

DoeMee onderzoek Participatie en Omgevingswet

Rekenkameronderzoek gemeente Waalwijk



**Necker
van Naem**

Colofon:

Datum:

2 februari 2023

Rekenkamercommissie Waalwijk:

Judith Hendrickx (voorzitter), Deborah van Gestel-Mulders (lid) en Mark Barrois (lid)

Onderzoekers:

Machteld Beekhuis

machteld@citizens.nl

Cato Rademaker

cato@necker.nl

Marjolijn van Zonneveld

marjolijn@citizens.nl



Inhoudsopgave

Colofon:.....	2
Bestuurlijke nota	5
Onderzoeksverantwoording	6
Beantwoording deelvragen	9
Conclusies en aanbevelingen	13
Reactie van college van B&W	18
Nota van Bevindingen	20
Vooraf	21
Participatie en de Omgevingswet	21
1. Kaders in beeld.....	27
1.1. Visie en richtlijnen in Waalwijk	27
1.2. Spelregels, rollen en verantwoordelijkheden	32
2. Participatie in de praktijk	34
2.1. Participatie bij de herinrichting van het Raadhuisplein Sprang-Capelle	35
2.2. Participatie bij de Amstel/Drogerij 55	37
2.3. Participatie bij het opstellen van de Omgevingsvisie	37
2.4. Participatie in de praktijk: algemeen	39
3. Rol van de raad	41
3.1. Een Omgevingswet-proof raad.....	41
3.2. Rol van de raad: de huidige praktijk	42
3.3. Beleid en Omgevingswet	43
3.4. De praktijk	44
Bijlage 1. Geïnterviewden	47
Bijlage 2. Uitwerkingen casussen	48
Bijlage 3. Voorbeelden handvatten ambtelijke organisatie	56
Bijlage 4. Voorbeelden handvatten commerciële initiatiefnemers.....	57
Bijlage 5. Voorbeelden handvatten initiatiefnemers.....	58



Bijlage 6. Voorbeeld omschrijving rolverdeling 61



Bestuurlijke nota



**Necker
van Naem**

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Het samenspel tussen gemeenten en inwoners is in beweging. De stem van de participerende inwoner groeit en gemeente en inwoners slaan steeds vaker de handen inéén om vraagstukken in de leefomgeving – groot en klein – op te lossen. Een trend die de komende jaren alleen maar zal groeien. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de tijd dat de overheid het alleenrecht had op de ruimtelijke ordening namelijk voorbij. Het betrekken van inwoners bij een project of initiatief in de leefomgeving wordt verplicht voor het bevoegd gezag in alle gevallen waaraan de Omgevingswet raakt. Ook biedt de Omgevingswet meer ruimte voor inwonersinitiatieven.¹ Externe initiatiefnemers hoeven alleen in gevallen die de raad verplicht heeft gesteld participatie uit te voeren. Hoe gemeenten de nieuwe samenwerking met inwoners vorm moeten geven, is aan de gemeenten zelf.

Het vinden van de juiste houding en werkwijze kan een uitdaging zijn. Burgerparticipatie functioneert namelijk het beste bij een wendbare, flexibele en meedenkende overheid. Wat vraagt dit van de rolneming van raad, college en organisatie? Er staat veel op het spel. Geslaagde participatie levert namelijk voordelen op voor de gemeente: het kan het draagvlak voor beleid vergroten en het kan bijdragen aan de kwaliteit van beleidsplannen doordat bredere informatiebronnen en perspectieven zijn meegenomen. Participatie die niet op de juiste manier wordt gefaciliteerd, kan juist leiden tot een vermindering van vertrouwen in de gemeente.²

De rekenkamercommissie van Waalwijk wil graag weten hoe het beleid en de uitvoering van participatie in de gemeente verloopt en in hoeverre de gemeente is toegerust op de naderende invoering van de Omgevingswet. Necker van Naem en haar zusterorganisatie Citisens, expert op het gebied van inwonersbetrokkenheid en burgerparticipatie, trokken samen op in de uitvoering van dit onderzoek.

Doelstelling en vraagstelling

Dit is een evaluerend en toekomstgericht onderzoek. Enerzijds brengt dit onderzoek in kaart wat de huidige ervaringen van de gemeente zijn op het gebied van participatie en welke rol de gemeenteraad speelt in participatietrajecten. Anderzijds is het onderzoek gericht op het onderzoeken van de mate waarin de huidige aanpak aansluit bij de uitgangspunten van de Omgevingswet en worden er handvatten aangedragen voor de verdere vormgeving van participatie richting de invoering van de Omgevingswet.

Centrale vraag en deelvragen

In het licht van het voorgaande luidt de centrale vraag als volgt:

¹ VNG. *Participatie binnen de Omgevingswet: een toelichting voor raadsleden*.

² Fledderus, Joost. (2016). *User Co-Production of Public Service Delivery: Effects on Trust*. Proefschrift.



Op welke manier geeft de gemeente uitvoering aan burgerparticipatie en welke lessen zijn te trekken voor de toekomst, met het oog op de invoering van de Omgevingswet?

De hoofdvraag is beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen:

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, rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente hanteert voor participatieprocessen?
3. Op welke manier geeft de gemeente uitvoering aan de participatie van burgers in de vormgeving, uitvoering en evaluatie van beleid?
4. In hoeverre worden inhoudelijke en procesdoelen gehaald op het gebied van burgerparticipatie?
5. Wat zijn ervaren knelpunten in de uitvoering van participatieprocessen en wat gaat er goed?
6. Waar staat de gemeente in het voorwerk van de implementatie van de Omgevingswet ten aanzien van participatie?
7. Hoe vervult de raad zijn rol op dit moment als het gaat om participatie en hoe zou die rol er, mede gezien de komst van de nieuwe Omgevingswet, in de toekomst uit moeten zien?
8. Wat zijn wensen, verwachtingen en ambities voor de toekomst van de gemeente op het gebied van participatie?

Onderzoeksuitvoering

In januari 2022 vond het startgesprek plaats. 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 algemene beleidskaders van Waalwijk en drie naar de documenten van de verschillende casussen.

De resultaten van deze documentanalyse zijn vervolgens getoetst en verdiept in zes gesprekken met twee wethouders, bestuursadviseur, drie ambtelijk verantwoordelijken van de onderzochte participatietrajecten en verscheidene extern betrokkenen van de onderzochte participatietrajecten. Daarnaast is er in september 2022 een raadsworkshop gehouden. Dit was een interactieve sessie met een vertegenwoordiging van de raad over participatie en de rol van de raad hierin.

Gedurende de onderzoeksperiode bleek omtrent de in eerste instantie geselecteerde casussen niet alle benodigde documentatie om het onderzoek uit te voeren voorhanden en essentiële contactpersonen niet bereikbaar. Deze casussen betroffen de participatietrajecten 'Akkerlaan 20' en 'Kasteellaan'. De projectleider van de casussen was ten tijde van het onderzoek gedurende een aantal maanden afwezig in verband met ziekte en het bleek lastig om met iemand anders vanuit de ambtelijke organisatie over deze casussen in gesprek te gaan. Daarnaast was de aanwezige documentatie summier en zonder een nadere mondelinge toelichting lastig te interpreteren.

Daarom is de casuselectie tijdens de onderzoeksperiode gewijzigd. Uiteindelijk zijn de participatietrajecten van de volgende drie casussen onderzocht: Omgevingsvisie, De Amstel/Drogerij 55 en Raadhuisplein Sprang-Capelle. Bij deze laatste casus was niet alle documentatie aanwezig doordat het traject relatief lang geleden heeft plaatsgevonden en de desbetreffende projectleider niet meer in die



functie werkzaam was binnen de gemeentelijke organisatie van Waalwijk. De volgende documenten ontbraken: verslagen van de tweede en derde bijeenkomst van de klankbordgroep en de zienswijzen en het raadsbesluit van de start van het traject rond 2008/2009. Er lijken geen documenten aanwezig te zijn die de voorbereiding van de participatiebijeenkomsten beschrijven. Dit geldt ook voor de aanwezigheid van eventuele verslagen van de bewonersbijeenkomsten.

Op basis van de documentenanalyse en de gevoerde gesprekken is de nota van bevindingen tot stand gekomen. Deze nota van bevindingen is op 28 november 2022 voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor wederhoor op feitelijke onjuistheden. Op 12 december 2022 is hierop een reactie ontvangen. De gemaakte opmerkingen zijn, daar waar het feitelijke onjuistheden betrof, verwerkt in de nota van bevindingen. Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld en is het geheel op 22 december aangeboden voor een bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders. Deze bestuurlijke reactie, ontvangen op 7 februari 2023, maakt integraal onderdeel uit van dit rapport. Een kort nawoord van de opdrachtgever, de rekenkamercommissie Waalwijk, is hierna toegevoegd.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de *bestuurlijke nota* en de *nota van bevindingen*. De bestuurlijke nota bevat de onderzoeksverantwoording, beantwoording deelvragen en conclusies en aanbevelingen. Daarna is de bestuurlijke reactie van het college integraal opgenomen. Hierna volgt het nawoord van de Rekenkamercommissie Waalwijk. Als laatste volgt de nota van bevindingen, een gedetailleerde omschrijving van de onderzoeksresultaten.



Beantwoording deelvragen

Het rapport beantwoord indirect acht deelvragen. In dit hoofdstuk worden alle deelvragen kort, maar expliciet beantwoord.

1. Welke (beleids)doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld ten aanzien van participatie, qua inhoud én proces, binnen het fysieke domein?

De gemeente Waalwijk heeft haar doelstellingen niet op papier vastgelegd. Waalwijk presenteert haar beleid op een website en een routekaart. De gemeente wil het participatiebeleid continu ontwikkelen. Daarvoor zet de gemeente verschillende participatiemiddelen in om verschillende groepen inwoners laagdrempelig te betrekken. De website 'meedoen in Waalwijk'³ en de routekaart zijn hiervoor opgesteld. Het stappenplan voor participatie, gepresenteerd via de routekaart 'Meedoen in Waalwijk', staat op de website. Dit biedt ondersteuning aan inwoners, medewerkers en professionele partijen die aan de slag gaan met participatie.⁴ Daarnaast zet de gemeente verschillende andere creatieve middelen in om inwoners te betrekken. De gemeente wil inwoners motiveren en inspireren om meer betrokkenheid bij de gemeente te tonen.

De gemeente Waalwijk vindt het belangrijk dat inwoners zich betrokken voelen bij wat er in Waalwijk, Sprang-Capelle en Waspik gebeurt. De gemeente wil:

- / Dynamische kaders creëren; waar gewenst, is er de ruimte voor iedereen om de kaders bij te stellen
- / Helderheid richting inwoners, medewerkers, raadsleden en professionele partijen over de mogelijkheden die er in Waalwijk zijn om iedereen mee te laten doen; ruimte voor iedereen om deze mogelijkheden eenvoudig aan te vullen of aan te passen.

In de interviews komt wel een duidelijke visie naar voren. Hier wordt gesteld dat het doel van participatie niet is dat iedereen het eens wordt met elkaar, maar dat het erom gaat dat inwoners meegenomen worden in beleid en projecten waaraan de gemeente werkt. En, dat argumenten van inwoners voor en tegen een plan gehoord worden. Iedereen moet de ruimte hebben om mee te doen in het participatieproces. De raad heeft hierna de taak om een besluit te nemen.

Waalwijk wil meer doen om inwoners te betrekken die normaal gesproken niet uit zichzelf naar de gemeente komen, blijkt uit interviews. De gemeente wil dat iedereen de kans krijgt om mee te doen.

Met de routekaart en de website 'Meedoen in Waalwijk' geeft de gemeente aan het belangrijk te vinden om betrokkenheid bij inwoners te organiseren. De routekaart moet stimuleren om de procesdoelen van participatietrajecten vooraf in kaart te brengen. Door o.a. de vragen: waarom en wie moeten/willen meedoen en wat wordt de bijdrage van iedereen?

³ <https://meedoen.waalwijk.nl>

⁴ Raadsvoorstel 2020-045921, p.2.



Afgelopen jaar heeft de gemeente Waalwijk gewerkt aan een handreiking participatie. Deze moet nog vastgesteld worden door het college.

2. Wat zijn de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente hanteert voor participatieprocessen?

De spelregels zijn vastgelegd in de routekaart. Waalwijk typeert niet de verschillende rollen en bijbehorende verantwoordelijkheden van alle actoren. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (vooralsnog) in juli 2023 is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor participatie. Dit wordt niet expliciet vermeld door de gemeente Waalwijk. Op de website Meedoen in Waalwijk staat enkel het volgende: "In de nieuwe Omgevingswet is participatie heel belangrijk. Initiatiefnemers (dit kunnen wij allemaal zijn) gaan zelf met hun omgeving in gesprek over hun plan."

De routekaart dekt een aantal belangrijke elementen, zoals het in kaart brengen van de betrokkenen en de gekozen participatievorm. Daarnaast wordt ook de rol van de gemeente geborgd. De routekaart stelt hiermee de spelregels voor participatie vast in een overzichtelijk geheel. Voor inwoners is dit toereikend, maar voor de gemeentelijke organisatie en commerciële initiatiefnemers zoals projectontwikkelaars niet, blijkt uit interviews.

De rol en het moment van betrekken van de raad en het college wordt in de routekaart niet getypeerd. Wat wordt er van hen verwacht in participatietrajecten? Welke verantwoordelijkheden hebben zij? En waar in het proces dienen ze betrokken te worden?

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

De gemeente Waalwijk kent een grote verscheidenheid aan participatiemiddelen. Op de website 'Meedoen in Waalwijk' worden deze toegelicht. Naast de benoemde participatiemiddelen op de site is de gemeente bezig met het voorbereiden van de eerste Burgerbegroting.

De gemeente is bezig met het opstellen van een actuele participatieverordening. Met de komst van de Omgevingswet moet participatie een standaard onderdeel in de gemeentelijke werkwijze op het gebied van de fysieke leefomgeving worden. Bij een omgevingsvergunning is participatie een aanvraagvereiste voor de initiatiefnemer, dit kan zowel de gemeente zelf als een particulier zijn. De initiatiefnemer moet aangeven óf en zo ja hoe inwoners, bedrijven, etc. zijn betrokken en wat daar de resultaten van zijn geweest. De raad kan een rol spelen in het aanwijzen van activiteiten waarbij participatie verplicht is. Zo kan de raad een lijst opstellen van activiteiten waarbij de initiatiefnemers participatie met derden moet uitvoeren. De raad van Waalwijk heeft dit op 24 februari 2022 gedaan.

Er zijn geen concrete handvatten voor het inrichten, monitoren en evalueren van participatietrajecten vastgelegd. Dit leidt in trajecten tot onduidelijke verwachtingen tussen raad, college en ambtelijke organisatie, maar werkt ook door in verwachtingen die inwoners hebben van participatietrajecten. In de



onderzochte cases was niet altijd duidelijk hoe het participatieproces er uit zag en welke inbreng er werd verwacht.

4. In hoeverre worden inhoudelijke en procesdoelen gehaald op het gebied van burgerparticipatie?

De gemeente Waalwijk vindt het belangrijk dat inwoners zich betrokken voelen bij wat er in Waalwijk, Sprang-Capelle en Waspik gebeurt. Daarbij wil de gemeente haar best doen om inwoners te betrekken die zich minder geroepen voelen om mee te denken en zich daardoor niet vaak laten zien en horen. Daarvoor heeft de gemeente ook middelen ingezet die het voor verschillende type mensen mogelijk maakt om mee te denken/doen. Zoals een panel, een app, Waalwijk LAB's en bijeenkomsten met Waalwijkse jongeren.

Er zijn geen concrete doelstellingen vastgesteld. Uit de cases en interviews blijkt het in de praktijk lastig te zijn om mensen te bereiken die zich minder laten horen. Via online participatiemiddelen wordt een grotere groep personen bereikt, maar veelal worden met name de 'usual suspects' bereikt. Voor inwoners is het daarnaast niet altijd duidelijk hoe het participatieprocessen er uit zien en welke inbreng er verwacht wordt, ondanks dat over het algemeen voorafgaand aan trajecten wordt gecommuniceerd om welk niveau inwoners kunnen meedenken.

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

Waalwijk ervaart de volgende knelpunten omtrent participatie:

- / De omgang met ontevreden inwoners
- / Het betrekken van 'unusual suspects'
- / Verwachtingenmanagement bij inwoners
- / Tekortkoming in beleid voor ambtelijke organisatie en commerciële initiatiefnemers

Zaken die goed gaan omtrent participatie in Waalwijk zijn:

- / Standaard inzetten van digitale vragenlijsten in participatietrajecten
- / Ontwikkeling van de website 'Meedoen in Waalwijk' en de routekaart is prettig voor inwoners
- / Routekaart biedt een kader voor participatie

6. Waar staat de gemeente in het voorwerk van de implementatie van de Omgevingswet ten aanzien van participatie?

Waalwijk is net als veel andere gemeenten nog niet voldoende voorbereid op de komst van de Omgevingswet. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet in juli 2023 is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor participatie. Dit wordt niet expliciet vermeld in het participatiebeleid (website en routekaart) van de gemeente Waalwijk. Op de website staat enkel het volgende: "In de nieuwe



Omgevingswet is participatie heel belangrijk. Initiatiefnemers (dit kunnen wij allemaal zijn) gaan zelf met hun omgeving in gesprek over hun plan.”

De routekaart dekt een aantal belangrijke elementen, zoals het in kaart brengen van de betrokkenen en de gekozen participatievorm. Daarnaast wordt ook de rol van de gemeente geborgd. De routekaart stelt hiermee de spelregels voor participatie vast in een overzichtelijk geheel. Voor inwoners is dit toereikend, maar voor de gemeentelijke organisatie en commerciële initiatiefnemers zoals projectontwikkelaars niet, blijkt uit interviews. Zo wordt de rol van de raad en het college niet getypeerd. Wat wordt er van hen verwacht in participatietrajecten? Welke verantwoordelijkheden hebben zij? En waar in het proces dienen ze betrokken te worden?

7. Hoe vervult de raad zijn rol op dit moment als het gaat om participatie en hoe zou die rol er, mede gezien de komst van de nieuwe Omgevingswet, in de toekomst uit moeten zien?

De rol die de raad inneemt in participatietrajecten is op dit moment beperkt tot informeren. In verschillende interviews komt het belang dat raadsleden aan participatie hechten duidelijk naar voren. Maar er is geen overeenstemming binnen de raad over welke rol raad, college, ambtelijke organisatie en extern betrokkenen dienen in te nemen in participatietrajecten. Als de raad vooraf meer en duidelijkere kaders stelt, kan de raad zijn controlerende functie aan het eind van een participatietraject beter uitvoeren. Dit zorgt voor een betere beoordeling van participatie waardoor de raad kan bepalen of participatie 'geslaagd' is. Dit laatste is momenteel een lastig punt voor de raad.

In de geselecteerde casussen voor dit onderzoek is de rol van de raad beperkt gebleven tot informeren. De algemene procedure in Waalwijk is als volgt. Voorafgaand aan bestemmingsplanprocedures ontvangt de raad altijd een raadsinformatiebrief waarin de raad geïnformeerd wordt over het proces. Via een raadsvoorstel wordt verslag gedaan van het doorlopen participatietraject. Met de routekaart, en verder geen inspraak, biedt de raad veel ambtelijke vrijheid.

De raad heeft, ter voorbereiding op de Omgevingswet, besloten bindend te adviseren over gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Hiertoe is een lijst vastgesteld waarbij advies van de raad nodig is en participatie verplicht is.

8. Wat zijn wensen, verwachtingen en ambities voor de toekomst van de gemeente op het gebied van participatie?

De gemeente Waalwijk heeft de afgelopen jaren een sprong gemaakt op het gebied van participatie. De gemeente wil de komende jaren graag deze weg voortzetten. Een belangrijk punt hierbij is dat de gemeente wil leren. De participatietrajecten die op korte termijn worden uitgevoerd dienen als experiment voor de naderende Omgevingswet.



Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Waalwijk hanteert creatief participatiebeleid

Waalwijk heeft de keuze gemaakt om haar participatiebeleid niet, zoals veel andere gemeenten, in een tekstueel pdf-bestand te formuleren, maar in een digitaal format te realiseren. Dit digitale beleid, de site en de routekaart, heeft het voordeel dat het dynamisch is en ruimte biedt voor tussentijdse aanvullingen en aanpassingen. Zo kan continu worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen en kunnen lessen uit de praktijk worden meegenomen. De gemeente Waalwijk informeert de samenleving regelmatig over het bestaan van de website 'Meedoen in Waalwijk'.

Daarnaast zet de gemeente een breed scala aan participatiemiddelen in voor de verschillende participatieniveaus. Op deze manier kan de gemeente verschillende type inwoners bereiken op een manier die hen aanpreekt.

Geen duidelijke definitie van participatie en onduidelijkheid over wanneer participatie 'geslaagd' is

De gemeente Waalwijk heeft de visie op participatie niet in beleid gevat. Uit de interviews blijkt veel enthousiasme, maar er is geen definitie van participatie vastgelegd. Het gebrek aan een duidelijke visie of geformuleerde definitie van participatie komt naar voren in de interviews. Zo geven geïnterviewden ook aan dat het onduidelijk is wanneer participatie 'geslaagd' is. Er is geen kader waaraan dit getoetst kan worden. Hier is wel behoefte aan, zowel bij de raad als bij de ambtelijke organisatie als bij initiatiefnemers, blijkt uit interviews. Het is nu onduidelijk wat het doel participatie is, wanneer er voldoende is geparticipeerd is en wanneer deze participatie goed genoeg is.

Participatie-instrumenten sluiten niet altijd aan bij participatieniveaus

Het bereiken van alle typen bewoners, en niet alleen de 'usual suspects', wordt in Waalwijk lastig gevonden. De gemeente beseft goed dat "one size fits all" bij participatie niet werkt. Waalwijk probeert met verschillende vormen van participatie een diverse groep inwoners te bereiken. Een voorbeeld hiervan is de combinatie van participatiemiddelen die is ingezet bij de casus 'Omgevingsvisie'. Op de website 'Meedoen in Waalwijk' worden de mogelijkheden die Waalwijk biedt toegelicht. De website 'Meedoen in Waalwijk' presenteert de verschillende participatie-instrumenten onder de volgende vier participatieniveaus: meeweten, meedenken, meebeslissen en meewerken. Echter, de indeling van de participatie-instrumenten is niet altijd duidelijk. Zo valt het Waalwijkse Lab, waar over thema's wordt gebrainstormd onder meewerken, terwijl het op basis van de beschrijving meer in de categorie meedenken thuis lijkt te horen. Een ander voorbeeld is het participatieniveau 'meebeslissen'. Het is niet duidelijk op welke wijze inwoners kunnen meebeslissen via het Waalwijkse podium of de bewonersavond.



De routekaart en de website voldoen voor inwoners, maar zijn onvoldoende toereikend voor de gemeentelijke organisatie

Zo bieden de routekaart en website geen handvatten voor het onderscheiden van de rollen van de ambtelijke organisatie, de raad en het college. Een belangrijke connectie die mist is de link met de afdeling communicatie. Participatie en communicatie gaan vaak hand in hand. De rol en het moment van betrekken van de raad en het college wordt in de routekaart niet getypeerd. Wat wordt er van hen verwacht in participatietrajecten? Welke verantwoordelijkheden hebben zij? En waar in het proces dienen ze betrokken te worden? Er zijn geen concrete handvatten voor het inrichten, monitoren en evalueren van participatietrajecten vastgelegd. Dit leidt in trajecten tot onduidelijke verwachtingen tussen raad, college en ambtelijke organisatie, maar werkt ook door in verwachtingen die inwoners hebben van participatietrajecten.

Uit het coalitieprogramma 2022-2026 blijkt dat de gemeente vooruitstrevend wil zijn. De coalitie wil pionieren in participatie en democratische vernieuwing. Dit laat de gemeente ook zien met de verschillende participatiemiddelen en -methoden die de gemeente inzet. Daarnaast streeft de gemeente ernaar om te voldoen aan de normen van de Omgevingswet. Het ontbreekt in de beleidsstukken echter aan de concrete handvatten die de veranderingen die de Omgevingswet, wat betreft participatie, met zich meebrengt kan helpen realiseren. Zo is door het beperkte beleid niet gegarandeerd dat alle betrokkenen dezelfde informatiepositie hebben over de inhoud, het proces en de spelregels van participatie. Ook scheidt de gemeente regelmatig geen heldere verwachtingen bij betrokkenen (intern en extern) ten aanzien van participatietrajecten. Daarnaast zijn er geen toetsingscriteria geformuleerd waarlangs participatietrajecten (achteraf) objectief geëvalueerd kunnen worden. Ten slotte is niet duidelijk aangegeven welke rollen de raad, het college, de organisatie, initiatiefnemers en ketenpartners hebben in participatieprocessen.

Waalwijk is onvoldoende voorbereid op de Omgevingswet

Het is voor de raad nog onduidelijk welke positie en rol zij krijgen ten aanzien van participatie onder de Omgevingswet. Zij verwachten dat hun rol verandert. Maar op welke manier, is nog voor veel raadsleden niet helder. Met de komst van de Omgevingswet en het gebrek aan beleid voor zowel de ambtelijke organisatie als de commercieel initiatiefnemers kan het huidige beleid aangevuld worden zodat het Omgevingswet-proof is. Zo worden twee vliegen in één klap geslagen. Voor de raad is hier belangrijk dat zij het college hier opdracht toe geven in hun kaderstellende rol.

Aanbevelingen

Stuur als raad meer op participatie

De raad heeft in alle drie de onderzochte participatietrajecten een beperkte rol. De raad laat hiermee veel vrijheid aan de ambtelijke organisatie. Het is aan te bevelen om als raad een meer proactieve houding aan te nemen ten aanzien van participatietrajecten. Hierbij is het cruciaal dat de volksvertegenwoordigende functie van de raad wordt onderscheiden van de kaderstellende en controlerende functie. Bespreek met elkaar op welke wijze de raad zijn rol bij participatietrajecten wil invullen en zet dat op papier.



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 verschilt sterk per gemeente of de raad kaderstellend optreedt of als eindbeslissers. 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. Vanuit deze vertrekpunten moet de raad nadenken op welke beleidsterreinen en op welke manier participatie gewenst is. Wanneer het gesprek over de Omgevingswet wordt geagendeerd kan dit gecombineerd worden met een breder gesprek over participatie.

In de interviews komt de wens voor meer kaders naar voren. Hier ligt ook een taak voor de raad. Het huidige beleid, de route en de website, zijn onvoldoende toegerust op de ambtelijke organisatie en de commerciële initiatiefnemers. Het is dan ook aan te bevelen om als raad kaders mee te geven om de ambtelijke organisatie beter in staat te stellen participatietrajecten op een zorgvuldige manier vorm te geven.

Maak afspraken over de rollen van de raad en het college

De routekaart dekt een aantal belangrijke elementen, zoals het in kaart brengen van de betrokkenen en de gekozen participatievorm. Daarnaast wordt ook de rol van de gemeente geborgd. De routekaart stelt hiermee de spelregels voor participatie vast in een overzichtelijk geheel. Hierin worden de rol van de raad en het college niet getypeerd. Wat wordt er van hen verwacht in participatietrajecten? Welke verantwoordelijkheden hebben zij? En waar in het proces dienen ze betrokken te worden? Het valt dan ook aan te bevelen om deze rollen van te voren vast te leggen.⁵ Momenteel wordt de raad bij bestemmingsplannen via een raadsinformatiebrief geïnformeerd over het te doorlopen participatieproces. Het is aan te bevelen te bezien of de raad hiermee op voldoende momenten wordt geïnformeerd en deze afspraak vast te leggen op papier.

Dit kan bijvoorbeeld een plek krijgen in de participatieverordening die momenteel wordt herzien. De raad heeft de mogelijkheid om een lijst met buitenplanse activiteiten vast te stellen waarbij verplichte participatie dient plaats te vinden. Dit heeft de raad al gedaan.

Creëer specifiek beleid en/of handvatten voor de ambtelijke organisatie

Met de website 'Meedoen in Waalwijk' heeft Waalwijk vernieuwend participatiebeleid opgesteld. Gesprekspartners geven aan dat de website zorgt voor aantrekkelijk en een veranderlijke aanpak. Dat wordt als positief ervaren. Echter blijkt ook dat de aanpak met name werkbaar is voor inwoners. Het is niet toereikend voor de ambtelijke organisatie. Het is aan te bevelen voor de ambtelijke organisatie een aparte aanpak op te stellen. Hierbij is het belangrijk om in ieder geval de volgende twee onderdelen mee te nemen. Ten eerste helpt het als er een duidelijke visie op participatie is. Ga als college, raad en ambtelijke organisatie het gesprek aan over wat Waalwijk onder participatie verstaat en definieer dit. Ten tweede dient er gesproken te worden over welke handvatten hierbij gewenst zijn. Denk bijvoorbeeld aan een checklist die ambtelijke verantwoordelijken helpt in het organiseren van een zorgvuldig

⁵ Een voorbeeld van het beschrijven van de verschillende rollen is opgenomen in Bijlage 6.



participatieproces.⁶ Dit biedt direct de mogelijkheid om het beleid zo vorm te geven dat het Omgevingswet-proof is. Daarnaast zorgt het helder formuleren van de kaders vooraf voor een betere mogelijkheid voor verantwoording achteraf. Zo hoeft niet per traject opnieuw bepaald te worden wanneer participatie voldoende of goed is, maar kan dit aan de hand van bijvoorbeeld een checklist worden gestroomlijnd.⁷ Ook kunnen formats voor een stakeholderanalyse of een communicatieplan helpen. Mogelijk kan de handreiking participatie die de gemeente in ontwikkeling heeft hieraan bijdragen.

Dit betekent niet dat alles moet worden vastgelegd in beleid. Blijf gebruik maken van de creativiteit en dynamiek om in te blijven spelen op nieuwe ontwikkelingen. Dit is de kracht van de huidige participatie-insteek in de gemeente Waalwijk.

Creëer specifiek beleid en/of handvatten voor commerciële initiatiefnemers

Het participatiebeleid in Waalwijk is niet van toepassing voor commerciële initiatiefnemers. Zij hebben behoefte aan andere handvatten dan inwoners die met een idee komen. Het is dan ook aan te bevelen om een aparte aanpak, bijvoorbeeld in de vorm van een routekaart, te creëren voor commerciële initiatiefnemers.⁸ In de bijlagen staan voorbeelden van ondersteuning die aan initiatiefnemers geboden kan worden. Voor commerciële initiatiefnemers is het van belang dat aanvullend hierop spelregels worden vastgesteld die de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemers ten opzichte van zowel de gemeente als de inwoners beschrijft. Bij een commerciële initiatiefnemer, zoals een projectontwikkelaar, betreffen de initiatieven regelmatig grote projecten met relatief grote impact op de omgeving. Dat participatie zorgvuldig gebeurt en groots wordt aangepakt is daarom extra belangrijk. Spreek daarom af wat de verhoudingen tussen de gemeente en de ontwikkelaar zijn in het participatieproces. Maar ook of en wanneer het participatieplan van de ontwikkelaar wordt getoetst en eventueel voorzien van feedback door de gemeente. En hoe worden de belanghebbenden gedurende het traject op de hoogte gehouden?

De bekendheid van het beleid is hierbij relevant; initiatiefnemers dienen door de gemeente actief te worden benaderd met beleid. Op deze manier kan de gemeente zorgvuldige participatieprocessen waarborgen. Het proces omschreven in de motie 'Kaders participatieproces initiatiefnemer van ruimtelijke ontwikkeling' uit 2019 bevat hiervoor prima handvatten. Daarnaast kan de handreiking participatie die de gemeente in ontwikkeling heeft hier mogelijk aan bijdragen.

Geef aandacht aan evaluatie van participatietrajecten

Bij het opstellen van nieuw beleid is het aan te bevelen expliciet aandacht te geven aan evaluatie van participatietrajecten: zo zorg je ervoor dat de informele lessen die je met elkaar opdoet ook geformaliseerd worden, terug te vinden zijn en zo leidraad kunnen bieden voor de toekomst. In de huidige routekaart is dit opgenomen. Zorg ook dat dit in beleid gericht op de ambtelijke organisatie en beleid gericht op commercieel initiatiefnemers ook wordt opgenomen.

Maak inzichtelijk welk type inwoners je wilt betrekken

⁶ Een voorbeeld van een checklist voor de ambtelijke organisatie is opgenomen in Bijlage 3.

⁷ Een voorbeeld van een checklist voor de ambtelijke organisatie is opgenomen in Bijlage 3.

⁸ Een voorbeeld van ondersteuning voor commerciële initiatiefnemers is opgenomen in Bijlage 4.



Scheer bij een stakeholderanalyse niet alle inwoners over één kam. De inwoner van Waalwijk bestaat niet. Inwoners hebben ieder andere voorkeuren voor de manier waarop ze willen participeren met de gemeente. Door dit in kaart te brengen kun je inwoners aanspreken op een manier die bij hen past. Dit zorgt voor een grotere betrokkenheid van een gevarieerdere groep inwoners.



Reactie van college van B&W

De Rekenkamercommissie van de gemeente Waalwijk

D2023-01-015165

Ons kenmerk	2023-004768	Behandeld door	Esther van der Donk
Uw brief		Documentnummer	D2023-01-015165
Uw kenmerk		Datum verzonden	

Betreft Bestuurlijke reactie op rapport DoeMee onderzoek Participatie en Omgevingswet

Geachte heer, mevrouw,

Op 22 december 2022 bood u ons uw verslag aan van het DoeMee onderzoek Participatie en Omgevingswet. Graag willen we u bedanken voor het vele werk dat u gestoken heeft in het doen van dit onderzoek en het schrijven van uw rapport. In deze brief treft u onze reactie op uw rapport aan.

Opzet rapport

In uw rapport heeft u de volgende hoofdvraag geformuleerd: "Op welke manier geeft de gemeente uitvoering aan burgerparticipatie en welke lessen zijn te trekken voor de toekomst, met het oog op de invoering van de Omgevingswet?". De hoofdvraag heeft u beantwoord aan de hand van deelvragen en voorzien van conclusies en aanbevelingen.

Bestuurlijke reactie

De in het rapport benoemde omissies bij de deelvragen zijn voor ons college herkenbaar. Met de inmiddels vastgestelde Handreiking Participatie is al een deel van de omissies weggenomen. In uw conclusies en aanbevelingen geeft u relevante punten aan voor participatie in relatie tot ruimtelijke plannen. Een aantal punten is inmiddels aangepakt en met de rest gaan we de komende tijd aan de slag. Voor het overzicht geven we hierna een korte toelichting van wat we al gedaan hebben en wat we nog gaan doen. Waar nodig betrekken we bij het vervolg de inhoud van uw rapport om beleid, regels en werkafspraken verder aan te scherpen. Op deze wijze zijn we op de goede weg bij onze voorbereiding op participatie zoals bedoeld onder Omgevingswet.

Wat hebben we al gedaan?

- **Participatiebeleid vastgesteld:** met het [Raadsbesluit participatiebeleid 2020](#) is dynamisch participatiebeleid vastgesteld in de vorm van een [Routekaart meedoen in Waalwijk](#) en [Website Meedoen in Waalwijk](#).
- **Omgevingsvisie 1.5 vastgesteld:** een overzicht van bestaand beleid (Omgevingsvisie 1.0) is aangevuld met een beleidsbasis voor een gezonde fysieke leefomgeving (Omgevingsvisie 1.5). Zie www.waalwijk.nl/omgevingsvisie. Het vastgestelde participatiebeleid is onderdeel van dit overzicht van beleid en toegankelijk via de [thematische ingang](#) van de omgevingsvisie.
- **Handreiking Participatie vastgesteld:** als uitwerking van het participatiebeleid heeft het college een [Handreiking Participatie](#) vastgesteld in december 2022 en toegelicht in de [raadsinformatiebrief 105-22](#).
- **Raadsbesluit over participatieplicht genomen:** de raad heeft bij besluit van 24 februari 2022 activiteiten aangewezen waarvoor een bindend adviesrecht en participatieplicht geldt. Zie [Raadsbesluit Adviesrechttraad, participatieplicht en delegatie onder de Omgevingswet en bijlage 1 en 2](#).



- **Raadsmoties toegepast:** twee raadsmoties over kaders van het participatieproces bij ruimtelijke plannen zijn in dezelfde raadsvergadering overgenomen en worden toegepast. Zie [Kaders participatieproces initiatiefnemer van ruimtelijke ontwikkeling \(11042019\)](#) en [Participeren bij een coördinatiegeregeling \(04062020\)](#). De inhoud van deze moties is ook verwerkt in de Handreiking.

Wat gaan we nog doen?

- **Omgevingsvisie 2.0 vaststellen:** we streven ernaar eind 2024 te kunnen beschikken over een omgevingsvisie zoals bedoeld in de letter en geest van de Omgevingswet. Onderdeel van deze visie is een participatieparagraaf.
- **Handreiking Participatie gefaseerd in gebruik nemen:** vanaf januari 2023 zetten we de Handreiking al in bij bestemmingsplannen. Voor projecten (zowel die van derden als van de gemeente zelf) en omgevingsvergunningen faseren we de invoering. Op 1 juli 2023 werken we volledig volgens de Handreiking. Het maken van proces- en werkafspraken vraagt serieuze aandacht en tijd van meerdere gemeentelijke teams. De ingebruikname voorzien we van diverse interne en externe communicatiemiddelen, zoals intranet, website en (sociale) media. Met als bedoeling dat de Handreiking zowel binnen als buiten de organisatie toegepast gaat worden. En dat we door te werken met de Handreiking daar waar nodig steeds verbeteringen, aanpassingen en aanvullingen doen. Het organiseren van structurele momenten voor evaluatie is hier ook onderdeel van. Het werken met deze Handreiking zal voor het eerst geëvalueerd worden in september 2023. Waar nodig zal de Handreiking aangepast worden. We zullen hier de raad eind 2023 over informeren.
- **Participatieverordening vaststellen:** we gaan de huidige Inspraak- en Participatieverordening vervangen. Het ontwikkelen van een nieuwe Participatieverordening is complexer gebleken dan verwacht. Wij wachten daarom op een nieuwe versie van een voorbeeld of modelverordening die de VNG in ontwikkeling heeft.
- **Ondersteunende instrumenten doorontwikkelen:** om een impuls te geven aan bewonersparticipatie werken wij aan de volgende maatregel die in de begroting 2023 is opgenomen (CP22_26|6.006): "Om structureel op een gestructureerde en integrale wijze invulling te geven aan bewonersparticipatie is een jaarlijks budget van Euro 100k nodig. Hiermee kunnen de kosten gedekt worden voor de inzet van ondersteunde instrumenten zoals bijvoorbeeld het up-to-date houden en uitbreiden van de website meedoen (10k), Hoplr (20k), een onafhankelijk bewonerspanel (TIP Waalwijk, 20k), inrichten, uitrollen, en uitvoeren van uitdaagrecht (30k), interne trainingen ambtelijk apparaat (20k) en dergelijke." Daarvan is 50.000 euro inmiddels verwerkt als extra budget in de begroting. Met het bijwerken van de website [Meedoen in Waalwijk](#) is achter de schermen, al een begin meegemaakt. Zo zal er het eerste half jaar van 2023 een aparte (sub)pagina komen voor bewonersparticipatie bij ruimtelijke initiatieven.

Tot slot

We concluderen dat we in Waalwijk op het gebied van bewonersparticipatie, vooral in het licht van de Omgevingswet, al op de goede weg zijn. Maar dat er ook nog de nodige stappen te zetten zijn waarbij bewonersparticipatie altijd onze aandacht zal blijven vragen. Het blijft een doorlopend proces. Uw rapport helpt ons daarbij.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
het college van Waalwijk,

de secretaris,



Michel Tromp

de burgemeester,



Sacha Ausems



Nota van Bevindingen



**Necker
van Naem**

Vooraf

Participatie en de Omgevingswet

De Omgevingswet gaat naar verwachting op 1 juli 2023 in.⁹ De implementatie van de wet is meerdere keren uitgesteld om gemeenten, en andere overheden, de ruimte te geven om de wet op een zorgvuldige en verantwoorde wijze in te voeren.¹⁰

Omgevingswet biedt belangrijk kader voor gemeenten

Hoewel de wet momenteel nog niet is geïmplementeerd, wordt de Omgevingswet een belangrijk kader voor gemeenten. De Omgevingswet bundelt 27 bestaande wetten en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Het doel van deze herinrichting is om te komen tot een integrale aanpak van ruimtelijke ordening, milieu en natuur. De Omgevingswet stelt niet de regels, maar de fysieke leefomgeving centraal. De regels vormen het kader. De Omgevingswet heeft als uitgangspunten: minder en overzichtelijkere regels, meer vertrouwen en meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk.

De Omgevingswet bevat een aantal instrumenten die de gemeente kan ontwerpen. We gaan hier in op de Omgevingsvisie, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning.

De Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie worden langetermijnvisies en hoofdlijnen gegeven over de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving. Om één integraal kader vast te stellen, wordt het beleid op alle relevante aspecten van de ruimtelijke omgeving samengebracht en verbonden. Veel van dit beleid is vaak al aanwezig, maar is nog niet afgestemd op het overige (ruimtelijke) beleid, voor sommige aspecten moet nieuw beleid komen. Het is niet alleen een hulpmiddel voor gemeenten, maar stelt initiatiefnemers op de hoogte van de gewenste ontwikkelingsrichting binnen de gemeente.

De gemeente Waalwijk heeft al een aantal stappen ondernomen om hun beleid 'Omgevings-wet proof' te maken. Zo is er in twee fases vanuit een overzicht van bestaand beleid (Omgevingsvisie 1.0) toegewerkt naar een aanvullende beleidsbasis voor een gezonde fysieke leefomgeving (Omgevingsvisie 1.5). Hierbij ziet de gemeente de routekaart die de gemeente in 2020 ontwikkeld heeft als onderdeel van de beleidsbasis voor de komst van de Omgevingswet. Deze biedt handvatten voor het participatieproces en de in te zetten participatie-instrumenten.¹¹ Daarnaast is de gemeente bezig met het ontwikkelen van een handreiking participatie. Om Waalwijk 'Omgevingswet-proof' te maken, wordt participatie

⁹ Rijksoverheid. (14-10-2022). *Invoering van de Omgevingswet naar 1 juli 2023*. Geraadpleegd op 26-10-2022, via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/10/14/invoering-van-de-Omgevingswet-naar-1-juli-2023>

¹⁰ Rijksoverheid. *Nieuwe datum voor zorgvuldige start Omgevingswet: 1 juli 2022 (inmiddels gewijzigd naar 1 januari 2023)*. Geraadpleegd op 20-7-2022, via

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/Omgevingswet/nieuws/2021/05/27/nieuwe-datum-voor-zorgvuldige-start-Omgevingswet-1-juli-2022>

¹¹ Raadsvoorstel 2020-045921, p.2.



onderdeel van het opstellen van de nieuwe Omgevingsvisie.¹² Dit sluit aan bij de ambitie van het coalitieakkoord 2018-2022 om een gezonde leefomgeving te creëren in Waalwijk. De Omgevingsvisie 1.5 bevat een 'Bouwsteen gezonde fysieke leefomgeving' en heeft als doel het thema gezondheid in verbinding te brengen met de fysieke leefomgeving.¹³ De gemeente streeft naar een volledig Omgevingswet-proof visie in december 2024.

Het omgevingsplan

Iedere gemeente krijgt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet een tijdelijk omgevingsplan. In het tijdelijk deel van het omgevingsplan worden alle ruimtelijke regels uit bestaande bestemmingsplannen, beheersverordeningen en uitwerkingsplannen samengevoegd. Het Rijk voegt ook regels toe aan het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Dit heet de bruidsschat. Gemeenten krijgen tot 2030 de tijd om het tijdelijk deel van het omgevingsplan in te richten volgens de eisen van de Omgevingswet.

De omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is een uitbreiding van de omgevingsvergunning uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De omgevingsvergunning toetst of een initiatief uitgevoerd mag worden. Bij een omgevingsvergunning is participatie een aanvraagvereiste voor de initiatiefnemer, dit kan zowel de gemeente zelf als een particulier zijn. De initiatiefnemer moet aangeven óf en zo ja hoe inwoners, bedrijven, etc. zijn betrokken en wat daar de resultaten van zijn geweest.

Activiteiten kunnen 'buitenplans' zijn, dit houdt in dat ze in strijd zijn met het omgevingsplan en daarom niet gerealiseerd kunnen worden. Het bevoegd gezag, het college van B&W, kan besluiten dat er alsnog medewerking aan het voorstel wordt verleend.¹⁴ De raad kan een rol spelen in het aanwijzen van activiteiten waarbij participatie verplicht is. Zo kan de raad een lijst opstellen van activiteiten waarbij de initiatiefnemers participatie met derden moet uitvoeren. Wanneer de raad geen besluit neemt over bij welke activiteiten participatie verplicht wordt gesteld, neemt de raad dus eigenlijk het besluit dat participatie niet verplicht is.

De gemeenteraad van Waalwijk heeft dit wel vastgelegd. Er is een lijst opgesteld met gevallen waarvoor bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit advies van de raad nodig is en participatie verplicht is.¹⁵

Invoering van de Omgevingswet heeft grote gevolgen voor participatietrajecten in het fysieke domein

Eén van de belangrijkste doelen van de Omgevingswet is het bieden van meer ruimte aan initiatieven uit de samenleving. De Omgevingswet daagt gemeenten uit om de samenwerking met inwoners, bedrijven en organisaties (ketenpartners en belangenorganisaties) vorm te geven, zodat de keuzes voor de leefomgeving vooral gezamenlijk gemaakt worden. De zeggenschap en het eigenaarschap van inwoners

¹² Bouwsteen gezonde fysieke leefomgeving, p.4. (september 2021).

¹³ Bouwsteen gezonde fysieke leefomgeving, p.4. (september 2021).

¹⁴ VNG. *Participatie binnen de Omgevingswet: een toelichting voor raadsleden*, p.4.

¹⁵ Gemeente Waalwijk. *Raadsvoorstel Adviesrecht raad, participatieplicht en delegatie onder de Omgevingswet*. (14 december 2021).



over hun eigen woon-, werk- en leefomgeving zullen verder versterkt worden, met maatwerk waar mogelijk.

Voor zowel de Omgevingsvisie als het omgevingsplan geldt een motiveringsplicht. Hierbij dient de raad bij besluiten aan te geven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken in de voorbereiding. Daarnaast geldt voor het omgevingsplan ook kennisgeving vooraf. Hierbij dient de raad bij de kennisgeving van een besluit "wie worden betrokken, waarover en wanneer".¹⁶ Ook moet de raad hierbij aangeven wat zijn eigen rol is en wat de rol is van de initiatiefnemer. De Omgevingswet beoogt een cultuurverandering in de omgang met participatie.¹⁷ De houding van gemeentes dient te veranderen van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. Zo krijgen initiatieven vanuit de samenleving meer ruimte. Dat betekent niet dat de gemeente participatieprocessen moet loslaten. Juist niet. Het betekent dat de gemeente op de juiste manier het heft in handen moet nemen. De gemeente moet initiatiefnemers stimuleren om omwonenden en andere belanghebbenden vroegtijdig te betrekken. Vervolgens moet de gemeente erop toezien dat alle belangen goed afgewogen worden. Het is de taak van de gemeente om te blijven waken over het algemeen belang. Hoe dit vorm moet krijgen, is aan gemeenten zelf. De gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen om spelregels op te stellen die de initiatiefnemer moet afvinken, maar de gemeente kan er ook voor kiezen om bij elk initiatief afzonderlijk te beoordelen wat de beste strategie is.

Participatiebeleid kan houvast bieden

Omdat participatie maatwerk is, schrijft de Omgevingswet niet voor hoe participatie moet plaatsvinden, maar wel dát de gemeente keuzes moeten maken voor 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 of ze ruimte maken voor participatie, op welke wijze ze dat gaan doen en hoe zij de resultaten zullen verwerken.

Het gemeentelijk participatiebeleid kan een belangrijke rol spelen bij de afweging om wel of geen medewerking te verlenen aan een initiatiefnemer. Door het opstellen van gemeentelijk participatiebeleid geeft het gemeentebestuur daarnaast richting en houvast voor zichzelf, voor initiatiefnemers en voor andere belanghebbenden.

Participatie onder de Omgevingswet en gemeentelijke participatie

In dit rapport worden twee typen participatie onderscheiden. Gemeentelijke of overheidsparticipatie en burgerparticipatie of participatie voor initiatiefnemers van ruimtelijke plannen of projecten. Overheidsparticipatie betreft een initiatief vanuit de samenleving waarbij de overheid, in dit geval de gemeente, participeert. De gemeente kan bijvoorbeeld faciliteiten aanbieden of ondersteuning bieden bij het participatietraject. Een gemeente kan uiteraard ook initiatiefnemer zijn van ruimtelijke plannen. Dan is er sprake van burgerparticipatie. Inwoners participeren dan in de plannen van de gemeente.

¹⁶ VNG. *Participatie binnen de Omgevingswet: een toelichting voor raadsleden*, p.2.

¹⁷ 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>



Participatie kan ook breder zijn dan het ruimtelijk domein. Voorbeelden hiervan zijn participatie over bezuinigingstrajecten¹⁸ of een adviesraad sociaal domein. Dit onderzoek focust op participatie in het ruimtelijk domein, met een vooruitblik naar de voorgenomen invoering van de nieuwe Omgevingswet, die betreft activiteiten die gevolg hebben voor de fysieke leefomgeving.

Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau

Op 23 september 2022 is het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' ingediend.¹⁹ Dit wetsvoorstel is geen onderdeel van de Omgevingswet, maar beiden gaan wel over de inrichting en uitvoering van participatie door gemeenten. Er heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden. Het wetsvoorstel hangt samen met de Omgevingswet in de 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 beoogt het de verankering van het uitdaagrecht. Daarnaast is voorgesteld de huidige inspraakverordening te vervangen voor een participatieverordening.²⁰ De participatieverordening dient als verbreding op 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.

Normen in de Omgevingswet

De bevindingen in dit onderzoek worden langs de lat van de Omgevingswet gelegd, om te bepalen in hoeverre het beleid en de werkwijze van de gemeente Omgevingswet-proof zijn. Hiervoor toetsen wij de bevindingen aan onderstaand punten, voortkomend uit de Omgevingswet.

Thema		
Open en effectief proces	Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • Participatie krijgt zo vroeg mogelijk in het proces een plek. • Ieders inbreng kan worden meegenomen, voordat er onherroepelijke besluiten worden genomen. • Er wordt regelmatig met elkaar geëvalueerd met betrekking tot participatie.
	Specifiek voor participatie	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van een participatiestrategie (de gemeente geeft een bepaalde richting aan de manier waarop zij samenwerkt met extern

¹⁸ <https://www.rtvoost.nl/nieuws/317550/hellendoorn-vraagt-inwoners-om-mee-te-denken-over-acht-miljoen-euro-aan-bezuinigingen>

¹⁹

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A36210>

²⁰ <https://aandeslagmetdeOmgevingswet.nl/actueel/feiten-fabels/participatie-regels-Omgevingswet-versus/>



	georganiseerd door de gemeente	<p>betrokkenen) die organisatiebreed wordt toegepast en past bij de samenleving.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De raad houdt aan de ene kant overzicht en aan de andere kant de vinger aan de pols.
	Specifiek voor participatie georganiseerd door externe initiatiefnemers	<ul style="list-style-type: none"> • Er ligt een helder kader met afspraken waaraan initiatiefnemers moeten voldoen. • Er is ruimte voor alle initiatieven, ook die initiatieven die niet binnen een bepaald beleid of kader vallen. • Houding en gedrag krijgen een plek in het beleid om te komen van “nee, tenzij..” naar “ja, mits...”.
Rollen en verantwoordelijkheden	Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • Alle gemeentelijke rollen (raad, college, ambtelijke organisatie) zijn beschreven. • Opgedane lessen worden gemeentebreed geborgd en gedeeld.
	Specifiek voor initiatiefnemer-participatie	<ul style="list-style-type: none"> • De rol van de initiatiefnemer is expliciet opgenomen in het beleid. • De gemeente is benaderbaar voor initiatiefnemers. • Er bestaat afstemming, integraliteit en samenhang binnen de ambtelijke organisatie met het oog op het beoordelen en begeleiden van initiatieven. • De initiatiefnemer weet wat van hem wordt verwacht.
Politiek-bestuurlijk samenspel	Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • De ketenpartners (rol en belang) zijn in het participatiebeleid opgenomen. Denk daarbij aan andere overheden (buurtgemeenten, provincie, waterschap), maar ook aan de Veiligheidsregio, Omgevingsdienst enz. • Er zijn normen, criteria of spelregels om een participatietraject te kunnen beoordelen. Dat kunnen kwantitatieve en kwalitatieve criteria zijn. • Deze normen, criteria of spelregels zijn helder en duidelijk verwoord en scheppen heldere verwachtingen.



		<ul style="list-style-type: none">• Alle betrokkenen weten waar ze aan toe zijn en kunnen er rekening mee houden, met betrekking tot de toetsingscriteria.
Informatiepositie en transparantie		<ul style="list-style-type: none">• Informatie is volledig, tijdig, toegankelijk en voor iedereen (belanghebbenden, betrokkenen en raad) te begrijpen.• Informatievoorziening heeft een plek in het participatiebeleid.



1. Kaders in beeld

In dit hoofdstuk brengen we de visie, ambities en doelen van de gemeente Waalwijk op het gebied van participatie en de Omgevingswet in kaart. Daarnaast geven we inzicht in de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente heeft vastgesteld voor participatietrajecten. 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, rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente hanteert voor participatieprocessen?
4. In hoeverre worden inhoudelijke en procesdoelen gehaald op het gebied van burgerparticipatie?

1.1. Visie en richtlijnen in Waalwijk

In 2012 heeft Waalwijk de 'Algemene Inspraak- en Participatieverordening Waalwijk' vastgesteld. Dit document is wettelijk ingestoken. Momenteel is de gemeente bezig met het vernieuwen van deze participatieverordening, blijkt uit interviews. Hiermee loopt Waalwijk vooruit op het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau'.

Participatie in ontwikkeling

In het coalitieprogramma 2018-2022 komt naar voren dat Waalwijk volop haar participatiebeleid aan het ontwikkelen is. Aan de hand van nieuwe werkwijzen en verschillende experimenten probeert de gemeente, zowel vanuit de raad als de ambtelijke organisatie, een boost te geven aan participatie. Zo zijn er laagdrempelige discussieavonden voor inwoners, ondernemers en organisaties opgezet en zijn er instrumenten gecreëerd om participatie verder te stimuleren; denk bijvoorbeeld aan het Inwonerspanel, Het Beste Idee van Waalwijk en de Waalwijkse LABS.²¹ In het coalitieprogramma wordt de ambitie uitgesproken om burger- en overheidsparticipatie goed op elkaar te laten aansluiten om meer overeenstemming en duidelijkheid te creëren voor de inzet van de gemeente voor inwoners, ondernemers en organisaties. Daarnaast gaat de gemeente kijken naar de mogelijkheid van een Burgerbegroting.²² Op 29 januari 2019 heeft de gemeente geïnteresseerden uitgenodigd om bij het LAB, een brainstormsessie georganiseerd door de gemeente, hierover mee te praten.²³ Ook is er in 2019 een enquête uitgezet onder het inwonerspanel om te kijken of er interesse is in een Burgerbegroting. 84% van de 308 deelnemers gaf aan dit een goed idee te vinden.²⁴ Daarnaast heeft er onder andere een werkbezoek door inwoners, college- en raadsleden plaatsgevonden aan de gemeente Antwerpen en

²¹ Coalitieprogramma 2018-2022. *Samen duurzaam vooruit*, p.17-18.

²² Met een Burgerbegroting krijgen inwoners een deel van het gemeentelijk budget om te besteden.

²³ <https://www.bndestem.nl/waalwijk-heusden/burgerbegroting-in-waalwijk-de-inwoner-mag-het-zeggen~ac4127cb/>

²⁴ Gemeente Waalwijk. *Burgerbegroting februari 2019*.



Breda waar al enkele jaren met een Burgerbegroting wordt gewerkt. Het concept college- en raadsvoorstel Burgerbegroting is opgesteld. Echter heeft de raad in juni 2019, bij het vaststellen van de Kadernota 2020 bepaald dat 2020/2021 te vroeg is voor een Burgerbegroting.²⁵ Momenteel is het college druk met het treffen van voorbereidingen om in 2024 de eerste Burgerbegroting gaat plaatsvinden.²⁶ Het is nog onduidelijk in welke vorm deze Burgerbegroting gerealiseerd gaat worden.

In het meest recente coalitieakkoord 2022-2026 zet Waalwijk haar ambities voort. In de geest van de Omgevingswet wil Waalwijk dat er bij nieuwbouwplannen, participatieregels en een duidelijke routekaart zijn voor projectontwikkelaars.²⁷ Daarnaast wil Waalwijk verder ontwikkelen. Hier schrijft de coalitie het volgende over: "We zijn niet bang om te pionieren met participatie en democratische vernieuwing. Bij pionieren hoort ook fouten maken en daarvan leren. Die handschoenen pakken we op."²⁸

Ook in de interviews komt de passie waar de gemeentelijke organisatie mee aan participatie werkt duidelijk naar voren. De gemeente vindt het belangrijk om inwoners te bereiken die je normaliter niet hoort. In de breedte wil de gemeente inwoners betrekken bij alles waar de gemeente Waalwijk voor staat. Inwoners kunnen vervolgens zelf kiezen of ze hun rol pakken en op een hoger niveau willen meebeslissen of niet. In de interviews komt naar voren dat het erom draait dat iedereen de kans krijgt om mee te doen. Daarbij gaat het er niet om dat iedereen het eens wordt met elkaar, maar dat ieders stem gehoord wordt. Iedereen moet de ruimte hebben om mee te doen in het participatieproces. Hierna is het aan de raad om een besluit te nemen.

Evaluatie in 2017 blikt terug op de notitie burgerparticipatie en de uitvoering hiervan

De gemeente heeft in 2017 haar participatiebeleid geëvalueerd. Waalwijk kende op dat moment de volgende participatie-instrumenten: inwonerspanel, beste idee van Waalwijk, wijkwethouders en storytelling, Waalwijk werkt aan parels, wijkgericht werken 2.0, burgerparticipatie op de agenda en de krachttoer "Waalwijk voor elkaar", buurt(s)top/kindertop/jongerentop, verzilvering en borging burgerparticipatie. In de evaluatie staat het volgende: "Samenvattend kunnen we voorzichtig concluderen dat we op de goede weg zijn".²⁹ De grootste uitdaging blijkt het bereiken van een diverse groep inwoners. Zo blijkt het betrekken van jongeren en allochtonen een aandachtspunt. Het leveren van maatwerk wordt hierbij belangrijk geacht.

Waalwijk kiest voor routekaart in plaats van beleid

De gemeente Waalwijk heeft de kaders voor participatie niet in een beleidsnotitie opgesteld, maar gepresenteerd aan de hand van een dynamische routekaart en een website 'Meedoen in Waalwijk' (<https://meedoen.waalwijk.nl/>).³⁰ De website bestaat naast de reguliere website van de gemeente. Uit de gesprekken blijkt dat er in de lokale media veel aandacht voor geweest is. Zo realiseert de gemeente een aantrekkelijk en eenvoudig overzicht die laagdrempelig te raadplegen is en waarin alle mogelijkheden om te participeren in Waalwijk samen worden gebracht. De gemeente wil inwoners

²⁵ Gemeente Waalwijk. (september 2019). *Samen werken aan de toekomst*, p.13.

²⁶ Gemeente Waalwijk. (26-10-2022). *Raadvragen begroting 2023*.

²⁷ Coalitieakkoord 2022-2026. *Samen werken aan de toekomst*, p.4.

²⁸ Coalitieakkoord 2022-2026. *Samen werken aan de toekomst*, p.15.

²⁹ Gemeente Waalwijk. (januari 2017). *Evaluatie & notitie burgerparticipatie 2017 2018*, p.1.

³⁰ Raadsvoorstel 2020-045921.



motiveren en inspireren om meer betrokkenheid bij de gemeente te tonen. Daarbij zijn twee doelen opgesteld³¹:

- / Dynamische kaders creëren; waar gewenst, is er de ruimte voor iedereen om de kaders bij te stellen
- / Helderheid richting inwoners, medewerkers, raadsleden en professionele partijen over de mogelijkheden die er in Waalwijk zijn om iedereen mee te laten doen; ruimte voor iedereen om deze mogelijkheden eenvoudig aan te vullen of aan te passen.

Het stappenplan voor participatie, gepresenteerd via de routekaart 'Meedoen in Waalwijk', staat op de website. Dit biedt ondersteuning aan inwoners, medewerkers en professionele partijen die aan de slag gaan met participatie.³² Belangrijk om te noemen is dat voor minder digitaal vaardige inwoners, het mogelijk blijft om naar de gemeente toe te gaan of telefonisch contact te zoeken.



Bron: Routekaart Meedoen in Waalwijk.

³¹ Raadsvoorstel 2020-045921, p.1.

³² Raadsvoorstel 2020-045921, p.2.



Het digitale beleid brengt het voordeel dat het beleid continu kan worden bijgesteld op basis van wensen en ervaringen. Onder de geïnterviewden heerst het beeld dat de website redelijk bekend is en regelmatig wordt gebruikt. De website wordt één keer per maand gepromoot via het weekblad in Waalwijk.

Deze routekaart was aanvankelijk niet alleen voor inwoners bedoeld, maar ook voor medewerkers. Ook de participatie-instrumenten die alleen door de gemeenteraad kunnen worden ingezet, zijn opgenomen op de website 'Meedoen in Waalwijk'. Dit gaat bijvoorbeeld om het raadsforum, het Waalwijks podium en het burgerinitiatief. Om ervoor te zorgen dat de website bekend is onder medewerkers en actief gebruikt wordt, wordt de website opgenomen in de 'Waalwijk Academie' binnen de gemeente. Waalwijk wilde met één document beide doelgroepen bedienen. In de praktijk blijkt de routekaart vooral geschikt voor inwoners en lokale initiatiefnemers, maar minder voor medewerkers en projectontwikkelaars, blijkt uit interviews. Het is een overzichtelijke en eenvoudige weergave. Daardoor gemakkelijk in gebruik, maar voor de gemeentelijke organisatie te globaal. Zo bieden de routekaart en website geen handvatten voor het onderscheiden van de rollen van de ambtelijke organisatie, de raad en het college. Daarnaast zou er bijvoorbeeld een link kunnen worden gelegd met de afdeling communicatie (wanneer en waarvoor haak je hen aan?), aangezien participatie en communicatie vaak hand in hand gaan.

De gemeente onderscheidt twee soorten participatie: “willen-participatie” en “moeten-participatie”.³³ De woorden willen en moeten geven het al aan; dit gaat om het verschil tussen participatie die de gemeente dan wel haar inwoners vrijwillig uitvoeren of participatie die wettelijk verplicht is om uit te voeren. Bij de laatste vorm van participatie is iets minder beleidsvrijheid, omdat er hier voorwaarden gelden. Echter, deze wettelijke kaders bieden over het algemeen veel ruimte voor de manier waarop participatie kan worden uitgevoerd.

Meeweten wordt zowel digitaal als via de post aangeboden

De inwoner heeft op dit participatieniveau geen actieve rol. De gemeente informeert haar inwoners over de thema's die spelen. De gemeente kent hierin twee vormen:

- / *Hoplr app*, ingezet als sociale buurtplatform in Sprang-Kapelle, Waalwijk en Waspik. Met Hoplr beoogt de gemeente buurtbewoners in contact met elkaar te brengen. Daarnaast kan de gemeente op Hoplr berichten plaatsen over bijvoorbeeld inwonersavonden en geplande werkzaamheden. Ook kan de gemeente een enquête of poll uitzetten via de app.
- / *Bewonersbrief* van de gemeente aan haar inwoners gericht. Deze wordt meestal gebruikt om inwoners te informeren over bijvoorbeeld plannen voor de wijk of de aankondiging van evenementen.

Meedenken om samen tot de beste oplossing te komen

De gemeente Waalwijk kent verschillende mogelijkheden waarbij inwoners mee kunnen denken. Ten eerste is er het burgerinitiatief. Hierin kunnen inwoners, vanaf 16 jaar, hun plan of idee voorleggen aan de gemeenteraad. Voorwaarde is wel dat het door minstens 100 inwoners wordt gesteund. De raad stelt dan vragen en andere inwoners krijgen de mogelijkheid hun mening hierover te geven. Daarnaast is er

³³ Raadsvoorstel 2020-045921, p.3.



het inwonerspanel, momenteel bestaande uit ongeveer 1000 leden. Een aantal keer per jaar worden zij benaderd door de gemeente met een korte vragenlijst over actuele onderwerpen.

De gemeente kent ook een vorm van meedenken specifiek voor jongeren. Via het programma 'Jongerenambassadeurs Waalwijk' geeft een groep van ongeveer 13 jongeren tussen de 14 en 24 jaar gevraagd en ongevraagd advies aan de gemeente en andere lokale organisaties. Daarnaast organiseren zij activiteiten en projecten voor Waalwijkse jongeren. Deze groep van ongeveer veertien jongeren tussen de 16 en 24 jaar brainstormen en adviseren de gemeente op zes thema's. De ervaringen van de jongerenambassadeurs zijn zo goed dat er nu wordt gekeken of er ook een groep jeugdambassadeurs kan starten, blijkt uit interviews. Dit zou gericht zijn op kinderen tot en met 15 jaar. Verder kent de gemeente bij de vorm van meedenken 'TipWaalwijk'; dit is een raadgevend inwonerspanel. Hierbij ligt de focus op het hoe en waarom in plaats van alleen de mening van inwoners. Als inwoners zich aanmelden bij TipWaalwijk krijgen deze inwoners regelmatig vragenlijsten toegestuurd.

Meebeslissen via de bewonersavond of het Waalwijks podium

Meebeslissen kan in de gemeente Waalwijk via een bewonersavond of het Waalwijks podium. Bij een bewonersavond ligt het initiatief bij de gemeente; de gemeente nodigt inwoners uit voor een bijeenkomst om samen in gesprek te gaan over specifieke plannen van de gemeente of een andere organisatie. Hiermee beoogt de gemeente inwoners zowel te informeren over hun plannen, als te betrekken bij de uitwerking hiervan. Een bewonersavond wordt vaak georganiseerd bij bouwplannen en duurzaamheidsprojecten.

Inwoners van de gemeente Waalwijk kunnen ook zelf het initiatief nemen om mee te beslissen op onderwerpen die hen aan het hart gaan. Tijdens het 'Waalwijks podium', iedere donderdagavond, kunnen inwoners een brief, petitie of burgerinitiatief overhandigen aan de raad. Vervolgens kunnen inwoners hun voorstel toelichten, waarop de raad reageert en eventueel vervolgacties inzet.

Van meedenken en -beslissen naar meewerken

De gemeente verdeelt 'meewerken' op hun site in zes onderdelen:

- / Via de wijkadviseurs; zij zijn het eerste aanspreekpunt voor inwoners in de wijk. Zij zijn te benaderen met vragen, ideeën of initiatieven.
- / Samen in de wijk. De gemeente benadrukt hier het belang van samenwerken.
- / Bewonersinitiatieven. De gemeente hoort het graag wanneer inwoners goede ideeën hebben over hun buurt of wijk.
- / Uitgevoerde ideeën van inwoners; voorbeelden waarbij ideeën van inwoners zijn geïmplementeerd.
- / Forum; een discussiebijeenkomst met inwoners en de raad ter voorbereiding op de raadsvergadering. Er worden nog geen besluiten genomen tijdens het forum.
- / Waalwijkse Lab's; hier wordt gezamenlijk over thema's gebrainstormd. Vervolgens wordt besproken wie wat kan doen en wat er nodig is voor de uitvoering. Zowel inwoners als organisaties zijn welkom; de gemeente faciliteert de LAB's.



1.2. Spelregels, rollen en verantwoordelijkheden

Rekenkamerrapport uit 2017 toont ruimte voor verbetering

In het rekenkamerrapport burgerparticipatie uit 2017 worden er zeven aanbevelingen gedaan³⁴:

- / Raad: Neem positie in (kaderstelling, uitvoering en besluitvorming) bij beleidsvoornemens
- / Raad: Ondersteun bewonersinitiatieven en ga naast bewoners staan
- / College: Gebruik de participatieverordening om de raad een duidelijkere rol te laten spelen bij te doorlopen participatieprocessen en de uitkomsten daarvan
- / College: Stel ook voor de initiërende projectontwikkelaar kaders voor participatie vast
- / College: Vertaal de ambities ten aanzien van burgerparticipatie in concrete en meetbare doelstellingen
- / Organisatie: Besteed meer aandacht aan het integraal beschrijven en bespreken van participatieprocessen en -instrumenten
- / Organisatie: Ontwerp meer instrumenten specifiek gericht op het bestendigen van bewonersinitiatieven

De aanbevelingen van het rekenkamerrapport uit 2017 zijn door de raad overgenomen³⁵, maar hebben niet erg geleefd binnen de organisatie, blijkt uit interviews. Participatie heeft als thema de afgelopen jaren wel meer aandacht gekregen. Hier zijn de routekaart en website 'Meedoen in Waalwijk' uit voortgekomen. De ambtelijk betrokkenen zijn hierover enthousiast en dragen dit ook uit naar de stad, blijkt uit interviews. Hiermee hebben met name de aanbevelingen gericht op de inwoners vervolg gekregen. De overige aanbevelingen hebben minder aandacht gekregen. Naar aanleiding van het rapport heeft de raad de raads werkgroep Communicatie de opdracht gegeven om in samenspraak met het college en de ambtelijke organisatie de 'Algemene inspraak- en participatieverordening Waalwijk 2012' en de 'Verordening burgerinitiatief' te actualiseren.³⁶ Uit de interviews blijkt dat dit geen snel vervolg heeft gekregen. De gemeente is hier momenteel nog mee bezig. In het huidige beleid, gerealiseerd via de routekaart en de website, zien we dat er gehoor is gegeven aan de aanbeveling om participatiekaders vast te stellen. Uit de interviews blijkt dat deze instrumenten niet toereikend zijn voor de ambtelijke organisatie en initiatiefnemers anders dan inwoners. Kaders hiervoor ontbreken dus nog steeds.

Routekaart Meedoen in Waalwijk biedt heldere stappen

De routekaart, gebruikt door inwoners en origineel ook bedoeld voor medewerkers van de gemeente, biedt ondersteuning in de praktische opzet en uitvoering van participatie. De routekaart 'Meedoen in Waalwijk' leidt de geïnteresseerde/initiatiefnemer in vier heldere stappen naar het resultaat. De routekaart bestaat uit de volgende stappen³⁷:

1. Je heb een idee of je begint met een project
 - a. Waarom en wie moeten/willen er meedoen en hoe bereik je ze?

³⁴ Gemeente Waalwijk. (2017). *Rekenkameronderzoek burgerparticipatie*, p. 25-2

³⁵ Gemeente Waalwijk. (26 oktober 2017). *Rapport Rekenkameronderzoek burgerparticipatie*.

³⁶ Gemeente Waalwijk. (26 oktober 2017). *Rapport Rekenkameronderzoek Burgerparticipatie*.

³⁷ Routekaart Meedoen in Waalwijk.



- b. Wat wordt de bijdrage van iedereen? Op de hoogte blijven? Meedenken? Samen beslissen? Of ook samen uitvoeren?
 - c. Welke rol heeft de gemeente? Hoeveel tijd en hoeveel geld heb je om iedereen te betrekken?
- 2. Bekijk welke mogelijkheden er zijn om iedereen mee te laten doen
 - a. Op www.waalwijk.nl/meedoen vind je alle mogelijkheden
 - b. Je kunt zoeken met zoekwoorden of een onderwerp filteren
 - c. De mogelijkheden om mensen te betrekken kunnen per doelgroep verschillen
 - d. Mis je mogelijkheden om mensen te betrekken? Laat het ons weten
- 3. Ga aan de slag met je idee of project
 - a. Betrek iedereen op de manier(en) die je in de vorige stap gekozen hebt
 - b. Ben vooraf duidelijk over wat iedereen kan verwachten. Wie vervult welke rol en hoe ziet het vervolg van het idee of project eruit?
- 4. Maak een verslag van de overleggen die je voert
 - a. Houdt iedereen op de hoogte van de voortgang van je idee of project
 - b. Plan een evaluatiemoment in

Waalwijk typeert niet de verschillende rollen en bijbehorende verantwoordelijkheden van alle actoren

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (vooralsnog) in juli 2023 is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor participatie. Dit wordt nergens vermeld door de gemeente Waalwijk. Op de website 'Meedoen in Waalwijk' staat enkel het volgende: "In de nieuwe Omgevingswet is participatie heel belangrijk. Initiatiefnemers (dit kunnen wij allemaal zijn) gaan zelf met hun omgeving in gesprek over hun plan." De website en routekaart zijn hiermee niet toereikend voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De routekaart dekt een aantal belangrijke elementen, zoals het in kaart brengen van de betrokkenen en de gekozen participatievorm. Daarnaast wordt ook de rol van de gemeente geborgd. De routekaart stelt hiermee de spelregels voor participatie vast in een overzichtelijk geheel. Voor inwoners is dit toereikend, maar voor de gemeentelijke organisatie en commerciële initiatiefnemers zoals projectontwikkelaars niet, blijkt uit interviews. Zo wordt de rol van de raad en het college niet getypeerd. Wat wordt er van hen verwacht in participatietrajecten? Welke verantwoordelijkheden hebben zij? En waar in het proces dienen ze betrokken te worden?



2. Participatie in de praktijk

In dit hoofdstuk brengen we in kaart hoe participatieprocessen in de gemeente Waalwijk 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. Hierbij is de verkorte versie, 'de rode draad' opgenomen in het rapport. In bijlage 2 worden de casussen verder uitgediept.

Vervolgens schetsen we algemene bevindingen over de participatiepraktijk in Waalwijk. De selectie van deze drie casussen is in samenwerking met de rekenkamercommissie en ambtelijke organisatie tot stand gekomen. Hierbij is getracht een zo divers en compleet mogelijk beeld van de participatiepraktijk in Waalwijk te verkrijgen. De volgende uitgangspunten zijn hierbij aan de voorkant opgenomen:

- / één van deze casussen is de totstandkoming van de Omgevingsvisie;
- / zowel een participatietraject geïnitieerd door de gemeente als een initiatief vanuit de samenleving onderzoeken;
- / één succesvolle en één minder succesvolle case bestuderen (succes gaat hier om de tevredenheid van de betrokkenen).

Elk van de casussen behandelen we aan de hand van de thema's 'open en effectief proces', 'communicatie en transparantie', 'rollen en verantwoordelijkheden' en 'politiek-bestuurlijk samenspel'. Deze thema's zijn gebaseerd op normen die terugkomen in de Omgevingswet en zijn uitgebreid toegelicht in het eerste hoofdstuk. 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. In hoeverre worden inhoudelijke en procesdoelen gehaald op het gebied van burgerparticipatie?
5. Wat zijn ervaren knelpunten in de uitvoering van participatieprocessen en wat gaat er goed?
6. Waar staat de gemeente in het voorwerk van de implementatie van de Omgevingswet ten aanzien van participatie?



2.1. Participatie bij de herinrichting van het Raadhuisplein Sprang-Capelle

In de zomer van 2017 is de herinrichting van het Raadhuisplein in Sprang-Capelle gerealiseerd. Het gaat hierbij om het verplaatsen en vergroten van een supermarkt, het maken van diverse afzoomwinkels, het herbestemmen van het oude Raadhuis en het bouwen van woningen.³⁸

Het project is rond 2008/2009 gestart via een raadsbesluit over de revitalisering van het centrum Raadhuisplein en omgeving. In 2009 is er een gezamenlijke bijeenkomst georganiseerd door de gemeente en het VOSC voor de ondernemers van het Raadhuisplein. De uitkomsten hiervan zijn tijdens een pleinbijeenkomst op 17 september 2009 aan inwoners teruggekoppeld. Omdat de plannen die de gemeente had niet binnen het bestemmingsplan vielen, heeft de gemeente op 26 mei 2015 bewoners uitgebreid geïnformeerd over de stand van zaken. Aan het eind van deze avond konden bewoners vragen stellen en zich aanmelden voor een klankbordgroep. Van de 51 aanwezigen hebben 4 inwoners zich aangemeld. De klankbordgroep is driemaal bijeengekomen. Vervolgens zijn alle omwonenden uitgenodigd om op 20 januari 2016 geïnformeerd te worden over de uitkomst.³⁹

Casus Raadhuisplein Sprang-Capelle: de rode draad

Open en effectief proces

Het participatietraject rondom Raadhuisplein Sprang-Capelle lijkt weinig open en effectief. Inwoners zijn relatief laat bij de planvorming betrokken. Doordat het traject relatief lang geleden is uitgevoerd en er personele wisselingen zijn geweest is kennis over het voortraject verloren gegaan. Er is geen plan van aanpak of actorenanalyse gevonden in de documentatie. Tevens zijn er tijdens/voorafgaand aan de informatiebijeenkomsten nooit doelen gesteld. Dit kan hebben bijgedragen aan teleurgestelde bewoners door andere verwachtingen. Daartegenover staat dat ondernemers, een belangrijke groep belanghebbenden in dit traject, vroeg en uitgebreid betrokken zijn bij de planvorming.

. Wat hierbij vermeld dient te worden, is dat dit traject redelijk lang geleden heeft plaatsgevonden en dat de toen geldende normen voor participatie minder veeleisend waren.

Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeente is initiatiefnemer van de herinrichting van het Raadhuisplein. Omdat de plannen van de gemeente niet binnen het destijds geldende bestemmingsplan vielen, waren ze verplicht omwonenden te raadplegen. Dit is gebeurd via informatieavonden en de organisatie van een klankbordgroep. Daarnaast heeft de gemeente uitgebreid met ondernemers gesproken.

³⁸ Gemeente Waalwijk. (04-15). *Raadsvoorstelbrief Planontwikkeling Raadhuisplein, verplaatsen supermarkt en realisatie 20 appartementen.*

³⁹ Gemeente Waalwijk. (20 januari 2016).



Politiek-bestuurlijk samenspel

De raad heeft geen actieve rol in dit traject gehad. Wel is de raad gedurende het traject voorzien van informatie om op de hoogte te blijven. Ook heeft de raad besluiten genomen met betrekking tot het beschikbaar stellen van budget voor het uitvoeren van de werkzaamheden in/aan het openbaar gebied.

Communicatie en transparantie

Niet iedereen in het proces had dezelfde informatiepositie. De meeste interactie heeft tussen ondernemers en de gemeente plaatsgevonden. Omwonenden werden altijd goed geïnformeerd, maar zijn in mindere mate meegenomen.



2.2. Participatie bij de Amstel/Drogerij 55

Op de locatie van het voormalige buurthuis De Amstel (gevestigd op Drogerij 55) zijn wooneenheden voor begeleid wonen gerealiseerd. Een informatieavond vond plaats op 7 oktober 2019 in het voormalige buurthuis De Amstel, waarvoor buurtbewoners eind september zijn uitgenodigd per brief.⁴⁰ In het najaar van 2021 is een online enquête opgesteld met betrekking tot de openbare ruimte. Hierbij konden omwonenden meebeslissen over het tijdelijk behoud van de speelvoorzieningen, over de aanleg van een hondenuitrenveld en over de groeninfilling. Via een brief in mei zijn de bewoners verwezen naar een site voor de uitslagen van de enquête.⁴¹

Open en effectief proces

Het participatieproject rondom de Drogerij/De Amstel was effectief en relatief open. De routekaart is gedurende het traject vastgesteld door de raad. Deze is gebruikt bij de participatie. Daarnaast is het opzetten van de vragenlijst samen met bekende buurtbewoners gedaan. Overige buurtbewoners hebben hier niet de mogelijkheid voor gehad. Het traject was echter wel effectief, omdat het project samen met buurtbewoners en Casade door de gemeente is opgepakt. Daarmee zijn alle belanghebbenden meegenomen en hebben alle omwonenden een kans gekregen om mee te doen.

Rollen en verantwoordelijkheden

Casade is de initiatiefnemer van het wooncomplex aan de Drogerij. Stichting Ons Plan huurt het nu van Casade. Vanwege de ruilovereenkomst tussen Casade en de gemeente zijn echter veel taken in overleg met de gemeente uitgevoerd of door de initiatiefnemers. Samen hebben zij een informatieavond georganiseerd en een vragenlijst verspreid over de inrichting van de openbare ruimte.

Politiek-bestuurlijk samenspel

De raad had geen actieve rol tijdens het participatietraject en is voornamelijk geïnformeerd gedurende het traject. Daarnaast heeft de raad het bestemmingsplan vastgesteld en is zij meegenomen in correspondentie met inwoners in de vorm van zienswijzen en reacties hierop.

Communicatie en transparantie

De gemeente heeft in samenwerking met Casade op meerdere momenten buurtbewoners geïnformeerd over het project. Verder vond een deel van de communicatie tussen de buurt en de gemeente informeel plaats.

2.3. Participatie bij het opstellen van de Omgevingsvisie

De gemeente Waalwijk werkt in stappen naar een volledige Omgevingsvisie in de letter en geest van de Omgevingswet. In februari 2021 is de Omgevingsvisie 1.0 vastgesteld. Het participatieproces voor de

⁴⁰ Gemeente Waalwijk (30 september 2019). *Uitnodiging informatieavond maandag 7 oktober a.s. 19:30 Buurthuis De Amstel*.

⁴¹ Gemeente Waalwijk. (7 mei 2020). *Kennisgeving voorontwerpbestemmingsplan "Drogerij 55"*.



Omgevingsvisie 1.5 vond plaats in de maanden februari en maart 2021 en bestond uit twee delen. Ten eerste werd er een digitale peiling onder inwoners gehouden om hun mening te vragen over gezondheid en de fysieke leefomgeving. Tussen 22 februari en 7 maart 2021 konden inwoners van de gemeente Waalwijk via deze digitale peiling reageren op stellingen over concrete voorbeelden uit de praktijk. Ten tweede zijn door een extern bureau acht ondernemers en instellingen geïnterviewd in februari 2021.

Casus Omgevingsvisie: de rode draad

Open en effectief proces

De gemeente Waalwijk is nog bezig met het opstellen van de Omgevingsvisie. Zij werken hier in drie stappen naar toe; van Omgevingsvisie 1.0, via 1.5, naar 2.0. Nu kan al gesteld worden dat participatie vroegtijdig in het proces een plek heeft gekregen. Bij het opstellen van de visie 1.5 heeft Waalwijk haar inwoners, ondernemers en instellingen betrokken.

Bij het opstellen van het participatieproces voor de visie 1.5 is het huidige beleid, de routekaart, gebruikt. Dit heeft geleid tot een open proces. Het proces was relatief effectief. De vragenlijst en de interviews hebben een redelijk grote groep mensen bereikt, maar niet alle doelgroepen zijn hierin vertegenwoordigd. Voor de ontwikkeling van de visie 2.0 is de gemeente van plan een uitgebreider participatieproces te houden. De gemeente moet nog van start gaan met het participatietraject voor de Omgevingsvisie 2.0.

Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeente is de initiatiefnemer van het ontwikkelen van de Omgevingsvisie en daarmee verantwoordelijk voor participatie. De gemeente heeft deze rol duidelijk opgepakt. De rollen van de raad en het college zijn hierbij niet gespecificeerd.

Politiek-bestuurlijk samenspel

Er is gebruik gemaakt van de routekaart, wat door de raad is vastgesteld. De raad is vooraf en achteraf op de hoogte gesteld van het participatietraject. De raad heeft geen inhoudelijke rol gehad.

Communicatie en transparantie

Voor zowel de digitale peiling als de interviews met externen is de informatievoorziening tijdig en compleet aangeleverd. Daarnaast hebben beide groepen, de inwoners en andere externe belanghebbenden, ook een terugkoppeling ontvangen van wat er met hun inbreng is gedaan. Met deze participatiemiddelen is informatie voor de Omgevingsvisie 1.5 opgehaald.



2.4. Participatie in de praktijk: algemeen

Waalwijk vindt de omgang met 'ontevreden inwoners' lastig

Uit de verschillende interviews met de gemeentelijke organisatie komt naar voren dat de gemeente de omgang met ontevreden inwoners als lastig ervaart. Inwoners voelen zich snel achtergesteld omdat ze denken dat ze niet volledig of te laat worden geïnformeerd en ze hebben vaak het gevoel dat het allemaal al geregeld is en dat hun input er niet toe doet. Het frustreert ambtenaren dat er hierdoor regelmatig van 'mislukte' participatie wordt gesproken door inwoners.

Rol van de raad is duidelijker dan voorheen, maar er is nog ruimte voor verbetering

De routekaart heeft veel duidelijkheid gebracht, blijkt uit interviews. Voorheen was niet duidelijk langs welke lat participatietrajecten gelegd moesten worden. De routekaart is geen blauwdruk, maar wel een handvat voor participatie. Het aan de voorkant afspreken wie welke rol inneemt, neemt al veel ruis weg. Echter biedt de routekaart geen duidelijkheid over de verschillende rollen die binnen de gemeente weggelegd zijn. Zo wordt er niet gevraagd naar of geadviseerd over het duiden van de rol van de raad en het college. Geïnterviewden geven aan dat het vooraf meenemen van de raad in het participatieplan, zoals bijvoorbeeld bij het participatietraject van de Omgevingsvisie 1.5 is gedaan, zorgt duidelijkheid van de rol van de raad achteraf.

In de geselecteerde casussen voor dit onderzoek is de rol van de raad beperkt gebleven tot informeren. Met de routekaart, en verder geen inspraak, biedt de raad veel ambtelijke vrijheid.

Waalwijk heeft moeite met het betrekken van de 'unusual suspects'

De participatietrajecten in Waalwijk worden over het algemeen met zorg uitgevoerd. Een veelvoorkomend knelpunt, ook bij andere gemeenten, is dat met name de 'usual suspects' komen opdagen bij participatiebijeenkomsten, blijkt uit interviews. In voorbereidingsdocumenten, zoals een plan van aanpak of een stakeholdersanalyse, omschrijft de initiatiefnemer alle betrokkenen. Inwoners worden hier als groep over één kam gescheerd. Het kan helpen om van te voren stil te staan bij welk 'type inwoner' je wenst te spreken om daar het participatiemiddel op aan te passen. Dit vereist meer voorbereiding dan nu wordt gevraagd door de raad via de routekaart. Het gebruiken van een combinatie van participatiemiddelen, zoals bij de Omgevingsvisie is gedaan, kan tot een meer divers bereik leiden.

Verwachtingsmanagement bij inwoners

Waar participeren verschillende niveaus kan hebben, zien inwoners participeren vooral als meebeslissen. Wanneer een participatietraject niet de vorm meebeslissen heeft, leidt dit regelmatig tot teleurstelling bij inwoners. Inwoners hebben vaak andere verwachtingen van wat participeren inhoudt dan de initiatiefnemer beoogt. Om teleurstelling bij inwoners te voorkomen, kan het waardevol zijn om vooraf duidelijk te communiceren welke vormen van participatie in het betreffende traject ingezet gaan worden en wat de initiatiefnemer hiermee beoogt.



Inwoners hebben veelal het idee dat plannen al vast staan en ze weinig invloed meer uit kunnen oefenen. Echter, uit gesprekken met gemeenteambtenaren en -raadsleden blijkt dat de intenties waarmee participatietrajecten worden opgezet vaak goed zijn. Om dit gevoel bij inwoners (deels) te voorkomen dient vooraf richting inwoners gecommuniceerd te worden op welke manier ze betrokken worden. Gaat het alleen om informeren? Worden inwoners geraadpleegd? Of mogen ze ook meebeslissen of coproduceren bijvoorbeeld? Een beter verwachtingsmanagement richting inwoners is dan ook noodzakelijk.

Waalwijk betreft inwoners, voor relevante ontwikkelingen in de gemeente, standaard via een digitale vragenlijst

In de casus 'Drogerij 55/De Amstel' is gebruik gemaakt van een vragenlijst om inwoners te betrekken bij de herinrichting van het groen. Geïnterviewden geven aan dat dit sinds de start van de Covid-maatregelen een standaard werkwijze is geworden. De ervaring leert dat de gemeente op deze wijze relatief eenvoudig de input van een grote groep inwoners verkrijgt op een laagdrempelige manier. Om deze reden zet de gemeente nu bij elk participatietraject aan de voorkant een vragenlijst uit onder de belanghebbende inwoners.

Klankbordgroepen

Bij het traject Raadhuisplein Sprang-Capelle is gebruik gemaakt van een klankbordgroep. Het is goed om te beseffen dat een klankbordgroep vaak zeer betrokken en actieve burgers aantrekt. Dit kan zeer waardevol zijn voor de gemeente. Tegelijkertijd maakt het langdurige en daarmee tijdsintensieve karakter van een klankbordgroep het ook een instrument waaraan veelal goed geïnformeerde inwoners deelnemen, die zelf een achtergrond hebben op het terrein waar het project om draait. Een ander nadeel is dat klankbordgroepen een rol krijgen als vertegenwoordiger van de buurt, terwijl zij niet gekozen zijn. De gekozen volksvertegenwoordigers zijn immers de raadsleden. Wij adviseren daarom om beperkt klankbordgroepen in te stellen als participatiemiddel, maar vaker bewust voor een open dialoog te kiezen in trajecten. Organiseer bijvoorbeeld bijeenkomsten of werkateliers op het moment dat het nodig is en nodig daar proactief de buurt voor uit. Laat mensen daarbij op persoonlijke titel spreken, in plaats van in een rol als vertegenwoordiger van een buurt.



3. Rol van de raad

In dit hoofdstuk nemen we de rol van de raad in de gemeente Waalwijk 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. In september hebben we met een afvaardiging van de raad een interactieve sessie gehouden waarbij over deze onderwerpen is gesproken. Hierbij waren vier van de tien fracties aanwezig. De uitkomsten hebben hierdoor mogelijk niet betrekking op de hele raad. De volgende deelvragen komen aan bod:

6. Waar staat de gemeente in het voorwerk van de implementatie van de Omgevingswet ten aanzien van participatie?

7. Hoe vervult de raad zijn rol op dit moment als het gaat om participatie en hoe zou die rol er, mede gezien de komst van de nieuwe Omgevingswet, in de toekomst uit moeten zien?

8. Wat zijn wensen, verwachtingen en ambities voor de toekomst van de gemeente op het gebied van participatie?

3.1. Een Omgevingswet-proof raad

De komst van de Omgevingswet heeft invloed op de rol van de raad. Ten aanzien van participatie is de raad verantwoordelijk voor het monitoren en bewaken van participatie bij projecten die onder de Omgevingswet vallen. Daarnaast brengt de Omgevingswet voor de raad mogelijkheden om kaderstellend op te treden. De kaderstellende rol krijgt vorm in de visie en het omgevingsplan. Daarbij heeft de raad ook de rol om de samenhang tussen de visie 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, het college neemt meer tijd voor de dialoog met de samenleving. De raad moet 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.



3.2. Rol van de raad: de huidige praktijk

Raad stelt kaders voor participatie

Door het indienen van moties gebruikt de raad zijn kaderstellende rol. Zo draagt de raad het college in de moties 'Kaders participatieproces initiatiefnemer van ruimtelijke ontwikkeling' in april 2019 en 'Participeren bij een coördinatie-regeling' in juni 2020 het volgende op:

1. Bij een ruimtelijke ontwikkeling, waarbij het participatieproces wordt georganiseerd door de initiatiefnemer:
 - a. De raad vooraf informeren over de vastgestelde participatieprocedure en in deze procedure in ieder geval op te nemen: 1) Het doel van het participatieproces en de trede op de participatieladder, 2) De vorm van organisatie van het participatieproces (bijeenkomst, enquête), 3) De genodigden en de achterliggende afweging voor de keuze, 4) Eventuele kanttekeningen.
 - b. Bij besluitvorming in het raadsvoorstel verslag te doen van het gestelde onder a en de opkomst.
2. Daarnaast in samenspraak met de raad in de nieuwe Omgevingsvisie duidelijke kaders op te nemen voor het te doorlopen participatieproces door de initiatiefnemer, incl. de wijze van rapportering.

Sindsdien wordt de raad bij bestemmingsplannen via een raadsinformatiebrief geïnformeerd over het te doorlopen participatieproces.

Raad heeft weinig invloed op participatietrajecten

De informatiepositie van de raad bij participatieprocessen blijft achter. De raad ervaart daardoor weinig invloed te hebben tijdens het proces. Dit zorgt voor onduidelijkheid. Bij participatie wordt regelmatig gesproken over verwachtingenmanagement richting inwoners, maar dit is net zo belangrijk binnen de gemeentelijke organisatie. Wat kan de ambtelijke organisatie van de raad verwachten? Maar ook andersom, wat verwacht de raad van de ambtelijke organisatie? Hoe wil de raad betrokken worden in participatietrajecten?

In verschillende interviews komt het belang dat raadsleden aan participatie hechten duidelijk naar voren. Maar er is geen overeenstemming binnen de raad over welke rol raad, college, ambtelijke organisatie en extern betrokkenen dienen in te nemen in participatietrajecten. De raad toont introspectie over de rol die ze innemen. De raad heeft geen afspraken gemaakt met het college over de manier waarop zij vooraf en tijdens een project betrokken zijn. De raad streeft naar een meer proactieve rol dan ze momenteel hebben. De raad wil vroegtijdig betrokken worden bij participatieprocessen, zodat de raad zijn controlerende taak beter kan vervullen.

De raad vindt het moeilijk te bepalen wanneer participatie 'geslaagd' is

De raad vindt het onduidelijk wanneer participatie 'geslaagd' is. Wanneer is er voldoende geparticipeerd? En wanneer is deze participatie goed genoeg? Op deze vragen is in Waalwijk geen duidelijk antwoord. Maar hier is wél behoefte aan. Dit hangt samen met de beperkte kaders die de raad stelt en het ontbreken van een visie op participatie van de raad. Wanneer vooraf duidelijke kaders



worden gesteld, kan achteraf bepaald worden of en in hoeverre het doorlopen participatietraject aan de kaders voldoet. Hier ligt een taak in kaderstelling voor de raad. Wanneer de raad vooraf duidelijke kaders stelt, kan de raad uiteindelijk beter beoordelen of participatietrajecten hieraan voldoen en dus of ze als ‘geslaagd’ beoordeeld kunnen worden.

Raad is nog niet in positie voor de Omgevingswet

Er bestaan, binnen de raad, zorgen over de positie van de raad ten opzichte van de samenleving als het gaat over participatie. Het is voor de raad nog onduidelijk welke positie en rol zij krijgen ten aanzien van participatie onder de Omgevingswet. Zij verwachten dat hun rol verandert. Maar op welke manier, is nog voor veel raadsleden niet helder, ondanks meerdere informatiebijeenkomsten die zowel voor de oude als nieuwe raad zijn georganiseerd.^{42 43}

Met de komst van de Omgevingswet en het gebrek aan beleid voor zowel de ambtelijke organisatie als de commercieel initiatiefnemers kan het huidige beleid aangevuld worden zodat het Omgevingswet-proof is. Zo worden twee vliegen in één klap geslagen. Voor de raad is hier belangrijk dat zij het college hier opdracht toe geven in hun kaderstellende rol.

3.3. Beleid en Omgevingswet

Gemeenten staan voor grote opgaven, zoals de energietransitie, klimaatadaptatie en woonbeleid. Opgaven waar participatie gewenst is, omdat de opgaven stuk voor stuk directe invloed hebben op de leefomgeving van inwoners. En met de Omgevingswet wordt participatie zelfs verplicht voor alle activiteiten die de gemeente onderneemt die raken aan de Omgevingswet. Dat gemeenten dus steeds meer van hun inwoners vragen is wel duidelijk. Tegelijkertijd nemen inwoners, bedrijven en organisaties steeds vaker het initiatief om zélf zaken op te pakken en te regelen. Kortom: het samenspel tussen gemeenten en inwoners is volop in beweging. Daarom kiezen gemeenten er in toenemende mate voor om ‘spelregels’ voor participatie op te nemen in beleid, bijvoorbeeld in een participatiekader, -visie of -leidraad. Zowel voor zichzelf, als voor niet-gemeentelijke initiatiefnemers.

Bij veel gemeenten voldoet het huidige beleid niet aan de participatie-eisen van de nieuwe Omgevingswet. Eén van die eisen is dat participatie zo vroeg mogelijk in het proces een plek krijgt en dat ieders inbreng mee kan worden genomen voor er onherroepelijke besluiten worden genomen.

In vergelijking met andere gemeenten en de normen volgend uit de naderende Omgevingswet is Waalwijk redelijk gemiddeld. Net als bij veel andere gemeenten zijn de eerste stappen gezet, maar liggen er ook nog genoeg acties die opgepakt moeten worden. Relevante normen met betrekking tot het beleid vanuit de Omgevingswet zijn:

- De rol van de initiatiefnemer is expliciet opgenomen in het beleid. En het bestaan van de mogelijkheid van burgerinitiatief is expliciet gedeeld met inwoners/bedrijven/belanghebbenden;

⁴² Gemeente Waalwijk. (12 april 2022). *Raadsbijeenkomst Waalwijk werkt aan Omgevingswet-proof*

⁴³ Gemeente Waalwijk. (20 oktober 2022). *Raadsbijeenkomst Waalwijk werkt aan Omgevingswet-proof*.



- Informatievoorziening heeft een plek in het participatiebeleid (*wie* worden geïnformeerd, *waarover*, *hoe* en *wanneer*);
- Er zijn normen, criteria of spelregels om een participatietraject te kunnen beoordelen. Dat kunnen kwantitatieve en kwalitatieve criteria zijn.

De meeste gemeenten hebben bovenstaande normen vastgesteld en zijn bezig met de concretisering van de doelen, normen en spelregels. Waalwijk zit ook in deze fase. De afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan het ontwikkelen en onder de aandacht brengen van de website 'Meedoen in Waalwijk' en de routekaart. De stappen van de routekaart en de website blijken echter niet afdoende. De ambtelijke organisatie wenst een breder beleid. De rollen van de raad en het college missen in de routekaart en informatievoorziening heeft geen duidelijk plek in het beleid.

3.4. De praktijk

Participatieniveaus

Er bestaan grote verschillen in participatieniveaus. Veel gemeenten maken gebruik van een participatieladder, maar geven hier anders invulling aan. De meest genoemde niveaus zijn: raadplegen, adviseren en coproduceren. Waalwijk hanteert vier niveaus: meeweten, meedenken, meebeslissen en meewerken. Het ontbreken van een niveau bij andere gemeenten kan betekenen dat het ambitieniveau lager ligt. Denk bijvoorbeeld aan het ontbreken van het niveau 'meebeslissen' met als reden dat de gemeente deze bevoegdheid niet wil afgeven. Veel gemeenten geven aan dat de trede 'informereren' geen onderdeel is van participatie. Omdat het goed informeren een basisvoorwaarde is.

Het gebruik van participatieniveaus is geen voorwaarde voor goed participatiebeleid, maar het kan wel helpen om richting te geven. Daarnaast helpt het in het managen van verwachtingen bij participanten. Waalwijk heeft hiermee een goede basis om verder te bouwen aan de aanpak van participatiebeleid onder de Omgevingswet. Wel verdient de indeling van de participatie-instrumenten onder de vier participatieniveaus aandacht. Deze zijn niet beargumenteerd en lijken op het eerste gezicht niet altijd adequaat.

Doel van participatie

Regelmatig wordt participatie als 'mislukt' of 'onvoldoende' beschouwt omdat inwoners of andere extern betrokkenen niet tevreden zijn met het eindresultaat. Dit is dan ook niet het doel van participatie. Het doel is wel: ieders belang horen. Over het algemeen vinden gemeenten het lastig hiermee om te gaan. Dit valt deels te ondervangen door vooraf duidelijk te communiceren waarover geparticipeerd wordt en in welke vorm. Dit vangt een deel van de teleurstelling op. Wees eerlijk en realistisch.

Om te bepalen wat goede participatie voor de gemeente Waalwijk inhoudt is het van belang om met de gehele gemeentelijke organisatie, ambtelijk, bestuurlijk en politiek, op één lijn te zitten. Hiervoor dient het gesprek over participatie met elkaar te worden gevoerd. Waarom voeren we als organisatie participatie uit? En wat voor type participatie vinden wij wenselijk? Welke hulpmiddelen hebben we



hiervoor nodig? De raad is hiervoor in eerste instantie aanzet bij projecten. Al kan de raad natuurlijk besluiten dat dit een zaak is voor de uitvoering.

Rol van de raad

De rol van de raad wordt wisselend ingevuld. Dit hangt nauw samen met het spanningsveld wat participatie voor de raad met zich meebrengt. 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 verschilt sterk per gemeente of de raad enkel kaderstellend optreedt of ook als eindbeslissend. 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 creëren? Dit soort vragen zijn relevant voor het type kaders of spelregels die een raad meegeeft. Vanuit deze vertrekpunten moet de raad nadenken op welke beleidsterreinen en op welke manier participatie gewenst is.

Evalueren

Evalueren om te leren. Daar zijn bijna alle gemeenten het mee eens. Toch wordt het weinig gedaan. En dat is jammer, want juist door te evalueren kan het participatiebeleid en de participatie-uitvoering verbeterd worden. Slechts enkele gemeenten reflecteren op hun bestaande beleid en stellen dat hun participatiebeleid altijd voor verbetering vatbaar is. In Waalwijk is evalueren onderdeel van het beleid. De laatste stap van de routekaart vraagt om het inplannen van een evaluatiemoment. In de praktijk blijkt dit echter niet altijd te gebeuren.

Evalueren kan op verschillende manieren. Er kan een grootschalig traject op worden gezet om te kijken waar consequent dingen minder goed gaan. Dat is vaak erg leerzaam en zorgt voor concrete veranderingen in beleid. Het kan ook op een kleinere, laagdrempeligere manier. Door bijvoorbeeld een (lunch)bijeenkomst te organiseren om van elkaars successen en fouten te leren en tips uit te wisselen.

Type participatietrajecten

Het type participatietraject lijkt van belang te zijn voor de mate van tevredenheid onder inwoners. Zo ervaren veel gemeenten zeer positieve trajecten als het gaat om het opstellen van visies, zoals de Omgevingsvisie of een woonvisie. Dat geldt ook voor Waalwijk. Inwoners zijn over het algemeen bereid om mee te denken en doordat het een algemene visie betreft staat er voor inwoners zelf niet direct iets op het spel. Dat is anders bij participatietrajecten in de fysieke leefomgeving. Wanneer er bijvoorbeeld plannen zijn voor de bouw van nieuwe woningen heeft dat vaak een direct effect op de leefbaarheid van omwonenden. Dit betreft het zogenaamde NIMBY-effect: not in my backyard. Bij de herinrichting van het Raadhuisplein Sprang-Capelle lijkt dit bijvoorbeeld een rol te spelen.

Een derde type participatietraject is dat van een inwonersinitiatief. Typisch aan een inwonersinitiatief is dat inwoners graag actie van de gemeente willen om hun idee te realiseren. Hier is bij veel gemeenten een spanning voelbaar tussen de gemeentelijke systeemwereld en de belevingswereld van inwoners. De naderende Omgevingswet wil dat gemeenten inwoners hierin tegemoet komen. Er dient ruimte te zijn voor initiatieven, ook als ze niet direct binnen een bepaald beleid of kader vallen. Dat vraagt om een wendbare houding van gemeenten. Een verandering in antwoord van “nee, tenzij...” naar “ja, mits...”.



Een kader voor inwonersinitiatieven kan hierbij helpen, want vaak gaat het al aan het begin van het proces mis omdat inwoners niet weten waar ze precies bij de gemeente moeten zijn. Als dit duidelijk is, kan het vervolg soepeler lopen doordat de juiste contactpersoon inwoners op een passende wijze kan helpen. Waalwijk is hier goed op weg. De website 'Meedoen in Waalwijk' en routekaart bieden ondersteuning aan inwoners bij het opzetten en uitvoeren van participatietrajecten.



Bijlage 1. Geïnterviewden

Tabel 1: Geïnterviewden

Achternaam	Functie	Datum
Mw. Odabasi	Wethouder	12 april 2022
Dhr. Daandels	Wethouder	12 april 2022
Mw. Van der Donk	Ambtelijk betrokkene	12 april 2022
Dhr. Van der Heijden	Ambtelijk betrokkene	15 juni 2022
Mw. Van Spreuwel	Ambtelijk betrokkene	15 juni 2022
Mw. Verdult	Ambtelijk betrokkene	20 september 2022
Mw. Van Schöll	Ambtelijk betrokkene	20 september 2022
Dhr. Nieuwerth	Ambtelijk betrokkene	20 september 2022
Dhr. Alink	Extern betrokkene	20 juni 2022
Mw. Mijdam	Extern betrokkene	20 juni 2022
Dhr. Meijs	Extern betrokkene	20 juni 2022
Dhr. Van Es	Extern betrokkene	20 juni 2022
Dhr. Van de Berg	Extern betrokkene	4 oktober 2022
Diverse raadsleden (raadswerkshop)	Raadslid	27 september 2022



Bijlage 2. Uitwerkingen casussen

In deze bijlage worden de drie onderzochte participatietrajecten verder uitgediept.

Participatie bij de herinrichting van het Raadhuisplein Sprang-Capelle

In de zomer van 2017 is de herinrichting van het Raadhuisplein in Sprang-Capelle gerealiseerd. Deze herinrichting betreft zowel het realiseren van 1960m² aan winkelruimte als 20 appartementen.⁴⁴ De aanleiding voor deze herinrichting werd in het collegeprogramma 2006-2010 geformuleerd: "De ontwikkelingen in het centrum van Sprang-Capelle zullen worden ingebed in de planontwikkeling voor het lint en zal daar deze collegeperiode een aanvang mee worden gemaakt."⁴⁵ Vervolgens zijn er drie ontwerpen gerealiseerd. In een raadspresentatie wordt voorgesteld deze drie ontwerpen aan bewoners voor te leggen met de volgende vragen:⁴⁶

- / Wat vindt u van het idee van één compact boodschappencentrum aan het Raadhuisplein voor Sprang-Capelle en Landgoed Driessen?
- / Is dit het ambitieniveau dat past bij Sprang-Capelle?
- / Welk model heeft uw voorkeur?

Het project is rond 2008/2009 gestart via een raadsbesluit over de revitalisering van het centrum Raadhuisplein en omgeving. In 2010 heeft de raad het 'Uitvoeringsprogramma Sprang-Capelle/ Landgoed Driessen' vastgesteld.⁴⁷ Hier wordt aandacht gegeven aan het betrekken van bewoners:⁴⁸ "Samen met bewoners een voorstel maken over samen optrekken gemeente-burgers bij het maken en realiseren van plannen." In eerste instantie zijn enkel ondernemers betrokken bij de planvorming, blijkt uit interviews. De reden hiervoor is dat het herinrichtingsplan met name voorzieningen betrof. Het contact met hen is gezocht via de ondernemersvereniging Sprang-Capelle. In 2009 is er een gezamenlijke bijeenkomst georganiseerd door de gemeente en het VOSC gegeven aan ondernemers van het Raadhuisplein. De uitkomsten hiervan zijn tijdens een pleinbijeenkomst op 17 september 2009 aan inwoners teruggekoppeld. Deze bijeenkomst was bedoeld om de inwoners mee te nemen in het raadsbesluit en de ideeën van ondernemers. Daarnaast wilde de gemeente in deze bijeenkomst ideeën van inwoners ophalen. Deze activiteiten hebben allemaal rond 2008/2009 plaatsgevonden. Door het afhaken van diverse opdrachtnemers voor de realisatie van het nieuwe Raadhuisplein Sprang-Capelle heeft de planvorming veel tijd gekost.^{49,50}

⁴⁴ BanBouw. *Herinrichting Raadhuisplein Sprang-Capelle*. Geraadpleegd op 3-8-2022, via <https://banbouw.nl/portfolio/herinrichting-raadhuisplein-sprang-capelle/>

⁴⁵ Gemeente Waalwijk. *Presentatie Raad 17 september 2009*, p.4.

⁴⁶ Gemeente Waalwijk. *Presentatie Raad 17 september 2009*, p.43.

⁴⁷ Gemeente Waalwijk. (11 april 2010). *Besluitenlijst 22 april 2010*, p.2.

⁴⁸ Gemeente Waalwijk. (8 april 2010). *Uitvoeringsprogramma Sprang-Capelle/ Landgoed Driessen*, p.5.

⁴⁹ Brabants Dagblad. (20 december 2014). *'Nu of nooit' voor nieuw Raadhuisplein*.

⁵⁰ Gemeente Waalwijk. (26 mei 2015). *Raadhuisplein Sprang-Capelle Presentatie*.



Omdat de plannen die de gemeente had niet binnen het bestemmingsplan vielen, heeft de gemeente op 26 mei 2015 bewoners uitgebreid geïnformeerd over de stand van zaken. Bewoners zijn hiervoor per brief uitgenodigd. Deze avond was gericht op informeren. Aan het eind van deze avond konden bewoners vragen stellen en zich aanmelden voor een klankbordgroep. Slechts enkele bewoners hebben dit gedaan. Van de 51 aanwezigen hebben 4 inwoners zich aangemeld. De klankbordgroep is driemaal bijeengekomen. Vervolgens zijn alle omwonenden uitgenodigd om op 20 januari 2016 geïnformeerd te worden over de uitkomst.⁵¹ De opkomst van deze tweede bijeenkomst was laag, bleek uit interviews.

Open en effectief proces

Het participatietraject voor de totstandkoming van de herinrichting van het Raadhuisplein Sprang-Capelle is vooral gericht geweest op informeren. Er is vooraf geen plan van aanpak gemaakt. In totaal zijn er drie bijeenkomsten gehouden die voornamelijk gericht waren op informeren. De gemeente wilde graag ophalen wat er onder bewoners speelde, daarom is na deze avond een klankbordgroep geformeerd. De komst van deze klankbordgroep is relatief laat geweest (2015). De rol van de klankbordgroep was meedenken in ontwerp en scherphouden in proces als gebiedsdeskundige.⁵² De deelnemers uit de klankbordgroep voelden zich niet serieus genomen. Veel besluiten waren al genomen in overleg met ondernemers zonder dat zij inspraak konden hebben.

Tijdens het participatietraject Raadhuisplein bestond de routekaart participatie nog niet. In interviews wordt aangegeven dat het participatietraject Raadhuisplein wel redelijk volgens deze richtlijnen is uitgevoerd. Er wordt bij participatietrajecten in Waalwijk vaak met een klankbordgroep gewerkt; dit werkt prettig en verhoogt het begrip bij belanghebbenden. Het gaat erom dat je als gemeente samen met inwoners en andere belanghebbenden tot een zo optimaal mogelijke situatie komt, wetende dat en dat je hierin niet iedereen tevreden kan houden.

Op de informatieavond op 26 mei 2015 waren zowel de huidige bewoners van toen als de nieuwe bewoners van de te bouwen appartementen aanwezig. Uit interviews blijkt dat er slechts enkele bewoners kritisch waren op de plannen van de gemeente. Met name deze kritische bewoners hebben aangegeven in de klankbordgroep te willen. Ondanks dat er tijdens de eerste bijeenkomst van de klankbordgroep een duidelijk doel was gesteld, bleek achteraf veel onvrede bij bewoners te zijn door andere verwachtingen. Hierbij speelde de ongeorganiseerde opzet van de klankbordgroep een rol.

Kortom, er waren weinig bewoners die actief leken te willen participeren, maar degenen die dat wilden hebben zich niet gehoord gevoeld. Wel hebben ondernemers gewaardeerd dat ze vroegtijdig in het proces zijn betrokken, blijkt uit interviews.

Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeente is initiatiefnemer van de herinrichting van het Raadhuisplein. Omdat de plannen van de gemeente niet binnen het destijds geldende bestemmingsplan vielen, waren ze verplicht omwonenden te raadplegen.

⁵¹ Gemeente Waalwijk. (20 januari 2016).

⁵² Gemeente Waalwijk. (2 september 2015). *Besprekingsverslag*.



Ondernemers hadden in dit project een belangrijke rol. De plannen van de gemeente waren grotendeels van hen afhankelijk. Deze overleggen hebben ook lang geduurd. Rond 2008/2009 zijn ondernemers voor het eerst betrokken in de planvorming. Uiteindelijk heeft dit in 2017 tot het advies aan het college van geleid om het ontwerp herinrichting centrumplan Sprang Capelle vast te stellen.⁵³

Politiek-bestuurlijk samenspel

De raad heeft geen actieve rol in dit traject gehad. Wel is de raad gedurende het traject voorzien van informatie om op de hoogte te blijven.

Communicatie en transparantie

De gemeente heeft getracht bewoners op het moment van nieuwe ontwikkelingen te informeren. De gemeente heeft dit vormgegeven door drie bewonersavonden te organiseren waar via een PowerPointpresentatie uitgebreid de keuzes van de gemeente werden toegelicht. Bewoners zijn hierbij niet meegenomen in de planvorming. Ze hebben zelf geen keuze gehad in verschillende ontwerpen, zoals wel in eerste instantie werd voorgesteld in de raadspresentatie in 2009.⁵⁴ Bewoners hadden dus een achtergestelde informatiepositie; ze werden wel goed geïnformeerd, maar pas nadat keuzes zijn gemaakt. In de interviews komt naar voren dat de ondernemers gedurende het hele traject nauw betrokken zijn geweest, gezien hun grote rol in het plan. De gemeente heeft hierdoor veel met ondernemers afgestemd en veelal achteraf de omwonenden geïnformeerd.

Participatie bij de Amstel/Drogerij 55

Op de locatie van het voormalige buurthuis De Amstel (gevestigd op Drogerij 55) zijn wooneenheden voor begeleid wonen gerealiseerd. De keuze voor deze locatie kwam voort uit een ruilovereenkomst tussen de gemeente Waalwijk en Casade, waarbij een perceel van Casade is geruild met het perceel aan de Drogerij 55, blijkt uit interviews. Via Casade kwam in 2018 het inwonerinitiatief voor begeleid wonen voor jongeren met een verstandelijke beperking binnen bij de gemeente. In mei 2019 nam het college een positieve grondhouding aan ten opzichte van dit plan.⁵⁵

Een informatieavond vond plaats op 7 oktober 2019 in het voormalige buurthuis De Amstel, waarvoor buurtbewoners eind september zijn uitgenodigd per brief.⁵⁶ Op deze avond zijn omwonenden en andere belanghebbenden geïnformeerd door middel van een korte presentatie, vertellen geïnterviewden. Vervolgens is Stichting Ons Plan informeel aan drie tafels in gesprek gegaan met omwonenden. Op de avond waren ouders van Stichting Ons Plan, medewerkers van de gemeente Waalwijk en Casade aanwezig.⁵⁷ In de interviews komt naar voren dat met een paar inwoners voor het voorontwerp

⁵³ Gemeente Waalwijk. (24 januari 2017). *Advies aan college van B&W*.

⁵⁴ Gemeente Waalwijk. *Presentatie Raad 17 september 2009*, p.43.

⁵⁵ Gemeente Waalwijk (4 juli 2022). *Informatie Waalwijk Drogerij 55 (de Amstel) irt participatieonderzoek*.

⁵⁶ Gemeente Waalwijk (30 september 2019). *Uitnodiging informatieavond maandag 7 oktober a.s. 19:30 Buurthuis De Amstel*.

⁵⁷ Gemeente Waalwijk (30 september 2019). *Uitnodiging informatieavond maandag 7 oktober a.s. 19:30 Buurthuis De Amstel*.



bestemmingsplan gesprekken zijn gevoerd, omdat zij een erfdiensbaarheid hadden op een van de percelen die ontwikkeld ging worden.

Het voorontwerpbestemmingsplan 'Drogerij 55' heeft vanaf 7 mei 2020 voor een periode van zes weken ter inzage gelegen bij de receptie van het stadhuis. Omwonenden zijn hierover per brief geïnformeerd. Daarnaast is er een bericht geplaatst in weekblad Waalwijk. Vanwege de coronamaatregelen is er geen informatieavond gehouden, maar omwonenden hadden wel de mogelijkheid om een (digitale) afspraak te maken met de betreffende ambtenaar.⁵⁸ In een raadsvergadering op 4 juni 2020 besloot de gemeenteraad om de coördinatie­regeling van toepassing te verklaren voor het project Drogerij 55.⁵⁹

Naar aanleiding van de terinzagelegging van het voorontwerp-bestemmingsplan zijn vijf inspraakreacties ingekomen. Daarnaast heeft de gemeente een adviesreactie ontvangen van Waterschap Brabantse Delta. Deze reacties zijn geordend op volgorde van binnenkomst, samengevat en beantwoord in de Nota van inspraak en vooroverleg. Op basis van de inspraak- en vooroverlegperiode is het bestemmingsplan op een aantal punten aangepast.⁶⁰ Tijdens de digitale raadsvergadering van 11 februari 2021 hebben een aantal inwoners het woord gevoerd over het voorontwerpbestemmingsplan.⁶¹

Vanaf 25 februari 2021 tot en met 7 april 2021 lagen het bestemmingsplan en de ontwerp-omgevingsvergunning ter inzage.⁶² Omwonenden zijn hier per brief over geïnformeerd. Daarnaast stond een bericht over de inzagelegging in Weekblad Waalwijk en de Staatscourant.⁶³ Op dit plan zijn geen zienswijzen binnengekomen. Casade heeft in maart 2021 een nieuwsbrief gestuurd en buurtbewoners uitgenodigd voor een online gesprek over de nieuwbouwplannen, als zij vragen hadden.⁶⁴ Hiervoor heeft niemand zich aangemeld.⁶⁵ In augustus 2021 stuurde Casade nogmaals een nieuwsbrief, deze ging over de start van de sloop.⁶⁶

In het najaar van 2021 is een online enquête opgesteld met betrekking tot de openbare ruimte. Hierbij konden omwonenden meebeslissen over het tijdelijk behoud van de speelvoorzieningen, over de aanleg van een hondenuitrenveld en over de groeninvulling. Deze enquête is in januari 2022 uitgezet. De bouw van het wooncomplex was toen al gestart.⁶⁷ Uit de interviews komt naar voren dat er veel moeite is gedaan om de enquête onder de aandacht te krijgen. Zo is een buurtbewoner samen met ContourndeTwern langs de deuren gegaan om bewoners te helpen die minder digitaal vaardig waren.

⁵⁸ Gemeente Waalwijk. (7 mei 2020). *Kennisgeving voorontwerpbestemmingsplan "Drogerij 55"*.

⁵⁹ Gemeente Waalwijk (20 april 2021). *Vaststellen bestemmingsplan 'Drogerij 55, Waalwijk'* [Raadsvoorstel]

⁶⁰ Gemeente Waalwijk. *Nota van inspraak en vooroverleg voortontwerp-bestemmingsplan "Drogerij 55"*

⁶¹ Gemeente Waalwijk (11 februari 2021). Aangepast verslag van e-Forum gehouden op donderdag 11 februari 2021. Geraadpleegd van <https://waalwijk.notubiz.nl/document/9916553/1/Aangepast+verslag+e-Forum+11-02-21>

⁶² Daandels, E. (23 februari 2021). *Bestuurdersbrief ontwerpbestemmingsplan en ontwerp-omgevingsvergunning "Drogerij 55, Waalwijk"*.

⁶³ Gemeente Waalwijk (23 februari 2021). *Ontwerpbestemmingsplan 'Drogerij 55, Waalwijk'*.

⁶⁴ Casade. (Maart 2021). *Nieuwbouw tHuis De Amstel Waalwijk*.

⁶⁵ Gemeente Waalwijk (4 juli 2022). *Informatie Waalwijk Drogerij 55 (de Amstel) irt participatieonderzoek*.

⁶⁶ Casade. (augustus 2021). *Voor omwonenden Buurthuis De Amstel*.

⁶⁷ Gemeente Waalwijk (januari 2022). *Kennisgeving ontwerpbestemmingsplan en ontwerp-omgevingsvergunning "Drogerij 55, Waalwijk"*



Via een tweede brief in mei zijn de bewoners verwezen naar een site voor de uitslagen van de enquête.⁶⁸ De open vraag uit de enquête is door 21 omwonenden ingevuld. De gemeente heeft op de opmerkingen gereageerd en beargumenteerd waarom ze zaken wel of niet overnemen. Bijgaand hebben ze ook direct een nieuw ontwerp gepresenteerd.⁶⁹

Open en effectief proces

Het participatietraject voor Drogerij/De Amstel werd georganiseerd door de gemeente, in samenwerking met Casade. Omdat de routekaart nog niet bestond, is er niet gewerkt met vastgestelde kaders voor participatie. Aan het begin van het traject was een informatieavond. Het doel van deze avond was voornamelijk om inwoners te informeren over de plannen, hoewel het ging over een grove schets.

Voor de inrichting van de buitenruimte was meer inspraak van buurtbewoners mogelijk. Er is een enquête opgesteld, bestaande uit drie gesloten vragen en één open vraag. Het valt op dat de gemeente de wensen van de buurtbewoners op elk van de drie aspecten volgt. Daarnaast zijn opmerkingen uit de open antwoorden meegenomen, zoals het voorstel voor een jeu de boules baan.

Twee bewoners hebben zich gemeld bij de gemeente om mee te denken, een vertegenwoordiger van de nieuwe bewoners en een vertegenwoordiger van de huidige buurtbewoners. Zij hebben meegedacht over de vragenlijst. Deze vertegenwoordigers zijn niet gekozen en er is niet bij bewoners uitgevraagd of zij hier onderdeel van wilden zijn. De vertegenwoordiger van de huidige buurtbewoners is bij het project betrokken door zijn nauwe contact met de gemeente. Deze manier van werken zorgt voor veel betrokkenheid en kennis over de buurt, maar een keerzijde kan zijn dat de stem van betrokken bewoners groter wordt dan die van bewoners die minder goed de weg naar de gemeente weten te vinden.

Rollen en verantwoordelijkheden

Het bouwen van de appartementen voor begeleid wonen was een initiatief van Casade. In verband met de ruilovereenkomst met Casade, was de gemeente direct betrokken in het initiatief waardoor de gemeente een belangrijke rol had tijdens het traject voor Drogerij/De Amstel. Uit interviews blijkt dat Stichting Ons Plan hebben aangeklopt bij de gemeente, die hen toen heeft gekoppeld aan het plan van Casade om op het perceel van het voormalige buurthuis te bouwen. Veel zaken zijn daarom in overleg geregeld door de initiatiefnemers of door de gemeente, afhankelijk van wie de middelen beschikbaar had. Zo heeft de gemeente de uitnodigingsbrief voor de informatieavond geprint, maar hebben initiatiefnemers deze rondgebracht.

Naast Casade, Stichting Ons Plan en de gemeente hebben ContourdeTwern en een buurtbewoner een rol gehad in het organiseren van het participatietraject. Deze buurtbewoner heeft zelf de wijkcoördinator aangesproken om betrokken te worden bij het project. Door de positie die de buurtbewoner had in de buurt had deze buurtbewoner al een idee van de wensen van buurtbewoners. De desbetreffende buurtbewoner heeft meegekeken bij het opstellen en het verspreiden van de vragenlijst.

⁶⁸ Gemeente Waalwijk. (7 mei 2020). *Kennisgeving voorontwerpbestemmingsplan "Drogerij 55"*.

⁶⁹ Gemeente Waalwijk. *De Amstel* [webpagina]. Geraadpleegd van <https://www.waalwijk.nl/deamstel>



Politiek-bestuurlijk samenspel

De raad heeft het bestemmingsplan vastgesteld en zienswijzen en reacties op deze zienswijzen te zien gekregen. Verder is de raad voornamelijk geïnformeerd, bijvoorbeeld over de informatieavond en bij communicatie richting buurtbewoners. De raad heeft geen actieve rol gehad tijdens dit traject.

Tijdens een digitale raadsvergadering op 11 februari 2021 hebben een aantal inwoners het woord gevoerd over het voorontwerpbestemmingsplan. Hier hebben zowel voor- als tegenstanders van het project gesproken.⁷⁰

Communicatie en transparantie

Inwoners hebben meerdere brieven ontvangen, waaronder over de informatieavond en de ter inzagelegging. Toen het ontwerp bestemmingsplan er lag, heeft Casade omwonenden nog een extra mogelijkheid gegeven om vragen te stellen in een online gesprek.⁷¹ Hiervoor waren geen belangstellenden.

Uit interviews blijkt dat een groot deel van de communicatie en de buurtbewoners ook één op één of informeel plaatsvond. Dit was deels door corona, omdat er geen informatieavond kon worden gehouden. Zo zijn er een aantal buurtbewoners met de gemeente op kantoor in gesprek getreden. Daarnaast moesten een aantal juridische zaken worden geregeld, zoals het recht van overpad. In deze tijd is veel informeel contact met buurtbewoners geweest, zowel over de juridische zaken en de zienswijzen, maar ook over het project in het algemeen.

Participatie bij het opstellen van de Omgevingsvisie

De gemeente Waalwijk werkt in stappen naar een volledige Omgevingsvisie in de letter en geest van de Omgevingswet. In februari 2021 is de Omgevingsvisie 1.0 vastgesteld. Dit is een overzicht van bestaande en actuele beleidsdocumenten met betrekking tot de fysieke leefomgeving. De bouwsteen 'gezonde fysieke leefomgeving', vastgesteld in november 2021, is toegevoegd aan de Omgevingsvisie 1.0, waardoor de Omgevingsvisie 1.5 ontstond. De gemeente streeft naar de Omgevingsvisie 2.0 in december 2024.

Het participatieproces voor de Omgevingsvisie 1.5 vond plaats in de maanden februari en maart 2021 en bestond uit twee delen. Ten eerste werd er een digitale peiling onder inwoners gehouden om hun mening te vragen over gezondheid en de fysieke leefomgeving. Tussen 22 februari en 7 maart 2021 konden inwoners van de gemeente Waalwijk via deze digitale peiling reageren op stellingen over concrete voorbeelden uit de praktijk. Ten tweede zijn door een extern bureau acht ondernemers en instellingen geïnterviewd op 17, 18 en 19 februari 2021.

Open en effectief proces

⁷⁰ Gemeente Waalwijk (11 februari 2021). Aangepast verslag van e-Forum gehouden op donderdag 11 februari 2021. Geraadpleegd van <https://waalwijk.notubiz.nl/document/9916553/1/Aangepast+verslag+e-Forum+11-02-21>

⁷¹ Casade. (Maart 2021). *Nieuwbouw tHuis De Amstel Waalwijk*.



Het participatietraject voor de Omgevingsvisie 1.5 is uitgewerkt aan de hand van het plan van aanpak ‘Waalwijk Omgevingswet-proof’, het deelprojectplan Omgevingsvisie 1.5 en de routekaart. De vier stappen van de routekaart komen terug in het plan van aanpak. Echter wordt niet naar de site verwezen voor de gekozen participatiemiddelen. Het participatietraject diende ervoor om inzicht te krijgen in de mening van inwoners over gezondheid en de fysieke leefomgeving in Waalwijk. De gemeente heeft gekozen voor een compact participatietraject in tijd en budget. Ook omdat er nog een uitgebreid participatietraject gaat plaatsvinden bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie 2.0. De gemeente heeft gekozen voor het participatieniveau ‘meedenken’ als wijze van participeren met onderstaande drie doelgroepen: - Inwoners - Ondernemers – Instellingen.

De gemeente werd hierbij ondersteund door Bureau Stroom. De toen geldende maatregelen door COVID-19, maakte het noodzakelijk dat de participatie volledig digitaal plaatsvond. Inwoners werden door middel van een digitale peiling bevestigd. De peiling bestond uit stellingen over concrete voorbeelden uit de praktijk over de beleving van gezondheid in de fysieke leefomgeving. Om ervoor te zorgen dat alle inwoners konden meedoen aan de digitale peiling werden verschillende digitale mediakanalen ingezet. In totaal namen 526 inwoners deel aan de vragenlijst; een meerderheid hiervan gaf aan geïnformeerd te willen worden en/of mee te willen denken over de Omgevingsvisie 2.0.⁷² De gemeente blikt positief terug op het doorlopen participatietraject; het gaf inzicht in de beleving van inwoners, ondernemers en instellingen betreffende gezondheid. Wel wordt gesteld dat niet alle doelgroepen zijn bereikt via het participatieproces; zo hebben jongeren nauwelijks gereageerd op de vragenlijst en niet deelgenomen aan de interviews.⁷³ In de interviews wordt gesteld dat dit wel is geprobeerd via social media.

Voor de ondernemers en (maatschappelijke) instellingen is een selectie gemaakt van vertegenwoordigers uit verschillende sectoren (o.a. bedrijvenplatforms, uitzendbureaus, scholengemeenschap, woningcorporatie etc.). Met de vertegenwoordigers zijn online interviews gevoerd. Bureau Stroom heeft de interviews afgenomen om zo objectief mogelijke informatie te verzamelen. De gemeente heeft het resultaat vervolgens aan de geïnterviewden teruggekoppeld. Het resultaat is een participatierapport van de inzichten uit de peiling en de verschillende interviews. Het resultaat van de participatie is gedeeld met de raad, inwoners, ondernemers en instellingen.

Er is getracht een zo divers mogelijk beeld op te brengen. De gemeente Waalwijk heeft extra ingezet op groepen die normaliter moeilijk te bereiken zijn door die groepen te spreken in interviews. Dit is niet voor alle groepen gelukt. Een voorbeeld van een groep die niet is bereikt is de groep de arbeidsmigranten.

Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeente is initiatiefnemer van de Omgevingsvisie en hiermee verantwoordelijk voor participatie. De gemeente heeft deze rol duidelijk gepakt. De betrokken actoren zijn in beeld gebracht en passende participatie-instrumenten zijn voor hen bepaald. De rollen van de raad en het college zijn niet nader toegelicht. Deze zijn ook geen specifiek onderdeel van het beleid.

⁷² Gemeente Waalwijk. (september 2021). *Bijlagenboek bouwsteen gezonde fysieke leefomgeving*, p.69.

⁷³ Gemeente Waalwijk. (september 2021). *Bouwsteen gezonde fysieke leefomgeving*, p.24.



Politiek-bestuurlijk samenspel

In december 2020 is de raad geïnformeerd over de Omgevingsvisie 1.5 en het bijbehorende participatietraject. Via een raadsinformatiebrief is het participatietraject nader toegelicht.⁷⁴ De raad heeft geen inhoudelijke betrokkenheid gehad bij de participatieplannen. De ambtelijke organisatie heeft gebruik gemaakt van het beleid, de routekaart, wat door de raad is vastgesteld.

Communicatie en transparantie

Zoals eerder omschreven zijn inwoners via digitale peiling om hun bijdrage gevraagd. De resultaten van de peiling zijn via de website teruggekoppeld aan inwoners. De resultaten zijn op 20 oktober 2021 met de raad gedeeld.⁷⁵

Ondernemers zijn door een extern bureau geïnterviewd. Uit interviews blijkt dat de geïnterviewden (ondernemers en (maatschappelijke) instellingen) zich goed geïnformeerd voelden. Zowel vooraf, door gespreksvoorbereidingen en uitleg, als achteraf. De gemeente heeft bewust voor deze aanpak gekozen om tot een zo objectief mogelijk resultaat te komen. De resultaten van de interviews zijn via de mail teruggekoppeld aan bedrijven en (maatschappelijke) instellingen. Ook deze zijn met de raad gedeeld op 20 oktober 2021.⁷⁶

Uit de interviews blijkt dat op beide terugkoppelingen, van de peiling en de interviews, niet veel reactie is gekomen.

⁷⁴ Gemeente Waalwijk. (2 februari 2021). *Raadsinformatiebrief 10-21 Aanpak participatie Omgevingsvisie 1.5.*

⁷⁵ Bureau Stroom. (2 april 2021). *Resultaten digitale vragenlijst Gezond Waalwijk Omgevingsvisie 1.5.*

⁷⁶ Bureau Stroom. (2 april 2021). *Resultaten interviews Gezond Waalwijk Omgevingsvisie 1.5.*



Bijlage 3. Voorbeelden handvatten ambtelijke organisatie

Bijlage 1 Checklist

- 
- 1. Wat is de vraag?
 - 2. Wat is het doel?
 - 3. Wie hebben ermee te maken?
 - 4. Hoeveel ruimte is er voor aanpassingen?
 - 5. Wie doen er mee? En in welke rol?
 - 6. Hoe lang duurt het initiatief?
 - 7. Wie neemt het besluit? (ook als mensen het niet met elkaar eens zijn)
 - 8. Wanneer, hoe en waar wordt er gecommuniceerd?
 - 9. Welke achtergrondkennis is nodig en welke informatie is beschikbaar?
 - 10. Hoe betreft u uw omgeving?
(bijvoorbeeld: brief, bericht via Whatsapp, enquête, bijeenkomst)

Bron: checklist ontworpen door Citisens in opdracht van de gemeente Alphen aan den Rijn.



Bijlage 4. Voorbeelden handvatten commerciële initiatiefnemers



1. Is er veel – weinig hinder van het initiatief voor de omgeving tijdens realisatie?
Denk bijvoorbeeld aan een weg die open moet, bouw- en geluidsoverlast.

2. Is er veel – weinig hinder van het initiatief voor de omgeving na realisatie?
Denk bijvoorbeeld aan wegvallen van zonlicht, beperktere parkeermogelijkheden, minder groen.

3. Krijgt het initiatief veel - weinig aandacht in politiek, pers of social media?

4. Raakt het initiatief veel mensen of juist een beperkte groep?

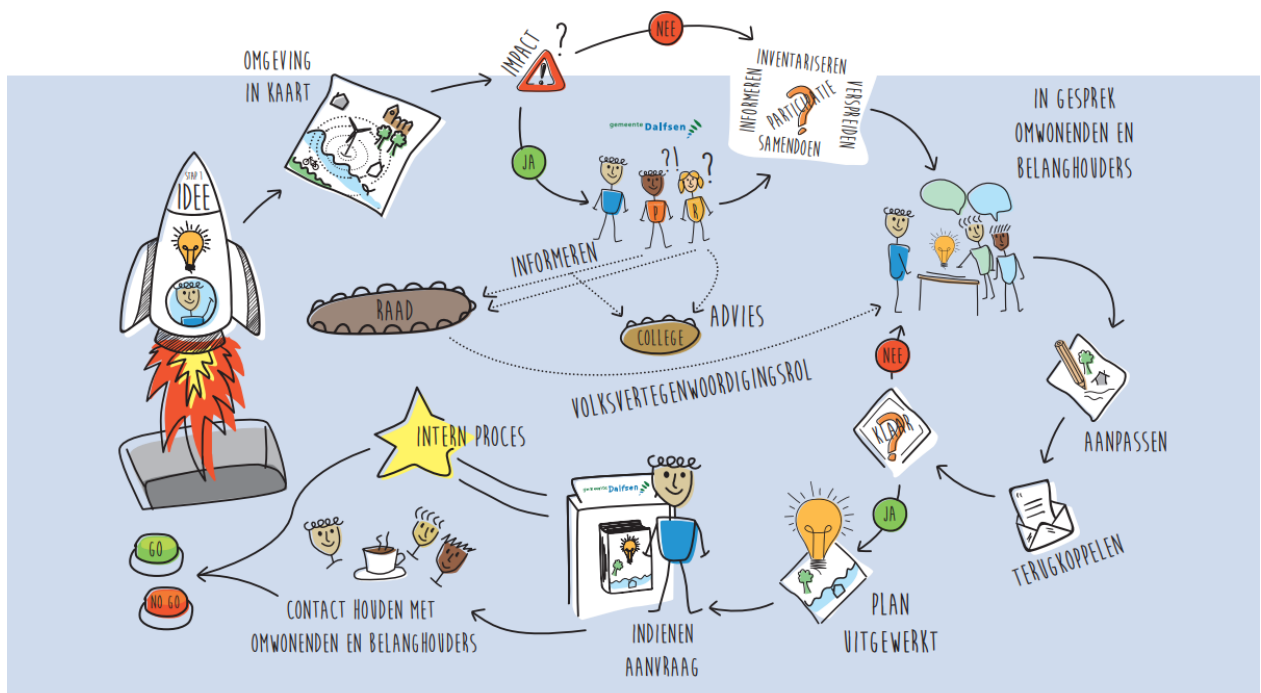
Als het antwoord op de vragen vooral 'weinig' is, dan is er beperkt participatie nodig. U informeert de omgeving actief, bijvoorbeeld in een gesprek of via een brief. Moet u de vragen vaak beantwoorden met 'veel' en heeft uw initiatief een grote invloed op de omgeving dan is er van intensieve participatie nodig. U gaat in gesprek met de omgeving en betreft hen actief bij het meewerken aan het initiatief.

Beperkte participatie	Gemiddelde participatie	Intensieve participatie
De initiatiefnemer brengt de direct betrokkenen zo snel mogelijk op de hoogte van het plan	De initiatiefnemer gaat in de gesprek met de mensen in de directe omgeving. Hij vraagt hen naar hun mening, ideeën en bezwaren over het initiatief.	De initiatiefnemer vraagt de mensen in de omgeving van het initiatief om actief mee te doen in de totstandkoming van het plan. Samen bepalen ze plannen en maken ze keuzes.
<ul style="list-style-type: none"> • Gesprek • Email • Buurtapp • Webinar • (Nieuws)brief • Informatiebijeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Flitspeiling • Online enquête • Interactieve bijeenkomst • (Online) Dialoog • Klankbordgroep • (Individuele) gesprekken 	<ul style="list-style-type: none"> • Projectgroep • Werkgroep • Brainstorm • Participatieplatform

Bron: slider ontworpen door Citisens in opdracht van de gemeente Alphen aan den Rijn.



Bijlage 5. Voorbeelden handvatten initiatiefnemers



Voordat het een concreet plan is begint het met een idee. Met bovenstaand stappenplan bieden wij initiatiefnemers, mensen met een idee, een handvat in hoe zij hun omgeving daarin kunnen meenemen. Deze tekening brengt alle stappen in beeld. Wat die precies inhouden leest u in deze leidraad.

Bron: Mindmap van de gemeente Dalfsen voor initiatiefnemers.



Spelregels Delfts doen

1. **Zelf aan zet** | Wilt u aan de slag met een idee of plan voor verbetering van uw buurt of de stad ? Als initiatiefnemer organiseert u hiervoor zelf de participatie met behulp van [de Delftse Participatie Aanpak]. Deze aanpak helpt u ook op weg met een reeks handige hulpmiddelen.
2. **Breng in beeld** | Bepaal vooraf wie belang kunnen hebben bij uw initiatief en breng wet en regelgeving in beeld zodat u weet waaraan uw idee of plan moet voldoen. (bijvoorbeeld de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan)
3. **In gesprek** | Ga in gesprek met alle belanghebbenden. Doe dit open en actief.
4. **Goede afspraken** | Maak samen met belanghebbenden afspraken over het proces dat u wilt doorlopen, de samenwerking, de betrokkenheid van partijen tijdens vervolgfases en niet te vergeten over de kaders van uzelf, van belanghebbenden en de wettelijke.
5. **Deel** | Wissel in gesprek alle ideeën, overeenkomsten en knelpunten uit.
6. **Werk uit** | Werk uw initiatief uit tot een conceptplan en schrijf een toelichting waarin u aangeeft wat u heeft gedaan met de ideeën en belangen.
7. **Toets** | Toets het conceptplan en de toelichting bij de belanghebbenden en maak het definitief.
8. **Leg vast** | Maak een verslag van alle acties die u heeft ondernomen én de resultaten ervan (stap 1 t/m 7). Deel dit verslag met alle mensen die u heeft betrokken en andere belanghebbenden.
9. **Dien aanvraag in** | U bent klaar om een aanvraag voor een omgevingsvergunning in te dienen. Voeg bij uw aanvraag uw definitieve plan én het verslag dat u heeft gemaakt.

Bij een groter initiatief kan het nodig zijn dat u stap 3 tot en met 7 één of meerdere keren herhaalt, om samen met betrokkenen tot een goed plan te komen.

Bron: Spelregels voor initiatiefnemers uit het participatiebeleid van Delft, 'Delfts Doen'. Zowel gericht op ondernemers als inwoners.



3. Participatie: hoe doen we dat zorgvuldig?

Zorgvuldige participatie ontstaat in een oprecht gesprek waarbij alle partijen bereid zijn naar elkaar te luisteren. Een gesprek waarin zij begrip hebben voor elkaars rollen, verantwoordelijkheden en belangen. Waarbij zij bereid zijn waar mogelijk hun eigen ideeën bij te stellen. Dit is mensenwerk en niet in een checklist te vangen.

Toch hebben we een aantal uitgangspunten op een rij gezet die initiatiefnemers helpen om op een zorgvuldige manier participatie te organiseren:

1. Neem de bedoeling van participatie oprecht als intentie: goede buur zijn, betere plannen maken en zorgvuldige besluiten nemen.
2. Breng zo goed en vroeg mogelijk alle belangen en belanghebbenden in beeld.
3. Ga in gesprek voorafgaand aan het nemen van besluiten, dus als er echt nog ruimte is voor beïnvloeding.
4. Bied bij ieder gesprek helderheid over het onderwerp en het doel van het gesprek (waar gaat het wel en waar niet over), over wat er gebeurt met de opbrengst en over het vervolg.
5. Bied bij grotere projecten inzicht in stappen en besluiten en leg uit wie welke verantwoordelijkheid heeft. Wees daarbij helder over rollen en mate van invloed: wie nemen de besluiten en wat is de rol van belanghebbenden? Is er (in dit gesprek, in deze fase, in dit project) sprake van raadplegen, adviseren of coproductie? Wat zijn de spelregels?
6. Wees je bewust van de verschillen die mogelijke participanten hebben in mate van vertrouwen in de gemeente, betrokkenheid bij hun eigen leefomgeving, en voorkeuren die er zijn qua vorm van participatie. Pas de benadering van de omgeving en de vorm en inrichting van het participatieproces daarop aan.¹
7. Wees zo open mogelijk over belangen en vraag dat ook van de mensen met wie je in gesprek bent. Dat draagt bij aan begrip en vertrouwen.

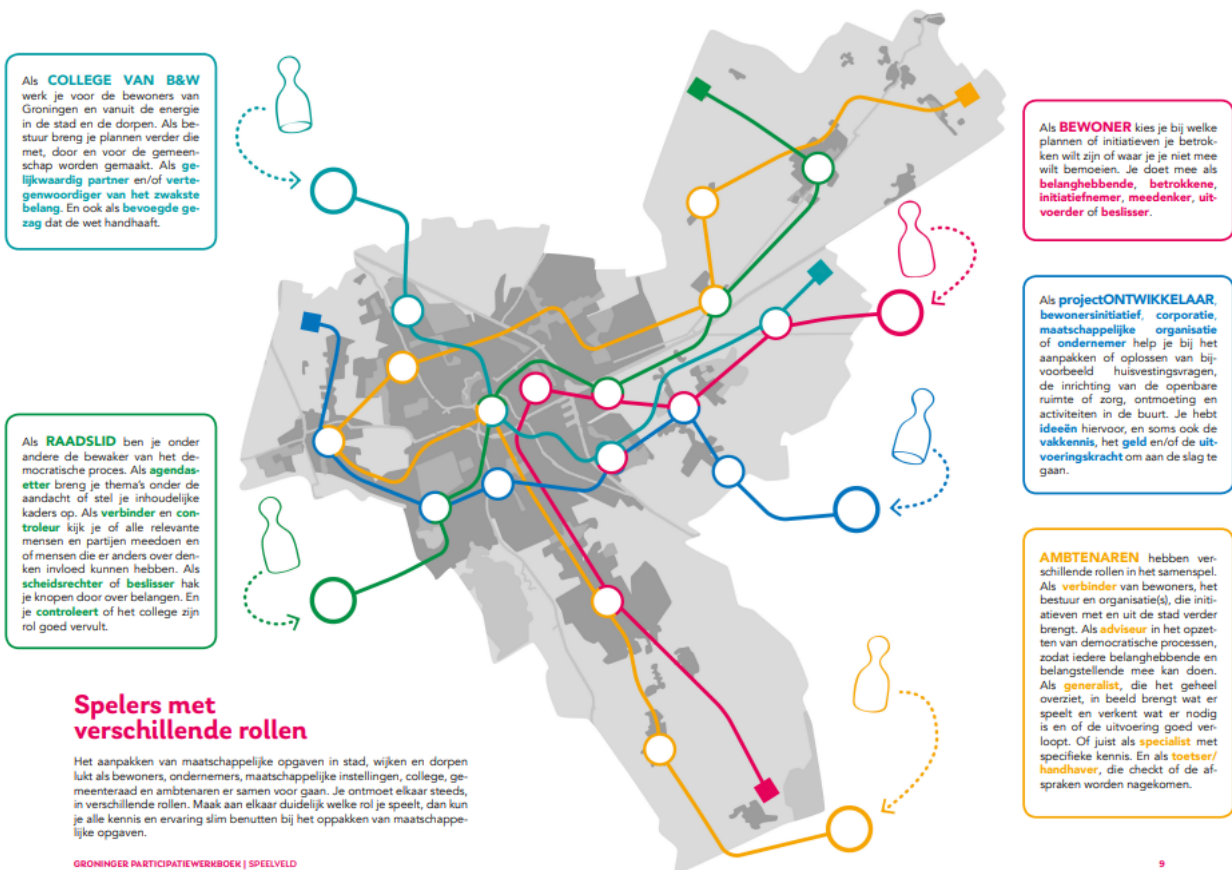
Daarnaast zijn de volgende praktische spelregels afgeleid uit het bestaande gemeentelijke participatiebeleid:

1. Gebruik begrijpelijke taal;
2. Nodig inwoners tijdig (tenminste 2 weken van tevoren, maar bij voorkeur 3 weken van tevoren) uit voor bewonersavonden en organiseer deze bij voorkeur in de wijk en niet tijdens schoolvakanties;
3. Informeer betrokkenen over de uitkomst van het participatietraject, de besluitvorming en het vervolg.

Bron: Participatiegids Amersfoort. Zowel gericht op ondernemers als inwoners.



Bijlage 6. Voorbeeld omschrijving rolverdeling



Bron: Groninger Participatiewerkboek.

