

Aan: de leden van de raad van de gemeente Waddinxveen



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 Waddinxveen 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 25 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 Waddinxveen

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 Waddinxveen heeft met het vernieuwde participatiebeleid een duidelijke stap gezet, waaruit blijkt dat Waddinxveen veel waarde hecht aan participatie van inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen. De implementatie vraagt echter nog tijd. In Waddinxveen werkt participatie vooral goed op een meer abstract niveau als het gaat om ideevorming of juist op een heel concreet niveau als het gaat om de inrichting van de openbare ruimte. Als participatie gaat om ruimtelijke projecten met een hoge maatschappelijke impact dan wordt het ingewikkelder. De meeste gesproken inwoners zijn kritisch over de inhoud en proces van het gevolgde participatieproces. Zij geven onder meer aan dat zij te laat of onvoldoende werden betrokken tijdens het proces. Ook voelden zij zich onvoldoende serieus genomen.

De raad, het college en de ambtelijke organisatie worstelen daarbij met hun rolverdeling. Het politieke speelveld is immers ingewikkeld. Dit vraagt om een goede afstemming en rolverdeling tussen het college, raad en ambtelijke organisatie.

BELEID

De gemeente hanteert een heldere definitie van inwonersparticipatie binnen het ruimtelijk domein en heeft, in lijn met de Omgevingswet, een door de gemeenteraad vastgesteld beleidskader met concrete doelen en duidelijke spelregels, rollen en verantwoordelijkheden.

Sinds 2018 ontwikkelt de gemeente Waddinxveen participatiebeleid gericht op een steeds actievere rol voor inwoners, ondernemers en organisaties: van informeren en meedenken naar daadwerkelijk samen doen. In het coalitieakkoord 2022–2026 spreekt het college van B&W de ambitie uit om in te zetten op heldere en transparante participatieprocessen. De Participatieverordening en het Participatiebeleid (2024) zijn het resultaat van doorontwikkeld beleid waaruit blijkt dat Waddinxveen veel waarde hecht aan participatie van inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen.

De gemeente investeert momenteel veel tijd in de kwaliteit van de participatie-aanpak vooraf en het eindverslag achteraf. De rekenkamer heeft er alle vertrouwen in dat met dit vernieuwde beleid een volgende stap is gezet en realiseert zich dat de implementatie van het doorontwikkelde beleid tijd nodig

heeft. Een aandachtspunt hierbij is dat er met de inzet op het structureren van participatieprocessen, oog blijft voor maatwerk.

PRAKTIJK

In dit onderzoek zijn twee casussen bestudeerd: de locatiebepaling AZC en de woningbouw rondom het Raadhuisplein. In de gesprekken hebben inwoners, ambtenaren, en stakeholders hun ervaringen gedeeld over de betreffende participatietrajecten. Daarnaast is ook meer generiek gesproken met raadsleden en de portefeuillehouder over participatie in het ruimtelijk domein. De casussen geven geen representatief beeld, maar zijn wel indicatief voor hoe participatie erin de praktijk uit ziet en wordt ervaren. Ook is een online enquête uitgezet via het gemeentelijke platform Waddsup, deze is ingevuld door 335 respondenten. De enquête is geen representatieve steekproef, maar geeft wel een indicatief, aanvullend beeld op de casussen.

Inwonersparticipatie op abstract of juist heel concreet niveau

In Waddinxveen werkt participatie vooral goed op een meer abstract niveau als het gaat om ideevorming of juist op een heel concreet niveau als het gaat om de inrichting van de openbare ruimte. Als participatie gaat om ruimtelijke projecten met een hoge maatschappelijke impact dan wordt het ingewikkelder.

De casus Locatiebepaling AZC is een voorbeeld van een ruimtelijk project met een grote maatschappelijke impact. In deze situatie ontstaat **NIMBY-gedrag** (not in my backyard) en wordt participatie ingewikkelder. Persoonlijke belangen en emoties komen sterker naar voren en inwoners zijn vooral gericht op het beschermen van hun directe omgeving. In de casus is daarnaast van belang dat alle inwoners van de gemeente mochten participeren.

De meeste inwoners zijn kritisch over de inhoud en proces van het gevolgde participatieproces. De gesproken inwoners geven aan dat zij te laat of onvoldoende werden betrokken tijdens het proces. Ook voelden zij zich onvoldoende serieus genomen.

Daarnaast wordt in de huidige praktijk bij vrijwel ieder plan of project participatie georganiseerd, zowel in het fysieke als in het sociale domein. Alleen wanneer dit bij wet is uitgesloten, het gaat om interne of organisatorische aangelegenheden, begroting of tarieven, sprake is van spoedeisende uitvoering of als het belang van participatie niet opweegt tegen het belang van kwetsbare groepen, wordt er niet geparticipeerd door inwoners.

Dit legt een hoge druk op de ambtelijke organisatie, constateert de rekenkamer, en roept de vraag op of inwoners en ambtenaren niet worden overvraagd. Het risico bestaat dat participatie hierdoor vermoeiend en minder effectief wordt, met afnemend draagvlak als gevolg.

Het politieke speelveld is ingewikkeld.

Uit het onderzoek blijkt dat ambtenaren, raadsleden en de gesproken wethouder het ingewikkeld vinden hoe zij zich moeten verhouden tot elkaar als het gaat om inwonersparticipatie in het ruimtelijk domein. Dit vraagt om een goede afstemming en rolverdeling tussen het college, raad en ambtelijke organisatie.

Raadsleden zoeken zichtbaar naar hun rol binnen participatieprocessen. Soms grijpt de raad zelf tussentijds in door wijzigingen op het oorspronkelijke participatieproces door te voeren. Bij de casus AZC heeft de raad het participatieproces beïnvloedt door tussentijds de geselecteerde locaties te willen zien; hiermee werden de opties ook zichtbaar voor inwoners en ontstond onrust. Dit leidt tot verwarring en een afbreukrisico voor het vertrouwen tussen inwoners en gemeente.

Voor raadsleden is het verloop van participatieprocessen soms moeilijk navolgbaar. De verantwoording richt zich vooral op het aantal activiteiten en bijeenkomsten, terwijl de inhoudelijke inbreng van inwoners en de manier waarop daarop is gereageerd soms moeilijk zichtbaar zijn. Hierdoor ontbreekt voor de raad inzicht in de kwaliteit en impact van participatie.

Raad en wethouders benoemen dat inwonersparticipatie belangrijk is. Het debat in de raad richt zich vaak meer op de zorgvuldigheid van het proces dan op de inhoudelijke opbrengsten van participatie. Raadsleden willen eerder betrokken worden bij participatiekaders en missen soms inzicht in hoe inwonersinbreng is verwerkt in het raadsvoorstel. Zowel de raad als de wethouder zien de noodzaak van heldere kaders vooraf om spanningen tussen algemeen en individueel belang te beperken.

Juist wanneer besluitvorming spannend wordt, wenst de raad met regelmaat om meer directe betrokkenheid. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over de rol van de raad. Dit schuurt met de afgesproken rolverdeling en ondermijnt de stabiliteit van het proces.

Communicatie

Communicatie naar inwoners is en blijft een belangrijk aandachtspunt. Zeker naarmate de projecten jaren duren en uit verschillende fases bestaan. Ambtelijke logica staat voor inwoners soms veraf van hun dagelijkse realiteit.

Ongeveer een kwart van de respondenten van de enquête vindt dat de gemeente hen voldoende informeert over ruimtelijke projecten. Anderzijds geven de inwoners rondom de casus Woningbouw op het Raadhuisplein aan dat zij niet over de essentie mochten meepraten, de hoogte van het appartementencomplex, maar alleen over de details van het plan. Dit was voor een aantal inwoners aan het begin van het participatietraject niet duidelijk.

Daarnaast zijn sommige participatietrajecten langdurig en kennen meerdere fasen. Voor inwoners betekent dit dat er veel tijd zit tussen hun inbreng en de feitelijke uitvoering. Hierdoor kan de context veranderen: inwoners verhuizen of betrokkenheid neemt af.

De communicatie over het verwachtingsmanagement kan beter, constateert de rekenkamer. Leg de inwoners helder uit hoe het besluitvormingsproces loopt. Belangrijk daarbij is transparantie wanneer een project een besluit van het college betreft en wanneer door de raad wordt besloten. Dit is niet altijd bekend bij inwoners.

Bij beide casussen is in de commissie- en raadsvergaderingen de (resultaten van) participatie benoemd en meegenomen. In hoeverre het de raad lukt om uit te leggen waarom zij bepaalde keuzes maakt en welke rol de opbrengsten van de inwonersparticipatie bij die keuzes spelen is niet helder inzichtelijk.

Representativiteit bij inwonersparticipatie

De inzet van Waddinxveen op participatie via Waddsup laat zien dat de gemeente werk maakt van laagdrempelige betrokkenheid. Toch zijn bijvoorbeeld jongeren duidelijk ondervertegenwoordigd en ook andere groepen – zoals minder digitaal vaardige inwoners – bereiken de gemeente nog onvoldoende.

Hoewel er aanvullende kanalen worden ingezet, zoals brieven, kranten en telefonische bereikbaarheid, ervaren inwoners dat de mate van toegankelijkheid verschilt per project. Bij het AZC werd breed gecommuniceerd en waren er meerdere kanalen, terwijl de participatie bij de woningbouw op het Raadhuisplein beperkter en minder zichtbaar was. De ambitie van inclusieve participatie wordt hiermee nog niet volledig waargemaakt.

RESULTATEN

De ambitie van Waddinxveen is dat participatie leidt tot betere plannen en meer begrip voor gemeentelijke afwegingen. In de praktijk wordt dit deels gerealiseerd. De gemeentelijke organisatie investeert flink in participatie, terwijl een groep inwoners ervaart dat hun inbreng niet of nauwelijks serieus wordt genomen.

Inwoners willen graag meedenken en meedoen blijkt uit het onderzoek. Dat is positief te noemen. Ook hebben inwoners veel ideeën gedeeld over hoe de gemeente participatie kan verbeteren.

Het is geen kwestie van één verklaring waarom een groep inwoners ontevreden is over de participatie. Meerdere samenhangende onderdelen verklaren dit gevoel. Een belangrijk onderdeel waarop verbeterd kan worden gaat om houding. Inwoners benadrukken dat de gemeente beter zou moeten luisteren naar de inwoners en hun inbreng serieus moet nemen. Ook is er een gevoel dat participatie vaak slechts voor de vorm is en dat beslissingen al genomen zijn voordat inwoners hun mening kunnen geven.

Bijna 40% van de mensen die de enquête hebben ingevuld ontevreden is over de manier waarop de gemeente beslissingen na participatie uitlegt, en een derde heeft nog nooit meegemaakt dat hun ideeën daadwerkelijk zijn verwerkt in een besluit. Dit bevestigt het beeld dat participatie vaak wordt ervaren als een procedure zonder tastbare invloed.

De casussen illustreren dit: bij de woningbouw aan het Raadhuisplein zijn wel aanpassingen gedaan in details (kleur steen, dakvorm, zonnepanelen), maar bleef de essentie (hoogte en omvang) buiten bereik van inwoners. Bij de locatiekeuze van het AZC konden inwoners locaties aandragen, maar het gevoel overheerste dat de gemeente vooral stuurde op de uitkomst via het wegingskader.

Voor ambtenaren en bestuurders is zichtbaar dat participatieproces en -opbrengsten onderdeel zijn van raadsvoorstellen, maar inwoners missen dit zicht. De navolgbaarheid – juist één van de kerndoelen van het beleid – blijft voor hen vaak onvoldoende.

Aanbevelingen

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

Aan de raad:

Zorg als raad dat je inzicht hebt in hoe de inbreng van inwoners wordt verwerkt in raadsvoorstellen en collegebesluiten.

Aan de raad en het college:

- Kies voor een strategische inzet van participatie: organiseer participatie alleen daar waar de invloed van inwoners wezenlijk is en waar hun inbreng daadwerkelijk kan bijdragen aan de kwaliteit. Maak vooraf een heldere afweging en communiceer die transparant, zodat inwoners als raad en college weten wanneer participatie zinvol en nodig is, en wanneer niet.
- Leg vooraf helder vast wie in welke fase de regie heeft. Maak afspraken tussen raad, college en ambtelijke organisatie over de rol van inwoners versus de rol van de raad bij een specifiek participatietraject en houd je daar – als raad én college – ook aan. Zo wordt het proces voorspelbaar en wordt afbreuk aan vertrouwen voorkomen.

Aan het college:

- Structureren en eenheid van uitvoering zijn goed, maar hou in de gaten dat participatie ook gebaat is bij maatwerk.
- Verbeter de verantwoording van participatie door de inhoudelijke opbrengsten duidelijk te beschrijven en hoe deze opbrengsten zijn gewogen in het uiteindelijke besluit. Maak dit inzichtelijk in voor zowel de raad als de inwoners.

- Maak vooraf duidelijke afspraken over de rol van de raad in participatietrajecten. Zorg dat je de raad meeneemt in de participatieaanpak van ruimtelijke projecten met maatschappelijke impact.
- Houd participatietrajecten zo compact mogelijk, en zorg bij een langere looptijd van een project dat inwoners niet verdwalen in ambtelijke logica of lange procedures. Zorg dat zij steeds eenvoudig kunnen volgen waar het project staat, welke keuzes zijn gemaakt en wat dat concreet voor hen betekent. Maak hierin een duidelijke koppeling tussen Waddsup en raadsinformatie.
- Richt communicatie en vormen van participatie structureel ook op groepen die anders buiten beeld blijven, zoals jongeren en minder digitaal vaardigen.
- Investeer in gesprekstechnieken en houding van ambtenaren met betrekking tot participatie
- Start alleen een participatietraject als helder is waarover er geparticipeerd kan worden. Maak helder wat de randvoorwaarden zijn voor de inbreng van de inwoner als het gaat om financiële, technische of procesmatige mogelijkheden.

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 Waddinxveen

30 september 2025

Inhoudsopgave

Context	3
Beleid	5
Inleiding: het beleid over inwonersparticipatie	5
Het participatie beleid van de gemeente Waddinxveen	5
Inhoudelijke- en procesdoelen en spelregels	7
Samenvattend	9
Praktijk	10
Inleiding: de praktijk van inwonersparticipatie	10
Casus 1: Locatiebepaling AZC	10
Casus 2: Woningbouw op het Raadhuisplein	13
Uit de enquête	16
De participatiepraktijk in de organisatie	16
Politiek-bestuurlijke reflectie	19
Inclusieve participatie	20
Samenvattend	21
Resultaten	22
Inleiding: de resultaten van inwonersparticipatie	22
Worden de inhoudelijke- en procesdoelen behaald?	22
Leidt inwonersparticipatie tot resultaten in de praktijk?	23
Samenvattend	24
Bijlagen	25
I: Onderzoeksverantwoording	25
II: Normenkader	26
III: Onderzoeksvragen	27
IV: Gesproken personen	28
V: Schriftelijke bronnen	29
VI: Vragen online enquête	30

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.

Zelfs als participatie goed wordt uitgedacht en uitgevoerd, kan wantrouwen en onbegrip onder inwoners ontstaan. De mate van wantrouwen en onbegrip is mede afhankelijk van de gevoeligheid en impact van het onderwerp van participatie. Daarom is het extra belangrijk dat het proces voorspelbaar, zorgvuldig en navolgbaar verloopt.

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 een grootte van de projecten over de vier gemeenten. Beide casussen zijn gestart voordat het participatiebeleid en de participatieverordening van september 2024 van kracht werden. De eisen die beleid en verordening stellen, gelden nog niet voor deze casussen.

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 Waddinxveen is deze verspreid via het gemeentelijke platform Waddsup en ingevuld door 335 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 over inwonersparticipatie

In dit hoofdstuk staat het beleid rondom inwonersparticipatie van de gemeente Waddinxveen 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 Waddinxveen

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

Leidraad Samenlevingsparticipatie (2018)

In de Leidraad Samenlevingsparticipatie maakte de gemeente de beweging van voornamelijk ‘informereren’ via ‘meedenken en meebeslissen’ naar ‘samen doen door inwoners, partners en overheid’. Volgens het beleidsstuk betekende dit dat de verhouding tussen inwoners, partners en overheid verandert. De gemeente wilde dit realiseren met de kerngedachte ‘Samenlevingsparticipatie: dé manier van werken’. Sinds de vaststelling van het participatiebeleid en de participatieverordening in 2024 is deze leidraad geen onderdeel meer van het huidige beleid.

Coalitieakkoord 2022-2026 ‘Groeien aan de Gouwe’

In het coalitieakkoord 2022-2026 ‘Groeien aan de Gouwe’¹ spreekt het college van B&W haar ambitie uit dat zij daar waar het van toegevoegde waarde is, wil inzetten op heldere en transparante participatieprocessen. “Doel van deze processen is het bevorderen van de procedurele rechtvaardigheid: het moet voor inwoners navolgbaar zijn wat er met hun inbreng is gedaan en waarom uiteindelijk een bepaald besluit is genomen”.

Het voornemen was bij de start van de coalitie in 2022 dat het huidige participatiebeleid doorontwikkeld zou worden, door bij participatieprocessen vooraf kaders vast te stellen. “Deze kaders beschrijven onder meer het doel en de wijze van participatie. En hoe er tijdens en na het proces over gecommuniceerd wordt. Op deze manier worden de verwachtingen aan de voorkant van het proces helder.” Daarnaast was het doel om achteraf veel beter te verantwoorden hoe participatie heeft doorgewerkt in project of beleid.

Participatiebeleid (2024)

¹ Het college bestaat deze periode uit PCW, CDA en VVD.

In september 2024 is het doorontwikkelde Participatiebeleid vastgesteld in lijn met de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Dit beleid vormt samen met de Participatieverordening de basis voor participatie binnen de gemeente. In het Participatiebeleid valt te lezen dat gemeente Waddinxveen veel waarde hecht aan participatie van inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen. De gemeente wil kennis en ervaring van inwoners en partners gebruiken voor een zo goed mogelijk resultaat.

In Waddinxveen is de gemeente van mening dat participatie dé manier van samenwerken is: “in Waddinxveen vinden we het belangrijk om uw leefomgeving samen met u vorm te geven”. Samen met inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen wil de gemeente zorgen voor een betere leefomgeving. Door gebruik te maken van elkaars kennis, ervaring en netwerken is het idee dat een betere leefomgeving ontstaat.

Uit het Participatiebeleid blijkt: “inwonersparticipatie vindt plaats als we verwachten dat inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen geraakt worden door op te stellen beleid of een nieuw project. Ook doen we aan inwonersparticipatie als inwoners en partners beschikken over kennis en inzichten die voor de ontwikkeling van beleid of projecten belangrijk zijn. Een goed bijeffect van participatie is dat inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen inzicht hebben in en in het beste geval zelfs begrip hebben voor de afwegingen die de gemeente maakt. Goede participatie zorgt ervoor dat de samenwerking tussen inwoners, ondernemers, organisaties, verenigingen en de gemeente versterkt wordt”.

Participatieverordening (2024)

In oktober 2024 heeft Waddinxveen de Participatieverordening vastgesteld, deze verordening is ter vervanging van de Inspraak- en communicatieverordening die gold sinds 2007. In de verordening staat beschreven dat het doel van participatie is om het eindresultaat van beleid en projecten te verbeteren, de verordening beoogt de samenwerking tussen gemeente en inwoners, ondernemers, organisaties en/of verenigingen te versterken en helderheid te scheppen over het (participatie)proces en de rolverdeling. De verordening regelt wanneer inwoners wel en niet kunnen participeren. Ook regelt de verordening dat het bestuursorgaan vooraf aan de participatie helder moet maken wat de inhoud van de participatie behelst, hoe de gemeente zal omgaan met de uitkomsten en op welke wijze besluitvorming zal plaatsvinden.

Tenslotte staat in de verordening beschreven hoe het eindverslag eruit moet komen te zien en hoe de inspraakprocedure eruitziet.

Handleiding Participatie bij aanvraag omgevingsvergunning (2024)

Daarnaast werkt de gemeente Waddinxveen met een Handleiding Participatie voor de aanvraag van een omgevingsvergunning. Deze handleiding is in oktober 2024 vastgesteld. Participatie heeft een belangrijke plaats binnen de Omgevingswet. Vooral bij omgevingsplannen en

omgevingsvergunningen. In de handleiding staat in begrijpelijke taal hoe initiatiefnemers bij hun aanvraag participatie kunnen toepassen, in welke gevallen participatie verplicht is en hoe de initiatiefnemer participatie moet vormgeven.

Als een initiatiefnemer (inwoner, bedrijf of maatschappelijke organisatie) een plan heeft om iets te veranderen aan de fysieke leefomgeving is daar toestemming voor nodig van de gemeente en komt participatie om de hoek kijken. Met een online tool wordt inzichtelijk gemaakt wanneer participatie verplicht is of wordt geadviseerd, en ook de vraag hoe je de omgeving laat meedoen wordt beantwoord. Via een stappenplan kan de initiatiefnemer het participatieproces doorlopen en vastleggen, waarna de gemeente een besluit neemt.

In de Handleiding wordt helder omschrijven waar de gemeente Waddinxveen voor staat op dit thema: “In Waddinxveen vinden we participatie belangrijk omdat alle inwoners hier thuis zijn en het ons doel is dat iedereen een fijne leefomgeving heeft. Een extra voordeel van participatie is dat u uw plan hierdoor kunt verbeteren. Ook kunt u misschien achteraf bezwaren voorkomen. Bovendien krijgt de gemeente door participatie beter inzicht in de belangen die spelen. Dat kan helpen om een beter besluit te nemen”.

Documenttitel	Datum vaststelling/ publicatie
Leidraad Samenlevingsparticipatie	2018
Coalitieakkoord 2022-2026 ‘Groeien aan de Gouwe’	2022–2026
Participatiebeleid	September 2024
Participatieverordening gemeente Waddinxveen	September 2024
Handleiding Participatie bij aanvraag Omgevingsvergunning	Oktober 2024

Tabel beleidsdocumenten gemeente Waddinxveen

Inhoudelijke- en procesdoelen en spelregels

In het participatiebeleid wordt duidelijk omschreven dat de inhoudelijke- en procesdoelen van participatie vijfledig zijn:

- Eindresultaat beter maken en begrip voor afwegingen creëren
- Betrekken van inwoners en ondernemers, organisaties en verenigingen
- Voorkeur voor samen denken, weten en beslissen
- Online als basis, graag ook persoonlijk contact
- Kennis en inzicht bij inwoners over wettelijke verplichtingen als zij geraakt worden

In de gemeente wordt op alle plannen en projecten geparticipeerd, behalve wanneer dit bij wet is uitgesloten, het gaat om interne of organisatorische aangelegenheden, begroting of tarieven,

sprake is van spoedeisende uitvoering of als het belang van participatie niet opweegt tegen het belang van kwetsbare groepen.

Op papier staat een heldere processtructuur, waarbij de gemeente een vaste aanpak hanteert waarin bij elk participatieproces vooraf wordt bepaald wat het doel en intentie van participatie is; welke groepen worden betrokken (inwoners, ondernemers, verenigingen); wat het participatieniveau is via de participatieladder (samen signaleren, weten, denken, beslissen, doen, leren) en wat de vraagstelling, kaders, moment in het proces, en wijze van participatie zijn.

Medewerkers zijn – afhankelijk van hun functie – gemandateerd om te bepalen of participatie wordt toegepast. Vervolgens vindt met de bestuurder overleg plaats over het concept-participatietraject en de concept-participatieaanpak. Onderdeel van de aanpak is hoe de resultaten van de inwonerparticipatie doorwerkt in de besluitvorming. De gemeente maakt daarbij een keuze uit vier mogelijkheden:

- Kennisnemen van de uitkomsten van het participatietraject. De gemeente beslist zelf hoe ze de opbrengst van participatie meeneemt in het vervolg van het beleid of project.
- Zwaar laten wegen van de uitkomsten. De gemeente laat de uitkomsten van het participatietraject zwaar meewegen in de besluitvorming, maar hoeft ze niet een-op-een over te nemen.
- Overnemen van de uitkomsten. Op voorwaarde dat deze passen binnen de vooraf gestelde inhoudelijke, financiële en procedurele kaders.
- Met betrokken groepen opnieuw overleggen naar aanleiding van de uitkomsten. Het doel is om in overleg voor de toekomst afspraken vast te leggen.

De participatieaanpak wordt vervolgens gepubliceerd op Waddsup, het gemeentelijke participatieplatform. Initiatiefnemers (bij bijv. omgevingsvergunningen) zijn verantwoordelijk voor het zelf organiseren van participatie en het aanleveren van een verslag.

Na afloop van een participatietraject volgt een eindverslag met daarin de beschrijving van het proces, de belangrijkste uitkomsten en de reactie van de gemeente op de input, inclusief uitleg waarom bepaalde zaken wel/niet zijn overgenomen.

Om deze aanpak te borgen, zijn gemeentelijke medewerkers getraind in het toepassen van het participatiebeleid. Zo wil de gemeente ervoor zorgen dat participatie niet vrijblijvend is, maar een herkenbare en transparante standaard in het werken aan beleid.

Op de gemeentelijke website is onder ‘Participatie, dé manier van samenwerken’ alle informatie ondergebracht over het thema. Zowel de links naar de beleidsstukken, de handleiding voor initiatiefnemers als het participatieplatform Waddsup zijn hier te vinden.

Op de website valt te lezen: “inwoners en ondernemers, organisaties en verenigingen hebben veel ervaring met de straat, buurt en wijk waar ze wonen en werken. Organisaties en verenigingen kennen het Waddinxveense netwerk goed. Al deze kennis, ervaring en netwerken gebruiken wij om te zorgen voor een betere leefomgeving”.

Samenvattend

Sinds 2018 ontwikkelt de gemeente Waddinxveen haar participatiebeleid gericht op een steeds actievere rol voor inwoners, ondernemers en organisaties: van informeren en meedenken naar daadwerkelijk samen doen. In het coalitieakkoord 2022–2026 spreekt het college van B&W de ambitie uit om in te zetten op heldere en transparante participatieprocessen. De Participatieverordening en het Participatiebeleid (2024) zijn het resultaat van doorontwikkeld beleid waaruit blijkt dat Waddinxveen veel waarde hecht aan participatie van inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen. De gemeente wil kennis en ervaring van inwoners en partners gebruiken voor een zo goed mogelijk resultaat.

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: Locatiebepaling AZC

Kern van de casus

Sinds maart 2023 werkt de gemeente Waddinxveen aan de realisatie van een asielzoekerscentrum (AZC) met 195 plekken. Op verzoek van de raad komen er ook 30 plekken voor inwoners die met spoed op zoek zijn naar een woning. Uitgangspunten zijn dat de opvanglocatie groot genoeg is voor de combinatie van een opvanglocatie en flexwoningen en kan worden gebruikt voor (tenminste) vijf jaar. In Waddinxveen werd een participatief traject gestart in twee fasen: de locatiekeuze en de inrichting rondom de locatie. Deze casus richt zich op de locatiekeuze.

In de startnotitie ‘Duurzame opvang vluchtelingen’ over het AZC, uit juni 2023, staat beschreven hoe het college de rol van de samenleving ziet in het komen tot een locatiekeuze. Inwoners, ondernemers en de raad worden actief betrokken bij de inventarisatie van locaties. De eerste stap is het uitzetten van de vraag naar geschikte locaties via platform Waddsup. Deze locaties moesten voldoen aan de eisen vanuit het COA en de eigen locatiecriteriën zoals onder meer dichtbij voorzieningen, beschikbaarheid van openbaar vervoer en minimale looptijd van vijf jaar. In de zomer van 2023 hebben inwoners meer dan 100 locaties aangedragen.

Op 13 december 2023 heeft de raad het wegingskader aangenomen, waarin de selectiecriteriën voor de locatiekeuze zijn vastgelegd. Toen zijn ook twee amendementen aangenomen op het raadsvoorstel ‘locatieselectie duurzame opvang vluchtelingen’. In het eerste amendement is het wegingskader aangepast. In het tweede amendement heeft de raad verzocht de top 5 van locaties die voortvloeien uit het – aangepaste – wegingskader voor te leggen ter vaststelling in de gemeenteraad.

Op 24 januari 2024 vond een raadsvergadering plaats over de top 5 van locaties. Er werd een motie aangenomen waarin werd geconstateerd dat inwoners niet voldoende op de hoogte waren van de plannen voor een nieuw AZC. Volgens de motie had de gevoerde communicatie niet het gewenste effect en heeft dit tot onvrede en onrust geleid onder inwoners. Ook werd geconstateerd dat concrete plannen met betrekking tot communicatie en participatie ontbraken en werd verzocht om een communicatie- en participatieplan/strategie. In mei 2024 is het 'Communicatie-/participatieplan opvanglocatie vluchtelingen en tijdelijke huisvesting spoedzoekers' gepubliceerd. Hierin wordt ingegaan op participatie voorafgaand aan de voorlopige locatiekeuze en participatie bij de invulling en uitwerking van door de raad definitief gekozen locatie.

Tussen januari en mei 2024 mochten inwoners opnieuw locaties aandragen en zijn zes plekken aangemeld als mogelijke opvanglocatie. Er is toen één locatie toegevoegd aan de top 5. De raad koos uiteindelijk de definitieve locatie, mede op basis van een beoordeling door experts van onder meer de provincie en het COA.

Op 26 juni 2024 werd het raadsvoorstel aangenomen: de locatie Vredenburglaan/ Plasweg/ IJsermanweg wordt de definitieve locatie voor het AZC.

Ervaringen van inwoners

De participatie rondom de locatiekeuze van het AZC werd door de gesproken inwoners als gebrekkig ervaren. In de eerste fase van het proces werd informatie voornamelijk via het Waddsup-platform van de gemeente verspreid, waardoor mensen die daar geen gebruik van maakten weinig tot niets wisten.

“Of je moest het nieuws bij toeval uit één van de lokale suffertjes halen, want anders werd je overal buitengesloten. Dat vind ik principieel al onjuist.”
Inwoner, casus Locatiebepaling AZC

Uit de interviews bleek dat de inwoners het idee kregen dat hun mening er weinig toe deed. Tijdens die inspraakavonden die werden gehouden, was de insprektijd per inwoner vijf minuten:

“Er mocht maar een handjevol inwoners inspreken op een inspraakavond.”
Inwoner, casus Locatiebepaling AZC

Gesproken inwoners hadden het idee dat werd gestuurd op bepaalde locaties en vonden het lastig dat het wegingskader is vastgesteld zonder inbreng van inwoners:

“Ik merkte echt een bepaalde vooringenomenheid, want alles wat later werd is aangedragen, maar ook echt alles, is terzijde geschoven. Met als argument dat het niet voldeed aan de criteria. Als je dan niet gekend wordt in het proces hoe de criteria beoordeeld worden, dan is dit natuurlijk wel heel erg makkelijk.”
Inwoner, casus Locatiebepaling AZC

Ook vonden inwoners dat het niet duidelijk was hoe en waarom bepaalde keuzes werden gemaakt. Het was hen niet duidelijk wat met hun inbreng gebeurde. Tot slot was het voor een aantal inwoners niet helder wat het plan precies inhield:

“Hoelang blijft het AZC bijvoorbeeld staan en wat gaat er daarna gebeuren? Er komt nergens echt een antwoord op. Dan denk ik, in hoeverre heb je dan als burger iets te zeggen? Ik vind het een beetje een wassen neus, laat ik het zo zeggen.”
Inwoner, casus Locatiebepaling AZC

Een andere inwoner merkt op dat het lijkt alsof de gemeente achter de feiten aanloopt, zoals toen inwoners in de tweede ronde opnieuw locaties mochten aandragen. En dat de gemeente pas actief in gesprek ging met de inwoners als zij van zich lieten horen.

Tegelijkertijd geven alle gesproken inwoners aan niet tegen een opvang zijn, omdat zij dat een maatschappelijke verplichting vinden. Opvallend is dat sommige inwoners zich afvragen of zij genoeg inhoudelijke kennis hebben om mogelijke locaties aan te dragen voor een AZC:

“Nou, ik vind op een gegeven moment moet je gewoon als gemeente ook een keuze mogen maken. Kijk, ik vind dan misschien dit weer heel belangrijk en dat. Het houdt ook ergens op en de gemeente mag daarin ook gewoon zelf zijn broek omhooghouden.”
Inwoner, casus Locatiebepaling AZC

De gesproken inwoners geven aan dat het doel van de participatie vooraf niet duidelijk genoeg werd gecommuniceerd:

“Mij was het doel echt absoluut niet duidelijk. Procedureel is er van tevoren weinig aangegeven. Dus wat er precies zou gaan gebeuren. Ik denk dat dat handig was geweest. Dat is eigenlijk pas later duidelijker geworden, maar niet vooraf.”
Inwoner, casus Locatiebepaling AZC

Casus 2: Woningbouw op het Raadhuisplein

Kern van de casus

Op de plek van het voormalige gemeentehuis aan het Raadhuisplein in Waddinxveen wordt – ten tijde van dit onderzoek - gewerkt aan de bouw van 37 sociale huurappartementen. De nieuwbouw is onderdeel van de herontwikkeling van het Sleutelkwartier - een gebied tussen de Hefbrug en het station - waar de gemeente inzet op een mix van wonen, werken en recreatie. De woningen worden gasloos en voorzien van zonnepanelen.

In november 2009 werd de gebiedsvisie vastgesteld, waarin werd gesproken over de ontwikkeling van het Raadhuisplein als het huidige gemeentehuis zou worden gesloopt. Er wordt gesproken over een hoog woongebouw. Uiteindelijk wordt in 2012 het beeldkwaliteitsplan ‘Van Station tot brug’ vastgesteld, waarna in 2017 een actualisatie plaatsvindt. Hierin wordt gesteld dat de nieuwe woningbouw maximaal drie bouwlagen hoog wordt met kap. In 2019 maakt de gemeenteraad de keuze voor 100% sociaal woningbouw en minimaal 36 woningen op de locatie van het oude gemeentehuis. In juli 2022 volgt het ontwerpbestemmingsplan en intentieovereenkomst voor de woningbouw. Daarna werd het participatieproces gestart.

Op 9 juni 2022 is door woningcorporatie Woonpartners Midden-Holland een inloopavond georganiseerd voor omwonenden en belangstellenden van het nieuwbouwproject. Hierbij hebben Woonpartners en gemeente het ontwerp van het planvoornemen gepresenteerd en konden vragen worden gesteld. Op de eigen website zijn vervolgens door Woonpartners openbaar en geanonimiseerd de vragen beantwoord. In juli en augustus 2022 heeft het ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegen. Belanghebbenden kregen de mogelijkheid om hun zienswijze in te dienen.

Op 11 januari 2023 heeft de gemeente samen met Woonpartners een tweede informatiebijeenkomst georganiseerd. Op deze bijeenkomst is aangegeven wat met de reacties tijdens de eerste bijeenkomst is gedaan. Ook is ingegaan op de zienswijzen die op het ontwerpbestemmingsplan zijn ingediend. Hierna is de inrichting van de openbare ruimte uitgewerkt tot een voorlopig definitief ontwerp. Er is een verslag gemaakt van het verloop van de bijeenkomst en dit verslag is verschenen op de Sleutelkwartier website.

Op 22 maart 2023 heeft naar aanleiding van de informatiebijeenkomst van 11 januari 2023 een besloten bewonersbijeenkomst plaatsgevonden om de gemaakte stedenbouwkundige keuzes nader toe te lichten. Belanghebbenden konden zich hiervoor aanmelden. Deze opzet werd gekozen omdat in een klein gezelschap dieper ingegaan kon worden op de gemaakte keuzes. Alle belanghebbenden die zich hadden aangemeld als vertegenwoordigers van de omwonenden, zoals bijvoorbeeld de VVE Hooge Brugge, waren bij de bijeenkomst aanwezig. Na

afloop is een verslag gemaakt van bijeenkomst. Dit is gezamenlijk met de gepresenteerde stukken gepubliceerd op de website van het Sleutelkwartier.

Daarna is een aantal overleggen geweest met vertegenwoordigers van het appartementencomplex Hooge Brugge en ook met een bewoner die een beroep had ingediend. Samen vertegenwoordigen zij de bewoners in de omgeving. Uiteindelijk zijn met de vertegenwoordigers van de Hooge Brugge een aantal afspraken gemaakt over onder meer zonnepanelen, de kleur van het steen en de vorm van het dak.

De bouw begon in de zomer van 2024 en de woningen zijn begin juli 2025 opgeleverd.

Ervaringen van inwoners en andere stakeholders

De gesproken inwoners geven aan dat zij er moeite mee hebben dat het uiteindelijke gebouw groter wordt vergeleken met het beeldkwaliteitsplan uit 2012 en de actualisatie 2017.

“Ene wethouder, andere wethouder. Ene belofte, andere belofte. En dan kom je als bewoner niet echt als winnaar uit de bus zal ik maar zeggen. Het gebouw dat er nu komt is op sommige plekken veel hoger geworden.”

Inwoner, casus Woningbouw op het Raadhuisplein

De inwoners geven aan dat zij ten aanzien van de besluitvorming over de hoogte niks meer konden bewerkstelligen:

“We hebben alleen mee kunnen praten over de vorm. De kleur steen, de gevel, de vorm van het dak, een stukje groenvoorziening. Die afvalstraat moet achter komen op het eigen terrein. En niet voor in de straat. Dus dat gaat om details.”

Inwoner, casus Woningbouw op het Raadhuisplein

Projecten die zo lang duren als de ontwikkeling van woningen op het Raadhuisplein hebben te maken met veel personele wisselingen aan de kant van de gemeente, terwijl veel bewoners er al jarenlang wonen.

Het doel van het participatietraject was vooraf voor de betrokken bewoners niet helder genoeg, zo geven zij aan:

“Nee, je ziet het wel in de krant staan, dat er een participatieplatform is. Maar op het moment dat er zo’n project gestart wordt dan heeft dat heel veel impact voor omwonenden. Daar heeft de gemeente in het begin verstek laten gaan. En dat hebben ze zich later ook gerealiseerd. Toen hebben zij wel gesprekken gevoerd, maar dan praat je eigenlijk alleen over de details. Want grosso modo was er niet zoveel meer in de melk te brokkelen.”

Inwoner, casus Woningbouw op het Raadhuisplein

Wat betreft de informatievoorziening is de mening dat informatiebrieven liever in een grotere straal verspreid moeten worden. Nu werden de bewoners aan de overkant niet geïnformeerd.

Woningcorporatie Woonpartners Midden-Holland beschouwt participatie als een belangrijk en vanzelfsprekend onderdeel van hun werk. De organisatie geeft aan dat zij vrijwel bij elk project samenwerkt met de gemeente om participatie vorm te geven. Uitgangspunt daarbij is: wat vraagt deze locatie van ons?

Met de buurt was al eerder het stedenbouwkundig plan gecommuniceerd, voordat Woonpartners aan boord kwam. In de ogen van de corporatie waren al heel veel dingen definitief:

“Definitief, dat betekent dus ook dat ik ervan uit ben gegaan, dat daar de omgeving al in gekend was of opmerkingen heeft mogen geven. En door die uitgangspunten vrij stevig steeds te blijven benoemen in het vervolgtraject hebben we dat ook overeind kunnen houden.”

Woonpartners Midden-Holland, casus Woningbouw op het Raadhuisplein

Wel is er behoefte aan betere randvoorwaarden en afstemming met de gemeente. Als Woonpartners eerder was betrokken bij de plannen dan had er een kwalitatief beter plan gemaakt kunnen worden, stelt de woningcorporatie:

“Nu moeten er minimaal 36 woningen komen om de businesscase rond te maken en dat is dus het begin van heel veel participatie. Je ziet ook dat op het aantal woningen de grootste weerstand komt. Het bleek heel moeilijk om in de beschikbare ruimte zoveel woningen kwijt te kunnen.”

Woonpartners Midden-Holland, casus Woningbouw op het Raadhuisplein

Woonpartners Midden-Holland geeft aan dat zij wisten dat er niet echt veel te participeren was, daarom hebben ze de bewonersavonden ook nadrukkelijk informatieavonden genoemd.

Uit de enquête

Uit de enquête onder inwoners van Waddinxveen (n=335) blijkt dat 42% van de respondenten nooit betrokken is geweest bij gemeentelijke plannen en slechts 46% een enkele keer. 29% heeft één keer of vaker meegedaan aan een participatiemoment, zoals participatiebijeenkomst, inspraakavond of bewonersoverleg; 18% niet, maar zou dat wel willen. Tegelijkertijd geeft 61% aan inwonersparticipatie bij ruimtelijke projecten belangrijk te vinden. 29% vindt dit zelfs heel belangrijk.

Slechts 23% van de respondenten vindt dat de gemeente voldoende informeert over ruimtelijke projecten. De participatiemomenten worden door 14% als toegankelijk voor iedereen beoordeeld en door 17% als toegankelijk, maar niet altijd op handige tijdstippen. 15% wist niet dat er participatiemomenten waren. Als belangrijkste obstakels om mee te doen worden onvoldoende informatie over hoe en wanneer (15%) genoemd en ook het gevoel dat de mening toch niet wordt meegenomen (20%).

Dit komt ook tot uiting bij de vraag of inbreng serieus wordt genomen door de gemeente. Bijna 45% van de respondenten, die aangaven eerder te hebben geparticipeerd, vindt dat dit helemaal niet of nauwelijks het geval is. 24% heeft het gevoel gedeeltelijk serieus genomen te worden en slechts 3% zeer serieus.

Uit de enquête komen ook suggesties voor verbetering naar voren, zoals eerder en duidelijker communiceren over plannen en participatiemogelijkheden, echt luisteren naar inwoners en een betere terugkoppeling, meer openheid en transparantie over het proces en de invloed van inwoners en participatie organiseren op toegankelijke momenten.

Er is een kleine groep respondenten dat aangeeft wel positieve ervaringen te hebben met participatie, maar dit is duidelijk een minderheid.

De participatiepraktijk in de organisatie

Uit gesprekken met ambtenaren komt naar voren dat de gemeente stevig inzet op participatie met het vernieuwde participatiebeleid en bijbehorende verordening. “De focus is gelegd op duidelijke kaders vooraf stellen, dus echt werken met verwachtingsmanagement. Want ja, we doen participatie, maar we maken aan de voorkant helemaal niet duidelijk waarover wel en waarover niet. Het college zag dat het daar nog best vaak op mis ging”, zegt een ambtenaar. Het tweede punt was aandacht voor beter verantwoorden. Hoe is je participatie nu geland in je project, in je beleid? Hoe heeft het doorgewerkt in het besluit?

Uit de interviews blijkt dat er weinig projecten onder het vernieuwde participatiebeleid zijn uitgevoerd, maar dat de koers grotendeels hetzelfde is gebleven. De ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan, is gebruikt om bij te sturen het participatieproces te verbeteren.

In de gemeente wordt structureel met inwonersplatform Waddsup gewerkt. Als een project begint of er is een plan dan krijgen inwoners een brief om op Waddsup te kijken wat de stappen zijn in het participatieproces. Er worden verschillende instrumenten ingezet, zoals vragenlijsten, informatieavonden, brieven etc. Als inwoner word je vervolgens op de hoogte gehouden van de uitkomsten en de vervolgstappen.

Toch blijkt in de dagelijkse praktijk dat maatwerk van groot belang is en blijft in de uitvoering van een participatietraject. Zo werd door een ambtenaar het voorbeeld genoemd van een participatietraject, waarbij jongeren mochten meedenken over hun chillplek in de openbare ruimte. Nadat een aantal jongeren hadden meegedacht via Waddsup, werden zij via de mail benaderd voor een vervolg. Alleen bleek toen dat de jongeren via de mail niet goed bereikbaar waren, maar wel via Whatsapp. Op die manier werden jongeren alsnog betrokken bij het traject.

Bij elk nieuw project of plan wordt onder verantwoordelijkheid van de projectleider een participatie-aanpak uitgewerkt: wie gaan we hoe en wanneer betrekken? De gemeente investeert momenteel veel tijd in de kwaliteit van de participatie-aanpak vooraf en het eindverslag achteraf. Voor de ervaren projectleiders die veel aan participatie doen zijn de vragen die vooraf beantwoord moeten worden logisch. De beleidsadviseurs of projectleiders die nog niet zo veel ervaring hebben vinden het moeilijk.

Een ambtenaar zegt hierover:

“Maar dat is precies het punt ook. Doordat deze ambtenaren zelf vaak niet wisten waar de participatie precies over ging, wisten de inwoners het ook niet. Ik heb goede hoop dat we met dit vernieuwde beleid weer een volgende stap zetten. Het heeft wel altijd tijd nodig.”

Ambtenaar

De casus Woningbouw op het Raadhuisplein viel niet onder het huidige participatiebeleid. De procedurele uniformiteit waar nu in het huidige beleid naar wordt gestreefd, is in deze casus nog niet zichtbaar. Een participatie-aanpak of strategie rondom de casus is niet gevonden binnen de ambtelijke organisatie of het raadsinformatiesysteem. In de praktijk blijkt er wel geparticipeerd te zijn met informatiebijeenkomsten, brieven en gesprekken met inwoners.

Bij de andere casus, Locatiebepaling AZC, geven de ambtenaren aan dat de uitvoering van het participatietraject beïnvloed werd doordat de gemeenteraad ingreep op het proces door eerst de geselecteerde locaties te willen zien - en daarmee ook de inwoners - voordat een definitieve keuze werd gemaakt.

“Toen is het voor de inwoners wat diffuser geworden van hoe het participatieproces liep. We moesten toen opeens in een hele korte tijd een informatieslag doen naar inwoners toe over de wijziging in het proces. Daar zijn inwoners toen ook echt wel overgefallen. Zij zeiden ‘Dit gaat wel heel rap. En hoe zit het nou met die locaties en hoe kan dit nou zomaar allemaal?’ Er was nog niks besloten over de locatie, maar doordat de raad eigenlijk een soort van eerste slag wil maken, leek het alsof er al wel wat besloten was. En dat maakt het niet chique.”

Ambtenaar

In de praktijk maken de opbrengsten uit de participatietrajecten onderdeel uit van de besluitvormende raadsvoorstellen als een project door de gemeenteraad gaat. Ook worden als bijlage bij raadsvoorstellen de communicatie- en participatieplannen en de zienswijzen van de omwonenden gevoegd als deze er zijn.

Niet alle projecten en dus de participatie-opbrengsten gaan door de raad. Ambtenaren geven in interviews aan dat zij het besluit of iets door de raad gaat afstemmen met de betrokken wethouder:

“We hebben gelukkig een heel kort lijntje, dus ik bespreek projecten ook met de wethouder. Ook over de participatie. Zodat we later niet worden verrast en een keer links worden ingehaald.

Dus die afstemming doe ik altijd best wel zorgvuldig. En dat kost tijd. Maar ik heb wel gemerkt dat je met goede voorbereiding uiteindelijk heel veel wint. “

Ambtenaar

Ook wordt het spanningsveld tussen de participatietrajecten die vanuit de ambtelijke organisatie worden uitgevoerd met de inwoners enerzijds en de gemeenteraad anderzijds benoemd:

“Je ziet dat de raad heel erg worstelt met de vraag of zij van de grote lijnen zijn of van het hele concrete. Soms willen zij op het participatieproces hele directe invloed hebben. En dat maakt het ook wel weer ingewikkeld. Aan de voorkant vragen we de raad of zij akkoord gaan met een participatieproces in bijvoorbeeld drie stappen. Wij wilden na stap drie terugkoppelen aan de raad. Maar dan wil de raad ook tussen stap één en twee en tussen stap twee en drie geïnformeerd worden, of iets bespreken, of een voorstel van ons krijgen. En dan wordt participatie best ingewikkeld, want dan heb je allerlei partijen die zich ermee bemoeien.”

Ambtenaar

Ambtenaren geven aan dat het politieke speelveld ingewikkeld is. Het gebeurt dat de gemeenteraad kritisch is op participatietrajecten, ondanks het feit dat bijvoorbeeld een zeer ruime meerderheid van de participerende inwoners akkoord gaat met een plan. Ambtenaren

vinden het lastig dat 100% draagvlak niet haalbaar is, terwijl de raad zich laat leiden door enkele kritische insprekers.

Politiek-bestuurlijke reflectie

Kern van inwonersparticipatie

De gemeenteraad ziet inwonersparticipatie als een belangrijk onderdeel van de beleidsvorming. Participatie is een terugkerend aandachtspunt: “er wordt heel veel aandacht aan besteed en naar gevraagd in de gemeenteraad bij eigenlijk ieder stuk wat er in het participatietraject gebeurt”, geeft de wethouder aan. Daarbij reflecteert de raad ook kritisch op het bereik van participatie. Volgens sommige raadsleden is Waddsup een platform dat niet breed genoeg gedragen is onder de bevolking: “de ouderen in het bejaardenhuis hier aan de overkant, hebben geen Waddsup. Daar moeten we ook naar luisteren”.

De wethouder geeft aan dat niet duidelijk genoeg gedefinieerd is ‘wat goed genoeg is’ op het gebied van participatie. “Het roept gewoon makkelijk om als raadslid te zeggen dat inwoners niet goed genoeg betrokken zijn. Dat je het participatietraject niet goed genoeg hebt uitgevoerd als er een aantal kritische insprekers zijn. Je creëert misschien ook een soort van spanningsveld tussen de representatieve democratie enerzijds en de inwoners anderzijds.”

Raadsleden vragen actief naar participatieverslagen, zeker bij gevoelige onderwerpen zoals bestemmingsplannen of locatiekeuzes. Hoewel de raad het belang van participatie onderschrijft, richt het debat zich vaak op de vraag of het proces zorgvuldig en inclusief is verlopen, en minder op de inhoudelijke opbrengst. “Het debat gaat vaak over of het proces wel goed genoeg is geweest en hoe je het dan kan meewegen in het besluit”, zegt de wethouder. Het is dus vooral het proces dat centraal staat in de vergadering, niet altijd de inhoudelijke invloed van participatie op raadsvoorstellen.

Er is sprake van een zekere spanning tussen de formele rol van de raad als vertegenwoordiger van de samenleving en de input vanuit inwoners. Raadsleden hebben moeite met het wegen van resultaten uit de inwonersparticipatie tegenover hun eigen politieke afwegingen: “Dat schuurt zeker wel eens, jazeker”, zegt een raadslid. In dossiers zoals het AZC speelt dat zichtbaar.

Wanneer participeren?

In het gesprek met de raadsleden komt het beeld naar voren dat een aantal van de raadsleden ervaart dat de stukken pas aan het eind komen, als het raadsvoorstel er al ligt. “Nou, de raad is niet meer echt in controle. Ja, het college heeft het gewoon platgepraat”, zegt een raadslid. Ook

wordt door een aantal raadsleden aangegeven dat zij niet precies weten wat met de inbreng van inwoners is gedaan. Eén raadslid zegt: “je mist daardoor het inzicht in de keuzes die zijn gemaakt tijdens het proces”.

Sommige raadsleden ervaren onvoldoende duidelijkheid over de positie van de raad: “soms worden we gezien als achteraf-knop, terwijl we juist vroeg willen meekijken”. Zij zouden vaker vooraf betrokken willen worden bij kaderstelling van participatie.

Spelregels

De wethouder maakt zich soms zorgen over het spanningsveld tussen het algemeen belang en particulier belang van inwoners. Het recht op klagen en inspreken zou inmiddels gegroeid zijn ten opzichte van het belang van het behalen van maatschappelijke doelen. Daarom zouden er, in de ogen van de wethouder, nog duidelijkere keuzes moeten worden gemaakt wat wél en niet ter discussie staat, waarover wordt meegedacht door inwoners, en waar de gemeenteraad of het college beslist.

“Daarbij niet te kort doen aan het recht van een inwoner om ergens iets van te vinden, maar je merkt heel snel dat als jij een mooie grote villa neerzet met groen er omheen en een prachtige oprijlaan, dat iedereen het prima vindt. Terwijl als er een appartementencomplex komt met sociale huurwoningen, er meer bezwaar wordt gemaakt. Dat kan natuurlijk niet. De gemeente moet in de breedte van het belang van de samenleving natuurlijk ook ergens sociale huurwoningen plaatsen.”

Wethouder

Inclusieve participatie

Inclusieve participatie betekent dat alle individuen in de samenleving daadwerkelijk kunnen meedoen en gehoord worden bij het nemen van beslissingen die hen raken en dat geborgd wordt dat de meerstemmigheid van meningen in het participatieproces gehoord wordt.

De gemeente zet actief in op digitale participatie via inwonersplatform Waddsup. Inmiddels hebben ruim 3.750 inwoners zich hiervoor aangemeld. Jongeren zijn ondervetegenwoordigd in dit bestand. Door de raad wordt een kritische kanttekening geplaatst over het bereik van Waddsup. Bij elk participatietraject wordt ook op andere manieren, zoals in de huis-aan-huis-krant of via een brief, gemeld dat inwoners ook schriftelijk of telefonisch kunnen reageren. In de tekst die wordt opgenomen staat het telefoonnummer van de gemeente vermeld. De frontoffice-medewerkers zijn opgeleid om deze inwoners telefonisch of schriftelijk te laten bijdragen aan de projecten.

Bij de casus Locatiebepaling AZC zijn, naast Waddsup, ook via onder meer brieven, mails, nieuwsberichten, overleggen met omwonenden en inloopspreekuren, inwoners breed uitgenodigd en betrokken. Bij de casus Woningbouw op het Raadhuisplein was de participatie beperkter, namelijk via informatieavonden, brieven en gesprekken en Waddsup.

Samenvattend

Bij de casus Locatiebepaling AZC zijn de meeste inwoners kritisch over de inhoud en proces van het gevolgde participatieproces. De gesproken inwoners geven aan dat zij te laat of onvoldoende werden betrokken tijdens het proces. Ook voelden zij zich onvoldoende serieus genomen. De inwoners rondom de casus Woningbouw op het Raadhuisplein geven aan dat zij niet over de essentie mochten meepraten, de hoogte van het appartementencomplex, maar alleen over de details van het plan. Dit was voor een aantal inwoners aan het begin van het participatietraject niet duidelijk. Ongeveer een kwart van de respondenten van de enquête vindt dat de gemeente hen voldoende informeert over ruimtelijke projecten; bijna 45% heeft het gevoel dat de gemeente hun inbreng niet of nauwelijks serieus neemt.

Door de ambtelijke organisatie wordt benoemd dat de nieuwe werkwijze, die gericht is op gestructureerd eenduidig werken, implementatietijd nodig heeft. Raad en wethouders benoemen dat inwonersparticipatie belangrijk is. Het debat in de raad richt zich vaak meer op de zorgvuldigheid van het proces dan op de inhoudelijke opbrengsten van participatie. Raadsleden willen eerder betrokken worden bij participatiekaders en missen soms inzicht in hoe inwonersinbreng is verwerkt in het raadsvoorstel. Zowel de raad als de wethouder zien de noodzaak van heldere kaders vooraf om spanningen tussen algemeen en individueel belang te beperken.

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 Waddinxveen zijn dat inwonersparticipatie leidt tot een beter eindresultaat en begrip voor de afwegingen. Uit gesprekken binnen de ambtelijke organisatie blijkt dat men zich bewust is van deze doelen en hier ook naar streeft.

Bij de casus Locatiebepaling AZC wordt ambtelijk benoemd dat inwonersparticipatie, naast andere actoren als COA en provincie, een rol heeft gespeeld bij de uiteindelijke keuze voor de locatie van het AZC door de gemeenteraad. Bij de casus Woningbouw op het Raadhuisplein wordt ambtelijk op punten benoemd dat inwonersparticipatie heeft geleid tot een beter plan.

De procesdoelen (o.a. vooraf bepalen van doel en intentie van participatie is; welk participatieniveau; welk kader etc.) worden ook veelvuldig benoemd door gesproken ambtenaren. Daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat het behalen van deze doelen niet altijd lukt, maar dat daar vanuit de ambtelijke organisatie hard aan wordt gewerkt.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt erkend dat de communicatie over het verwachtingsmanagement beter kan, zodat aan inwoner wordt uitgelegd hoe het besluitvormingsproces loopt. Belangrijk daarbij is transparantie wanneer een project een besluit van het college betreft en wanneer door de raad wordt. Dit is niet altijd bekend bij inwoners.

Bij de casus Locatiebepaling AZC zijn de inwoners kritisch over de behaalde procesdoelen; met name doordat zij te laat of onvoldoende werden betrokken tijdens het proces. Ook voelden zij zich onvoldoende serieus genomen. Bij de casus Woningbouw op het Raadhuisplein ontstond onduidelijkheid rondom het procesdoel 'vooraf bepalen van doel en intentie van de participatie'. Daarnaast speelt het volgende mee: als het meer dan een decennium duurt voordat plannen zichtbaar worden, duurt het voor inwoners erg lang. Dat maakt participatie extra uitdagend.

Bij de casus over woningbouw geeft woningcorporatie Woonpartners Midden-Holland aan dat de gemeente scherper mag zijn op haar rol binnen het participatieproces. Bepaalde uitgangspunten voor bouwplannen liggen al vast in een stedenbouwkundig plan, waar vaak al jaren eerder op geparticipeerd is door inwoners. Hier zou - volgens de corporatie - de gemeente nog meer aan inwoners duidelijk kunnen maken hoe het proces is verlopen. En, waar op het moment dat zij betrokken worden, nog wel en waar niet meer over meegedacht kan worden.

Bij beide casussen worden in de commissie- en raadsvergaderingen de (resultaten) van participatie benoemd en meegenomen. In hoeverre het de raad lukt om uit te leggen waarom zij bepaalde keuzes maakt en welke rol de opbrengsten van de inwonersparticipatie bij die keuzes spelen is niet helder inzichtelijk.

Leidt inwonersparticipatie tot resultaten in de praktijk?

De gemeente Waddinxveen streeft ernaar dat inwonersparticipatie leidt tot betere plannen en meer begrip voor gemaakte afwegingen.

Uit de enquête blijkt dat bijna 50% van de respondenten weinig of geen vertrouwen heeft dat hun bijdrage daadwerkelijk iets verandert. Respondenten zien een aantal belangrijke obstakels om mee te doen aan gemeentelijke participatie. Zo noemt 14% dat zijn of haar mening toch niet meegenomen wordt, ruim 10% geeft aan dat onvoldoende informatie beschikbaar is over hoe en wanneer deel te nemen. Gebrek aan tijd en het tijdstip van participatie worden ook genoemd.

Ruim 36% van de respondenten geeft aan dat de gemeente bijna nooit aangeeft welke invloed inwoners hebben op een besluit. Bijna 40% is ontevreden of zeer ontevreden over de manier waarop de gemeente beslissingen uitlegt na een participatietraject.

Tegelijkertijd geeft bijna de helft van de respondenten van de enquête aan dat zij niet serieus genomen wordt en dat er te weinig rekening wordt gehouden met inwoners. Ook geeft een derde van de respondenten, die aangaven eerder te hebben geparticipeerd, aan dat zij nog nooit hebben meegemaakt dat hun ideeën of suggesties daadwerkelijk zijn verwerkt in een gemeentelijk besluit.

De respondenten hebben veel ideeën over hoe de gemeente participatie kan verbeteren. Veel respondenten benadrukken dat de gemeente beter moet luisteren naar de bewoners en hun inbreng serieus moet nemen. Er is een gevoel dat participatie vaak slechts voor de vorm is en dat beslissingen al genomen zijn voordat bewoners hun mening kunnen geven. Er wordt genoemd dat de gemeente plannen maakt voorafgaand aan het participatieproces en dat er al

te veel vastligt. Ook wordt genoemd dat burgers te weinig inbrengmogelijkheden hebben door beperkte financiële, technische of procesmatige mogelijkheden: “dan matcht de verwachting niet die de inwoner heeft; die denkt nog invloed te kunnen uitoefenen”.

Bij de woningbouw op het Raadhuisplein heeft het participatietraject gezorgd voor veranderingen, zoals afspraken over zonnepanelen, borden plaatsen, de kleur van het steen en de vorm van het dak. Wel is een gevoel van betrokken inwoners dat zij niet over de essentie van het project mochten meepraten, namelijk de hoogte van het appartementencomplex.

Bij de locatiekeuze van het AZC hebben inwoners locaties mogen aandragen, die meegenomen zijn bij het uiteindelijke besluit op basis van het afwegingskader. Het was voor gesproken inwoners niet duidelijk hoe het afwegingskader tot stand is gekomen.

De ambtelijke organisatie erkent het belang van verwachttingsmanagement, maar geeft aan dat dit in de praktijk nog niet altijd goed lukt. Desalniettemin is zij vol ambitie om samen met de inwoners ruimtelijke projecten beter te maken. De raad besteedt veel aandacht aan participatie en vindt dit een belangrijk thema. Ditzelfde geldt ook voor de wethouder, alleen geeft deze aan dat het behalen van maatschappelijke doelen soms onder druk komt te staan door de inzet van participatie. Daarom zouden er, in de ogen van de wethouder, nog duidelijkere keuzes moeten worden gemaakt wat wél en niet ter discussie staat, waarover wordt meegedacht door inwoners, en waar de gemeenteraad of het college beslist.

Samenvattend

De gemeente Waddinxveen wil dat inwonersparticipatie leidt tot betere plannen en meer begrip, maar dit lukt niet altijd. Bij beide casussen zijn de gesproken inwoners kritisch over het behalen van de procesdoelen. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt erkend dat het verwachttingsmanagement beter kan. Bij de woningbouw op het Raadhuisplein heeft het participatietraject gezorgd voor veranderingen, zoals afspraken over zonnepanelen, borden plaatsen, de kleur van het steen en de vorm van het dak. Wel is een gevoel van betrokken inwoners dat zij niet over de essentie van het project mochten meepraten, namelijk de hoogte van het appartementencomplex. Bij de locatiekeuze van het AZC hebben inwoners locaties mogen aandragen, die meegenomen zijn bij het uiteindelijke besluit op basis van het afwegingskader. Het was voor gesproken inwoners niet duidelijk hoe het afwegingskader tot stand is gekomen. Uit de enquête blijkt dat bijna de helft van de respondenten weinig vertrouwen heeft dat hun inbreng verschil maakt en dat terugkoppeling vaak 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 X).

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 Waddinxveen is deze verspreid via het gemeentelijke platform Waddsup en ingevuld door 335 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 Waddinxveen

Concernmanager Ruimte
Strategisch communicatieadviseur
Projectleider ruimte
Projectleider Bouwplan oude gemeentehuis
Projectleider Locatiekeuze AZC
Senior bestuurscommunicatieadviseur
Interim communicatieadviseur
Wethouder
Griffier
Acht raadsleden

Buiten de gemeente

Teamleider nieuwbouw Woonpartners Midden-Holland
Projectleider Woonpartners Midden-Holland
Inwoners rondom casus locatiekeuze AZC
Inwoners rondom casus Woningbouw voormalig Raadsplein
Inwoners vanuit de enquête

V: Schriftelijke bronnen

- BAL company. (2017). *Beeldkwaliteitsplan van station tot brug te Waddinxveen: Actualisatie 2017*. In opdracht van gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2018). *Leidraad samenlevingsparticipatie 2019-2022*. Gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2022). *Startnotitie Woon(zorg)visie Waddinxveen 2023-2027*. Gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2022). *Vraag en antwoord infobijeenkomst Raadhuisplein*. Gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2022). *Vraag en antwoord infobijeenkomst Raadhuisplein (Woonpartners)*. Gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2022-2026). *Coalitieakkoord Waddinxveen 2022-2026: Groeien aan de Gouwe*. Gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2023). *Verslag informatieavond Raadhuisplein*. Gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2023). *Verslag besloten bijeenkomst Raadhuisplein*. Gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2023). *Overzicht gemaakte afspraken Raadhuisplein*. Gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2024). *Handleiding participatie bij aanvraag omgevingsvergunning*. Gemeenteblad 2024, nr. 438256.
- Gemeente Waddinxveen. (2024). *Participatiebeleid gemeente Waddinxveen*. Gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2024). *Participatieverordening gemeente Waddinxveen*. Gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2024). *Raadsvoorstel: Top 5 locaties opvang vluchtelingen en spoedzoekers op basis van wegingskader*. Gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2024). *Communicatie- en participatieplan opvanglocatie vluchtelingen en tijdelijke huisvesting spoedzoekers*. Gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2024). *Raadsvoorstel definitieve locatie duurzame opvang vluchtelingen*. Gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2025). *Handout training participatieverordening*. Gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2025). *Participatiebeleid Waddinxveen*. Gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2025). *Participatietraining – basistraining participatie 2025*. Gemeente Waddinxveen.
- Gemeente Waddinxveen. (2025). *Participatietraining – verdiepingstraining participatie 2025*. Gemeente Waddinxveen.

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:

- ☐ Locatiekeuze AZC
- ☐ Bouwplan oude gemeentehuis

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



Groene Hart Rekenkamer

Uw kenmerk:

Uw brief van:

Ons kenmerk:

302004

Bijlagen:

Contactpersoon:

Henri Pool

Telefoonnummer:

14 0182

Datum:

25 november 2025

Onderwerp: Bestuurlijke reactie onderzoek inwonersparticipatie - Groene Hart Rekenkamer

Geachte heer Steur,

Hartelijk dank voor de mogelijkheid om een bestuurlijke reactie te geven op het rapport van de Groene Hart Rekenkamer over het onderzoek naar inwonersparticipatie in het ruimtelijke domein.

We zijn blij met de erkenning van en het vertrouwen in onze inzet op het gebied van participatie

In het rapport concludeert u dat de gemeente Waddinxveen participatie een belangrijk thema vindt. In uw onderzoek hebt u gezien dat Waddinxveen met het vernieuwde participatiebeleid van vorig jaar een duidelijke stap heeft gezet: de definities en kaders zijn helder geformuleerd. Ook constateert u dat we veel tijd investeren in de kwaliteit van de participatie-aanpak vooraf en het eindverslag achteraf. Uw vertrouwen in onze participatiewerkwijze is een steun in de rug.

Nadrukkelijk hebt u oog voor de complexiteit van participatie in de huidige samenleving

U stelt vast dat onderwerpen met een hoge maatschappelijke impact ingewikkeld zijn. Zeker als er – zoals u het noemt – NIMBY-gedrag om de hoek komt kijken. Een goede rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie is voor iedereen een zoektocht. Een goede afstemming binnen het politieke speelveld is nog niet zo gemakkelijk.

Met een deel van uw aanbevelingen zijn we de afgelopen tijd al bezig geweest

We onderkennen het belang dat raad en inwoners hebben bij inzicht in de verwerking van de opbrengst van participatie in raadsvoorstellen of plannen. We hebben met het nieuwe format voor raadsvoorstellen hier het afgelopen jaar al vorm aangegeven. Ook het investeren in gesprekstechnieken hebben we het afgelopen jaar opgepakt door medewerkers hiervoor trainingen aan te bieden. Uw aanbeveling om de kaders voor participatie helder te verwoorden, geven we vorm door de participatie-aanpak die we opstellen sinds de vaststelling van het nieuwe participatiebeleid. Uw aanbeveling om naast structuur en eenheid ook oog te hebben voor maatwerk, omarmen we graag.

Een belangrijke vraag is hoe we participatie strategischer en compacter kunnen inzetten

In uw onderzoek ziet u dat Waddinxveen voortvarend aan de slag is met participatie. Tegelijk constateert u dat dit een hoge druk legt op de organisatie en dat het risico bestaat dat we te veel van inwoners vragen.

Maar u concludeert ook dat inwoners vinden dat we hen binnen een participatieproces te weinig in handen geven om over mee te denken. En u adviseert om structureel te zoeken naar groepen die buiten beeld blijven. Onze vraag is hoe deze constatering zich tot elkaar verhouden. Als we participatie strategischer en compacter inzetten, ontstaat dan niet als vanzelf de kritiek van inwoners en raad dat we participatie te weinig of te selectief inzetten? Kunt u ons in uw aanbevelingen op dit punt van concreter advies voorzien?

U legt nadrukkelijk de vinger bij de rol van de raad op het gebied van participatie

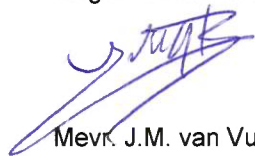
U constateert dat de raad zich vaak meer op de zorgvuldigheid van het proces richt dan op de inhoudelijke opbrengst van participatie. Ook zorgt de behoefte van de raad aan meer directe betrokkenheid bij participatie in complexe dossiers voor onduidelijkheid over de rol van de raad en ondermijnt deze behoefte volgens u de stabiliteit van het proces. Verder vraagt u zich af in hoeverre het de raad lukt om uit te leggen waarom zij bepaalde keuzes maakt en of ze inzichtelijk weet te maken welke rol de opbrengsten van participatie bij die keuzes spelen. Deze constatering voorziet u echter niet van aanbevelingen. We denken dat het helpend is voor alle betrokkenen als u de raad op dit punt van concrete adviezen voorziet, zodat zij hun eigen rol in participatieprocessen ook beter kunnen invullen

We zien uit naar het vervolg

Participatie is een belangrijk thema. We zijn dan ook blij met het feit dat u als rekenkamer hier onderzoek naar heeft gedaan. We zien uit naar uw reactie op de hierboven genoemde punten waar we om verdieping vragen. En we zien uit naar het gesprek met de raad over dit onderzoek en uw aanbevelingen.

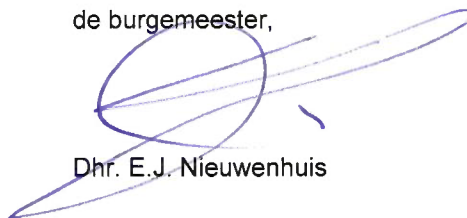
Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van de gemeente Waddinxveen,

de gemeentesecretaris,



Mevr. J.M. van Vugt

de burgemeester,



Dhr. E.J. Nieuwenhuis