



PBLQ

Samen werken in Westland

Feitenrapport
project 7834
Maart 2026

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Onderzoeksvragen	1
1.3	Werkwijze	2
1.4	Indeling rapport	3
2.	Gemeentelijk beleid	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Coalitieakkoord en collegewerkprogramma	4
2.3	Verordening participatie en uitdaagrecht Westland (2021)	5
2.4	Beleidsnota 'Participatie onder de Omgevingswet' (2022)	6
2.5	Participatie die door de gemeente wordt georganiseerd	7
2.5.1	Vijf aspecten als hulpmiddel bij het vormgeven van participatietrajecten	7
2.5.2	Participatie-toolbox	9
2.5.3	Westland Panel	10
2.6	Participatie die door een initiatiefnemer wordt georganiseerd	10
2.7	Verzwaard adviesrecht door de gemeenteraad	14
2.8	Beantwoording onderzoeksvraag	14
3.	Invulling en uitvoering van participatie	16
3.1	Inleiding	16
3.2	Beeld van participatie in de gemeentelijke organisatie	16
3.3	Rollen en taken	17
3.4	Organisatorische ondersteuning van participatie	17
3.5	Intern leren en evalueren	18
3.6	Betrokkenheid van college en raad	19
3.7	Verzwaard adviesrecht	21
3.8	Beantwoording onderzoeksvragen	22
4.	Het perspectief van participanten	24
4.1	Inleiding	24
4.2	Het vergroenen van de Maasdijk (casus 1)	25
4.3	Vernieuwing evenementenbeleid (casus 2)	26
4.4	Speelplek Binnenroede in Wateringen (casus 3)	28
4.5	Bewonersinitiatief groepswonen in De Lier (casus 4)	29
4.6	Beantwoording onderzoeksvragen	32
Bijlage A	Bestudeerde documenten	34
Bijlage B	Geïnterviewde personen	35
Bijlage C	Casusbeschrijvingen participatieprojecten	36

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Veel gemeenten willen hun samenwerking met inwoners, instellingen en bedrijven (nog) beter vormgeven. Zij willen burgerparticipatie vol en volwaardig toepassen, want de gemeente is er voor de gemeenschap, en niet andersom. In veel gemeenten vragen inwoners, instellingen en bedrijven zelf om meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het beleid van de gemeente. En nemen zij ook zelf initiatieven en verwachten daarbij soms een bijdrage van de gemeente. Dan wordt gesproken van overheidsparticipatie.

Ook de gemeente Westland is actief bezig met participatiebeleid. Net als in veel andere gemeenten vormden twee wetten daarvoor een belangrijke aanleiding. Allereerst de Omgevingswet die gemeenten verplicht om de mogelijkheden voor participatie te expliciteren. Daarnaast de wet Versterking participatie op decentraal niveau die gemeenten verplicht om voor 1 januari 2027 een participatieverordening vast te stellen, die onder meer regelt hoe participatie in alle beleidsfasen plaatsvindt.

In de gemeente Westland is het participatiebeleid vastgelegd in de beleidsnota 'Participatie onder de Omgevingswet', de 'Verordening participatie en uitdaagrecht Westland' en de 'Beleidsregel participatieverplichting initiatiefnemers Westland'.

De rekenkamer Westland heeft dit participatiebeleid laten onderzoeken om inzicht te bieden in de uitvoering van het beleid en regels rond participatie. Dit gaat over de inzet van de gemeente voor burgerparticipatie, over de (verplichte) participatie voor initiatiefnemers bij grote projecten en over de mogelijkheden van inwoners om burgerinitiatieven te ontwikkelen. Ook is gekeken naar de rol(neming) van raadsleden bij participatie, met specifieke aandacht voor het verzwaard adviesrecht van de raad.

1.2 Onderzoeksvragen

De aanleiding voor het onderzoek en de specifieke aandachtspunten zijn door de rekenkamer verwerkt in de volgende onderzoeksvragen:

Hoofdvraag

In hoeverre zijn de verschillende doelen uit het gemeentelijk participatiebeleid en de verordening behaald, dan zijn wel maatregelen daartoe in uitvoering?

Dit is uitgewerkt in deze deelvragen:

Deelvragen

- 1 *Beleid:* Hoe ziet het participatiebeleid van Westland eruit, hoe zijn de (uitvoerings-) protocollen uitgewerkt en wanneer zijn deze ingegaan?
- 2 *Budget:* Is er een budget gekoppeld aan de uitwerking van het participatiebeleid? Zo ja, hoeveel en voor welke activiteiten? Is dit budget toereikend gebleken of is er sprake van overschrijding of onderuitputting?

3 Uitvoering en ervaringen:

- a. Op welke wijze zijn ervaringen en inzichten inmiddels opgedaan en welke ervaringen en inzichten betreft dat?
- b. Welke ervaringen en inzichten zijn benut voor het uitwerken van het participatiebeleid? Welke effecten zijn er of worden verwacht?
- c. Is er bij de uitvoering duidelijk wanneer initiatiefnemers een participatieverplichting hebben bij 'grote gevallen' en gaat dit in de ogen van de gemeenteraad om een werkbare lijst?

4 Positie gemeenteraad:

- Hoe ervaart de gemeenteraad de uitwerking van het verzwaard adviesrecht en het (kunnen) monitoren van de resultaten?
- Wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de uitvoering van het participatiebeleid en de realisatie van beoogde effecten?

5 Burgerinitiatieven: Welke ruimte geeft de gemeente Westland voor burgerinitiatieven en welke ervaringen zijn daar mee opgedaan?

1.3 Werkwijze

Na presentatie van het voorgenomen onderzoek aan medewerkers van de organisatie zijn de relevante beleidsdocumenten geïnterviewd en bestudeerd. Het daaruit verkregen beeld is verrijkt door interviews met medewerkers die betrokken zijn bij de totstandkoming en/of uitvoering van het participatiebeleid. Ook is gesproken met de bestuurlijk portefeuillehouder voor participatie.¹ In de gesprekken is onder meer gevraagd naar recente participatietrajecten. In totaal zijn dertien personen geïnterviewd (zie het overzicht in bijlage B).

Om na te gaan hoe dit beleid in de praktijk uitpakt, zijn vervolgens drie participatietrajecten geselecteerd voor nader onderzoek: Binnenroede in Wateringen, Vergroenen Maasdijk en Vernieuwing evenementenbeleid. Daarnaast is een bewonersinitiatief nader onderzocht, namelijk Groepswonen In De Lier. Met de betrokken medewerkers en met participerende inwoners is gesproken over hun ervaringen: hoe werden de deelnemers geïnformeerd? Hoe verliep de samenwerking? Was duidelijk welke invloed en mogelijkheden de inwoners hadden? Is de gemeente de verwachtingen nagekomen?

Met vertegenwoordigers van diverse raadsfracties is gesproken over hun ervaringen met participatie. Daarbij is ook ingegaan hoe momenteel het verzwaard adviesrecht wordt ingezet.

Uiteindelijk zijn alle bevindingen bij elkaar genomen voor analyse. De onderzoeksopbrengsten zijn beoordeeld met een normenkader. De normen zijn naast relevante wet- en regelgeving gebaseerd op ervaringen en inzichten uit eerdere, vergelijkbare onderzoeken en een metastudie naar participatieonderzoek door de Vereniging van Rekenkamers (2025).

Het normenkader volgt de inrichting van de onderzoeksvragen:

¹ In hoofdstuk 3 wordt toegelicht dat participatie relevant is voor allerlei beleidsdomeinen en dat daarmee participatie de aandacht heeft van alle leden van het college van B&W. Het generieke participatiebeleid is de verantwoordelijkheid van het lid van het college van B&W dat communicatie in zijn portefeuille heeft.

Onderzoeksvraag	Norm
Beleid	- De gemeente Westland heeft een actueel en helder participatiebeleid; - Er zijn duidelijke spelregels en randvoorwaarden voor participatie;
Budget	Er is voldoende ruimte, tijd, geld en capaciteit voor participatie.
Uitvoering en ervaringen	- De gemeente informeert belanghebbenden tijdig en volledig over het onderwerp participatie, hun mogelijkheden en rol, de wijze waarop het participatieproces eruit ziet en wat er met hun inbreng gebeurt; - De gekozen vorm en het niveau van participatie worden door de gemeente voorafgaand aan participatietrajecten zorgvuldig afgewogen; - De invulling van de participatie is over de hele organisatie in lijn met het beleid en de daarmee verbonden procedures en afspraken; - De uitkomsten van participatietrajecten worden meegenomen in de beleids- en besluitvorming en belanghebbenden worden hierover geïnformeerd; - De gemeente monitort de resultaten, ervaringen en opbrengsten van participatietrajecten en benut dit voor verbetering en doorontwikkeling van hun participatiebeleid; - De gemeente maakt duidelijk voor welke soort initiatieven een participatieverplichting voor initiatiefnemers geldt.
Positie gemeenteraad	- De rollen en taken van raadsleden bij participatie zijn duidelijk beschreven; - Raadsleden worden geïnformeerd over participatietrajecten en de uitkomsten hiervan; - De informatie stelt raadsleden in staat om de participatieresultaten te monitoren en een oordeel te vormen over de kwaliteit van participatie; - Raadsleden zetten het verzwaaard adviesrecht bij buitenplanse activiteiten weloverwogen in; - Raadsleden zijn bekend met de voorwaarden en criteria voor welke soort initiatieven een participatieverplichting voor initiatiefnemers geldt.
Burgerinitiatieven	- De gemeente hanteert duidelijke spelregels en randvoorwaarden voor burgerinitiatieven; - Er is voldoende ruimte, tijd, geld en capaciteit beschikbaar voor burgerinitiatieven.

1.4 Indeling rapport

De indeling van dit feitenrapport is als volgt:

- **Hoofdstuk 2** behandelt het participatiebeleid van de gemeente Westland;
- In **hoofdstuk 3** komen de invulling en uitvoering van participatie, inclusief de houding en opvattingen van raadsleden aan de orde;
- **Hoofdstuk 4** schetst een beeld van de ervaringen van participanten.

In elk hoofdstuk worden de bevindingen getoetst aan het normenkader en worden de onderzoeksvragen beantwoord. De daaruit af te leiden conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in het bestuurlijke rapport van dit onderzoek.

2. Gemeentelijk beleid

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de eerste deelvraag over de inrichting van het beleid. Hieronder wordt beschreven hoe het participatiebeleid van de gemeente Westland is vastgelegd in verschillende beleidsdocumenten. De informatie uit deze documenten is verder verkend en uitgediept in gesprekken met zowel medewerkers als de verantwoordelijk bestuurder.

De gemeente werkt aan een participatievisie. De spelregels en kaders voor participatie komen daarin aan de orde. Er is momenteel alleen (specifiek) participatiebeleid voor de fysiek leefomgeving (zie §2.4). De gemeente wil het participatiebeleid verbreden naar een visie die alle domeinen betreft. De visie wordt met externe ondersteuning opgesteld door de gemeentelijke organisatie, het college van B&W en de gemeenteraad.² De aanvankelijke planning was om deze eind 2025 gereed te hebben. Het proces om te komen tot een participatievisie heeft zich vanwege het rekenkameronderzoek tijdelijk alleen gericht op het ophalen van inzichten en ervaringen binnen de organisatie. De gemeente wil uiteindelijk ook de ervaringen en opvattingen meenemen van zowel inwoners die betrokken zijn geweest bij participatie als van externe initiatiefnemers voor participatie (met name projectontwikkelaars).

2.2 Coalitieakkoord en collegewerkprogramma

Zowel het coalitieakkoord als collegewerkprogramma besteden aandacht aan participatie.

Coalitieakkoord Westland (2022)

In hoofdstuk 16 “Inwonersparticipatie en gemeentelijke organisatie” van het coalitieakkoord staat het volgende over participatie: “Bij beleidsontwikkelingen geven we inwoners de ruimte om hun stem te laten horen en met goede ideeën te komen. We geven meer duidelijkheid over de mogelijkheden tot meepraten en de verschillende manieren en niveaus waarop dit kan. Dit is essentieel om transparantie bij burgerparticipatie voor elkaar te krijgen.”³

Ook wordt ingegaan op hoe de gemeente wil omgaan met initiatieven van inwoners en ontwikkelaars:

- “We gaan voortvarend aan de slag met initiatieven uit de markt en van inwoners.”
- “We verbeteren de initiatieventafel.⁴ Door het bestuur vroeg te betrekken kan er sneller met de initiatiefnemer worden gecommuniceerd of het idee bevalt. De opdracht aan de initiatieventafel is bedoeld om initiatieven uit de markt op korte termijn tot stand te brengen. Als gemeente trekken we samen op met de initiatiefnemers, we hebben vertrouwen in ontwikkelaars om aan de slag te gaan met ruimtelijke ontwikkelingen.”

² Inwoners hebben geen plek in dit proces gekregen. Er zijn wel gemeenten die als het gaat om de vormgeving van het participatiebeleid ook de mening van inwoners en andere stakeholders betrekken.

³ Gemeente Westland (2022). Coalitieakkoord Actieprogramma Westland 2022-2026 *Aan de slag. Voor Westland.*, p. 13.

⁴ De initiatieventafel is een werkwijze waarbij initiatiefnemers vroegtijdig met de gemeente in gesprek kunnen gaan om de haalbaarheid van hun idee snel te verkennen. Bestuur en organisatie worden vroeg aangehaakt, zodat sneller kan worden beoordeeld of een initiatief past binnen gemeentelijke ambities. Het werken met de initiatieventafel past binnen het werken onder de Omgevingswet door in een vroeg stadium een (complex) plan bespreken om zo de haalbaarheid te toetsen.

- “We willen het initiatiefnemers makkelijker maken, zoals bij het afgeven van meerjarige vergunningen en het beschikbaar stellen van materialen. We hebben ook oog voor de kleinere dingen die juist zo belangrijk kunnen zijn. Als gemeente ontzorgen en ondersteunen we hierbij.”

Collegewerkprogramma

In het collegewerkprogramma gaat paragraaf 5.2 over participatie. Daarin staat: “Goed contact met onze inwoners heeft voor ons prioriteit. We zijn transparant en communiceren helder over de besluiten die we nemen. We spelen in op wat er leeft en reageren snel en adequaat op vragen en verzoeken. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties krijgen de ruimte om mee te doen als er belangrijke beslissingen moeten worden genomen die hen raken. We willen weten wat hen beweegt en wat hun wensen en ideeën zijn, zodat we hier rekening mee kunnen houden. Op die manier ontstaan kwalitatief betere plannen. Belangrijk is dat we altijd transparant zijn over wat wel en niet kan. We leggen uit wat we doen met de wensen en ideeën die zijn ingebracht en motiveren onze keuzes. Anderzijds moeten inwoners en bedrijven die zelf een initiatief hebben, kunnen rekenen op een gemeentelijke organisatie die met hen meedenkt en hier voortvarend mee aan de slag gaat. Onze medewerkers staan dicht bij de inwoners en bedrijven. Zij weten wat er speelt en zorgen voor vlotte dienstverlening.”⁵

Om bovenstaande ambitie waar te kunnen maken, benoemt het werkprogramma onder andere de activiteit om in 2022 en 2023 de initiatieventafel (inmiddels Omgevingstafel Westland) te verbeteren, met meer snelheid, betrokkenheid en vertrouwen. Op 1 januari 2024, gelijk met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, kreeg de Initiatieven Tafel Westland een nieuwe naam; de Omgevingstafel Westland. Niet alleen de naam volgt de gebruikelijke landelijke term, ook is deze conform landelijke formats en richtlijnen verder doorontwikkeld. Eind 2025 heeft de gemeente Westland een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder initiatiefnemers die gebruik hebben gemaakt van de omgevingstafel. De opgedane inzichten dragen bij aan een actieplan om een aantal verbeterpunten aan te pakken.

2.3 Verordening participatie en uitdaagrecht Westland (2021)

Deze verordening regelt hoe inwoners, belanghebbenden en lokale maatschappelijke partijen betrokken worden bij het gemeentelijk beleid (participatie) en hoe zij taken van de gemeente kunnen overnemen als zij denken dit beter of goedkoper te kunnen doen (uitdaagrecht of *right to challenge*). De gemeente Westland speelde met het opstellen van deze nieuwe verordening in op de Wet versterking participatie op decentraal niveau, die gemeenten verplicht uiterlijk 1 januari 2027 een participatieverordening vast te stellen. De gemeente hanteert in de verordening deze definitie van participatie:

Het betrekken van inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid.

Participatie wordt gezien als een essentieel onderdeel van het besluitvormingsproces. Het gaat verder dan inspraak: de verordening schrijft voor dat inwoners en belanghebbenden niet alleen kunnen reageren op beleidsvoornemens, maar ook kunnen meedenken over uitvoering en evaluatie. Dit zou de kwaliteit van beleid vergroten. Participatie mobiliseert kennis en draagvlak en draagt bij aan oplossingen die beter aansluiten bij lokale behoeften, schrijft de gemeente. Daar wordt aan

⁵ Gemeente Westland (2022). Collegewerkprogramma Westland 2022-2026 *Samen werken aan een sterk Westland*, p. 34.

toegevoegd dat participatie geen vervanging is van andere mogelijkheden zoals spreekrecht bij raads- en commissievergaderingen, brieven of bezwaarprocedures.

De verordening gaat ook in op de procedure die de gemeente wil volgen bij participatie. Die procedure gaat uit van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, die een uniforme openbare voorbereidingsprocedure regelt, waarbij bestuursorganen een ontwerpbesluit ter inzage leggen en belanghebbenden de mogelijkheid krijgen om zienswijzen in te dienen. Dit is dus wettelijk verplicht voor alle ontwerpbesluiten, zoals bijvoorbeeld een nieuw omgevingsplan of een omgevingsvergunning. Het volgen van deze procedure is minimaal nodig om aan de wet te voldoen. Westland gaat in de verordening verder door te stellen dat de gemeente ook participatie kan vormgeven voor andere beleidstrajecten. De vormgeving hiervan is maatwerk.⁶

Als de gemeente voor participatie kiest, is het belangrijk om verwachtingen te managen, zo staat in de verordening. Dat kan door het opstellen van een startdocument waarin duidelijkheid wordt gegeven over doel, procedure en invloed van participatie. Het gaat hierbij om een afzonderlijk startdocument over de vormgeving van participatie bij een beleidstraject. Na afloop kan een eindverslag worden opgemaakt over de gevolgde procedure, ingebrachte zienswijzen en gemeentelijke reacties, aldus de verordening. De bekendmaking van de resultaten van de participatieprocedure is uitermate belangrijk, stelt de gemeente, want dit rondt de participatieprocedure daadwerkelijk af. Het opstellen van een startdocument en eindverslag participatie zijn overigens niet verplicht.

Tot slot bevat de verordening bepalingen voor het zogeheten 'uitdaagrecht' (ook wel: *right to challenge*), een specifieke vorm van participatie. Dit is het recht van inwoners of lokale maatschappelijke partijen om de gemeente te verzoeken om de uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen als zij denken dit beter of goedkoper te kunnen doen. Dit stimuleert initiatieven van onderop en benut lokale kennis en betrokkenheid, zo stelt de verordening. Het verzoek moet onderbouwd zijn met een omschrijving van de taak, motivatie, draagvlak, kostenraming en een plan voor samenwerking en kwaliteitsborging. De gemeente moet binnen acht weken op het verzoek een besluit nemen.⁷ Daarnaast moet de gemeente passende ondersteuning aan de initiatiefnemer bieden. Er wordt niet gespecificeerd wat passende ondersteuning inhoudt.⁸

2.4 Beleidsnota 'Participatie onder de Omgevingswet' (2022)

Een ander richtinggevend document is de beleidsnota 'Participatie onder de Omgevingswet'. Deze nota bouwt voort op de participatieverordening en op de uitgangspunten van de Omgevingswet. Deze wet wil bevorderen dat gemeenten méér en eerder aan participatie doen, voordat er formele besluiten worden genomen. De inzet is dat participatie bijdraagt aan een grotere betrokkenheid van de samenleving bij beleids- en planvorming. Het vroegtijdig betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende meningen of ideeën snel op tafel komen en dat er niks over het hoofd wordt gezien. Participatie zorgt zo voor betere besluiten en mogelijk voor meer draagvlak en dit zou ook tijdswinst kunnen opleveren in het latere besluitvormingsproces, zo is de gedachte in de Omgevingswet. De gemeente Westland onderschrijft deze gedachte: ze wil vroegtijdig in dialoog met betrokkenen en de omgeving en wil initiatiefnemers aanmoedigen dit ook te doen.⁹

⁶ Gemeente Westland (2021). *Verordening participatie en uitdaagrecht Westland 2021*.

⁷ Gemeente Westland (2021). *Verordening participatie en uitdaagrecht Westland 2021, artikel 6*.

⁸ Gemeente Westland (2021). *Verordening participatie en uitdaagrecht Westland 2021*.

⁹ Gemeente Westland (2022). *Beleidsnota Participatie onder de Omgevingswet 2022*.

De nota is beperkt tot Participatie onder de Omgevingswet. Daarbij gaat het dus om samenwerking in de fysieke leefomgeving. Er is geen (specifiek) beleid voor participatie in het sociaal domein. De nota gaat om participatie rond initiatieven in de fysieke leefomgeving. De gemeente onderscheidt in de nota voor zichzelf drie rollen:

- *Opsteller van Omgevingsvisieprogramma en Omgevingsplan.* In deze rol is het de gemeente Westland die de participatie regisseert en uitvoert.
- *Beoordelaar Omgevingsvergunning.* Bij deze rol ligt de regie en uitvoering van participatie bij een omgevingsvergunning bij de initiatiefnemer. Dit kan de gemeente zelf zijn, maar meestal zijn het derden).
- *Betrokkene bij participatietrajecten van derden.* Deze rol is voor de gemeente de meest indirecte vorm van participatie: de gemeente neemt dan zelf als betrokkene deel aan participatietrajecten van externe publieke of private partijen.

Samenvattend kan worden geconstateerd dat er twee vormen van participatie zijn bij initiatieven in de fysieke leefomgeving:

- Initiatieven waarbij de gemeente Westland de leiding heeft. Hierbij wordt participatie door de gemeente georganiseerd.
- Initiatieven van een (particuliere) initiatiefnemer. Hierbij moet participatie door de initiatiefnemer worden georganiseerd.

Hieronder wordt nader ingegaan op beide vormen.

2.5 Participatie die door de gemeente wordt georganiseerd

2.5.1 Vijf aspecten als hulpmiddel bij het vormgeven van participatietrajecten

De participatieverordening schrijft voor dat het vormgeven van participatietrajecten maatwerk is. Om medewerkers hierbij te helpen, noemt de gemeente in de beleidsnota 'Participatie onder de Omgevingswet' vijf aspecten waaraan aandacht dient te worden besteed bij het vormgeven van een participatietraject:

1. De impact op de omgeving en het aantal betrokkenen

Hierover wordt het volgende aangegeven: een initiatief kan impact hebben op de omgeving en het aantal betrokkenen. Een inschatting van deze impact geeft een indicatie voor de zwaarte van het participatietraject waarbij geldt: hoe groter de impact en het aantal betrokkenen, hoe meer inspanning in participatie gestoken moet worden. Een hoge inspanning houdt verband met het aantal contactmomenten, de vorm en de inhoud van het participatietraject, zo schrijft de gemeente in de beleidsnota.

2. De representativiteit

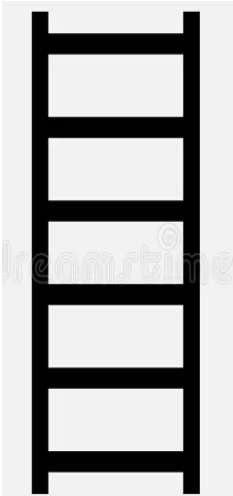
De gemeente Westland zegt te streven naar het betrekken van een representatieve doelgroep om te participeren. Ze is van mening dat een goede afspiegeling zorgt voor een hogere betrouwbaarheid in de uitkomst van participatietrajecten. Daarom streeft de gemeente naar meer betrokkenheid van de volgende groepen die minder makkelijk aan het woord kunnen komen: (a) culturele minderheden, (b) (visueel) gehandicapten, (c) slechthorenden en laaggeletterden, (d) jongeren en (e) ouderen. Van deze groepen weet de gemeente dat het lastig is om ze te bereiken voor participatietrajecten. Voor

deze groepen wil de gemeente speciale participatiemiddelen inzetten die nauwkeuriger zijn afgestemd op hun mogelijkheden. In de nota worden hiervan de volgende mogelijkheden genoemd:

Doelgroep	Participatiemiddelen (voorbeeld)
Culturele minderheden	Participatie aanbieden in andere talen dan Nederlands
(Visueel) gehandicapten	Zorgen voor toegankelijke ontmoetingslocaties waar participatie plaatsvindt
Slechthorende en laaggeletterden	Toepassing van B1-taalniveau in participatietrajecten en gebruik van pictogrammen om zaken te verduidelijken
Jongeren	Inzet van social media bij participatie
Ouderen	Verstrekken van ondertiteling bij participatiebijeenkomsten

3. De mate van invloed van de participanten

De gemeente Westland vindt dat het actief communiceren van de mate van invloed bij aanvang en gedurende het participatietraject belangrijk is om juiste verwachtingen te managen. De gemeente hanteert een participatieladder om de mate van invloed van participanten inzichtelijk te maken. Deze ziet er als volgt uit:

	<i>Meebeslissen:</i> participant krijgt een stem in de besluitvorming
	<i>Coproduceren:</i> participant is (mede-)verantwoordelijk voor het opstellen van een voorstel dat ter besluitvorming aan college of raad wordt voorgelegd
	<i>Adviseren:</i> participant levert een inhoudelijke bijdrage
	<i>Raadplegen:</i> participant krijgt een keuze voorgelegd, maar de mening van de participant is niet bindend voor het voorstel
	<i>Informereren:</i> participant wordt geïnformeerd en heeft de mogelijkheden om vragen te stellen, maar geen inhoudelijke invloed op het voorstel uit te oefenen

De gemeente schrijft hierbij nadrukkelijk in de beleidsnota: "De verantwoordelijkheid voor het beslissen over gemeentelijke taken volledig bij de initiatiefnemer leggen is niet opgenomen in de Westlandse ladder. Hier kan de initiatiefnemer wel een *right to challenge* / uitdaagrecht initiatief voor indienen bij de gemeente."

4. De vorm van participatie

De gemeente wil participatie zo vormgeven dat het recht doet aan de zwaarte van het initiatief en de voorkeuren van betrokkenen. Als de betrokkenen bijvoorbeeld veelal digitaal actief zijn dan kunnen vooral digitale middelen worden ingezet. Vraagt een initiatief om persoonlijk contact, dan zijn vooral fysieke, interactieve bijeenkomsten gewenst. Aangenomen wordt dat digitale participatie bijdraagt aan

een gelijk speelveld doordat meer mensen op een laagdrempelige manier de kans krijgen om mee te doen.¹⁰

5. Verwerken van participatie uitkomsten in een initiatief

De gemeente Westland vindt het belangrijk om de uitkomsten van een participatietraject herleidbaar mee te nemen in verdere besluitvorming. De beleidsnota stelt hierover “Voor het verwerken van bevindingen die tijdens het participatietraject zijn opgehaald, kan gebruik worden gemaakt van een participatieverslag. Een participatieverslag laat zien wat de uitkomsten zijn van de participatie en hoe deze zijn verwerkt in het voorstel.”

De beleidsnota staat ook stil bij participatie als onderdeel van de omgevingsvisie, programma's en omgevingsplannen.¹¹ De Omgevingswet verplicht gemeenten te motiveren op welke manier burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding van de omgevingsvisie, een programma of het omgevingsplan, en wat de resultaten daarvan zijn. Daarom heeft de gemeente Westland in de beleidsnota hiervoor procedures benoemd. Omdat dit rekenkameronderzoek is gericht richt op participatie en niet op de implementatie van de Omgevingswet wordt daar in dit onderzoek niet verder op ingegaan.

2.5.2 Participatie-toolbox

Om medewerkers te helpen bij het vormgeven van participatie is een participatie-toolbox ontwikkeld. Dit is een praktische uitwerking van de participatieverordening en de beleidsnota. De toolbox bestaat uit:

Participatiechecklist.

De checklist is bedoeld om te bepalen of een vraagstuk geschikt is voor participatie. Daarvoor gelden drie voorwaarden: (1) er is ruimte voor invloed; (2) er is een duidelijk participatiedoel en (3) er is voldoende tijd, budget en inzet voor het organiseren van participatie.¹²

Stappenplan participatieproces.

Dit document beschrijft een stapsgewijs participatieproces voor de gemeente Westland, bestaande uit vier fasen: (1) verkennen van betrokkenen en verzamelen van informatie, (2) maken en vaststellen van een participatieplan, (3) uitvoeren van participatie-activiteiten, inclusief tussentijdse reflectie en besluitvorming (4) en ten slotte evalueren en rapporteren van het participatietraject.¹³

Sjabloon uitgebreid participatieplan.

Dit document biedt een sjabloon voor het opstellen van een participatieplan, met richtlijnen over zaken als het formuleren participatiedoelen, participatieniveaus, doelgroepbepaling, werkvormen, organisatorische rollen, planning, benodigde expertise en kosten. Hiermee streeft de gemeente naar gestructureerde en effectieve participatie van betrokkenen in verschillende fasen van een project.¹⁴

¹⁰ Het idee is dat op een digitale manier participeren het voor veel mensen makkelijker maakt om een bijdrage te leveren, omdat het vaak minder tijd kost (denk aan het invullen van een online vragenlijst) en plaats onafhankelijk kan worden gedaan (je hoeft er niet voor naar een locatie toe).

¹¹ De omgevingsvisie, programma's en omgevingsplannen zijn instrumenten binnen de Omgevingswet. De omgevingsvisie beschrijft de strategische langetermijnvisie voor de gehele fysieke leefomgeving. Een programma is een uitvoeringsgericht instrument waarin voornemens uit de omgevingsvisie wordt uitgewerkt in concrete maatregelen. En het omgevingsplan beschrijft alle regels voor de fysieke leefomgeving in een bepaald gebied.

¹² Gemeente Westland (zonder datum). *Participatie checklist*.

¹³ Gemeente Westland (zonder datum). *Stappenplan participatieproces*.

¹⁴ Gemeente Westland (zonder datum). *Sjabloon uitgebreid participatieplan*.

2.5.3 Westland Panel

Het Westland Panel is een manier waarop de gemeente zich kan laten informeren en adviseren door inwoners. Inwoners kunnen zich aanmelden om mee te doen. De gemeente spant zich in om dit panel actueel en representatief te houden. Om een goed beeld te krijgen van de actieve panelleden is in 2025 aan alle deelnemers gevraagd om hun lidmaatschap van het panel te bevestigen. Daarbij is ook geïnformeerd naar aanvullende informatie, zoals woonplaats en leeftijd. Leden die niet reageerden zijn van de lijst verwijderd, zoals vooraf is gemeld. Daarna is een campagne gestart om nieuwe leden te werven. Hiervoor is op de website van de gemeente, via persberichten, berichten in de media en via social media aandacht gevraagd. Bovendien heeft de gemeente extra inspanningen gedaan om juist inwoners te bereiken die niet langs de gebruikelijke kanalen dergelijke oproepen onder ogen zouden krijgen. Momenteel zitten er 1.073 inwoners van de gemeente Westland in dit panel. Enkele keren per jaar vraagt de gemeente per e-mail de mening van panel-deelnemers over onderwerpen in de gemeente. Op de website staat hierover: "Gemeente Westland hoort graag de mening van haar inwoners. Met de inzet van het Westland Panel willen we samen met inwoners werken aan een fijne en leefbare gemeente."¹⁵ Dit panel is in 2018 benut om te onderzoeken hoe Westlandse huishoudens willen deelnemen aan participatie. De uitkomsten zijn gebruikt bij het opstellen van de Beleidsnota 'Participatie onder de Omgevingswet'.¹⁶

2.6 Participatie die door een initiatiefnemer wordt georganiseerd

Participatie door initiatiefnemers kent verschillende 'formele' vormen:

Burgerinitiatieven

Er is een formele procedure - inclusief verordening - voor zogenaamde 'burgerinitiatieven'. Het burgerinitiatief bevat een voorstel aan de raad voor een door de raad te nemen besluit, voorzien van een motivering. Daarmee kunnen inwoners een onderwerp op de agenda van de raad plaatsen. Dit is nog maar een keer gebeurd: toen inwoners het initiatief namen tot groepswonen voor ouderen in De Lier, hebben zij via een formeel burgerinitiatief dit onderwerp op de raadsagenda geplaatst. Deze casus komt later in dit rapport aan de orde.

Zelfbeheer

Mensen kunnen onder bepaalde voorwaarden 'zelfbeheer' aanvragen.¹⁷ Dan kunnen zij in samenspraak met hun burens zelf stukken openbaar groen onderhouden, bijvoorbeeld door een plantsoen te adopteren. Sinds 2024 legt de gemeente dit zelfbeheer vast in een contract. Voorheen werden de relevante afspraken slechts kort ('op een A4tje') genoteerd. Voor sommige initiatiefnemers kan het feit dat er een contract wordt getekend een reden zijn om hiervan toch af te zien, maar naar zeggen van de betrokken medewerker komt dit weinig voor. In 2024 (toen de regeling in maart in werking trad) waren er 35 aanvragen. In 2025 waren er 47 aanvragen, waarvan er 44 hebben geleid tot een daadwerkelijke overeenkomst.

Uitdaagrecht

Het uitdaagrecht (ook wel *right to challenge*) is het recht van inwoners of maatschappelijke partijen om de gemeente te verzoeken om de uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen als zij denken

¹⁵ Geraadpleegd via: www.gemeentewestland.nl/in-de-gemeente/over-westland/westland-panel op 14 januari 2026.

¹⁶ Gemeente Westland (2022). *Beleidsnota Participatie onder de Omgevingswet 2022*, p. 3.

¹⁷ (<https://www.gemeentewestland.nl/zelfgroenbeheeren/groenvak-zelf-beheeren>)

dit beter of goedkoper te kunnen doen. Dit stimuleert initiatieven van onderop en benut lokale kennis en betrokkenheid, zo stelt de verordening 'Participatie en Uitdaagrecht Westland'. Het verzoek moet onderbouwd zijn met een omschrijving van de taak, motivatie, draagvlak, kostenraming en een plan voor samenwerking en kwaliteitsborging. De ervaring bij andere gemeenten leert dat inwoners in de praktijk weinig gebruik te maken van dit recht, mede omdat het veel werk, afstemming, verantwoordelijkheid en verantwoording vraagt. Voor zover bekend is het uitdaagrecht in de gemeente Westland één keer ingezet, bij het burgercollectief HinT (Huisvesting in nieuw Ter Heijde). Dat betrof twaalf sociale huurappartementen voor senioren aan de Pieterstraat die door het collectief werden overgenomen van Pieter van Foreest. Medio 2024 zijn deze appartementen overgenomen door Arcade, omdat het beheer ervan door HinT uiteindelijk te zwaar bleek voor de vrijwilligers.¹⁸

Bewoners- en overige initiatieven

Er worden maandelijks diverse initiatieven bij de gemeente aangemeld voor aanpassingen in de fysieke leefomgeving. Vanuit het team bedrijven- en omgevingscontactcentrum (sinds 2024: het Omgevingsloket Westland) heeft de gemeente contact met dergelijke initiatiefnemers. In de gesprekken die gemeentelijke 'klantadviseurs' voeren met initiatiefnemers, wordt benadrukt dat participatie een aanvraagvereiste is.

Een betrokken medewerker van de gemeente geeft aan dat ruimtelijke initiatieven van inwoners in Westland worden ingediend via het Omgevingsloket Westland voor een vooroverleg. Complexe initiatieven worden behandeld op de Omgevingstafel Westland. Aan de Omgevingstafel Westland kan worden bepaald dat een initiatief projectmatig wordt opgepakt door de gemeente, of dat initiatiefnemer direct een omgevingsvergunning kan aanvragen. Het bewonersinitiatief Groepswonen in De Lier (GIL) is een veelgenoemd voorbeeld van een bewonersinitiatief waar de gemeente bij betrokken is. Het bewonersinitiatief GIL komt later in dit rapport meer uitgebreid aan de orde.

Op de Omgevingstafel Westland worden complexe initiatieven die niet passen binnen het omgevingsplan en/of ander beleid en meerdere beleidsterreinen raken, integraal beoordeeld. Wanneer een initiatief wordt behandeld op de Omgevingstafel, wordt in dat proces expliciet aandacht besteed aan participatie: in het intakeformulier dat initiatiefnemers toegestuurd krijgen voor behandeling van een plan aan de Omgevingstafel staat een vraag over het betrekken van de omgeving. Verder wordt in de adviesbrief waarin de gemeente de initiatiefnemer een advies geeft over de wenselijk en haalbaarheid van een plan, standaard geadviseerd om omwonenden vooraf te informeren over de planvorming.

In bepaalde gevallen heeft een initiatiefnemer voor een project een omgevingsvergunning nodig. De gemeente Westland is het bevoegd gezag om de vergunningaanvraag te beoordelen. De regie en uitvoering van participatie liggen dan bij de initiatiefnemers. Dat zijn bijvoorbeeld:

- Individuele inwoners/particulieren
- Ondernemers, bijvoorbeeld actief in de glastuinbouw
- Private projectontwikkelaars, institutionele beleggers of investeerders
- Woningcorporaties of woningbouwverenigingen
- Zorg- of onderwijsinstellingen of andere maatschappelijke organisaties

¹⁸ <https://www.arcadewonen.nl/over-ons/nieuws/nieuwsbericht/arcade-neemt-seniorencomplex-over-van-hint-in-ter-heijde>

Het kan gaan om kleine initiatieven zoals een tuinhuis, een uitrit of het kappen van een boom, of om grote zoals het starten van een horecazaak, woningbouw of bedrijfsuitbreiding. Voor al deze initiatieven wordt de initiatiefnemer op basis van de Omgevingswet aangemoedigd tot organiseren van participatie met stakeholders vóórdat de aanvraag van een omgevingsvergunning wordt ingediend. Hiervoor geldt een zogeheten aanvraagvereiste: de initiatiefnemer moet in de aanvraag om een omgevingsvergunning aangeven of, en zo ja, hoe er overleg is geweest met de omgeving. Als er overleg is geweest, moet de initiatiefnemer aangegeven wat er met het resultaat van de participatie is gedaan.¹⁹

Participatie is als aanvraagvereiste bij een omgevingsvergunning vormvrij; er zijn geen vaste eisen aan de manier waarop participatie wordt vormgegeven. Om initiatiefnemers hierin te ondersteunen, denkt de gemeente actief met initiatiefnemers mee hoe stakeholders het best betrokken kunnen worden en geeft zij tips op de website.²⁰ Daarnaast werkt de gemeente aan een handreiking over welke vorm van participatie bij welk type project wenselijk is. Zo volstaat het bijvoorbeeld om bij het plaatsen van een dakkapel de directe burens te informeren, terwijl bij grotere projecten meer uitgebreide participatie vereist kan zijn. Er wordt sinds 2025 gewerkt aan een verfijning en verbetering van een eerste concept van de Handreiking participatie voor initiatiefnemers. Deze verbeteringen lopen parallel aan de opzet van de participatievisie voor de gemeentelijke organisatie. Het is de intentie van de ambtelijke organisatie om na afronding van dit rekenkameronderzoek aan externe partijen (initiatiefnemers) te vragen om de handreiking te toetsen. De aldus te verkrijgen inzichten dragen bij aan de definitieve versie voor deze handreiking participatie voor initiatiefnemers. Deze zal op zijn vroegst in het tweede kwartaal van 2026 worden vastgesteld, eerst door de directie van de ambtelijke organisatie en vervolgens door het college van B&W.²¹

Bij het toetsen van een vergunningsaanvraag kan de gemeente normaliter geen oordeel geven over de kwaliteit van de participatie die de initiatiefnemer heeft georganiseerd, omdat deze vormvrij is.²² In de praktijk zijn er grote verschillen hoe initiatiefnemers participatie vormgeven. Daarbij geldt dat grote bedrijven (zoals aannemers en projectontwikkelaars) vaak goed weten wat ze aan participatie moeten doen. Ze huren daar soms een extern gespecialiseerd bureau voor in. Maar dit geldt veelal niet voor de kleinere aannemers of voor particulieren. Voor hen is het inrichten van participatie vaak nieuw. Hoewel de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor de participatie rond zijn/haar initiatief, merken medewerkers wel dat klachten bij de gemeente komen als omwonenden niet goed zijn meegenomen door de initiatiefnemers.

Ondanks dat participatie een aanvraagvereiste is, is een initiatiefnemer niet verplicht om daadwerkelijk aan participatie te doen. Het niet organiseren van participatie is geen grond voor de gemeente om een aanvraag buiten behandeling te stellen of te weigeren.²³

¹⁹ Gemeente Westland (2022). *Beleidsnota Participatie onder de Omgevingswet 2022*.

²⁰ Geraadpleegd via: <https://www.gemeentewestland.nl/aanvragen-en-regelen/wonen-bouwen-en-verbouwen/omgevingswet/participatie>

²¹ Voor zover bekend heeft de raad geen rol in het vaststellen van de handreiking. Een reden daarvoor is dat het gaat om de uitwerking van beleid.

²² De handreiking bevat ook geen aanwijzingen voor de invulling van de participatie. Als er sprake is van grote initiatieven, BOPA's waarvoor de raad participatie verplicht heeft gesteld, zijn er wel richtlijnen en voorwaarden. Later in deze rapportage wordt daar aandacht aan besteed.

²³ Het is op zich merkwaardig dat participatie een aanvraagvereiste is, terwijl de initiatiefnemer niet verplicht is daadwerkelijk participatie te laten plaatsvinden. Dit volgt echter uit de wet; Klopt. Onder de Omgevingswet geldt dat participatie een aanvraagvereiste is (art. 7.4 Omgevingsregeling), maar de aanvraag moet alleen vermelden of er participatie heeft plaatsgevonden en hoe. Het daadwerkelijk organiseren van participatie is niet verplicht. Het ontbreken van participatie is geen grond om een aanvraag buiten behandeling te stellen of te weigeren.

Er is hierop één uitzondering, namelijk initiatieven die afwijken van het omgevingsplan, zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's). De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om BOPA's aan te wijzen waarvoor participatie verplicht is. De gemeenteraad van Westland heeft hier gebruik van gemaakt en de gevallen waarbij participatie verplicht is vastgelegd in een beleidsregel 'Participatieverplichting initiatiefnemers' (2022). Dit gaat om omvangrijke activiteiten waarvan de gemeente aanneemt dat ze een grote impact op de omgeving hebben. Hieronder staan enkele voorbeelden:²⁴

Huisvesting van arbeidsmigranten
Horecavoorzieningen (indien het bruto-vloeroppervlak meer dan 250 m ² is)
Gebedshuizen en scholen (indien het bruto-vloeroppervlak meer dan 500 m ² is)
Woningbouw met meer dan 20 woningen of een bouwhoogte hoger dan 13 meter
Nieuwe bedrijven of bedrijfskantoren
Gebouwen op het strand of binnen natuurgebieden

Voor die specifieke gevallen - waarin participatie door initiatiefnemers verplicht is gesteld - moet de aanvrager "participatiegegevens overleggen", zo stelt de beleidsregel. In het participatiebeleid staan beoordelingscriteria die het college [...] zal gebruiken om te bepalen of de overgelegde participatiegegevens voldoende zijn en of de initiatiefnemer, in het geval participatie verplicht is, hiermee aan zijn verplichting tot het indienen van participatiegegevens heeft voldaan."

Wel geldt: "In alle gevallen geldt dat aan de participatie geen eisen worden gesteld, het is vormvrij." Daarmee wordt bedoeld dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is om een adequate vorm te kiezen waarin participatie bij de voorbereiding van een aanvraag plaatsvindt. De gemeente beoordeelt alleen aan de hand van de eerdergenoemde beoordelingscriteria of de initiatiefnemer in voldoende mate participatie heeft georganiseerd. Hiervoor wordt onder meer gekeken naar het aantal betrokkenen dat is meegenomen in het georganiseerde participatietraject, welke participatiemiddelen zijn ingezet om betrokkenen uit te nodigen om te participeren en hoe de initiatiefnemer is omgegaan met de participatie-uitkomsten.²⁵

De gemeente probeert initiatiefnemers die participatie moeten organiseren te ondersteunen met tips en adviezen over hoe zij participatie kunnen vormgeven. De gemeente heeft hiervoor, zoals hierboven al beschreven, een webpagina²⁶ ingericht en werkt aan een handreiking.

Daarnaast is er ook participatie door/vanuit initiatiefnemers mogelijk zonder dat sprake is van (een verplichting van) een omgevingsvergunning. Als dat gaat over het overnemen van gemeentelijke taken, dan is dat geregeld met het zelfbeheer en het uitdaagrecht. Voor 'lichtere' vormen van participatie door/vanuit initiatiefnemers waarbij het niet gaat om taken van de gemeente overnemen, is in het huidige beleid niets afzonderlijks geregeld.

Naar indruk van de gemeente weten initiatiefnemers de participatieadviseurs van de gemeente steeds beter en vaker te vinden voor participatieadvies. De adviseurs kijken met de initiatiefnemers mee en adviseren over de inzet van participatie bij hun initiatief.

²⁴ Gemeente Westland (2022). *Beleidsregel participatieverplichting initiatiefnemers Westland 2022*.

²⁵ Gemeente Westland (2022). *Beleidsnota Participatie onder de Omgevingswet*.

²⁶ <https://www.gemeentewestland.nl/aanvragen-en-regelen/wonen-bouwen-en-verbouwen/omgevingswet/participatie>

2.7 Verzwaard adviesrecht door de gemeenteraad

Een doel van de Omgevingswet is het versnellen van besluitvorming over aanvragen voor een omgevingsvergunning. De overheid moet een initiatiefnemer voortvarend bedienen en slepende en langdurige procedures vermijden, zo is de gedachte. Binnen de reguliere procedure dient de omgevingsvergunning binnen acht weken te worden verleend.²⁷ Het verlenen van omgevingsvergunningen gebeurt door het college van B&W.

Er geldt echter een belangrijke uitzondering: bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA) kan de gemeenteraad een verzwaard adviesrecht hebben. Dit betekent dat de raad een bindend advies kan uitbrengen aan het college, waar het college zich aan moet houden. Bij een negatief advies van de raad mag de vergunning niet worden verleend. En omgekeerd: als de raad positief adviseert, moet de vergunning worden verleend.

Het verzwaard adviesrecht is van toepassing op grote initiatieven met aanzienlijke impact op de omgeving. Het wordt wenselijk geacht om de gemeenteraad bij deze zwaardere gevallen te betrekken, vanwege de complexiteit en vele belangen die hierbij spelen.²⁸

De lijst van gevallen waarvoor dit geldt, komt grotendeels overeen met de BOPA's waarvoor de gemeenteraad participatie verplicht heeft gesteld (zoals opgenomen in de Beleidsregel *participatieverplichting initiatiefnemers*, zie paragraaf 2.6). Toch zijn dit niet per definitie dezelfde lijsten: er bestaat overlap, maar er zijn ook uitzonderingen. Volgens artikel 24 van de *Beleidsregel verzwaard adviesrecht* is een bindend advies van de raad bijvoorbeeld niet vereist bij tijdelijk gebruik van gronden of (bouw)werken voor een termijn van maximaal 10 jaar.

Van dit verzwaard adviesrecht is sinds 1 januari 2024 sprake. Vanuit de gemeentelijke organisatie wordt gemeld dat de indruk bestaat dat sommige initiatiefnemers zich gehaast hebben om nog voor die datum een vergunning aan te vragen, zodat dit verzwaard adviesrecht nog niet op hun initiatief van toepassing was. Vanaf 2024 is er (tot eind 2025) drie keer sprake geweest van een procedure voor verzwaard adviesrecht. Niet al die procedures waren ten tijde van dit onderzoek al in de raad behandeld.

2.8 Beantwoording onderzoeksvraag

In dit hoofdstuk is ingegaan op het participatiebeleid van de gemeente Westland. De eerste deelvraag kan op basis van de bevindingen als volgt worden beantwoord:

Deelvraag

1. Hoe ziet het participatiebeleid van Westland eruit, hoe zijn de (uitvoerings-) protocollen uitgewerkt en wanneer zijn deze ingegaan?

²⁷ Gemeente Westland (2022). *Beleidsregel verzwaard adviesrecht Westland*.

²⁸ Gemeente Westland (2022). *Beleidsregel verzwaard adviesrecht Westland*, p. 6.

De gemeente Westland heeft verschillende relevante beleidsdocumenten: een participatieverordening, een regeling voor het uitdaagrecht, een beleidsnota Participatie onder de Omgevingswet en een participatie-toolbox. Het beleid is vooral gericht op de fysieke leefomgeving; voor het sociaal domein of andere beleidsterreinen is onduidelijk welke kaders gelden. Er is nog geen uitgewerkt beleid voor de omgang van de gemeente met initiatieven uit de samenleving. De gemeente had het voornemen om in deze bestuursperiode een algemene visie voor participatie te maken. De ontwikkeling daarvan is in 2025 tijdelijk gestopt, mede om de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek te kunnen benutten bij het opstellen van die nieuwe visie. Al met al is er momenteel geen samenhangend en geactualiseerd beleidskader voor participatie.

Aan deze deelvraag zijn normen gekoppeld. Toetsing van de bevindingen aan de normen geeft het volgende resultaat:

Normen met betrekking tot het beleid	Bevinding
De gemeente Westland beschikt over actueel en helder participatiebeleid.	Negatief
Er zijn duidelijke spelregels en randvoorwaarden voor participatie.	Neutraal

De gemeente beschikt op dit moment niet over een actueel en helder participatiebeleid, omdat een overkoepelende participatievisie voor alle domeinen nog in ontwikkeling is en het bestaande beleid zich met name beperkt tot de fysieke leefomgeving. Dit resulteert daarom in een negatieve beoordeling van de eerste norm. Het oordeel over de tweede norm is neutraal. De gemeente Westland heeft spelregels en randvoorwaarden voor participatie vastgelegd in verschillende documenten. Tegelijkertijd zijn deze niet altijd concreet uitgewerkt of verplicht gesteld. Participatie is in veel gevallen vormvrij en er ontbreken duidelijke (kwaliteits)eisen, waardoor variatie in de uitvoering ontstaat. De gemeente heeft spelregels en randvoorwaarden voor participatie opgesteld, maar deze bieden voor de medewerkers te weinig houvast.

3. Invulling en uitvoering van participatie

3.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk beschreef hoe het beleid en de organisatie van participatie in de gemeente Westland zijn opgezet. Dit hoofdstuk gaat in op de invulling en uitvoering van participatie. Wij baseren ons daarbij op relevante documenten en informatie uit interviews met de bestuurlijk portefeuillehouder, raadsleden en medewerkers die betrokken zijn bij participatie.

Deze informatie verdiept het inzicht in het beleid (deelvraag 1) en de wijze waarop dat wordt bekostigd (deelvraag 2) en uitgevoerd (deelvraag 3). Daarnaast biedt dit hoofdstuk een overzicht van opvattingen van raadsleden over participatie. Dat betreft zowel hun ervaringen met participatie, een oordeel over de waarde van de inbreng op het beleid vanuit de gemeenschap als hun mening over het huidige en gewenste beleid. Deze informatie is verkregen op basis van gesprekken met een raadslid van (vrijwel) elke fractie.²⁹ Deze informatie is van belang voor de beantwoording van de vierde deelvraag.

3.2 Beeld van participatie in de gemeentelijke organisatie

Participatie heeft zich binnen de gemeente Westland volgens de betrokken medewerkers in de afgelopen jaren sterk ontwikkeld. Zij geven aan dat participatie binnen de organisatie nog niet door alle afdelingen en teams als vanzelfsprekend wordt opgepakt, maar dat er wel sprake is van een groeiend interesse en enthousiasme; zowel juristen, medewerkers van het omgevingsloket, de bouwplantoetsers en teams binnen het sociaal domein worden steeds proactiever op het onderwerp participatie.³⁰ Tegelijkertijd, zo noemen verschillende geïnterviewde medewerkers, zijn er ook medewerkers die liever zo min mogelijk ruimte voor participatie willen geven, die participatie vooral 'lastig' vinden, omdat het de uitvoering van plannen kan beïnvloeden. Naar zeggen van onze respondenten wordt deze groep steeds kleiner.

Medewerkers van het participatieteam³¹ geven aan dat het belang van participatie breed erkend wordt in de organisatie, maar dat het nog een leerproces is om participatie in de praktijk passend op te pakken en uit te voeren. Zij zien dit als een collectieve verantwoordelijkheid van bestuur en organisatie.

Medewerkers noemen verschillende overwegingen om belang te hechten aan participatie. Deze zijn:

- Het ophalen van de nodige en meer kennis en ervaring van betrokkenen in een omgeving of gebied;
- Het komen tot een beter en passend plan of beleid;
- Inwoners voelen zich meer betrokken en gehoord;
- Participatie draagt eraan bij dat het vertrouwen in de gemeente, overheid en echt samenwerken groeit (als zien de medewerkers ook dat participatie niet per se tot consensus leidt).

²⁹ De fractie van Forum voor Democratie heeft aangegeven geen behoefte te hebben aan een gesprek. Verder is gesproken met een lid van de fractie van de VVD die kort na het gesprek deze fractie heeft verlaten.

³⁰ Gemeente Westland (2025). *Interview gemeente*.

³¹ Het participatieteam bestaat uit vaste participatieadviseurs die binnen de gemeente verantwoordelijk is voor het adviseren van projectleiders, beleidsmedewerkers en andere collega's hoe participatie het beste vormgegeven kan worden. Meer informatie over het participatieteam staat in paragraaf 3.4.

Participatie, zo stellen medewerkers die wij spraken, is niet in ieder project passend. De meerwaarde hangt af van de speelruimte van de bestuurder om keuzes te maken. Participatie moet niet worden ingezet wanneer de uitkomst vooraf al vaststaat.³² Medewerkers zien dat de gemeente Westland in participatietrajecten steeds meer ruimte wil te geven aan initiatiefnemers. Alhoewel de meeste participatieprojecten op het niveau van 'informereren' en 'raadplegen' zitten, geven medewerkers aan dat zij zien dat steeds vaker met 'hogere' niveaus van de participatieladder wordt geëxperimenteerd. Ook zien zij dat inwoners steeds mondiger worden, meer inspraak willen en meer kunnen participeren.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat binnen de organisatie verschillende opvattingen bestaan over de juiste vorm en werkwijze om participatie goed vorm te geven. De meeste medewerkers kennen de toolkit voor participatie, maar vinden een juiste toepassing in specifieke situaties lastig. De inzet van de participatieadviseurs wordt ervaren als goede ondersteuning.

Sommige respondenten vinden dat het huidige participatiebeleid te beperkt is. Het beleid is destijds opgesteld in het kader van de Omgevingswet, maar biedt volgens hen onvoldoende kaders voor de bredere participatievraagstukken waar de gemeente mee te maken heeft. Er zijn binnen de organisatie nog geen specifieke praktische spelregels voor het wel of niet inzetten van participatie. Er is behoefte aan nieuw beleid en duidelijke kaders, zowel bij de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie. Dit is een belangrijke reden waarom de gemeente Westland nu aan een nieuwe participatievisie werkt.

3.3 Rollen en taken

In hoofdstuk 2 is beschreven dat de gemeente in de beleidsnota 'Participatie onder de Omgevingswet' voor zichzelf drie rollen onderscheidt:

- Opsteller van Omgevingsvisieprogramma en Omgevingsplan.
- Beoordelaar Omgevingsvergunning.
- Betrokkene bij participatietrajecten van derden.

Over de taakverdeling van raad en college is voor een aantal stukken en stappen in het kader van de Omgevingswet (o.m. Omgevingsvisie, Programma en Omgevingsplan) aangegeven welke rollen raad respectievelijk college daarbij hebben.

In de huidige gemeentelijke beleidsdocumenten is niets opgenomen over een rol- of taakverdeling tussen raad en college wat betreft (voorbereiding, uitvoering of evaluatie van) participatie in algemene zin. Wel stelt artikel 170 van de Gemeentewet dat de burgemeester toeziet op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie.

3.4 Organisatorische ondersteuning van participatie

Als binnen een gemeentelijk project participatie gewenst of vereist is, maakt de projectleider een participatieplan waarin staat wat de participatievorm wordt, hoeveel invloed participanten kunnen uitoefenen en welke middelen gebruikt gaan worden. Voor het vormgeven en uitvoeren van de participatie kan de projectleider een beroep doen op advisering en ondersteuning van communicatieadviseurs en participatieadviseurs. Deze adviseurs zijn op afroep in te schakelen, maar

³² In dat geval ligt het voor de hand om betrokkenen wel te informeren. Dit geldt veeleer als communicatie dan als participatie.

proberen participatie ook proactief te promoten en stimuleren, onder meer via intranet en door actieve samenwerking met beleidsteams. Volgens deze adviseurs zijn er nog stappen te zetten om medewerkers bewuster te maken. Zo bestaat er de wens om een e-learning voor medewerkers te ontwikkelen, gericht op verantwoordelijkheden en kennis over wat participatie inhoudt.

Zoals beschreven in paragraaf 2.5.2 heeft de gemeente een participatie-toolbox. Onderdeel daarvan is een sjabloon voor het op te stellen participatieplan. Het participatieteam kan ondersteunen bij het opstellen van een participatieplan met onder andere de omgevingsanalyses, uitgevoerd met Citisens-betrokkenheidsprofielen. Daarnaast worden volgens het participatieteam waar mogelijk en relevant signalen opgehaald bij en via wijkmanagers, sociaal makelaars, boa's, het bedrijvenloket, consultants, inwoners, ondernemers en het Westland Panel.

Budget, capaciteit en deskundigheid

Participatie wordt op verschillende manieren bekostigd. Het participatieteam heeft een eigen budget dat het mogelijk maakt om ondersteunende tools voor participatie aan te schaffen. Momenteel werkt het team samen met een bureau aan de ontwikkeling van een Participatievisie en praktische handvatten voor interne en externe initiatiefnemers. Ook de ontwikkeling van deze visie wordt betaald uit het budget van het participatieteam.

Binnen het actieplan Overal Actief wordt een deel van het budget gereserveerd voor communicatie en participatie. Dit budget is onderdeel van het totale projectbudget, waarmee ook de deelprojecten worden gefinancierd.

In veruit de meeste gevallen maakt het faciliteren van participatie deel uit van het totale projectbudget. Dat betekent dat een projectleider voor het starten van een project de benodigde investeringen in participatie moet begroten. In de praktijk wordt ervaren dat sommige projectleiders liever lagere inspanningen rond participatie verrichten, om zo het projectbudget niet te veel te belasten. Ook wordt wel aangenomen dat het geld dat wordt besteed aan participatie ten koste gaat van het budget voor de realisatie (bijvoorbeeld minder speeltoestellen in de speeltuin).

In de gevallen waarin de gemeente louter een faciliterende rol heeft bij gebiedsontwikkelingen staan particuliere initiatiefnemers, zoals een projectontwikkelaar, zelf aan de lat om participatie te organiseren en te betalen.

Middelen voor participatie betreffen niet alleen budget, maar ook capaciteit en deskundigheid. Sommige medewerkers vinden dat er meer capaciteit naar participatie moet gaan, omdat de uitvoering van participatie kwetsbaar is, omdat projectleiders participatie 'erbij moeten doen'. En als projectleiders onverhoopt uitvallen dan wordt het meestal niet opgevangen. Participatieadviseurs bieden ondersteuning in trajecten, maar pakken bewust geen leidende rol. Daarmee is de participatie sterk afhankelijk van de persoon van de projectleider.

3.5 Intern leren en evalueren

Het is de bedoeling dat participatietrajecten na afronding worden geëvalueerd, zowel met deelnemers aan participatie als binnen een projectteam. De resultaten hiervan kunnen (zo stelt de verordening) worden vastgelegd in een verslag en dan worden teruggekoppeld aan de projectleiders en eindverantwoordelijke voor participatie. De inzichten uit evaluaties worden door het participatieteam gebruikt in toekomstige projecten.

De praktijk is weerbarstiger dan de theorie – het evaluatieproces verloopt lang niet altijd zo. Voor dit onderzoek is gevraagd naar evaluatieverslagen. Uiteindelijk zijn er slechts twee evaluatieverslagen aangeleverd. Als evaluaties plaatsvinden, blijft dat veelal beperkt tot informeren over het doorlopen proces. Om het leerproces te ondersteunen, worden er (intern) veel gesprekken gevoerd waarin wordt gereflecteerd op de opgedane ervaringen/praktijkvoorbeelden (casuïstiek). Op basis van hun ervaringen onderscheiden de door ons gesproken medewerkers de volgende leerpunten en ambities:

- Participanten dienen daadwerkelijk invloed te ervaren en te kunnen uitoefenen. Het moet duidelijk zijn wat er met de inbreng gebeurt. Ook als er niks mee wordt gedaan moet dat onderbouwd worden. Door goede onderbouwing krijgen participanten meer begrip als de gemeente niet aan alle aanbevelingen uit proces opvolging geeft.
- De opbrengsten van participatie zijn nog niet structureel zichtbaar in de stukken. De raad vraagt hier wel geregeld naar.
- Er moet meer duidelijkheid komen over de rollen van de organisatie, college en raad. Medewerkers weten bijvoorbeeld niet altijd wie verantwoordelijk is voor het participatieproces, de vorm, het bepalen van de participatieruimte, hoeveelheid, invloed, de terugkoppeling en bijvoorbeeld al de praktische zaken, zoals het reserveren van een ruimte voor een participatieavond. De visie en werkwijze moeten deze onduidelijkheden wegnemen. Er is ook behoefte aan een blauwdruk waarin afspraken staan over de stappen die moeten worden genomen in een participatieproces, wie wanneer betrokken is en welke rol raad en college hebben.

3.6 Betrokkenheid van college en raad

Participatie is niet expliciet benoemd als taak van een specifieke bestuurder. Formeel valt het onder de portefeuille 'communicatie'. Het onderwerp participatie gaat echter het hele college van B&W aan, omdat participatie vaak binnen een specifiek beleidsterrein plaatsvindt, zoals ruimtelijke ordening of bij evenementen. Het college staat positief tegenover participatie en streeft ernaar dit ruimer toe te passen. Een knelpunt is dat het niet altijd duidelijk is wat het college verwacht van ambtenaren op het gebied van participatie. Zo mist er eenduidigheid in de uitspraken van het college over wat zij verwachten met betrekking tot participatie.³³ Verder vinden sommige collegeleden dat zij altijd aanwezig moeten zijn bij participatiebijeenkomsten, terwijl andere collegeleden daar anders over denken.

De betrokkenheid van de raad bij participatie ligt primair in het vaststellen van de participatieverordening. Binnen de in deze verordening vastgelegde kaders vult het college de participatie in. Het college bekijkt per project wat de meest passende vorm is. De raad is buiten het stellen van de kaders niet sturend in de vorm van participatie. Wel heeft de raad in het verleden aangegeven dat participatie niet alleen online wordt ingezet, om participatie zo ook toegankelijk te houden voor de digitaal minder onderlegde inwoners.

Blijkens de door ons gevoerde gesprekken wordt deze rolverdeling tussen college en raad door raadsleden herkend en onderschreven. Raadsleden zien voor zichzelf geen grote rol in participatie. Zij laten het aan het college om binnen de kaders van het vastgesteld beleid participatie vorm te geven. Verder blijkt uit de gesprekken dat raadsleden vinden dat de raad er is om vinger aan de pols te houden en daartoe door het college goed dient te worden geïnformeerd over voortgang en resultaten.

³³ In gesprekken met verschillende ambtenaren is dit benoemd. Dat er wisselende beelden bestaan binnen het college is ook aan de orde gekomen in het gesprek met de portefeuillehouder.

De raad stuurt vooraf zelden tot nooit op in welke vorm en mate participatie moet plaatsvinden. Wel zijn er raadsleden die graag vooraf worden geïnformeerd over de inrichting van het proces. Zij zouden daar, indien zij daar aanleiding voor zien, wel invloed op willen hebben. Ook willen die raadsleden achteraf actief worden geïnformeerd over de opbrengsten van een participatieproces, iets dat naar hun mening lang niet altijd plaatsvindt.

Verskillende raadsleden geven aan dat het nuttig is als inwoners in de gelegenheid worden gesteld hun mening te geven, maar dat uiteindelijk de raad verantwoordelijk blijft voor de beslissing. Andere raadsleden zijn wel geneigd vormen van participatie te overwegen waar de inbreng van de inwoners van grotere betekenis voor de besluitvorming in de raad.

Medewerkers van de organisatie geven aan dat zij lang niet altijd kunnen voorzien hoe raadsleden het participatieproces en de opbrengsten zullen beoordelen. Dit draagt eraan bij dat medewerkers soms vrij terughoudend zijn in het inrichten van een participatieproces. Zij vrezen dat als aan participanten meer invloed (een hogere trede op de participatieladder) in het vooruitzicht wordt gesteld, de raad dit na afloop kan 'overrulen' en anders besluiten.

In de gesprekken met raadsleden is deze aanname in zoverre bevestigd omdat de meeste raadsleden het belangrijk vinden dat het uiteindelijk besluit altijd bij de raad berust. Zij behouden zich het recht voor om uitkomsten van participatietrajecten niet zomaar te hoeven opvolgen. Zij geven daarbij aan dat het van belang is om vooraf goed aan deelnemers duidelijk te maken hoe hun inbreng wordt verwerkt en meegenomen in het uiteindelijke raadsbesluit. De raadsleden herkennen en erkennen dat de ambities in participatieprocessen vaak beperkt blijven tot informeren of adviseren, en dat van verdergaande invloed van participanten zelden sprake is.

Betrokkenheid van raadsleden bij participatietrajecten

Raadsleden hechten eraan dat zij geïnformeerd worden over participatiebijeenkomsten en nemen er graag aan deel. De raad heeft aangegeven dat participatiebijeenkomsten niet mogen samenvallen met raadsvergaderingen, zodat raadsleden daarbij aanwezig kunnen zijn.³⁴ In de praktijk ervaren raadsleden dat zij niet altijd tijdig worden geïnformeerd over geplande en voorgenomen participatiebijeenkomsten. Raadsleden geven aan dat zij in de praktijk geregeld aanwezig zijn bij participatiebijeenkomsten. De meeste raadsleden geven aan dat zij zich dan terughoudend opstellen (als toehoorder), maar dat anderen kiezen voor een actievere rol en zich wel inhoudelijk mengen in de gesprekken.

De observatie van menig raadslid dat aanwezig is geweest bij participatiebijeenkomsten is dat deze wisselend van opzet, inrichting en kwaliteit zijn. Een enkel raadslid ziet een stijgende lijn in de kwaliteit van de bijeenkomsten, onder meer omdat er meer aandacht is voor laagdrempelige werkvormen waarbij veel deelnemers inbreng kunnen hebben. Tegelijkertijd noemen zij dat de bijeenkomst niet al te zeer bepaald moet worden door dergelijke bijzondere werkvormen, waardoor deelnemers niet altijd het gevoel hebben dat ze hun mening echt goed kwijt kunnen.

Participatie door initiatiefnemers

Veel raadsleden tonen zich ontevreden over de kwaliteit van bijeenkomsten waarvoor het initiatief en de regie – vanwege de Omgevingswet – bij de initiatiefnemer ligt van plannen die een effect hebben op de inrichting van de ruimtelijke omgeving. Zij zouden graag zien dat de gemeente bij dergelijke

³⁴ Medewerkers van de gemeente noemen dat deze afspraak soms het participatieproces kan belasten.

initiatieven een actievere rol speelt in de inrichting en kwaliteit van het participatieproces.³⁵ Naar hun mening kijken de deelnemers de gemeente aan op dergelijke processen, ook als de gemeente er niet bij betrokken is geweest of voor verantwoordelijk is. Raadsleden geven aan dat het aan burgers en ondernemers lastig valt uit te leggen dat de gemeente formeel gezien niet altijd een rol heeft bij het vormgeven van participatie. Soms ligt de verantwoordelijkheid hiervoor expliciet bij de initiatiefnemer, zo is dat ook in de Omgevingswet geregeld. In de praktijk leidt dit tot onduidelijkheid en onbegrip waar de gemeente last van heeft, zo is het beeld van de raadsleden.

Informatievoorziening over participatie

Het college geeft in het kader van dit onderzoek aan dat per project wordt er gekeken op welke manier de raad geïnformeerd dient te worden over het uit te voeren of uitgevoerde participatietraject. Hierbij kan het gaan om een participatieplan, een verslag van de participatie activiteiten/bijeenkomsten, een wethoudersmemo met de uitkomsten of verwerking van de uitkomsten van de participatie in het raadsvoorstel. Bij verschillende participatietrajecten zijn de uitkomsten online algemeen beschikbaar. Raadsleden bevestigen dat zij wisselend worden geïnformeerd. Zij noemen dat zij over het algemeen wel informatie krijgen over grote initiatieven, zoals gebiedstrajecten rondom woningbouw of energietransitie. Kleinere initiatieven, zoals participatie over een speelplaats, komen naar hun mening nauwelijks aan bod. Raadsleden hebben wel de mogelijkheid om verslagen van participatiesessies in te zien, maar maken hier weinig gebruik van. Een enkel raadslid noemt dat het college de uitkomsten van participatie liever niet actief deelt met de raad, omdat dit mogelijk tot extra vragen zou leiden. In dat verband geven sommige raadsleden aan de indruk te hebben dat het college participatie ziet als 'een moetje', dat het college participatie daarom bij voorkeur 'minimaal' inzet.

Bewonersinitiatieven

Bewonersinitiatieven onttrekken zich over het algemeen aan het zicht van raadsleden. Hierdoor kunnen zij de kwaliteit van de ondersteuning door de gemeente niet beoordelen. Een raadslid signaleerde dat de toename van bewonersinitiatieven, met name door woongroepen, kan wijzen op een tekortschietend gemeentelijk beleid voor specifieke doelgroepen, zoals senioren. Dit roept de vraag op of de gemeente voldoende faciliteert en of de raad hier adequaat op kan sturen.

3.7 Verzwaard adviesrecht

De raadsleden hebben weinig kennis over het verzwaard adviesrecht bij BOPA's. Zij weten vaak niet in welke situaties het van toepassing is, hoe de procedure precies werkt of welke gevallen onder de beleidsregel vallen. Het instrument wordt door de meesten gezien als een technische aanvulling op de Omgevingswet, niet als iets dat een duidelijke relatie heeft met participatie. Er heerst onduidelijkheid over de voorwaarden en criteria voor het inzetten van dit recht, evenals over de mogelijkheden om het te monitoren.

De praktische betekenis en werking van het verzwaard adviesrecht zijn voor raadsleden ook onduidelijk. Raadsleden vinden de regels ingewikkeld of ondoorzichtig. Een enkel raadslid merkt op

³⁵ Weliswaar laat de wet veel ruimte, de gemeente heeft wel degelijk mogelijkheden om voorwaarden te stellen aan de participatie. Zo stelt de Omgevingswet dat de gemeente moet vaststellen voor welke situaties en categorieën participatie verplicht is. De gemeenteraad moet daarover dus een besluit nemen. De gemeente kan aan derden geen extra eisen stellen over hoe zij de participatie vormgeven (artikel 7.4 Omgevingswet). De gemeente kan natuurlijk wel voorwaarden verbinden aan haar eigen besluiten en werkwijzen in het participatiebeleid van de gemeente en daarmee de norm stellen voor goede participatie. Verder heeft het college de bevoegdheid om een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten te verlenen. Dit zijn activiteiten die niet in het omgevingsplan passen. De gemeente kan bij die vergunningsverlening eisen stellen aan de participatie, door te toetsen of de derde partij de werkprincipes (Artikel 2 van de Omgevingswet) toepast.

dat het college van B&W het instrument kan omzeilen door aanvragen strategisch in te richten, bijvoorbeeld door te kiezen voor een vergunningsduur die niet valt onder de categorieën waarvoor het verzwaaard adviesrecht geldt (bijvoorbeeld: tien jaar met een optie van vijf extra jaar in plaats van direct vijftien jaar). Hierdoor ontstaat het beeld dat het instrument in de praktijk minder effectief is dan beoogd.

Raadsleden geven aan dat het instrument vrijwel nooit wordt toegepast. Dit is in lijn met de informatie dat er na inwerkingtreding van het verzwaaard adviesrecht (1 januari 2024) zich pas drie casussen hebben voorgedaan waar dit relevant is. Niet al deze casussen waren ten tijde van dit rekenkameronderzoek al behandeld in de raad. Er zijn geen duidelijke voorbeelden genoemd waarin de raad het verzwaaard adviesrecht bewust heeft ingezet. Als er al sprake was van toepassing, betreft het incidentele gevallen die weinig impact hadden. In de dagelijkse praktijk speelt het instrument dus nauwelijks een rol in de besluitvorming.

De rol van participatie in relatie tot het verzwaaard adviesrecht blijkt eveneens beperkt. Raadsleden ervaren dat zij onvoldoende zicht hebben op hoe participatieprocessen verlopen en op de kwaliteit daarvan. Daardoor kunnen zij moeilijk beoordelen of participatie zwaar zou moeten meewegen in een advies of besluit. Participatie dient volgens hen wel een rol te spelen, maar wordt in de praktijk zelden betrokken in afwegingen rond het verzwaaard adviesrecht.

3.8 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk is onder meer ingegaan op de bekostiging van participatieactiviteiten. Dit raakt de tweede deelvraag van dit onderzoek. Het antwoord op die vraag is als volgt:

Deelvragen

2. Is er een budget gekoppeld aan de uitwerking van het participatiebeleid? Zo ja, hoeveel en voor welke activiteiten? Is dit budget toereikend gebleken of is er sprake van overschrijding of onderuitputting?

Aangezien participatie op verschillende manieren wordt bekostigd, is er geen zicht op het totale budget. Het participatieteam heeft een eigen budget dat wordt aangewend voor generieke, participatie ondersteunende activiteiten. Zo wordt onder meer de ontwikkeling van de nieuwe participatievisie betaald uit dat budget. Verder maakt het faciliteren van participatie deel uit van het budget van concrete projecten. Of er sprake is van overschrijding of onderuitputting is niet te zeggen, omdat niet vooraf een exact bedrag voor participatie wordt vastgesteld. Projectleiders doen aan participatie wat zij nodig achten en wat naar hun inschatting budgettair haalbaar is.

Aan die vraag was ook een norm verbonden. Toetsing aan de norm heeft het volgende resultaat:

Normen met betrekking tot het budget	Bevinding
Er is voldoende ruimte, tijd, geld en capaciteit beschikbaar voor participatie.	Neutraal

De bevinding is neutraal omdat onduidelijk is gebleven of tijd, geld en capaciteit van wezenlijk belang zijn. In geen van de gevallen is vastgesteld dat ruimte, tijd, geld of capaciteit een beperkende speelden. Tegelijk is duidelijk dat de gemeente weinig zicht heeft op hoeveel ruimte, tijd, geld en capaciteit beschikbaar en nodig is.

In dit hoofdstuk is ook ingegaan op de positie van de gemeenteraad. Dat is relevant voor de beantwoording van de vierde deelvraag. De beantwoording van die deelvraag is als volgt:

Deelvragen

- 4. a) Hoe ervaart de gemeenteraad de uitwerking van het verzwaard adviesrecht en het (kunnen) monitoren van de resultaten?**
b) Wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de uitvoering van het participatiebeleid en de realisatie van beoogde effecten?

De regeling voor het verzwaard adviesrecht is bij raadsleden nauwelijks bekend. Er wordt niet tot nauwelijks een beroep op gedaan. Het instrument draagt in huidige vorm nauwelijks bij aan democratische controle, en bovendien wordt het niet ingezet in relatie tot participatie. Verder blijkt dat de raad weinig wordt geïnformeerd en zichzelf weinig informeert over de uitvoering van participatie en de realisatie van de beoogde effecten.

Aan de vierde deelvraag zijn verschillende normen verbonden. Toetsing geeft het volgende resultaat:

Normen met betrekking tot de positie van de gemeenteraad	Bevinding
De rollen en taken van raadsleden bij participatie zijn duidelijk beschreven.	Negatief
Raadsleden worden geïnformeerd over participatietrajecten en de uitkomsten hiervan.	Negatief
De informatie stelt raadsleden in staat om de participatieresultaten te monitoren en een oordeel te vormen over de kwaliteit van participatie.	Negatief
Raadsleden zetten het verzwaard adviesrecht bij buitenplanse activiteiten weloverwogen in.	Negatief
Raadsleden zijn bekend met de voorwaarden en criteria voor welke soort initiatieven een participatieverplichting voor initiatiefnemers geldt.	Negatief

Alle normen zijn wat de positie van de gemeenteraad betreft negatief. Immers, het beleid is niet duidelijk over de rollen en taken, de informatie over participatietrajecten is fragmentarisch waardoor monitoring en beoordeling niet mogelijk zijn. Omgekeerd informeren raadsleden zelf ook niet actief naar de uitkomsten van participatietrajecten.

Het verzwaard adviesrecht is voor veel raadsleden een 'black box'. Het instrument is maar zijdelings bekend, maar wordt door raadsleden niet gericht ingezet om sturing te geven. Bovendien is er weinig tot geen samenhang tussen het instrument en het onderwerp participatie. Het verzwaard adviesrecht wordt niet specifiek aangewend als participatie-uitkomsten daar aanleiding voor geven.

4. Het perspectief van participanten

4.1 Inleiding

De vorige hoofdstukken beschreven de ambities van de gemeente Westland met participatie en de uitwerking daarvan. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de uitvoering in de praktijk. Dat is onderzocht aan de hand van vier casussen. Door dit casusonderzoek worden de deelvragen beantwoord over uitvoering en ervaringen. Het hoofdstuk bevat ook informatie voor het beantwoorden van de deelvraag over burgerinitiatieven.

Bij drie van de vier participatieprojecten die zijn onderzocht is de gemeente initiatiefnemer. De vierde is een bewonersinitiatief:

1. Vergroenen van de Maasdijk
2. Vernieuwing evenementenbeleid
3. Speelplek Binnenroede in Wateringen
4. Bewonersinitiatief groepswonen in De Lier

Bij de selectie van de casussen is gelet op een aantal criteria. Zo zijn recent afgeronde of nog lopende trajecten gekozen, zodat betrokkenen (zowel vanuit de gemeente als participanten) nog benaderbaar zijn. Daarnaast is gekeken naar variatie in domeinen en onderwerpen (zowel fysieke leefomgeving, sport en bewegen, als een beleidsnota), verschillende doelgroepen en de rol van de gemeente.

In dit hoofdstuk worden alle vier de casussen kort beschreven. Uitgebreide casusbeschrijvingen zijn opgenomen in bijlage C.

De casussen worden beoordeeld aan de hand van zes criteria. Deze criteria zijn ontleend aan de door het ministerie van BZK en de VNG ontwikkelde 'democratische bril' om de democratische kwaliteit van participatieprocessen te bewaken.³⁶ De uitleg van de criteria staat in de tabel hieronder. Per criterium wordt beoordeeld in hoeverre daarvoor binnen het participatietraject aandacht was:

-  Er was in het participatietraject *voldoende* aandacht voor dit onderwerp
-  Er was in het participatietraject *enige* aandacht voor dit onderwerp
-  Er was in het participatietraject *onvoldoende* aandacht voor dit onderwerp

³⁶ De Democratische Bril is een hulpmiddel (ontwikkeld binnen de Democratic Challenge van VNG/BZK) om te kijken naar de kwaliteit van besluitvorming en interactie tussen overheid en samenleving. Het is een manier om het democratisch gehalte van besluitvorming of participatieprojecten inzichtelijk te maken.

Criterium	Toelichting
<i>Inclusie en diversiteit</i>	Wie kunnen er allemaal meedoen? Wat doet de gemeente om mensen actief te betrekken of melden ze zichzelf aan? Wat moeten mensen kunnen om deel te nemen? Is dat laagdrempelig? Wordt er ook diverse doelgroep groepen bereikt?
<i>Beraadslagen en argumentatie</i>	Maakt de gemeente gebruik van ieders wijsheid en ervaring, ook als dat bijvoorbeeld ervaringsdeskundigheid is? Is er overeenstemming over de kern waarover geparticipeerd wordt?
<i>Transparantie</i>	Is het voor belanghebbenden, betrokkenen en belangstellenden duidelijk wanneer, door wie en waar de belangrijke keuzes worden gemaakt?
<i>Efficiëntie</i>	Hoeveel tijd, geld en energie vraagt het van zowel bewoners als van de gemeente?
<i>Democratische vaardigheden</i>	Worden participanten in staat gesteld om goed mee te kunnen praten? Is iedereen in staat om verantwoordelijkheid te dragen voor het gezamenlijke besluit en de uitvoering ervan?
<i>Zeggenschap</i>	Hoe en door wie wordt bepaald of de participatie van goede kwaliteit is geweest? Zijn de 'checks & balances' op orde? Wie ziet waarop toe? Worden besluiten dicht(er) bij de belanghebbenden genomen?

4.2 Het vergroenen van de Maasdijk (casus 1)

De gemeente Westland heeft al langere tijd de ambitie om waar mogelijk plekken te 'vergroenen' en de mogelijkheden voor kleinschalige recreatie te versterken. Toen een oud asfaltpad op de Maasdijk werd verwijderd, deed zich hiertoe een concrete mogelijkheid voor. De gemeente benaderde in eerste instantie een brede groep van belanghebbenden aan en om de Maasdijk met een enquête waarin zij suggesties konden doen voor de herinrichting van de dijk. De oproep om 'mee te denken' leverde een aanzienlijk aantal reacties op.

Met gebruikmaking van de reacties kwam de gemeente met een voorstel waarvan naast wandelpaden en groenvoorzieningen ook kleinschalige zitgelegenheden ('bankjes') en speeltoestellen deel uitmaakten. Kort nadat de plannen beschikbaar kwamen, wezen omwonenden erop dat aan de noordzijde van de dijk enkele grootschalige huisvestingsaccommodaties voor arbeidsmigranten zouden worden gerealiseerd. Deze omwonenden voorzagen dat de vergroende dijk, met de zitplekken, veel van deze migranten zou aantrekken. Zij vreesden dat er, zeker op warme avonden, veel alcohol genuttigd zou worden en mogelijk ook drugs zouden worden gebruikt. Omwonenden begonnen vanaf het voorjaar van 2025 aan te dringen op aanpassingen van het plan, om geen zitplekken en speelvoorzieningen op te nemen. Zij hebben ervaren dat ze flinke en aanhoudende druk op de gemeente moesten uitoefenen om daarover alsnog het gesprek met de gemeente aan te gaan. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een inloopavond in november, waar de gemeente de plannen presenteerde en daarover het gesprek is aangegaan met een kleinere groep van direct omwonenden. Ondertussen nemen de omwonenden aan dat de gemeente aan hun bezwaren is tegemoetgekomen. Zo heeft de gemeente toegezegd om de bankjes en speelgelegenheden achterwege te laten. Over gewijzigde (wandel)routes is vooralsnog niets afgesproken. Opmerkelijk is dat geen van de omwonenden bekend is met de definitieve plannen.

De beoordeling van deze casus is als volgt:

Onderwerp	Beoordeling	Toelichting
Inclusie en diversiteit		De gemeente benaderde de belanghebbende op een weloverwogen, open, brede en laagdrempelige manier. Dit droeg bij aan veel inbreng.
Beraadslagen en argumentatie		De betrokken medewerkers gebruikten de organisatie beschikbare kennis en ervaring. Achteraf vragen zij zich wel af of ze dat in voldoende mate hebben gedaan.
Transparantie		De participatie was aanvankelijk ingezet als raadplegen. Voor deelnemers was niet duidelijk wat er met hun inbreng zou gebeuren. Wel heeft de gemeente dat achteraf toegelicht en onderbouwd. Verder gaf de gemeente gehoor aan de latere wensen van direct-omwonenden. Er is nog steeds onduidelijkheid over het uiteindelijke resultaat.
Efficiëntie		Medewerkers geven aan dat de participatie meer inzet vroeg dan verwacht was. Dat was al het geval voordat er onrust ontstond. Ook de enquête leidde tot veel input. De inspanning van de bewoners was aanvankelijk bescheiden. Maar zij hebben wel veel tijd en energie moeten steken om met de gemeente in gesprek te komen.
Democratische vaardigheden		Er zijn laagdrempelige participatievormen ingezet die geen bijzondere vaardigheden van de participanten vroegen
Zeggenschap		Uiteindelijk waren de omvang en intensiteit van de participatie niet voorzien. Ook was niet expliciet gemaakt wie besluiten zou nemen over de inbreng.

4.3 Vernieuwing evenementenbeleid (casus 2)

In 2023 startte de gemeente Westland met de vernieuwing van het evenementenbeleid. Dit beleid was tot dan toe vooral georganiseerd rond wet- en regelgeving, met name veiligheid.³⁷ Het nieuwe beleid moest een sterkere economisch component krijgen, evenementenorganisatoren beter ondersteunen, een efficiënter vergunningensysteem introduceren en een subsidieregeling implementeren die aansluit bij de strategische visie van de gemeente.³⁸ Het traject om het beleid te vernieuwen werd georganiseerd langs drie sporen: (1) ontwikkelen van beleid en strategie, (2) herijken van de centrale aanpak/intake en (3) opstellen van de subsidieregeling voor evenementen.

Vanaf de start is een participatieadviseur betrokken geweest bij de vormgeving van het traject. Er is een participatieplan opgesteld. De gemeente koos voor een hybride participatieaanpak, bestaande uit een digitale vragenlijst en een fysieke participatieavond in het World Horti Center. Tijdens de participatieavond in februari 2025 zijn de belangrijkste bevindingen uit de vragenlijst gepresenteerd, gevolgd door interactieve sessies over thema's zoals spreiding en locatiekeuze, diversiteit in evenementen, veiligheid en overlast, duurzaamheid, economische impact en praktische ondersteuning. Ook is er een webpagina ingericht waar de gemeente updates plaatst over de stappen die worden genomen, de momenten waarop kan worden meegedacht en de voortgang van het traject.³⁹

³⁷ Gemeente Westland (oktober, 2023). Memo | Beleid *Beleidsvernieuwing en Centrale Aanpak van Evenementen in Westland*, p. 1.

³⁸ Gemeente Westland (mei, 2024). Participatieplan *Evenementenbeleid*.

³⁹ Gemeente Westland (n.b.). [Vernieuwing Evenementenbeleid | Gemeente Westland](#).

De participatieavond werd goed ontvangen, met positieve reacties op de open sfeer en de mogelijkheid om input te leveren. Personele wisselingen binnen de gemeente hebben echter invloed gehad op het verloop van het traject. Binnen de organisatie is wat dat betreft geconstateerd dat de participatie niet optimaal is verlopen.

Er was een algemene terugkoppeling via een participatieverslag waarin de opbrengsten van de avond zijn samengevat. Een nadere, inhoudelijke terugkoppeling ontbreekt echter nog: inmiddels een jaar na de participatieavond zijn deelnemers nog niet geïnformeerd over de concrete wijze waarop hun input is meegewogen en verwerkt in het (concept)beleid. De gemeente geeft aan dat de terugkoppeling is vertraagd vanwege het bijstellen van de ambitie.

De ervaringen van participanten lopen uiteen. Een deel van de participanten voelde zich tijdens het traject gehoord. De samenstelling van de groepen werd niet door iedereen als representatief gezien. Hoewel er een verslag van de avond is gedeeld met een algemene samenvatting van de resultaten, missen deelnemers concrete informatie over wat er met hun inbreng is gebeurd. Het uitblijven van communicatie over de voortgang en de status van het traject wordt als een gemis ervaren. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over wat hun deelname heeft opgeleverd en bij enkelen het gevoel dat hun tijd en inzet verspild zijn geweest. Sommigen voelden zich genoodzaakt zelf contact op te nemen met de gemeente om inzicht te krijgen in de stand van zaken.

De beoordeling van deze casus geeft het volgende beeld:

Onderwerp	Beoordeling	Toelichting
Inclusie en diversiteit		De gemeente heeft op basis van een stakeholderanalyse en de Citisens aanpak geprobeerd een brede doelgroep van inwoners, organisatoren en ondernemers te betrekken via een digitale vragenlijst (verspreid via flyers, sociale media en de lokale krant) en een fysieke participatieavond. Daarmee is in de aanpak voldoende aandacht besteed aan inclusie en diversiteit. De vertegenwoordiging tijdens de participatieavond was echter niet evenwichtig: bewoners en jongeren waren ondervertegenwoordigd. Doelgroepgerichte sessies hadden de toegankelijkheid mogelijk kunnen vergroten.
Beraadslagen en argumentatie		Tijdens het traject is er ruimte gegeven voor discussie en input van de verschillende belanghebbenden, met name tijdens de participatieavond. Door de brede betrokkenheid van verschillende belanghebbenden ontstonden soms brede en uiteenlopende gesprekken. In enkele sessies domineerden specifieke onderwerpen of groepen, waardoor bepaalde perspectieven onderbelicht bleven. De gespreksleiding was niet altijd in staat om voldoende sturing te geven.
Transparantie		Hoewel er een verslag van de avond is gedeeld en er een projectwebsite is ingericht, ontbreekt duidelijke informatie over de voortgang van het traject en hoe de opgehaalde input wordt verwerkt, wanneer keuzes plaatsvinden en hoe de bijdragen van de deelnemers een rol spelen.
Efficiëntie		De participatieactiviteiten (een digitale vragenlijst en participatieavond) waren relatief efficiënt opgezet. Zo werden alle doelgroepen tegelijk op eenzelfde avond uitgenodigd en werden verschillende sessies parallel georganiseerd.
Democratische vaardigheden		De gemeente heeft ingezet op laagdrempelige en breed toegankelijke deelname en de opzet was volgens deelnemers in

	de basis duidelijk. Deelnemers beschikten over voldoende inhoudelijke kennis om bij te dragen. Dit in tegenstelling tot de gespreksleiding, die soms dossierkennis miste en vragen niet altijd kon beantwoorden.
Zeggenschap	Het traject is nog niet afgerond: het conceptbeleid is nog niet gepubliceerd en ook moet de terugkoppeling over de verwerking van de opgehaalde informatie nog plaatsvinden. Zodoende kan de (mate van) zeggenschap nog niet worden beoordeeld. Dit zal moeten blijken uit de uiteindelijke uitwerking van het beleid.

4.4 Speelplek Binnenroede in Wateringen (casus 3)

Het traject Binnenroede in Wateringen maakt deel uit van het Actieplan Overal Actief, waarmee de gemeente inzet op het verbeteren van sport-, spel- en beweegvoorzieningen in de openbare ruimte. De gemeente heeft een speciale omgevingsmanager ingehuurd om de participatie in de verschillende deelprojecten te ondersteunen. Een deelproject was het opknappen van de speelplek Binnenroede in Wateringen. Vanaf de start van het traject is een participatieadviseur intensief betrokken geweest. Deze adviseur heeft de projectleider ondersteund bij het opstellen van een participatieplan voor de verschillende projecten binnen het Actieplan, waaronder de Binnenroede.

Al vóór de start van het formele participatieproces van de Binnenroede waren er signalen en ideeën uit de buurt over een herinrichting van de speelplek. Een aantal bewoners uitte de wens om de locatie aantrekkelijker te maken voor oudere jeugd, bijvoorbeeld door de aanleg van een skatevoorziening. Deze vooraf geuite wensen vormden voor de gemeente mede de basis voor het participatieproces. De gemeente wilde bij buurtbewoners nagaan welke ideeën en voorkeuren zij hadden voor de speelplek.

Het participatietraject kende een mix van digitale en fysieke vormen, om zoveel mogelijk bewoners te bereiken en verschillende typen inbreng te verzamelen.

De gemeente ervaarde het traject als intensief en leerzaam. Het hoge participatieniveau - waarbij bewoners konden bepalen hoe de inrichting eruit komt te zien - werd door betrokkenen als relatief nieuw en pionierend omschreven.

De participanten kijken over het algemeen positief terug op de manier waarop de gemeente hen heeft betrokken bij het traject. De begeleiding werd ervaren als toegankelijk, deskundig en rustig, ook wanneer de discussie soms scherp werd gevoerd. De communicatie tijdens het proces was duidelijk en er was voldoende ruimte om vragen te stellen, zowel vooraf als tussentijds en achteraf. De bijeenkomsten zelf werden als goed georganiseerd beschreven, met duidelijke uitleg en bruikbare visualisaties. Deelnemers waardeerden het dat de gemeente bereikbaar was, voortgang deelde en in verschillende vormen (online en fysiek) gelegenheid bood om mee te denken.

Tegelijkertijd kwamen er ook knelpunten naar voren. Met name stemmethoden die tijdens het traject werden gebruikt, kunnen op kritiek rekenen. Daarnaast werd de samenstelling van de groep als eenzijdig ervaren: vooral oudere buurtbewoners waren aanwezig, terwijl jonge gezinnen en kinderen, de voornaamste gebruikers van de toekomstige speelplek, relatief ondervertegenwoordigd waren. Dit maakte het volgens deelnemers moeilijk om te komen tot een evenwichtig beeld van de wensen uit de buurt. Ook was niet altijd duidelijk welk gewicht de verschillende input uit het participatietraject zou krijgen en welke criteria de gemeente hanteerde bij het maken van keuzes.

Ondanks deze punten gaven participanten aan dat zij het positief vinden dat de gemeente hen betrok. Hoewel niet iedereen tevreden was met de uitkomst van het proces, was er onder bewoners wel

waardering voor de mogelijkheid om invloed uit te oefenen en mee te beslissen over hun leefomgeving.

Samengevat levert dit het volgende beeld op:

Onderwerp	Beoordeling	Toelichting
Inclusie en diversiteit		De gemeente zette meerdere participatievormen in (zowel online als fysiek) met aandacht voor de begrijpelijkheid van communicatie. Uiteindelijk waren echter vooral oudere bewoners aanwezig bij de fysieke bijeenkomst, en waren jonge gezinnen en kinderen — de uiteindelijke gebruikers van de speelplek — ondervertegenwoordigd.
Beraadslagen en argumentatie		Tijdens de bijeenkomsten was ruimte voor inhoudelijke discussie en gingen bewoners in kleine groepen aan de slag. Maar bewoners begrepen niet altijd waarom bepaalde keuzes wel of niet werden meegenomen. De stemmethode leidde bovendien tot twijfel over de betrouwbaarheid van de uitkomsten.
Transparantie		De gemeente communiceerde actief via de projectwebsite, verslagen, mailupdates en toelichtingen tijdens bijeenkomsten. Participanten waarden de bereikbaarheid en open houding van de projectleider.
Efficiëntie		Het traject vergde behoorlijk veel middelen van de gemeente, zowel qua capaciteit als materiële kosten voor zaalhuur en de inhuur van een omgevingsmanager. Hier werd door de gemeente in voorzien.
Democratische vaardigheden		De bijeenkomsten waren laagdrempelig, goed begeleid en begrijpelijk ingericht. Bewoners kregen uitleg, konden vragen stellen en werden geholpen om hun voorkeuren te verwoorden.
Zeggenschap		De gemeente bood participanten een keuze hoe zij de speelplek wilden inrichten, maar de methodiek voor besluitvorming was kwetsbaar (turflijsten, meermalig stemmen, weinig controle). Tegelijk was het voor participanten onvoldoende duidelijk waarom bepaalde keuzes wel of niet werden meegenomen.

4.5 Bewonersinitiatief groepswonen in De Lier (casus 4)

De gemeente heeft de ambitie om meer collectieve woonvormen voor ouderen in Westland te realiseren. In 2021 startte in De Lier een groepswonen-initiatief voor ouderen dat uitmondde in de Vereniging 'Groepswonen Initiatief De Lier' (GIL). Het GIL droeg sindsdien tientallen opties aan, die alle werden afgewezen. In mei 2024 opperde het GIL De Viermaster als locatie. Ambtelijk werd aangegeven dat er haken en ogen zaten aan de locatie omdat er huurders inzaten en het gebouw — als het vrij zou komen — op de vrije markt zou moeten komen.⁴⁰ In oktober 2024 diende het GIL daarop een plan voor de Viermaster in bij de Omgevingstafel Westland (OTW).⁴¹ Begin november gaf het college aan dat het plan op dat moment niet mogelijk was en adviseert het GIL niet verder te gaan

⁴⁰ Wet- en regelgeving, en jurisprudentie daarover naar aanleiding van casussen in andere gemeenten, maakten dit onvermijdelijk.

⁴¹ 2024 1010 Intakeformulier Omgevingstafel Westland – Wenselijkheid Project van Rijnstraat 28 – huidige gebouw de Viermaster).

met het initiatief.

In april 2025 diende het GIL een burgerinitiatief in om het voorstel op de raadsagenda te plaatsen.⁴² Betrokken medewerkers geven aan dat deze route schuurde met het feit dat het ontwikkelen van een locatie veel de tijd vergt. In mei stuurde het college de raad een reactie waarin werd aangegeven dat het college geen ruimte ziet om binnen de huidige kaders het voorstel op deze manier te honoreren.⁴³ In juni 2025 is het burgerinitiatief behandeld in de commissie Wonen en Flora. De meerderheid van de commissieleden onderschreef het maatschappelijk belang, maar vond realisatie op de locatie Viermaster op dat moment nog niet mogelijk.⁴⁴

Uiteindelijk is het voorstel “op verzoek van de initiatiefgroep” aangehouden. Binnen de gemeente was ondertussen intern een multidisciplinair overleg gestart, omdat dit vraagstuk inzet vereist van meerdere disciplines. Op 14 februari 2026 mailde het GIL naar alle fracties, de griffie en de behandelend ambtenaar het voorstel om het proces te faseren, zodat de raad zorgvuldig geïnformeerd een goed besluit kan nemen.⁴⁵ In de raadsvergadering van 25 februari 2026 geeft de voorzitter aan dat het voor iedereen wennen is hoe zo'n burgerinitiatief verloopt, aangezien het de eerste keer is. Het GIL spreekt in en geeft aan te respecteren dat de raad naar verwachting kiest voor een andere vorm van nadere uitwerking van het voorstel, en roept op tot voortbouwen op wat er al ligt en goed betrekken van het GIL daarbij. De raad stelt daarop € 50.000 beschikbaar voor het uitwerken van het initiatief tot een volledig en zorgvuldig onderbouwd voorstel zodat de raad een definitief besluit kan nemen.

Het ontwikkelen van een groepswonenproject vergt tijd en een brede belangenafweging. Dat was voor alle betrokkenen helder. Het GIL en gemeentelijke medewerkers waren grosso modo tevreden over de onderlinge contacten. Het vraagt uithoudingsvermogen en expertise van de initiatiefnemers om een dergelijk jarenlang project aan te gaan en vol te houden. Het GIL had in het bestuur veel competenties verzameld die dit mogelijk maakten.

Soms liepen de verwachtingen uiteen. Het GIL verwachtte van de gemeente een proactievere rol: ruimhartiger kansen benutten en ruimte maken in wat kan. De medewerkers geven aan dat zij herhaaldelijk de verwachtingen moesten temperen, ook van de raad. Er moest veel worden uitgezocht. De medewerkers geven aan in de allereerste brief aan de raad al aan verwachtingenmanagement te hebben gedaan: aangegeven welke stappen moesten worden doorlopen, maar toch moest de organisatie herhaaldelijk beargumenteren waarom het niet sneller kon. Door het burgerinitiatief stond het plan direct op de politieke agenda, terwijl het nog in voorbereiding was. De medewerkers geven aan dat daarmee de kans bestaat op een raadsbesluit dat onverstandig of zelfs onwettig is. Het proces rond zo'n burgerinitiatief was niet helder, zowel qua bestuurlijke als ambtelijke routing.

⁴² Raadsvoorstel Viermaster (ongedateerd).

⁴³ Ongedateerde Raadsinformatiebrief (25-0076879).

⁴⁴ Brief advies commissie Wonen en Flora (G25-000638), 12 juni 2025.

⁴⁵ E-mail van GIL aan fracties en griffie betreffende “Procesvoorstel woongroep GIL – Viermaster (met achtergrondinformatie), 14-2-2026. Deze e-mail sloot aan bij de brief die het college 13-2 aan de raad had gestuurd met daarin het voorstel om het besluit aan te houden om nog een aantal punten uit te kunnen zoeken. Nb. De kern van de conceptmotie die het GIL stuurde was: Viermast aanwijzen als beoogde locatie, voor mei een intentieovereenkomst met GIL sluiten, projectleider aanwijzen en na het voorwerk een uitgewerkt voorstel aan de raad voorleggen.

Samengevat levert dit het volgende beeld op:

Onderwerp	Beoordeling	Toelichting
Inclusie en diversiteit		In principe kon iedereen meedoen. Er zijn circa 65 huishoudens lid van de Vereniging GIL. Het namens GIL samenwerken met de gemeente (door het bestuur) vergde – gezien het complexe onderwerp – veel expertise.
Beraadslagen en argumentatie		Het is duidelijk waar het overgaat: iedereen staat achter het doel (groeps wonen voor ouderen). Er zijn door het GIL uitgewerkte en onderbouwde plannen ontwikkeld die veel deskundigheid vergden. Het GIL voelde zich over het algemeen serieus genomen als gesprekspartner.
Transparantie		Hoewel de wederzijdse verwachtingen soms wat uiteenliepen, was grosso modo duidelijk hoe en wanneer welke keuzen gemaakt zouden worden. Alleen was het proces rond het burgerinitiatief niet helder (mede doordat het de eerste keer was), zowel qua bestuurlijke als ambtelijke routing.
Efficiëntie		Omdat dit burgerinitiatief de eerste keer was, moesten de procedures en werkwijzen werkende weg worden uitgevonden. Dit langlopende traject vroeg veel tijd, inzet en energie van het GIL en de gemeente. Dat is logisch bij zo'n complexe ontwikkeling. Het burgerinitiatief heeft weliswaar geleid tot grotere aandacht en prioriteit, maar ook tot veel extra tijdsinzet van zowel GIL als gemeente (politiek en ambtelijk).
Democratische vaardigheden		Dit traject vroeg om bijzondere vaardigheden van de initiatiefnemers. Die waren in het GIL-bestuur ook aanwezig. Het was in dit traject zoeken naar helderheid en overeenstemming over wie verantwoordelijk kon dragen voor het besluit en de uitvoering ervan.
Zeggenschap		De initiatiefnemers waren en bleven in grote mate eigenaar van hun plan, en werden daarin door de gemeente serieus genomen. Aandachtspunt in dit verband is wel dat bij het proces rond het burgerinitiatief niet altijd helder was wie aanspreekpunt was (raad, college, organisatie).

4.6 Beantwoording onderzoeksvragen

De derde deelvraag van dit onderzoek gaat in op de uitvoering van participatie en op de ervaringen van de gemeente en inwoners. Daarvan is in dit hoofdstuk verslag gedaan. De desbetreffende deelvraag is opgesplitst in drie punten.

Deelvragen

3. a) **Op welke wijze zijn ervaringen en inzichten inmiddels opgedaan en welke ervaringen en inzichten betreft dat?**
- b) **Welke ervaringen en inzichten zijn benut voor het uitwerken van het participatiebeleid? Welke effecten zijn er of worden verwacht?**
- c) **Is er bij de uitvoering duidelijk wanneer initiatiefnemers een participatieverplichting hebben bij 'grote gevallen' en gaat dit in de ogen van de gemeenteraad om een werkbare lijst?**

De ervaringen en inzichten die in de participatiepraktijken worden opgedaan worden vooralsnog niet op een gestructureerde manier geïnventariseerd en dienen zo ook niet als basis voor structureel leren en verbeteren. Bij sommige projecten zijn de participatieadviseurs en/of communicatieadviseurs betrokken. Die doen zo veelzijdige ervaringen op die ze ook onderling delen. Op deze wijze dragen ze bij aan de ontwikkeling van het gemeentelijk beleid. Echter: er wordt slechts zeer beperkt geëvalueerd. Bij navraag ontvingen de onderzoekers slechts twee evaluatieverslagen van participatie. Door het gebrek aan evaluatie vinden deze lessen weinig tot geen doorwerking in het gemeentelijk beleid over participatie.

Voor dit onderzoek is specifiek naar drie participatietrajecten gekeken waarvoor de gemeente aan zet was. Die participatietrajecten laten een consistent patroon zien: de gemeente toont inzet, bereikbaarheid en bereidheid om bewoners te betrekken, maar de kwaliteit van uitvoering varieert. Communicatie en toegankelijkheid zijn over het algemeen goed, maar representativiteit, duidelijke verwachtingen over invloed en transparante terugkoppeling schieten geregeld tekort. Hierdoor ervaren deelnemers wel ruimte om mee te doen, maar is onduidelijk in hoeverre hun inbreng daadwerkelijk doorwerkt in besluiten. De trajecten vragen bovendien vaak veel tijd en capaciteit, en laten zien dat het ontbreken van een helder en samenhangend participatiekader leidt tot verschillen in aanpak en kwaliteit.

Participatie is een aanvraagvereiste binnen de Omgevingswet: wanneer een initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvraagt, moet hij aangeven of er participatie is geweest, hoe dit is vormgegeven en wat hij of zij met de resultaten heeft gedaan. Normaal gesproken kan de gemeente een vergunning niet weigeren vanwege 'onvoldoende participatie', behalve als er sprake is van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's). De gemeente Westland heeft daarvoor een specifieke lijst gemaakt. Toch is deze regeling bij weinig betrokkenen binnen de gemeente bekend. De gemeente Westland probeert initiatiefnemers actief te informeren over de inspanningsverplichting tot participatie, maar ziet in de praktijk dat initiatiefnemers hier heel wisselend invulling aan geven. In dat licht zou de gemeente initiatiefnemers meer richting kunnen geven over de gewenste invulling van participatie. De handreiking daarvoor is in voorbereiding.

Aan deze deelvraag waren normen verbonden. Toetsing van de bevindingen aan die normen leidt tot een gemengd beeld, variërend van neutraal tot negatief.

Normen met betrekking tot de uitvoering en de ervaringen	Bevinding
De gemeente informeert belanghebbenden tijdig en volledig over het onderwerp participatie, hun mogelijkheden en rol, de wijze waarop het participatieproces eruit ziet en wat er met hun inbreng gebeurt.	Neutraal
De gekozen vorm en het niveau van participatie wordt door de gemeente voorafgaand aan participatietrajecten zorgvuldig afgewogen.	Neutraal
De invulling van de participatie is over de hele organisatie in lijn met het beleid en de daarmee verbonden procedures en afspraken.	Neutraal
De uitkomsten van participatietrajecten worden meegenomen in de beleids- en besluitvorming en belanghebbenden worden hierover geïnformeerd.	Neutraal
De gemeente monitort de resultaten, ervaringen en opbrengsten van participatietrajecten en trekt hier lering uit ter verbetering en doorontwikkeling van hun participatiebeleid.	Negatief
Het is door de gemeente duidelijk gemaakt voor welke soort initiatieven een participatieverplichting voor initiatiefnemers geldt.	Negatief

Er is vastgesteld dat in verschillende projecten de gemeente zich inspannt om belanghebbenden te betrekken. Maar lang niet altijd is voor die belanghebbenden duidelijk wat van hen wordt verwacht. Projectleiders schenken – vaak in overleg met de participatieadviseurs – aandacht aan de vorm van participatie. Maar of er in alle gevallen sprake is van een zorgvuldige afweging is niet gebleken. Dat komt mede omdat het beleid daarover niet duidelijk is. Inzichten die door de participatie zijn verkregen, hebben geregeld doorwerking in besluiten. Maar belanghebbenden worden daar niet altijd over geïnformeerd. Resultaten en ervaringen worden niet structureel gemonitord en geïnventariseerd. Als laatste is niet duidelijk voor welke soort initiatieven een participatieverplichting geldt. Dit kan leiden tot klachten aan het adres van de gemeente over de kwaliteit van de uitgevoerde participatie, terwijl de initiatiefnemer daar volgens de Omgevingswet verantwoordelijk voor was.

De laatste onderzoeksvraag gaat over burgerinitiatieven. In het onderzoek is gebleken dat er vooralsnog slechts sprake is van één formeel burgerinitiatief. Dat initiatief is als casus onderzocht. Over de opgedane inzichten is in dit hoofdstuk gerapporteerd. Tegelijkertijd kunnen op basis van slechts één casus geen generieke uitspraken worden gedaan. Het antwoord op de onderzoeksvraag blijft beperkt tot enkele algemene constatering.

Deelvragen

5. Welke ruimte geeft de gemeente Westland voor burgerinitiatieven en welke ervaringen zijn daar mee opgedaan?

Er bestaan zowel een verordening als een procedure voor burgerinitiatieven. Het burgerinitiatief bevat een voorstel aan de raad voor een door de raad te nemen besluit, voorzien van een motivering. Daarmee kunnen inwoners een onderwerp op de agenda van de raad plaatsen. In het enige concrete geval waarin dit is gebeurd, blijkt dat de procedure nog niet is uitgekristalliseerd.

Bijlage A Bestudeerde documenten

Documentnaam	Datum
Verordening participatie en uitdaagrecht Westland	2021
Beleidsnota Participatie onder de Omgevingswet 2022	2022
Beleidsregel verzwaard adviesrecht Westland	2022
Beleidsregel participatieverplichting initiatiefnemers Westland 2022	2022
Participatie-toolkit met participatie checklist, stappenplan participatieproces en sjabloon uitgebreid participatieplan	Zonder datum
Coalitieakkoord Actieprogramma Westland 2022-2026	2022
Collegewerkprogramma Westland 2022-2026 Samen werken aan een sterk Westland	2022
Verordening op burgerinitiatief Westland	2004
Voor de vier praktijkcasussen zijn diverse relevante stukken bestudeerd	

Bijlage B Geïnterviewde personen

Medewerkers van de gemeente

#	Functie
1	Participatiemedewerker, participatieadviseur en communicatieadviseur
2	Projectmanager gebiedsontwikkeling/accounthouder omgevingsmanagement
3	Teammanager dienstverlening (lid Omgevingskamer)
4	Regisseur klantcontact (lid Omgevingskamer)
5	Adviseur fysieke leefomgeving
5	Teammanager ingenieursbureau
6	Wethouder
7	Bestuursadviseur
8	Adviseur fysieke leefomgeving
9	Concerndirecteur Mens & Middelen
10	Coördinator team Stedenbouw
11	Teammanager Economie en Mobiliteit
12	Senior Projectleider Wonen
13	Teammanager Sterke Basis
14	Beleidsmedewerker Economie
15	Beleidsondersteuner MKB

Fractievoorzitters

1	Westland verstandig
2	GemeenteBelang Westland
3	CDA Westland
4	LPF (Lokale Politieke Federatie) Westland
5	VVD Westland
6	D66 Westland
7	PvdA Westland
8	GroenLinks Westland
9	ChristenUnie-SGP Westland
10	Forum voor Democratie Westland
11	Fractie Van Vliet

In het kader van het onderzoek is ook gesproken met verschillende deelnemers aan participatietrajecten.

Bijlage C Casusbeschrijvingen participatieprojecten

Casus 1: Het vergroenen van de Maasdijk

Binnen de gemeente Westland bestaat al langere tijd de ambitie om waar mogelijk plekken te 'vergroenen' en de mogelijkheden voor kleinschalige recreatie te versterken. Toen een oud asfalt pad op de Maasdijk werd verwijderd, deed zich hiertoe een concrete mogelijkheid voor. De gemeente heeft in eerste instantie een brede groep van belanghebbenden aan en om de Maasdijk benaderd om door middel van een enquête suggesties te doen voor de herinrichting van de dijk. In de voorbereiding is intensief nagedacht over de samenstelling van de groep belanghebbenden en de mogelijkheden hun te bereiken. Hiervoor zijn verschillende middelen ingezet. Bovendien heeft de gemeente een projectpagina op de website van de gemeente ingericht.⁴⁶ In de uitwerking van de communicatie hebben de betrokken ambtenaren zich laten adviseren door zowel de participatie- als een communicatieadviseur. In dat verband is de binnen de organisatie bestaande 'checklist voor participatie' ingezet.

De oproep om 'mee te denken' leverde een aanzienlijk aantal reacties op. Achteraf is de indruk van betrokkenen bij de gemeente dat de groep van belanghebbenden wat ruim was bepaald. Naast het feit dat er zo veel suggesties bij de gemeente binnenkwamen, waren er ook suggesties waaruit de indruk kon worden verkregen dat deze werden gedaan door mensen die nauwelijks bekend waren met de situatie ter plaatse.

Met gebruikmaking van de reacties kwam de gemeente met een voorstel waarvan naast wandelpaden en groenvoorzieningen ook kleinschalige zitgelegenheden ('bankjes') en speeltoestellen deel uitmaakten. Aanvankelijk werden deze plannen door verschillende omwonenden positief ontvangen. Tegelijkertijd waren er andere omwonenden die wat verbaasd waren dat de mening van inwoners die niet bekend waren met de omgeving ook was meegenomen. Op basis van hun bekendheid met de situatie vonden zij de recreatiemogelijkheden al wat ambitieus. Naar hun idee zouden enkele bomen en een wandelpad al passend zijn geweest.

Kort nadat de plannen beschikbaar kwamen, wezen omwonenden er op dat aan de noordzijde van de dijk enkele grootschalige huisvestingsaccommodaties voor arbeidsmigranten zouden worden gerealiseerd. Deze omwonenden voorzagen dat de vergroende dijk, met de zitplekken, veel van deze migranten zou aantrekken. Zij vreesden dat er, zeker op warme avonden, veel alcohol genuttigd zou worden en mogelijk ook drugs zouden worden gebruikt. Mede daardoor vreesden ze geluidsoverlast en een afname (in de gevoelens) van veiligheid. In dit verband wezen ze er op dat er vanwege bestaande tunneltjes en trappen, ook veel verkeer zou kunnen ontstaan tussen de opvanglocaties van de migranten en de winkels in Maasdijk, hetgeen zowel tot overlast voor de bewoners kon leiden als tot betrekkelijk onveilige verkeerssituaties. Bij dat laatste speelt mee dat de Maasdijk ook deel uitmaakt van de beoogde Metropolitane fietsroute, zodat veel (snelfietsend) verkeer de looproutes zou kruisen.

De betrokken ambtenaren hadden de verbinding met de accommodaties voor migranten en de daaruit voortvloeiende onrust bij omwonenden niet voorzien. Allerlei omwonenden begonnen vanaf het voorjaar van 2025 aan te dringen op aanpassingen, waarbij vooral de wens bestond om geen zitplekken en speelvoorzieningen meer in het plan op te nemen. Omwonenden hadden verschillende

⁴⁶ Zie: <https://www.gemeentewestland.nl/vergroenenmaasdijk>

overwegingen om daarop aan te dringen. Als gezegd vonden sommigen de plannen ook voordat bekend werd dat er huisvesting voor arbeidsmigranten zou komen te ambitieus. Voor anderen was die ontwikkeling wel aanleiding voor extra verzet. Ongeacht de motivatie vonden de direct omwonenden zich in gezamenlijk verzet en druk op aanpassingen.

De betrokken ambtenaren hadden niet voorzien dat er na vaststelling van de eerste plannen nog aanleiding zou zijn voor overleg met omwonenden. Niet alleen vroeg dit om de inzet van veel extra tijd, die zij eigenlijk niet beschikbaar hadden, het zou ook leiden tot vertraging van de uitvoering. De omwonenden hebben ervaren dat ze flinke en aanhoudende druk op de gemeente hebben moeten uitoefenen om daarover alsnog het gesprek met de gemeente aan te gaan. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een inloopavond in november, waar de gemeente de plannen presenteerde en daarover het gesprek is aangegaan, in dit geval met een kleinere groep van direct omwonenden. Zowel omwonenden als de ambtenaren zelf spreken over een prettige en informele sfeer tijdens deze avond, waarbij er ook ruimte was om hun bezwaren wederom onder de aandacht te brengen. Ondertussen nemen de omwonenden aan dat de gemeente aan hun bezwaren is tegemoetgekomen. Zo heeft de gemeente toegezegd om de bankjes en speelgelegenheden achterwege te laten. Over gewijzigde (wandel)routes is vooralsnog niets afgesproken. Opmerkelijk is dat geen van de omwonenden bekend is met de definitieve plannen. Sommigen nemen aan dat er nog steeds ruimte is voor aanpassingen. Evenmin is hun bekend of en wanneer de gemeente met de uitvoering zal starten. Het gebrek aan communicatie hierover wordt als vreemd ervaren.

Bij nadere analyse van deze casus valt op dat de betrokken vakinhoudelijke ambtenaren grotendeels zelf invulling hebben gegeven aan de participatie. Zij hebben zich daarin laten adviseren door zowel de participatie- als communicatieadviseur. Zij hebben de werkzaamheden die voortkwamen uit de participatie als 'veel' ervaren, mede vanwege het 'succes' van de aanvankelijk uitgezette enquête. Vervolgens kwam daar de onrust naar aanleiding van de huisvestingsaccommodaties voor arbeidsmigranten bij. Achteraf, zo stellen zij, was het verstandig geweest om meer aandacht te besteden aan de investeringen voor participatie. Zo noemen zij dat het nuttig en verstandig zou zijn geweest om een omgevingsmanager bij de participatie te betrekken. De onverwachte gebeurtenissen en de beperkte capaciteit zijn door omwonenden ervaren als 'weerstand' om het gesprek over de bezwaren aan te gaan. Toen ze eenmaal over die bezwaren in gesprek waren, waren zij tevreden over de interactie en de opbrengsten.

Casus 2: Vernieuwing evenementenbeleid

In 2023 startte de gemeente Westland met de vernieuwing van het evenementenbeleid. Dit beleid was tot dan toe vooral georganiseerd rond wet- en regelgeving, met name veiligheid.⁴⁷ Het nieuwe beleid moest een sterker economisch component krijgen, evenementenorganisatoren beter ondersteunen, een efficiënter vergunningensysteem introduceren en een subsidieregeling implementeren die aansluit bij de strategische visie van de gemeente.⁴⁸ Het traject werd georganiseerd langs drie sporen: (1) ontwikkelen van beleid en strategie, (2) herijken van de centrale aanpak/intake en (3) opstellen van de subsidieregeling voor evenementen.

Vanaf de start van het traject is een participatieadviseur betrokken geweest bij de vormgeving van het proces. Er is een participatieplan opgesteld. Deze bevatte een stakeholderanalyse waarbij verschillende belanghebbenden in kaart zijn gebracht. Hierbij is gebruik gemaakt van de Citisens

⁴⁷ Gemeente Westland (oktober, 2023). Memo | Beleid *Beleidsvernieuwing en Centrale Aanpak van Evenementen in Westland*, p. 1.

⁴⁸ Gemeente Westland (mei, 2024). Participatieplan *Evenementenbeleid*.

aanpak. De gemeente heeft in dit traject gekozen voor een hybride participatieaanpak, bestaande uit een digitale vragenlijst en een fysieke participatieavond in het World Horti Center. De digitale vragenlijst is uitgezet onder inwoners, organisatoren en ondernemers om behoeften, ervaringen en verbeterpunten in kaart te brengen. Voor het bereiken van inwoners is gebruik gemaakt van het Westlandpanel. Ondernemers en organisatoren zijn benaderd op basis van een adressenbestand dat reeds beschikbaar was bij team Veiligheid en Vergunningen. Daarnaast is de vragenlijst verspreid via sociale media, de lokale krant en flyers met een QR-code. Deelname stond open voor iedereen. Respondenten die in de vragenlijst hebben aangegeven dat zij benaderd wilden worden voor verdere betrokkenheid, zijn vervolgens gericht uitgenodigd voor de participatieavond.

Tijdens de participatieavond, die plaatsvond in februari 2025, zijn de belangrijkste bevindingen uit de vragenlijst gepresenteerd, gevolgd door interactieve sessies over thema's zoals spreiding en locatiekeuze, diversiteit in evenementen, veiligheid en overlast, duurzaamheid, economische impact en praktische ondersteuning. Ook is er een gemeentelijke webpagina ingericht waar de gemeente updates plaatst over de stappen die worden genomen, de momenten waarop er kan worden meegedacht en de voortgang van het traject.⁴⁹

De planning van het traject zag er volgens de participatiematrix als volgt uit:



De participatieavond werd goed ontvangen, met positieve reacties op de open sfeer en de mogelijkheid om input te leveren. Personele wisselingen binnen de gemeente hebben echter invloed gehad op het verloop van het traject. De meningen van participanten zijn opgehaald en geanalyseerd. Een algemene terugkoppeling heeft plaatsgevonden in de vorm van een participatieverslag, waarin de opbrengsten van de avond zijn samengevat. Een nadere, inhoudelijke terugkoppeling ontbreekt echter nog. Inmiddels een jaar na de participatieavond zijn deelnemers nog niet geïnformeerd over de concrete wijze waarop hun input is meegewogen en verwerkt in het (concept)beleid.

De ervaringen van participanten lopen uiteen. Een deel van de participanten voelde zich tijdens het traject gehoord. Zij waardeerden de mogelijkheid om input te leveren en ervaringen te delen. Met name de thematische sessies tijdens de participatieavond werden als waardevol ervaren, omdat ze ruimte boden voor discussie. Ook de inzet van de gemeente om verschillende doelgroepen te bereiken werd positief beoordeeld. Voor ondernemers en organisatoren, die regelmatig met de gemeente te maken hebben, bood de avond een laagdrempelige gelegenheid om in gesprek te gaan met de ambtenaren en bestuurders.

Tegelijk was er ook kritiek. De samenstelling van de groepen werd niet door iedereen als representatief gezien. Daarnaast domineerden bepaalde groepen en onderwerpen de discussie, waardoor andere belanghebbenden, zoals bewoners of organisatoren van kleinere evenementen, minder gehoord werden. Dit leidde volgens enkele deelnemers tot een onevenwichtige discussie en een (te) sterke focus op specifieke thema's, zoals grote evenementen zoals feestweken en bepaalde

⁴⁹ Gemeente Westland (n.b.). [Vernieuwing Evenementenbeleid](#) | [Gemeente Westland](#).

kernen. Ook werd aangegeven dat er niet altijd voldoende sturing werd gegeven door de gespreksleiders, waardoor gesprekken soms te breed werden of afdwaalden van de kern van het beleid.

Verder schiet de transparantie en terugkoppeling volgens de meeste deelnemers tekort. Hoewel er een verslag van de avond is gedeeld met een algemene samenvatting van de resultaten, missen deelnemers concrete informatie over wat er met hun inbreng is gebeurd. Het uitblijven van communicatie over de voortgang en de status van het traject wordt als een gemis ervaren. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over wat hun deelname heeft opgeleverd en bij enkelen het gevoel dat hun tijd en inzet verspild zijn geweest. Sommigen voelden zich genoodzaakt zelf actief contact op te nemen met de gemeente om inzicht te krijgen in de stand van zaken.

Casus 3: Speelplek Binnenroede in Wateringen

Het traject Binnenroede in Wateringen maakt deel uit van het Actieplan *Overal Actief*, waarin de gemeente inzet op het verbeteren van sport-, spel- en beweegvoorzieningen in de openbare ruimte. Voor dit programma heeft de gemeente een speciale omgevingsmanager ingehuurd om de participatie in de verschillende deelprojecten te ondersteunen. Hier maakte het opknappen van de speelplek Binnenroede in Wateringen deel van uit.

Vanaf de start van het traject is een participatieadviseur intensief betrokken geweest. Deze adviseur heeft de projectleider ondersteund bij het opstellen van een participatieplan voor de verschillende projecten binnen het Actieplan, waaronder het traject voor de Binnenroede. De participatieadviseur heeft meegedacht over de projectpagina⁵⁰, de opzet van participatiebijeenkomsten en de communicatie. De projectleider heeft deze ondersteuning als laagdrempelig en helpend ervaren. De inzet van de omgevingsmanager viel minder in de smaak; alhoewel deze persoon veel kennis had van grote projecten in de buitenruimte, was er geen kennis over de lokale situatie in Westland. Dat maakte de inzet van de omgevingsmanager minder effectief.

Al vóór de start van het formele participatieproces van de Binnenroede waren er signalen en ideeën uit de buurt over een herinrichting van de speelplek. Een aantal bewoners uitte de wens om de locatie aantrekkelijker te maken voor oudere jeugd, bijvoorbeeld door de aanleg van een skatevoorziening. Deze vooraf geuite wensen vormden voor de gemeente mede de basis voor het participatieproces. De gemeente wilde namelijk bij andere buurtbewoners nagaan welke ideeën en voorkeuren zij hadden voor de speelplek. De wethouder en de gemeenteraad zijn niet geïnformeerd over dit specifieke participatietraject.

Het participatietraject kende een mix van digitale en fysieke vormen, met als doel om zoveel mogelijk bewoners te bereiken en verschillende typen inbreng te verzamelen. De belangrijkste stappen waren:

- **Online enquête (mei-juni)** onder circa 600 omwonenden. Circa 150 mensen vulden de vragenlijst in. Bewoners konden kiezen uit drie varianten voor de nieuwe inrichting van de speelplek. De varianten bestonden uit (1) traditioneel sporten (zoals een voetbalveld of een tennisbaan), traditioneel spelen (speeltuin en klimrek) en urban sport (zoals skatebaan). De uitslag liet een voorkeur zien voor de variant traditioneel spelen. Mensen die hun emailadres achterlieten, werden over deze uitslag geïnformeerd.

⁵⁰ Zie: <https://www.gemeentewestland.nl/in-de-gemeente/cultuur-recreatie-en-sport/sport-en-bewegen/sporten-en-spelen-in-uw-omgeving/binnenroede-wateringen>

- **Petitie uit de buurt (juni)**, ingediend door direct omwonenden. De ondertekenaars van de petitie spraken zich uit tegen de voorgenomen herinrichting van het huidige sportveld tot een sport- en speelvoorziening. Zij waren bang dat er meer geluidsoverlast door de nieuwe speelplek zou komen, met name als zou worden gekozen voor een skatebaan. Daarnaast maakten zij zich zorgen over een toename van fietsers en scooters naar de Binnenroede. Tot slot wilden de direct omwonenden meer inspraak. Bewoners gaven aan dat zij pas zijn geïnformeerd nadat het plan al was aangekondigd. Het participatieproces zou zich beperken tot het kiezen van toestellen, waardoor er geen ruimte was om fundamentele bezwaren te bespreken of alternatieven aan te dragen.
De gemeente heeft schriftelijk op de petitie gereageerd. In de reactie noemt de gemeente de zorgen van direct omwonenden begrijpelijk, maar deels ook ongegrond omdat uit de online enquête is gebleken dat er geen draagvlak is voor een skatebaan. De gemeente kondigde als gevolg van de zorgen een extra participatiebijeenkomst aan, naast de reeds voorziene bijeenkomst.
- **Fysieke participatiebijeenkomst in juli**, waarin de gemeente de uitkomst van de online stemming toelichtte, de varianten besprak en reacties ophaalde over een invulling van de variant traditioneel spelen. Tijdens deze participatiebijeenkomst gingen bewoners in kleine groepen aan drie thematafels aan de slag met mogelijke invullingen van de speelplek. Er was brede overeenstemming over behoud van het open karakter, extra groen, het verbeteren van gras en drainage, en het blijven aanbieden van een voetbalvoorziening. Tegelijk liepen meningen uiteen over specifieke toestellen, de vorm van het voetbalveld en de hoeveelheid zitplekken.
- **Tweede fysieke bijeenkomst in september**. Tijdens deze bijeenkomst werden twee ontwerpvarianten besproken, met keuzes voor zowel grote als kleinere speeltoestellen. Het resultaat van deze bijeenkomst was een schetsontwerp van hoe de vernieuwde speelplaats eruit zou komen te zien. De werkzaamheden en aanpassingen werden verricht in het najaar van 2025 en het voorjaar van 2026.⁵¹
- **Verslagen na elke stap**, die via de projectpagina beschikbaar werden gesteld en naar deelnemers en omwonenden zijn gecommuniceerd per mail.

Bij de planning van de bijeenkomsten hield de gemeente expliciet rekening met de bereikbaarheid voor bewoners. Zo werden bijeenkomsten gepland net vóór en net ná de zomervakantie en op tijdstippen buiten reguliere werkuren. Uitnodigingen zijn opgesteld op B1-taalniveau, om de toegankelijkheid te vergroten.

De gemeente ervaarde het traject als intensief en leerzaam. Het hoge participatieniveau - waarbij bewoners konden bepalen hoe de inrichting eruit komt te zien - werd door betrokkenen als relatief nieuw en pionierend omschreven. Zowel projectteam als bewoners moesten wennen aan deze mate van betrokkenheid. Bewoners waren soms argwanend of het proces wel open en oprecht was, mede doordat zij gewend zijn aan een meer sturende rol van de gemeente bij dit soort veranderingen in de fysieke buitenruimte.

Het participatietraject is door de gemeente afgesloten met een digitale evaluatie. Deze is echter slechts door drie bewoners ingevuld. De gemeente geeft aan niet goed te begrijpen waarom de respons zo laag was. Als onderdeel van dit rekenkameronderzoek is als aanvulling op de evaluatie van de gemeente ook met participanten gesproken die hebben deelgenomen aan de digitale enquête

⁵¹ Ten tijde van het schrijven van deze rapportage was de vernieuwde speelplek nog in ontwikkeling en niet officieel geopend.

en de fysieke participatiebijeenkomsten.

De participanten kijken over het algemeen positief terug op de manier waarop de gemeente hen heeft betrokken bij het traject. De begeleiding werd ervaren als toegankelijk, deskundig en rustig, ook wanneer de discussie soms scherp werd gevoerd. De communicatie tijdens het proces was duidelijk en er was voldoende ruimte om vragen te stellen, zowel vooraf als tussentijds en achteraf. De bijeenkomsten zelf werden als goed georganiseerd beschreven, met duidelijke uitleg en bruikbare visualisaties. Deelnemers waardeerden het dat de gemeente bereikbaar was, voortgang deelde en in verschillende vormen (online en fysiek) gelegenheid bood om mee te denken.

Tegelijkertijd kwamen er belangrijke knelpunten naar voren. Met name stemmethoden die tijdens het traject werden gebruikt, kunnen op kritiek rekenen. Allereerst de online enquête: die kon meerdere keren binnen hetzelfde huishouden ingevuld worden. Dit roept de vraag bij participanten op hoe eerlijk en representatief de uitslag is. Daarnaast worden er vraagtekens geplaatst bij de stemming tijdens de fysieke participatiebijeenkomsten. Hier werd door middel van open turflijsten getracht om voorkeuren van bewoners op te halen. Meerdere participanten geven echter aan dat dit niet eerlijk plaatsvond doordat sommige mensen meerdere streepjes zouden hebben gezet.

Daarnaast werd de samenstelling van de groep als eenzijdig ervaren: vooral oudere buurtbewoners waren aanwezig, terwijl jonge gezinnen en kinderen, de voornaamste gebruikers van de toekomstige speelplek, relatief ondervertegenwoordigd waren. Dit maakte het volgens deelnemers moeilijk om tot een evenwichtig beeld van de wensen uit de buurt te komen. Ook was niet altijd duidelijk welk gewicht de verschillende input uit het participatietraject zou krijgen en welke criteria de gemeente hanteerde bij het maken van keuzes.

Ondanks deze punten gaven participanten aan dat zij het positief vinden dat de gemeente hen betreft. Hoewel niet iedereen tevreden was met de uitkomst van het proces, was er wel waardering voor de mogelijkheid om invloed uit te oefenen en laat meebeslissen over hun leefomgeving.

Casus 4: Bewonersinitiatief groepswonen in De Lier

De gemeente heeft de ambitie om meer collectieve woonvormen voor ouderen in Westland te realiseren. In 2021 startte in De Lier een groepswonen-initiatief voor ouderen dat uitmondde in de Vereniging 'Groepswonen Initiatief De Lier' (GIL). Deze vereniging kent circa 65 huishoudens als lid. In het vijfhoekpige GIL-bestuur zijn veel competenties vertegenwoordigd, zoals ervaring met bouwbegeleiding, juridische trajecten, contacten, communicatie en gemeentelijke organisaties.

Het GIL droeg sindsdien tientallen opties aan, die alle werden afgewezen. Bij elke locatie speelde wel iets waardoor het niet kon. Naar mening van het GIL waren de betrokken ambtenaren welwillend, maar werden ook soms beloften en toezeggingen gedaan die niet werden nagekomen. In mei 2024 werd De Viermaster aangedragen als locatie. Het GIL wil De Viermaster omvormen tot een woonvoorziening voor ouderen, waarbij de bibliotheek en kinderopvang die er nu zijn ook een plek krijgen. Ambtelijk is toen richting GIL aangegeven dat haken en ogen zaten aan het omdat er huurders inzaten en het gebouw – als het vrij zou komen – op de vrije markt zou komen om *level-playing field* te creëren.

OTW en Burgerinitiatief

Daarop diende het GIL in oktober 2024 het plan in bij de Omgevingstafel Westland (OTW).⁵² Begin november gaf het college aan dat het plan op dat moment niet mogelijk was en adviseert het GIL niet verder te gaan met het initiatief. Daarbij werd onder meer aangegeven dat de gemeente groepswonen omarmt, maar dat de Viermaster op korte termijn niet beschikbaar is, en dat meerdere partijen interesse toonden.⁵³

In april 2025 diende het GIL een burgerinitiatief in om het voorstel op de raadsagenda te plaatsen.⁵⁴ Als motivatie voor dit initiatief noemde het GIL dat de raad opdrachtgever is van college en organisatie, dus als de raad het college opdraagt verder te gaan met de Viermaster, dan gebeurt dat. Het was de allereerste keer dat het burgerinitiatief werd ingezet in de gemeente Westland.

Betrokken medewerkers geven aan dat deze route schuurde met het feit dat het ontwikkelen van een locatie veel de tijd vergt. Zij geven aan dat het GIL met het burgerinitiatief een kans zag voor een snel raadsbesluit in de gedachte dat het dan klaar is. Maar hiermee ontstond wel de kans dat de raad een besluit zou nemen dat wettelijk of praktisch niet kon. In de verordening burgerinitiatieven is namelijk geen rol voorzien van het college. Dit betekent dat met het benodigde aantal handtekeningen een kwestie op de raadsagenda kan worden gezet, zonder dat het college daar een rol in speelt, terwijl college het - als raad het overneemt - wel moet uitvoeren. Ook geven zij aan de ambtelijk medewerkers in het traject steeds de verwachtingen moesten temperen, zeker toen het politiek werd. Daardoor kan van buitenaf lijken of de organisatie 'moeilijk doet', terwijl de gemeente gehouden is aan het zorgvuldig afwegen en voorbereiden en rekening moet houden met alle regels, en belangen. In mei stuurde het college de raad een reactie waarin werd aangegeven dat het college geen ruimte ziet om binnen de huidige kaders het voorstel op deze manier te honoreren.⁵⁵ Omdat er nog geen ervaring was met een burgerinitiatief was het zoeken hoe dit procedureel moest worden geregeld, bijvoorbeeld met wie spreekt de raad dan, met initiatiefnemers of college? De raad is gewend om het college vragen te stellen, terwijl dit plan niet van het college kwam.

Op 4 en 11 juni 2025 is het burgerinitiatief behandeld in de commissie Wonen en Flora. De meerderheid van de commissieleden onderschreef het maatschappelijk belang, maar vond realisatie op de locatie Viermaster op dat moment nog niet mogelijk.⁵⁶ De raad wordt geadviseerd: "het besluit te amenderen met als doel de nadruk te leggen op het initiatief groepswonen voor ouderen in De Lier en niet specifiek op de locatie Viermaster, of; niet akkoord te gaan met het voorliggende initiatief en het college opdracht te geven om de kansen voor het initiatief op korte tot middellange termijn nader te onderzoeken."

Raad van 18 juni 2025

Het raadsvoorstel voor de vergadering van 18 juni 2025 was om De Viermaster te reconstrueren naar 1.500 m² maatschappelijke voorzieningen met circa 44 appartementen voor Groepswonen voor ouderen (GIL), in een publiek private samenwerking met het GIL. Daarbij zijn meerdere moties ingediend, waar ook het GIL op reageerde.

⁵² 2024 1010 Intakeformulier Omgevingstafel Westland – Wenselijkheid Project van Rijnstraat 28 – huidige gebouw de Viermaster).

⁵³ Ongedateerde Raadsinformatiebrief (25-0076879).

⁵⁴ Raadsvoorstel Viermaster (ongedateerd).

⁵⁵ Ongedateerde Raadsinformatiebrief (25-0076879).

⁵⁶ Brief advies commissie Wonen en Flora (G25-000638), 12 juni 2025.

Op 18 juni 2025 is het burgerinitiatief in raad behandeld. Het college geeft aan dat de behoefte aan onderwijslocaties in De Lier nog moet worden uitgezocht. Voor het GIL was het een verrassing dat dit (pas) op dit moment aan de orde kwam, en het verbaasde hen dat het uiteindelijk tot december duurde voor dit was uitgezocht. Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat dit punt echter al bij de eerste OTW in 2024 is besproken, aangezien de Vier Master een onderwijsbestemming had. Uiteindelijk wordt het voorstel “op verzoek van de initiatiefgroep” aangehouden (raadsbesluit 18-6-2025). Het GIL beseftte dat er nog te veel aarzelingen waren, en dat de raad tot een “Nee” zou moeten besluiten als de knoop op dat moment moest worden doorgehakt. In december meldt het college in een Raadsinformatiebrief dat de locatie niet noodzakelijk is voor het onderwijs en wordt vrijgegeven voor eventuele andere ontwikkelingen.⁵⁷

Doorstart

Binnen de gemeente was ondertussen intern een multidisciplinair overleg gestart, omdat dit vraagstuk inzet vereist van meerdere disciplines. Het GIL kreeg hieruit de indruk dat dit een vertragende procedure was, met wat zij noemden een “interne omgevingstafel”, en verzocht de raad in een brief (1-2-2026) vast te houden aan de oorspronkelijke raadsafspraken dat het burgerinitiatief, na afronding van het onderwijsonderzoek, in februari 2026 – zonder verdere vertraging - weer ter besluitvorming aan de raad wordt voorgelegd.

De griffier reageerde 2 februari per mail aan het GIL dat het voorstel in februari in de raad zou kunnen. Het CDA agendeerde de brief van het GIL alsnog voor de commissie Wonen en Flora van 11 februari. In die commissiebespreking geeft de wethouder aan dat college werkt aan een startnotitie voor als het initiatief verder gaat en dat er inmiddels een projectleider klaarstaat, dat het traject niet wordt vertraagd maar er wel een proces moest worden doorlopen. Grosso modo is haar boodschap: we zijn het eens over wenselijkheid, maar de haalbaarheid moet nog worden gezien. Ze zegt toe dat de raad later die week brief krijgt met nadere informatie. Een aantal raadsleden dringt opnieuw aan op heldere communicatie met het GIL. Vervolgens stuurt het college de raad op 13 februari 2026 een brief met korte processchets waarin wordt aangegeven dat het college een positieve grondhouding heeft maar er moeten nog ruimtelijke, juridische en financiële zaken (o.a. rond het Didam-arrest en de PPS-constructie) worden uitgezocht. Er is inmiddels een projectleider ingezet. Het college geeft aan dat nog niet duidelijk is of het huidige burgerinitiatief uitvoerbaar is en vraagt de raad het GIL te verzoeken om een besluit aan te houden totdat helderheid over de uitzoekpunten, om te voorkomen dat besluiten worden genomen die de uitvoering ervan nagenoeg onmogelijk maken.⁵⁸

Nader onderzoek

Op 14 februari 2026 mailde het GIL naar alle fracties, de griffie en de behandelend ambtenaar het voorstel om – aansluitend bij de collegebrief van 13 februari - het proces te faseren, zodat de raad zorgvuldig geïnformeerd een goed besluit kan nemen, met als bijlage een conceptmotie.⁵⁹ Dit procesvoorstel sloot aan bij de wensen vanuit de organisatie. Betrokken medewerkers gaven aan dat het wel lastig was dat het GIL in de brief de raad ook vroeg om nu al grond beschikbaar te stellen voor het initiatief, terwijl het voor dat besluit nog te vroeg was.

⁵⁷ Raadsinformatiebrief, 10-12-2025 (25-0196922).

⁵⁸ Collegebrief aan raad, 13-2-2026 (25-0215900).

⁵⁹ Email van GIL aan fracties en griffie betreffende “Procesvoorstel woongroep GIL – Viermaster (met achtergrondinformatie), 14-2-2026. De kern van die motie was: Viermast aanwijzen als beoogde locatie, voor mei een intentieovereenkomst met GIL sluiten, projectleider aanwijzen en na het voorwerk een uitgewerkt voorstel aan de raad voorleggen.

Westland Verstandig dient met Forum voor Democratie de conceptmotie van het GIL als amendement in.⁶⁰ Daarnaast dienden D66, GroenLinks, PvdA, GWB, CDA en VVD een amendement in om nu geen definitief besluit te nemen en € 50.000 beschikbaar te stellen voor uitwerking van een nader onderbouwd voorstel.⁶¹

In de raadsvergadering van 25 februari 2026 geeft de voorzitter aan dat het voor iedereen wennen is hoe zo'n burgerinitiatief verloopt, aangezien het de eerste keer is. Het GIL spreekt in en geeft aan te respecteren dat de raad kiest voor een andere vorm van nadere uitwerking van het voorstel, en roept op tot voortbouwen op wat er al ligt en goed betrekken van het GIL daarbij.

Na beraad wordt het amendement van Westland Verstandig/Forum voor Democratie afgewezen en worden het amendement van D66 e.a. en vervolgens het geamendeerde raadsvoorstel unaniem aangenomen. Dat betekent dat de raad nog geen definitief besluit neemt over reconstructie en gezamenlijke ontwikkeling in een PPS-constructie en € 50.000 beschikbaar stelt voor uitwerken van het initiatief GIL tot een nader volledig en zorgvuldig onderbouwd voorstel zodat de raad een definitief besluit kan nemen.

Lessen

Het ontwikkelen van een groepswonenproject vergt tijd en een brede belangenafweging. Dat was voor alle betrokkenen helder. Het GIL en gemeentelijke medewerkers waren tevreden over de onderlinge contacten. Het GIL vond de betrokken medewerkers vriendelijk en welwillend, maar was al sinds 2022 bezig, geloofde inmiddels niet meer dat het langs deze weg een succes zou worden en diende daarom het burgerinitiatief in.

Het ontwikkelen van een project als dit vergt veel van de initiatiefnemers. Het vraagt uithoudingsvermogen om een dergelijk jarenlang project aan te gaan en vol te houden. Het vraagt ook veel expertise. Het GIL had in het bestuur veel competenties verzameld, die het mogelijk maakten om dit voorstel te ontwikkelen, en om ook de samenwerking met de gemeente aan te gaan.

Soms liepen de verwachtingen uiteen. Zo verwachtte het GIL een proactievere rol van de gemeente, ruimhartiger de kans benutten om met het GIL iets mogelijk te maken en ruimte te maken in wat kan. Het GIL beseft dat de gemeente met vele belangen rekening moet houden en zorgvuldig moet opereren, maar kreeg het gevoel de ambtenaren steeds te moeten overtuigen terwijl het plan in hun beleving juist een start kan zijn om de gemeentelijke ambities rond groepswonen van de grond te krijgen. De afdeling moest inderdaad breder kijken, had te maken met wettelijke eisen en beperkingen. Het stimuleren van collectieve woonvormen is een van de vele beleidsterreinen en daarbij heeft de afdeling Wonen geen doorzettingsmacht, kan bijvoorbeeld niet zeggen dat er extra bomen mogen worden gekapt om dit project mogelijk te maken.

De medewerkers geven aan dat zij herhaaldelijk de verwachtingen moesten temperen (ook van de raad). Er moest veel worden uitgezocht. De medewerkers geven aan in de allereerste brief aan de raad al aan verwachtingenmanagement te hebben gedaan: aangegeven welke stappen moesten worden doorlopen. Maar raadsleden ontvangen heel veel informatie, hebben niet alles steeds op het netvlies en leken soms te willen meegaan in de snelheid die het GIL verlangt. Daarmee moest de organisatie herhaaldelijk beargumenteren waarom het niet sneller kon.

De medewerkers geven aan dat er ambtelijk heel veel tijd in is gestoken en dat ook bij andere teams de noodzaak van capaciteitsinzet moest worden aangegeven, capaciteit die was ingezet voor (andere)

⁶⁰ Motie 12A (raad 25-2-2026).

⁶¹ Amendement 12B (raad 25-2-2026).

prioritaire projecten. De ambtelijke capaciteit staat onder druk. De politieke betrokkenheid en raadsvragen vraagt veel inzet, waardoor er minder tijd is voor andere werkzaamheden zoals andere woongroep-initiatieven.

Door het burgerinitiatief stond het plan direct op de politieke agenda, terwijl het nog in voorbereiding was. De medewerkers geven aan dat daarmee de kans bestaat op een raadsbesluit dat onverstandig of zelfs onwettig is. Het proces rond zo'n burgerinitiatief was niet helder, zowel qua bestuurlijke als ambtelijke routing. Het is niet duidelijk welke vorm er gebruikt moet worden om verder te gaan met het initiatief. De gemeente is eraan gewend dat een externe projectontwikkelaar een initiatief indient, en is daar op ingericht. Dan is de grond al van die ontwikkelaar en die heeft daar bepaalde wensen. Dit traject week daarvan af en vroeg om een aangepast maatwerk-traject, waarmee nog geen ervaring was.