

# Rekenkameronderzoek

## Participatie en omgevingswet

Rekenkamerfunctie Goeree-Overflakkee



# Colofon:

**Datum:**

8 april 2024

**Opdrachtgever:**

Herman Sietsma, directeur

Sabine van Zuydam, plaatsvervangend directeur

**Contactpersoon:**

Nick Woudstra, secretaris

[nick@necker.nl](mailto:nick@necker.nl)

**Onderzoek door Necker:**

Marcel Boogers

[marcel@necker.nl](mailto:marcel@necker.nl)

Cato Rademaker

[cato@necker.nl](mailto:cato@necker.nl)

Thom van den Berg

[thom@necker.nl](mailto:thom@necker.nl)



# Inhoudsopgave

Colofon:.....	2
Inhoudsopgave.....	3
Bestuurlijke nota .....	4
Onderzoeksverantwoording.....	5
Conclusies en aanbevelingen.....	9
Reactie van college van B&W .....	13
Nota van Bevindingen .....	16
<b>1. Kaders in beeld.....</b>	<b>17</b>
1.1. Participatiebeleid Goeree-Overflakkee .....	17
1.2. Spelregels, rollen en verantwoordelijkheden .....	23
<b>2. Participatie in de praktijk .....</b>	<b>26</b>
2.1. Casus Klimaatkrachtig Goeree-Overflakkee .....	26
2.2. Casus reconstructie Bernhardstraat-Pieterstraat/Voorstraat-Plein in Melissant .....	30
2.3. Casus Gebiedsontwikkeling Oude-Tonge .....	33
<b>3. Rol van de raad .....</b>	<b>37</b>
3.1. Rol van de raad: de huidige praktijk.....	37
3.2. Rol van de raad: de komst van de Omgevingswet .....	38
<b>Bijlage 1. Geïnterviewden .....</b>	<b>40</b>



# Bestuurlijke nota



# Onderzoeksverantwoording

## Aanleiding

Het samenspel tussen gemeenten en inwoners is in beweging. Inwoners wensen een duidelijke stem in het gemeentelijke beleid. Verder slaan inwoners steeds vaker de handen ineen om vraagstukken in de leefomgeving – groot en klein – aan te pakken. Een samenleving die zelf het initiatief neemt en zich steeds vaker aandient als gelijkwaardige gesprekspartner van de gemeente, verwacht een wendbare, flexibele en meedenkende overheid, die daar waar het kan minder zelf doet en meer loslaat. Met een raad die meer gaat sturen op hoofdlijnen, onder andere door aan de voorkant heldere kaders vast te stellen.

Het samenspel tussen overheid en inwoner zal alleen nog maar meer gaan veranderen: met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de tijd voorbij dat de overheid het alleenrecht had op de ruimtelijke ordening. Het betrekken van inwoners bij een project of initiatief in de leefomgeving wordt verplichte kost voor gemeenten. Hoe gemeenten de nieuwe samenwerking met inwoners vorm geven, is aan de gemeenten zelf.

## Omgevingswet

De Omgevingswet stelt nieuwe eisen aan het participatiebeleid van de gemeente.<sup>1</sup> Allereerst dienen gemeenten anders te reageren op initiatieven van bedrijven, instellingen, organisaties en inwoners. 'Nee, tenzij' wordt voortaan 'ja, mits'. Daarnaast krijgen gemeenten een ordenende en toetsende rol bij participatieprocessen. De gemeente moet initiatiefnemers stimuleren om belanghebbenden vroegtijdig bij hun plannen te betrekken en dat bij eigen plannen ook zelf doen. Vervolgens moet de gemeente erop toezien dat alle belangen goed afgewogen worden. Hoe dit vorm krijgt, is aan gemeenten zelf. De wetgever heeft dit bewust vrij ter invulling gelaten om te voorkomen dat participatie een 'afvinklijstje' wordt.<sup>2</sup> De gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen om in bepaalde gevallen spelregels op te stellen waaraan de initiatiefnemer moet voldoen. De Omgevingswet schrijft dus niet voor hoe participatie moet plaatsvinden, maar wel dat de gemeente keuzes moeten maken over de inrichting van het participatieproces. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Ook het moment waarop participatie start, verschilt per keer. Wel moeten de gemeente en andere initiatiefnemers in hun plannen aangeven op welke wijze zij ruimte maken voor participatie en hoe zij de resultaten zullen verwerken.

## Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau

Op 23 september 2022 is het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' ingediend door de regering bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel staat los van de Omgevingswet, maar stelt ook eisen aan de inrichting en uitvoering van participatie door gemeenten. Het wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer en is nu in behandeling door de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel hangt samen met de

---

<sup>1</sup> VNG. *Checklist voor de gemeenteraad: is het huidige participatiebeleid al omgevingswet-proof?* Geraadpleegd op 25-7-2022, via <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/20181102-checklist-voor-de-gemeenteraad.pdf>

<sup>2</sup> Staatsblad. *Besluit van 3 juli 2018, houdende procedurele regels over algemene onderwerpen over het beschermen en het benutten van de fysieke leefomgeving*, p.133



Omgevingswet in die zin dat ze beide gaan over de betrokkenheid van inwoners bij en de invloed van inwoners op besluitvorming. Het wetsvoorstel betreft twee belangrijke veranderingen. Ten eerste wordt voorgesteld het uitdaagrecht te verankeren. Daarnaast wordt voorgesteld de huidige inspraakverordening te vervangen door een participatieverordening.<sup>3</sup> De participatieverordening dient als verbreding van de huidige inspraakverordening. Naast het stellen van regels over het betrekken van inwoners bij de voorbereiding van beleid, dienen er ook regels te komen over het betrekken van inwoners bij de uitvoering en evaluatie van beleid.

## Doelstelling

Tegen deze achtergrond beoogt dit rekenkameronderzoek na te gaan of de voorwaarden voor een goed participatieproces in de gemeente aanwezig zijn bij projecten in de fysieke leefomgeving en het bieden van handvatten om deze voorwaarden te verbeteren. Op deze manier levert dit rekenkameronderzoek een bijdrage aan de positionering van de gemeenteraad ten aanzien van burgerparticipatie en de Omgevingswet.

## Vraagstelling

We hebben de volgende centrale vraag geformuleerd voor het onderzoek:

*Op welke manier geeft de gemeente Goeree-Overflakkee uitvoering aan participatie en welke lessen zijn te trekken voor de toekomst, ook met het oog op de invoering van de Omgevingswet?*

De hierboven geformuleerde centrale onderzoeksvraag valt uiteen in zes deelvragen.

### Besluitvorming en beleid

1. Welke (beleids)doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld ten aanzien van participatie, qua inhoud én proces, binnen het fysieke domein?
2. Wat zijn de spelregels die de gemeente hanteert voor een goed participatieproces en welke rollen en verantwoordelijkheden onderscheidt zij daarin?

### Uitvoering

3. Op welke manier geeft de gemeente uitvoering aan de participatie van burgers in de vormgeving, uitvoering en evaluatie van beleid?
4. Wat zijn ervaren knelpunten in de uitvoering van participatieprocessen en wat gaat er goed?

### Raad en de Omgevingswet

5. Hoe vervult de raad zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol bij participatie?
6. Waar staat de gemeente in het voorwerk van de implementatie van de Omgevingswet ten aanzien van participatie?

---

<sup>3</sup> <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/feiten-fabels/participatie-regels-omgevingswet-versus/>



## Normenkader

Voor de beantwoording van de vragen over enerzijds de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van inwoners- en overheidsparticipatie en anderzijds de toetsende en kaderstellende rol van de gemeenteraad, toetsen we de bevindingen aan een normenkader. Deze is gebaseerd op kwaliteitscriteria voor inwoners- en overheidsparticipatie uit de literatuur.<sup>4</sup> Dit normenkader luidt als volgt:

### Normen voor inwoners- en overheidsparticipatie

#### 1. Effectieve invloed inwoners

- a. *Bij aanvang van het participatieproces zijn er heldere afspraken over de rol van het participatieproces in de gemeentelijke besluitvorming.*
- b. *Er zijn heldere afspraken over ieders inbreng in de besluitvorming en die afspraken zijn duidelijk voor alle betrokkenen.*
- c. *Er wordt conform deze afspraken gehandeld; als dat niet lukt wordt daarover verantwoording afgelegd.*
- d. *De inbreng van inwoners heeft duidelijk zichtbare gevolgen voor het beleid en/of de wijze waarop dat wordt uitgevoerd.*

#### 2. Inclusiviteit: iedereen doet mee

- a. *Alle belanghebbenden hebben dezelfde mogelijkheden om deel te nemen aan het inwoners- of overheidsparticipatieproces.*
- b. *Er wordt actief gestreefd naar een zo breed mogelijk samengestelde groep participanten, niet alleen voor wat betreft sociaal-demografische kenmerken (leeftijd, geslacht, migratieachtergrond, opleiding) maar ook voor wat betreft hun opvattingen.*

#### 3. Kwaliteit debat: goede afweging visies en belangen

- a. *In het participatieproces wordt gezorgd voor een zo open mogelijke uitwisseling van visies en opvattingen.*
- b. *In het participatieproces wordt ervoor gezorgd dat alle visies en belangen van betrokkenen aan bod komen.*
- c. *Het participatieproces wordt door betrokkenen als eerlijk en rechtvaardig ervaren.*

#### 4. Legitimiteit: steun voor beslissingen

- a. *In het besluitvormingsproces is ook aandacht voor de visies en belangen van belanghebbenden die niet hebben geparticipeerd.*
- b. *De uitkomsten van het besluitvormingsproces worden ook door belanghebbenden die niet hebben geparticipeerd aanvaard dan wel ondersteund.*

### Normen voor kaderstelling en controle door raadsleden

1. Raadsleden hebben vooraf duidelijke kaders gesteld aan participatieprocessen die ingaan op de bovengenoemde kwaliteitscriteria: effectiviteit, inclusiviteit, kwaliteit debat en legitimiteit.
2. Raadsleden beschikken over verantwoordingsinformatie over het verloop en de uitkomsten van participatieprocessen.
3. Raadsleden zijn in staat om participatieprocessen te controleren – en waar mogelijk bij te sturen – op de vooraf gestelde kaders.
4. Raadsleden controleren de praktijk van participatieprocessen op de vooraf gestelde kaders.

<sup>4</sup> Ank Michels (2012). Citizen Participation in Local Policy Making: Design and Democracy. *International Journal of Public Administration*, 35: 285-292.



## Methoden

Het onderzoek begon met een startgesprek in mei 2023. De eerste periode is besteed aan het verzamelen van documentatie en het vaststellen van de onderzochte casussen. Vervolgens zijn er vier documentanalyses uitgevoerd. Eén naar de geldende beleidskaders voor participatie binnen de gemeente Goeree-Overflakkee en drie naar de documenten van de verschillende casussen.

De resultaten van deze documentanalyse zijn vervolgens getoetst en verdiept in acht gesprekken met de wethouder, de griffier, ambtelijk betrokkenen op het gebied van participatie en drie ambtelijk verantwoordelijken van de onderzochte participatietrajecten. Daarnaast zijn verscheidene extern betrokkenen van de onderzochte participatietrajecten gesproken.

Er zijn drie participatietrajecten onderzocht: het inwonersinitiatief gebiedsontwikkeling Oude-Tonge, KlimaatKrachtig Goeree-Overflakkee en de reconstructie Bernhardstraat-Pieterstraat/Voorstraat-Plein in Melissant. Met deze selectie van casussen is getracht een zo divers en compleet mogelijk beeld van de participatiepraktijk binnen het Ruimtelijk domein in Goeree-Overflakkee te verkrijgen.

De bevindingen verkregen vanuit de documentanalyses en de verdiepende gesprekken zijn per casus getoetst aan het bovenstaande normenkader en deze bevindingen zijn door middel van het 'stoplichtmodel' verwerkt. Met dit stoplichtmodel hebben we getracht per casus aan te geven in hoeverre enerzijds effectiviteit, inclusiviteit, de kwaliteit van het debat en de legitimiteit in inwoners- en overheidsparticipatie en anderzijds de toetsende en kaderstellende rol van de gemeenteraad vorm hebben gekregen.

Op basis van de documentanalyse en de gevoerde gesprekken is de nota van bevindingen tot stand gekomen. Deze nota van bevindingen is op 20 oktober 2023 voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor feitelijk wederhoor. Op 30 oktober 2023 is hierop een reactie ontvangen, waarna de onderzoekers gemaakte opmerkingen hebben verwerkt in de nota van bevindingen. Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld en is het geheel aangeboden voor een bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders. Deze bestuurlijke reactie, van 7 februari 2024, maakt integraal onderdeel uit van dit rapport. Een kort naschrift van de opdrachtgever is hierna toegevoegd.

## Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de *bestuurlijke nota* en de *nota van bevindingen*. De bestuurlijke nota bevat deze onderzoeksverantwoording, die wordt gevolgd door de centrale boodschap van dit onderzoek (inclusief conclusies en aanbevelingen). Daarna is de bestuurlijke reactie van het college integraal opgenomen.



# Conclusies en aanbevelingen

De onderzoeksvraag van dit rapport luidt *Op welke manier geeft de gemeente Goeree-Overflakkee uitvoering aan participatie en welke lessen zijn te trekken voor de toekomst, ook met het oog op de invoering van de Omgevingswet?* Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat het participatiebeleid van Goeree-Overflakkee weliswaar uitgewerkt is, maar dat aandacht voor de democratische doelen ontbreekt. Verbeterslagen zijn verder te maken in de implementatie van het participatiebeleid.

In de volgende paragrafen volgen de conclusies en aanbevelingen. De conclusies beantwoorden de centrale onderzoeksvraag over hoe Goeree-Overflakkee participatie uitvoert en geven daarbij weer welke uitspraken te maken zijn over hoe participatie ingericht is en uitgevoerd wordt op Goeree-Overflakkee. De aanbevelingen geven de belangrijkste lessen weer die Goeree-Overflakkee hieruit kan trekken.

## 1.1. Conclusies

### Conclusie 1. Abstracte én eenzijdige doelstellingen

Wat opvalt is dat de beleidsdoelstellingen – zoals verwoord in het coalitieprogramma en de eerdere participatienota – abstract én eenzijdig zijn. Participatie dient het vertrouwen van de inwoners onderling te laten groeien, maatwerk te bieden en de kloof tussen gemeente (beleid) en samenleving te verkleinen. Volgens diverse beleidsnota's gaat het gemeentebestuur van Goeree-Overflakkee uit van de 'eigen kracht van het eiland', met oog voor de passende maat en schaal voor de instandhouding van voorzieningen en een passende sociale structuur. Participatiebeleid dient daarmee niet zozeer democratische doelen, maar vooral sociaal-maatschappelijke doelen. Deze sociaal-maatschappelijke doelen zijn niet geconcretiseerd, net als het onduidelijk is hoe deze zich tot elkaar dienen te verhouden.

Dat in het participatiebeleid veel minder aandacht is voor democratische doelen (zeggenschap bij de totstandkoming van gemeentelijk beleid), leidt ertoe dat er weinig is nagedacht over de rol van inwonersparticipatie in de gemeentelijke besluitvorming. Verder veronderstelt het dat inwoners geneigd zijn om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor publieke voorzieningen en hiervoor geen beroep doen op het gemeentebestuur. Hoewel de praktijk (zie onder) laat zien dat deze veronderstelling niet gerechtvaardigd is, heeft dit niet geleid tot een duidelijke bijstelling van het beleid. Het recent vastgestelde Programmaplan Participatie 2023-2025 biedt slechts een aantal concretisering van het bestaande participatiebeleid, maar geen realistische visie op de manier waarop inwoners wensen te participeren.

### Conclusie 2. Implementatie van beleid behoeft verbetering

Omdat de bestaande beleidsdoelstellingen nogal breed en abstract zijn, is het onduidelijk hoe deze moeten worden gerealiseerd. De strategische beleidsstukken op het gebied van participatie worden in de praktijk lastig hanteerbaar gevonden door de ambtelijke organisatie.

Als gevolg hiervan richt de ambtelijke organisatie zich vooral op de concrete alledaagse vragen en problemen van inwoners, organisaties en bedrijven. De veronderstelling dat de plaatselijke samenleving alleen maar ruimte wil om hun problemen zelf op te lossen, blijkt uit de gesprekken die de



rekenkamerfunctie met inwoners en ambtenaren heeft gevoerd niet juist en de gemeentelijke organisatie blijkt hier ook niet naar te handelen. Het lijkt er niet op dat het Programmaplan Participatie dat afgelopen jaar is vastgesteld in dit opzicht een verbetering is, aangezien dit plan op dezelfde veronderstelling gestoeld lijkt te zijn. Omdat dit programmaplan in de onderzochte periode nog niet in werking was hebben we in ieder geval niet kunnen toetsen of het de gewenste effecten heeft.

### **Conclusie 3. Verwachtingsmanagement is een aandachtspunt bij participatie**

Het is belangrijk om belanghebbenden tijdig mee te nemen in beleidsontwikkelingen. Goeree-Overflakkee probeert hierbij haar inwoners in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken. De keerzijde van vroegtijdig informeren is dat het voor inwoners lastig kan zijn om hun mening te geven als er nog weinig concrete plannen liggen of de rolverdeling nog niet helder is. De gemeente Goeree-Overflakkee wil veel vrijheid en ruimte bieden aan initiatieven en ideeën uit de samenleving. Maar ook als de gemeente ruimte geeft, zal zij moeten aangeven hoe deze ruimte is begrensd door te verduidelijken wat beleidsmatige, financiële en juridische kaders zijn. En: op welke manier de inbreng van inwoners is gevraagd. Dit versterkt het verwachtingsmanagement. Het maakt duidelijk wat inwoners mogen verwachten van hun inbreng in participatieprocessen. Zo gaven geïnterviewden bij zowel de casus KlimaatKrachtig Goeree-Overflakkee als de centrumvisie Oude-Tonghe aan dat bij de start van de trajecten niet helder was wat precies verwacht werd van de deelnemers en wat er met hun inbreng zou gebeuren.

### **Conclusie 4. De fase van realisatie heeft niet voldoende aandacht van de ambtelijke organisatie – participatie stopt na planvorming**

Voor inwoners is participatie niet afgerond wanneer een plan er ligt. Het is belangrijk om te beseffen dat een project voor inwoners pas afgerond is, wanneer het project daadwerkelijk is gerealiseerd. Alle drie de onderzochte trajecten werden aan de rekenkamerfunctie gepresenteerd als projecten waarbij de participatie is afgerond, maar geen van de drie projecten bleek daadwerkelijk gerealiseerd. Bij de casus gebiedsontwikkeling Oude-Tonghe was onvrede over het uitblijven van de uitvoering voor respondenten zelfs reden om niet te willen deelnemen aan ons onderzoek.

### **Conclusie 5. Raad reageert vooral achteraf op doorlopen participatietrajecten en geeft grote stem aan kritische inwoners**

De raad is bij veel raadsvoorstellen kritisch op de reeds doorlopen participatietrajecten. Hierbij wordt niet getoetst aan vastgestelde participatiedoelstellingen – zoals gezegd zijn die ook erg abstract – of aan (vastgestelde) politieke opvattingen over de wijze waarop participatie dient te worden vormgegeven. In plaats daarvan wordt meestal gereageerd op ontevreden inwoners. Behalve dat dit een onevenredig grote stem geeft aan inwoners die de weg naar het gemeentehuis goed weten te vinden, zet het ook een rem op de verdere ontwikkeling van het participatiebeleid. In meerdere interviews is aangegeven dat kritiek uit de gemeenteraad ertoe leidt dat de organisatie voor 'de voorzichtige modus' kiest en noodzakelijke vernieuwingen van participatietrajecten uit de weg gaat. Ook hier wreekt zich het ontbreken van heldere beleidsdoelstellingen: politiek, bestuur en ambtelijke organisatie missen kaders voor het beoordelen van de participatiepraktijk.



## 1.2. Aanbevelingen

### Aanbeveling 1. Herijk en concretiseer het participatiebeleid

Het geldende participatiebeleid kent zoals gezegd vooral abstract geformuleerde sociaal-maatschappelijke doelstellingen (versterken zelfredzaamheid en sociale structuur) en heeft het minder aandacht voor democratische doelen (zeggenschap inwoners in het beleid). Hierdoor missen alle betrokkenen (inwoners, projectleiders, gemeenteraad, portefeuillehouders) houvast bij de implementatie en doorontwikkeling van het participatiebeleid. Ook leidt het ertoe dat veronderstellingen over de manier waarop inwoners wensen te participeren impliciet blijven en niet worden getoetst aan de praktijk. Dit terwijl hier wel ervaringen mee opgedaan zijn, zie hiervoor de conclusies die de rekenkamerfunctie eerder getrokken heeft.

Het is aan te bevelen om het participatiebeleid van de gemeente te herijken en vorm te geven in een nieuwe participatieverordening, met daarin ook concrete democratische doelstellingen voor het participatiebeleid. De binnenkort af te kondigen wet 'Versterking participatie op decentraal niveau', vormt hiervoor een extra aanleiding. Het programmaplan participatie dat afgelopen jaar is aangenomen kan enige verbetering brengen. Daarbij is het raadzaam om opvattingen en ervaringen van verschillende betrokkenen te horen: ambtelijke organisatie, inwoners (-organisaties), bedrijven en instellingen.

### Aanbeveling 2. Evalueer participatietrajecten

Ten behoeve van de herijking van het evaluatiebeleid is het raadzaam om doorlopen participatietrajecten stelselmatig te evalueren. Dit gebeurt weinig of niet volgens een vaste methode, zo blijkt uit interviews. Lessen en leerervaringen uit trajecten worden niet of beperkt met elkaar gedeeld. De vragen die verbeteringen in toekomstige trajecten kunnen opleveren blijven zo onbeantwoord. Zoals de vraag 'Zijn de ideeën in de juiste volgorde met de belanghebbenden besproken of kan dit in de toekomst anders?' en de vraag 'Zijn de belanghebbenden en/of omwonenden voldoende meegenomen in dit proces en hoe had dit beter gekund?'

Het is dan ook te prijzen dat leren en evalueren een expliciet onderdeel uitmaakt van het programmaplan participatie. Het is aan te bevelen erop toe te zien als raad dat het evaluatieproces ook daadwerkelijk en volgens vaste methoden wordt uitgevoerd. Daarnaast is het cruciaal dat de uitkomsten van evaluaties breed gedeeld worden. Zo verspreidt de kennis en ervaring zich over de gemeentelijke organisatie.

### Aanbeveling 3. Zorg voor heldere beleidskaders aan het begin van besluitvormingstrajecten en communiceer hierover

Het is goed om te blijven beseffen dat inwonersparticipatie vaak gebaat is bij openheid en ruimte voor de inbreng van inwoners. Tegelijkertijd hebben deelnemers aan participatietrajecten juist aan het begin van een traject behoefte aan duidelijkheid in wat hen gevraagd wordt en welke ruimte zij hebben om te participeren. Dit is ook zo uit de interviews gebleken. Voor Goeree-Overflakkee ligt er de uitdaging om het beleid dat de afgelopen jaren is gerealiseerd in te zetten in participatietrajecten en de ruimte te blijven bieden voor maatwerk, maar tegelijkertijd wel helderheid te verschaffen in de kaders waarvan



niet afgeweken kan worden. Dit kan helpen in de veranderende houding en het gedrag dat van de gemeente wordt gevraagd met de komst van de Omgevingswet.

#### **Aanbeveling 4. Maak de fase van uitvoering expliciet onderdeel van het participatieplan**

Zoals gezegd is participatie voor inwoners niet afgerond wanneer het plan er ligt. Ook gedurende de uitvoering van het plan is het van belang om in gesprek te blijven met de inwoners en hen die in eerdere fases geparticipeerd hebben. Het is essentieel om juist ook na realisatie terug te koppelen wat gedaan is met de inbreng van inwoners. Aanbeveling is om dit te borgen in het beleid en erop toe te zien dat inwoners aangehaakt blijven tijdens de uitvoering.

#### **Aanbeveling 5. Raad: ga in gesprek met elkaar over de rol van de raad bij participatietrajecten**

De drie onderzochte casussen geven weer dat de raad relatief veel vrijheid biedt aan de uitvoering van participatie. Tegelijkertijd concluderen wij dat de raad vooral reactief kritisch is op uitgevoerde participatietrajecten.

De raad is het volksvertegenwoordigende orgaan van de gemeente, maar met de komst van de Omgevingswet wordt de raad gevraagd steeds meer over te laten aan zijn inwoners, door wie de raad zelf gekozen is. Het waarom van participatie is hierbij van belang. Kies je als raad voor participatie omdat het een democratisch recht is of omdat het leidt tot betere besluiten? Wil je participatie inzetten om een kloof tussen inwoner en politiek te overbruggen of om draagvlak te vergroten? Dit soort vragen zijn relevant voor het type kaders of spelregels die een raad meegeeft.

De aanbeveling vanuit de rekenkamerfunctie aan de raad is dan ook dat de raad een actievere rol moet nemen waar het gaat om participatie. Het is zeer aan te bevelen aan de raad om kaders te stellen over de reikwijdte en de aard van participatie en om bij de start van participatietrajecten gebruik te maken van de reeds bestaande mogelijkheid om een startnotitie vast te stellen.

In de interviews komt de wens voor meer kaders naar voren. Hier ligt ook een taak voor de raad. Het huidige beleid biedt zoals gezegd alle betrokkenen te weinig houvast. Het is dan ook aan te bevelen om als raad kaders mee te geven voor de verdere ontwikkeling van het participatiebeleid.



# Reactie van college van B&W



gemeente  
**Goeree-Overflakkee**

Necker van Naem B.V.  
Lunettenbaan 51  
3524 GA UTRECHT



Ons kenmerk : Z -24-159879/185795  
Behandelaar : W.P.C. Moerkerk-  
Melissant  
Uw kenmerk :  
Uw brief :  
Onderwerp : Bestuurlijk reactie  
Rekenkameronder-  
zoek participatie en  
omgevingswet  
Bijlage(n) :  
Datum : 7-2-2024

7 FEB 2024

Geachte meneer Woudstra,

De conclusies en aanbevelingen van uw onderzoek zijn herkenbaar, waarbij wij opmerken dat niet alle ambtelijke reacties zijn overgenomen en daarom er diverse onjuistheden in het rapport zijn blijven staan. Deze maand werd binnen de ambtelijke organisatie een serious game gespeeld over een uit te zetten participatietraject. De leerpunten uit het spel komen grotendeels overeen met de genoemde punten in het rapport.

We reageren per aanbeveling om onze reactie overzichtelijk te houden.

## **1. Herijk en concretiseer het participatiebeleid**

We herkennen uw bevinding dat doelstellingen in de nota maatschappelijke participatie abstract geformuleerd zijn. In het programmaplan Participatie benoemen we echter drie concrete, maatschappelijke doelen, namelijk:

- Inwoners voelen zich gehoord
- Genomen beslissingen krijgen meer en beter draagvlak bij inwoners
- De kwaliteit van de beslissing neemt toe door inbreng van inwoners

In datzelfde programmaplan benoemen we drie speerpunten voor het ontwikkelen van de organisatie: Leren, doen en professionaliseren. Bij het speerpunt professionaliseren wordt nadrukkelijk benoemd dat we dit doen vanuit de democratische kernwaarden van de VNG, te weten: inclusiviteit, dialoog, transparantie, tegenkracht en zeggenschap.

We nemen uw aanbeveling over om dit krachtiger te verwoorden in een uit te werken participatieverordening. Ook nemen we uw aanbeveling over om de ervaringen met participatie van de ambtelijke organisatie, inwoners en organisaties vanuit de samenleving op te halen.

## **2. Evalueer participatietrajecten**

We nemen uw aanbevelingen over. We zetten per kwartaal de evaluatie van participatietrajecten op de agenda van het programmateam. We delen de lessons learned via de teamleiders. Daarnaast blijven we ervaringen van collega's delen via de tweemaandelijks rubriek "een collega vertelt..." op ons intranet.

## **3. Zorg voor heldere beleidskaders aan het begin van besluitvormingstrajecten en communiceer hierover**

We herkennen dit als een belangrijk leerpunt en nemen uw aanbeveling over. We ontwikkelden het afgelopen jaar hulpmiddelen die beleidsadviseurs en projectleiders helpen bij het ontwerpen van een participatie aanpak. Het zorgen voor duidelijke kaders is daarin een belangrijk aandachtspunt. We gaan het gebruik van deze hulpmiddelen meer stimuleren.

Koningin Julianaweg 45, 3241 XB Middelhamis, Postbus 1, 3240 AA Middelhamis  
T. 14 0187, info@goeree-overflakkee.nl, IBAN NL08BNGH028.51.57.221, KvK 56710240, BTW NL 823658727B01



**4. Maak de fase van uitvoering expliciet onderdeel van het participatieplan**

Ook deze aanbeveling nemen we over. Omgevingsbewustzijn en omgevingsmanagement kan hierin een belangrijke rol vervullen. Ook moeten we bij het ontwerpen van beleid meer budget incalculeren voor een goede implementatie en uitvoering van het beleidsstuk of project.

**5. Raad: Ga in gesprek met elkaar over de rol van de raad bij participatietrajecten**

Dit is een aanbeveling aan de raad. Het is niet aan het college hierop een reactie op te geven.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Goeree-Overflakkee,  
secretaris, burgemeester,

  
W.M. van Esch

  
mr. A. Grootenboer-Dubbelman



## Nawoord van de rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor zijn bestuurlijke reactie en is blij te lezen dat de aanbevelingen worden herkend en overgenomen.

De rekenkamer herkent zich echter niet in de opmerking over de verwerking van het ambtelijk wederhoor. Op enkele punten heeft de rekenkamer een andere interpretatie van de Omgevingswet en worden feiten en bevindingen vanuit documenten en interviews anders gewogen dan door de ambtelijke organisatie. Dit betreft geen feitelijke onjuistheden maar interpretatieverschillen.

De rekenkamer is blij dat, ondanks deze interpretatieverschillen, de conclusies en aanbevelingen als herkenbaar worden gezien. Wij zien daarom uit naar het gesprek met de gemeenteraad.

Sabine van Zuydam  
Plaatsvervangend directeur rekenkamerfunctie Goeree-Overflakkee



# Nota van Bevindingen



# 1. Kaders in beeld

In dit hoofdstuk brengen we de visie, ambities en doelen van de gemeente Goeree-Overflakkee op het gebied van participatie in kaart. Daarnaast geven we inzicht in de spelregels die de gemeente heeft vastgesteld voor participatietrajecten en welke rollen en verantwoordelijkheden zij onderscheiden. De volgende deelvragen komen aan bod:

1. Welke (beleids)doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld ten aanzien van participatie, qua inhoud én proces, binnen het fysieke domein?
2. Wat zijn de spelregels die de gemeente hanteert voor een goed participatieproces en welke rollen en verantwoordelijkheden onderscheidt zij daarin?

## 1.1. Participatiebeleid Goeree-Overflakkee

### De belangrijkste documenten wat participatie betreft

De doelstellingen van het participatiebeleid in Goeree-Overflakkee worden genoemd in de coalitieakkoorden 'Goeree-Overflakkee, een eiland waar je energie van krijgt!' (2018) en 'Samen keuzes maken voor Goeree-Overflakkee' (2022). Het participatiebeleid vindt verdere uitwerking in de 'Beleidsnota maatschappelijke participatie' (2020) en de 'Handreiking proces- en financiële participatie Goeree-Overflakkee' (2022). Afgelopen jaar is het beleid verder geconcretiseerd in 'het Programmaplan participatie 2023-2025' (2023). Deze paragraaf geeft een overzicht van de visies en de beleidskaders van de gemeente op participatie.

### Participatie en coalitieakkoorden

Het coalitieakkoord 2018 – 2022 ziet participatie van inwoners als een van de speerpunten van beleid<sup>5</sup>, door participatie worden namelijk verschillende groepen inwoners verbonden. De 'Beleidsnota Maatschappelijke Participatie' stelt daarbij het volgende: "Participatie kan helpen het vertrouwen van de inwoners onderling te laten groeien, maatwerk te bieden en de kloof tussen gemeente(beleid) en samenleving te verkleinen."<sup>6</sup>

Om dit vorm te geven moet er gezocht worden naar kaders die vooraf helderheid scheppen in wat inwoners die willen participeren kunnen bijdragen. Het college spreekt daarom af om te werken met startnotities waarin de raad op voorhand de kaders bepaalt en keuzes maakt. Dit alles om '*desillusie te voorkomen wanneer de beslissing anders valt dan gehoopt werd.*' Tot slot vermeldt het akkoord dat participatie belangrijk is voor draagvlak en verantwoordelijkheid. Daarvoor is het van belang dat verschillende groepen mensen met elkaar verbonden worden.

Het huidige coalitieprogramma 2022-2026 'Samen keuzes maken voor Goeree-Overflakkee' benadrukt dat de samenleving nieuwe eisen stelt aan participatie en dat hier een dynamische organisatie voor nodig is. Daarbij wordt ook verwezen naar de eerder door de raad vastgestelde nota participatie.<sup>7</sup> Ook

<sup>5</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2018) *Goeree-Overflakkee, een eiland waar je energie van krijgt!*, p.17

<sup>6</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2020) *Beleidsnota maatschappelijke participatie*

<sup>7</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2022) *Samen keuzes maken voor Goeree-Overflakkee*, p.20



benadrukt het coalitieprogramma het belang van begrijpelijke taal en inzichtelijkheid in de besluitvorming.

De in het huidige coalitieprogramma genoemde nota is de beleidsnota maatschappelijke participatie uit 2020. Deze nota is een reactie op een eerder advies van de Rekenkamer om beter inzicht te bieden in de wijze waarop participatie in Goeree-Overflakkee vormgegeven wordt.

### Maatschappelijke participatie

In het participatiebeleid van Goeree Overflakkee ligt een sterke nadruk op maatschappelijke participatie. Onder maatschappelijke participatie wordt het volgende verstaan: *“de mogelijkheid om inwoners en initiatiefpartners te betrekken bij het vormen en/of uitvoeren van beleid, dan wel de ruimte bieden aan inwoners en initiatiefpartners om zelfstandig initiatieven te ontwikkelen en tot uitvoering te brengen.”*<sup>8</sup> Dat laatste (‘ruimte bieden aan inwoners en initiatiefpartners’) zou overigens beter kunnen worden omschreven als overheidsparticipatie. Deze beleidsnota is vastgesteld door de raad en omschrijft ook welke rol de gemeente ziet voor participatie in het bewerkstelligen van maatschappelijke uitdagingen waar de gemeente voor staat. In de 'Eilandvisie, Ervaar de kracht van leven' wordt de missie gesteld om toe te werken naar een eiland dat uitgaat van de eigen kracht.<sup>9</sup> Daarbij wil de gemeente oog houden voor een passende maat en schaal voor de instandhouding van voorzieningen en een passende sociale structuur. Hier wordt ‘overheidsparticipatie’ iets meer centraal gesteld: het door de overheid ondersteunen van maatschappelijke initiatieven.

In het ‘Programmaplan participatie’ wordt de volgende missie voor participatie genoemd:

*“Wij hebben het verlangen om een positieve bijdrage te leveren aan de mooie samenleving van Goeree-Overflakkee. We dienen de samenleving door klaar te staan voor onze inwoners, ondernemers en toeristen en ruimte te bieden voor het ontplooien van initiatieven. Wij zetten onze verbindende kracht in bij het realiseren van de gezamenlijke doelen van de samenleving.”*<sup>10</sup>

Dit vormt het uitgangspunt van het programmaplan. De gemeente Goeree-Overflakkee typeert zich als een gemeente waar het ‘gewoon doen’ in het betrekken van inwoners in het DNA zit, blijkt uit de interviews. Daarom is in het vormen van het beleid aansluiting gezocht bij hoe de gemeente al handelde toen er nog geen geldend beleid was.

---

<sup>8</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2020) *Beleidsnota Maatschappelijke Participatie*

<sup>9</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2015) *Eilandvisie Ervaar de kracht van leven*

<sup>10</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2023) *Programmaplan Participatie 2023-2025, p.6*



De gemeente verbeeldt haar visie op participatie in de ‘Praatplaat participatie’:



*Geen gemeente die ‘uit de ivoren toren’ zaken bepaalt voor het eiland, maar een gemeente die samen met inwoners, bedrijven en maatschappelijk partners werkt aan de verbetering van de leefbaarheid op Goeree-Overflakkee.*

Elk onderdeel (overheid, inwoner initiatief en initiatief partners) heeft een eigen agenda met initiatieven, wensen en ideeën. De kolommen staan op zichzelf, maar kunnen niet zonder elkaar. Er zijn gezamenlijke agendapunten. De drie kolommen bundelen op deze punten de krachten, om op het gebied van menskracht, tijd en geld initiatieven te realiseren en samen doelen te behalen.<sup>11</sup>

Participatie wordt in de beleidsnota aangeduid als een middel.<sup>12</sup> Een middel om te komen tot een besluit dat bijdraagt aan de realisatie van publieke waarden, de overheid wendbaarder maakt, besluiten democratischer maakt en tot slot wat minder beslag legt op de gemeentelijke begroting. Daarbij kiest de gemeente ervoor om zich voornamelijk toe te spitsen op ‘maatschappelijke participatie’. Dat wil zeggen participatie die leidt tot versterking van de saamhorigheid en onderlinge betrokkenheid in de samenleving. Daarvoor draait het om meedoen, ruimte geven, ruimte nemen en ruimte krijgen.

In de ogen van de gemeente is participatie een middel om de sociale samenhang en onderlinge betrokkenheid te verbeteren.

*“Partijen vanuit de samenleving krijgen de ruimte om een **eigen agenda** te ontwikkelen, **initiatieven te ontplooiën** en op die manier in belangrijke mate **invloed** uit te oefenen op hun directe leefomgeving door publieke waarden toe te voegen. Door het creëren en uitvoeren van initiatieven wordt de **sociale cohesie vergroot**, wordt een **positieve bijdrage** geleverd aan onze samenleving, ontstaat er **binding, draagvlak** en **draagkracht**, worden de krachten en behoeften*

<sup>11</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2023) *Programmaplan Participatie 2023-2025*, p.6

<sup>12</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2020) *Beleidsnota maatschappelijke participatie*



vanuit de samenleving benut en kan de kloof tussen gemeente en gemeenschap worden verkleind”.<sup>13</sup>

### Uitnodigend bestuur

Van de overheid vraagt dit, aldus de gemeente, om meer **uitnodigend bestuur**. Dit vraagt van de gemeente een andere opstelling.<sup>14</sup>

- a. Oprecht nieuwsgierig en geïnteresseerd zijn in wat er in de samenleving leeft en speelt, vanuit de overtuiging dat de samenleving bijdraagt aan de vitaliteit op ons eiland;
- b. Een bepaalde mate van flexibiliteit: de bestuurlijke agenda bevat ruimte voor anderen;
- c. Voldoende bekwaamheid om met initiatieven om te gaan, deze te stimuleren en faciliteren en invulling kunnen geven aan onze veranderende rollen;
- d. Commitment aan de ambtelijke speelruimte en beleidsvrijheid die nodig is om in een participatief proces te komen tot een eindresultaat.

### Implementatie

Het bestaande beleid is actueel en op papier goed uitgewerkt, maar er blijkt onvoldoende nagedacht te zijn over de manier waarop het moet worden uitgevoerd, zo komt uit de interviews naar voren. De strategische beleidsstukken op het gebied van participatie worden niet door iedereen even hanteerbaar bevonden. Volgens interviews heeft dat vooral te maken met het gegeven dat de ambtelijke organisatie – met name het team omgeving – zich nog sterk richt op de vragen en wensen van inwoners in de individuele kernen. De doorontwikkeling naar sturing, beleid en strategie op het niveau van het gehele eiland is nog niet gemaakt. Ook is men niet gewend om deze initiatieven in verband te brengen met gemeentebrede ontwikkelingen, zo komt in de interviews naar voren. Dit leidt ertoe dat er nog veel ad hoc-gewerkt wordt wanneer inwoners een initiatief indienen en dat er weinig ruimte door de teams zelf bevonden wordt om te werken met het bestaande beleid.

De hiervoor benodigde ontwikkeling is de organisatie op dit moment aan het maken. Recentelijk heeft de ambtelijke organisatie het programmaplan participatie 2023-2025 opgesteld. Dit plan is een vertaling van de nota maatschappelijke participatie naar de praktijk van alle dag. In dit programmaplan blijft de definitie van participatie zoals verwoord in de beleidsnota gehandhaafd<sup>15</sup>. Wel wordt het ultieme doel van participatie benoemd, namelijk *‘om samen, gemeente en inwoners, de kwaliteit van leven op ons eiland te vergroten’*.

In dit programmaplan worden drie maatschappelijke doelstellingen verbonden aan participatie:

1. Inwoners voelen zich gehoord
2. Genomen beslissingen krijgen meer en beter draagvlak bij inwoners
3. De kwaliteit van de beslissing neemt toe door inbreng van inwoners

Ook formuleert het programma drie tactische doelstellingen:

<sup>13</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2020) *Beleidsnota maatschappelijke participatie*, p.14

<sup>14</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2020) *Beleidsnota maatschappelijke participatie*, p.22

<sup>15</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2023) *Programmaplan Participatie 2023-2025*



Leren: Het doel is participatief te werken in de hele organisatie, door het creëren van een lerende, integraal en projectmatig werkende organisatie op het gebied van participatie, waarvan raad en college onderdeel uitmaken. Het gaat hier dus om een verandertraject voor zowel de ambtelijke als bestuurlijke organisatie.

- De evaluatie van afgeronde participatietrajecten krijgt voortaan een meer prominente rol. Er werd altijd al geëvalueerd, maar vooraf was dan vaak niet helder waarop geëvalueerd moest worden.
- Om dit te faciliteren wordt een leerkring opgericht. Juist om vooraf stil te staan bij hoeveel ruimte gegeven wordt in de participatietrajecten en wie welke rol opneemt. Dat gebeurt nu onvoldoende.
- Dit leren van elkaar wordt verder gefaciliteerd door ervaringen van collega's te delen op het intranet van de gemeente.

Doen: Het doel is vaart te maken met en zichtbaarheid te creëren op het gebied van participatie in de organisatie. Dit doet de gemeente door:

- Maatschappelijke participatie een vast onderdeel van afweging te maken bij ieder advies, project of activiteit in afstemming met raad, college en of directie. De startnotitie zoals bedoeld in de nota maatschappelijke participatie wordt voortaan in elk plan verwerkt als participatieplan.
- Hulpmiddelen en werkvormen aan te reiken om participatie vorm te geven. Zo heeft de gemeente sinds een aantal maanden op het social intranet een "tegel" participatie. Daaronder staan leidraden, ervaringen van collega's en hulpmiddelen om de beleidsnota uit 2020 meer handen en voeten te geven.
- Initiatieven die gaan over participatie te stimuleren en aan te jagen.
- Duidelijk te communiceren naar inwoners over wanneer, in welke vorm en binnen welke kaders geparticipeerd wordt.

Professionaliseren/Organiseren: het doel is de participatieprocessen te borgen in de cultuur en structuur van de organisatie.

- Door het stimuleren van waardegedreven leiderschap en eigenaarschap op het gebied van participatie.
- Dit gebeurt vanuit de democratische kernwaarden: inclusiviteit, dialoog, transparantie, tegenkracht en zeggenschap, in samenhang met Uitnodigend Besturen.
- Daarnaast, zo blijkt uit de interviews, is ook het knelpunt van capaciteit iets waar de komende jaren op ingezet wordt. De gemeente heeft op dit moment niet de mensen die de tijd hebben om participatie goed uit te kunnen voeren. Er ligt teveel ballast bij mensen die het werk moeten uitvoeren. Dat maakt dat er weinig tijd is voor participatie en het daarom niet genoeg aandacht krijgt. Mensen hebben immers de ruimte in hun werkzaamheden nodig om zich bezig te houden met participatie.

## Het betrekken van inwoners



Het is belangrijk voor de gemeente om veel en verschillende inwoners te betrekken bij haar planvorming, zo blijkt uit eerdergenoemde documenten. Volgens de interviews is er in de gemeente een grote bereidheid vanuit de samenleving om mee te denken en mee te praten. In de gemeente wordt ook veel gewerkt met lokale partners zoals makelaars, ontwikkelaars maar ook huisartsen et cetera. Deze lokale partners zijn sterk betrokken. Het bereiken van inwoners blijkt vaak lastiger, aldus de interviews. Nu gebruikt de gemeente hiervoor vooral inspraakavonden en enquêtes. De gemeente gaat in ieder geval altijd naar de mensen toe in plaats van mensen op het gemeentehuis uit te nodigen. Ook maakt de gemeente voor Klimaat Krachtig Goeree-Overflakkee gebruik van digitale participatiemogelijkheden<sup>16</sup>. Participeren blijft hier overigens sterk beperkt tot informeren. In de interviews werd aangegeven dat de gemeente met een bredere groep ambtenaren leert hoe jongerenparticipatie vorm kan worden gegeven. De bedoeling hiervan is dat deze ervaring en kennis ook op andere terreinen toegepast kan gaan worden.

In juli 2023 heeft de raad een handreiking omtrent participatie bij duurzame projecten aangenomen. Deze handreiking werkt al in de geest van de Omgevingswet en is bedoeld voor inwoners om duidelijkheid te scheppen over wat van hen verwacht wordt wanneer zij een initiatief willen indienen op het gebied van duurzaamheid<sup>17</sup>. Relevant voor dit onderzoek is dat in deze handreiking wordt uiteengezet dat de gemeente de volgende uitgangspunten hanteert:

- 1. Werken aan meerwaarde* - De gemeente werkt via participatie toe naar een gedragen initiatief om te komen met meerwaarde voor de omgeving. Een plan wordt daarom ook beoordeeld op de maatschappelijke waarde die het oplevert.
- 2. Iedereen kan meedoen* - De gemeente zet in op een toegankelijke aanpak voor proces- en financiële participatie passend bij de doelgroep(en). Belanghebbenden zijn op de hoogte van het project én kunnen meedoen op een manier die bij hen past. De gemeente doet haar best om ook de doelgroepen te betrekken die lastiger te bereiken zijn.
- 3. Initiatiefnemer is aan zet, gemeente denkt mee en toetst* - De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoer van het participatieproces. Omdat de gemeente het belangrijk vindt dat een proces goed doorlopen wordt, toetst zij het initiatief en de participatie-aanpak.
- 4. Helder gesprek over inpassing* - Een belangrijk aandachtspunt bij projecten voor duurzame energie is de inpassing in de omgeving. De gemeente verwacht van een initiatiefnemer dat de inpassing van het initiatief voldoende aandacht krijgt in het gesprek met de omgeving én de verwerking ervan.
- 5. Financiële participatie als resultaat van procesparticipatie* - Financiële participatie, wat inhoudt dat de omgeving investeert in het project en/of de meerwaarde van het project ervaart, is op Goeree-Overflakkee in principe altijd het resultaat van procesparticipatie. Bij elk initiatief onderzoekt een initiatiefnemer hoe financiële participatie toegepast kan worden.

---

<sup>16</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (z.d.) *Klimaatkrachtig Goeree-Overflakkee*. Geraadpleegd op 22-06-2023 via <https://www.klimaatkrachtiggo.nl>

<sup>17</sup> MaakdeStad (2022) *Handreiking proces- en financiële participatie Goeree-Overflakkee*



## Blik op de toekomst

In een raadsinformatiebrief<sup>18</sup> eind 2022 blikt het college terug op het beleid rondom participatie. Hierin stelt het college dat het beleid ingewikkeld is en daarom niet zoveel ingezet wordt. De werkwijze is nog onvoldoende geland in de organisatie. Uit de interviews blijkt dat het geldende beleid niet voldoende aansluit op de alledaagse praktijk. Kennis en vaardigheden ontbreken bij veel medewerkers. Vanuit het leidinggevend kader wordt onvoldoende gecoacht op deze werkwijze. Ook onder leidinggevenden leeft de behoefte aan meer duiding van het thema participatie<sup>19</sup>. Daarom is in 2022 een programmamanager voor het aandachtsgebied participatie benoemd. Deze moet een plan uitwerken om participatie een vast onderdeel van het beleids- en projectproces te maken. Daarvoor krijgen ambtenaren en raadsleden handvatten geboden om het kennis en vaardigheidsniveau te verhogen. Dit zal in ieder geval gaan over projectmatig werken binnen de organisatie, maar er zijn ook ambities om dit te koppelen aan participatie en kennis en vaardigheden die daarvoor vereist zijn blijkt uit de interviews. Dit alles krijgt een plek in het eerder genoemde programmaplan participatie.

Ook de raad kijkt kritisch naar haar rol wanneer de Omgevingswet ingevoerd wordt. Zo wordt een raadsvoorstel voorbereid dat voorschrijft dat de raad bindend adviesrecht krijgt bij projecten die meer omvatten dan elf wooneenheden, een bepaalde inhoud en oppervlakte hebben, afwijken van regulier gebruik of in strijd zijn met geldend beleid<sup>20</sup>. Daarnaast is er ook een voorstel in behandeling om een participatieplicht in te voeren bij projecten omtrent de bouw van nieuwe hoofdgebouwen, het veranderen van de functie van een locatie en bepaalde toename van bestaande bouw of gebruik. Het gaat hierbij om de zogenoemde 'buitenplanse' omgevingsvergunningen waar de raad beleid op kan maken volgens de Omgevingswet.

## 1.2. Spelregels, rollen en verantwoordelijkheden

### Instrumentarium participatie

Naast de beleidsnota hanteert de gemeente Goeree-Overflakkee een stappenplan<sup>21</sup> om participatie tot uitvoering te brengen. In dat stappenplan is een drietal instrumenten verwerkt:

- Uitvoering Omgevingsanalyse
- Vragenlijst aan de gemeenteraad
- Kompas bestuurlijke positiebepaling

### Omgevingsanalyse

De omgevingsanalyse is de eerste stap in het participatietraject en is bedoeld om inzicht te krijgen in de betrokkenen en belanghebbenden binnen het initiatief. Door de houding van de verschillende stakeholders ten opzichte van het initiatief in kaart te brengen wordt de mogelijkheid geboden om een passende strategie uit te werken. Participatie is daarmee niet een *one size fits all* oplossing.

<sup>18</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2023) *Melding toezegging na twee jaar een tussentijdse evaluatie aan de raad aanbieden*

<sup>19</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2023) *Programmaplan Participatie 2023-2025*

<sup>20</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2023) *Presentatie raadsklankbordgroep 11 mei*

<sup>21</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (z.d.) *Stappenplan participatie aanpak*



## Vragenlijst aan de gemeenteraad

Voor een impactvol participatietraject<sup>22</sup> wordt aan de raad een aantal vragen<sup>23</sup> voorgelegd. Deze hebben betrekking op de rol die de raad voor zichzelf ziet, welke inwoners en belanghebbenden mee mogen praten en wat hun rol is, wanneer het participatieproces begint en eindigt en welke kaders de raad ziet. Ook worden scenario's aan de raad voorgelegd waaruit de raad een keuze kan maken. Het sentiment van de raad over dat specifieke project wordt dan verwerkt in de startnotitie. Dit alles maakt dat zowel de raad als andere stakeholders vooraf kenbaar is welke kaders gelden. Dit draagt bij aan het managen van de verwachtingen.

1. Welke informatie wilt u middels participatie ophalen om uw besluit te kunnen nemen?
2. Is dit onderwerp geschikt voor participatie? Of wilt u als gemeenteraad richting geven?
3. Mag iedere inwoner van Goeree-Overflakkee meepraten of mogen alleen inwoners van een kern dat doen? Hoe wilt u omgaan met betrokkenen van 'buiten'?
4. Welke rol krijgen de verschillende stakeholders? Wie of welke partij ziet u graag nog meer actief betrokken bij het proces?
5. Wat gaat u met de informatie doen zodra die is opgehaald?
6. Waar begint en eindigt het participatieproces?
7. Welke rol heeft de gemeente in dit participatieproces? En welke rol hebben de leden van de gemeenteraad?
8. Op welk moment moet participatie toegepast worden in het proces?
9. Wat is het belang van de gemeente bij dit initiatief? Wat is het belang van de samenleving? Waar onderschrijft het initiatief beleidsuitgangspunten en waar schuurt het? Hoe weegt u deze verschillen?
10. Welke feiten zijn van belang om mee te wegen in besluitvorming?
11. Welke eisen en kaders geeft u mee aan de betrokkenen?
12. Welk participatiescenario heeft uw voorkeur?
13. Welke participatie instrumenten vindt u het meest passend?

## Kompas Bestuurlijke positiebepaling

Verder maakt de gemeente gebruik van het Kompas Bestuurlijke positiebepaling. Met dit model is het mogelijk om in zeer korte tijd inzicht te krijgen in de standpunten van het gemeentebestuur, raad en college, ten aanzien van de richting, ruimte en rol die de gemeente weggelegd ziet voor zichzelf en voor anderen. Op de horizontale as wordt weergegeven in hoeverre het gemeentebestuur de behoefte heeft om richting te geven en ruimte te laten. Hoe meer naar links op de as, hoe belangrijker de kaders zijn. Op de verticale as wordt de inzet van de gemeente weergegeven. Hoe verder naar boven op de as, hoe actiever de gemeente betrokken wil zijn bij het initiatief. Hiertoe wordt onder andere de beantwoording van de vragenlijst aan de gemeenteraad gebruikt.

Bovenstaande landt uiteindelijk in een startnotitie.<sup>24</sup> Dit maakt dat de kaders voor elk project weer anders zijn. Zo wordt er op het gebied van de energietransitie gewerkt met harde en zachte kaders.<sup>25</sup> Dit zijn respectievelijk kaders die niet ter bespreking staan, en kaders waar nadere afspraken over gemaakt worden in de uitwerking en voorgelegd worden aan de raad.

<sup>22</sup> Om te bepalen of het een groot of klein traject is maakt de gemeente gebruik van de tool THINK!-consistent van de VPNG <https://www.vpng.nl/think/think-consistent/>.

<sup>23</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (z.d.) *Vragenlijst aan de gemeenteraad*

<sup>24</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2020) *Beleidsnota maatschappelijke participatie*, p.44

<sup>25</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2021) *Participatiekaders Klimaatkrachtig Goeree-Overflakkee 2021*, p.2 & p.3



## De praktijk

In de praktijk is volgens de geïnterviewden nog slechts driemaal gebruik gemaakt van bovenstaande methode. Hoewel goed uitgedacht, wordt nog niet gewerkt volgens deze methode die voortkomt uit de nota maatschappelijke participatie. Men werkt in de geest, maar hier is een professionaliseringslag te maken. Meerdere malen is benoemd dat het fungerende beleid niet goed aansluit op de alledaagse praktijk. De gemeente werkt daarom aan een half A4 met daarop een handreiking over hoe je een participatieaanpak opstelt. Bijvoorbeeld waarom je wil participeren, hoe je dit proces in wil richten en wie je in welke fase wil betrekken. Dit zorgt ervoor dat ambtenaren vooraf stil staan bij de kaders. Vooraf moet immers helder gemaakt worden op welk niveau van de participatieladder men kan participeren.



## 2. Participatie in de praktijk

In dit hoofdstuk brengen we in kaart hoe participatieprocessen in de gemeente Goeree-Overflakkee in de praktijk verlopen. We brengen in kaart hoe de uitvoering van het beleid loopt en wat de knelpunten zijn. Heeft de gemeente voldoende kennis en instrumenten in huis om initiatieven effectief te kunnen ondersteunen? En hoe heeft de gemeente gecommuniceerd met initiatiefnemers en deelnemers? Eerst brengen we de participatieprocessen in kaart aan de hand van drie casussen. Vervolgens schetsen we een aantal algemene bevindingen ten aanzien van participatie. Elk van de casussen behandelen we aan de hand van de thema's 'effectieve invloed inwoners', 'inclusiviteit', 'kwaliteit debat', 'legitimiteit' en de mate waarin raadsleden op deze thema's duidelijke kaders hebben gesteld. Deze thema's zijn verder geoperationaliseerd in het normenkader. De volgende deelvragen komen aan bod:

3. Op welke manier geeft de gemeente uitvoering aan de participatie van burgers in de vormgeving, uitvoering en evaluatie van beleid?

4. Wat zijn ervaren knelpunten in de uitvoering van participatieprocessen en wat gaat er goed?

### 2.1. Casus Klimaatkrachtig Goeree-Overflakkee

#### Kaders

Goeree-Overflakkee is net als veel andere gemeenten in Nederland bezig met veranderingen om hun gemeente duurzamer te maken. Goeree-Overflakkee wil dit samen met de samenleving vormgeven. Hierbij heeft de gemeente de vier duurzaamheidsopgaven onder één paraplu gebracht: *Klimaatkrachtig Goeree-Overflakkee*. In het document 'Participatiekaders Klimaatkrachtig Goeree-Overflakkee 2021' zijn hiervoor kaders gesteld. Hierin wordt het volgende gesteld:

*"Kaders zijn nodig in een participatieproces om te zorgen dat de verschillende partijen weten wat ze wel en niet van elkaar kunnen verwachten en waarom ze met elkaar aan tafel zitten. Het helpt focus aan te brengen in het gesprek, in het verloop en borgt dat de uitkomst van het gesprek voldoet aan de verwachtingen van degenen die aan tafel zitten."*<sup>26</sup>

Deze kaders zijn door de raad vastgesteld. Hierbij is een onderscheid tussen harde en zachte kaders gemaakt. De harde kaders, dus de kaders die eerder vastgesteld zijn, luiden:

1. In 2050 is alle energie die we gebruiken duurzaam
2. In 2050 kunnen we omgaan met klimaatverandering

De doelstelling was om binnen een jaar tot een plan voor de duurzaamheidsopgaven op hoofdlijnen per dorp te komen.

<sup>26</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2021) *Participatiekaders Klimaatkrachtig Goeree-Overflakkee 2021*, p.1.



## Participatie

De zachte kaders, dus de kaders die in dit voorstel gelden, luiden als volgt:

- We werken aan een plan voor een klimaatkrachtig dorp; het eigenaarschap van het plan ligt bij het dorp
- We zoeken naar een gezamenlijke aanpak en hebben hierbij oog voor eigen en andermans verantwoordelijkheden en belangen
- Alle inwoners/ondernemers zijn een volwaardige partij; we doen ons best om iedereen de mogelijkheid te bieden om zijn of haar inbreng te leveren

Iedere inwoner kan meedenken op een niveau dat hij of zij wil: consument, adviseur, mede-eigenaar, eigenaar en eigen beheer. Deze participatie had als doel te leiden tot een besluit ten aanzien van de gehele duurzaamheidsopgave. Dit plan moet door 70% van alle huishoudens van het betreffende gebied worden goedgekeurd.<sup>27</sup> De gemeente heeft voor deze participatie het online platform 'Samen voor een klimaatkrachtig Goeree-Overflakkee' ingericht. Deze site is bedoeld om met elkaar in gesprek te gaan, ervaringen uit te wisselen en lokale plannen uit te werken. Daarnaast gebruikt de gemeente het om de samenleving op de hoogte te houden van het laatste nieuws op het gebied van 'Klimaatkrachtig Goeree-Overflakkee'.

In het forum vraagt de gemeente inwoners ook om polls en enquêtes in te vullen om beter te weten op welke wijze zij inwoners kunnen helpen en ondersteunen.

Om tot de klimaatplannen te komen worden bewonersavonden per kern georganiseerd. In Ooltgensplaat merkte een groep dorpsbewoners dat er vanuit de ambtelijke organisatie een plan werd gepresenteerd dat, aldus de inwoners, in huidige vorm niet zou slagen. Deze groep inwoners had de behoefte aan een laagdrempelig gesprek met tips waar bewoners direct mee aan de slag kunnen. Daarom organiseerden zij samen met de gemeente een bewonersavond. Op deze avond werd medegedeeld dat de bewoners veel vrijheid kregen om het beleid op te stellen, zoals al eerder vastgesteld was in de zachte kaders. Deze groep heeft verder op eigen beweging het participatietraject getrokken in Ooltgensplaat, daarbij werden hun wel de benodigde middelen geboden door de gemeente. Zo heeft de groep vanuit de gemeente warmteteetapparatuur ter beschikking gesteld gekregen. Echter, de ambtelijke organisatie gaf volgens deze groep geen heldere en afgebakende kaders mee waarbinnen het beleid omtrent de duurzaamheidsopgaven geschreven zou worden. Ook was de rolverdeling volgens interviews aan beide kanten onduidelijk. Wie precies aan zet was bij het schrijven van het beleid was niet goed afgesproken.

## Ervaring

Er is gekozen om niet in alle dorpen tegelijkertijd aan de slag te gaan, maar te starten in Ooltgensplaat en Sommelsdijk. Vanwege personele tekorten is het traject in Sommelsdijk kort na de start op *on hold* gezet en is de volledige focus uitgegaan naar Ooltgensplaat. Het doel was om door de dorpen in te gaan meer draagvlak voor de vier duurzaamheidsopgaven te creëren. In de interviews komt naar voren dat de ervaring heeft geleerd dat de onderwerpen en vragen te breed waren voor inwoners om te beantwoorden. De interviews met betrokkenen bevestigden dat het vraagstuk te breed was en dat de

---

<sup>27</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2021) *Participatiekaders Klimaatkrachtig Goeree-Overflakkee 2021*, p.5.



gemeente het niet voldoende ingekaderd had. Ook was er geen duidelijke rolverdeling afgesproken en was inwoners niet voldoende duidelijk gemaakt wat van hen verwacht werd. Uiteindelijk is het tot op heden nog niet gelukt om beleid rondom Klimaatkrachtig Goeree-Overflakkee op te leveren.

### Normenkader

Effectieve invloed inwoners	<i>Bij aanvang van het participatieproces zijn er heldere afspraken over de rol van het participatieproces in de gemeentelijke besluitvorming</i>	Green
	Bij de start van het traject zijn afspraken gemaakt over de rol van het participatieproces in de gemeentelijke besluitvorming. <sup>28</sup> In eerste instantie is gedoeld op een draagvlak van 70% van de inwoners per dorp. Wanneer er dus voldoende draagvlak onder inwoners ontstaat over het plan van aanpak van het dorp, is dit leidend in de besluitvorming van de gemeente. Wanneer deze 70% niet gehaald wordt heeft de gemeente twee alternatieven opgesteld: 1) terug naar de tekentafel, 2) regierol naar de gemeente.	
	<i>Er zijn heldere afspraken over ieders inbreng in de besluitvorming en die afspraken zijn duidelijk voor alle betrokkenen</i>	Yellow
	De gemeente heeft vooraf gesteld dat de inwoners iedere rol die ze willen in het participatieproces kunnen aannemen. Dit betreft die van consument, adviseur, mede-eigenaar, eigenaar en eigen beheer. Dit biedt maximale vrijheid aan inwoners.	
	<i>Er wordt conform deze afspraken gehandeld, en als dat niet lukt wordt daarover verantwoording afgelegd</i>	Red
	Deze grote mate van vrijheid heeft niet tot het gewenste resultaat geleid. Het was voor inwoners niet duidelijk over welke dingen zij precies konden meedenken. Zo is het veel over biodiversiteit gegaan, terwijl dat niet één van de onderwerpen was waar de gemeente wilde dat de inwoners over mee zouden denken. Er zijn dus wel afspraken op papier gezet over de rolverdeling, maar deze zijn in de praktijk niet duidelijk en uitvoerbaar gebleken.	
<i>De inbreng van inwoners heeft duidelijk zichtbare gevolgen voor het beleid en/of de wijze waarop dat wordt uitgevoerd</i>	Red	
Waar het oorspronkelijk het plan was om eind 2021 een plan gereed te hebben, is het in dit traject is nog niet gekomen tot een plan van aanpak in de verschillende dorpen. <sup>29</sup>		

<sup>28</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2021) *Participatiekaders Klimaatkrachtig Goeree-Overflakkee 2021*, p.5.

<sup>29</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2021) Uitnodigingsbrief Ooltgensplaat



	<p>Het traject wordt nu binnen de gemeente herijkt zodat ze opnieuw de dorpen in kunnen met een meer specifieke opdracht. Er is uiteindelijk slechts een klein groepje van 12 personen betrokken geraakt bij de participatie in Ooltgensplaat en Sommelsdijk. Er is gewerkt vanuit hun enthousiasme en betrokkenheid. Hierbij is niet actief bijgestuurd of teruggekoppeld aan bewoners wanneer dingen niet gingen zoals gepland. In de interviews komt naar voren dat het gehele participatietraject niet is gegaan zoals verwacht. Dit komt met name door de te brede kaderstelling bij de start.</p>	
<p><b>Inclusiviteit: iedereen doet mee</b></p>	<p><i>Alle belanghebbenden hebben dezelfde mogelijkheden om deel te nemen aan het inwoners- of overheidsparticipatieproces</i></p> <p>De beperkte kaders en open vragen waar de gemeente de dorpen mee is ingegaan zijn te complex gebleken voor inwoners om te beantwoorden. Hiermee is het traject onvoldoende laagdrempelig geweest voor een grote groep inwoners. Zo is uit de interviews gebleken dat de inwoners die actief werden, een beroepsachtergrond hadden die aansluiting vond bij dit thema.</p> <p><i>Er wordt actief gestreefd naar een zo breed mogelijk samengestelde groep participanten, niet alleen voor wat betreft sociaal-demografische kenmerken (leeftijd, geslacht, migratieachtergrond, opleiding) maar ook voor wat betreft hun opvattingen</i></p> <p>De gemeente heeft getracht een grote verscheidenheid aan inwoners te betrekken door aan hen de kans te bieden op hun eigen manier en niveau mee te participeren. Hiervoor zijn verschillende participatiemiddelen ingezet. Zo is de gemeente in Ooltgensplaat gestart met een online bijeenkomst (vanwege corona) en vervolgens hebben er vele fysieke bijeenkomsten plaatsgevonden met de groep die aangegeven heeft actief mee te willen denken. Deze groep betreft de inwoners uit de dorpen actief hierbij. Dit zit met name op het niveau van informeren. Het gaat veelal over bewustwording. Het is moeilijk gebleken dorpingen actiever te laten participeren. Ook heeft de gemeente de site waarop inwoners via een forum en enquêtes mee kunnen denken.</p>	
<p><b>Kwaliteit debat: goede afweging visies en belangen</b></p>	<p><i>In het participatieproces wordt gezorgd voor een zo open mogelijke uitwisseling van visies en opvattingen</i></p> <p>Het proces was ingestoken zonder heldere kaders, inwoners mochten daarmee alles uitwisselen. Dit heeft er wel toe geleid dat inwoners onderwerpen aandragen die niet pasten binnen het doel van de gemeente.</p> <p><i>In het participatieproces wordt ervoor gezorgd dat alle visies en belangen van betrokkenen aan bod komen</i></p>	



	In het participatieproces is het niet gelukt om alle visies en belangen van betrokkenen aan bod te laten komen doordat weinig inwoners zijn bereikt om actief mee te denken of te doen. De oorzaak lijkt met name te liggen in de brede vraagstelling.	
	<i>Het participatieproces wordt door betrokkenen als eerlijk en rechtvaardig ervaren</i>	
	Uit de interviews is gebleken dat de inwoners die actief werden, voornamelijk een relevante beroepsachtergrond hadden.	
<b>Legitimiteit: steun voor beslissingen</b>	<i>In het besluitvormingsproces is ook aandacht voor de visies en belangen van belanghebbenden die niet hebben geparticipeerd</i>	N.v.t.
	Omdat het participatietraject niet heeft uitgepakt zoals gehoopt heeft er nog geen besluitvorming plaatsgevonden. Er liggen ook geen plannen waar besluiten over genomen kunnen worden. De gemeente heeft daarom besloten om een nieuwe strategie te ontwikkelen voor dit traject. De gemeente is nog wel in contact met de inwoners die wel zijn bereikt. Met hen worden nog steeds bijeenkomsten georganiseerd en wordt doorgewerkt.	
	<i>De uitkomsten van het besluitvormingsproces worden ook door belanghebbenden die niet hebben geparticipeerd aanvaard dan wel ondersteund</i>	N.v.t.
	Idem.	

## 2.2. Casus reconstructie Bernhardstraat-Pieterstraat/Voorstraat-Plein in Melissant

In het dorp Melissant was het riool aan vervanging toe. Het gaat hierbij om twee trajecten in Melissant, namelijk het reeds afgeronde traject van de Bernhardstraat en Pieterstraat en het traject Voorstraat en Plein. Dit laatste traject is plankundig afgerond en de daadwerkelijke uitvoering is volgens de plannen juli 2023 afgerond. Omdat dit betekent dat de straten opengebrouwen moeten worden besloot de gemeente ambtelijk om inwoners te vragen om hun tips en ideeën aan te dragen over mogelijke herinrichting van hun straat en de openbare ruimte. Het organiseren van participatie vanuit de gemeente was niet verplicht.

In de gemeente Goeree-Overflakkee is het gebruikelijk om inwoners te betrekken bij grote trajecten in de buitenruimte. De gemeente heeft zich op die manier al voorbereid op de komst van de



Omgevingswet, aldus de interviews. Zo kan de gemeente vroegtijdig ophalen wat er speelt en welke wensen er vanuit de inwoners zijn bij de herinrichting.

Op het moment van schrijven is de reconstructie nog niet volledig afgerond.

#### Normenkader

Effectieve invloed inwoners	<i>Bij aanvang van het participatieproces zijn er heldere afspraken over de rol van het participatieproces in de gemeentelijke besluitvorming</i>	
	<p>Doordat de participatie ten tijde van de coronapandemie plaatsvond heeft de gemeente afgezien van een bewonersavond.<sup>30</sup> Via een brief zijn de buurtbewoners op de hoogte gesteld van de werkzaamheden en hebben zij de mogelijkheid gekregen om ideeën en tips in te dienen via de mail of de telefoon. Er is gecommuniceerd dat de inbreng waar mogelijk mee wordt genomen in de verdere uitwerking naar een ontwerp.</p> <p>Op verzoek van de bewoners is een Teams-bijeenkomst georganiseerd om het concept ontwerp te bespreken. De gemeente heeft hiervoor alle aanwonenden uitgenodigd en aangegeven dat het plan "nog niet in beton gegoten is". Na alle input heeft de gemeente een definitief ontwerp opgesteld.</p>	
	<i>Er zijn heldere afspraken over ieders inbreng in de besluitvorming en die afspraken zijn duidelijk voor alle betrokkenen</i>	
	Er zijn geen afspraken gemaakt over de rol van het participatieproces in de gemeentelijke besluitvorming.	
	<i>Er wordt conform deze afspraken gehandeld, en als dat niet lukt wordt daarover verantwoording afgelegd</i>	n.v.t.
	Idem.	
<i>De inbreng van inwoners heeft duidelijk zichtbare gevolgen voor het beleid en/of de wijze waarop dat wordt uitgevoerd</i>		
<p>Het concept en definitieve ontwerp is aan alle bewoners teruggekoppeld met daarbij de aanpassingen die naar aanleiding van de ingediende tips en ideeën zijn opgenomen. Via mail en telefonisch contact zijn individuele bewoners van terugkoppeling voorzien.</p>		

<sup>30</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (november 2020) *Bewonersbrief Informatie rioleringswerkzaamheden 2021*.



<b>Inclusiviteit: iedereen doet mee</b>	<i>Alle belanghebbenden hebben dezelfde mogelijkheden om deel te nemen aan het inwoners- of overheidsparticipatieproces</i>	
	<p>Alle omwonenden zijn uitgenodigd om deel te nemen aan het participatietraject middels een brief. Via brieven en mails zijn zij op de hoogte gehouden van het vervolg. In eerste instantie is ervoor gekozen om alleen te communiceren via de mail. Later is nog een Teams-bijeenkomst georganiseerd en is er zowel fysiek als telefonisch 1-op-1 contact geweest tussen bewoners en de gemeente. Ook is er een projectwebsite geweest waar inwoners de actuele stand van zaken konden bekijken.</p> <p>Er is geprobeerd zo open en transparant mogelijk naar de bewoners te communiceren. Door een open houding aan te nemen heeft de gemeente geprobeerd ruimte te geven aan ieders belangen en deze te horen. Gemeentelijke actoren leggen in interviews uit dat het investeren van meer tijd aan de voorkant van een traject zorgt voor een beter resultaat voor de buurt.</p>	
	<i>Er wordt actief gestreefd naar een zo breed mogelijk samengestelde groep participanten, niet alleen voor wat betreft sociaal-demografische kenmerken (leeftijd, geslacht, migratieachtergrond, opleiding) maar ook voor wat betreft hun opvattingen</i>	
<p>De omwonenden van het project zijn uitgenodigd, daar is geen verder onderscheid in gemaakt</p>		
<b>Kwaliteit debat: goede afweging visies en belangen</b>	<i>In het participatieproces wordt gezorgd voor een zo open mogelijke uitwisseling van visies en opvattingen</i>	
	<p>Het contact verliep grotendeels van inwoner naar ambtenaar via de mail. Er heeft in eerste instantie dan ook geen uitwisseling tussen de inwoners onderling plaatsgevonden, dat ontstond volgens de interviews op informele basis. Op aanvraag van inwoners is een Teams-bijeenkomst georganiseerd waar ruimte was voor het uitwisselen van verschillende ideeën onder bewoners.</p>	
	<i>In het participatieproces wordt ervoor gezorgd dat alle visies en belangen van betrokkenen aan bod komen</i>	
<p>Er waren blijkens de interviews namelijk een aantal aanwonenden met tegenstrijdige belangen, in diezelfde Teams-bijeenkomst zijn de bewoners er onderling uitgekomen. Door mogelijkheden te bieden op verschillende</p>		



	manieren ideeën in te dienen is er wel ruimte geweest voor het laten horen van zorgen en belangen van verschillende inwoners.	
	<i>Het participatieproces wordt door betrokkenen als eerlijk en rechtvaardig ervaren</i>	
	In de interviews werd aangegeven dat uiteindelijk iedereen open zijn of haar inbreng aan de ambtenaren en omwonenden heeft kunnen geven en dat daar goed naar geluisterd is.	
<b>Legitimiteit: steun voor beslissingen</b>	<i>In het besluitvormingsproces is ook aandacht voor de visies en belangen van belanghebbenden die niet hebben geparticipeerd</i>	
	Er is in het participatieproces de mogelijkheid geboden aan alle omwonenden om input te leveren. De belangen van mensen die niet zijn ingebracht zijn ook niet meegenomen in het ontwerp.	
	<i>De uitkomsten van het besluitvormingsproces worden ook door belanghebbenden die niet hebben geparticipeerd aanvaard dan wel ondersteund</i>	
	Het is onduidelijk in hoeverre de belanghebbenden die niet hebben deelgenomen de definitieve ontwerpen steunen.	
		Onduidelijk

### 2.3. Casus Gebiedsontwikkeling Oude-Tonge

In het coalitieakkoord 2018-2022 stelde het college zich als opgave om meer initiatieven/ontwikkelingen te ontplooien aan de Oostkant van Goeree-Overflakkee. Zo diende in 2020 een inwoner van Oude-Tonge een verzoek in om in gesprek te gaan over de herinrichting van het Kaiplein te Oude-Tonge.<sup>31</sup> De inwoner had graag willen zien dat het plein afgesloten werd voor verkeer en dat er meer ruimte werd gegeven aan horeca en inrichting van het plein. Daarin werd de inwoner gesteund door de dorpsraad. De dorpsraad droeg daarnaast ideeën aan om starterswoningen op een braakliggend campingterrein te realiseren en verwaarloosde gebouwen in het dorp op te knappen. Ambtenaren vanuit de gemeente stonden positief tegenover deze ideeën en zijn in gesprek gegaan met de initiatiefnemers.<sup>32</sup> Gelijktijdig heeft de gemeente een cultuurhistorisch onderzoek laten uitvoeren en de resultaten hiervan besproken met de initiatiefnemers. Ook na het onderzoek en de gesprekken stond de gemeente positief tegenover

<sup>31</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2020) *Opdracht gebiedsontwikkeling Oude-Tonge*

<sup>32</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2020) *Memo ontwikkeling Oude-Tonge inzake gesprek dorpsraad/INWONER*



de aangedragen ontwikkelingen, maar zij was wel van mening dat het van belang was dat het draagvlak breder moest zijn dan enkel de initiatiefnemers<sup>33</sup>.

In het participatieplan is te lezen dat de gemeente een aantal scenario's uit wilde werken om die voor te leggen aan een brede groep inwoners. Om input op te halen voor die scenario's heeft de gemeente inwoners uitgenodigd om deel te nemen aan een enquête.<sup>34</sup> Hierin vroeg de gemeente ook of inwoners deel wilden nemen aan een klankbordgroep. Een stedenbouwkundig bureau heeft de scenario's met de input vanuit inwoners opgesteld en deze scenario's zijn besproken met die klankbordgroep.<sup>35</sup> Bewoners die niet deel hebben genomen aan de klankbordgroepen werden geïnformeerd over de plannen tijdens een bewonersavond.<sup>36</sup>

De opbrengsten van de enquête en de klankbordgroep zijn uiteindelijk als voorkeursscenario in de centrumvisie Oude-Tonge verwerkt<sup>37</sup>. De gemeenteraad heeft in februari 2023 unaniem ingestemd met het voorstel, waarin vermeld staat dat ook in het vervolgtraject met de klankbordgroep en andere betrokkenen middels een participatief traject contact moet blijven.<sup>38</sup> De gemeenteraad is een aantal keer middels informatiebrieven geïnformeerd over dit project, maar de betrokken ambtenaren hadden het idee dat zij in dit project het vertrouwen genoten van de raad, aldus de interviews.

De uitvoering van het project is echter nog niet tot stand gekomen en dit is de reden geweest dat een aantal externe betrokkenen niet met ons in gesprek over deze casus wilden gaan. Zij wilden eerst de uitvoering afwachten en gaven aan dat communicatie hierover vanuit de gemeente verbetering behoeft.

#### Normenkader

<b>Effectieve invloed inwoners</b>	<p><i>Bij aanvang van het participatieproces zijn er heldere afspraken over de rol van het participatieproces in de gemeentelijke besluitvorming</i></p> <p>Deze casus is geïnitieerd door een inwoner van het dorp. Deze inwoner heeft contact opgezocht met de dorpsraad die op zijn beurt de gemeente heeft benaderd. Uit de interviews blijkt dat de gemeente openstond voor de initiatieven, maar niet op voorhand helder maakte welke invloed de inwoners zouden hebben. Zo is de dorpsraad bij aanvang van het traject in gesprek gegaan met meerdere medewerkers van verschillende afdelingen van de gemeente die geen heldere kaders hadden meegekregen. Later hebben zij vanuit de gemeente een vast aanspreekpunt gekregen en de gemeente heeft een extern bureau in dienst genomen. Dit bureau heeft samen met inwoners, uiteindelijk met een klankbordgroep, scenario's uitgewerkt en een aantal keer aan hen gepresenteerd. Op basis van inbreng van inwoners zijn die scenario's aangepast en hebben de inwoners een voorkeursvariant gekozen. Deze voorkeursvariant is uiteindelijk uitgewerkt en voorgelegd aan de gemeenteraad.</p>	
------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

<sup>33</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2020) *Participatieplan*

<sup>34</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2021) *Inwonersbrief enquête*

<sup>35</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2021) *Nieuwsbrief centrumontwikkeling Oude-Tonge*

<sup>36</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2022) *Inloopbijeenkomst centrumontwikkeling Oude-Tonge*





<sup>37</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2022) *Centrumvisie Oude-Tonge*

<sup>38</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2023) *Raadsvoorstel gebiedsvisie Oude-Tonge*



	<i>Er zijn heldere afspraken over ieders inbreng in de besluitvorming en die afspraken zijn duidelijk voor alle betrokkenen</i>	
	De gemeente maakte niet helder welke invloed de inwoners zouden hebben. Zo moest de dorpsraad met tien afdelingen van de gemeente in gesprek gaan die geen heldere kaders hadden meegekregen.	
	<i>Er wordt conform deze afspraken gehandeld, en als dat niet lukt wordt daarover verantwoording afgelegd</i>	
	Later in het proces heeft de dorpsraad vanuit de gemeente een vast aanspreekpunt gekregen en de gemeente heeft een extern bureau in dienst genomen.	
	<i>De inbreng van inwoners heeft duidelijk zichtbare gevolgen voor het beleid en/of de wijze waarop dat wordt uitgevoerd</i>	
	Het bureau heeft samen met inwoners, uiteindelijk met een klankbordgroep, scenario's uitgewerkt en een aantal keer aan hen gepresenteerd. Op basis van inbreng van inwoners zijn die scenario's aangepast en hebben de inwoners een voorkeursvariant gekozen. Deze voorkeursvariant is uiteindelijk uitgewerkt en voorgelegd aan de gemeenteraad.	
<b>Inclusiviteit: iedereen doet mee</b>	<i>Alle belanghebbenden hebben dezelfde mogelijkheden om deel te nemen aan het inwoners- of overheidsparticipatieproces</i>	
	Na verschillende overleggen met de initiatiefnemer en de dorpsraad zijn omwonenden meerdere malen uitgenodigd per brief om deel te nemen aan de enquête en aan brainstormsessies. Vervolgens zijn omwonenden uitgenodigd om deel te nemen aan een klankbordgroep. Ook is de mogelijkheid geboden om op momenten buiten deze sessies om 1-op-1 contact te hebben met ambtenaren.	
	<i>Er wordt actief gestreefd naar een zo breed mogelijk samengestelde groep participanten, niet alleen voor wat betreft sociaal-demografische kenmerken (leeftijd, geslacht, migratieachtergrond, opleiding) maar ook voor wat betreft hun opvattingen</i>	
	Uit de interviews is gebleken dat een divers gezelschap met een breed palet aan opvattingen plaats heeft genomen in de klankbordgroep.	



<b>Kwaliteit debat: goede afweging visies en belangen</b>	<i>In het participatieproces wordt gezorgd voor een zo open mogelijke uitwisseling van visies en opvattingen</i>	
	<p>Deelnemers aan de brainstormsessies is gevraagd naar wat zij van belang vinden voor het dorp. De uitkomsten van deze sessies zijn verwerkt in scenario's. In de klankbordgroep zijn deze scenario's opnieuw besproken en in de klankbordgroep is gekozen voor een voorkeursvariant.</p>	
	<i>In het participatieproces wordt ervoor gezorgd dat alle visies en belangen van betrokkenen aan bod komen</i>	
	<p>In de gesprekken is steeds gewerkt met stellingen om de mening van alle betrokken op te halen.</p>	
	<i>Het participatieproces wordt door betrokkenen als eerlijk en rechtvaardig ervaren</i>	
	<p>In de interviews werd aangegeven dat iedereen de ruimte heeft gekregen om te zeggen wat hij of zij wilde zeggen en dat daar naar geluisterd werd.</p>	
<b>Legitimititeit: steun voor beslissingen</b>	<i>In het besluitvormingsproces is ook aandacht voor de visies en belangen van belanghebbenden die niet hebben geparticipeerd</i>	
	<p>Tegen het uiteindelijke plan is één zienswijze ingediend, waarin zorgen werden geuit over verkeersdrukke.<sup>39</sup> Deze weerstand uit het dorp zelf, zo blijkt uit de interviews, kwam van inwoners uit het dorp die geen direct omwonenden waren.</p>	
	<i>De uitkomsten van het besluitvormingsproces worden ook door belanghebbenden die niet hebben geparticipeerd aanvaard dan wel ondersteund</i>	
	<p>Omdat de direct omwonenden zich konden vinden in het plan, heeft die weerstand niet tot aanpassingen geleid. De gemeente is dan ook van mening dat deze zorg al voldoende was besproken en verwerkt in de scenario's. Het is onduidelijk hoe dit vervolgens teruggekoppeld is naar de betreffende inwoner.<sup>40</sup></p>	

<sup>39</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2023) *Raadsvoorstel centrumvisie Oude-Tonge*

<sup>40</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2023) *Raadsvoorstel centrumvisie Oude-Tonge*



## 3. Rol van de raad

In dit hoofdstuk nemen we de rol van de raad in de gemeente Goeree-Overflakkee onder de loep ten aanzien van participatie en de naderende Omgevingswet. We hebben aandacht voor de manier waarop de raad kaders en kwaliteitseisen stelt en de rol die de raad inneemt bij de uitvoering van participatietrajecten. Ten slotte brengen we in kaart wat de naderende Omgevingswet vraagt van de gemeenteraad en welke leerpunten van de raad hiertoe extra aandacht behoeven. De volgende deelvragen komen aan bod:

5. Hoe vervult de raad zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol bij participatie?
6. Waar staat de gemeente in het voorwerk van de implementatie van de Omgevingswet ten aanzien van participatie?

### 3.1. Rol van de raad: de huidige praktijk

De 'Beleidsnota Maatschappelijke Participatie' is door de raad vastgesteld en gaat ook in op wat participatie van de raad vraagt.<sup>41</sup> Naast het uitoefenen van zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol dient hij ook invulling te geven aan een vierde rol: een reflecterende rol. Deze nieuwe rol houdt in het kritisch reflecteren op de mate waarin inwoners in gelijke mate invloed hebben op de ontwikkeling van hun leefomgeving of op het gemeentelijke beleid.

In gesprekken wordt aangegeven dat het van groot belang is dat de gemeenteraad duidelijke kaders aangeeft voor het uitnodigend bestuur, of gevraagd wordt hier kaders voor aan te geven. Dat geeft de ambtelijke organisatie politieke ruggensteun bij het uitproberen van nieuwe participatievormen. Als die kaders er niet zijn, kan de raad ook moeilijk de participatiepraktijk controleren. Het gevaar bestaat dan dat de raad gemakkelijk een soort klachtenbalie wordt van inwoners die ontevreden zijn met de uitkomsten van participatietrajecten. Ruimte om te experimenteren met nieuwe participatievormen is dan veel geringer.

De raad is nog zoekende naar zijn rol in participatietrajecten, zo blijkt uit interviews. Het blijft ingewikkeld dat wanneer een gemeente inwoners effectief wil laten participeren, inwoners juist aan de voorkant betrokken moeten worden. In de voorbereidende fase is echter veelal het college nog aan zet en is de raad nog niet in beeld.

Om hier structuur en duiding in aan te brengen is de gemeente Goeree-Overflakkee gaan werken met startnotities en de onderliggende nota maatschappelijke participatie. Echter, in de praktijk blijkt dat niet goed vastgelegd is voor welke projecten een startnotitie verplicht is. Daarbij is de nota participatie die daaraan ten grondslag ligt niet voldoende geborgd bij zowel de ambtelijke organisatie als de raad. De raad zelf heeft ook geen aanvullende eisen aan participatie gesteld en ziet daar ook niet de noodzaak toe. De raad is volgens de interviews, en zeker in de samenstelling sinds de laatste verkiezingen, participatie wel belangrijk(er) gaan vinden. Hoe belangrijk, dat verschilt echter van fractie tot fractie. Zo

<sup>41</sup> Gemeente Goeree-Overflakkee (2020) *Beleidsnota maatschappelijke participatie*



vinden met name de lokale partijen het belangrijk om de kernen in te gaan en de ideeën van inwoners aan te horen.

Die twee aspecten samen zorgen ervoor dat de raad bij veel voorstellen kritisch is op de participatie. De raad besluit per voorliggend project of zij tevreden is over het afgeronde participatietraject en reageert vooral kritisch als ontevreden inwoners zich melden. In meerdere interviews is aangegeven dat deze houding waarin de raad voornamelijk de participatietrajecten beoordeelt ervoor zorgt dat de organisatie in 'de voorzichtige modus' springt. Dat betekent vervolgens dat de organisatie, zo werd aangegeven, niet bereid is om te innoveren vanuit de angst dat ontevreden inwoners zullen komen inspreken bij de raad. Vanuit die houding werd gesteld dat de raadsleden dan erg snel een beleidsstuk zullen afwijzen omdat die ontevreden inwoners hebben ingesproken. Deze neiging gaat ten koste van de *reflecterende rol* die de organisatie voor de raad voorzag waarin de raad dient te letten op de balans tussen de belanghebbenden. Deze vierde rol van de raad wordt dan ook door raadsleden niet als dusdanig herkend of vervuld. Tegelijkertijd kwam in de interviews naar voren dat raadsleden wel degelijk letten op de belangen van de individuele stakeholders, maar dat het voortkomt uit een primaire reactie en niet omdat zij een vierde rol op zich nemen. Raadsleden reflecteren namelijk ook vanuit hun andere rollen op beleid.

### 3.2. Rol van de raad: de komst van de Omgevingswet

De komst van de Omgevingswet heeft invloed op de rol van de raad. Waar de raad nu nog voornamelijk ad-hoc beslissing neemt ten aanzien van participatie bij ruimtelijke projecten brengt de Omgevingswet de raad beter in positie om kaderstellend op te treden. De kaderstellende rol krijgt vorm in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Ten aanzien van participatie is de raad verantwoordelijk voor het monitoren en bewaken van participatie bij projecten die onder de Omgevingswet vallen. Daarbij heeft de raad ook de rol om de samenhang tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan te bewaken en te signaleren.

De rol van de gemeente zal verder verschuiven van uitvoerende partij naar ondersteunend aan initiatieven van inwoners. Voor de raad betekent dit dat hij meer op hoofdlijnen en kaderstellend aan de slag moet en dat het college meer de dialoog aan dient te gaan met de samenleving. Dit zal een verandering van de houding van de raad vereisen die zelf sterk aanhaakt op de visie van enkele inwoners. De raad moet ook gaan nadenken over verschillende vragen: is de huidige vergaderopzet flexibel genoeg om de versnelde procedures in de leefomgeving op te vangen? Welke toetsingscriteria hanteert de raad en waarop zijn deze gebaseerd? De kaders voor participatie zijn idealiter passend bij de organisatie, de samenleving en de ambities vanuit de raad.

Daarnaast heeft de raad een bindend adviesrecht bij de vergunningverlening voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. De raad kiest hiermee dus vooraf bij welke onderwerpen hij als bindend adviseur kan optreden en waar een participatieplicht voor geldt. Het vooraf kiezen van deze onderwerpen is echter een complexe opgave. De gemeente heeft de eerste raadsvoorstellen hiertoe in voorbereiding.

Al met al zal de komst van de Omgevingswet vragen van de raad dat hij minder de focus zal leggen op de volksvertegenwoordigende rol. Dit zal een verandering vragen in de houding en ambitie van de raad. Tegelijkertijd biedt de Omgevingswet ook kansen ten aanzien van het vermogen van de raad om kaders



te stellen waarbinnen het college participatie uit zal kunnen voeren én waaraan de raad het college kan controleren.

#### Normenkader

Normen – kaderstelling en controle door raadsleden	
Raadsleden hebben vooraf duidelijke kaders gesteld aan participatieprocessen die ingaan op de kwaliteitscriteria: effectiviteit, inclusiviteit, kwaliteit debat en legitimiteit	Geel
Raadsleden beschikken over verantwoordingsinformatie over het verloop en de uitkomsten van participatieprocessen	Geel
Raadsleden zijn in staat om participatieprocessen te controleren – en waar mogelijk bij te sturen – op de vooraf gestelde kaders	Rood
Raadsleden controleren de praktijk van participatieprocessen op de vooraf gestelde kaders	Rood



# Bijlage 1. Geïnterviewden

Tabell: Geïnterviewden

Functie	Datum
Wethouder dhr. Van Putten	19 juni 2023
Griffier dhr. Brand	12 juli 2023
Ambtelijk betrokkene	15 juni 2023
Ambtelijk betrokkene	15 juni 2023 19 juni 2023
Ambtelijk betrokkene	29 juni 2023
Ambtelijk betrokkene	29 juni 2023
Ambtelijk betrokkene	29 juni 2023
Extern betrokkene	30 juni 2023
Extern betrokkene	30 juni 2023
Extern betrokkene	5 september 2023
Extern betrokkene	5 september 2023
Extern betrokkene	5 september 2023
Extern betrokkene	28 augustus 2023

