

Aan: de leden van de raad van de gemeente Bodegraven-
Reeuwijk



Contactpersoon	Telefoon	Datum
B. Steur	06-18596723	3 december 2025

Onderwerp

Aanbieding rapport onderzoek van de Groene Hart Rekenkamer naar inwonersparticipatie

Geachte raadsleden,

Graag biedt de Groene Hart Rekenkamer u hierbij het onderzoek naar inwonersparticipatie in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk aan. Dit Rekenkameronderzoek richt zich op de vraag in hoeverre de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas erin slagen een helder en betrouwbaar proces te bieden, waarin inwoners een duidelijk beeld hebben van hun rol en invloed; en op de vraag wat de resultaten van inwonersparticipatie zijn in de praktijk. Naast de perspectieven van de ambtelijke organisatie en het gemeentelijk bestuur staat het perspectief van de inwoner in dit onderzoek centraal.

In de Bestuurlijke Nota treft u de conclusies en aanbevelingen van de Groene Hart Rekenkamer aan. Deze heeft de Rekenkamer op 27 oktober jl. aan het College van B&W aangeboden met het verzoek om daarop te reageren. Deze reactie die u in de bijlage kunt terugvinden, ontving de Rekenkamer op 27 november jl.

Graag geven wij een toelichting aan de gemeenteraad of commissie. Voor een geschikt moment treden wij in overleg met de griffie. Wij hopen u op deze manier voldoende te hebben geïnformeerd en u met het bijgevoegde rapport te helpen in uw beeldvorming over dit belangrijke onderwerp. Als u nog vragen of opmerkingen heeft dan vernemen wij die uiteraard graag.

Als u nog vragen of opmerkingen heeft dan vernemen wij die uiteraard graag.

De Groene Hart Rekenkamer,

Dhr. drs. B. Steur, voorzitter
Dhr. drs. J.H. van Oort, lid
Dhr. dr. M. van Lent, lid

Bijlagen:
Bestuurlijk nota 'Inwonersparticipatie'
Nota van bevindingen 'Inwonersparticipatie'
Bestuurlijke reactie College van B&W van de gemeente Zuidplas

Bestuurlijke Nota 'Inwonersparticipatie'

Gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Inwonersparticipatie kan in het ruimtelijk domein een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van plannen van de gemeente of een externe partij als initiatiefnemer. Door meer ideeën, lokale kennis en/ of belangen mee te nemen in de plan- of besluitvorming kan de kwaliteit van een plan, project of besluit worden verhoogd. De Groene Hart Rekenkamer heeft onderzoek laten doen naar inwonersparticipatie in de vier deelnemende gemeenten.

Dit Rekenkameronderzoek richt zich op de vraag in hoeverre de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas erin slagen een helder en betrouwbaar proces te bieden, waarin inwoners een duidelijk beeld hebben van hun rol en invloed; en op de vraag wat de resultaten van inwonersparticipatie zijn in de praktijk. Naast de perspectieven van de ambtelijke organisatie en het gemeentelijk bestuur staat het perspectief van de inwoner in dit onderzoek centraal.

De hoofdvraag in dit onderzoek luidde: *hoe in de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas inwonersparticipatie is vormgegeven bij ruimtelijke projecten en welke effecten heeft dit op de besluitvorming?*

Algemene beeld

Bodegraven-Reeuwijk heeft de basis op orde: met een vroege Participatieverordening (2021) en in de leidraad *Samen Bouwen* (2023) zijn doelen, spelregels en doorwerkingsopties helder vastgelegd. In de praktijk zijn spelregels en werkwijze vooral helder voor externe initiatiefnemers. Bij projecten waarbij de gemeente initiatiefnemer is ontbreekt een eenduidige interne werkwijze. Hierdoor verschilt de aanpak per projectleider en daarmee de voorspelbaarheid en efficiëntie van de organisatie.

Politiek-bestuurlijk wordt inwoner participatie gezien als belangrijke input; waarbij het primaat wel ligt bij raad en college. Het goede gesprek over participatie tussen raad en college ontbreekt vooralsnog.

Op casusniveau wordt duidelijk dat participatie daadwerkelijk zorgt voor impact en invloed. Uit de enquête komt een gemengd beeld naar voren: ongeveer de helft van de respondenten is kritisch op informatievoorziening en voelt zich onvoldoende serieus genomen door de gemeente.

Kortom: de gemeente heeft een behoorlijke uitgangspositie, maar winst is te boeken met een uniforme interne werkwijze, consequente terugkoppeling van de resultaten en doorwerking van participatie en een inclusiever bereik (o.a. jongeren).

Beleid

De gemeente Bodegraven-Reeuwijk was in 2021 de eerste gemeente met een participatieverordening nieuwe stijl. Het beleid is in de jaren erna voornamelijk doorontwikkeld voor externe initiatiefnemers. De leidraad participatie Samen bouwen is in lijn met de Omgevingswet en benoemt en belegt helder de verantwoordelijkheden, werkwijze en het eindverslag voor externe initiatiefnemers.

Zo'n eenduidige werkwijze ontbreekt voor participatietrajecten waarbij de gemeente zelf de initiërende partij is. Projectleiders bepalen zelf of en hoe participatie wordt ingezet; participatieplannen staan niet altijd op papier. Dit kan leiden tot verschillen in aanpak en willekeur. Vanuit de organisatie klinkt de wens tot standaardisatie; bijvoorbeeld door participatie bij één coördinerende ambtenaar te beleggen.

De rekenkamer stelt vast dat de gemeente Bodegraven-Reeuwijk vanaf 2021 heeft gewerkt aan participatiebeleid in het ruimtelijk domein en dat dit voor externe initiatiefnemers helder en transparant

is ingebed. Wanneer de gemeente zelf initiatiefnemer is ontbreken duidelijk te nemen stappen om te komen tot een participatieplan dat passend is bij een project. Ook stelt de rekenkamer vast dat ambtelijk het belang van participatie nog niet bij iedereen verankerd is; juist doordat een eenduidige werkwijze ontbreekt en participatie soms als 'moetje' wordt gezien.

Praktijk

In dit onderzoek zijn twee casussen bestudeerd: de Routekaart Bodegraven-Centrum en Achter de Boerderij/ St. Catharina in Reeuwijk-Dorp. Rondom deze casussen zijn gesprekken gevoerd met inwoners, andere stakeholders en ambtenaren. De casussen geven een indicatief beeld hoe inwonersparticipatie wordt ervaren in de praktijk. Ook is een online enquête uitgezet via het Denk-Mee platform. Deze is ingevuld door 64 respondenten. De enquête is geen representatieve steekproef, maar geeft wel een indicatief, aanvullend beeld op de casussen.

Participatiemomenten

De participatiemomenten worden goed beoordeeld; voor inwoners is inzicht in proces en doel van de participatie lastig. Bij de casus Routekaart is vooraf nadrukkelijk bepaald welke doelgroep van participanten wanneer op welk niveau van participatie kan meedoen. Ook wordt vooraf gesteld wat de grenzen van de participatie zijn: niet het opvolgen van individuele wensen, maar rekening houden met verschillende deelbelangen en werken aan oplossingen in het algemeen belang.

Er zijn relatief veel participatie-activiteiten geweest. Wel zijn deze voor een groot deel op dezelfde dag geweest. Dit kan tot gevolg hebben dat groepen inwoners niet in staat zijn om te participeren.

Inwoners waarderen de participatie rondom de routekaart als toegankelijk, ook door de verschillende participatievormen die zijn ingezet en door de inzet van een extern bureau. Wel wordt het begrip 'routekaart' als abstract ervaren, ook omdat er eerder vergelijkbare visies zijn opgesteld waarop is geparticipeerd en doordat de exacte doorwerking van participatie op een routekaart moeilijk te duiden is.

Bij de casus St. Catharina heeft de gemeente een eenvoudig communicatieplan opgesteld; geen uitvoerig participatiedocument. Bij de hieruit volgende bijeenkomsten is nadrukkelijk samengewerkt met de projectontwikkelaar; deze heeft ook een projectwebsite opgezet. De participatiemomenten zelf worden als goed en toegankelijk bestempeld, maar het proces als 'wazig'.

Ook in de enquête zijn inwoners te spreken over participatiemomenten zelf; behalve dat soms de tijdstippen niet handig zijn.

De rekenkamer concludeert dat bij beide casussen inwoners de participatie als toegankelijk en betrokken hebben ervaren. Daarbij stelt de rekenkamer dat het voor inwoners bij de casus Routekaart moeilijk inzichtelijk was wat het concrete doel van de participatie was, vooral ook omdat er al eerder vergelijkbare visies zijn geweest en de directe gevolgen van participatie op een routekaart in de praktijk lastig te benoemen is. Wanneer inwoners voor hun gevoel telkens opnieuw over hetzelfde 'moeten' participeren en geen resultaten in de praktijk zien, kan dit het vertrouwen in het traject en de gemeente schaden.

Op een andere manier geldt voor de casus St. Catharina hetzelfde: bij het proces trokken gemeente en projectontwikkelaar gezamenlijk op, waardoor het voor inwoners soms niet helder was in wiens participatietraject men zat en wat de participatie concreet zou betekenen in de praktijk.

Inclusieve participatie vergt aanvullende inspanningen

Bij de Routekaart zijn, als gezegd, de participatiemomenten op één dag geweest. Daarbij komt dat het abstracte product 'routekaart' zich minder makkelijk leent voor een inloopavond; dit is in de casus

ondervangen door ook straatinterviews te houden. Uit de casus klinkt vooral dat jongeren een te weinig bereikte groep waren en dat daar ook niet voldoende inspanning is geleverd. Bij St. Catharina is voldoende inspanning geleverd om tot inclusieve participatie te komen.

De rekenkamer stelt vast dat organisatiebreed het besef bestaat dat inclusieve participatie extra inspanningen vergt; zoals bijvoorbeeld taalniveau of niet alleen vertrouwen op het DenkMee-platform maar ook brieven sturen. Er is geen beleid op het systematisch betrekken van inwoners die niet gemakkelijk (kunnen) participeren.

Dorps- en wijkteams

Bij beide casussen waren de betrokken dorps- en wijkteams kritisch op de houding van de gemeente en hun positionering binnen het proces. In beide gevallen bestond de wens om meer nadrukkelijk als partner betrokken te zijn. In beide gevallen was men ook kritischer op het proces dan gesproken inwoners en andere stakeholders. De rekenkamer concludeert dat dorps- en wijkteams een waardevolle positie innemen in het maatschappelijk veld en dat hun inbreng aanvullend zou moeten zijn op een participatietraject. De positie van dorps- en wijkteams behoeft meer aandacht bij participatietrajecten.

Politieke speelveld

Raadsleden en de wethouder zijn eensgezind: het gemeentebestuur is leidend in het algemeen belang; inwonersparticipatie leidt tot informatie vanuit het inwonersperspectief. Volgens de raad moeten stemmen uit een participatietraject worden afgewogen tegen 'stille stemmen' en tegen de eigen politieke afweging. Dit betekent ook dat niet iedereen die participeert gelijk kan krijgen. Soms verwachten inwoners dit wel; wat voor lastige of zelfs intimiderende situatie kan zorgen.

Daarbij speelt het dilemma dat participatie volgens raad en college vooral zo vroeg mogelijk in het proces zo moeten plaatsvinden ('dan valt er nog wat te kiezen'), maar dat dit ook een NIMBY-effect kan oproepen en dat participatie vooral tot resultaten leidt als het zo concreet mogelijk is ('welke bomen wilt u?'). Daarbij komt dat de rol van de raad in grootscheepse projecten met veel impact vaak groter is dan bij kleine projecten. Dit versterkt het dilemma, want als de uitkomsten van participatie niet samenvallen met het besluit van de raad, kan teleurstelling van inwoners het gevolg zijn. En zeker omdat inwoners naast het participatietraject nog andere vormen van inspraak en invloed hebben (van zienswijzen tot handtekeningen tot de Raad van State). Dit vraagt om een goede afstemming en rolverdeling tussen college en raad.

De rekenkamer stelt vast dat zowel raad als college oog hebben voor de ingewikkelde kanten van inwonersparticipatie in het ruimtelijk domein, maar dat een dialoog hierover ontbreekt.

Resultaten

Inwonersparticipatie leidt op casusniveau tot verandering; de resultaten zijn – ook voor inwoners – moeilijk inzichtelijk te maken. De inbreng van inwoners bij beide casussen heeft geleid tot verandering. Bij de routekaart zijn veel van de opgehaalde ideeën verwerkt in de uiteindelijke routekaart. Wel stelt de rekenkamer vast dat het participatietraject geen 'loop' bevatte, waardoor inwoners niet hebben kunnen reageren op opgehaalde ideeën. Door de abstractie is het ook lastiger te duiden wat het concrete resultaat van de participatie op de routekaart gaat zijn. Vooral omdat op projecten of beleid dat hieruit volgt ook weer geparticipeerd gaat worden. Hierdoor is het voor inwoners lastig te duiden wat het gevolg is van hun participatie.

Bij St. Catharina is het plan drastisch gewijzigd naar aanleiding van de participatie en is dus het resultaat heel concreet aanwijsbaar. In dit traject vond ook een 'loop' aan participatiemomenten plaats.

De rekenkamer stelt vast dat bij de behandeling van beide casussen in de commissievergadering de resultaten van participatie zijn benoemd en meegenomen.

Vanuit de enquête komt een kritischer beeld naar voren. Meer dan de helft heeft nog nooit meegemaakt dat ideeën of suggesties zijn verwerkt in een besluit en bijna 80% vindt dat de gemeente te weinig rekening houdt met de mening van inwoners. Dit zijn indicatieve resultaten, maar zij geven wel het beeld – ondanks dat de gemeente veel inspanningen levert op het gebied van participatie – inwoners niet tevreden zijn over de resultaten zelf of geen inzicht hebben in de resultaten.

De oorzaak hiervan is niet eenduidig. Enerzijds lukt het de gemeente onvoldoende om inwoners mee te nemen in de resultaten van participatie en wat de gevolgen daarvan zijn. Anderzijds is inwonersparticipatie in het ruimtelijk domein voor de inwoner ook complex om te doorgronden. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente via het DenkMee-platform zeker inzicht biedt in het participatieproces van individuele trajecten, maar dat bij bijvoorbeeld de Routekaart-centrum ontbreekt wat de concrete besluiten zijn en wat de concrete opvolging is.

Aanbevelingen

De conclusies uit het voorgaande hebben geleid tot de volgende aanbevelingen:

Aan de raad:

- Benoem uit het midden van de nieuwe raad een aantal raadsleden die gedurende de raadsperiode verantwoordelijk zijn voor het monitoren van participatietrajecten waarbij het spannend wordt. Laat deze raadsleden op gezette tijden rapporteren om zo als raad te leren.

Aan de raad en het college:

- Organiseer in het begin van de nieuwe raadsperiode een benen-op-tafel-sessie tussen raad en college over hoe politiek-bestuurlijk om te gaan met inwonersparticipatie. Op welk niveau (abstract, politiek-gevoelig, NIMBY-gevoelig) moet zeker en zeker niet geparticipeerd worden?

Aan het college:

- Ontwikkel een leidraad participatie voor wanneer de gemeente zelf de initiatiefnemer is. Een eenduidige werkwijze is daarbij van belang, maar verlies niet de mogelijkheid tot maatwerk. Eén coördinerend ambtenaar participatie kan daarbij raadzaam zijn
- Zet een trainingsprogramma voor ambtenaren op over nut, noodzaak, grenzen en praktische invulling van inwonerparticipatie.
- Inwoners hebben behoefte aan duidelijkheid, zeker in een complex speelveld als het ruimtelijk domein waarbij tastbare resultaten van participatie soms moeilijk zichtbaar zijn. Bied daarom zoveel mogelijk inzicht in het proces, de resultaten én in de follow-up.
- Waak voor 'participatiemoetheid' bij inwoners; zeker wanneer het gaat over abstracte zaken als visies en routekaarten. Maak telkens een duidelijke afweging of een nieuw participatietraject zin heeft of dat inwoners dan door de bomen het bos niet meer zien.
- Ga met de dorps- en wijkteams in gesprek over hun rol en positie bij participatietrajecten, wanneer zij worden betrokken en wanneer ook niet.
- Maak beleid gericht op groepen die niet makkelijk participeren (bijvoorbeeld jongeren, mensen met een visuele beperking, etc.). Betrek de doelgroepen waarom het gaat bij het ontwikkelen van dit beleid.

Vervolg

De Groene Hart Rekenkamer is van mening dat met het opleveren van de rapportage en deze oplegnotitie het vervolg nu aan de politiek is. De Groene Hart Rekenkamer adviseert de gemeenteraden om het rapport inclusief de aanbevelingen te agenderen in de raad(scommissie) en de conclusies en aanbevelingen door middel van een raadsbesluit te bekrachtigen. We beseffen uiteraard dat het niet aan de Groene Hart Rekenkamer, maar aan de gemeenteraad zelf is om al dan niet over te gaan tot agendering van het onderzoeksrapport en het nemen van besluiten. Ons advies is daarbij om de aanbevelingen op te nemen in een raadsbesluit. Desgewenst zijn wij van harte bereid om met de griffie te kijken naar een goede formulering in het raadsvoorstel, indien de raad dat van ons vraagt.



De Participatie Praktijk

**Rekenkameronderzoek 'Inwonerparticipatie
in het ruimtelijk domein'**

Rapport van bevindingen
Gemeente Bodegraven-Reeuwijk

30 september 2025

Inhoudsopgave

Context	3
Beleid	5
Inleiding: het beleid rondom inwonersparticipatie	5
Het participatiebeleid van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk	5
Inhoudelijke- en procesdoelen en spelregels	7
Samenvattend	8
Praktijk	9
Inleiding: de praktijk van inwonersparticipatie	9
Casus 1: Routekaart Bodegraven-Centrum	9
Casus 2: St. Catharina/ Achter de Boerderij.....	12
Uit de enquête	14
De participatiepraktijk in de organisatie	15
Politiek-bestuurlijke reflectie.....	16
Inclusieve participatie.....	19
Samenvattend: de praktijk van inwonersparticipatie.....	20
Resultaten	21
Inleiding: de resultaten van inwonersparticipatie.....	21
Worden de inhoudelijke- en procesdoelen behaald?	21
Leidt inwonersparticipatie tot resultaten in de praktijk?	21
Samenvattend: de resultaten van inwonersparticipatie	22
Bijlagen	23
I: Onderzoeksverantwoording.....	23
II: Normenkader	24
III: Onderzoeksvragen	25
IV: Gesproken personen	26
V: Schriftelijke bronnen	27
VI: Vragen online enquête.....	29

Context

Inleiding

Inwonersparticipatie kan in het ruimtelijk domein een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van plannen van de gemeente of een externe partij als initiatiefnemer. Door meer ideeën, lokale kennis en/ of belangen mee te nemen in de plan- of besluitvorming kan de kwaliteit van een plan, project of besluit worden verhoogd.

Inwonersparticipatie heeft ook een keerzijde. Als een traject niet goed wordt uitgedacht of uitgevoerd kan juist wantrouwen of onbegrip bij inwoners ontstaan ten aanzien van het plan, project of besluit. Bijvoorbeeld doordat van tevoren niet goed duidelijk is waarover inwoners wel en niet mogen meepraten. Of omdat onduidelijk is hoe de resultaten van participatie doorwerken in de besluitvorming. En wie neemt eigenlijk een besluit?

Dit onderzoek in opdracht van de Groene Hart Rekenkamer richt zich op de vraag in hoeverre de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas erin slagen een helder en betrouwbaar proces te bieden, waarin inwoners een duidelijk beeld hebben van hun rol en invloed; en op de vraag wat de resultaten van inwonersparticipatie zijn in de praktijk. Naast de perspectieven van de ambtelijke organisatie en het gemeentelijk bestuur staat het perspectief van de inwoner in dit onderzoek centraal.

Doel en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om te kunnen beoordelen hoe de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas inwonersparticipatie hebben vormgegeven bij ruimtelijke projecten en welke effecten dit heeft op de besluitvorming.

In het onderzoek ligt de focus op ruimtelijke projecten waarbij de gemeente of een externe partij de initiatiefnemer is en op de fase van planvorming.

Hoofdvraag

Hoe is in de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas inwonersparticipatie vormgegeven bij ruimtelijke projecten en welke effecten heeft dit op de besluitvorming? Alle deelvragen zijn opgenomen in bijlage III.

Onderzoeksopzet en normenkader

Het onderzoek bestaat uit een aantal verschillende stappen. Door de Groene Hart Rekenkamer is allereerst een normenkader vastgesteld om de verzamelde data te kunnen beoordelen (bijlage II).

Na kennismakingsgesprekken met de ambtelijke organisatie is door de gemeente een groslijst aangeleverd van casussen om nader te onderzoeken. Op basis van deze groslijst heeft de Rekenkamer twee ruimtelijke projecten per gemeente uitgekozen, waarbij in de planvorming de

besluitvorming in de gemeenteraad is afgerond en – bij grote voorkeur – in iedere gemeente één casus is geselecteerd waarbij de gemeente de initiërende partij was en één waarbij een externe partij dat was. Daarnaast is gelet op een spreiding van type, aard en grootte van de projecten over de vier gemeenten.

In de volgende stap zijn beleidsdocumenten en documenten rondom de casussen geanalyseerd. Ook zijn interviews gehouden met betrokkenen rondom de casussen: inwoners, overige stakeholders en ambtelijk.

Daarnaast hebben we meer algemene interviews gehouden met de ambtelijke organisatie over de praktijk van alledag van inwonersparticipatie. Op politiek-bestuurlijk niveau hebben we in iedere gemeente een interview gehouden met de wethouder participatiebeleid en een rondetafelgesprek georganiseerd met raadsleden.

Tot slot is in iedere gemeente een online enquête uitgezet. In de gemeente Bodegraven-Reeuwijk is deze verspreid via het gemeentelijke DenkMee-platform de gemeente en ingevuld door 64 respondenten.

Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk beschrijft het gemeentelijk beleid. Het tweede hoofdstuk gaat over de praktijk. Hoe ervaren inwoners en stakeholders participatie? Lukt het ambtenaren om het participatiebeleid uit te voeren in de praktijk? En hoe reflecteren raadsleden en wethouder op dit thema? In het laatste hoofdstuk staan de resultaten van inwonersparticipatie centraal. In hoeverre worden de doelen uit het gemeentelijk beleid gehaald en welke resultaten worden geboekt?

Inleiding: het beleid rondom inwonersparticipatie

In dit hoofdstuk staat het beleid rondom inwonersparticipatie van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk centraal. Achtereenvolgens worden de beleidsdocumenten van de gemeente behandeld. Het hoofdstuk sluit af met de inhoudelijke- en procesdoelen die de gemeente zich heeft gesteld.

Het participatiebeleid van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk

De gemeente Bodegraven-Reeuwijk kent een aantal documenten die de basis zijn van het participatiebeleid:

Participatieverordening (2021)

Vooruitlopend op de Wet versterking participatie op decentraal niveau heeft de gemeente in 2021 – als eerste in Nederland – een participatieverordening nieuwe stijl vastgesteld. De verordening is indertijd voorbereid door een speciale raadscommissie en met grote betrokkenheid vanuit de griffier. Inwonersparticipatie is het op initiatief van de gemeente betrekken van onder andere inwoners bij ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid, projecten en programma.

In de Verordening¹ wordt gesteld dat inwonersparticipatie in beginsel wordt “toegepast wanneer het te verwachten is dat er belanghebbenden zijn die in aanzienlijke mate geraakt zullen worden door het betreffende beleid, ofwel wanneer te verwachten is dat betrokken bewoners of experts over relevante ervaringskennis of inzichten beschikken die bruikbaar zijn bij de ontwikkeling van het beleid.”

Benadrukt wordt dat aan het begin van ieder participatieproces helderheid moet zijn over doel en intentie, niveau van participatie (van informeren tot meebeslissen), kernvragen/ kaders, wijze waarop, inclusie, transparantie, kosten en hoe de opbrengsten doorwerken in de besluitvorming.

Over de doorwerking van een participatieproces in de besluitvorming kiest de gemeente vooraf uit vier mogelijkheden: ter kennisgeving, zwaarwegend uitgangspunt voor besluitvorming, adviezen en conclusies worden overgenomen mits binnen kaders en gemeente en inwoners treden in overleg om te komen tot een convenant. Van ieder participatieproces wordt een verslag gemaakt.

¹ Versie vanaf 13-06-2024 - heden

In de Verordening wordt ook benoemd dat het college een leidraad vaststelt voor participatie binnen de Omgevingswet.

Coalitieakkoord 2022-2026

In het coalitieakkoord 2022-2026 ‘Eerlijk aan de slag’² wordt participatie genoemd in relatie tot een benaderbare en betrouwbare overheid. Benoemd wordt dat de Participatieverordening 2021 leidend is en dat men transparant wil zijn over wat met de resultaten van participatie wordt gedaan.

In het collegeprogramma 2022-2026 wordt bovenstaande constatering herhaald, met de opmerking dat de verordening de komende tijd verder wordt uitgewerkt. Onder de noemer van ‘bestuursstijl’ wordt benoemd dat de gemeente gebruik kan maken van de kennis die in de gemeenschap aanwezig is om plannen beter te maken. De gemeente wil duidelijk aangeven wanneer iets wel kan en wanneer iets niet kan en waarom.

Een en ander wordt nader uitgewerkt in de paragraaf ‘Participatie’. Hierin wordt gesteld dat Bodegraven-Reeuwijk sinds 2021 vooraf aangeeft hoe zij met de resultaten van een participatieproces omgaat en dat bewoners de gemeente actief kunnen uitdagen om een taak over te nemen. Het college benoemt ook dat het hebben van een participatieverordening niet voldoende is; het gaat om het gebruik in de praktijk.

Samen Bouwen, leidraad participatie Bodegraven-Reeuwijk (2023)

Deze leidraad uit januari 2023 is de uitwerking van de beloofde leidraad uit de Participatieverordening en heeft als doel om het participatieproces bij de fysieke leefomgeving te ondersteunen. De leidraad is gericht op iedereen die in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk iets wil veranderen aan de fysieke leefomgeving. Dit kan variëren van een kleine schuur achter het huis tot een appartementencomplex met een zorgcentrum. “Met de leidraad willen we je helpen met het inrichten, uitvoeren en rapporteren van het participatieproces. Het is een handleiding voor initiatiefnemers met daarin de verplichtingen, denkrichtingen en hulpmiddelen voor participatie.”

In de leidraad wordt benoemd dat goede participatie kan leiden tot een plan met meer kwaliteit en acceptatie, kan zorgen voor een makkelijkere en snellere bestuurlijke beslissing en bezwaren achteraf (en dus tijd en geld) kan voorkomen. In de leidraad is een overzichtelijk stappenplan opgenomen, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen initiatieven die weinig, redelijk of veel impact op de leefomgeving hebben.

² Het college bestaat deze periode uit CDA, VVD, SGP, D66.

Documenttitel	Datum vaststelling/ publicatie
Participatieverordening	2021 (laatste wijziging 2024)
Coalitieakkoord 'Eerlijk aan de slag'	2022
Collegeprogramma ('Eerlijk aan de slag')	2022
Samen Bouwen - leidraad participatie	2023

Tabel beleidsdocumenten gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Inhoudelijke- en procesdoelen en spelregels

Zowel in de verordening als in de leidraad worden twee inhoudelijke doelen benoemd: participatie zorgt ervoor dat inwoners zich gehoord voelen en zorgt voor een beter plan door de inzet van lokale kennis. Secundair wordt benoemd dat door participatie een bestuurlijke beslissing makkelijker tot stand kan komen en dat bezwaren achteraf voorkomen kunnen worden.

De procesdoelen zijn verwoord in de verordening: helderheid vooraf over doel en intentie, niveau van participatie, kernvragen/ kaders, wijze waarop, inclusie, transparantie, kosten en hoe de opbrengsten doorwerken in de besluitvorming.

In de leidraad participatie Samen Bouwen wordt gesteld dat de externe initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het inrichten, uitvoeren en rapporteren van en over de participatie voor het eigen project. De gemeente heeft daarvoor vijf stappen opgesteld: identificeren belanghebbenden, bepalen mate van participatie, in gesprek met belanghebbenden, verzamel en dubbelcheck reacties en aanpassen plan (indien nodig).

De leidraad sluit af met inhoudelijke elementen waaraan een eindverslag moet voldoen en met wat verwacht mag worden van de gemeente: beoordelen van het proces, nemen van de beslissing, regels voor het proces en directe ondersteuning van de initiatiefnemer waar nodig en mogelijk.

Op de gemeentelijke website is onder 'Bouwen, verbouwen of slopen' een kopje ingericht over participatie, gericht op initiatiefnemers. Hierin wordt de leidraad participatie Samen Bouwen als download aangeboden en wordt participatie omschreven als 'het proces waarbij de gemeenschap betrokken wordt bij de ontwikkeling van ruimtelijke initiatieven in hun omgeving'. Als doelen van participatie wordt omschreven: meer draagkracht en acceptatie, snellere en gemakkelijkere bestuurlijke beslissing, minder bezwaren achter en een besparing van tijd- en geld.

Samenvattend

De gemeente Bodegraven-Reeuwijk heeft een Participatieverordening uit en een leidraad participatie gericht op externe initiatiefnemers. In het collegeprogramma wordt benoemd onder ‘bestuursstijl’ dat kennis uit de gemeenschap plannen beter kan maken. Als inhoudelijke doelen van inwonersparticipatie worden benoemd dat participatie ervoor zorgt dat inwoners zich gehoord voelen en zorgt voor een beter plan door de inzet van lokale kennis.

Praktijk

Inleiding: de praktijk van inwonersparticipatie

In dit hoofdstuk staat de praktijk van inwonersparticipatie centraal. Om deze praktijk te onderzoeken is een enquête onder de inwoners uitgezet en is gesproken met ambtenaren, raadsleden, de wethouder en de griffie. Daarnaast zijn twee casussen nader onderzocht, waarbij documenten zijn bestudeerd en is gesproken met betrokken inwoners, ambtenaren en eventuele overige stakeholders.

Het hoofdstuk start met de twee casussen: allereerst de kern van de casus en daarna de ervaringen van inwoners en eventuele andere stakeholders. Hierna volgen bevindingen uit de interviews met ambtenaren, raad en wethouder. Deze paragrafen gaan over de algemene dagelijkse praktijk van participatie en – wanneer opportuun – ook over de casussen.

Casus 1: Routekaart Bodegraven-Centrum

Kern van de casus

Het centrum van Bodegraven is gelegen aan de noordkant van het dorp en is een belangrijke kern voor winkelen, recreëren en wonen in de gemeente. Over het centrum is in de recente geschiedenis al vaker nagedacht, met het opstellen van visies in 2016 en 2021. Verschillende zaken hieruit zijn al opgepakt, zoals een compacter kernwinkelgebied en het verbeteren van de openbare ruimte. Ook is een bewonersinitiatief actief geweest, Hart in Bodegraven, dat veel heeft betekend voor de ontwikkeling van het centrum. Desondanks bleven bepaalde complexen vraagstukken juist in samenhang liggen (parkeren, groen, transformeren winkels naar woningen, leegstand, etc.).

De Routekaart is bedoeld om alle opgaven ‘in samenhang en balans te bezien’ en om zo een uitvoerbaar en samenhangend plan voor het centrum vorm te geven, inclusieve concrete acties en een stappenplan voor de uitvoering. Tegelijkertijd met het traject rondom de Routekaart werd ook de Gebiedsvisie Oude-Rijnzone opgesteld, waar qua gebied een overlap tussen is.

Door participatiebureau Maakdestad is een uitvoerig participatieplan opgesteld. Hierin worden duidelijke doelen gesteld (hogere kwaliteit van de inhoud van de Routekaart, herkenning en betrokkenheid bij keuzes, betere uitvoering). Ook worden uitgangspunten bij de participatie genoemd. Naast dat men gebruik wil maken van wat er al ligt (bijvoorbeeld eerdere visies), stelt men kaders bij de start, moet het proces laagdrempelig en flexibel zijn en wordt belang gehecht aan transparante communicatie over de resultaten.

Gesteld wordt dat: “We houden zo goed mogelijk rekening met de verschillende belangen in het gebied. Dit betekent niet altijd het opvolgen van alle individuele wensen. We werken aan oplossingen in het algemeen belang.”

In het plan is per niveau van participatie (informerende, raadplegende, adviserende) en per doelgroep (bijv. inwoners, winkeliers, kerken, verkeersdeelnemers, etc.) in kaart gebracht wie betrokken wordt. Voor wat betreft de brede doelgroep van inwoners zijn op 11 juni 2024 straatinterviews op de markt gehouden (50 personen) en was er op dezelfde dag een inloopbijeenkomst (40 personen). Daarnaast is er in dezelfde periode via het gemeentelijke DenkMee-platform een online vragenlijst uitgezet, met 188 respondenten. Van deze momenten – en van andere momenten met bijvoorbeeld ondernemers – is een uitvoerig participatieverslag (‘logboek’) gemaakt. Zowel het participatieplan als het participatielogboek zijn op 10 juli 2024 aan de gemeenteraad gestuurd.

De Routekaart is op 20 november 2024 in commissie besproken, inclusief het participatielogboek als bijlage. Diverse raadsleden spraken hun waardering uit voor de uitvoerige participatie en hoopten dat inwoners betrokken zouden blijven (worden). Op 27 november 2024 is de Routekaart door de gemeenteraad vastgesteld.

Ervaringen van inwoners en andere stakeholders

Een gesproken inwoner is te spreken over de diverse manieren waarop via participatie informatie is opgehaald en de veelheid aan onderwerpen die aan bod kwamen:

“Er was een portfolio aan activiteiten waarbij burgers hun mening konden geven. Ik kan me nog herinneren, op het Raadhuisplein, allemaal marktkraampjes. En dat er wat mensen toelichtingen gaven. En dat burgers daar hun mening over konden geven. En dit was in mijn herinnering maar één van de drie of vijf manieren om burgers te betrekken bij deze activiteiten.

Dat was leuk. Het was laagdrempelig.”

Inwoner, casus Routekaart Bodegraven-Centrum

Vooraf de toegankelijk sprak aan: niet zomaar een zaaltje huren voor een select gezelschap, maar erop uit trekken als gemeente, naar mensen toe. Ook de kaders waarover mensen mochten meepraten was helder, maar, zo stelt een inwoner, dan nog blijft het lastig voor inwoners om precies te doorgronden waarover het gaat, omdat een gemeente ook gebonden is aan regels van provincie en Rijksoverheid.

Juist de betrokkenheid van een extern bureau werd gewaardeerd, omdat zo een goede structuur werd opgezet waarin werd geluisterd:

“[Inwoners gaven het bureau] dingen mee. En die zijn verwerkt.
Ik heb het gevoel dat daar goed naar geluisterd is.”
Inwoner, casus Routekaart Bodegraven-Centrum

Opvallend is dat – volgens het participatielogboek – tijdens de straatinterviews inwoners aangaven dat zij “al eerder met visies en andere projecten meegedacht te hebben, maar hier weinig meer van terug te zien of horen. Bewoners worden graag op de hoogte gehouden en vinden het fijn om terugkoppelingen te ontvangen.”

Vanuit het Wijkteam Bodegraven-Noord klinkt kritiek op het participatieproces. Alhoewel de gesprekken “goed” waren, is de inhoud van de Routekaart weinig aan bod gekomen. In het participatielogboek zijn opgehaalde ideeën van inwoners en organisaties weliswaar goed verwerkt, maar “ik zie de voorstellen uit de bijeenkomsten in juni 2024 niet terug in de Routekaart”. Volgens de betrokkene is “vooraf ook niet duidelijk aangeven wat het doel is van de participatie en wat de gemeente ermee gaat doen”.

De Centrummanager van de ondernemersvereniging beaamt dat de kaders waarover kon worden meegepraat helder waren, maar ervoer dat inhoudelijk wel als een teleurstelling. Want na alle visies ging het nu nog steeds niet over een plan, maar over een routekaart. Toch is het – met alle input van zowel ondernemers als inwoners – een “mooi stuk” geworden, maar betreurt dat het stuk niet eerder is gedeeld voordat de Routekaart met de gemeenteraad is gedeeld.

De externe stedenbouwkundige karakteriseert de participatie als “meedenkend en suggesties schrijven. Er was geen sprake van een beslissing of goedkeuring”. Volgens hem was dit ook voor inwoners helder en gingen vragen van mensen over de procedure met name over wat met de opbrengsten gedaan zou worden, ook naar de gemeenteraad toe. Hij erkent dat participatie niet altijd iedereen bereikt, zoals jongeren of mensen die niet per sé online betrokken zijn. Maar:

“Het is op zich goed om vanuit de participatie op te halen: wat speelt er uiteindelijk wel en niet.
Uiteindelijk is het beeld veel meer genuanceerd.
Mensen snappen ook echt wel dat het niet maar één issue is.”
Externe stedenbouwkundige, casus Routekaart Bodegraven-Centrum

Casus 2: St. Catharina/ Achter de Boerderij

Kern van de casus

St. Catharina is een (deels monumentaal) pand in Reeuwijk-Dorp, waarvan het oudste deel uit 1915 stamt. Het pand was eerst in gebruik als maalderij en vanaf 1980 als kaaspakhuis. Na enige jaren van leegstand is vanaf 2018 sprake van plannen voor woningen in het pand en op het perceel achter het pand, Achter de Boerderij. De ontsluitingsweg voor Achter de Boerderij loopt over het terrein van St. Catharina. De ontwikkeling van beide terreinen is in handen van dezelfde initiatiefnemer. De gemeente heeft met deze partij een samenwerkingsovereenkomst getekend. Om woningbouw mogelijk te maken is een wijziging van het bestemmingsplan nodig. Deze casus richt zich op deze wijziging, niet op de participatie rondom de verlening van de noodzakelijke Omgevingsvergunning voor de woningbouw.

De gemeente heeft in september 2022 een eenvoudig communicatieplan opgesteld voor de communicatie richting het Dorpsteam³ en burenen. In de eerste ronde is o.a. voorzien in het informeren van het Dorpsteam, de burenen en alle inwoners via de jaarvergadering van het Dorpsteam⁴ (allen fysieke bijeenkomsten) over de plannen voor woningbouw. De avond voorafgaand aan de jaarvergadering is door de makelaar van de externe initiatiefnemer een informatieavond voor direct omwonenden georganiseerd. Daarnaast is een projectwebsite ingericht. Na deze ronde is eind 2023 het ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd, waar de omwonenden per brief door de gemeente over zijn geïnformeerd, inclusief de aankondiging van een informatieavond in januari 2024. Op het bestemmingsplan zijn zeven zienswijzen ingediend, die onder andere te maken hadden met de voorgenomen mandeligheid⁵ van Achter de Boerderij, parkeren en de ontsluiting.

In juni 2024 is het concept bestemmingsplan in de commissie-Ruimte besproken, waarbij de wethouder de toezegging heeft gedaan om onderzoek te doen naar relevantie van het opstellen van beleid rondom mandeligheid. Op 12 juni 2024 is de gemeenteraad akkoord gegaan met het bestemmingsplan. De mandeligheid maakte als zodanig geen deel uit van het bestemmingsplan. De bouw van 28 woningen vangt aan – na verlening van de Omgevingsvergunning – vanaf 2025.

³ Bodegraven-Reeuwijk kent negen dorps- en wijkteams die officieel gesprekspartner zijn van de gemeente.

⁴ Hiervoor worden door het Dorpsteam alle inwoners van Reeuwijk-Dorp uitgenodigd.

⁵ Mandeligheid betekent dat het beheer van de openbare ruimte en infrastructuur (riool, verlichting, bestrating, etc.) wordt overgedragen van de gemeente naar een specifiek voor dat doel opgerichte VVE.

Ervaringen van inwoners en andere stakeholders

Een gesproken inwoner bestempelt het proces in het begin als “wazig”, vooral door onduidelijkheid over de verstrengeling van St. Catharina en Achter de Boerderij en de vraag wie de eigenaar op de achtergrond was. Het was gesproken inwoner moeilijk om te doorgronden wat er precies gaande was.

De participatiemomenten zelf worden als “goed gestructureerd” benoemd, men mocht vragenstellen, maar niet “meepraten”. Het is ook goed dat de gemeente dit organiseerde, zodat toen wel duidelijk werd wat wel en wat niet ging gebeuren. Belangrijk punt is dat tijdens de participatiemomenten inwoners ageerden tegen het aantal en het type woningen. Dit is vervolgens in de vervolgplannen aangepast. Dit komt volgens één van de gesproken inwoners waarschijnlijk zeker door de participatie. Volgens deze inwoner heeft de gemeente het “binnen hun machte goed gedaan”.

Het Dorpsteam is in deze casus ook een belangrijke actor. Zij zijn een formele gesprekspartner van de gemeente, krijgen ook een beperkte financiering, zijn niet-gekozen door de bevolking en hebben ook niet de status van vertegenwoordigend orgaan. Het Dorpsteam beaamt dat oorspronkelijk sprake was van relatief weinig, dure woningen. Uit een eigen enquête en ook door de participatie van inwoners bleek dat meer behoefte was aan starterswoningen en woningen voor ouderen. Dit is vervolgens ook aangepast in de plannen.

“Is het een succesvolle participatie? Ja, het is voor ons een succesvolle interventie.
Want er zijn echt goede veranderingen gerealiseerd.
Maar participatie gaat wat ons betreft óók over het proces.
Wij zien participatie als een samenwerkingsvorm.”
Dorpsteam, casus St. Catharina

Het Dorpsteam ziet zich als samenwerkingspartner van de gemeente en verwacht ook bij grote, particulieren initiatieven als deze casus een actieve houding van de gemeente:

“Ik zie eerder voor me dat de gemeente bij ons komt. En daar onze ideeën bij ophaalt. En dan niet alleen qua vorm zal ik maar zeggen, maar ook qua gewenste resultaat. Ook ophaalt welk proces handig zou zijn. En vervolgens aan de bak gaat.”
Dorpsteam, casus St. Catharina

De kwestie van de mendeligheid was belangrijk voor het Dorpsteam. Men was vooral bezorgd over consequenties van mandeligheid voor toekomstige bewoners. Het Dorpsteam heeft het gevoel door de gemeente van kastje naar de muur te worden gestuurd en dat er vooral ook onduidelijkheid bestond wie om welke reden mandeligheid zou willen. Zij hebben daar uitvoerig

onderzoek naar gedaan en ook rapport over geschreven en dit met gemeente en gemeenteraad gedeeld en uiteindelijk ook ingesproken bij de gemeenteraad. De wethouder heeft in de commissievergadering uiteindelijk de toezegging gedaan nader onderzoek te doen naar de wenselijkheid in algemene zin.

De gedelegeerde projectontwikkelaar bevestigt dat de plannen met inwoners en het Dorpsteam zijn besproken, dat type- en aantal woningen zijn aangepast naar aanleiding van deze feedback en dat dit ook weer is teruggekoppeld aan het dorp.

“Ik denk dat doordat we zijn meegegaan [in de kritiek op type woningen] op het moment van het definitieve bestemmingsplan niemand beroep heeft aangetekend. Dat is natuurlijk heel fijn. Want dat scheelt je gang naar de Raad van State. Dat betekent gewoon een tijdwinst van 1 tot 1,5 jaar.”
Gedelegeerd projectontwikkelaar, casus St. Catharina

Uit de enquête

Uit de enquête onder inwoners van Bodegraven-Reeuwijk (n=64) blijkt dat 41% van de respondenten nooit betrokken is geweest bij gemeentelijke plannen en slechts 48% een enkele keer. 61% heeft één keer of vaker meegedaan aan een participatiemoment; 25% niet, maar zou dat wel willen.

Tegelijkertijd geeft 63% aan inwonersparticipatie bij ruimtelijke projecten belangrijk te vinden. 30% vindt dit zelfs heel belangrijk. Niemand vindt dit onbelangrijk.

46% van de respondenten vindt dat de gemeente voldoende informeert over ruimtelijk projecten. De participatiemomenten worden door 43% als goed toegankelijk voor iedereen beoordeeld en door 32% als toegankelijk, maar niet altijd op handige tijdstippen. 18% wist niet dat er participatiemomenten waren.

Van de respondenten die hebben aangegeven eerder te hebben geparticipeerd, geeft 16% van de respondenten aan dat hun inbreng helemaal niet serieus wordt genomen en 41% nauwelijks. 41% heeft het gevoel gedeeltelijk serieus genomen te worden en slechts 2% zeer serieus.

Tot slot geeft 59% van alle respondenten aan dat de gemeente (bijna) nooit duidelijk maakt welke invloed inwoners hebben op een besluit. 30% vindt dat dit soms gebeurt en 2% altijd.

De participatiepraktijk in de organisatie

De gemeente heeft voor externe initiatiefnemers de eerdergenoemde leidraad participatie Samen Bouwen als instrument, met daarin duidelijk stappen en aanwijzingen hoe participatie met de omgeving te organiseren. Wanneer een initiatiefnemer bijvoorbeeld bij de omgevingstafel van de gemeente aanklopt, wordt deze ook op de leidraad gewezen.

Voor projecten waarbij de gemeente initieert is er volgens gesproken ambtenaren geen eenduidige werkwijze. Het is aan de projectleider om te bepalen hoe participatie wordt ingezet, met welk doel en met welke middelen. Vanuit communicatie is in de planvorming betrokkenheid om hierin te adviseren. Er zijn diverse middelen beschikbaar, zoals het digitale platform DenkMee, bewonersavonden en – bij grotere projecten – het inschakelen van een extern bureau. Vaak is een eventueel participatieplan onderdeel van het communicatieplan.

Een gesproken ambtenaar vertelt dat intuïtie belangrijk is participatie: over wat voor project praten we, wat vraagt dat en wat is het beschikbare budget? In principe maken projectleiders zelf deze afweging. En – als zij weten dat een project gevoelig ligt – kan voorafgaand extra informatie worden ingewonnen bij bijvoorbeeld een wethouder of het dorps- of wijkteam.

Gesignaleerd wordt dat deze werkwijze voor verschillen zorgt, “de ene projectleider trekt er harder aan dan de andere.” Dit bevordert ook niet een efficiënte werkwijze, “zo is iedereen eigenlijk elke keer het wiel aan het uitvinden.” Dit wordt mede veroorzaakt doordat participatieplannen niet stelselmatig op papier worden gezet. Wel worden van momenten als informatieavonden verslagen gemaakt en op de website en/ of platform DenkMee geplaatst, “samen met de presentatie”.

Ook bewustzijn binnen de ambtelijke organisatie wordt als belangrijk gezien, participatie zit nu tussen “iets wat je doet om het beter te maken en een moetje in”. Gesteld wordt dat één vaste collega die verantwoordelijk is voor participatie daarbij behulpzaam kan zijn. Iemand die weet welke afstemming tussen afdelingen en stakeholders nodig is voor een goed participatietraject.

“Ik denk dat de hoop is dat het eenduidig wordt. Niet meer willekeurig is van een projectleider, maar dat er gewoon eenduidig iets ligt. Een omschrijving van dit is een project. Oké, dit is dan het participatiemiddel dat je daar gaat toepassen. Natuurlijk kan je daar soms van afwijken. Maar dat het niet meer afhankelijk is van een persoon die het gaat doen.”
Ambtenaar

Vanuit de uitvoering wordt ook gezien dat inwonersparticipatie niet altijd makkelijk is. Inwoners zijn niet snel tevreden, zelfs bij iets eenvoudigs als een speeltuin, “want de één heeft een kind van drie en de ander van vijftien”. Ook grijpen inwoners regelmatig terug op zaken die “een

wethouder” tien jaar geleden heeft gebruikt en gebruiken dat als argumentatie om het participatietraject onderuit te halen. Zelfs bij een keurig verlopen participatietraject kunnen inwoners nog teleurgesteld zijn “omdat ze hun zin niet krijgen” en dan kunnen ze ook snel naar college of raad stappen. Kaders zijn ook goed om de omgang hiermee in te kaderen.

Politiek-bestuurlijke reflectie

Kern van inwonersparticipatie

Het doel van participatie in het ruimtelijk domein is volgens raadsleden het horen van omwonden en het toetsen van plannen: “Dat betekent niet altijd dat ze gelijk krijgen. Maar het betekent wel dat we gaan luisteren met elkaar van goh, zien wij dit goed?”. Participatie is ook een graadmeter om te toetsen of – zowel interne als externe – plannen op instemming van inwoners kunnen rekenen:

“De initiatiefnemer wordt natuurlijk gevraagd om acties te ondernemen. En als wij gezien hebben dat dat goed gegaan is en de hele buurt is blij en happy, dan zijn we ook blij en happy. Als we zien dat de buurt zich wat verzet, dan gaan we natuurlijk kijken wat er nog meer nodig is om duidelijkheid te krijgen over de sentimenten en wat dat betekent voor de besluitvorming.”

Raadslid

Een raadslid merkt op dat draagvlak an sich niet het doel van participatie zou moeten zijn. Maar een opbrengst kan wel degelijk een meting van publieke acceptatie zijn, “een weegschaaltje”. De opbrengsten van participatie zijn één van de informatiebronnen die de raad tot zich neemt bij een raadsbesluit, net zoals een bijvoorbeeld informatie over de impact op duurzaamheid van een besluit.

De wethouder beschouwt inwonersparticipatie vooral als middel om te komen tot betere plannen:

“Zij hebben vaak meer verstand van hun omgeving of de historie van hun omgeving, waardoor ze misschien soms ook wel dingen zeggen. Oh, dat moet je daar echt niet doen, want daarom staat er ook nog niks.”

Wethouder

Soms leveren inwoners een aanvullend perspectief op de werkelijkheid dat de gemeente nog niet heeft, maar dat is niet altijd het geval. Soms botst het particuliere belang ook met het algemeen belang, participatie speelt zich vaak op dat “snijvlak” af.

Spelregels

Participatie draait om het verkrijgen van zoveel mogelijk perspectieven op de zaak. Liefst wordt – in de woorden van een raadslid – “het participatie-instrument zo breed mogelijk ingezet. Met de grootste opbrengst.” Dus de inzet van zoveel mogelijk verschillende middelen om ook verschillende type inwoners te bereiken: online platform, live bijeenkomst, op straat, etc. Een raadslid merkt op dat dit raadsleden niet ontslaat van zelf op onderzoek uitgaan, met de voeten in de klei kijken wat mensen bedoelen met “dit belemmert mijn uitzicht”.

Participatie zou zo vroeg mogelijk in het proces moeten plaatsvinden, vindt de raad. Vroegtijdig betrekken zorgt voor potentieel veel invloed voor inwoners én voor het managen van verwachtingen:

“Meteen helder zijn tegen inwoners, vanaf het begin. Ik ga graag met je in gesprek, maar ik weet niet of ik jouw belang uiteindelijk zo zwaar ga laten wegen.”
Raadslid

Die verwachtingen zijn voor de raad van groot belang, juist ook om teleurstellingen achteraf te voorkomen. Achteraf alleen maar zeggen “bedankt voor uw tijd, gaat niet gebeuren”, maakt veel meer kapot dan goed. In dit kader wordt wel een spanning gesignaleerd: veel inwoners tonen pas betrokkenheid als het heel concreet wordt, als de impact op de leefomgeving duidelijk wordt, “dan maak je meer los”.

Een raadslid merkt op dat het invullen van een concreet besluit vaak prima gaat met participatie, “maar het maken van grote plannen dat is heel lastig via participatie”. Het voorbeeld wordt aangehaald van woningbouw in Bodegraven-Noord. Niemand is tegen woningen, maar liever niet in de eigen achtertuin. Maar als het besluit eenmaal is genomen, dan is er heel goed participatie mogelijk over de inrichting van de wijk.

“Als een besluit eenmaal genomen is, dan krijg je erna hele leuke participatie is mijn ervaring. Want de vraag: ‘Waar komt die boom?’ is een veel makkelijker besluit dan de vraag of er wel een boom moet komen.”
Raadslid

Breed wordt het verschil genoemd tussen je mening geven en gelijk krijgen en het belang van transparantie en helderheid daarover: “Gehoord worden versus gelijk krijgen. Daar wringt participatie vaak.” Ook wordt opgemerkt dat de gemeente of de raad dit nog zo helder kunnen uitleggen, maar dat sommige inwoners dit gewoon niet willen horen: “En als ze geen gelijk krijgen, dan hebben wij niet goed geluisterd.”

In principe onderkent de wethouder de noodzaak van het vroeg betrekken van inwoners. Maar hier schuilt ook een probleem:

“Kijk, ik hoor bij inspraak toch ook wel vaak van inwoners dat zij er niet bij betrokken willen worden als wij nog geen ideeën hebben. Dus je moet toch een soort schets hebben.

Maar wat is dan de goede status van de schets?
Zijn we ver genoeg om er al feedback op te geven?”

Wethouder

Een oplossing zou volgens de wethouder kunnen zijn om via de digitale portal ook al bij schetsen vroegtijdig losjes input op te halen. De bal ligt dan wat meer bij inwoners: kijk maar of u wilt participeren. Zo kan de gemeente continue inzicht bieden in haar planvorming.

De wethouder merkt op dat participatie soms ook her en der wel ver wordt doorgevoerd. En dat brengt ook risico's met zich mee, “want dan loop je wel tegen verwachtingspatronen aan”. Het van tevoren aangeven van de breedte is daarbij essentieel.

De rol van de raad

De raad is eensgezind als het gaat om zijn primaat: “de besluitvorming ligt in wezen natuurlijk gewoon wel bij de raad en het college. En dan is participatie een vorm van input eigenlijk. Voor mij zal participatie niet leidend zijn.”

Volgens raadsleden speelt daarbij een rol dat via participatie en inspraak vaak de luidste stemmen tot in de raadszaal doordringen: “je hebt natuurlijk toch je mailbox vol zitten met mensen met inderdaad vaak wel dat ene standpunt.”

Juist de raad moet daarin participatie afwegen tegenover de eigen politieke ideologie en standpunten. En in het algemeen belang moet ook de gesignaleerde ‘luide stemmen’ worden afgewogen tegenover de ‘stille stemmen’. Een raadslid merkt op dat in Bodegraven-Reeuwijk weinig raadsleden zijn “die heel erg voor eigen dingen gaan”, en dus wel proberen het algemeen belang in ogenschouw te houden.

De raad zou volgens zichzelf ook zoveel mogelijk in dialoog moeten gaan met inwoners die ontevreden zijn of voor een bepaalde zaak willen strijden. Maar dat is soms best lastig of “spannend”, als je dan met een andere mening tegenover een grote groep staat. “Het is lastig een dialoog aan te gaan met een hele grote groep mensen”.

Een raadslid merkt op dat volksvertegenwoordiger nou eenmaal het volk vertegenwoordigen dus in basis “gehoor moeten geven” aan meningen van inwoners. Maar, merkt een ander raadslid op “uiteindelijk moet je toch een besluit nemen. Dat is het. Dat besluit kan voor zijn of

tegen zijn. Meer smaken heb je niet.” De uitkomst uit dit dilemma is – zo verwoorden meerdere raadsleden – vooral niet het tellen van aantallen voor of tegen, maar veel meer transparantie naar inwoners toe hóe je tot een afweging bent gekomen. En daar vervolgens standvastig in zijn.

De wethouder benoemt dat er soms spanningen zijn tussen participatie en de representatieve democratie:

“En het nadeel bij participatie is ook dat mensen vaak vinden dat participatie niet goed is gelopen, als ze geen gelijk hebben gebleven. Of dat ze zich niet gehoord voelen, omdat een suggestie niet is overgenomen. En dan zit het erin dat ik vind dat we hier in dit huis ons best moeten doen om dingen zo goed mogelijk uit te leggen. Maar we snappen ook heel goed dat we niet iedereen tevreden kunnen aanstellen.”

Wethouder

Inclusieve participatie

Inclusieve participatie betekent dat alle groepen in de samenleving daadwerkelijk kunnen meedoen en gehoord worden bij het nemen van beslissingen die hen raken.

Bij de casus-Routekaart hebben de fysieke participatiemomenten voor inwoners op één dag plaatsgevonden. Dat is volgens het organiseerde participatiebureau op zich niet wenselijk, je zou een ‘loop’ moeten hebben, met teruglegmomenten. Maar omdat de Routekaart in een veel langer proces van visies en opvolgende plannen zit, zou dat moeten kunnen. Wel bestaat de mening dat dit “lastig” op inwoners overgebracht kan worden. De Routekaart is eigenlijk ook een tussenstap tussen visie en concrete plannen, en daarvoor op zich een lastig ‘product’ voor participatie:

“De inloopavond was niet heel druk bezorgd. Omdat ik denk dat daar het product niet concreet genoeg voor was. Dat wisten we ook wel van tevoren. [...] Maar dat is wel de reden waarom we dan ook bijvoorbeeld straatinterviews zijn gaan houden.

Maakdestad, casus Routekaart Bodegraven-Centrum

Jongeren en kinderen zijn wat betreft het bureau wat minder bereikt; men is wel te spreken over de pro-actieve opzet van de straatinterviews en de diversiteit in gesprekken die daar zijn gevoerd. Vanuit de Centrummanager klinkt hetzelfde geluid over het ontbreken van jongeren:

"Probeer ook de groep jongeren te bereiken, die zijn niet overdag op zo'n marktplein"

Centrummanager

Bij de casus St. Catharina is via verschillende kanalen ingezet op een brede afspiegeling van omwonenden (specifieke brieven en informatiebijeenkomst) en ook op het gehele dorp via jaarvergadering van de Dorpsraad.

Vanuit de organisatie klinkt dat gewaakt moet worden dat ook inwoners die niet digitaal vaardig zijn, en dus niet snel participeren via het platform DenkMee, ook betrokken moeten worden bij een participatieproces. Daarom krijgen inwoners vaak ook een brief of wordt persoonlijk langsgedaan. Als concreet voorbeeld om meer mensen te betrekken wordt genoemd dat bij een traject rondom een speeltuin QR-codes zijn geplaatst, om zo laagdrempelig inwoners te betrekken. Door de wethouder wordt het belang van eenvoudige taal erkent, met daarbij de vaststelling dat zelf op B1-niveau niet alle inwoners bereikt kunnen worden.

Samenvattend: de praktijk van inwonersparticipatie

In de casus Routekaart Bodegraven-Centrum zijn de meeste inwoners en stakeholders te spreken over inhoud en proces van het gevolgde participatieproces; vanuit het Wijkteam klinken kritische geluiden. In casus St. Catharina spreken inwoners over een resultaat dat te danken is aan het participatieproces en is het Dorpsteam kritisch op het gevolgde proces. Respondenten van de enquête vinden voor ongeveer de helft dat de gemeente hen voldoende informeert over ruimtelijke projecten; bijna 60% heeft het gevoel dat de gemeente hun inbreng niet of nauwelijks serieus neemt.

De gemeente heeft een duidelijke leidraad voor externe initiatiefnemers; een eenduidige interne werkwijze ontbreekt. De opzet en invullingen gemeentelijke participatieprocessen ligt grotendeels bij de projectleiders. Raad en wethouder benoemen dat participatie belangrijk is om input op te halen en draagvlak te creëren, maar dat participatie niet per definitie betekent dat inwoners gelijk krijgen. Transparantie over doel en verwachtingen is daarbij cruciaal.

Resultaten

Inleiding: de resultaten van inwonersparticipatie

In dit hoofdstuk staan de resultaten van inwonersparticipatie centraal. Allereerst worden de inhoudelijke- en procesdoelen behandeld: in hoeverre slaagt de gemeente erin deze te behalen? Het hoofdstuk sluit af met de vraag of inwonersparticipatie ook leidt tot resultaten in de praktijk?

Worden de inhoudelijke- en procesdoelen behaald?

De belangrijkste inhoudelijke doelen van de gemeente zijn dat participatie ervoor zorgt dat inwoners zich gehoord voelen en dat participatie zorgt voor een beter plan door de inzet van lokale kennis.

De gesprekken binnen de organisatie duiden op een sterk bewustzijn van dit doel; de wethouder benoemt dit ook expliciet als zodanig. Wel wordt gesignaleerd ook mensen die participeren zich niet gehoord voelen, bijvoorbeeld als zij geen gelijk krijgen. Of doordat een project vanwege de aard zich minder leent voor een participatieproces waarbij alle betrokkenen tevreden op terug kijken, bijvoorbeeld woningbouw waar omwonenden niet op zitten te wachten.

Bij beide casussen worden in de respectievelijke commissievergaderingen de (resultaten) van participatie benoemd en meegenomen. Dit is een sterke aanwijzing dat men de plannen als beter waardeert. De externe projectontwikkelaar bij St. Catharina benoemt als succes van de participatie dat een gang naar de Raad van State is voorkomen.

Ook de procesdoelen worden benoemd in de gesprekken. Het ontbreken van een eenduidige werkwijze werkt belemmerend in het gestructureerd werken aan deze doelen. Vanuit de casussen ontstaat een gemengd beeld over de procesdoelen. Enerzijds is men te spreken over hoe de gemeente de participatieprocessen heeft ingericht, maar vanuit dorps- en wijkteam klinkt bij de respectievelijke casussen ook kritiek op juist het proces.

Leidt inwonersparticipatie tot resultaten in de praktijk?

Uit de enquête blijkt dat 56% van de respondenten, die aangaven eerder te hebben geparticipeerd, nog nooit heeft meegemaakt dat hun ideeën of suggesties daadwerkelijk zijn verwerkt in een gemeentelijk besluit. 22% heeft dat éénmaal of meerdere malen (6%) meegemaakt.

Tegelijkertijd vindt 78% van alle respondenten dat de gemeente te weinig rekening houdt met de mening van inwoners. 8% vindt dat er precies genoeg rekening wordt gehouden. 14% heeft hier geen mening over.

In de enquête wordt benoemd dat de gemeente participatie zou kunnen verbeteren door meer open te staan voor suggesties, inwoners meer vooraf te betrekken en ook door minder ‘bureaucratisch’ te werk te gaan:

“Neem de suggesties ook mee en niet afkaarten met kan niet, juridisch niet mogelijk, de wet staat het niet toe, er is geen verkeersbord voor en ander ambtelijk....”

Inwoner - enquête

Ook wordt een aantal maal benoemd dat jongeren meer betrokken zouden moeten worden en dat achteraf beter uitgelegd moet worden waarom een besluit is genomen.

Bij de casus St. Catharina heeft inwonersparticipatie zeker tot resultaten in de praktijk geleid. De aard van de woningbouw is aangepast op basis van wensen uit het dorp en ook bij de kwestie van mandeligheid is de invloed goed merkbaar. Het Dorpsteam speelt bij deze casus, en met name ook bij de mandeligheid, een grote rol.

Bij het opstellen van de Routekaart is veel input opgehaald bij inwoners, ondernemers, de culturele sector en andere belanghebbenden. Deze input is verwerkt in een uitvoerig participatieverslag. Bij een vergelijking tussen de Routekaart en het participatieverslag kan gesteld worden dat input uit het verslag daadwerkelijk verwerkt is in de Routekaart.

Samenvattend: de resultaten van inwonersparticipatie

Beide casussen laten resultaten zien: de plannen zijn aangepast, mede op basis van inwonersparticipatie. Over het behalen van de procesdoelen bestaat een gemengd beeld, met name vanuit Dorps- en wijkteam worden bezwaren geuit. Respondenten uit de enquête zijn kritisch: meer dan helft heeft nog nooit meegemaakt dat hun idee is verwerkt in een besluit.

Bijlagen

I: Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestaat uit een aantal verschillende stappen. Door de Groene Hart Rekenkamer is allereerst een normenkader vastgesteld om de data te kunnen beoordelen (bijlage II).

Na kennismakingsgesprekken met de ambtelijke organisatie is door de gemeente een groslijst aangeleverd van casussen om nader te onderzoeken. Op basis van deze groslijst heeft de Rekenkamer twee ruimtelijke projecten per gemeente uitgekozen, waarbij in de planvorming de besluitvorming in de gemeenteraad is afgerond en – bij grote voorkeur – in iedere gemeente één casus is geselecteerd waarbij de gemeente de initiërende partij was en één waarbij een externe partij dat was. Daarnaast is gelet op een spreiding van type, aard en grootte van de projecten over de vier gemeenten.

In de volgende stap zijn beleidsdocumenten en documenten rondom de casussen geanalyseerd. Ook zijn interviews gehouden met betrokkenen rondom de casussen: inwoners, overige stakeholders en ambtelijk.

Ook hebben we meer algemene interviews gehouden met de ambtelijke organisatie over de praktijk van alledag van inwoner participatie. Op politiek-bestuurlijk niveau hebben we in iedere gemeente een interview gehouden met de wethouder participatiebeleid en een rondetafelgesprek georganiseerd met raadsleden.

Tot slot is in iedere gemeente een online enquête uitgezet. In de gemeente Bodegraven-Reeuwijk is deze verspreid via het gemeentelijke DenkMee-platform de gemeente en ingevuld door 64 respondenten.

II: Normenkader

Beleid

- De gemeente hanteert een heldere en eenduidige definitie van inwonersparticipatie binnen het ruimtelijk domein, die aansluit bij de wettelijke kaders en de Omgevingswet.
- Er is een door de gemeenteraad vastgesteld beleidskader voor inwonersparticipatie binnen het ruimtelijk domein, dat aansluit bij de Omgevingswet.
- Het college draagt de visie op inwonersparticipatie binnen het ruimtelijk domein actief uit.
- Het participatiebeleid is uitgewerkt in concrete doelen, zowel inhoudelijk (resultaten van participatie) als procesmatig (hoe participatie wordt georganiseerd).
- De gemeente heeft de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden die zij ten aanzien van inwonersparticipatie binnen het ruimtelijk domein hanteert en kan aannemen, helder omschreven en communiceert deze actief naar de bewoners.

Uitvoering

- Inwoners weten vooraf wat het doel is van participatie, wanneer zij betrokken (kunnen) worden en wat het participatietraject betekent voor het te nemen besluit.
- Inwoners ervaren de inwonersparticipatie als toegankelijk, zinvol, betrouwbaar en betrokken.
- De inwonersparticipatie is representatief voor de diversiteit van de inwonerspopulatie, en eventuele beperkingen in representativiteit worden door de gemeente actief onderkend en aangepakt.
- Raadsleden weten vooraf wat het doel is van participatie, wanneer zij betrokken (kunnen) zijn en wat het participatietraject betekent voor de besluitvorming in de gemeenteraad.
- De gemeenteraad neemt de opbrengsten van de inwonersparticipatie mee in de besluitvorming en verantwoord hoe haar afweging tot stand is gekomen.
- Inwoners en raad merken dat plannen, beleid en/of uitvoering verbeterd zijn door participatie.

Resultaten

- Inhoudelijke en procesdoelen op het gebied van inwonersparticipatie worden gehaald door de gemeente.
- Het is inzichtelijk welke resultaten de gemeente boekt op het gebied van inwonersparticipatie.
- Er is een gedeeld beeld onder inwoners, college, raadsleden en stakeholders wanneer inwonersparticipatie effectief is.
- Inwoners, college, raadsleden en stakeholders beoordelen de inwonersparticipatie als effectief.

III: Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

Hoe is in de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas inwonersparticipatie vormgegeven bij ruimtelijke projecten en welke effecten heeft dit op de besluitvorming?

Deelvragen

De hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

Beleid

- Wat verstaan de gemeenten onder inwonersparticipatie binnen het ruimtelijk domein?
- Op welke wijze is invulling gegeven aan het participatiebeleid binnen de Omgevingswet?
- Welke (beleids)doelen heeft de gemeente vastgesteld ten aanzien van participatie, qua inhoud én proces, binnen het ruimtelijk domein?
- Wat zijn de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente hanteert voor participatieprocessen?

Uitvoering

- Wat zijn de ervaringen van inwoners met participatie bij ruimtelijke projecten?
- Hoe vervult de gemeenteraad zijn rol als het gaat om inwonersparticipatie bij ruimtelijke projecten?
- In hoeverre worden de inhoudelijke en procesdoelen gehaald op het gebied van inwonersparticipatie?
- Is inzichtelijk hoe de resultaten van participatie worden vertaald naar besluitvorming?
- Wat is de samenstelling van participerende inwoners? En wat zegt dit over de zeggingskracht van participatie?

Resultaten

- Welke resultaten boekt de gemeente met inwonersparticipatie?
- Wanneer vinden inwoners, college, raadsleden en stakeholders de participatie effectief?
- Vinden inwoners, college, raadsleden en stakeholders de participatie effectief?
- Hoe verhouden de behaalde resultaten van de vier verschillende gemeenten zich tot elkaar?

Lessen

- Welke lessen kunnen worden getrokken voor de toekomst?
- Welke handvatten kunnen worden aangeboden ter verbetering en versterking van het participatiebeleid in de vier gemeenten?

IV: Gesproken personen

Gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Projectleider gebiedsontwikkeling
Jurist Ruimtelijke Ordening
Projectmanager Gebiedsontwikkeling
Projectleider Openbare Ruimte
Communicatieadviseur
Communicatieadviseur
Communicatieadviseur
Adviseur Verkeer en Vervoer
Wethouder Participatie
Griffier
Vijf raadsleden

Buiten de gemeente

Stedenbouwkundige Urban Dynamics
Directeur Maakdestad
Centrummanager OPBR
Voorzitter Wijkteam Bodegraven-Noord
Inwoners casus Routekaart Bodegraven-Centrum
Gedelegeerd projectontwikkelaar
Voorzitter Dorpsteam Reeuwijk-dorp
Lid Dorpsteam Reeuwijk-dorp
Inwoner casus St. Catharina/ Achter de Boerderij

V: Schriftelijke bronnen

- De Koning Makelaars. (2022). St. Catharina Reeuwijk-Dorp [Brief aan omwonenden].
- Dorpsteam Reeuwijk Dorp. (2024). Vragen m.b.t. planontwikkeling van de St. Catharina en Achter de Boerderij. Gemeente Bodegraven-Reeuwijk.
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk & Dorpsteam Reeuwijk-Dorp. (2024). Conceptpresentatie jaarvergadering Dorpsteam (Centrumplan & St. Catharina/Achter de Boerderij) [Presentatie]. Gemeente Bodegraven-Reeuwijk.
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk, Commissie Ruimte. (2024). Openbaar verslag Commissie Ruimte: Vergadering 20 november 2024. Gemeente Bodegraven-Reeuwijk.
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk, Commissie Ruimte. (2024). Openbaar verslag Commissie Ruimte: Vergadering 5 juni 2024. Gemeente Bodegraven-Reeuwijk.
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk. (2022). Eerlijk aan de slag: Collegeprogramma 2022–2026. Gemeente Bodegraven-Reeuwijk.
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk. (2022). Eerlijk aan de slag: Coalitieakkoord 2022–2026. Gemeente Bodegraven-Reeuwijk.
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk. (2024). Bestemmingsplan “St. Catharina”: Nota van beantwoording zienswijzen (versie geanonimiseerd). Gemeente Bodegraven-Reeuwijk.
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk, Gemeenteraad. (2024). Verordening van de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk houdende regels voor participatie en inspraak bij de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van gemeentelijk beleid en voor het uitdaagrecht voor ingezetenen en maatschappelijke initiatieven (Participatieverordening gemeente Bodegraven-Reeuwijk 2021).
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk. (2024). Participatielogboek: Routekaart Bodegraven Centrum. Gemeente Bodegraven-Reeuwijk.
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk. (2024). Participatieplan: Routekaart Bodegraven Centrum. Gemeente Bodegraven-Reeuwijk.
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk. (2024). Routekaart voor een toekomstbestendig centrum van Bodegraven. Gemeente Bodegraven-Reeuwijk.
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk. (2023). Leidraad participatie. Gemeente Bodegraven-Reeuwijk.
- Van Oostrum, R. (2022). Beantwoording mail d.d. 2 oktober over zorgen planontwikkeling (St. Catharina en Achter de Boerderij) [Brief namens Gemeente Bodegraven-Reeuwijk]. Gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

Van Werven, R. (2023). Bewonersbrief: Terinzagelegging ontwerpbestemmingsplan en beeldkwaliteitsplan St. Catharina (Achter de Boerderij) [Brief namens B&W]. Gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

VI: Vragen online enquête

Thema 1: Betrokkenheid bij gemeentelijke projecten

1. Hoe vaak bent u betrokken geweest bij gemeentelijke plannen voor ruimtelijke projecten (zoals woningbouw, infrastructuur, groenvoorziening)?
 - ☐ Nooit
 - ☐ Een enkele keer
 - ☐ Regelmatig
 - ☐ Vaak
2. Hoe heeft u in het verleden informatie ontvangen over ruimtelijke projecten in uw buurt? (Meerdere antwoorden mogelijk)
 - ☐ Brieven/post van de gemeente
 - ☐ Gemeentelijke website
 - ☐ Social media
 - ☐ Lokale media (krant, radio)
 - ☐ Informatieavonden/bewonersbijeenkomsten
 - ☐ Ik ontvang geen informatie
 - ☐ Anders, namelijk: _____
3. Vindt u dat de gemeente u voldoende informeert over ruimtelijke projecten?
 - ☐ Ja
 - ☐ Nee
4. Heeft u ooit meegedaan aan een participatiebijeenkomst, inspraakavond of bewonersoverleg?
 - ☐ Ja, meerdere keren
 - ☐ Ja, een enkele keer
 - ☐ Nee, maar ik zou dat wel willen (door naar vraag 11)
 - ☐ Nee, en ik heb daar geen behoefte aan (door naar vraag 11)
5. Hoe toegankelijk vindt u de gemeentelijke participatiemomenten?
 - ☐ Ze zijn goed toegankelijk voor iedereen
 - ☐ Ze zijn toegankelijk, maar niet altijd op handige tijdstippen
 - ☐ Ik vind ze moeilijk toegankelijk
 - ☐ Ik wist niet dat er participatiemomenten waren

Thema 2: Ervaringen met participatie

6. In hoeverre heeft u het gevoel dat uw inbreng serieus wordt genomen door de gemeente?

- ☐ Helemaal niet serieus
- ☐ Nauwelijks serieus
- ☐ Gedeeltelijk serieus
- ☐ Zeer serieus

7. Heeft u ooit meegemaakt dat uw ideeën of suggesties daadwerkelijk zijn verwerkt in een gemeentelijk besluit?

- ☐ Ja, meerdere keren
- ☐ Ja, één keer
- ☐ Nee, nooit
- ☐ Ik weet het niet

8. Hoe zou de gemeente participatie kunnen verbeteren? (Open vraag)

9. Wat zijn voor u de belangrijkste obstakels om mee te doen aan gemeentelijke participatie? (Meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Gebrek aan tijd
- ☐ Onvoldoende informatie over hoe en wanneer ik kan deelnemen
- ☐ Mijn mening wordt toch niet meegenomen
- ☐ Te ingewikkelde processen en taalgebruik
- ☐ Participatie vindt plaats op momenten die mij niet uitkomen
- ☐ Geen interesse in gemeentelijke plannen
- ☐ Anders, namelijk: _____

10. Op welke manier zou u het liefst betrokken worden bij gemeentelijke plannen?

- ☐ Online vragenlijsten of polls
- ☐ Fysieke bijeenkomsten
- ☐ Persoonlijke gesprekken met ambtenaren
- ☐ Inwonerpanels of werkgroepen
- ☐ Anders, namelijk: _____

Thema 3: Vertrouwen in de gemeente

11. Hoeveel vertrouwen heeft u in de gemeente als het gaat om participatietrajecten?

- ☐ Geen vertrouwen
- ☐ Weinig vertrouwen
- ☐ Enig vertrouwen
- ☐ Veel vertrouwen

12. Hoe zou de gemeente uw vertrouwen kunnen vergroten? (Open vraag)

13. Maakt de gemeente duidelijk welke invloed inwoners hebben op een besluit?

- ☐ Nee, bijna nooit
- ☐ Soms
- ☐ Ja, altijd

14. In hoeverre bent u tevreden over de manier waarop de gemeente beslissingen uitlegt na een participatietraject?

- ☐ Zeer ontevreden
- ☐ Ontevreden
- ☐ Enigszins tevreden
- ☐ Tevreden

15. Vindt u dat in de gemeentelijke besluiten er te veel, te weinig of precies genoeg rekening wordt gehouden met de mening van inwoners?

- ☐ Er wordt te weinig rekening gehouden
- ☐ Er wordt precies genoeg rekening gehouden
- ☐ Er wordt te veel rekening gehouden
- ☐ Geen mening

Thema 4: Algemene vragen

16. Hoe belangrijk vindt u inwonersparticipatie bij ruimtelijke projecten?

- ☐ Helemaal niet belangrijk
- ☐ Niet belangrijk
- ☐ Niet belangrijk, niet onbelangrijk
- ☐ Belangrijk
- ☐ Heel belangrijk

17. Wat zou u zelf willen veranderen aan participatietrajecten in de gemeente? (Open vraag)

18. Volgt u de gemeentepolitiek?

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Enigszins
- ☐ Veel
- ☐ Helemaal

19. Volgt u het lokale nieuws?

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Enigszins
- ☐ Veel
- ☐ Helemaal

20. Heeft u gestemd bij de afgelopen verkiezing van de Tweede Kamer?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Wil niet zeggen

21. Heeft u gestemd bij de afgelopen verkiezing van de gemeenteraad?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Wil niet zeggen

22. Bent u betrokken geweest bij één van de volgende projecten:

- ☐ Centrumplan Bodegraven
- ☐ Achter de Boerderij/ St. Catharina

23. Graag willen wij u aanvullende vragen stellen hierover. Als u dat ook wilt: op welk emailadres kunnen wij u bereiken?

Thema 5: Demografie

24. In welke leeftijdscategorie valt u?

- ☐ 18-30 jaar
- ☐ 31-45 jaar
- ☐ 46-60 jaar
- ☐ 61+ jaar

25. Hoe lang woont u al in deze gemeente?

- ☐ Minder dan 1 jaar
- ☐ 1-5 jaar
- ☐ 6-10 jaar
- ☐ Langer dan 10 jaar

26. Zou u in de toekomst vaker willen deelnemen aan gemeentelijke participatie?

- ☐ Nee
- ☐ Misschien
- ☐ Ja, zeker



Gemeente Bodegraven-Reeuwijk
Raadhuisplein 1
2411 BD Bodegraven

Postbus 401
2410 AK Bodegraven

T 0172 – 522 522

www.bodegraven-reeuwijk.nl
info@bodegraven-reeuwijk.nl

Groene Hart Rekenkamer
Postbus 1086
2800 BB GOUDA



Datum verzonden 27 november 2025
Ons kenmerk Z/25/221498 / DOC-25519606
Uw kenmerk
Behandeld door N. van Beek-Portegies/P. Vonk
Bijlage(n) 1
Onderwerp Bestuurlijke reactie op onderzoek participatie door Groene Hart Rekenkamer

Geachte heer/mevrouw,

Op 27 oktober 2025 heeft de Groene Hart Rekenkamer het rapport voorgelegd met het verzoek aan het college om een bestuurlijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen.

Het college van burgemeester en wethouders dankt de Groene Hart Rekenkamer voor het uitgevoerde onderzoek naar inwonersparticipatie in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk en voor de zorgvuldige wijze waarop de bevindingen en aanbevelingen zijn gepresenteerd.

Het college waardeert dat het rapport niet alleen inzicht biedt in de huidige stand van zaken, maar ook concrete handvatten biedt om inwonersparticipatie verder te versterken. Met deze brief geven wij onze bestuurlijke reactie op de resultaten en aanbevelingen.

Algemene indruk

Het college onderschrijft de conclusie dat binnen de organisatie nog geen eenduidige werkwijze voor participatie geborgd is, wat de consistentie in de uitvoering beperkt. Een heldere, organisatiebrede aanpak, met ruimte voor maatwerk, is daarom wenselijk. Tegelijkertijd hebben de casussen St. Catharina en de Routekaart laten zien dat participatie daadwerkelijk heeft geleid tot betere plannen en meer draagvlak. Tevens realiseert het college zich dat inwoners zich niet altijd gehoord voelen, ook wanneer zij wel hebben deelgenomen. Dat vraagt een blijvende inzet op transparantie, verwachtingenmanagement en het zichtbaar maken van de geleverde input van inwoners.

Reactie op de resultaten

Het college onderschrijft de conclusie dat inwonersparticipatie een duidelijke meerwaarde heeft in de kwaliteit van plannen. Tegelijkertijd neemt het college de signalen serieus dat inwoners meer behoefte hebben aan terugkoppeling,

duidelijkheid over de invloed van hun inbreng en een minder bureaucratische benadering.

De aandachtspunten vanuit dorps- en wijkteams op de proceskant van participatie wordt eveneens ten harte genomen. Hun rol, positie en betrokkenheid vragen om duidelijkheid en verdere uitwerking samen met hen.

Het college wenst inwonersparticipatie verder te professionaliseren door:

- te werken aan een uniforme werkwijze voor participatie binnen de organisatie;
- meer inzicht te bieden in hoe participatie-inbreng wordt verwerkt
- jongeren en moeilijk bereikbare groepen nadrukkelijker te betrekken (zie punt 6 onder aanbevelingen aan het college);
- de samenwerking met dorps- en wijkteams te versterken;
- en de participatieverordening, zoals eerder afgesproken in de participatieverordening, jaarlijks te monitoren/evalueren en dit een plek te geven in de P&C cyclus.

Reactie op de aanbevelingen

Aanbeveling aan de raad

Benoem uit het midden van de nieuwe raad een aantal raadsleden die gedurende de raadsperiode verantwoordelijk zijn voor het monitoren van participatietrajecten waarbij het spannend wordt. Laat deze raadsleden op gezette tijden rapporteren om zo als raad te leren.

Bestuurlijke reactie:

Het college omarmt de aanbeveling om binnen de nieuwe raad enkele leden te benoemen die participatietrajecten met een bijzonder of gevoelig karakter volgen. Dit draagt bij aan gezamenlijke reflectie en lerend vermogen van de raad.

Aanbeveling aan de raad en het college

Organiseer in het begin van de nieuwe raadsperiode een benen-op-tafel-sessie tussen raad en college over hoe politiek-bestuurlijk om te gaan met inwonersparticipatie. Op welk niveau (abstract, politiek-gevoelig, NIMBY-gevoelig) moet zeker en zeker niet geparticipeerd worden?

Bestuurlijke reactie:

Het college omarmt het voorstel om aan het begin van de nieuwe raadsperiode een gezamenlijke benen-op-tafel-sessie te organiseren tussen raad en college. Een open gesprek over rolverdeling, verwachtingen en grenzen van participatie helpt om de politieke en bestuurlijke lijnen helder te houden.

Aanbevelingen aan het college

Het college neemt de aanbevelingen grotendeels over en zal de volgende acties ondernemen:

1. Leidraad participatie

Ontwikkel een leidraad participatie voor wanneer de gemeente zelf de initiatiefnemer is. Een eenduidige werkwijze is daarbij van belang, maar verlies niet de mogelijkheid tot maatwerk. Eén coördinerend ambtenaar participatie kan daarbij raadzaam zijn.

Bestuurlijke reactie:

Er wordt een gemeentelijke participatieleidraad ontwikkeld voor situaties waarin de gemeente zelf initiatiefnemer is. Deze leidraad bevat uitgangspunten voor een uniforme werkwijze en richtlijnen voor communicatie, met behoud van maatwerk. Daarbij wordt de inzet van een coördinerend ambtenaar participatie verkend (onderstaande actiepunten vallen dan ook onder de verantwoordelijkheid van een coördinerend ambtenaar participatie). Kanttekening hierbij is het geconstateerde tekort op de formatie bij bedrijfsvoering (communicatie).

2. Training en bewustwording

Zet een trainingsprogramma voor ambtenaren op over nut, noodzaak, grenzen en praktische invulling van inwonerparticipatie.

Bestuurlijke reactie:

Het college streeft ernaar om een trainingsprogramma op te starten voor medewerkers over het doel, de grenzen en de praktische uitvoering van participatie. Dit draagt bij aan kennisdeling en een eenduidige werkwijze binnen de organisatie. Ook draagt dit bij aan het doel zoals omschreven in de participatieverordening, namelijk de versterking van samenwerking tussen gemeente en inwoners. Ook hierbij is een kanttekening het geconstateerde tekort op de formatie bij bedrijfsvoering (communicatie).

3. Transparantie en terugkoppeling

Inwoners hebben behoefte aan duidelijkheid, zeker in een complex speelveld als het ruimtelijk domein waarbij tastbare resultaten van participatie soms moeilijk zichtbaar zijn. Bied daarom zoveel mogelijk inzicht in het proces, de resultaten én in de follow-up.

Bestuurlijke reactie:

We verbeteren de communicatie over wat met inwonersinbreng gebeurt, zodat zichtbaar wordt hoe participatie invloed heeft gehad op besluiten. Dit is in lijn met de participatieverordening, waarin staat dat het bestuursorgaan een eindverslag opstelt met daarin de uitkomsten van participatie, de gemeentelijke reactie daarop en de wijze waarop de inbreng is benut. De voorgenomen verbetering van communicatie sluit dus aan bij deze wettelijke verplichting.

4. Betekenisvolle participatie

Waak voor 'participatiemoeheid' bij inwoners; zeker wanneer het gaat over abstracte zaken als visies en routekaarten. Maak telkens een duidelijke afweging of een nieuw participatietraject zin heeft of dat inwoners dan door de bomen het bos niet meer zien.

Bestuurlijke reactie:

Het college streeft naar betekenisvolle participatie, door per traject zorgvuldig te laten bepalen hoe inwoners op een waardevolle manier kunnen bijdragen.

5. Samenwerking met dorps- en wijkteams

Ga met de dorps- en wijkteams in gesprek over hun rol en positie bij participatietrajecten, wanneer zij worden betrokken en wanneer ook niet.

Bestuurlijke reactie:

We blijven met dorps- en wijkteams in gesprek over hun rol, positie en betrokkenheid bij participatietrajecten, zodat verwachtingen over en weer helder zijn. Dit is in lijn met de participatieverordening, waarin de positie van dorps- en wijkteams als kern van lokale democratie is verankerd. Ook de intentieverklaring (bijlage bij de verordening) vormt hiervoor een basis. Daarnaast is de samenwerking met de dorps- en wijkteams belangrijk voor het college. Zij zijn een verbindende schakel tussen de dorpen en het gemeentehuis.

6. Bereik van moeilijk toegankelijke groepen

Maak beleid gericht op groepen die niet makkelijk participeren (bijvoorbeeld jongeren, mensen met een visuele beperking, etc.). Betrek de doelgroepen waarover het gaat bij het ontwikkelen van dit beleid.

Bestuurlijke reactie:

We ontwikkelen beleid om beter contact te leggen met groepen die minder vanzelfsprekend participeren, zoals jongeren en inwoners met een beperking. Deze

doelgroepen worden bij de ontwikkeling van dit beleid actief betrokken. Dit sluit aan bij de participatieverordening, die voorschrijft dat democratische waarden zoals inclusie en transparantie in elk participatieproces moeten worden gewaarborgd. De precieze manier waarop wordt verder uitgewerkt bij het aanstellen van een coördinerend ambtenaar participatie.

Tot slot

Het college ziet dit rapport als een waardevolle bouwsteen voor de verdere ontwikkeling van onze participatiepraktijk. Het college blijft zich inzetten om inwonersparticipatie te versterken. Niet alleen als instrument voor betere plannen, maar ook als middel om het vertrouwen tussen inwoners, bestuur en organisatie te verdiepen.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk,

De secretaris,

K.M. Cornelissen

De burgemeester,

drs. M.K.A. Grauss