

Sturen en toezien op de kwaliteit van participatie



17 oktober 2022

INHOUD

1. Inleiding

- Introductie	1
- Opzet	1
- Leeswijzer	1
- Onderzoeksvragen	1

2. Beleid

- Participatiebeleid	2
- Doelen, ambities en rollen	2
- Werkvormen voor participatie	4
- Kwaliteitscriteria	5

3. Uitvoering

- Vier participatieprocessen	6
- Betrokkenheid van de raad bij deze participatieprocessen	14
- Sturing en toezicht door de raad op participatie kwaliteit	14
- Hulp en/of hindernissen voor de raad	15

1. Inleiding

Introductie

De rol van gemeenteraden bij participatie is vaak problematisch. Participatieprocessen worden doorgaans voorbereid en uitgevoerd door het college en de ambtelijke organisatie. Voor de raad is het vaak zoeken naar een productieve rol. Dit rekenkameronderzoek richt zich op een specifiek en cruciaal aspect daarvan: de rol van de raad bij het bewaken van de kwaliteit van participatieprocessen. De rekenkamercommissie heeft laten onderzoeken hoe de raad van Leiderdorp stuurt en toeziet op de kwaliteit van participatieprocessen in de gemeente, hoe college en organisatie de raad daarvoor toerusten, en hoe dat alles (nog) beter kan.

Opzet

Eerst zijn relevante beleidsstukken en onderzoeken verzameld en bestudeerd. Vervolgens zijn vier participatieprocessen onderzocht en beschreven: de Transitievisie Warmte, de Pinkersterbloem, de Visie op Bouwhoogtes en de Herinrichting Simon Smitweg. Deze vier participatieprocessen zijn gekozen in overleg met de rekenkamercommissie en de ambtelijke organisatie, en dienen om een globaal inzicht te krijgen in patronen in de aanpak en uitvoering van participatieprocessen in de gemeente. Om dat inzicht te verdiepen en te verbreden zijn vervolgens de betrokken ambtenaren, wethouder en raadsfracties geïnterviewd. Daarna zijn in een raadsbijeenkomst de relevante bevindingen en rode draden uit het onderzoek gepresenteerd. Met de raadsleden is toen gesproken of zij die observaties herkenden en wat hen verder zou helpen rond dit thema en wat daarvoor nodig is. Deze aanpak is er op gericht om een eindrapport te maken dat goed is toegespitst op de mogelijkheden en wensen van uw raad.

Het onderzoek is uitgevoerd door Vincent van Stipdonk (zelfstandig Raadgever & Redacteur voor de publieke sector) en Christine Bleijenberg (associate lector bij het Kenniscentrum Governance of Urban Transitions bij de Haagse Hogeschool).

Leeswijzer

Voor u ligt het onderzoeksrapport. Hierin worden de onderzoeksvragen beantwoord. Dit is de basis voor een oplegnotitie waarin de belangrijkste observaties (conclusies) worden geformuleerd en voorzien van suggesties voor hoe verder (aanbevelingen). Bij die notitie hoort een dossier met tips voor mogelijke vervolgstappen.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag is: *Hoe bewaakt de raad de kwaliteit van burgerparticipatieprocessen? En hoe kan dat beter?*

Dat is uitgewerkt in de volgende acht vragen, die hieronder beantwoord worden:

Beleid (papier)

1. Welk participatiebeleid is (waar en door wie) vastgelegd?
2. Welke doelen, ambities en rollen rond participatie zijn er in Leiderdorp te onderscheiden?
3. Welke (werk)vormen voor participatie worden toegepast in Leiderdorp?
4. Welke (impliciete) kwaliteitscriteria zijn er in Leiderdorp te onderscheiden?

Uitvoering (praktijk)

5. Hoe verliepen de vier participatieprocessen?
6. Hoe en wanneer was de raad betrokken bij deze vier participatieprocessen?
7. Hoe stuurde of zag de raad hierbij toe op de kwaliteit van de participatie?
8. Welke hulp of hindernissen heeft de raad hierbij ervaren?

2. Beleid

1. Welk participatiebeleid is (waar en door wie) vastgelegd?

- Het Protocol Interactieve Beleidsontwikkeling (verder: IBO-protocol) biedt afwegingscriteria om een traject al of niet interactief uit te voeren; afwegingscriteria en spelregels voor de invulling en uitvoering van interactieve trajecten. Het is in 2002 vastgesteld in de raad en in 2006 voor het laatst aangepast. Het IBO-protocol wordt nog gebruikt. In 2022 constateerde de gemeente echter in een gemeentelijke evaluatie dat het protocol verouderd is.
- De Inspraakverordening uit 2008 heeft een bijlage met een vragenboom als uitwerking van het IBO-protocol, waarin met scores het niveau (bijvoorbeeld raadplegen of adviseren) van participatie voor een beleidsvraagstuk kan worden bepaald. Die vragenboom wordt in de praktijk als onderdeel van het IBO-protocol gebruikt.
- Daarnaast is er de Verordening burgerinitiatief uit 2018, waarmee ingezetenen of initiatiefgerechtigden een onderwerp op de raadsagenda kunnen plaatsen. Deze bevat (vrijwel) geen participatie-aspecten of -criteria.¹
- Ook zijn er rond de Omgevingswet documenten vastgesteld of in voorbereiding die betrekking hebben op participatie (zoals onder meer de handreiking participatie voor aanvragers van omgevingsvergunningen en documenten voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht is gesteld). Deze stukken zijn (nog) niet verbonden of gelinkt aan het hierboven genoemde participatiebeleid.
- De bestuurlijke verantwoordelijkheid is als volgt geregeld: van 2019 tot 2022 had wethouder Rik van Woudenberg "Coördinatie wijk- en buurtgericht werken" in zijn portefeuille. Er was in die periode geen participatie-gerelateerde-portefeuille. Sinds het aantreden van het nieuwe college is "participatie" een expliciet onderdeel van de portefeuille van de wethouder Bob Vastenhouw. Hij geeft aan dat hiervoor is gekozen omdat de meeste participatie zich afspeelt bij ruimtelijke ontwikkelingen, zijn 'hoofdportefeuille'.

2. Welke doelen, ambities en rollen rond participatie zijn er in Leiderdorp te onderscheiden?

Doelen

Participatie kan verschillende doelen dienen. Het IBO-protocol stelt hierover: *"Bij de start van een interactief traject moet duidelijk zijn wat het beoogde doel is. Met de omschrijving*

¹ Uitzondering op die regel is het genoemde vormvereiste dat een voorstel met een wijk-karakter 50 handtekeningen vereist en met gemeentelijk-karakter 250.

van het doel wordt voor alle participanten duidelijk wat de verwachtingen van het interactieve traject zijn. De doelen die met het specifieke traject voor ogen staan kunnen verschillend zijn, zoals: inhoudelijke verrijking van het beleid; realiseren hoger ambitieniveau; verbetering samenwerking met externe partijen; vergroting draagvlak; vergroting probleemoplossend vermogen maatschappij; uitbreiden participatie en democratie, doordat de burgers direct bijdragen aan ontwikkelen beleid en doordat het bestuur beter zicht heeft op wat er in de samenleving leeft; verbetering van het imago van de gemeente.” (p.6). Deze reeks is in te dikken tot drie hoofddoelen, in het IBO-protocol als volgt benoemd: “Interactieve beleidsontwikkeling is een instrument waarmee meer draagvlak voor het beleid kan worden verkregen, hieraan een kwalitatieve impuls kan geven en samenwerking met betrokken partijen kan verbeteren.” (sic, p.2).

Ambities

- Sinds maart 2021 is er een raads werkgroep voor profilering, communicatie en participatie door de raad.² Hierover staat in het griffieplan 2022: “De werkgroep is een aantal keer bijeen gekomen maar dat heeft niet geleid tot een plan. Binnen de griffie ontbrak het aan capaciteit en expertise; door personele wisselingen kon ook geen beroep worden gedaan op communicatieadviseurs van het college. (...) Het is aan de nieuwe raad om aan te geven waar de ambitie op dit gebied ligt. Vervolgens kunnen we nagaan wat we nodig hebben om te werken aan die ambitie.” (p.4).
- Het coalitieakkoord 2022-2026 besteedt verhoudingsgewijs uitgebreid aandacht aan participatie. Paragraaf 4 heet “Versterking van de participatie en betrokkenheid van de Leiderdorpse inwoners”. Participatie wordt vooral als collegezaak gezien. Het akkoord straalt niet uit dat de raad voor zichzelf een grote actieve rol ziet qua - verbetering van - participatie (zie kader voor enkele relevante uitspraken).

Relevante uitspraken uit het coalitieakkoord 2022-2026:

- “Het nieuwe college krijgt de opdracht om in de communicatie en participatie een grote inspanning te leveren om betrokkenheid en draagvlak van beleidsvoornemens en beslissingen te vergroten. Bijzondere aandacht verdienen daarbij de jongeren.”
- “Contact tussen Leiderdorpse organisaties en het college van burgemeester en wethouders is essentieel. Het stelt enerzijds organisaties in staat om het gemeentebestuur in kennis te stellen van zaken die in ons dorp leven en anderzijds biedt het aan het gemeentebestuur de gelegenheid om bijvoorbeeld voorgenomen beleid te toetsen. Het college overlegt zo mogelijk eens per jaar (of zoveel vaker als nodig is) afzonderlijk met onder meer de Leiderdorpse Ondernemers Vereniging (LOV), de (sport)verenigingen, jongeren- en ouderenorganisaties, en religieuze en levensbeschouwelijke instellingen.”
- “Alle wethouders voeren een spreekuur in voor de terreinen waarvoor zij verantwoordelijk zijn.”
- “We versterken de betrokkenheid van de Leiderdorpse bevolking in het raads werk. Het aloude IBO-protocol (Interactieve BeleidsOntwikkeling) is aan herijking toe. Wij nodigen de collega-raadsfracties uit om gezamenlijk het gesprek te voeren hoe we het IBO-protocol kunnen actualiseren en verbeteren om de betrokkenheid van onze bevolking te versterken.”

Rollen

- Het IBO-protocol beschrijft de bevoegdheden rond interactieve beleidsvorming: bij visie- en beleidsvorming is de raad bevoegd daarover te beslissen, bij uitvoeringszaken is het college van B&W bevoegd. Dit is formeel nog altijd uitgangspunt in Leiderdorp.

² De werkgroep heet formeel “Communicatie en versterking rol van de raad”, maar wordt ook “Profilering en participatie” (griffieplan) en/of “Communicatie en participatie” (in interviews) genoemd.

- In de praktijk ligt de bal wat betreft participatie bij het college. Het college beslist (ondersteund door de organisatie) doorgaans over de inzet en vorm van participatie ook als het visie- of beleidsvorming betreft. Grosso modo is het beeld dat de raad vooraf nauwelijks actief is of wordt betrokken bij de vormgeving van de participatie. Participatie wordt vooral als uitvoering beschouwd, en is dus de verantwoordelijkheid van het college.
- De rol of rollen van raadsleden rond participatie zijn niet helder beschreven of afgesproken. Raadsleden houden als volksvertegenwoordiger de vinger aan de pols bij (interactieve) beleidsontwikkeling, maar zijn daarin terughoudend. Zij zijn zoekend naar hun rol daarin. Bij de discussie en besluitvorming over het uiteindelijke raadsvoorstel kijkt de raad vooral vanuit zijn volksvertegenwoordigende rol naar participatie, door bijvoorbeeld na te gaan hoeveel mensen hebben meegepraat en of zij tevreden waren over het participatieproces. Dat is een vrij beperkte invulling van de controlerende rol.
- De inhoudelijk projectleiders zijn primair verantwoordelijk voor participatie. Ze krijgen hierbij advies en ondersteuning van communicatieadviseurs. Bij drie van de vier casus is externe ondersteuning ingehuurd voor het ontwikkelen en uitvoeren van de participatie.³ Doorgaans zijn dat bureaus die gespecialiseerd zijn in het inhoudelijke vraagstuk (bijvoorbeeld weginrichting, hoogbouw) en de participatie 'erbij' doen. Het participatieplan of de participatieparagraaf is dan onderdeel van het projectplan.
- De griffie ziet bij de raadsleden een behoefte aan meer ondersteuning en tools voor communicatie en participatie. Dit komt tot uitdrukking in de instelling van de raadswerkgroep (zie §Ambities hierboven). De griffie geeft echter aan te weinig capaciteit te hebben om de raad stevig te adviseren en te ondersteunen.
- Er staat niets op papier over bestuursstijl of samenwerkingsrelatie tussen raad, college en organisatie. De geïnterviewden geven aan dat de samenwerkingsrelatie tussen raad, college en organisatie redelijk goed is: de verhoudingen zijn constructief, doorgaans kent en respecteert men elkaars posities en zoekt men het compromis.

3. Welke (werk)vormen voor participatie worden toegepast in Leiderdorp?

- Er is geen interne kennisbank of toolbox voor participatie. De aanpak van de participatie en de ingezette werkvormen zijn afhankelijk van de medewerkers of ingehuurde externen die bij het project zijn betrokken.
- Door corona moest veel interactie online worden georganiseerd. Daarbij zijn diverse vormen ingezet, zoals een enquête, mentimeter-stemmen, ontwerptafels, klankbordgroep, informatiebijeenkomst, participatiegroep, rondetafelgesprekken, presentaties, stickers en tekenen. De ingezette werkvormen zijn over het algemeen gericht gekozen en passen bij de beoogde doelen.
- Bij de vier casus ging het qua 'gradatie van interactiviteit' (zoals het IBO dat noemt) om raadplegen. Daarmee is geen zicht gekregen op inzet en doorwerking van werkvormen zoals adviseren, coproduceren of meebeslissen, waarbij zeggenschap meer ligt bij betrokken inwoners en/of instellingen en bedrijven⁴ - en waarbij de gemeente

³ Alleen niet bij de casus Pinksterbloem, maar daar was de woningcorporatie en niet de gemeente leidend.

⁴ In het rapport wordt verder korthedshalve gesproken over inwoners. Daarmee wordt in principe steeds 'inwoners, instellingen en of bedrijven' bedoeld (tenzij duidelijk blijkt of is aangegeven dat het enkel om inwoners gaat).

nadrukkelijker invloed zou moeten afstaan. De indruk is dat hier in Leiderdorp nog weinig ervaring mee is.

- De raad wordt over het algemeen geïnformeerd over inwoners- of informatiebijeenkomsten en kan daarbij dan aansluiten. Hiervan wordt door sommige raadsleden gebruikt gemaakt. Diverse raadsleden verklaren dat enerzijds tijdgebrek een reden is om deze bijeenkomsten niet bij te wonen en anderzijds gebrek aan duidelijkheid over hun rol en over welke bijdrage zij daar kunnen of moeten leveren.

4. Welke (impliciete) kwaliteitscriteria zijn er in Leiderdorp te onderscheiden?

In Leiderdorp worden er doorgaans bij het starten of evalueren van participatie geen expliciete kwaliteitscriteria benoemd. Bij de beantwoording van vraag 2 hierboven is al een reeks doelen voor participatie benoemd. Hoe duidelijker een doel is geformuleerd, hoe eenvoudiger daaraan kwaliteitscriteria zijn te koppelen. Het IBO-protocol onderscheidt helder drie hoofdgroepen: a. draagvlak voor beleid, b. beleid verbeteren en c. samenwerking verbeteren.⁵ Met die driedeling kan – vooruitlopend op de beschrijvingen van de casuspraktijken onder vraag 5 – op basis van de bestudeerde documenten het volgende worden geconstateerd over kwaliteitscriteria die (impliciet) worden gehanteerd:

- a. Het (realiseren van) draagvlak voor beleid om zo te komen tot een soepele besluitvorming is een regelmatig terugkerend impliciet kwaliteitscriterium voor participatie. Deze instrumentele benadering blijkt bijvoorbeeld uit de volgende citaten: *“Een zorgvuldig participatie- en communicatieproces leidt tot herkenning, erkenning en draagvlak voor de warmtetransitie en kan, aldus, leiden tot een soepele en kwalitatieve goede besluitvorming”* (oplegnotitie Participatie en Communicatie voor de Transitievisie Warmte). En: *“Door de bewoners actief mee te laten denken in het proces, krijgen zij inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden in het ontwerp, waardoor zij in een latere fase minder snel tegen de plannen gestand zullen zijn”* (participatieplan Simon Smitweg). Ook de raad hanteert draagvlak impliciet als een kwaliteitscriterium voor participatie. Wanneer er geen sprake is van inwoners die kritisch zijn over de uitkomsten of het verloop van een participatieproces wordt ervan uitgegaan dat er sprake is van draagvlak. Omgekeerd, als er wel kritiek of onvrede is bij inwoners, worstelt de raad met het wegen en waarderen daarvan (als er maar één boze inspreker is, is het traject dan goed verlopen?).
- b. Participatie staat ook ten dienste van het verbeteren van beleid: het klankborden, het ophalen van inzichten en ideeën: *“Zoals hierboven gesteld wil de gemeente inzicht krijgen in meningen, ideeën en gevoeligheden rondom hoogbouw. Zo kunnen we betere keuzes rondom hoogbouw maken.”* (Raadsbrief participatietraject hoogbouwvisie). Er wordt vervolgens echter niet getoetst of en hoe de participatie bijdraagt aan de kwaliteit van beleid.
- c. Soms zijn participatie en samenwerking met inwoners een doel op zich. Participatie heeft dan tot doel de samenwerking met inwoners te verbeteren. In het nieuwe coalitieakkoord staat *“We versterken de betrokkenheid van de Leiderdorpse bevolking in het raadswerk.”*. En bij de Transitievisie Warmte zijn als participatiedoelen benoemd:

⁵ *“Interactieve beleidsontwikkeling is een instrument waarmee meer draagvlak voor het beleid kan worden verkregen, hieraan een kwalitatieve impuls kan geven en samenwerking met betrokken partijen kan verbeteren.”* (IPO-protocol, (sic), p.2).

het starten van een langjarige samenwerking, het samen maken van spelregels voor verdere participatie en het samen aanscherpen en uitwerken van de verdere participatie (oplegnotitie Participatie en Communicatie voor de Transitievisie Warmte). Het impliciete kwaliteitscriterium voor participatie is dan dat er (een vorm) van participatie is, dat wil zeggen dat inwoners worden betrokken.

3. Uitvoering

5. Hoe verliepen de vier participatieprocessen?

De volgende vier participatieprocessen zijn onderzocht: de Transitievisie Warmte, de Pinksterbloem, de Visie op Bouwhoogtes en de Herinrichting Simon Smitweg. Per casus volgt hieronder een korte beschrijving en daaronder puntsgewijs en staccato een nadere analyse en duiding van de casus.

a. Transitievisie Warmte

De casus in het kort

Elke gemeente moest uiterlijk 2021 een Transitievisie Warmte (TVW) vaststellen met daarin de route naar een aardgasvrije gemeente in 2050. Vanaf april 2021 is gewerkt aan het opstellen. Op 22 november 2021 stelde de raad de visie vast.

Royal Haskoning DHV is ingehuurd om het proces te begeleiden en maakte ook een participatie- en communicatieplan. Het algemene doel van participatie was draagvlak onder inwoners voor de visie. Het participatieplan is ter kennisname aan de raad gezonden, en niet besproken. De participatie startte 10 mei 2021 met een algemene inwonersavond. Vervolgens was er 18 mei een bijeenkomst voor geïnteresseerden. Daaruit ontstond een participatiegroep met 10 à 15 inwoners. Deze groep dacht mee als klankbord, zowel qua inhoud als ook rond aanpak communicatie en participatie. Het ging zowel om meedenken en helpen met uitvoeren communicatie en participatie (bereiken van buitenstaanders etc.). De participatiegroep kwam bijeen op 3 juni (bespreking rol) en 8 juni (presentatie concept-TVW). De gemeente wil die groep ook gaan betrekken bij de participatie rond verdere uitvoering (onder ander wijkplannen). Daarnaast is er ook een enquête gehouden, met 450 respondenten (merendeels 50+ met een koopwoning).

De conceptvisie lag van 15 juli t/m 10 september 2021 ter inzage (5 reacties). Op 2 september was er een informatiebijeenkomst. Op 22 november 2021 is de TVW aangenomen door de raad, met complimenten voor het heldere stuk en de inzet rond de participatie.



Nadere analyse en duiding casus Transitievisie Warmte

- De gemeente heeft de aanpak van participatie extern uitbesteed omwille van capaciteit en kennis. De participatie is samen met het externe bureau uitgevoerd.

- Participatiedoel was draagvlak voor de TVW en de transitie, om mensen laten meedenken over de inhoud TVW en traject. Doel was ook een clubje vormen voor de latere participatie bij opstellen wijkplannen.
- De aanpak was: algemene informatieavond, daaruit volgde kleine participatiegroep die paar keer meedacht. Daarnaast was er een brede enquête onder inwoners. Plan ging daarna ter inzage.
- Zowel participatiegroep als enquête-invullers zijn niet erg representatief (vooral hoger opgeleide mannen op leeftijd). Dat wordt onderkend en niet als groot probleem beschouwd in deze fase.
- De raad sprak zich vooraf niet uit over participatie, al was hij wel bevoegd o.b.v. IBO. De raad kreeg participatieplan ter kennisname, maar reageerde niet. Ook tussentijds is niet gereageerd op participatie.
- De TVW bevat nog geen definitieve keuzen (p.13 procesplan). Er was dus geen groot risico dat raad de inwonersinbreng keihard zou overrulen. In TVW staat: *"De Transitievisie Warmte is dus geen 'burgerbindend besluit' want heeft het nog geen directe gevolgen voor burgers."* (sic, p.10). Dat was op initiatief van college. In Politiek Forum (15-11-2021) antwoordt de wethouder op PvdA-vraag dat ook de uitvoeringsplannen niet burgerbindend zullen worden. ("We hebben gekozen voor individuele vrijheid"). In de raadsvergadering van 22-11-2021 noemt de PvdA die burgerbindendheid een interessante olifant in de kamer.
- Bij de vaststelling in de raad kwamen veel complimenten voor heldere stuk en inzet van ambtenaren rond de participatie. D66 zegt bijvoorbeeld: *"Daarmee wordt het draagvlak voor de wijkgerichte uitvoering van de transitievisie warmte vergroot en tegelijkertijd voor de participatie die nog vele jaren nodig zal zijn."*. Raadsleden gaan verder niet specifiek in op de doorlopen participatie.
- Globaal beeld: een klein clubje van vooral oudere mannen (participatiegroep) heeft meegedacht en er is enquête geweest. Gezien dit wat abstracte en technische onderwerp was het lastig een bredere groep te bereiken. De tamelijk bescheiden inzet van participatie wordt door de gemeente (college/ambtenaren) in de communicatie over TVW vrij groot neergezet. De raad focuste in de discussie en besluitvorming vooral op de techniek en inhoud van de warmtetransitie.
- De raad was nu content over het proces. Maar, stelt de projectleider: "als we hetzelfde participatieproces hadden doorlopen met onenigheid aan het eind, dan was de participatie de sjaak." Voor de projectleider is het onduidelijk wanneer de raad zich met burgerparticipatie wil bemoeien.

b. Herinrichting Simon Smitweg

De casus in het kort

De Simon Smitweg is heringericht. Er is nu tweerichtingsverkeer, het kruispunt is aangepast en er is een geluidscherm geplaatst.⁶ Het ontwerptraject begon op 24-09-2019 met een

⁶ Het participatietraject kende twee fasen. De eerste fase betrof de participatie rond de verkeercirculatie rond het Amaliaplein. De casus betreft de tweede fase, waarin op basis van de gekozen verkeerscirculatie een ontwerp werd gemaakt voor de Simon Smitweg.

startbijeenkomst en eindigde 25-01-2021 bij het raadsbesluit over de wijziging



bestemmingsplan Simon Smitweg, die met nipte meerderheid (11-10) is aangenomen.

De raad was hier qua participatie vooraf het traject niet bij betrokken. Wel hebben enkele (burger)raadsleden inwonersbijeenkomsten bijgewoond. Het was een uitvoeringskwestie en daarmee op basis van het IBO-protocol aan het college

of en hoe participatie werd ingezet. Er is gekozen voor raadplegen, omdat er na een voortraject al een plan van eisen lag en omdat weginrichting veel expertise vergt en aan diverse regels is gebonden.

Verkeerskundig adviesbureau Movares is ingehuurd om te komen tot een gedragen ontwerp voor de herinrichting. De participatie verliep als volgt: na een startbijeenkomst (24-09-2019) konden mensen in een eerste ontwerpsessie suggesties (14-11-2019) meegeven. In een tweede ontwerpsessie op 14-01-2020 is het ontwerp gepresenteerd met terugkoppeling op de suggesties. D66 stelde 12-02-2020 vragen over hoe wensen en bezwaren van inwoners worden meegewogen, n.a.v. de vrij technische manier waarop Movares reageerde op inbreng van inwoners. Op 25-06-2020 is het definitieve ontwerp gepresenteerd en kon men vragen stellen. Vanaf 02-09-2020 gingen bestemmingsplan en twee ontwerpbesluiten zes weken ter inzage.

Veel inwoners waren het van begin af aan oneens met tweerichtingsverkeer en 50 km/u op de Simon Smitweg. Beide uitgangspunten zijn door de gemeente vanaf de start van de participatie bekend gemaakt, maar werden elke inwonersbijeenkomst toch door inwoners ter discussie gesteld. Heikel punt was dat in 2007 met inwoners expliciet eenrichtingsverkeer was afgesproken. Op 16-07-2019 besluit het college toch tweerichtingsverkeer in te stellen. De raad is hierover geïnformeerd en heeft vervolgens een aantal documenten besproken en vastgesteld waarin dit besluit werd bekrachtigd.⁷

In januari 2021 werd het gewijzigde bestemmingsplan besproken in politiek forum en raad, met uitgebreide aandacht van raadsleden voor participatie-aspecten. Toen zijn twee keer raadsvragen gesteld. D66 stelde op 14-01-2021 technische vragen (behandeld in Politiek Forum 18-1-21) over wie bevoegd was te besluiten over dit soort participatie, en over verwachtingen en kaders. LPL stelde op 21-01-2021 een raadsvraag (2021-008) aan de burgemeester over haar rol bij participatie o.b.v. artikel 170 Gemeentewet (behandeld in raad 25-01-2021).⁸

Er was in de raad veel discussie – mede n.a.v. de reactie van insprekers – over het tegen de zin van inwoners instellen van 50 km per uur. Een amendement voor een maximumsnelheid van 30 km werd 11 tegen 10 verworpen. Het bestemmingsplan is

⁷ De raad is daarover op 26-08-2019 geïnformeerd. Op 16-12-2019 kwam een extra budgetaanvraag voor de herinrichting in de raad (waarin ook sprake was van tweerichting en 50 km). De raad heeft er formeel toe besloten op 27-01-2020 bij de Mobiliteitsvisie (hamerstuk) en op 12-10-2020 toen unaniem de nota Circulatie vast werd gesteld, waarin staat dat de Simon Smitweg een gebiedsontsluitingsweg wordt met 2-richtingsverkeer en 50 km/u. (Bij dit laatste moment maakte alleen mw. van Rijn (PvdA) expliciet een voorbehoud t.a.v. de snelheid van de Smitweg).

⁸ 1. Wat is de mening van de burgemeester over de kwaliteit van het participatie proces rondom de Simon Smitweg?
2. Heeft de burgemeester zich actief bemoeid met de kwaliteit van genoemd proces? 3. Zo ja hoe, en zo nee waarom niet?
4. Hoe ziet de burgemeester haar wettelijke taak inzake participatie in de toekomst?

vastgesteld, met 11 tegen 10. In die vergadering is ook een motie aangenomen om het IBO-protocol te evalueren.

Nadere analyse en duiding casus Simon Smitweg

- De raad was vooraf en tijdens dit traject niet betrokken qua participatie. Het was een uitvoeringskwestie en dus volgens IBO-protocol aan college of/hoe participatie werd ingezet.
- De participatie begon op achterstand. Enerzijds omdat het beeld is dat in het voortraject rond de verkeerscirculatie Amaliaplein de participatie niet zo goed was verlopen (met name omdat inwoners ontevreden waren over hoe hun inbreng was verwerkt). Anderzijds omdat kort voor de start de expliciete afspraak met bewoners over eenrichtingsverkeer werd teruggedraaid. Hoewel steeds duidelijk werd gemaakt dat er tweerichtingsverkeer en 50 km/u op de Simon Smitweg zou komen, bleef dit 'doorwerken' in deze casus.
- De raad heeft ingestemd met beide uitgangspunten.
- Het nieuwe verkeersontwerp vergde een bestemmingsplanwijziging. Daardoor kwam de kwestie weer in de raad. Anders zou de raad geen formeel beslismoment meer hebben in dit traject. Toen was er – n.a.v. inwoners die niet tevreden zijn met de participatie-uitkomsten - veel debat in de raad om de maximumsnelheid alsnog van 50 naar 30 km te brengen, tegen de eerdere besluiten in.
- D66 stelde 12-02-2020 - tijdens het participatietraject - vragen over hoe wensen en bezwaren van bewoners worden meegewogen, n.a.v. de vrij technische manier waarop Movares reageerde op inbreng van bewoners. Antwoord was dat wensen en problemen zijn geïnventariseerd en per wens/eis is aangegeven wat hiermee is gedaan, zodat college dat kan meenemen in haar besluit.
- D66 stelde 14-01-2021 technische vragen over wie bevoegd was te besluiten over soort participatie, en over verwachtingen en kaders. Antwoord was dat college bij uitvoeringskwesties bevoegd is rond participatie, en dat de uitgangspunten (tweerichting en 50 km/u) en de invloed (raadplegen, waarbij gemeente zich niet verbindt aan resultaat van de gesprekken) klip en klaar waren.
- Bij behandeling van het bestemmingsplan op 18-01-2021 (Politiek Forum - met insprekers) en op 25 januari (raad - zonder insprekers) hadden raadsleden het een aantal keer over participatie, zonder daarin erg precies te zijn.
- LPL stelde 21-01-2021 een raadsvraag (2021-008) aan de burgemeester over haar rol bij participatie o.b.v. art. 170 Gemeentewet (behandeld in raadsvergadering 25-01-2021).⁹ Duidelijk was dat de fractie het bewaken van participatiekwaliteit niet bij zichzelf zocht, maar wel zocht naar iets of iemand die er op toeziet. De burgemeester gaf een correct en vrij algemeen antwoord.
- Het beeld is dat inwoners ontevreden bleven over tweerichtingsverkeer en 50 km/u en daarom participatie niet goed vonden. Raadsleden schrokken van die ontevredenheid

⁹ 1. Wat is de mening van de burgemeester over de kwaliteit van het participatie proces rondom de Simon Smitweg?
2. Heeft de burgemeester zich actief bemoeid met de kwaliteit van genoemd proces? 3. Zo ja hoe, en zo nee waarom niet?
4. Hoe ziet de burgemeester haar wettelijke taak inzake participatie in de toekomst?

en gaven aan dat verwachtingenmanagement niet goed was. De oppositie riep op om toch 30 km/u in te voeren (dus eerdere uitgangspunt alsnog aan te passen).

- Op 25-01-2021 heeft de raad het gewijzigde bestemmingsplan vastgesteld, met 11 tegen 10. Een amendement voor een maximumsnelheid van 30 km/u (om de bewoners tegemoet te komen) werd 11 tegen 10 verworpen. Een motie om het IBO-protocol te evalueren is aangenomen.

c. Visie op Bouwhoogtes

De casus in het kort

De gemeente wil spelregels opstellen voor bouwinitiatieven in Leiderdorp waarmee initiatieven van projectontwikkelaars en woningcorporaties kunnen worden getoetst. Het gaat met name om het vaststellen van de hoogte en omvang van gebouwen in verschillende deelgebieden in de gemeente. Hiermee wil de gemeente waarborgen dat nieuwe bouwinitiatieven passen bij het karakter en de bestaande bebouwing van Leiderdorp.

Adviesbureau Kuiper Compagnons wordt ingehuurd voor de begeleiding van het proces om te komen tot een visie op bouwhoogtes, inclusief de invulling van de participatie. Het niveau van participeren is raadplegen.

Voorafgaand aan de participatie is de raad in een besloten klankbordgesprek geïnformeerd over de voorgenomen aanpak om te komen tot een visie op bouwhoogtes. De LPL zag af van deelname omdat deze overlegvorm in haar ogen niet past binnen het duale bestel. De raadsleden - fractiewoordvoerders - konden hierbij een voorkeur uitspreken voor een van de drie opties voor de totstandkoming van de visie, met als belangrijk en hiermee samenhangend onderdeel de betrokkenheid van inwoners (moment en onderwerp van participatie). De voorkeuren van de aanwezige raadsleden liepen uiteen: de drie opties kregen evenveel stemmen. Het college koos vervolgens voor een van de opties, namelijk om eerst deze visie te ontwikkelen en niet te wachten op de omgevingsvisie.

Het participatieproces is uitgevoerd ten tijde van corona. Daarom vonden de activiteiten online plaats. In het participatieplan dat deel uitmaakt van het stappenplan voor de totstandkoming van de visie staat hierover: "De resultaten uit de participatie worden benut bij de opstelling van de hoogbouwvisie en de besluitvorming daarover. De uitkomsten uit de participatie worden tot gemene delers gebundeld en op basis daarvan in de visie verwerkt. Bij afwijking van de gemene deler zal dit worden onderbouwd." In de visie wordt hier als volgt op teruggeblikt: "Door middel van (online) inloopavonden, enquêtes en rondetafelgesprekken is op diverse manieren contact geweest met belanghebbenden. Zo is op basis van de inbreng tijdens het participatieproces een weloverwogen keuze gemaakt in de aan te houden deelgebieden en bijbehorende spelregels bij elk deelgebied." (p.12).

Tijdens de participatie wordt in het Politiek Forum gesproken over de visie, waarbij de raad ingaat op zowel de inhoud als op de participatie. Ook wordt tijdens het traject de



conceptvisie toegelicht in een raadsinformatiebijeenkomst. Na de afsluitende participatiebijeenkomst wordt in het Politiek Forum/ klankbordgesprek getoetst of de raad kan instemmen met de belangrijkste onderdelen van de conceptvisie. De geplande besluitvorming in de raad (30-05-2022) is uitgesteld vanwege de installatie van het nieuwe college.

Nadere analyse en duiding casus Visie op Bouwhoogtes

- In de voorbereiding van dit traject werd door het college de vraag voorgelegd of eerst een omgevingsvisie moest worden opgesteld waarna de visie op bouwhoogtes binnen deze kaders kon worden ontwikkeld, of andersom. Een voorkeur voor de volgorde van beide processen had implicaties voor de invulling van de participatie. In deze besloten klankbordgroep werd de raad hierover geraadpleegd. De uitkomst van deze raadpleging was niet bindend voor het college maar bedoeld om een beeld te krijgen de opvattingen binnen de raad.
- In een klankbordgesprek op 23-11-2020 zijn raadsleden - fractiewoordvoerders - inhoudelijk geïnformeerd over bouwhoogtes en de motieven voor de ontwikkeling van een visie. Tevens werd deelnemers de mogelijkheid geboden om een voorkeur uit te spreken over een van drie mogelijke processen om te komen tot de visie tot bouwhoogtes vooruitlopend of na vaststelling van de omgevingsvisie. Raadsleden konden anoniem (met mentimeter) hun voorkeur aangeven. De drie varianten kregen precies evenveel stemmen van raadsleden. Vervolgens koos het college ervoor om eerst een visie op bouwhoogtes te ontwikkelen en deze wanneer de omgevingsvisie is afgerond zo nodig aan te passen tot een 2.0-versie.
- Vervolgens is een samenhangend pakket aan activiteiten uitgevoerd:
 - > Digitale bijeenkomst (14-04-2021) voor belangstellenden (45 deelnemers)
 - > Digitale enquête, (23-04 t/m 02-05-2021) verspreid via gemeentelijke infokanalen en het Leiderdorppanel (respons 820, waarvan 352 via panel). Sommige fracties delen de enquête actief in hun eigen netwerk.
 - > Online rondetafelgesprek (28-10-2021) met 16 deelnemers
 - > Digitale informatiebijeenkomst (20-01-2022) waarin conceptvisie is gepresenteerd (70 deelnemers).
 Sommige raadsleden waren als toehoorder aanwezig bij deze bijeenkomsten.
- De visie blijkt als volgt terug op de participatie: "Door middel van (online) inloopavonden, enquêtes en rondetafelgesprekken is op diverse manieren contact geweest met belanghebbenden. Zo is op basis van de inbreng tijdens het participatieproces een weloverwogen keuze gemaakt in de aan te houden deelgebieden en bijbehorende spelregels bij elk deelgebied." (p.12). De wijze waarop invulling is gegeven 'aan het maken van weloverwogen keuzes op basis van de inbreng van bewoners' is niet goed navolgbaar op basis van de openbare stukken:
 - > Wanneer de conceptvisie wordt gepresenteerd worden de voorgestelde hoogtes per deelgebied in de gemeente aan participanten voorgelegd. Hierbij zijn er drie antwoordmogelijkheden ("kan me er in vinden, kan me er in vinden met een aantal aanpassingen en kan me er niet in vinden"). Veel stemmen worden op de middencategorie uitgebracht. Het is niet duidelijk hoe deze input is meegenomen in de keuzes.
 - > Tijdens (chat) en na afloop van de informatiebijeenkomst (20-01-2022) geven

bewoners circa 50 schriftelijke reacties, veelal vergezeld van vragen. Deze reacties leiden tot twee inhoudelijke aanpassingen van de visie (begrenzing van deelgebied Winkelhof, overgangszone rond deelgebied Winkelhof) en enkele verduidelijkingen in de tekst. Er worden ook kritische opmerkingen gemaakt over de afbakening van het onderwerp van de participatie en de uitvoering van het proces o.a. enquête).

- Tussentijds wordt in het Politiek Forum op 28-06-2021 gesproken over de visie op bouwhoogtes. Veel gaat over de inhoud, maar er wordt ook gesproken over de participatie. De vragen spitsen zich toe op wie aanwezig waren bij de eerste bijeenkomst (veel professionals, weinig inwoners); de enquête ('is niet altijd een goed idee', 'lage respons onder jongeren' en 'weinig verrassende uitkomsten' (enquête wordt soms onderzoek genoemd, i.p.v. participatie).
- De conceptvisie wordt toegelicht (10-01-2022) in een raadsinformatiebijeenkomst. Na afloop van de toelichting worden er geen vragen gesteld.
- Op 24-01-2022 wordt in het Politiek Forum/ klankbordgesprek getoetst of de raad zich kan vinden in de belangrijkste onderdelen van de conceptvisie. Dit klankbordgesprek vindt plaats na de afsluitende participatiebijeenkomst. Hoewel in de bijdrage van de VVD wordt verwezen naar 'de toch wat wantrouwende reacties van bewoners' wordt bij de presentatie van de conceptvisie met name gereageerd op de inhoudelijke vraag van de wethouder aan de raadsleden of zij zich herkennen in de concept-hoogbouwvisie.
- De geplande besluitvorming in de raad (30-05-2022) is uitgesteld vanwege de installatie van het nieuwe college, zodat de nieuwe wethouder tijd heeft zich in te lezen in dit dossier.

d. Pinksterbloem

De casus in het kort

Woningcorporatie Rijnhart Wonen wil drie appartementencomplexen aan de Pinksterbloem slopen en deze locatie opnieuw ontwikkelen. De plannen hiervoor worden in overleg met de gemeente (en inwoners) gemaakt. Er komen 92 sociale woningbouwoningen voor terug die voldoen aan de eisen van deze tijd. De parkeergelegenheid (109 parkeerplekken) wordt gerealiseerd in de openbare ruimte nabij het terrein van Rijnhart Wonen.



Deze zomer zou de besluitvorming over het bestemmingsplan in de gemeenteraad plaatsvinden. Vanwege problemen met de financiering van het plan bij Rijnhart Wonen loopt de herontwikkeling, waaronder participatie bij de inrichting van de buitenruimte, vertraging op. Daarom is het raadsbesluit (voorgenomen op 04-07-2022) over de wijziging van het bestemmingplan 'on hold' gezet. Het niveau van participatie is informeren en consulteren: het gaat primair om een herontwikkeling van woningen van Rijnhart Wonen, met als gevolg daarvan herin te richten openbare ruimte. De raad heeft de uitgangspunten voor deze herontwikkeling vastgesteld. Er zijn in de planvormingsfase twee informatieve bijeenkomsten voor inwoners georganiseerd. Het initiatief voor de

herontwikkeling en planvorming ligt bij Rijnhart Wonen. De gemeente stelt hiervoor het kader vast en heeft aangegeven verantwoordelijk te zijn voor de nota van uitgangspunten (inclusief participatieniveau). In een volgend stadium, wanneer de openbare ruimte wordt heringericht (groen en parkeren) volgt ook co-creatie.

Nadere analyse en duiding casus Pinksterbloem

- Vooraf stelt de raad vragen over zijn betrokkenheid bij de herontwikkeling (12-10-2020).
- B&W maakt een notitie met uitgangspunten voor de herontwikkeling die ter bespreking en besluitvorming wordt aangeboden aan de raad. De notitie bevat een participatieparagraaf. Daarin wordt melding gemaakt van de participatiebijeenkomst en de inspanningsverplichting om input van omwonenden mee te nemen. Hierover stelt de fractie van D66 een schriftelijke vraag over de participatie (over welke omwonenden worden uitgenodigd om deel te nemen aan de participatie).
- Op 17 mei 2021 vond een openbare raadsinformatiebijeenkomst plaats. Tijdens de bespreking van de notitie in Politiek Forum (28-06-2021) en raad (12-07-2021) stelt de fractie van D66 vragen over het gehanteerde taalgebruik in de notitie: het taalgebruik wordt als abstract ervaren en er wordt veel specialistisch vakjargon gebruikt. De vraag is om notities op een voor de lezer toegankelijke manier te schrijven.
- Er zijn in de planvormingsfase twee informatiebijeenkomsten voor inwoners georganiseerd. Op 17-06-2021 was een algemene informatiebijeenkomst en op 06-07-2021 een bijeenkomst van een klankbordgroep van omwonenden en belanghebbenden. Het initiatief lag bij Rijnhart Wonen en de gemeente leverde een (belangrijke) bijdrage. Sommige raadsleden waren als toehoorder aanwezig bij die informatieavond(en).
- Informatie over de participatie wordt ontsloten via de website van de gemeente en Rijnhart Wonen. Zo zijn de presentaties die zijn gebruikt bij beide bijeenkomsten vindbaar. De informatie op website van Rijnhart Wonen is niet actueel.
- Het is voor burgers en raadsleden niet mogelijk om een beeld te krijgen van de wijze waarop is uitgenodigd, de opkomst en het verloop van de bijeenkomsten omdat - zoals vooraf is aangegeven - geen verslag is gemaakt. Er is een document waarin Rijnhart Wonen 26 vragen die door participanten zijn gesteld beantwoordt. De rekenkameronderzoekers stellen vraagtekens bij de vraag of hiermee ook onderliggende vragen en zorgen van inwoners die de vragen hebben ingebracht zijn geadresseerd.
- Bij de raadsbespreking van het voorstel voor de herontwikkeling worden uitsluitend inhoudelijke vragen gesteld bijvoorbeeld over het type woningen, parkeernorm in relatie tot woningbouw. De participatie als zodanig komt niet aan de orde.
- Als onderbouwing voor het besluit voor het aantal parkeerplaatsen, verwijst de wethouder in de raadsbespreking naar de informatieavond en eerdere signalen over de parkeerdruk (uit de informatieavond over de mobiliteitsnota). Op verschillende momenten zijn er door inwoners zorgen geuit over de parkeerdruk. In de nota van uitgangspunten wordt toegelicht hoe wordt gezorgd dat er voldoende parkeergelegenheid blijft.
- Het ontwerpbestemmingsplan Pinksterbloem is van 24-02-2022 tot en met 06-04-2022 ter inzage gelegd. Dat is bekendgemaakt via het Leiderdorps Weekblad en de gemeentelijke website. Bewoners van Rijnhart Wonen in directe omgeving hebben

daarnaast een mail ontvangen over terinzagelegging, waarbij ook is gemeld dat naar verwachting in april een bijeenkomst wordt georganiseerd over de (herinrichting van de) buitenruimte.

6. Hoe en wanneer was de raad betrokken bij deze vier participatieprocessen? en
7. Hoe stuurde of zag de raad hierbij toe op de kwaliteit van de participatie?

Bij de [Transitievisie Warmte](#) kreeg de raad participatieplan vooraf ter kennisname en heeft daar niet op gereageerd, terwijl krachtens het IBO-protocol de raad bij visievorming beslist over participatie. Ook tussentijds is niet gereageerd op participatie. Bij de vaststelling gaf de raad complimenten voor heldere stuk en inzet van ambtenaren rond de participatie, zonder specifiek in te gaan op de doorlopen participatie.

Bij de [Herinrichting Simon Smitweg](#) was de raad qua participatie vooraf niet betrokken. Dat was een uitvoeringskwestie en daarmee krachtens het IBO-protocol aan het college. Tijdens de participatie stelde D66 vragen over hoe wensen en bezwaren van inwoners worden meegewogen, naar aanleiding van de vrij technische manier waarop Movares reageerde op inbreng van inwoners. Verder hadden raadsleden het tijdens de bespreking van het bestemmingsplan een aantal keren in vrij algemene bewoordingen over participatie. D66 stelde (na de participatie) op 14-01-2021 technische vragen over wie bevoegd was te besluiten over dit soort participatie, en over verwachtingen en kaders. LPL stelde op 21-01-2021 een raadvraag aan de burgemeester over haar rol bij participatie o.b.v. artikel 170 Gemeentewet. Er was in de raad veel discussie over het tegen de zin van inwoners in instellen van 50 km/u: dat inwoners het oneens bleven met dit uitgangspunt werd geweten aan onvoldoende 'verwachtingenmanagement'. Daarop is een motie aangenomen om het IBO-protocol te evalueren.

Bij de [Visie op Bouwhoogtes](#) is de raad vooraf betrokken bij de route voor het opstellen van de visie. In een klankbordgesprek is de inhoudelijke benadering van het vraagstuk besproken inclusief consequenties voor de invulling van de participatie. Het college raadpleegde de raad over de gewenste route. Gedurende de ontwikkeling van de Visie op Bouwhoogtes wordt de raad twee keer geïnformeerd over de inhoud en het (participatie)proces. Hierbij stelt D66 kritische vragen over de uitvoering van het participatieproces, bijvoorbeeld over de representativiteit van de enquête-uitkomsten en over de deelname van jongeren. Sommige raadsleden zijn toegehoord bij de participatie-bijeenkomsten. Dit geeft hen de mogelijkheid om zich een beeld te vormen van de uitvoering van het participatieproces. De Visie op Bouwhoogtes is op moment van schrijven (juli 2022) nog niet behandeld in de gemeenteraad.

Bij de [Pinksterbloem](#) is Rijnhart Wonen leidend in de uitvoering van het participatieproces. In dergelijke gevallen, waar de verantwoordelijkheid voor de participatie primair ligt bij een private partij, is de rol en positie van de gemeenteraad op voorhand minder duidelijk (en vergt dus meer aandacht). Het college stelt een notitie van uitgangspunten op voor de herontwikkeling, waar een paragraaf over participatie onderdeel van is. Deze notitie is

vastgesteld door de raad. De informatiebijeenkomsten voor inwoners worden soms door raadsleden bijgewoond. De besluitvorming over de herontwikkeling heeft vertraging opgelopen van de zijde van Rijnhart Wonen. De raad heeft nog niet gesproken over het proces van de herontwikkeling van de Pinksterbloem, waaronder over het verloop en de uitkomsten van het participatieproces.

Samenvattend kan het volgende worden gesteld: voorafgaand aan participatieprocessen wordt de raad soms – maar niet vaak - betrokken. Daarvoor worden geen duidelijke criteria gehanteerd. Volgens het IBO-protocol is de raad bij visie- en beleidsvorming bevoegd te beslissen over inzet van participatie en het college bij uitvoeringszaken. In de praktijk ligt de bal rond participatie vooral bij het college. Raadsleden gaan over het algemeen pas in op participatie als zij signalen krijgen (bijvoorbeeld van inwoners) dat de participatie niet naar wens zou (zijn) verlopen. Vaak is dit op het moment dat er een eindbesluit aan de raad wordt voorgelegd. De raad stelt dan na afronding van het traject de participatie ter discussie, waarbij - bij gebrek aan heldere kwaliteitscriteria - vaak gesteld wordt dat het verwachtingen-management niet goed was. Grosso modo is het beeld dat de raad concludeert dat de participatie goed is verlopen als er geen externe kritiek was op de participatie.

8. Welke hulp of hindernissen heeft de raad hierbij ervaren?

Het is in Leiderdorp niet helder in welke gevallen de raad vooraf betrokken moet of wil worden bij het bepalen van de inzet van participatie. De raad wordt hierin nauwelijks tot niet bediend door college en organisatie - en vraagt daar ook niet om.

Raadsleden weten niet goed hoe zij zich kunnen verhouden tot participatie: ze lijken niet altijd goed te weten welke rol ze daarin moeten of kunnen vervullen. De ambities op dit vlak verschillen per fractie, en zijn als raad niet helder uitgesproken. Daarbij lijken raadsleden beperkte kennis te hebben van burgerparticipatie. Er zijn geen (expliciete) kwaliteitscriteria waar naar wordt verwezen als gesproken wordt over participatie. Dat maakt het voor de raad lastig om toe te zien op de kwaliteit van participatie. De griffie heeft onvoldoende capaciteit om de raad hierin te adviseren of verder te ontwikkelen.

Voor raadsleden is het verloop van participatieprocessen doorgaans niet goed (na)volgbaar. De verantwoording over de participatie gaat vooral over de activiteiten. De inhoudelijke inbreng van inwoners en de manier waarop het gesprek daarover wordt gevoerd, zijn niet of nauwelijks navolgbaar uit de verslagen of terugkoppeling. Soms zijn raadsleden aanwezig bij inwonersbijeenkomsten – en kunnen zij de inbreng en gesprekken zelf volgen - maar daarbij worstelen raadsleden wel met driedubbele petten als toehoorder, volksvertegenwoordiger en kadersteller.

Wanneer – meestal pas bij de uiteindelijke besluitvorming en naar aanleiding van kritische vragen van inwoners – de raad spreekt over participatie komt de relationele kant van participatieprocessen nauwelijks aan bod (hoe is met elkaar omgegaan, hoe is geluisterd, hoe waren de verhoudingen). Verder zien we dat als inwoners kritiek hebben op de inhoudelijke uitkomst, dit doorgaans in verband wordt gebracht met de kwaliteit van het participatieproces. Met andere woorden: wanneer de raad spreekt over participatie lopen inhoud en proces vaak door elkaar. Dat vertroebelt het zicht op de kwaliteit van het participatieproces.