



Omgevingsparticipatie bij woningbouwprojecten in Wijchen

Rapport Ipsos I&O

Colofon

Uitgave

Ipsos I&O
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2025/006

Versie

1.1 (inclusief bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer)

Datum

februari 2025

Opdrachtgever

Rekenkamer Wijchen

Auteurs

Ester Hilhorst
Laurent Staartjes

Copyright

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

1	Bestuurlijke nota	4
1.1	Het onderzoek	4
1.2	De conclusies	5
1.3	De aanbevelingen	5
	Bestuurlijke reactie	7
	Nawoord Rekenkamer Wijchen	9
2	Inleiding	10
2.1	Aanleiding	10
2.2	Doel en vraagstelling	10
2.3	Normenkader	10
2.4	Scope	11
2.5	Onderzoeksopzet	11
2.6	Indeling rapport	11
3	Participatiebeleid Wijchen in perspectief	12
3.1	Participatiebeleid: wat het is of kan zijn	12
3.2	Participatiebeleid in Wijchen	16
3.3	Het beleid van Wijchen in perspectief	21
3.4	Normenkader	24
4	Twee casussen in Wijchen	25
4.1	Uitvoering van de casussen	25
4.2	Leerpunten ten aanzien van participatie	31
4.3	Normenkader	32
	Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording	34
	Bijlage 2 Lijst geïnterviewde personen	36
	Bijlage 3 Lijst geraadpleegde bronnen	37
	Bijlage 4: Drie referentiegemeenten	39
	Amersfoort	39
	Eindhoven	42
	Montferland	43

1 Bestuurlijke nota

1.1 Het onderzoek

De Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in werking is getreden, vereist dat er participatie plaatsvindt bij ruimtelijke ontwikkelingen. In de gemeente Wijchen wordt deze vorm van participatie ook wel de omgevingsdialoog genoemd. Het gaat daarbij vaak om woningbouwprojecten maar het kan ook gaan om andere ontwikkelingen zoals bedrijvigheid, natuurontwikkeling of maatschappelijke voorzieningen. Dit onderzoek beperkt zich tot participatie bij woningbouwprojecten.

Doel en vraagstelling

De rekenkamer Wijchen wil graag weten wat in Wijchen het beleid is en hoe de uitvoering van participatietrajecten bij woningbouwprojecten in de gemeente verloopt en in hoeverre deze werkwijze aansluit bij de vereisten en de bedoeling van de Omgevingswet en andere wet- en regelgeving. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe zijn het beleid en de werkwijze op het terrein van omgevingsparticipatie in de gemeente Wijchen vormgegeven en hoe kan dit beleid verbeterd worden?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, stellen wij de volgende deelvragen centraal:

- Wat beoogt de wetgever met omgevingsparticipatie?
- Wat verandert er door de in 2024 in werking getreden Omgevingswet en andere nieuwe wetgeving?
- Welke (beleids-)doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld ten aanzien van omgevingsparticipatie, qua inhoud én proces?
- Wat zijn de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden van verschillende partijen die de gemeente hierbij hanteert?
- Welke lessen kunnen getrokken worden uit onderzoek en uit het participatiebeleid van drie referentiegemeenten?
- Wat zijn ervaren knelpunten en succesfactoren in de uitvoering van de participatieprocessen Balgoij-West en Alba?
- Hoe kan de raad met de inzichten uit de twee casussen de kaderstellende en controlerende rol versterken?

Normenkader

De bevindingen op de deelvragen zijn getoetst aan een normenkader. Deze is opgenomen in Bijlage 1. De normen zijn bedoeld om te toetsen of de bevindingen in lijn zijn met wat je mag verwachten van effectief overheidsbeleid in alle fasen van de beleidscyclus.

Onderzoeksopzet

De rekenkamer heeft gekozen voor twee casussen: Balgoij-West, een initiatief van een ontwikkelaar en een CPO (collectief particulier opdrachtgeverschap) en Alba, een initiatief van woningcorporatie Talis. Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn relevante landelijke wet- en regelgeving bestudeerd en is het vigerende beleid beoordeeld. Voor de casussen is een deskresearch uitgevoerd en zijn enkele interviews gehouden met

gemeentelijke en externe betrokkenen. De concept-Nota van bevindingen is beschikbaar gesteld voor ambtelijk wederhoor. Meer informatie over deze onderzoeksmethoden staat in Bijlage 1.

Op basis van de twee cases, het beleid van de gemeente Wijchen, drie referentiegemeenten, de afgenomen interviews en wetgeving komt de Rekenkamer tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

1.2 De conclusies

De gemeente Wijchen heeft de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet om de omgevingsparticipatie bij (onder andere) woningbouwprojecten te verbeteren. Dit blijkt allereerst uit de participatiewijzers voor initiatiefnemers en voor betrokkenen, die aansluiten bij de Omgevingswet. De participatiewijzers zijn in juni 2024 geactualiseerd op basis van ervaringen die zijn opgedaan in concrete projecten. De raad heeft daarnaast in maart 2022 duidelijk aangegeven voor welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten de participatie verplicht is (in het Besluit bindend adviesrecht en verplichte participatie Omgevingswet gemeente Wijchen). Ten slotte heeft de raad in september 2024 het Participatie- en cocreatiebeleid vastgesteld. Dit beleid gaat verder dan participatie bij omgevingsplanwijzigingen (de zogenaamde omgevingsdialoog). Het participatie- en cocreatiebeleid omvat ook participatie van inwoners bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid en plannen, de participatie van de overheid bij initiatieven van inwoners (bijvoorbeeld het uitdaagrecht) en de samenwerking met inwoners en andere belanghebbenden in het kern- en wijkgericht werken.

Per 1 januari 2025 is de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking getreden. Deze wet vraagt om een nadere concretiseringsslag van het participatiebeleid in Wijchen, met name als het gaat om de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Een eerste stap hiervoor is het vaststellen van de (per 1 januari 2027) verplichte participatieverordening. Dit onderzoek biedt daarvoor concrete aandachtspunten, die hierna als aanbevelingen aan u voorgelegd worden.

De casestudy laat zien dat de participatiewijzers duidelijk zijn, aansluiten bij de Omgevingswet maar niet afdwingbaar zijn. Het beleid in referentiegemeenten bevat voorbeelden om de grip op de omgevingsdialoog bij complexe of controversiële projecten te versterken, zonder bovenwettelijke eisen te stellen aan initiatiefnemers. Zo kunt u uw kaderstellende en controlerende rol versterken. Ook hiervoor heeft de Rekenkamer aanbevelingen geformuleerd.

1.3 De aanbevelingen

Vaststellen participatieverordening

Gemeenten moeten voor 1 januari 2027 hun inspraakverordening vervangen door een participatieverordening. Uitgangspunt is dat inwoners veel meer betrokken worden bij alle fasen van het beleidsproces.

De gemeente Wijchen kan daarbij gebruik maken van de Model Participatieverordening van de VNG die vergezeld gaat van een toelichting en een implementatiehandleiding. De Rekenkamer geeft daarbij drie aandachtspunten mee op basis van dit onderzoek:

- neem in de participatieverordening een kader op aan de hand waarvan periodiek herleid kan worden of participatie doelmatig en doeltreffend verloopt (voldoet de participatie aan het beleid, worden doelen behaald, is de gemeentelijke inzet passend);
- neem in overweging om bij complexe of controversiële projecten te verplichten dat initiatiefnemers een participatieplan opstellen dat vooraf door het college wordt getoetst aan het participatiebeleid;
- neem daarbij in overweging om de Beleidsnotitie Kostenverhaal Wijchen aan te vullen met kosten voor participatie zodat de ambtelijke inzet doorberekend kan worden via de anterieure overeenkomst.

Verduidelijken participatiebeleid

Het participatiebeleid kan verduidelijkt worden met:

- een systematiek hoe het college verantwoording aflegt over de besteding van de middelen en de wijze waarop participatie is verlopen;
- een aanvulling op het doel van de omgevingsdialoog: niet alleen het verbeteren van het plan, maar ook het ophalen van mogelijke weigeringsgronden;
- een afwegingskader voor complexe of eenvoudige projecten, waarbij u bij complexe projecten de toetsing van het participatieplan (vooraf) verplicht kunt stellen;
- een afwegingskader ten aanzien van de ambtelijke inzet bij complexe projecten.

Aanpassen Participatiewijzer om grip op complexe projecten te vergroten

De Participatiewijzer voor initiatiefnemers kan verduidelijkt worden met:

- een processtap bij complexe projecten om het participatieplan ter goedkeuring voor te leggen aan het college;
- een processtap bij complexe projecten om tijdens de participatie ook mogelijke inhoudelijke weigeringsgronden op te halen bij de belanghebbenden en daarover te rapporteren in het participatieverslag.

Bestuurlijke reactie

Aan: Rekenkamer Wijchen

Van: College van Burgemeester en Wethouders van Wijchen

Datum: 4 februari 2025

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op conceptrapport "Omgevingsparticipatie Wijchen"

Geachte leden van de Rekenkamer Wijchen,

Hierbij reageren wij, het college van burgemeester en wethouders van Wijchen, op het conceptrapport "Omgevingsparticipatie Wijchen", dat wij op 16 januari 2025 hebben ontvangen.

Allereerst willen we de Rekenkamer bedanken voor het onderzoek en de heldere analyse van de huidige stand van zaken met betrekking tot omgevingsparticipatie in onze gemeente.

Het college heeft het rapport met belangstelling gelezen en kan zich vinden in de aanbevelingen die door de Rekenkamer worden gedaan. Uit het rapport blijkt dat de gemeente Wijchen al forse stappen in de goede richting zet en gezet heeft om de omgevingsparticipatie te verbeteren. Dat zien wij als een bevestiging van onze huidige aanpak.

Zoals ook in ons coalitieakkoord is opgenomen, hechten wij als college grote waarde aan de samenwerking met onze omgeving. Het betrekken van inwoners en andere belanghebbenden bij nieuwe plannen is voor ons van groot belang. Dit onderzoek van de Rekenkamer bevestigt dat het college hier ook naar handelt. Wij zijn ervan overtuigd dat participatie een belangrijk instrument is om de plannen van zowel gemeente als initiatiefnemers te verbeteren en te verrijken met de kennis en wensen van de omgeving.

Het college is, net als de Rekenkamer, van mening dat participatie in een vroeg stadium moet plaatsvinden. Alleen dan hebben de resultaten van de participatie de meeste kans om daadwerkelijk te worden meegenomen in de plannen, projecten en het beleid. Het is onze overtuiging dat dit leidt tot betere en meer gedragen besluiten en leidt tot meer betrokkenheid van inwoners.

Wij begrijpen de aanbevelingen van de Rekenkamer. In het bijzonder de aanbeveling tot het opstellen van een participatieverordening, waarin periodieke toetsing van de doeltreffendheid en grip op complexe projecten worden opgenomen.

Wij zien dit onderzoek als een waardevolle input voor de doorontwikkeling van ons participatiebeleid en kijken uit naar de verdere samenwerking met de gemeenteraad om dit beleid verder te optimaliseren. De aanbevelingen van de rekenkamer sluiten aan bij de Wet versterking participatie op decentraal niveau, welke per 1 januari 2025 in werking is getreden.

Wij zien uw eindrapport met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Het College van Burgemeester en Wethouders van Wijchen

R. Helmer-Englebert, G. Gerrits, B. Schouten, M. Derks, T. van Bronkhorst.

Nawoord Rekenkamer Wijchen

De rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders en dankt het college voor de snelle reactie. De rekenkamer waardeert de positieve reactie van het college op het conceptrapport. Wij zijn verheugd dat het college de conclusies en aanbevelingen uit het rapport onderschrijft en het onderzoek als waardevolle input ziet voor de doorontwikkeling van het participatiebeleid.

Wij vertrouwen erop dat de raad, samen met het college, de conclusies en aanbevelingen zal benutten om het participatiebeleid verder te optimaliseren.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

De Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in werking is getreden, vereist dat er participatie plaatsvindt bij ruimtelijke ontwikkelingen zoals woningbouwprojecten. Het gaat daarbij (doorgaans) om initiatieven van ontwikkelaars, van woningcorporaties en van bewoners of bewonersgroepen (in de vorm van CPO, collectief particulier opdrachtgeverschap).

2.2 Doel en vraagstelling

De rekenkamer Wijchen wil graag weten wat in Wijchen het beleid is en hoe de uitvoering van participatietrajecten in het fysieke domein in de gemeente verloopt en in hoeverre deze werkwijze aansluit bij de vereisten en de bedoeling van de Omgevingswet. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe zijn het beleid en de werkwijze op het terrein van omgevingsparticipatie in de gemeente Wijchen vormgegeven en hoe kan dit beleid verbeterd worden?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, stellen wij de volgende deelvragen centraal:

- Wat beoogt de wetgever met omgevingsparticipatie?
- Wat verandert er door de in 2024 in werking getreden Omgevingswet en andere nieuwe wetgeving?
- Welke (beleids-)doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld ten aanzien van omgevingsparticipatie, qua inhoud én proces?
- Wat zijn de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden van verschillende partijen die de gemeente hierbij hanteert?
- Welke lessen kunnen getrokken worden uit onderzoek en uit het participatiebeleid van drie referentiegemeenten?
- Wat zijn ervaren knelpunten en succesfactoren in de uitvoering van de participatieprocessen Balgoij-West en Alba?
- Hoe kan de raad met de inzichten uit de twee casussen de kaderstellende en controlerende rol versterken?

2.3 Normenkader

De bevindingen op de deelvragen zijn getoetst aan een normenkader. Deze is opgenomen in Bijlage 1. De normen zijn bedoeld om te toetsen of de bevindingen in lijn zijn met wat je mag verwachten van effectief overheidsbeleid in alle fasen van de beleidscyclus.

We hanteren de volgende kleurcodering om weer te geven hoe er wordt gescoord op de toetsingscriteria, niet om af te rekenen maar om verbetermogelijkheden te onderscheiden:

-  : er is geen verbeterpotentieel
-  : er is verbeterpotentieel
-  : verbeteringen zijn noodzakelijk
- N.t.b. : (nog) niet te beoordelen

2.4 Scope

Dit onderzoek richt zich op omgevingsparticipatie bij ruimtelijke initiatieven van initiatiefnemers. De gemeente is hierbij verantwoordelijk voor een goed proces. Het gaat dus niet om plannen of beleid van de gemeente zelf. Daarbij is de scope beperkt tot woningbouwprojecten en dus niet tot windmolens, opvanglocaties, evenementen, bedrijfsuitbreidingen of andere ruimtelijke trajecten waarop participatie van toepassing is of kan zijn. In dit onderzoek is buiten de scope gehouden hoe participerende en niet-participerende inwoners het proces daadwerkelijk hebben ervaren. Ook blijft buiten scope hoe de raad de eigen rol en de invulling daarvan ervaart. Het onderzoek bestaat uit een documentstudie, aangevuld met drie interviews met direct betrokkenen. De doelmatigheidsvraag (staan de inspanningen en kosten in verhouding tot de opbrengsten) kan niet beantwoord worden op basis van deze aanpak.

2.5 Onderzoeksopzet

De rekenkamer heeft gekozen voor twee casussen: Balgoij-West, een initiatief van een ontwikkelaar en een CPO (collectief particulier opdrachtgeverschap) en Alba, een initiatief van woningcorporatie Talis.

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Aan het begin van het onderzoek zijn diverse relevante documenten geraadpleegd. Voor de casussen is een deskresearch uitgevoerd en zijn enkele interviews gehouden met gemeentelijke en externe betrokkenen. De concept-Nota van bevindingen is beschikbaar gesteld voor ambtelijk wederhoor. Meer informatie over deze onderzoeksmethoden staat in Bijlage 1.

2.6 Indeling rapport

Het rapport is gestart met de bestuurlijke nota, met daarin een korte beschrijving van het onderzoek, de conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 3 beschrijft het gemeentelijk beleid en hoe dat zich verhoudt tot landelijke ontwikkelingen en tot participatiebeleid bij andere gemeenten. Het beschrijft wat participatie (ook) kan zijn. Hoofdstuk 4 beschrijft de twee casussen en gaat daarbij in op de uitvoering, de resultaten en informatievoorziening aan de raad. De toelichting op de onderzoeksopzet, de interviewlijst en de lijst met geraadpleegde bronnen staan in de bijlagen 1 tot en met 3. Bijlage 4 beschrijft het participatiebeleid van drie referentiegemeenten.

3 Participatiebeleid Wijchen in perspectief

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

- Wat beoogt de wetgever met omgevingsparticipatie? (paragraaf 3.1)
- Wat verandert er door de in 2024 in werking getreden Omgevingswet en andere nieuwe wetgeving? (paragraaf 3.1)
- Welke (beleids-)doelstellingen heeft de gemeente Wijchen vastgesteld ten aanzien van omgevingsparticipatie, qua inhoud én proces? (paragraaf 3.2)
- Wat zijn de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden van verschillende partijen die de gemeente hierbij hanteert? (paragraaf 3.2)
- Welke lessen kunnen getrokken worden uit het participatiebeleid van drie referentiegemeenten? (paragraaf 3.3 en bijlage 4)

De drie referentiegemeenten zijn Amersfoort, Eindhoven en Montferland. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 3.4 waarin de bevindingen worden getoetst aan het normenkader.

3.1 Participatiebeleid: wat het is of kan zijn

Al sinds de jaren zestig is er op landelijk en lokaal niveau aandacht voor participatie en democratisering. De kerngedachte is dat het bevorderen van de burgerbetrokkenheid leidt tot betere en breder gedragen besluitvorming. Participatie kent geen (wettelijke) definitie, kent meerdere invullingen en begripsverwarring komt al snel om de hoek kijken.¹ Deze paragraaf beoogt meer duidelijkheid te geven over wettelijke kaders en wat participatie is of kan zijn. Deze paragraaf gaat over alle vormen van participatie waarbij politieke besluitvorming plaatsvindt.

Er zijn verschillende vormen van participatie:

- 1) inwonerparticipatie, waarbij de overheid het initiatief neemt en burgers participeren;
- 2) overheidsparticipatie, waarbij burgers het initiatief nemen en de overheid participeert;
- 3) de Omgevingswet voegt daaraan toe: omgevingsparticipatie, waarbij initiatiefnemers een initiatief nemen en burgers participeren. De overheid kan dit proces faciliteren door initiatiefnemers en belanghebbenden van informatie te voorzien.

¹ De vele definities die horen bij burgerparticipatie staan beschreven in een juridische en empirische verkenning 'Burgerparticipatie op nationaal niveau' die Berenschot in 2023 heeft gepubliceerd.

3.1.1 Participatie vindt plaats in een politiek landschap

Participatie vindt plaats in een politiek landschap. Dat betekent dat de relevante partijen via formele inspraak, participatie of bijvoorbeeld de media invloed kunnen uitoefenen op de politieke besluitvorming.² Binnen dit politieke landschap spelen als vanzelfsprekend de gemeenteraad en het college van B&W een belangrijke rol als bevoegd gezag voor het nemen van besluiten. De gemeenteraad heeft als democratisch gelegitimeerd orgaan altijd het laatste woord.

3.1.2 Niveaus van participatie en mate van zeggenschap

Een hulpmiddel dat in analyses over participatie veelvuldig terugkomt is de participatieladder. In 1969 publiceerde Arnstein haar 'ladder van burgerparticipatie'.³ Haar uitgangspunt is dat participatie een herverdeling van zeggenschap moet bevatten. Daardoor kunnen burgers ook buiten verkiezingen om invloed uitoefenen op politieke besluitvorming. Hiervoor ontwikkelde zij een ladder met daarop acht treden.



Arnstein onderscheidt drie niveaus van participatie. De onderste twee treden vormen samen het niveau non-participatie waarin geen zeggenschap wordt overgedragen.

Daarboven zijn drie treden van participatie waarbij in enige mate sprake is van tokenisme (ofwel: een symbolische inspanning). Het gaat om de tredes informeren, raadplegen en bemiddeling. Arnstein beschouwde de trede 'informeren' (waar ambtenaren de participanten informeren over hun rechten, plichten en opties) als de laagste vorm van participatie.

Het hoogste niveau van participatie is burgerkracht. Dan hebben burgers daadwerkelijk (een deel van de) zeggenschap gekregen. De hoogste treden, namelijk 'burgermacht' is volgens Arnstein enkel een theoretisch concept omdat de eindverantwoordelijkheid, de aanspreekbaarheid en het laatste woord altijd bij de gemeenteraad liggen. Een lagere vorm van burgerkracht is samenwerking (coproductie) waarbij de gemeente en bewoners de zeggenschap delen.

De ladder van Arnstein maakt duidelijk dat burgers wantrouwend kunnen staan tegenover participatie. Er is een spanningsveld tussen democratische legitimiteit (de raad is gekozen om besluiten te nemen), de gemeente als hoeder van het algemeen belang (dat boven het individuele belang kan gaan) en de verwachting van participanten dat zij, wanneer ze geïnformeerd of geraadpleegd worden, daadwerkelijk invloed hebben.

² Arnstein definieerde participatie al als een middel hoe burgers invloed uit kunnen oefenen op politieke besluitvorming. Participatie en politiek zijn in dat opzicht met elkaar verbonden.

³ Online te vinden op: [ladder-of-citizen-participation.en.pdf\(lithgow-schmidt.dk\)](http://ladder-of-citizen-participation.en.pdf(lithgow-schmidt.dk))

3.1.3 Gemeentewet: inspraak is verplicht, participatie is aanvullend

Een gemeente is wettelijk verplicht om bewoners te betrekken bij het vaststellen van beleid en stelt daarvoor een inspraakverordening vast. Dit regelt artikel 150 van de Gemeentewet. Deze inspraak vindt overeenkomstig het tweede lid plaats via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb)), tenzij de verordening anders bepaalt. De Awb verplicht bestuursorganen bij specifieke besluiten eveneens dat zij om zienswijzen vragen. Binnen de Omgevingswet zijn er zowel tijdens de reguliere procedure als tijdens de uitgebreide procedure gevallen waarin het bevoegd gezag eveneens om zienswijzen moet vragen. Inspraak kent daarmee een wettelijke verankering en in veel gevallen ook een wettelijke invulling. Participatie is daarop aanvullend en gemeenten beschikken over beleidsruimte om participatie vorm te geven.

3.1.4 Gemeentewet: eisen aan doelmatig en doeltreffend bestuur

Bij het opstellen van participatiebeleid moet een gemeente rekening houden met de doelmatigheid en doeltreffendheid van dat beleid (Gw art. 213a). Gemeenten zijn verplicht om periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door burgemeester en wethouders gevoerde bestuur. Ook het participatiebeleid van de gemeente Wijchen moet voldoen aan de eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid. Dat betekent onder meer dat herleidbaar moet zijn welke doelen een gemeente met het participatiebeleid wil behalen en hoe de gekozen inzet van middelen zich daartoe verhouden.

3.1.5 Omgevingswet: participatie verplicht maar vormvrij

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie.⁴ Het organiseren van participatie is niet vrijblijvend. Per instrument van de Omgevingswet zijn er regels voor participatie. Zo geeft artikel 16.55 van de Omgevingswet aan dat de initiatiefnemer voor een ruimtelijk project (degene die een omgevingsvergunning aanvraagt) moet aangeven of en zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan. En wat de resultaten daarvan zijn. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging. De wet schrijft niet voor welke vorm participatie moet hebben. Daar zijn het bevoegd gezag en de initiatiefnemer vrij in. De Omgevingswet geeft geen kwaliteitscriteria mee voor goede participatie. Dit betekent dat eventuele bovenwettelijke kwaliteitscriteria van gemeenten niet afdwingbaar zijn.

3.1.6 Participatie en besluitvorming

Het college is bevoegd gezag bij een omgevingsvergunning. Uit jurisprudentie⁵ blijkt dat het al dan niet uitvoeren van participatie of de kwaliteit van die participatie geen weigeringsgrond is voor een omgevingsvergunning. Wanneer echter uit de participatie een inhoudelijke weigeringsgrond naar voren komt, dan moet het college deze meenemen in de afweging.

De raad is bevoegd gezag bij omgevingsplanwijzigingen. Participatie kan bij dergelijke initiatieven door de raad verplicht gesteld worden en in dat geval moet de participatie ‘enige betekenis’ hebben.

⁴ [Overzicht regels participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

⁵ [Participatie onder de Omgevingswet: recente jurisprudentie – BarentsKrans. Website 15-10-2024](#)

Het college is de partij die beoordeelt of de inspanningen in verhouding staan tot de impact van het plan (of de initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de gevolgde aanpak). Het bereiken van draagvlak is daarbij geen doel, de inbreng van betrokkenen is niet van beslissende betekenis.

Doel is om burgers in een vroegtijdig stadium te betrekken en hen een stem te geven, bijvoorbeeld tijdens een informatiebijeenkomst. Wanneer uit de participatie een inhoudelijke weigeringsgrond naar voren komt, dan moet de raad deze meenemen in de afweging.

De raad toetst of er een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is. De raad weegt daarbij de inhoudelijke input uit inspraak en participatie aan beleid en regelgeving en maakt een (politieke) keuze. Daarbij kan in het ene geval het belang van voldoende woningen zwaarder wegen en in het andere geval het ontbreken van draagvlak in de buurt.

3.1.7 Wet versterking participatie op decentraal niveau: participatieverordening wordt verplicht

Per 1 januari 2025 is de Wet versterking participatie op decentraal niveau van kracht. De wet beoogt de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie, waterschap of openbaar lichaam in Caribisch Nederland te versterken. Ook wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, nu wettelijk verankerd (uitdaagrecht is buiten de scope van dit onderzoek). Er geldt een overgangstermijn van twee jaar, waarin decentrale overheden de gelegenheid hebben een participatieverordening op te stellen.

Gemeenten hebben in principe de vrijheid om te beslissen op welke wijze zij inwoners bij de verschillende beleidsfasen betrekken en hoe ze hun visie op participatie vertalen in de participatieverordening. Adviesbureau Berenschot heeft in opdracht van de VNG⁶ een routekaart geformuleerd hoe gemeenten tot 'een algemene strategie' kunnen komen voor het invulling geven van burgerparticipatie en dat ook juridisch verankeren in de participatieverordening. De methode van Berenschot gaat ervan uit dat het participatiebeleid van een gemeente bestaat uit twee onderdelen: een visie en een uitvoeringsprogramma.

3.1.8 Zorgen over representatieve democratie: kaders raad nodig

De Afdeling advisering van de Raad van State was in haar advies kritisch op het wetsvoorstel.⁷ De Afdeling maakt zich zorgen over wat de gevolgen van burgerparticipatie zijn voor het functioneren van de representatieve democratie. De zorg is dat alleen specifieke 'deelbelangen' door participatie voor het voetlicht komen. Daarnaast kunnen volksvertegenwoordigers zich onder druk gezet voelen tegemoet te komen aan participanten. De Afdeling benadrukt dat burgerparticipatie en representatieve democratie geen tegenstellingen vormen. Zij vullen elkaar aan. Er moet wel worden voorkomen dat beide vormen van democratie op 'ondoordachte wijze worden vermengd'. De Afdeling constateert dat het kabinet het beperken van deze risico's overlaat aan iedere gemeente afzonderlijk. De regering liet in een reactie op het advies van de Afdeling weten dat het aan de gemeenteraad is om voorwaarden te stellen ten aanzien van de participatie.

⁶ https://vng.nl/sites/default/files/2021-05/vng-handreiking-participatie-berenschot_def2505.pdf

⁷ *Wet versterking participatie op decentraal niveau. – Raad van State*

Daarbij is het volgens de regering aan de raad ‘om te verhelderen binnen welke financiële kaders er moet worden gehandeld, hoe daarover verantwoording wordt afgelegd, en hoe kan worden beoordeeld of sprake is van doelmatige en doeltreffende uitvoering van beleid.’ Dit sluit aan bij de ‘routekaart’ die Berenschot ontwikkelde in opdracht van de VNG.

De waarschuwingen van de Afdeling staan niet op zichzelf. In een recent rapport waarschuwt ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voor ‘de schaduwzijden van meer burgerparticipatie’.⁸ De WRR maakt zich er zorgen over dat de wetgever weinig eisen stelt aan participatie en dat participatie beter uit kan pakken voor de mensen die beschikken over voldoende tijd en competenties.

3.2 Participatiebeleid in Wijchen

3.2.1 Wettelijke inspraak

De gemeente Wijchen beschikt sinds december 2008 over een inspraakverordening op basis van artikel 150 Gemeentewet.

3.2.2 Beleidscontext: Coalitieakkoord 2022-2026, Strategisch kompas 2035 en Woonvisie 2024-2028

Het coalitieakkoord 2022-2026 Samen verschil maken heeft drie rode draden die gezamenlijk het spanningsveld rondom participatie duidelijk maken:

- Wijchen is er voor de inwoners

De toelichting luidt: *“De gemeente Wijchen is er voor de inwoners. Helaas voelt dat niet voor iedereen zo. Het vertrouwen in de politiek en de overheid staat overal onder druk. Daarom is het belangrijk dat inwoners zich betrokken voelen bij Wijchen en hun stem laten horen. We willen dat mensen meedoen en zich gehoord voelen. Daar blijven we aan werken.”*

- Wijchen houdt koers

Het gaat hier om de grote opgaven zoals woningbouw en duurzaamheid, om klaar te zijn voor de uitdagingen van de toekomst.

- Wijchen is teamspeler in de regio

De gemeente kan de grote uitdagingen als woningbouw, klimaat, bereikbaarheid en werkgelegenheid niet alleen aanpakken. Samen met partners in de regio kan de gemeente haar ambities waarmaken. De gemeente Wijchen neemt daarbij verantwoordelijkheid als betrouwbare partner.

De gemeente Wijchen wil dus enerzijds inwoners betrekken en hun stem laten horen en anderzijds samen met regionale partners zorgen dat de ambities op bijvoorbeeld het gebied van woningbouw gerealiseerd worden.

Eén van de acties die het college in het coalitieakkoord heeft toegezegd is het verbeteren van de participatie bij (ruimtelijke) plannen: *“We verbeteren de wijze waarop we inwoners en andere belanghebbenden betrekken bij nieuwe plannen. Betrekken doen we zo vroeg mogelijk en blijven we doen gedurende een project.”*

⁸ [*Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle | Rapport | WRR*](#)

Het Strategisch kompas: Wijchen 2035 'De kracht van Wijchen' geeft in zes speerpunten richting aan het woonbeleid en daarmee aan de ruimtelijke plannen die relevant zijn voor dit rekenkameronderzoek:

1. voldoende woningen voor iedereen in elke levensfase;
 2. aantrekkelijke wijken en kernen;
 3. iedereen aan het werk;
 4. sterke en sociale samenleving;
 5. energieneutraal en fossielvrij;
 6. krachtige samenwerking.
- Deze speerpunten worden ook verwerkt in de Omgevingsvisie.

In 2024 heeft de gemeente Wijchen, rekening houdend met bovenstaande speerpunten, afspraken en ontwikkelingen de **Woonvisie 2024-2028** vastgesteld. Om de gemeentelijke ambities en afspraken uit de Woondeal 2.0 te kunnen realiseren en om voldoende woningen voor iedereen in elke levensfase te realiseren werkt de gemeente Wijchen aan het realiseren van 2.060 woningen tot 2030 en het opvoeren van het bouwtempo tot 260 woningen per jaar. Dit doet de gemeente Wijchen op verschillende manieren:

- Woondeal 2.0: De gemeenten maakten met de provincie Gelderland en het Rijk afspraken over het versneld uitvoeren van de bouwopgave van 33.000 woningen tot 2030. De bijdrage van de gemeente Wijchen bestaat uit het realiseren van 2.060 woningen tot 2030. Het grootste deel daarvan (1.700) is voorzien op de versnellingslocaties Huurlingsedam en Wijchen-West. In de Woondeal 2.0 zijn ook afspraken gemaakt over prijssegmenten.
- Wijchen zet in op woningsplitsing, woningdelen en transformatie en voert een quickscan uit naar geschikte locaties;
- Wijchen wil flexwoningen toevoegen en zoekt naar geschikte locaties;
- Wijchen werkt aan het mogelijk maken van woningbouw op de locaties Huurlingsedam, Kraanvogel, Tussen Kasteel en Wijchens Meer, en in alle kleine kernen. Ook denkt de gemeente Wijchen na over de invulling voor de nieuwe woonwijken De Groene Geest en De Vormers (Wijchen-West);
- Wijchen ondersteunt CPO's (collectief particulier opdrachtgeverschap) en werkt samen met ontwikkelaars, bouwers en woningcorporaties die actief zijn in de regio;
- Wijchen geeft uitvoering aan de Woonzorgvisie 2021-2025.

Voor nieuwe initiatieven, van ontwikkelaars, bouwers, woningcorporaties en CPO's is participatie een onderdeel van het proces.

3.2.3 Rollen en verantwoordelijkheden bij participatie rondom ruimtelijke plannen

Het startpunt voor participatie is wanneer de gemeente na de eerste beoordeling van het initiatief aangeeft in principe medewerking te willen verlenen aan een initiatief. Op dat moment laat de gemeente aan de initiatiefnemer weten dat participatie vereist is, voorafgaand aan de besluitvorming, in een zo vroeg mogelijk stadium. De gemeente maakt besluiten tot principemedewerking actief openbaar. Deze worden een week na het collegebesluit gepubliceerd. Zo krijgen initiatiefnemers de gelegenheid om betrokkenen te informeren en voorkomen we dat zij kennisnemen van een principebesluit via de pers. Bij grotere ontwikkelingen verstuurt de gemeente persberichten over de besluitvorming rondom deze initiatieven.

De gemeente Wijchen heeft sinds 2022 spelregels voor zowel initiatiefnemers als omwonenden van ruimtelijke plannen in de vorm van twee participatiewijzers⁹: één voor de initiatiefnemer en één voor de omwonenden. De participatiewijzers zijn geactualiseerd in 2024. In de participatiewijzer voor initiatiefnemers staan de verwachtingen van de gemeente ten aanzien van participatie. De participatiewijzer is een stappenplan, géén vast format: *“Wij adviseren u deze participatiewijzer te volgen. Het is niet verplicht om deze participatiewijzer precies te volgen. Het is een stappenplan dat helpt om uw participatie op een goede manier uit te voeren.”*

De gemeente geeft instructies over wie belanghebbenden zijn. De gemeente maakt daarbij onderscheid tussen direct betrokkenen (inwoners) en indirect betrokkenen (organisaties, verenigingen, bedrijven). De inschatting is aan de initiatiefnemer: *“Maak een overzicht van iedereen die mogelijk iets merkt van uw plan. Bijvoorbeeld door op een kaart een cirkel rondom uw plan te tekenen. Hoe groot moet deze cirkel zijn? Dat bepaalt u op basis van bijvoorbeeld de gevolgen van uw initiatief op uitzicht, geuroverlast, geluidsoverlast en milieugevolgen.”*

Het resultaat van het proces geeft de initiatiefnemer weer in een paragraaf die wordt opgenomen in de toelichting van het Omgevingsplan of de Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (BOPA). Hierin moet de initiatiefnemer in ieder geval aangeven welke planverbeteringen het participatieproces hebben opgeleverd. Uitgebreidere verslaglegging kan in een niet-openbare bijlage.

De rol van de raad en het college tijdens het participatieproces zijn niet omschreven in de participatiewijzer. Ook is de ambtelijke inzet of rol niet benoemd.

3.2.4 Doorontwikkeling participatiewijzers

Het college heeft 4 juni 2024 een informatienota¹⁰ aan de raad gestuurd waarin het resultaat van de toezegging verbetering participatie bij ruimtelijke plannen (toezegging uit het coalitieakkoord) is toegelicht.

Het doel van participatie is om plannen beter te maken, aldus de informatienota. Daarbij stelt het college in de informatienota: *Door vooraf de dialoog aan te gaan met de omgeving kunnen initiatiefnemers van plannen inspelen op belangen van omwonenden en zo, waar mogelijk, hun plan verbeteren. Participatie kan ook leiden tot meer draagvlak voor een plan.*

In de communicatie naar initiatiefnemers wordt duidelijker en eenduidig aangegeven wat precies wordt verstaan onder principemedewerking. De term ‘principebesluit’ wordt niet meer gebruikt, omdat dit de indruk kan wekken dat alles al besloten is. Er wordt voortaan gesproken over ‘een besluit tot principemedewerking op basis van een globale toets op beleid, regelgeving en ruimtelijke kaders’.

⁹ [Participatie en de Omgevingswet | Gemeente Wijchen](#)

¹⁰ [Informatienota bij vaststelling nieuw participatiebeleid 4 juni 2024](#)

De participatiewijzers zijn op deze punten verduidelijkt en er zijn standaardteksten opgenomen zodat mensen op dezelfde wijze worden geïnformeerd over het proces en de meerwaarde van participatie. Ook is er een voorbeeld –aankondigingsbrief voor participatie opgenomen.

3.2.5 Participatie- en cocreatie beleid 2024

Naar aanleiding van het Strategisch Kompas 2035 en het Coalitieakkoord heeft de gemeente Wijchen participatiebeleid opgesteld. Op 26 september 2024 heeft de gemeenteraad van de gemeente Wijchen het Participatie- en cocreatie beleid vastgesteld. Aanleiding voor het participatie- en cocreatie beleid is dat het vertrouwen van burgers in de overheid onder druk staat. De gemeente wil werken aan het herstel van vertrouwen. Samenwerken aan beleid en initiatieven vraagt om gepaste betrokkenheid van alle partijen. In het algemeen is het belangrijk om in een zo vroeg mogelijk stadium de belanghebbenden te betrekken en met hen in gesprek te gaan.

Het doel van participatie is het verbeteren van plannen van de gemeente en van initiatiefnemers. Draagvlak is een (gewenste) bijvangst maar geen doel op zich. De gemeente Wijchen formuleerde de volgende doelen:

- vergroten van de leefbaarheid in alle kernen en wijken;
- verrijken inhoudelijke besluiten door kennis en wensen van stakeholders te betrekken;
- zorgen voor betrokkenheid en actieve bijdrage van inwoners, ondernemers en partners;
- van buiten naar binnen halen;
- inzicht in en versterken van maatschappelijke initiatieven;
- wederzijds begrip tussen overheid, inwoners en de samenleving;
- betrokkenheid en verantwoordelijkheidsgevoel van de samenleving.

Het beleid maakt niet duidelijk hoe en wanneer bovenstaande doelen geëvalueerd gaan worden en wat bij bovenstaande doelen de concrete verwachtingen of streefwaarden zijn. Ook is niet duidelijk of deze doelen van toepassing zijn op omgevingsparticipatie.

De gemeente Wijchen maakt als het gaat om participatie onderscheid in:

- burgerparticipatie (= de inwoner/ondernemer/maatschappelijke organisatie denkt mee/participeert bij plannen van de overheid). Het gaat om het maken, uitvoeren en evalueren van beleid;
- overheidsparticipatie (= de overheid doet mee bij plannen van inwoners/initiatiefnemers, bijvoorbeeld door te faciliteren of samen te werken). Er zijn verschillende vormen, bijvoorbeeld het uitdaagrecht;
- omgevingsdialoog: een initiatiefnemer heeft een plan en is verplicht om belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken op grond van de Omgevingswet. Hiervoor heeft de gemeente een participatiewijzer voor initiatiefnemers en voor belanghebbenden (door)ontwikkeld;
- ‘Aan de slag’: Kern- en wijkgericht werken, Democratische versterking en overheidsparticipatie bij inwonersinitiatieven.

Voor dit onderzoek is met name de omgevingsdialoog relevant. Hierover is bepaald dat de initiatiefnemer vroegtijdig met de omgeving in gesprek moet gaan over zijn plan, voorafgaand aan het aanvragen van een omgevingsvergunning.

Als initiatiefnemers omwonenden in een vroeg stadium mee laten denken, kan dit tot betere plannen, meer steun en uiteindelijk vlottere procedures leiden, is de verwachting. De gemeenteraad of het college kan met deze input een goed afgewogen besluit nemen over het initiatief. De omgevingsdialoog is geen vervanging van de officiële procedure van zienswijzen en beroep. Het is een aanvulling in het voortraject. *“Hiermee brengen we de representatieve democratie en de participatieve democratie op een mooie wijze met elkaar in verbinding”*. Het beleid maakt niet duidelijk hoe de raad de input betreft in de besluitvorming. Het maakt ook niet duidelijk hoe de raad de doeltreffendheid van de omgevingsdialoog beoordeelt, bijvoorbeeld of het plannen beter maakt, zorgt voor meer steun of voor vlottere procedures.

In veel gevallen is een omgevingsdialoog niet nodig, zoals bij het plaatsen van een dakkapel of het organiseren van een straatfeest. Als er aan de gemeente een besluit wordt gevraagd, moet de initiatiefnemer zelf beoordelen of participatie wenselijk is én hoe hij de participatie wil vormgeven. De gemeente Wijchen kan in deze gevallen de participatie niet verplichten maar wel stimuleren. Dit geldt niet voor initiatieven die afwijken van de geldende ruimtelijke regels. Voor deze zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten heeft de gemeenteraad op 10 maart 2022 vastgesteld op welke onderwerpen de omgevingsdialoog verplicht is¹¹. Het gaat hierbij om het minimale niveau van raadplegen bij de volgende initiatieven en activiteiten:

- het oprichten van een gebouw met meer dan vijf bouwlagen of hoger dan 15 meter;
- het oprichten van één of twee nieuwe woningen binnen de bebouwde kom inclusief woningsplitsing;
- het oprichten van meer dan twee nieuwe woningen of transformatie van een bestaand gebouw van een niet-woonfunctie naar meer dan twee woningen;
- het oprichten van een nieuw gebouw voor of transformatie van een bestaand gebouw naar een woonfunctie anders dan zelfstandige woningen, met meer dan vijf kamers/onzelfstandige wooneenheden;
- het oprichten, veranderen of uitbreiden van niet-agrarische bedrijven buiten de bebouwde kom;
- het oprichten van een nieuw agrarisch bedrijf, grondgebonden of intensief;
- projecten voor intensieve recreatie, sportaccommodaties, maatschappelijke voorzieningen, culturele voorzieningen, detailhandel, dienstverlening, horeca, kantoor met uitzondering van het wijzigen van het gebruik transformatie van bestaande gebouwen binnen de bebouwde kom eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein;
- het oprichten van een of meerdere windmolens met een tiphoogte van meer dan 15 meter;
- het oprichten van een zonnepark of andere vormen van energieopwekking in beide gevallen anders dan alleen voor eigen gebruik;
- de ontwikkeling van nieuwe natuur met een oppervlakte van meer dan 1 ha.

Voor deze initiatieven is participatie (dus een omgevingsdialoog) verplicht.

¹¹ Besluit bindend adviesrecht en verplichte participatie Omgevingswet gemeente Wijchen 10 maart 2022

3.2.6 Ontbrekende elementen ten aanzien van wet- en regelgeving

Vanaf 1 januari 2025 is de Wet versterking participatie op decentraal niveau van kracht. Vanaf dat moment geldt een overgangstermijn van twee jaar, waarin de gemeente Wijchen de gelegenheid heeft een participatieverordening op te stellen. In het huidige beleid ontbreken daarvoor de volgende elementen:

- een afwegingskader voor het college om te beoordelen of de gevolgde participatie ‘van enige betekenis’ is geweest. Hierbij moet de impact van het initiatief worden afgewogen tegen de gevolgde aanpak;
- een financieel kader en middelen waarbinnen participatie kan plaatsvinden, zodat duidelijk is hoeveel (een) participatie(traject) de gemeente mag of kan kosten;
- een kader aan de hand waarvan herleid kan worden of participatie doeltreffend verloopt;
- een voorgeschreven systematiek hoe het college verantwoording aflegt over de besteding van de middelen en de wijze waarop participatie is verlopen.

Voor genoemde elementen dragen ook bij aan verantwoording in het kader van artikel 213a Gemeentewet, sluiten aan bij de VNG-routekaart en komen tegemoet aan de zorgen van de afdeling advisering van de Raad van State.

3.3 Het beleid van Wijchen in perspectief

Gemeenten beschikken over beleidsruimte om zelf invulling te geven aan hun participatiebeleid. Hierdoor ontstaan er verschillende varianten. Bijlage 4 beschrijft het beleid in Amersfoort, Eindhoven en Montferland. Deze casussen zijn gekozen vanwege een combinatie van beschikbare rekenkameronderzoeken, beschikbare handreikingen voor initiatiefnemers en/of belanghebbenden en het betreft een combinatie van kleinere en grotere gemeenten.

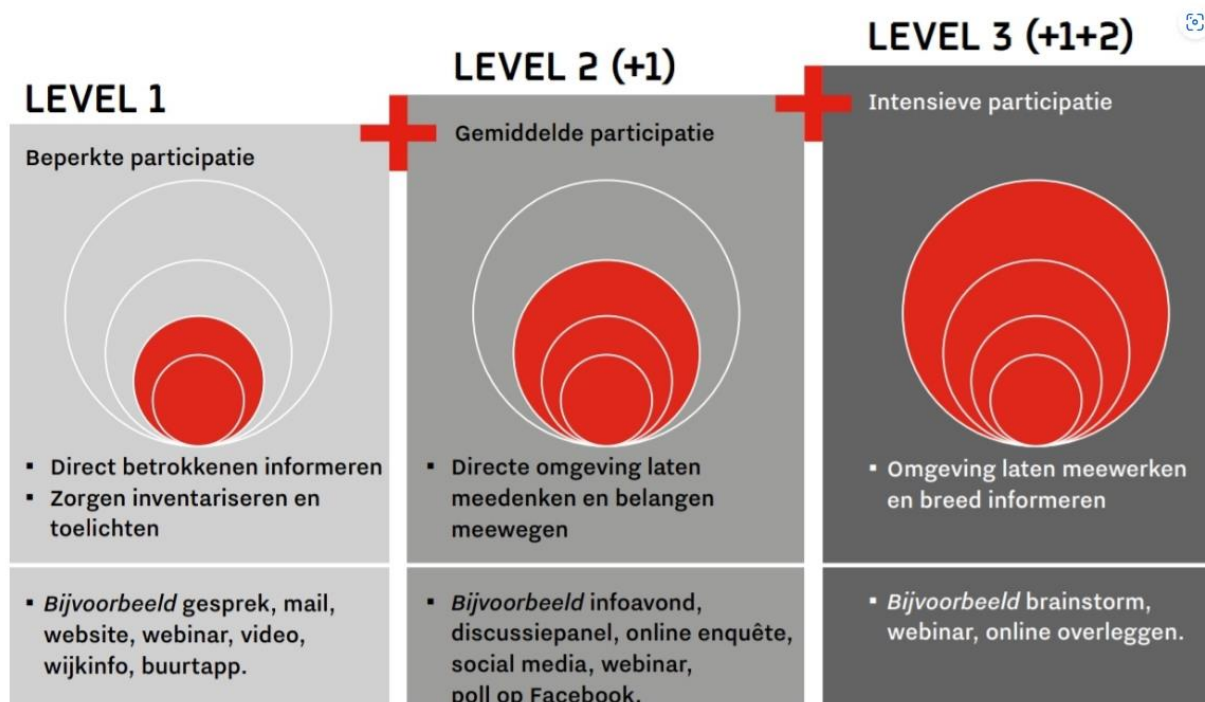
Deze paragraaf bevat de elementen uit het beleid van de drie referentiegemeenten die de gemeente Wijchen niet kent, maar wel kan overwegen bij het opstellen van de na 1 januari 2025 verplichte participatieverordening en/of een herijking van beleid en participatiewijzers:

- afwegingskader voor complexe of eenvoudige projecten (of niveau van participatie met bijbehorende werkvormen). De gemeenten Eindhoven, Montferland en Amersfoort hebben die op verschillende manieren ingericht;
- verplichting aan initiatiefnemers om bij complexe projecten een participatieplan op te stellen dat vooraf wordt getoetst aan de kaders;
- een afwegingskader ten aanzien van de ambtelijke inzet bij complexe of eenvoudige projecten;
- aangeven per niveau wat de rol/beleidsruimte van de raad is bij vaststellen plan en bij beoordelen van het gevolgde participatietraject.

Een afwegingskader voor complexe of eenvoudige projecten (of niveau van participatie met bijbehorende werkvormen) kan op verschillende manieren. Ter inspiratie zijn de verbeeldingen van de drie referentiegemeenten opgenomen.

Gemeente Amersfoort

Niveau van participatie	Rol deelnemers/inwoners	Mogelijke werkvormen	Rol college/gemeenteraad
Raadpleging	Er is ruimte meningen te laten horen en om informatie te geven over ervaringen en opvattingen.	Hoorzitting, enquête, peiling, opiniewijzer, reacties via brief of internet, panel, informatiebijeenkomst, klankbordgroep, raadplegend referendum.	Heeft een actieve rol in het bedenken van oplossingsrichtingen en neemt kennis van meningen en opvattingen hierover. Laat inwoners weten hoe participatieresultaten hebben meegewogen.
Advisering	Bewoners en betrokkenen krijgen alle gelegenheid om problemen en oplossingen aan te dragen. Hun mening speelt een grote rol bij de ontwikkeling van beleid en projecten.	Werken met participatiegroepen, burgerplatform, expertmeeting, burgerpanel, burgerjury.	Stelt zich in eerste instantie terughoudend op in het formuleren van oplossingsrichtingen. Moet goede redenen hebben om adviezen niet mee te nemen of op te volgen. Weegt advies mee in besluit. Informeert deelnemers hoe advies heeft doorgewerkt in beleidsvorming. Beargumenteert wat waarom wel en wat niet is overgenomen.
Coproductie	De partijen zoeken samen met de gemeente naar oplossingen en werken op basis van gelijkwaardigheid.	Projectgroep, werkgroep, werkatelier, afsluiten convenant.	Houdt zich bij voorkeur aan de aangedragen oplossingen. Zorgt voor goede ondersteuning van de participanten. Weegt voorstellen zwaar mee. Wanneer voorstellen niet worden overgenomen of worden gewijzigd om (politieke) redenen, is het erg belangrijk dat zij deelnemers informeert over wat zij wel en wat zij niet van de plannen overneemt en waarom.



Tabel 1: Assenkruis participatieniveau

Niveau	Vorm
Mee-weten	Online en offline berichtgeving: Krant, sociale media, website, nieuwsbrief, mailing, video/vlog
Meedenken	Enquête, burgerpanel, klankbordgroep, inspraakavond, inloopbijeenkomst, straatgesprekken, schouw
Meewerken	Ontwerpatelier, werk-/projectgroep, ambassadeurs, prijsvraag, wedstrijdement, helpen aanleggen/realiseren.

Tabel 2: Verschillende niveaus van participatie en bijbehorende werkvormen

3.4 Normenkader

In onderstaande tabel is het normenkader opgenomen. Hierin wordt de relatie gelegd tussen de normen en de beoordeling.

Norm	Beoordeling	
De doelen van het beleid zijn SMART geformuleerd.	De doelen van het participatiebeleid bij ruimtelijke initiatieven (Omgevingsdialoog) zijn niet SMART geformuleerd. Het Participatie- en cocreatie beleid spreekt van betere plannen, meer steun en uiteindelijk vlottere procedures. In de Participatiewijzers ligt de nadruk op betere plannen. Onduidelijk is of de overall doelen van het Participatie- en cocreatie beleid ook van toepassing zijn op de Omgevingsdialoog. Het ontbreekt aan een kader waaruit blijkt of participatie doeltreffend verloopt. De gemeente heeft ook geen kader om de eigen inspanningen om de participatie te bevorderen op waarde te schatten of af te wegen.	●
Het participatiebeleid sluit aan bij de Omgevingswet.	De Participatiewijzers sluiten aan bij de bedoeling van de Omgevingswet en jurisprudentie. Sinds 2022 heeft de gemeente Wijchen een Besluit bindend adviesrecht en verplichte participatie Omgevingswet, waarin duidelijk is gemaakt voor welke initiatieven participatie verplicht is. Het ontbreekt het college aan een beoordelingskader of de gevolgde participatie 'van enige betekenis' is geweest, rekening houdend met de impact van het plan.	● ●
De verwachtingen die de gemeente heeft zijn duidelijk verwoord richting initiatiefnemers.	Voorbeeldteksten in de participatiewijzer geven initiatiefnemers bruikbare handvatten. De participatiewijzer maakt duidelijk dat een participatieverslag vereist is voor besluitvorming door de raad. De participatiewijzer of het participatiebeleid maakt niet duidelijk welke ambtelijke inzet verwacht kan worden bij de ondersteuning of toetsing van het proces van participatie. Bij (complexe) projecten borgt de gemeente niet dat de initiatiefnemer kiest voor een aanpak die aansluit bij de bedoeling van de participatiewijzer.	● ●
De raad stuurt via beleid op doelmatige en doeltreffende participatie	Er zijn geen financiële kaders ten aanzien van de omgevingsdialoog, er zijn geen afspraken over ambtelijke inzet bij participatie (eventueel naar complexiteit van het initiatief), er is geen systematiek afgesproken over periodieke beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van participatie. De raad stuurt daarmee niet op doelmatige of doeltreffende participatie. Dit is wel wat de Wet versterking participatie op decentraal niveau vraagt.	●

- : er is geen verbeterpotentieel
- : er is verbeterpotentieel
- : verbeteringen zijn noodzakelijk
- N.t.b. : (nog) niet te beoordelen

4 Twee casussen in Wijchen

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn ervaren knelpunten en succesfactoren in de uitvoering van de participatieprocessen Balgoij-West en Alba?
- Hoe kan de raad met de inzichten uit de twee casussen de kaderstellende en controlerende rol versterken?

4.1 Uitvoering van de casussen

4.1.1 Algemene opmerkingen ten aanzien van de uitvoering

Uit de documenten en de interviews komen enkele algemene observaties naar voren ten aanzien van de kwaliteit van participatie bij ruimtelijke projecten (niet specifiek gekoppeld aan de casussen).

Ten aanzien van de kwaliteit van participatie:

- De kwaliteit van het participatietraject is in belangrijke mate afhankelijk van de van de initiatiefnemer. Kleine en middelgrote initiatiefnemers hebben vaak minder kennis en ervaring dan grote ontwikkelaars. Kleine en middelgrote initiatiefnemers hebben hierdoor vaak meer moeite om de participatie goed vorm te geven.
- Het is (ook) in het belang van de gemeente (die het uiteindelijke besluit moet nemen) dat er goed overleg en contact is tussen de initiatiefnemer en de buurt.
- De kwaliteit van de gevolgde participatie is op grond van jurisprudentie geen weigeringsgrond voor een vergunning of voor aanpassing van een omgevingsplan. Het college toetst op de aanwezigheid van het participatieverslag en wat de opbrengst is.
- Het format voor het verslagformulier van een participatieavond geeft richting aan de kwaliteit van het verslag, maar leidt niet automatisch tot een goed verslag.
- Met ontwikkelaars die vaker actief zijn in de gemeente wordt periodiek een Omgevingstafel georganiseerd. Daar wisselen gemeente en initiatiefnemers zaken uit. Er zijn korte lijnen en er wordt besproken hoe participatie verbeterd kan worden en hoe partijen elkaar daarin kunnen ondersteunen.
- Voor goede participatie is het belangrijk dat ook de belanghebbenden (omwonenden bijvoorbeeld) zich constructief opstellen. Daarvoor is de participatiewijzer voor initiatiefnemers ontwikkeld.
- De inzet van participatie is een dialoog, om gezamenlijk te kijken of het plan beter kan worden. Als er gegronde redenen zouden zijn om het plan niet door te laten gaan of ingrijpend aan te passen, dan kan de belanghebbende dat op een later moment aangeven (tijdens de wettelijke inspraak). Uiteraard is het tijdens de participatiefase wel van belang om eventuele gegronde redenen voor bezwaar al boven tafel te krijgen, want dan kan in een eerder stadium het plan aangepast of ingetrokken worden. Bij initiatieven waarbij de buurt de beoogde ontwikkeling niet ziet zitten, maakt dit de participatie heel lastig: initiatiefnemers willen het vooral hebben over kleine aanpassingen die gewaardeerd worden door de omgeving, belanghebbenden willen het vooral hebben over grote aanpassingen of uitstel/afstel. Het is bij dergelijke initiatieven heel moeilijk om van tevoren de discussie te kaderen.

- De gemeente Wijchen heeft een digitaal participatieplatform, waarop projectwebsites gemaakt kunnen worden. Daarop geeft de gemeente uitleg en kan een poll worden toegevoegd of een korte vragenlijst, of een mogelijkheid om voor- en tegenargumenten in te dienen of een begrotingsvraagstuk: hoe zou je de middelen verdelen? Het blijkt dat hier andere mensen aan meedoen dan de mensen die naar een bewonersavond komen. De geluiden via het digitale platform zijn meer divers: ook positieve input. Het lijkt tot nu toe een meer representatieve vorm van participatie. De ervaringen met het digitale participatieplatform tot nu toe wekken de indruk dat digitale participatie toegankelijker is voor een grotere groep mensen dan een bewonersavond.

Ten aanzien van ambtelijke inzet:

- Ambtenaren zijn niet bij ieder participatietraject aanwezig. Er zijn geen kaders voor ambtelijke betrokkenheid bij participatie door initiatiefnemers. Ambtelijke betrokkenen zijn soms als toehoorder aanwezig en soms niet.
- Het is in een enkel geval voorgekomen dat de gemeente een externe mediator inhuurt om het participatieproces goed te laten verlopen. Hiervoor is geen afwegingskader beschikbaar.
- Ambtenaren kunnen het als lastig ervaren om de goede rol te pakken in een zaal met boze mensen, zo komt naar voren uit de interviews. Niet iedereen doet het even gemakkelijk of graag. De gemeente Wijchen wil de ambtenaren die betrokken zijn bij dergelijke ruimtelijke processen trainen en ondersteunen in hun rol: samen oefenen of een training kan helpen. Zo wil de gemeente Wijchen een lerende organisatie zijn. Deze beoogde professionaliseringsslag is niet benoemd in het participatiebeleid.
- Ambtelijke inzet is er soms op gericht om de kwaliteit van het participatieverslag te verbeteren, in aansluiting op de verwachtingen van de gemeente zoals die zijn opgenomen in de participatiewijzer. Niet iedere initiatiefnemer maakt uit eigen beweging een participatieverslag dat aansluit bij de verwachtingen die door de gemeente zijn meegegeven.

Ten aanzien van tevredenheid over participatie door belanghebbenden:

- De termen Participatie en Omgevingsdialoog wekken de indruk van gelijkwaardigheid in een gesprek met een gelijkwaardige uitwisseling van wensen en standpunten. Bij ruimtelijke initiatieven is er echter geen sprake van een gelijkwaardig speelveld tussen initiatiefnemers en belanghebbenden. Als een initiatief past binnen ruimtelijke kaders en gemeentelijk beleid dan verleent de gemeente in principe medewerking. Een passend niveau van participatie is dan raadplegen of informeren. Een initiatiefnemer hoeft niet tegemoet te komen aan wensen van de omgeving.
- Het creëren of verhogen van draagvlak is een wenselijk uitkomst, maar geen vereiste. Soms is de opbrengst van participatie dat de tegenstellingen duidelijker zijn geworden.
- Een andere wenselijke bijvangst van participatie is dat er minder zienswijzen worden ingediend tijdens de wettelijke inspraak, doordat er al mitigerende maatregelen zijn genomen. Dit is in de praktijk zeker niet altijd het geval. Op gevoelige initiatieven kunnen na uitgebreide participatie nog vele zienswijzen binnenkomen, die allemaal individueel beoordeeld moeten worden. Daarbij toetst het college aan wettelijke bepalingen (rechten van betrokkenen bijvoorbeeld) en beleid. Ook hier hoeft de gemeente niet tegemoet te komen aan wensen van de omgeving.
- De gemeente is de hoeder van het algemeen belang en doet daarbij een poging om alle deelbelangen te rijmen. Niet iedereen zal tevreden zijn. Vaak krijgt bij complexere zaken het proces van participatie dan de schuld ('er is niet geluisterd').

4.1.2 Casus Alba in de wijk Valendries



- 27 appartementen
- Levensloopgeschikt
- Verhuurd
- Speciaal voor 60-plussers
- Oplevering eind 2023

Een wederopbouwwijk zonder seniorenwoningen

Ter bestrijding van de woningnood werd begin jaren vijftig van de vorige eeuw de wijk Valendries gerealiseerd. Het betreft een wijk met voornamelijk eengezinswoningen, waaronder 450 sociale huurwoningen. De wijk had geen seniorenwoningen. Woningcorporatie Talis is verhuurder van de sociale huurwoningen, die toe waren aan groot onderhoud. In de eengezinswoningen wonen relatief veel senioren, die in hun wijk geen passende alternatieve woonruimte kunnen vinden. Talis wilde gelijktijdig met het grootonderhoud werken aan het toekomstbestendig maken van de wijk. Talis zag mogelijkheden om een segment toe te voegen dat nog ontbrak: seniorenwoningen.

Verkenning van de mogelijkheden met architect, bestuur en wethouder

Samen met een architect heeft Talis in 2019/2020 gekeken naar mogelijke locaties voor een seniorencomplex. Deze zijn besproken met het bestuur van Talis en met de wethouder. De locatie Lindenlaan-Meidoornlaan bleek zeer geschikt. De architect heeft vervolgens een ontwerp gemaakt met 28 appartementen op een plek waar 2 twee-onder-een-kappers stonden en 1 vrijstaande woning die al enige tijd niet meer bewoond werd. Vier huishoudens zouden dus moeten plaatsmaken voor 28 appartementen, waarvan één ontmoetingsruimte.

Participatietraject uit intrinsieke motivatie, divers deelnemersveld

Talis heeft bij de ontwikkeling van de plannen contact gezocht met omwonenden in de vorm van een participatietraject. Het huidige participatiebeleid en de participatiewijzer waren nog niet beschikbaar of vastgesteld. Talis vindt het belangrijk om de buurt te betrekken bij plannen. Tijdens de coronaperiode vond de participatie plaats. De ervaring van Talis is dat een inloopbijeenkomst een optimale participatievorm is omdat je dan mensen persoonlijk kunt spreken en omdat je samen over de tekening kunt buigen. Dat was echter niet mogelijk vanwege de coronamaatregelen. Daarom zijn er verschillende bijeenkomsten geweest in een zaaltje waar mensen ver van elkaar af zaten en waarbij een presentatie werd gegeven. Aan de participatie deden zowel huurders als woningeigenaren mee (uit aanliggende straten). De huurders die deelnamen waren deels mensen die geïnteresseerd waren in een seniorenappartement.

Weerstand bij eerste bijeenkomsten

Talis had verwacht dat de buurt blij zou zijn met de toevoeging van seniorenwoningen. Toch was er tijdens de eerste bijeenkomsten veel weerstand. De input die Talis heeft opgehaald:

- niet dorps genoeg, te hoog, te massaal;
- de architectuur (liever schuine daken);
- meer auto's waardoor verkeersonveiligheid;
- meer auto's waardoor te weinig parkeerplekken.

Talis past plan aan, communicatie via nieuwsbrieven en bewonersavonden

Het plan is naar aanleiding van de ingebrachte zorgen aangepast op drie onderdelen:

- variatie in bouwhoogte: behoud van het aantal appartementen, niet in één blok maar in verspringende lagen;
- de toegang tot de parkeerplaatsen anders ingedeeld: één oprit en één afrit waardoor het verkeer niet over het kruispunt gaat, i.v.m. eventuele impact op de (ervaren) verkeersveiligheid;
- de wens om een bepaalde solitaire boom te behouden.

Omwonenden en belangstellenden zijn geïnformeerd via een nieuwsbrief (december 2020) en in 2021 via bewonersavonden over de aanpassingen en de vervolgstappen.

Raadsbehandeling Alba

Om de beoogde 28 appartementen mogelijk te maken is een aangepast bestemmingsplan gemaakt. Het ontwerp van dit bestemmingsplan heeft ter inzage gelegen voor zienswijzen van 16 september tot en met 27 oktober 2021. In deze periode is één zienswijze ontvangen. Deze zienswijze is namens een groot deel van de bewoners van de Meidoornstraat. De zienswijze heeft niet meer geleid tot aanpassing van het bestemmingsplan. De raad verwijst bij haar besluit naar de gevolgde participatie, waarin al rekening is gehouden met de wensen van omwonenden ten aanzien van de ingebrachte punten (bouwhoogte, verkeer - en parkeeroverlast, woongenot). Het bestemmingsplan is in januari 2022 ongewijzigd vastgesteld. Op 15 mei 2023 is de verhuur van de appartementen gestart.

4.1.3 Casus Balgoij-West

Initiatief van een CPO en een boer komen samen, ontwikkelaar komt in beeld

Balgoij is een dorp in het buitengebied van Wijchen. Er zijn weinig tot geen woningen die geschikt zijn voor jongeren en/of starters op de woningmarkt. Dit zorgt ervoor dat jongeren wegtrekken. Dat was aanleiding voor een groep jongeren (inmiddels rond de 30 jaar) om zich een aantal jaar geleden te verenigen in een CPO. Het bleek moeilijk om een geschikte locatie te vinden voor 12 woningen. Tot er een ander initiatief ontstond, van een boer ten zuiden van de Maasakkers. De boer heeft een ontwikkelaar in de arm genomen en het CPO-initiatief geïntegreerd in zijn eigen plan. Het gaat om in totaal 37 nieuwe woningen, waarvan 12 voor het CPO-initiatief.



Doel van het CPO-initiatief is (naast woonruimte realiseren voor jongeren/starters op de woningmarkt) dat de jongeren behouden worden voor het dorp, dat de leefbaarheid van Balgoij op peil blijft en dat er leden zijn/blijven voor het verenigingsleven.

Pilot voor de Participatiewijzer

Nadat de gemeente Wijchen een principebesluit had genomen om mee te werken aan het initiatief, is de participatie gestart. De kaders voor participatie zijn meegegeven aan de ontwikkelaar. Dit project is opgevat als een pilot voor de (nieuwe) participatiewijzer. De kaders zijn meegegeven aan de ontwikkelaar. Het niveau van participatie is raadplegen/informereren.

De participatie zag er als volgt uit:

- informeel vooroverleg met omwonenden: 2 zaterdagen in januari 2022 (16 huishoudens);
- bijeenkomst op 13 april 2022 (70 deelnemers, de gemeente was als toehoorder aanwezig);
- bijeenkomst op 10 mei 2022 (66 deelnemers, de gemeente was hierbij niet aanwezig).

De omgeving heeft een andere interpretatie van participatie en leefbaarheid

De leefbaarheidsgroep Balgoij nam als vertegenwoordiger van belanghebbenden deel aan het participatieproces. De leefbaarheidsgroep had (naar de indruk van ambtelijk betrokkenen) andere verwachtingen van het participatieproces. De leefbaarheidsgroep was in het verleden betrokken bij een participatieproces, met omgekeerde participatie, waarbij sprake was van intensieve betrokkenheid van de leefbaarheidsgroep. Dat was bij de casus Balgoij-West niet het geval. Dit kan hebben geleid tot frictie. Waar het CPO wil bijdragen aan de leefbaarheid van het dorp (het woningtekort opheffen), vindt de leefbaarheidsgroep juist dat het plan te groot is en dat daardoor de leefbaarheid verslechtert. Er was dus inhoudelijk een verschil van inzicht.

Tijdens de bijeenkomsten en ook op andere momenten bleek dat er weerstand was tegen de omvang van het plan. De leefbaarheidsgroep en individuele omwonenden willen geen 37 woningen (liever 12, maximaal 25). De ontwikkelaar stelde zich op het standpunt dat een kleiner plan financieel niet te realiseren is, met ook nog eens betaalbare woningen.

Omwonenden vrezen bij dit plan voor verlies aan uitzicht, voor verkeers- en parkeeroverlast en andere zaken. De participatie heeft niet geleid tot concrete aanpassingen van het plan. Overigens waren er ook omwonenden en belanghebbenden die het initiatief steunden.

De rol van de gemeente tijdens de participatie

Tijdens de eerste bijeenkomst was een ambtenaar van de gemeente Wijchen als toehoorder aanwezig. Bij andere gelegenheden was dit niet het geval. De gemeente heeft formeel geen actieve rol in de omgevingsdialoog, de omgevingsdialoog is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. De tegenstanders van het plan hebben hun zorgen echter niet alleen geuit tijdens de bijeenkomsten maar ook tussendoor via e-mails en andere communicatie aan de gemeente, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

De gemeente Wijchen heeft betrokkenen doorverwezen naar de initiatiefnemer. De gemeente ziet toe op het proces, de inhoud ligt bij de ontwikkelaar. De gemeente moet uiteindelijk kijken of het plan voldoet aan wettelijke eisen en aan gemeentelijk beleid. Als dat het geval is, dan verleent de gemeente medewerking aan een initiatief. Daarin vertegenwoordigt de gemeente het algemeen belang en de stem van de zwijgende meerderheid.

Het participatieverslag voldeed aanvankelijk niet aan de verwachtingen van de gemeente, zoals die waren meegegeven via de participatiewijzer. De gemeente Wijchen heeft de ontwikkelaar gestimuleerd om duidelijker aan te geven waaruit de participatie bestond, welke signalen zijn opgehaald en op welke wijze de plannen zijn aangepast naar aanleiding van deze input.

Raadsbehandeling Balgoij-West

Na publicatie van het ontwerpbestemmingsplan was de periode van wettelijke inspraak. Er zijn negen zienswijzen ingediend, waarvan één door de leefbaarheidsgroep. De zienswijzen hebben geleid tot enkele (meer tekstuele/verduidelijkende) aanpassingen van het bestemmingsplan, het draaien van één woning en het beperken van een in eerste instantie reguliere ontsluiting tot een calamiteitenontsluiting.

Participatie is onderdeel van de maatschappelijke uitvoerbaarheid, dus in de toelichting van het bestemmingsplan is kort ingegaan op de gevoerde participatie. Tijdens de raadsvergadering is de participatie geen punt van discussie geweest. Wel hebben twee fracties, namelijk GroenLinks en D66, een stemverklaring afgegeven waarin zij verwijzen naar het participatieproces dat in het dorp veel heeft teweeg gebracht. In de raadsvergadering van 20 juni 2024 is het bestemmingsplan vastgesteld door de gemeenteraad van Wijchen.

Bestemmingsplan nog niet onherroepelijk

Na vaststelling van het bestemmingsplan kunnen belanghebbenden naar de Raad van State. Dit is bij de casus Balgoij-West ook gebeurd¹². Er zijn vier beroepen ingediend, waarvan één deels eigenaar is van de grond waarop de ontwikkeling zou moeten plaatsvinden. De Raad van State doet op z'n vroegst in het voorjaar van 2025 uitspraak.

¹² [*Boer Bert is vier jaar lang 'vergeten' en stapt nu naar de rechter om woningen voor jongeren te stoppen: 'Ik laat me niet bestelen'*](#) | Exclusief voor abonnees | [gelderlander.nl](#)

4.2 Leerpunten ten aanzien van participatie

Leerpunten Alba

Talis heeft tijdens de participatie voor het project Alba geen gebruik gemaakt van de participatiewijzer van de gemeente Wijchen omdat die toen nog niet beschikbaar was. Talis is positief over de participatiewijzer: het is een handig hulpmiddel. De participatiewijzer geeft (extra) richting aan de communicatiemomenten, aan heldere communicatie, aan het afbakenen van wie belanghebbend is en aan het nadenken over tot welke afstand je belanghebbend bent. De participatiewijzer heeft Talis geïnspireerd om de participatie te verbeteren. Mede naar aanleiding van de participatiewijzer betreft Talis belanghebbenden (wanneer er voor hen daadwerkelijk mogelijkheden zijn om mee te denken) nu eerder, meer aan de voorkant en laat het belanghebbenden ook meedenken over aantallen, maatvoering, afstand, doelgroepen, etc. Dit kan in de vorm van een klankbordgroep. Een voorbeeld daarvan in Wijchen is de casus Weegbree. De opgave is het realiseren van een toekomstbestendige wijk, niet het realiseren van een vooraf gespecificeerde voorziening of woningtype. De ervaring van Talis is inmiddels dat dit positieve resultaten oplevert, die gedragen worden door de buurt.

Leerpunten Balgoij-West

Er ontbraken kaders voor de invulling van de ambtelijke betrokkenheid. Bij de eerste bijeenkomst was een ambtenaar als toehoorder aanwezig, later niet meer. Tijdens het proces is de lijn gevolgd dat de gemeente Wijchen geen partij is in de omgevingsdialoog maar de gemeente er wel op toeziet dat het participatieproces voldoet aan de kaders die zijn meegegeven in de participatiewijzer voor initiatiefnemers. De gemeente heeft daarom wel gestuurd op de kwaliteit van het participatieverslag.

Tegenstanders van het plan hebben geprobeerd via e-mail en andere communicatiemiddelen om de gemeente inhoudelijk te betrekken in de discussie/participatie. De gemeenten heeft belanghebbenden consequent doorverwezen naar de initiatiefnemer. Formeel is dit juist. Dit kan echter het gevoel van betrokkenen versterken dat er niet geluisterd zou worden. Dit is echter niet onderzocht. Er is voor dit onderzoek niet gesproken met belanghebbenden in verband met een beperkt budget.

De casus Balgoij-West is opgepakt als pilot voor de participatiewijzer. De betrokken ambtenaren geven aan dat de pilot nog niet is geëvalueerd. Dit stond tijdens de looptijd van dit rekenkameronderzoek nog niet op de planning. De participatiewijzer voor initiatiefnemers en belanghebbenden/omwonenden is echter wel doorontwikkeld, mogelijk mede en impliciet naar aanleiding van ervaringen in deze casus en andere casussen.

4.3 Normenkader

In onderstaande tabel is het normenkader opgenomen. Hierin wordt de relatie gelegd tussen de normen en de beoordeling.

Norm	Beoordeling	
Initiatiefnemers voeren voor ruimtelijke initiatieven een participatieproces uit dat aansluit bij het beleid.	Initiatiefnemers ontvangen de participatiewijzer. Van initiatiefnemers wordt echter niet gevraagd om een participatieplan op te stellen en af te stemmen met de gemeente. Het ontbreekt hiervoor aan beleid of een afwegingskader, bijvoorbeeld ten aanzien van complexe of controversiële projecten. Daarmee kan de gemeente niet borgen dat initiatiefnemers een participatieproces uitvoeren dat aansluit bij het beleid.	●
De communicatie is zodanig dat inwoners (kunnen) weten wat het doel is van participatie, wanneer zij betrokken (kunnen) zijn en wat het participatietraject betekent voor het te nemen besluit.	De kwaliteit van de communicatie hangt sterk af van de initiatiefnemer, blijkt in de praktijk. De gemeente bevordert de communicatie door in de aangepaste participatiewijzer voor initiatiefnemers handvatten te bieden voor communicatie richting omwonenden maar kan geen waarborgen bieden ten aanzien van de kwaliteit. De processtappen voor initiatiefnemers zijn helder maar vrijblijvend en dus niet afdwingbaar.	●
	Als inwoners de participatiewijzer hebben gelezen, dan kunnen zij weten dat zij hun zorgen kunnen delen maar dat niet altijd mogelijk is dat de initiatiefnemer het plan daarop aanpast. Ook kunnen zij weten dat de initiatiefnemer een verslag opstelt en dat daarop nog reacties gegeven kunnen worden. De besluitvorming is toegelicht. Overigens is niet onderzocht of inwoners de participatiewijzer daadwerkelijk kennen en doorgronden.	●
De participatietrajecten leveren nieuwe input op die wordt meegenomen in het plan.	De mogelijkheden hiervoor zijn sterk afhankelijk van de omstandigheden van het plan. In één casus zorgde participatie voor aanpassingen aan het plan. In de andere casus niet, maar heeft de raad naar aanleiding van de zienswijzen wel wijzigingen aangebracht in het plan. Het is op basis van dit onderzoek niet te beoordelen of deze zienswijzen voorkomen hadden kunnen worden in de participatiefase.	n.t.b.

Inwoners kunnen weten hoe de participatie is verlopen en wat er met de inbreng is gedaan.	In beide casussen hebben initiatiefnemers een verslag van de participatiebijeenkomsten toegestuurd aan de participanten. De kwaliteit van het verslag hangt sterk af van de initiatiefnemer, blijkt in de praktijk. De gemeente biedt wel handvatten maar stuurt niet op de kwaliteit van deze verslagen. Beide initiatiefnemers hebben een overkoepelend participatieverslag gemaakt ten behoeve van de besluitvorming. De gemeente sprak een initiatiefnemer actief aan toen uit het overkoepelende participatieverslag onvoldoende bleek hoe de participatie is verlopen.	● ●
Raadsleden kunnen weten wat het participatietraject betekent voor het te nemen besluit.	In dit onderzoek is niet gesproken met de raad. Het beleid of de participatiewijzers maken niet duidelijk wat het participatietraject betekent voor het te nemen besluit (zie paragraaf 3.1.6). Daarom is deze norm niet te beoordelen op basis van dit onderzoek.	n.t.b.

- : er is geen verbeterpotentieel
- : er is verbeterpotentieel
- : verbeteringen zijn noodzakelijk
- N.t.b. : (nog) niet te beoordelen

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

Het rekenkameronderzoek kent vier fasen: de aankondiging, de deskresearch, de verdieping en tot slot de analyse en rapportage.

Fase 1: Aankondiging

Het onderzoek startte op woensdag 4 september 2024 met een online ambtelijke kick-off met de ambtelijke contactpersoon en ambtelijk betrokkenen bij de twee casussen. Naast een toelichting op de uitgangspunten van het onderzoek werd dit gesprek benut om praktische afspraken te maken over het verkrijgen van relevante informatie, planning van de interviews en overige zaken.

Fase 2: Deskresearch

Voor dit onderzoek zijn relevante landelijke onderzoeken geraadpleegd over de bedoeling van de Omgevingswet, over de representativiteit van deelnemers en over effectieve en minder effectieve vormen van participatie. Uiteraard bevat dit onderzoek een beschrijving en beoordeling van het huidige participatiebeleid van de gemeente Wijchen. De rekenkamer vergelijkt op basis van deskresearch het participatiebeleid van enkele referentiegemeenten (Eindhoven, Amersfoort en Montferland) om verbetermogelijkheden te identificeren. Een lijst met geraadpleegde bronnen is opgenomen in Bijlage 3.

Fase 3: Verdieping

In week 38-40 van 2024 vonden interviews plaats met ambtelijk betrokkenen en met externe actoren bij de uitvoering van het participatiebeleid. Een lijst met geïnterviewde personen is opgenomen in Bijlage 2. De interviews vonden plaats via beeldbellen. In sommige gevallen betrof het een duo-interview. Van alle interviews zijn gespreksverslagen opgesteld, die ter accordering aan de geïnterviewden zijn voorgelegd.

Fase 4: Analyse en rapportage

In deze fase zijn de uitkomsten van het onderzoek geanalyseerd om te komen tot de beantwoording van de deelvragen en centrale onderzoeksvraag. Allereerst zijn de resultaten uit de deskresearch (feitelijkheden over doelen, instrumenten, uitvoering en realisatie) gekoppeld aan de resultaten van de interviews. De informatie uit de interviews is enerzijds gebruikt om hiaten in de deskresearch op te vullen en anderzijds om het perspectief van stakeholders en betrokkenen op de doelen, uitvoering, realisatie en informatievoorziening helder te krijgen.

De bevindingen zijn vervolgens getoetst aan onderstaand normenkader. De normen zijn bedoeld om te toetsen of de bevindingen in lijn zijn met wat je mag verwachten van effectief overheidsbeleid in alle fasen van de beleidscyclus.

Norm
Participatiebeleid algemeen
De doelen van het beleid zijn SMART geformuleerd.
Het participatiebeleid sluit aan bij de Omgevingswet.
De verwachtingen die de gemeente heeft zijn duidelijk verwoord richting initiatiefnemers.
De raad stuurt via beleid op doelmatige en doeltreffende participatie.
Uitvoering (op basis van twee casussen)
Initiatiefnemers voeren voor ruimtelijke initiatieven een procedure uit die aansluit bij het beleid.
De communicatie is zodanig dat inwoners (kunnen) weten wat het doel is van participatie, wanneer zij betrokken (kunnen) zijn en wat het participatietraject betekent voor het te nemen besluit.
Besluitvorming en informatie aan de raad (op basis van twee casussen)
De participatietrajecten leveren nieuwe input op die wordt meegenomen in het plan.
Inwoners kunnen weten hoe de participatie is verlopen en wat er met de inbreng is gedaan.
Raadsleden kunnen weten wat het participatietraject betekent voor het te nemen besluit.

Hierbij is gebruik gemaakt van vier categorieën met een kleurcode, niet om af te rekenen maar om verbetermogelijkheden te onderscheiden:

-  : er is geen verbeterpotentieel
-  : er is verbeterpotentieel
-  : verbeteringen zijn noodzakelijk
- N.t.b. : (nog) niet te beoordelen

De resultaten van het onderzoek zijn beschreven in een concept-nota van bevindingen.

Fase 5: Ambtelijk wederhoor en bestuurlijke reactie

De concept-nota van bevindingen is voorgelegd aan de ambtelijke organisatie in het kader van het ambtelijk wederhoor. De ambtelijke reactie is door de rekenkamer ontvangen. Na verwerking hiervan is het eindrapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, door de rekenkamer aangeboden aan het college ten behoeve van een bestuurlijke reactie.

Bijlage 2 Lijst geïnterviewde personen

#	Organisatie	Functie
1	Woningcorporatie Talis	Projectmanager Valendries en Alba
2	Gemeente Wijchen	Beleidsadviseur gebiedsontwikkeling/RO, betrokken bij start Balgoij-West
3	Gemeente Wijchen	Beleidsadviseur gebiedsontwikkeling/RO, betrokken bij besluitvorming Balgoij-West
4	Gemeente Wijchen	Beleidsadviseur gebiedsontwikkeling/RO algemeen
5	Gemeente Wijchen	Beleidsadviseur participatie en co-creatie

Bijlage 3 Lijst geraadpleegde bronnen

Landelijke bronnen

- Arnstein, S.R. (1967). A ladder of participation.
- Berenschot en VNG (2023, 1 juni). Aan de slag met participatie.
- Berenschot (2023): Burgerparticipatie op nationaal niveau Een juridische en empirische verkenning.
- Citisens (2023). De staat van Participatie: Wat gemeenten doen om participatie naar het volgende niveau te krijgen.
- Informatiepunt Leefomgeving (2023). Overzicht regels participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet.
- Ministerie van BZK (2020, 30 september). Wet versterking participatie op decentraal niveau.
- Van den Bongaardt, T. (2018, mei). Monitor Burgerparticipatie 2018: Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie. ProDemos.
- WRR (2023, 17 november). Grip: Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle
- BarentsKrans (15-10-2024): Participatie onder de Omgevingswet: recente jurisprudentie

Regionale bronnen:

- Rekenkamer Utrecht (2022, 20 december). Een onderzoek naar de ervaringen met en resultaten van inwonersparticipatie in de gemeente Utrecht.
- Verloo, N. (2021, 14 april). Van Participatie tot Conflict: Reflectie en toekomstvisie van participatie in Entréegebied Gulden Winckel.
- Gemeente Amsterdam (2021): Beleidskader Participatie – openresearch.amsterdam
- Gemeente Amsterdam (2022): Handreiking Participatie – openresearch.amsterdam
- Gemeente Amersfoort (2019): Participatiegids ruimtelijke ontwikkelingen
- Rekenkamer Amersfoort (2024): Betrekken, luisteren en afwegen. Een onderzoek naar participatie in de gemeente Amersfoort
- Gemeente Eindhoven (10-9-2024) website: Participatie bij bouwplannen en initiatieven
- Rekenkamer Montferland (2020): Participatie in Montferland, Omgevingswetbestendig?!, Van achterhoede naar koploper van achterhoede naar koploper?
- Gemeente Montferland (2021): Participatiekader gemeente Montferland 2021
- Montferland (10-9-2024) website: [Participatie \(montferland.info\)](https://www.montferland.info)
- [Boer Bert is vier jaar lang ‘vergeten’ en stapt nu naar de rechter om woningen voor jongeren te stoppen: ‘Ik laat me niet bestelen’ | Exclusief voor abonnees | gelderlander.nl](#)

Gemeentelijke bronnen

- Inspraakverordening 2008 gemeente Wijchen
- Besluit bindend adviesrecht en verplichte participatie Omgevingswet gemeente Wijchen 2022
- Participatie en de Omgevingswet | Gemeente Wijchen
- Casus Balgoij-West: documenten uit de raadsvergadering van 20 juni 2024
- Casus Alba: documenten uit de raadsvergadering van 27 januari 2021
- Casus Alba: Projectwebsite Talis, <https://www.talis.nl/project/valendries-alba/>
- Coalitieakkoord 2022-2026
- Woonvisie 2024-2028

- Strategisch kompas 2035
- Folder participatiewijzer initiatiefnemers. Voor iedereen met een plan, versies april 2024 en januari 2022
- Folder participatiewijzer omwonenden. Voor iedereen die te maken krijgt met een plan voor hun leefomgeving, versies april 2024 en januari 2022
- Informatienota bij vaststelling nieuw participatiebeleid 4 juni 2024
- Participatie- en co-creatiekader 2024

Bijlage 4: Drie referentiegemeenten

Gemeenten beschikken over beleidsruimte om zelf invulling te geven aan hun participatiebeleid. Hierdoor ontstaan er verschillende varianten. Deze bijlage beschrijft het beleid in Amersfoort, Eindhoven en Montferland. Deze casussen zijn gekozen vanwege een combinatie van beschikbare rekenkameronderzoeken, beschikbare handreikingen voor initiatiefnemers en/of belanghebbenden en het betreft een combinatie van kleinere en grotere gemeenten.

Amersfoort

Rekenkamer Amersfoort onderzocht in 2024 de effectiviteit van het participatiebeleid. Uit het onderzoek kwamen drie lessen naar voren:

- het participatiebeleid van de gemeente Amersfoort kent geen concrete doelen, kwaliteitscriteria of een financieel kader en middelen. Daarom is niet herleidbaar of de participatie efficiënt en effectief is;
- de gemeente Amersfoort maakt duidelijk werk van participatie. Ondanks intensieve participatie zijn participanten niet tevreden. De participatievorm informeren voelt voor participanten niet als echt gehoord worden. Besluiten verbeteren door participatie maar dat is niet voor iedereen duidelijk;
- politieke interventies tijdens het participatieproces (tussentijdse beleidswijzigingen) geven participanten het gevoel dat hun inbreng niet nodig was.

De gemeente Amersfoort heeft sinds 2009 een participatieverordening die verder gaat dan de wettelijke inspraakverordening. Participatie is in de gemeente Amersfoort van toepassing op agendavorming, planvorming, besluitvorming, uitvoering en evaluatie. Het kan naast ruimtelijke trajecten ook gaan om bijvoorbeeld de inrichting van een park of plein, verkeersbesluiten en het opknappen van speeltuinen of sportgebieden. De gemeente Amersfoort kent drie niveaus van participatie: raadplegen, adviseren en coproductie. Daar waar inwoners geen invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming of uitvoering, kiest de gemeente voor informeren. Informeren is dus geen vorm van participatie in de gemeente Amersfoort.

De gemeente Amersfoort heeft bij de drie niveaus van participatie uitgewerkt wat de rollen van betrokkenen en mogelijke werkvormen zijn:

Tabel: Rollen belanghebbenden en gemeente en werkvormen per niveau van participatie

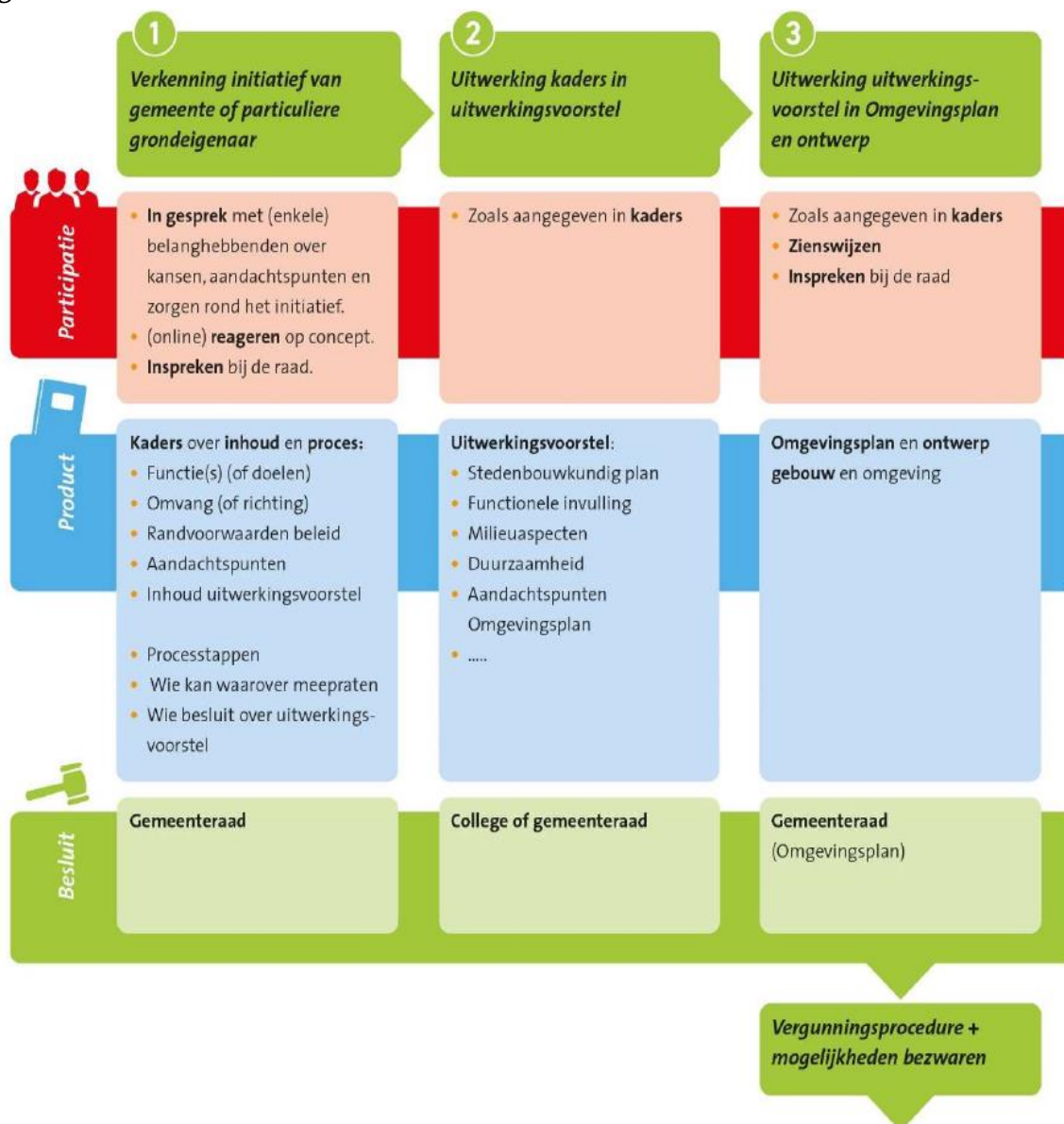
Niveau van participatie	Rol deelnemers/inwoners	Mogelijke werkvormen	Rol college/gemeenteraad
Raadpleging	Er is ruimte meningen te laten horen en om informatie te geven over ervaringen en opvattingen.	Hoorzitting, enquête, peiling, opiniewijzer, reacties via brief of internet, panel, informatiebijeenkomst, klankbordgroep, raadplegend referendum.	Heeft een actieve rol in het bedenken van oplossingsrichtingen en neemt kennis van meningen en opvattingen hierover. Laat inwoners weten hoe participatieresultaten hebben meegewogen.
Advisering	Bewoners en betrokkenen krijgen alle gelegenheid om problemen en oplossingen aan te dragen. Hun mening speelt een grote rol bij de ontwikkeling van beleid en projecten.	Werken met participatiegroepen, burgerplatform, expertmeeting, burgerpanel, burgerjury.	Stelt zich in eerste instantie terughoudend op in het formuleren van oplossingsrichtingen. Moet goede redenen hebben om adviezen niet mee te nemen of op te volgen. Weegt advies mee in besluit. Informeert deelnemers hoe advies heeft doorgewerkt in beleidsvorming. Beargumenteert wat waarom wel en wat niet is overgenomen.
Coproductie	De partijen zoeken samen met de gemeente naar oplossingen en werken op basis van gelijkwaardigheid.	Projectgroep, werkgroep, werkatelier, afsluiten convenant.	Houdt zich bij voorkeur aan de aangedragen oplossingen. Zorgt voor goede ondersteuning van de participanten. Weegt voorstellen zwaar mee. Wanneer voorstellen niet worden overgenomen of worden gewijzigd om (politieke) redenen, is het erg belangrijk dat zij deelnemers informeert over wat zij wel en wat zij niet van de plannen overneemt en waarom.

Voor ruimtelijke initiatieven is er sinds 2020 de Participatiegids voor ruimtelijke ontwikkelingen met daarin de spelregels voor initiatiefnemers bij initiatieven waarvoor het omgevingsplan moet worden gewijzigd. De gemeente Amersfoort volgt in de Participatiegids de definitie uit de Omgevingswet: *‘het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit’*.

De Participatiegids kent drie doelen:

- goede buur zijn, prettig samenleven;
- betere plannen maken;
- zorgvuldig besluiten nemen.

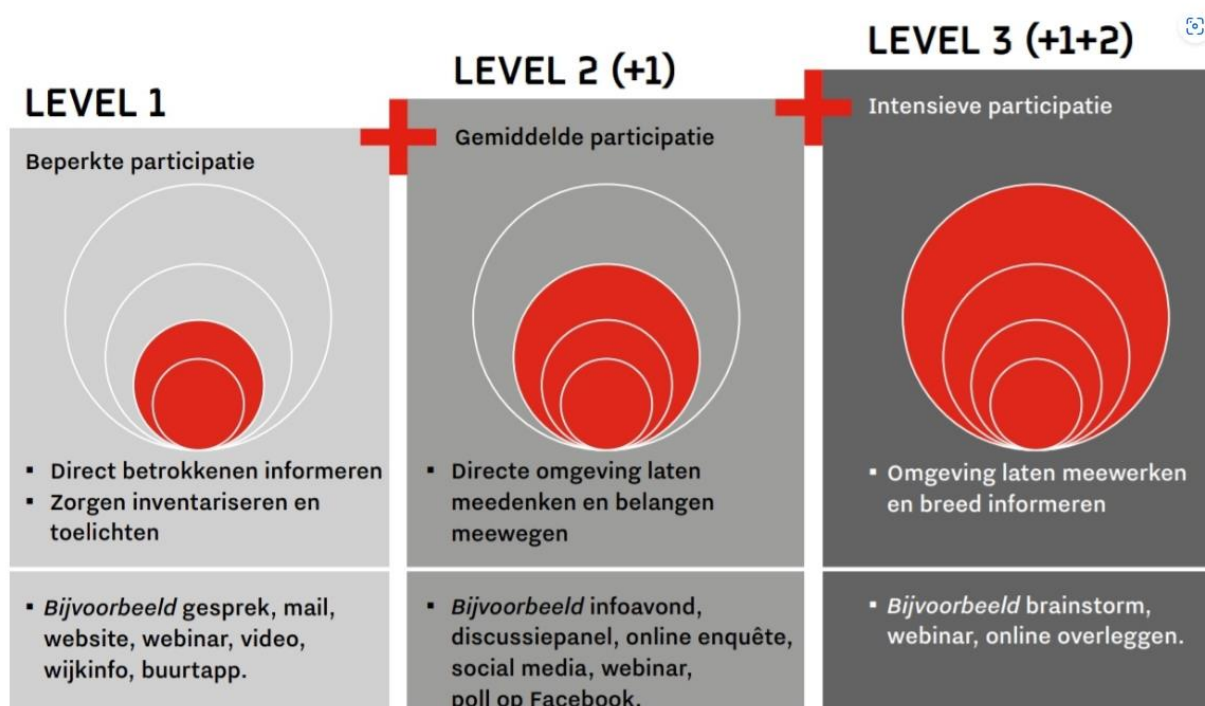
De Participatiegids van de gemeente Amersfoort maakt onderscheid in eenvoudige en complexe ontwikkelingen. De gemeente beoordeelt ieder initiatief en maakt een inschatting of het initiatief eenvoudig of complex is. Bij complexe projecten vindt participatie plaats in de verkenningfase (op basis van door de gemeenteraad meegeven kaders), bij de uitwerking van de kaders in het Uitwerkingsvoorstel en bij de uitwerking van het Omgevingsplan. Schematisch is dat hierna weergegeven.



Eindhoven

De gemeente Eindhoven heeft sinds juni 2023 een Verordening Inwonersparticipatie Eindhoven¹³. Deze verordening gaat in op de doelen, processen en evaluatie van inwonersparticipatie bij de vaststelling of wijziging van gemeentelijk beleid. De verordening gaat (nog) niet over participatie bij ruimtelijke projecten van initiatiefnemers.

Om initiatiefnemers te helpen een goed participatieproces te organiseren, heeft de gemeente Eindhoven een aantal hulpmiddelen gemaakt¹⁴ die stappenplannen en voorbeelden bevatten. Om te bepalen welke participatie passend is, onderscheidt de gemeente Eindhoven vier typen plannen, op basis van mogelijke impact voor de omgeving, bijdrage aan gemeentelijk beleid, verwachte aandacht bij politiek en/of media en verwachte hinder. Afhankelijk van de gegeven antwoorden in de quickscan krijgt de initiatiefnemer een advies over de intensiteit van de participatie en passende vormen. De gemeente Eindhoven kent daarbij drie levels, waarbij level 1 (beperkte participatie) uitgaat van uitsluitend informeren van de omgeving. In level 2 moeten de belangen van de omgeving worden meegewogen en in level 3 is sprake van het laten meewerken en breed informeren van de omgeving.



¹³ Gemeentebblad 2023, 527231 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

¹⁴ Ingrediënten participatieplan (eindhoven.nl)

Montferland

In 2020 heeft de rekenkamer van de gemeente Montferland een onderzoek laten uitvoeren met de titel: Participatie in Montferland Omgevingswetbestendig?! Van achterhoede naar koploper? De belangrijkste bevindingen uit dat onderzoek waren dat er nog geen beleid was maar dat de participatie in de uitvoering wel op veel punten voldoet aan de Omgevingswet.

Belangrijke zaken die ontbraken zijn:

- tussentijdse evaluatie;
- overleg met ketenpartners;
- het bepalen van toetsingscriteria van het participatietraject;
- actievere rol van het college bij externe initiatiefnemers. Het college verzorgde geen actieve informatievoorziening of doorverwijzing voor informatie en participatie, ondanks verzoeken hiertoe vanuit de raad.

Volgens het rekenkamerrapport is de belangrijkste afweging die de gemeenteraad moet maken hoeveel ruimte hij wil geven. Aan het college van B&W, aan inwoners, initiatiefnemers en aan overige belanghebbenden. *“Hij kan hierop sturen door het opstellen van regels en kaders. Ook bepaalt hij op welke wijze en onder welke voorwaarden hij participatie wil inrichten. Zo kan hij bijvoorbeeld voor zogenoemde buitenplanse activiteiten participatie verplicht stellen en een podium bieden aan geluiden vanuit de gemeenschap. Ook kan de gemeenteraad een budget reserveren voor participatie en zelf actieve deelname van inwoners stimuleren.”*

In 2021 stelde de raad van de gemeente Montferland het participatiebeleid vast met daarin onder andere het doel van participatie: *Participatie is het informeren, meedenken, meewerken en/of meebeslissen van/door belanghebbenden bij de invulling en/of uitvoering van (bouw)activiteiten, projecten en beleid.*

De rol van de raad is ook vastgelegd: *De gemeenteraad heeft bij gemeentebrede (beleids-) onderwerpen een rol als belangenafweger en verbinder. Op basis van alle opgehaalde standpunten en informatie komt de raad tot een inhoudelijke afweging in het besluit. Bij de uitvoering van werkzaamheden en projecten is de gemeenteraad koersbepaler en procesontwerper. Hierbij geeft de raad aan welke inhoudelijke en financiële kaders of uitgangspunten voor het proces belangrijk zijn. Daarna ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij het college en belanghebbenden. De raad blijft op afstand.*

Ten aanzien van ruimtelijke projecten onderscheidt de gemeente drie niveaus van participatie, met bijbehorende (werk)vormen:



Tabel 1: Assenkruis participatieniveau

Niveau	Vorm
Mee-weten	Online en offline berichtgeving: Krant, sociale media, website, nieuwsbrief, mailing, video/vlog
Meedenken	Enquête, burgerpanel, klankbordgroep, inspraakavond, inloopbijeenkomst, straatgesprekken, schouw
Meewerken	Ontwerpatelier, werk-/projectgroep, ambassadeurs, prijsvraag, wedstrijdelement, helpen aanleggen/realiseren.

Tabel 2: Verschillende niveaus van participatie en bijbehorende werkvormen

Voor initiatiefnemers is er een Stappenplan Participatie beschikbaar op de website die de verwachtingen richting initiatiefnemers duidelijk maakt.¹⁵

¹⁵ [Participatie \(montferland.info\)](https://montferland.info/participatie)

Contactgegevens

Ipsos I&O Enschede

Zuiderval 70

Postbus 563

7500 AN Enschede

053 - 200 52 00

KVK-nummer 08198802

nl-info-publiek@ipsos.com

www.ipsos-publiek.nl

Ipsos I&O Amsterdam

Piet Heinkade 55

1019 GM Amsterdam

020 - 308 48 00

nl-info-publiek@ipsos.com

www.ipsos-publiek.nl