

Aan: de leden van de raad van de gemeente Zuidplas



Contactpersoon

Telefoon

Datum

B. Steur

[REDACTED]

19 november 2025

Onderwerp

Aanbieding rapport onderzoek van de Groene Hart Rekenkamer naar inwonersparticipatie

Geachte raadsleden,

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

In de Bestuurlijke Nota treft u de conclusies en aanbevelingen van de Groene Hart Rekenkamer aan. Deze heeft de Rekenkamer op 27 oktober jl. aan het College van B&W aangeboden met het verzoek om daarop te reageren. Deze reactie die u in de bijlage kunt terugvinden, ontving de Rekenkamer op 13 november jl. De Rekenkamer heeft de behoefte nog een drietal opmerkingen te maken bij de kanttekeningen uit de bestuurlijke reactie van het College.

Ten aanzien van de actieve inzet van de gemeente om de representativiteit te borgen, plaatst het College de kanttekening dat extra inzet op representativiteit spanning oplevert met de beschikbare tijd, capaciteit en geld. De Rekenkamer merkt op dat het bereiken van groepen mensen die doorgaans slechter bereikt worden of minder snel participeren, inderdaad een beroep doet op de beschikbare tijd, capaciteit en geld, maar dat dat geen argument kan zijn om niet deze inzet te plegen. Bovendien kunnen ook simpeler interventies helpen, zoals het niveau van de teksten waarin mensen gevraagd wordt om te participeren of te bekijken via welke media mensen het makkelijkst bereikt worden.

Ten aanzien van het perspectief van de inwoners plaatst het College de kanttekening dat de onderzoekers gebruik hebben gemaakt van een bestaand algemeen inwonerspanel. De reden hiervoor is dat de Rekenkamer voor de vier gemeenten naast een studie van enkele casussen ook een algemeen beeld wilde verkrijgen van de perceptie van inwoners hoe de vier gemeenten hun participatie op ruimtelijke vraagstukken vormgeven. De Rekenkamer deelt de observatie dat een beperkt aantal mensen de enquête hebben ingevuld, maar is er methodologisch wel van overtuigd dat met deze respons betrouwbare uitspraken gedaan kunnen worden.

Ten aanzien van de gebruikte normen deelt de Rekenkamer de kanttekeningen van het College niet. Ten aanzien van de eerste norm heeft de Rekenkamer bij de eerste opmerking al beargumenteerd dat het van de gemeente een actieve inzet vraagt om lastiger te bereiken groepen, toch te bereiken om de

representativiteit te borgen. De Rekenkamer is er verder van overtuigd dat inwonersparticipatie vooral zin heeft als de betrokken partijen het gemeenschappelijke beeld hebben dat dit effectief is. Als dat namelijk niet het geval is dan komt de legitimiteit van die inwonersparticipatie onder druk te staan. Dit is zelfs een risico van inwonersparticipatie, want als inwoners hebben geparticipeerd en achterblijven met het gevoel dat hun inbreng geen enkel effect heeft gehad of zelfs niet gehoord is, dan werkt participatie averechts in de verhouding tussen gemeente en inwoners.

Toelichting op de rapportage

Graag geven wij een toelichting aan de gemeenteraad of commissie. Voor een geschikt moment treden wij in overleg met de griffie.

Wij hopen u op deze manier voldoende te hebben geïnformeerd en u met het bijgevoegde rapport te helpen in uw beeldvorming over dit belangrijke onderwerp. Als u nog vragen of opmerkingen heeft dan vernemen wij die uiteraard graag.

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

De Groene Hart Rekenkamer,

Dhr. drs. B. Steur, voorzitter

Dhr. drs. J.H. van Oort, lid

Dhr. dr. M. van Lent, lid

Bijlagen:

Bestuurlijk nota 'Inwonersparticipatie'

Nota van bevindingen 'Inwonersparticipatie'

Bestuurlijke reactie College van B&W van de gemeente Zuidplas

Bestuurlijke Nota ‘Inwonersparticipatie’ Gemeente Zuidplas

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

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

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

Algemene beeld

De gemeente Zuidplas is ambitieus op het vlak van participatie in het ruimtelijk domein. De gemeente heeft alle documentatie op orde en heeft uitgebreid beleid, maar de toepassing in de praktijk blijkt nog onvoldoende consistent en vaak onduidelijk. Om hier verbetering in aan te brengen heeft de ambtelijke organisatie de actualisatie en herijking van het beleid in voorbereiding. Het doel van de actualisatie en herijking is een actueel en praktisch beleid waarin kennis en leerpunten van de afgelopen periode zijn verwerkt om zo tot een betere basis voor een eenduidige werkwijze te komen.

Inwoners weten niet altijd wat zij kunnen verwachten, dit leidt tot teleurstelling en zelfs soms wantrouwen bij inwoners. Participatie werkt het best bij visieontwikkeling of hele concrete projecten, mits het proces goed wordt ingericht. Bij complexere plannen ontstaan spanningen tussen inwoners, politiek en ambtelijke organisatie, vooral als de kaders en rollen niet duidelijk zijn. Representativiteit vraagt om actieve inzet van de gemeente, om zo de meerstemmigheid te waarborgen. Tot slot blijkt uit de enquête – die een indicatief beeld geeft – dat slechts een klein deel van de inwoners zich serieus genomen voelt door de gemeente.

Beleid

De gemeente Zuidplas heeft alle documentatie op orde en heeft uitgebreid beleid (Kader Participatie 2021, Handreiking 2022, Verordening 2023, Collegeprogramma 2022–2026). De volgende doelen zijn geformuleerd: draagvlak vergroten, kwaliteit verhogen, inwoners activeren en dialoog stimuleren. Het beleid biedt instrumenten zoals de participatieladder en checklists, maar de toepassing in de praktijk blijkt nog onvoldoende consistent en vaak onduidelijk. Om hier verbetering in aan te brengen heeft op dit moment de ambtelijke organisatie de actualisatie en herijking van het Kader Participatie en de Verordening inspraak en participatie in voorbereiding.

Na vaststelling zal, naar verwachting van de ambtelijke organisatie, ook de Handreiking Participatie bij ruimtelijke initiatieven worden aangepast. Het doel van de actualisatie en herijking is een actueel en praktisch beleid waarin kennis en leerpunten van de afgelopen periode zijn verwerkt om zo tot een betere basis voor een eenduidige werkwijze te komen.

Praktijk

In dit onderzoek zijn twee casussen bestudeerd: de casus Herinrichting Burgemeester Klinkhamerweg en de casus Nieuwbouw basisscholen. In de gesprekken hebben inwoners, ambtenaren, en stakeholders hun ervaringen gedeeld over de betreffende participatietrajecten. Daarnaast is meer generiek ook gesproken met raadsleden en de portefeuillehouder over participatie in het ruimtelijk domein. De casussen geven geen representatief beeld, maar zijn wel indicatief voor hoe participatie erin de praktijk uitziet en wordt ervaren. Ook is er een online enquête uitgezet en verspreid via een email van de gemeente aan 3.000 inwoners. De enquête is ingevuld door 252 respondenten.

Inwonersparticipatie bij visievorming en op een heel concreet niveau

Het beeld komt naar voren dat inwonersparticipatie soms beter tot zijn recht lijkt te komen als het gaat om visievorming, zoals bijvoorbeeld met gebiedspaspoorten, en op een heel concreet niveau, zoals bij de herinrichting van de Burgemeester Klinkhamerweg, waarbij allerlei meningen en ideeën over tafel komen, maar ook de wens om het in het eigen dorp mooier en beter te maken dan het op dat moment al is. In de casus Herinrichting Burgemeester Klinkhamerweg zijn inwoners en stakeholders positief over het participatieproces, dat breed werd opgezet met een representatieve werkgroep en een enquête. Een minpunt is dat de beperkingen, zoals het budget en de scope, toch onvoldoende helder was voor deelnemers.

Bij bouwen, het aanleggen van een weg, of een opvanglocatie wordt het spanningsveld groter tussen inwoners, raad en college. Een voorbeeld hiervan is de casus Nieuwbouw basisscholen. De gesproken inwoners zijn minder positief en hebben kritiek op de onduidelijkheid over de invloed van hun inbreng en onenigheid over de verslaglegging.

Onduidelijke verwachtingen leidt tot teleurstelling en zelfs soms wantrouwen bij inwoners.

Het verwachtingsmanagement is van groot belang bij participatie, zoals bij de casus Nieuwbouw basisscholen. Ook de respondenten in de enquête zijn kritisch, zij gaven aan dat hun inbreng nauwelijks of helemaal niet serieus wordt genomen door de gemeente.

Het is van groot belang om als inwoner van tevoren te weten welke trede van de participatieladder wordt gebruikt en daadwerkelijk toegepast, zodat helder is wat de beïnvloedingsruimte is.

Daarnaast moet het voor de inwoner duidelijk zijn hoe de participatieresultaten worden gewogen door de raad. Het primaat ligt bij de politiek – zoals de gesproken raadsleden en portefeuillehouder aangeven, maar hoe weegt de raad de uitkomsten van een afgerond participatietraject? Deze spanningen tussen participatie en de representatieve democratie, en

geconstateerde rol-onduidelijkheid van de ambtelijke organisatie, raad en college kan leiden tot teleurstelling bij inwoners.

Gemengd beeld over de representativiteit van inwonersparticipatie.

Bij de nieuwbouw van de basisscholen werd weliswaar een groot aantal huishoudens benaderd en honderden reacties opgehaald, maar wist een relatief kleine en goed georganiseerde groep tegenstanders een onevenredig grote stem te krijgen. Dit leidde tot een gebrek aan balans tussen verschillende belangen.

Bij de herinrichting van de Burgemeester Klinkhamerweg is juist extra aandacht besteed aan representativiteit: de werkgroep werd zorgvuldig samengesteld als afspiegeling van verschillende verkeersdeelnemers, en de resultaten werden getoetst via een brede enquête onder 600 inwoners. Dit zorgde voor een inclusief proces waarin uiteenlopende perspectieven tot hun recht kwamen.

De twee casussen laten zien dat representativiteit van inwonersparticipatie een actieve inspanning van de gemeente vereist. Alleen dan kan worden voldaan aan de norm dat participatie representatief is voor de diversiteit van de inwonerspopulatie, en dat beperkingen hierin tijdig worden onderkend en aangepakt.

Inwonersparticipatie en de raad

Het komt met regelmaat voor dat inwoners raadsleden laten weten wat zij van een plan vinden. Voor sommige raadsleden voelt de aanwezigheid van publiek tijdens de raadsvergadering als intimiderend.

Als een groep zich krachtig organiseert, kan druk ontstaan op college en raad om het participatieniveau op te hogen. De gesproken raadsleden geven aan dat zij in een representatieve democratie zelfstandig beslissingen moeten kunnen nemen, zonder last of ruggespraak.

De rekenkamer constateert dat een gevoel van intimidatie een zorgelijke situatie is. De gemeente heeft ervoor gekozen om de eerste rij van de publieke tribune leeg te laten.

Resultaten

Van de respondenten uit de enquête voelt slechts 5% van de inwoners zich serieus genomen; 61% vindt dat hun inbreng nauwelijks of niet is meegenomen.

Bij de Burgemeester Klinkhamerweg zijn de inhoudelijke doelen (het vergroten van draagvlak voor een plan of project, het verhogen van de kwaliteit van een plan of project, inwoners activeren en meningen en ideeën ophalen, luisteren, en het voeren van de dialoog) grotendeels behaald, met een gedragen oplossing als resultaat. Procesmatig is het participatieproces volgens plan verlopen.

Bij de basisscholen heeft de participatie inhoudelijk geleid tot nieuwbouw op huidige locaties, maar procesmatig is het rommelig geweest met wisselingen binnen de gemeentelijke

organisatie, gebrekkige communicatie en onduidelijke rollen. Het participatietraject heeft inhoudelijk een positief resultaat opgeleverd vanuit het perspectief van de inwoners. Vanuit het perspectief van de scholen duurt het project bijzonder lang met nadelige gevolgen voor de leerlingen en medewerkers van de betreffende scholen.

Aanbevelingen

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

Aan de raad:

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

Aan de raad en het college:

- Zorg dat de balans tussen participatie en politiek expliciet wordt gemaakt. Participatie gaat, afhankelijk van trede, om het beter maken ruimtelijke plannen, waarbij het primaat bij de politiek ligt. Wees duidelijk over het spanningsveld tussen inwonersinvloed en de bestuurlijk-juridische verantwoordelijkheden van de raad. Zorg dat de rol van het college, de raad, en de ambtelijke organisatie nog scherper wordt. Voer hierover gesprekken met de nieuw te vormen raad en college van B&W in het voorjaar.
- Normaliseer intimidatie niet en geef voorlichting over protocollen, rechten bij intimidatie, en mentale ondersteuning en nazorg. Maak aan de betrokkenen duidelijk hoe zij incidenten kunnen melden. Zorg dat je het thema bespreekbaar maakt onder raadsleden, griffie en college en evalueer incidenten structureel. De rekenkamer adviseert verder te bekijken of aanvullende maatregelen nodig zijn.

Aan het college:

- Leg de nadruk op leren, waarbij gebruik wordt van evaluaties om verbeterpunten te vertalen naar volgende projecten.
- Het doel van participatie hinkt op meerdere gedachten – zowel het vergroten van steun (draagvlak) voor een plan/ project en het verhogen van de kwaliteit van een plan/ project. Maak scherpe keuzes daarin.
- Werken aan inwonersparticipatie lukt veel ambtenaren goed, maar is voor sommige ambtenaren lastig. Maak een training, zodat doel en werkwijze voor iedereen binnen de ambtelijke organisatie duidelijk is.
- Geef heel duidelijk van tevoren aan bij de inwoners wat de kaders zijn en welke vorm en mate van participatie wordt ingezet.
- Geef in de stukken duidelijk aan wie bereikt is, wie niet en wat je als gemeente hebt gedaan om de representativiteit aan te pakken. Benader actief inwoners uit bepaalde doelgroepen die anders buiten beeld blijven, maar wel belangrijk zijn voor het project. Signaleer wanneer een kleine groep onevenredig invloed krijgt en zorg ervoor als gemeente dat andere stemmen extra ruimte krijgen.

Tot slot

De Groene Hart Rekenkamer is van mening dat met het opleveren van de rapportage en deze oplegnotitie het vervolg nu aan de politiek is. De Groene Hart Rekenkamer adviseert de

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



De Participatie Praktijk

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

Rapport van bevindingen
Gemeente Zuidplas

30 september 2025

Inhoudsopgave

Context	3
Beleid	5
Inleiding: het beleid over inwonersparticipatie	5
Het participatie beleid van de gemeente Zuidplas	5
Inhoudelijke- en procesdoelen en spelregels	7
Samenvattend	9
Praktijk	10
Inleiding: de praktijk van inwonersparticipatie	10
Casus 1: Nieuwbouw basisscholen	10
Casus 2: Herinrichting Burgemeester Klinkhamerweg.....	13
Uit de enquête	14
De participatiepraktijk in de organisatie	15
Politiek-bestuurlijke reflectie.....	17
Inclusieve participatie.....	19
Samenvattend	20
Resultaten	21
Inleiding: de resultaten van inwonersparticipatie.....	21
Worden de inhoudelijke- en procesdoelen behaald?	21
Leidt inwonersparticipatie tot resultaten in de praktijk?	22
Samenvattend	23
Bijlagen	24
I: Onderzoeksverantwoording.....	24
II: Normenkader	25
III: Onderzoeksvragen	26
IV: Gesproken personen	27
V: Schriftelijke bronnen	28
VI: Vragen online enquête.....	29

Context

Inleiding

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

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

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

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

Doel en vraagstelling

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

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

Hoofdvraag

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

Onderzoeksopzet en normenkader

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

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

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

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

Tot slot is in iedere gemeente een online enquête uitgezet. In de gemeente Zuidplas is deze verspreid door een mail aan 3.000 inwoners en ingevuld door 252 respondenten.

Leeswijzer

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

Inleiding: het beleid over inwonersparticipatie

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

Het participatie beleid van de gemeente Zuidplas

Kader Participatie uit 2021

In het Kader Participatie uit 2021 staat beschreven op welke wijze de gemeente verder kan bouwen aan Zuidplas in samenwerking met en tussen inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en de gemeente zelf. Onderdeel van het kader is een visie tot 2025 op participatie, met een afwegingskader, spelregels en methoden en instrumenten. Met het kader wil de gemeente de verwachtingen over participatie duidelijk hebben richting inwoners, belanghebbenden en de raad aan het begin van elk participatietraject.

Vooraf moet duidelijk zijn hoe participatie vorm krijgt en welke mate van invloed inwoners hebben. Daarom is een afwegingskader vormgegeven in het kader. De participatieladder is hierbij een belangrijk instrument. De mate van invloed die inwoners kunnen hebben in het proces volgt uit de participatieladder, waarop de verschillende vormen ("treden") van participatie staan (van raadplegen en adviseren, tot coproduceren, meebeslissen en zelfbestuur). Er geldt, volgens het kader, "hoe hoger op de participatieladder, hoe meer het bestuur (raad en college) de uitkomsten moet opvolgen".

Daarnaast beantwoordt het kader vragen als: leent het plan of project zich voor participatie en wordt aan noodzakelijke randvoorwaarden, zoals tijd, geld en toegankelijkheid, voldaan. Ook is er aandacht voor hoe een participatietraject eruit kan zien en zijn in een 'toolbox' digitale en fysieke instrumenten uitgewerkt: van bewonersbijeenkomsten, initiatievenmarkten en een debatwedstrijd tot het digitale platform www.maakzuidplas.nl, inwonerspanels en webinars.

Ook het zogeheten Checklist Afwegingskader Participatie is opgenomen als bijlage bij het kader; bedoeld voor projectleiders, beleids- en communicatieadviseurs die te maken hebben met participatie. Maar ook de raad kan deze checklist gebruiken als zij zelf participatie start over een onderwerp, plan of project. En inwoners kunnen zien welke afwegingen worden gemaakt voordat participatie start. Ook externe initiatiefnemers kunnen de checklist gebruiken. Door antwoord te geven op de vragen in het afwegingskader, wordt bepaald of en hoe participatie bij een plan of project plaatsvindt.

Over de rol van het bestuur (raad en het college) staat het volgende beschreven: “Bij projecten en plannen met grote impact voor de omwonenden en de fysieke leefomgeving stelt de raad de kaders zelf vooraf vast, in andere gevallen toetst de raad de kaders die door het college zijn vastgesteld. Tijdens de participatie kan de raad ook een actieve rol pakken door mee te luisteren en aanwezig te zijn als toehoorder, zonder te sturen op inhoud en details. De raad zorgt als verbinder dat tijdens de participatie zoveel mogelijk inwoners kunnen meedoen en meepraten. Aan het einde van de participatie pakt de raad de rol van belangenafweger en maakt een afweging tussen het algemene en het individuele belang.”

Handreiking participatie bij ruimtelijke initiatieven (2022)

Met de komst van de Omgevingswet heeft de gemeente een handreiking gemaakt voor initiatiefnemers die plannen indienen met ruimtelijke impact, zoals woningbouw of herinrichting van openbare ruimte. De gemeente verwacht dat initiatiefnemers belanghebbenden tijdig betrekken, zorgvuldig communiceren en de opbrengsten van participatie vastleggen in een participatieverslag. Dit verslag wordt meegewogen bij de beoordeling van het initiatief. De handreiking onderscheidt vijf participatieniveaus, van informeren tot coproduceren, en helpt initiatiefnemers een weloverwogen keuze te maken, op basis van impact, belangen en context.

Collegeprogramma 2022-2026 - Ruimte voor iedereen

In het collegeprogramma¹ is vastgelegd dat bij alle projecten het Kader Participatie en de Checklist Afwegingskader Participatie structureel moeten worden toegepast. Daarbij wordt benadrukt dat vooraf helder moet zijn hoe en waarover participatie plaatsvindt, en hoe de input van inwoners wordt verwerkt. Bij initiatieven die niet vanuit de gemeente worden gestart is het gebruik van de handreiking participatie verplicht.

In het collegeprogramma is te lezen dat:

“Gemeentelijke plannen en projecten worden verrijkt door zorgvuldige participatie en inbreng van inwoners en andere belanghebbenden. We zetten een mix aan fysieke en digitale middelen in om zoveel mogelijk inwoners te kunnen bereiken en betrekken bij de plannen en projecten.”

Het college zet in op begrijpelijke communicatie: “door begrijpelijke en duidelijke taal te gebruiken en informatie tijdig en volledig te verspreiden, bouwen we aan vertrouwen in de lokale democratie.”

¹ Het college bestaat deze periode uit ChristenUnie/SGP, VVD, CDA en D66.

Verordening inspraak en participatie 2023

De Verordening inspraak en participatie 2023 legt vast welke uitgangspunten, spelregels en afspraken worden gebruikt voor de gemeentelijke inspraak- en participatieprocessen, en ook voor participatieprocessen door een externe initiatiefnemer. In de verordening staat beschreven dat elk bestuursorgaan besluit of wel of niet participatie moet worden toegepast. Ook staat in de verordening beschreven dat bij elke participatie een participatienota moet worden vastgesteld met daarin doel, beïnvloedingsruimte, kaders, communicatie, planning, begroting en wijze waarop democratische waarden worden gewaarborgd. Aan het eind van het participatietraject volgt altijd een eindverslag van het bestuursorgaan of de initiatiefnemer.

Het Kader participatie, de inspraak- en participatieverordening en de Handreiking participatie door initiatiefnemers moeten een samenhangend geheel vormen, zodat duidelijkheid ontstaat over het participatieniveau, het managen van verwachtingen en de wijze van vastlegging. “Dat draagt bij aan de voorspelbaarheid, eenduidige beoordeling en betrouwbaarheid”, zo is te lezen in de verordening.

Actualisatie en herijking participatiebeleid

Momenteel heeft de ambtelijke organisatie de actualisatie en herijking van het Kader Participatie en Verordening inspraak en participatie in voorbereiding. Na vaststelling zal, naar verwachting van de ambtelijke organisatie, ook de Handreiking Participatie bij ruimtelijke initiatieven aangepast worden. Het doel van de actualisatie/ herijking is een actueel en praktisch beleid waarin kennis en leerpunten van de afgelopen periode zijn verwerkt. Om zo tot een betere basis voor een eenduidige werkwijze te komen.

Documenttitel	Datum vaststelling/ publicatie
Kader Participatie	Najaar 2021
Beleid inzake participatie Omgevingswet van Zuidplas	Februari 2022
Handreiking Participatie bij ruimtelijke initiatieven	September 2022
Collegeprogramma Ruimte voor iedereen	2022–2026
Verordening Inspraak en participatie	25 maart 2023

Tabel beleidsdocumenten gemeente Zuidplas

Inhoudelijke- en procesdoelen en spelregels

In het Kader Participatie heeft de gemeente Zuidplas expliciete doelen geformuleerd voor participatie.

De inhoudelijke doelen uit het Kader participatie zijn:

- Vergroten van steun (draagvlak) voor een plan of project
- Verhogen van de kwaliteit van een plan of project
- Inwoners activeren
- Meningeën/ ideeën ophalen, luisteren, dialoog

In het kader wordt - uitgaande van de doelen - een drietal voordelen van participatie benoemd. Ten eerste heeft participatie als voordeel dat vanuit de samenleving meer steun (draagvlak) voor het plan of project komt. Ten tweede leidt participatie tot een kwalitatief beter plan of project. En ten slotte wordt benoemd dat participatie mogelijk leidt tot minder bezwaar- en beroepsprocedures achteraf.

Om deze inhoudelijke doelen te behalen, stelt de gemeente zich de volgende procesdoelen:

- Duidelijkheid bieden over de mate van invloed
- Luisteren (begrip)
- Gesprek/dialoog aangaan
- Belangen afwegen

Iedere inwoner kan op de gemeentelijke website <https://maakzuidplas.nl> per project lezen hoe een idee kan worden aangedragen of een mening kan worden gegeven. Bij sommige projecten wordt aangegeven wat het doel is van het participatieproces. Zo is bij het project Flexwoningen het doel om “ideeën en suggesties op te halen om een zo breed mogelijk beeld te krijgen over mogelijk geschikte locaties op basis van de voor de flexwoningen geldende voorwaarden”. Bij een ander project, zoals Dorrestein Noord, wordt het doel niet duidelijk omschreven. Er staat dat de gemeente “in gesprek wil met bewoners en ondernemers voor het opknappen van de openbare ruimte.”

Voor externe initiatiefnemers heeft de gemeente de webpagina ‘participatie bij de omgevingsvergunning’ op de gemeentelijke website. Hier is de Checklist Afwegingskader Participatie te raadplegen en ook de Handreiking voor ruimtelijke initiatieven.

In dit laatste document staat een aantal spelregels beschreven, zoals zo vroeg mogelijk beginnen met participatie, het maken van goede afspraken over hoe het participatieproces eruit gaat zien, de verschillende rollen en verantwoordelijkheden en het niveau van de participatieladder. Ook het op tafel brengen van de belangen hoort hierbij, net als zorgvuldigheid en het openstaan voor feedback. Ook is een stappenplan opgenomen voor de voorbereiding, uitvoering en afronding van een participatietraject, inclusief voorbeelden van geschikte werkvormen.

Samenvattend

De gemeente Zuidplas heeft een Verordening inspraak en participatie en een Kader Participatie. In het collegeprogramma is vastgelegd dat bij alle projecten het Kader Participatie en de Checklist Afwegingskader Participatie structureel moeten worden toegepast. Daarbij wordt benadrukt dat vooraf helder moet zijn hoe en waarover participatie plaatsvindt en hoe de input van inwoners wordt verwerkt. Momenteel heeft de ambtelijke organisatie de actualisatie en herijking van het Kader Participatie en Verordening inspraak en participatie in voorbereiding, met als doel om tot een betere basis voor een eenduidige werkwijze te komen.

Inleiding: de praktijk van inwonersparticipatie

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

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

Casus 1: Nieuwbouw basisscholen

Kern van de casus

De basisscholen De Wingerd, Gideonschool en de Prins Willem Alexanderschool in de wijk Zuidplas in Nieuwerkerk aan den IJssel zijn aan vervanging toe. Deze scholen zijn gehuisvest in verouderde panden. De omwonenden ontvingen een informatiebrief over het voornemen van vervangende nieuwbouw en een tijdelijke schoollocatie voor de scholen.

Naar aanleiding daarvan is een informatiebijeenkomst geweest, waarbij inwoners vragen hebben gesteld over en bezwaren hebben geuit tegen het idee van het IJsselpark als nieuwe locatie voor een ‘scholenboulevard’. Daaropvolgend is de nieuwbouw van de scholen uitgebreid behandeld tijdens de raadsvergaderingen op 14 maart en 16 mei 2023. Tijdens de tweede vergadering is afgesproken dat de gemeente teruggaat naar de ‘tekentafel’ om een nieuwe start te maken, waarbij tot een integrale afweging gekomen moest worden tussen twee opties: de nieuwbouw van de drie basisscholen in het IJsselpark of nieuwbouw van de scholen op hun huidige locaties.

De gemeente is toen gestart met een participatietraject om zoveel mogelijk meningen, wensen en ideeën op te halen bij de inwoners van de wijk Zuidplas en de ouders van de schoolgaande kinderen. Hierbij was het uitgangspunt de participatieniveaus informeren en raadplegen/meedenken van de participatieladder uit het Kader Participatie.

Als eerste stap in het participatietraject is een enquête uitgezet met als doel op te halen wat leeft aan voorkeuren, meningen en ideeën. Deze enquête werd door ruim 600 mensen ingevuld.

Na de enquête volgde in november 2023 een informatiebijeenkomst over de resultaten van de enquête en informatie over het vervolgproces. Vervolgens vond een meedenksessie plaats waarbij in vier groepen input werd opgehaald voor de ontwerpen voor de schoolgebouwen. Van de informatieavond en de meedenksessie werd een verslag gemaakt.

Ook werd met de kinderen op de scholen een tekenwedstrijd en een ‘swipocratie’ gehouden. Daarnaast zijn brieven gestuurd met informatie en uitnodiging, vragen- en antwoordenlijsten gemaakt, was er een projectwebsite, een advertentie in het lokale nieuwsblad en een vraagbaak.

Tijdens de raadsvergadering van 23 april 2024 is een motie aangenomen waarin werd gesteld dat een aantal ingebrachte inhoudelijke wensen en bedenkingen van inwoners niet waren meegenomen in het verslag van de meedenksessie. Op dat moment was het concept-eindverslag nog niet gedeeld met de gemeenteraad. De motie vroeg om aanpassing van het verslag van de meedenksessie. Vervolgens hebben deelnemers aan deze sessie de mogelijkheid gehad om opmerkingen of aanvullingen in te dienen op het verslag van de meedenksessie. Deze zijn toegevoegd aan het verslag. Het participatie eindverslag en een logboek zijn samen met het raadvoorstel voor een locatiekeuze voorgelegd aan de raad. In juni 2024 heeft de raad ingestemd met het voorstel om de locatie voor de nieuwbouw van de scholen te laten plaatsvinden op de huidige plek van de scholen. Het college van B&W nam begin oktober 2024 het definitieve besluit dat de nieuwe scholen worden gebouwd op de huidige schoollocaties.

Ervaringen van inwoners en andere stakeholders

Veel inwoners startten vol verwachting aan het participatietraject rondom de nieuwbouw van de basisscholen. Ze hoopten dat hun mening ertoe zou doen. Maar in de praktijk bleek vaak dat de speelruimte beperkt is. Een centraal pijnpunt was onduidelijkheid over de impact van inbreng. Er werd door inwoners tijdens de bijeenkomsten expliciet gevraagd naar het besliskader en de participatieladder, maar kregen daar geen uitleg over. Ook wisten inwoners vaak niet welke invloed hun deelname zou hebben: "je zoekt informatie, maar je weet niet wat je ermee kunt". Inwoners vroegen zich af of hun bijdrage bedoeld was om plannen te verbeteren, of alleen om het vinkje 'participatie' te kunnen zetten:

"We mochten meedenken, maar het voelde alsof alles al besloten was."
Inwoner, casus Nieuwbouw basisscholen

Inwoners die eerst enthousiast waren, raakten teleurgesteld:

"We zaten daar met betrokken mensen en goede ideeën, maar daarna hoorde je niks meer."
Inwoner, casus Nieuwbouw basisscholen

Ondanks de inzet van veel verschillende methoden en instrumenten tijdens het participatieproces is er veel kritiek van inwoners en stakeholders op de invulling van het proces. Volgens een aantal inwoners is sprake geweest van onduidelijke verwachtingen. Sommige inwoners waardeerden dat zij mochten meedenken over de nieuwbouw en voelden zich op dat moment serieus genomen, maar dat gevoel verdween toen geen follow-up of duidelijke verantwoording volgde en verslagen in hun ogen onvolledig waren of laat verschenen.

Een betrokken stakeholder beschrijft het proces van inwonersparticipatie als rommelig en getekend door vele wisselingen binnen de gemeentelijke organisatie, wat heeft geleid tot verlies van kennis, gebrek aan regie en wantrouwen bij inwoners.

Een stakeholder wijst op gebrekkige communicatie en onduidelijke rollen. Zij pleit voor transparantie, duidelijke verwachtingen en betere samenwerking tussen gemeente, schoolbesturen en inwoners. De stakeholder benadrukt het belang van leren van eerdere fouten en het tijdig betrekken van maatschappelijke organisaties met lokale netwerken.

Volgens de stakeholder is de gemeente onvoldoende voorbereid op dit soort grootschalige projecten en ontbreekt vaak de benodigde coördinatie. De stakeholder roept op tot betere rolverdeling, duidelijke spelregels en heldere communicatie richting raad en inwoners om verdere vertragingen en spanningen te voorkomen.

Een andere stakeholder stelt dat de gemeente het politieke spel en participatie met elkaar vermengde, waarbij actiegroepen grote invloed kregen op de gemeenteraad. Ze vindt dat schoolbesturen eigenlijk buiten de politieke en participatieprocessen zouden moeten staan, maar daar in Zuidplas noodgedwongen middenin terechtkwamen.

Casus 2: Herinrichting Burgemeester Klinkhamerweg

Kern van de casus

Het project rondom de herinrichting van de Burgemeester Klinkhamerweg in Zevenhuizen is ontstaan uit een langdurige discussie over de verkeerssituatie op deze weg, die al vijftien jaar speelt. De weg wordt gebruikt door een breed scala aan verkeersdeelnemers, van fietsende kinderen tot landbouwverkeer, wat zorgt voor veiligheids- en doorstromingsvraagstukken. Een eerder verkeerskundig advies werd door de gemeenteraad afgewezen, waarna een motie in maart 2022 werd aangenomen met de oproep om maatregelen te zoeken met maatschappelijk draagvlak.

Om dit draagvlak te creëren werd een participatietraject uitgevoerd vanaf februari tot april 2024, waarin bewoners en belanghebbenden een actieve rol kregen. Een werkgroep van twintig mensen, bestaande uit diverse categorieën verkeersgebruikers en omwonenden, werd betrokken bij het opstellen van beoordelingscriteria en het evalueren van mogelijke inrichtingsvarianten. Dit proces werd gevolgd door een online enquête, waarin 600 inwoners hun mening gaven over de voorgestelde oplossingen.

Opvallend was dat de resultaten van de door de gemeente uitgezette enquête aantoonde dat veel inwoners de bestaande situatie als één van de kansrijke varianten beschouwden. Dit leidde ertoe dat het college een afweging moest maken tussen het doorvoeren van kostbare wijzigingen of het behouden van de huidige situatie.

Vervolgens is in de programmacommissie Ruimte van de raad een raadsvoorstel besproken waarin het college voorstelt om de bestaande situatie van de Burgemeester Klinkhamerweg ongewijzigd te laten. Tijdens deze vergadering is ook ingesproken door één van de deelnemers van de werkgroep, een inwoner, waarin zij vertelde dat zij zich in dit standpunt kon vinden. Hierop is het raadsvoorstel aangehouden en is een benen-op-tafel-sessie geweest met de raad waarbij de ambtenaar het participatietraject heeft toegelicht en het duidelijker werd voor de raadsleden hoe men tot het raadsvoorstel is gekomen.

Uiteindelijk is het participatietraject meegenomen in het raadsvoorstel dat in april 2025 werd behandeld. De raad heeft toen besloten om in overeenstemming met het raadsvoorstel de bestaande situatie zo te laten met een aantal aanvullende maatregelen, zoals verlichting, een

verkeersdrempel, duidelijk aangeven van de adviessnelheid en onderzoek te doen naar veilige alternatieve fietsroutes.

Ervaringen van inwoners

De gesproken bewoners zijn positief over de sfeer, structuur en uitnodiging. Er was duidelijke uitleg over het doel van de participatie: samen tot een gedragen oplossing komen.

"Het is niet zo simpel. Je moet goed rekening houden met verschillende belangen. Een afweging is natuurlijk ook geld. Je kan het fantastisch mooi maken, maar als het 50 miljoen kost, is het niet meer realistisch. Ga zo maar door. Dat vond ik wel een heel mooi proces."

Inwoner, casus Burgemeester Klinkhamerweg

Toch voelden ook zij grenzen aan de invloed: ideeën buiten de scope, zoals alternatieve fietsroutes, werden niet meegenomen.

"Hoe verder we in het traject kwamen, hoe meer bleek dat er geen geld was. De kaders zijn wat dat betreft niet duidelijk geweest."

Inwoner, casus Burgemeester Klinkhamerweg

Ook werd een zichtbare en expliciete bestuurlijke inbedding van de participatie gemist:

"Ik heb meerdere keren mogen meepraten/meedenken over "gevaarlijke" kruispunten en/of wegen. Daarbij waren inwoners vertegenwoordigd en politie, brandweer, agrarische ondernemers, aannemers. Maar ik miste een wethouder of een raadslid van een politieke partij. Om vervolgens bij een raadsvergadering nauwelijks benul te hebben wat nou besproken is."

Inwoner, casus Burgemeester Klinkhamerweg

Uit de enquête

Uit de enquête blijkt dat bijna de helft van de respondenten (49%) nooit betrokken is geweest bij ruimtelijke participatie. Slechts 10% zegt regelmatig of vaak mee te hebben gedaan. Dit wijst op een laag bereik van participatietrajecten en een grote groep inwoners die nog nooit is bereikt of betrokken. De wens om betrokken te zijn, is er echter wel: 22% zou graag willen meedoen, maar is dat nog niet gelukt.

De respondenten geven in overgrote meerderheid (90%) aan dat zij participatie belangrijk vinden. Ongeveer 40% voelt zich voldoende geïnformeerd door de gemeente over ruimtelijke projecten. Opvallend is dat ruim 20% van de respondenten niet wist dat er participatiemomenten waren. Over de toegankelijkheid is men over het algemeen tevreden, al

vindt 35% van de respondenten het tijdstip van de fysieke participatiemomenten niet altijd handig.

Een meerderheid (61%) van de respondenten, die aangaven eerder te hebben geparticipeerd, heeft het gevoel dat de eigen inbreng nauwelijks of helemaal niet serieus wordt genomen door de gemeente. Ongeveer de helft van de respondenten vindt dat de gemeente altijd (5%) of soms (43%) duidelijk maakt welke invloed inwoners hebben op besluitvorming.

“Goede participatie begint bij de eerste contouren van een project en niet achteraf als het merendeel al vaststaat.”

Inwoner, enquête

Inwoners noemen verschillende obstakels om mee te doen aan participatie. De meest genoemde reden is het gevoel dat hun mening toch niet wordt meegenomen (30%). Daarnaast ervaren veel mensen een gebrek aan informatie over hoe en wanneer ze kunnen deelnemen (22%), of vinden zij de processen te ingewikkeld (5%) of ervaren zij een gebrek aan tijd (15%).

De participatiepraktijk in de organisatie

Uit gesprekken met ambtenaren blijkt dat ondanks dat er een kader, een handreiking en checklists zijn, de ambtelijke organisatie zoekende is met de concrete toepassing van inwonersparticipatie. Ambtenaren noemen dat de rolverdeling vaak onduidelijk is, ook voor henzelf - wie bepaalt wat, wie voert het uit, wie houdt toezicht? Ervaren wordt dat het artikel uit de verordening dat bepaalt dat ‘alles’ door een bestuursorgaan wordt vastgesteld voor verwarring zorgt. Is dat dan het college of de raad?

“Daar lopen we tegen aan. Wanneer ben jij van participatie? Wanneer is het de initiatiefnemer? Wat gebeurt er als je graag iets wil bereiken en je in het plan van de initiatiefnemer laat zuigen? Ben jij van de gemeente dan ineens van de participatie? Of ben je dat niet?”

Ambtenaar

Bij elk project of plan wordt een participatienota gemaakt, zoals vastgelegd in de verordening. Onduidelijk is – volgens gesprokenen - wanneer een participatienota naar de raad gestuurd moeten worden. Wel kan een nota altijd opgevraagd worden door de raad. Ook zijn er verschillende beelden over wat het doel van participatie is. Tijdens een intern gehouden sessie met raadsleden bleek dat zij draagvlak zien als het doel van participatie. Een ambtenaar zegt hierover: “Maar volledig draagvlak is natuurlijk onmogelijk als het gaat om participatie. Het gaat erom dat je de belangen hebt gehoord en afweegt voordat een besluit wordt genomen.” Om de

processen en de werkwijze eenduidiger en helder te krijgen heeft de ambtelijke organisatie een herijking van het Kader Participatie en de Verordening Inspraak en participatie in voorbereiding.

Ook ervaren ambtenaren regelmatig tijdsdruk. Zij zouden bijvoorbeeld graag nog een aantal gesprekken met inwoners en stakeholders willen voeren, maar hebben een deadline voor het aanleveren van het beleidsstuk bij het college.

Daarnaast geven ambtenaren aan dat het heel moeilijk is om participatie goed te doen, zoals bij complexe dossiers als de bouw van het nieuwe vijfde dorp of de komst van een regionale opvang voor vluchtelingen.

In beide dossier is heel veel ruimte geweest voor participatie, maar waar toch mensen heel erg in opstand zijn gekomen. En dan ligt het altijd aan de participatie, zeggen ze. Die geluiden horen ze ook in de gemeenteraad. Er komen veel insprekers. En dan heb je veel rumoer.”

Ambtenaar

Vanuit de ambtelijke organisatie klinkt het geluid dat zij aan inwoners nog duidelijker moeten maken waar zij invloed op hebben. Juist ook om inwoners die meepraten niet het gevoel te dat alle stemmen altijd gehonoreerd kunnen worden. Participeren is iets anders dan iedereen hun zin geven: “we kunnen ook niet op alle projecten en plannen inwoners intensief laten participeren en iedereen maar tegemoet willen komen. Dat kan niet.”

Ook het samenspel tussen de ambtelijke organisatie, het college en de raad kwam aan bod in de gesprekken. Gesignaleerd wordt de ‘one-liners’ tegenwoordig goed in het gehoor van burgers liggen en dat dit lokaal ook speelt. Bij gevoelige participatie bereiken nogal vocale tegengeluiden de raad, die daar soms gevoelig voor is. En dat terwijl je het stille midden vaak niet hoort.

Ambtenaren worden regelmatig gevraagd om uitleg te geven in de raad hoe een participatietraject is gegaan. Toch kan dit ook voor een kwetsbare situatie zorgen. Eén van de ambtenaren gaf aan dat deze voor de raad een presentatie moest geven over een project, waarbij een balans werd gezocht tussen kritische en ook de positieve geluiden. De raad vond dit toen te positief; het kritische geluid moest meer naar voren komen. Benoemd wordt dat de gemeente soms te gevoelig is voor individueel protest, wat het algemeen belang onder druk zet.

Tenslotte komt uit gesprekken een beeld naar voren dat tijdens het participatietraject rondom de casus Nieuwbouw basisscholen - in hun ogen - via diverse media informatie is verspreid waar ambtenaren van de gemeente zich niet in herkende: “dit droeg op een negatieve manier bij aan de beeldvorming over het project en het participatietraject.”

Politiek-bestuurlijke reflectie

Kern van inwonersparticipatie

De gesproken raadsleden vinden inwonersparticipatie belangrijk, maar stellen ook dat “je de verwachtingen moet kaderen. Dat het niet is ‘the sky is the limit’ ”.

Inwonersparticipatie wordt gezien als een instrument waarbij gemeentelijke plannen verbeterd kunnen worden enerzijds en anderzijds dat je als inwoner zelf met ideeën en plannen kan komen. Ook werd genoemd dat het als raad goed is om te weten dat in een raadsvoorstel de belangen van inwoners zijn meegenomen, zodat de raad tot betere besluiten kan komen. Een raadslid geeft aan dat een groot deel van de ambtenaren in Zuidplas op inhuurbasis werkt, “hierom is het des te belangrijker dat inwoners hun mening kunnen geven en mee kunnen denken over ruimtelijke projecten, omdat zij vaak beter hun buurt en eigen plaats kennen”. Inwonersparticipatie kan in sommige gevallen leiden tot een beter draagvlak, maar dat is niet een doel op zichzelf.

Verwachtingsmanagement is volgens de raadsleden essentieel: het moet helder zijn welke invloed inwoners precies hebben en op welk moment in het proces die invloed plaatsvindt. De raadsleden gaven aan dat participatieprocessen regelmatig onderwerp van discussie zijn, met name wanneer inwoners participatie aangrijpen als instrument om plannen te blokkeren die ze onwenselijk vinden. Volgens sommige raadsleden is het een bekend patroon dat inwoners het proces als gebrekkig bestempelen als de uitkomst hen niet zint: “je moet zorgen dat je niet alleen inwoners laat participeren die tegen een plan zijn. Participatie wordt nogal eens misbruikt en eigenlijk als kapstok gebruikt om te zeggen dat een plan niet deugt”.

Het komt met regelmaat voor dat inwoners raadsleden laten weten wat zij van een plan vinden. Voor sommige raadsleden voelt de aanwezigheid van publiek zelfs als intimiderend.

“Ik ben niet blind of doof voor bepaalde argumenten die aangedragen worden, maar ik weeg ze wel af. Ik zit in de raad zonder last of ruggespraak.”
Raadslid

Uit het interview met de wethouder blijkt dat hij signaleert dat participatie vaak verkeerd begrepen wordt als een middel om draagvlak te creëren, terwijl participatie volgens hem moet draaien om het verbeteren van plannen: “en dat is ook wel eens lastig. Want het doel zou voor degene die meedoet wel eens kunnen zijn, het niet laten doorgaan”.

Het beeld komt naar voren dat inwonersparticipatie soms beter tot zijn recht lijkt te komen als het gaat om visievorming, zoals bijvoorbeeld met gebiedspaspoorten, en op een heel concreet niveau, zoals bij de herinrichting van de Burgemeester Klinkhamerweg. De wethouder zegt hierover: “daar komen ook allerlei meningen over tafel. Maar ook de wens om het in hun eigen dorp mooier en beter te maken dan het op dat moment al is”.

Bij bouwen, het aanleggen van een weg, een opvanglocatie wordt het spanningsveld groter tussen inwoners, raad en college:

”De raad raakt dan een beetje de weg kwijt. Je mag vier jaar lang mensen vertegenwoordigen en vinden wat je vindt. Vanuit je eigen visie, je achtergrond, je eigen partij. En je merkt dat de raad het toch lastig vindt op het moment dat de belangen de zaal inkomen. En achter hun plaats nemen. En dat vind ik de strijdigheid. Als je niet oppast verlamt het.”
Wethouder

De wethouder geeft aan dat hij de rol van het college, de raad, en de ambtelijke organisatie nog scherper wil krijgen. Het participatieproces voor initiatiefnemers in de Omgevingswet is vormvrij; dit maakt het in de ogen van de wethouder nog lastiger. Het is de wens van de wethouder en de raad om participatie duidelijk en navolgbaar in te regelen. “Alleen, de initiatiefnemer is vormvrij en we geven een handleiding mee over hoe het ongeveer zou moeten”, aldus de wethouder.

Wanneer participeren?

Er werd met de raad besproken dat de mate van invloed die inwoners claimen soms verder gaat dan in eerste instantie beoogd. Als een groep zich krachtig organiseert, kan druk ontstaan op college en raad om het participatieniveau op te hogen. “Als inwoners zich niet serieus genomen voelen, dan worden ze strijdbaar en dan willen ze een trede hoger op de participatieladder. Want dan willen ze echt wat te zeggen hebben en dan zit je een beetje in zo'n traject met de vraag: ‘Gaan we daarnaar luisteren of niet?’”.

Deze spanningen ontstaan vooral als verwachtingen niet goed zijn gemanaged of als het oorspronkelijke proces niet goed genoeg is verlopen. Tegemoetkoming aan deze druk is dan soms een poging om verloren vertrouwen te herstellen, eerder dan een inhoudelijke keuze.

Raadsleden gaven aan dat participatie vaak goed verloopt als het vroegtijdig en op een goede manier wordt georganiseerd. Casussen die als positief voorbeeld werden genoemd, zijn onder meer de herontwikkeling van het oude gemeentehuis in Zevenhuizen en de nieuwbouw van basisscholen in Moerkapelle, waar relatief weinig weerstand was en men zich gehoord voelde.

Spelregels

Raadsleden noemen ook verschillende spelregels voor participatie. Vooraf moet duidelijk worden aangegeven wat de grenzen zijn. Ook is gesproken over de rol van verslaglegging. Het gebeurde meermaals dat voor een aantal raadsleden de inhoudelijke input van inwoners niet goed terug te vinden was in verslagen. Dit ondermijnt het vertrouwen en roept vragen op over de transparantie van het proces. Bij het nemen van een besluit wil de raad niet klakkeloos meegaan met de luidste stem, maar streven naar een afweging die recht doet aan zowel het algemeen belang als de aangedragen ideeën.

Inclusieve participatie

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

Bij de casus Nieuwbouw basisscholen heeft de gemeente meer dan 3.000 huishoudens benaderd met als doel op te halen wat leeft aan voorkeuren, meningen en ideeën op dit onderwerp. Er kwamen meer dan 600 reacties. Aan de meedenksessie deden ongeveer 20 mensen mee.

Vanuit de ambtelijke organisatie klinkt het geluid, dat ondanks het bereik van het aantal inwoners, een relatief kleine groep omwonenden - met name de tegenstanders van bebouwing in het IJsselpark - een onevenredig grote stem heeft gekregen. Deze groep, geleid door een actieve inwoner, wist volgens de ambtelijke organisatie telkens mensen te mobiliseren en de gemeenteraad te beïnvloeden, vaak op basis van emoties en niet op inhoudelijke argumenten.

Ambtenaren maken zich zorgen over deze dynamiek, omdat het leidt tot een vertekening van het participatieproces. Benadrukt wordt dat participatie zou moeten draaien om een redelijke dialoog gebaseerd op argumenten, waarin meningen onderbouwd zijn en weerlegd kunnen worden met tegenargumenten.

Tijdens het participatietraject van de herinrichting van de Burgemeester Klinkhamerweg is extra aandacht geweest voor representativiteit. De werkgroep van 20 deelnemers is zorgvuldig samengesteld als afspiegeling van verschillende verkeersdeelnemers, zoals fietsers, automobilisten en landbouwverkeer. Dit zorgde ervoor dat er ruimte was voor uiteenlopende perspectieven. Daarnaast vulden 600 inwoners een enquête in naar aanleiding van de opbrengsten van de werkgroep.

Samenvattend

In de casus Herinrichting Burgemeester Klinkhamerweg zijn inwoners en stakeholders positief over het participatieproces, dat breed werd opgezet met een werkgroep en een enquête. In de casus Nieuwbouw basisscholen zijn de gesproken inwoners minder positief en hebben zij kritiek op de onduidelijkheid over de invloed van hun inbreng en onenigheid over de verslaglegging. Respondenten in de enquête zijn kritisch, zij, die eerder hebben geparticipeerd, gaven aan dat de eigen inbreng nauwelijks of helemaal niet serieus wordt genomen door de gemeente.

Door de ambtelijke organisatie wordt benoemd dat zij in de praktijk nog zoekende zijn, ondanks bestaande kaders. Vaak bestaat onduidelijkheid over rolverdeling, verantwoordelijkheden en het doel van participatie, terwijl ook tijdsdruk en complexe dossiers de uitvoering bemoeilijken. Inwonersparticipatie wordt door raadsleden en wethouder gezien als een instrument waarbij gemeentelijke plannen verbeterd kunnen worden enerzijds en anderzijds dat je als inwoner zelf met ideeën en plannen kan komen. Wel is verwachtingsmanagement van groot belang en ligt het primaat bij de politiek. Dit kan leiden tot teleurstelling bij inwoners en spanningen tussen participatie en de representatieve democratie.

Resultaten

Inleiding: de resultaten van inwonersparticipatie

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

Worden de inhoudelijke- en procesdoelen behaald?

De belangrijkste inhoudelijke doelen van de gemeente Zuidplas zijn het vergroten van steun (draagvlak) voor een plan of project, het verhogen van de kwaliteit van een plan of project, inwoners activeren en meningen en ideeën ophalen, luisteren, en het voeren van de dialoog. Uit alle gesprekken binnen de ambtelijke organisatie blijkt dat men de doelen kent en hier ook op inzet met de participatietrajecten. Het participatietraject rondom de herinrichting van de Burgemeester Klinkhamerweg wordt ambtelijke gezien als een net doorlopen proces, waarbij uiteindelijk de raad het finale besluit neemt. Procesmatig is het participatieproces volgens plan verlopen. De bewoners kregen invloed via werkgroep en enquête, de raad werd tussentijds geïnformeerd en er vond een terugkoppeling plaats naar de werkgroep.

Ook bij grotere projecten zoals de gebiedspaspoorten, waar het gaat over visievorming, loopt het participatietraject vaak naar behoren.

“We hebben gebiedspaspoorten. Daar ontstaat een onwijze dynamiek. Er zitten mensen aan tafel die met elkaar in discussie gaan. Die heel breed kijken naar hun dorp. In het specifieke geval bij een gebiedspaspoort. Daar komen ook allerlei meningen over tafel.”

Wethouder

Bij de casus Nieuwbouw basisscholen geeft de ambtelijke organisatie aan dat voldaan is aan het participatietraject, maar dat dit niet wegneemt dat een kleine, vocale groep inwoners bezwaar bleef maken. Over het proces van het participatietraject is veel te doen geweest. Enerzijds zette de gemeente diverse instrumenten in, zoals een enquête, informatieavonden, een meedenksessie en kindgerichte activiteiten zoals tekenwedstrijden en ‘swipocratie’. De inzet was breed en op papier zorgvuldig, met verslagen, flip-overs en logboeken. In de praktijk ervaren de gesproken inwoners een gebrek aan tijdige en duidelijke communicatie. Zij wisten vaak niet hoe het ervoor stond met het project of wat er werd gedaan met hun input. Wat betekenden de opbrengsten van het participatietraject voor het te nemen besluit?

Leidt inwonersparticipatie tot resultaten in de praktijk?

Uit de enquête blijkt dat slechts 5% van de respondenten zich door de gemeente serieus genomen voelt. 61% vond dat hun inbreng nauwelijks of helemaal niet is meegenomen. Deze resultaten laten zien dat het vertrouwen in de gemeente en in participatie zelf niet hoog is. Tegelijkertijd zeggen bijna alle respondenten dat participatie belangrijk is. Twee derde van de respondenten van de enquête heeft weinig tot geen vertrouwen in de gemeente als het gaat om participatietrajecten (16% geen vertrouwen, 44% weinig vertrouwen). Slechts een zeer klein deel (5%) heeft veel vertrouwen.

Daarnaast laat de enquête zien dat een overgrote meerderheid ontevreden is over de manier waarop de gemeente achteraf uitlegt hoe besluiten tot stand zijn gekomen. In totaal is 64% van de respondenten ontevreden tot zeer ontevreden over de besluitvorming na participatie. Slechts 6% is echt tevreden.

De wethouder benoemt dat participatie kan zorgen voor mooie dynamiek en betrokkenheid als het gaat om visievorming, maar ziet ook dat participatie soms strijdig is met representatieve democratie, vooral als raadsleden hun koers laten afhangen van wie het hardst spreekt.

Bij complexere opgaven, zoals de nieuwbouw van de scholen is het participatieproces ingewikkelder. De inwoners konden via een enquête en bijeenkomsten meedenken over de locatiekeuze van de scholen. Uit het participatietraject kwam duidelijk naar voren dat inwoners de voorkeur hebben om op de huidige schoollocatie(s) de nieuwbouw van de nieuwe scholen te laten plaatsvinden. Het participatietraject heeft inhoudelijk een positief resultaat opgeleverd vanuit het perspectief van de inwoners.

Het participatietraject rondom herinrichting van de Burgemeester Klinkhamerweg laat zien dat de resultaten van participatie haaks kunnen staan op eerdere politieke stellingnames. De opbrengsten van participatie leidden ertoe dat wethouder en raad een afweging moesten maken tussen het doorvoeren van kostbare wijzigingen of de uitkomst van de participatie: behoud van de huidige situatie. Zij kozen voor het laatste. Eén kanttekening: tegen inwoners werd gezegd dat ook buiten de kaders meedenken mocht, maar ideeën die buiten de projectscope vielen - zoals een alternatieve fietsroute - werden uiteindelijk niet meegenomen. Dit leidde tot teleurstelling bij deelnemers.

Samenvattend

De casus van de herinrichting van de Burgemeester Klinkhamerweg laat resultaat zien op het gebied van inhoudelijke doelen: het vergroten van steun (draagvlak) voor een plan of project, het verhogen van de kwaliteit van een plan of project, inwoners activeren en meningen en ideeën ophalen, luisteren, en het voeren van de dialoog. Bij de casus Nieuwbouw basisscholen is niet goed inzichtelijk in welke mate het draagvlak is vergroot. Inzichtelijk is dat een kleine, groep inwoners bezwaar maakten. Gesproken inwoners ervaren over het algemeen bij de casus van de herinrichting van de Burgemeester Klinkhamerweg dat de procesdoelen behaald werden. Bij de casus Nieuwbouw basisscholen is dit in veel mindere mate het geval. Respondenten in de enquête zijn kritisch: inwoners hebben het gevoel dat hun inbreng zelden invloed heeft op een besluit.

Bijlagen

I: Onderzoeksverantwoording

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

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

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

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

Tot slot is in iedere gemeente een online enquête uitgezet. In de gemeente Zuidplas is deze verspreid door een mail aan 3.000 inwoners en ingevuld door 252 respondenten.

II: Normenkader

Beleid

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

Uitvoering

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

Resultaten

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

III: Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

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

Deelvragen

De hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

Beleid

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

Uitvoering

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

Resultaten

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

Lessen

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

IV: Gesproken personen

Gemeente Zuidplas

Senior beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening

Senior projectleider Civiele Werken

Communicatieadviseur Cluster Bestuur en Communicatie

Voormalig projectleider Nieuwbouw Scholen Wijk Zuidplas

Communicatieadviseur Gebiedsontwikkeling

Senior Communicatie- en participatieadviseur (interim)

Wethouder Inwoners- en ondernemersparticipatie

Griffier

Zeven raadsleden

Buiten de gemeente

Schoolbestuurder

Schoolbestuurder

Inwoners rondom casus basisscholen

Inwoners rondom casus Herinrichting Burgemeester Klinkhamerweg

Inwoners vanuit de enquête

V: Schriftelijke bronnen

- Gemeente Zuidplas. (2021). Kader participatie. Gemeente Zuidplas.
- Gemeente Zuidplas. (2022). Motie maatregelen verkeersveiligheid Burgemeester Klinkhamerweg (A23.000735). Gemeente Zuidplas.
- Gemeente Zuidplas. (2022). Handreiking participatie bij ruimtelijke initiatieven. Gemeente Zuidplas.
- Gemeente Zuidplas. (2022-2026). Collegeprogramma 2022-2026: Ruimte voor iedereen. Gemeente Zuidplas.
- Gemeente Zuidplas. (2023). Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zuidplas houdend de verplichte participatie ten behoeve van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (Beleid inzake participatie Omgevingswet van Zuidplas). Vastgesteld kenmerk: gmb-2023-186757.
- Gemeente Zuidplas. (2023). Verordening inspraak en participatie gemeente Zuidplas 2023. Gemeente Zuidplas.
- Gemeente Zuidplas. (2023). Brief van de schoolbesturen aan de gemeente Zuidplas: Voorkeur locatie nieuwbouwscholen Kroonkruid en Goudmos. Gemeente Zuidplas.
- Gemeente Zuidplas. (2023). Raadsinformatienota: Participatietraject scholen wijk Zuidplas (B1607, Z23.002592). Gemeente Zuidplas.
- Gemeente Zuidplas. (2024). Raadsinformatienota: Participatie maatschappelijke voorkeur inrichting Burgemeester Klinkhamerweg (B1728, Z24.001570). Gemeente Zuidplas.
- Gemeente Zuidplas. (2024). Raadsinformatienota: Resultaten participatietraject nieuwe basisscholen wijk Zuidplas (B1642, Z23.003397). Gemeente Zuidplas.
- Gemeente Zuidplas. (2024). Participatielogboek nieuwbouw basisscholen wijk Zuidplas (Z24.001044). Gemeente Zuidplas.
- Gemeente Zuidplas. (2024). Participatie-eindverslag nieuwbouw basisscholen wijk Zuidplas (Z24.000956). Gemeente Zuidplas.
- Gemeente Zuidplas. (2024). Memo locatiekeuze nieuwbouw basisscholen wijk Zuidplas (Z24.001109). Gemeente Zuidplas.
- Gemeente Zuidplas. (2024). Raadsvoorstel GEWIJZIGD locatiekeuze nieuwbouw basisscholen wijk Zuidplas (Rv24.000044). Gemeente Zuidplas.
- Gemeente Zuidplas. (2024). Motie vreemd: Aanpassing verslag meedenksessie locatie scholen wijk Zuidplas en toepassing verordening participatie. Gemeente Zuidplas.
- Gemeente Zuidplas. (2024). Raadsvoorstel maatregelen verkeersveiligheid Burgemeester Klinkhamerweg (Rv24.000061). Gemeente Zuidplas.
- Gemeente Zuidplas. (2025). Advies Programmacommissie Ruimte inzake maatregelen Burgemeester Klinkhamerweg. Gemeente Zuidplas.
- Gemeente Zuidplas. (2025). Beantwoording technische vragen maatregelen verkeersveiligheid Burgemeester Klinkhamerweg (Z25.000465). Gemeente Zuidplas.

VI: Vragen online enquête

Thema 1: Betrokkenheid bij gemeentelijke projecten

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

Thema 2: Ervaringen met participatie

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

- Helemaal niet serieus
 - Nauwelijks serieus
 - Gedeeltelijk serieus
 - Zeer serieus
7. Heeft u ooit meegemaakt dat uw ideeën of suggesties daadwerkelijk zijn verwerkt in een gemeentelijk besluit?
- Ja, meerdere keren
 - Ja, één keer
 - Nee, nooit
 - Ik weet het niet
8. Hoe zou de gemeente participatie kunnen verbeteren? (Open vraag)
9. Wat zijn voor u de belangrijkste obstakels om mee te doen aan gemeentelijke participatie? (Meerdere antwoorden mogelijk)
- Gebrek aan tijd
 - Onvoldoende informatie over hoe en wanneer ik kan deelnemen
 - Mijn mening wordt toch niet meegenomen
 - Te ingewikkelde processen en taalgebruik
 - Participatie vindt plaats op momenten die mij niet uitkomen
 - Geen interesse in gemeentelijke plannen
 - Anders, namelijk: _____
10. Op welke manier zou u het liefst betrokken worden bij gemeentelijke plannen?
- Online vragenlijsten of polls
 - Fysieke bijeenkomsten
 - Persoonlijke gesprekken met ambtenaren
 - Inwonerpanels of werkgroepen
 - Anders, namelijk: _____

Thema 3: Vertrouwen in de gemeente

11. Hoeveel vertrouwen heeft u in de gemeente als het gaat om participatietrajecten?
- Geen vertrouwen
 - Weinig vertrouwen
 - Enig vertrouwen
 - Veel vertrouwen
12. Hoe zou de gemeente uw vertrouwen kunnen vergroten? (Open vraag)

13. Maakt de gemeente duidelijk welke invloed inwoners hebben op een besluit?
- Nee, bijna nooit
 - Soms
 - Ja, altijd
14. In hoeverre bent u tevreden over de manier waarop de gemeente beslissingen uitlegt na een participatietraject?
- Zeer ontevreden
 - Ontevreden
 - Enigszins tevreden
 - Tevreden
15. Vindt u dat in de gemeentelijke besluiten er te veel, te weinig of precies genoeg rekening wordt gehouden met de mening van inwoners?
- Er wordt te weinig rekening gehouden
 - Er wordt precies genoeg rekening gehouden
 - Er wordt te veel rekening gehouden
 - Geen mening

Thema 4: Algemene vragen

16. Hoe belangrijk vindt u inwonersparticipatie bij ruimtelijke projecten?
- Helemaal niet belangrijk
 - Niet belangrijk
 - Niet belangrijk, niet onbelangrijk
 - Belangrijk
 - Heel belangrijk
17. Wat zou u zelf willen veranderen aan participatietrajecten in de gemeente? (Open vraag)
18. Volgt u de gemeentepolitiek?
- Helemaal niet
 - Enigszins
 - Veel
 - Helemaal
19. Volgt u het lokale nieuws?
- Helemaal niet
 - Enigszins
 - Veel
 - Helemaal

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

- Ja
- Nee
- Wil niet zeggen

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

- Ja
- Nee
- Wil niet zeggen

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

- Herinrichting Burgemeester Klinkhamerweg, Zevenhuizen
- Nieuwbouw basisscholen wijk Zuidplas, Nieuwerkerk aan den IJssel

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

Thema 5: Demografie

24. In welke leeftijdscategorie valt u?

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

25. Hoe lang woont u al in deze gemeente?

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

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

- Nee
- Misschien
- Ja, zeker



verzenddatum
13 november 2025

ons kenmerk
U25.002907

cluster
Bestuur & Communicatie

onderwerp
Bestuurlijke reactie GHR onderzoek
participatie

uw kenmerk

bijlage

behandeld door
J Vroom

telefoon
0180-330300

Geachte heer Steur,

Hartelijk dank voor het toesturen van het rapport van bevindingen *Rekenkameronderzoek 'Inwonersparticipatie in het ruimtelijk domein'*.

In het onderzoek ligt de focus op ruimtelijke projecten waarbij de gemeente of een externe partij de initiatiefnemer is en op de fase van planvorming. De hoofdvraag uit het onderzoek is: *Hoe is in de gemeente Zuidplas inwonersparticipatie vormgegeven bij ruimtelijke projecten en welke effecten heeft dit op de besluitvorming?*

Het college herkent het algemene beeld dat de rekenkamer schetst en onderschrijft de conclusies en aanbevelingen uit het rapport op hoofdlijnen. Een aantal zaken uit het rapport is het college echter kritisch over. Hieronder vindt u onze reactie evenals een aantal kanttekeningen op het rapport.

Bestuurlijke reactie op het algemene beeld

Het college herkent zich in het algemene beeld van de rekenkamer. De toepassing van participatie in de praktijk heeft onze specifieke aandacht en moet nog verder geborgd worden in de ambtelijke organisatie. Het college is van mening dat voor een goede borging van werkprocessen aanpassing nodig is van het huidige beleidskader en de verordening. Met de actualisering van het Kader Participatie en de Verordening inspraak en participatie stellen we de raad een eerste verbeteringsplan voor om tot een betere basis voor een eenduidige werkwijze te komen voor de ambtelijke organisatie. Met als belangrijkste doel dat participatieprocessen, **zorgvuldig, voorspelbaar en navolgbaar** zijn. En dat kaders en rollen vooraf helder zijn voor inwoners, zodat zij met de juiste verwachtingen deelnemen aan het participatieproces.

Na vaststelling van het geactualiseerde kader en de verordening wordt de werkwijze verder doorgevoerd in de ambtelijke organisatie. De inbedding en borging hiervan in de ambtelijke organisatie is een veranderproces en vraagt tijd, capaciteit, geld én samenwerking met de raad.



1. Bestuurlijke reactie op aanbevelingen rekenkamer aan raad en college

1.1 Aanbeveling:

Zorg dat de balans tussen participatie en politiek expliciet wordt gemaakt. Participatie gaat, afhankelijk van trede, om het beter maken van ruimtelijke plannen, waarbij het primaat bij de politiek ligt. Wees duidelijk over het spanningsveld tussen inwonersinvloed en de bestuurlijk-juridische verantwoordelijkheden van de raad. Zorg dat de rol van het college, de raad, en de ambtelijke organisatie nog scherper wordt. Voer hierover gesprekken met de nieuw te vormen raad en college van B&W in het voorjaar.

- Het college begrijpt deze aanbeveling goed. Met de actualisatie van het Kader Participatie is hiervoor een eerste basis gelegd door:
 - Expliciet onze visie op participatie te beschrijven; hierin geeft het college onder andere aan dat het uiteindelijk het college en de raad zijn die de besluiten nemen over de uitdagingen waar we in Zuidplas voor staan vanuit het algemeen belang. En dat daarin de invloed van inwoners als bouwstenen wordt meegenomen. Het kennen van de belangen en behoeften van inwoners helpt het college en de raad om betere keuzes te maken voor hun besluit.
 - Bij ieder participatietraject expliciet te zijn over de rol van college, raad en de ambtelijke organisatie door deze mee te nemen in de kaders (het raamwerk) voor participatie dat de basis legt voor de verdere invulling van de participatieaanpak.
- Het college zal hierover het gesprek voeren met de nieuw te vormen raad en college in het voorjaar van 2026 en bovenstaande meenemen in de eenduidige werkwijze voor de ambtelijke organisatie en de deskundigheidsbevordering.

1.2 Aanbeveling:

Normaliseer intimidatie niet en geef voorlichting over protocollen, rechten bij intimidatie, en mentale ondersteuning en nazorg. Maak aan de betrokkenen duidelijk hoe zij incidenten kunnen melden. Zorg dat je het thema bespreekbaar maakt onder raadsleden, griffie en college en evalueer incidenten structureel. De rekenkamer adviseert verder te bekijken of aanvullende maatregelen nodig zijn.

- Het college deelt de zorgen over intimidatie en is het zeer eens met de rekenkamer dat intimidatie niet genormaliseerd moet worden. Met een weerbaarheidstraining en voorlichting aan betrokkenen uit de ambtelijke organisatie is in 2025 een eerste stap gezet in de voorlichting en ondersteuning;
- Het college is van mening dat het gesprek hierover verder gevoerd moet worden, zowel met raadsleden als met de ambtelijke organisatie om eventuele behoeften en aanvullende maatregelen met elkaar af te stemmen.

2. Bestuurlijke reactie op aanbevelingen rekenkamer aan het college

2.1 Aanbeveling:

Leg de nadruk op leren, waarbij gebruik wordt van evaluaties om verbeterpunten te vertalen naar volgende projecten.

- Het college is positief over deze aanbeveling en is hier al mee gestart door het verwerken van leerpunten en evaluatie met de raad in het geactualiseerde kader participatie en door in te zetten op deskundigheidsbevordering.

2.2 Aanbeveling:

Het doel van participatie hinkt op meerdere gedachten – zowel het vergroten van steun (draagvlak) voor een plan/ project en het verhogen van de kwaliteit van een plan/ project. Maak scherpe keuzes daarin.

- Het college is positief over de aanbeveling om scherpe keuzes te maken over het doel van de participatie bij de start van participatietrajecten. Het college stelt in haar geactualiseerde kader voor



om bij ieder participatietraject het doel van de participatie vast te leggen in de kaders voor participatie (het raamwerk) voordat de participatieaanpak verder wordt ingevuld. Daarnaast is het college van mening dat draagvlak mooie bijvangst is van een participatieproces maar nooit als doel kan worden benoemd. Dit benoemt het college in het geactualiseerde kader participatie.

2.3 Aanbeveling:

Werken aan inwonersparticipatie lukt veel ambtenaren goed, maar is voor sommige ambtenaren lastig. Maak een training, zodat doel en werkwijze voor iedereen binnen de ambtelijke organisatie duidelijk is.

- Het college is blij met deze aanbeveling en is hier in 2025 al deels mee gestart en is voornemens om bij voldoende financiële middelen dit ook de komende jaren te continueren;

2.4 Aanbeveling:

Geef heel duidelijk van tevoren aan bij de inwoners wat de kaders zijn en welke vorm en mate van participatie wordt ingezet.

Het college is positief over deze aanbeveling en beschrijft dit in het geactualiseerde kader in H6: *Waar gaan we vanuit bij participatie die de gemeente organiseert?* In dit hoofdstuk gaan we in op het proces en wordt dit bij *stap 4: Uitvoeren* als volgt beschreven: "Als keuzes zijn gemaakt en de participatieaanpak duidelijk is dan start de uitvoering. Tijdens de uitvoering is het belangrijk dat de vooraf gekozen kaders/het raamwerk duidelijk zijn en blijven en dat voor iedereen helder is wat de spelregels zijn."

2.5 Aanbeveling:

Geef in de stukken duidelijk aan wie bereikt is, wie niet en wat je als gemeente hebt gedaan om de representativiteit aan te pakken. Benader actief inwoners uit bepaalde doelgroepen die anders buiten beeld blijven, maar wel belangrijk zijn voor het project. Signaleer wanneer een kleine groep onevenredig invloed krijgt en zorg ervoor als gemeente dat andere stemmen extra ruimte krijgen.

- Het college heeft een template ontwikkeld voor een eindverslag. Hierin wordt aan het eind van ieder participatietraject onder andere aangegeven welke doelgroepen bereikt zijn.
- Daarnaast geeft het college in haar visie op participatie (in het geactualiseerde kader) aan zich zoveel mogelijk in te spannen om verschillende inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties te betrekken. Het college geeft daarbij ook aan dat het in de praktijk niet altijd haalbaar is om iedereen te bereiken en te betrekken. We doen als gemeente hiervoor wel ons uiterste best.

3. Kanttekeningen

Het college plaatst de volgende kanttekeningen bij het rekenkamerrapport:

3.1 Kanttekening bij het Algemene Beeld is de opmerking *representativiteit vraagt om actieve inzet van de gemeente, om zo de meerstemmigheid te waarborgen.*

Het college is het hier mee eens en wil tegelijkertijd benadrukken welk spanningsveld hier in de praktijk kan ontstaan:

- Het college ziet in de praktijk dat vooral inwoners voor wie het onderwerp van participatie het meest relevant is, willen deelnemen in klankbordgroepen en focusgroepen. Dit zijn in de praktijk vaak inwoners die door een (ruimtelijke) ontwikkeling het meest geraakt worden. Het college kan inwoners voor wie de (ruimtelijke) ontwikkeling als minder relevant wordt ervaren niet verplichten om deel te nemen aan de participatie.
- Daarnaast constateert het college dat de extra inspanning op representativiteit op gespannen voet staat met beschikbare tijd, capaciteit en geld voor de participatie.

Het college benadrukt representativiteit van groot belang te vinden en wil zich hiervoor blijven inspannen binnen de grenzen van beschikbare tijd, geld en capaciteit voor participatie.

3.2 Kanttekening bij de gebruikte onderzoeksmethode inwoner enquête op basis waarvan stevige conclusies worden getrokken;



- In uw rapport geeft u aan dat het perspectief van de inwoner in dit onderzoek centraal staat. Dit roept bij het college de vraag op waarom inwoners die eerder betrokken zijn bij participatietrajecten in de gemeente Zuidplas niet of nauwelijks zijn betrokken in dit onderzoek maar gebruik is gemaakt van een bestaand algemeen inwonerspanel.
- Het college is van mening dat een enquête over participatietrajecten gehouden moet worden onder deelnemers aan de participatie en niet via een algemeen inwonerspanel. Dit panel vertegenwoordigt ten slotte ook inwoners die in hun omgeving nog niet in aanraking zijn geweest met opgaven waar participatie onderdeel van was.
- Het college is van mening dat het algemene inwoner panel voor dit specifieke onderzoek niet de meest geschikte methode was.
- We constateren dat het responspercentage op de enquête laag is, dit maakt dat je twijfels kunt hebben over de representativiteit ervan.

3.3 Het college plaatst ook een kanttekening bij een de onderstaande normen uit het normenkader:

3.3.1 *Uitvoering: De inwonersparticipatie is representatief voor de diversiteit van de inwonerspopulatie, en eventuele beperkingen in representativiteit worden door de gemeente actief onderkend en aangepakt;*

- Het college vraagt zich af hoe realistisch deze norm is. Het college erkent de beperkingen in representativiteit en spant zich in om actief zorg te dragen voor representativiteit. Het college is echter ook realistisch over de grenzen aan representativiteit voor wat betreft relevantie voor alle inwoners en inzet van tijd, capaciteit en geld.

3.3.2 *Resultaten: Er is een gedeeld beeld onder inwoners, college, raadsleden en stakeholders wanneer inwonersparticipatie effectief is. En;*

Inwoners, college, raadsleden en stakeholders beoordelen de inwonersparticipatie als effectief;

- De vraag die deze normen oproepen bij het college is, hoe objectief de term effectief wordt beoordeeld door stakeholders met uiteenlopende belangen? Het college vraagt zich stellig af of inwoners of andere stakeholders die ontevreden zijn met de uitkomst van de inwonersparticipatie de participatie als effectief zullen beoordelen. Ook als het proces zorgvuldig en navolgbaar is verlopen.
- Een betere norm zou volgens het college zijn dat er een gedeeld beeld bestaat bij inwoners, college, raadsleden en stakeholders over wat zij kunnen verwachten van het participatieproces en uit welke fasen en stappen deze is opgebouwd.

In uw begeleidende brief adviseert u de gemeenteraad om het rapport en de aanbevelingen te agenderen in de raad(scommissie) en de conclusies en aanbevelingen met een raadsbesluit te bekrachtigen. Het college gaat over de conclusies en aanbevelingen graag verder in gesprek met de gemeenteraad.

urgemeester en wethouders van Zuidplas,

Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

J Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen