

DoeMee onderzoek Participatie en Omgevingswet

Rekenkameronderzoek gemeente Ridderkerk

Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd uit twee delen. Het eerste deel is de bestuurlijke nota en is een op zichzelf leesbaar rapport. Hierin worden de aanleiding en het doel van het onderzoek beschreven, gevolgd door de onderzoeksvraag en het plan van aanpak. Er worden conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. De bestuurlijke reactie van het college is integraal opgenomen. Het nawoord van de rekenkamer sluit de bestuurlijke nota af.

Deel twee is de nota van bevindingen. Hierin is het integrale onderzoek opgenomen met daarin de beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen.

Bestuurlijke nota

Inhoud

Leeswijzer	1
Bestuurlijke nota	2
1 Onderzoeksverantwoording.....	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doelstelling en vraagstelling.....	4
1.3 Onderzoeksuitvoering	5
2 Conclusies.....	6
a) De ambitie is op orde	6
b) Beleid blijft achter bij ambitie	6
c) Uitvoering schiet tekort	7
d) Gemeente is niet klaar voor de omgevingswet	7
3 Aanbevelingen.....	8
a) Aanbevelingen ambitie participatie	8
b) Aanbevelingen beleid participatie	8
c) Aanbevelingen uitvoering participatie	8
d) Aanbevelingen Omgevingswet en participatie	8
4 Reactie van college van B&W.....	9
5 Nawoord rekenkamercommissie	13
Nota van Bevindingen	14

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 Aanleiding

Het samenspel tussen gemeenten en inwoners is in beweging. De stem van de participerende burger 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 doorzetten. 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. Ook biedt de Omgevingswet meer ruimte voor inwonersinitiatieven. 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 rolname 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 perspectieven en informatiebronnen zijn meegenomen. Participatie die niet op de juiste manier wordt gefaciliteerd, kan juist leiden tot een vermindering van vertrouwen in de gemeente.¹

De rekenkamercommissie van Ridderkerk wilde 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.

1.2 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:

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?

¹ Fledderus, Joost. (2016). *User Co-Production of Public Service Delivery: Effects on Trust*. Proefschrift.

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?

1.3 Onderzoeksuitvoering

Het onderzoek begon met een startgesprek in januari 2022. 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 Ridderkerk en drie naar de documenten van de verschillende (hieronder genoemde) casussen.

De resultaten van deze documentanalyse zijn vervolgens getoetst en verdiept in vijf gesprekken met twee wethouders, een bestuursadviseur, drie ambtelijk verantwoordelijken van de onderzochte participatietrajecten en verscheidene extern betrokkenen van de onderzochte participatietrajecten.

Er zijn drie participatietrajecten onderzocht. Dit betreft de woningbouwontwikkeling op de Rembrandtweg 257, de ontwikkeling van de gebiedsvisie Rivieroevers en de Omgevingsvisie. 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 Ridderkerk 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).

Bij de casussen 'Rembrandtweg 257' en de 'Gebiedsvisie Rivieroevers' is er in de interviews met extern betrokkenen en met inwoners gesproken. Voor de casus 'Omgevingsvisie' geldt dat dit traject relatief lang geleden plaats heeft gevonden waardoor dit niet meer mogelijk bleek. Daarom is in overleg met de rekenkamercommissie gekozen voor een interview met raadsleden. Dit betrof raadsleden van verschillende partijen die gedurende het participatietraject van de Omgevingsvisie ook al in de raad zaten.

Op basis van de documentenanalyse en de gevoerde gesprekken is de nota van bevindingen tot stand gekomen. Deze nota van bevindingen is voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor feitelijk wederhoor. De onderzoekers hebben de reactie verwerkt in de nota van bevindingen. Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld en is het geheel aangeboden voor een bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders.

2 Conclusies

De huidige invulling van participatie in Ridderkerk is zorgwekkend te noemen. Ondanks de kleine steekproef van gelopen participatietrajecten in dit rekenkameronderzoek leiden alle gebruikte informatiebronnen in dit onderzoek naar deze conclusies: de ambities zijn helder, de vertaling naar beleid bevat duidelijke omissies en de uiteindelijke invulling in de praktijk blijft significant achter bij die ambitie. Dit kan ertoe leiden dat het effect van de participatie het tegenovergestelde oplevert van de initiële ambities.

Gezien vanuit de ontwikkelingen die de Omgevingswet op het vlak van participatie van gemeenten gaat verwachten lijkt Ridderkerk daar niet klaar voor te zijn.

a) De ambitie is op orde

De ambitie van de gemeente Ridderkerk is gericht op verbetering, vernieuwing en intensivering van participatie. Dit is terug te vinden in diverse startnotities die geregeld mooie ambities voor participatie bevatten. Ook uit de gesprekken blijkt dat college en raad veel belang hechten aan het in praktijk brengen van participatie en in willen zetten op verbetering, vernieuwing en intensivering van participatie-instrumenten.

Overigens heeft de raad zelf nog niet helder hoe versterking van participatie zich verhoudt tot de representatieve rol van de raad. Transparantie van de besluitvorming in een zo vroeg mogelijke fase is hier een belangrijk verbeterpunt.

b) Beleid blijft achter bij ambitie

De vertaling van de ambitie in beleid blijkt op meerdere punten onvolkomen. De visie van Ridderkerk op participatie blijkt onbekend binnen de BAR organisatie. Kaders over wanneer participatie (welk beleidsterrein) en welke vorm van participatie ontbreken. Beleidsmatig is er wel een "Leidraad Meedenken" beschikbaar, maar deze wordt vrijwel niet gebruikt. De beschreven instrumenten in die leidraad zijn vooral gericht op de "zachtere" vormen van participatie: informeren, raadplegen of adviseren. Alleen bij buurtpreventie is sprake van "co-produceren." Meebeslissen ontbreekt als participatievorm. Dit staat in schril contrast tot de behoefte van inwoners die, bij participatie, minimaal een dialoog verwachten.

Ook voor de participatie van privaat-publieke trajecten zijn de kaders ontoereikend. Rol van de gemeente en transparantie van de uiteindelijk besluitvorming zijn geregeld onduidelijk. En vooral als de private partij een belang heeft ontstaan onwenselijke situaties als de gemeente onvoldoende regie op het participatietraject pakt. Het effect van participatie kan dan haaks staan op de ambitie: burgers voelen zich eerder machteloos dan gehoord en betrokken.

De gemeente Ridderkerk wil veel vrijheid en ruimte bieden aan initiatieven en ideeën uit de samenleving. Ook als de gemeente ruimte geeft, zal zij echter kaders moeten stellen. Voor inwoners is nu vaak niet duidelijk waarover ze kunnen meedenken en welke 'speelruimte' er is. Dit vraagt om verwachttingsmanagement. Voor deelnemers aan participatietrajecten moet voorafgaand aan een traject duidelijk worden gemaakt wat de kaders zijn waarbinnen zij kunnen meedenken.

c) Uitvoering schiet tekort

In de kaderstelling voor participatie worden de ambities onvoldoende geconcretiseerd. Hierdoor ontstaat een ambtelijke beleidsvrijheid die de invulling van participatie nog verder van de ambitie laat afdwalen. Uiteindelijke invulling is sterk afhankelijk van de inzet van de betrokken ambtenaren. Dan blijkt dat verwachtingen van participatie niet duidelijk gecommuniceerd worden, dat de gemeente niet altijd helder de regie pakt en soms zelfs afwezig is bij participatie die door private partijen wordt georganiseerd. Met name duidelijkheid over de uiteindelijke besluitvorming ontbreekt geregeld. Gemaakte afspraken worden hier niet altijd nageleefd.

Opvallend hierbij is dat de platforms die hiervoor bedoeld zijn onvoldoende bekend zijn bij zowel de samenleving als de gemeentelijke organisatie.

Bij de onderzochte cases was de participatie breed in de organisatie belegd. Bij kleinere trajecten ontstaat het risico dat bij wegvallen van een ambtenaar ook de participatie verloren gaat.

Recente verbeteracties van de gemeente, “vraagbaken” genoemd, hebben vooralsnog geen effect gehad.

d) Gemeente is niet klaar voor de omgevingswet

De Omgevingswet treedt naar verwachting 1 juli 2023 in werking en vraagt een wezenlijke andere cultuur en houding van gemeenten tegenover haar inwoners. 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. Dit vraagt, op meerdere manieren, geheel nieuwe vormen van participatie. In ieder geval is daarbij duidelijk dat gemeenten een veel sterkere regierol moeten gaan pakken. Met name duidelijkheid over de uiteindelijke besluitvorming is ook daarbij weer cruciaal.

Gezien de beperkte invulling van participatie in de huidige situatie kan niet anders geconstateerd worden dan dat die invulling ver staat van de participatie zoals de omgevingswet die voor ogen heeft.

3 Aanbevelingen

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het betrekken van inwoners bij een project of initiatief in de leefomgeving verplicht. Ook biedt de Omgevingswet meer ruimte voor inwonersinitiatieven. Hoe gemeenten de nieuwe samenwerking met inwoners vorm moeten geven, is aan de gemeenten zelf. De constatering dat het huidige beleid en de huidige praktijk van participatie in Ridderkerk onvoldoende zijn toegerust op de Omgevingswet, maakt het belang om de normen die de Omgevingswet voorschrijft mee te nemen bij het hereiken van het beleid en uitvoeringskaders, groot. Het verdient hierbij aandacht om de verschillende rollen van raad, college en ambtelijke organisatie vast te leggen.

Bij de conclusies heeft de rekenkamer aanbevelingen geformuleerd. Bij iedere conclusie staan de aanbevelingen puntsgewijs:

a) Aanbevelingen ambitie participatie

1. Zorg dat de ambitie bekend is bij alle actoren
2. Versterk de kaders voor participatie
3. Zorg voor zo helder mogelijke transparantie over de besluitvorming en het daaraan verbonden proces
4. Bepaal op welke beleidsterreinen participatie gewenst is ook in relatie tot de rol als volksvertegenwoordiger

b) Aanbevelingen beleid participatie

5. Geef het beleid zo vorm dat er heldere en eenduidige kaders vastliggen
6. Vernieuw de gereedschapskist voor participatie
7. Maakt in startnotities de paragraaf over participatie concreet en toetsbaar

c) Aanbevelingen uitvoering participatie

8. Vertaal beleid naar uitvoering en rol gemeentelijke organisatie en zorg voor monitoring
9. Zorg voor een helder verwachtingenmanagement bij alle stakeholders over de uitvoering
10. Acteer als gemeente eenduidig en houdt de regie

d) Aanbevelingen Omgevingswet en participatie

11. Bepaal wat de invoering Omgevingswet gaat veranderen aan de rol en taak in participatie
12. Blijf als Raad nauw betrokken bij het invoeringstraject
13. Zorg dat initiatiefnemers voldoende gefaciliteerd worden vanuit de gemeente.



4 Reactie van college van B&W

Rekenkamer Ridderkerk
Mw. C. Garama, Secretaris

Uw e-mail van:	30 januari 2023	Ons kenmerk:	731299
Uw kenmerk:	-	Contact:	D. Amesz
Bijlage(n):	-	Telefoonnummer:	0180-451234
		E-mailadres:	d.amesz@bar-organisatie.nl
		Datum:	10 maart 2023

Betreft: Bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport "Ridderkerk Participatie en Omgevingswet"

Geachte mevrouw Garama,

Met aandacht en belangstelling hebben wij kennis genomen van het rekenkamerrapport "Ridderkerk Participatie en Omgevingswet". In deze brief geven wij onze reactie op het uitgevoerde onderzoek en de geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

Doelstelling rekenkameronderzoek "Ridderkerk Participatie en Omgevingswet"

Het samenspel tussen gemeenten en inwoners is in beweging. De stem van de participerende burger groeit en gemeente en inwoners slaan steeds vaker de handen inéén om vraagstukken in de leefomgeving op te lossen. Het doel van het onderzoek in opdracht van de rekenkamer is enerzijds het in kaart brengen 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.

Reactie op het onderzoek

Wij geven eerst een algemene reactie en daaropvolgend een aantal inhoudelijke opmerkingen op uw conclusies en aanbevelingen.

Algemene reactie

Pagina 4: *'Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de tijd dat de overheid het alleenrecht had op de ruimtelijke ordening namelijk voorbij'.*

Dat ligt wat ons betreft genuanceerder. Dat alleenrecht is er nooit geweest. Gemeenten betrekken namelijk al op verschillende manieren de betrokkenen. Het is hoe de gemeente daar zelf invulling aan geeft.

Pagina 5: *'Het onderzoek begon met een startgesprek in januari 2022. De eerste periode is besteed aan het verzamelen van documentatie en het vaststellen van de onderzochte casussen'.*

Wij merken hierbij op dat een (zeer) kleine selectie van casussen, waarin participatie heeft plaatsgevonden, onderzocht is. Wat heeft het onderzoeksbureau doen besluiten om slechts drie casussen te onderzoeken? Het project De Botterhof is een mooi voorbeeld van een bewonersparticipatieplan en was daarom interessant geweest om mee te nemen in het onderzoek.

Pagina 5: *'De selectie van deze drie casussen is in samenwerking met de rekenkamercommissie en ambtelijke organisatie tot stand gekomen.'*

Met betrekking tot de Omgevingsvisie merken wij op dat de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming hiervan al langere tijd niet meer bij ons werkzaam zijn. In het onderzoek zijn daarom raadsleden geïnterviewd om een beeld van het participatietraject te krijgen. Daarbij willen we opmerken dat een substantieel deel van de geïnterviewde raadsleden ten tijde van de besluitvorming geen deel uitmaakte van de gemeenteraad. Gezien het voorgaande is daarom in onze perceptie een enigszins eenzijdig beeld geschetst voor wat betreft de participatie van de Omgevingsvisie.

Bij het participatietraject van de gebiedsvisie en planMER Rivieroevers – waarin vooraf duidelijk de kaders aangegeven zijn aan de bewoners, alle informatie makkelijk vindbaar was en nog steeds is via het platform Rivieroevers op onze website – zijn het participatieproces en de kaders duidelijk geschetst. Ondanks alle beperkingen door corona kon iedereen op een laagdrempelige wijze digitaal participeren. Daardoor hebben we reacties ontvangen van bewoners die anders mogelijk niet naar informatieavonden zouden komen. Toen er binnen de corona maatregelen toch enige ruimte was voor een fysieke sessie hebben we deze georganiseerd en zijn alle vragen die avond beantwoord. We merkten dat een fysieke sessie ook in tijden van digitalisering een goed en gewenst middel is en wij zullen dat blijven toepassen.

Toch zijn de door u geïnterviewde bewoners niet tevreden over het proces. Het komt op ons over dat in het onderzoeksrapport niet de positieve punten benoemd worden, terwijl dit nuttige ervaringen voor ons zijn en als aanbeveling en voorbeeld voor ons dienen. Wij concluderen dat wanneer de bewoner zich niet (goed) gehoord voelt, het verwijt wordt gemaakt dat er niet goed geparticipeerd is. Wat niet altijd het geval is. Wat we tijdens dit traject al als leerpunt hebben aangegeven, onderschrijft u ook: bij de start van een traject de bewoners per brief inlichten, naast alle digitale middelen die worden ingezet. Op deze manier zetten we verschillende middelen in om alle bewoners te betrekken.

Pagina 5: *'Bij de casussen 'Rembrandtweg 257' en de 'Gebiedsvisie Rivieroevers' is er in de interviews met extern betrokkenen en met inwoners gesproken'.*

Uit bijlage 1 blijkt dat er met 5 extern betrokkenen is gesproken. Wij achten dit aantal niet representatief, gezien het grote aantal inwoners dat heeft geparticipeerd.

Pagina 12: *'De Ridderkerkse visie uiteengezet in bovenstaande documenten, komt ook duidelijk naar voren in het college- en coalitieprogramma 2018-2022, 'Veel kleuren, één palet'.*

De nota van bevindingen dateert van 2-12-2022. Hierin wordt echter alleen verwezen naar het coalitieakkoord en het collegeprogramma van de voorgaande bestuursperiode. Dit terwijl het coalitieakkoord en het collegeprogramma 2022-2026 Hart voor een toekomstbestendig Ridderkerk al sinds april 2022 respectievelijk november 2022 beschikbaar zijn. Gezien hetgeen hierin is opgenomen over de doorontwikkeling van participatie, vinden wij dit een gemiste kans.

Tot slot merken wij op dat gedurende de onderzoeksperiode sprake was van corona. In het onderzoeksrapport wordt hier geen melding van gemaakt. Corona heeft namelijk invloed gehad op de wijze van participeren. Denk aan digitale bijeenkomsten in plaats van fysiek of het niet deel willen nemen aan de bijeenkomsten in verband met besmettingsangst.

Inhoudelijke opmerkingen

Hieronder volgen de opmerkingen op uw conclusies.

a) De ambitie is op orde

Reactie college:

U meldt 'Overigens heeft de raad zelf nog niet helder hoe versterking van participatie zich verhoudt tot de representatieve rol van de raad. Transparantie van de besluitvorming in een zo vroeg mogelijke fase is hier een belangrijk verbeterpunt.'

Op basis van de door ons uitgevoerde “Evaluatie participatie gemeente Ridderkerk 2022” wordt gewerkt aan een nieuw Participatiebeleid, waarvan participatie in het kader van de Omgevingswet een onderdeel is. Hierin wordt ook de rol van de raad beschreven. Overigens verschuift binnen de Omgevingswet het initiatief tot participatie en het (tijdig) betrekken van participanten naar de initiatiefnemer. Van de raad wordt verwacht ‘vertrouwen te hebben in het los laten’. Overigens wordt nu al bij tal van initiatieven (onder andere bij de projecten van Wooncompas) in overleg en in afstemming met de gemeente de verantwoording om tijdig participanten te betrekken bij de initiatiefnemer gelegd. In het kader van de Omgevingswet wordt dus een grotere verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer neergelegd. Dat betekent voor de gemeente om opnieuw na te denken over de manier waarop de gemeente haar rol vervult. Dat hoeft niet persé in de vorm van een verplichte aanwezigheid van de gemeente te zijn. Belangrijk is om te zorgen dat bewoners weten wat zij van de gemeente in het proces mogen verwachten. Maar ook een aanspreekpunt hebben op het moment dat een initiatiefnemer zijn boekje te buiten gaat. Dat hebben wij als gemeente ook nodig voor de controlerende rol bij het beoordelen van de participatie en het kunnen aanspreken van de initiatiefnemer daarop.

b) Beleid blijft achter bij ambitie

Reactie college:

In het kader van een goede dienstverlening en met het oog op de komst van de Omgevingswet achten wij het van groot belang dat voor ruimtelijke ontwikkelingen, plan- en visievorming en dergelijke in het nieuwe Participatiebeleid heldere participatiekaders geformuleerd worden. Vooraf verwachtingen managen is daarbij ook cruciaal. Het participatietraject moet vooraf duidelijk zijn alsook de kaders waarbinnen participanten kunnen meedenken en waarover participanten niet gaan.

Wat betreft de conclusie: *‘Meebeslissen ontbreekt als participatievorm.’* Dat is bij deze drie projecten een bewuste keuze geweest. We kennen “meebeslissen” als hoogste trede op de participatieladder wel degelijk. Er zijn verschillende voorbeelden, waarbij inwoners uiteindelijk de beslissing nemen.

c) Uitvoering schiet tekort

Reactie college:

U gaat in uw rapport hoofdzakelijk in op projecten die in meer of mindere mate te koppelen zijn aan het werkgebied van de nieuwe Omgevingswet. Participatie is in onze ogen breder dan zoals u het in uw rapport beschrijft. In onze “Evaluatie participatie gemeente Ridderkerk 2022” hebben wij beschreven welke scala aan instrumenten wij inzetten voor participatie. Ook hebben wij in deze evaluatie uitgebreid stil gestaan bij de rol van platforms in de participatie. Deze evaluatie heeft ons veel geleerd en uit deze evaluatie zijn ook verbeterpunten gekomen welke wij in ons nieuwe beleid zullen verankeren.

Het is correct dat bij wijze van experiment en mede op het oog van de Omgevingswet slechts bij één woningbouwproject participatie bewust door een private partij georganiseerd is zonder aanwezigheid van de gemeente. Het is echter onterecht te concluderen dat de gemeente afwezig is bij participatietrajecten. Het was daarom raadzaam om niet één maar meerdere woningbouwontwikkelingen te selecteren voor het onderzoek om tot een objectief beeld te komen.

De genoemde conclusies onder c nemen we mee in ons nieuwe Participatiebeleid.

d) Gemeente is niet klaar voor de Omgevingswet

Reactie college:

De Omgevingswet treedt naar verwachting 1 januari 2024 in werking en vraagt een wezenlijk andere cultuur en houding. Daarom wordt er al in de geest van de Omgevingswet geoefend met participatie bij woningbouwontwikkelingen. Deze projecten zijn helaas niet in het onderzoek meegenomen.

Bovendien is bij het participatietraject van de gebiedsvisie en planMER Rivieroevers ingezet op participatie die “Omgevingswetproof” is: bij aanvang in gesprek gaan met betrokkenen, bewoners, initiatiefnemers, platforms en ideeën ophalen en de conceptvisie terugkoppelen en bespreken. Leerpunten daaruit nemen we mee, zoals het positieve punt van een digitaal platform met een kaart voor het indienen van ideeën en de wens van bewoners om voortaan bij de start van een project per brief geïnformeerd te worden.

Wij kunnen ons daarom niet geheel vinden in uw conclusie dat *‘gezien de beperkte invulling van participatie in de huidige situatie kan niet anders geconstateerd worden dan dat die invulling ver staat van de participatie zoals de omgevingswet die voor ogen heeft’*.

Kortom, we herkennen ons op onderdelen in de conclusies en op enkele punten niet, zoals hierboven door ons gemotiveerd wordt. We zien wel verbeterkansen voor participatietrajecten binnen onze gemeente.

Aanbevelingen uit het rekenkamerrapport

Zoals reeds eerder aangegeven, zijn wij – naar aanleiding van onze eigen evaluatie – bezig met het opstellen van nieuw Participatiebeleid, dat vervolgens ter besluitvorming aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Wij zullen uw onderstaande aanbevelingen daarin meenemen.

a) Aanbevelingen ambitie participatie

1. Zorg dat de ambitie bekend is bij alle actoren.
2. Versterk de kaders voor participatie.
3. Zorg voor zo helder mogelijke transparantie over de besluitvorming en het daaraan verbonden proces.
4. Bepaal op welke beleidsterreinen participatie gewenst is ook i.r.t. de rol als volksvertegenwoordiger.

b) Aanbevelingen beleid participatie

5. Geef het beleid zo vorm dat er heldere en eenduidige kaders vastliggen.
6. Vernieuw de gereedschapskist voor participatie.
7. Maak in startnotities de paragraaf over participatie concreet en toetsbaar.

c) Aanbevelingen uitvoering participatie

8. Vertaal beleid naar uitvoering en rol gemeentelijke organisatie en zorg voor monitoring.
9. Zorg voor een helder verwachtingenmanagement bij alle stakeholders over de uitvoering.
10. Acteer als gemeente eenduidig en houd de regie.

d) Aanbevelingen Omgevingswet en participatie

11. Bepaal wat de invoering Omgevingswet gaat veranderen aan de rol en taak in participatie.
13. Zorg dat initiatiefnemers voldoende gefaciliteerd worden vanuit de gemeente.

De aanbevelingen a) ambitie participatie, b) beleid participatie en c) uitvoering participatie sluiten mooi aan op de aanbevelingen uit ons eigen rapport “Evaluatie participatie gemeente Ridderkerk 2022”.

Tot slot

Wij danken u voor uw onderzoek en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Ridderkerk,
de secretaris, de burgemeester,

dhr. H.W.J. Klaucke

mw. A. Attema

5 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor de uitgebreide bestuurlijke reactie.

Waar het rekenkameronderzoek een zorgwekkend beeld rondom participatie schetst, zet de bestuurlijke reactie daar wat kanttekeningen bij. Inderdaad is het aantal onderzochte participatietrajecten beperkt geweest. In overleg met de betrokken ambtenaren zijn uiteraard trajecten gekozen waar het meest van geleerd kon worden, zowel vanuit huidig participatie perspectief als vanuit de komende wijzigingen ten gevolge van de omgevingswet.

Maar het onderzoek is niet alleen gebaseerd op de drie cases. De conclusies van de rekenkamer vloeien voort uit het gehele construct van participatie bij de gemeente Ridderkerk in combinatie met die voorbeelden. De rekenkamer doelt dan met name op:

- onbekendheid van de Ridderkerks visie op participatie binnen de BAR organisatie
- de Leidraad voor participatie beleid die verouderd is en in de praktijk niet wordt gebruikt
- beperkte set van participatie instrumenten in dat beleid
- geen gevolg geven aan gemaakte afspraken over participatie
- onvoldoende bekendheid met de platforms in Ridderkerk en hun mogelijke rol bij participatie
- de ervaringen van de drie onderzochte participatietrajecten.

Het is vooral dit samenhangend beeld, over de toestand van participatie binnen de gemeente Ridderkerk, dat tot de stevige conclusies van het rapport leidt. Die conclusies blijven, ondanks de bestuurlijke reactie, overeind staan.

Het gegeven dat “de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming hiervan al langere tijd niet meer bij ons werkzaam zijn” versterkt, naar onze mening, zelfs het gewicht van onze conclusies. Een deel van het vraagstuk ligt duidelijk bij de BAR organisatie en continuïteit van kennis en ervaring speelt hier een belangrijke rol.

Het doet de rekenkamer deugd dat het college de aanbevelingen van het rapport meeneemt bij het nieuwe participatiebeleid. We willen daarbij wel de raad adviseren hier “bovenop” te gaan zitten. Het is nog maar de vraag of het een kwestie is van ‘vertrouwen te hebben in het los laten’ of dat de raad juist naar veel grotere betrokkenheid bij participatie zou moeten toe bewegen.

In ieder geval biedt het rapport, inclusief de bestuurlijke reactie, een vruchtbare bodem voor een zeer noodzakelijk debat over de stand van participatie in Ridderkerk en de kaderstellende rol van de raad bij zowel het vernieuwen van het participatiebeleid als bij verdere participatietrajecten binnen de gemeente Ridderkerk.

Nota van Bevindingen

DoeMee onderzoek Participatie en Omgevingswet

Rekenkameronderzoek gemeente Ridderkerk



**Necker
van Naem**

Nota van Bevindingen

Colofon

Datum:

2 december 2022

Opdrachtgever:

De heer J.J. Démoed - voorzitter rekenkamercommissie Ridderkerk

Onderzoekers:

Machteld Beekhuis

machteld@citisens.nl

Cato Rademaker

cato@necker.nl

Marjolijn van Zonneveld

marjolijn@citisens.nl



Inhoudsopgave

Nota van Bevindingen	2
Colofon.....	2
Vooraf	4
1. Kaders in beeld.....	9
1.1. Visie en richtlijnen in Ridderkerk.....	9
1.2. Spelregels, rollen en verantwoordelijkheden voor de participatieprocessen.....	13
2. Participatie in de praktijk	15
2.1. Woningbouwontwikkelingen op Rembrandtweg 257.....	15
2.2. Gebiedsvisie Rivieroevers.....	21
2.3. De Omgevingsvisie	25
2.4. Participatie in de praktijk: algemeen.....	28
3. Rol van de raad	30
3.1. Een Omgevingswet-proof raad.....	30
3.2. Rol van de raad: de huidige praktijk.....	30
Bijlage 1. Geïnterviewden	33
Bijlage 2. Voorbeeld participatieschema	34
Bijlage 3. Voorbeeld participatieschema	35



Vooraf

Participatie en de Omgevingswet

De Omgevingswet gaat naar verwachting op 1 januari 2023 in.¹ 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.² De invoering van de Omgevingswet vraagt een wezenlijk andere houding van de gemeente. In dit hoofdstuk wordt het effect dat de Omgevingswet heeft op gemeenten verder toegelicht.

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 Ridderkerk heeft haar omgevingsvisie gebouwd rond drie kernwaarden: 'Sterke wijken, goed verbonden', 'Groenblauwe oase' en 'Kloppend hart'. Deze kernwaarden zijn gevolgd uit verscheiden participatiemomenten. In september 2017 is de visie door de raad vastgesteld.

¹ Rijksoverheid. *Omgevingswet*. Geraadpleegd op 20-4-2022, via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>

² 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>



Het omgevingsplan

Het omgevingsplan vervangt het bestemmingsplan vanaf 2023. De gemeenteraad is verplicht tot het vaststellen van één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente, waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Dit brengt een wezenlijke verandering met zich mee. De gemeente dient rekening te houden met alle betrokken belangen. In een omgevingsplan moet gemotiveerd worden hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen vroegtijdig bij de voorbereiding zijn betrokken.

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.

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. Dit betekent dat inwoners meer aan de voorkant van projecten betrokken moeten worden. De zeggenschap en het eigenaarschap van inwoners over hun eigen woon-, werk- en leefomgeving zullen verder versterkt worden, met maatwerk waar mogelijk.

De Omgevingswet beoogt een cultuurverandering in de omgang met participatie.³ De houding van gemeenten 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.

Ervaringen uit de praktijk leren dat het hebben van een heldere visie als gemeente belangrijk is voor het open en effectief opzetten en uitvoeren van participatietrajecten. In het verlengde hiervan kunnen praktische hulpmiddelen, zoals bijvoorbeeld een checklist, stappenplan of een mindmap ondersteuning bieden. Het bieden van duidelijke kaders aan de voorkant maakt verantwoording aan de achterkant beter mogelijk.

³ 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>



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. De gemeente en andere initiatiefnemers moeten in hun plannen aangeven of ze ruimte maken voor participatie, op welke wijze ze dat gaan doen en hoe zij de resultaten zullen verwerken. In bijlage 2 en 3 zijn voorbeelden opgenomen van wijzen waarop deze keuzes kunnen worden vormgegeven.

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. De burger participeert dan in de plannen van de gemeente.

Participatie kan ook breder zijn dan het ruimtelijk domein. Voorbeelden hiervan zijn participatie over bezuinigingstrajecten⁴ 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.

⁴ <https://www.rtvoost.nl/nieuws/317550/hellendoorn-vraagt-inwoners-om-mee-te-denken-over-acht-miljoen-euro-aan-bezuinigingen>



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 onderstaande 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 participatie georganiseerd door de gemeente (burgerparticipatie)	<ul style="list-style-type: none">• Er is sprake van een participatiestrategie die organisatiebreed wordt toegepast en past bij de samenleving.• De raad houdt aan de ene kant overzicht en aan de andere kant de vinger aan de pols.
	Specifiek voor participatie georganiseerd door de initiatiefnemer (overheidsparticipatie)	<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, B&W, ambtelijke organisatie) zijn beschreven.• Opgedane lessen worden gemeentebreed geborgd en gedeeld.
	Specifiek voor participatie	<ul style="list-style-type: none">• De rol van de initiatiefnemer is expliciet opgenomen in het beleid.



	georganiseerd door de initiatiefnemer (overheidsparticipatie)	<ul style="list-style-type: none"> • 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 (buurgemeenten, 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. • 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 Ridderkerk 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?

1.1. Visie en richtlijnen in Ridderkerk

De gemeente Ridderkerk heeft haar visie op participatie in drie beleidsstukken vastgelegd:

- / Ridderkerk: participatie, burgers en bestuur (2013)
- / Leidraad meedenken: Gereedchapskist voor Burgerparticipatie (2014)
- / Notitie Ridderkerk dragen we samen (2016)

Daarnaast heeft de gemeente afgelopen jaar participatie in Ridderkerk geëvalueerd. Afgelopen maart zijn de resultaten hiervan gepubliceerd in het stuk 'Evaluatie participatie in Ridderkerk'.

De Ridderkerkse visie op participatie is onbekend binnen de eigen organisatie

In het document 'Ridderkerk: participatie, burgers en bestuur' formuleert het gemeentebestuur haar visie op participatie als volgt: "Wij als gemeentebestuur, dus raad én college, zijn er voor de burgers van Ridderkerk. Daarom moeten wij weten wat onze burgers van ons verwachten. Participatie in Ridderkerk is erop gericht om de opvattingen van de Ridderkerkers bij het gemeentebestuur terecht te laten komen. Dus vinden wij participatie belangrijk."⁵

Aanvullend hierop is de 'Leidraad meedenken' ontwikkeld. De leidraad is bedoeld ter ondersteuning van ambtenaren die met participatie te maken krijgen. Onderdeel van deze 'Leidraad meedenken' is het afwegingskader. Deze biedt hulp om de volgende vragen te beantwoorden: *wie ga je betrekken, waartoe en op welk niveau?* Uit de interviews blijkt dat het niet verplicht is de leidraad meedenken te gebruiken. Het is puur bedoeld als hulpmiddel om participatietrajecten op te zetten. Ondanks het feit dat de leidraad een hele tijd terug is opgesteld biedt het nuttige hulpmiddelen. Uit de interviews blijkt dat de leidraad onvoldoende bekend is, dan wel gebruikt wordt. Dat is zonde gezien de stapsgewijze hulp die het kan bieden bij het opzetten van participatietrajecten.

⁵ Gemeente Ridderkerk. *Ridderkerk: participatie, burgers en bestuur*, p.1 (2013).



De leidraad gebruikt de uitgangspunten die Ridderkerk in 2013 heeft opgesteld voor participatie. Zowel de bestuurders als ambtenaren hebben de wens de leidraad te vernieuwen. Uit de interviews komt, wederom bij zowel de bestuurlijke als de ambtelijke organisatie, de behoefte naar voren voor een vernieuwde blauwdruk voor participatie.

De notitie Ridderkerk dragen we samen biedt een inkijkje in de Ridderkerkse visie op overheidsparticipatie

Waar de leidraad is gefocust op burgerparticipatie, verlegt de 'Notitie Ridderkerk dragen we samen', gericht aan de gemeenteraad, de focus naar overheidsparticipatie. Hierin worden de volgende twee vormen van participatie als volgt onderscheiden:⁶

- / **Burgerparticipatie** *Inwoners doen mee met initiatieven van de overheid.* Burgerparticipatie is gericht op meedenken, meewerken en adviseren door inwoners over gemeentelijk beleid, projecten en de uitvoering ervan. Het doel is om het resultaat te verbeteren en het draagvlak te vergroten bij inwoners. Dit kan bijvoorbeeld via interactieve beleidsvorming en inspraak.
- / **Overheidsparticipatie** *De overheid doet mee met initiatieven van inwoners.* Inwoners bedenken iets, de overheid kijkt hoe ze mee kan doen. De rol van de gemeente is vooral die van samenwerkingspartner. Ondersteunen, meedenken, mogelijkheden zoeken, voorwaarden scheppen, verbindingen leggen. Dat zijn verschillende taken van de gemeente bij overheidsparticipatie.

De aanjaaggroep van de notitie 'Ridderkerk dragen we samen', bestaande uit betrokken inwoners en ondernemers, raadsleden, medewerkers van de bar-organisatie en de portefeuillehouder participatie, deelt hierin zijn belangrijkste resultaten en aanbevelingen. De belangrijkste resultaten van de aanjaaggroep zijn:⁷

- / *Wat we als overheid wettelijk moeten doen, want die dingen blijven we doen.* Overheidsparticipatie dient meer als uitgangspunt genomen te worden. Dit betekent dat het denken en doen van de gemeente zo verandert dat overheidsparticipatie bij initiatieven vanzelfsprekender en structureler wordt toegepast.
- / *Wat we 'los willen laten'. Waar scheppen we de ruimte om met anderen de samenleving te laten dragen.* Initiatieven moeten op alle domeinen de ruimte krijgen. Daarom wordt er hier op voorhand geen keuze over gemaakt.
- / *Welke barrières we op moeten/willen ruimen en hoe we dat gaan doen.* Overheidsparticipatie gaat voor een belangrijk deel over houding en gedrag. Door onder andere te luisteren en op zoek te gaan naar de vraag achter de vraag creëer je als gemeente ruimte hiervoor. Hiervoor is een mindmap gemaakt die als basis kan dienen voor het voeren van het gesprek met initiatiefnemers.
- / *Welke voorwaarden moeten we scheppen (toetsingskader, subsidieverordening, inkoopbeleid, right to challenge).* Ridderkerk wil nieuwe en vernieuwende middelen scheppen die helpen de samenleving meer aan zet te krijgen en initiatieven te ondersteunen.

⁶ Notitie Ridderkerk dragen we samen, p.1 (2016).

⁷ Notitie Ridderkerk dragen we samen, p.2-3 (2016).



Een terugkerend vraagstuk bij het realiseren van meer ruimte voor participatie is hoe uiteindelijk wordt bepaald of er voldoende draagvlak voor een issue is, waarmee een participatietraject in gang kan worden gezet. Uit de startnotitie blijkt ook dat de gemeente worstelt met het vraagstuk wie er moet bepalen of ergens voldoende draagvlak voor is. Daarnaast worden college en raad geattendeerd op het risico dat meer ruimte voor initiatieven en ideeën vanuit inwoners kan leiden tot een grotere kans op onverwachte gebeurtenissen, en mogelijk ongewenste gevolgen. Er wordt gevraagd om niet direct met nieuwe regels en verordeningen te reageren.

De notitie 'Ridderkerk dragen we samen' als startpunt voor het ontwikkelen van beleidskaders

De notitie 'Ridderkerk dragen we samen' biedt inzicht in de visie van gemeente Ridderkerk ten opzichte van overheidsparticipatie. Met het verleggen van de focus van burger- naar overheidsparticipatie in de notitie 'Ridderkerk dragen we samen' start Ridderkerk te denken in de geest van de Omgevingswet. Zoals de Omgevingswet beoogt, wil Ridderkerk meer ruimte bieden aan de samenleving om initiatieven te ontplooien. Echter, het bieden van kaders ontbreekt. Naast de mindmap, die helpt in de brainstorm en volledigheid van het participatietraject, zijn er geen aanvullende documenten opgesteld die hulp bieden bij de praktische uitvoering.

Ridderkerk maakt bewust geen gebruik van de participatieladder.⁸ De ladder zou suggereren dat: hoe hoger op de ladder, hoe meer participatie, en hoe beter het participatieproces. Dit wordt door Ridderkerk een te simplistische weergave van de praktijk gevonden, blijkt uit interviews. Het opgedane beeld uit de interviews sluit hierbij aan. De gemeente zet in op maatwerk. De inzet is om per traject te kijken welke vormen en instrumenten van participatie passend zijn.

Ridderkerk is klaar om stappen vooruit te zetten na het evalueren van participatie in de gemeente

De gemeente heeft afgelopen jaar een uitgebreide evaluatie uitgevoerd naar participatie in Ridderkerk. Er wordt aangegeven dat de 'Leidraad meedenken' in beeld was en in de evaluatie is betrokken, maar niet expliciet benoemd.

De interviews geven blijk van een grote betrokkenheid van de gemeentelijke organisatie bij het opzetten en uitvoeren van participatie. Dit sluit aan bij het beeld dat de evaluatie oplevert. Enkel het uitvoeren van een evaluatie geeft al blijk van de motivatie om te leren bij de gemeente.

De evaluatie komt tot zeven algemene aanbevelingen:⁹

1. Om het participatieproces goed te laten verlopen is het noodzakelijk om bij het begin van het proces de wederzijdse verwachtingen over het verloop van het proces helder te hebben. Daarbij hoort dat de kaders vooraf bepaald en gecommuniceerd worden. Hierbij past ook dat bij de start van het participatietraject het niveau van de participatie vastgesteld wordt en besproken wordt met alle deelnemers. Het moet voor alle deelnemers duidelijk zijn of het gaat om informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen.

⁸ Gemeente Ridderkerk. (2022). *Evaluatie participatie in Ridderkerk*, p.15.

⁹ Gemeente Ridderkerk. (2022). *Evaluatie participatie in Ridderkerk*, p.13.



2. Het is belangrijk om van de deelnemers aan een participatieproces te weten in welke hoedanigheid ze aan een proces deelnemen. Daarom moeten we de rollen definiëren van leden van platforms, vertegenwoordigers van belangengroepen en individuele deelnemers.
3. Om de deelnemers aan een participatieproces mee te nemen in het verloop van de besluitvorming kan de communicatie over het besluitvormingsproces verbeterd worden. Het verdient aanbeveling inzichtelijk te maken aan welke tafel of in welk overleg over de inbreng uit de participatie besloten wordt, wat er is besloten en waarom dat besloten is.
4. Er is een ontwerp-wetsvoorstel 2020 'Versterking participatie op decentraal niveau' in voorbereiding. Dat wetsvoorstel breidt het recht op inspraak uit naar meer participatie. Als dat wetsvoorstel wordt aangenomen, moet dit worden meegenomen in een mogelijke herijking van het gemeentelijk participatiebeleid en moet er een verordening worden opgesteld die de huidige inspraakverordening vervangt.
5. Om goed deel te kunnen nemen aan een participatieproces is het van belang dat de deelnemers over de juiste en dezelfde informatie kunnen beschikken. De benodigde informatie moet makkelijk te vinden zijn. Het advies is te onderzoeken of dit meegenomen kan worden met de verdere ontwikkeling van de sociale kaart (WieWatWaarRidderkerk.nl).
6. In het verleden zijn afspraken gemaakt over de organisatie van participatietrajecten en de terugkoppeling van wat tijdens de participatie wordt ingebracht. Uit de evaluatie van de verschillende processen is gebleken dat participatietrajecten niet altijd op deze wijze worden uitgevoerd. Dit verdient aandacht.
7. Een aan te stellen adviseur Participatie kan het bestuur, organisatie en samenleving adviseren bij participatieprojecten.

De platformstructuur van Ridderkerk

De gemeente Ridderkerk kent een platformstructuur. Praktisch houdt dit in dat de gemeente negen platforms kent waarin deskundige bewoners zitten die raad en/of college adviseren op diverse thema's.¹⁰ Uit de evaluatie van de gemeente blijkt dat de platforms onvoldoende bekend zijn bij zowel de Ridderkerkse samenleving als de gemeentelijke organisatie. Daarnaast bestaan er onduidelijkheden over de precieze invulling van hun adviesrol. Een voorbeeld van een platform is de jongerenraad.

In de evaluatie uit maart 2022 worden meerdere aanbevelingen gedaan specifiek gericht op de platforms.

De Ridderkerkse visie op participatie klinkt door in het collegeprogramma

De Ridderkerkse visie uiteengezet in bovenstaande documenten, komt ook duidelijk naar voren in het college- en coalitieprogramma 2018-2022, 'Veel kleuren, één palet'. De focus in de uitvoeringstaken van de gemeente ligt in 'samen doen'. De gemeenteraad wil samen met de inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers de toekomst van Ridderkerk vormgeven. Als gemeente willen ze hierbij actief het contact opzoeken. Hierbij zet de gemeente in op verbetering, vernieuwing en intensivering van participatie-instrumenten. De huidige participatie-instrumenten, zoals wijkoverleggen en platforms, worden uitgebreid met een leefbaarheidsmonitor in de wijken, meer kinder- en jongerenparticipatie en de ontwikkeling van een gemeenteapp.

¹⁰ Gemeente Ridderkerk. (maart 2022). *Evaluatie participatie in Ridderkerk*, p.9/10.



De gemeente zet in op het verbeteren van de communicatie. Zo geven ze aan zichzelf open en actief op te stellen richting de inwoners. Ze gaan de wijken in en bedrijven en instellingen bezoeken. Hierbij wil de gemeente, waar mogelijk, barrières uit de weg halen. Via de gemeenteapp, die de gemeente wenst te ontwikkelen, wil de gemeente inwoners over hun directe leefomgeving informeren en de kans bieden om mee te praten.¹¹

In het coalitieakkoord geven de bestuurders van Ridderkerk aan hun betrokkenheid te tonen door onder andere aanwezig te zijn in de wijken en bedrijfsbezoeken te doen. Om de afstand tussen gemeentebestuur en inwoners te verkleinen wil de gemeente de participatie-instrumenten nadrukkelijker onder de aandacht brengen. Ridderkerk heeft een overzicht waarin ze schematisch alle verschillende participatie-instrumenten uiteen hebben gezet. Van de 22 instrumenten zijn er 21 gericht op informeren, raadplegen en/of adviseren. Alleen 'buurtpreventie' is als participatie-instrument gericht op coproduceren. Daarnaast valt op dat de participatie-instrumenten gericht zijn op de thema's 'leefbaarheid/veiligheid', 'openbare ruimte', 'economie' en 'ruimtelijke ontwikkeling'.

Het belang wat de gemeente aan participatie hecht komt beperkt terug in het beleid

Uit de interviews blijkt dat de gemeente Ridderkerk het belangrijk vindt om hun kijk op participatie niet alleen te omschrijven, maar vooral ook in de praktijk te brengen. Participatie wordt door zowel het college als de raad breed gedragen. Het belang wat de gemeente Ridderkerk aan participatie hangt is nog niet direct terug te zien in beleidsdocumenten. De 'leidraad meedenken' is relatief onbekend en de notitie 'Ridderkerk dragen we samen' biedt weinig concrete handvatten voor het opzetten van participatietrajecten.

1.2. Spelregels, rollen en verantwoordelijkheden voor de participatieprocessen

Gemeente Ridderkerk kent geen vastomlijnde spelregels, rollen en verantwoordelijkheden in het participatieproces

Ridderkerk kent geen in beton gegoten spelregels, rollen en verantwoordelijkheden voor participatieprocessen. Zoals eerder omschreven worden er, in de notitie 'Ridderkerk dragen we samen', niet aan de voorkant gemeentelijke domeinen vastgesteld waar wel of juist geen ruimte is voor participatie. Het meest recente document waar praktische aspecten voor het uitvoeren van participatie aan bod komen is de Leidraad meedenken: 'Gereedchapskist voor burgerparticipatie'. Zoals de titel al doet vermoeden biedt de leidraad gereedchap, ofwel handvatten om inwoners te laten participeren. Er is een afwegingskader opgesteld om de volgende vragen te beantwoorden; "Wie ga je betrekken, waartoe en op welk niveau?" Door de stappen te volgen kan je uitkomen bij verschillende opties: (niet) informeren, raadplegen, advies vragen, coproduceren en faciliteren. Het doel van het afwegingskader is om uit te komen bij de vorm van participatie die past bij wat men wil bereiken. Ridderkerk kent de vorm 'meebeslissen' niet als participatiemethode.¹² Uit de interviews blijkt dat dit een bewuste bestuurlijke keuze is. De gemeente ziet de verschillende vormen van participatie als gelijkwaardig en vindt dat de categorie 'meebeslissen', hoog geplaatst op de participatieladder, de indruk wekt dat dit ook een betere vorm van participatie is. In Ridderkerk is de bestuurlijke opvatting dat het gemeentebestuur de

¹¹ Collegeprogramma 2018-2022. *Veel kleuren, één palet*.

¹² Gemeente Ridderkerk. (2014). *Leidraad meedenken: Gereedchapskist voor Burgerparticipatie*, p.19.



uiteindelijke besluiten neemt en niet de inwoners. Door meebeslissen niet als participatievorm in te zetten biedt Ridderkerk haar inwoners beperktere invloed op de uiteindelijke besluitvorming. In de notitie 'Ridderkerk dragen we samen' stelt de gemeente dan ook dat de gemeenteraad of het college van B&W de beslissingen neemt.

De leidraad biedt zeven instrumenten om ambtenaren op weg te helpen:

- / Omgevingsanalyse
- / Afwegingskader
- / Startnotitie
- / De Route
- / Terugkoppelen
- / De Uitgangspunten voor Participatie Ridderkerk 2013
- / Werkbladen Omgevingsanalyse

Per instrument wordt ondersteuning geboden, bijvoorbeeld in de vorm van een beslisboom of invulformat.



2. Participatie in de praktijk

In dit hoofdstuk brengen we in kaart hoe participatieprocessen in de gemeente Ridderkerk 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 de participatieprocessen in kaart aan de hand van drie casussen. Vervolgens schetsen we een aantal algemene bevindingen ten aanzien van participatie. Elk van de casussen behandelen we aan de hand van de thema's '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. Woningbouwontwikkelingen op Rembrandtweg 257

Op 27 januari 2022 heeft de raad een definitieve verklaring van geen bedenkingen verleend om woningbouwontwikkeling mogelijk te maken op de Rembrandtweg 257.¹³ Het initiatief tot woningbouwontwikkeling aan de Rembrandtweg 257 is afkomstig van AKM Projectontwikkeling BV. AKM Projectontwikkeling is met de huidige eigenaar van het kantoorpand aan de Rembrandtweg 257 overeengekomen de locatie te ontwikkelen naar woningen. Na deze overeenstemming is AKM Projectontwikkeling B.V. met de gemeente in overleg getreden waartoe drie ontwerpen zijn ontwikkeld. De gemeente en AKM hebben de, in hun ogen, beste variant gepresenteerd. Deze ontwerpen betreffen het herontwikkelen van het huidige kantoorpand naar 35 appartementen.¹⁴

Van 10 september tot en met 21 oktober 2021 heeft het plan ter inzage gelegen. Zienswijzen konden zowel schriftelijk als mondeling worden ingediend. In deze periode zijn in totaal negen zienswijzen

¹³ Gemeente Ridderkerk. (27 januari 2022). *Besluiten van de raad van 27 en 31 januari 2022*. Geraadpleegd op 28-7-2022 via [Besluiten van de raad van 27 en 31 januari 2022, Gemeenteraad Ridderkerk](#)

¹⁴ AKM projectontwikkeling BV. (22 november 2021). *Ridderkerk – Rembrandtweg 257. Herontwikkeling tot Woonlocatie*, p.2.



ingediend. Geen van deze zienswijzen is gegrond verklaard en hebben daarom geen reden tot aanpassing van het plan of de omgevingsvergunning gegeven.¹⁵

Op 27 januari 2021 heeft AKM projectontwikkeling BV haar ontwerp voor de Rembrandtweg 257 aan omwonenden gepresenteerd.¹⁶ Circa zestig omliggende huishoudens zijn uitgenodigd voor deze avond. In totaal waren zeven huishoudens (veertien personen) op de fysieke bijeenkomst aanwezig.¹⁷ Twee van deze zeven huishoudens hadden in het najaar van 2021 een zienswijze ingediend. Daarnaast zijn er drie huishoudens digitaal geïnformeerd. De initiatiefnemer, in dit geval AKM Projectontwikkeling BV, begeleidde deze avond. Er was niemand van de gemeente aanwezig.

Tussen 11 februari en 25 maart 2022 lagen het plan en de omgevingsvergunning opnieuw ter inzage. Deze konden zowel online worden ingezien als, op afspraak, in het gemeentehuis. Hierop zijn er geen zienswijzen meer ingediend.

Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor het participatietraject volledig bij de initiatiefnemer gelegd. In de interviews wordt gesteld dat dit met het oog op de Omgevingswet een bewuste keuze is geweest en dat de projectontwikkelaar in een zeer vroeg stadium hierover geïnformeerd is, nog voordat het college een besluit had genomen over het plan. Daarnaast wordt toegelicht dat de Omgevingswet een spanningsveld creëert omdat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor participatie, maar deze vaak een commercieel belang heeft. Dit kan leiden tot een andere houding dan gewenst op participatiemomenten. Achteraf bekeken wordt gesteld dat ondersteuning vanuit de gemeente gewenst was. Bij toekomstige participatietrajecten waarbij iemand anders dan de gemeente initiatiefnemer is, is ondersteuning dus wenselijk. Het is niet verplicht, de Omgevingswet laat de mate van ondersteuning die geboden wordt aan de gemeente. Dit kan enkel door kaders, tips en richtlijnen, maar ook door als gemeente aanwezig te zijn op participatiebijeenkomsten. Hierbij moet wel gerealiseerd worden dat dit ook inzet en kosten met zich meebrengt. De gemeente wil een nieuwe leidraad opstellen hoe hiermee om te gaan. Dit dient aan te sluiten op de Omgevingswet.

Deze reflecterende houding van de gemeente is het gevolg van onvrede bij omwonenden over de participatie betreffende het project Rembrandtweg 257. De afwezigheid van de gemeente op de informatieavond was een bewuste keus. Ondanks dat er een gemeentelijk contactpersoon was, ervoeren omwonenden dit niet omdat deze persoon afwezig was bij de bijeenkomst. Dit riep bij de omwonenden een machteloos gevoel op. Ondanks het feit dat de plannen die de projectontwikkelaar op dat moment presenteerde nog niet definitief waren, hadden omwonenden het idee dat ze weinig konden doen tegen de plannen van AKM projectontwikkeling BV.

¹⁵ Gemeente Ridderkerk. *Nota van beantwoording zienswijzen behorende bij de omgevingsvergunning voor Rembrandtweg 257 te Ridderkerk.*

¹⁶ AKM projectontwikkeling BV. (15 januari 2021). *Uitnodiging informatieavond Rembrandtweg 257.*

¹⁷ AKM projectontwikkeling BV. *Aanmelding Planpresentatie Rembrandtweg.*



Open en effectief proces

In de 'Nota van uitgangspunten' heeft de gemeente gesteld dat de omgeving in een vroeg stadium door de initiatiefnemer betrokken dient te worden. Hierbij worden de volgende opmerkingen gemaakt:¹⁸

"Initiatiefnemer nodig de direct omwonenden (schriftelijk) uit, organiseert een inloopmoment en verstrekt informatie en beantwoordt vragen over het bouwvoornemen. De volgende vragen dienen beantwoord te worden:

1. Welke informatie en aandachtspunten zijn er opgehaald uit de omgeving?
2. Hoe wordt in het plan omgegaan met aandachtspunten uit de omgeving? Kan hieraan tegemoetgekomen worden. Zo ja, Hoe? Zo niet, waarom niet?)."

De beantwoording van deze vragen willen we daarom terugzien in de ruimtelijke onderbouwing/toelichting van het bestemmingsplan."

Naar aanleiding van de documentanalyse en interviews kan worden gesteld dat de twee vragen die de gemeente hierboven stelt voldoende zijn beantwoord, maar dat de uitwerking ervan summier was. Zo heeft, blijkend uit de notulen van de planpresentaties op 27 (fysiek) en 29 (digitaal) januari 2021, de projectontwikkelaar via de informatieavond getracht open te staan voor discussie en suggesties van omwonenden om het plan voor hen acceptabel te maken.¹⁹ Het doel van de avond was het inlichten van omwonenden en hen een stem geven in het geheel.²⁰ Echter, uit de notulen van deze avonden blijkt ook dat de avonden werden ingestoken met de boodschap dat het plan al in grote lijnen vaststond.²¹ Uit de interviews blijkt dat omwonenden niet het gevoel hebben gehad dat de ideeën die ze inbrachten gehoord werden. De omwonenden kregen het idee dat de beslissingen al waren genomen en dat ze enkel geïnformeerd werden. De gemeente betreurt het dat het zo ervaren is door omwonenden. De kaders en richtlijnen en wijze van communiceren is door de gemeente onvoldoende voorbesproken met de initiatiefnemer.

Over het algemeen kan er gesteld worden dat AKM projectontwikkeling BV in het participatieproces rondom de bebouwing van de Rembrandtweg 257 weinig ruimte heeft gelaten voor een inhoudelijke dialoog. AKM projectontwikkeling BV geeft in de uitnodiging voor de informatieavond aan een planpresentatie te houden²². Dit heeft tot onvrede van de bewoners met name tot informeren en in mindere mate tot inventariseren geleid. De afwezigheid van de gemeente op de informatieavond kan hierin hebben meegespeeld. De gemeente kreeg achteraf te horen dat de AKM projectontwikkeling BV te weinig rekening hield en meedacht met de bewoners op de informatieavond. In de samenvatting van

¹⁸ Gemeente Ridderkerk. (1 december 2020). *Nota van uitgangspunten op het principeverzoek ontwikkeling Rembrandtweg 257*, p.2.

¹⁹ AKM Projectontwikkeling BV. (2 februari 2021). *Vragen & antwoorden omwonendenpresentatie Rembrandtweg 257*.

²⁰ AKM Projectontwikkeling BV. (2 februari 2021). *Vragen & antwoorden omwonendenpresentatie Rembrandtweg 257*, p.4.

²¹ AKM Projectontwikkeling BV. (2 februari 2021). *Vragen & antwoorden omwonendenpresentatie Rembrandtweg 257*.

²² Uitnodiging informatieavond



de planpresentatie staat het volgende: "Middels de presentatie en de daarbij horende vragen en antwoorden wil AKM de omwonenden informeren en kijken in welke mate AKM eventueel tegemoet kan komen aan opmerkingen/aandachtspunten van omwonenden."²³

Het beeld dat de interviews schetsen, aangevuld met documenten, is dat de projectontwikkelaar de intentie had om bewoners te informeren en hun input mee te nemen in het plan. Zo organiseerde de initiatiefnemer op verzoek van bewoners ook een online informatieavond en beantwoordde zij 143 vragen die door bewoners waren ingestuurd nadat ze teleurgesteld waren over de beperkte mogelijkheid tot inspraak op de informatieavond. Daarnaast is de projectontwikkelaar tegemoet gekomen aan de wens van bewoners om het appartementencomplex lager te maken en een parkeergarage half verdiept toe te voegen. Ook komt in de interviews naar voren dat AKM projectontwikkeling BV de omwonenden de mogelijkheid heeft geboden gordijnen of een vervanging hiervoor op haar kosten te bestellen om de pijn van hun verminderde uitzicht te verzachten.

Ondanks de goede intenties die de projectontwikkelaar lijkt te hebben gehad, heerst er veel onvrede bij de omwonenden. Dit komt met name voort uit een ander beeld van wat participeren bij het project Rembrandtweg 257 inhield. Ze hadden een meer invloedrijke rol verwacht én gewenst. Een verwijt dat de initiatiefnemer en gemeente gemaakt kan worden is dat de omwonenden niet in een vroeg stadium betrokken zijn, zoals wel in de nota van uitgangspunten stond aangegeven. Omwonenden werden betrokken nadat door de gemeente en projectontwikkelaar al een voorkeur voor één van de drie ontwerpen had. Tevens is er door de gemeente niet gespecificeerd wat 'betrekken' inhoudt. Het niveau van participatie was op voorhand dus niet duidelijk. Uiteindelijk bleek dit met name om informeren te gaan, maar dit is nergens vastgelegd, laat staan beargumenteerd.

Wat ook een rol kan hebben gespeeld is de kennis van inwoners over het bestemmingsplan. Het beleid en bestemmingsplan lieten ruimte aan ruimere en hogere bebouwing dan er op dat moment stond. Omwonenden zijn zich hier wellicht niet voldoende bewust van geweest.

Informatiepositie en transparantie

Op 15 januari 2021 heeft AKM Projectontwikkeling BV een uitnodigingsbrief naar de omwonenden van de Rembrandtweg 257 verzonden waarin zij hen informeert dat ze op woensdagavond 27 januari 2021 haar ontwerp voor de Rembrandtweg 257 presenteert.²⁴ Hierbij maakt ze de kanttekening dat ze, gezien de Covid situatie, maximaal 30 mensen per avond uitnodigt. Wanneer er meer dan 30 aanmeldingen zijn, zal ze meerdere avonden organiseren. Hoewel de omwonenden relatief kort van tevoren zijn uitgenodigd, zijn daar geen klachten over naar voren gekomen. Mogelijk komt dit door de extra planpresentatie die AKM Projectontwikkeling BV op 29 januari 2021 online organiseerde op verzoek van bewoners die zich niet prettig voelden bij een fysieke presentatie dan wel Covid-gerelateerde klachten hadden.²⁵

²³ AKM Projectontwikkeling BV. (2 februari 2021). *Vragen & antwoorden omwonendenpresentatie Rembrandtweg 257*, p.2.

²⁴ AKM projectontwikkeling BV. (15 januari 2021). *Uitnodiging informatieavond Rembrandtweg 257*.

²⁵ AKM Projectontwikkeling BV. (2 februari 2021). *Vragen & antwoorden omwonendenpresentatie Rembrandtweg 257*.



Ondanks dat AKM Projectontwikkeling BV het in haar uitnodigingsbrief het enkel heeft over het presenteren van haar plan zijn omwonenden teleurgesteld dat ze geen tot weinig inbreng hadden. Tevens gaven omwonenden aan dat de avond niet tot veel nieuwe kennis leidde, omdat vergelijkbare informatie al eerder in de krant was verschenen.

Uit de interviews komt naar voren dat AKM aangaf bepaalde punten/vragen te overleggen met of door te spelen naar de gemeente, maar hier is geen terugkoppeling over gegeven. Hierdoor weten de geïnterviewden niet of overleg heeft plaatsgevonden met de gemeente en wat de status is van deze punten, zoals bijvoorbeeld een veiligere verkeerssituatie. De gemeente geeft aan deze vragen wel aan AKM te hebben beantwoord. Daarnaast zijn vragen van omwonenden beantwoord in de Nota van zienswijzen en/of verwerkt in de ruimtelijke onderbouwing.

Naast de vragen die AKM aan de gemeente heeft overgedragen, heeft ze ook veel vragen zelf beantwoord. Zo zijn er op de informatieavonden veel vragen beantwoord en hebben ze reactie gegeven op de 143 vragen die omwonenden hebben ingestuurd. Uit het interview blijkt dat dit niet tot voldoening leidde bij omwonenden omdat het voornamelijk uit technische details bestond en het tot weinig aanpassingen leidde.

Ondanks dat de informatiepositie en transparantie in eerste instantie voldoende lijkt, blijkt dus dat dit voor omwonenden niet voldoende was. Hier ligt een rol voor de gemeente weggelegd om projectontwikkelaars in het vervolg te begeleiden bij het opzetten en uitvoeren van participatietrajecten. Het overbruggen van de technische systeemwereld naar de leefwereld van inwoners vraagt om ondersteuning.

Politiek-bestuurlijk samenspel

In een raadsvoorstel dat op 1 juli 2021 aan de gemeenteraad is aangeboden wordt gesteld dat aan de voorwaarden van participatie die in de nota van uitgangspunten staat is voldaan en dat het betrekken van omwonenden heeft geleid tot aanpassing van het aanvankelijke plan.²⁶ Op 27 januari 2022 heeft de raad een definitieve verklaring van geen bedenkingen verleend om woningbouwontwikkeling mogelijk te maken op de Rembrandtweg 257.²⁷

De raad heeft behalve bij de goedkeuring van de plannen geen rol gespeeld in het traject Rembrandtweg 257.

²⁶ Gemeente Ridderkerk. (1 juli 2021). *Raadsvoorstel geadviseerd besluit*.

²⁷ Gemeente Ridderkerk. (27 januari 2022). *Besluiten van de raad van 27 en 31 januari 2022*. Geraadpleegd op 28-7-2022 via [Besluiten van de raad van 27 en 31 januari 2022, Gemeenteraad Ridderkerk](#)



Casus Rembrandtweg 257: de rode draad

Open en effectief proces

Het participatieproces van de casus Rembrandtweg 257 was beperkt open en beperkt effectief. Er is geen gebruik gemaakt van bestaand participatiebeleid. De projectontwikkelaar heeft alle belanghebbenden, dit betrof de direct omwonenden, schriftelijk geïnformeerd en uitgenodigd voor de informatieavond. De omwonenden zijn betrokken nadat de ontwerpen door AKM zijn gemaakt, maar voordat het college een besluit heeft genomen. Omwonenden hadden het gevoel een kleine stem in het geheel te hebben. Dit leidde tot een gevoel van machteloosheid bij omwonenden. Een plan dient conform de wetgeving (Wro) voorgelegd te worden aan het bevoegd gezag. Daarom heeft de ambtelijk verantwoordelijke ervoor gekozen om de projectontwikkelaar eerst met de gemeente, het bevoegde gezag, te laten praten en daarna pas naar inwoners te treden.

Het grootste obstakel is waarschijnlijk de afwezigheid van de gemeente in het participatietraject geweest. Dit versterkte niet alleen het gevoel van onmacht, maar werd ook ervaren als desinteresse van de gemeente voor de belangen en zorgen van haar inwoners.

Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor het participatietraject volledig bij de initiatiefnemer gelegd. In de interviews wordt gesteld dat de projectontwikkelaar in een zeer vroeg stadium hierover geïnformeerd is, nog voordat het college een besluit had genomen over het plan. De gemeente is tekort geschoten in het faciliteren en ondersteunen van de projectontwikkelaar bij het opzetten en uitvoeren van participatie. Dit heeft tot teleurstelling bij omwonenden geleid. Zij hadden meer invloed willen hebben op de ontwerpen. Daarnaast voelden de omwonenden zich in de steek gelaten door de gemeente doordat het contact enkel via de projectontwikkelaar liep.

Politiek-bestuurlijk samenspel

De raad heeft behalve bij de goedkeuring van de plannen geen rol gespeeld in het traject Rembrandtweg 257.

Informatiepositie en transparantie

De projectontwikkelaar heeft omwonenden ruim twee weken voor 27 januari 2021 uitgenodigd voor de informatieavond. Ondanks dat ze het in hun uitnodigingsbrief enkel hebben over het presenteren van hun plan zijn omwonenden teleurgesteld dat ze geen tot weinig inbreng hadden. Hierbij is het goed om te vermelden dat de overheid, in dit geval de gemeente, alle maatschappelijke belangen dient af te wegen. Tevens gaven omwonenden aan dat de avond niet tot veel nieuwe kennis leidde, omdat vergelijkbare informatie al eerder in de krant was verschenen.

De informatieavond vond plaats in een tijd met coronamaatregelen. AKM projectontwikkeling BV heeft hier helder over gecommuniceerd. De online bijeenkomst op 29 januari 2021 werd georganiseerd op verzoek van enkele omwonenden. Naast de vragen die tijdens de fysieke en digitale bijeenkomst zijn gesteld, hebben omwonenden een lijst van 143 vragen ingestuurd. De projectontwikkelaar heeft op alle vragen reactie gegeven. Uit het interview



Open en effectief proces

Het participatietraject uitgevoerd in het kader van de Gebiedsvisie Rivieroevers was relatief open en effectief. Via een startnotitie, vastgesteld door de raad, zijn alle betrokken partijen geïnventariseerd. De betrokkenen zijn ingedeeld in drie groepen: partijen met grondposities of beheer van grondposities, participatieplatforms gemeente en andere overheden en/of organisaties.³⁵ In een actorenanalyse staan de te betrekken partijen specifiek benoemd.³⁶ Bewoners worden geschaard onder de actoren die veel belang, een hoge mate van invloed en een neutrale of positieve houding ten aanzien van het project hebben. Hier wordt nog geen participatievorm aan gekoppeld.

Tevens is hierin vastgelegd dat er gebruik gaat worden gemaakt van het Afwegingskader Participatie. Aanvullend hierop wordt gesteld dat de kaders voor participatie duidelijk moeten zijn: waarover kunnen partijen wel/niet participeren? En in hoeverre kunnen ze meedoen of -denken? Om dit te realiseren wordt er een groot scala aan (digitale) communicatiemiddelen ingezet die passen bij de gemeente en aansluiten bij hoe de participatiepartijen communiceren. Ook wordt er één plek ingericht waar alles over het participatietraject terug te vinden is. Hiermee worden in de startnotitie mooie ambities neergezet om een goed participatietraject te bereiken.

De interactieve kaart is door de gemeente als prettig middel ervaren om in een vroeg stadium input van bewoners op te halen. Deze input is in twee online OpenLabs en één fysieke OpenLab besproken. Aan het begin van de online bijeenkomsten werden de doelen als volgt geformuleerd:

- / Inwoners/geïnteresseerde te horen/betrekken
- / Ruimte te bieden voor hun behoeften/kansen/knelpunten
- / De opgehaalde input levert input aan de kaders en waarden van de gebiedsvisie

Ondanks het vastleggen en communiceren van deze doelen, was de ervaring van inwoners niet dat de gemeente heeft getracht veel van hun input mee te nemen. Daarnaast vonden zij het participatietraject niet participatief genoeg. Er was te weinig ruimte voor een inhoudelijk dialoog. Het fysieke OpenLab bleek, zowel vanuit de gemeente als vanuit inwoners, een goede toevoeging op de online bijeenkomsten, omdat ze beide ervaren dat het voeren van een inhoudelijk gesprek hier beter tot zijn recht kwam. De online bijeenkomsten werden door bewoners vooral als eenrichtingsverkeer vanuit de gemeente ervaren. Vanwege Covid maatregelen waren fysieke bijeenkomsten eerder niet mogelijk.

De communicatie richting inwoners heeft via Facebook, Twitter, het Platform rivieroevers en de plaatselijke krant de Blauwkai plaatsgevonden. Bewoners zijn niet persoonlijk benaderd per brief of mail. De keuze om geen brieven uit te sturen naar bewoners valt slecht, blijkt uit de interviews. Niet alle bewoners hebben de kans gekregen te participeren omdat niet iedereen de Blauwkai leest of actief is op social media. De belangrijkste les die getrokken kan worden met betrekking tot de factor 'open en effectief' is dat het persoonlijk benaderen van bewoners kan zorgen voor een groter gevoel van interesse vanuit de gemeente richting inwoners. De gemeente beseft dit bij de behandeling van de zienswijzen en heeft aangegeven dit de volgende keer wel te doen.

³⁵ Gemeente Ridderkerk. *Startnotitie Gebiedsvisie Rivieroevers Nieuwe Maas en Noord*, p.3-4.

³⁶ Gemeente Ridderkerk. (8 juli 2020). *Bijlage 4 Actorenanalyse Rivieroevers*.



Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeente is de initiatiefnemer van het ontwikkelen van de gebiedsvisie rivieroevers en daarmee verantwoordelijk voor participatie. De gemeente heeft deze rol duidelijk opgepakt. Dit blijkt uit de startnotitie die ze door de raad heeft laten vaststellen en het gebruik van het afwegingskader participatie. Tevens is de rol van de raad in de startnotitie beschreven.

Informatie en transparantie

Op de site www.ridderkerk.nl/rivieroevers is alle informatie over het participatietraject terug te vinden. Hier staat onder andere de participatie agenda, terugkoppelingen van participatiebijeenkomsten, de interactieve kaart en informatie over planMER. Dit uitgebreide platform maakt veel informatie toegankelijk voor inwoners en andere belanghebbenden. Daarentegen blijkt uit de interviews dat bewoners niet tevreden zijn over hun informatiepositie. Inwoners geven aan dat het in eerste instantie met name leek te gaan over vergroening en het behoud van cultureel erfgoed, terwijl later in planMER pas duidelijk werd dat het ook een grote hoeveelheid woningen betrof. Met de komst van planMER, later in het participatietraject, werd pas duidelijk hoe ingrijpend de gebiedsvisie was.

Politiek-bestuurlijk samenspel

In de startnotitie Visie Rivieroevers is een apart onderdeel opgenomen over de betrokkenheid van de raad. Er wordt groot belang gehecht aan een betrokken en goed geïnformeerde raad gezien de reikwijdte van het project.³⁷ Hiertoe wordt de startnotitie door de raad vastgesteld en zal de conceptvisie ter consultatie in een reguliere commissievergadering worden behandeld. Het werken via deze startnotitie is door de ambtelijke organisatie als zeer prettig ervaren doordat dit helderheid verschaft in het traject. Dit zorgt voor een heldere omschrijving van de rollen van eenieder en hiermee kan achteraf de startnotitie als onderbouwing worden gebruikt bij het beantwoorden van vragen.

Zoals eerder omschreven worden in de startnotitie mooie ambities neergezet om een goed participatietraject te bereiken. De ambities worden niet geconcretiseerd. De raad biedt hiermee ruimte aan de ambtelijke organisatie voor het opzetten en uitvoeren van het traject. Er wordt onder andere het volgende vermeld in de startnotitie: "In een uitgebreide omgevingsanalyse wordt bepaald wat per partij de invloed, de houding en het belang van de visie is. Op basis daarvan wordt de definitieve participatiestrategie bepaald. Bij het bepalen hiervan maken we ook gebruik van het Afwegingskader Participatie". Hiermee geeft de raad wel kaders mee voor het traject, maar gaan ze weinig in op het daadwerkelijke participatietraject. Dit past bij het bestaande participatiebeleid waarin bewust geen gebruik wordt gemaakt van de participatieladder. Het kan van toegevoegde waarde zijn om bijvoorbeeld wel de vorm van participatie vast te leggen zodat achteraf kan worden bepaald of het participatietraject goed is uitgevoerd. Daarnaast leidt dit tot een verduidelijking bij inwoners.

³⁷ Gemeente Ridderkerk. *Startnotitie Gebiedsvisie Rivieroevers Nieuwe Maas en Noord*, p.3.



Casus Gebiedsvisie Rivieroevers: de rode draad

Open en effectief proces

Het participatieproces van de casus Rivieroevers was relatief open en effectief. De belanghebbenden zijn aan de voorkant van het traject in kaart gebracht en hebben vroegtijdig in het proces deel kunnen nemen via de interactieve kaart. Door het gebruiken van het 'afwegingskader participatie', onderdeel van het participatiebeleid van de gemeente, heeft het projectteam participatie geborgd binnen het traject. Het belangrijkste knelpunt is het niet per brief uitnodigen van inwoners voor het participatietraject geweest. Hierdoor waren waarschijnlijk niet alle inwoners (tijdig) op de hoogte van de participatiemogelijkheden. De gemeente heeft de impact die het traject op bewoners heeft onderschat. Dit besef kwam al tijdens het traject. In de beantwoording van de zienswijzen heeft de gemeente aangegeven dit de volgende keer wel te doen. Daarnaast had het nog duidelijker communiceren van de participatievorm en het proces tot minder onvrede bij bewoners kunnen leiden.

Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeente is de initiatiefnemer van het ontwikkelen van de gebiedsvisie rivieroevers en daarmee verantwoordelijk voor participatie. De gemeente heeft deze rol duidelijk opgepakt.

Politiek-bestuurlijk samenspel

De rol van de raad is in de startnotitie vastgesteld. Dit heeft de raad geholpen in het vervullen van hun kaderstellende en controlerende rol. De raad kan haar controlerende rol nog beter uitvoeren wanneer de kaders die van te voren worden gesteld concreter worden geformuleerd.

Informatiepositie en transparantie

De informatiepositie en transparantie van het proces is gedeeltelijk goed uitgevoerd. Via het online platform is veel informatie toegankelijk gemaakt. Echter, door het niet persoonlijk uitnodigen van inwoners zijn waarschijnlijk veel inwoners niet (tijdig) bereikt. Daarnaast bleken de verwachtingen die inwoners aan het begin van het traject hadden niet te kloppen. De gebiedsvisie had een grotere impact dan in eerste instantie gepresenteerd door de gemeente. Op het gebied van communicatie en verwachtingsmanagement valt dus nog winst te behalen.



2.3. De Omgevingsvisie

Op 14 september 2017 is de Omgevingsvisie Ridderkerk 2035 vastgesteld.³⁸ In de Omgevingsvisie wordt het proces van de totstandkoming beschreven. Op drie momenten zijn bewoners om input gevraagd.³⁹ De gesprekken werden gevoerd aan de hand van drie vragen:

- / Welk beeld roept Ridderkerk op? (deze vraag is gesteld aan de hand van foto's)
- / Welke plekken zijn mooi of vragen juist aandacht? (deze vraag is gesteld aan de hand van een kaart)
- / Welk woord omschrijft Ridderkerk het best?

Op basis van deze input, gesprekken met de kerngroep van de raad, het college en met collega's uit de ambtelijke organisatie zijn drie kernwaarden vastgesteld, die op hun beurt weer vertaald zijn in een visie. Het tussenresultaat is besproken met het college, inwoners, ondernemers en betrokkenen. Op 14 november 2016 is een terugkoppelbijeenkomst voor inwoners, ondernemers en andere betrokkenen georganiseerd.

In augustus 2017 is de concept Omgevingsvisie opgesteld. Uit een brief van NSI winkels, verzonden op 7 september 2017, blijkt dat zij pas te laat op de hoogte waren van de concept Omgevingsvisie en de mogelijkheid hierop te reageren. Officieel kon dit tussen 24 april en 5 juni 2017. Winkelhart Ridderkerk heeft op 7 september 2017 ook gereageerd op de Omgevingsvisie.

In de publicatietekst wordt gesteld dat de concept Omgevingsvisie tot stand is gekomen door de inbreng van tal van partijen. Deze is tussen 24 april en 5 juni 2017 ter inzage gelegd voor zienswijzen.⁴⁰ Aanvullend hierop is een bijeenkomst op 16 mei 2017 georganiseerd tussen 17:30 en 20:00 om vragen te stellen over de concept omgevingsvisie.

Open en effectief proces

Voorafgaand aan het participatietraject is een communicatieplan opgesteld dat onder andere een strategie voor participatie en een stakeholdersanalyse bevat.⁴¹ De strategie luidt als volgt: "Er worden dialoogmomenten gepland met alle partijen die een bijdrage (kunnen) leveren aan deze visie. Het is een open en transparant proces richting de visievorming, waarbij iedereen die dat wil mee kan denken op vooraf vastgestelde momenten. (...) Voor de bekendmaking c.q. verslaglegging wordt gebruik gemaakt van een mix van traditionele en nieuwe media."⁴²

In de stakeholderanalyse is zowel bij de interne als externe stakeholders vastgesteld op welk niveau van participatie ze betrokken worden. Voor inwoners is het participatieniveau 'meeweten' en 'meedenken' bepaald. In het communicatieplan is nog geen duidelijke rol voor hen weggelegd. In de stakeholderanalyse staat dat de standpunten en belangen van inwoners op dat moment nog abstract

³⁸ Gemeente Ridderkerk. (2017). *Omgevingsvisie Ridderkerk 2035*.

³⁹ Gemeente Ridderkerk. *Omgevingsvisie Ridderkerk 2035*, p.11.

⁴⁰ *Publicatietekst ter inzage leggen omgevingsvisie*.

⁴¹ Gemeente Ridderkerk. (2016). *Communicatieplan Omgevingsvisie Ridderkerk 2035*.

⁴² Gemeente Ridderkerk. (2016). *Communicatieplan Omgevingsvisie Ridderkerk 2035*, p.5.



zijn.⁴³ Later zijn de standpunten/belangen van alle betrokken partijen nauwkeurig vastgesteld in een omgevingsanalyse. Over inwoners wordt gesteld dat ze er neutraal instaan.⁴⁴ Daarnaast zijn verschillende maatschappelijke belanghebbenden bepaald, zoals de bibliotheek, ondernemers en Karaat (ouderenwerk).

De communicatie voor het participatietraject is via een grote verscheidenheid aan communicatiemiddelen verlopen. In het communicatieplan zijn de volgende kanalen voor het bereiken van inwoners opgenomen: gemeentekrant Blauwkai, huis-aan-huis bladen (persberichten), de gemeentewebsite, Twitter, Facebook, workshop voor wijkoverleggen en meedenkmomenten. Daarnaast wordt in de interviews aangevuld dat er aandacht voor de Omgevingsvisie op Radio Ridderkerk is geweest en dat mensen ook persoonlijk zijn benaderd. In de interviews komt naar voren dat op deze bijeenkomsten een informele sfeer heerste waarin veel ruimte voor input van aanwezigen was. Per bijeenkomst waren ongeveer 40 à 50 aanwezigen. In dit traject bleek het lastig een diverse groep inwoners te bereiken. Op deze drie bijeenkomsten waren vooral de 'usual-suspects' aanwezig.

In de interviews wordt toegelicht dat er naast deze bijeenkomsten ook nog gesprekken met belanghebbende groepen zijn gevoerd. In de omgevingsanalyse zijn groepen vastgesteld waarvan de gemeente vaststelde dat ze bepaalde belangen bij de omgevingsvisie hebben. Vanuit verscheidene ondernemers, winkeliersverenigingen Ridderhof, Jorishof en Koningshof en NSI Winkels BV zijn later reacties gekomen omdat ze zich onvoldoende gehoord voelden. Deze partijen stuurden op 7 september 2017 een brief in waarin ze inhoudelijk reactie geven op de Omgevingsvisie. NSI Winkels BV stelt niet op de hoogte te zijn geweest van de reactietermijn op de concept Omgevingsvisie.

Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeente is initiatiefnemer van het participatietraject omtrent het opstellen van de Omgevingsvisie. De gemeente heeft hierbij duidelijk haar rol gepakt. Dit blijkt uit het communicatieplan dat is opgesteld en de omgevingsanalyse waarin de gemeente alle betrokkenen in kaart heeft gebracht. In het communicatieplan zijn de verantwoordelijkheden van de verschillende intern betrokkenen vastgesteld.

Politiek-bestuurlijk samenspel

De standpunten en belangen van de raad en portefeuillehouders zijn in het communicatieplan geformuleerd. Tevens zijn de actoren van de andere gemeenten van de BAR-organisatie in beeld gebracht via de omgevingsanalyse. De raad is via een kerngroep betrokken bij het opstellen van de omgevingsvisie. Zij zijn één keer per maand samengekomen om hierover te spreken.

Uit interviews blijkt dat het proces rondom de omgevingsvisie in de ambtelijke organisatie geëvalueerd is. De raad heeft hier geen terugkoppeling over ontvangen.

Informatiepositie en transparantie

De gemeente heeft getracht via diverse communicatiemiddelen een zo breed mogelijke groep belanghebbenden te bereiken. Bij de bijeenkomsten voor inwoners zijn uiteindelijk voornamelijk de

⁴³ Gemeente Ridderkerk. (2016). *Communicatieplan Omgevingsvisie Ridderkerk 2035*, p.4.

⁴⁴ Gemeente Ridderkerk. *Omgevingsanalyse Omgevingsvisie*.



'usual-suspects' komen opdagen. Het is niet duidelijk of de andere inwoners niet zijn gekomen doordat ze niet op de hoogte waren van de bijeenkomsten of omdat ze zich niet (voldoende) aangesproken voelden. Na afloop van de drie bijeenkomsten heeft de gemeente een extra bijeenkomst gehouden om de resultaten hiervan aan de inwoners terug te koppelen. De gemeente heeft geen aparte website gemaakt of deel van hun eigen website ingericht om alle informatie te bundelen.

Zoals eerder omschreven waren enkele ondernemersverenigingen niet op de hoogte van de inzagertermijn van de concept-Omgevingsvisie. De gemeente is er dus niet in geslaagd alle belanghebbenden tijdig te bereiken.

Casus Omgevingsvisie: de rode draad

Open en effectief proces

Het communicatieplan en de omgevingsanalyse hebben tot een open en effectief proces voor inwoners van Ridderkerk geleid. Door het vaststellen van hun rol en belangen en het vooraf bepalen van communicatiemiddelen hebben drie prettige en inhoudelijk waardevolle bijeenkomsten plaatsgevonden. Het grootste knelpunt is, ondanks de brede inzet van communicatiemiddelen, dat uiteindelijk vooral de 'usual-suspects' aanwezig waren op de bijeenkomsten.

Voor het betrekken van andere extern belanghebbenden dan inwoners is het proces minder open en effectief geweest. In de omgevingsanalyse zijn groepen vastgesteld waarvan de gemeente vond dat ze bepaalde belangen bij de omgevingsvisie hebben. Uit de gehouden interviews blijkt dat er gesprekken met belanghebbende groepen zijn geweest. Echter, de ondernemers van het Winkelhart Ridderkerk (winkeliersverenigingen Ridderhof, Jorishof en Koningshof) en NSI Winkels BV voelden zich niet voldoende gehoord. Beide stuurden op 7 september 2017 een brief in waarin ze inhoudelijk reactie geven op de omgevingsvisie. NSI Winkels BV stelt niet op de hoogte te zijn geweest van de reactietermijn op de concept Omgevingsvisie.

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.

Politiek-bestuurlijk samenspel

De rol van zowel college als raad zijn in het communicatieplan uitgewerkt. Daarnaast was de raad via de kerngroep betrokken bij de omgevingsvisie.

Informatiepositie en transparantie

Ondanks de brede inzet van communicatiemiddelen lijkt niet iedereen bereikt te zijn door de gemeente bij het betrekken van extern belanghebbenden voor het opstellen van de Omgevingsvisie. Er was niet één platform waar alle informatie gebundeld te vinden was.



2.4. Participatie in de praktijk: algemeen

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

De gemeente Ridderkerk merkt dat de houding en behoefte van inwoners ten opzichte van participatie verandert. Uit de interviews blijkt dat de gemeente mensen als mondiger ervaart; inwoners hebben veel ideeën over hun leefomgeving en willen deze graag delen. Uit de interviews blijkt dat ook dat de invloed van inwoners belangrijk wordt geacht; het wordt waardevol gevonden het perspectief van inwoners mee te nemen.

Echter wordt in de interviews aangegeven dat deze veranderende behoefte niet direct leidt tot het meedoen van andere groepen in participatietrajecten. Het blijven vaak dezelfde mensen die participeren. Wel heeft de gemeente een andere houding aangenomen. In plaats van af te wachten tot inwoners naar hen komen, richten zij zich meer tot de inwoner. Inwoners worden actief uitgenodigd om deel te nemen aan planvorming. 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 geschoren. Het kan helpen om van te voren stil te staan bij welk 'type inwoner' je wenst te spreken om daar je participatiemiddel op aan te passen. Bij het traject gebiedsvisie Rivieroevers is een mooie combinatie van online en offline participatietools ingezet. Dit soort combinaties kunnen tot een meer diverse opkomst leiden.

Betrokkenen wijten ongewenste uitkomst soms aan kwaliteit participatietraject

Betrokkenen geven aan dat inwoners soms andere verwachtingen hebben van de mate waarin zij de uitkomst van participatieprocessen kunnen beïnvloeden, dan dat daadwerkelijk het geval is. Dit is vooral het geval wanneer een uitkomst anders is dan de inwoner wenste. Wanneer inwoners het niet eens zijn met de inhoudelijke uitkomsten van een participatietraject, geven zij regelmatig (achteraf) aan dat het participatietraject niet adequaat was, geven gesprekspartners aan. Dit gebeurt ook wanneer het participatietraject vanuit het perspectief van de gemeente wel zeer goed is verlopen, blijkt uit interviews.

Verwachtingsmanagement bij inwoners

Bovenstaande hangt samen met het verwachtingsmanagement. Inwoners hebben vaak andere verwachtingen van wat participeren inhoudt dan de initiatiefnemer beoogt. 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. 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. Dit vraagt om heldere kaders vooraf.

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 (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 andere mogelijke oorzaak van onvrede die wordt aangedragen in de interviews is het kennisgat tussen inwoners en medewerkers van de gemeente. In de interviews wordt aangegeven dat inwoners vaak ervaren dat er in participatietrajecten iedere keer nieuwe blokkades opdoemen. Dit leidt tot frustratie. Een geïnterviewde geeft aan dat dit verholpen kan worden door inwoners meer mee te nemen in de regelgeving van de gemeentelijke systeemwereld. Dit zorgt voor begrip.

Ambtelijke vraagbaken zijn onvoldoende bekend

De gemeente Ridderkerk kent twee verantwoordelijken voor participatie, vertellen geïnterviewden. Eén medewerker van de afdeling communicatie en een medewerker van de afdeling ruimtelijke ordening. Deze vraagbaken kunnen waardevolle aanspreekpunten binnen de gemeentelijke organisatie zijn. Dit helpt vaak om binnen de gemeente om lessen uit eerdere participatietrajecten een vervolg te geven. Daarnaast kunnen het beleid en de bijbehorende toolboxes effectiever worden ingezet door hier ondersteuning bij te bieden. Uit interviews blijkt dat de vraagbaken in Ridderkerk onvoldoende bekend zijn binnen de gemeentelijke organisatie. Dit is zonde, want de kennis en ervaring die zij hebben wordt nu niet effectief ingezet.

Voldoende toerusting en ondersteuning voor participatieprocessen

Uit de interviews blijkt dat er voldoende toerusting en ondersteuning is voor participatieprocessen. Het verschilt van persoon tot persoon in hoeverre er gebruik gemaakt wordt van de ondersteuning van de gemeente. Dit kan bijvoorbeeld door de leidraad te gebruiken. Een ander voorbeeld dat dit illustreert is de pool van dagvoorzitters; de gemeente kent deze pool zodat medewerkers die verantwoordelijk zijn voor een participatieproces aanspraak kunnen maken op mensen in deze pool voor het begeleiden van bijeenkomsten.

Vraag naar 'klusruimte' in de gemeente

De gemeente Ridderkerk heeft behoefte aan meer ruimte om participatievormen uit te proberen. Dit wordt in één van de interviews ook wel 'klusruimte' genoemd: ruimte om te proberen zonder direct daarop afgerekend te worden.



3. Rol van de raad

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

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 aan de voorkant 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

In de interviews komt naar voren dat de raad veel belang hecht aan participatie. Dit wordt door raad, college en ambtelijk apparaat breed gedragen. De raad biedt hierin veel ambtelijke vrijheid. Tegelijkertijd laten de onderzochte casussen zien dat de uitvoering van participatie uitdagingen met zich meebrengt. Hier liggen kansen voor de raad.



Raad heeft wisselende rol bij participatietrajecten

Uit de onderzochte casussen blijkt dat de raad zijn rol bij participatietrajecten verschillend invult. Over het algemeen kan worden gesteld dat de raad geen duidelijke kaders stelt bij participatietrajecten. Dit sluit aan bij de aanbeveling om meer los te laten die de aanjaaggroep van de notitie 'Ridderkerk dragen we samen' in 2016 deed aan de raad: "Laat los en geef vertrouwen. Goed leiderschap kenmerkt zich door los te laten en anderen in hun kracht te zetten of te laten."⁴⁵

Bij het participatietraject Gebiedsvisie rivieroeveren werd met een startnotitie gewerkt. Dit is de ambtelijke organisatie zeer goed bevallen, maar het is geen gebruikelijke praktijk. Ook raadsleden vinden het gebruik van een startnotitie prettig. Wel kan er op een meer regelmatige basis gebruik van worden gemaakt.

Overeenstemming over belang participatie, maar niet over wat participeren in Ridderkerk betekent

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 inwoners dienen in te nemen in participatietrajecten. Raadsleden staan sterk in contact met de samenleving en hierdoor is de raad in participatietrajecten, waar het voornamelijk gaat over de kaderstellende, monitorende en controlerende rollen, soms vooral gefocust op zijn representatieve functie. Daartegenover staat de ontwikkeling van het geven van een grotere rol aan inwoners haaks op de representatieve functie van de raad. Het kan lastig voor raadsleden zijn om dingen los te laten en aan inwoners over te dragen. Het kan, voor zowel raad als inwoners, duidelijkheid scheppen als de raad kaders stelt in welke gevallen inwoners betrokken moeten worden en op welke domeinen inwoners zelf het initiatief in handen mogen nemen.

Niet alleen de raad, maar de hele gemeentelijke organisatie vindt het moeilijk te bepalen wanneer participatie 'geslaagd' is

Wanneer is er voldoende geparticipeerd? En wanneer is deze participatie goed genoeg? Op deze vragen is in Ridderkerk geen duidelijk antwoord. Maar hier is wél behoefte aan. Dit hangt samen met de beperkte kaders die de raad stelt. Wanneer vooraf duidelijke kaders worden gesteld, kan achteraf bepaald worden of en in hoeverre het doorlopen participatietraject aan de kaders voldoet. Dit vraagt om actueler en bekender beleid. Hier ligt een kans voor Ridderkerk. Met de komst van de Omgevingswet kan het huidige beleid worden geupdate zodat het Omgevingswet-proof is. Zo worden twee vliegen in één klap geslagen. Belangrijk hierbij is dat ook een document als de 'Leidraad meedenken' hierin wordt meegenomen. Dit kan namelijk in de praktische uitvoering van participatie van grote waarde zijn.

⁴⁵ Notitie Ridderkerk dragen we samen, p.3.



Wens voor meer kaders omtrent participatie in Ridderkerk, zowel voor de ambtenaar als de inwoner

Er is behoefte aan meer kaders voor participatie. Zowel voor de ambtelijke organisatie als voor initiatiefnemers uit de samenleving. Met de komst van de Omgevingswet komt het initiatief meer bij de inwoner te liggen. Juist wanneer de wetgeving meer ruimte biedt, zoals het geval is bij de Omgevingswet, is het belangrijk om duidelijke kaders te bieden. Dit komt overeen met de beelden die uit de interviews naar voren komen. Zo wordt er gesteld dat inwoners meer ondersteund kunnen worden bij het opzetten van participatietrajecten. De raad ziet voor zichzelf hier een rol weggelegd om inwoners te helpen met waar zij binnen de gemeente de juiste hulp kunnen krijgen.



Bijlage 1. Geïnterviewden

Achternaam	Functie	Datum
Dhr. Steeman	Bestuursadviseur	30 maart 2022 en 1 juni 2022
Dhr. Japenga	Wethouder	30 maart 2022
Dhr. Oosterwijk	Wethouder	30 maart 2022
Dhr. Amesz	Ambtenaar	1 juni 2022
Mw. Van Mill	Ambtenaar	1 juni 2022
Dhr. Breedveld	Ambtenaar	1 juni 2022
Dhr. Alkema	Raadslid	7 juli 2022
Dhr. Bakker	Burgerlid	7 juli 2022
Mw. Klaver	Raadslid	7 juli 2022
Dhr. Mijnders	Raadslid	7 juli 2022
Mw. Van Nes	Raadslid	7 juli 2022
Mw. Van Nieuwenhuizen	Burgerlid	7 juli 2022
Dhr. Rijdsijk	Raadslid	7 juli 2022
Dhr. Verweij	Raadslid	7 juli 2022
Mw. Van Vliet	Raadslid	7 juli 2022
Dhr. Westbroek	Raadslid	7 juli 2022
Mw. Holleman-Taylor	Extern betrokkene	3 juni 2022
Dhr. Visser	Extern betrokkene	3 juni 2022
Dhr. Boogaart	Extern betrokkene	24 mei 2022
Dhr. Groeneveld	Extern betrokkene	24 mei 2022
Dhr. Adegeest	Extern betrokkene	24 mei 2022

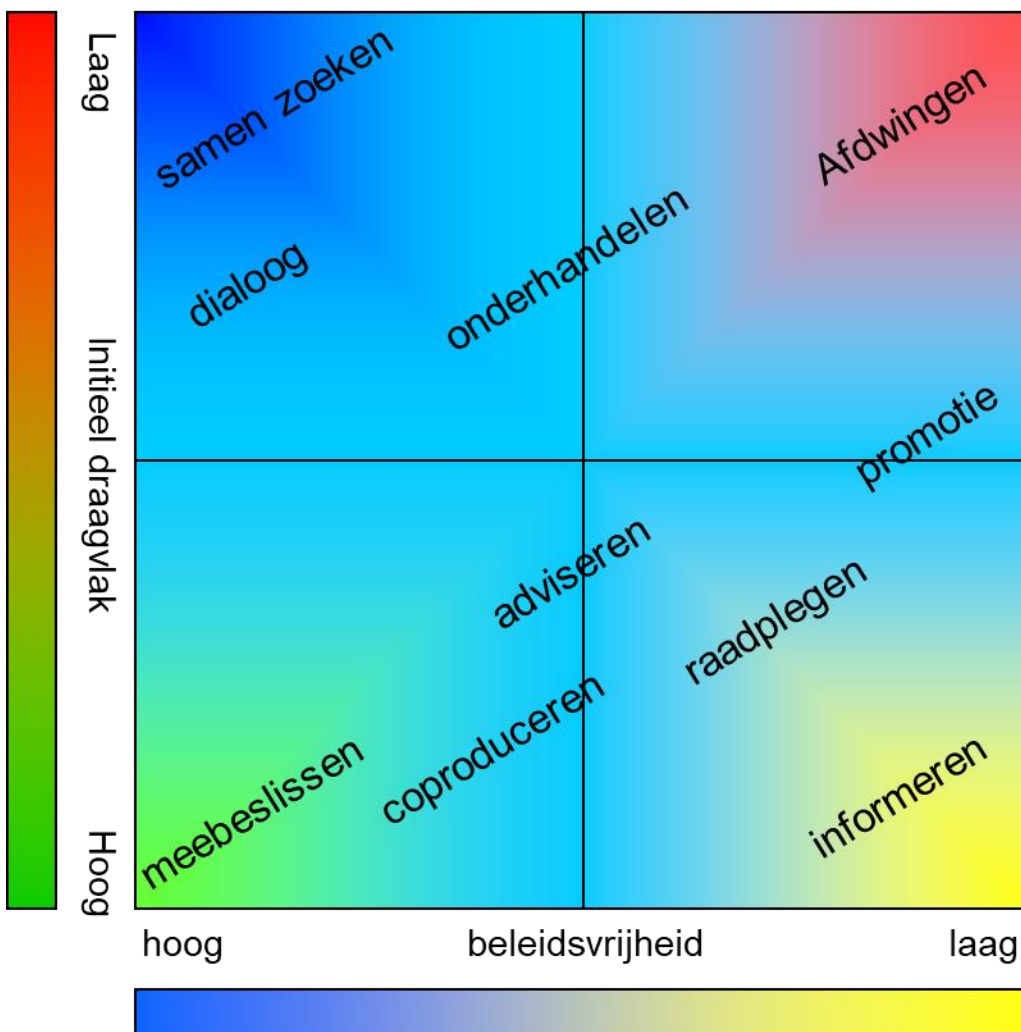


Bijlage 2. Voorbeeld participatieschema



Bijlage 3. Voorbeeld participatieschema

4 kwadranten van beleidsontwikkeling



Bron: Rekenkamercommissie Ridderkerk

