

Aan: de leden van de raad van de gemeente Gouda



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 Gouda 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 11 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 Gouda

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

De gemeente Gouda zit midden in een transitiefase: oude kaders (2007/2020) maken plaats voor een Startnotitie en een kwartiermaker (maart 2025). De gemeente werkt toe naar een nieuw participatiebeleid en uiteindelijk een nieuwe verordening. Aanvankelijk toonde de raad daarbij een grote ambitie; dit is bijgesteld naar een midden-niveau.

De politiek-bestuurlijke dynamiek is voelbaar ingewikkeld: de raad gebruikt participatie soms instrumenteel; tegelijk vraagt de verhouding tot de representatieve democratie om expliciete weging van minderheidsbelangen en rolduidelijkheid tussen raad en college.

In de uitvoering zijn stappen gezet (o.a. participatieladder), maar voorspelbaarheid en praktische hulpmiddelen ontbreken nog zichtbaar voor zowel interne als externe initiatiefnemers. Inwoners zien in de casussen resultaten terug van hun participatie; in de enquête zijn inwoner kritisch: 70% vindt de informatievoorziening onvoldoende en een meerderheid voelt zich (nog) niet of nauwelijks serieus genomen. Een helder verwachtingsmanagement en transparante terugkoppeling zijn randvoorwaardelijk voor het verhogen van dit vertrouwen.

Kortom: de bouwstenen liggen er; versnellen vraagt uniforme spelregels, vroege en inclusieve betrokkenheid, zichtbare doorwerking in besluiten en consequente motivering - zodat Gouda groeit naar een voorspelbare participatiepraktijk.

Beleid

De gemeente Gouda heeft een Inspraakverordening (2007) en een Participatiestrategie Fysieke Leefomgeving (2020) die beide relatief oud zijn. In het bestuursakkoord is afgesproken dat de raad het onderwerp 'participatie' zelf ter hand neemt. De raad heeft het onderwerp weer teruggelegd bij het college, waarna het college een startnotitie met drie scenario's van ambitie heeft opgesteld. Aanvankelijk koos de raad voor het meest ambitieuze scenario; dit is met het Herfstakkoord 2024 teruggeschoefd naar het middelste scenario: Dit scenario bevat zowel een nieuwe participatieverordening als advisering rondom participatie binnen de organisatie en versterking van netwerken.

De gemeente kent een memo Participatieleidraad, dat stappen en gereedschappen voor externe initiatiefnemers zou moeten bevatten. De rekenkamer stelt vast dat dit document niet publieksvriendelijk is en geen concrete tools bevat voor initiatiefnemers. Deze tools ontbreken – ten tijde van dit onderzoek – ook op de website van de gemeente.

Er is ook sprake van een overgangsfase bij participatietrajecten waarbij de gemeente zelf initiator is. Momenteel wordt intern de participatieladder gebruikt; wordt per proces een plan uitgewerkt en zijn participatieadviseurs beschikbaar. Per project wordt niveau en mate van participatie bepaald; er is momenteel geen sprake van vaste processen. De participatie-afweging gebeurt niet alleen op inhoudelijke gronden, maar ook op basis van tijdsdruk. Hierdoor wordt soms meer beloofd aan participatie dan kan worden waargemaakt.

Sinds maart 2025 is een kwartiermaker aan de slag met als doel onder andere het opstellen van een nieuwe participatieverordening en het opstellen van participatiebeleid. Een en ander zou ook in lijn met de Omgevingswet moeten worden gebracht.

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Gouda duidelijk in een overgangsfase zit. De rekenkamer waardeert de poging van de raad om zelfstandig tot een visie op inwonersparticipatie te komen en stelt vast dat – nadat deze poging is gestrand – de gemeente zelf heeft doorgepakt met de startnotitie die, door de financiële werkelijkheid, in ambitie is teruggeschroefd. Het aanstellen van de kwartiermaker is een goede stap; omdat zo deze collegeperiode nog concrete stappen gemaakt kunnen worden.

Praktijk

Inwoners zijn tevreden over de participatiebijeenkomsten zelf; de processen zijn (deels) rommelig. In dit onderzoek zijn twee casussen bestudeerd: woningbouw Prins Willem-Alexanderkazerne en de herontwikkeling van het Van Bergen IJzendoornpark. 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 en verspreid via de social media-kanalen van de gemeente Gouda. Deze is ingevuld door 228 respondenten. De enquête is geen representatieve steekproef, maar geeft wel een indicatief, aanvullend beeld op de casussen.

Bij de casus PWA-kazerne is sprake van een zeer langdurig traject. Eerder zou sprake zijn van de bouw van een moskee en asielzoekerscentrum, waarna grote maatschappelijke weerstand ontstond. Vanaf 2018 is sprake van woningbouw en is door hetzelfde bureau in verschillende rondes en over een periode van zes jaar geparticipeerd door en met de buurt. Deze hele, lange geschiedenis zorgt voor wantrouwen naar de gemeente en participatiemoeheid bij betrokken inwoners. Over de participatiebijeenkomsten van de laatste jaren, waarbij concreet sprake was van woningbouw, zijn inwoners te spreken. Doel, karakter en opzet van de bijeenkomsten waren helder, evenals de terugkoppeling naar inwoners. Uit de casus komt het beeld naar voren dat de ontwikkelaar, het participatiebureau en inwoners goed op één lijn zaten, maar dat de gemeente – wellicht mede door de voorgeschiedenis – eerder tegenwerking dan medewerking gaf.

De participatie rondom de herontwikkeling van het park was concreet van opzet en uitvoering. De inwoners zijn te spreken over de opzet van de bijeenkomsten en over de inspanningen van de gemeente om zoveel mogelijk inwoners te betrekken en goed te luisteren. Het proces bestond niet uit een complete loop (avond informeren; avond meedenken; avond terugkoppeling). Mede hierdoor ontstond na het eigenlijke participatieproces onvrede bij een aantal omwonenden. De gemeente vreesde voor politieke heibel en heeft hierna voor deze omwonenden nog een apart participatiemoment georganiseerd. Dit heeft tot onvrede geleid bij andere inwoners.

Minder dan de helft van de respondenten in de enquête benoemt de gemeentelijke participatiemomenten als toegankelijk, waarvan een groot deel de momenten niet altijd op handige

tijdstippen vindt. Respondenten benoemen als belangrijkste obstakels om mee te doen dat men onvoldoende geïnformeerd is over hoe, wat en wanneer en vooral het gevoel dat hun mening toch niet wordt meegenomen.

De rekenkamer stelt vast dat inwoners tevreden zijn over de participatiebijeenvakkomsten in de casussen. Het was helder waarover, hoe en met welk doen geparticipeerd kon worden en de resultaten van de participatie kreeg men ook gecommuniceerd. De rekenkamer benoemt dat bij het park onder angst voor 'herrie' die door inwoners kan worden gemaakt het participatieproces is verstoord en dat dit een ambtelijk en bestuurlijk dilemma is. Bij de PWA-kazerne zijn de verhoudingen tussen gemeente en inwoners voor en door het traject behoorlijk verstoord en op scherp gezet. Des te opvallender is dat de ontwikkelaar en het participatiebureau erin geslaagd zijn om gedurende het jarenlange traject inwoners wel positief te betrekken. Zo'n verstoord relatie komt ook naar voren uit de antwoorden van de respondenten op de enquête. Wanneer participatie volgens de ervaring van inwoners niet goed gebeurt, dan kan dit leiden tot verminderd vertrouwen en meer kwaad dan goed doen.

Inclusiviteit

Inclusiviteit is in de casussen redelijk op orde en zit binnen de organisatie in het hoofd

Bij de casus van de kazerne is de inschatting dat de participatiebijeenvakkomsten voor 70% een afspiegeling van de buurt zijn, met een ondervertegenwoordiging voor mensen van kleur. Inwoners zijn bij de casus van het park te spreken over de inspanningen van de gemeente om zoveel mogelijk inwoners te betrekken bij de participatie.

Uit het onderzoek komt naar voren dat ambtelijk begrip is voor en van inclusieve participatie en dat dit een breed begrip is. De rekenkamer waardeert dat ambtelijk wordt benoemd dat mensen die veel sores aan hun hoofd hebben minder makkelijk participeren en dat je soms juist mensen één-op-één moet opzoeken in plaats van avonden organiseren of enquêtes uitsturen. Het bewaken van meerstemmigheid in een participatieproces is daarbij essentieel, meer nog dan het absolute bereik.

Eensgezindheid, maar dilemma's

Zowel raad als wethouder benadrukken dat participatie belangrijk is en een aanvulling op hoe beleid en plannen worden gemaakt. Participatie kan nooit iedereen naar de zin maken, want uiteindelijk vindt een politieke afweging in het algemeen belang door het gemeentebestuur plaats. Dit leidt tot de conclusie dat er politiek-bestuurlijk eensgezindheid bestaat over de aard van inwonersparticipatie, maar de praktijk brengt wel dilemma's mee

Vooral bij concrete projecten is participatie zinvol en er moet nog wel iets te kiezen zijn. Het beeld komt naar voren dat participatie over abstractere of hoog-over onderwerpen door raad en wethouder als minder geschikt worden gezien. De rekenkamer stelt vast dat de raad geen eensgezinde definitie van participatie ervaart.

In de raad leeft het onderwerp van mondige inwoners behoorlijk. Terecht wordt raadsbreed benoemd dat participatie niet betekent dat de meest mondige inwoners gelijk krijgen en dat participatie juist ook oog moet hebben voor de minderheid. Tegelijkertijd worstelt de raad met inwoners die ook intimiderend kunnen zijn en met het inzetten van een participatieproces voor eigen politiek gewin.

De rekenkamer stelt vast dat raad en wethouder eensgezind zijn over dat het gemeentebestuur zonder last moet opereren maar stelt ook vast dat een open gesprek over de dilemma's die dit met zich meebrengt in de praktijk ontbreekt.

Resultaten

Bij beide casussen is sprake van concrete veranderingen door de participatietrajecten. De plannen zijn aangepast op basis van de input van inwoners en/ of inwoners hebben met plannen ingestemd. Dit is in beide casussen ook zichtbaar gemaakt voor inwoners.

Ambtelijk wordt benoemd dat het bij participatietrajecten, zeker langdurige of complexe, moeilijk aanwijsbaar is wat precies het effect is van participatie. Welke input heeft op welk moment tot een verandering in een plan geleid? Dit is ambtelijk en bestuurlijk moeilijk herleidbaar, laat staan dat dit inzichtelijk is voor inwoners.

Respondenten van de enquête zijn kritisch: een groot deel heeft nog nooit meegemaakt dat ideeën of suggesties zijn verwerkt in een gemeentelijk besluit en vier-vijfde vindt dat de gemeente te weinig rekening houdt met de mening van inwoners. In de enquête worden door respondenten ideeën geopperd waardoor deze kritische geluiden omgebogen zouden kunnen worden.

De rekenkamer stelt vast dat bij de casussen duidelijk sprake is van inwonersparticipatie die tot resultaten leidt. Wel is bij de casus-PWA het gehele traject zo uitgebreid en langjarig dat de exacte resultaten moeilijk benoembaar zijn. En dit geldt breder voor participatie: individuele invloed is moeilijk aanwijsbaar en dat is vanwege meerstemmigheid ook maar goed. Maar dit maakt dat resultaten soms lastig inzichtelijk zijn en dat kan één van de oorzaken zijn voor het kritische geluid dat uit de enquête opdoemt.

Aanbevelingen

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

Aan de raad:

- Wees als raad nadrukkelijk betrokken bij het ontwerpen van het nieuwe participatiebeleid en treedt daarin actief en kaderstellend op.
- Grijp de nieuwe raadsperiode aan om als raad alleen het gesprek aan te gaan over de dilemma's die inwonersparticipatie met zich meebrengt, inclusief de politisering van participatie en hoe de raad haar kaderstellende rol in wil vullen.

Aan de raad en het college:

- Grijp de nieuwe raadsperiode aan om wederom open het gesprek aan te gaan tussen raad en college over de rollen van raad en college bij inwonersparticipatie. Spreek daarbij spelregels af voor dit samenspel en hoe het naleven van deze spelregels gemonitord wordt.

Aan het college:

- Trek bij het ontwerpen van het nieuwe participatiebeleid samen op met de raad en de bredere ambtelijke organisatie.
- Heb in het nieuwe participatiebeleid en bij huidige participatieplannen uitdrukkelijk oog voor inclusiviteit en de brede zin; bijvoorbeeld ook voor mensen die minder makkelijk participeren vanwege hun leefomstandigheden.
- Betrek ook inwoners bij het opstellen van het participatiebeleid. Benut de ideeën die leven bij inwoners om meer en beter gehoord te worden door de gemeente.
- Wees realistisch naar inwoners: beloof niet meer dan waargemaakt kan worden en benoem expliciet dat participatie vaak leidt tot niet-herleidbare resultaten en waardoor dat komt.
- Participatie-moeheid kan toeslaan bij langjarige, complexe trajecten. Het is voor inwoners lang niet altijd duidelijk waarom zij (weer) opnieuw moeten participeren. Eerder ontstaat zo het gevoel dat er toch niks gebeurt met opbrengsten. Doseer het aantal participatiemomenten.
- Roep de hulp in van een extern bureau wanneer de participatie-situatie daarom vraagt, bijvoorbeeld bij projecten of in gebieden waarbij de gemeente een moeilijke verhouding met inwoners heeft.

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 Gouda

30 september 2025

Inhoudsopgave

Context	3
Beleid	5
Inleiding: het beleid rondom inwonersparticipatie	5
Het participatie beleid van de gemeente Gouda	5
Inhoudelijke- en procesdoelen en spelregels	7
Samenvattend	8
Praktijk	9
Inleiding: de praktijk van inwonersparticipatie	9
Casus 1: Woningbouw Prins Willem-Alexanderkazerne	9
Casus 2: Herontwikkeling Van Bergen IJzendoornpark	12
Uit de enquête	14
De participatiepraktijk in de organisatie	14
Politiek-bestuurlijke reflectie	16
Inclusieve participatie	19
Samenvattend	20
Resultaten	21
Inleiding: de resultaten van inwonersparticipatie	21
Worden de inhoudelijke- en procesdoelen behaald?	21
Leidt inwonersparticipatie tot resultaten in de praktijk?	22
Samenvattend	23
Bijlagen	24
I: Onderzoeksverantwoording	24
II: Normenkader	25
III: Onderzoeksvragen	26
IV: Gesproken personen	27
V: Schriftelijke bronnen	28
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 Gouda is deze verspreid via de social mediakanalen van de gemeente en ingevuld door 228 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 Gouda 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 participatie beleid van de gemeente Gouda

De gemeente Gouda kent een aantal documenten die de basis zijn van het participatiebeleid:

Inspraakverordening (2007)

In de gemeente Gouda is op dit moment een inspraakverordening van kracht die dateert uit 2007. Deze verordening regelt op een basaal niveau wanneer inwoners wel en wanneer inwoners geen inspraak kunnen hebben. Ook regelt de verordening dat de procedure voorafgaand aan de participatie helder moet zijn en dat na afloop een verslag opgesteld moet worden.

Participatiestrategie Fysieke Leefomgeving (2020)

In september 2020 is de Participatiestrategie Fysieke Leefomgeving vastgesteld. Deze strategie is een nadere invulling van de Inspraakverordening 2007 en “biedt handvatten voor het organiseren van participatie in het kader van de Omgevingswet door zowel de gemeente als initiatiefnemers uit de samenleving”. Participatie heeft, volgens de strategie, als voordelen dat het plan beter wordt, de besluitvorming sneller plaatsvindt en er mogelijk minder bezwaar- en beroepsprocedures achteraf zijn. Benoemd wordt wanneer onder de Omgevingswet participatie verplicht is en wat de eisen zijn in de verschillende gevallen.

De gemeente onderscheidt daarnaast vier verschillende categorieën initiatieven, op basis van de impact die het initiatief heeft op omwonenden. De vier categorieën worden afgezet tegen de participatieladder, zodat verschillende categorieën leiden tot verschillende niveaus van participatie. Bij een klein initiatief kan informeren genoeg zijn en bij een initiatief in de buitencategorie kan meebeslissen meer op zijn plaats zijn.

De strategie benoemt vier richtlijnen voor participatie: inclusiviteit, transparante werkwijze, heldere procesafspraken en passende aanpak. Onder inclusiviteit wordt verstaan dat een representatieve en diverse groep belanghebbenden wordt betrokken en dat de initiatiefnemer aangeeft hoe mensen die normaal niet snel participeren (zoals laaggeletterden) toch kunnen participeren.

Bestuursakkoord 2022 – 2026

In het bestuursakkoord 2022 – 2026 ‘Geef Gouda door!’¹ wordt burgerparticipatie als een zogeheten vrij onderwerp benoemd. Dit wil zeggen dat het onderwerp niet in het coalitieakkoord is geregeld, maar dat de raad hier zelf mee aan de slag gaat.

Als eerste stap hierin is in maart 2023 door de gemeenteraad een miniconferentie Burgerparticipatie georganiseerd. Sprekers van buiten de gemeente zijn met de raad in gesprek gegaan over onderwerpen als ‘burgerparticipatie van dieren (of niet-mensen)’, ‘burgerparticipatie is geen wondermiddel’ en ‘participatie in de geest van de Omgevingswet’. In mei 2023 is inwonersparticipatie in een commissievergadering nader besproken. De raad heeft toen per motie verzocht aan het college om het onderwerp toch ter hand te nemen en voor de zomer van 2023 met een procesmemo te komen hoe toegewerkt gaat worden naar een Startnotitie participatie.

Startnotitie participatie (2023)

Eind 2023 heeft het college de Startnotitie participatie aan de gemeenteraad gestuurd.

“In de startnotitie worden voorstellen gedaan voor kaders en uitgangspunten bij het vormgeven van burgerparticipatie enerzijds en de omgang met bewonersinitiatieven anderzijds. [...]”.

De startnotitie is richtinggevend voor een nieuwe participatieverordening en wordt opgesteld in het licht van de Wet versterking participatie op decentraal niveau. De startnotitie gaf de gemeenteraad keuze uit drie scenario’s voor het vervolgtraject: van een relatieve lichte beleidsoptie tot een brede inzet in de uitvoering. De raad koos bij vaststelling van de Startnotitie in april 2024 voor het meest ambitieuze scenario 3. Uiteindelijk is deze ambitie in het Herfstakkoord 2024 teruggeschroefd naar scenario 2. Dit scenario bevat zowel beleid (de nieuwe Verordening) als advisering rondom participatie binnen de organisatie en versterking van netwerken.

Memo, participatie leidraad Gouda (2023)

Dit memo is tegelijkertijd met de startnotitie aangeboden aan de gemeenteraad en informeert de raad over “de implementatie van de participatie in het planproces van de Omgevingswet”. De Participatiestrategie (2020) wordt in het document vertaalt in “stappen en concrete gereedschappen. Zo kan iedereen participeren bij ruimtelijke initiatieven en kan de raad dit alles toetsen en voeden.” De concrete stappen en gereedschappen zijn niet in het document aangetroffen.

¹ Het college bestaat deze periode uit D66, GroenLinks, ChristenUnie, PvdA en CDA.

Het memo bevat ook een beknopt overzicht waarin zowel voor externe initiatiefnemers als voor de gemeente zelf is uitgewerkt hoe – in het kader van de Omgevingswet – participatie zou moeten worden ingericht. Dit is een handreiking naar initiatiefnemers om zelf participatie op te zetten en keuzes te maken over inzet van werkvormen en niveau van participatie.

Aanstelling kwartiermaker (maart 2025)

In maart 2025 is een kwartiermaker aangesteld om aan de slag te gaan met scenario 2 uit de startnotitie. De focus ligt daarbij onder andere op het opstellen van de nieuwe participatieverordening en opstellen van participatiebeleid, onder andere via het ontwikkelen van “eenvoudige en in praktijk werkbare uitgangspunten en spelregels”.

Documenttitel	Datum vaststelling/ publicatie
Inspraakverordening gemeente Gouda	2007
Participatiestrategie Fysieke Leefomgeving	September 2020
Collegeprogramma ('Geef Gouda door!')	2022-2026
Mini-conferentie burgerparticipatie	Maart 2023
Commissiebespreking burgerparticipatie	Mei 2023
Procesmemo college aan gemeenteraad	Juli 2023
Startnotitie Participatie	Eind 2023/ april 2024 (vaststelling)
Memo Participatie Leidraad Gouda	Eind 2023 (bijlage bij startnotitie)
Herfstakkoord	November 2024
Aanstelling kwartiermaker	Maart 2025

Tabel beleidsdocumenten gemeente Gouda

Inhoudelijke- en procesdoelen en spelregels

In de Startnotitie wordt duidelijk omschreven dat participatie geen doel is, maar “een middel om te komen tot betere keuzes, beleid, plannen en uitvoering met als gevolg een nog mooier en fijner Gouda.” Ook wordt benoemd dat participatie juist niet ingezet moet worden met als doel het herstellen van het vertrouwen in de samenleving. Tot slot wordt gesignaleerd dat participatie het risico met zich meebrengt om deelbelangen te faciliteren, waardoor groepen die niet “bediend worden” op grotere afstand komen te staan. Als indirecte effecten worden een soepel besluitvormingsproces en meer draagvlak voor het accepteren van de uitkomst benoemd.

Voor wat betreft bewonersparticipatie worden als procesdoelen ('uitgangspunten') benoemd:

- Open houding vanuit de gemeente
- Verwachtingsmanagement
- Inclusiviteit
- Betrokken en transparant
- Eenvoudig
- Helderheid

In het memo wordt – in het licht van de Omgevingswet – een duidelijk onderscheid gemaakt tussen verplicht en niet-verplichte participatie en verantwoordelijkheden voor externe initiatiefnemers en de gemeente zelf. Dit resulteert in een tabel wie wat moet doen en wat het gemeentelijke beoordelingskader in welk geval is.

Op de gemeentelijke website is onder 'Bouwen en verbouwen' een kopje ingericht over participatie, gericht op initiatiefnemers. Hierin wordt de memo Participatieleidraad (2023) benoemd en wordt participatie omschreven als 'het informeren en laten meedenken of meebeslissen van belanghebbenden bij uw project'. Als doelen van participatie wordt omschreven:

"Participatie is belangrijk omdat besluiten beter worden afgestemd met belanghebbenden, zoals inwoners of ondernemers. Ook zorgt participatie voor een hogere kwaliteit van een plan of idee. Dit komt doordat er geluisterd wordt naar verschillende meningen en er gekeken wordt naar de voordelen voor iedereen."

Tot slot wordt genoemd dat een initiatiefnemer in meerdere stappen in gesprek gaat met belanghebbenden. De gemeente helpt graag met een stappenplan, 'deze volgt binnenkort', zo staat vermeld op de gemeentelijke website ten tijde van schrijven van dit rapport.

Samenvattend

De gemeente Gouda heeft een Inspraakverordening (2007) en een Participatiestrategie Fysieke Leefomgeving (2020) die beide relatief oud zijn. In het bestuursakkoord is afgesproken dat de raad het onderwerp 'participatie' zelf ter hand neemt. De raad heeft het onderwerp weer teruggelegd bij het college, waarna het college een startnotitie met drie scenario's van ambitie heeft opgesteld. Aanvankelijk koos de raad voor het meest ambitieuze scenario; dit is met het Herfstakkoord 2024 teruggeschroefd naar het middelste scenario. Sinds maart 2025 is een kwartiermaker aan de slag met als doel onder andere het opstellen van een nieuwe participatieverordening en het opstellen van participatiebeleid.

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: Woningbouw Prins Willem-Alexanderkazerne

Kern van de casus

De PWA-kazerne is een voormalige defensie-kazerne ten noorden van het centrum van Gouda. In 2010 verliest de kazerne de militaire functie en wordt door eigenaar het Rijksvastgoedbedrijf gekeken naar herontwikkeling en verkoop. In de periode tot aan 2019 is een aantal plannen geïnitieerd, waaronder de bouw van een moskee en het huisvesten van een asielzoekerscentrum. Deze plannen stuiten op grote maatschappelijke weerstand, onder andere van omwonenden en zijn niet doorgegaan.

Het Rijksvastgoedbedrijf heeft in 2018 een participatierapport laten opstellen door bureau De Wijde Blick, waarbij de wensen van de buurt over wonen, parkeren en groen zijn geïnventariseerd. De gemeenteraad van Gouda heeft vervolgens in 2019 een motie aangenomen dat bij wijzigingen van het bestemmingsplan gemotiveerd moet worden aangegeven wanneer van de inhoud van het participatierapport wordt afgeweken. Het participatierapport is vervolgens één van de uitgangspunten geweest bij de tender om het terrein te verkopen. De tender is in 2020 gewonnen door projectontwikkelaar Open Development.

In dit onderzoek richten we ons op de participatie vanaf de verkoop van de PWA-kazerne aan Open Development in 2020.

Vervolgens is in de periode zomer 2020 – maart 2021 door participatiebureau De Wijde Blick wederom een participatietraject opgezet, met als doel om draagvlak in de buurt voor de woningbouwplannen te verkrijgen. Het traject startte met brieven in de buurt, een projectwebsite en een online peiling. Vervolgens zijn in september 2020 (door corona online)

buurtbijeenkomsten georganiseerd. Op basis hiervan zijn de plannen aangepast en vervolgens tijdens een tweede online peiling en openbare inloopdag in maart 2021 wederom voorgelegd aan inwoners. Volgens het participatieverslag resulteerde deze tweede ronde in ‘bijna uitsluitend voorstanders’ op de inloopdag en gaf 90% van de respondenten (n=137) aan vertrouwen te hebben in de plannen van Open Development. Ook zijn via eerdergenoemde wegen ideeën opgehaald voor de invulling van het openbare groen en een buurtvoorziening in het complex.

Hierna zijn in het stedenbouwkundigplan wijzigingen aangebracht en in 2022 wederom een aantal informatiebijeenkomsten georganiseerd met de buurt, onder andere rondom verkeer en het schetsontwerp. Uiteindelijk is in oktober 2023 een finale bewonersavond door De Wijde Blik georganiseerd, waarbij twee varianten van een definitief plan zijn gepresenteerd. Volgens de uitnodiging “[besluiten] gemeente en ontwikkelaar [...] begin november welk plan de voorkeur geniet. Wij willen graag ook uw mening meenemen in de afweging die wij dan maken.” Uit het verslag blijkt dat ook het alternatieve plan op instemming van de aanwezigen (ca. 60) kan rekenen.

Op 12 juni 2024 stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan ‘PWA-kazerne’ vast. In oktober 2025 wordt gestart met de bouw en de oplevering is voorzien in het voorjaar van 2027.

Ervaringen van inwoners en andere stakeholders

De gesproken inwoners zijn bijzonder slecht te spreken over de tijd waarin nog sprake was van een moskee of asielzoekerscentrum. Vanaf het moment dat sprake was van woningbouw spreken bewoners positief over het participatietraject. Tijdens de bijeenkomsten werd duidelijk gecommuniceerd en heeft men het gevoel dat er “absoluut” naar inwoners werd geluisterd. Dit had ook te maken met de benaderbaarheid van projectontwikkelaar en participatiebureau en “de uitstraling die iemand heeft”.

Het was ook helder waarover men kon meepraten: er stonden weliswaar maquettes in de ruimte, maar schuiven met de gebouwen kon niet. Van de bijeenkomsten werd verslag gedaan en tijdens een volgende bijeenkomst werd daar ook op teruggegrepen:

“Het werd allemaal opgeschreven wat we zeiden.
En later werd dan verteld: nu hebben we het zo gedaan en konden we weer meepraten.”
Inwoner, casus PWA-kazerne

Men heeft ook het gevoel dat participatie leidde tot wijzigingen van de plannen:

“En zo werd er nog wel eens wat veranderd. Door het wijkteam, maar ook door de bewoners zelf. En ik vind dat dat wel goed is gegaan, zeker omdat iedereen ook wat anders weet te zeggen.”

Inwoner, casus PWA-kazerne

De projectontwikkelaar stelt een kritische kanttekening bij de lange duur van het traject, waarbij inwoners vele jaren aan het participeren zijn:

“Ik denk dat op een gegeven moment de mensen in de buurt een beetje participatie-moe zijn. Die hebben zo iets van: we willen gewoon nieuwe woningen. Schiet nou eens een keer op.”

Open development, casus PWA-kazerne

De projectontwikkelaar had ook verwacht dat de gemeente zelf vaker op participatiemomenten aanwezig zou zijn. Dit gebeurde pas bij de laatste momenten, toen tussen ontwikkelaar en gemeente een zogeheten *letter of intent* was gesloten.

Het participatiebureau De Wijde Blik kenschetst de participatie als adviseren en meedenken en op een klein onderdeel ook “co-creatie-achtig”. Het bureau heeft tijdens de momenten veel uitgevraagd en mensen kwamen ook zelf met veel suggesties. Het was volgens het bureau ook helder voor inwoners wat de reikwijdte van de participatie was:

“Ik heb in ieder geval nooit vragen of klachten over gehoord dat het niet duidelijk was. We hebben bij het begin van het traject het proces geschetst. Dus hoeveel bijeenkomsten, waar kun je over meedenken, inhoudelijk, wat zijn de onderwerpen, en tot op welk niveau. Dus hoeveel speelruimte, hoeveel participatieruimte is er? Dat zijn wel dingen die we standaard altijd uitleggen aan het begin van het traject, als we hier met bewoners ingaan.”

De Wijde Blik, casus PWA-kazerne

Volgens het bureau was het traject voor “70%” een afspiegeling van de wijk:

“We hadden best wel een aardige mengeling van oud en jong, en wat mensen van kleur. Maar ik denk dat de wijk wel diverser was en dat er zeker wat mensen van kleur gemist zijn.”

De Wijde Blik, casus PWA-kazerne

Casus 2: Herontwikkeling Van Bergen IJzendoornpark

Kern van de casus

Het Van Bergen IJzendoornpark is het oudste stadspark van Gouda (1901), met monumentale status. Het is ook het bekendste park, waar veel inwoners herinneringen aan hebben of trouwfoto's laten maken. Het park heeft – net als de rest van Gouda – last van verzakkingen en moest opgehoogd worden.

De gemeente heeft als initiatiefnemer het participatietraject zelf opgezet en begeleid. In november 2023 is een projectteam samengesteld, met ambtenaren, een externe landschapsarchitect, een externe groen- en boomspecialist en twee inwoners. Dit team kwam bij elkaar om de voortgang te bespreken en “om de input van bewoners te verwerken in het ontwerp”.

Het proces bestond uit twee bewonersavonden: in januari en maart 2024. Tijdens de eerste bijeenkomst werd door bewoners een analyse van het plan gemaakt. De tweede bijeenkomst stond in het teken van het schetsontwerp. Bewoners konden ook hier hun mening geven en suggesties doen. De gemeente heeft ook een wandeling voor inwoners door het park georganiseerd, langs bomen die gekapt moesten worden. Van beide avonden en de wandeling is achteraf een (foto)verslag met de deelnemers gedeeld.

Tijdens en na de wandeling bleek dat bewoners van de Van Beveringhlaan bezwaren hadden tegen het schetsontwerp, in die mate dat de gehele straat zich tegen het plan keerde. Volgens de gemeente waren dit bezwaren die niet eerder waren aangegeven. De gemeente heeft vervolgens een extra, derde avond georganiseerd, specifiek voor deze bewoners. Op basis van deze avond heeft de gemeente de afweging gemaakt om een aanpassing in het ontwerp door te voeren. De ontwerpaanpassing is vervolgens schriftelijk aan alle betrokkenen gecommuniceerd. Er is geen nieuwe avond met de hele buurt over het aangepaste plan georganiseerd.

Daarnaast heeft de gemeente maandelijkse updates verzorgd in de wijkkrant en is een artikel in het AD Groene Hart verschenen.

In oktober 2024 was het definitief ontwerp gereed en is dit via een informierend raadsmemo aan de gemeenteraad gestuurd.

Ervaringen van inwoners

De gesproken inwoners zijn te spreken over de opzet van de eerste avond:

“Daar was een presentatie over de plannen. Dat werd zowel mondeling als met sheets en kaartbeelden gedaan. Er kon dus zowel op de presentatie gereageerd worden als op de kaartbeelden die in meervoud op de tafel lagen. Waardoor iedereen een soort inbreng kon geven van wat voor hem of haar belangrijk was.”

Inwoner, casus Van Bergen IJzendoornpark

Het algemene beeld is dat de gemeente haar best heeft gedaan om zoveel mogelijk omwonenden uit te nodigen, zowel per brief als via de wijkkrant. De kaders waren ‘min of meer’ helder, inclusief dat ‘het zo min mogelijk mag kosten’. Vooral de verantwoordelijk ambtenaar wordt gewaardeerd, omdat hij ‘goed luistert en de mensen erbij probeert te betrekken’.

Tijdens de tweede avond werd het schetsontwerp gepresenteerd en kon men weer aanvullingen doen. Het publiek reageerde positief, zo stelt een inwoner:

“Want op een gegeven moment heb je het idee dat het park wordt opgehoogd en vernieuwd. Daar is iedereen blij mee.”

Inwoner, casus Van Bergen IJzendoornpark

Volgens een gesproken ambtenaar volgde zelfs “applaus” tijdens de tweede bewonersavond, en “dat krijg je niet iedere dag”. Toch ging het daarna mis. Na de tweede bewonersavond gingen sommige omwonenden mailen naar de gemeente dat men toch ontevreden was over het plan, en dan met name over de nieuwe locatie voor de speeltuin en de ingang van een wandelpad. Inwoners zijn vervolgens ook huis-aan-huis handtekeningen gaan ophalen, waarna de derde bewonersavond voor specifiek deze inwoners van de Van Beveringhlaan is georganiseerd. Hierna zijn door de gemeente op punten toezeggingen gedaan. Volgens een gesproken ambtenaar moest de gemeente over haar schaduw heenstappen, “want anders krijgen we straks een heleboel discussie”. Gesteld wordt dat handtekeningen een sterk middel zijn, juist omdat mensen die niet zo stellig in de wedstrijd zitten gemakkelijk toch een handtekening zetten.

De gesproken bewoners vonden de gang van zaken opmerkelijk, aangezien het participatietraject al doorlopen was en voor de mensen uit het eerste traject in hun optiek het proces daarmee was afgesloten.

“Sommigen die zeggen dan: hier gaan we niet mee akkoord. Als dit doorgaat, dan gaan we bezwaar maken. En een projectleider schrikt dan verschrikkelijk. Die denkt, oh jee, daar gaat mijn project. Straks lukt het niet om het allemaal tijdig klaar te krijgen.”

Inwoner, casus Van Bergen IJzendoornpark
“Tot mijn verbazing werd alles gewoon goedgekeurd.
Ik dacht dat de gemeente meer tegenwicht zou bieden. Maar helemaal niet.
Het werd gewoon allemaal goed gekeurd.”
Inwoner, casus Van Bergen IJzendoornpark

Gesteld wordt dat de onvrede onder een deel van de inwoners voorkomen had kunnen worden door van meet af aan te kiezen voor drie bewonersavonden. Tijdens de eerste avond staat het ophalen van informatie voorop. Tijdens de tweede bijeenkomst presenteert de gemeente het schetsontwerp en daarna kan iedereen dit laten bezinken. Tijdens de derde bijeenkomst wordt vervolgens de finale reactie van inwoners opgehaald.

Uit de enquête

Uit de enquête onder inwoners van Gouda (n=184) blijkt dat 45% van de respondenten nooit betrokken is geweest bij gemeentelijke plannen en slechts 43% een enkele keer. 67% heeft één keer of vaker meegedaan aan een participatiemoment; 30% niet, maar zou dat wel willen.

Tegelijkertijd geeft 39% aan inwonersparticipatie bij ruimtelijke projecten belangrijk te vinden. 55% vindt dit zelfs heel belangrijk.

70% van de respondenten vindt dat de gemeente onvoldoende informeert over ruimtelijk projecten. De participatiemomenten worden door 18% als toegankelijk voor iedereen beoordeeld en door 24% als toegankelijk, maar niet altijd op handige tijdstippen. 31% wist niet dat er participatiemomenten waren. Als belangrijkste obstakels om mee te doen worden onvoldoende informatie over hoe en wanneer (22%) genoemd en vooral het gevoel dat de mening toch niet wordt meegenomen (42%).

Dit komt ook tot uiting bij de vraag of inbreng serieus wordt genomen door de gemeente. Van de respondenten die zeggen ooit te hebben geparticipeerd, vindt de helft dat de gemeente hen helemaal niet en 28% nauwelijks serieus heeft genomen. 18% heeft het gevoel gedeeltelijk serieus genomen te worden en slechts 3% zeer serieus.

De participatiepraktijk in de organisatie

De gemeente zit in een overgangsfase: van de bestaande inspraakverordening naar een nieuwe participatieverordening. De dagelijkse praktijk sluit aan bij deze overgangsfase. De participatieladder is bijvoorbeeld geïntroduceerd in de gemeente en vooral bij de ruimtelijke

afdelingen is ook ondersteuning om deze te gebruiken. Gesteld wordt dat participatie van groot belang is voor gemeente, nu en zeker ook in de toekomst. De samenleving verandert en mensen nemen geen genoegen meer met een overheid die alleen maar uitlegt en niet ophaalt. Participatie zou ook al eerder in het beleidsproces kunnen plaatsvinden, bij de hele grote kaders ('wat voor stad willen we zijn?') en vervolgens concreet kunnen terugkomen bij de uitvoering ('wat voor bomen wilt u?').

Als er intern een opdracht gegeven wordt voor een nieuw project, dan is er "een vinkje te halen voor participatie", één van de projectdelen dat opgepakt dient te worden. Onder verantwoordelijkheid van de projectleider wordt een participatieplan uitgewerkt: wie gaan we hoe en wanneer betrekken? Er is ondersteuning vanuit enkele participatieadviseurs om zo'n plan op te stellen. Op het moment dat een project bij een participatieadviseur komt, is het kader al helder en zo ook de ruimte waarbinnen geparticipeerd kan worden. De adviseur bepaalt samen met de projectleider op basis van hun ervaring het niveau en de mate participatie, dat is "maatwerk". Ook de planning speelt mee, want er is regelmatig sprake van tijdsdruk.

De mate van participatie en de trede op de participatieladder hangen nauw samen met de ruimte is die er nog is binnen een te nemen besluit. In sommige kleine projecten kun je juist een grote mate van invloed geven. En op sommige dossiers zit eigenlijk geen ruimte; dan moet je ook geen heel traject opzetten, maar is informeren voldoende. Sterker nog, soms kan schijnparticipatie juist leiden tot een groot afbreukrisico. Ook wordt benoemd dat politiek-maatschappelijk gevoelige dossiers en participatie een spanning met zich meebrengen. Dit komt doordat de uitkomsten van participatie in een gepolariseerd debat nooit iedereen tevreden stemmen en dus voor onvrede zorgen.

Draagvlak is ook geen doelstelling op zichzelf en slecht uitgevoerde participatie kan juist leiden tot minder draagvlak: "Er bestaat niet zoiets als een beetje participeren, het is *all the way* of niet". Als inwoners niet tevreden zijn met de uitkomsten van het traject, dan is het juist belangrijk om met elkaar in gesprek te blijven, want dat gesprek is op zich al waardevol.

Bij grote projecten wordt over het algemeen een terugkoppeling van de opbrengsten van participatie aan inwoners gegeven, bijvoorbeeld tijdens een volgende bewonersavond. Ook worden trajecten intern geëvalueerd, maar wordt daar nu nog te weinig externe transparantie op gegeven.

Gesignaleerd wordt dat soms wordt beloofd meer aan participatie te doen dan waargemaakt wordt. Dit heeft onder andere te maken met tijdsdruk en het ontbreken van vaste processen voor inwonersparticipatie. In de Startnotitie staan al wel spelregels en ook de nieuwe Participatieverordening moet hierin gaan voorzien. Dat neemt niet weg dat ruimte voor

maatwerk moet blijven bestaan, “want elk participatieproces moet anders kunnen. Iedereen heeft met andere soorten partijen te maken,” zegt een ambtenaar.

Een goed participatieproces gaat niet zozeer over het bereiken van zoveel mogelijk mensen, maar om het ophalen van de meerstemmigheid onder de bevolking. “Soms moet je ook een-op-een gesprekken doen met bepaalde mensen om bepaalde stemmen op te gaan halen. En daar geloof ik ook echt heel erg in,” zegt een ambtenaar. En ook collega’s bewegen om inwoners buiten het stadhuis op te zoeken, door “gewoon de stad in te gaan”. In de toekomstige werkwijze moet daar ook in worden voorzien: hoe bereik je nou al die verschillende doelgroepen en meerstemmigheid aan meningen?

Benoemd wordt dat het soms lastig is om aan te wijzen hoe opbrengsten van participatietrajecten precies verwerkt worden in een voorstel of besluit. Zeker bij langere trajecten is het lastig om dit helder te krijgen, ook voor collega’s onderling, laat staan naar inwoners toe.

Het is van belang om bij grote projecten de raad vroegtijdig ook mee te nemen in het voorgenomen participatietraject en de kaders van participatie te laten aangeven. Zeker ook om later – mocht de raad inhoudelijk een hele andere kant op gaan dan inwoners – teleurstelling te voorkomen. “Participatie is natuurlijk niet een gummetje of een toverstokje om meningen te veranderen. Het is om meningen op te halen,” zegt een ambtenaar. De raad moet van goeden huize komen om de uitkomst van een goed participatietraject naast zich neer te leggen als zij vooraf heeft gezegd waar inwoners wel en niet over kunnen meepraten.

Politiek-bestuurlijke reflectie

Kern van inwonersparticipatie

De gesproken raadsleden vinden inwonersparticipatie belangrijk, maar stellen ook dat “participatie niet automatisch betekent dat iedereen zijn zin krijgt”. Vooral als participatie is bedoeld om mee te denken met concrete projecten is het zinnig om inwoners te betrekken, want “participatie in brede zin doen we één keer in de vier jaar over de visie”. Verschillende raadsleden benoemen dat een gezamenlijke, eenduidige definitie van participatie ontbreekt.

Participatie kan een waardevol aanvullend middel zijn voor ruimtelijke projecten. Als het gaat over een project of vernieuwing “is er ook wel heel veel animo om met mensen mee te praten,” zegt een raadslid. De PWA-kazerne wordt aangehaald als voorbeeld waar mensen naar bijeenkomsten kwamen om van zich te laten horen; inwoners die je anders nooit zou horen. En, volgens het raadslid, werd via verfijningen door inwoners ook daadwerkelijk het plan naar een

hoger niveau getild. Participatie betekent wel wat voor de houding van gemeente én raad: “vooral wat meer je oren gebruiken en wat minder je mond”.

De wethouder benoemt dat het doel van participatie is dat een dossier goed van alle kanten wordt bekeken. “En dat burgers tussentijds, dus niet alleen maar bij verkiezingen, de ruimte hebben om op onderwerpen hun wensen en ideeën kenbaar te maken. Met het idee dat beleid er mooier, beter en completer van wordt.” Participatie is ook wat anders dan inspraak, al lopen die begrippen wel de hele tijd door elkaar heen: “bij participatie valt er nog wat te verhapstukken. En dat maakt het ook meteen wat ingewikkelder.”

Wanneer participeren?

Bij de casus Van Bergen IJzendoornpark wordt gesignaleerd dat van tevoren niet goed is ingeschat welke inwoners precies betrokken zouden moeten worden. En deze inwoners roerden zich na afloop alsnog. Volgens het raadslid moet je daarom nog veel eerder met mensen gaan praten, liefst “als het plan nog in de ontwerpfase is of in de voorbereidingsfase. En dan hoef je ook niet bij te sturen, want dan stuur je onderweg mee”.

Een raadslid merkt op dat participatie vaak gaat over een al helemaal opgezet plan; er is een aantal scenario's en dan mogen inwoners kiezen, “er een plasje over doen, dat vind ik geen participatie”. Een traject vooraf zou beter zijn, want inwoners weten vaak heel goed wat ze willen en wat mogelijkheden en oplossingen kunnen zijn. “Als je effectief mee wilt laten denken, dan zul je vanaf het begin betrokken moeten zijn bij de mensen die het betreft, waar die flat in de buurt gebouwd wordt. En dat mis ik vaak.”

Bij politiek-maatschappelijk gevoelige projecten is afgesproken om de raad voorafgaand het participatieproces te betrekken, zodat aan de voorkant kan worden bijgestuurd en de raad ook “verwachtingen kan managen”. Dit kan bijvoorbeeld via een BOPA-avond². Bij kleinere projecten is een verslag achteraf voldoende. De wethouder merkt op dat idealiter inwoners zo vroeg mogelijk in het proces betrokken worden, zodat zij kunnen meedenken over de opzet.

Spelregels

Raadsliden noemen ook verschillende spelregels voor participatie. Vooraf moet duidelijk worden aangegeven wat de grenzen zijn. Ook moet participatie in begrijpelijke taal gebeuren, om te voorkomen dat inwoners afhaken. Daarnaast is de toon belangrijk: presenteer je iets als een besluit waarvan inwoners nog wat mogen vinden, of kunnen inwoners daadwerkelijk meepraten. Ook de bejegening is belangrijk: “vooral als je een plan hebt waar een aantal mensen door worden benadeeld dan is respectvolle bejegening cruciaal en dat mis ik vaak echt

² Buitenplanse Omgevingsplan Activiteit

enorm”. Tot slot wordt ook continuïteit vanuit de ambtelijke organisatie belangrijk gevonden: een vast, langdurig betrokken aanspreekpunt voor inwoners.

Participatie is effectief als iedereen het gevoel heeft dat men gehoord is, “en dat betekent dus ook een goede rapportage terug”. En ook mensen misschien niet helemaal blij zijn met de uitkomst, maar wel begrijpen waarom het genomen is en ermee kunnen leven. Dit vergt dat de raad “een weloverwogen beargumenteerd besluit geeft van waarom nemen we deze suggestie niet over, zodat ook duidelijk is waarom dat dan niet lukt”.

Representativiteit van participatie wordt als belangrijk aandachtspunt genoemd. Als 200 mensen op 77.000 inwoners hebben geparticipeerd, geeft dit dan voldoende beeld? Een raadslid oppert om richtlijnen te maken voor minimale aantallen die bereikt moeten worden met participatie; dat kan voor een klein project een heel ander aantal zijn dan voor een groot project.

Aanvullend is het voor de wethouder belangrijk dat inwoners de nuances en dilemma’s van potentiële besluiten kennen en – via participatie – hier ook meer begrip voor kunnen opbrengen. “Als je mensen serieus neemt, dan moet je ook een breder beeld schetsen met de dilemma’s die je hebt. Het is de kunst om dingen zo te formuleren dat de nuance er wel in zit, maar dat het niet onmogelijk ingewikkeld wordt.”

Als je van tevoren niet helder bent over de kaders en reikwijdte van een participatietraject én niet goed uitlegt wat je met de opbrengst hebt gedaan, dan kan participatie meer kwaad doen dan goed. “Dan moet je daarna gaan beargumenteren waarom je toch niet helemaal houdt aan. Je hebt mensen vier varianten voorgelegd. En dan wordt het toch een vijfde variant. Met respect voor de meerderheid. Dus meer interpreterend wat de uitkomst is. Maar niet keihard wat de uitkomst was.”

De rol van de raad

Gesteld wordt dat participatie in de raad soms politiek gebruikt wordt. De uitkomst van participatie bevalt sommigen niet en dan wordt het participatieproces betwist. En andersom: het proces is juist uitstekend doorlopen, want de uitkomst bevalt ons. Opgemerkt wordt dat de raad als geheel moet waken om louter te kijken naar “wat de meerderheid in de stad wil.” De raad moet “de belangen van iedereen in de stad afwegen, juist ook van de mensen die zelf minder mondig zijn of hun stem minder luid laten klinken.” Daarbij is het van belang om juist naar minderheidsbelangen te kijken.

Participatie en mondige inwoners leiden soms ook tot lastige situaties. Een raadslid: “en ja, ik heb ook mensen gehad die ontzettend boos op mij waren, omdat ik bepaalde besluiten

steunde. Ik heb ook excuses gehad, omdat die te intimiderend was geweest. Ik sta achter mijn besluit en leg ze dan nog eens uit.”

De raad is vrij eensgezind dat ieder raadslid een eigenstandige afweging moet maken: “iedereen heeft natuurlijk een verkiezingsprogramma, daar toets je iedere nieuwe ontwikkeling aan. Dan besluit ik en kan ik het uitleggen. Als ik dat niet kan, dan heb ik een probleem”. En ook: “uiteindelijk beslis ik zelf, op basis van de stukken die er liggen. En dan komen hier inderdaad wel insprekers, maar ik weet ook dat er andere beelden zijn.”

Men voelt zich als raadslid soms onder druk gezet door inwoners, maar “het is voor mij geen dilemma, ik blijf bij mijn keuze,” geeft een raadslid aan. Een ander raadslid merkt op dat insprekende inwoners soms zoveel indruk maken dat zij wel van standpunt verandert, “dan sta ik soms met tranen in mijn ogen, als anderen dat niet doen. Dan valt mijn ideologie volledig ten prooi”. Toch is de algemene teneur in de raad: “voor mij is heilig dat ik hier zonder last zit.”

De wethouder erkent het dilemma dat partijen graag uitgebreide participatietrajecten willen, maar dat de uitkomsten tegen de eigen politieke principes in kunnen gaan. Er is wat haar betreft een spanning tussen het lange termijn denken dat je van een gemeentebestuur mag verwachten en korte termijn druk vanuit inwoners. “Soms wil je graag iets oplossen voor deze persoon. En dan komen individuele problemen te dicht bij beleidsmakers.” De wethouder pleit voor open gesprekken binnen de raad en tussen raad en college over de rol van participatie en de verhouding met de representatieve democratie.

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 rondom de kazerne schat participatiebureau De Wijde Blik in dat het traject voor “70%” een afspiegeling van de wijk was:

“We hadden best wel een aardige mengeling van oud en jong, en wat mensen van kleur. Maar ik denk dat de wijk wel diverser was en dat er zeker wat mensen van kleur gemist zijn.”
De Wijde Blik, casus PWA-kazerne

Bij de casus Van Bergen IJzendoornpark zijn omwonenden breed uitgenodigd voor meerdere bijeenkomsten en bestond bijvoorbeeld ook de mogelijkheid om op ‘excursie’ te gaan in het park om te kijken naar zieke bomen en waarom deze gekapt moesten worden. Daarnaast is actief gecommuniceerd via de wijkkrant. Er is geen informatie of dit daadwerkelijk tot een participatie die een afspiegeling van de wijk is heeft geleid.

Door de raad wordt geopperd om meer aandacht te hebben voor representatieve en dus ook voor inclusieve participatie. Onder andere zou participatie in begrijpelijke taal moeten gebeuren en is ook de toon en bejegening van belang. Dit wordt ambtelijk beaamt: alle uitingen gebeuren op B1-niveau: “iedereen moet met gemak mee kunnen doen”. Daarnaast wordt ambtelijk ook belang gehecht aan het actief opzoeken van meerstemmigheid. Het gaat dan niet zozeer dat je zoveel mogelijk mensen bereikt, maar wel zorgt voor een goede afspiegeling van de diverse geluiden, óók de mensen en meningen die je niet snel hoort.

Ambtelijk wordt gesignaleerd dat een inzet van verschillende middelen kan bijdragen aan meer inclusieve participatie. Digitale participatie kan helpen om veel mensen te bereiken, maar is niet zaligmakend. Tegelijkertijd zijn bewonersavonden dat ook niet altijd, “je weet ook wel wie daar gaan komen”. Gesteld wordt dat je soms “ook een-op-een gesprekken moet doen om bepaalde stemmen op te gaan halen”. Inwoners die al veel aan hun hoofd hebben zijn wellicht minder geneigd om te participeren. “Hoe zelfredzamer je bent, hoe makkelijker het is om tijd en ruimte in je hoofd vrij te maken”, aldus een ambtenaar.

Samenvattend

In de casus Woningbouw Prins Willem-Alexanderkazerne zijn inwoners te spreken over het proces en de resultaten van participatie in het onderzochte deel rondom de casus. In de casus Van Bergen IJzendoornpark ook, behalve over het aanvullend participeren van een specifieke groep inwoners na afsluiting van het eigenlijke proces. Respondenten zijn in de enquête kritisch over de gemeente: 70% vindt dat de gemeente onvoldoende informeert over ruimtelijke projecten en ruim driekwart vindt dat de gemeente inbreng van inwoners niet of nauwelijks serieus neemt.

Door de organisatie wordt benoemd dat de gemeente in een overgangsfase zit naar een meer eenduidige participatiepraktijk en er wordt belang gehecht aan inspanningen om ‘alle stemmen’ te horen tijdens een participatieproces. Inwonersparticipatie wordt door raadsleden en wethouder gezien als een waardevol middel om plannen te verbeteren, mits inwoners vroegtijdig betrokken worden en duidelijk is wat er met hun inbreng gebeurt. Wel is verwachtingsmanagement cruciaal en ligt het primaat bij de politiek, wat kan leiden tot teleurstelling bij inwoners en spanningen tussen participatie en de representatieve democratie.

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?

Het belangrijkste inhoudelijke doel van de gemeente Gouda is dat inwonersparticipatie leidt tot kwalitatief betere plannen. Uit alle gesprekken in de organisatie blijkt dat men zich bewust is van dit doel en hier tenminste ook naar streeft.

Bij beide casussen wordt ambtelijk en door stakeholders op punten benoemd dat inwonersparticipatie heeft geleid tot een beter plan. Ook de raad noemt specifiek de Prins Willem-Alexanderkazerne als voorbeeld waar inwoners het ontwerp ‘verfijnd’ hebben. Daarnaast wordt ambtelijk erkend dat participatie soms leidt tot veranderingen in het ontwerp die binnen de organisatie niet als beter worden gezien, maar vanwege het proces toch worden doorgevoerd.

De procesdoelen van de gemeente (open houding; verwachtingsmanagement; inclusiviteit; betrokken en transparant; eenvoudig en helderheid) worden ook veelvuldig benoemd door gesproken personen. Daarbij wordt ook de aantekening gemaakt dat het behalen van deze doelen lang niet altijd lukt. Onder tijdsdruk, gebrek aan ervaring, ontbreken van vaste werkprocessen of door te weinig oog voor mensen die minder makkelijk participeren.

Inwoners bij beide casussen zijn te spreken over het halen van de gestelde procesdoelen: men heeft het gevoel serieus genomen te zijn in een traject waarbij vooraf helder was waar zij over mochten meepraten en wat met de resultaten zou gebeuren. Kanttekening daarbij is de ‘verlengde participatie’ bij de casus Van Bergen IJzendoornpark, waarbij de gesproken bewoners het participatieproces opmerkelijk vonden, aangezien het officiële participatietraject al doorlopen was.

Met name politiek-bestuurlijk wordt de nadruk gelegd op verwachtingsmanagement en transparantie om juist te voorkomen dat participerende inwoners teleurgesteld raken door het proces. Belangrijk punt daarbij is dat participatie wat anders is dan ‘gelijk krijgen’ of een vorm van directe democratie.

Leidt inwonersparticipatie tot resultaten in de praktijk?

Uit de enquête blijkt dat 70% van de respondenten die heeft meegedaan aan een participatietraject nog nooit heeft meegemaakt dat hun ideeën of suggesties daadwerkelijk zijn verwerkt in een gemeentelijk besluit. Slechts 21% heeft dat éénmaal (17%) of meerdere malen (4%) meegemaakt.

Tegelijkertijd vindt 82% van alle respondenten dat de gemeente te weinig rekening houdt met de mening van inwoners. 5% vindt dat er precies genoeg rekening wordt gehouden en 3% te veel. 10% heeft hier geen mening over.

In de enquête wordt door inwoners met name benoemd dat de gemeente participatie kan verbeteren door beter te luisteren naar inwoners, door terug te koppelen wat met de opbrengsten van participatie gebeurt en met name door niet een participatie-traject te starten terwijl het plan toch al vastligt:

“Het traject omkeren. Nu komt de burger aan het woord als de plannen min of meer klaar zijn en dan mag de burger nog wat “roepen”. Echte democratie zou zijn: de gemeente heeft een idee, en gaat eerst naar de burger met de vraag hoe kijken jullie hiertegen aan en laat de invulling eerst aan de burgers over.”

Inwoner, enquête

Tot slot wordt in de enquête geopperd om inwoners als ‘echte experts’ van hun lokale omgeving te zien. En zo een meer gelijkwaardige samenwerking tussen inwoner en gemeente aan te gaan. Daarnaast is er behoefte aan een overzichtelijk platform waarop feedback op plannen kan worden gegeven en waarop kan worden gezien wat met de resultaten van die feedback is gedaan.

Bij de herontwikkeling van de Prins Willem-Alexanderkazerne heeft het participatietraject gezorgd voor veranderingen. Uit gesprekken en participatieverslagen blijkt dat onder andere rondom parkeren en verkeer rekening is gehouden met de wensen van inwoners. Daarbij komt dat bij de verkoop van de kazerne één van de grondslagen van de tender van het Rijksvastgoedbedrijf de uitkomsten van een participatietraject vormde.

Ook bij de ophoging van het Van Bergen IJzendoornpark is input vanuit de eerste bewonersavond verwerkt in het schetsontwerp, dat tijdens de tweede avond is gepresenteerd. Protesten vanuit bewoners hebben daar geleid tot een specifieke derde bewonersavond. Ook hier zijn veranderingen in het ontwerp uit voortgekomen.

Een systematisch overzicht of registratie van alle participatietrajecten en de resultaten ontbreekt. Uitvraag bij de gemeente heeft geleid tot een anekdotisch overzicht van een aantal kleinere projecten in de openbare ruimte waarbij inwonersparticipatie tot verandering heeft geleid. Volgens dit overzicht is bij deze voorbeelden geluisterd naar concrete wensen van bewoners in de openbare ruimte, zoals het anders plaatsen van een fietsenrek of het mogelijk maken van meer groen in de openbare ruimte.

Samenvattend

Beide casussen laten resultaten op het gebied van inhoudelijke gemeentelijke doelen zien: participatie leidt tot verandering en verbetering in de plannen. Gesproken inwoners ervaren over het algemeen ook dat de procesdoelen behaald worden in de casussen. Bij de casus rondom het park leidt een derde inwonersbijeenkomst tot teleurstelling bij eerdere participanten. Respondenten in de enquête zijn kritisch: inwoners hebben het gevoel dat hun inbreng zelden invloed heeft op een besluit. Een systematisch overzicht van resultaten van inwonersparticipatie ontbreekt.

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 Gouda is deze verspreid via de social mediakanalen van de gemeente en ingevuld door 228 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 Gouda

Planoloog
Projectleider Onderwijshuisvesting
Projectleider Projecten Openbare Ruimte
Beleidsmedewerker Cultuurhistorie
Beleidsmedewerker Beheer Openbare Ruimte
Kwartiermaker participatie en (bewoners)initiatieven
Participatieadviseur
Wethouder Participatie
Griffier
Adjunct-griffier
Twaalf raadsleden

Buiten de gemeente

Directeur De Wijde Blik
Directeur OPEN Development
Inwoners rondom casus Prins Willem-Alexanderkazerne
Inwoners rondom casus ophoging Van Bergen IJzendoornpark
Inwoners vanuit de enquête

V: Schriftelijke bronnen

- De Wijde Blik. (2021, 30 maart). Participatierapport: Herontwikkeling PWA-kazerne in Gouda.
- De Wijde Blik. (2023, 12 oktober). PWA-Kazerne bewonersavond: Verslag.
- Fietzersbond Gouda Midden-Holland & Rover Gouda Midden-Holland. (2024, 3 juni).
Spreektekst (commissievergadering): Bestemmingsplan PWA Kazerne.
- Gemeente Gouda & PWA Gouda B.V. (2023, 25 oktober). Allonge bij anterieure overeenkomst herontwikkeling PWA-kazerne ("PWA Wonen").
- Gemeente Gouda, College van B&W. (2023, 12 december). Startnotitie participatie (Dossier 7737).
- Gemeente Gouda, College van B&W. (2023, 4 juli). Raadsmemo: Proces startnotitie – raadsvrij onderwerp participatie (Dossier 7340).
- Gemeente Gouda, College van B&W. (2023, 5 december). Memo aan de gemeenteraad: Participatieleidraad – Met het juiste gereedschap aan de slag.
- Gemeente Gouda, College van B&W. (2024, 9 april). Raadsvoorstel: Bestemmingsplan 'PWA Kazerne' (dossier 8151).
- Gemeente Gouda, Gemeenteraad. (2007, 14 maart). Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (Algemene inspraak- en participatieverordening Gouda).
- Gemeente Gouda, Gemeenteraad. (2024, 12 juni). Besluit: Vaststelling bestemmingsplan 'PWA kazerne' (dossier 8151).
- Gemeente Gouda. (2019, april). Structuurvisie Groen: Beleidsregels behoud, aanleg en compensatie van (openbaar) groen.
- Gemeente Gouda. (2020). Participatiestrategie fysieke leefomgeving.
- Gemeente Gouda. (2022, juni). Geef Gouda door! Bestuursakkoord 2022–2026.
- Gemeente Gouda. (2023, maart). Bestemmingsplan 'PWA Kazerne, Gouda': Toelichting en regels (NL.IMRO.0513.PWA-DF01).
- Gemeente Gouda. (2024, 18 maart). Bestemmingsplan 'PWA Kazerne, Gouda': Verbeelding (NL.IMRO.0513.PWA-DF01).
- Gemeente Gouda. (2024, 2 april). Nota van beantwoording zienswijzen ontwerpbestemmingsplan 'PWA Kazerne'.
- Gemeente Gouda. (2024, 29 mei). Technische vragen VVD – Bestemmingsplan PWA Kazerne (vragen & antwoorden).
- Gemeente Gouda. (2024, 30 mei). Technische vragen GroenLinks – Bestemmingsplan PWA Kazerne (vragen & antwoorden).
- Konijn, H. (2024, 25 oktober). Participatieverslag Van Bergen IJzendoornpark Gouda – Aanvraag omgevingsvergunning. Gemeente Gouda, Afdeling Projecten Openbare Ruimte.
- Rijksvastgoedbedrijf. (2019, 30 januari). Participatierapport PWA-kazerne, Gouda (Definitieve versie).

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:

- ☐ Woningbouw Prins Willem-Alexander Kazerne
- ☐ Herontwikkeling Van Bergen IJzendoornpark

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

Aan: Groene Hart Rekenkamer
t.a.v. Mevrouw E. van der Welle en
dhr. drs. B. Steur

Bezoekadres
Huis van de Stad, Burgemeester Jamesplein 1

Postadres
Postbus 1086, 2800 BB Gouda

afdeling
BOR

contactpersoon
S. de Blanken

onderwerp
**Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek 'Inwonerparticipatie in het
ruimtelijk domein'**

telefoon
14 01 82

uw kenmerk
-

gouda
11 november 2025

ons kenmerk
1588036

verzonden
12 november 2025

Geachte leden van de Groene Hart Rekenkamer,

Het college van burgemeester en wethouders van Gouda bedankt u hartelijk voor de zorgvuldige uitvoering van het onderzoek naar inwonerparticipatie in onze gemeente. Wij zien het rapport als een waardevolle bijdrage aan de verdere ontwikkeling van ons participatiebeleid en als een belangrijke bouwsteen in de transitie waarin Gouda zich momenteel bevindt.

Het rapport geeft een scherp en genuanceerd beeld van de huidige stand van zaken rondom participatie in Gouda. De bevindingen en aanbevelingen sluiten goed aan bij onze ambities, zoals verwoord in de op 5 november 2025 vastgestelde Denkwijzer Participatiebeleid, die op 1 juli 2026 in werking treedt. Hierin werken wij samen met de stad aan duidelijke spelregels, gedeelde waarden en een transparante rolverdeling. De aanbevelingen van de Rekenkamer worden in de Denkwijzer expliciet onderschreven. Het gaat daarbij om aandacht voor inclusiviteit, waken voor realistische verwachtingen en het zorgvuldig plannen van participatiemomenten. Ook is de Denkwijzer met input van inwoners, externe en interne stakeholders opgesteld.

In de bestuurlijke nota wordt gereflecteerd op deze transitie. De nota benoemt de dilemma's die participatie in de praktijk met zich meebrengt en benadrukt het belang van een open gesprek tussen raad en college over rollen, verwachtingen en de politisering van participatie. Het college onderschrijft deze oproep en ziet hierin een gezamenlijke verantwoordelijkheid om samen met de gemeenteraad te komen tot een voorspelbare en betekenisvolle participatiepraktijk.

Niet alle punten uit het ambtelijk wederhoor zijn verwerkt in het definitieve rapport. Het college heeft daar begrip voor. Hoewel sommige nuances en toelichtingen ontbreken, vinden we dat het rapport goed laat zien hoe complex participatie is en hoeveel verschillende perspectieven daarbij een rol spelen.

Het college is voornemens de aanbevelingen uit het rapport zorgvuldig te betrekken bij de verdere implementatie van de Denkwijzer Participatiebeleid en de participatieverordening. Daarbij worden ook de inzichten uit de casussen en de enquête benut om het vertrouwen van inwoners in participatie te versterken. Het rapport, inclusief de aanbevelingen en de bestuurlijke reactie van het college, zal worden geagendeerd voor bespreking in de gemeenteraad.

Nogmaals dank voor uw waardevolle bijdrage.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Gouda,

de secretaris,

A handwritten signature in dark ink, consisting of a stylized 'R' and 'B' followed by a horizontal line.

drs. R.C. (Ruud) Bakker

de burgemeester,

A handwritten signature in dark ink, featuring a long, sweeping horizontal line with a small 'V' and 'P' above it.

mr. drs. P. (Pieter) Verhoeve