dataverwerking.....	43
Bijlage 3: Overzicht participatietrajecten Welgelegen	45

1. Inleiding

1.1 Introductie

De rol van de overheid in Nederland verandert de laatste tientallen jaren sterk. De nadruk ligt steeds meer op *governance* in plaats van *government* (Van Marissing, 2008; Knill & Tosun, 2012). *Governance* betekent politieke sturing van publieke en private actoren. De verschuiving houdt in dat de overheid niet meer alleen een formeel en representatief orgaan is. Er ligt een steeds grotere rol bij sociale organisaties en burgers (Geurtz & Van de Wijdeven, 2010). Er is sprake van een ‘participatiesamenleving’ waarin mensen vaker zelf het heft in handen nemen in plaats van een beroep doen op overheidsvoorzieningen (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014). Een belangrijke reden voor de verschuiving van *government* naar *governance* op lokaal niveau is de toenemende kritische houding van burgers tegenover de overheid en het optreden van de overheid (Geurtz & Van de Wijdeven, 2010). De belangstelling van burgers voor lokale politiek blijkt doorgaans lager te zijn dan hun belangstelling voor de landelijke politiek (Peters & Stipdonk, 2016). Een kwart van de Nederlandse stemgerechtigden voelt zich onvoldoende gehoord of vertegenwoordigd door de gemeentelijke politiek (Driessen & Kanne, 2018).

De toenemende kritische houding van burgers tegenover de overheid zorgt ervoor dat de lokale overheid zich genoodzaakt ziet de manier van besturen aan te passen. Een strategie is *governance*. De overheid dient hiervoor haar eenzijdige macht van bovenaf los te laten en invloed te delen met andere actoren (Geurtz & Van de Wijdeven, 2010; Van Marissing, 2008).

Eén manier om *governance* te bewerkstelligen is door middel van burgerparticipatie. Burgerparticipatie is een normatief begrip dat een diversiteit aan definities kent en op verschillende manieren kan worden ingevuld (Van Beveren, 2014; Martínez, 2011). De overheid kan burgerparticipatie gebruiken als politiek instrument om democratische doelen te bereiken (Van Marissing, 2008; Michels, 2011; Michels & De Graaf, 2010). Participatie creëert draagvlak voor politieke processen en uitkomsten (Michels, 2011; Hartman, 2008 & Pröpper, 2009, in Peters & Stipdonk, 2016). Verder vergroot participatie het verantwoordelijkheidsgevoel bij mensen voor publieke problemen. Ook zorgt het voor een toename in publieke betrokkenheid en spoort het mensen aan om te luisteren naar diverse meningen.

In lijn met de participatiesamenleving waarin mensen zelf verantwoordelijk zijn voor hun leven en omgeving (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014), heeft de Nederlandse

overheid burgerparticipatie als hoge prioriteit (Dinjens, 2010). Zowel op landelijk als lokaal niveau is bewonersparticipatie een thema dat hoog op de politieke agenda staat. Er treedt naar verwachting in 2021 een omgevingswet in werking. In deze wet worden alle regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving gebundeld. De verwachting van de overheid is dat dit de burgerparticipatie sterk gaat verbeteren (Rijksoverheid.nl, 2019). Vooruitlopend op de inwerkingtreding is de Rijksoverheid initiatieven gestart die gemeentes helpen alvast aan de slag te gaan met de Omgevingswet (Overheid, 2019).

De gemeente Utrecht draagt uit, participatie hoog in het vaandel te hebben staan (Gemeente Utrecht, 2019-a). In Utrecht is er in opdracht van afdeling ‘wijken’ van de gemeente in juli 2019 een actieprogramma opgezet voor participatie in de stad Utrecht. Binnen de gemeente Utrecht is er onduidelijkheid over hoe de participatie het beste vorm kan krijgen. Vanuit de bewoners, wijkbureau West van de gemeente Utrecht en individuele raadsleden was er vraag naar een onderzoek om het burgerinitiatief in een specifieke buurt in Utrecht te evalueren. Dit onderzoek is een evaluatie van de afgelopen tien jaar bewonersparticipatie in de buurt Welgelegen.

De eerste onderzoeksvraag die ten grondslag ligt aan dit onderzoek is: *In hoeverre beschouwen de betrokkenen de bewonersparticipatie in de buurt ‘Welgelegen’ als succesvol en welke factoren beïnvloeden het beschouwde succes?* De betrokkenen bij de bewonersparticipatie in Welgelegen zijn de bewoners, wethouders, raadsleden, ambtenaren werkzaam bij de gemeente Utrecht en projectontwikkelaars. Met succesvol wordt de ervaring van de betrokkenen bedoeld. Het succes is verbeterd wanneer de betrokkenen dat als zodanig ervaren. Vervolgens wordt er beleidsadvies uitgebracht aan de gemeente Utrecht op basis van de bevindingen uit dit onderzoek. De tweede onderzoeksvraag is: *Wat kan de gemeente Utrecht doen om bewonersparticipatie te verbeteren?*

In dit onderzoek wordt voor burgerparticipatie de definitie van Van Houwelingen, Boele & Dekker (2016) aangehouden omdat dit een brede, neutrale definitie geeft van het begrip, zonder normatief oordeel. Hun definitie van burgerparticipatie is: ‘deelname op vrijwillige basis aan maatschappelijke en politieke activiteiten’ (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014, p.6). Wanneer burgerparticipatie meer betrekking heeft op een kleinere schaal en specifiek bewoners in een buurt of wijk aangaat, is er sprake van bewonersparticipatie (Van Marissing, 2008). In dit onderzoek wordt door middel van interviews inzicht gegeven in hoe de betrokkenen tegen de bewonersparticipatie in Welgelegen aankijken.

1.2 Relevantie

De Nederlandse overheid draagt uit, burgerparticipatie als hoge prioriteit te hebben (Dinjens, 2010; Rijksoverheid, 2019) en op lokaal niveau heeft bewonersparticipatie veel aandacht binnen de politiek (Van Beveren, 2014; Van Marissing, 2008). Op de website van gemeente Utrecht staat: ‘in Utrecht kan iedereen meedenken, meedoen en invloed uitoefenen op wat de gemeente doet’ (Gemeente Utrecht, z.d.-c). Bewonersparticipatie krijgt bovendien steeds meer aandacht in combinatie met stedelijke vernieuwing (Van Beveren, 2014).

Een casus van een buurt in Utrecht waar burgers een actieve rol spelen bij stedelijke vernieuwing is de buurt ‘Welgelegen’. Welgelegen is onderdeel van wijk West samen met de buurten Lombok, Nieuw Engeland, Oog in Al en Schepenbuurt (Gemeente Utrecht, z.d.-f). Welgelegen is gebouwd als overgang tussen Oog in Al en Kanaleneiland-Noord en bestaat uit een invulling uit de jaren 50 en 60 van vooroorlogse bebouwing en oude buitenplaatsen. Er staan kantoren in de buurt, er is nieuwbouw gekomen met koopwoningen en er zijn plannen voor nieuwe woningbouw. De restanten van buitenplaatsen en het groen, zoals het Hommelbos, zijn hebben een cultuurhistorische waarde (Gemeente Utrecht, z.d.-a). De gegevens van de wijken binnen de gemeente Utrecht zijn bekend op wijkniveau. De buurten worden hierin opgesplitst, waarbij Oog in Al en Welgelegen samen worden genomen. Oog in Al/Welgelegen heeft van heel wijk West het hoogste aandeel 60-plussers (12,5%), een hoog aandeel 0-17 jarigen (26%) en een relatief klein aandeel 25-34 jarige (13,7%). 43,8% van de inwoners van Welgelegen is alleenstaand. Het aantal inwoners met een Nederlandse achtergrond is in Oog in Al/Welgelegen met 73,8% relatief hoog in vergelijking met Utrecht als geheel. Van de inwoners van Oog in Al/Welgelegen geeft een hoog percentage bewoners (25%) aan, geld over te houden aan het einde van de maand, in heel Utrecht is dit 18% (Gemeente Utrecht, 2019-b). Er zijn geen aparte cijfers bekend van Welgelegen als buurt.

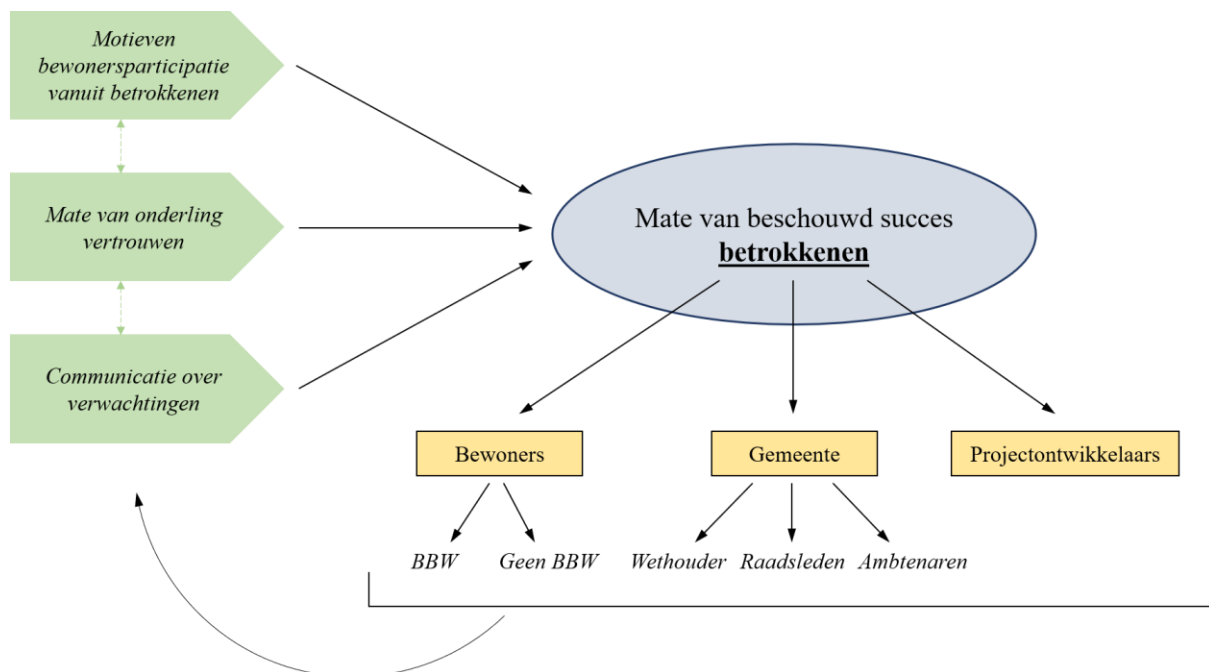
In Welgelegen waren er plannen voor een groot aantal projecten die opgezet zouden worden. Er zou een transformatie plaats gaan vinden waarbij voormalige school -en kantoorgebouwen woonvoorzieningen worden. Het aantal inwoners in de buurt zou enorm gaan toenemen. In 2007/2008 was er een gemeentelijke visie voor Welgelegen in de maak, maar deze visie bleef uit terwijl de projecten zich aandienden. Dit was de aanleiding voor de oprichting van een bewonersgroep. De bewonersgroep heeft bij de ontwikkeling van Visie Welgelegen als klankbordgroep in een aantal bijeenkomsten meegedacht en heet nu Belangenoverleg Buurt Welgelegen (BBW). Het doel van het burgerinitiatief is de sociale cohesie behouden en versterken en het groen in de buurt beschermen. BBW heeft in 2011 een

eigen visie voorgelegd aan de wethouder en na de herstart van het planproces in 2012 zijn de contacten met BBW voortgezet door een aantal gesprekken en een buurtbezoek (Gemeente Utrecht, 2014). In 2014 is Visie Welgelegen, waarbij de inbreng van de bewoners is meegenomen, door de gemeente gepresenteerd. Het participatieproject loopt nog steeds; sommige trajecten zijn afgerond, aan anderen wordt nog gewerkt en sommigen zitten in de planfase. Welgelegen zit op dit moment nog in de transformatie en volgens een publicatie ‘Visie Welgelegen’ van de Gemeente Utrecht duurt de transformatie 10 tot 15 jaar (Gemeente Utrecht, 2014). Dit onderzoek draagt bij aan het verkrijgen van inzicht in deze casus en geeft inzicht in de achterliggende mechanismen van de mate van beschouwd succes van bewonersparticipatie. Aan de hand van deze inzichten kan de participatie in Welgelegen worden bijgestuurd en verbeterd waar dat wenselijk is. Omdat dit onderzoek focust op achterliggende mechanismen kan het ook bijdragen aan verbetering van andere casussen van bewonersparticipatie in de gemeente Utrecht.

Uit evaluatieonderzoek blijkt dat er factoren zijn die burgerinvloed belemmeren. Geurtz & Van de Wijdeven (2010) stellen dat spanning tussen burgers en instituties een veel voorkomende barrière is. Om de kansen en mogelijkheden van bewoners ten volle te benutten moeten beleidsmakers burgers vertrouwen en de ruimte bieden voor betrokkenheid. Van der Pennen (2009) stelt dat bewonersparticipatie ‘wel een institutionele vanzelfsprekendheid is, maar geen dagelijkse vanzelfsprekendheid’(p.7). De invloed van bewoners is volgens Van der Pennen (2009) vaak minimaal omdat bewoners weinig ruimte krijgen. Dit onderzoek brengt de motieven voor bewonersparticipatie aan het licht. Het onderzoek besteedt aandacht aan wat de ervaring van bewoners is en of zij de ervaring hebben te worden beperkt in ruimte om te participeren. Er is ook aandacht voor wat volgens beleidsmakers de invloed is van bewoners op beleid. Dit onderzoek draagt bij aan het verkrijgen van inzicht in hoe bewoners en beleidsmakers zich tot elkaar verhouden en wat hierin belemmeringen zijn. Voor Welgelegen is een volledig dossier van de participatietrajecten beschikbaar. Welgelegen is een betrekkelijk kleine buurt, met relatief veel trajecten in een doorlooptijd van ruim tien jaar. Er kan veel informatie verzameld worden over verschillende participatietrajecten in eenzelfde context en bewonersgroep. Door te focussen op één buurt in Utrecht is het mogelijk grondig in te gaan op de perspectieven van betrokkenen en de achterliggende ideeën en motieven.

2. Theoretisch kader

In dit onderzoek komen de perspectieven naar voren van de betrokkenen bij bewonersparticipatie. De betrokkenen zijn de bewoners, een wethouder, raadsleden, ambtenaren en projectontwikkelaars. De drie factoren die mogelijk invloed hebben op het beschouwde succes van de betrokkenen zijn de motieven van de betrokkenen, de mate van onderling vertrouwen en communicatie over verwachtingen. In *figuur 1* zijn de drie invloedrijke factoren samengevoegd in een theoretisch model.



Figuur 1. Theoretisch model van de invloedrijke factoren op het beschouwd succes van de betrokkenen van de bewonersparticipatie in Welgelegen

De drie invloedrijke factoren worden hierna een voor een besproken, maar lopen in de praktijk door elkaar heen en beïnvloeden elkaar heen. Allereerst wordt er ingegaan op de motieven van bewonersparticipatie vanuit de bewoners. Hierna wordt er ingegaan op de motieven van beleidsmakers om al dan niet aan participatie te doen. Het motief van de projectontwikkelaar komt niet aan de orde omdat deze rol relatief klein is en deze niet terugkomt in de literatuur. Bij het participatieproces is de grootste rol voor bewoners en beleidsmakers. In het onderzoek komt de projectontwikkelaar beperkt aan de orde. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan de het onderlinge vertrouwen tussen de betrokkenen. Het gaat hierbij om het vertrouwen van bewoners in beleidsmakers en het vertrouwen van beleidsmakers in burgers. Hierna wordt er

stilgestaan bij verschillende vormen van participatie. Verwachtingen over het niveau van participatie hebben mogelijk invloed op het succes van de participatie.

2.1 Motieven bewonersparticipatie

2.1.1 Motieven vanuit burgers

Er zijn verschillende verklaringen voor het al dan niet participeren van burgers (Pattie et al., 2004; in Van de Wijdeven, 2012). Ted van de Wijdeven schreef vanuit *Tilburg University* het proefschrift '*Doe-democratie: over actief burgerschap in stadswijken*'. Dit proefschrift is een kwalitatieve studie waarin hij door middel van één op één gesprekken en groepsbijeenkomsten informatie heeft verzameld. In het proefschrift wordt aandacht besteed aan een overzicht van veel gebruikte theorieën over burgerschap (Pattie et al., 2004 in Van de Wijdeven, 2012, p.122). De Britse auteurs Charles Pattie, Patrick Seyd en Paul Whiteley (2003) besteedden eveneens aandacht aan dit thema in hun artikel '*Citizenship and Civic Engagement: Attitudes and Behaviour in Britain*'. Maar ook oudere studies als White (1976) en Whiteley (1995) geven een vergelijkbaar overzicht van theorieën die zij toepassen op participatie. De belangrijkste theorieën over de totstandkoming van burgerparticipatie zijn de *cognitive engagement theory*, de *general incentives theory*, het *civic voluntarism model*, de *equity-fairness theory* en het *social capital model*. Gebaseerd op de genoemde onderzoeken rondom dit thema is een tweedeling gemaakt van de theorieën.

De *cognitive engagement theory* en de *general incentives theory* zijn zogenaamde 'keuze gebaseerde benaderingen' (Pattie, Seyd & Whiteley, 2003; Van de Wijdeven, 2012, p.122). Hierbij gaat het om individuele bewoners die afwegingen maken om al dan niet te participeren. Bij de *cognitive engagement theory* gaat het om de toegankelijkheid van participatie. Toegankelijkheid is afhankelijk van informatie, kennis, vaardigheden en bereidheid hier iets mee te doen. Om te participeren is het van belang dat burgers kritisch en goed geïnformeerd zijn. De *general incentives theory* van Olson (1965) stelt dat er prikkels zijn die burgers aansporen om te participeren. Dit zijn collectieve, individuele of groepsopbrengsten die het gevolg zijn van participatie. Ook de normen rondom participatie in een bepaalde context beïnvloeden of iemand al dan niet participeert. Verder kan loyaliteit tegenover een groep een motief te zijn om aan participatie te doen.

Het *civic voluntarism model*, de *equity-fairness theory* en het *social capital model* zijn op ‘structuur gebaseerde benaderingen’ (Pattie, Seyd & Whiteley, 2003; Van de Wijdeven, 2012). In tegenstelling tot de keuze gebaseerde benadering gaat het hier om de sociale structuren die beïnvloeden of bewoners wel of niet aan participatie doen. In het *civic voluntarism model* van Verba, Schlozman en Brady (1995) staan capaciteit, motivatie en invitatie centraal. Capaciteit hangt af van vaardigheden, geld en tijd. Iemand moet het zich kunnen veroorloven tijd te investeren in participatie. Motivatie heeft te maken met de verwachting daadwerkelijk iets te kunnen bereiken. Als deze verwachting er is, is de motivatie om te participeren groter. Maar motivatie kan ook gehaald worden uit mogelijk andere positieve effecten van participatie zoals contacten opdoen, erkenning ontvangen of interessante en leuke gebeurtenissen. Invitatie, tot slot, gaat over het ontvangen van uitnodiging voor participatie. Als men op een duidelijke wijze wordt gevraagd te participeren, is de kans groter dat daadwerkelijk gebeurt. De *equity-fairness theory* gaat er vanuit dat mensen in de samenleving hun leven vergelijken met andere groepen in de samenleving. Als mensen hierin ongelijkheid ervaren kan dit leiden tot frustratie en dit kan een reden zijn tot actie. Dit is wel vooral een verklaring voor protestgedrag of participatie van achtergestelde groepen in de samenleving en is mogelijk niet breder te interpreteren. De kern van het *social capital model* is dat sociaal kapitaal in de vorm van vertrouwen, normen en netwerken, samenwerking tussen mensen verbetert. Dit leidt tot een effectief en kwalitatief beter resultaat (Putnam et al., 1993, in Van de Wijdeven, 2012). Bij een burgermaatschappij is er sprake van essentieel sociaal kapitaal. Er is een vrijwillige relatie en nauwe samenwerking met een gemeenschappelijk doel (Putman, 2000).

Aandacht voor de kracht en betekenis van de burgermaatschappij voor het functioneren van de democratie is niet nieuw (Van de Wijdeven, 2012). Het is een idee dat door de invloedrijke denker uit de 19e eeuw Alexis de Tocqueville (1805 – 1859) al werd benoemd. Tocqueville schonk aandacht aan burgerlijke instituties die burgers binden en individualisme en materialisme tegengaan. Tocqueville zag participatie van burgers in de politiek op verschillende niveaus al als middel om de democratie te beschermen (Tocqueville, 2015). Het begrip bewonersparticipatie, burgerparticipatie op wijk of buurtniveau, werd in Nederland geïntroduceerd in de jaren vijftig van de 20e eeuw (Engbersen, 2004; Van der Ham & Van der Meij, 1974; Nelissen 1980, in Van Marissing, 2008). In de jaren 60 van de vorige eeuw was er veel wetenschappelijke aandacht voor burgercultuur. In de jaren 80 en 90 was er veel aandacht voor de burgermaatschappij waarbij de nadruk steeds meer kwam te liggen op actief burgerschap. Echter, de verschuiving in het debat en onderzoek (van met name Putman) over

de burgermaatschappij van gemeenschap naar sociaal kapitaal is wel nieuw (Völker, 2005, in Van de Wijdeven, 2012).

De theorieën hebben betrekking op verschillende motieven: kunnen participeren, willen participeren, in staat zijn om te participeren, gevraagd worden om te participeren en zien dat er naar inbreng wordt geluisterd (Lowndes, Pratchett & Stoker, 2006; Van de Wijdeven, 2012).

Deze factoren hebben niet allemaal een even grote invloed en het aandeel van de factoren is afhankelijk van de context van de wijk. In dit onderzoek wordt onderzocht wat de motieven zijn van de bewoners bij bewonersparticipatie in Welgelegen en in hoeverre de motieven invloed hebben op het beschouwde succes. Het motief van de bewoners om te participeren kan bepalend zijn voor het beschouwde succes van de bewoners. Als de verwachtingen overeenkomen met de praktijk is de kans groter dat bewonersparticipatie als succesvol beschouwen.

2.1.2 Motieven vanuit beleidsmakers

Beleidsmakers hebben andere motieven dan bewoners om al dan niet aan bewonersparticipatie te doen. Er zijn verschillende motieven voor beleidsmakers om bewoners te betrekken bij beleidsprocessen. Michels & de Graaf van de *Utrecht School of governance* hebben meerdere *case studies* gedaan naar de verschuiving van *government* naar *governance*, de relatie tussen overheid en burgers en de rol die burgerparticipatie hierbij kan spelen. Uit de onderzoeken blijkt dat burgerparticipatie haar positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van de democratie (Van Marissing, 2008; Michels, 2011; Michels & de Graaf, 2010).

De studie van Van Marissing (2008) is een uitgebreid onderzoek naar stedelijke beleidsprocessen, sociale cohesie en bewonersparticipatie in buurten in Nederland. Een motief van de overheid dat in Van Marissing (2008) wordt genoemd is dat de lokale democratie wordt vergroot door de invloed en ‘empowerment’ van bewoners te stimuleren. Dit sluit aan bij het idee van Tocqueville dat participatie de democratie kan beschermen tegen een grotere centrale macht (de Toqueville, 2015). Een ander motief om aan burgerparticipatie te doen is dat het de sociale cohesie tussen en binnen groepen versterkt. Bewonersparticipatie is een manier om mensen die uitgesloten worden, te betrekken bij de buurt of wijk. Verder kan bewonersparticipatie bijdragen aan de effectiviteit van het beleidsproces. Ook de kwaliteit van de plannen die uit het beleidsproces voortkomen, kunnen worden verbeterd en het draagvlak voor beslissingen kan met bewonersparticipatie worden vergroot (Marissing, 2008; Peters & Stipdonk, 2016).

Er zijn ook motieven voor beleidsmakers om bewoners juist niet te betrekken in beleidsvorming (Van Marissing, 2008). Ten eerste kan het onnodige vertraging en onnodige kosten opleveren. Dit is in strijd met het doel van participatie dat het effectiviteit oplevert. Een tweede argument tegen bewonersparticipatie is dat bewoners niet genoeg specifieke kennis hebben om mee te praten. Gebrek aan capaciteit van bewoners kan een reden zijn om hen niet te betrekken. In de praktijk is bewonersparticipatie niet altijd gewenst en wordt het soms zelfs beperkt door professionals, omdat zij hun macht niet uit handen willen geven. Er wordt niet altijd eerlijk gecommuniceerd over wat de daadwerkelijke reden is om bewoners te betrekken. Bewonersparticipatie wordt soms enkel geïmplementeerd omdat er wettelijk aan verplichtingen moet worden voldaan. Het kan zelfs een marketingstrategie zijn; aandacht voor bewonersparticipatie laat zien dat je als overheid een open houding hebt ten aanzien van bewoners. Van Marissing (2008) stelt dat het de overheid vaak met name gaat om het legitimeren van plannen en niet om het daadwerkelijk verbeteren ervan. Het is voor beleidsmakers vaak moeilijk macht uit handen te geven, maar dit is wel nodig om het principe van *governance* toe te passen. Wanneer beleidsmakers geen macht afstaan aan bewoners, voelen bewoners zich niet voldoende serieus genomen. Dit kan zijn invloed hebben op het vertrouwen van de burgers in de overheid (Brenninkmeijer, 2012).

In dit onderzoek wordt onderzocht in hoeverre er daadwerkelijk iets wordt gedaan met de inspraak van bewoners. Om dit in beeld te brengen wordt een overzicht gemaakt van de resultaten van de participatietrajecten in Welgelegen op basis van de documenten die beschikbaar zijn. Als er daadwerkelijk invloed is van de bewoners op de uitkomst van de trajecten, ervaren zij mogelijk meer succes dan wanneer dit niet zo is. Verder wordt onderzocht wat de wethouders, ambtenaren en raadsleden willen bereiken met bewonersparticipatie en waarom bewonersparticipatie juist een belemmering kan zijn in het beleidsproces.

2.3 Mate van onderling vertrouwen

In een case studie van Geurtz & Van de Wijdeven (2010) naar vier gemeenten in Nederland wordt aan de hand van documentanalyse en interviews met betrokkenen onderzoek gedaan naar de uitdagingen die bij bewonersparticipatie komen kijken. Geurtz & Van de Wijdeven (2010) stellen dat samenwerking met burgers vanuit de overheid steeds meer vereist is. Bij de samenwerking tussen burgers en instituties is spanning een veel voorkomende barrière. Uit onderzoek van de nationale ombudsman naar de relatie tussen de overheid en de burger blijkt dat onderlinge spanningen invloed hebben op het vertrouwen tussen deze partijen

(Brenninkmeijer, 2012). Participatie gaat niet altijd gepaard met vertrouwen (Clark & Carreira da Silva, 2009, in Silver, Scott, & Kazepov, 2010). Gebrek aan vertrouwen is problematisch omdat elke zinvolle wederzijdse relatie gebaseerd is op vertrouwen (Brenninkmeijer, 2012). Burgerparticipatie verlangt vertrouwen van zowel beleidsmakers als burgers.

Bij een samenleving die bouwt op burgerbetrokkenheid gaat het om vertrouwen van beleidsmakers in burgers. Uit onderzoek van de nationale ombudsman blijkt dat er onder ambtenaren sprake is van negatieve beeldvorming van burgers (Brenninkmeijer, 2012). Volgens ondervraagde ambtenaren hebben burgers te weinig kennis van zowel taken van publieke organisaties als inhoudelijk van publieke vraagstukken. Ook is de communicatie vanuit burgers volgens ambtenaren niet helder, zijn zij gericht op eigenbelang en kloppen zij bij de gemeente aan voordat zij zelf actief een probleem proberen op te lossen. Ambtenaren stellen dat juist dit kenmerken zijn die nodig zijn in een vertrouwelijke samenwerking. Op basis van deze resultaten verwacht Brenninkmeijer (2012) dat burgers soms niet voldoende serieus genomen worden. Dit kan zijn invloed hebben op het vertrouwen van de burgers in de overheid.

Dit vertrouwen van burgers in beleidsmakers is van groot belang voor een goede samenwerking. De overheid kan er op verschillende manieren voor zorgen dat het vertrouwen vanuit de burgers ten opzichte van de overheid wordt vergroot. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) moeten beleidsmakers denken vanuit burgers om het vertrouwen van burgers te winnen. Verder is het nodig voortdurend te investeren en voorwaarden te creëren voor verandering. De overheid kan op concrete manieren investeren in vertrouwen. Allereerst door zelf actief bewoners te betrekken. Beleidsmakers moeten niet alleen ruimte creëren voor burgers om te participeren maar burgers ook actief uitnodigen (Van der Pennen, 2009; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012). Ten tweede is het versterken van de alledaagse invloed een manier om vertrouwen te winnen. De alledaagse leefomgeving vormt een aangrijpingspunt voor burgerbetrokkenheid. Verder is het stimuleren van maatschappelijk verkeer een manier om vertrouwen te wekken. Hiervoor is het nodig ruimte voor een netwerk te creëren. Ook moet er binding zijn tussen burgers, beleidsmakers en andere betrokkenen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012).

Om te onderzoeken wat de barrières zijn voor een goede samenwerking in de casus van Welgelegen wordt in dit onderzoek bekeken hoe de betrokkenen de samenwerking met andere partijen hebben ervaren en wat een vertrouwelijke samenwerking heeft belemmerd.

2.4 Communiceren van verwachtingen

Voordat participatie van start gaat moet het duidelijk zijn wat het participatieproces inhoudt en om welke vorm van participatie het gaat (Bots, 2012). Volgens Bots (2012) bestaat het ideale participatieproces uit vijf punten. De eerste is het bepalen van een ambitie en doel. Daarna moet er inzicht worden gekregen in de doelgroep en wat de doelgroep wil bewerkstelligen. Hierna moet er een plan komen die de participatie richting geeft en waarbij grenzen worden afgebakend. Na de voorbereidende fase kan de uitvoering van het plan beginnen en wordt er toegewerkt naar het eindresultaat. Tot slot vindt er een evaluatie plaats van het participatieproces. In de fase ‘afbakenen en inrichten’ moet duidelijk worden wat het niveau wordt van de participatie (Bots, 2012). De diverse vormen van participatie worden door auteurs uitgewerkt in ‘participatieladders’ (Edelenbos, Domingo, Klok & Van Tatenhove, 2006; Leyenaar, 2009; Van Marissing, 2008). Hierbij worden vijf gradaties van interactiviteit aangegeven: informeren, raadplegen, adviseren, meebeslissen en coproduceren waarbij informeren de laagste participatiegraad is en coproduceren de hoogste participatiegraad (Dinjens, 2010; Edelenbos et al., 2006). De vorm van participatie en daarmee de verwachtingen van alle betrokken moet worden afgestemd om vertrouwen te creëren of behouden tussen de betrokkenen.

De gemeente Utrecht onderscheidt in haar participatieleidraad drie manieren van participatie: raadplegen, advies vragen en cocreëren/samenwerken (Gemeente Utrecht, z.d.-d). Informeren wordt sinds 2019 niet meer gezien als participatievorm. Informeren wordt de laatste tijd vaker niet als participatievorm gezien, omdat hierbij geen actieve rol bij de burger ligt (Leyenaar; 2009). Wanneer participatie niet mogelijk is, informeert de gemeente Utrecht belanghebbenden en omwonenden over de situatie in hun omgeving. Het laagste niveau van participeren is ‘raadplegen’. De gemeente vraagt om meningen, ervaringen en ideeën. De gemeente bepaalt de agenda en gebruikt waar mogelijk de reacties van betrokkenen bij het vervolg. De reacties zijn voor de gemeente niet bindend. De tweede manier is ‘advies vragen’. Het advies wordt gevraagd vanuit de gemeente. Utrechters komen met problemen en oplossingen. De reacties spelen een grote rol bij het ontwikkelen van plannen. De gemeente dient zich aan de meeste resultaten te houden en uit te leggen als zij adviezen niet overneemt. De derde vorm is ‘cocreëren’ of ‘samenwerken’; de gemeente en burgers werken samen en zitten vanaf het begin met elkaar om tafel. Samen bepalen zij de agenda en wordt er gezocht naar oplossingen. Als de gemeente een besluit neemt, neemt zij de oplossingen over die samen zijn gekozen (Gemeente Utrecht, z.d.-d). De hoogste participatiegraad is meebeslissen.

Theoretisch wordt dit niveau onderscheiden maar in de praktijk blijkt dat er van meebeslissen vrijwel nooit sprake is (Leyenaar; 2009), bij de gemeente Utrecht wordt deze vorm dan ook niet genoemd als mogelijke participatievorm. Ook van coproductie, de derde trede, is zelden sprake (Leyenaar; 2009). Als de verwachtingen van de bewoners van het participatieniveau hoger liggen dan de intentie van de gemeente is, kan dit voor teleurstelling zorgen en ten koste gaan van het vertrouwen van de burgers in het participatieproces en de rol van de gemeente hierin. Door verwachtingen te communiceren en tot overeenstemming te komen kan teleurstelling en schending van vertrouwen voorkomen worden.

Er wordt in dit onderzoek onderzocht in hoeverre de verwachtingen van betrokkenen over de manier van participatie overeenkomen.

2.5 Voorlopige conclusie

Naar verwachting zijn er verschillende factoren die invloed hebben op de mate waarin de betrokkenen bewonersparticipatie als succesvol beschouwen. Allereerst kunnen de motieven van de betrokkenen om aan bewonersparticipatie te doen invloed hebben op het succes. Bewoners kunnen verschillende motieven hebben om te participeren. Hun uitgangspunt kan bepalend zijn voor de mate waarin zij de participatie als succesvol ervaren. De overheid kan aan participatie doen om openheid uit te dragen, maar er kunnen ook motieven spelen als het verbeteren van de kwaliteit van een plan en het verbeteren van de sociale cohesie in een wijk of buurt (Van Marissing, 2008). De kans dat bewoners tevreden zijn over de participatie is groter als de overheid daadwerkelijk de meerwaarde ziet van bewonersparticipatie en het niet alleen doet om een plan te legitimeren. Verder blijkt vertrouwen tussen de betrokkenen van invloed te zijn op het succes van de participatie. Om de mogelijkheden en kansen die voortkomen uit burgerparticipatie ten volle te kunnen benutten is het noodzakelijk dat er sprake is van onderling vertrouwen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012). Om vertrouwen te creëren is het van belang dat verwachtingen van de participatie worden overlegd en er vooraf tot overeenstemming wordt gekomen. Er zijn niveaus van bewonersparticipatie waarbij de mate waarin burgers invloed uitoefenen differentieert (Leyenaar, 2009). Duidelijkheid en communicatie over het participatieniveau is belangrijk om teleurstelling en schade van het vertrouwen te voorkomen en daarmee de participatie tot een succesvol einde te brengen.

3. Methode

3.1 Onderzoeksontwerp

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in hoe de betrokkenen tegen de bewonersparticipatie in Welgelegen aankijken. Dit onderzoek is gedaan in de context van een betrekkelijk kleine buurt, met relatief veel trajecten in de afgelopen tien jaar. Dit maakt dat er veel informatie verzameld is over een duidelijk afgebakende context. Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van een kwalitatief onderzoeksdesign. De onderzoeksvragen zijn beantwoord door middel van semigestructureerde individuele interviews met betrokkenen bij de bewonersparticipatie in Welgelegen. Waar mogelijk zijn de interviews *face to face* afgenomen. Vanwege de maatregelen van de overheid rondom het coronavirus was het niet altijd mogelijk of verstandig om interviews *face to face* af te nemen (RIVM, 2020). In dat geval zijn de interviews telefonisch afgenomen. De wethouder gaf aan niet in de gelegenheid te zijn in gesprek te gaan en heeft een aantal vragen schriftelijk beantwoord. Door middel van de interviews is er inzicht verkregen in de situatie en de percepties van betrokkenen bij de bewonersparticipatie in Welgelegen in Utrecht.

3.2 Respondenten

De respondenten in dit onderzoek hebben verschillende rollen binnen de bewonersparticipatie in Welgelgen. Er hebben 16 interviews plaatsgevonden van ongeveer een uur. Dit waren interviews met zes bewoners waarvan drie leden van de BBW en drie bewoners die meer op de achtergrond zijn, een wethouder, drie ambtenaren, drie raadsleden, twee projectontwikkelaars en een strategisch adviseur die is ingehuurd door een projectontwikkelaar om de participatie in goede banen te leiden. In *tabel 1* staat een overzicht van de respondenten in het onderzoek en de rol die zij hadden of hebben bij de participatie. Voor de namen van de respondenten zijn in dit onderzoek pseudoniemen gebruikt.

Tabel 1

Rol van respondenten bij participatietrajecten

Naam	Rol van respondent	Betrokken bij
Jacob	BBW	Alles
Wil	BBW	Alles
Arthur	BBW	Alles
Ruben	Bewoner	-
Mien	Bewoner	-
Roel	Bewoner	-
Vincent	Wethouder D66	Hommelbos/Ravellaan Noord
Adam	Ambtenaar	Visie Welgelegen
Alex	Ambtenaar	Alles
Eugène	Ambtenaar bij Wijkbureau West	Alles
Rupert	Raadslid GroenLinks	Visie Welgelegen
Boudewijn	Raadslid PvdA	Alles
Julie	Raadslid CDA	Hommelbos/Ravellaan Noord
Heike	Projectontwikkelaar	Ravellaan 205/207
Rik	Projectontwikkelaar	Rachmaninoffplantsoen
Kobe	Strategisch adviseur (in dienst van projectontwikkelaar)	Rachmaninoffplantsoen

De betrokken partijen zijn in het onderzoek niet benaderd als homogene groep. Er kunnen individuele verschillen zijn tussen de raadsleden, de projectontwikkelaars, maar ook de wensen en verwachtingen van bewoners kunnen uiteenlopen. Voor verschillen tussen bewoners in een buurt is te weinig aandacht (Vermeij & Gieling, 2016). Er wordt gesproken over dé bewoners, zonder onderscheid te maken binnen een groep buurtbewoners. Burgers hebben uiteenlopende behoeften en kwaliteiten en als daar onvoldoende rekening mee wordt gehouden, haken veel mensen af (Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2016). Het verschil tussen bewoners is relevant omdat burgers niet in gelijke mate participeren (Sprinkhuizen 2001, in Van Marissing, 2008;). Uit Peter & Stipdonk (2016) blijkt dat vooral ouderen, mensen met een hoge sociaal economische status, hoog opgeleiden, religieuze mensen en autochtonen veel participeren. Dit kan zorgen voor een eenzijdig beeld van de problemen in een wijk en het is

daarom belangrijk rekening te houden met de mate van diversiteit binnen de buurt en representativiteit van deelnemers van bewonersinitiatief in een wijk. Bij het verzamelen van respondenten is bovendien rekening gehouden met het feit dat bewoners niet in gelijke mate participeren. Er is gezocht naar bewoners die niet in BBW zitten en in mindere mate betrokken zijn bij de participatie. Wel zijn er relatief meer actieve bewoners geïnterviewd. Dit heeft meerwaarde omdat actieve bewoners relevant zijn om te interviewen. Zij weten het meeste van het proces en kunnen inzicht geven in achterliggende mechanismen. Zij kunnen spreken over andere groepen omdat zij van dichtbij zien wat zich afspeelt in de buurt en hoe de bewoners hier al dan niet bij betrokken zijn. Bij de analyse is er rekening gehouden met individuele verschillen binnen de betrokken partijen.

3.3 Procedure interviews

Een interview begon met een *informed consent* waarbij de interviewer uitlegt wat het onderzoek inhoudt en wat het doel is van het onderzoek. De respondent is voorafgaand aan het interview op de hoogte gesteld van de anonimiteit en vertrouwelijkheid van het gesprek. Vervolgens is toestemming gevraagd om het interview op te nemen zodat de informatie achteraf beter kan worden verwerkt. Het werd aangekondigd wanneer de opname werd gestart en vervolgens werd er opnieuw akkoord gevraagd aan de respondent voor de opname zodat er bewijs is van de toestemming.

In een interview kwamen verschillende thema's aan bod. Voorafgaand aan het interview is hiervoor een topiclijst opgesteld. Echter zijn er gedurende het proces van dataverzameling aan de hand van de gedane interviews nog vragen aangepast en bijgevoegd. De topiclijst is aangepast wanneer een vraag tijdens het gesprek geen relevante informatie opleverde of er informatie ontbrak die wel van belang is voor het onderzoek. De topiclijst diende als uitgangsbasis en niet als strikte richtlijn. De respondenten hebben ruimte gekregen om zelf met onderwerpen en ervaringen te komen. Doordat respondenten de kans kregen zaken aan te dragen, werd duidelijk wat zijzelf belangrijk vinden en wat hen bezighoudt rondom de participatietrajecten. Ook was er een verschil in onderwerpen en vragen tussen respondenten. Bij bewoners die niet actief participeren lag de nadruk op de wensen voor hun buurt en de representatie van het Belangenoverleg Buurt Welgelegen (BBW). Bij interviews met BBW-leden, de wethouder, ambtenaren en raadsleden werd er ingegaan op één of meer trajecten.

Het semigestructureerde interview geeft inzicht in achterliggende mechanismen. De interviews gaven inzicht in waarom betrokkenen bewonersparticipatie in Welgelegen al dan

niet als succesvol beschouwen. Het geeft een veelzijdig beeld van de participatie in Welgelegen omdat de situatie vanuit verschillende kanten wordt belicht. In de methodologische studie van Fielding en Thomas (2001) over kwalitatief interviewen geven zij aan dat het doel in een interview is om een oprecht gesprek te voeren met een natuurlijke wisselwerking tussen de respondent en de interviewer. Dat is bij deze interviews gecreëerd door oprechte interesse te tonen in de respondent, gedurende het gesprek regelmatig bevestiging te geven en bij moeilijke punten die de respondent aankaart begrip te tonen. Om aan waardevolle informatie te komen zijn vervolgvragen gesteld om meer duidelijkheid te krijgen en dieper in te gaan op het onderwerp. Er is regelmatig naar voorbeelden gevraagd om de situatie concreter te maken en meer inzicht te krijgen. Ook is er teruggesproken naar wat respondent eerder in het gesprek zei, en wat mogelijk in tegenspraak is met wat de respondent later in het gesprek noemt. Dit om duidelijk te krijgen wat de respondent daadwerkelijk bedoelt. Verder zijn er perspectieven van andere betrokkenen voorgelegd, uiteraard anoniem, om reactie hierop uit te lokken en te zien hoe de respondent zich verhoudt tot de andere betrokkenen. Dit alles draagt bij aan de interne validiteit van het onderzoek. De interviewer heeft ten alle tijde beleefd gecommuniceerd met de respondent en de vrijblijvendheid benadrukt van het beantwoorden van de gestelde vragen.

In het interview kwam eerst bewonersparticipatie in het algemeen aan bod zodat de respondent een invulling kon geven aan het begrip bewonersparticipatie en de doelen van participatie. Vervolgens is er ingegaan op de mate van invloed die de bewoners hebben gehad in Welgelegen. Hierna werd er ingezoomd op een of meer trajecten waar de respondent mee te maken heeft gehad. Er is naar de belangen van de betrokkenen gevraagd, naar hoe de respondenten zich tot de andere betrokkenen verhouden en naar het verloop van het participatieproces. Vervolgens werd er uitgezoomd en gevraagd naar de resultaten van de bewonersparticipatie in Welgelegen en een oordeel over de verhouding tussen de verwachtingen en de praktijk. Tot slot had de respondent de gelegenheid zelf zaken aan te dragen die nog niet aan bod waren geweest. Nadat de onderzoeker dit aankondigde, werd de opname gestopt. De respondent werd bedankt voor het gesprek en er werd vermeld dat de respondent het onderzoek toegestuurd krijgt, wanneer deze is afgerond. Een eindversie van de topiclijst is bijgevoegd in *bijlage 1*.

3.4 Dataverwerking

De interviews zijn achteraf volledig getranscribeerd. In de transcripten zijn geen namen van personen, organisaties, of bedrijven genoemd. Verder is genoteerd wanneer er lange stiltes vielen en wanneer er gelachen of tussendoor gestoord werd. Dit om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de sfeer van het gesprek. Vervolgens zijn de transcripten geanalyseerd. Voor de data-analyse is gebruik gemaakt van het programma Nvivo. In *bijlage 2* is een beschrijving toegevoegd van de uitvoering van de data-analyse.

4. Resultaten

Er is binnen de gemeente Utrecht recent veel aandacht voor het verbeteren van de participatie en de ontwikkeling van nieuwe participatievormen (Gemeente Utrecht, z.d.-c). Dit onderzoek is een evaluatie van de afgelopen tien jaar participatietrajecten in Welgelegen om inzicht te krijgen in bewonersparticipatie in de praktijk. Om de ontwikkelingen in Welgelegen in kaart te brengen, wordt in de resultatensectie allereerst een overzicht gegeven van de participatietrajecten in Welgelegen. Vervolgens komen de bevindingen aan de orde over de mate van beschouwd succes van bewonersparticipatie in Welgelegen en de factoren die invloed hebben op het beschouwde succes. In lijn met het theoretisch model speelt vertrouwen een grote rol als het gaat om de mate van beschouwd succes van participatie. In Welgelegen blijkt het informeel of formeel vertrouwen niet altijd aanwezig. Eerst komt informeel vertrouwen aan bod. Met informeel vertrouwen wordt vertrouwen tussen de betrokkenen onderling bedoeld. Daarna wordt er ingegaan op formeel vertrouwen, het gaat eerst over vertrouwen in de politiek en daarna over vertrouwen in gemeentelijke procedures. De drie vormen van vertrouwen zijn geen gescheiden factoren maar beïnvloeden elkaar. Informeel vertrouwen draagt bij aan formeel vertrouwen en andersom. Bij de drie vormen van vertrouwen, gaat het bovendien over hoe wantrouwen of vertrouwen ontstaat binnen het participatieproces.

4.1 Context: overzicht participatietrajecten

De participatietrajecten in Welgelegen hebben betrekking op de Visie Welgelegen, transformatie en bouwprojecten, groenprojecten en verkeer. Bij het opstellen van de visie was een grote rol weggelegd voor de bewoners die invloed hebben uitgeoefend op de gestelde kaders

in Visie Welgelegen. In de meeste participatietrajecten, waarbij het ging om een vergunningsaanvraag, is er door de bewoners na de publicatie van de aanvraag een zienswijze ingediend. In de zienswijze geven burgers aan waarom zij voor of tegen het verlenen van de vergunning zijn (Gemeente Utrecht, z.d.-b). In Welgelegen wilden bewoners meestal een aanpassing aan het project, bijvoorbeeld groen behouden of aandacht voor openbare ruimte, en waren zij niet in zijn geheel tegen het project. De zienswijze werd in alle gevallen afgewezen waarna de gemeente een vergunning verleende aan de projectontwikkelaar. Vervolgens dienden de bewoners een bezwaarschrift in. Op één project na is er altijd een vergunning verleend door de gemeente aan de projectontwikkelaar om het traject te starten, ondanks het bezwaar van de bewoners. Een voorbeeld van een groot project waarbij het proces zo verliep is Plan Heijmerink waarbij sloop en nieuwbouw plaatsvond van 79 woningen. Er werd volgens de BBW afgeweken van het bestemmingsplan. Alleen bij het traject waarbij bomen gekapt zouden worden in de Bartoklaan is een aanpassing gemaakt naar aanleiding van het bezwaar van de bewoners. Nadat de bewoners een bezwaar hadden ingediend kwam er vaak een dialoog met de projectontwikkelaar tot stand. Met het verstrijken van de jaren werd het de bewoners duidelijk dat gesprekken met projectontwikkelaars kansrijk zijn en zijn die gesprekken in een steeds vroeger stadium gestart. Overeenstemming met de projectontwikkelaar had in vrijwel alle gevallen betrekking op het behoud, vervanging of uitbreiding van groen. Een voorbeeld is het behouden van zes Elzen aan de kanaalweg.

Een aantal keer is er invloed uitgeoefend door bewoners in een eerder stadium (voordat er een vergunningsaanvraag was gepubliceerd). Dit startte vaak bij een raadsinformatieavond (RIA). Tijdens raadsinformatieavonden kunnen bewoners input geven voordat beslissingen zijn genomen door de raad (Gemeente Utrecht, z.d.-e). Dit gebeurde bij het plan voor een asielzoekerscentrum in de buurt. Er was draagvlak voor het AZC. In overleg met de bewoners is het plan aangepast. Er is een beperking gekomen op het aantal bewoners van het AZC en de tijd die bewoners daar mochten verblijven. Bewoners hebben in een later stadium het initiatief genomen om activiteiten te organiseren met het AZC voor alle bewoners uit de buurt. Er is ook invloed uitgeoefend door bewoners op de komst van meerdere studentencomplexen. De aanvraag voor transformatie van een complex naar studentenhuisvesting is ingetrokken door hun invloed. Ook mochten bewoners meepraten over uitgangspunten en randvoorwaarden voor een transformatieproject voor jongerenhuisvesting. Tot slot is er op het gebied van verkeer bereikt dat er een drempel is gekomen en een 30 km zone in Welgelegen is ingesteld. Een overzicht van alle trajecten en de resultaten is terug te vinden in *bijlage 3*. Er is door bewoners het meeste succes geboekt op het thema groen. Ruimtelijk ordening blijkt een lastig thema te

zijn om invloed op uit te oefenen. In de interviews met bewoners komt dit meermaals terug, zowel bij BBW-leden als bij andere bewoners van de buurt. De verklaring die bewoners hiervoor geven is dat er veel geld in omgaat en partijen er daarom veel belang bij hebben.

De respondenten hebben allemaal te maken gehad met één of meer participatietrajecten in de buurt. In *tabel 1* is te zien wat de rol is van de betrokkenen en bij welke trajecten zij betrokken waren of zijn. De leden van Belangenoverleg Buurt Welgelegen (BBW) waren betrokken bij alle trajecten. Jacob woont 10 jaar in een koopappartement in Welgelegen en is werkzaam bij de gemeente Utrecht voor de afdeling veiligheid. Wil is gepensioneerd en woont 14 jaar samen met zijn vrouw in een koopappartement in Welgelegen. Arthur is ook gepensioneerd en is oud-gemeenteraadslid en oud-lid van de provinciale staten. Arthur woont nu 30 jaar in een nieuw koophuis in Welgelegen. De BBW-leden willen als bewonersgroep het buurtbelang vertegenwoordigen. Van de andere bewoners heeft Ruben een groot deel van zijn leven in Welgelegen gewoond, hij is net terug uit het buitenland, maar woont nu in een koopwoning in een flat in Welgelegen. Mien is gepensioneerd en woont ook in een koopwoning in een flat in Welgelegen. Roel is vader van twee kinderen en woont met zijn gezin sinds anderhalf jaar in een nieuwe koopwoning in Welgelegen.

Alle bewoners van Welgelegen krijgen een paar keer per jaar een nieuwsbrief vanuit de BBW. Arthur, Mien en Roel zeggen via de nieuwsbrief of contact met BBW-leden wat mee te krijgen van de trajecten in de buurt. Zij geven alle drie aan goed geïnformeerd te worden door de BBW en zich vertegenwoordigd te voelen door hen. Ruben zegt hierover:

“Weet je, op het moment dat je niet het gevoel hebt dat er iemand vinger aan de pols krijgt, dan ga je je meer zorgen maken. Er zijn mensen die mijn belangen behartigen dus ik zit oké hier.” - Ruben

De waardering voor het werk van de BBW-leden en de energie die de zij erin steken komt regelmatig terug in de gesprekken met de andere bewoners.

Vanuit de gemeente zijn er zeven respondenten. Een wethouder, drie ambtenaren en drie raadsleden. In de gemeente Utrecht bestaat de coalitie uit GroenLinks, D66 en de ChristenUnie. Een wethouder van D66 (Vincent) heeft schriftelijk vragen beantwoord. Vincent is betrokken bij de huidige trajecten van de Ravellaan Noord en het Hommelbos. Verder zijn er drie ambtenaren geïnterviewd. Adam is betrokken geweest bij het opstellen van Visie Welgelegen en al een aantal jaar niet meer werkzaam bij de gemeente. Alex heeft als ambtenaar veel te maken bewonersparticipatie in Utrecht en Eugène is ambtenaar bij wijkbureau West, zij zijn beide betrokken geweest bij alle trajecten in de buurt. Het wijkbureau neemt een mediërende

rol in tussen de bewoners en het ambtenarenapparaat. Adam en Alex voeren het beleid uit voor het college en geven tijdens de interviews de indruk het college te representeren. Er zijn drie raadsleden geïnterviewd. Rupert van GroenLinks was alleen betrokken bij Visie Welgelegen, maar volgt op de achtergrond de andere trajecten. Boudewijn van de PvdA is betrokken geweest bij alle trajecten in de buurt en Julie van het CDA is betrokken bij de huidige trajecten op de Ravellaan Noord en het Hommelbos. De raadsleden zijn kritisch op het College van B&W en staan ook als individuele raadsleden in contact met de bewoners. ‘De gemeente’ blijkt niet te benaderen als één partij, omdat er verschillen zijn tussen de wethouders, ambtenaren en raadsleden binnen de gemeente.

Verder zijn er twee projectontwikkelaars geïnterviewd. Heike is van het project van Ravellaan 205/207 en Rik van de herontwikkeling van het Rachmaninoffplantsoen. Ook Kobe is als betrokkene bij het Rachmaninoffplantsoen geïnterviewd. Hij is een strategisch adviseur die in dienst was bij de ontwikkelaar en een bemiddelende rol innam tussen ontwikkelaar en omgeving.

4.2 Informeel vertrouwen

Voor een goede samenwerking en een succesvol participatietraject is onderling vertrouwen nodig, noemen alle respondenten. Dit komt overeen met de bevindingen uit de theorie waarbij onderling vertrouwen één van de drie invloedrijke factoren is op het beschouwde succes van bewonersparticipatie. Met informeel vertrouwen wordt vertrouwen bedoeld tussen de betrokkenen onderling. De BBW-leden Jacob, Wil en Arthur zeggen dat het vertrouwen in de gemeente wel eens is geschaad. Jacob voelt zich regelmatig niet serieus genomen door de gemeente. Er wordt soms niet gereageerd vanuit de gemeente op de inbreng van bewoners, zegt Jacob. Ook de drie bewoners buiten de BBW zeggen het idee te hebben dat de gemeente vaak hun eigen plan trekt.

Er is in 2014 samen met de bewoners Visie Welgelegen opgesteld waarin kaders zijn vastgesteld rondom de ontwikkelingen in Welgelegen. Recent is er een plan voor een ontwikkeling bij de Ravellaan Noord. Hierbij dreigen de afspraken vastgesteld in de visie niet opgevolgd te worden. Dit zien bewoners maar ook raadsleden van de oppositiepartijen PvdA en CDA als ‘niet aan de afspraak houden’ en daarmee schending van onderling vertrouwen. Ambtenaren rechtvaardigen het afwijken van de visie. Zij stellen dat het met de jaren duidelijk is geworden dat er meer verdicht moet worden in de stad Utrecht dan dat er een aantal jaar geleden gedacht werd. Alex (ambtenaar) zegt:

“Die visie is nu een soort heiligdom voor hen maar ja die visie is inmiddels ook vijf of zes jaar oud en de wereld verandert. Dus ik ga geen nieuwe visie maken want die visie staat nog voor 95%, maar op sommige onderdelen voel ik me vrij om daar weer andere dingen mee te doen. En dat kan ik dan gewoon uitleggen.” – Alex

De wethouder stelt dat het niet zo’n probleem is af te wijken van de visie omdat de gemeente hierover in gesprek blijft met de bewoners. De wethouder schreef het volgende:

“Soms worden we door de actualiteit ingehaald of moet er hier en daar wat bijgesteld worden. Dit is dan uiteraard onderwerp van gesprek en dat gaat prima.” – Vincent

Dat de wethouder het prima vindt gaan, komt niet overeen met wat de BBW-leden en raadsleden vinden. Zij vinden het een probleem dat er wordt afgeweken van de visie en vinden de samenwerking tussen de gemeente en bewoners om die reden de laatste tijd niet goed lopen. Eugène (ambtenaar wijkbureau West) zegt hierover dat het traject rondom de Ravellaan Noord in Welgelegen steeds meer een principekwestie is geworden. Het is belangrijk om bij de inhoud te blijven. Kobe, die een functie had als intermediair tussen de bewoners en de projectontwikkelaar, benoemt dit probleem ook. Hij zegt dat het vaak een discussie wordt waarbij partijen hun eigen argumenten blijven aanhalen zonder naar elkaar te luisteren. Het is volgens Kobe goed om dan terug te gaan naar de kern, ‘waar gaat het nu eigenlijk over?’.

De BBW wordt door alle respondenten gezien als een goed georganiseerde bewonersgroep die constructief optreedt. Zij zijn, in tegenstelling tot sommige bewonersgroepen in andere buurten, bereid tot meedenken, werken professioneel en hebben veel kennis van zaken. BBW-leden zien dit ook zo, maar geven aan het idee te hebben dat de gemeente hen als tegenpartij ziet. Dat vinden zij jammer. Wil zegt hierover:

“Want ze zitten rechtstreeks tegenover de tegenpartij. Het is in mijn beeld interessanter om naast elkaar te gaan zitten en dan samen te kijken waar we naartoe gaan. Soms doe ik dat ook heel letterlijk, dat ik naast personen ga zitten.” – Wil

Samenwerking moet gaan om overleg en wederzijds begrip, vinden de meeste respondenten. Om vertrouwen te creëren is het nodig met elkaar in gesprek te gaan, naar elkaar te luisteren, te onderhandelen en tot compromissen te komen, zegt Boudewijn (raadslid). BBW-leden,

raadsleden en ambtenaren vinden het jammer dat dit, met name de laatste tijd, niet het geval is en dat bewoners en gemeente elkaar zien als tegenstanders.

Heike en Rik (projectontwikkelaars) geven aan dat zij door middel van participatie draagvlak willen creëren voor het plan om het proces zo goed mogelijk te laten verlopen. Als bewoners in een later stadium opstaan, zorgt dat voor tijdverlies. Projectontwikkelaars moeten vertrouwen winnen. Heike en Rik geven aan dat zij met veel vooroordelen te maken hebben, zij zouden alleen geld willen verdienen en zouden bewoners die zich bemoeien met het project vervelend vinden. De meerderheid van de bewoners schetst een beeld van de projectontwikkelaar die alleen uit is op zo veel mogelijk geld verdienen en weinig aandacht heeft voor maatschappelijke belangen. Heike en Rik geven aan dat deze vooroordelen een vertrouwensrelatie in de weg zitten. Kobe (strategisch adviseur) erkent deze vooroordelen en zegt:

“Probeer nou eens een keer echt contact te maken met de mensen die wat vinden, in plaats van meteen het label op iemand te plakken: jij bent tegen of voor. Of jij bent een nare projectontwikkelaar met een euroteken op het voorhoofd. Dat zijn de labels die over en weer steeds geplakt worden. Haal die labels er eerst eens af en ga gewoon eens kijken of je, nou ja, begrip kan krijgen voor elkaars argumenten. Dan heb je weer een voedingsbodem om verder te praten.” – Kobe

Ook hier gaat het over wederzijds begrip. Negatieve beeldvorming staat het wederzijdse vertrouwen in de weg en zorgt ervoor dat betrokkenen elkaar mogelijk niet serieus nemen (Brenninkmeijer, 2012)

Onderlinge spanningen hebben invloed op het vertrouwen tussen partijen (Brenninkmeijer, 2012) Pas als een samenwerking in gang wordt gezet, kom je naast elkaar te staan in plaats van tegenover elkaar en creëer je onderling vertrouwen.

4.3 Formeel vertrouwen: de politiek

Formeel vertrouwen gaat over vertrouwen in het systeem of instituties. Vertrouwen in de politiek is hier een vorm van. De gemeente Utrecht draagt uit participatie belangrijk te vinden (gemeente Utrecht, z.d.-a). De drie BBW-leden geven aan dat zij weinig ruimte krijgen voor participatie. Er blijkt een kloof te zijn tussen politiek en burgers. Het is moeilijk een ingang te vinden bij de gemeente. Met name wethouders zijn niet te bereiken, stellen de BBW-leden. Jacob en Arthur zeggen regelmatig tegen een dichte deur aan te lopen bij de gemeente. Arthur,

BBW-lid en zelf ook raadslid geweest bij de gemeente Utrecht, legt dit uit aan de hand van een vergelijking:

“Ik heb nu een x aantal keren gemerkt dat als je bij de gemeente bij iemand aanklopt dan verdwijnt het.. nou ik heb vroeger wel eens van een ambtenaar gehoord, hij zegt, de gemeente is net een fles van onder kom je er eigenlijk nauwelijks binnen, van bovenaf wel hè.” - Arthur

Met ‘van bovenaf’ doelt Arthur op het wijkbureau. Het wijkbureau is een aanspreekpunt voor bewoners, zij geven advies en zoeken ingangen voor bewoners bij de gemeente. Eugène (ambtenaar wijkbureau West) ziet het wegwijs maken binnen de gemeente ook als een taak van het wijkbureau, maar geeft aan dat het niet altijd lukt en het lastig blijft een ingang te vinden voor de bewoners.

De drie raadsleden vertrouwen allemaal op de ervaringsdeskundigheid van de bewoners. Julie en Boudewijn noemen dat bewoners kennis hebben over hun eigen buurt en dat het daarom een meerwaarde heeft hen bij plannen in de buurt te betrekken. De inbreng van bewoners kan de kwaliteit van het plan verbeteren. De wethouder en ambtenaren zeggen dat het een meerwaarde heeft ideeën van bewoners mee te nemen, met name om informatie te verzamelen en draagvlak te creëren. Wel zien Adam en Alex de gemeente als beslissend orgaan die de kaders voor participatie moet stellen, Alex zegt:

“Wij zijn de spil in dit verhaal. En.. dat is maar goed ook dat een overheid dat is. Anders zou er alsnog.. dan was het einde zoek. Ruimte is schaars en ruimte is een collectief goed en daar moeten we echt heel zorgvuldig mee omgaan dus ik ben blij dat we het zo georganiseerd hebben” – Alex

Ondanks dat ambtenaren en de wethouder zeggen participatie wel degelijk belangrijk te vinden, vinden bewoners en raadsleden dat het College vaak hun eigen plan trekt en moeite heeft een deel van hun macht uit handen te geven en te vertrouwen op de bewoners. Dit heeft volgens de drie raadsleden met name te maken met politieke verhoudingen en politieke overwegingen. Rupert (raadslid) zegt hierover dat politiek gaat om scoren en dat politici de neiging hebben te denken dat oplossingen uit de politiek moeten komen. Boudewijn (raadslid) gaat hierin nog een stap verder en stelt dat het een kwestie is van persoonlijke macht, hij zegt:

“Wil je als politiek, als bestuurder van de stad, een deel van je macht afstaan aan de samenleving? Met andere woorden wil je ervoor zorgen dat de samenleving bepaalt wat er in bepaalde delen van de wijk gebeurt, te ja of te nee? Dat is een politiek vraagstuk en dan vaak mensen die grote waarde hechten aan

de macht en aan de macht willen zijn en het zelf willen bepalen, die vinden het heel erg om die macht af te staan aan de samenleving.” - Boudewijn

Van Marissing (2008) stelt dat het de overheid vaak met name gaat om het legitimeren van plannen en niet om het daadwerkelijk verbeteren ervan. Het is voor beleidsmakers vaak moeilijk hun eenzijdige macht uit handen te geven, maar dit is wel nodig om het principe van *governance* toe te passen (Geurtz & Van de Wijdeven, 2010; Van Marissing, 2008). Wanneer beleidsmakers geen macht afstaan aan bewoners, voelen bewoners zich niet voldoende serieus genomen. Dit kan zijn invloed hebben op het vertrouwen van de burgers in de overheid (Brenninkmeijer, 2012).

4.4 Formeel vertrouwen: gemeentelijke procedures

Een tweede vorm van formeel vertrouwen in dit onderzoek is het vertrouwen in gemeentelijke procedures. Allereerst blijkt het moment van participeren invloed te hebben op het vertrouwen dat betrokkenen hebben in het participatieproces. Wanneer er een vergunningsaanvraag is gepubliceerd kunnen bewoners participeren door middel van het indienen van een zienswijze. Omdat de gemeente nooit gehoor heeft gegeven aan zienswijzen vanuit de BBW is er vervolgens een bezwaarschrift ingediend. Alle BBW-leden zeggen dat zij op deze manier een participatietraject in gang krijgen. Beide projectontwikkelaars vinden het jammer dat participatie begint met een probleem; een bezwaar op het traject. Hierdoor is het uitgangspunt van de participatie negatief en staan beide partijen tegenover elkaar. Rik (ontwikkelaar van de herbestemming van het Rachmaninoffplantsoen) zegt hierover:

“Ze [de bewoner] hebben eigenlijk een probleem gecreëerd en geadresseerd en dat probleem moest worden opgelost terwijl ik denk we hadden kunnen voorkomen dat er überhaupt een probleem was opgetreden die we hadden moeten oplossen.” - Rik

Rik zegt dat zij er ook uitkomen met bewoners zonder bezwaar, maar met overleg vanaf de start. Volgens Rik zou dit voor projectontwikkelaars gunstiger zijn omdat drukmiddelen als een bezwaarschrift en het opzoeken van de pers vanuit bewoners voor problemen en tijdverlies zorgt. Projectontwikkelaars, en ook raadsleden, vinden op tijd participeren van belang voor het vertrouwen, met name omdat tijdig overleg en communicatie ervoor zorgt dat niemand voor verrassingen komt te staan. Bewoners, zowel BBW-leden als hun achterban, vinden op tijd

participeren van belang omdat zij in een vroeg stadium nog de mogelijkheid hebben daadwerkelijk met ideeën te komen en er nog ruimte is in het plan om hun inbreng mee te nemen. Wil (BBW-lid) vergeleek het participatietraject met het menselijk lichaam. De participatie begint met een schets, een basaal idee, het hoofd en zodra de ideeën concreter wordt kom je bij de voeten. Wil stelt dat je van begin af aan betrokken moet zijn om invloed uit te oefenen onder de knieën:

“Omdat wij onder de knieën zitten is het zo dat wij in de techniek en in dat hele verhaal als we wat dichterbij de voeten komen in beeld komen. Maar als je dan in een veel eerder stadium tegen onder de knieën gaat zeggen van dat gaat zo. Dan is de mogelijkheid dat dat anders gaat nog behoorlijk groot”
- Wil

Op tijd participeren zorgt er volgens Wil voor dat er nog ruimte is en de richting nog bepaald kan worden in een vroeg stadium.

Na de start van de participatie worden er in het participatieproces veel procedures van de gemeente gevolgd. Zo moet er formeel een participatieniveau worden vastgesteld. Bij de gemeente ziet niet iedereen de meerwaarde in van de formele vaststelling van de mate van invloed van bewoners. Afspraken zijn geen uitgangspunten om vertrouwen te creëren blijkt in de praktijk. Adam noemt de participatieladder ‘moeilijk en een beetje krampachtig’. Bovendien scheppen de formele afspraken verwachtingen, zegt Adam. Rupert (raadslid) hecht ook niet veel waarde aan de formele afspraken en zegt:

“In de praktijk is heel erg de vraag a: hoe krijg je invloed en b: hoe krijg je nou samen een gesprek waar rekening gehouden wordt met je belangen en ook rekening gehouden wordt met de diversiteit van belangen. En dat is eigenlijk veel meer een kwestie van hoe opereer je jezelf en dat kan je vastklinken in formele afspraken, maar eigenlijk vooral door doen kun je dat begrijpen.” - Rupert

Door begrip te hebben voor elkaar is er een inhoudelijke discussie mogelijk. Dit draagt bovendien bij aan het creëren van informeel vertrouwen. Vastklampen aan afspraken zit een inhoudelijke discussie in de weg. Boudewijn stelt dat onderhandelingen met het oog op oplossingen en compromissen belangrijk zijn. Het verschilt volgens Boudewijn (raadslid) per persoon in hoeverre BBW-leden gefocust blijven op de inhoud.

Volgens Adam is het tijdverlies dat optreedt vanwege procedures een probleem. Procedures zijn nodig, maar wijken soms te veel af van de inhoud en hebben niet altijd een

toegevoegde waarde, stellen Adam (ambtenaar) en Heike (projectontwikkelaar). Adam geeft aan dat wanneer blijkt dat de gemeente en bewoners er samen uit zijn, zoals dat het geval was bij het opstellen van Visie Welgelegen, dat het nog lang duurt voordat er daadwerkelijk iets gebeurt. Zo zegt Adam over de procedures:

“Je kunt niet de wet daarop veranderen. Maar een groot deel van die procedures is ook door de gemeente zelf bedacht. Aan de andere kant, mensen die niet bij die participatie betrokken waren die moeten ook een keer een momentje krijgen om er iets van te vinden. Ik ben daar niet over uit. Maar het viel op dat moment een beetje rauw op m’n dak dat je al die tijd samen doorbrengt, investeert, en dan tjak daar is ie. En dan acht maanden later constateert dat het acht maanden later is geworden.” - Adam

Adam zegt dit aandachtspunt te delen met de bewoners. Je kunt er aan de voorkant samen uit zijn, maar dat is geen garantie dat het plan ook tot uitvoering komt. Bewoners weten dat er een afspraak gemaakt is en als het lang duurt voordat het ten uitvoering wordt gebracht, vragen zij zich af of er wel echt iets mee wordt gedaan. Projectontwikkelaars hebben belang bij een snel proces. Zij willen het project wegzetten in de buurt en daarbij, uit financieel oogpunt, zo min mogelijk tijdverlies. Zij lopen regelmatig aan tegen de lange procedures van de gemeente. Heike stelt dat er sprake is van veel herhaling van zetten en dat de manier waarop de participatieprocedures nu gaan niet efficiënt is. Heike zegt het volgende over het participatietraject bij Ravellaan 205/207:

“Nou ik denk dat het wat betreft de Ravellaan een beetje te zwaar aangezet is. Het was een relatief klein project van dertig woningen en ik geloof dat wij ruim 2,5 jaar gedaan hebben over de vergunningen en er is ook drie keer een inloopavond geweest met dezelfde plannen. Dan denk ik ja waarom moet dat elke keer overnieuw als er niks nieuws is, ja, dat was niet heel efficiënt in mijn optiek.” – Heike

Projectontwikkelaars willen met bewonersparticipatie voorkomen dat zij later tijdrovende ruimtelijk ordening procedures moeten doorlopen omdat bewoners zich pas in een later stadium laten horen over het project. In de praktijk blijkt het participatieproces ook veel tijd in beslag te nemen.

Binnen de gemeente wordt er ook tegen procedures aangelopen. Julie zegt dat procedures binnen de gemeente een belemmering zijn voor een goed gesprek over de zaken rondom participatie. Wanneer raadsleden participatieprocessen aan de orde willen stellen, moeten zij dit via officiële kanalen doen. Dit maakt dat raadsleden niet met elkaar reflecteren

over participatieprocessen in het algemeen, maar dat er steeds concrete casussen aan de orde komen wat niet omvat waar het om gaat. Julie zegt:

“Ja voor mij is het wel lastig, want wat we nu bespreken is heel waardevol hè, dat is best wel de kern. Maar in de gemeenteraad hebben wij vaak best wel korte spreektijden en moeten we dingen indienen met moties en amendementen, dat is heel erg ingekaderd. Ik heb iets heel concreets nodig om het ook te kunnen inbrengen in de raad. En dat vind ik wel eens lastig..” – Julie

Julie geeft aan bewijs te moeten zoeken voor waar het college steken laat vallen. Ze vindt het vervelend steeds tot concrete casussen te vervallen omdat het gesprek zo niet tot de kern komt.

In de praktijk blijkt het niet zo zeer van belang in het begin duidelijkheid te creëren over het participatieniveau en participatieproces zoals beschreven in Bots (2012). Maar blijkt het vasthouden aan regels en afspraken het beschouwde succes van bewonersparticipatie überhaupt niet ten goede te komen. Het zorgt voor een negatief uitgangspunt bij de start, kost in het verdere traject veel tijd en gaat ten koste van een inhoudelijk gesprek.

5. Conclusie en discussie

Participatie is een onderwerp dat binnen de gemeente Utrecht erg leeft. Er is veel aandacht voor het verbeteren van de participatie en de ontwikkeling van nieuwe participatievormen (Gemeente Utrecht, z.d.-c). Er was vraag naar een evaluatie van de afgelopen tien jaar bewonersparticipatie in Welgelegen om inzicht te krijgen in de bewonersparticipatie in de praktijk. De eerste onderzoeksvraag die wordt beantwoord is: *In hoeverre beschouwen de betrokkenen de bewonersparticipatie in de buurt ‘Welgelegen’ als succesvol en welke factoren beïnvloeden het beschouwde succes?* Informeel vertrouwen en formeel vertrouwen blijken voorwaarden voor de mate van succes van bewonersparticipatie in Welgelegen.

Voor een goede samenwerking en een succesvol participatietraject is vertrouwen de basis (Brenninkmeijer, 2012). In het theoretisch model was vertrouwen één van de invloedrijke factoren op het beschouwd succes van de bewonersparticipatie. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat vertrouwen dé basis hiervoor is. Volgens Silver, Scott, & Kazepov (2010) gaat participatie niet altijd gepaard met vertrouwen. In Welgelegen blijkt het te ontbreken aan vertrouwen. Om de mogelijkheden en kansen die voortkomen uit burgerparticipatie ten volle te kunnen benutten is het noodzakelijk dat er sprake is van onderling vertrouwen, kwam in het

rapport van Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) naar voren. In de praktijk gaat het niet alleen om onderling vertrouwen (informeel vertrouwen), maar ook om vertrouwen in de politiek en in gemeentelijke procedures (formeel vertrouwen). De vormen van vertrouwen lopen door elkaar heen. Informeel vertrouwen draagt bij aan formeel vertrouwen en andersom.

Informeel vertrouwen blijkt van invloed op het beschouwd succes van betrokkenen. In Welgelegen ontbreekt het aan onderling vertrouwen. De bewoners en ambtenaren blijken elkaar als tegenpartij te zien binnen participatieprocessen. De raadsleden vinden dit onnodig. Zij vinden dat een plan kwalitatief beter kan worden door bewonersparticipatie. Met dit uitgangspunt heb je een gemeenschappelijk doel. Het verschil in belang is vaak niet groot, maar het ontbreekt aan wederzijds begrip. De discussie wordt dan een principekwestie waarin gemeente en bewoners tegenover elkaar staan. Ook belangen van bewoners en projectontwikkelaars worden vaak tegenover elkaar gezet. Er is sprake van strijd en vooroordelen, wat het onderlinge vertrouwen negatief beïnvloedt. Onderling vertrouwen kan worden gecreëerd door inhoudelijk met elkaar in gesprek te gaan, naar elkaar te luisteren, te onderhandelen en tot compromissen te komen.

Ook vertrouwen in de politiek is een belangrijke factor voor het beschouwde succes van bewonersparticipatie. Om bewoners daadwerkelijk invloed te laten hebben is het nodig hen ruimte te geven stelde Van der Pennen (2009). De drie BBW-leden geven aan dat zij weinig ruimte krijgen. Het is moeilijk een ingang te vinden bij de gemeente. Ambtenaren zeggen de invloed van bewoners belangrijk te vinden, met name om informatie te verzamelen en draagvlak te creëren. Tegelijkertijd zien zij de gemeente als beslissend orgaan die de kaders voor participatie moet stellen. Ondanks dat ambtenaren en de wethouder zeggen participatie belangrijk te vinden, vinden bewoners en raadsleden dat het College vaak hun eigen plan trekt en moeite heeft een deel van hun macht uit handen te geven en te vertrouwen op de bewoners. Marissing (2008) stelde dat bewonersparticipatie in de praktijk niet altijd gewenst is en het soms zelfs beperkt wordt door professionals, omdat zij hun macht niet uit handen willen geven. In Welgelegen heeft dit mogelijk te maken met politieke overwegingen of persoonlijke macht. Dit is problematisch want burgerparticipatie verlangt vertrouwen van zowel beleidsmakers als burgers (Brenninkmeijer, 2012). Dit vertrouwen is nodig om bewoners invloed te laten hebben. Als bewoners dit ervaren zal ook hun vertrouwen in de politiek toenemen omdat zij merken dat hun invloed daadwerkelijk wordt meegenomen.

Verder zijn procedures binnen de gemeente rondom participatie soms niet bevorderend voor het beschouwde succes van participatie. Participatie start vaak met een bezwaarschrift vanuit de bewoners volgens de gemeentelijke procedure. Dit zorgt ervoor dat de partijen van

begin af aan tegenover elkaar komen te staan en werkt vooroordelen en wantrouwen in de hand. Het moment van participeren blijkt ook invloed te hebben op het onderling vertrouwen. Vroeg participeren biedt ruimte voor bewoners en de richting kan nog worden bepaald in een vroeg stadium. Ook wanneer het participatieproces eenmaal is gestart krijgen de betrokkenen bij participatie te maken met procedures. Zo stelt de gemeente aan het begin van het participatietraject formeel een participatieniveau vast. Bots (2012) stelde dat het vooraf duidelijk moet zijn wat het participatieproces inhoudt en om welke vorm van participatie het gaat. In dit onderzoek komt naar voren dat afspraken in de praktijk überhaupt geen uitgangspunten zijn om vertrouwen te creëren. Het schept verwachtingen die mogelijk niet worden waargemaakt en wanneer de procedures als doel worden gezien en niet als middel, blijkt dit problematisch voor de samenwerking. Procedures kunnen bovendien veel tijd kosten. Aan de voorkant kunnen bewoners en gemeente er samen uit zijn, maar dit is aan de achterkant niet zichtbaar omdat het niet tot uitvoering komt. Projectontwikkelaars hebben belang bij een snel en efficiënt proces en lopen er tegenaan dat het participatieproces in de praktijk veel tijd inneemt. Ook binnen de gemeente wordt er tegen procedures aangelopen. De discussie over het participatieproces is moeilijk te voeren binnen de gemeente. Raadsleden die participatieprocessen onder de aandacht willen brengen moeten op concrete casussen terugvallen en zelfs bewijs aandragen. Hierdoor kunnen raadsleden moeilijk tot de kern komen.

Er zijn een aantal beperkingen aan dit onderzoek. Zo zijn er drie bewoners geïnterviewd die geen lid zijn van de BBW. Dat zij de BBW waarderen, zich geïnformeerd en ook gerepresenteerd voelen door de bewonersgroep, geeft geen inzicht in de hele achterban. Het is daarom niet duidelijk of de BBW daadwerkelijk de buurtbelangen representeert. Voor vervolgonderzoek zou de representativiteit van de bewonersgroep een thema kunnen zijn om te onderzoeken. Door middel van een enquête zou onderzocht kunnen worden hoeveel van de bewoners in een buurt zich vertegenwoordigd voelen door vertegenwoordigers bij de participatietrajecten. Ook is er bij de bewonersgroep in dit onderzoek sprake van een professionele groep met hoogopgeleide leden die kennis van zaken hebben. Uit het onderzoek van Peter & Stipdonk (2016) blijkt dat vooral ouderen, mensen met een hoge sociaaleconomische status, hoog opgeleiden, religieuze mensen en autochtonen veel participeren. Deze groep is binnen de BBW ook oververtegenwoordigd. Voor vervolgonderzoek is het interessant te onderzoeken in hoeverre een participatieproces mogelijk is met bewoners die andere kenmerken hebben.

Een andere beperking is dat er geen gesprek met wethouders heeft plaatsgevonden. Er zijn meerdere pogingen gedaan om een wethouder te spreken voor het onderzoek. Een

wethouder van GroenLinks is benaderd voor een interview, maar is niet in gesprek gegaan. Deze wethouder is betrokken bij de huidige trajecten van de Ravellaan Noord en het Hommelbos. Rondom die trajecten zijn recent moeilijkheden wat mogelijk ook een reden kan zijn om niet in gesprek te gaan hierover. Haar woordvoerder gaf aan dat de wethouder weinig te melden had over de bewonersparticipatie in Welgelegen. De woordvoerder geeft aan dat het Hommelbos onder de wethouder valt, maar zij heeft hier persoonlijk niet mee te maken gehad omdat dit onderwerp door ambtenaren is behandeld. De Ravellaan Noord valt onder ruimtelijke ontwikkeling en daarmee onder een andere wethouder. Echter, de bewoners geven aan dat zij veel met deze wethouder te maken hebben gehad. Na vele pogingen is het helaas niet gelukt met haar in contact te komen. Ook was het niet mogelijk in gesprek te gaan met de wethouder van D66 (Vincent). Vincent is ook betrokken bij de huidige trajecten van de Ravellaan Noord en het Hommelbos. Een tweede poging heeft ertoe geleid dat Vincent vragen schriftelijk wilde beantwoorden. Het onderwerp ligt gevoelig en het is lastig in gesprek te komen met de wethouder die de beslissingen neemt rondom bewonersparticipatie. Dit sluit bovendien aan bij de ervaring van de BBW-leden die zeggen dat wethouders moeilijk te bereiken zijn. Voor een vervolgonderzoek zou het van toegevoegde waarde zijn daadwerkelijk een wethouder te spreken.

6. Beleidsadvies

Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek wordt er beleidsadvies gegeven aan de gemeente Utrecht. De tweede onderzoeksvraag is: *Wat kan de gemeente Utrecht doen om bewonersparticipatie te verbeteren.* De drie vormen van vertrouwen zijn geen gescheiden factoren maar beïnvloeden elkaar. Het creëren van formeel vertrouwen, draagt ook positief bij aan informeel vertrouwen en andersom. Om tot concreet beleidsadvies te komen is er gefocust op het formele vertrouwen. Om informeel vertrouwen te creëren is het nodig met elkaar inhoudelijk in gesprek te gaan, naar elkaar te luisteren, te onderhandelen en tot compromissen te komen. Het creëren en behouden van formeel vertrouwen kan het onderlinge vertrouwen positief beïnvloeden. Er worden aanbevelingen gedaan voor de gemeente Utrecht, maar er is ook aandacht voor algemeen beleidsadvies voor gemeenten in Nederland die hun participatiebeleid gaan vormgeven of vernieuwen.

Ten eerste is de start van de participatie een cruciaal punt. Op tijd participeren vanuit een positief uitgangspunt is daarbij het belangrijkste. In Welgelegen begon het formele

participatieproces steeds met een bezwaar, waarbij de twee partijen direct tegenover elkaar staan. Om dit te voorkomen moet in een eerder stadium, namelijk wanneer de zienswijze wordt ingediend, al serieus worden gekeken naar de inbreng van bewoners door de gemeente. De gemeente Utrecht lijkt tot nu toe weinig aandacht te hebben voor een zienswijze. Het is van belang dat gemeenten hier serieus naar kijkt en bewoners naar aanleiding van de zienswijze betreft bij het proces. Dit maakt dat bewoners serieus worden genomen. Bovendien start de participatie niet met bezwaar vanuit de bewoners, maar met mogelijkheden tot overleg. Daarbij kan de gemeente bewoners actief betrekken wanneer zich in de buurt een nieuw project aandient. Voor alle gemeenten in Nederland is aandacht voor een positieve start in een vroeg stadium een cruciaal punt om te verwerken in het beleid en het participatieproces hiernaar in te richten.

De gemeente Utrecht stelt dat elk traject anders is en een aparte aanpak vergt waarbij maatwerk nodig is (Gemeente Utrecht, 2019-a). De formele participatieniveaus en procedures van de gemeente schieten daarin tekort. Het vaststellen van een formeel participatietraject leidt tot verwachtingen die mogelijk niet worden waargemaakt. Een te veel aan procedures zorgt er bovendien voor dat de inhoud naar de achtergrond verdwijnt en maakt het lastig tot de kern van het gesprek te komen. Hierdoor komen partijen tegenover elkaar te staan en is er weinig sprake van wederzijds begrip en vertrouwen. Zodra de discussie dreigt te verschuiven naar principekwesties en de oplossingsgerichtheid niet meer centraal staat, zou het beter zijn terug te pakken naar de kern en de inhoud van het project waarbij de betrokkenen naar elkaar luisteren en wederzijds begrip tonen. Tijdens het proces is het moeilijk dit moment te herkennen en hier inzicht in te krijgen. Ook omdat de betrokkenen zelf belangen hebben binnen het participatieproces. Daarom zou er een mediator van buitenaf kunnen worden aangewezen die hierop toeziet. Dit kan voor de gemeente Utrecht bijvoorbeeld de rol zijn van het wijkbureau of, zoals bij het project bij het Rachmaninoffplantsoen, van een mediator afkomstig van een strategisch adviesbureau. De mediator moet vooraf aan elk participatietraject worden aangewezen. Deze mediator is gefocust op het gesprek tussen de betrokkenen en het bewaken van de inhoudelijke discussie. Gemeenten kunnen het idee van een mediator meenemen in het participatiebeleid.

Op deze manier creëer je formeel en informeel vertrouwen in de eerste fase en behoud je formeel en informeel vertrouwen in de tweede fase. In de eerste fase door op tijd te participeren en met een positief uitgangspunt met elkaar in overleg te gaan. In de tweede fase door de focus te behouden op de inhoud en oplossingsgerichtheid in plaats van elkaar te verliezen door principekwesties. Een mediator die vooraf wordt aangewezen ziet hierop toe

zodat het onderlinge vertrouwen bewaakt blijft. Participatie geeft een positieve bijdrage aan kwaliteit van de democratie (Marissing, 2008; Michels, 2011; Michels & de Graaf, 2010). Bewonersparticipatie is voor het College en ambtenaren een kwestie van macht uit handen geven. Als beleidsmakers de meerwaarde van bewonersparticipatie zien, is invloed toevertrouwen aan bewoners een logisch gevolg. Bij participatie zou die meerwaarde centraal moeten staan om dit positieve beeld binnen de organisatie te creëren. Dat zorgt voor de basis voor succesvolle participatie: vertrouwen in bewonersparticipatie.

Referenties

- Van Beveren, P. (2014). *Bewonersparticipatie in de Bijlmermeer: Inbreng en invloed bij stedelijke vernieuwing*. IOS Press.
- Boeije, H. (2014). *Analysis in qualitative research*. Los Angeles, CA: Sage.
- Bots, I. A. (2012). Burgerparticipatie bij Stedelijke Vernieuwing. *Gemeente Culemborg*.
- Brenninkmeijer, A. (2012). *Een vertrouwde overheid. Visie van Alex Brenninkmeijer op relatie burger en overheid*. Geraadpleegd op 5-2-2020, van <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/jaarverslag-download/VISIESTUK%20website%20def%202012.pdf>
- Dinjens, M. (2010). Burgerparticipatie in de lokale politiek. *Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*.
- Driessen, M. & Kanne, P. (2018). Versteking lokale democratie. *I&O Research*.
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P. J., & Van Tatenhove, J. P. M. (2006). Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen.
- Fielding, N., H. Thomas (2001) Qualitative Interviewing, in: G.N. Gilbert (Ed.) *Researching social life* (pp. 123-143), Sage Publications, London.
- Geschiedenis Nederland
- Gemeente Utrecht (2014). *Visie Welgelegen. Stadsontwikkeling*. Geraadpleegd op 19 januari 2020, van <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-omgevingsvisie/gebiedsbeleid/2014-10-visie-welgelegen.pdf>
- Gemeente Utrecht (2019-a). *Samen de stad maken*. Geraadpleegd op 13 februari 2020, van

<https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/beleid/2019-07-actieprogramma-samen-stad-maken-op-de-Utrechtse-manier.pdf>

Gemeente Utrecht (2019-b). *Samenvatting wijk West. WijkWijzer Utrecht 2019*. Geraadpleegd op 18 juni 2020, van <https://utrecht.incijfers.nl/dashboard/wijkwijzer/-h3-west--h3/>

Gemeente Utrecht (z.d.-a). *Beschrijving van wijk West. Omgevingsvisie*. Geraadpleegd op 18 juni 2020, van <https://omgevingsvisie.utrecht.nl/gebiedsbeleid/gebiedsbeleid-wijk-west/beschrijving-van-wijk-west/>

Gemeente Utrecht (z.d.-b). *Omgevingsvergunning, indienen zienswijze*. Geraadpleegd op 25 Mei 2020, van <https://pki.utrecht.nl/Loket/product/84ed38c42d8502f7023161edf760e3fc>

Gemeente Utrecht (z.d.-c). *Participatiebeleid. Bestuur en organisatie*. Geraadpleegd op 5 februari 2020, van <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/beleid/participatiebeleid/>

Gemeente Utrecht (z.d.-d). *Participatieleidraad. Bestuur en organisatie*. Geraadpleegd op 13 februari 2020, van <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/beleid/participatiebeleid/participatieleidraad/>

Gemeente Utrecht (z.d.-e). *Raadsinformatiebijeenkomst. Gemeenteraad*. Geraadpleegd op 25 mei 2020, van <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/gemeenteraad/hoe-werkt-de-raad/raadsinformatiebijeenkomst/>

Gemeente Utrecht (z.d.-f). *Wijk West. Wijken*. Geraadpleegd op 18 juni 2020, van <https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/wijken/wijk-west/>

Geurtz, C., & Van de Wijdeven, T. (2010). Making citizen participation work: The challenging search for new forms of local democracy in the Netherlands. *Local Government Studies*, 36(4), 531-549.

- Van Houwelingen, P., Boele, A., & Dekker, P. (2014). Burgermacht op eigen kracht?: Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie (Vol. 2014). *Sociaal en Cultureel Planbureau*.
- Knill, C., & Tosun, J. (2012). Public policy: A new introduction. *Macmillan International Higher Education*.
- Leyenaar, M. H. (2009). De burger aan zet. Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR framework. *Social policy and Society*, 5(2), 281-291.
- Van Marissing, E. (2008). *Buurtten bij beleidsmakers. Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-na-oorlogse stadswijken in Nederland*. Utrecht University, Royal Dutch Geographical Society.
- Martínez, M. (2011). The citizen participation of urban movements in spatial planning: a comparison between Vigo and Porto. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(1), 147-171
- Michels, A. M. B. (2011). De democratische waarde van burgerparticipatie: interactief bestuur en deliberatieve fora. *Bestuurskunde*, 20(2), 75-84.
- Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.
- Overheid. (2019). *Kerninstrumenten en de Omgevingswet. Aan de slag met de omgevingswet*. Geraadpleegd op 4 mei 2020 van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/kerninstrumenten-wet/>
- Pattie, C., Seyd, P., & Whiteley, P. (2003). Citizenship and civic engagement: Attitudes and behaviour in Britain. *Political studies*, 51(3), 443-468.

- Van der Pennen, A. W. (2009). *Wie is de Baas?: Over ruimte geven en ruimte nemen in de stedelijke vernieuwing.*
- Peters, K., & van Stipdonk, V. P. (2016). Hoe staat de lokale democratie in Nederland er voor? *Bestuurswetenschappen*, 70(4), 27-49.
- Putman, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community.* Simon and schuster.
- De Rijksoverheid.nl. (2019). *Omgevingswet.* Geraadpleegd op 4 mei 2020 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>
- RIVM (2020). *COVID-19 (nieuwe coronavirus). Maatregelen.* Geraadpleegd op 4 mei 2020 van <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19>.
- Silver, H., Scott, A., & Kazepov, Y. (2010). Participation in urban contention and deliberation. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(3), 453-477.
- De Tocqueville, A. (2015). *Democracy in America-Vol. I. and II.* Read Books Ltd.
- Vermeij, L., & Gieling, J. (2016). 'De dorpse doe-democratie'. Den Haag: *Sociaal en Cultureel Planbureau.*
- Van de Wijdeven, T. (2012). *Doe-democratie: Over actief burgerschap in stadswijken.* Eburon Uitgeverij BV.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers* (Vol. 88). Amsterdam University Press.

Bijlage 1: Topiclijst

1. Bewonersparticipatie algemeen

- 1.1 Wat houdt bewonersparticipatie in volgens u?
- 1.2 Wat is volgens u het doel van bewonersparticipatie (in het algemeen)?

2. Welgelegen

- 2.1 Op welk niveau zat/zit de bewonersparticipatie in Welgelegen (raadplegen, advies vragen, cocreëren)?
- 2.2 Op welk niveau zou het moeten zitten/welke niveau van participatie is gewenst?

3. Specifiek traject

- 3.1 Wat is voor u het belangrijkste traject van de afgelopen 10 jaar/waar bent u het meest bij betrokken geweest/had u het meeste belang bij?
- 3.2 Welk belang hadden gemeente/projectontwikkelaar/bewoners in dit traject?
- 3.3 Hoe kijkt u aan tegen deze belangen/in hoeverre vindt u deze redelijk?
- 3.4 Hoe verliep het proces bij dit traject?
- 3.5 Wat ging er goed/zoals gewenst?
- 3.6 Wat had er beter gekund/wat had u graag anders gezien?

4. Resultaat

- 4.1 In hoeverre bent u tevreden met het resultaat van dit traject?
- 4.2 In hoeverre zijn de algemene doelen van bewonersparticipatie, zoals u die aan het begin noemde, behaald bij de bewonersparticipatie in Welgelegen?
- 4.3 Als u dit initiatief vergelijkt met andere initiatieven (als dit mogelijk is), hoe kijkt u tegen dit initiatief aan?
- 4.4 Hoe gaat de bewonersparticipatie in Welgelegen nu verder?

Bijlage 2: Dataverwerking

De data-analyse is uitgevoerd met het programma Nvivo. Nvivo is een software voor kwalitatieve data-analyses. Allereerst zijn de transcripten opgeslagen in Nvivo. In Nvivo zijn de transcripten gecodeerd. Het coderen is gedaan aan de hand van drie stappen. Allereerst vond het open coderen plaats. Hierbij werden de bruikbare tekstfragmenten gestructureerd door thema's toe te kennen aan de fragmenten (Boeije, 2014). Een thema is een samenvattend woord of korte zin van het desbetreffende fragment. Deze codes bevatten specifieke informatie over de tekst. Er is bij het open coderen gewerkt met subcodes. Het resultaat van het open coderen was een codeschema waarin de data van alle transcripten gestructureerd is. Bij dit onderzoek ging het hierbij met name om de uitwerking van de perspectieven van de betrokkenen van zowel het participatieproces als het resultaat van de participatie. Na het open coderen vond het axiaal coderen plaats. Axiaal coderen is een meer abstract proces waarbij de codes met elkaar worden vergeleken (Boeije, 2014). Bij dit proces zijn de thema's samengevoegd in bredere categorieën. De data werd in deze fase gereconstrueerd en de dominante elementen werden onderscheiden van de minder belangrijke elementen. De data is gereduceerd en de data die relevant is voor het onderzoek is eruit gefilterd. In deze fase leidde de specifieke codes naar een meer abstract theoretisch idee. Hierbij werd gebruik gemaakt van *sensitizing concepts*. Dit zijn concepten die ideeën geven over en richtingen geven aan de informatie. Bovendien geven *sensitizing concepts* een opening voor specifieke vragen die de onderzoeker zichzelf kan stellen over het onderwerp (Boeije, 2014). Dit gebeurde door respondenten te vergelijken en overeenkomsten en verschillen te ontdekken over hoe zij over bepaalde onderwerpen denken. De *sensitizing concepts* in dit onderzoek waren de informeel vertrouwen, formeel vertrouwen in de politiek en formeel vertrouwen in gemeentelijke procedures. Tot slot vond het selectief coderen plaats. In deze fase zijn er verbindingen gelegd tussen categorieën om betekenis te geven aan de informatie die uit de concepten voortkwam (Boeije, 2014). In dit onderzoek is in deze fase vooral gekeken naar de onderlinge verhoudingen van de betrokken en hoe zij hun eigen rol en de rol van de ander omschrijven. Er is geanalyseerd waar de betrokken op dezelfde lijn zitten, wat de tegenstellingen zijn hierin en hoe dit het succes van de participatie bepaalt. In deze fase is gekeken naar het theoretisch model en hoe de verzamelde informatie zich hiertoe verhoudt. Vertrouwen bleek in de praktijk niet één van de invloedrijke factoren maar dé basis voor een succesvol participatieproces. De andere twee factoren uit het theoretisch model speelde binnen de drie vormen van vertrouwen een rol.

Op basis van het model dat voorkwam uit verzamelde data is een conclusies getrokken over de participatietrajecten. Voor het beleidsadvies is naar de resultaten en conclusie gekeken. De positieve punten kunnen worden vastgehouden en de negatieve punten zijn leerpunten voor de toekomst. De verzamelde data heeft de basis gevormd voor het beleidsadvies aan de gemeente Utrecht.

Bijlage 3: Overzicht participatietrajecten Welgelegen

Tabel 2 beschrijft de participatietrajecten die in Welgelegen hebben gelopen op het gebied van wonen, bouwen en groen, welke inbreng de BBW heeft gehad en tot welke uitkomst dat heeft geleid. Uitsluitend formele correspondentie is vermeld, niet de gesprekken waarvan geen verslag is gemaakt. Inbreng van individuele bewoners wordt hier niet beschreven.

Tabel 2

Overzicht participatietrajecten Welgelegen

Traject	Inhoud	Inbreng van bewoners verenigd in BBW	Besluiten door gemeente en projectontwikkelaars
Visie Welgelegen (28-4-2010 – nu)	Gemeentelijk visie op Welgelegen blijft uit.	Bewoners hebben een Bewonersvisie voor Welgelegen voorgelegd aan de wethouder + handtekeningen	Bewoners participeren in opstellen gemeentelijke visie waarin gemeente en bewoners compromis bereiken (okt 2014).
Ravellaan 205 – 207 - 209 (apr 2011 – sept 2011)	HZ_WABO-11-02721 Het kappen van 20 bomen aan Ravellaan 205-209	Zienswijze, Bezwaarschrift, Hoorzitting	Gemeente verleent vergunning. Overeenkomst tussen bewoners en pandeigenaar: 12 bomen worden gekapt, 8 bomen blijven staan + 1 extra boom geplant.
Sloop en nieuwbouw (jul 2016 – apr 2020)	HZ_WABO-17-17849 HZ_WABO-17-29637 Het bouwen van 31 appartementen, het kappen van 8 bomen en het aanleggen van een inrit. Gekapte bomen worden gecompenseerd door nieuwe aanplant.	Geen zienswijze of bezwaar omdat plan in overeenstemming is met Visie Welgelegen (wel bezwaar individuele bewoners Park Welgelegen)	Gemeente verleent vergunning (mei 2018).

	Plaatsing van tijdelijke vleermuiskasten aan het gebouw van de Boleroflat		
Transformatie Ravellaan 96 (apr 2013 – apr 2016)	HZ_WABO-14-09468 HZ_WABO-15-14167 HZ_WABO-15-02825 Studentenhuisvesting	RIA (mei 2013), Wijkraadadvies, RIA (mrt 2014), Bewonersenquête, Zienswijze	BBW mag meepraten over uitgangspunten randvoorwaarden en aandachtspunten studentenhuisvesting Gemeente vraagt BBW deel te nemen aan selectieprocedure exploitant; omdat een geheimhouding verplicht is en dus geen overleg met achterban kan plaatsvinden trekt BBW zich uit het proces terug. Gemeente verleent vergunning (mei 2015).
	HZ_DH-15-09367 Vestigen horeca-gelegenheid (restaurant, vergaderruimten en terras) aan de Ravellaan (mrt 2015)	Zienswijze op naleven van eerder overeengekomen sluitingstijden	Gemeente verleent vergunning. Met exploitant (Socius) wordt overeenstemming bereikt over gewijzigde sluitingstijden.
	HZ_WABO-15-42471 Het inbouwen van een trap op het terras en het aanbrengen van gevel-reclame op het dak van het restaurant (dec 2015)	Geen zienswijze of bezwaar omdat oproep onder bewoners niet tot bezwaren heeft geleid	Gemeente verleent vergunning.
	HZ_WABO-19-03861 Verandering terrasindeling (feb 2019)	Zienswijze	Aanvraag is ingetrokken door aanvrager of

			vergunning is afgewezen (niet bekend).
Voetbalkooi (sep 2015 – sep 2016)	HZ_WABO-15-28506 HZ_OGI-16-21987 Bewoners vragen vergunning voor plaatsing voetbalkooi en verruiming geluidsvoorschriften met medewerking van wijkbureau West		Gemeente verleent vergunning met beperking dat voetbalkooi alleen overdag geopend is (n.a.v. zienswijze en bezwaarschrift van twee bewoners - niet BBW)
Transformatie Rachmaninoff-plantsoen (aug 2017)	HZ_WABO-17-33611 HZ_WABO-17-41312 Transformeren kantoor naar 132 appartementen en voorgenomen kap eerste rij bomen Hommelbos	Zienswijze (omgevingsvergunning), Mondelinge vragen aan B&W door CU, PvdD, PvdA Zienswijze (kapvergunning) Bezwaarschrift	Gemeente verleent vergunning. Overeenkomst tussen bewoners en ontwikkelaar: BBW trekt bezwaar tegen kap van 2 bomen in en annuleert RIA, in ruil voor tenminste 80 m2 grond toegevoegd aan Hommelbos met daarin 14 extra bomen, 5 nieuwe bomen Verdilaan. Actuele status: uitbreiding bos niet gerealiseerd.
	HZ_WABO-18-21823 Bomenkap plantsoen	Contact met ontwikkelaar	Overeenkomst tussen bewoners en ontwikkelaar: bomenkap plantsoen ingetrokken.
Oostveen (voormalige Dacia garage)		Overleg met de gemeente	
Bomen kanaalweg	Oproep ideeën voor Wijkgroenplan West (apr 2013 – jan 2015)	RIA inbreng idee om bomenrij Kanaalweg door te trekken voorbij Muntbrug tot aan Sowetobrug	Gemeente neemt idee niet mee in de selectie van het Wijkgroenplan door prioritering van ideeën voor de groenarme delen van

			West; wel worden 5 extra bomen geplant op groenstroken.
	Kap van 38 bomen langs Kanaalweg en Muntkade (nov 2018 – okt 2019)	Zienswijze, Bezwaarschrift (tegen kap van 6 Elzen Kanaalweg)	Gemeente verleent vergunning (mrt 2019). Overeenstemming tussen bewoners en RWS: 6 Elzen blijven behouden.
Studentenvesting meerdere gebieden (sep 2014 – feb 2015)	HZ WABO-14-03669 Realiseren 200 studentenwoningen Rachmaninoffplantsoen 61 (naast Ravellaan 1 en 96)	RIA, Brief, Gesprek met wethouder	Voorstel ingetrokken door aanvrager.
Hommelbos	BBW wil een beschermde status van het Hommelbos	Verzoek vanuit wijkraad (wijkraadadvies)	Gemeente kent budget toe in Groenstructuurplan.
De Waal/Ravellaan Noord (jun 2015 – heden)	HZ_WABO-16-08779 HZ_WABO-16-13000 Verbouwen en tijdelijk gebruiken Ravellaan 1 t.b.v. AZC (okt 2015 - mrt 2016)	RIA, Intensieve medewerking BBW aan communicatie gedurende planproces en aan buurtactiviteiten met bewoners AZC (Welgelegen ontmoet)	Gemeente verleent vergunning (mei/okt 2016), huisvesting beperkt tot 250 bewoners i.p.v. 300 en 2 jaar (in praktijk ruim 1 jaar)
	HZ_WABO-14-03136 Tijdelijke evenementenlocatie Ravellaan 7 (lustrumfeest UVSV) (feb 2014 – sep 2014)	Bezwaar, Wijkraadadvies, Mail aan burgemeester, Verzamelen en rapporteren overlast, Evaluatie	Gemeente verleent vergunning met aanpassing: aantal nachtelijke feesten beperken van 5 naar 3 Aanpassing plan door aanvrager: nieuw geluidsonderzoek o.b.v. aanvullende isolatie en geen live muziek, inzet geluidsdelimiter, aanpassing vervoersplan Maatregelen aanvrager n.a.v. overlastmeldingen

	Wijziging gebruik pand Ravellaan 1 van tijdelijke opvang asielzoekers naar studentenhuysvesting (sep 2017)	Overleg en afspraken met exploitant (SSH)	Gemeente verleent vergunning (nov 2017).
	Minimaal 220 woningen: Appartementen (sociaal, starters en middel dure en dure koop/huur) Grondgebonden woningen	Gesprekken met eigenaar, Meepraten over plannen, Correspondentie met gemeente over afwijking Startdocument van Visie Welgelegen, Gesprek met wethouder, Schriftelijke vragen aan B&W door CDA	Gemeente legt planontwikkeling stil om over gemeenteraads-verkiezingen (2018) te tillen; daarna nieuwe wensen College in startdocument dat afwijkt van Visie Welgelegen.
Actualisering diverse gebieden (jul 2013)	Plangebied ligt tussen de Leidseweg, de Kanaalweg en de Ravellaan	Zienswijze, RIA	Gemeente stelt bestemmingsplan vast (okt 2013).
Plan Heijmerink (nov 2007 – heden)	Sloop en nieuwbouw 79 woningen (30 grondgebonden en 49 appartementen) tussen Ravellaan, Schönberglaan en Leidseweg (afwijking bestemmingsplan) (nov 2007)	Zienswijze, Bezwaar, Hoorzitting	Gemeente verleent vergunning (in 2012).
	HZ_WABO-16-27637 Bomenkap Bartoklaan (sep 2016 – apr 2017)	Zienswijze, Bezwaar, Hoorzitting	Gemeente verleent vergunning onder voorwaarde dat twee bomen worden geplant passend in bomenrij.
	Ontwikkelaar heeft bouwplannen aangepast aan de markt: geen 49 appartementen maar 22 grondgebonden woningen (dec 2014)	Geen zienswijze of bezwaar omdat plan past binnen oorspronkelijke zienswijze bewoners en binnen Visie Welgelegen	Gemeente verleent vergunning (voor 12 patiowoningen feb 2016).

	6 rijwoningen Ravellaan (nov 2016)	Idem	Gemeente verleent vergunning (feb 2017).
	HZ_WABO-16-37178 5 rijwoningen Peter Schathof (nov 2016)	Idem	Gemeente verleent vergunning (jan 2018).
	HZ_WABO-16-35921 3 patiowoningen Schonberglaan (nov 2016)	Idem	Gemeente verleent vergunning (jan 2018).
	HZ_WABO-14-30174 Appartementencomplex met 43 wooneenheden Bartoklaan Schönberglaan, kappen van 1 boom	Zienswijze op bomenkap, niet op bouwplan omdat het binnen Visie Welgelegen past (wel bezwaar tot aan Raad van State door individuele bewoners Bartoklaan)	Gemeente verleent vergunning (jan 2018). Overeenkomst tussen bewoners en ontwikkelaar: 8 bomen in Schönberglaan worden bij aanvang niet 6 maar 7 meter, en bomen op beide hoeken worden van een soort die groter wordt (nog niet gerealiseerd)
	Vrijstaande woning, vrijstaande woning, twee woningen, Leidseweg 126, woning kavel 03		Gemeente verleent vergunningen (feb 2016, ?, mei 2016)
	Bouwlaag op bedrijfsgebouw Bartoklaan 3 (apr 2018)	Contact met ontwikkelaar	Status onduidelijk
	Verdieping op woning Leidseweg 119 (apr 2018), herbouwen woning en uitbreiden aan achterzijde en extra bouwlaag	Contact met ontwikkelaar	Status onduidelijk
Wildschut (jan 2017 – mei 2017)	Bouwen van een verdieping op een kantoorgebouw	Geen zienswijze of bezwaar omdat plan in overeenstemming is met Visie Welgelegen	Gemeente verleent vergunning (mei 2017).
Verkeer (dec 2011 – heden)		Brief met voorstel aan verkeersambtenaar: Gerswinlaan-Ravellaan:	Gemeente: Vooralsnog geen maatregelen om

		versmalling en drempel in bocht Ravellaan-Bartoklaan: verkeersplateau en versmalling Bartoklaan Ravellaan-Schönberglaan: verkeersplateau Ravellaan, Bartoklaan en Schönberglaan: 30 km/u (dec 2011) Brief met voorstel aan verkeersambtenaar: Mozartbrug langzaam verkeer brug Inrijdverbod Pijperlaan voor auto's vanaf de Leidseweg (apr 2012)	sluipverkeer tegen te gaan (jun, 2013). Kentekenonderzoek (okt, 2013). Gershwinlaan-Ravellaan: drempel in bocht (in/uitrit). Ravellaan: drempel in versmalling. 30 km zone Welgelegen. (apr 2015) Smiley snelheidsindicator Ravellaan (apr, 2018) foutief ingesteld op 50 km/u (in 30 km zone) daarop in opnieuw met juiste instelling (jul, 2018)
	Maatregelen benuttingsvariant Utrecht West	Reactie en advies BBW (feb 2012)	
		Brief aan wethouder over uit plannen verdwenen verkeersplateau Bartoklaan – Ravellaan (feb 2020)	In afwachting van een antwoord
	Vooraankondiging invoering betaald parkeren (dec 2018)	Brief aan B&W over proces en uitvoerbaarheid invoering betaald parkeren in Welgelegen (mei 2019)	Gemeente: toelichting op uitvoerbaarheid (okt 2019)