

REKENKAMERONDERZOEK

INZAKE PARTICIPATIE(BELEID) VAN DE GEMEENTE WESTLAND

BESTUURLIJKE RAPPORTAGE

07-05-2026



Uitgevoerd door:

- Peter Castenmiller (PBLQ)
- Vincent van Stipdonk
- Jinne Samsom (PBLQ)
- Marian Biekart (PBLQ)

REKENKAMER WESTLAND

Inhoudsopgave

1.	Bevindingen, conclusies en aanbevelingen	2
1.1	Overzicht van de bevindingen	2
1.2	Conclusies.....	3
1.3	Aanbevelingen	5
1.4	Bestuurlijke reactie.....	7
1.5	Nawoord van de rekenkamer.....	7

1. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

1.1 Overzicht van de bevindingen

De gemeente is er voor de gemeenschap, en niet andersom. Daarom willen veel gemeenten hun samenwerking met inwoners, instellingen en bedrijven (nog) beter vormgeven. Geregeld vragen inwoners, instellingen en bedrijven zelf om meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het beleid van de gemeente. Soms nemen zij zelf initiatieven en verwachten daarbij soms een bijdrage van de gemeente.

Ook de gemeente Westland is actief bezig met participatie(beleid) en beschikt over enkele richtinggevende documenten. Zo is er in 2021 een participatieverordening opgesteld in aanloop naar de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Daarnaast is er een beleidsnota 'Participatie onder de Omgevingswet', die voortbouwt op de participatieverordening. Deze is bedoeld voor participatie in de fysieke leefomgeving. Een domeinoverstijgende visie op participatie ontbreekt. De gemeente werkt wel aan de ontwikkeling van zo'n participatievisie, die aanvankelijk eind 2025 gereed zou zijn. Dit traject is echter tijdelijk stilgelegd, mede in afwachting van de uitkomsten van dit onderzoek van de rekenkamer Westland naar participatie.

Dit rekenkameronderzoek verschaft inzicht in de uitvoering van het beleid en regels rond participatie. Dit gaat over de inzet van de gemeente voor burgerparticipatie, de (verplichte) participatie die de gemeente van initiatiefnemers verlangt bij grote projecten en over de mogelijkheden van inwoners om burgerinitiatieven te ontwikkelen. Ook is gekeken naar de rol van raadsleden bij participatie, met aandacht voor het verzwaard adviesrecht van de raad.

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Hoofdvraag

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

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in deze deelvragen:

Deelvragen	
1	<i>Beleid:</i> Hoe ziet het gemeentebreed participatiebeleid eruit, hoe zijn de (uitvoerings-) protocollen uitgewerkt en wanneer zijn deze ingegaan?
2	<i>Budget:</i> 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	<i>Uitvoering en ervaringen:</i> 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 een gemeentebreed 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	<i>Positie gemeenteraad:</i> 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?
5	<i>Burgerinitiatieven:</i> Welke ruimte geeft de gemeente Westland voor burgerinitiatieven en welke ervaringen zijn daar mee opgedaan?

De inrichting en uitvoering van het onderzoek zijn beschreven in het feitenrapport. In het feitenrapport zijn ook de bevindingen opgenomen en de deelvragen stuk voor stuk beantwoord. Dit bestuurlijk rapport gaat verder in op de daaruit afgeleide conclusies en aanbevelingen.

1.2 Conclusies

Hieronder beantwoorden we eerst de hoofdvraag. Vervolgens presenteren we vier deelconclusies die de hoofdconclusie ondersteunen en verder onderbouwen.

Hoofdvraag

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

Het participatiebeleid van Westland is gericht op het vroegtijdig, transparant en inclusief betrekken van de samenleving, om te komen tot betere besluiten, meer draagvlak en een constructieve samenwerking tussen gemeente en gemeenschap. Dit blijkt onder andere uit het collegewerkprogramma van de gemeente (2022), de verordening participatie en uitdaagrecht (2022) en de beleidsnota 'participatie onder de Omgevingswet' (2022). Deze beleidsdocumenten bevatten de algemene doelstellingen die Westland met participatie nastreeft en de kaders waarbinnen de gemeente dat doet. Er zijn enkele meer praktische instrumenten beschikbaar om medewerkers bij participatie te ondersteunen in de vorm van een participatie-toolbox. Daarnaast is er inzet van participatie- en communicatieadviseurs bij concrete projecten die vanuit hun specialisme meedenken over een passende participatie-aanpak. Maar er vindt geen gerichte sturing plaats op de invulling van participatieprojecten.

Uit het onderzoek blijkt dat er (nog) geen sprake is van een samenhangend beleidskader. Daarmee bedoelen we een participatiebeleid met duidelijke en navolgbare doelstellingen en instrumenten om daar in de praktijk uitvoering aan te geven. Dit leidt tot een situatie waarin de participatie-uitvoering onvoldoende samenhangt en of wordt gestuurd door de doelstellingen uit het beleid. Medewerkers geven in de praktijk vaak zelf invulling aan participatie, waarbij keuzes afhangen van de context, de speelruimte en persoonlijke opvattingen over wat passend is. Dit leidt tot verschillen in aanpak en toepassing tussen projecten. Er wordt niet stelselmatig gemonitord of de participatie-inspanningen bijdragen aan de gestelde doelstellingen. Het antwoord op de hoofdvraag is daarom: het kan onvoldoende worden vastgesteld of de doelen worden behaald, omdat de uitvoering te weinig is gebaseerd op de doelen en uitgangspunten uit het beleid. Daarmee willen we niet zeggen dat de doelen *niet* gehaald worden; het gebeurt alleen niet consistent, gestructureerd of herleidbaar in relatie tot de beleidsdoelstellingen.

Het antwoord op de hoofdvraag wordt verdiept aan de hand van vier deelconclusies. Die worden hieronder verder toelicht.

I. Er is geen sprake van een samenhangend beleidskader

Hoewel de gemeente Westland sinds 2021 en 2022 beschikt over verschillende beleidsdocumenten op het gebied van participatie, blijkt uit het onderzoek dat dit beleidskader medewerkers in de praktijk onvoldoende houvast biedt. Het participatiebeleid is in hoofdzaak uitgewerkt in relatie tot het fysieke domein en de verplichtingen die voortvloeien uit de Omgevingswet, zoals vastgelegd in de verordening participatie en uitdaagrecht en de beleidsnota '*participatie onder de Omgevingswet*'. Het ontbreekt echter aan een gemeentebreed kader dat ook richting geeft aan participatie in andere domeinen, zoals het sociaal domein en de dienstverlening.

We constateren daarnaast dat het beleid onvoldoende duidelijkheid biedt over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen het college van B&W, de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad. Uit het onderzoek komt naar voren dat weliswaar verschillende actoren betrokken zijn bij participatie, maar dat niet expliciet is vastgelegd wie wanneer aan zet is, wie kaders stelt, wie stuurt op de proceskwaliteit en wie verantwoordelijk is voor de doorwerking van participatieuitkomsten in de besluitvorming. Dit gebrek aan rolhelderheid bemoeilijkt de uitvoering, omdat het voor ambtenaren niet altijd duidelijk is welke ambitie het college van B&W met participatie heeft.

In het beleid worden algemene doelstellingen genoemd – zoals het vroegtijdig en transparant betrekken van de samenleving – maar deze zijn niet vertaald naar concrete keuzes over het gewenste participatieniveau, de mate van zeggenschap voor participanten of de rol van het college in participatietrajecten. Medewerkers geven aan dat zij hierdoor lastig kunnen inschatten welke participatieaanpak bestuurlijk gewenst is, wanneer een participatiecasus ambtelijk kan worden afgedaan en wanneer deze aan het college moet worden voorgelegd.

Ten slotte blijkt dat zowel de procedure voor rond het verzwaaard adviesrecht als burgerinitiatieven nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd. Voor het verzwaaard adviesrecht geldt dat er onduidelijkheid bestaat over de voorwaarden en criteria voor toepassing, evenals over de mogelijkheden om het te monitoren. Voor burgerinitiatieven geldt dat de gemeente ruimte wil bieden aan initiatieven vanuit de samenleving, maar dat niet duidelijk is vastgelegd hoe de begeleiding van initiatiefnemers eruitziet, welke verwachtingen over en weer gelden en hoe de rolverdeling is tussen initiatiefnemers, ambtelijke organisatie, college en raad. In de praktijk leidt dit ertoe dat zowel initiatiefnemers als betrokken ambtenaren zoekende zijn naar het juiste proces, wat de voortgang en kwaliteit van deze trajecten onder druk zet.

II. De gemeente wordt steeds actiever met participatie

Ondanks het ontbreken van een samenhangend beleidskader blijkt uit het onderzoek dat de gemeente Westland de afgelopen jaren wel steeds actiever is geworden met participatie. Binnen de ambtelijke organisatie is sprake van enthousiasme en een groeiende erkenning van het belang en de opbrengsten van participatie. Het onderzoek laat zien dat medewerkers bereidwilligheid tonen en zich inzetten om participatie vorm te geven binnen hun projecten.

De kwaliteit van die inzet is echter in sterke mate persoonsafhankelijk, vooral omdat de keuzes over participatie per project afzonderlijk worden gemaakt. Een uniforme aanpak is niet structureel geborgd binnen de organisatie. Hierdoor verschilt de aanpak en uitvoering van participatie van geval tot geval, afhankelijk van de betrokken medewerkers en hun ervaring met participatie. Wel kunnen medewerkers rekenen op deskundige en professionele ondersteuning door participatie- en communicatieadviseurs. Op deze expertise wordt regelmatig een beroep gedaan en deze inzet wordt door medewerkers gewaardeerd. Wel merken we op dat er momenteel geen integraal beeld van hoeveel tijd en budget aan participatie worden besteed, noch van de verdeling daarvan over projecten en domeinen. Dit kan op de lange termijn een kwetsbaarheid vormen, omdat participatie er nu bij wordt gedaan zonder dat hier -altijd- aparte middelen voor worden gereserveerd.

Het onderzoek laat zien dat de meeste participatietrajecten gebeuren op het niveau van 'meeweten' en 'meedenken' van de participatieladder. Trajecten waarin participanten meer zeggenschap krijgen, komen beperkt voor. Medewerkers geven aan dat zij hierin terughoudend zijn, mede omdat de indruk bestaat dat zowel het college van B&W als de gemeenteraad uiteindelijk graag zelf de beslissingsbevoegdheid behouden.

Ten slotte blijkt dat er binnen de organisatie weinig sprake is van een lerende aanpak. Participatietrajecten worden veelal als afzonderlijke trajecten opgezet en uitgevoerd. Evaluaties vinden beperkt plaats en lessen uit eerdere trajecten worden nauwelijks systematisch vastgelegd of gedeeld. Hierdoor ontbreekt een structureel leerproces waarmee de kwaliteit van participatie in de tijd kan worden verbeterd.

III. De kwaliteit van de participatietrajecten is wisselend

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen participatietrajecten die door de gemeente zijn vormgegeven, en participatietrajecten die door initiatiefnemers worden geleid. Voor de participatietrajecten waarvoor de gemeente aan zet is, kan worden gesteld dat de kwaliteit wisselend is. Participanten zien in veel gevallen de goede wil die van gemeentelijke participatiebijeenkomsten uitgaat. Ze spreken hun waardering uit voor de inzet van projectleiders en andere medewerkers die zich actief inspannen om participatie zorgvuldig vorm te geven. Maar er is geen sprake van een samenhangende of gestructureerde uitvoering van participatie. Daardoor verschilt de kwaliteit van participatietrajecten van geval tot geval.

In het onderzoek zijn casussen uitgelicht waarin de gemeente uitblinkt in effectieve communicatie en het organiseren van laagdrempelige en toegankelijke participatie. En waarin er zichtbare doorwerking van participatie-uitkomsten in beleid of besluitvorming is. Daartegenover staan ook voorbeelden binnen casussen waarin participanten onduidelijkheid hebben ervaren over de mate van hun invloed, over de inrichting van het participatieproces en vooral over de vraag hoe en in hoeverre hun inbreng wordt meegewogen in het uiteindelijke beleid of besluit.

Een alomvattende beoordeling van de kwaliteit van participatie is niet mogelijk gebleken, omdat de gemeente geen expliciete maatstaf heeft vastgesteld voor wat onder 'goede participatie' wordt verstaan. In dit onderzoek is daarom gebruikgemaakt van een zogeheten 'democratische bril', waarbij participatietrajecten zijn beoordeeld aan de hand van democratische waarden zoals transparantie, inclusiviteit, invloed en verantwoording. Uit deze beoordeling komt geen eenduidig beeld naar voren: sommige trajecten scoren op meerdere van deze waarden goed, terwijl andere trajecten op

één of meerdere punten tekortschieten. Communicatie over en de toegankelijkheid van participatieprocessen 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.

Als het initiatief voor participatie bij een initiatiefnemer ligt (zoals voor veel gevallen onder de Omgevingswet geldt) is de kwaliteit nog wisselender, zo laat dit onderzoek zien. Initiatiefnemers worden over hun participatie-inspanningsverplichting door de gemeente geïnformeerd, maar de begeleiding over wat participatie concreet inhoudt en wat er van hen wordt verwacht, is beperkt. Hier kan de gemeente nog stappen zetten, te meer omdat participatie vormvrij is en de huidige ondersteuning nog onvoldoende concrete handvatten en verwachtingen biedt, waardoor initiatiefnemers hier op uiteenlopende manieren invulling aan geven.

IV. Gemeenteraad pakt onvoldoende haar sturende rol

We sluiten dit onderdeel van de conclusies met de rol van de gemeenteraad met betrekking tot participatie. Participatie is een wezenlijk onderdeel van de democratie. Het is belangrijk dat raad vooraf algemene kaders stelt en in de gelegenheid wordt gesteld om achteraf het proces te beoordelen. Dit gebeurt op dit moment onvoldoende wat leidt tot de situatie waarin raadsleden niet sturend in participatie zijn. Raadsleden zijn wel betrokken bij participatietrajecten. Zo geldt in Westland de afspraak dat er geen raadsvergaderingen worden gepland die samenvallen met participatiebijeenkomsten, maar deze betrokkenheid is vooral ingegeven vanuit de volksvertegenwoordigende rol. Raadsleden willen horen en proeven wat er in de samenleving leeft, maar zijn terughoudend en pakken hun rol een stuk minder bij het sturen op de overall inrichting en kwaliteit van participatieprocessen. Sommige raadsleden vinden participatie een verantwoordelijkheid van het college van B&W. De raad stuurt beperkt op participatie, blijft op afstand van de uitvoering en positioneert zichzelf vooral bij het uiteindelijke besluit. Hierdoor blijft onduidelijk op welke momenten en op welke aspecten de raad wil meewegen of bijsturen, en welke verwachtingen de raad heeft van het college als het gaat om de kwaliteit en opbrengsten van participatie.

Het ontbreken van heldere afspraken over ambities, doelen, rollen en verantwoordelijkheden bij participatie bemoeilijkt bovendien de controlerende taak van de gemeenteraad. Uit het onderzoek blijkt bovendien dat de informatieverstrekking over participatie aan de raad hoogstens fragmentarisch plaatsvindt. Hierdoor heeft de raad beperkt zicht op lopende participatietrajecten, de gekozen aanpak en de wijze waarop participatie-uitkomsten doorwerken in beleid en besluitvorming.

Ten slotte is gekeken naar het gebruik van het verzwaard (bindend) adviesrecht, een bevoegdheid onder de Omgevingswet waarmee de gemeenteraad een bindend oordeel kan geven over bepaalde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's) met een grote impact op de omgeving. Dit instrument biedt de raad de mogelijkheid om de kwaliteit van participatie bij deze 'grote gevallen' kritisch te beoordelen en de resultaten daarvan te betrekken bij het verzwaard advies. In Westland wordt van deze mogelijkheid echter nauwelijks gebruikgemaakt. Het verzwaard adviesrecht wordt zelden tot nooit ingezet en in de praktijk niet gekoppeld aan participatie: raadsleden geven aan onvoldoende zicht te hebben op hoe participatieprocessen verlopen en op de kwaliteit daarvan, waardoor zij moeilijk kunnen beoordelen in hoeverre participatie zwaar moet wegen in hun advies of besluitvorming. Hier kan de raad meer gebruik van maken als de raad participatie-uitkomsten sterker wil betrekken bij uiteindelijke besluitvorming.

1.3 Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen. Die starten we doelbewust met een aanbeveling om als raad aan het stuur te gaan staan, en van daaruit te komen tot een samenhangend beleidskader. De aanbevelingen moeten daarom ook volgordeelijk worden gelezen, beginnend bij één en daarna de aanbevelingen die daarop volgen.

Aanbevelingen

- 1** Bespreek samen (raad & college van B&W) welke rol de raad wil nemen bij participatie. Wil de raad bijvoorbeeld ook sturen op proceskwaliteit van participatie en voor welke gevallen wil de raad betrokken worden bij participatie? Maak afspraken over de ondergrens bij participatieniveaus (is informeren bijvoorbeeld ook participatie?). Bepaal daarbij ook wat dan toetsstenen zijn voor goede participatie.

2	Bespreek hoe de raad vinger aan de pols wil houden <i>tijdens</i> de uitvoering van participatie. Spreek daarvoor algemene maar flexibele richtlijnen af, die per project kunnen worden aangepast.
3	Veranker dit vervolgens in een samenhangend beleidskader dat geldt voor alle gemeentelijke domeinen. Werk daarbij ook de regeling voor burgerinitiatieven verder uit.
4	Ga na of de huidige ambtelijke ondersteuning passend is voor het aangescherpte beleid. Reserveer expliciet tijd, budget en middelen voor de uitvoering van participatie.
5	Toets bij grote participatietrajecten of het college in de praktijk het beleidskader participatie adequaat toepast en deelnemende inwoners daadwerkelijk goed betrokken zijn. Dit is bijvoorbeeld mogelijk na te gaan aan de hand van de evaluatieverslagen van de participatietrajecten
6	Stuur op evalueren en leren: houd tussendoor en achteraf vinger aan de pols. Hoe is de proceskwaliteit van participatie? Leg in het beleidskader vast dat daarover gedurende en na afloop van participatietrajecten wordt gesproken met deelnemers. Geef het college de ruimte om op basis van die tussentijdse gesprekken met deelnemers waar nodig het participatieproces bij te sturen. Leg eveneens in het nieuwe beleidskader vast dat er evaluatieverslagen worden opgesteld en benut die om het de volgende keer beter te doen. Maak die verslagen ook toegankelijk voor raadsleden. Borg dat elk participatietraject afgesloten wordt met adequate en tijdige terugkoppeling aan de participanten
7	Spreek af om periodiek (bijvoorbeeld om de twee jaar) het beleid (en de uitwerking) ervan tegen het licht te houden. Maak daarbij gebruik van opgedane ervaringen. Doe dat het bij voorkeur samen met betrokken inwoners en stakeholders.

1.4 Bestuurlijke reactie

PM

1.5 Nawoord van de rekenkamer

PM