

Inwoners- en overheidsparticipatie

Een onderzoek van de rekenkamer Rucphen

Eindrapport



Beste lezer,

De rekenkamer Rucphen 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 uit de participatiepraktijk van de gemeente Rucphen. De voorbeelden geven zicht op de wijze waarop de gemeente inwoners betreft bij de ontwikkeling van beleid en plannen, of hoe de gemeente initiatieven benut die door inwoners uit de samenleving worden genomen. Dit onderzoek legt de vinger op zaken die goed gaan en zaken die beter kunnen. Dit is echter geen doel op zichzelf. Het doel is om een ontwikkelperspectief te bieden aan de raad en het college, om de participatiepraktijk van de gemeente verder naar een hoger ambitieniveau te tillen.

De rapportage is opgesteld door Ing. Peter Struik MBA en Mirjam van Haften BSW van het bestuurskundig onderzoeksbureau Partners+Pröpper, dat tevens het directeurschap voert over de rekenkamer Rucphen.

Noordwijk, 9 december 2025

Deze rapportage bestaat uit drie delen

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 snel de conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen tot zich wil nemen. In dit deel worden de twee centrale vragen van het onderzoek beantwoord:

- Hoe is in de gemeente Rucphen 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?

Dit deel bevat tevens de zienswijze van het college van B&W 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.
- De rol van de raad.

Bijlage 1 Participatie en wetgeving

Bijlage 2 Respondenten en schriftelijke 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.

Vanuit dit inzicht worden lessen getrokken en aanbevelingen gedaan die een bijdrage leveren aan de verdere doorontwikkeling van inwoners- en overheidsparticipatie binnen de gemeente Rucphen.

De onderzoeksvragen

De centrale vragen van het onderzoek zijn:

- Hoe is in de gemeente Rucphen inwoners- en overheidsparticipatie vormgegeven 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?

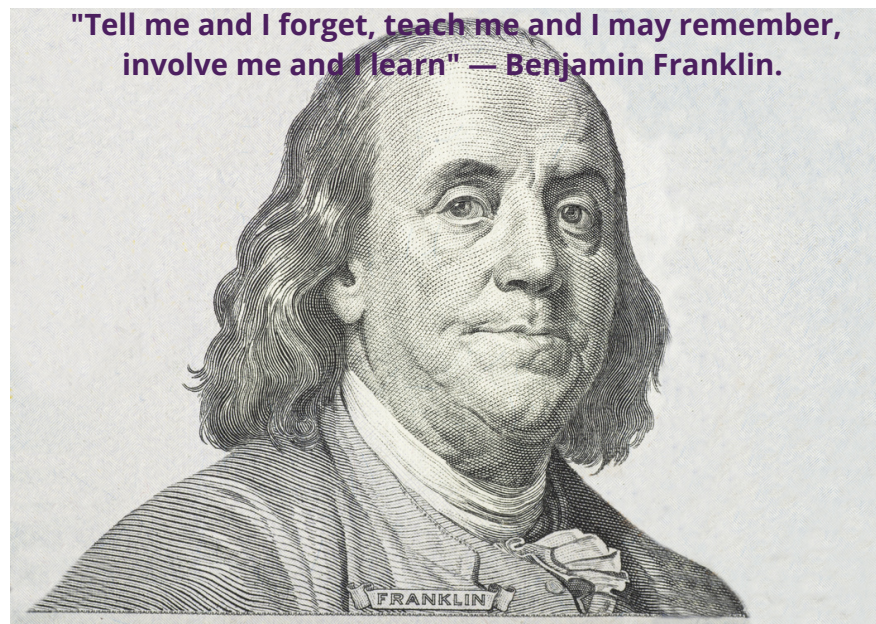
Deel 2 van dit rapport richt zich op de centrale vragen. Om deze twee centrale vragen te beantwoorden zijn deze vertaald naar verschillende onderliggende deelvragen. Deze deelvragen vindt u in deel 3 van dit rapport.

De reikwijdte van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op inwoners- én op overheidsparticipatie. Hieronder verstaan we in dit onderzoek:

- 1 **Inwonersparticipatie:** een proces waarbij inwoners door het gemeentebestuur actief worden betrokken worden bij beleids- en planvorming binnen hun gemeente (inwoners doen mee). Dit proces is erop gericht om het volgende te bereiken:
 - > Slagvaardige en betere realisatie van maatschappelijke opgaven door bijvoorbeeld beter inzicht in de opgaven, nieuwe inzichten en ideeën en het bundelen van krachten via samenwerking.
 - > Versterken van democratie en de wijze waarop democratie gebeurt door goed zicht op belangen die spelen, een zorgvuldige afweging van belangen, grotere betrokkenheid, draagvlak invloed en wederzijds vertrouwen.
- 2 **Overheidsparticipatie:** een proces waarbij het initiatief ligt bij inwoners die iets in het algemeen belang, zonder privaat gewin, willen realiseren en daarbij het gemeentebestuur hulp vragen (de overheid doet mee). De initiatiefnemers hebben eigen ambities en doelen, zij zitten zelf aan het roer en voeren het zelf uit. Het gemeentebestuur biedt dus hulp maar neemt het niet over.

Het onderzoek richt zich niet op invloedsmogelijkheden die inwoners van rechtswege hebben op het beleid en plannen van de gemeente. Denk aan inspraak, bezwaar en beroep. Deze mogelijkheden bieden inwoners invloed laat in het proces: op die momenten waarop beleid en plannen al gemaakt zijn en ter besluitvorming voorliggen of al reeds besluiten zijn genomen. Participatie richt zich op het betrekken van inwoners veel vroeger in het proces.



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: Inwoners- 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 'teamspeel' 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.

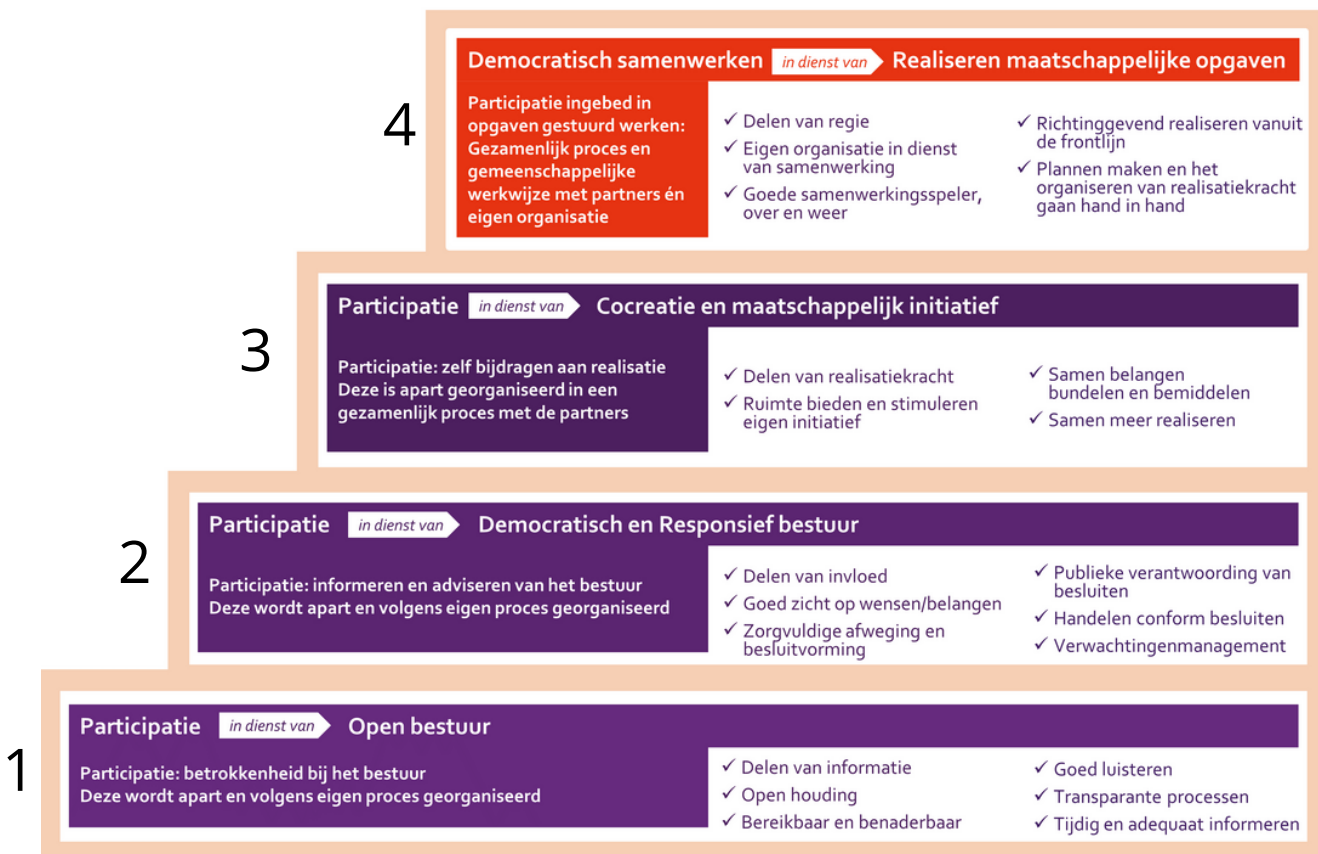


Bril 2: Ontwikkelperspectief

Hier gaat het om zicht te krijgen 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 **cocreatie 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.



© Partners+Pröpper



Hoe is in de gemeente Rucphen inwoners- en overheidsparticipatie vormgegeven en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken?

Kernconclusie

De participatiepraktijk van de gemeente laat goede resultaten zien. Participatie wordt op maat vormgegeven, omdat iedere opgave weer anders is, en lessen die worden opgedaan werken positief door op de werkwijze.

Beleidsmatig liep Rucphen in 2019 op een aantal zaken voorop. Dat is echter niet meer het geval. De belangrijkste kernpunten zijn:

- Beleidsmatig zijn onderdelen van de Omgevingswet en de Wet versterking participatie nog niet verankerd;
- De rol van de raad wordt nog niet benut, en de raad neemt hiertoe ook onvoldoende zelf het initiatief.

In de onderstaande deelconclusies lichten we de kernconclusie verder toe.

Deelconclusie 1

Participatie verloopt in de praktijk doeltreffend door een constructieve samenwerking tussen de gemeente en participanten. Daar waar dit in eerste instantie nog niet zo is, wordt dat gaandeweg ten goede gekeerd. Hier wordt ook van geleerd.

In alle in dit onderzoek bestudeerde casussen worden de doelen van de gemeente en/of de initiatiefnemers uit de lokale samenleving gerealiseerd. Dat is immers waar het uiteindelijk om draait: het in samenwerking met de samenleving realiseren van maatschappelijke opgaven.

Dat betekent niet dat alles direct moeiteloos verloopt. Zaken die in eerste instantie niet goed gaan worden uiteindelijk constructief opgelost. Het leidt daardoor niet tot een breuk in de samenwerking tussen de gemeente en participanten. Dat laten de casussen Herinrichting Noorderstraat in Sprundel en de Herbestemming oude pastorie zien. Bij de casus Herinrichting Noorderstraat staat participatie in dienst van democratisch en responsief bestuur (fase twee van het ontwikkelperspectief, zie evaluatiemodel). Bij de casus Herbestemming oude pastorie staat participatie in dienst van cocreatie en maatschappelijk initiatief, de initiatiefnemers realiseren zelf en de gemeente faciliteert en biedt ruimte (fase drie van het ontwikkelperspectief).

In het geval de continuïteit en prioriteit vanuit de gemeente is gewaarborgd, hebben ambtelijk projectleiders de ruimte om duurzame relaties op te bouwen. De samenwerking verloopt dan constructief en er ontstaat vertrouwen over en weer. Juist de menselijke verhoudingen zijn een belangrijke succesfactor. Dat laten ook de casussen Heropening Jongerencentrum Sint Willebrord en de Hondenspeelplaats in Sprundel zien. De initiatiefnemers leveren hierbij ook zelf een grote bijdrage (cocreatie). Het vraagstuk dat hier voor de gemeente speelt is in hoeverre de initiatiefnemers de ruimte te geven om hun doelen zelf te realiseren. Het is een balans zoeken tussen 'loslaten' of 'overnemen'. Wanneer initiatiefnemers voldoende realisatiekracht hebben kan de gemeente loslaten, dat laat de casus Hondenspeelplaats in Sprundel zien. Wanneer dat niet het geval is kan en moet de gemeente meer overnemen, dat laat de casus Heropening Jongerencentrum Sint Willebrord zien. De initiatiefnemers zijn daar prima in staat gebleken om vrijwilligers te werven maar de onderhandeling met het bestuur van De Lanteern is door de gemeente op de achtergrond gedaan.

De betrokkenen bij de vier bestudeerde casussen geven ook lessen mee. Kort samengevat zijn de vijf belangrijkste lessen:

- Zorg voor continuïteit vanuit de gemeente door een vast contactpersoon beschikbaar te stellen voor participanten, die langdurig de relatie kan opbouwen en de brug kan slaan naar een multidisciplinair team binnen de gemeentelijke organisatie;
- Geef helder aan welke prioriteit een initiatief heeft voor de gemeente en waarop en hoe de gemeente een bijdrage kan en wil leveren. Laat dat niet in de lucht hangen: "nee is ook een antwoord";
- Zorg voor goed zicht op de lokale situatie en op belangen die spelen in een verkennende fase, bijvoorbeeld met een omgevingsgericht dialoog. Deze les heeft al doorwerking gehad. Bij nieuwe herinrichtingen van een straat wordt een omgevingsdialoog gehouden wordt geïnvesteerd in begrijpelijke en toegankelijke visualisatie van de huidige en gewenste situatie;
- Ondersteun initiatiefnemers bij het inrichten van het dialoog met de omgeving, in het geval initiatiefnemers dat zelf willen of moeten doen;
- Zorg met name rondom initiatieven van jongeren dat trajecten niet te lang duren. Dit om te voorkomen dat het momentum verloren gaat en vrijwilligers afhaken.



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

Deelconclusie 2

De representatieve en participatieve democratie versterken elkaar nog onvoldoende.

De rol van de raad beperkt zich tot het vaststellen van een visie op participatie, de verordening participatie en inspraak en het aanwijzen van gevallen waar aanvragers voor omgevingsvergunningen verplicht zijn om aan participatie te doen.

Het bovenstaande gaat over beleid en regelgeving. Uiteindelijk gaat het echter om de werkwijze in de praktijk, dat is wat voor inwoners direct merkbaar. Zo is participatie bij uitstek een middel om verschillende belangen op tafel te krijgen, om deze vervolgens langs een democratisch proces af te wegen. Participatie is geen doel op zich, maar helpt de raad in zijn volksvertegenwoordigende rol, namelijk om (tegengestelde) belangen in de politieke arena te brengen (tweede trede van het ontwikkelingsperspectief in deel 1 van dit rapport). Het lukt de raad echter nog niet om de meerwaarde van participatie in de praktijk te benutten. Dit om de volgende redenen:

- Er is binnen de raad geen collectief kwaliteitsbeeld over het proces van participatie. Fracties en/of raadsleden beoordelen de kwaliteit van het proces ieder vanuit hun eigen gestelde criteria. Er worden vooraf geen afspraken gemaakt over hoe en met welke criteria de raad een oordeel vormt over de kwaliteit van het proces. Dit is in lijn met de Omgevingswet echter wel wenselijk. De aanvrager van een omgevingsvergunning moet namelijk aangeven of en zo ja hoe, hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten daarvan zijn. Deze aanvraagvereiste betekent overigens niet dat de aanvrager in alle gevallen automatisch verplicht is om ook daadwerkelijk aan participatie te doen, hoewel dat wel verstandig kan zijn. In sommige gevallen is dat echter wel verplicht. In het geval er sprake is van participatie is het dan wel de vraag hoe voor- en achteraf te beoordelen of er sprake is van voldoende participatie.
- De raad geeft vooraf niet aan welke rol de raad wil invullen: waar hebben participanten wel of geen invloed op, waar wil de raad besluiten over nemen en waar laat de raad dit aan participanten over, hoe wil de raad het politiek-bestuurlijke proces aansluiten op het proces van participatie?

Deelconclusie 3

Beleidsmatig zijn onderdelen van de Omgevingswet en de Wet versterking participatie nog niet voldoende verankerd.

De 'Verordening participatie en inspraak' geeft aan dat zowel de raad als het college kunnen besluiten of de mogelijkheid tot participatie wordt geboden. Tevens kan het college het uitvoeren van een omgevingsdialoog verlangen van een initiatiefnemer bij de voorbereiding van een plan. Dit laatste dekt nog niet geheel de lading van de Omgevingswet, zie ook bijlage 1. De Omgevingswet stelt namelijk dat participatie in alle gevallen een aanvraagvereiste is voor een omgevingsvergunning en de wet bepaalt tevens wanneer participatie wel of niet verplicht kan worden gesteld.

De verordening voldoet ook nog niet geheel aan de 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' die per 1 januari 2025 van kracht is (zie ook bijlage 1):

- De gestelde kerndoelen die de gemeente voor ogen heeft met participatie dekken nog niet geheel de definitie van participatie zoals die in deze wet is opgenomen.
- De verordening bevat geen regels over het uitdaagrecht. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners een verzoek indienen om een taak van de overheid over te nemen.

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

In lijn met de drie deelconclusies doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen. Allereerst hieronder een aanbeveling voor zowel de raad als het college; daarna volgen op de volgende twee bladzijden een aanbeveling voor de raad en een aanbeveling voor het college.

Hoofdaanbeveling voor de raad en het college

Geef de ambtelijke organisatie de ruimte om de werkwijze voor participatie zoals dat momenteel wordt gedaan in Rucphen op de ingeslagen weg door te zetten. Vraag wat bestuurlijk nog nodig is om dat ten volle te kunnen doen. Neem de lessen die door betrokkenen in dit onderzoek zijn meegegeven daarbij ter harte.

Er zijn twee aanbevelingen om participatie nog verder te versterken. Die vragen wat van de raad en van het college.

Zoals gesteld in deelconclusie 1 verloopt in de bestudeerde casussen de praktijk van participatie doeltreffend door een constructieve samenwerking tussen de gemeente en participanten. Daar waar dit in eerste instantie niet zo is wordt dat gaandeweg ten goede gekeerd.

Betrokkenen in dit onderzoek geven verder lessen mee, zie deel 3 van dit rapport. Deze lessen zijn waardevol om de kwaliteit van participatietrajecten nog verder te verbeteren. Bespreek welke lessen reeds doorwerking hebben gehad in de werkwijze van de gemeente, wat nog aandacht behoeft en wat de ambtelijke organisatie nog nodig heeft om ondersteund te worden om de werkwijze verder door te ontwikkelen.

Aanbeveling 1 voor de raad:

Benut de meerwaarde van participatie door te werken vanuit een collectief kwaliteitsbeeld over participatie.

Aanbeveling 2 voor het college:

- Benut de lessen die zijn meegegeven door betrokkenen in dit onderzoek om de werkwijze voor participatie verder te verbeteren.
- Actualiseer de Verordening participatie en inspraak, met het oog op de aansluiting op de Omgevingswet.
- Biedt meer zicht op samenhang tussen een visie op participatie, landelijke wet- en regelgeving, lokale verordeningen en handreikingen.

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

Aanbeveling 1 voor de raad: Benut de meerwaarde van participatie door te werken vanuit een collectief kwaliteitsbeeld over participatie.

Participatie moet uiteindelijk leiden tot betere kwaliteit van beleid, plannen en de uitvoering. Dat lukt alleen als de raad de meerwaarde ook benut. Dat is meer dan enkel het creëren van draagvlak voor gemeentelijk beleid of gemeentelijke plannen:

- Participatie is bij uitstek ook een middel om verschillende belangen op tafel te krijgen en elkaars taal te leren spreken. Belangen- tegenstellingen, daar waar de samenleving er zelf niet uitkomt, kunnen vervolgens in de politieke arena worden gebracht. Een goed participatieproces waarborgt dat dit ook gebeurt.
- Het is belangrijk voor de raad om te beoordelen of er daadwerkelijk sprake is/was van een goed participatieproces. Dan vult de raad zijn controlerende rol in. Beoordeel als raad de kwaliteit van participatietrajecten vanuit een collectief kwaliteitsbeeld met -criteria. Dit met als doel een eenduidig en navolgbaar oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit van een participatietraject. Dat oordeel kan gaan over participatietrajecten die zijn georganiseerd door de gemeente of door initiatiefnemers.

Geef het college de opdracht een voorstel aan de raad te doen voor een kwaliteitskader met -criteria. Er is voldoende materiaal binnen de ambtelijke organisatie voorhanden om dat te kunnen doen, zoals de leidraad voor participatie en de handreiking voor een omgevingsdialoog. Benut dit materiaal. Zie ook rechts een eerste aanzet van de rekenkamer voor een kwaliteitskader met -criteria. Deze aanzet dekt al voor een groot deel al het binnen de gemeentelijke organisatie beschikbaar materiaal.

De kwaliteitscriteria tezamen vormen het kwaliteitsbeeld van een goed participatieproces. Dit kan worden gebruikt om vooraf de kwaliteit van een participatieplan te beoordelen (kaderstellende rol) en om achteraf te controleren of de uitvoering van het participatieplan conform de gewenste kwaliteit is verlopen. Het politieke spel loopt daarmee ook meer via de band van de inhoud, in plaats van het proces.

Handreiking kwaliteitskader met -criteria voor participatie

De inhoudelijke opgave

- De kernopgave is voldoende afgebakend: het is helder wat er wel en wat er niet onder kernopgave 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 is/wordt 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 een hoger ambitieniveau.
- Verschillende belangen in beeld krijgen. 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 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 het college:

- 2.1 Benut de lessen die zijn meegegeven door betrokkenen in dit onderzoek om de werkwijze voor participatie verder te verbeteren. Vooral het ondersteunen van initiatiefnemers bij het omgevingsgerichte dialoog is daarbij van bijzondere betekenis.**
- 2.2 Veranker de Omgevingswet en de Wet versterking participatie in de Verordening participatie en inspraak;**
- 2.3 Biedt meer zicht op samenhang tussen een visie op participatie, landelijke wet- en regelgeving, de lokale verordening en handreikingen.**

Aanbeveling 2.1

In deel 3 van dit rapport zijn per casus door betrokkenen allerlei lessen meegegeven. Benut deze lessen om de werkwijze voor participatie verder te verbeteren, voor zover de lessen nog niet zijn benut.

Besteedt in het bijzonder aandacht aan het omgevingsgerichte dialoog en benut de ervaringen die zijn opgedaan bij herinrichting van straten ook organisatiebreed. Het omgevingsgerichte dialoog is bij uitstek een instrument om bijvoorbeeld de situatie in het algemeen, of van groepen en individuen in het bijzonder, in beeld te krijgen en een eerste reflectie te krijgen op het gewenste eindbeeld. Heb daarbij oog voor mogelijke koppelkansen:

- Welke maatschappelijke opgaven spelen er nog meer en welke kunnen we tegelijkertijd realiseren?
- Hoe kan de realisatiekracht van de gemeente én die van inwoners en ondernemers worden benut?
- Wat wordt al gedaan door inwoners en ondernemers en wat kunnen we op korte termijn al doen en waar moeten we nog plannen voor maken? Plannen maken en realiseren gaan dan hand in hand.

Het omgevingsgericht dialoog is daarmee een gezamenlijke verkenning, als start van samenwerking om zoveel als mogelijke maatschappelijke opgaven tegelijkertijd te realiseren (fase 4 van het ontwikkelperspectief).

Veranker het omgevingsgerichte dialoog als een gemeenschappelijke werkwijze in de gehele eigen organisatie van de gemeente. Investeer daarbij in vaardigheden van medewerkers, of specifiek daartoe aangewezen opgavenverkenners, om hen in staat te stellen de verkenning op een wijze uit te voeren waarbij direct een basis wordt gelegd voor constructief samenspel met de samenleving en de verdere inrichting van het participatieproces.

Aanbeveling 2.2

Met betrekking tot verankering van wetgeving in de verordening:

- Formuleer scherper dat participatie altijd een aanvraagvereiste is voor een omgevingsvergunning en in welke gevallen participatie wel of niet verplicht is.
- Houd de kerndoelen van participatie nog eens tegen het licht van de 'Wet versterking participatie op decentraal niveau'.
- Voeg bepalingen en regels toe over het uitdaagrecht.

Aanbeveling 2.3

Als laatste is het raadzaam om overzicht te bieden hoe in samenhang een visie op participatie, landelijke wet- en regelgeving, een lokale verordening en verschillende handreikingen voor de werkwijze zich tot elkaar verhouden.

Doordat dit nu in verschillende documenten is 'versnipperd' is het voor te stellen dat de samenhang voor raadsleden, inwoners, ondernemers en organisaties niet altijd helder is. Denk bijvoorbeeld aan een overzicht in de vorm van een visualisatie of aan een online toegankelijk platform waarmee het gehele instrumentarium toegankelijk is. Er zijn vast voorbeelden van gemeenten die een dergelijk online platform als 'toolkit' hebben ontwikkeld.

Bestuurlijke zienswijze van het college op de conclusies en aanbevelingen



Gezamenlijke Rekenkamer Zundert en Rucphen
T.a.v. Partners+Pröpper Noordwijk
Ing. Peter Struik MBA
's-Gravendijkseweg 60
2201 CZ Noordwijk

Onze referentie: Z25/084505-D25/1250217
Uw referentie:
Behandelaar: M. van Loenhout
Telefoonnummer: 0165-349519

Rucphen, 19 november 2025
Onderwerp: Bestuurlijke reactie op rekenkameronderzoek Inwoners- en Overheidsparticipatie

Beste leden van de Rekenkamercommissie, geachte heer Struik,

Op 23 oktober jl. ontvingen wij uw rapport 'Inwoners- en overheidsparticipatie - Een onderzoek van de rekenkamer Rucphen'. Met belangstelling hebben wij daarvan kennisgenomen. Op grond van artikel 13 van de Gemeenschappelijke Regeling Rekenkamer Zundert en Rucphen 2024 zijn we in de gelegenheid om te reageren op de aanbevelingen uit uw rapportage. Met deze brief geven wij u onze reactie.

Hoofdaanbeveling voor de raad en het college:

Geef de ambtelijke organisatie de ruimte om de werkwijze voor participatie zoals dat momenteel wordt gedaan in Rucphen op de ingeslagen weg door te zetten. Vraag wat bestuurlijk nog nodig is om dat ten volle te kunnen doen. Neem de lessen die door betrokkenen in dit onderzoek zijn meegegeven daarbij ter harte.

Het doet ons goed te vernemen dat de ingeslagen weg door u op waarde wordt geschat. Een PDCA-cyclus waarin kan worden geleerd draagt bij aan verdere versterking van participatie. We onderschrijven de kansen die er liggen om daarin samen -inwoners/ondernemers, maatschappelijke partijen, andere belanghebbenden, ambtenaren, college en raad- op te blijven trekken.

Er zijn twee aanbevelingen om participatie nog verder te versterken. Die vragen wat van de raad en van het college. We gaan daarop hieronder nader in.

Aanbeveling voor de raad:

1. *Benut de meerwaarde van participatie door te werken vanuit een collectief kwaliteitsbeeld over participatie.*

Ondanks dat het niet aan ons is om te reageren op een aanbeveling voor de raad, willen we van de gelegenheid gebruik maken kort vooruit te blikken op datgene wat in de eerste raadsacyclus van 2026 aan de raad zal worden aangeboden. Op dit moment leggen we de laatste hand aan een voorstel aan de raad voor ons nieuwe participatiebeleid en actualisatie van de participatieverordening. Dit voorstel kan invulling geven aan uw aanbeveling door te werken vanuit gemeenschappelijke kernwaarden uit de organisatie. Deze zijn ingekleurd op basis van een participatieproces en vertaald naar drie leidende principes. Ze kunnen de basis gaan vormen van

2

onze manier van (samen)werken – zowel binnen de organisatie als daarbuiten. Deze principes kunnen in samenhang dienen voor het collectief kwaliteitsbeeld waar u in uw rapportage naar verwijst: ze geven richting aan hoe participatie kan verlopen – van ontwikkeling, uitvoering tot evaluatie. Het is uiteindelijk aan de raad om in februari 2026 een besluit op ons voorstel te nemen.

Aanbevelingen voor het college:

2.1 *Benut de lessen die zijn meegegeven door betrokkenen in dit onderzoek om de werkwijze voor participatie verder te verbeteren. Vooral het ondersteunen van initiatiefnemers bij het omgevingsgerichte dialoog is daarbij van bijzondere betekenis.*

Zoals hierboven al aangegeven zal de raad het merendeel van de aanbevelingen terugzien in het nog aan te bieden voorstel voor het nieuwe participatiebeleid.

Wel maken we daarbij een belangrijke kanttekening: De handreiking omgevingsgerichte dialoog is een hulpmiddel, en heeft geen juridische status. Hoe een initiatiefnemer invulling geeft aan participatie is door de wetgever bewust vormvrij gelaten. Als college kunnen we uitsluitend de handreiking onder de aandacht brengen bij initiatiefnemers. De handreiking gebruiken als materiaal voor het opstellen van een kwaliteitskader met criteria achten wij niet zinvol, omdat het college daar geen invloed op heeft.

2.2 *Veranker de Omgevingswet en de Wet versterking participatie in de Verordening participatie en inspraak;*

We onderschrijven deze aanbeveling van harte. Het nieuwe participatiebeleid en de actualisatie van de verordening zijn daarom op elkaar afgestemd. Bovendien brengen ze ook de juridische plicht vanuit de Omgevingswet en de brede maatschappelijke participatie samen in één helder kader. De participatieverordening wordt daarbij niet als doel, maar als instrument gezien dat bijdraagt aan een cultuur van vroegtijdige samenwerking en transparantie. Zo wordt de verankering concreet én toekomstbestendig ingevuld.

2.3 *Biedt meer zicht op samenhang tussen een visie op participatie, landelijke wet- en regelgeving, de lokale verordening en handreikingen.*

Het nog aan te bieden, nieuwe participatiebeleid kan juist fungeren als kapstokdocument waarin alle relevante kaders en bouwstenen samenkomen – van de Omgevingswet tot de Wet versterking participatie. De daarin opgenomen visie op participatie, het participatiepalet en de Rucphense participatieaanpak voor de interne organisatie kunnen zorgen voor eenduidigheid. Samengevat gaat het om: één visie, één werkwijze en één taal voor participatie. Daarnaast delen we de suggestie van de Rekenkamer om de samenhang bij elkaar te brengen, voor zowel binnen als buiten de organisatie, met het ontwikkelen van een digitaal platform waarmee het gehele instrumentarium toegankelijk wordt.

Wij danken u nogmaals voor het uitgevoerde onderzoek en de daaruit voortkomende rapportage met bevindingen en aanbevelingen en vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Rucphen,

de secretaris,

Edwin Kolen

de burgemeester,

Marjolein van der Meer Mohr



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. Daarbij passen we ook het evaluatiemodel met de normen toe. Dat is herkenbaar aan een gekleurd vakje rechtsboven de normen die worden toegepast om de deelvragen te beantwoorden, zie de legenda rechts.

3.1 Deelvragen over het beleid

- 1 In hoeverre heeft de gemeente ambities, doelen en kaders gesteld voor inwoners- en overheidsparticipatie?
- 2 In hoeverre speelt de gemeente met het beleid in op de nieuwe Omgevingswet?

3.2 Deelvragen over de uitvoering en resultaten

In deze paragraaf worden de casussen beschreven met oog op de onderstaande deelvragen. Daarbij passen we ook het evaluatiemodel toe.

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

3.3 Deelvragen over de rol van de raad

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

Legenda	Toelichting
	De huidige situatie ligt dicht bij de gewenste situatie. Er zijn niet of nauwelijks problemen. De problemen die zich voordoen zijn beheersbaar en hanteerbaar gemaakt en leiden niet of nauwelijks tot ongewenste situaties.
	De huidige situatie is voldoende, maar kan nog verder verbeteren. De impact en urgentie van de problematiek is beperkt en de situatie is in grote lijnen aanvaardbaar.
	De huidige situatie is matig tot onvoldoende. Een deel van de problematiek is beteugeld, maar een belangrijk deel nog niet. Dat kan leiden ondoeltreffend, ondoelmatig of onrechtmatig handelen van de gemeente.

3.1 Het beleid van de gemeente Rucphen

Deelvragen

- 1 In hoeverre heeft de gemeente ambities, doelen en kaders gesteld voor inwoners- en overheidsparticipatie?
- 2 In hoeverre speelt de gemeente met dit beleid in op de Omgevingswet?

Resumé

De doelen en uitgangspunten van inwonersparticipatie zijn vastgelegd in de Verordening participatie en inspraak uit 2019. De verordening richt zich op inwonersparticipatie. Uitgangspunten voor overheidsparticipatie vinden we in de Toekomstvisie 2030 en de Communicatievisie 2017-2022. De gemeente geeft daarin aan voorwaarden te willen scheppen om initiatieven uit de lokale samenleving tot ontwikkeling te laten komen. De gemeente gaat uit van zelfsturende burgers, waarbij de gemeente regie houdt op maatschappelijke ontwikkelingen en het toezien op samenhang en kwaliteit.

De gemeente speelde in 2019 al vroeg in op toekomstige ontwikkelingen:

- In de Verordening participatie en inspraak uit 2019 loopt de gemeente vooruit op de toen nog niet geldende Omgevingswet, door een omgevingsdialoog te kunnen verlangen van initiatiefnemers uit de lokale samenleving.
- In de verordening is participatie nadrukkelijk een onderdeel, naast inspraak. Hiermee loopt de gemeente vooruit op de Wet versterking participatie op decentraal niveau, die per 1 januari 2025 in werking is getreden. In deze wet is geregeld dat gemeenten hun inspraakverordening moeten vervangen door een participatieverordening.

De huidige verordening is wel weer aan een update toe. Het voldoet nog niet geheel aan de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Zo voorziet het bijvoorbeeld niet in regels met betrekking tot het uitdaagrecht en zijn de definitie en reikwijdte van participatie nog te beperkt. Het dekt ook nog niet geheel de eisen die volgen uit de Omgevingswet. Dit met betrekking tot de aanvraagvereisten voor een omgevingsvergunning en in welke gevallen initiatiefnemers wel of niet verplicht zijn een omgevingsdialoog te voeren.

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;
- De gemeente heeft zicht op actuele ontwikkelingen rond participatie en verwoordt ambities om het participatiebeleid te versterken, mede met betrekking tot de invoering van de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau.

Het beleid van de gemeente is verder uitgewerkt voor de werkwijze in de praktijk. De gemeente beschikt over een leidraad en stappenplan voor participatie, dat hulp biedt bij het maken van een participatieplan voor een project. Dit zijn geen vastgestelde beleidsdocumenten, maar dienen als interne regels voor de werkwijze binnen de ambtelijke organisatie. De leidraad en het stappenplan zijn bedoeld om medewerkers te helpen participatie op een vaste en gestructureerde manier vorm te geven.

Het biedt zich op alle relevante vragen die gesteld moeten worden voordat een participatieproces kan worden gestart, of tussentijds in een nieuwe fase van een project opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden. Hiermee is de werkwijze voor participatie omschreven, en wel op zo'n wijze dat een plan op maat kan worden gemaakt voor elk project.

Met de 'Handreiking omgevingsdialoog voor initiatiefnemers' speelt de gemeente in op de nieuwe Omgevingswet en helpt initiatiefnemers om participatie vorm te geven, verplicht of niet verplicht.

Bronnen:

- Toekomstvisie 2030, 23 september 2015
- Communicatievisie 2017-2022
- Verordening participatie en inspraak juni 2019
- Leidraad Participatie 2021
- Hoofdlijnenakkoord 2022-2026
- Raadsbesluit Adviesrecht en verplichte participatie, 20 juni 2023
- Omgevingsdialoog toolkit voor initiatiefnemers, mei 2024



3.1 Het beleid van de gemeente Rucphen

Deelvragen

- 1 In hoeverre heeft de gemeente ambities, doelen en kaders gesteld voor inwoners- en overheidsparticipatie?
- 2 In hoeverre speelt de gemeente met dit beleid in op de Omgevingswet?

Ambities, doelen en kaders

Uit verschillende documenten zijn de ambities en kaders van de gemeente te destilleren. In het **Hoofdpijnenakkoord 2022-2026** is afgesproken inwoners, bedrijven en verenigingen meer en beter mee te nemen in de plannen van de gemeente en initiatieven uit de samenleving met raad en daad te ondersteunen. Dat is al langere tijd een ambitie van de gemeente. Zo stelde de raad in 2015 de **Toekomstvisie 2030** vast. Deze toekomstvisie is opgesteld in samenspraak met bewoners, ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Een van de ambities was om voorwaarden te scheppen om initiatieven uit de lokale samenleving tot ontwikkeling te laten komen. Met vaststelling van de **Communicatievisie 2017-2022** wordt dat onder meer verder vertaald naar overheidsparticipatie, waarbij de gemeente uitgaat van zelfsturende burgers en de gemeente regie houdt op maatschappelijke ontwikkelingen en toeziet op samenhang en kwaliteit.

In 2019 stelt de raad de **Verordening participatie en inspraak** vast. Vanwege de komst van de nieuwe Omgevingswet vond de gemeente het belangrijk om de verouderde inspraakverordening te updaten. De verouderde inspraakverordening was (zoals de titel aangaf) gericht op inspraak en bevatte geen bepalingen hoe inwoners en belanghebbenden in het voortraject betrokken kunnen worden (participatie). Naast inspraak stelt de gemeente dan ook mogelijkheden en regels voor inwoners-participatie en heeft daarbij drie kerndoelen voor ogen:

- 1 Inwoners en belanghebbenden de gelegenheid geven hun mening te geven over beleidsvoornemens van het gemeentebestuur;
- 2 Participatie is een belangrijk hulpmiddel om belangen af te kunnen wegen;
- 3 Het creëren van draagvlak voor beleidsvoornemens.

De verordening geeft ook aan in welke gevallen participatie niet wordt geboden door de gemeente. Dat is het geval als het in de wet is uitgesloten, de gemeente nauwelijks beleidsvrijheid heeft, kleine herzieningen betreft

van eerder vastgesteld beleid, eerder participatie heeft plaatsgevonden, ten aanzien van de kadernota/begroting, de hoogte van belastingen en tarieven, het om interne organisatorische aangelegenheden van de gemeente gaat en in het geval een beleidsvoornemen om spoedeisende uitvoering vraagt.

De verordening bevat bepalingen over bevoegdheden. Zowel de raad als het college kunnen besluiten of de mogelijkheid tot participatie wordt geboden. Het college kan, bij de voorbereiding van een plan door een initiatiefnemer, het uitvoeren van een omgevingsdialoog van een initiatiefnemer verlangen. Dit laatste dekt nog niet geheel de lading van de Omgevingswet, zie bijlage 1. In de Omgevingswet is participatie in alle gevallen een aanvraagvereiste. De aanvrager van een omgevingsvergunning moet aangeven of en zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn. Het betekent echter niet dat de aanvrager ook automatisch verplicht is om aan participatie te doen. Participatie is in veel gevallen niet verplicht, bijvoorbeeld als het initiatief volledig binnen de kaders van een door de gemeente vastgesteld omgevingsplan past. Participatie kan wel verplicht worden gesteld als de gemeenteraad vooraf heeft besloten dat bij bepaalde plannen dat het geval is zoals bij buitenplanse planactiviteiten.

De verordening voldoet ook nog niet geheel aan de Wet versterking participatie op decentraal niveau die per 1 januari 2025 van kracht is (zie bijlage 1):

- De gestelde kerndoelen die de gemeente voor ogen heeft met participatie dekken nog niet geheel de definitie van participatie zoals die in deze wet is opgenomen. Het strekt namelijk verder dan belanghebbenden de gelegenheid geven hun mening te geven over beleidsvoornemens van het gemeentebestuur. Conform deze wet is participatie het betrekken van inwoners en maatschappelijke partijen bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid op decentraal niveau.
- De verordening bevat geen regels over het uitdaagrecht. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners een verzoek indienen om een taak van de overheid over te nemen.
- Per 1 januari 2025 wordt van gemeenten verwacht dat ze hun inspraakverordening vervangen door een participatieverordening. Met het ingaan van de Wet versterking participatie op decentraal niveau krijgen gemeenten twee jaar de tijd om deze verordening op te stellen.



3.1 Het beleid van de gemeente Rucphen

Uitwerking van het beleid in een leidraad en stappenplan voor participatie

De gemeente heeft het beleid uitgewerkt in een praktische **leidraad en stappenplan voor participatie**. Dit zijn geen vastgestelde beleidsdocumenten, maar dienen als interne regels voor de werkwijze binnen de ambtelijke organisatie. De leidraad en het stappenplan zijn bedoeld om medewerkers te helpen participatie op een vaste en gestructureerde manier vorm te geven.

De raad is hierover in mei 2021 door het college geïnformeerd. De leidraad start met de kernvraag bij wie het initiatief ligt. In het geval dat bij de gemeente ligt is er sprake van inwonersparticipatie en in het geval dat bij de samenleving ligt dan is er sprake van overheidsparticipatie.

De leidraad en het stappenplan werken inwonersparticipatie verder uit door aan te geven welke stappen doorlopen moet worden:

- Het bepalen van het doel van het beleid of plan waar participatie zich op richt en het bepalen in welke fase een project zich bevindt: per fase kunnen namelijk de participatiedoelen veranderen;
- Het bepalen van de invloedruimte van participanten;
- Het bepalen van het doel van participatie (er worden op voorhand negen mogelijke doelen gepresenteerd);
- Een inventarisatie van stakeholders en hun belangen, verwachtingen, hun invloedspositie en hoe zij tegen de gemeente aankijken en het bepalen van in hoeverre zij moeten worden betrokken en in welke rol (meeweten, meedenken, meewerken en/of meebepalen);
- Nadenken over wat het kernverhaal gaat worden van de gemeente naar de belanghebbenden: waar gaan we over praten?
- Als laatste welke werkvormen en communicatiemiddelen in te zetten. De leidraad heeft hierbij een handreiking voor online-/offline vormen en vormen die passen bij een bepaalde rol van belanghebbenden.

Uitwerking participatie bij aanvragen voor omgevingsvergunningen

De nieuwe Omgevingswet schrijft voor dat de raad, voor initiatieven die buiten de kaders van het vastgestelde omgevingsplan vallen, de initiatiefnemer kan verplichten tot het uitvoeren van participatie. In juni 2023 stelt de raad hiertoe het raadsvoorstel vast. De raad stelt vast dat voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit binnen bepaalde categorieën participatie van en overleg met derden verplicht, is doordat een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden ingediend.

Om initiatiefnemers de helpende hand te bieden heeft de gemeente een handreiking gemaakt voor initiatiefnemers: de handreiking **Omgevingsdialoog toolkit voor initiatiefnemers**. Initiatiefnemers kunnen de handreiking gebruiken als zij verplicht zijn de omgeving te betrekken, maar ook wanneer dat niet verplicht is maar wel verstandig om te doen.

De toolkit heeft de titel 'Gesprek met de omgeving'.



3.2 De uitvoering en resultaten

Behandeling van casussen

In deze paragraaf worden de vier casussen belicht met oog op de deelvragen die gaan over de uitvoering, de resultaten en rol van de raad. Het evaluatiemodel wordt toegepast om zicht te krijgen hoe participatie in de praktijk daadwerkelijk werkt. De vier casussen zijn:

- 1 Herinrichting Noorderstraat Spundel (inwonersparticipatie);
- 2 Herbestemming oude pastorie in Schijf (overheidsparticipatie);
- 3 Heropening jongerencentrum Sint Willebrord (mix inwoners- en overheidsparticipatie);
- 4 Hondenspeelplaats in Sprundel (overheidsparticipatie).

Per casus wordt eerst een algemeen beeld over de participatie geschetst en leerpunten die worden meegegeven door participanten en de ambtelijke projectleiding/begeleiding. Daarna wordt dit algemene beeld verder verdiept langs de vier kwaliteitsmaatstaven van het evaluatiemodel.

Om de casussen te analyseren is het volgende gedaan:

- Er zijn documenten bestudeerd die een beeld geven over het participatietraject en er is een vragenlijst uitgezet onder de ambtelijk projectleiders/begeleiders. Dit om een eerste beeld te vormen wat interessante leerpunten zijn voor verdieping. De vragenlijsten hebben dus een signalerende functie en dienden als input voor verdere verdiepende gesprekken.
- In verdiepende gesprekken is gesproken met een aantal betrokken inwoners/organisaties (hierna te noemen: participanten) en de ambtelijke projectleiders/begeleiders.
- Er zijn gesprekken gevoerd met de portefeuillehouder Communicatie & Participatie en een afvaardiging van de raad.

Resultaten

Uitvoering

		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+Pröppler

Voor de analyse van de casussen is het bovenstaande 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.

In verdiepende gesprekken is per casus met respondenten ingegaan op de verschillende kwaliteitsmaatstaven. Het oordeel over deze kwaliteitsmaatstaven wordt in verschillende tabellen op de volgende bladzijden weergegeven met een (+ = voldoende tot goed), (0 = neutraal) en (- = matig tot onvoldoende). (Nvt) betekent dat de vraag niet is gesteld.

Daarnaast is ook een meer algemeen oordeel gevraagd over het participatietraject, dus los van de kwaliteitsmaatstaven. In de hierna volgende bladzijden duiden we dat algemene oordeel als volgt:



Voldoende



Neutraal



Onvoldoende

3.2 De uitvoering: casus Herinrichting Noorderstraat Spundel

De kernopgave

De Noorderstraat in Spundel was aan herinrichting toe. Door de aanleg van de omleiding Rucphen-Sprundel-Sint Willebrord is namelijk de verkeersintensiteit afgenomen. Dat bood de mogelijkheid om de Noorderstraat om te vormen van een 50 km/u weg naar een 30 km/u weg. Hierdoor ontstond er meer ruimte voor groen, verduurzaming en klimaatadaptieve maatregelen. Het doel was om de Noorderstraat op een hoger kwaliteitsniveau met een verkeersveilige inrichting te brengen, waardoor het prettiger wonen is. Tevens te verduurzamen met klimaatadaptieve maatregelen om de kans op wateroverlast te verminderen.

Algemeen beeld

In de projectopdracht is een plan voor inwonersparticipatie opgenomen om bewoners en ondernemers van de Noorderstraat te betrekken bij het ontwerp van de straat en de wijze waarop dat gebeurt. Er is met een bewonersavond een dialoog over het plan georganiseerd en er zijn daar waar nodig keukentafelgesprekken gehouden om ook individuele situaties te bespreken. Bewoners zijn in iedere fase van het project geïnformeerd en er is een toelichting gegeven hoe het afkoppelen van het hemelwater op het particulier perceel kan worden gedaan.

Het ontwerp heeft van 12 juli t/m 9 augustus 2023 ter inzage gelegen en op 19 juli is de bewonersavond georganiseerd. Op die avond is het ontwerp besproken met belangstellenden en op verzoek is het ontwerp ook per mail aangeleverd. Alle inspraakreacties zijn in een overzichtelijk verslag opgenomen, alsmede het antwoord van de gemeente op de reacties. Een kopie van het verslag is verstuurd naar de indieners van reacties.

Zowel de ambtelijk projectleider als de gesproken participanten zijn tevreden over het participatietraject. Er is waardering voor het resultaat en de aanpak van de herinrichting. Er is ook waardering voor de ambtelijk projectleider die tijdens de werkzaamheden goed bereikbaar was, waardoor snel persoonlijk geschakeld kon worden in het geval problemen zich voordeden en als ter plekke nog maatwerk nodig was.

Waardering van de ambtelijk begeleider en initiatiefnemers?

Oordeel van de ambtelijk begeleider over het initiatief:



Oordeel van initiatiefnemers over het proces:



Lessen aangedragen door participanten: tips voor de gemeente

- Voor bedrijven/ondernemers was vooral de bereikbaarheid tijdens de werkzaamheden een zorgpunt. Zij hebben zelf hun leveranciers en klanten geïnformeerd;
- Tijdens de bewonersavond lag een tekening van het plan ter bespreking. Het heikele onderwerp begon later in de praktijk te gaan spelen: de breedte en indraai van de in- en uitritten. Gaandeweg het traject werd het duidelijker dat dit voor sommige inwoners/bedrijven problemen ging opleveren. Op de tekeningen was dit niet goed waar te nemen en ook niet iedereen is gewend om technische tekeningen te lezen;
- Door een tekening te presenteren richten deelnemers zich direct op hun eigen individuele situatie en raakt het algemeen belang uit beeld.

Lessen aangedragen door ambtelijk projectleider/begeleider

- Vooraf een participatieplan opstellen, een omgevingsgericht dialoog houden en vooraf een uitdraai maken van Kamer van Koophandel om alle bedrijven goed in beeld te hebben. Wat betreft het **omgevingsgerichte dialoog** hebben de lessen al doorwerking op nieuwe projecten: zie de volgende bladzijde 'kwaliteit van samenwerking';
- Tijdens de bewonersavond is toegelicht dat de 50 km/u weg zou worden afgewaardeerd naar een 30 km/u weg. Het is op die avond onvoldoende helder gemaakt dat dit ook ruimte biedt om de inritten smaller te maken, maar dat deze nog steeds breder zullen worden dan de gemeentelijke norm. Voor nieuwe herinrichtingprojecten worden nu visualisaties ingezet, waarbij de bestaande situatie als laag op de achtergrond is geprojecteerd. Dat maakt dat het voor participanten makkelijker is hun huidige situatie te vergelijken met de toekomstige situatie;
- Het afkoppelen van particuliere percelen op een vroeger moment communiceren.

Bronnen:

- Projectopdracht Reconstructie Noorderstraat, 23 februari 2022
- Inspraakverslag Reconstructie Noorderstraat
- Interviews



Deel 1
Introductie

Deel 2
De Kern

Deel 3
De Bevindingen

Bijlagen

PARTNERS + PRÖPPER

3.2 De uitvoering: casus Herinrichting Noorderstraat Spundel

Realisatiekracht

De kernopgaven, zoals hiervoor beschreven, zijn gerealiseerd. Doordat er bij de start van participatie een uitgewerkt plan lag, heeft participatie in mindere mate nieuwe ideeën opgeleverd. De ambtelijk projectleider en participanten beoordelen dit dan ook als neutraal (o). De participatie is immers niet gestart met een blanco plan waar alles nog open lag. Inwoners en ondernemers hebben verder hun verantwoordelijkheid genomen, zoals het afkoppelen van hemelwater op het eigen perceel en het informeren van leveranciers en klanten over het tijdelijk niet goed bereikbaar zijn van hun bedrijf.

Democratie

Er was voldoende draagvlak voor het herinrichtingsplan, met name omdat het de kwaliteit van de leefomgeving zou verbeteren zoals meer groen en een lagere verkeerssnelheid. Dit blijkt uit gesprekken in het kader van dit onderzoek en uit reacties in het inspraakverslag. Ook hadden inwoners invloed op onderdelen van het plan, bijvoorbeeld de keuze ten aanzien van het aan te planten groen en de locatie van lichtmasten wanneer deze het in- en uitdraaien naar en van de inritten belemmerden.

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 ideeën en inzichten	0	0	steun voor inhoud plan/project/initiatief	+	+
meer ambitie of kwaliteit	0	0	meer invloed	+	+
het delen van verantwoordelijkheid	+	+	grotere betrokkenheid en deelname	+	+
eigen inbreng is voor deelnemers (deels) herkenbaar in het eindresultaat	nvt	+	een zorgvuldige afweging van alle belangen	+	+
			het duidelijk maken van hoe belangen zijn meegewogen	nvt	+
			het duidelijk maken hoe inbreng is behandeld	nvt	+

Bronnen: resultaten enquête onder ambtelijk projectleider (eerste kolom) en analyse en beoordeling van de onderzoekers van de bevindingen uit interviews met participanten (tweede kolom).



3.2 De uitvoering: casus Herinrichting Noorderstraat Spundel

Kwaliteit van samenwerking

Zowel de ambtelijk projectleider als participanten geven aan dat de onderlinge samenwerking constructief en open was. Met name de betrokkenheid en toegankelijkheid van de ambtelijk toezichthouder en projectleider wordt zeer gewaardeerd. Een enkele inwoner heeft de uitvoering in de gaten gehouden. Hij/zij heeft daar waar onvolkomenheden optraden direct de ambtelijk toezichthouder en projectleider geïnformeerd die, in het geval dat nodig was, herstellende maatregelen kon nemen richting de aannemer.

Op één onderwerp liepen de verwachtingen tussen de gemeente en de inwoners echter uiteen, namelijk rondom de breedte van in- en uitritten. Het werd gaandeweg duidelijk dat dit voor sommige inwoners en ook een bedrijf problemen ging opleveren. Daar waar dit wenselijk en mogelijk was werd de situatie aangepast.

Uit het voorgaande blijkt goede kennis van het gebied van cruciaal belang. Hieruit zijn door de gemeente inmiddels ook lessen getrokken. Bij nieuwe projecten wordt een bewonersparticipatieavond georganiseerd, waarin verschillende disciplines (zoals groen, verkeer en water) zich aan aparte tafels presenteren. Elke tafel wordt bemand door een gemeentelijke beheerder die de actuele problematiek (bijvoorbeeld wateroverlast, klimaatverandering of verkeersveiligheid) toelicht met behulp van foto's of filmpjes. Ook worden mogelijke oplossingen besproken, zoals het plaatsen van een regenton. Bewoners kunnen in gesprek gaan met de betreffende beheerder of expert en hun eigen aandachtspunten kenbaar maken via reactieformulieren, bijvoorbeeld: "in straat X is vaak wateroverlast" of "in straat Y wordt te hard gereden". Deze input vormt de basis voor het ontwerpproces. Zo krijgen bewoners direct inzicht in de reden van toekomstige werkzaamheden en leren zij welke maatregelen zij zelf kunnen nemen, zoals het afkoppelen van hun perceel of het plaatsen van een regenton.

Na ongeveer een half jaar wordt het voorlopige ontwerp gepresenteerd tijdens een inloopavond. Bewoners kunnen dan opnieuw hun reactie geven. Op deze manier worden zij al in een vroeg stadium betrokken bij het project en kunnen waardevolle aandachtspunten, gebaseerd op hun gebiedskennis, tijdig in het ontwerp worden meegenomen.

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	0	+
duidelijke spelregels voor de samenwerking	+	+	professionele begeleiding van het traject	+	+
helderheid hoe inbreng wordt behandeld	+	+	maatwerk in werkvormen en communicatie	+	+
open en constructieve interactie	+	+	ondersteuning met begrijpelijke informatie, geld, expertise of capaciteit	+	+
tijdige en relevante informatie	+	0	heldere procedure over besluitvormings-momenten ambtenaren, college of raad	nvt	+
prettige omgang en bejegening	Nvt	+			
een samenwerking gericht op afwegen van belangen	+	+			

Bronnen: resultaten enquête onder ambtelijk projectleider (eerste kolom) en analyse en beoordeling van de onderzoekers van de bevindingen uit interviews met participanten (tweede kolom).

Professionele vormgeving

Het traject is professioneel georganiseerd. Punt van aandacht is de situatie van de in- en uitritten. Hoewel een simulatieprogramma van het ingenieursbureau aangaf geen problemen te voorzien bleek de praktijk anders. Goede voorkennis van de lokale situatie had volgens participanten problemen kunnen voorkomen. Als laatste geeft de ambtelijk projectleider aan dat om alle bedrijven vooraf in beeld te krijgen een uitdraai gemaakt had kunnen worden van de Kamer van Koophandel.

3.2 De uitvoering: casus Herbestemming oude pastorie

De kernopgave

Het gaat hier om het hergebruik van een gebouw met cultuurhistorische waarde door het toevoegen van woningen voor starters en ouderen. De initiatiefnemers willen de bestaande pastorie verbouwen tot een ontmoetingsruimte op de begane grond, twee starterswoningen op de verdieping en ten noorden ervan een nieuw appartementengebouw realiseren met acht woningen voor ouderen.

Algemeen beeld

Een aantal inwoners hebben het initiatief genomen om in de oude pastorie te Schijf woningen te realiseren. Vanuit een groep van 8 geïnteresseerden bleven uiteindelijk 8 deelnemers over die wilden participeren. Deze deelnemers hebben het initiatief verder vormgegeven als een Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO). Dit is een vorm van projectontwikkeling gericht op woningbouw, waarbij een groep particulieren samen een woningbouwproject op eigen grond willen realiseren, dus zonder tussenkomst van een projectontwikkelaar. Toekomstige bewoners die willen participeren zijn dan gezamenlijk opdrachtgever voor hun eigen nieuwbouwproject en richten daartoe een rechtspersoon op (een vastgoed BV).

In oktober 2023 werd het CPO officieel opgericht als rechtspersoon, sloot een koopovereenkomst met het bisdom en selecteerde een architect na een selectieproces. In juni 2024 ontving het CPO een positieve intentieverklaring van het college om mee te werken aan de planologische procedure.

De ambtelijke projectleiding oordeelt positief over de wijze waarop de gemeente een bijdrage levert aan het initiatief. De initiatiefnemers oordelen momenteel ook positief, maar geven aan dat de samenwerking met de gemeente zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld van een moeizame samenwerking naar momenteel een constructieve samenwerking. Dit is de reden dat we in de tabel hiernaast het algemene oordeel van participanten lager scoren dan die van de ambtelijke projectleiding.

Hoe waarden de ambtelijk projectleider en de participanten het traject?

Het algemene oordeel van de ambtelijk projectleider over dit traject:



Het algemene oordeel van participanten over dit traject:



Lessen aangedragen door participanten: tips voor de gemeente

- (Personeel) continuïteit: draag binnen de gemeentelijke organisatie zorg voor een vast aanspreekpunt of projectleider en waarborg de continuïteit van de samenwerkingsrelatie met de initiatiefnemers;
- Inwonersparticipatie: ondersteun initiatiefnemers bij het organiseren van inwonersparticipatie;
- Verwachtingenmanagement: geef helder aan wanneer een initiatief voor de gemeente wel of geen prioriteit heeft; maak de verwachtingen hierover over en weer helder.

Lessen aangedragen door ambtelijk projectleider/begeleider

- Denk actief en constructief mee met de initiatiefnemers;
- In het kader van de Omgevingswet is het aan de initiatiefnemers zelf om een omgevingsdialoog te voeren. De gemeente heeft vervolgens een toetsende rol als het gaat om de kwaliteit van participatie, in plaats van een initiërende en uitvoerende rol. Wel kan de gemeente vooraf verwachtingen uitspreken ten aanzien van het niveau van participatie: informeren, meningen mogen geven of meebeslissen.
- Inwonersparticipatie is maatwerk en de zwaarte en aanpak is afhankelijk van de lokale context. Zo heeft de gemeente er in dit geval voor gekozen om de initiatiefnemers het advies te geven om een participatietraject te organiseren, in plaats van het dwingend opleggen. De reden was dat de initiatiefnemers zelf uit het dorp komen, er al veel bekendheid aan het project was gegeven en er op voorhand al veel signalen waren dat er draagvlak was voor het traject.

Bronnen:

- www.vanafhier.nl/wonen/wat-collectief-particulier-opdrachtgeverschap
- Principemedewerking aanpassing bestemmingsplan Sint Antoniusstraat te Schijf, 4 juli 2023
- Participatieverslag CPO Schijf, 25 juli 2024
- Interviews



3.2 De uitvoering: casus Herbestemming oude pastorie

Realisatiekracht

De initiatiefnemers hebben de krachten hebben gebundeld in een CPO en beschikken over voldoende kracht om het project te realiseren. Dat laten de resultaten tot op heden ook zien. Ook zijn zij tot op heden in staat om de financiering rond te krijgen, deels vanuit eigen middelen en deels weten zij daartoe private- en publieke partijen te vinden die subsidies, leningen en bankgaranties verstrekken.

Democratie

Op advies van de gemeente organiseerde het CPO medio 2024 een omgevingsdialoog; een logische stap op basis van de Omgevingswet. Er zijn twee groepen betrokken: de direct omwonenden en huidige gebruikers van de pastorie. Reacties zijn verzameld en gebundeld in een overzicht bij het participatieverslag. De mondelinge en schriftelijke reacties waren overwegend positief. Ten aanzien van de huidige gebruikers geeft het CPO aan dat het de intentie is om het huidige gebruik in de nieuw te creëren ontmoetingsruimte voort te zetten. Aandachtspunt betreft de Heemkundekring, die door het initiatief hun tentoonstellingsruimte achter de pastorie zou verliezen. Het CPO helpt mee te zoeken naar alternatieve huisvesting.

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 (zie noot 1)	-	-	De initiatiefnemers hebben zicht op de belangen van anderen die geraakt worden door of te maken hebben met het initiatief	+	+
Initiatiefnemers hadden zelf voldoende realisatiekracht om doelen te realiseren	+	+	De initiatiefnemer heeft inzet gepleegd om tegengestelde belangen te overbruggen.	+	+
De gemeente heeft een goede bijdrage geleverd aan de realisatie van het initiatief (zie noot 2)	+	0	Het is de initiatiefnemer gelukt om de tegengestelde belangen te overbruggen (noot 3)	+	+
			De gemeente wijst het initiatief op eventuele tegengestelde belangen (noot 4)	0	0
Noot 1: het project bevindt zich nog in de planologische procedure. Noot 2: de eerste jaren had het project geen hoge prioriteit binnen de gemeente, later is dit ten goede gekeerd. Noot 3: voor een van de gebruikers helpt het CPO mee om een alternatieve ruimte te vinden. Noot 4: de gemeente heeft geadviseerd een omgevingsdialoog te houden en heeft het participatieverslag ontvangen.			De gemeente helpt het initiatief bij het overbruggen van eventuele tegengestelde belangen	0	0
			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 (noot 4)	+	+
			De betrokkenheid van inwoners bij onze stad, dorp of wijk is door dit initiatief toegenomen.	+	+

Bronnen: resultaten enquête onder ambtelijk projectleider (eerste kolom) en analyse en beoordeling van de onderzoekers van de bevindingen uit interviews met participanten (tweede kolom)



3.2 De uitvoering: casus Herbestemming oude pastorie

Kwaliteit van samenwerking

De samenwerking met de gemeente verliep in de eerste verkennende jaren moeizaam. In die jaren waren er veel wisselingen van ambtelijk projectleiders; de continuïteit was onder de maat. De initiatiefnemers ervoeren geen prioriteit vanuit de gemeente. Het CPO werd niet als een collectief benaderd maar als verschillende individuen. De samenwerking is verbeterd naarmate het project concreter werd en het CPO een rechtspersoon werd.

Medio 2024 gaf het college een positieve intentieverklaring mee te werken aan de planologische procedure met heldere voorwaarden. Er worden momenteel onderzoeken uitgevoerd waarvan de eerste deelrapportages ter beoordeling liggen op de Omgevingstafel. Kortom; de samenwerking verloopt beter en het project krijgt ook prioriteit binnen de gemeente. Dat zien de initiatiefnemers ook bij andere initiatieven die zij ondernemen, zoals het inwonersinitiatief voor de transformatie van het kerkgebouw en woningbouw in Schijf. De gemeente heeft voor deze initiatieven een vaste projectleider, samen wordt een haalbaarheidsstudie uitgevoerd en er vindt afstemming plaats over de ontwikkeling van een volkshuisvestelijk programma.

Professionele vormgeving

Het participatietraject (omgevingsdialoog) is professioneel vormgegeven door de initiatiefnemers. Er is een participatieplan met een helder doel, er is zicht op relevante belanghebbenden en er is een helder participatieverslag met reacties van deelnemers. Wel stellen de initiatiefnemers het doel van participatie laag. In het participatieverslag wordt gesteld dat belanghebbenden geen invloed hebben op het plan en het niveau van participatie ligt op 'meeweten'.

III KWALITEIT VAN SAMENWERKING			IV PROFESSIONELE VORMGEVING		
Goed teamspel: constructieve interactie en duidelijkheid voor iedereen	Volgens de ambtelijke begeleider	Volgens deelnemers (noot 1)	Een goede voorbereiding en een goed werkende aanpak in de praktijk	Volgens de ambtelijke begeleider	Volgens deelnemers (noot 1)
Er is een goede samenwerking tussen gemeente en initiatiefnemer(s)	0	+	De gemeente ondersteunt het initiatief op een professionele manier	+	+
De gemeentelijke regels en kaders en de eventuele rol/inzet van de gemeente voor het initiatief zijn duidelijk gemaakt	+	+	De gemeente speelt een passende rol	+	+
De gemeente heeft aan de initiatiefnemer(s) helder gemaakt wat de gemeente kon betekenen voor het initiatief	+	+	De gemeente levert maatwerk (noot 2)	+	Niet gevraagd
De gemeente zoekt naar 'ruimte' binnen de regels om het initiatief verder te helpen (noot 2)	+	Niet gevraagd	De procedures van de gemeente zijn helder voor de initiatiefnemer en andere betrokkenen	+	+
De gemeente stelt alle relevante informatie beschikbaar om het initiatief verder te helpen	+	+	De informatie van de gemeente is begrijpelijk voor initiatiefnemer en andere betrokkenen	+	+
De gemeente heeft een open en constructieve houding	+	+	De gemeente komt haar afspraken na	+	+
De initiatiefnemer heeft een open en constructieve houding	+	+	Noot 1: het betreft een beoordeling van de laatste periode waarin de gemeente in de ogen van initiatiefnemers duidelijk beter samenwerkt in vergelijking tot de eerste periode. Noot 2: uit de voorwaarden zoals gepresenteerd in de bijlage van de principemedewerking van het college maken de onderzoekers op dat de gemeente probeert maatwerk te bieden daar waar kan.		

Bronnen: resultaten enquête onder ambtelijk projectleider (eerste kolom) en analyse en beoordeling van de onderzoekers van de bevindingen uit interviews met participanten (tweede kolom)

3.2 De uitvoering: casus Heropening Jongerencentrum Sint Willebrord

Kernopgaven

De jeugd in de leeftijd van 12-18 jaar in Sint Willebrord heeft geen binnenruimte waar ze elkaar kunnen ontmoeten. Hierdoor ervaren inwoners regelmatig overlast van jongeren, die elkaar in de openbare ruimte ontmoeten. Het doel is om een binnenruimte te realiseren dat wordt beheerd door de jongeren zelf en ouders die zich daar vrijwillig voor willen inspannen.

Algemeen beeld

Het idee voor een heropening van het jongerencentrum ontstond toen jongerenwerk in gesprek ging met een groep jongeren die regelmatig in het park van Sint Willebrord vertoefden. Er was sprake van overlast. In eerste instantie werd geprobeerd een oplossing te vinden door het realiseren van een Jongeren Ontmoetingsplek in 2022, maar dat bleek geen goede oplossing. Een moeder en dochter hebben uiteindelijk het initiatief genomen door medio 2024 contact op te nemen met de gemeente met de vraag of er een binnenruimte kon worden gerealiseerd voor jongeren. De gemeente stond hier direct welwillend tegenover en een beleidsmedewerker en jongerenwerker hebben het traject verder begeleid. Het oog viel op het Gemeenschapshuis De Lanteern, waar voorheen ook een jongerenruimte was maar dat enkele jaren geleden is gesloten. De gemeente is in gesprek gegaan met het bestuur van De Lanteern om de mogelijkheden te bekijken. Dat overleg vond plaats achter de schermen, tussen de gemeente en het bestuur, en heeft maanden geduurd. Intussen hebben de initiatiefnemers jongeren gevraagd naar hun belangstelling, vrijwilligers (ouders en jongeren) geworven die zich graag inzetten als de ontmoetingsplek is gerealiseerd en heeft de gemeente samen met de initiatiefnemers een plan gemaakt. Na groen licht van het bestuur van de stichting is eind juni 2025 een eerste bijeenkomst met alle vrijwilligers georganiseerd om de aanpak verder af te stemmen.

De ambtelijk begeleider en jongerenwerker zijn tevreden over het participatietraject. Ook de initiatiefnemers zijn tevreden over het traject, maar geven wel aan dat met name de afstemming tussen de gemeente en het bestuur van De Lanteern te lang heeft geduurd. In de tussentijd hadden zij geen zicht op hoe de gesprekken verliepen en welke belangen er allemaal speelden. Het werd voor hen als het ware een 'Black Box'.

Hoe waarden de ambtelijk projectleider en de participanten het traject?

Het algemene oordeel van de ambtelijk projectleider over dit traject:



Het algemene oordeel van participanten over dit traject:



Lessen aangedragen door participanten: tips voor de gemeente

- Zorg dat een traject van initiatief t/m realisatie niet te lang duurt. Het risico van langlopende trajecten is dat het momentum verloren gaat en vrijwilligers afhaken. Daarnaast zullen jongeren die uitkijken naar de realisatie er zelf niet meer van kunnen profiteren omdat zij inmiddels de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt.

Lessen aangedragen door ambtelijk projectleider/begeleider

- Initiatiefnemers zijn, doordat zij middenin de lokale samenleving staan, in staat om mensen te mobiliseren die zich als vrijwilliger willen inzetten. Zij slaan bruggen tussen de gemeente en de gemeenschap en hebben daarbij een goed gevoel voor timing en toon. Dat maakt dit participatietraject bijzonder; het wordt gedragen door de gemeenschap waarbij de gemeente een ondersteunende rol speelt. Zonder de inzet van vrijwilligers is dit project niet haalbaar.
- Het traject heeft (te) lang geduurd door de afstemming met het bestuur van De Lanteern. De gemeente moet sneller kunnen schakelen. Voor jongeren is snelheid namelijk cruciaal. Zij verliezen bij lange trajecten hun interesse, mede omdat zij ook doorgroeien naar andere levensfasen. Zo bleken jongeren die aanvankelijk enthousiast waren inmiddels geen interesse meer te hebben omdat zij uitwijken naar Roosendaal of Breda gaan voor hun sociale activiteiten.



3.2 De uitvoering: casus Heropening Jongerencentrum Sint Willebrord

Realisatiekracht

De initiatiefnemers zijn in staat om voldoende vrijwilligers te mobiliseren die helpen om de uiteindelijke ontmoetingsruimte te beheren, jongeren te ondersteunen en daartoe samen met de gemeente een plan van aanpak te ontwikkelen. De gemeente heeft een ondersteunende rol door de vrijwilligers goed voor te bereiden op hun rol en beschikbaar te zijn in het geval handhaving nodig is.

Vanwege de benodigde afstemming met het bestuur van De Lanteern heeft de gemeente dat deel van de initiatiefnemers 'overgenomen'. Hier zit een dilemma ten aanzien van overheidsparticipatie: in hoeverre moet je een inwonersinitiatief overnemen of juist loslaten? In dit geval is gekozen voor overnemen. De gemeente ervaarde dat het bestuur van De Lanteer zeer terughoudend stond tegenover het idee om een jongerenruimte te openen. Hierdoor ontstond het risico dat de initiatiefnemers zouden afhaken. Om dat te voorkomen heeft de gemeente de afstemming met het bestuur van De Lanteern op zich genomen en dat op de achtergrond gedaan om de initiatiefnemers daarmee niet te belasten.

Democratie

De initiatiefnemers en vrijwilligers hebben invloed gehad op de invulling van het plan van aanpak, het opstellen van huisregels, openings- en sluitingstijden, de benodigdheden in de jongerenruimte en voorwaarden die voor hen nodig zijn om hun werk als vrijwilliger te kunnen doen. Zij hebben verder geen invloed gehad op de keuze van de locatie en de afspraken die zijn gemaakt met het bestuur van De Lanteern.

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 ideeën en inzichten	+	+	steun voor inhoud plan/project/initiatief	+	+
meer ambitie of kwaliteit (noot 1)		+	meer invloed	+	+
het delen van verantwoordelijkheid deelnemers hebben concreets iets toegevoegd	+	+	grotere betrokkenheid en deelname	+	+
eigen inbreng is voor deelnemers (deels) herkenbaar in het eindresultaat	nvt	+	een zorgvuldige afweging van alle belangen	+	0
			het duidelijk maken van hoe belangen zijn meegewogen	nvt	-
Noot 1: in de enquête heeft de ambtelijk projectleider nvt ingevuld, vandaar dat deze cel leeg is gelaten.			het duidelijk maken hoe inbreng is behandeld	nvt	+

Bronnen: resultaten enquête onder ambtelijk projectleider (eerste kolom) en analyse en beoordeling van de onderzoekers van de bevindingen uit interviews met participanten (tweede kolom).

Bronnen:

- Plan van aanpak Jongerenhok Sint Willebrord De Lanteern
- Interviews



3.2 De uitvoering: casus Heropening Jongerencentrum Sint Willebrord

Kwaliteit van samenwerking

De samenwerking tussen de gemeente en initiatiefnemers verliep constructief. Met het opstellen van het plan van aanpak zijn de initiatiefnemers, beleidsadviseur, de jongerenwerker, boa's en de politie betrokken. Boa's en politie zijn betrokken om afspraken te maken rondom de veiligheid.

Tijdens de fase van planvorming heeft de gemeente bewust de afstemming met het bestuur van De Lanteern op de achtergrond gedaan. Hierdoor ervaren de initiatiefnemers dit deel van het traject als een 'Black Box'. Zij hebben geen zicht gehad op hoe verschillende belangen zijn afgewogen en welke spelregels het bestuur van De Lanteern stelde.

De samenwerking gaat nu een nieuwe fase in met oog op de opening en het beheer van de jongerenruimte. Hiertoe is een bijeenkomst georganiseerd met de vrijwilligers waarbij de beleidsadviseur en jongerenwerk aanwezig waren. In de bijeenkomst zijn verschillende onderwerpen besproken, zoals praktische zaken, maar ook het verschil tussen de rol van ouder en vrijwilliger, hoe om te gaan met jongeren en wat te doen bij incidenten. Er wordt ook overwogen om vrijwilligers een training aan te bieden in de omgang met jongeren om hen meer zelfvertrouwen te geven in hun rol.

Professionele vormgeving

Er is een plan van aanpak gemaakt onder begeleiding van de gemeente. Dat is tot stand gekomen in gesprekken van diverse samenstelling. Zo zijn er gezamenlijke gesprekken gevoerd tussen initiatiefnemers, vrijwilligers, beleidsadviseurs en jongerenwerk. De aanpak is gericht op direct en persoonlijk samenspel met betrokkenen in kleine informele samenstellingen. Hiermee is gekozen voor persoonlijk contact en directe persoonlijke communicatie, afhankelijk wie nodig was in welke fase.

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	+	+	zicht op de relevante spelers en hun belangen	+	+
duidelijke spelregels voor de samenwerking	+	0	professionele begeleiding van het traject	0	+
helderheid hoe inbreng wordt behandeld	+	+	maatwerk in werkvormen en communicatie	+	+
open en constructieve interactie	+	+	ondersteuning met begrijpelijke informatie, geld, expertise of capaciteit	+	+
tijdige en relevante informatie	0	0	heldere procedure over besluitvormings-momenten ambtenaren, college of raad (Noot 1)	nvt	+
prettige omgang en bejegening	nvt	+			
een samenwerking gericht op afwegen van belangen		0	Noot 1: er heeft geen besluitvorming plaatsgevonden in de raad.		

Bronnen: resultaten enquête onder ambtelijk projectleider (eerste kolom) en analyse en beoordeling van de onderzoekers van de bevindingen uit interviews met participanten (tweede kolom)

Bronnen:

- Plan van aanpak Jongerenhok Sint Willebrord De Lanteern
- Interviews



3.2 De uitvoering: casus Hondenspeelplaats in Sprundel

Kernopgaven

Het realiseren van een omheinde hondenspeelweide.

Algemeen beeld

Een initiatief van hondenliefhebbers om een hondenspeelplaats te realiseren en dit te doen op een locatie dat reeds de bestemming 'Sport' had. Hiertoe hebben de initiatiefnemers hun idee in 2018 besproken met de ideeën-makelaar van de gemeente, die vervolgens de juiste contacten heeft gelegd binnen de gemeentelijke organisatie. Zo heeft de gemeente meegedacht over de afmetingen, de omheining en hoe en door wie de hondenspeelplaats moest worden onderhouden.

Daarnaast heeft de gemeente geadviseerd om omwonenden te betrekken. De wijkvereniging Achter de St. Jan heeft daarbij vooroverleg gevoerd met de omgeving en er zijn 200 handtekeningen opgehaald ter ondersteuning van het initiatief. Tevens heeft de wijkvereniging met de gemeente een gebruikers-overeenkomst afgesloten. De initiatiefnemers hebben een sponsor gevonden, namelijk een lokale ondernemer die het hekwerk heeft geschonken. Het hek is door de initiatiefnemers zelf geplaatst.

De gemeente heeft op 17 juni 2019 een omgevingsvergunning verleend voor een periode van twee jaar. Dit vanaf de dag na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning. Er is gekozen voor een tijdelijke periode om het effect van de hondenspeelweide op de omgeving helder te krijgen en dit te doen met een evaluatie aan het einde van de periode. Denk aan de effecten die door bezwaarmakers vooraf werden aangegeven, zie volgende bladzijde.

Er is namelijk door een aantal inwoners bezwaar gemaakt. De bezwaarmakers maakten zich zorgen over negatieve gevolgen voor hun leefgenot. Daarbij speelde vooral de vrees voor stank, rommel, ongedierte en geluidshinder. De bezwaren zijn ongegrond verklaard, waarmee deze het verstrekken van een tijdelijke omgevingsvergunning voor het plaatsen van een omheining rondom de hondenspeelplaats niet in de weg stonden.

Hoe waarden de ambtelijk projectleider en de participanten het traject?

Het algemene oordeel van de ambtelijk projectleider over dit traject:



Het algemene oordeel van participanten over dit traject:



Lessen aangedragen door participanten: tips voor de gemeente

De initiatiefnemers geven de volgende lessen mee:

- De ideeën-makelaar van de gemeentelijke organisatie heeft uitstekend geholpen, deze functie is nodig om goede verbindingen te leggen met betrokken afdelingen van de organisatie en adviezen te geven over hoe de omgeving te betrekken.



3.2 De uitvoering: casus Hondenspeelplaats in Sprundel

Realisatiekracht

De hondenspeelplaats is gerealiseerd. De initiatiefnemer heeft de samenwerking met de gemeente gezocht en met de wijkvereniging en zijn in staat gebleken draagvlak te creëren en een sponsor te werven.

Het beheer wordt gecoördineerd door de wijkvereniging en uitgevoerd door vrijwilligers. De gemeente heeft een bijdrage geleverd door mee te denken over de (technische) inpassing, het groen, de veiligheid en heeft een omgevingsvergunning verleend en formele bezwaren behandeld.

Democratie

De wijkvereniging Achter de St. Jan heeft vooroverleg gevoerd met de omgeving en er zijn 200 handtekeningen opgehaald ter ondersteuning van het initiatief. Daar waar tegengestelde belangen speelden zijn die in de procedure voor het verstrekken van een omgevingsvergunning naar boven gekomen. De gemeente heeft deze belangen afgewogen en een besluit genomen.

Onderzoeksaanpak

In de eerder besproken casussen zijn tabellen gepresenteerd waarin het beeld van de ambtelijk projectleider en die van de participanten zijn weergegeven langs de vier kwaliteitsmaatstaven realisatiekracht, democratie, kwaliteit van samenwerking en professionele vormgeving. Dit op basis van een enquête onder ambtelijk projectleiders/begeleiders en gesprekken met participanten.

Dit is met betrekking tot de casus Hondenspeelplaats niet gedaan. Doordat betrokken ambtenaren niet meer werkzaam zijn binnen de gemeente was het voor de ambtelijke organisatie enkel mogelijk een globaal oordeel te geven over het participatietraject. Het was niet mogelijk om alle detailvragen uit de enquête te kunnen beantwoorden. De casusstudie heeft zich daarom gericht op het bestuderen van schriftelijke stukken en een gesprek met de initiatiefnemers.

Bronnen:

- Beslissing van het college op bezwaren, 22 november 2019
- Verlening omgevingsvergunning, 17 juni 2019
- Bezwaarschriften in de periode juli 2019
- Overeenkomst 'Beheer en onderhoud hondenspeelweide Sprundel, 7 april 2020
- Interviews



3.2 De uitvoering: casus Hondenspeelplaats in Sprundel

Kwaliteit van samenwerking

De samenwerking tussen de gemeente en initiatiefnemers verliep constructief. De initiatiefnemers zijn vooral blij met de rol van de ideeënmakelaar van de gemeente. Deze heeft de juiste verbindingen weten te maken binnen de gemeentelijke organisatie. Denk bijvoorbeeld aan de afdeling Ruimte en Openbare Werken, waarbij de werkvoorbereider groen heeft geadviseerd over toe te passen materialen en beplanting, mede in verband met verkeersveiligheid.

De functie ideeënmakelaar was overigens een extra taak van een aantal ambtelijk medewerkers, naast hun reguliere taken. Inmiddels zijn hiertoe geen specifieke medewerkers aangewezen en behoort het tot de reguliere werkzaamheden van ambtenaren. Dit vanuit de gedachte dat participatie inmiddels is ingebed binnen de gehele ambtelijke organisatie.

Professionele vormgeving

De initiatiefnemers en de wijkvereniging hebben de participatie zelf ter hand genomen door vooroverleg te plegen met de omgeving en handtekeningen te verzamelen. Gezien het beperkt aantal bezwaarmakers is dit een signaal dat de participatie goed is verlopen. Conform de voorwaarden, zoals gesteld door de gemeente bij het verstrekken van een omgevingsvergunning, zou een evaluatie plaats moeten vinden. De initiatiefnemers geven aan dat dit nog niet is gedaan maar dat er tot op heden ook geen klachten zijn binnengekomen.

De gemeente heeft met de wijkvereniging (beheerder) een overeenkomst afgesloten over het beheer en onderhoud van de hondenspeelplaats. De gemeente draagt zorg voor de afvoer van de door de beheerder verzamelde hondenpoep in de daarvoor bestemde afvalcontainers en de gemeente maait het gras. De beheerder draagt er zorg voor dat de dispenser met hondenpoepzakjes blijft gevuld. Jaarlijks worden schouwrondes uitgevoerd om de onderhoudskwaliteit te toetsen waarbij ook gelet zal worden op de verontreiniging door de honden, gevaarlijke honden, geluidsoverlast, verkeersoverlast en veiligheid in brede zin.

Onderzoeksaanpak

In de eerder besproken casussen zijn tabellen gepresenteerd waarin het beeld van de ambtelijk projectleider en die van de participanten zijn weergegeven langs de vier kwaliteitsmaatstaven realisatiekracht, democratie, kwaliteit van samenwerking en professionele vormgeving. Dit op basis van een enquête onder ambtelijk projectleiders/begeleiders en gesprekken met participanten.

Dit is met betrekking tot de casus Hondenspeelplaats niet gedaan. Doordat betrokken ambtenaren niet meer werkzaam zijn binnen de gemeente was het voor de ambtelijke organisatie enkel mogelijk een globaal oordeel te geven over het participatietraject. Het was niet mogelijk om alle detailvragen uit de enquête te kunnen beantwoorden. De casusstudie heeft zich daarom gericht op het bestuderen van schriftelijke stukken en een gesprek met de initiatiefnemers.



3.3 De rol van de raad

Deelvragen

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

Resumé

Kaderstellende rol

De raad wordt door het college in staat gesteld om overkoepelend kaders te stellen ten aanzien van inwoners- en overheidsparticipatie in het algemeen en de raad doet dit ook.

De raad stelt verder vooraf geen specifieke kaders rondom concrete plannen of projecten van de gemeente of van initiatiefnemers uit de samenleving. De raad wordt hiertoe ook niet door het college in positie gebracht met bijvoorbeeld het voorleggen van participatieplannen. Het vormgeven van participatie is een aangelegenheid van het college, de ambtelijke organisatie en/of van initiatiefnemers uit de samenleving zelf, met advies van de ambtelijke organisatie.

Controlerende rol

De raad zou met de Leidraad voor participatie en de Handreiking omgevingsdialoog voor initiatiefnemers in staat moeten zijn om de beoordelen of de kwaliteit van participatie voldoende is. De raad zet deze instrumenten echter nog niet actief in.

Toegepaste normen

- Er is een actueel participatiebeleid dat door de raad is vastgesteld. De raad heeft daarmee kaders gesteld voor participatie.
- De raad is in staat te controleren of de doelen van participatie zijn gerealiseerd en of de kwaliteit van participatie voldoende is om weloverwogen besluiten te nemen en de raad doet dit ook.



3.3 De rol van de raad

Kaderstelling algemeen

De raad heeft met vaststelling van de **Toekomstvisie 2030** in 2015 de ambitie uitgesproken om voorwaarden te scheppen om initiatieven uit de lokale samenleving tot ontwikkeling te laten komen. Met vaststelling van de **Communicatievisie 2017-2022** wordt dat verder vertaald naar overheids-participatie, waarbij de gemeente uitgaat van zelfsturende burgers; de gemeente houdt regie op maatschappelijke ontwikkelingen en ziet toe op samenhang en kwaliteit.

In 2019 stelt de raad de **Verordening participatie en inspraak** vast. Vooruitlopend op de nieuwe Omgevingswet is daarmee de inspraak-verordening geactualiseerd, door naast inspraak ook bepalingen op te nemen voor inwonersparticipatie. Er worden zoals eerder genoemd drie doelen gesteld ten aanzien van inwonersparticipatie:

- 1 Inwoners en belanghebbenden de gelegenheid geven hun mening te geven over beleidsvoornemens van het gemeentebestuur;
- 2 Participatie is een belangrijk hulpmiddel om belangen af te kunnen wegen;
- 3 Het creëren van draagvlak voor beleidsvoornemens.

In de verordening wordt aangegeven dat zowel de raad als het college ten aanzien van de eigen bevoegdheden kunnen besluiten of de mogelijkheid tot participatie wordt geboden. Het college kan het uitvoeren van een omgevingsdialoog verlangen van een initiatiefnemer bij de voorbereiding van een plan. Dat laatste is op basis van de Omgevingswet verder vormgegeven met het raadsbesluit op 20 juni 2023 over het **adviesrecht en verplichte participatie** bij aanvragen voor omgevingsvergunningen voor buitenplanse activiteiten. Hiermee kan de raad bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor planactiviteiten die buiten de kaders vallen van het omgevingsplan, gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht wordt gesteld, zie bijlage 1.

Kaderstelling projecten

De raad heeft geen kaderstellende bemoeienis gehad rondom de in dit onderzoek bestudeerde casussen. Het vormgeven van participatie werd gedaan door het college, de ambtelijke organisatie en/of door initiatiefnemers uit de samenleving zelf, met advies van de ambtelijke organisatie.

Controlerende rol

De in dit onderzoek gesproken raadsleden geven aan dat de raad in het geval van de bestudeerde casussen niet actief controleert of participatie conform vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden. De raad wordt hoogstens bijgepraat, zoals rondom het initiatief oude pastorie in Schijf. De raad als collectief gebruikt ook geen helder kwaliteitskader of kwaliteitscriteria om een oordeel te vormen over de kwaliteit van participatie ten aanzien van concrete specifieke projecten. Iedere fractie of ieder raadslid beoordeelt de kwaliteit van participatie vanuit zijn eigen kwaliteitsbeeld over participatie en doet dat onder meer op basis van signalen uit de samenleving of inwoners die inspreken in de raadsvergadering.

Daarentegen is de raad door het college in 2021 wel geïnformeerd over de leidraad voor participatie en een handreiking voor een omgevingsdialoog. De leidraad en de handreiking bieden een helder zicht op wat nodig is om participatie op een kwalitatieve wijze vorm te geven. Hoewel niet expliciet zo genoemd, geven deze heldere kwaliteitscriteria voor zowel inwoners- als overheidsparticipatie, namelijk zoals eerder beschreven:

- Het kernverhaal van de gemeente naar belanghebbenden moet helder zijn: waar gaan we over praten en waar gaan we niet over praten?
- Het doel van participatie moet helder zijn waarbij per fase van een project participatiedoelen kunnen veranderen. Er worden op voorhand negen mogelijke doelen gepresenteerd.
- De invloedsruimte van participanten moet worden bepaald;
- Belanghebbenden en hun belangen, verwachtingen, hun invloedspositie et cetera moeten worden geïnventariseerd en er moet worden bepaald in hoeverre zij moeten worden betrokken en in welke rol (meeweten, meedenken, meewerken en/of meebepalen);
- Het inzetten van passende werkvormen en communicatiemiddelen, die passen bij een bepaalde rol en positie van belanghebbenden.

De raad kijkt als collectief niet naar de volle breedte van deze criteria. Een respondent uit de gesprekken in het kader van dit onderzoek geeft dat kort en treffend aan:

“Participatie wordt door raadsleden veelal uitsluitend gezien als ‘draagvlakcreatie’.”



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 tot 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. Deze wet strekt verder dan het ruimtelijk beleid waarop de Omgevingswet zich richt. De Wet versterking participatie decentrale overheid geldt breed voor al het gemeentelijk beleid.

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

Naam	Functie
Afvaardiging college gemeente Rucphen	
Mw. Laura Matthijssen	Wethouder
Afvaardiging gemeenteraad gemeente Rucphen	
Mw. Brigitte Leenheer-Clercx	Raadslid FORZA RUCPHEN
Dhr. Alex Wagemakers	Raadslid PvdA
Dhr. Ad van Loon	Raadslid RVP
Dhr. Wesly Tack-van Hoof	Raadslid PVV
Mw. Heidi Vos	Raadslid RVP
Mw. Hilde Spijkers-Suijkerbuijk	Raadslid VVD
Dhr. Ludo van Wezel	Burgerlid CDA

Naam	Functie
Ambtelijke organisatie gemeente Rucphen	
Geanonimiseerd	Strategisch beleidsregisseur fysieke leefomgeving
	Adviseur Groen, Natuur en Landschap
	Twee Beleidsmedewerkers Duurzaamheid
	Beleidsmedewerker Klimaatadaptatie
	Coördinator Projecten
	Projectleider
	Afdelingsmanager BRO
	Teamleider beheer Openbare Ruimte
	Beleidsmedewerker RO



Respondenten

Extern betrokkenen	Geanonimiseerd
Inwonersparticipatie / Casus Herinrichting Noorderstraat Sprundel	
Twee ondernemers	
Inwoner	
Inwonersparticipatie / Casus Heropening jongerencentrum Sint Willebrord	
Twee initiatiefnemers	
Jongerenwerker	
Overheidsparticipatie / Casus Hondenspeelplaats in Sprundel	
Initiatiefnemer	
Overheidsparticipatie / Casus Herbestemming Oude pastorie in Schijf	
Twee initiatiefnemers	



Bestudeerde schriftelijke stukken

Jaar Maand Beschrijving

Beleid gemeente Rucphen

2015	9	Gemeente Rucphen, Toekomstvisie 2030, inclusief deel B bijlagen, 23 september 2015
2017	-	Gemeente Rucphen, Communicatievisie, 2017-2019, datum onbekend
2019	9	Gemeente Rucphen, 2e bestuursrapportage 2019, 24 september 2019
2019	6	Gemeente Rucphen, Verordening participatie en inspraak, publicatie in Gemeenteblad nr. 159566, 28 juni 2019
2021	-	Gemeente Rucphen, Leidraad participatie, 2021
2024	4	Gemeente Rucphen, Handreiking omgevingsdialoog, toolkit voor initiatiefnemers, versie mei 2024
-	-	Gemeente Rucphen, Factsheet, Burgerparticipatie en overheidsparticipatie, datum onbekend

Raadsstukken

2015	9	Gemeente Rucphen, Raadsvoorstel en -besluit, Toekomstvisie Puur Rucphen 2030, vastgesteld 23 september 2015
2016	9	Gemeente Rucphen, Raadsvoorstel, Communicatievisie 2017-2022, 28 september 2016
2016	10	Gemeente Rucphen, Brief college aan raad, Uitvoeringsplan Toekomstvisie Puur Rucphen 2030, incl. uitvoeringsplan, 21 oktober 2016
2018	6	Gemeente Rucphen, Brief college aan raad, Stand van zaken Stimuleringsregeling Sociaal Domein, 28 juni 2018
2019	2	Gemeente Rucphen, Brief Adviesraad Sociaal Domein aan college, Advies Evaluatie programmaplan Sociaal Domein, 4 februari 2019
2019	1	Gemeente Rucphen, Schriftelijke vraag (art. 42 RvO) van VVD-fractie, Herinrichting centrum Rucphen, 23 januari 2019
2019	6	Gemeente Rucphen, Raadsvoorstel en -besluit, Verordening participatie en inspraak gemeente Rucphen, 19 juni 2019
2019	7	Gemeente Rucphen, Brief college aan raad, Voortgang implementatie Omgevingswet, 9 juli 2019
2020	7	Gemeente Rucphen, Brief college aan raad, Aanpak om te komen tot actieplan Participatie, 10 juli 2020
2020	12	Gemeente Rucphen, Brief college aan raad, Dorpspark Rucphen, 11 december 2020
2020	4	Gemeente Rucphen, Brief college aan raad, Stand van Zaken Toekomstvisie 23 april 2020
2021	3	Gemeente Rucphen, Brief college aan raad, Voortgang implementatie Omgevingswet, 9 maart 2021
2021	5	Gemeente Rucphen, Brief college aan raad, Kennisgeving participatie omgevingsvisie, 12 mei 2021
2021	3	Gemeente Rucphen, Brief college aan raad, Voortgang implementatie Omgevingswet, 9 maart 2021
2021	5	Gemeente Rucphen, Brief college aan raad, Leidraad en stappenplan Participatie, 7 mei 2021
2022	6	Gemeente Rucphen, Hoofdlijnenakkoord 2022-2026, Samen verder bouwen, 3 juni 2022
2023	5	Gemeente Rucphen, Vragen en toezeggingen commissie EROM, o.a. Raadsvoorstel omgevingsrecht adviesrecht en verplichte participatie bij aanvragen voor omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA), 31 mei 2023
2023	6	Gemeente Rucphen, Raadsvoorstel en geamendeerd raadsbesluit, Omgevingswet: adviesrecht en verplichte participatie bij aanvragen voor omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA), 20 juni 2023
2024	7	Gemeente Rucphen, Brief college aan raad, Handreiding omgevingsdialoog voor initiatiefnemers, 2 juli 2024
2024	9	Gemeente Rucphen, Vragen en toezeggingen commissie EROM, vergadering 4 september 2024

Overig

2018	6	Gemeente Rucphen, Brief college aan raad, Stand van zaken Stimuleringsregeling Sociaal Domein, 28 juni 2018
2019	-	Gemeente Rucphen, Onderzoeksrapport rekenkamercommissie, Burgerparticipatie en overheidsparticipatie, 2019
2019	2	Stichting Dorpswerk Sprundel, Brief aan college en raad, Subsidieaanvraag Plan van Aanpak 'Praktijkclub het nieuwe ontmoeten', 8 februari 2019
2019	2	Gemeente Rucphen, Adviesraad Sociaal domein, Advies Evaluatie programma Sociaal Domein, 4 februari 2019
2021	5	Vereniging van Nederlandse Gemeenten, brief aan college en raad, Voorbeeld Verordening Participatie (en uitdaagrecht) (nieuw) en Handreiking, 27 mei 2021

Bestudeerde schriftelijke stukken

Jaar Maand Beschrijving

Casus Herbestemming oude pastorie in Schijf

2023	7	Gemeente Rucphen, Bief aan N.N., Principemedewerking aanpassing bestemmingsplan Sint Antoniusstraat 44 te Schijf, 4 juli 2023
2024	6	Gemeente Rucphen, Informerende brief aan omwonenden, Plannen voor het realiseren van een kleinschalige woon-/zorgvoorziening in en achter de pastorie, 28 juni 2024
2024	7	Rucphense Bode, Krantenartikel, Appartementen in Pastorie(tuin) Schijf ten doop, 2 juli 2024
2024	7	Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) Schijf, Participatieverslag CPO Schijf, 25 juli 2024
2024	7	Gemeente Rucphen, Persbericht, Bouwproject pastorie Schijf krijgt de zegen, datum onbekend
2025	1	Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) Schijf, Presentatie CPO Schijf tijdens werkbezoek gemeente op 18 januari 2025
-	-	Schoenmakers architectuur, Presentatieborden, Sint Antoniusstraat 44 te Schijf, oude en nieuwe situatie, datum onbekend

Casus Herinrichting Noorderstraat Sprundel

2022	2	Gemeente Rucphen, Projectopdracht, Reconstructie Noorderstraat, 23 februari 2022
2023	7	Gemeente Rucphen, Bewonersbrief, Ontwerp herinrichting Noorderstraat, 5 juli 2023
2023	7	Gemeente Rucphen, Persbericht, Ontwerp herinrichting Noorderstraat ter inzage, 5 juli 2023
2023	7	Gemeente Rucphen, Reactieformulier Herinrichting Noorderstraat Sprundel, 10 juli 2023
2023	9	Gemeente Rucphen, Toespraak voor pers, incl. persbericht en persuitnodiging, 13 september 2023
2023	10	Gemeente Rucphen, Bewonersbrief, Reconstructie Noorderstraat, 26 oktober 2023. Inclusief: Inspraakverslag reconstructie Noorderstraat, 11 oktober 2023
2024	4	Gemeente Rucphen, Bewonersbrief, Uitvoeringsplanning herinrichting Noorderstraat, 23 april 2024
2024	5	Brabant Water, Baas en Enexis netbeheer, Bewonersbrief, Aankondiging werkzaamheden elektra en waterleiding, 15 mei 2024
2024	8	Gemeente Rucphen, Negen bewonersbrieven Reconstructie Noorderstraat Sprundel, periode 22 augustus 2024 t/m 14 februari 2025
2024	9	Gemeente Rucphen, Bewonersbrief, Mogelijkheid tot afkoppeling van uw regenpijp, 24 september 2024
2024	10	Gemeente Rucphen, Drie bewonersbrieven, Mogelijkheid tot inrichten geveltuintjes Noorderstraat, 1 oktober 2024. Inclusief drie situatieschetsen in bruikleen te geven geveltuintjes

Casus Heropening jongerencentrum Sint Willebrord

-	-	Gemeente Rucphen, Plan van aanpak jongerenhonk Sint Willebrord De Lanteern, datum onbekend
---	---	--

Casus Hondenspeelplaats in Sprundel

2019	12	Gemeente Rucphen, Beslissing op bezwaar hondenspeelweide Hertogstraat te Sprundel, 3 december 2019. Inclusief: -Brief aan inwoner, Verlening omgevingsvergunning tijdelijk plaatsen omheining hondenspeelweide, 17 juni 2019 -Brief van inwoner, Bezwaarschrift tegen verlening omgevingsvergunning plaatsing hondenspeelveld, 11 juli 2019 -Brief van inwoner namens 19 buurtbewoners en direct betrokkenen, Bezwaarschrift tegen verlening omgevingsvergunning hondenspeelveld, 15 juli 2019 -Advies en beslissing gemeente ten aanzien van bezwaarschriften, 17 september 2019 -Verslag hoorzitting naar aanleiding van ingdiende bezwaarschriften, 17 september 2019 -Brief aan bezwaarmakers, Motivering en beslissing op bezwaar, 16 oktober 2019
2020	4	Gemeente Rucphen, Overeenkomst met wijkvereniging Achter de Sint Jan, Beheer en onderhoud hondenspeelweide Sprundel, 7 april 2020



PARTNERS⁺PRÖPPER



's-Gravendijckseweg 60, 2201CZ Noordwijk



071 7370167 / 06 14440746



www.partnersenpropper.nl
www.opgavengestuurdwerken.nl

