

Inwoners- en overheidsparticipatie

Een onderzoek van de Rekenkamer Zoeterwoude

Eindrapport



In deel 2 van dit rapport worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan door de centrale vragen van het onderzoek uitvoerig te beantwoorden. Voor de lezer die snel de hoofdlijnen wil zien hier een korte samenvatting.

Kernconclusie

Participatie wordt binnen Zoeterwoude vooral pragmatisch aangevlogen. Dat heeft bij de schaal en het profiel van de gemeente passende voordelen: de lijnen met de samenleving zijn kort en belangen die spelen liggen snel op tafel. De pragmatische benadering heeft echter ook nadelen. Zie deelconclusies.

Deelconclusie 1: een gemeenschappelijke bril om naar de kwaliteit van participatie te kijken ontbreekt.

Voor projecten wordt niet altijd vooraf een participatieplan opgesteld. Er is dan geen gedeeld beeld over hoe de kwaliteit van participatie te beoordelen want er is immers geen plan om aan te spiegelen. Het geluid van ontevreden inwoners worden dan opgevat als een tekort aan kwaliteit van het participatieproces. Dat kan inderdaad het geval zijn. Er zijn echter ook situaties denkbaar dat dit niet het geval hoeft te zijn. Voor permanente vormen van participatie zijn er gaandeweg op informele wijze gewoontes ingeslopen die doeltreffend samenspel in de weg staan. Dat leidt tot onduidelijkheid tussen de gemeente en maatschappelijke partners.

Deelconclusie 2: participatie sluit nog niet aan op de Omgevingswet.

De gemeente is nog zoekende hoe binnen de Omgevingswet participatie op een kwalitatieve goede wijze vorm te geven en daarbij een passende rol in te vullen. Ook voor omwonenden is het niet duidelijk wat die rol nu precies is en wie nu precies hun belangen afweegt. Dat leidt tot ontevredenheid over het proces, zowel vanuit de raad als omwonenden.

Deelconclusie 3: de rol van de raad is nog onderbelicht.

De raad geeft aan wanneer participatie gewenst is maar stelt vooraf geen proces- of inhoudelijke kaders vast voor participatie in projecten. De raad heeft dan vooraf geen collectief beoordelingskader om achteraf te controleren of er sprake is geweest van een goede kwaliteit van participatie. De raad maakt ook vooraf niet helder waar inwoners wel of geen invloed op kunnen uitoefenen en hoe verschillende belangen door de raad worden afgewogen als onderdeel van politieke besluitvorming.

Aanbeveling 1 voor de raad: zorg voor een gemeenschappelijk kwaliteitskader

Beoordeel als raad de kwaliteit van participatietrajecten vanuit een collectief kwaliteitskader. Dit met als doel om een eenduidig en navolgbaar oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit van een participatietraject.

Aanbeveling 2 voor de raad: sluit participatie beter aan op de Omgevingswet

Vraag het college om participatie beter te laten aansluiten op de Omgevingswet en hiertoe aan de raad een voorstel te doen. Dat voorstel moet tenminste bevatten:

- Een geactualiseerde inspraak- en participatieverordening.
- Hoe de gemeente initiatiefnemers van een plan wil stimuleren om aan participatie te doen, ook in het geval het niet verplicht is gesteld.
- Participatie als één van de criteria in het ja-mits kompas op te nemen.

Vraag het college om, in het geval van permanente participatie, afspraken te maken met maatschappelijke partners en deze te bezien in het licht van een duurzame relatie.

Aanbeveling 3 voor de raad: kom meer in positie.

Vraag het college om de raad bij majeure projecten de raad meer in positie te brengen om zijn zienswijze te geven op een voorgenomen participatieplan (van de gemeente of van derden) en de realisatie van dat plan: kwaliteit van het proces en resultaten.

Aanbeveling 4 voor het college: zie participatie als gemeenschappelijke werkwijze binnen de organisatie en dwars door organisatiegrenzen heen.

Participatie wordt nog gezien als een apart te organiseren proces. Zie het als een reguliere werkwijze bij beleids- en planontwikkeling én de realisatie. Het is namelijk volstrekt evident dat beleids- en planontwikkeling niet kan zonder belangen in kaart te brengen, belanghebbenden daarbij te betrekken en dat voor realisatie van plannen anderen nodig zijn. Zorg dat de representatieve en participatieve democratie elkaar versterken. De gemeente kan het immers niet alleen, samenwerking is hoe dan ook nodig.

Beste lezer,

De Rekenkamer Zoeterwoude heeft onderzoek gedaan naar het onderwerp inwoners- en overheidsparticipatie. Dit onderwerp is aangedragen door de raad en opgenomen in het onderzoeksprogramma van de rekenkamer. Het onderzoek richt zich op het beleid, de werkwijze in de praktijk en de resultaten van inwoners- en overheidsparticipatie. Het voorliggende rapport bevat de resultaten van het onderzoek.

Voor dit onderzoek is gekozen om een aantal concrete praktijkvoorbeelden te bestuderen. Dit zijn leerzame voorbeelden die veelzeggend zijn. De voorbeelden geven zicht op de wijze waarop de gemeente Zoeterwoude inwoners betreft bij ontwikkeling van beleid en plannen, of hoe de gemeente initiatieven benut die door inwoners en ondernemers uit de samenleving worden genomen. De voorbeelden zijn bedoeld om van te leren. Dit onderzoek legt dan ook de vinger op zaken die goed gaan en zaken die beter kunnen. Dit is echter geen doel op zichzelf. Het doel is om een ontwikkel-perspectief te bieden aan de raad en het college om de participatie-praktijk van de gemeente verder naar een hoger ambitieniveau te tillen.

De rapportage is opgesteld door Ing. Peter Struik MBA en Hilda Sietsema.

Noordwijk, 10 juni 2025

Samenvatting

Een korte samenvatting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Deel 1 Introductie

Dit deel beschrijft het doel van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de bril waarmee de onderzoekers naar inwoners- en overheidsparticipatie kijken.

Deel 2 De Kern

Dit deel is voor de lezer die enkel de conclusies en aanbevelingen tot zich wil nemen maar wel uitvoeriger dan in de samenvatting. In dit deel worden de twee centrale vragen van het onderzoek beantwoord:

- Hoe is in de gemeente Zoeterwoude inwoners- en overheidsparticipatie vorm gegeven en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken: wat gaat goed en wat kan beter?
- Wat is eventueel nog nodig om het beleid en de uitvoering van inwoners- en overheidsparticipatie verder te versterken?

Dit deel sluit af met de bestuurlijke zienswijze van het college op de conclusies en aanbevelingen.

Deel 3 De Bevindingen

Dit deel is voor de lezer die meer details tot zich wil nemen. In dit deel worden achtereenvolgens verschillende deelvragen beantwoord over:

- Het beleid van de gemeente ten aanzien van inwoners- en overheidsparticipatie.
- De uitvoering en resultaten van dat beleid aan de hand van concrete voorbeelden.
- De rol van de raad.

Bijlage 1 Participatie en wetgeving

Bijlage 2 Bronnen

Is een navigatieknop.

Doel van het onderzoek

Leren en verbeteren is het uitgangspunt in dit onderzoek. Om hier een bijdrage aan te leveren is het doel van het onderzoek inzicht geven in:

- De wijze waarop de gemeente omgaat met inwoners- en overheidsparticipatie;
- De doeltreffendheid van de inzet van inwoners- en overheidsparticipatie.

De nadruk ligt op de praktijk, daar wordt immers ervaring opgedaan en wordt zichtbaar wat wel of niet werkt. Vanuit inzicht in de praktijk worden lessen getrokken en aanbevelingen gedaan. Met de inzichten en aanbevelingen wil de rekenkamer een bijdrage leveren aan de verdere doorontwikkeling van inwoners- en overheidsparticipatie binnen de gemeente Zoeterwoude.

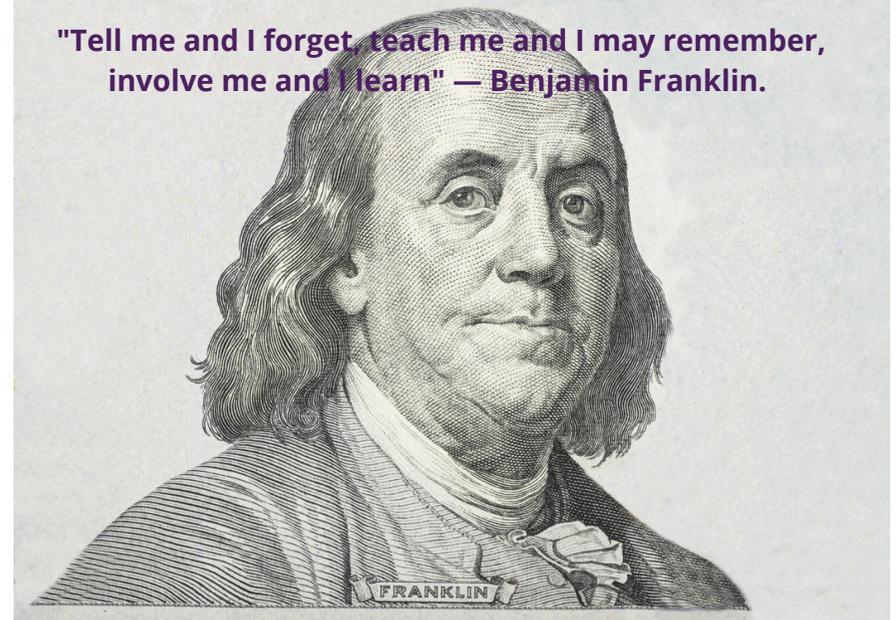
De onderzoeksvragen

De centrale vragen van het onderzoek zijn:

- Hoe is in de gemeente Zoeterwoude inwoners- en overheidsparticipatie vorm gegeven en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken: wat gaat goed en wat kan beter?
- Wat is eventueel bestuurlijk en ambtelijk nog nodig om het beleid en de uitvoering van inwoners- en overheidsparticipatie verder te versterken?

Om deze twee centrale vragen te beantwoorden zijn deze vertaald naar verschillende onderliggende deelvragen. Deze deelvragen, en de beantwoording daarvan, vindt u verder in deel 3 van dit rapport. De twee centrale vragen worden beantwoord in deel 2 van dit rapport.

"Tell me and I forget, teach me and I may remember, involve me and I learn" — Benjamin Franklin.



Evaluatiemodel: de bril waarmee naar inwoners- en overheidsparticipatie is gekeken.

Als hulpmiddel is een evaluatiemodel en normenkader ingezet om een oordeel te kunnen geven over de kwaliteit van inwoners- en overheidsparticipatie. Het evaluatiemodel en normenkader vormen samen als het ware de bril waarmee de onderzoekers naar het onderwerpen kijken. Het gaat om twee verschillende brillen:

- Bril 1 om te kijken naar inwoners- en overheidsparticipatie, zie hieronder.
- Bril 2 om te kijken naar het ontwikkelperspectief, zie de volgende bladzijde.

Bril 1 Inwoner- en overheidsparticipatie

Het evaluatiemodel berust op vier kwaliteitsmaatstaven:

- De eerste twee kwaliteitsmaatstaven 'Realisatiekracht en Democratie' zijn op te vatten als het gewenste resultaat van participatie.
- De laatste twee 'Kwaliteit van samenwerking en Professionele vormgeving' zijn voorwaarden die moeten worden ingevuld om de gewenste resultaten te realiseren.

In hoofdlijnen gelden dezelfde kwaliteitsmaatstaven voor inwoners- en overheidsparticipatie. Het verschil zit in vanuit welk gezichtspunt de kwaliteitsmaatstaven worden bekeken. Bij inwonersparticipatie ligt het initiatief bij de gemeente zelf (de samenleving doet mee). De ambities en doelen van de gemeente staan dan centraal. Inwonersparticipatie is daarmee in zekere mate ook stuurbaar door de gemeente. Voor inwonersinitiatieven ligt het initiatief bij partijen in de lokale samenleving, die daarbij zelf ambities en doelen hebben gesteld. Hun ambities en doelen staan dan centraal. Belangrijke vragen voor de gemeente zijn dan:

- Wat zijn de doelen van initiatiefnemers, willen ze samenwerken met de gemeente en welke bijdrage verwachten zij van de gemeente?
- Welke rol wil of kan de gemeente spelen, wil de gemeente samenwerken, welke bijdrage wil de gemeente dan leveren en wat is daarbij een passende werkwijze?

		Kwaliteitsmaatstaf	Hoofdnormen
Resultaat	I	Realisatiekracht	Participatie draagt bij aan slagvaardige, snelle en efficiënte realisatie van maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld door het ontstaan van nieuwe ideeën en inzichten en het bundelen van krachten.
	II	Democratie	Participatie versterkt het democratisch gehalte van de wijze waarop dat gebeurt door een zorgvuldige(re) afweging van belangen en grotere betrokkenheid, draagvlak, invloed en wederzijds begrip en vertrouwen.
Voorwaarden	III	Kwaliteit van samenwerking	Opgaven zoveel mogelijk vanuit 'teamspel' realiseren, onder andere door open en constructieve interactie, adequate en tijdige communicatie en goed verwachtingenmanagement over en weer.
	IV	Professionele vormgeving	Doordachte en passende inrichting van participatietrajecten vanuit overzicht met inzet van participatieve werkvormen op maat.

© Partners+Pröpper

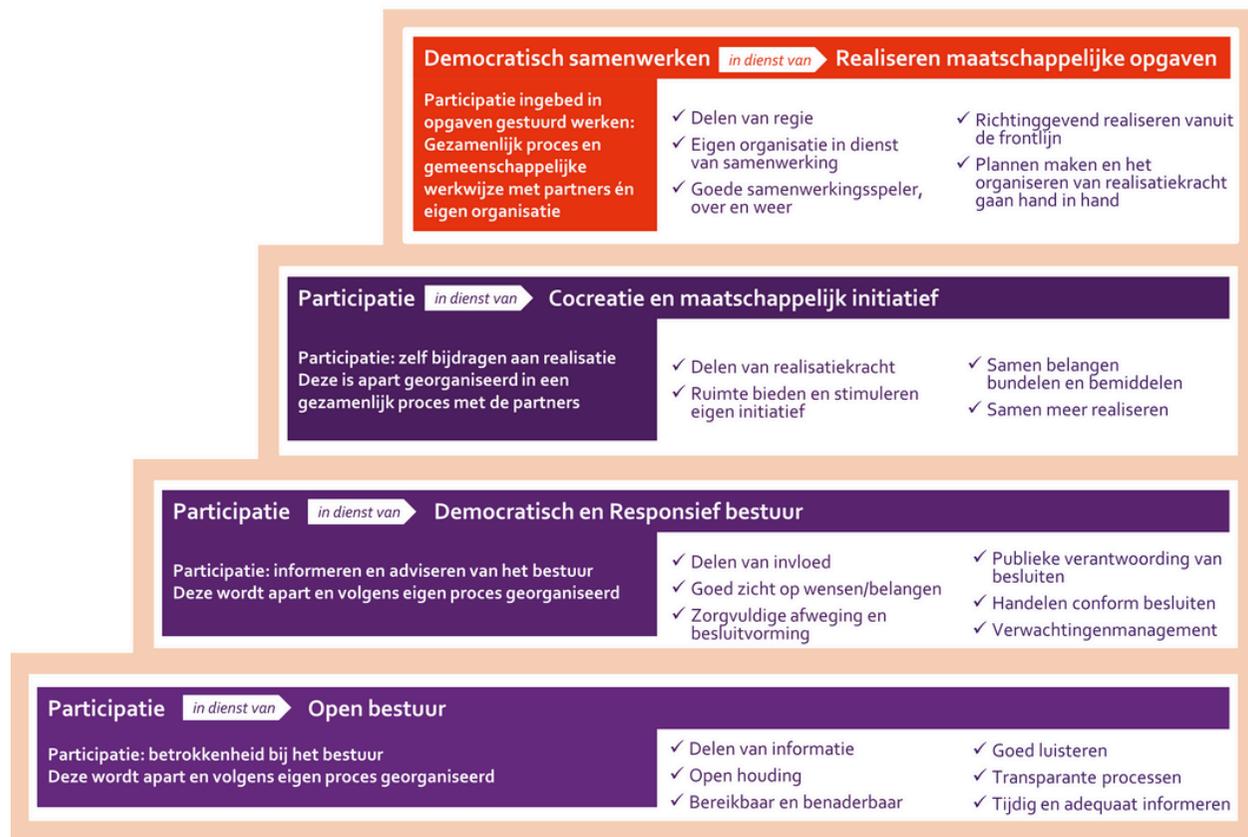
Evaluatiemodel: de bril waarmee naar inwoners- en overheidsparticipatie is gekeken.

Bril 2: Ontwikkelperspectief

Hier gaat het om zicht te krijgen op welke doorontwikkeling de gemeente nog kan maken. Wat is het ontwikkelperspectief?

Ruwweg zien we vier fasen van ontwikkeling:

- In de eerste fase staat participatie voornamelijk in dienst van het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur is dan gericht op het delen van informatie, 'goed luisteren' en zorg dragen voor een transparant proces.
- In de tweede fase staat democratisch en responsief bestuur centraal. Het gaat om het delen van invloed, het in beeld brengen van verschillende belangen en op basis hiervan het zorgvuldig afwegen van belangen.
- In de derde fase staat participatie in het teken van Co-creatie en maatschappelijk initiatief. Het gaat om samen meer realiseren en hiertoe ook ieder een bijdrage leveren.
- In de laatste fase staat participatie in het teken van 'realiseren van een maatschappelijke opgave'. Dat betekent dat plannen maken en realisatie gelijk opgaan. Regie wordt daarbij gedeeld en het openbaar bestuur en de ambtelijke organisatie staan geheel in dienst van samenwerking.



Hoe is in de gemeente Zoeterwoude inwoners- en overheidsparticipatie vorm gegeven en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken?

Kernconclusie

De gemeente Zoeterwoude heeft een visie op en een doel voor ogen met participatie, namelijk: *'Door te werken aan een gemeenschappelijke doel en het in kaart brengen en afwegen wat mensen belangrijk vinden krijg je een beter plan. Een plan dat door mensen wordt gesteund en dat uiteindelijk sneller wordt uitgevoerd'.*

Vanuit dit doel wordt participatie vooral pragmatisch aangevlogen. Dat past bij de schaal en het profiel van de gemeente: de lijnen met de samenleving zijn kort en alle belangen die spelen liggen dan al snel op tafel. Er zijn echter ook nadelen van een pragmatische werkwijze. Niet in alle gevallen wordt een participatieproces vooraf goed doordacht en dan moet er tussentijds of achteraf flink worden gerepareerd, zoals in het geval van de casus Europaweg. Dat is te betreuren want de gemeente heeft wel bewezen dat het ook anders kan. Dat werpt ook vruchten af, zoals de casus 'Zoeterwoude Rijndijk Aardgasvrij' laat zien. De gerealiseerde kwaliteit van participatie in dat traject is echter nog geen gemeentebrede kwaliteitstandaard voor andere trajecten. Er is dus nog veel ruimte voor doorontwikkeling en wel op drie onderdelen:

- 1 De raad, het college en ambtelijke organisatie hebben nog geen gemeenschappelijke bril om naar de kwaliteit van participatie te kijken.
- 2 Participatie sluit nog niet aan op de Omgevingswet.
- 3 De rol van de raad is nog onderbelicht.

We werken deze punten verder uit in de hierna volgende drie deelconclusies. Daarbij worden twee hoofdvormen van participatie binnen de gemeente Zoeterwoude onderscheiden: projectmatige participatie en permanente participatie. Beide vormen kunnen starten op initiatief van de gemeente (inwonersparticipatie) of vanuit een of meer partijen uit de samenleving (overheidsparticipatie) en vragen ieder een andere kwaliteit van werken.

Deelconclusie 1: een gemeenschappelijke bril om naar de kwaliteit van participatie te kijken ontbreekt.

Projectmatige participatie: participatie heeft een begin en een eind en het wordt op maat gesneden. Het 'Zoeterwoudse handvat voor participatie' bevat relevante vragen die helpen om vooraf goed na te denken over met welk doel participatie in te zetten, wie te betrekken, welke belangen er spelen en wie belangen afweegt et cetera. Het is behulpzaam bij het vooraf opstellen van een participatieplan. Dat wordt echter niet altijd benut, zoals de casus Europaweg 2 laat zien. Er is dan geen gedeeld beeld over hoe de kwaliteit van participatie te beoordelen, er is immers geen plan om aan te spiegelen. Het geluid van ontevreden inwoners worden dan opgevat als een tekort aan kwaliteit van het participatieproces. Dat kan inderdaad het geval zijn, zoals bij de casus Europaweg 2. Er zijn echter ook situaties denkbaar dat dit niet het geval hoeft te zijn. Het participatieproces is dan bijvoorbeeld van goede kwaliteit maar inwoners zijn ontevreden over de uitkomst. Dit kan echter niet op een eenduidige en navolgbare wijze worden beoordeeld omdat vooraf niet is vastgesteld hoe de kwaliteit van participatie te beoordelen.

Permanente participatie: participatie heeft een begin maar geen vooraf bepaald eind. Het is een structureel proces van dialoog tussen de gemeente en maatschappelijke partners. Rondom de casussen 'Groener Zoeterwoude' en de 'Nota sociaal domein' blijken betrokken inwoners en de gemeente over het algemeen tevreden over het samenspel. Gaandeweg zijn er wel gewoontes ingeslopen die een doeltreffend en doelmatig samenspel in de weg staan. Het samenspel krijgt dan steeds meer een informeler karakter waardoor:

- Het niet meer navolgbaar is wat precies is gedaan met adviezen en zienswijzen van maatschappelijke partners.
- De gemeente maakt niet meer regelmatig expliciet wat wel of niet wordt gefaciliteerd. Dat leidt tot onduidelijkheid in het geval maatschappelijke partners hun activiteiten en doelgroep gaandeweg verbreden.
- Bij personele wisselingen binnen de gemeente is de informatieoverdracht onvoldoende. Dat leidt tot onvoldoende continuïteit in opvolging van actiepunten, afspraken en mails.

Zowel de gemeente als de betrokken partners zijn zich hiervan bewust. Momenteel wordt dan ook gewerkt aan nieuwe samenwerkingsovereenkomsten.



Deelconclusie 2: participatie sluit nog niet aan op de Omgevingswet.

Europaweg 2 is het eerste traject dat valt onder het regime van de Omgevingswet. Het laat zien dat de gemeente nog zoekende is naar hoe binnen deze wet participatie op een kwalitatieve goede wijze vorm te geven en daarbij een passende rol in te vullen.

Ook voor omwonenden is het niet duidelijk wat die rol nu precies is en wie nu precies hun belangen afweegt: is dat de gemeente of de projectontwikkelaar? Er lopen namelijk twee processen door elkaar heen. Dat maakt het participatietraject onoverzichtelijk, voor zowel omwonenden als voor de raad:

- Het eerste proces loopt via de projectontwikkelaar die het participatietraject vorm geeft met betrekking tot het planontwerp. Omwonenden ervaren dit proces niet als participatie. Het is niet helder waarop zij wel of geen invloed kunnen uitoefenen en op- en aanmerkingen leiden niet tot wijzigingen in het plan. Het plan wordt in een tweede bijeenkomst ongewijzigd gepresenteerd, inclusief met eerder opgemerkte aantoonbare fouten. Dit gaf direct al een deuk in het vertrouwen van omwonenden in de gemeente en de projectontwikkelaar. De gemeente maakt in dat proces ook de rolverhouding diffuus door gezamenlijk met de projectontwikkelaar te reageren op vragen en aanmerkingen van omwonenden, of te verwijzen naar de projectontwikkelaar. Hiermee wordt de projectontwikkelaar een (tegen)partij voor inwoners.
- Het tweede proces loopt via de gemeente die, na het voorlopige planontwerp, een nota van uitgangspunten heeft opgesteld om kaders te stellen voor het plan. Door dit achteraf te doen wordt de indruk bij de omwonenden gewekt dat dit kader is toegesneden op het plan van de projectontwikkelaar. Het vertrouwen van omwonenden dat de gemeente ook hun belangen meeweegt wordt daarmee verder ondermijnt.

Er is grote ontevredenheid over het proces, zowel vanuit de raad als omwonenden. Dit was voor het college reden genoeg om het raadsvoorstel over de Nota van Uitgangspunten voorlopig terug te nemen. Het college wil het traject nu doorstarten, gericht op een zorgvuldig en breed gedragen proces en herstel van vertrouwen met een helder en passend participatietraject.

Deelconclusie 3: de rol van de raad is nog onderbelicht.

De raad kan een rol spelen bij gemeentebreed beleid/regelgeving over participatie en bij majeure projecten. In beide gevallen is de rol van de raad echter nog bescheiden en onderbelicht.

Gemeentebreed beleid en regelgeving

De raad heeft lange tijd geleden in 2009 een inspraakverordening vastgesteld. De raad heeft verder in 2021, vooruitlopend op de Omgevingswet, buitenplanse planactiviteiten aangewezen waarbij participatie van en overleg met derden verplicht is gesteld, voordat een aanvraag voor een omgevingsvergunning kan worden gedaan. De verplichting tot participatie is niet opgenomen in een geactualiseerde inspraak- en participatieverordening. Conform de 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' moet de gemeente de huidige inspraakverordening verbreden naar een participatieverordening. Uiterlijk 1 januari 2027 moet dat worden gedaan en in deze verordening moet ook het zogeheten 'uitdaagrecht' worden opgenomen.

De raad heeft verder niet de in dit rapport behandelde visie- en strategische documenten vastgesteld, waarin het college de doelen en werkwijze rondom participatie verder heeft uitgewerkt. In deze documenten wordt de rol van de raad ook niet belicht.

Majeure projecten

De raad vindt participatie belangrijk en geeft ook richting het college aan wanneer dat gewenst is. Voorbeelden zijn de peilingen onder inwoners over windmolens en het traject 'Zoeterwoude Rijndijk Aardgasvrij'. De raad is dan verder niet meer betrokken bij het ontwerp van participatieplannen en laat dit geheel over aan het college. De raad stelt vooraf geen proces- of inhoudelijke kaders vast ten aanzien van participatie in specifieke majeure projecten. Dat is problematisch omdat:

- De raad heeft vooraf geen collectief beoordelingskader om achteraf te controleren of er sprake is geweest van een goede kwaliteit van participatie.
- De raad maakt vooraf niet helder waar inwoners wel of geen invloed op kunnen uitoefenen en hoe verschillende belangen door de raad worden afgewogen als onderdeel van politieke besluitvorming.



Wat is nog nodig om inwoners- en overheidsparticipatie te versterken?

Aanbeveling 1 voor de raad: zorg voor een gemeenschappelijk kwaliteitskader

Beoordeel als raad de kwaliteit van participatietrajecten vanuit een collectief kwaliteitskader. Dit met als doel om een eenduidig en navolgbaar oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit van een participatietraject. Dat oordeel kan gaan over participatietrajecten die zijn opgestart door de gemeente en over participatietrajecten die zijn opgestart door derden.

Geef het college de opdracht een voorstel aan de raad te doen voor een kwaliteitskader, dat op z'n minst moet bestaan uit de volgende kwaliteitscriteria of normen:

- De inhoudelijke opgave is helder voor de gemeente en voor participanten. Het is duidelijk wat er wel en wat er niet onder valt.
- De inhoudelijke- en procesdoelen voor participatie zijn helder en zijn gerealiseerd.
- Alle voorwaarden voor goed samenspel zijn ingevuld.
- Er is een passende bestuursstijl toegepast.

Werkvormen voor participatie volgen hier uit. Deze moeten aansluiten op de bovenstaande criteria. Vestig als raad de aandacht primair op de bovenstaande kwaliteitscriteria. Het kiezen van geschikte werkvormen is de taak van uitvoerende professionals.

Hiernaast werken we een eerste aanzet voor een kwaliteitskader verder uit. Dat kan worden gebruikt om vooraf de kwaliteit van een participatieplan te beoordelen en achteraf te controleren of de uitvoering van het participatieplan ook conform de gewenste kwaliteit is verlopen.

De inhoudelijke opgave

- De kernopgave is voldoende afgebakend: het is helder wat er wel en wat er niet onder valt.

De actoren

- De juiste actoren zijn betrokken en hun belangen zijn in beeld.

Procesdoelen

- Het is helder welk doel voor ogen staat met participatie en dat doel wordt/is ook gerealiseerd.

Zie mogelijke procesdoelen in het blokje hiernaast. In de praktijk zullen al deze doelen niet tegelijkertijd kunnen worden gerealiseerd. Het is dus zaak een behapbare mix van een aantal doelen te kiezen, op maat afhankelijk van het vraagstuk dat voorligt. Ook kunnen procesdoelen gaandeweg een participatietraject wijzigen.

Keuzemenu procesdoelen

- Inhoudelijke verrijking van een plan en/of hoger ambitieniveau.
- Verschillende belangen in beeld krijgen en scherp krijgen waar de samenleving er zelf niet uit komt en de raad een knoop moet doorhakken.
- Meer invloed voor inwoners, ondernemers en/of maatschappelijke (belangen)organisaties.
- Beter inspelen op wat leeft in de samenleving.
- Betere samenwerking.
- Begrip en wederzijds vertrouwen.
- Zoveel als mogelijk draagvlak voor beleid of een plan.
- Versnellen van het proces.
- Verantwoordelijkheid maatschappelijke partijen vergroten.
- Imagoverbetering.

Voorwaarden voor goed samenspel

- Alle voorwaarden voor constructief samenspel zijn ingevuld.

Zie mogelijke voorwaarden in het blokje hiernaast.

Voorwaarden

- Participatie biedt meerwaarde.
- Geschikte problematiek: voldoende belangrijk, hanteerbaar en openbaar.
- Openheid in welke ruimte er is om invloed uit te oefenen.
- Bereidheid om ook daadwerkelijk invloed te delen.
- Duidelijke rolverdeling.
- Constructieve relatie.
- Voldoende tijd, expertise, geld en middelen.



Wat is nog nodig om inwoners- en overheidsparticipatie te versterken?

Aanbeveling 2 voor de raad: sluit participatie beter aan op de Omgevingswet

Vraag het college om, in het geval van projectmatige participatie, participatie beter te laten aansluiten op de Omgevingswet en hiertoe aan de raad een voorstel te doen. Dat voorstel moet tenminste het volgende bevatten:

- Een geactualiseerde inspraak- en participatieverordening waarin helder wordt gemaakt wanneer participatie wel of geen dwingende vereiste is dat de gemeente kan stellen aan initiatiefnemers van een plan, en waar tevens het zogeheten 'uitdaagrecht' is opgenomen.
- Hoe de gemeente initiatiefnemers van een plan wil stimuleren om aan participatie te doen, ook in het geval participatie niet verplicht is gesteld. Vraag het college daarbij alle (juridische) mogelijkheden te onderzoeken om initiatiefnemers een zo groot als mogelijke stimulans tot participatie te geven. Zeker in die gevallen wanneer een plan van initiatiefnemers substantieel impact heeft op de woon- en leefomgeving van mensen.
- Hoe participatie als één van de criteria uit het ja-mits kompas op te nemen en daarmee een eerdere aanbeveling uit de evaluatie van dit instrument uit te voeren.

Vraag het college om, in het geval van permanente participatie, afspraken te maken met maatschappelijke partners en deze te bezien in het licht van een duurzame relatie. De afspraken moeten tenminste bevatten:

- Aan welke doelen en activiteiten van maatschappelijke partners de gemeente wel of geen bijdrage wil leveren met motivatie.
- Hoe de bijdrage van de gemeente er dan uit ziet én die van de maatschappelijke partners. Dat kan van materiele en/of niet-materiele aard zijn.
- Voor welke onderwerpen de gemeente maatschappelijke partners wel of geen advies vraagt en hoe de gemeente omgaat met deze adviezen.
- Hoe slagvaardig handelen en continuïteit te waarborgen.

Toelichting

Zie ook bijlage 1.

Overheden zoals gemeenten moeten bij plannen voor de omgeving omwonenden, bedrijven en organisaties betrekken. Bijvoorbeeld als zij een omgevingsvisie of -plan maken. Voor overheden is het hiermee helder dat zij aan participatie moeten doen. Dat ligt echter complexer bij initiatieven van niet-overheden, zoals bijvoorbeeld een projectontwikkelaar. De initiatiefnemer draagt dan zorg voor de participatie. Wie een plan of idee heeft is echter niet altijd verplicht om anderen hierbij te betrekken, hoewel dat in veel gevallen wel verstandig kan zijn. De gemeenteraad kan conform de Omgevingswet wel besluiten dat bij bepaalde plannen participatie verplicht is.

In de Omgevingsregeling is participatie overigens wel in alle gevallen als aanvraagvereiste opgenomen. De aanvrager van een omgevingsvergunning moet aangeven of en zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten daarvan zijn. Nogmaals: de aanvraagvereiste betekent niet dat de aanvrager ook automatisch verplicht is om daadwerkelijk aan participatie te doen. De bedoeling van de wetgever is de aanvrager te stimuleren om aan participatie te doen, en als hij/zij dat doet moet het bevoegd gezag weten wat de resultaten zijn.

De gemeente mag niet dwingend voorschrijven hoe de aanvrager participatie vorm moet geven. Volgens de wetgever moet het echter wel in verhouding staan ten opzichte van de mogelijke impact van de aangevraagde activiteit, dat is dus maatwerk. Daarnaast moet, als participatie verplicht is, de participatie wel van enige betekenis zijn. Anders is participatie weinig zinvol. Dit is een aangrijpingspunt voor de gemeente want dan moet de gemeente wel in staat zijn dit op een eenduidige en navolgbare wijze te kunnen beoordelen.



Wat is nog nodig om inwoners- en overheidsparticipatie te versterken?

Aanbeveling 3 voor de raad: kom meer in positie.

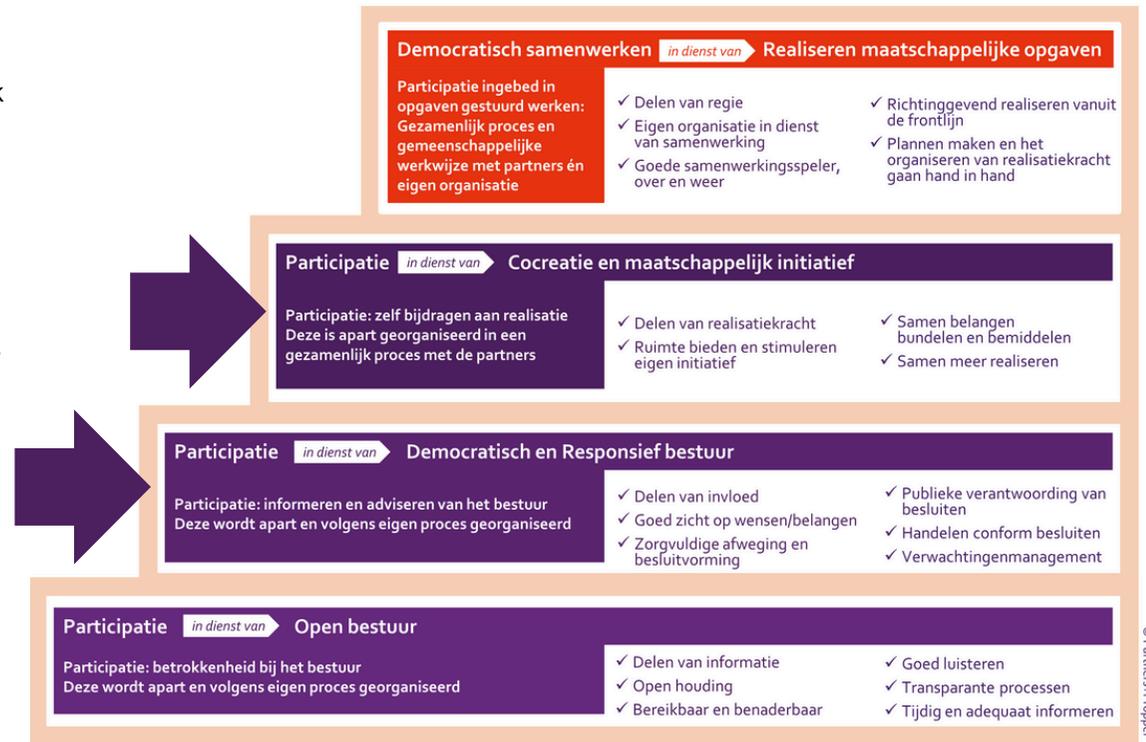
Zoals genoemd bij de conclusies vindt de raad participatie belangrijk en geeft ook richting het college aan wanneer dat gewenst is. Strek de rol van de raad verder dan dat. Vraag het college om de raad bij majeure projecten de raad meer in positie te brengen om zijn zienswijze te geven op:

- Het voorgenomen participatieplan. Het participatieplan van de gemeente, of indien voorhanden die van initiatiefnemers.
- De realisatie van dat plan: kwaliteit van het proces en resultaten.

Het in aanbeveling 1 aanbevolen kwaliteitskader kan de raad vervolgens helpen om een eenduidige en navolgbare zienswijze te geven over de kwaliteit van participatie.

Als laatste twee aanbevelingen voor de doorontwikkeling van de rolinvulling van de raad:

- Ga met het college het gesprek aan hoe de representatieve en participatieve democratie elkaar kunnen versterken. Participatie is bij uitstek een middel om verschillende belangen op tafel te krijgen om vervolgens deze langs een democratisch proces af te wegen. Zie de tweede trede van het ontwikkelingsperspectief hiernaast. Dat helpt de raad in zijn volksvertegenwoordigende rol. Hier is het de kernactiviteit van de raad om belangen in de politieke arena te brengen. Voer dit gesprek met enige regelmaat met elkaar en geef dit een plek in het introductieprogramma van een nieuwe raad.
- Vraag het college om, in het geval van permanente vormen van participatie, de samenwerking samen met maatschappelijk initiatiefnemers regelmatig te evalueren: voor welke doelen en activiteiten van initiatiefnemers is er sprake van cocreatie en daarmee intensievere samenwerking? Zie de derde trede van het ontwikkelperspectief. Stem de samenwerkingsafspraken daarop af.



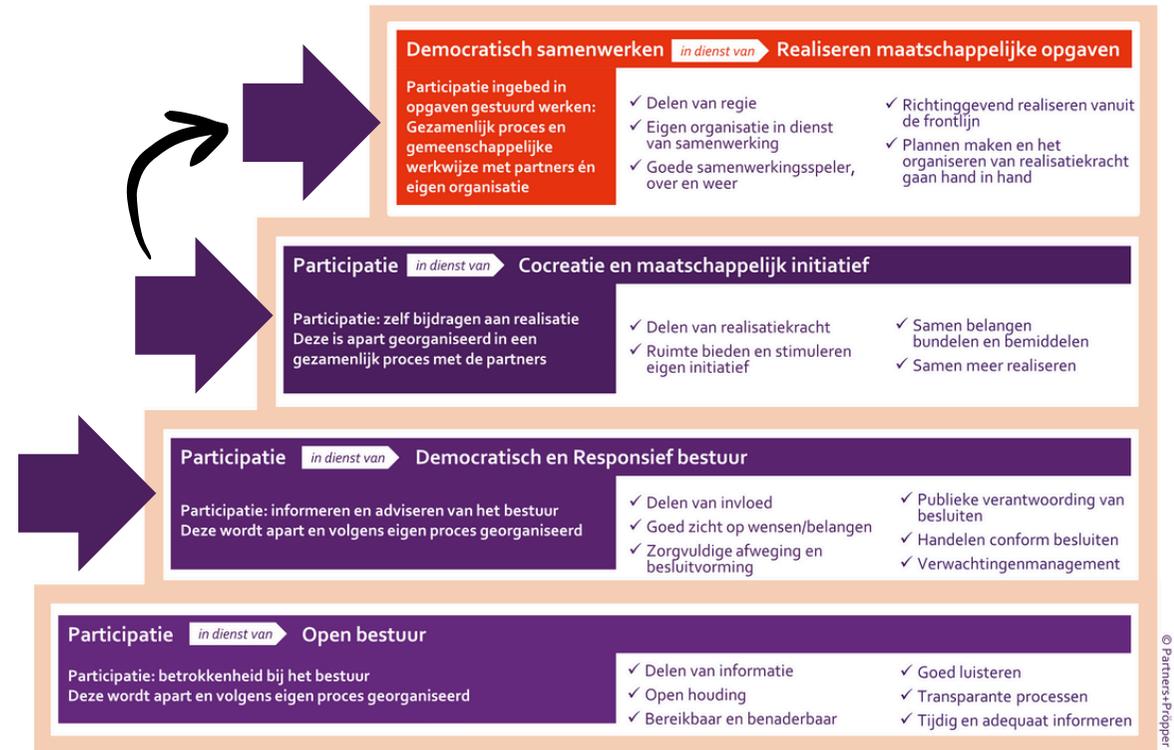
Wat is nog nodig om inwoners- en overheidsparticipatie te versterken?

Aanbeveling 4 voor het college: participatie als gemeenschappelijke werkwijze binnen de organisatie en dwars door organisatiegrenzen heen.

Binnen de gemeente wordt participatie nog gezien als een apart te organiseren proces. Ontwikkel participatie verder door naar een volgende niveau: participatie in dienst van het realiseren van opgaven. Dat vraagt om het inbedden van participatie als een reguliere werkwijze bij beleids- en planontwikkeling én de realisatie. Het is namelijk volstrekt evident dat beleids- en planontwikkeling niet kan zonder belangen in kaart te brengen, belanghebbenden daarbij te betrekken en dat voor realisatie van plannen anderen nodig zijn. De gemeente kan het immers niet alleen, samenwerking is hoe dan ook nodig.

Uiteraard hoort de rekenkamer niet op de stoel te zitten van het college of de ambtelijke organisatie. Daarom beperken we deze aanbeveling tot een richtinggevend advies. Ga het gesprek aan met de ambtelijke organisatie wat nodig is om participatie te gaan zien als een reguliere werkwijze.

Eerlijkheidshalve is het als laatste goed om op te merken dat het bovenstaande ambitieniveau in veel gemeenten nog niet is gerealiseerd. Het zal ook heel wat vragen om dit te doen. Juist kleinere gemeenten hebben door hun schaalgrootte wel een betere positie om dit te kunnen realiseren. De lijnen binnen de samenleving en met de gemeente zijn al kort. Een kleinere organisatie is ook wendbaarder dan een grotere en interne verkoking kan makkelijker worden bestreden. Dit biedt kansen die kunnen worden benut.



Bestuurlijke zienswijze van het college



Rekenkamer Zoeterwoude
t.a.v. Peter Struik
's-Gravendijkseweg 60
2201 CZ NOORDWIJK

Bezoekadres
Noordbuurtseweg 27
2381 ET Zoeterwoude

Postadres
Postbus 34
2380 AA Zoeterwoude
071-5806300
www.zoeterwoude.nl
gemeente@zoeterwoude.nl

Behandeld door
R.C.H. Haerens van den Brand

Ons kenmerk
225-041843

Uw kenmerk

Datum : 10 juni 2025
Onderwerp : Zienswijze college eindrapport
participatieonderzoek Rekenkamer

Geachte heer Struik,

Op 12 mei 2025 hebt u het eindrapport van het onderzoek van de Rekenkamer naar inwoners- en overheidsparticipatie in de gemeente Zoeterwoude voor een zienswijze aan ons voorgelegd. Het college van burgemeester en wethouders heeft uw rapport behandeld in de vergadering op 10 juni 2025. Hierbij ontvangt u onze zienswijze.

Aanleiding

In opdracht van de gemeenteraad is de Rekenkamer Zoeterwoude vorig jaar gestart met een onderzoek naar inwoners- en overheidsparticipatie. Het doel van het onderzoek is om een ontwikkelperspectief te bieden aan de raad en het college om de participatiepraktijk van de gemeente naar een hoger ambitieniveau te tillen.

Kernconclusie

De Rekenkamer constateert dat onze gemeente participatie vooral pragmatisch benadert. Dat heeft bij de schaal en het profiel van Zoeterwoude passende voordelen: de lijnen met de samenleving zijn kort en belangen die spelen liggen snel op tafel. Maar daar zitten ook nadelen aan. Voor sommige participatieprocessen is er breed draagvlak geweest, voor andere processen zijn er duidelijke verbeterpunten naar voren gekomen. Het college van burgemeester en wethouders herkent zich in de (deel)conclusies en gaat graag samen met de raad aan de slag met de aanbevelingen. Het college bedankt de Rekenkamer voor het rapport.

Aanbevelingen

Voor de raad: zorg voor een gemeenschappelijk kwaliteitskader

Een gemeenschappelijk kwaliteitskader, waarmee opgave, inhoud en doelen voor iedereen helder zijn, draagt bij aan een sterk participatieproces. Participanten weten daarmee waar ze aan toe zijn, en de samenwerking tussen inwoners en overheid wordt ermee versterkt. De inrichting van participatie als permanent proces past ook bij onze wens voor het opstellen van een maatschappelijke agenda. We

voeren al regelmatig gesprekken met organisaties en partijen, en gaan bekijken hoe we daar nog meer structuur in aan kunnen brengen. Daarbij is ook de terugkoppeling naar de partijen van belang. Het college gaat aan de slag met een kader en gaat daar vervolgens graag met de raad over in gesprek.

Voor de raad: sluit participatie beter aan op de Omgevingswet

Vorig jaar is de Omgevingswet ingegaan, die gaat over de ruimte waarin mensen wonen, werken en ontspannen. De wet introduceert veranderingen in hoe participatie wordt georganiseerd en biedt handelingsperspectieven voor gemeenten. Het is voor veel gemeenten een uitdaging om die veranderingen snel door te voeren, ook voor Zoeterwoude. Onlangs hebben we een raadsinformatiesessie "Omgevingswet en participatie" georganiseerd. Daarnaast zijn we onze visie op communicatie, participatie en dienstverlening aan het herijken. We betrekken inwoners en andere partijen nauw bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten en beleid, met ruimte om eigen initiatieven op te stellen. Om dit te ondersteunen, stellen we tevens een nieuwe inspraak- en participatieverordening op. Het onderzoek van de Rekenkamer biedt hier waardevolle input voor.

Voor de raad: kom meer in positie

Deze aanbeveling ligt in het verlengde van de voorgaande aanbevelingen en de daaruit voortvloeiende acties. Met de raadsinformatiesessie "Omgevingswet en participatie" hebben we hierin al een concrete stap gezet, en met onder meer de nieuwe inspraak- en participatieverordening geven we daar verder invulling aan. Zo versterken we de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

Voor het college: zie participatie als gemeenschappelijke werkwijze binnen de organisatie en dwars door organisatiegrenzen heen

De Rekenkamer constateert dat participatie in onze gemeente nu vooral wordt gezien als een apart te organiseren proces, en dat die pragmatische aanpak voor- en nadelen heeft. Rijndijk Aardgasvrij is een mooi voorbeeld van een traject dat door zowel inwoners als de organisatie positief is beoordeeld met tevredenheid over het participatieproces. De geslaagde aanpak bestond onder meer uit een helder communicatie- en participatieplan, een diverse werkgroep en passende werkvormen. Deze successen willen we graag behouden. Het traject Europaweg 2 is een duidelijk voorbeeld van een aanpak met ruimte voor verbetering. Wij zijn bezig met een doorstart voor dit traject, gericht op een zorgvuldig en breed gedragen proces, met oog voor herstel van vertrouwen en gepaste participatie. De lessen uit onder andere deze beide projecten betrekken college en organisatie om tot een gemeenschappelijke werkwijze te komen. Participatie moet een vanzelfsprekend onderdeel zijn van de werkzaamheden.

Bespreking

De Rekenkamer presenteert het eindrapport, inclusief bestuurlijke zienswijze, aan de gemeenteraad tijdens een Open Huis van onze gemeente. Daarna gaan college en raad met elkaar in gesprek over de uitkomsten van het onderzoek en de vervolgstappen die we daar gezamenlijk aan willen geven. Het college kijkt uit naar deze bespreking.

Met vriendelijke groet,

Namens burgemeester en wethouders van Zoeterwoude,


R.S. Somair
de secretaris


F.Q.A. van Trigt
de burgemeester



Dit deel 3 richt zich op de deelvragen van het onderzoek. De deelvragen worden achtereenvolgens beantwoord in de hierna volgende paragrafen 3.1 t/m 3.3 Hierbij worden ook de desbetreffende normen toegepast.

3.1 Deelvragen over het beleid

- 1 In hoeverre heeft de gemeente ambities, doelen en kaders gesteld voor inwoners- en overheidsparticipatie?
- 2 In hoeverre sluit dat aan op de (nieuwe) Omgevingswet?

3.2 Deelvragen over de uitvoering

- 3 Hoe is het beleid ten aanzien van inwoners- en overheidsparticipatie vertaald naar de uitvoering?
- 4 In hoeverre wordt inwoners- en overheidsparticipatie ingezet, in verschillende fasen van het beleidsproces?
- 5 Op welke wijze wordt inwoners- en overheidsparticipatie vormgegeven?
- 6 Wat zijn in de uitvoering stimulansen en barrières voor inwoners- en overheidsparticipatie: wat gaat goed en wat gaat minder goed?
- 7 In hoeverre is de uitvoering van de gemeente ten aanzien van inwoners- en overheidsparticipatie doeltreffend?

3.3 Deelvragen over de rol van de raad

- 8 Hoe vult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in ten aanzien van inwoners- en overheidsparticipatie en wordt daartoe in staat gesteld door het college?



3.1 Het beleid van de gemeente Zoeterwoude

Deelvragen

- 1 In hoeverre heeft de gemeente ambities, doelen en kaders gesteld voor inwoners- en overheidsparticipatie?
- 2 In hoeverre sluit dit aan op de (nieuwe) Omgevingswet?

De beleidsdocumenten

Het beleid van de gemeente Zoeterwoude is beschreven in drie documenten:

- Het visiedocument 'Gemeente Zoeterwoude: weids, groen, ondernemend en sociaal'.
- Het document 'Strategisch kader voor Communicatie, Participatie en Dienstverlening'.
- De inspraakverordening Zoeterwoude en verschillende besluiten van de raad in het kader van de Omgevingswet.

Uit deze documenten is de visie en het beleid van de gemeente te destilleren ten aanzien van inwoners- en overheidsparticipatie.

Visie en strategisch kader van Zoeterwoude op participatie

De gemeente werkt vanuit drie kernwaarden: zoeken naar verbinding, de blik naar buiten en samenwerking. Vanuit deze kernwaarden wil de gemeente inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden actief betrekken. Participatie wordt daarbij gezien als 'duurzaam verbinden'. Daaronder wordt verstaan dat de gemeente Zoeterwoude:

- De samenleving vroegtijdig betreft en vraagt mee te denken om belangen in beeld te brengen.
- Vooraf duidelijk en transparant maakt wat de mogelijkheden en de randvoorwaarden zijn om mee te doen.
- Uitgaat van de eigen kracht van de samenleving.
- Maatwerk biedt en resultaatgericht werkt.

Inspraakverordening

De vigerende inspraakverordening uit 2010 bevat een procedure voor het instellen van een klankbordgroep en een procedure voor participatie. De klankbordgroepprocedure schrijft voor dat - in het geval van omvangrijke en ingrijpende wijzigingen waar grote groepen burgers, bedrijven en/of andere organisaties een belang bij hebben - het belangrijk is dat de aanwezige kennis van deze partijen wordt ingebracht. Dit door het instellen van een klankbordgroep. De participatieprocedure is van toepassing als de wens bestaat bij inwoners om de openbare ruimte een beter aanzien te geven, waarbij deelnemende inwoners het beheer op zich nemen.

Toegepaste normen

Er is een actueel participatiebeleid waarin alle vormen van participatie beschreven worden, inclusief procedures en werkwijzen:

- Het beleid bevat heldere doelen, uitgangspunten en spelregels voor participatie.
- Het gaat om participatie van burgers bij het gemeentelijk beleid en uitvoering (inwonersparticipatie). Het gaat óók om vormen van participatie waarmee burgers via eigen initiatieven bijdragen aan de publieke zaak (overheidsparticipatie).

Resumé

De gemeente heeft een visie op participatie. Het omvat uitgangspunten voor participatie: het vroegtijdig betrekken van de samenleving, transparant handelen, maatwerk bieden en uitgaan van de kracht van de samenleving. Het doel van participatie is verder niet uitgewerkt.

De inspraakverordening is uit 2010 en niet meer actueel, want:

- De 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' schrijft voor dat de huidige inspraakverordening moet worden verbreed naar een participatieverordening.
- Het bevat elementen van participatie maar nog summier. Zo beperkt inwonersparticipatie zich tot die gevallen waarbij inwoners zelf de openbare ruimte een beter aanzien willen geven.
- De verordening sluit niet aan op de Omgevingswet. Gemeenten hebben in het kader van deze wet te maken met de motiveringsplicht uit het Omgevingsbesluit. Gemeenten moeten dan bij het vaststellen van instrumenten uit de Omgevingswet aangeven hoe ze aan de participatieverordening, en dus het eigen participatiebeleid, uitvoering hebben gegeven.

3.1 Het beleid van de gemeente Zoeterwoude

Diverse raadsbesluiten in het kader van de Omgevingswet

In de raadsvergadering van 18 februari 2021 heeft de raad een aantal besluiten genomen die in werking zijn getreden met ingang van de dag waarop de Omgevingswet van kracht werd:

- Bepaalde gevallen van activiteiten zijn aangewezen waarbij participatie van en overleg met derden verplicht is, voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit ingediend kan worden.
- De bevoegdheid om voor een locatie een voorbereidingsbesluit te nemen, met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels, te delegeren aan het college. Bepaalde gevallen zijn aangewezen waarvoor door het college advies moet worden gevraagd aan de raad.

Deze besluiten sluiten aan op de Omgevingswet (zie bijlage 1), want:

Overheden zoals gemeenten moeten bij plannen voor de omgeving omwonenden, bedrijven en organisaties betrekken. Bijvoorbeeld als zij een omgevingsvisie of -plan maken. Voor overheden is het hiermee helder dat zij aan participatie moeten doen. Dat ligt echter complexer bij initiatieven van niet-overheden, zoals bijvoorbeeld een projectontwikkelaar. De initiatiefnemer draagt dan zorg voor de participatie. Wie een plan of idee heeft is echter niet altijd verplicht om anderen hierbij te betrekken, hoewel dat in veel gevallen wel verstandig kan zijn. De gemeenteraad kan conform de Omgevingswet wel besluiten dat bij bepaalde plannen participatie verplicht is. Dat is wat de raad met de bovenstaande besluiten heeft gedaan door voor buitenplanse planactiviteiten participatie verplicht te stellen. Het gaat dan om voorgenomen plannen die buiten de kaders van een vastgesteld omgevingsplan vallen.

In de Omgevingsregeling is participatie overigens wel in alle gevallen als aanvraagvereiste opgenomen. De aanvrager van een omgevingsvergunning moet aangeven of en zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten daarvan zijn. Nogmaals: de aanvraagvereiste betekent niet dat de aanvrager ook automatisch verplicht is om daadwerkelijk aan participatie te doen. De bedoeling is de aanvrager te stimuleren om aan participatie te doen, en als hij/zij dat doet moet het bevoegd gezag weten wat de resultaten zijn.

Toegepaste normen

Er is een actueel participatiebeleid waarin alle vormen van participatie beschreven worden, inclusief procedures en werkwijzen:

- Het beleid bevat heldere doelen, uitgangspunten en spelregels voor participatie.
- Het gaat om participatie van burgers bij het gemeentelijk beleid en uitvoering (inwonersparticipatie). Het gaat óók om vormen van participatie waarmee burgers via eigen initiatieven bijdragen aan de publieke zaak (overheidsparticipatie).

Resumé

Met de raadsbesluiten van 18 februari 2021 sluit de gemeente aan op de Omgevingswet, deze regels zijn daarmee actueel.

De raad heeft besloten in bepaalde gevallen participatie verplicht te stellen. In die gevallen moeten initiatiefnemers dus verplicht anderen betrekken bij hun idee of plan. Het gaat dan om een idee of plan die buiten de kaders van een door de gemeente vastgesteld omgevingsplan vallen. Het bevoegd gezag (raad en/of college) moet dan inzage krijgen op welke wijze aan participatie is gedaan en wat de resultaten zijn.

Los van of participatie wel of niet verplicht is, is het in veel gevallen wel verstandig om anderen te betrekken. De bedoeling van de wetgever is hiertoe de initiatiefnemer van een plan te stimuleren. Vandaar dat de initiatiefnemer bij het aanvragen van een omgevingsvergunning altijd verplicht is aan te geven of en zo ja hoe aan participatie is gedaan.

3.1 Het beleid van de gemeente Zoeterwoude

Ja, mits-kompas

Het zogeheten 'Ja, mits-kompas' is een instrument dat de gemeente toepast om ruimtelijke initiatieven te beoordelen. Het werd al toegepast vooruitlopende op de invoering van de Omgevingswet en in de geest van deze wet: positieve benadering van initiatieven (de ja, mits-gedachte en de leefomgeving centraal stellen en daarmee in samenhang naar verschillende thema's kijken. In het instrument worden initiatieven beoordeeld op zes thema's: ruimtelijke kwaliteit, kwaliteit leefomgeving, gezondheid, duurzaamheid, economie en leefbaarheid.

Het thema participatie ontbreekt. Dit is relevant omdat het 'Ja, mits-kompas' wordt ingezet bij ruimtelijke initiatieven die afwijken van de regels in het bestemmingsplan (nu omgevingsplan). De raad heeft in dat geval participatie verplicht gesteld, zie de voorgaande bladzijde. De aanvrager van een omgevingsvergunning moet verplicht aangeven hoe hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten daarvan zijn. Volgens de wetgever moet de mate van participatie dan in verhouding staan ten opzichte van de mogelijke impact van de aangevraagde activiteit. Dat is maatwerk omdat dit afhangt van de specifieke kenmerken van het project en de omgeving.

Toegepaste normen

Er is een actueel participatiebeleid waarin alle vormen van participatie beschreven worden, inclusief procedures en werkwijzen:

- Het beleid bevat heldere doelen, uitgangspunten en spelregels voor participatie.
- Het gaat om participatie van burgers bij het gemeentelijk beleid en uitvoering (inwonersparticipatie). Het gaat óók om vormen van participatie waarmee burgers via eigen initiatieven bijdragen aan de publieke zaak (overheidsparticipatie).

Resumé

Met het 'Ja, mits-kompas' worden initiatieven beoordeeld aan de hand van zes thema's. Het sluit aan op de Omgevingswet, met uitzondering van het onderwerp participatie. Dat is nog geen onderdeel van het Ja-mits-kompas.

Het ligt ons inziens (De Rekenkamer) wel voor de hand om participatie op te nemen als één van de beoordelingscriteria omdat:

- Het Ja, mits-kompas wordt ingezet in het geval het initiatief een buitenplanse omgevingsplanactiviteit omvat. In dat geval heeft de raad participatie verplicht gesteld.
- In 2022 heeft de gemeente het Ja,mits-kompas geëvalueerd. Een van de aanbevelingen was het thema 'draagvlak' een plek geven. Hoewel dit niet geheel de lading dekt van het onderwerp 'participatie' is dit wel op te vatten als een signaal dat het betrekken van inwoners relevant is.



3.2 De uitvoering en resultaten

Vertaling van beleid naar uitvoering

Deze paragraaf start met de wijze waarop de gemeente het beleid ten aanzien van participatie heeft vertaald naar werkwijzen voor de uitvoering.

Behandeling van casussen

Daarna worden vier casussen belicht. Dit aan de hand van het evaluatiemodel om zicht te krijgen hoe participatie in de praktijk daadwerkelijk werkt. De vier casussen zijn:

Projectmatige participatie

- 1 Zoeterwoude Rijndijk Aardgasvrij (inwonersparticipatie);
- 2 Europaweg 2 (inwonersparticipatie);

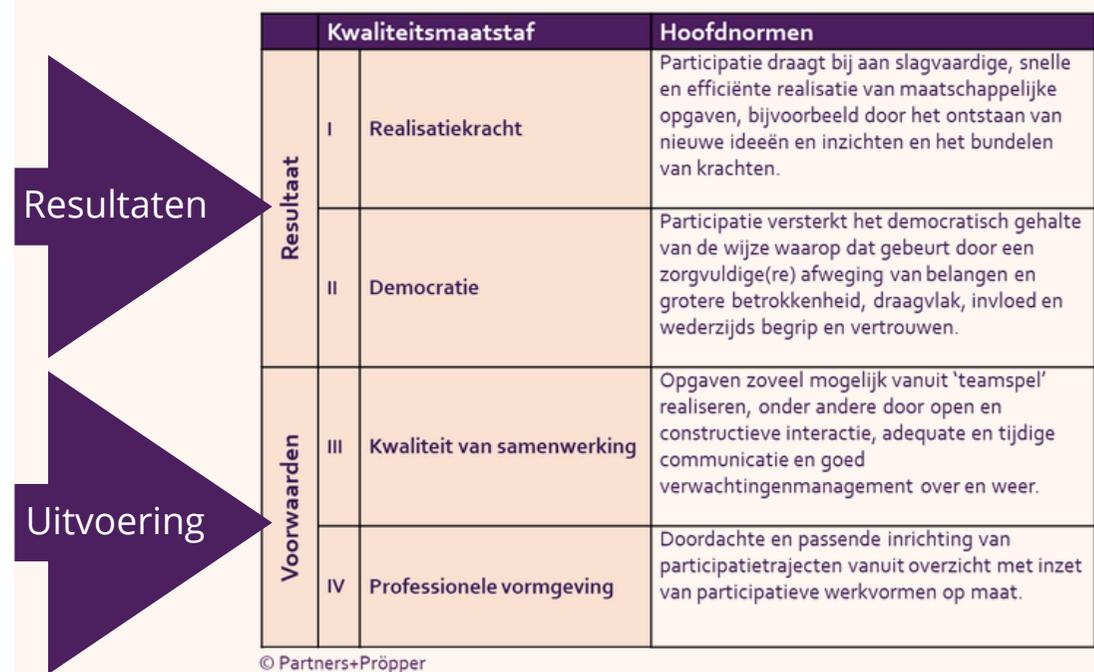
Permanente vormen van participatie

- 3 Groener Zoeterwoude (overheidsparticipatie);
- 4 Nota Sociaal Beleid (inwonersparticipatie).

Het voorbeeld Rijndijk Aardgasvrij is interessant omdat het gaat om een grote en brede doelgroep, namelijk in beginsel als pilot alle inwoners van de wijk Zoeterwoude Rijndijk en uiteindelijk om alle inwoners van Zoeterwoude.

Het voorbeeld Europaweg is interessant omdat het valt onder het regime van de (nieuwe) Omgevingswet. Binnen de kaders van deze wet ligt het verzorgen van participatie bij de initiatiefnemer. Er zijn dan verschillende mogelijkheden voor de gemeente om participatie wel of niet verplicht te stellen. Zie bijlage 1 voor een toelichting hierop.

De voorbeelden Groener Zoeterwoude en de nota Sociaal Beleid zijn interessant omdat het hier gaat om samenwerking tussen de gemeente en maatschappelijke partners. De samenwerking heeft zowel een projectmatig als een structureel permanent karakter.



Voor de analyse van de casussen is het evaluatiemodel gebruikt dat eerder is toegelicht in deel 1 van dit rapport. Voor bevindingen over de uitvoering (voorwaarden) zijn de kwaliteitsmaatstaven 'Professionele vormgeving' en 'Kwaliteit van samenwerking' belangrijk. Voor bevindingen over de resultaten zijn de kwaliteitsmaatstaven 'Realisatiekracht' en 'Democratie' belangrijk.

Om de casussen te analyseren is het volgende gedaan:

- Er zijn documenten bestudeerd die een beeld geven over het participatietraject.
- Er is een vragenlijst uitgezet onder de ambtelijk projectleiders en een aantal betrokken inwoners. Niet als doel om een representatief beeld op te halen maar om een eerste net op te halen wat interessante leerpunten zijn voor verdieping. De vragenlijsten hebben dus een signalerende functie en dienden als input voor verdere verdiepende gesprekken.
- De resultaten van de vragenlijsten zijn besproken in verdiepende gesprekken met achtereenvolgens betrokken inwoners en de ambtelijke projectleiders.
- Als afsluiting is gesproken met de desbetreffende portefeuillehouders van de casussen en een afvaardiging van de raad.

3.2 Uitvoering en resultaten

Deelvragen

3 Hoe is het beleid ten aanzien van inwoners- en overheidsparticipatie vertaald naar de uitvoering?

Document 'Zoeterwoudse handvat voor participatie'

In dit handvat is het beleid uitgewerkt. Het gaat in op het gewenste samenspel tussen de gemeente en de betrokkenen uit de lokale samenleving. Het biedt zicht op het doel van participatie, namelijk:

'Door te werken aan een gemeenschappelijk doel en het in kaart brengen en afwegen van wat mensen belangrijk vinden krijg je een beter plan. Een plan dat door mensen wordt gesteund en dat uiteindelijk sneller wordt uitgevoerd'

Om dit doel te realiseren geeft het handvat de tip om participatie met de omgeving vast te leggen in heldere afspraken over de inhoud en het samenspel. Dit door een aantal kernvragen te beantwoorden. Bijvoorbeeld (zonder volledig te willen zijn):

Inhoud

- Wat wil je bereiken met het plan, aan welke doelen draagt het bij?
- Wanneer is het een succes?
- Wat weten we al wel en wat weten we nog niet?
- Wat zijn de risico's en hoe dek je die af?

Samenspel

- Wanneer verloopt het samenspel succesvol?
- Welke beren op de weg zie je voor samenwerking en hoe kun je die verjagen?
- Wie worden betrokken en welke motieven en belangen hebben betrokkenen?
- Wat doe je met ideeën en meningen over het plan?

Daarnaast komt - naast inwonersparticipatie - ook overheidsparticipatie in beeld, alsmede de gevolgen van de Omgevingswet. Zo wordt aangegeven dat een initiatiefnemer zelf regisseur is van zijn plan en zelf de omgeving betreft om het initiatief te realiseren: 'Zodra de gemeente over een initiatief een besluit moet nemen, bijvoorbeeld het verlenen van een vergunning, dan vraagt de gemeente aan de initiatiefnemer of en zo ja hoe hij zijn omgeving heeft betrokken bij de voorbereiding van het initiatief.'

Daarbij merken wij (de rekenkamer) op dat het het zorg dragen voor participatie door de initiatiefnemer een complex onderwerp is binnen de Omgevingswet. In welke gevallen de gemeente wel of niet dwingend kan opleggen aan initiatiefnemers om participatie te verzorgen, en met welke kwaliteit, ligt ingewikkelder dan hierboven geschetst. Zie bijlage 1.

Toegepaste normen

Het beleid is vertaald naar een werkwijze en regels voor de uitvoering.

Resumé

Het Zoeterwoudse handvat voor participatie biedt zicht op het doel van participatie, namelijk:

- Werken aan een gemeenschappelijk doel;
- Betere plannen maken door het kunnen afwegen wat mensen belangrijk vinden;
- Deze sneller kunnen uitvoeren.

Het bevat heldere spelregels voor inwonersparticipatie. Niet door deze op voorhand vast te leggen maar aan te geven welke afspraken over inhoud en samenspel met participanten moeten worden vastgelegd. Dat doet recht aan maatwerk.

Er is aansluiting met de Omgevingswet door aan te geven dat de gemeente initiatiefnemers vraagt hoe de omgeving is betrokken. Hoe participatie is geregeld binnen de Omgevingswet is ons inziens (de rekenkamer) echter complexer in het licht van de bevoegdheden van de raad, het college en de initiatiefnemers. Dit is in het Zoeterwoudse handvat verder niet belicht.



3.2 Uitvoering en resultaten

Casussen en deelvragen

Hierna worden de bestudeerde casussen behandeld. Iedere casus richt zich op de onderstaande deelvragen van het onderzoek (we herhalen deze niet iedere keer bij de behandeling van de casussen):

- 4 In hoeverre wordt inwoners- en overheidsparticipatie ingezet, in verschillende fasen van het beleidsproces?
- 5 Op welke wijze wordt daarbij inwoners- en overheidsparticipatie vormgegeven?
- 6 Wat zijn in de uitvoering stimulansen en barrières voor inwoners- en overheidsparticipatie: wat gaat goed en wat gaat minder goed en waarom?
- 7 In hoeverre is de uitvoering van de gemeente ten aanzien van inwoners- en overheidsparticipatie doeltreffend?



3.2 De uitvoering: casus Rijndijk aardgasvrij

In 2019 is de Transitievisie Warmte (TVW) in Zoeterwoude opgesteld. Hierin is wijk Zoeterwoude Rijndijk aangewezen om als eerste wijk van het gas af te gaan. De gemeente is daarna gestart met een intensief participatietraject. Daartoe waren ook financiële middelen beschikbaar vanuit het 'ELENA-fonds', namelijk een subsidie van € 270K bestemd voor het proces en onderzoek. Ook de provincie geeft € 30K bijgedragen. ELENA staat voor 'European Local Energy Assistance, een gezamenlijk initiatief van de Europese Investeringsbank en de Europese Commissie.

Doel van het participatietraject was om gezamenlijk met inwoners scenario's voor verschillende warmtebronnen te verkennen en inwoners zich te laten uitspreken over een voorkeurscenario. Uiteindelijk heeft de raad een besluit genomen over wat een passend scenario is voor de gemeente. Dit besluit heeft de raad inmiddels genomen op 17 april 2025 en lag in lijn met het voorkeurscenario van de inwoners.

Algemeen beeld van het participatietraject

Zowel inwoners als de ambtelijke projectleiding geven een positief oordeel over het traject, zij zijn tevreden over het participatieproces. Dat blijkt uit de ingevulde vragenlijst als uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd.

De ambtelijke projectleiding geeft het participatietraject een cijfer 8. Drie participanten die nauw betrokken waren en de vragenlijst hebben ingevuld geven een cijfer 7. De ambtelijk projectleider geeft een positiever oordeel dan de participanten die de vragenlijst hebben ingevuld. Dat is op zichzelf niet opmerkelijk. De ervaring leert met deze vragenlijst dat participanten over het algemeen kritischer zijn dan de ambtelijke projectleiding.

Hoe waarden de ambtelijk projectleider en de participanten het traject?

De ambtelijk projectleider geeft dit traject een rapportcijfer:	8	Participanten geven dit traject een gemiddeld rapportcijfer:	7
---	---	--	---

Tips of aandachtspunten van participanten

Participanten geven ook tips of aandachtspunten mee voor de gemeente. De belangrijkste zijn:

- De ambitie van de gemeente om koploper te willen zijn stond niet ter discussie. Dit is volgens participanten echter wel een discussie waard omdat dit ook nadelen heeft. Bijvoorbeeld het niet kunnen benutten van mogelijke toekomstige (technologische) ontwikkelingen. Een van de participanten noemt dit ook wel 'de wet van de remmende voorsprong'.
- Het is een langlopend traject en de uitdaging is dan hoe de aandacht van inwoners vast te houden.
- Het is nog de vraag of het door inwoners uitgesproken voorkeurscenario ook haalbaar is. De aanleg van het warmtenet met restwarmte uit de havens van Rotterdam kent namelijk nog vele hobbels die genomen moeten worden.
- Een belangrijk politiek vraagstuk is hoe om te gaan met de spanning tussen collectieve en individuele oplossingen. Naarmate meer mensen kiezen voor een individuele oplossing ontstaat meer druk op de haalbaarheid en betaalbaarheid van een collectieve oplossing.



3.2 De uitvoering: casus Rijndijk aardgasvrij

Realisatiekracht

Het doel is gerealiseerd. Samen met inwoners zijn drie scenario's verkend en inwoners hebben zich uitgesproken voor een voorkeurscenario, namelijk een collectief warmtenet. Door inzet van kennispartners en onderzoeken hebben de gemeente en inwoners ook gaandeweg steeds meer inzicht gekregen in de complexe materie.

De vraag of dit voorkeurscenario haalbaar is hangt nog wel in de lucht. Zo is er nog geen zicht op de (financiële) haalbaarheid van het benutten van de restwarmte uit de havens van Rotterdam. Dit is waar de gemeente Zoeterwoude nauwelijks invloed op heeft.

Democratie

De raad heeft zich vooraf duidelijk uitgesproken dat participatie van inwoners belangrijk is. Inwoners hadden vervolgens invloed op welke scenario's te onderzoeken. De scenario's zijn zo gekozen dat verschillende belangen zichtbaar werden:

- De goedkoopste oplossing wanneer er wordt geïsoleerd;
- De duurzaamste oplossing: meeste CO₂-reductie ten opzichte van aardgas;
- De goedkoopste oplossing zonder vooraf grote investering in woningaanpassing.

Per scenario was inzichtelijk welke technieken daarvoor in aanmerking komen of juist zijn uitgesloten. Denk aan technieken zoals een warmtenet, warmtepomp, groengas, waterstof.

Belangrijk is dat op enig moment de inwoners die deelnamen aan werkgroepen beseften dat zij niet alle inwoners van de Rijndijk konden vertegenwoordigen. De werkgroep is daarom omgevormd naar een klankbordgroep en er is meer ingestoken op het betrekken van alle inwoners, zoals via informatiebijeenkomsten en de mogelijkheid om zich uit te spreken over een voorkeurscenario. Er bleek een voorkeur voor minimale aanpassing aan de woning met een collectieve warmtetechniek.

I REALISATIEKRACHT De opgave zo slagvaardig, slim, snel en/of efficiënt mogelijk realiseren			II DEMOCRATIE De stem van de samenleving is vertegenwoordigd en klinkt door		
Participatie draagt bij aan...	Volgens de projectleider	Volgens participanten	Participatie draagt bij aan...	Volgens de projectleider	Volgens Participanten
nieuwe/betere ideeën en inzichten	+	+	steun voor inhoud plan/project/initiatief	+	+
meer ambitie of kwaliteit	0	nvt	meer invloed van inwoners, etc.	0	0
het delen van verantwoordelijkheid	++	nvt	grotere betrokkenheid en deelname	nvt	0
deelnemers hebben concreets iets toegevoegd	nvt	0	een zorgvuldige afweging van alle belangen	+	0
eigen inbreng is voor deelnemers (deels) herkenbaar in het eindresultaat	nvt	0	het duidelijk maken van hoe belangen zijn meegewogen	nvt	0
			het duidelijk maken hoe inbreng is behandeld	nvt	0

3.2 De uitvoering: casus Rijndijk aardgasvrij

Kwaliteit van samenwerking

Participanten geven aan dat er sprake was van een respectvolle houding van de gemeente en prettige omgang met inwoners. Door te kiezen voor een werkgroep werd het ook ervaren als 'samen aan de slag gaan', meningen werden serieus genomen en wogen even zwaar. De werkgroep bestond uit een divers gezelschap: inwoners met en zonder kennis van zaken over het onderwerp, mensen met een koop- en huurwoning, mensen met een klein en ruimer inkomen et cetera. Hiermee werd de kennis en ervaring van mensen benut en werd helder hoe een en ander aan kon sluiten op verschillende woon- en leefomstandigheden van mensen.

Professionele vormgeving

Vooraf is een communicatie- en participatieplan opgesteld. Het plan bevat een inhoudelijke en geografische afbakening van het participatietraject, doelen van participatie, rol van de gemeente, een stakeholders-/doelgroep analyse en daarbij passende communicatiestijlen en werkvormen alsmede een gedetailleerde planning en in te zetten middelen.

Voor inwoners van Zoeterwoude Rijndijk zijn er meerdere bijeenkomsten voor de werkgroep georganiseerd die als doel hadden om verschillende scenario's te verkennen. De scenario's werden verder onderzocht door professionele kennispartners zoals CE-Delft, het Planbureau voor de leefomgeving en The Earlybirds.

Wanneer dat nodig was werd bijgestuurd en er werd een scala van passende (werk)vormen op maat ingezet. Voorbeelden zijn de inzet van een werkgroep en later een klankbordgroep, het verbreden van de groep deelnemers door informatieavonden voor alle inwoners, wijkbezoeken, live facebooksessies, het uitzetten van een enquête om alle inwoners de gelegenheid te geven zich uit te spreken voor een voorkeurscenario, de inzet van een online tool om mensen te helpen nadenken over maatregelen die zij kunnen nemen om hun woning te verduurzamen (Buurt Warmte Wijzer) en inzet van een website. Via de Buurt Warmte Wijzer en een stembiljet konden inwoners hun voorkeur geven voor een scenario.

III KWALITEIT VAN SAMENWERKING Goed teamspel: constructieve interactie en duidelijkheid voor iedereen			IV PROFESSIONELE VORMGEVING Een goede voorbereiding en een goed werkende aanpak in de praktijk		
Tijdens het traject is er sprake van...	Volgens de projectleider	Volgens participanten	Tijdens het traject is er sprake van...	Volgens de projectleider	Volgens participanten
juiste verwachtingen over en weer	+	0	zicht op de relevante spelers en hun belangen	++	nvt
duidelijke spelregels voor de samenwerking	+	nvt	professionele begeleiding van het traject	+	nvt
hoe inbreng wordt behandeld	+	0	maatwerk in werkvormen en communicatie	+	0
open en constructieve interactie	+	+	ondersteuning met begrijpelijke informatie, geld, expertise of capaciteit	+	0
tijdige en relevante informatie	+	nvt	heldere procedure over besluitvormings-momenten abtenaren, college of raad	nvt	0
prettige omgang en bejegening	nvt	++			
een samenwerking gericht op afwegen van belangen	+	nvt			



Bron: Igno Pröpfer, *De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders*, Coutinho, 2009, p. 16-18 ('De juiste participatieladder weer in beeld'). Zie ook bijlage 1.

3.2 De uitvoering: casus Europaweg 2

De initiatiefnemer (projectontwikkelaar) heeft een plan om 18 woningen te bouwen op dit terrein, ingeklemd tussen de N206 en een watergang langs de achterzijde van woningen aan de Miening. Het voorlopige ontwerp gaat uit van een rij woningen aan de zijde van de N206 om het geluid van de N206 te reduceren voor de woonbuurt. Deze rij bestaat uit 6 eengezinswoningen en 6 appartementen (sociale segment). Aan de zijde van de watergang gaat het plan uit van 6 halfvrijstaande woningen aan het water. Het plan om op deze locatie woningen te realiseren is opgenomen in de gebiedsvisie bedrijventerrein Keer-Weer van december 2021. De gebiedsvisie gaat uit van een gemengd woon-werkgebied waarbij per deelgebied het accent op wonen of werken ligt. Grote kaders voor de aansluiting op de omgeving zijn daarbij opgenomen. Voor het Westen de woningen naar de Keer-weer te richten en het aanzicht vanaf de N206 is de achterzijde van het vastgoed waarbij de bouwhoogte kan oplopen tot drie bouwlagen. Voor het Noorden woningen te realiseren in een dorps setting, aan te sluiten op het woonmilieu op het eiland en het karakter van Zoeterwoude Dorp. Dit door middel van vrijstaande woningen, in een iets hogere dichtheid met rijtjeswoningen of kleine appartementenblokjes. Voor de totstandkoming van de gebiedsvisie zijn bewoners, ondernemers en vastgoedeigenaren geconsulteerd. Dat participatietraject laten we in dit onderzoek verder buiten beschouwing. Het gaat hier specifiek om het participatietraject rondom het bouwplan voor Europaweg 2.

Algemeen beeld van het participatietraject

Zowel participanten (omwonenden) als de ambtelijke projectleiding zijn ontevreden over het participatieproces. Dat blijkt uit de ingevulde vragenlijst, uit gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd en insprekers tijdens de raadsvergadering van 27 maart 2025. De ontevredenheid van de insprekers (omwonenden) en van de raad omtrent het proces was reden voor het college om de raad voor te stellen het raadsvoorstel over de Nota van Uitgangspunten voorlopig terug te nemen. Dit om recht te doen aan de inbreng van de omwonenden en de raad. Het college wil het traject doorstarten, gericht op een zorgvuldig en breed gedragen proces en herstel van vertrouwen met een helder en passend participatietraject en een herziening van de Nota van Uitgangspunten.

Hoe waarden de ambtelijk projectleider en de deelnemers het traject?

De ambtelijk projectleider geeft dit traject een rapportcijfer:

5

Participanten geven dit traject een gemiddeld rapportcijfer:

4

Tips en aandachtspunten van participanten

Participanten geven ook tips of aandachtspunten mee voor de gemeente. De belangrijkste vatten we hieronder kort samen.

Stel als gemeente eerst een kaderstellende Nota van Uitgangspunten op en start daarna pas een participatietraject. De nota moet helderheid bieden ten aanzien het proces én de inhoud:

- Een gedeeld beeld over het proces. Zowel de gemeente als projectontwikkelaar hebben nog geen ervaring met de Omgevingswet, laat staan dat omwonenden deze kennis hebben.
- Hoe de gemeente verschillende belangen afweegt, waaronder het belang van omwonenden.
- Waar de invloedsruimte zit voor omwonenden en wat de rollen zijn van de gemeente, de omwonenden en de projectontwikkelaar.

Omwonenden zijn overigens niet tegen de bouw van woningen maar geven vooral aan dat het plan niet past bij het karakter van de woon- en leef omgeving Miening en van het Eiland. Dit zowel qua aantal nieuw te bouwen woningen als de uitstraling en hoogte van de woningen. Daarnaast maken omwonenden zich zorgen over verkeersveiligheid, parkeren, groen et cetera. Al deze zorgen hebben zij geuit in hun schriftelijke zienswijzen en door in te spreken in de raadsvergadering.



3.2 De uitvoering: casus Europaweg 2

Realisatiekracht

Er zijn nog geen woningen gerealiseerd en is nog geen aanvraag gedaan voor een omgevingsvergunning. In 2023 heeft de gemeente een intentieovereenkomst afgesloten om mee te werken aan het onderzoeken van de haalbaarheid van 20 woningen op de locatie. Er is een eerste plan gepresenteerd door de initiatiefnemer aan de gemeente en omwonenden. Daarna heeft de gemeente een Nota van Uitgangspunten gemaakt (februari 2025) om kaders te bieden voor de planuitwerking. De nota is voor een zienswijze voorgelegd aan omwonenden. Zij hebben inmiddels hun zienswijze gegeven en gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot inspraak in de raadsvergadering van 27 maart 2025.

Democratie

Omwonenden geven aan dat het onduidelijk is wie nu precies welke belangen afweegt. Er lopen twee namelijk processen door elkaar. Dat maakt het participatietraject complex en onoverzichtelijk voor omwonenden maar ook voor de raad. De raad geeft dit ook aan in de raadsvergadering van 17 maart 2025. Hoe het besluitvormings- en participatieproces zou moeten lopen conform de Omgevingswet is voor de raad onduidelijk.

- Het eerste proces loopt via de projectontwikkelaar die het participatietraject vorm geeft met betrekking tot het ontwerp van het plan.
- Het tweede proces loopt via de gemeente die, na eerste ontwerp van het plan, een nota van uitgangspunten heeft opgesteld als kaderstelling voor het plan.

Omwonenden geven aan dat voor de zuiverheid van rollen - tussen de gemeente en projectontwikkelaar - eerst de Nota van Uitgangspunten door de gemeente had moeten worden opgesteld en voor participatie worden voorgelegd aan omwonenden. Daarna het voorlopige ontwerp door de projectontwikkelaar. Dan had het helder geweest op welk moment wie welke belangen afweegt.

I REALISATIEKRACHT De opgave zo slagvaardig, slim, snel en/of efficiënt mogelijk realiseren			II DEMOCRATIE De stem van de samenleving is vertegenwoordigd en klinkt door		
Participatie draagt bij aan...	Volgens de projectleider	Volgens deelnemers	Participatie draagt bij aan...	Volgens de projectleider	Volgens deelnemers
nieuwe/betere ideeën en inzichten	++	0	steun voor inhoud plan/project/initiatief	-	-
meer ambitie of kwaliteit	+	nvt	meer invloed van inwoners, etc.	+	--
het delen van verantwoordelijkheid	0	nvt	grotere betrokkenheid en deelname	nvt	-
deelnemers hebben concreets iets toegevoegd	nvt	--	een zorgvuldige afweging van alle belangen	0	--
eigen inbreng is voor deelnemers (deels) herkenbaar in het eindresultaat	nvt	--	het duidelijk maken van hoe belangen zijn meegewogen	nvt	--
			het duidelijk maken hoe inbreng is behandeld	nvt	-

3.2 De uitvoering: casus Europaweg 2

Kwaliteit van samenwerking

Omwonenden en de ambtelijke projectleiding zijn ontevreden over de samenwerking. Omwonenden hebben geen vertrouwen in het traject, voelen zich niet gehoord en vragen zich af wie hun belangen meeweegt en of dat op een transparante en evenwichtige wijze gebeurt:

- Hun op- en aanmerkingen op een eerste presentatie van het plan door de projectontwikkelaar zien zij niet terug. Het plan wordt door de projectontwikkelaar in een tweede bijeenkomst ongewijzigd, inclusief met fouten, gepresenteerd.
- De gemeente maakt de rolverhoudingen niet helder en zelfs diffuus door gezamenlijk met de projectontwikkelaar te reageren op reacties op het plan met een vraag- en antwoord document, of te verwijzen naar de projectontwikkelaar.
- De ambtelijke organisatie worstelt zelf ook met de rolverhoudingen in het kader van de Omgevingswet. Optreden als eerste aanspreekpunten of doorverwijzen naar de projectontwikkelaar waarmee deze als het ware (tegen)partij wordt voor omwonenden?

Professionele vormgeving

Er is geen participatieplan opgesteld. De gemeente heeft wel de projectontwikkelaar geadviseerd zich daarbij te laten begeleiden. Door de wijze waarop het proces is ingericht is het echter voor omwonenden onhelder welke inhoudelijke- en proceskaders de gemeente voor ogen heeft. Dat wordt achteraf met een Nota van Uitgangspunten gerepareerd maar zorgt niet voor een herstel van vertrouwen bij omwonenden. Dit alles wordt gevoed door:

- Feitelijke fouten in het eerste plan, zoals gepresenteerd in een eerste inloopavond, zijn niet zijn gecorrigeerd voor de tweede inloopavond en op- en aanmerkingen zijn ook niet verwerkt. Kortom: hetzelfde plan wordt nogmaals gepresenteerd. Dat geeft direct al een deuk in het vertrouwen van omwonenden in de gemeente en de projectontwikkelaar.
- Een tussentijdse brief van omwonenden wordt verder niet beantwoord.
- Tijdens de tweede inloopavond zijn, naast omwonenden, ook geïnteresseerden in een woning aanwezig. Het wordt daarmee ervaren als een verkoopmoment voor de projectontwikkelaar.
- De Nota van Uitgangspunten wordt na de twee inloopavonden door de gemeente opgesteld. Dat wekt de indruk dat dit kader is toegesneden op het plan van de projectontwikkelaar in plaats van dat het beleid en doelen van de gemeente voorop staan. Inwoners konden een zienswijze indienen op de Nota van Uitgangspunten. Daarmee lopen twee participatieprocessen door elkaar: die van het plan van de projectontwikkelaar en die van de Nota van Uitgangspunten.

III KWALITEIT VAN SAMENWERKING Goed teamspel: constructieve interactie en duidelijkheid voor iedereen			IV PROFESSIONELE VORMGEVING Een goede voorbereiding en een goed werkende aanpak in de praktijk		
Tijdens het traject is er sprake van...	Volgens de projectleider	Volgens deelnemers	Tijdens het traject is er sprake van...	Volgens de projectleider	Volgens deelnemers
juiste verwachtingen over en weer	0	-	zicht op de relevante spelers en hun belangen	+	nvt
duidelijke spelregels voor de samenwerking	-	nvt	professionele begeleiding van het traject	0	nvt
hoe inbreng wordt behandeld	+	-	maatwerk in werkvormen en communicatie	-	-
open en constructieve interactie	-	-	ondersteuning met begrijpelijke informatie, geld, expertise of capaciteit	0	-
tijdige en relevante informatie	0	nvt	heldere procedure over besluitvormings-momenten abtenaren, college of raad	nvt	-
prettige omgang en bejegening	nvt	+			
een samenwerking gericht op afwegen van belangen	0	nvt			



Bron:

Igno Pröpper, *De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders*, Coutinho, 2009, p. 16-18 ('De juiste participatieladder weer in beeld'). Zie ook bijlage 1.

3.2 De uitvoering: casus Groener Zoeterwoude

De vrijwilligers van het initiatief 'Gebiedscoöperatie Groener Zoeterwoude' richten zich op allerlei onderwerpen die te maken hebben met verduurzaming van de samenleving.

De vrijwilligers:

- Ondersteunen met kennis en advies inwoners en mkb-bedrijven bij het verduurzamen van hun woningen en panden. Dit gaat om het verminderen van het energieverbruik door isoleren, het zelf of opwekken van energie en het 'van het gas losgaan'. Dit doen zij structureel en permanent bijvoorbeeld met de inzet van de energiecoaches (werkgroep Duurzaam Wonen), informatie op een website, informatiebijeenkomsten, events en via de lokale media.
- Leveren een bijdrage aan de werkgroepen in het traject 'Rijndijk van gas los' door inzet van hun werkgroep Buurtwarmte.
- Richten zich op locatiekeuzes voor grootschalig opwek (werkgroep Grootschalige opwek) en hoe inwoners mede-eigenaar kunnen door financieel te participeren in bestaande en toekomstige windmolens.
- Ontplooiën activiteiten rondom circulaire economie, zoals de recente opening van een Repair Café.
- Zoeken naar oplossingen voor vraagstukken op het gebied van duurzame voeding en -landbouw (werkgroep Voedsel).

De aard van het inwonersinitiatief is te typeren als zowel een projectmatige als structureel permanent initiatief. De vrijwilligers ondersteunen namelijk specifieke projecten met een begin en een eind (bijvoorbeeld het traject Zoeterwoude Rijndijk van gas los) én verrichten permanent doorlopende activiteiten (zoals de energiecoaches en het Repair Café).

Algemeen beeld

Zowel Groener Zoeterwoude als de ambtelijk contactpersoon zijn tevreden over het inwonersinitiatief. Dat blijkt uit de ingevulde vragenlijst als uit gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd.

Waardering van de ambtelijke accounthouder en initiatiefnemers.

Oordeel van ambtelijke begeleider over tevredenheid bijdrage gemeente:	8	Oordeel van initiatiefnemer over het proces:	7
		Oordeel van initiatiefnemer over het resultaat:	7

Tips en aandachtspunten van de initiatiefnemers

De initiatiefnemers geven tips of aandachtspunten mee voor de gemeente. De belangrijkste vatten we hieronder kort samen.

- Draag zorg voor continuïteit ten aanzien van overleg met een duidelijke overlegstructuur en financiële middelen. Rond in dit kader de samenwerkingsovereenkomst snel af.
- Wees helder over hoe de samenwerking wel of niet kan worden ingezet voor het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen.
- Gebruik de data van energiecoaches voor beleidsontwikkeling. Koester de activiteiten van energiecoaches. Zij kennen de mensen en komen bij de mensen thuis zodat zij weten waarmee mensen worstelen, bijvoorbeeld Energiearmoede.
- Benut de kennis van de coöperatie bij beleidsontwikkeling en planvorming. Leer van voorbeelden uit andere gemeenten, ook daar heeft de gebiedscoöperatie kennis van vanuit het netwerk van coöperaties.
- Neem als gemeente een actieve rol in het verbinden van verschillende partijen: inwoners-bedrijven-organisaties.



3.2 De uitvoering: casus Groener Zoeterwoude

Realisatiekracht

Groener Zoeterwoude maakt ieder jaar met een jaarplan duidelijk wat de ambities zijn voor het komende jaar en met een jaarverslag wat is gerealiseerd over het afgelopen jaar, en hoe de (financiële) middelen worden of zijn ingezet.

Als voorbeeld enkele zaken uit het derde jaarverslag over het jaar 2023:

- Acht gecertificeerde energicoaches hebben inwoners voorzien van informatie en begeleiding bij het verduurzamen van de woning en aandacht besteed aan mensen die te maken hebben met 'Energiearmoede'. De aanvragen van inwoners voor advies en begeleiding worden ook geadministreerd.
- Leden van de werkgroep Buurtwarmte hebben deelgenomen aan de klankbordgroep 'Rijndijk van gas los' en informatiemarkten over dit thema.
- In de regionale coöperatie Rijnland Energie wordt samengewerkt aan grote opwekprojecten. Het eerste project was de aankoop van twee Zoeterwoudse windmolens (De Watergeuzen).

Democratie

Groener Zoeterwoude is een coöperatie met leden. Een coöperatie is een bijzondere vorm van een vereniging omdat het economische winst kan uitkeren aan de leden. Dat is in het geval van een vereniging niet het geval.

De coöperatie heeft leden en is daarmee democratisch ingericht. De algemene vergadering van leden bepaalt het beleid en het bestuur voert dat uit. Groener Zoeterwoude is dus zo ingericht dat de belangen van leden worden vertegenwoordigd. Die belangen kunnen overeenkomen met het algemeen belang, zoals de gemeente dat afweegt, maar dat hoeft niet perse het geval te zijn. De gemeente kan een afweging maken om een bepaalde activiteit van Groener Zoeterwoude wel of niet te ondersteunen. De gemeente ondersteunt een activiteit in het geval deze in lijn ligt met de beleidsdoelen van de gemeente, en daarmee het algemeen belang. De gemeente kan ook besluiten een bepaalde activiteit niet of minder te ondersteunen omdat het niet of deels in lijn ligt met de gemeentelijke beleidsdoelen. De coöperatie vertegenwoordigt ook niet alle inwoners van Zoeterwoude. De gemeente zal dan ook, naast de inbreng van de coöperatie, andere belangen laten meewegen.

I REALISATIEKRACHT			II DEMOCRATIE		
Het realiseren van het initiatief	Volgens de ambtelijke begeleider	Volgens deelnemers	De stem van de samenleving is vertegenwoordigd en klinkt door	Volgens de ambtelijke begeleider	Volgens deelnemers
De doelen van het initiatief zijn gerealiseerd	+	+	De initiatiefnemers hebben zicht op de belangen van anderen die geraakt worden door of te maken hebben met het initiatief	+	0
Door samenwerking met de gemeente zijn de doelen <i>sneller</i> gerealiseerd.	NVT	0	De initiatiefnemer heeft inzet gepleegd om tegengestelde belangen te overbruggen, bijv. door compromissen te sluiten	+	0
Door samenwerking met de gemeente heeft het initiatief <i>meer</i> doelen bereikt.	NVT	0	Het is de initiatiefnemer gelukt om de tegengestelde belangen te overbruggen	0	0
De gemeente heeft slagvaardig gehandeld.	NVT	0	De gemeente wijst het initiatief op eventuele tegengestelde belangen	++	0
De gemeente heeft een goede bijdrage geleverd aan het initiatief.	+	NVT	De gemeente helpt het initiatief bij het overbruggen van eventuele tegengestelde belangen	+	0
Initiatiefnemer heeft voldoende realisatiekracht om doelen te realiseren	+	NVT	De gemeente legt goed uit hoe eventuele besluitvorming loopt en hoe zij tot haar besluiten is gekomen.	+	+
			De gemeente weegt bij besluiten de inbreng en belangen zorgvuldig af	+	+
			De betrokkenheid van inwoners bij onze stad, dorp of wijk is door dit initiatief toegenomen.	++	+

3.2 De uitvoering: casus Groener Zoeterwoude

Kwaliteit van samenwerking

Zowel de gemeente als Groener Zoeterwoude ervaren een goede kwaliteit van samenwerking. Wel zien zij dat de samenwerking een nieuwe fase is ingegaan. De gemeente legt meer dan voorheen de nadruk op de doeltreffendheid en doelmatigheid (efficiency) van het samenspel:

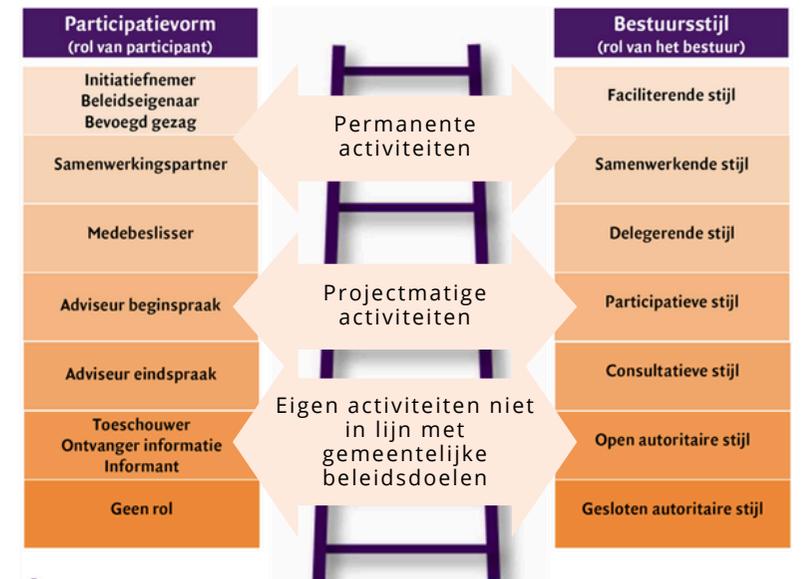
- De gemeente stuurt, meer dan voorheen, op eigen politieke- en beleidsprioriteiten. De gemeente wil de beschikbare ambtelijke capaciteit meer doelgericht en doelmatig inzetten. Een voorbeeld is het dossier Windmolens. Het zoekproces naar locaties voor nieuwe windmolens heeft in de huidige bestuursperiode minder prioriteit, de gemeente stemt hier met Groener Zoeterwoude dan ook minder over af.
- De gemeente ziet ook dat Groener Zoeterwoude voor bepaalde onderwerpen één van de belangengroepen is, en daarmee niet perse representatief voor alle inwoners van Zoeterwoude. Om alle belangen evenwichtig af te wegen richt de gemeente zich op meer belangengroepen en moet daarmee de beschikbare capaciteit en tijd evenwichtig verdelen.
- Opgaven worden complexer en de gemeente groeit gestaag. Ten opzichte van het jaar 2020 een groei van circa 18% in aantal inwoners. Hierdoor zal het werk voor de gemeente toenemen. Ook dit vraagt van de gemeente om scherper prioriteiten te stellen en meer structuur aan te brengen in plaats van almaar op maat en incidenteel in te spelen op zaken. In de Staat van Zoeterwoude 2021-2025 wordt dit overigens al opgemerkt.

Professionele vormgeving

Om een nieuwe fase van samenwerking vorm te geven wordt momenteel gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst. De gemeente en Groener Zoeterwoude zijn hier vanaf juni 2024 mee bezig, waaronder:

- Een nieuw kader voor de jaarlijkse financiële bijdrage van de gemeente aan Groener Zoeterwoude. De bedoeling is om een meer structurele wijze van subsidiering in te voeren: het onderscheiden van projectmatige en permanente structurele kernactiviteiten. Dit om voor dat laatste ook meer financiële zekerheid te kunnen bieden en daarmee de continuïteit beter te waarborgen. Zo zijn de activiteiten rondom het Repair Café gestart, nog zonder zekerheid te hebben over de financiering.
- Een nieuwe structuur en frequentie voor overleg en vergaderingen.

III KWALITEIT VAN SAMENWERKING			IV PROFESSIONELE VORMGEVING		
	Volgens de ambtelijke begeleider	Volgens deelnemers	Een goede voorbereiding en een goed werkende aanpak in de praktijk	Volgens de ambtelijke begeleider	Volgens deelnemers
Goed teamspel: constructieve interactie en duidelijkheid voor iedereen					
Er is een goede samenwerking tussen gemeente en initiatiefnemer(s)	+	++	De gemeente ondersteunt het initiatief op een professionele manier	+	+
De initiatiefnemer is netjes en respectvol door de gemeente behandeld.	NVT	++	De gemeente speelt een passende rol	+	NVT
De gemeentelijke regels en kaders en de eventuele rol/inzet van de gemeente voor het initiatief zijn duidelijk.	++	+	De gemeente levert maatwerk	+	0
De gemeente heeft aan de initiatiefnemer(s) helder gemaakt wat de gemeente kon betekenen voor het initiatief.	+	+	De procedures van de gemeente zijn helder voor de initiatiefnemer en andere betrokkenen	0	0
De gemeente zoekt naar 'ruimte' binnen de regels om het initiatief verder te helpen	0	++	De informatie van de gemeente is begrijpelijk voor initiatiefnemer en andere betrokkenen	+	0
De gemeente stelt alle relevante informatie beschikbaar om het initiatief verder te helpen	++	++	De gemeente komt haar afspraken na	0	0
De gemeente heeft een open en constructieve houding	++	NVT			
De initiatiefnemer heeft een open en constructieve houding	++	NVT			



Bron:

Igno Pröpfer, *De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders*, Coutinho, 2009, p. 16-18 ('De juiste participatieladder weer in beeld'). Zie ook bijlage 1.

3.2 De uitvoering: casus Nota Sociaal Beleid

De Nota Sociaal Beleid 2023-2026 is een voortzetting van de voorgaande nota over de periode 2017-2022. Voor de totstandkoming van de voorgaande nota is een uitgebreider participatietraject ingezet. Dat traject is in dit onderzoek niet onderzocht. Het onderzoek heeft zich gericht op de huidige nota.

Algemeen beeld

Gaandeweg het onderzoek bleek dat voor de totstandkoming van de huidige nota een lichte vorm van participatie is ingezet. Het is voor een zienswijze voorgelegd aan woordvoerders van de cliëntenraad Participatiewet en de Adviesraad Wmo & Jeugd. De gemeente heeft een lichte vorm ingezet omdat:

- Voor de Omgevingsvisie is een intensief participatietraject ingezet, daarop kon worden voortgebouwd.
- Er is voortdurend reguliere afstemming met maatschappelijke partners. Participatie is daarmee in feite een permanent proces, een apart traject is niet nodig.
- De gemeente heeft het voornemen om voor specifieke onderwerpen van de Nota Sociaal Beleid participatie intensiever in te zetten. Dit ter verdieping en verdere uitwerking van deze onderwerpen. Een voorbeeld is de ontwikkeling van de Nota Vrijwilligersbeleid.

Het voorgaande wordt herkend door maatschappelijke partners. Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente richting Zoeterwoude voor Elkaar expliciet aangegeven de nota zelf te willen opstellen en dat input niet nodig was. Maatschappelijke partners zien de nota ook niet als een apart traject ten opzichte van het permanent met elkaar het dialoog voeren. Dit is de reden waarom we hier de resultaten uit de online vragenlijst niet presenteren, zoals dat in de voorgaande casussen wel is gedaan. De antwoorden op de vragenlijst leverden namelijk geen specifiek beeld over participatie rondom de nota. Respondenten onderscheiden dit niet van het permanent voeren van het dialoog. In gesprekken in het kader van dit onderzoek is daarom ook verder ingegaan op hoe maatschappelijke partners de samenwerking met de gemeente in het algemeen ervaren en welke verbeterpunten zij daarbij zien.

Tips en aandachtspunten van maatschappelijke partners

- Het is voor maatschappelijke partners moeilijk navolgbaar wat er wordt gedaan met hun adviezen. Wat precies gedaan is met de op- en aanmerkingen op de conceptnota is moeilijk te benoemen. Er vindt hierover geen heldere terugkoppeling plaats vanuit de gemeente. Wij (rekenkamer) merken hierbij op dat informatie ook tijdens dit onderzoek moeilijk of zelfs niet vindbaar was binnen de organisatie. De informatie is versnipperd en door opeenvolging van medewerkers valt informatie ook van tafel.
- Er is behoefte aan compacte en krachtige nota's met meer nadruk op concrete acties. De organisaties geven aan meer accent te willen zien op concrete acties en daarbij betrokken te willen worden. Daarnaast wordt aangegeven om meer te investeren in evaluatie van beleid: wat is wel of niet bereikt en waarom?
- De slagvaardigheid van de gemeente schiet in de ogen van maatschappelijke partners nogal eens tekort. Zoals hierboven al genoemd spitsen de maatschappelijke partners zich vooral toe op de vertaling naar daadwerkelijke acties en uitvoering. Zij geven aan dat door het grote verloop van ambtelijke medewerkers de continuïteit ontbreekt om actiepunten op te volgen, mails en telefoontjes te beantwoorden.
- In de ogen van maatschappelijke partners redeneert de gemeente vooral binnen de kaders van wet- en regelgeving. Er wordt een meer oplossingsgerichte houding verwacht waarbij ook wordt gezocht naar alternatieve oplossingen. Dit door onderwerpen, organisaties en mensen met elkaar te verbinden en vanuit die verbindingen te komen tot verschillende oplossingsmogelijkheden. De problematiek van mensen speelt zich immers niet af binnen een enkel wetskader.

3.2 De uitvoering: casus Nota Sociaal Beleid

Realisatie en democratie

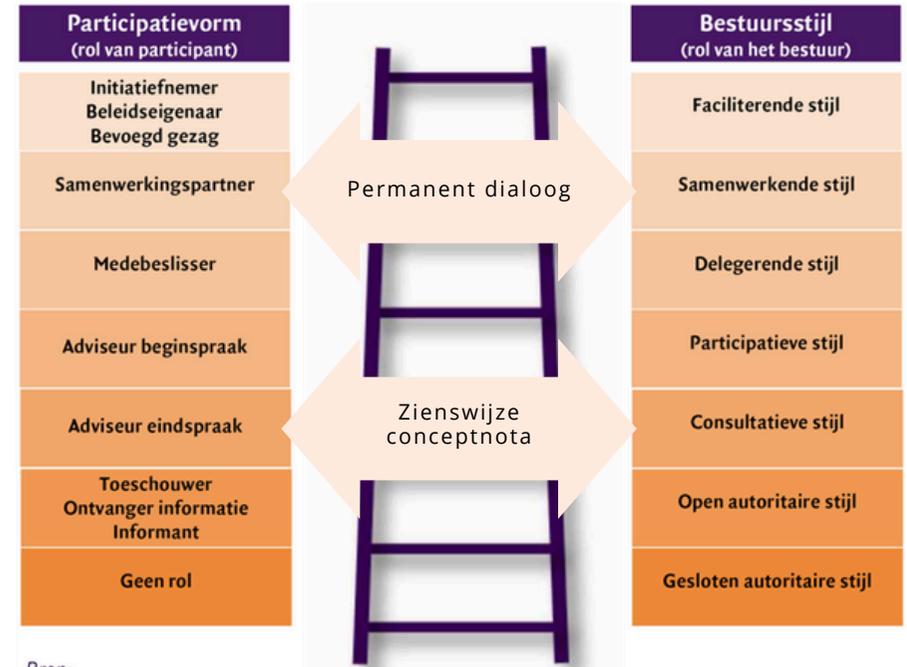
De gesproken maatschappelijke organisaties richten zich vooral op praktische en concrete zaken. Het zijn vrijwilligers die vooral willen 'doen' en de dingen willen realiseren. Slagvaardigheid en daadkracht vinden zij dan ook zeer belangrijk. Zij realiseren ook zaken, bijvoorbeeld:

- De vereniging Meer Bewegen voor Ouderen heeft een sporttest voor senioren opgezet. De gemeente heeft dit ondersteund, onder andere met (financiële) middelen.
- De cliëntenraad Participatiewet heeft aangegeven dat mensen het fijn zouden vinden als de uitkering van het vakantiegeld tegelijkertijd met de reguliere uitkering in mei zou kunnen plaatsvinden en de uitkering in december ruim voor de kerstdagen. Dat gebeurt nu ook. De cliëntenraad zet zich ook voortdurend in om de drempel voor mensen om hulp te vragen aan de gemeente zo laag als mogelijk te houden. Ook daar heeft de cliëntenraad met succes inbreng in.

Permanent over praktische zaken met elkaar in gesprek zijn gaat goed en hiermee hebben de organisaties ook succes. Daarbij merken zij op dat het wel slagvaardiger kan. De opvolging van actiepunten door de gemeente laat te wensen over en zij geven aan dat het hoge verloop van ambtelijk medewerkers hier de oorzaak van is. Verder is de beleidsmatige invloed rondom de laatste nota minimaal. Sommige organisaties hebben inbreng kunnen leveren op de conceptnota maar weten niet te benoemen hoe die inbreng precies is verwerkt in de nota. Ook geven zij aan weinig tijd te hebben gekregen om zich goed te verdiepen in de nota.

Samenwerking en professionele vormgeving

De gesproken maatschappelijke partners zijn over het algemeen positief over het contact met de gemeente. Er is structureel een aantal keer per jaar overleg over uiteenlopende onderwerpen, de lijnen zijn kort en dat leidt ook tot inbreng vanuit de partners en ondersteuning van de gemeente (waaronder de inzet van subsidies). Wel wordt opgemerkt dat de relatie met de gemeente zakelijker is geworden met betrekking tot het beschikbaar stellen van een subsidie. Een subsidie wordt in eerste instantie als een voorschot beschikbaar gesteld. Achteraf vraagt de gemeente jaarlijks om een verantwoording over de besteding van deze subsidie. Op zichzelf wordt dit als zeer begrijpelijk ervaren maar er zijn wel zorgen of kleinere vrijwilligersorganisaties een dergelijke administratie kunnen beheren waarmee zij voldoende scherp verantwoording kunnen afleggen.



Bron:
Igno Pröpper, *De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders*, Coutinho, 2009, p. 16-18 ('De juiste participatieladder weer in beeld'). Zie ook bijlage 1.

Omgevingswet en participatie

Overheden zoals gemeenten moeten bij plannen voor de omgeving omwonenden, bedrijven en organisaties betrekken. In de Omgevingswet staan hierover regels. Bijvoorbeeld dat in de definitieve omgevingsvisies en -plannen moet staan aan welke omwonenden, bedrijven en organisaties een advies is gevraagd, en wat het resultaat daarvan is. Voor overheden is het hiermee helder dat zij aan participatie moeten doen. Dat ligt complexer bij niet-overheden. Dan is participatie soms wel en soms niet verplicht. Wie een plan of idee heeft, is niet altijd verplicht om anderen hierbij te betrekken. De gemeenteraad kan wel besluiten dat bij bepaalde plannen participatie wel verplicht is.

- Participatie is in veel gevallen niet verplicht, bijvoorbeeld als het initiatief volledig binnen de kaders van een door de gemeente vastgesteld omgevingsplan past. Participatie mag wel en is ook aan te raden.
- Participatie kan verplicht worden gesteld. De gemeenteraad heeft dan vooraf besloten dat bij bepaalde plannen dat het geval is. Denk aan buitenplanse planactiviteiten, dus voorgenomen plannen die buiten de kaders van een vastgesteld omgevingsplan vallen.

In de Omgevingsregeling is participatie in alle gevallen als **aanvraagvereiste** opgenomen. De aanvrager van een omgevingsvergunning moet aangeven of en zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten daarvan zijn. Deze aanvraagvereiste betekent niet dat de aanvrager ook automatisch verplicht is om ook daadwerkelijk aan participatie te doen, zie het bovenstaande. De bedoeling is de aanvrager te stimuleren om aan participatie te doen, en als hij/zij dat doet moet het bevoegd gezag weten wat de resultaten zijn.

In het geval de gemeenteraad gevallen wil aanwijzen waarin het doen aan participatie verplicht is dan moet dit vooraf worden vastgesteld, bijvoorbeeld met een inspraak- en participatieverordening. Het gaat dan om aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In dit soort gevallen is het wel de vraag hoe vooraf en nadien te beoordelen of er sprake is van voldoende participatie? De wetgeving biedt hier verder geen antwoord op, de wetgever heeft de keuze voor de vorm van participatie bij de aanvrager gelaten.

Dit betekent dat de gemeente niet dwingend mag voorschrijven hoe de aanvrager de participatie moet vormgeven. Volgens de wetgever moet de mate van participatie wel in verhouding staan ten opzichte van de mogelijke impact van de aangevraagde activiteit. Om dit te beoordelen, zijn de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving van belang. Dat is dus maatwerk. Dit wordt bevestigd in een recente rechtspraak over participatie bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. De voorzieningenrechter van Rechtbank Gelderland bevestigt – naast dat participatie niet zó ver gaat dat de inbreng van omwonenden ook van beslissende betekenis is – dat de verplichte participatie wel van enige betekenis moet zijn.

“De voorzieningenrechter neemt aan dat in die gevallen dat participatie verplicht is gesteld, de participatie wel enige betekenis moet hebben. Anders zou het verplicht stellen van participatie weinig zinvol zijn. Het hangt vervolgens af van de aard van het project en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden. Het is in eerste instantie aan het college om te beoordelen of de initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de verrichte participatie.”

Het bevoegd gezag beoordeelt dus of er ‘voldoende’ participatie heeft plaatsgevonden. Bij die beoordeling kan het bevoegd gezag gebruikmaken van eventueel vooraf opgestelde beleidsregels over deze beoordelingsbevoegdheid. Deze zijn dan terug te vinden in de participatieverordening. Let op, het bevoegd gezag mag in de beleidsregels geen extra eisen stellen of criteria opleggen over de vorm van de participatie.

Omgevingswet en participatie

Overheden zoals gemeenten moeten bij plannen voor de omgeving omwonenden, bedrijven en organisaties betrekken. In de Omgevingswet staan hierover regels. Bijvoorbeeld dat in de definitieve omgevingsvisies en -plannen moet staan aan welke omwonenden, bedrijven en organisaties een advies is gevraagd, en wat het resultaat daarvan is. Voor overheden is het hiermee helder dat zij aan participatie moeten doen. Dat ligt complexer bij niet-overheden. Dan is participatie soms wel en soms niet verplicht. Wie een plan of idee heeft, is niet altijd verplicht om anderen hierbij te betrekken. De gemeenteraad kan wel besluiten dat bij bepaalde plannen participatie wel verplicht is.

- Participatie is in veel gevallen niet verplicht, bijvoorbeeld als het initiatief volledig binnen de kaders van een door de gemeente vastgesteld omgevingsplan past. Participatie mag wel en is ook aan te raden.
- Participatie kan verplicht worden gesteld. De gemeenteraad heeft dan vooraf besloten dat bij bepaalde plannen dat het geval is. Denk aan buitenplanse planactiviteiten, dus voorgenomen plannen die buiten de kaders van een vastgesteld omgevingsplan vallen.

In de Omgevingsregeling is participatie in alle gevallen als **aanvraagvereiste** opgenomen. De aanvrager van een omgevingsvergunning moet aangeven of en zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten daarvan zijn. Deze aanvraagvereiste betekent niet dat de aanvrager ook automatisch verplicht is om ook daadwerkelijk aan participatie te doen, zie het bovenstaande. De bedoeling is de aanvrager te stimuleren om aan participatie te doen, en als hij/zij dat doet moet het bevoegd gezag weten wat de resultaten zijn.

In het geval de gemeenteraad gevallen wil aanwijzen waarin het doen aan participatie verplicht is dan moet dit vooraf worden vastgesteld, bijvoorbeeld met een inspraak- en participatieverordening. Het gaat dan om aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In dit soort gevallen is het wel de vraag hoe vooraf en nadien te beoordelen of er sprake is van voldoende participatie? De wetgeving biedt hier verder geen antwoord op, de wetgever heeft de keuze voor de vorm van participatie bij de aanvrager gelaten.

Dit betekent dat de gemeente niet dwingend mag voorschrijven hoe de aanvrager de participatie moet vormgeven. Volgens de wetgever moet de mate van participatie wel in verhouding staan ten opzichte van de mogelijke impact van de aangevraagde activiteit. Om dit te beoordelen, zijn de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving van belang. Dat is dus maatwerk. Dit wordt bevestigd in een recente rechtspraak over participatie bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. De voorzieningenrechter van Rechtbank Gelderland bevestigt – naast dat participatie niet zó ver gaat dat de inbreng van omwonenden ook van beslissende betekenis is – dat de verplichte participatie wel van enige betekenis moet zijn.

“De voorzieningenrechter neemt aan dat in die gevallen dat participatie verplicht is gesteld, de participatie wel enige betekenis moet hebben. Anders zou het verplicht stellen van participatie weinig zinvol zijn. Het hangt vervolgens af van de aard van het project en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden. Het is in eerste instantie aan het college om te beoordelen of de initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de verrichte participatie.”

Het bevoegd gezag beoordeelt dus of er ‘voldoende’ participatie heeft plaatsgevonden. Bij die beoordeling kan het bevoegd gezag gebruikmaken van eventueel vooraf opgestelde beleidsregels over deze beoordelingsbevoegdheid. Deze zijn dan terug te vinden in de participatieverordening. Let op, het bevoegd gezag mag in de beleidsregels geen extra eisen stellen of criteria opleggen over de vorm van de participatie.

Artikel 16.55 van de Omgevingswet. (aanvraagvereisten)

De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend. Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en niet vergunningvrij is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een initiatiefnemer een gebouw wil realiseren dat hoger is dan de toegestane bouwhoogte in het omgevingsplan. In zulke gevallen moet de initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvragen.

Artikel 7.4 van de Omgevingsregeling (aanvraag omgevingsvergunningen)

- Bij de aanvraag wordt aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.
- Als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Wet versterking participatie op decentraal niveau

Op 4 juni 2024 is de 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' door de Eerste Kamer aangenomen. Deze wet heeft als doel om de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid te versterken.

Uit deze wet volgt de verplichting om de huidige inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening. In een participatieverordening dienen decentrale overheden de vrijheid te krijgen om zelf te bepalen hoe zij inwoners betrekken bij de verschillende fasen van beleid, uitvoering en evaluatie. Wanneer een participatieverordening ook betrekking heeft op de instrumenten van de Omgevingswet, geldt voor overheden de motiveringsplicht uit het Omgevingsbesluit. Gemeenten dienen in dat geval bij het vaststellen van deze instrumenten te verduidelijken hoe zij invulling hebben gegeven aan de participatieverordening en daarmee aan hun eigen participatiebeleid.

De 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' is in werking getreden op 1 januari 2025. Er is sprake van een overgangstermijn van twee jaar. Dit betekent dat alle gemeenten voor 1 januari 2027 een participatieverordening moeten hebben opgesteld.

In de participatieverordening moet het zogeheten 'uitdaagrecht' worden opgenomen. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners, bedrijven of organisaties verzoeken om de uitvoering van een taak van de overheid over te nemen, indien zij bijvoorbeeld denken de taak beter of goedkoper te kunnen uitvoeren. Het voordeel van het uitdaagrecht is dat de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke partijen bij hun directe leefomgeving wordt vergroot. Daarnaast kan het de kwaliteit van de uitvoering verbeteren en kunnen er nieuwe samenwerkingen ontstaan.



Respondenten

Afvaardiging college gemeente Zoeterwoude		
Mw. A.	Beekhuizen	Wethouder
Dhr. P.	Olthof	Wethouder
Mw.M. van	Sandick	Wethouder
Dhr. F. van	Trigt, F. van	Burgemeester

Afvaardiging gemeenteraad gemeente Zoeterwoude		
Mw. P.	Driebeek	fractie VVD
Dhr. W.	Klein	fractie CDA
Mw. Th.	Kooi	fractie Senioren Belangen Zoeterwoude
Mw. K. de	Lange	fractie VVD
Dhr. M. van	Mill	fractie CDA
Mw. M.	Oppe	fractie Progressief Zoeterwoude
Mw. C.	Rietdijk	fractie Progressief Zoeterwoude
Dhr. S.	Zaal	fractie VVD

Afvaardiging ambtelijke organisatie gemeente Zoeterwoude (geanonimiseerd)
Projectleiders Energietransitie
Projectleider Ruimtelijke ordening
Senior Communicatieadviseur/teambegeleider
Beleidsmedewerker Volksgezondheid en Sport
Bestuursadviseur
Communicatieadviseur

Extern betrokkenen (geanonimiseerd)
Vertegenwoordiger projectontwikkelaar
Vertegenwoordigers van gebiedscoöperatie Groener Zoeterwoude
Vertegenwoordiger sport en bewegvereniging MBvO
Vertegenwoordigers cliëntenraad participatiewet
Vertegenwoordiger Zoeterwoude voor elkaar
Vertegenwoordiger Adviesraad Wmo & Jeugd
Participanten casus Europaweg 2
Participanten casus Rijndijk Aardgasvrij



Nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
Overkoepelend beleid en stukken			
1	2010	1	Gemeente Zoeterwoude, Inspraakverordening Zoeterwoude geldend van 28-01-2010 t/m heden
2	2019	10	Gemeente Zoeterwoude, Strategisch kader voor communicatie, participatie en dienstverlening, 31 oktober 2019. Inclusief infographic, oktober 2019
3	2020		Gemeente Zoeterwoude, Presentatie, Zoeterwouds handvat voor participatie, 2020
4	2021	2	Gemeente Zoeterwoude, Raadsbesluit aanwijzing gevallen waarbij participatie van en overleg met derden verplicht is, 18 februari 2021
5	2021	2	Gemeente Zoeterwoude, Raadsbesluit aanwijzing gevallen waarvoor advies moet worden gevraagd aan de raad, 18 februari 2021
6	2021	7	Gemeente Zoeterwoude, Staat van Zoeterwoude 2021-2025
7	2022	9	Gemeente Zoeterwoude, De Zoeterwoudse omgevingsvisie, 29 september 2022
8	2022	11	Gemeente Zoeterwoude, Evaluatie Ja, mits-kompas Zoeterwoude, 15 november 2022
9	2022	11	Gemeente Zoeterwoude, Collegevoorstel en Nota van B&W, Evaluatie Ja, mits-kompas, 15 november 2022
10	2023	10	Gemeente Zoeterwoude, Nota sociaal beleid 2023-2026, 10 oktober 2023
11	2024	1	Gemeente Zoeterwoude, Tien redenen voor een heroverweging van het Ja, mits-kompas, 14 januari 2024
Casus Europaweg			
1	2021	12	Gemeente Zoeterwoude, Gebiedsvisie Bedrijventerrein Keer-Weer Zoeterwoude
2	2023	12	Gemeente Zoeterwoude, Vraag- en antwoorddocument plan 'Postlustplein' n.a.v. de inloopavond 24 oktober 2023, 21 december 2023
3	2023	10	Gemeente Zoeterwoude, Bewonersbrief, Uitnodiging inloopavond plan Europaweg 2 op 24 oktober 2023, 6 oktober 2023
4	2024	6	Gemeente Zoeterwoude, Intekenlijsten inloopavond 6 juni 2024
5	2024	6	Gemeente Zoeterwoude, Mailwisseling tussen gemeente en inwoner betreffende Postlustplein, 13 en 18 juni 2024
6	2024	10	Gemeente Zoeterwoude, Bewonersbrief, Woningbouwontwikkeling Europaweg 2, 28 oktober 2024
7	2024	11	Gemeente Zoeterwoude, Raadsinformatiebrief, Project Europaweg 2, 4 november 2024
8	2024	11	Gemeente Zoeterwoude, Nota van uitgangspunten voor de ontwikkeling van Europaweg 2, 5 november 2024
9	2024	6	Inwoners Zoeterwoude, Brief van drie inwoners aan gemeente over inloopavond op 6 juni 2024, 7 juni 2024
10	2024	6	Gemeente Zoeterwoude, Reactieformulieren tweede inloopavond gebundeld, Project Postlustplein, datum onbekend
11	2024	5	Gemeente Zoeterwoude, Bewonersbrief, Uitnodiging inloopavond plan Europaweg 2 op 6 juni 2024, 16 mei 2024
12	2025	2	Gemeente Zoeterwoude, Beantwoording raadsvragen n.a.v. raadsinformatiebrief Europaweg 2 van 4 november 2024, 4 februari 2025
13	2025	3	Gemeente Zoeterwoude, Video raad Open-Huis Voorronde, 27 maart 2025
Casus Nota sociaal beleid			
1	2023	12	Gemeente Zoeterwoude, Raadsbesluit, Vaststelling nota sociaal beleid, 14 december 2023
2	2023	11	Gemeente Zoeterwoude, Raadsvoorstel, Nota sociaal beleid 2023-2026, 23 november 2023
3	2023	11	Gemeente Zoeterwoude, Nota sociaal beleid, november 2023
4			Gemeente Zoeterwoude, bundeling input inwoners Nota sociaal beleid, datum onbekend
5			Zoeterwoude voor Elkaar, jaarverslag 2023



Bestudeerde Schriftelijke stukken

Nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
Casus Groener Zoeterwoude			
1	2020	10	Gemeente Zoeterwoude, Brief aan initiatiefnemers van de Gebiedscoöperatie Zoeterwoude i.o., Toekenning subsidie gebiedscoöperatie Zoeterwoude i.o., 29 oktober 2020
2	2023		Groener Zoeterwoude, Jaarplan 2024, datum onbekend
3	2023	3	Groener Zoeterwoude, Subsidieverslag 2021, 3 maart 2023
4	2023	5	Groener Zoeterwoude, Jaarverslag 2022, 15 mei 2023
5	2023	9	Gemeente Zoeterwoude, Mailwisseling, Afspraken gemeente en Groener Zoeterwoude, van 25 september tot 2 oktober 2023
6	2023	9	Gemeente Zoeterwoude, Werkdocument, Toezeggingen Groener Zoeterwoude, datum onbekend
7	2023	10	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, concept invulwijzer SiSa, bijlage 2023, pagina's 100-103, 25 oktober 2023
8	2024	1	Groener Zoeterwoude, Voorstel activiteiten Energiearmoede 2024, 24 januari 2024
9	2024	2	Gemeente Zoeterwoude, Bewonersbrief, Besparen op uw energierekening? Doe mee met de inkoopactie, 8 februari 2024
10	2024	2	Gemeente Zoeterwoude, Bewonersbrief, De gemeente geeft 10.000 euro extra bijdrage cadeau voor het isoleren van uw woning, 26 februari 2024
11	2024	2	Gemeente Zoeterwoude, Bewonersbrief, De gemeente geeft 1.600 euro extra bijdrage cadeau voor het isoleren van uw woning!, 26 februari 2024
12	2024	-	Groener Zoeterwoude, jaarverslag 2023
13	-	-	Gemeente Zoeterwoude/Groener Zoeterwoude, verslagen overleg 31 oktober 2024 en 5 september 2024.
13	-	-	Energie Samen, Whitepaper, Slim energie delen door energiegemeenschappen, datum onbekend
14	-	-	Gemeente Zoeterwoude, Situatieschets Kerstmarkt 2.0, datum onbekend
Casus Rijndijk aardgasvrij			
1	2020	1	Gemeente Zoeterwoude, Plan van aanpak participatie Project Rijndijk van gas los, januari 2020.
2	2020	3	Gemeente Zoeterwoude, Communicatie- en Participatieplan Rijndijk van gas los, maart 2020.
3			Gemeente Zoeterwoude, Agenda's en verslagen van de werkgroep in de periode juli 2020 t/m maart 2022.
4	2023	3	Gemeente Zoeterwoude, Bewonersbrief, Bijeenkomst Rijndijk, 28 maart 2023
5	2023	6	Gemeente Zoeterwoude, Communicatieplan bijeenkomst Rijndijk Van Gas Los, 3 juni 2023
6	2023	9	Gemeente Zoeterwoude, Presentatie, Zoeterwoude Rijndijk aardgasvrij 2030 resultaten voorkeurstechiek, 16 september 2023
7			Gemeente Zoeterwoude, Presentatie werkgroep, Rijndijk van Gas Los, datum onbekend
8	2024	11	www.industrielinqs.nl/transitie/2024/11/snel-actie-nodig-voor-warmtenetten-in-zuid-holland-uitstel-kost-miljarden/?gdpr=deny





PARTNERS⁺PRÖPPER

 's-Gravendijckseweg 60, 2201CZ Noordwijk

 071 7370167 / 06 14440746

 www.partnersenpropper.nl
www.opgavengestuurdwerken.nl

