



Rekenkamer
gemeente Bronckhorst

Meedoen in Bronckhorst

Tussen ambitie en uitvoering



Rekenkamer Bronckhorst

Eindrapport

22 januari 2026

Inhoud

1. INLEIDING	1
2. LESSEN UIT 102 REKENKAMERRAPPORTEN OVER PARTICIPATIE	2
2.1. Wat is participatie en wat is nodig om die waardevol te laten zijn?	3
2.2. De rol van het gemeentebestuur	3
2.3. Relevante wetgeving	4
3. PARTICIPATIEBELEID IN BRONCKHORST	6
3.1. Visie, ambitie en doelstellingen van Bronckhorst op burgerparticipatie	6
3.1.1. Betekenis van participatie.....	6
3.1.2. Basisvoorwaarden.....	7
3.1.3. Succesfactoren	7
3.2. De rol van de raad, het college en de ambtelijke organisatie	8
4. PARTICIPATIE IN DE PRAKTIJK.....	9
4.1. Organisatie van en ideeën over burgerparticipatie in de gemeente	9
4.2. Participatie in de praktijk: 7 casussen	12
4.2.1. Algemeen.....	12
4.2.2. Samenvatting casussen	13
5. HOE WORDT PARTICIPATIE DOOR INWONERS ERVAREN	16
5.1. De betekenis van burgerparticipatie	16
5.2. Ervaringen in participatietrajecten	16
5.3. Inwonerinitiatieven	17
5.4. Inwonerspanel	17
5.5. De dorpsbelangenorganisaties	17
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	19
6.1. Conclusies	19
6.2. Aanbevelingen	20
BIJLAGE 1: REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B & W	22
BIJLAGE 2: NAWOORD REKENKAMER	26
BIJLAGE 3: NORMENKADER	27
BIJLAGE 4: GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN	28

1. Inleiding

In februari 2025 heeft de rekenkamer de fracties bezocht. Tijdens die gesprekken gaven de fracties suggesties voor mogelijke onderzoeksonderwerpen.

Alle fracties vonden participatie een belangrijk thema. Omdat er nu een participatieplan in de maak is en er uiterlijk eind 2026 een participatieverordening moet liggen, vindt de rekenkamer dit een goed moment voor onderzoek.

Met dit onderzoek wil de rekenkamer meer inzicht krijgen in:

- Factoren die bijdragen aan goede participatie.
- De visie en het beleid van de gemeente Bronckhorst over participatie.
- Lessen die te leren zijn uit praktijkvoorbeelden.

De centrale onderzoeksvraag is:

Hoe is participatie door de gemeente Bronckhorst vormgegeven, wat leveren deze inspanningen op voor zowel inwoners als de gemeente en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om burgerparticipatie naar een hoger niveau te brengen?

Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is, aan de hand van een aantal deelvragen, onderzoek gedaan:

1. Welke visie, ambitie en doelstellingen leven er binnen de gemeente Bronckhorst op het gebied van burgerparticipatie (zowel geschreven als ongeschreven)?
2. Welke rollen vervullen raad, college en ambtelijke organisatie met betrekking tot burgerparticipatie?
3. Hoe heeft de gemeente de inzet van burgerparticipatie binnen de eigen organisatie georganiseerd?
4. Hoe ziet burgerparticipatie er in de praktijk uit bij een aantal casussen?
 - a. Hoe ziet de samenstelling van participerende inwoners eruit?
 - b. Welke resultaten zijn geboekt?
 - c. Wat zijn knelpunten en succesfactoren?
 - d. Hoe ervaren betrokkenen de interactie en participatie?
5. Hoe wordt participatie door inwoners van Bronckhorst ervaren?
6. Welke overkoepelende lessen kunnen worden getrokken uit de casussen?

In dit onderzoek kijkt de rekenkamer niet alleen terug. Er wordt ook gekeken naar lessen voor de toekomst op basis van de ervaringen tot nu toe. De bevindingen worden getoetst aan het normenkader dat in bijlage 3 staat. Voor dit onderzoek gebruikt de rekenkamer de volgende middelen:

- Bestuderen van relevante documenten.
- (Groeps)interviews met medewerkers van de organisatie en de portefeuillehouders.
- Een enquête onder inwoners over hun ervaring met burgerparticipatie.
- Analyse van zeven verschillende participatietrajecten.
- Bijeenkomsten met inwoners die aan die trajecten hebben meegedaan.
- Bijeenkomst met dorpsbelangenorganisaties.
- Een werkbijeenkomst met raadsleden en commissieleden.

In de bijlagen van dit rapport staat de reactie van het college van burgemeester en wethouders en het nawoord van de rekenkamer. Daarnaast is er een apart bijlagenboek. Daarin staan de resultaten van de enquête en de analyse van de zeven participatietrajecten.

2. Lessen uit 102 rekenkamerrapporten over participatie

In april 2025 heeft de Vereniging van rekenkamers het rapport “*Veel gedaan, genoeg te doen*” gepubliceerd¹. In dit rapport zijn de belangrijkste inzichten uit 102 rekenkamerrapporten over participatie samengevat. Het gaat daarbij om wat participatie wel en niet is, welke voorwaarden nodig zijn om participatie waardevol te maken en welke wetgeving hierbij een rol speelt. Ook bevat het rapport aanbevelingen voor gemeenteraden.

Voordat in hoofdstuk 3 tot en met 5 de deelvragen worden beantwoord, vindt u in dit hoofdstuk de belangrijkste resultaten uit de analyse van de 102 rekenkamerrapporten die relevant zijn voor dit onderzoek.



¹ Veel gedaan, genoeg te doen; Metadossier en meta-analyse van 102 rekenkameronderzoeken naar participatie (april 2025); Vereniging van rekenkamers; Vincent van Stipdonk (zelfstandig onderzoeker/adviseur en rekenkamerlid in Delft en Breda) en Marije van den Berg (zelfstandig onderzoeker/adviseur en rekenkamerlid in Leiden-Leiderdorp).

2.1. Wat is participatie en wat is nodig om die waardevol te laten zijn?

Participatie: wat het wel en niet is

Participatie kent veel definities. In de kern gaat het om tweerichtingsverkeer tussen gemeente en inwoners.² Alleen informatie geven is geen participatie; voor participatie is interactie nodig en ruimte voor echte inbreng en invloed van inwoners. Deze constatering sluit overigens niet aan bij de landelijk gehanteerde participatieladder waarin informeren als eerst trede is opgenomen.

Participatie is ook niet bedoeld als middel om achteraf draagvlak te creëren voor al genomen besluiten. Dat leidt vaak tot teleurstelling bij inwoners en kan het vertrouwen in de gemeente schaden. Daarnaast blijkt uit onderzoeken dat participatiebeleid geen strak keurslijf mag zijn. Te veel nadruk op regels en procedures kan leiden tot verstarring. In de praktijk zijn flexibiliteit en maatwerk nodig.

De kern van goede participatie

Goede participatie vraagt om een gestructureerd en transparant proces. Inwoners moeten actief worden betrokken, hun inbreng moet serieus genomen worden en de uitkomsten moeten bijdragen aan betere besluiten en meer draagvlak. De gemeente moet vooraf duidelijk zijn over de spelregels en verwachtingen. De gemeenteraad speelt een actieve rol in het bewaken van de kwaliteit van participatie.

Basisvoorwaarden

Uit de rekenkamerrapporten komen voorwaarden naar voren die nodig zijn voor waardevolle participatie:

- Er moet een oprechte bereidheid zijn om samen te werken en inwoners invloed te geven.
- De gemeenschap moet tijdig betrokken worden, dus als er nog keuzes te maken zijn.
- Er moet duidelijkheid zijn over wat al vaststaat en wat nog openligt.
- Er moet gezorgd worden voor diversiteit in deelnemers en werkvormen.
- Na afloop moet er een zorgvuldige terugkoppeling zijn: wat is er gedaan met de inbreng?
- Er zijn voldoende tijd, middelen, menskracht en kennis nodig.
- De rolverdeling tussen raad, college en organisatie moet helder zijn.

Succesfactoren

De rapporten noemen factoren die bijdragen aan succesvolle participatie:

- Actief luisteren, ook naar kritische geluiden.
- Uitgaan van de leefwereld van inwoners, niet alleen vanuit de bestuurlijke context.
- Durven loslaten en ruimte geven aan initiatieven van inwoners.
- Een cultuur van leren en experimenteren: fouten maken mag.
- Een duidelijk aanspreekpunt voor initiatiefnemers.
- Een evenwichtige afweging tussen individuele/groepsbelangen en het algemeen belang.
- Aandacht voor de uitvoeringspraktijk.

2.2. De rol van het gemeentebestuur

De Gemeentewet geeft de burgemeester een bijzondere verantwoordelijkheid bij participatie. In artikel 170, lid 1c staat dat de burgemeester moet toezien op de kwaliteit van de procedures rond burgerparticipatie. Uit de meeste rekenkamerrapporten blijkt echter dat vaak niet duidelijk is hoe deze

² Dit komt overeen met definitie uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau (23 september 2022; 36210): "Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij inwoners, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid."

formele verantwoordelijkheid precies is ingevuld of zou moeten worden ingevuld. Ook is niet goed zichtbaar wat dit betekent voor de kwaliteit van participatie.

De rol van volksvertegenwoordigers bij participatie is volgens de rapporten nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Veel raadsleden ervaren spanning tussen hun rol in de representatieve democratie en de opkomst van meer participatieve vormen. Zij zoeken daarbij een evenwicht. Enerzijds is structuur nodig, maar te veel regels en kaders kunnen participatie verstarren. Anderzijds kan volledige flexibiliteit zorgen voor onduidelijkheid. Ook is het een uitdaging om als raad gekozen plannen uit te voeren en tegelijk ruimte te laten voor initiatieven uit de samenleving. Daarbij moeten raadsleden leren ondersteunen zonder het eigenaarschap van inwoners over te nemen.

Aandachtspunten voor de raad

Uit de analyse van de 102 rekenkamerrapporten komen zes aandachtspunten naar voren die de raad kan helpen zijn rol te versterken:

- Vraag het college niet om een allesomvattend beleidskader, maar om richtlijnen die ruimte laten voor maatwerk per situatie.
- Wees transparant over welke keuzes politiek beïnvloedbaar zijn en welke kaders al vastliggen, zodat inwoners weten waar hun invloed ligt.
- Beperk betrokkenheid niet tot kaders stellen vooraf en controle achteraf, maar blijf tijdens het hele proces in contact met wat er in de samenleving speelt.
- Stimuleer het college te investeren in duurzame relaties met inwoners, in plaats van alleen projectmatige participatie.
- Beoordeel participatie niet alleen op aantallen deelnemers of uitkomsten, maar ook op de ervaren eerlijkheid van het proces.
- Reflecteer regelmatig op de balans tussen representatieve en participatieve democratie en bespreek wat dit betekent voor de lokale praktijk.

2.3. Relevante wetgeving

Nieuwe wetten, zoals de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau, geven een impuls aan participatie. Het daadwerkelijke effect van deze wetten is echter nog beperkt onderzocht.

Omgevingswet

De Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in werking trad, benoemt participatie op meerdere plaatsen. De wet verplicht dat belanghebbenden in een vroeg stadium worden betrokken bij de besluitvorming over projecten of activiteiten³. Wat dit in de praktijk betekent voor de kwaliteit en vorm van participatie is op dit moment nog niet duidelijk.

Wet versterking participatie op decentraal niveau

Sinds 1 januari 2025 is de Wet versterking participatie op decentraal niveau van kracht. Deze wet moet de betrokkenheid van inwoners vergroten bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Gemeenten zijn verplicht om een participatieverordening op te stellen. Ook wordt het Uitdaagrecht (Right to Challenge) wettelijk vastgelegd.

³ In het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling staan regels over participatie. Regels over participatie zijn ook opgenomen in wettelijke instrumenten als de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan, het projectbesluit en de omgevingsvergunning (<https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/participatie/participatie-instrumenten/participatie-instrumenten-omgevingswet/>).

Naar aanleiding van het advies van de Raad van state zegt de regering over de verhouding van burgerparticipatie tot het representatieve stelsel het volgende⁴:

“Naar het oordeel van de regering past het bij uitstek bij de kaderstellende rol van de gemeenteraad, ... “dat zij de voorwaarden stellen voor de wijze waarop inwoners en maatschappelijke partijen betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het decentrale beleid. ... De belangen die inwoners en maatschappelijke partijen inbrengen en die zij met hun initiatieven willen dienen, zullen steeds moeten worden gewogen in het algemeen belang waarvoor de raad” ... “verantwoordelijk zijn. Dat betekent dat deze bijzondere belangen moeten worden afgewogen tegen de belangen van andere inwoners en belanghebbenden. Ook is het aan de raad om te verhelderen binnen welke financiële kaders er moet worden gehandeld, hoe daarover verantwoording wordt afgelegd, en hoe kan worden beoordeeld of sprake is van doelmatige en doeltreffende uitvoering van beleid. Heldere kaderstelling in een participatieverordening biedt duidelijkheid en draagt bij aan het verwachtingsmanagement hoe inwoners invloed en zeggenschap kunnen uitoefenen in de verschillende beleidsfasen.”

Uitdaagrecht

Het Uitdaagrecht geeft inwoners de mogelijkheid om de gemeente uit te dagen om bepaalde taken – inclusief budget – over te nemen, als zij denken dat dit beter, slimmer of goedkoper kan. De gemeente bepaalt de voorwaarden, zoals welke taken hiervoor in aanmerking komen en hoe inwoners dit recht kunnen gebruiken. Deze regels moeten worden vastgelegd in de participatieverordening, die uiterlijk eind 2026 moet zijn vastgesteld. Uit de weinige rekenkameronderzoeken die dit onderwerp behandelen, blijkt dat het instrument nog nauwelijks wordt toegepast.

Wmo

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), ingevoerd op 1 januari 2007, gaf eerder al een impuls aan participatie. Gemeenten zijn verplicht cliënten en inwoners te betrekken bij het Wmo-beleid. Vaak gebeurt dit via Wmo-raden, die het college van B&W adviseren. Ook vormen zoals cliëntenparticipatie en medezeggenschaps- of adviesraden horen hierbij. In de 102 onderzochte rekenkamerrapporten wordt deze vorm van participatie echter nauwelijks geëvalueerd.

⁴ Het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen (Wet versterking participatie op decentraal niveau); Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 210, nr. 4 Advies afdeling advisering raad van state en nader rapport.

3. Participatiebeleid in Bronckhorst

In dit hoofdstuk treft u de bevindingen aan op de eerste twee deelvragen.

1. Welke visie, ambitie en doelstellingen leven er binnen de gemeente Bronckhorst op het gebied van burgerparticipatie (zowel geschreven als ongeschreven)?
2. Welke rollen vervullen raad, college en ambtelijke organisatie met betrekking tot burgerparticipatie?

3.1. Visie, ambitie en doelstellingen van Bronckhorst op burgerparticipatie

Gemeente Bronckhorst heeft zijn ambitie op participatie niet opgeschreven in een beleidsplan of beleidsvisie met SMART doelstellingen. Wel is er een handleiding participatie voor de uitvoeringspraktijk. De handleiding bevat geen SMART geformuleerde doelstellingen en ook geen instrumenten. De handleiding is geschreven vanuit de eisen van de Omgevingswet waarbij inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten kunnen deelnemen aan beleid- en besluitvormingsprocessen. Het initiatief ligt daarbij bij de gemeente. De gemeente Bronckhorst beschikt niet over beleidsinstrumenten om initiatieven vanuit de samenleving te stimuleren dan wel te ondersteunen. In de interviews wordt aangegeven dat de gemeente hier wel voor wel open staat en dat er in de praktijk ook dergelijke initiatieven zijn. De gebiedsambtenaren zijn het eerste aanspreekpunt voor inwoners en gaan periodiek in gesprek met de Dorpsbelangenorganisaties. Het uitdaagrecht krijgt een plaats binnen de nieuwe participatieverordening. Meedoen in Bronckhorst en de sociale kaart zijn voorbeelden van reeds bestaande initiatieven. Aandacht voor het waarborgen van continuïteit in dergelijke processen wordt als belangrijk aandachtspunt genoemd. Ook burgerinitiatieven komen voor, voornamelijk op fysiek vlak (zoals speeltuinen en motorcrossbanen).

Naar de toekomst toe wil Bronckhorst groeien naar een netwerkorganisatie waar de maatschappelijke vraagstukken centraal gesteld worden. Op die manier wordt de expertise verzameld met ketenpartners. Participatie moet niet meer per project plaatsvinden. Het moet een continue manier van werken worden.

In de paragraaf 3.1.1 tot en met 3.1.3 is de handleiding participatie naast de inzichten gelegd uit de 102 rekenkamerrapporten over participatie (zie de gekleurde vlakken). Over wat participatie wel en niet is, de basisvoorwaarden en de succesfactoren.

3.1.1. Betekenis van participatie

Bronckhorst hanteert in de handleiding de volgende definitie voor participatie:

“Participatie is de interactie tussen een initiatiefnemer en de omgeving waarin het initiatief ontwikkeld wordt. De initiatiefnemer kan zowel een persoon zijn die iets binnen Bronckhorst wil regelen als de gemeente zelf zijn. Participatie kan verschillende doelen hebben: van het realiseren van betere plannen, het vergroten van betrokkenheid tot het nemen van verantwoordelijkheid voor de eigen omgeving. Inzicht in en afweging van belangen en standpunten zijn daarvoor nodig. Hierover ga je met elkaar het gesprek aan, respectvol en werkend aan vertrouwen.”

BETEKENIS PARTICIPATIE

- Tweerichtingsverkeer tussen gemeente en gemeenschap
- Informeren is geen participatie
- Een samenwerkingsproces; geen draagvlakmachine
- Moet in de praktijk vorm krijgen, niet alleen op papier

In tegenstelling tot wat staat in het rapport *“Veel gedaan, genoeg te doen”* van de Vereniging van Rekenkamers, hoeft participatie in gemeente Bronckhorst niet altijd tweerichtingsverkeer te zijn. In de handleiding staat dat per traject moet worden bekeken welke trede van de participatieladder het beste past. Dat kan ook eenzijdige communicatie zijn, zoals het informeren van inwoners. Uit de reactie van

de ambtelijke organisatie blijkt dat de gemeente de landelijke participatieladder gebruikt, maar dat men informeren in de praktijk vaak te beperkt vindt om van echte participatie te spreken.

Volgens de handleiding is participatie altijd maatwerk. De vorm wordt niet tijdens het proces bepaald, maar vooraf vastgelegd met behulp van een stappenplan. Participatie is daarbij niet alleen bedoeld om draagvlak te creëren, maar ook om de kwaliteit van een initiatief te verbeteren. In de praktijk wordt het stappenplan echter niet altijd volledig gevolgd.

3.1.2. Basisvoorwaarden

In de handreiking van gemeente Bronckhorst komen enkele basisvoorwaarden voor goede participatie terug. Zo is communicatie over kaders en verwachtingen onderdeel van het stappenplan. Daarbij wordt ook stilgestaan bij het verschil tussen het algemeen belang en individuele belangen. Verder wordt benadrukt dat vooraf moet worden nagedacht over de tijd, capaciteit en het budget die nodig zijn voor het proces.

BASISVOORWAARDEN

- Bereid tot echt samen werken = invloed geven
- Tijdig: er valt nog iets te kiezen
- Transparante communicatie over kaders & verwachtingen
- Diversiteit deelnemers & werkvormen
- Zorgvuldige terugkoppeling wat met inbreng is gedaan
- Voldoende tijd, middelen uitvoering
- Heldere rolverdeling tussen raad, college & organisatie

Het stappenplan bevat daarnaast een bepaling over welke groepen betrokken moeten of kunnen worden. Daarbij wordt niet gewezen op het belang van diversiteit van deelnemers. Ook het delen van de opbrengsten of resultaten van gesprekken maakt deel uit van het stappenplan. Over een terugkoppeling van wat er daadwerkelijk met de inbreng van inwoners is gedaan, wordt niet gesproken.

Omdat gemeente Bronckhorst ook eenzijdige communicatie als participatie aanmerkt, is niet in alle participatietrajecten sprake van invloed van inwoners. Zo werkt Bronckhorst met een participatietrap met vier treden, waarvan de eerste twee (informeren en inventariseren) geen invloed geven⁵. Tot slot gaat de handleiding niet in op de rolverdeling tussen raad, college en organisatie.

3.1.3. Succesfactoren

In de handleiding van gemeente Bronckhorst zijn veel elementen opgenomen die bepalend zijn voor het succes van participatie. Het stappenplan benadrukt dat het belangrijk is aan te sluiten bij de belevingswereld van betrokkenen en de communicatie daarop af te stemmen. Voor voorbeelden van werkvormen wordt verwezen naar de Participatiebox.

De handleiding stelt dat participatie neerkomt op het bieden van ruimte voor een gesprek: een uitwisseling van ideeën, meningen, standpunten en belangen. Dit sluit niet aan bij de gehanteerde definitie, waarin ook eenzijdige communicatie (alleen informeren) als participatie wordt aangemerkt. Voor een dergelijk gesprek is immers geen wisselwerking nodig.

Daarnaast wordt in de handleiding aandacht besteed aan de uitvoeringspraktijk.

Uitgangspunt is dat binnen de organisatie één collega de regie voert over het gehele proces, inclusief participatie en communicatie. Ook het belang van leren en experimenteren wordt nadrukkelijk genoemd.

SUCCESFACTOREN

- Actief luisteren; ook naar kritische geluiden
- Werken vanuit leefwereld van inwoners ipv systeem
- Ruimte geven aan initiatieven uit samenleving
- Cultuur van leren en experimenteren
- Een duidelijk aanspreekpunt
- Evenwichtige afweging belangen & algemeen belang

⁵ De participatietrap heeft 4 treden: 1) meeweten: informeren; 2) Meedenken: inventariseren; 3) Meewerken: verdiepen; 4) Samendoen: co-creatie.

3.2. De rol van de raad, het college en de ambtelijke organisatie

De rolverdeling tussen raad, college en organisatie in participatietrajecten is niet vastgelegd in een beleidsplan, maar komt wel terug in enkele startnotities. In de startnotities van Hiddinksweide en Zelhem wordt het volgende beschreven:

- **Ambtelijke organisatie**
 - Ziet toe op een goed proces en adviseert het college van B&W.
 - Verzamelt specifieke input en vertaalt deze naar ontwerpen.
 - Zorgt voor terugkoppeling naar anderen.
- **College**
 - Weegt belangen af.
 - Neemt besluiten in het algemeen belang.
- **Gemeenteraad**
 - Stelt kaders en beleid vast.
 - Neemt besluiten in het algemeen belang.
 - Controleert het bestuur.

De rol van de gemeenteraad

Uit de analyse van 102 rekenkamerrapporten blijkt dat veel raadsleden worstelen met hun rol in participatietrajecten. Daarom zijn in het document aandachtspunten opgenomen die de raad kunnen helpen om zijn rol en invloed verder te versterken.

De rolverdeling tussen raad, college en organisatie wordt door geïnterviewden uit de ambtelijke organisatie als helder ervaren, maar het is belangrijk om hier blijvend afspraken over te maken. Als het college participatie wil stimuleren, moet de raad daar een positie in kunnen innemen. Goed procesmanagement is daarbij essentieel: projectleiders ondersteunen het proces, het college wordt tijdig geïnformeerd en bewonersavonden worden georganiseerd.

ROL GEMEENTERAAD

- Richtlijnen boven blauwdrukken
- Transparantie: wat is bespreekbaar en wat staat al vast
- Actievere raadsbetrokkenheid in het hele proces
- Investeren in gemeenschapskracht: permanent contact
- Stuur op ervaren eerlijkheid proces alle betrokkenen
- Reflectie op balans representatieve & participatieve democratie

Op 22 mei 2025 is hierover gesproken met een delegatie van de gemeenteraad. In dit gesprek kwamen de succes- en faalfactoren van participatietrajecten en de rol van de raad aan bod. Daaruit blijkt dat de raad vooral een rol vervult aan de start van een traject, maar tijdens het vervolg vaak meer op afstand blijft. Actieve informatievoorziening vindt meestal plaats wanneer een traject niet goed verloopt. Raadsleden vragen zich af of zij niet ook betrokken moeten blijven wanneer een traject wél goed gaat.

Verder kwam naar voren dat in Bronckhorst de basisvoorwaarden en succesfactoren, zoals beschreven in hoofdstuk 2, bepalend zijn voor het slagen van een participatietraject. Daarnaast benoemden de raadsleden een aantal specifieke aandachtspunten voor de lokale situatie:

- Participatie is niet altijd nodig; het moet meerwaarde hebben en mag geen voorafgaand conflict opleveren tussen algemeen en individueel of lokaal belang.
- Niet alleen de diversiteit van deelnemers is belangrijk, maar ook hoeveel mensen meedoen en of zij zich kunnen vinden in de uitkomsten.
- Betrokkenen moeten vroeg in het proces worden meegenomen.
- De vraagstelling moet open zijn. Vragen stellen in plaats van uitsluitend mededelingen doen.
- Kaders, doelstellingen en tijdspad moeten vooraf duidelijk zijn en met de deelnemers worden gecommuniceerd. De raad blijft verantwoordelijk voor de besluitvorming.
- Het traject moet tussentijds worden geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.
- Het is van belang een gedeeld beeld te creëren en een zorgvuldig proces te waarborgen.

4. Participatie in de praktijk

In dit hoofdstuk treft u de bevindingen aan op de deelvragen 3 en 4:

3. Hoe heeft de gemeente de inzet van burgerparticipatie binnen de eigen organisatie georganiseerd?
4. Hoe ziet burgerparticipatie er in de praktijk uit bij een aantal casussen?
 - a. Hoe ziet de samenstelling van participerende inwoners eruit?
 - b. Welke resultaten zijn geboekt?
 - c. Wat zijn knelpunten en succesfactoren?
 - d. Hoe ervaren betrokkenen de interactie en participatie?

4.1. Organisatie van en ideeën over burgerparticipatie in de gemeente

In deze paragraaf wordt beschreven hoe burgerparticipatie binnen gemeente Bronckhorst is georganiseerd, hoe geïnterviewden uit de gemeente hierover denken, welke basisvoorwaarden hierbij gelden en welke factoren bepalend zijn voor het succes van een participatietraject. Hierin zijn niet de meningen van inwoners meegenomen; deze treft u aan in paragraaf 4.2 en hoofdstuk 5.

Organisatie binnen de gemeente

De taken en verantwoordelijkheden bij participatietrajecten zijn niet vastgelegd in een beleidsplan, maar de procedure maakt deel uit van de handleiding participatie. Hoe deze handleiding in de praktijk wordt toegepast, is afhankelijk van de professionaliteit van de beleidsmedewerker. De communicatie-afdeling ondersteunt hierbij. De gebiedsmanagers worden in sommige gevallen wel en in sommige gevallen niet vanaf de start bij het traject betrokken.

Niet altijd wordt een startdocument (ook wel projectplan genoemd) opgesteld. Bij ruimtelijke projecten waar dit wel is gedaan (zoals Hiddinksweide en Zelhem Het Loo) zijn de interne organisatie en de samenwerking met de ontwikkelaar opgenomen. De interne organisatie bestaat in hoofdlijnen uit een bestuurlijk opdrachtgever, een ambtelijk opdrachtgever, een projectleider, een projectteam en een stuurgroep. Waar nodig worden collega's met specifieke expertise betrokken, bijvoorbeeld op het gebied van financiën, economie of zorg en welzijn. Voor participatie binnen projecten ligt de verantwoordelijkheid voor communicatie primair bij de kennishouders, terwijl de projectleider inhoudelijke input levert.

Ook in het projectplan *Gebiedsvisie Sport en leefbaarheid* is aandacht besteed aan de organisatie van burgerparticipatie. Hierin heeft de kerngroep van inwoners en organisaties een centrale rol: zij bepalen de invulling van activiteiten en participatie. Deze groep wordt ondersteund door een aanjaagteam vanuit de gemeente bestaande uit een procesbegeleider, kwartiermaker en communicatieadviseur. In dit team zijn geen collega's met inhoudelijke expertise opgenomen die de haalbaarheid van initiatieven kunnen toetsen.

Als er een startdocument wordt opgesteld, motiveert de gemeente waarom en op welke wijze belanghebbenden worden betrokken.

Betekenis van participatie

Geïnterviewden uit de ambtelijke organisatie zien participatie binnen de gemeente vooral als wettelijke taak in het kader van de Omgevingswet. Participatie betekent dat belanghebbenden tijdig worden betrokken om het proces soepel te laten verlopen. Binnen het sociaal domein speelt de participatieraad een rol. Samenwerking met de samenleving ten behoeve van de gemeenschap geldt daarbij als uitgangspunt.

De meeste geïnterviewden geven aan dat participatie tweerichtingsverkeer moet zijn: belanghebbenden moeten kunnen meepraten. Informeren alleen is onvoldoende, maar meedenken is niet hetzelfde als meebeslissen. Meebeslissen kan alleen als daar vooraf expliciet voor is gekozen. Besluitvorming blijft bij college en gemeenteraad. Participatie kan helpen weerstand te beperken, maar leidt niet automatisch tot draagvlak.

Verder geven de geïnterviewden aan dat de hoofdlijnen van het participatietraject al vroeg in het proces moeten worden bepaald. Tegelijkertijd moet de aanpak flexibel blijven, zodat deze kan worden aangepast aan de situatie.

Basisvoorwaarden

Volgens de geïnterviewden is het voor goede participatie belangrijk dat vanaf het begin duidelijk is waar deelnemers invloed op hebben en wat niet meer bespreekbaar is. Vooral ook omdat mensen vaak denken dat participatie betekent dat ze ook mogen meebeslissen. En daar gaat uiteindelijk het gemeentebestuur over. Zowel de inhoud als het proces moeten helder zijn. Ook vinden zij het belangrijk dat er zorgvuldig wordt teruggekoppeld wat er met de inbreng is gedaan en dat goed wordt uitgelegd waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Als er wordt afgeweken van gemaakte afspraken, moet duidelijk worden uitgelegd welke keuzes zijn gemaakt en waarom.

Het is belangrijk dat de verwachtingen vooraf goed worden besproken en vastgelegd. Zo kan later worden beoordeeld of deze verwachtingen ook echt zijn waargemaakt. Dit is niet alleen belangrijk voor de gemeente, maar ook voor de deelnemers aan het participatietraject. Wanneer de gemeente uiteindelijk een besluit neemt waar een deel van het dorp het niet mee eens is, krijgen juist de deelnemers soms de schuld. Zij worden dan aangesproken op een uitkomst waar ze niet zelf over beslissen.

Hoewel de rol van de ontwikkelaar belangrijk is, hangt het succes vooral af van de bereidheid van alle betrokkenen om mee te doen. Participatie wordt gezien als een coproductie: niet alleen de gemeente, maar ook andere partijen hebben hierin een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Er moet nog iets te kiezen zijn; bijvoorbeeld door te werken met scenario's of keuzemogelijkheden. De raad en het college bepalen samen hoeveel ruimte er is voor invloed van inwoners. Soms is participatie niet zinvol; ook dat vraagt om een duidelijk besluit en heldere communicatie vanuit het gemeentebestuur. Projectfasen moeten worden afgesloten volgens het principe 'besloten is besloten'. Tijdige en zorgvuldige communicatie en transparantie over procesverloop zijn hierom essentieel.

Volgens de geïnterviewden is het belangrijk om een zo divers mogelijke groep deelnemers samen te stellen. Dat gaat verder dan alleen de omwonenden binnen de cirkel die op de plattegrond rond een ontwikkeling wordt getrokken. Denk daarbij ook aan contact met gebiedsambtenaren, collega's die in het betreffende gebied wonen en een check van sociale media. In de praktijk blijkt dat echter moeilijk. Veel inwoners hebben weinig tijd of willen hun vrije uren niet besteden aan deelname aan een traject. Gemeenten proberen wel om meer mensen te betrekken dan alleen de 'usual suspects'. Tegelijkertijd heeft werken met deze bekende groep ook voordelen. Zij zijn vaak sterk betrokken bij hun omgeving, hebben veel kennis en ervaring en zijn bereid om tijd te investeren.

Succesfactoren

Door de geïnterviewden zijn diverse succesfactoren benoemd. Het is belangrijk de juiste mensen in te zetten, kennis en ervaring te benutten en alle relevante belanghebbenden vroegtijdig te betrekken. Investeren aan de voorkant, wanneer er nog ruimte is om aanpassingen te doen, zorgt voor positieve energie. Dat is beter dan pas aan de achterkant te reageren op zienswijzen. De tijd die nu vaak naar het einde van het proces gaat, kan beter in de positieve beginfase worden gestoken. Een open en constructieve houding is daarbij noodzakelijk. Participatie en belangenbehartiging moeten niet door elkaar lopen: het algemeen belang moet altijd vooropstaan.

Ook de wijze van communicatie wordt als belangrijk genoemd: korte communicatielijnen, een vast aanspreekpunt, regelmatig contact, goede verslaglegging en volledige informatievoorziening via de website. Het opdelen van het traject in fasen, die telkens worden afgesloten met een besluit, draagt bij aan duidelijkheid en voortgang. Evaluatie van participatie wordt wel als succesfactor gezien maar gebeurt nog niet structureel. Wel wordt bij nieuwe projecten gekeken naar ervaringen uit eerdere trajecten.

Enkele geïnterviewden merken op dat het moeilijk is om precies te bepalen wat 'goede participatie' is. Is dat het geval als er geen bezwaren worden ingediend? Kan participatie ook goed zijn als inwoners het niet eens zijn met een ontwikkeling in hun buurt?

Rol van de gemeenteraad

Uit de interviews blijkt dat college en raad duidelijke kaders stellen over doelstellingen, planning en voorwaarden van participatietrajecten. De raad vervult daarbij twee belangrijke rollen:

- toehoorder, die maatschappelijke inbreng opvangt en signaleert wat er leeft;
- toezichthouder, die bewaakt of gemaakte afspraken en kaders worden nageleefd.

Bij belangrijke mijlpalen in een traject is aanwezigheid van de wethouder gewenst. Daarnaast wordt de raad aangemoedigd om ook buiten verkiezingstijd regelmatig contact te houden met inwoners en organisaties, zodat hij goed weet wat er speelt in de samenleving.

Volgens de geïnterviewden uit de ambtelijke organisatie functioneert het bestuur in Bronckhorst goed. Raadsleden en collegeleden nemen hun verantwoordelijkheid serieus, investeren in persoonlijke relaties en zijn doorgaans goed geïnformeerd. Ook worden projectleiders en de programmamanager gesteund in hun werk. In gesprekken wordt benadrukt dat zowel college als raad consistent communiceren.

Inwoners kunnen tijdens een Politieke Avond inspreken. Zij krijgen drie minuten de tijd om hun mening te geven over een geagendeerd of niet-geagendeerd onderwerp. Raadsleden kunnen daarna vragen stellen aan de inspreker en aan elkaar. De raad bepaalt vervolgens of, en hoe, deze inbreng wordt meegenomen in een oordeelsvormende tafel of raadsvergadering. Medewerkers uit de ambtelijke organisatie geven aan dat raadsleden respectvol omgaan met de inbreng van inwoners en bedrijven. De inwoners die wij in dit onderzoek hebben gesproken én die hebben ingesproken, ervaren dit echter anders. Zij voelden zich niet voldoende gehoord. Zie ook paragraaf 4.2.

Om participatie verder te ontwikkelen is het van belang dat college, raad en organisatie gezamenlijk het gesprek voeren over de vraag hoe zij als één geheel de volgende stap zetten. Hierbij hoort ook het verkennen van hoe de raad tijdens het proces beter in verbinding kan blijven met inwoners.

4.2. Participatie in de praktijk: 7 casussen

Om beter in beeld te krijgen hoe participatie in de praktijk plaatsvindt, is een zevental burgerparticipatietrajecten diepgaander geanalyseerd. Hierbij is niet alleen gebruik gemaakt van de aanwezige documentatie. Ook is aan de gemeente en inwoners gevraagd hoe zij de participatie hebben ervaren. Daartoe hebben interviews (ambtelijke organisatie en portefeuillehouders) en een tweetal bijeenkomsten met inwoners plaatsgevonden. Hierbij wordt opgemerkt dat vooral inwoners aan de bijeenkomsten hebben deelgenomen die niet tevreden waren over het doorlopen participatietraject. Aan de bijeenkomsten hebben geen deelnemers aan de Hummelose Charettes deelgenomen; deelnemers aan de participatie bij Zelhem Het Loo en Leefbaar en Sportief Bronckhorst waren minimaal vertegenwoordigd.

De 7 onderzochte participatietrajecten:

- 1) Uitbreidingslocatie Hengelo: Hiddinks weide
- 2) Uitbreidingslocatie Hummelo: de Hummelose Charettes
- 3) Uitbreidingslocatie Zelhem het Loo
- 4) Casus Kompaan college (Almenseweg Vorden)
- 5) Opvanglocatie voor jonge vluchtelingen in Hengelo
- 6) Leefbaar en Sportief Bronckhorst
- 7) Duurzame energie en windmolens

Bij de keuze van casussen is rekening gehouden met de input van raadsleden en ambtelijke organisatie. Daarbij is gevraagd om casussen die succesvol en casussen die minder succesvol (zijn) verlopen. De bevindingen in deze paragraaf zijn vooral gebaseerd op de ervaringen van inwoners, aangevuld met de ervaringen van medewerkers van de ambtelijke organisatie.

In dit hoofdstuk beperken we ons tot de hoofdlijnen. Een meer uitgebreide analyse treft u aan in het Bijlagenboek.

4.2.1. Algemeen

Uit de 7 onderzochte casussen blijkt dat de gevoeligheid van een onderwerp, duidelijke kaders vooraf en transparante communicatie bepalend zijn voor de mate van draagvlak en weerstand. Gevoelige onderwerpen (Duurzame energie en windmolens, Kompaan college, Opvanglocatie voor jonge vluchtelingen in Hengelo) geven meer kans op polarisatie. Procesdiscipline werkt: bij de Hummelose charettes en uitbreidingslocatie Zelhem Het Loo waren de spelregels duidelijk, met regelmatige updates.

Als locatiekeuzes al vaststaan maar dit niet helder en consequent wordt uitgelegd (casus Hiddinkswede, Kompaan college, Opvanglocatie voor jonge vluchtelingen in Hengelo, Duurzame energie en windmolens), groeit het wantrouwen. Inwoners ervaren dan late of onvolledige informatie en het gevoel dat ze wel mogen praten maar geen invloed hebben.

Een strak proces helpt: duidelijke spelregels, goede verslaglegging, zichtbaar 'u zei – wij deden', en één lijn tussen college, project en partners (zoals ontwikkelaars of COA) voorkomen ruis en misverstanden.

4.2.2. Samenvatting casussen

1. Uitbreidingslocatie Hengelo: Hiddinks weide

Positieve ervaringen	Negatieve ervaringen
• Informatieavonden en gelegenheid tot vragen stellen. • Beschikbaarheid van documentatie. • Ambtenaren gaven toelichting.	• Groot wantrouwen en gevoel van schijnparticipatie. • Geen invloed op locatiekeuze. • Rapporten kwamen te laat of onvolledig. • Gebrekkige terugkoppeling en transparantie bij Woo-verzoeken. • Inspreektekst van bewoner aangepast → tast vertrouwen aan.
Aandachtspunten voor de toekomst	
• Betrek inwoners vanaf het begin, vóórdat besluiten zijn genomen. • Geef echte invloed of start geen participatietraject. • Laat duidelijk zien wat met suggesties is gedaan en waarom keuzes zijn gemaakt. • Publiceer alle relevante rapporten tijdig, volledig en transparant. • Begeleid participatie door een onafhankelijke partij. • Stel volkshuisvesting boven korte-termijn marktbelangen.	

2. Uitbreidingslocatie Hummelo: de Hummelose Charettes

Positieve ervaringen	Negatieve ervaringen
• Divers samengestelde klankbordgroep. • Regelmatige updates en communicatie, ook zonder voortgang. • Heldere uitleg waarom punten soms niet zijn overgenomen. • Betrokkenheid wethouder, projectleider en eigenaar grond. • Bijeenkomsten buiten gemeentehuis zorgden voor neutrale sfeer.	• Nadat de gemeente was aangesloten bij het initiatief vanuit het dorp en er een locatie bepaald was, pakte de gemeente erg snel door. Sneller dan dat de inwoners verwacht hadden. Niet iedereen was er al klaar voor wat tot lichte weerstand leidde. De inwoners werden onvoldoende meegenomen bij het opstellen van het tijdsplan en de planning.
Aandachtspunten voor de toekomst	
• Blijf werken met diverse klankbordgroepen. • Communiceer ook bij geen nieuws. • Blijf bijeenkomsten op neutrale locaties houden.	

3. Uitbreidingslocatie Zelhem het Loo

Positieve ervaringen	Negatieve ervaringen
• Enthousiasme, draagvlak en creativiteit. • Kleinschalige participatie werkte goed. • Brede inzet van middelen: sleutelfiguren, sociale media, persoonlijke benadering. • Externe begeleiding verhoogde vertrouwen.	• Afspraken niet altijd goed vastgelegd. • Niet alle inwoners bereikten informatie via website.
Aandachtspunten voor de toekomst	
• Leg afspraken duidelijk vast en publiceer ze. • Gebruik meerdere communicatiekanalen naast website. • Blijf kleinschalige en persoonlijke vormen inzetten.	

4. Casus Kompaan college (Almenseweg Vorden)

Positieve ervaringen	Negatieve ervaringen
• Later in proces betere projectleiding en communicatie. • Participatie kwam meer op de agenda.	• Besluit leek vooraf vast te staan. • Omwonenden niet erkend als belanghebbenden. • Informatie gebrekkig en onvolledig. • Frame 'boze buurt' beschadigde vertrouwen. • Integraal advies genegeerd zonder duidelijke motivering. • Onvoldoende aandacht voor verkeersveiligheid.
Aandachtspunten voor de toekomst	
• Informeer inwoners breed en proactief bij locatiekeuze. • Wees duidelijk over participatieniveau en rol van gemeente. • Gebruik kennis van inwoners over hun leefomgeving. • Voorkom polarisatie en erken inzet van inwoners. • Maak keuzes herleidbaar en leg uit wat met input is gedaan. • Verminder afhankelijkheid van externe partijen en statistiek; zoek dialoog. • Borg verkeersveiligheid in planvorming.	

5. Opvanglocatie voor jonge vluchtelingen in Hengelo

Positieve ervaringen	Negatieve ervaringen
• Van mei 2024 tot maart 2025 constructief overleg. • Wensen van bewoners verwerkt in plannen. • Externe notulist verhoogde vertrouwen. • Bestuurdersgesprek hielp vertrouwen herstellen.	• Nieuwe schetsen zonder afstemming gaven gevoel dat input genegeerd werd. • Te korte reactietermijnen. • Afspraken niet nagekomen. De gemeente wordt verrast door besluit van het COA. • Termen zoals 'gepasseerd station' tastten vertrouwen aan.
Aandachtspunten voor de toekomst	
• Wees helder over wat wel/niet beïnvloedbaar is. • Gebruik geen vage term 'participatie' maar benoem de juiste vorm ('betrokkenheid'). • Maak verwachtingen concreet. • Plan realistische reactietermijnen. • Houd rekening met tijdsinvestering van bewoners. • Laat bestuurders aanwezig zijn bij belangrijke momenten. • Bereid communicatie en bijeenkomsten professioneel voor.	

6. Leefbaar en Sportief Bronckhorst

Positieve ervaringen	Negatieve ervaringen
• Heldere uitgangspunten van de raad. • Snelle besluitvorming en koppeling met lopende processen. • Divers samengestelde kerngroepen. • Beschikbaarheid van subsidie voor initiatieven. • De aanvragen voor speeltuintjes, motorcrossbanen en groenvoorzieningen werden snel toegekend en gerealiseerd.	• Bij initiatieven waarbij een wijziging van het bestemmingsplan nodig is, stopt de uitvoering door een moeizaam proces waarbij steeds weer nieuwe obstakels opduiken en weinig wordt meegedacht. • Vrijwilligers ervaren kille, juridische houding van gemeente bij de uitvoering.
Aandachtspunten voor de toekomst	
• Zorg voor gezamenlijke aanpak van sport en vergunningen. • Help vrijwilligers met praktische begeleiding en duidelijk proces. • Bied één aanspreekpunt voor vragen en trajectbegeleiding.	

7. Duurzame energie en windmolens

Wat ging goed	Wat ging niet goed
• Mogelijkheid tot inspreken bij raad. • Positieve ervaring met enkele ambtenaren.	• Sterk gevoel van schijnparticipatie. • Te korte spreektijd en geen inhoudelijke reactie op zorgen. • Onvoldoende transparantie en late communicatie. • Wantrouwen richting politiek door ervaren desinteresse. • In de enquête onder inwoners werd gevraagd wat zij vonden van de komst van windmolens. Daardoor ontstond bij sommige mensen de indruk dat zij invloed hadden op het besluit hierover. En dat bleek later niet zo te zijn. • Gemeente was in beginfase niet bekend met het feit dat het besluit over een aanvraag van windmoleninitiatief in principe de bevoegdheid van de provincie is en niet van de gemeente.
Aandachtspunten voor de toekomst	
• Luister echt en reageer inhoudelijk op argumenten. • Wees transparant, eerlijk en tijdig in communicatie. • Maak duidelijk welke invloed inwoners wél hebben. • Voorkom dat participatie alleen financieel wordt ingevuld. • Plan geen cruciale stappen in vakanties. • Overweeg bindende vormen (zoals referendum) alleen als dit vooraf afgesproken is. • Raadsleden: geef korte terugkoppeling op inspraak ('we nemen dit mee' of 'kan niet, omdat...').	

Ten slotte een tweetal citaten afkomstig van inwoners die deelnamen aan de bijeenkomsten.

"Ik wens de gemeente Bronckhorst een meer open blik en een cultuurverandering in het ambtelijk denken. Het is goed om plannen te ontwikkelen, maar het is nog beter om oprecht open te staan voor participatie. Mijn tweede wens is gericht aan eenieder die de gemeente Bronckhorst op zijn/haar pad tegenkomt: Ik wens je wijsheid toe; laat je niet van de wijs brengen en draag constructief bij aan mooie toekomstplannen voor deze prachtige gemeente. Alleen samen bereiken we het beste voor onze omgeving. Wat het beste is? Die vraag kunnen we alleen in gezamenlijkheid beantwoorden."

"Participatie heeft twee betekenissen in het Nederlands: het betekent enerzijds het 'meedoen' in de samenleving, zoals via werk, onderwijs, vrijwilligerswerk of sociale netwerken. Anderzijds verwijst het naar het betrekken van burgers, bedrijven en organisaties bij besluitvorming van de overheid, waarbij hun inbreng en mening wordt meegenomen in plannen en beleid. Participatie betekent dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties invloed uitoefenen op plannen en besluiten van de overheid. Bijvoorbeeld doordat zij meedenken, meebepalen of zichzelf organiseren om met een maatschappelijk vraagstuk aan de slag te gaan. Gebruik de term Informeren en Borg in de gevraagde procedures. Schrap het woord Participatie in dit soort beleidstrajecten!!"

5. Hoe wordt participatie door inwoners ervaren

In dit hoofdstuk treft u de bevindingen aan op de deelvraag 5:

5. Hoe wordt burgerparticipatie door inwoners van Bronckhorst ervaren?

De rekenkamer heeft Moventem gevraagd onderzoek te doen naar burgerparticipatie in de gemeente. De vragenlijst is uitgezet onder de 2.175 leden van het inwonerspanel Bronckhorst Spreekt. Daarnaast is er een open link gecommuniceerd via de sociale mediakanalen van de gemeente. In totaal hebben 828 panelleden en 220 respondenten via de open link de vragenlijst volledig ingevuld. Met het omvangrijke aantal respondenten dat heeft deelgenomen (1048) kunnen met 95% betrouwbaarheid en 2,95% nauwkeurigheid uitspraken worden gedaan op een algemeen niveau. De hoge betrouwbaarheid en nauwkeurigheid maken de data geschikt voor verdere analyses.

Daarnaast zijn dorpsbelangenorganisaties gevraagd om hun ervaringen te delen tijdens een bijeenkomst.

In dit hoofdstuk treft u de hoofdlijnen uit de rapportage aan. De totale rapportage is opgenomen in het Bijlagenboek.

5.1. De betekenis van burgerparticipatie

Respondenten vinden het belangrijk dat zij actief kunnen meepraten over wat er in hun buurt of gemeente gebeurt. Ook het kunnen maken van bezwaar tegen plannen of besluiten wordt hoog gewaardeerd. Participatie wordt vooral gezien als een kans om mee te denken en invloed uit te oefenen.

Hoewel de waardering voor het principe van burgerparticipatie groot is, ervaren respondenten dat het vaak beperkt blijft tot informatievoorziening of het ophalen van meningen zonder zichtbare invloed. Er ontstaat regelmatig een kloof tussen de verwachting van betekenisvolle invloed en de ervaring dat inspraak tijdens een politieke avond weinig verandert aan besluiten.

Respondenten vragen om duidelijkheid over de manier waarop zij invloed kunnen hebben en om processen waarin hun bijdrage daadwerkelijk meetelt.

Door burgerparticipatie niet alleen in te richten als inspraak, maar als daadwerkelijk gezamenlijke besluitvorming, kan de gemeente het belang dat respondenten hechten aan participatie beter waarmaken.

5.2. Ervaringen in participatietrajecten

De gemeente biedt respondenten verschillende mogelijkheden om mee te doen, zoals enquêtes, bijeenkomsten en inspraakavonden. Dit wordt gezien als positief. Verder verschilt het per traject hoe positief men is over de gemeente. Bij projecten als Leefbaar en sportief Bronckhorst, de Hummelose Charettes en Uitbreidingslocatie Zelhem Het Loo werd de gemeente bijvoorbeeld als meer benaderbaar ervaren dan andere trajecten.

Het meedenken met de gemeente krijgt gemiddeld een lichte onvoldoende. Veel respondenten ervaren dat hun input geen invloed heeft, omdat plannen al grotendeels vaststaan. Vooral bij onderwerpen als de energietransitie en windmolens voelen respondenten zich niet serieus genomen.

In kernen als Hoog-Keppel en Laag-Keppel en Hummelo leeft dit gevoel sterker, terwijl Zelhem juist positiever is. Daarnaast ontbreekt vaak terugkoppeling, waardoor inspraak als “afvinklijstje” wordt ervaren.

Respondenten hebben behoefte aan:

- Vroegtijdige betrokkenheid, vóórdat besluiten vaststaan;
- Transparantie over wat met hun input gebeurt;
- Een serieuze houding van de gemeente, waarin luisteren meer is dan aanhoren;
- Duidelijke informatie over hoe en wanneer zij kunnen meedoen.

De gemeente kan participatie versterken door respondenten al in de verkenningsfase te betrekken en zichtbaar te maken welke ideeën zijn meegenomen en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Succesvolle trajecten (zoals leefbaarheid) kunnen dienen als voorbeeld voor een bredere aanpak.

5.3. Inwonerinitiatieven

Veel respondenten weten dat zij een initiatief kunnen indienen. In sommige kernen, zoals Steenderen, ervaren respondenten dat de gemeente-initiatieven actief stimuleert.

Een kwart van de respondenten die wist dat ze zelf een initiatief konden indienen, heeft ooit een initiatief ingediend. Het proces van indienen en uitvoeren wordt gemiddeld met een onvoldoende beoordeeld. Respondenten ervaren dat de gemeente vaak haar eigen koers vaart, dat er onvoldoende ruimte is voor eigen ideeën en dat terugkoppeling ontbreekt. Dit maakt dat respondenten weinig vertrouwen hebben dat hun initiatief serieus wordt genomen.

Voor succesvolle initiatieven is nodig:

- Betrokkenheid van de gemeente;
- Inhoudelijke ondersteuning;
- Praktische hulp en kennisdeling;
- Voldoende ruimte en vertrouwen om hun ideeën daadwerkelijk uit te voeren.

De gemeente kan initiatieven versterken door actiever aan te moedigen, vooral in kernen waar dit nu minder gebeurt. Ook kan het Uitdaagrecht (Right to Challenge) beter worden uitgelegd en toegepast. Hoewel dit instrument nog relatief onbekend is, zien respondenten er veel potentie in als manier om echt invloed te krijgen.

5.4. Inwonerspanel

Het inwonerspanel biedt respondenten een laagdrempelige manier om hun mening te geven. Leden die deelnemen beoordelen het panel gemiddeld met een voldoende.

Een groot deel van de respondenten (die nog geen lid is) is niet bekend met het panel, waardoor de betrokkenheid beperkt blijft.

5.5. De dorpsbelangenorganisaties

Aan dorpsbelangenorganisaties is gevraagd om hun ervaringen te delen tijdens een bijeenkomst. De uitkomsten van dit gesprek zijn niet representatief omdat maar 3 van de 18 DBO's aan dit gesprek hebben deelgenomen.

Tijdens een bijeenkomst met enkele Dorpsbelangenorganisaties (DBO's) zijn de volgende ervaringen opgehaald:

- DBO's kennen de behoeften van hun dorp goed. Belangrijkste thema: **meer woningen**, zodat jongeren kunnen blijven en voorzieningen behouden blijven.
- Gemeente focust vooral op grote kernen; kleine kernen ervaren te weinig aandacht en capaciteit.
- Samenwerking is vaak complex omdat ook de provincie betrokken is.
- Er wordt veel informatie opgehaald, maar volgens DBO's gebeurt er te weinig mee.
- Betrokkenheid bij belangrijke besluiten ontbreekt soms, waardoor wantrouwen ontstaat.
- Het contact met gebiedsambtenaar en traject Leefbaar en sportief Bronckhorst werken goed.
- Gemeente staat open voor ideeën, maar inwoners moeten er vaak zelf achteraan.

Tips voor de toekomst

- Begin vroeg: betrek dorpen voordat plannen vaststaan.
- Werk samen aan prioriteiten, leg afspraken vast en kom die na.
- Geef kleine kernen voldoende aandacht.
- Wees transparant over gemeentelijke behoeften en stem af met dorpen.
- Gebruik de denkracht van DBO's en neem ze serieus. Organiseer themabijeenkomsten met alle DBO's.
- Ontwikkel meer activiteiten zoals de provinciale subsidieregeling voor leefbaarheid.
- Versnel de uitvoering van plannen en benut succesvolle ervaringen breder in de gemeente.

Ervaringen van de gemeente

DBO's hebben met de gemeente afgesproken gevraagd en ongevraagd advies te geven. In de praktijk verschilt de invulling: niet overal is een DBO en sommige vervullen een meer politieke rol. DBO's bieden vooral advies en hebben een stevig fundament in hun gemeenschap. De gemeente kan echter niet altijd aannemen dat DBO's de volledige gemeenschap vertegenwoordigen. Bij complexe trajecten moeten dilemma's op tafel komen en dient duidelijk te zijn dat het om advisering gaat en wie de DBO vertegenwoordigt.

De samenwerking met de dorpsbelangenorganisaties wordt wisselend ervaren. Met veel DBO's kan goed mee worden samengewerkt en een aantal DBO's nodigen de gemeente ook uit voor een gesprek. Een aantal DBO's kiezen ervoor om middels juridisch instrumentarium de belangen van hun achterban te dienen. DBO's functioneren als belangrijk platform bij het zetten van stappen. Toekomstig blijven zij bron, gesprekspartner en onderdeel van het ontwikkelproces. Een vaste, maar niet exclusieve, partner. Waarvan het goed is om die vroegtijdig bij een traject te betrekken.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de hoofdvraag:

Hoe is participatie door de gemeente Bronckhorst vormgegeven, wat leveren deze inspanningen op voor zowel inwoners als de gemeente en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om burgerparticipatie naar een hoger niveau te brengen?

6.1. Conclusies

De gemeente Bronckhorst werkt op verschillende manieren aan burgerparticipatie en doet dat steeds bewuster. In de organisatie zijn duidelijke ambities aanwezig en er zijn projecten waarin inwoners tijdig zijn betrokken en zich serieus genomen voelen. Dit laat zien dat participatie veel kan opleveren wanneer het proces zorgvuldig wordt uitgevoerd.

Tegelijkertijd is verdere professionalisering nodig om participatie meer samenhang en voorspelbaarheid te geven. De gemeente beschikt over een praktische handreiking die medewerkers ondersteunt bij de uitvoering. Wat nog ontbreekt, is een breed gedragen beleidskader met een duidelijke visie, doelen en een vaste werkwijze. Daardoor verschilt de manier waarop participatie wordt ingevuld per afdeling en per project.

Uit dit onderzoek blijkt dat de lessen die uit de 102 rekenkamerrapporten zijn getrokken ook voor Bronckhorst van belang zijn. Wanneer participatie zorgvuldig wordt uitgevoerd, levert dit de gemeente waardevolle inzichten op, meer draagvlak voor besluiten en een beter begrip tussen inwoners en bestuur. Voor inwoners biedt participatie een kans om actief mee te denken over hun leefomgeving.

Goede participatie betekent echter niet dat iedereen na afloop tevreden is. Sommige inwoners proberen tijdens het proces toch kaders te beïnvloeden die vooraf zijn vastgesteld. Wanneer dat niet lukt, kan dit tot teleurstelling leiden, ook als het proces zorgvuldig is verlopen. Dit onderstreept dat participatie geen draagvlakmachine is; het kan begrip vergroten en weerstand verminderen, maar niet alle zorgen of onvrede wegnemen.

Belangrijk is dat inwoners op tijd worden betrokken, duidelijk weten waarover zij kunnen meedenken en zien wat er met hun inbreng is gedaan. Inwoners geven aan dat de term participatie alleen passend is wanneer zij daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen. Informeren wordt door hen niet als participatie gezien. Wanneer toch de term participatie wordt gebruikt terwijl er weinig te kiezen valt, ontstaan verkeerde verwachtingen, teleurstelling en soms boosheid.

Daarnaast speelt de rol van de raad een belangrijke factor. Het is niet altijd duidelijk welke keuzes politiek beïnvloedbaar zijn en welke kaders al vastliggen. Ook is niet altijd duidelijk welke rol de raad tijdens een participatietraject heeft en op welke momenten hij kan worden geïnformeerd. Daardoor blijven kansen onbenut om tijdig bij te sturen of de verbinding met inwoners te versterken. In gesprekken geven inwoners bovendien aan dat zij zich tijdens insprekmomenten niet altijd serieus genomen voelen. Deze signalen laten zien dat de raad baat heeft bij duidelijkere afspraken over zijn rol en bij meer natuurlijke contactmomenten met inwoners tijdens het proces.

Tot slot wordt participatie nog weinig structureel geëvalueerd. Daardoor gaan waardevolle ervaringen verloren en is er onvoldoende zicht op wat in Bronckhorst echt goed werkt op het gebied van participatie. Door te leren van eerdere projecten kan participatie uitgroeien tot een herkenbare en betrouwbare manier van werken.

6.2. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies uit de vorige paragraaf geeft de rekenkamer de volgende aanbevelingen mee aan de gemeenteraad en college/organisatie.

Aan gemeenteraad en college:

1. Stel een helder beleidskader vast waarin de term participatie alleen wordt gebruikt als er sprake is van tweerichtingsverkeer.

Leg binnen één jaar vast wat participatie voor Bronckhorst betekent, wanneer participatie wordt ingezet en welke ruimte inwoners dan daadwerkelijk krijgen. Gebruik de term participatie alleen wanneer inwoners echt kunnen meedenken en invloed kunnen uitoefenen. Dit voorkomt verkeerde verwachtingen en biedt duidelijkheid aan inwoners én medewerkers. Neem in het beleidskader ook op hoe de gemeente inwonerinitiatieven faciliteert en hoe zij het uitdaagrecht ondersteunt. Maak bij het opstellen van het kader gebruik van de inzichten uit de 102 rekenkamerrapporten, waaronder de basisvoorwaarden, succesfactoren en de rol van de gemeenteraad bij participatie zoals beschreven in paragraaf 2.1. Vertaal de beleidsuitgangspunten in een participatieverordening.

Wees u ervan bewust dat goede participatie niet betekent dat iedereen na afloop tevreden is.

Participatie is geen draagvlakmachine; het kan begrip vergroten en weerstand verminderen, maar het neemt niet alle zorgen of onvrede weg.

2. Start alleen een participatietraject als aan de basisvoorwaarden is voldaan en stel altijd een startnotitie op met ruimte voor maatwerk

Begin alleen met een participatietraject wanneer aan de belangrijkste basisvoorwaarden is voldaan. Dit betekent dat er sprake moet zijn van echt tweerichtingsverkeer (informerende is geen participatie), dat er een oprechte bereidheid is om samen te werken en inwoners invloed te geven, en dat inwoners worden betrokken op een moment waarop er nog echte keuzes mogelijk zijn.

Stel voor elk participatietraject een verplichte startnotitie op. Zorg daarbij dat er ruimte is voor maatwerk, zodat de aanpak kan worden aangepast aan het onderwerp en aan de inwoners die meedoen. De combinatie van een vaste basisaanpak en maatwerk per traject zorgt voor duidelijkheid én flexibiliteit. Maak de startnotitie ook toegankelijk voor inwoners. Dit geeft transparantie, schept duidelijke verwachtingen en voorkomt dat participatie wordt ingezet wanneer er eigenlijk geen ruimte is voor invloed.

Neem in de startnotitie ook op welke rol de raad tijdens het participatietraject heeft en op welke momenten hij tussentijds wordt geïnformeerd. Leg daarnaast in elk geval vast:

- wat al vaststaat en niet meer ter discussie staat, en wat nog openstaat waar inwoners invloed op hebben;
- hoe de gemeente zorgt voor diversiteit in deelnemers en werkvormen;
- hoe de communicatie en de terugkoppeling aan inwoners wordt georganiseerd;
- hoe de rolverdeling tussen raad, college en organisatie eruit ziet;
- welke tijd, middelen, menskracht en kennis nodig zijn.

Aan gemeenteraad:

3. Versterk de verbinding van uw raad met inwoners, zowel tijdens het proces als bij officiële insprekmomenten

Houd niet alleen voeling met participatietrajecten via de tussentijdse informatie van het college, maar ook via natuurlijke contactmomenten. Dit kan bijvoorbeeld door het bijwonen van bijeenkomsten of

korte gesprekken met betrokken inwoners. Besef dat inwoners die meedoen aan participatietrajecten soms worden aangesproken op besluiten die uiteindelijk door de raad worden genomen.

Besteed daarnaast extra aandacht aan inwoners tijdens officiële inspreekmomenten. Inwoners ervaren nu niet altijd dat de raad echt interesse toont in wat zij inbrengen. Communiceer daarom duidelijk wat de functie en de reikwijdte van inspreekmogelijkheden is, zodat inwoners weten wat zij hiervan wel en niet mogen verwachten.

Door tijdens het proces én bij inspreekmomenten zichtbaar en luisterend aanwezig te zijn, kan de raad zijn rol versterken. Dit draagt bij aan beter begrip van ieders positie, zonder extra administratieve druk op de organisatie.

Aan college/ambtelijke organisatie:

4. Hanteer een consistente basisaanpak en combineer deze met maatwerk en duidelijke communicatie

Geef uitvoering aan de startnotitie, maar pas de aanpak aan wanneer de praktijk daarom vraagt. Zo kan participatie goed aansluiten bij het onderwerp, de betrokken inwoners en de lokale situatie. Besef dat inwoners die meedoen aan participatietrajecten soms door hun omgeving worden aangesproken op besluiten die zij zelf niet nemen. Dit kan tot spanningen of tweespalt in een gemeenschap leiden. Bespreek dit vooraf met de deelnemers, zodat zij weten wat wel en niet in hun invloedssfeer ligt.

Communiceer tijdens het traject tijdig, duidelijk en op een manier die past bij de leefwereld van inwoners. Wijs een vast aanspreekpunt aan en zorg voor een terugkoppeling over wat met de inbreng van deelnemers is gedaan, binnen een afgesproken termijn.

5. Evalueer participatietrajecten structureel en betrek daarbij ook inwoners en andere betrokkenen.

Gebruik voor elk afgerond traject een kort en vast evaluatieformat waarin zowel de ervaringen van medewerkers als die van inwoners en andere betrokkenen worden meegenomen. Verzamel de belangrijkste inzichten in een jaarlijkse participatierapportage voor de raad en de organisatie. Door intern én extern te leren ontstaat een vollediger beeld van wat goed werkt en waar verbeteringen mogelijk zijn, waardoor participatie stap voor stap verder kan worden versterkt.

Bijlage 1: Reactie van het college van B & W



gemeente Bronckhorst

Aan: Rekenkamer Gemeente Bronckhorst
p/a griffie gemeente Bronckhorst
Postbus 200
7255 ZJ Hengelo

Verzenddatum:
Datum: 20 januari 2026
Uw brief van: 11 december 2025
Uw kenmerk:
Ons kenmerk: Z211796/D002203
Onderwerp: Bestuurlijke reactie rekenkamer participatierapport

Geachte leden van de Rekenkamer Bronckhorst,

Dank u voor het rapport "Meedoen in Bronckhorst, tussen ambitie en uitvoering" dat wij op 11 december 2025 van u hebben ontvangen. Hierbij ontvangt u onze reactie als College van B&W van Bronckhorst.

Participatie is een belangrijk thema voor gemeenten. Ook wij zijn al vele jaren samen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke partijen aan de slag om vraagstukken met elkaar in te vullen. Gaandeweg ontwikkelden we instrumenten die we konden gebruiken in verschillende trajecten, en met de omgevingsvisie introduceerden we een participatie-aanpak. Nu staan we op het punt om steviger kaders te ontwikkelen om het samenspel met onze samenleving te ondersteunen en versterken. Uw rapport helpt ons om deze kaders nog beter onderbouwd op te stellen. We zijn u daarom zeer erkentelijk voor het rapport en de aanbevelingen en leerpunten die we daarin lezen. Het is goed om te zien dat u de ervaringen van andere rekenkamers hebt meegenomen in uw uitwerking. Dat versterkt uw conclusies.

Het is belangrijk voor onze samenleving dat we als overheid vanuit dezelfde waarden en kaders omgaan met elkaar. Op raads-, bestuurlijk en ambtelijk niveau. We hopen dan ook dat we dit najaar een gedeelde visie en aanpak met elkaar kunnen vaststellen.

Een participatievisie die niet alleen gaat over het uitvoeren van inspraaktrajecten, maar om het op een volwassen en gelijkwaardige manier met elkaar oplossen en realiseren van samenlevingsvraagstukken.

Postbus 200
7255 ZJ Hengelo (Gld)
Telefoon (0575) 75 02 50

Elderinkweg 2
7255 KA Hengelo (Gld)

info@bronckhorst.nl
www.bronckhorst.nl

bankrekeningnummer
NL81 BNGH 0285 1044 97
BTW-NL 8136.47.290.B.01

Ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid, maar met oog en respect voor ieders kennis, inbreng en belang.

Dat dat niet eenvoudig is, is ook helder. De ervaringen die u deelt in uw rapport laten zien dat er veel factoren zijn die hier een rol in spelen. Factoren waar we lang niet altijd op kunnen sturen. De doorontwikkeling van participatie vraagt dan ook een open blik, vertrouwen en lerend vermogen.

Dat vraagt veel van ons in een samenleving die op een aantal onderwerpen steeds sterker verdeeld is. We moeten wegblijven van 'goed' of 'slecht', of 'voor' en 'tegen', maar vooral blijven investeren in het gesprek met elkaar. Alleen dan kunnen we keuzes maken die uit te leggen zijn en recht doen aan de breedte van onze samenleving.

We gaan graag aan de slag met uw aanbevelingen, waarbij we een paar aandachtspunten willen benoemen die voor ons van belang zijn.

Aanbeveling 1:

Stel een helder beleidskader vast waarin de term participatie alleen wordt gebruikt als er sprake is van tweerichtingsverkeer.

We zien dat de term participatie in de loop der jaren een verwaterd begrip is geworden. Tegelijkertijd is dit wel wat in de wetgeving en de wandelgangen wordt gehanteerd. We onderschrijven dat we moeten blijven streven naar eenduidigheid in taalgebruik en daarbij aan moeten sluiten op de betrokkenen. De participatieladder is daarbij een inhoudelijk middel dat helpt om keuzes te maken in een traject. We nemen zeker de inhoud van de rekenkamerrapporten ter harte om te komen tot een passende visie en kaders. Daarmee kunnen we alleen niet letterlijk uw aanbeveling omarmen, omdat ons visieproces wellicht tot andere bewoordingen leidt. De geest van uw aanbeveling nemen we graag mee in de verdere uitwerking.

Aanbeveling 2:

Start alleen een participatietraject als aan de basisvoorwaarden is voldaan en stel altijd een startnotitie op met ruimte voor maatwerk

De formulering van deze aanbeveling is te generiek om volledig over te nemen. Het moet helder zijn bij de start van een traject welke ruimte er in welke fase is om invloed uit te oefenen, maar altijd vanuit de verantwoordelijkheid van ieders taak, rol en het gekozen startpunt van het participatieproces. Processen zijn vaak niet lineair, en kaders kunnen verschillen in het ene proces of het andere. Dit is dus eenvoudiger gezegd dan gedaan.

.....



gemeente Bronckhorst

Pagina 2 van 4

We onderschrijven dat er zorgvuldig en vooraf gedeeld moet worden wat de speelruimte is, maar de breedte van veel van onze processen maakt dat hier geen sluitende formulering voor op te stellen is. Bijvoorbeeld wordt in het rapport als basisvoorwaarde genoemd: er valt nog iets te kiezen. Daar kan vanaf de start een verschil van mening zijn met de deelnemers aan de participatie. Als wij een locatie bepalen en mensen vragen mee te denken over inpassing, kunnen wij dat een startpunt van een proces vinden en omwonenden dat anders ervaren. Het voorstel voor een startnotitie omarmen we vanuit de inhoud.

Wij vinden dat dit een onlosmakelijk onderdeel moet zijn van een plan voor een proces, programma of project en daarin als onderdeel opgenomen moet zijn. Alleen dan is er een directe koppeling met de kaders en doelen. Dat geldt ook voor communicatie.

Aanbeveling 3:

Versterk de verbinding van uw raad met inwoners, zowel tijdens het proces als bij officiële inspreekmomenten

Deze aanbeveling is voor de gemeenteraad. Wel willen we hierbij benoemen dat het in participatieprocessen soms helpend, en soms belemmerend is als een gemeenteraadslid aanwezig is. Toehoorder zijn is soms moeilijk, omdat het ook de leefwereld van onze raadsleden betreft. Verbinding is belangrijk, maar het is van belang om dit te plaatsen in de context van het moment en de rol als raadslid en dat goed af te wegen.

Aanbeveling 4:

Hanteer een consistente basisaanpak en combineer deze met maatwerk en duidelijke communicatie

Zoals al gesteld vinden we dat de kaders en uitgangspunten voor participatie deel moeten zijn van het plan voor een proces, programma of project, evenals een communicatieaanpak. De formulering van deze aanbeveling is alleen lastig meetbaar te maken, omdat de perceptie van bijvoorbeeld een woord als 'duidelijk' zeer verschillend kan zijn. Gaat het bijvoorbeeld om afspraken, de lading van een begrip/boodschap of het taalgebruik?

En zoals we hierboven al benoemd hebben zijn processen veelal niet lineair, maar vragen ze regelmatige bijstelling en aanpassing op de ontwikkeling. Daarmee blijft het maatwerk. Dat kan alleen leiden tot een andere beleving van de eerdere communicatie.

We zien het dilemma en streven er altijd naar om hier goed op in te spelen. We hebben oog voor uw aanbeveling en nemen dit mee als aandachtspunt.

.....



gemeente Bronckhorst

Pagina 3 van 4

Aanbeveling 5:**Evalueer participatietrajecten structureel en betrek daarbij ook inwoners en andere betrokkenen.**

Evaluatie schiet er vaak bij in als een traject is afgerond of een besluit genomen. We nemen uw aanbeveling dan ook graag ter harte om op te nemen in onze aanpak. Zoals in de inleiding verwoord, vraagt het samenspel met de samenleving lerend vermogen. We kunnen niet alles voorzien, en soms veranderen de spelregels. Aandacht voor de ervaringen van de betrokkenen is daarom van groot belang, evenals het daarop bijstellen van een werkwijze.

We danken u nogmaals voor het rapport en het daar ingestoken werk. De uitkomsten kunnen we integreren in de ontwikkeling van onze visie en aanpak voor participatie. De timing van het rapport is ondersteunend in dat proces.

Meer informatie?

Voor meer informatie kunt u contact met ons opnemen via e-mail: info@bronckhorst.nl of tel. (0575) 75 02 50.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Bronckhorst,
de secretaris



Martijn Remmers,

de burgemeester,



Patrick van Domburg,



gemeente Bronckhorst

Pagina 4 van 4

Bijlage 2: Nawoord rekenkamer

Wij danken het college van B&W voor de uitgebreide bestuurlijke reactie. Met onze onafhankelijke onderzoeken willen wij bijdragen aan sterker gemeentelijk beleid voor de inwoners van Bronckhorst. Het is prettig om te lezen dat het college dit waardeert en onze onderzoeken ook daadwerkelijk voor dit doel wil gebruiken.

Uit de bestuurlijke reactie wordt ons niet duidelijk in welke mate het college onze aanbevelingen overneemt. Wij hopen en verwachten dat de behandeling van ons rapport in de gemeenteraad leidt tot meer duidelijkheid hierover.

Bij een eerste lezing ontstaat de indruk dat het college onze aanbevelingen wel waardeert, maar alleen de vijfde en tevens laatste aanbeveling wil overnemen. Daarbij verwijst het college naar landelijke, regionale en lokale kaders, definities en grenzen.

Participatie is een belangrijk instrument. Het kan het vertrouwen in de gemeente en in de politiek vergroten, maar ook verkleinen. Dit geldt ook voor de gemeente Bronckhorst. Dat blijkt uit de resultaten van ons onderzoek, de hoge respons op de vragenlijst en het feit dat inwoners hierover zelf contact met de rekenkamer hebben gezocht. Daarom vinden wij het belangrijk om enkele onderdelen van onze aanbevelingen extra te benadrukken.

Allereerst willen wij benadrukken dat wij als rekenkamer nooit aanbevelingen doen die in strijd zijn met wet- en regelgeving. Daarnaast wijzen wij opnieuw op het belang van goede communicatie met inwoners, voorafgaand aan, tijdens en na afloop van een participatietraject. Het helpt daarbij om de leefwereld van inwoners als uitgangspunt te nemen, in plaats van de bestuurlijke context. Dit vraagt niet om het loslaten van regels, maar wel om een andere manier van communiceren.

Ook het managen van verwachtingen is essentieel. Dit betekent dat vooraf duidelijk moet zijn welke kaders vaststaan en waar nog ruimte is voor invloed. Een voorbeeld is het uitzetten van een vragenlijst over de komst van windmolens. Dit kan bij inwoners de verwachting wekken dat zij hier nog invloed op hebben, terwijl dat in de praktijk niet zo is.

Tijdens de gesprekken met medewerkers van de ambtelijke organisatie hebben wij een goed beeld gekregen van de complexiteit van participatietrajecten. Ook hebben wij gezien hoe frustrerend het kan zijn wanneer een traject niet het gewenste resultaat oplevert, ondanks goede intenties en deskundigheid. Tegelijkertijd merkten wij dat medewerkers het belangrijk vinden om participatie verder te versterken en openstaan voor nieuwe werkwijzen en mogelijkheden.

Wij zien dan ook met belangstelling uit naar het nieuwe beleidsplan participatie. Wij danken de organisatie en het college voor hun inzet en de aangedragen ideeën tijdens dit onderzoek en wensen zowel het college als de gemeenteraad veel succes in de vervolgfase.

Bijlage 3: Normenkader

Om de onderzoeksvragen te kunnen toetsen, passen we normenkader toe. Het normenkader fungeert als leidraad bij de analyse van de informatie en de totstandkoming van de bevindingen en luidt als volgt:

1. Welke visie, ambitie en doelstellingen leven er binnen de gemeente Bronckhorst op het gebied van burgerparticipatie (zowel geschreven als ongeschreven)?

- De ambitie op het gebied van burgerparticipatie is vastgelegd.
- De visie op het gebied van participatie met burgers is helder geformuleerd.
- De doelstellingen op het gebied van participatie zijn SMART geformuleerd.
- Instrumenten van burgerparticipatie zijn helder omschreven.
- Beleidsinstrumenten om initiatieven vanuit de samenleving te stimuleren dan wel te ondersteunen zijn helder omschreven.

2. Welke rollen vervullen raad, college en ambtelijke organisatie met betrekking tot burgerparticipatie?

- De gemeente maakt duidelijk en motiveert de verschillende rollen in het beleids- en besluitvormingsproces of de uitvoering en committeert zich hieraan.
- De rol van de gemeenteraad bij burgerparticipatie is helder en expliciet gemaakt.

3. Hoe heeft de gemeente de inzet van burgerparticipatie binnen de eigen organisatie georganiseerd?

- Taken en verantwoordelijkheden zijn helder beschreven en worden als zodanig uitgevoerd.
- Procedures zijn helder beschreven en worden als zodanig uitgevoerd.
- De gemeente voert het participatietraject uit zoals vooraf beoogd.
- De gemeente maakt duidelijk en motiveert waarom en op welke wijze belanghebbenden worden betrokken bij de beleids- en besluitvorming of uitvoering.
- De gemeente geeft het betrekken van belanghebbenden bij de beleids- en besluitvorming of uitvoering conform de geldende wet- en regelgeving en beleid vorm.

4. Hoe ziet burgerparticipatie er in de praktijk uit bij een aantal casussen?

- a. Hoe ziet de samenstelling van participerende inwoners eruit?
- b. Welke resultaten zijn geboekt?
- c. Wat zijn knelpunten en succesfactoren?
- d. Hoe ervaren betrokkenen de interactie en participatie?

- De omschreven (beleids-)instrumenten worden in de praktijk toegepast.
- De doelen die met burgerparticipatie worden beoogd, zijn in de praktijk gerealiseerd.
- De ervaringen met burgerparticipatie worden periodiek gedeeld met de gemeenteraad.
- Er is periodiek contact met inwoners tijdens participatieprojecten.
- Inwoners ervaren de gemeente als benaderbaar, betrouwbaar en betrokken.
- Inwoners voelen zich gezien en gehoord.
- Inwoners weten wat er met hun inbreng is gebeurd.
- Raadsleden merken dat er een goede interactie is tussen inwoners en de gemeente.
- Het college en de ambtelijke organisatie vinden dat de inspanningen in verhouding staan tot de opbrengsten.

5. Hoe wordt participatie door inwoners van Bronckhorst ervaren?

Nvt. Omdat het gaat om ervaringen van inwoners zijn hier geen normen voor opgesteld.

6. Welke overkoepelende lessen kunnen worden getrokken?

- De gemeente inventariseert de ervaringen met participatie, en verbindt hier actief leer- en verbeterpunten aan.

Bijlage 4: Geraadpleegde documenten

ALGEMEEN

- Veel gedaan, genoeg te doen; Metadossier en meta-analyse van 102 rekenkameronderzoeken naar participatie (april 2025); Vereniging van rekenkamers; Vincent van Stipdonk (zelfstandig onderzoeker/adviseur en rekenkamerlid in Delft en Breda) en Marije van den Berg (zelfstandig onderzoeker/adviseur en rekenkamerlid in Leiden-Leiderdorp).
- Memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau (23 september 2022; 36210).
- Het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen (Wet versterking participatie op decentraal niveau); Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 210, nr. 4 Advies afdeling advisering raad van state en nader rapport.
- Inspraakverordening voor de gemeente Bronckhorst *Geldend van 22-06-2006 t/m heden*
- Omgevingsvisie 2035: Bronckhorst twee keer zo mooi; Raadsbesluit 24 februari 2022.
- Participatie aanpak SAMEN MAKEN WE BRONCKHORST; Interne leidraad voor het ontwerpen van een participatieproces bij beleid- en besluitvorming, initiatieven en projecten van de gemeente Bronckhorst
- Raadsvoorstel 8 juni 2023 Wensen en bedenkingen Ruimtelijke Visie Zelhem Het Loo en woonboek Hummelo; Kenmerk : Z127413/Raad-00850.
- procesvoorstel 3 woningbouwprojecten in Hengelo, Zelhem en Hummelo; 25 april 2023; Kenmerk : Z127413/BenW-08038

CASUS HIKKINSHEIDE

- Website Uitbreidingslocatie Hengelo (Gld): <https://www.bronckhorst.nl/uitbreidingslocatie-hengelo-gld>; 2 juli 2025.
- STARTNOTITIE Gebiedsontwikkeling Hengelo Gld. – Hiddinkdijk; De startnotitie is op 19 juli 2022 in het college vastgesteld.
- Verslagen buurtgesprekken/bewonersavonden/informatieinloop: 14 november 2022; 19 december 2022; 27 maart 2023; 31 oktober 2023
- Ruimtelijke visie; Hiddinks Weide | Hengelo (Gld); Rotterdam, 29 april 2024 Concept; BGSV bureau voor stedenbouw en landschap.
- Participatieplan woningbouw Hiddinks Weide, Hengelo (Gld.) 11 april 2024
- Inspraak 12.01.2023 locatie Hiddinkdijk handout
- Wensen en bedenkingen ruimtelijke visie Hiddinks Weide; Kenmerk : Z130207/Raad-00947; 13 juni 2024.
- Inspreekteksten politieke tafel 3, Ruimtelijke Visie Hiddinks Weide, 30 mei 2024.
- Collegebesluit Anterieure overeenkomst Hiddinks Weide en mandaat besluit; 2 juli 2024; Kenmerk : Z130207/BenW-09015.
- Persbericht: Mooi wonen in vitaal Bronckhorst Ruimtelijke visie Hiddinks Weide vastgesteld Hengelo (Gld), 2 juli 2024.
- Informatie verstrekt door inwoners tijdens bijeenkomsten met de rekenkamer.

CASUS HUMMELOSE CHARETTES

- Website 3 juli 2025: <https://www.bronckhorst.nl/uitbreidingslocatie-hummelo>
- De Hummelose Courant; Eenmalige uitgave in het kader van de hummelose charrettes; November 2022.
- Presentatie Hummelse woonboek De Hummelse Charrettes opvolging met inwoners 9 maart 2023

- Updates/terugkomcafé's van 26 maart 2023; 23 april 2024
- Startnotitie Gebiedsontwikkeling Hummelo Stokhorsterpark; 26 maart 2025; vastgesteld in het college van 21 mei 2024; kenmerk: Z139213/BenW-08886
- Inspreekreactie dorpsraad Hummelo 17-05-2021

CASUS KOMPAAN COLLEGE (ALMENSEWEG VORDEN)

- Website: 3 juli 2025: <https://www.bronckhorst.nl/locatie-kompaan-nieuwstad-in-vorden>
- Verslagen van bijeenkomsten met omwonenden/nieuwsbrieven: 5 oktober 2021; 8-9-2021; 5-10-2021; 3-11-2021; 20-12-2021; 4-1-2022, 18 januari 2022, 22-3-2022; 7-6-2022; 26-4-2022; 24-10-2022; 27-3-2023; 22-8-2023; 6-10-2023; 23-12-2023.
- Onderzoek voorgezet onderwijs en Penta Rho; sporthal Vorden 19 mei 2020.
- Draaiboek samenspraak met omwonenden over de nieuwbouw Kompaan college aan de Almenseweg in Vorden; Versie 24 januari 2022.
- Raadsvoorstel Businesscase nieuwbouw Kompaan College Vorden 21 september 2023 Kenmerk : Z101351/Raad-00865.
- Informatie verstrekt door inwoners tijdens bijeenkomsten met de rekenkamer..

CASUS LEEFBAAR BRONCKHORST

- Website: <https://www.bronckhorst.nl/leefbaar-en-sportief-bronckhorst>
- Vastgestelde kaders en uitgangspunten sport en leefbaarheid
- Uitgangspuntennotitie 22 augustus 2023 VINDEN EN VERBINDEN; Uitgangspuntennotitie Sport en leefbaarheid voor een vitaal Bronckhorst.
- PROJECTPLAN Gebiedsvisie Sport en leefbaarheid 11 feb 2024.
- Verslagen bijeenkomsten: 13 maart 2024
- Leefbaar en sportief bronckhorst; uitgangspunten en spelregels.
- Raadsvoorstel Gebiedsplannen Leefbaar en Sportief Bronckhorst; 18 december 2024; Kenmerk : Z141855/Raad-01003.
- Actieve informatie stand van zaken Leefbaar en Sportief; 11 juni 2024; kenmerk : Z139664/INT24-58650.

CASUS OPVANGLOCATIE VOOR JONGE VLUCHTELINGEN IN HENGELO

- Website <https://www.bronckhorst.nl/opvanglocatie-voor-jonge-vluchtelingen-in-hengelo> 7 juli 2025
- **Website:** <https://www.bronckhorst.nl/windenergie>
- Verslagen bijeenkomsten: 11-3-2024; 16-9-2024; 16-12-2024; 19-3-2025; 14-4-2025; 7-5-2025;
- Besluit College van Burgemeester en Wethouders Verhuur locatie voor huisvesting doelgroepen; 7 maart 2024; Kenmerk : Z138170/BenW-08746.
- Actieve informatievoorziening bezwaren/zorgen omwonenden opvanglocatie AMV'ers Elderinkweg, Hengelo (Gld); kenmerk : Z139154/INT24-58603.
- Informatie verstrekt door inwoners tijdens bijeenkomsten met de rekenkamer..

CASUS DUURZAME ENERGIE EN WINDMOLENS

- **Website:** <https://www.bronckhorst.nl/windenergie>; Samen werken aan duurzame energie in Bronckhorst
- Participatiehandreiking Samen aan de slag met de energie-opgave; Participatie als de basis voor de omslag naar een energieneutraal Bronckhorst in 2030; Handreiking 2019.
- Onderzoek Kaders voor wind; Gemeente Bronckhorst; Resultaten van onderzoek onder inwoners en belanghebbenden; Het PON Telos, april 2021.
- Beleidskader voor windenergie: Lokale voorwaarden voor participatie, gezondheid en landschap; Gemeente Bronckhorst.
- Actieve informatievoorziening Stand van zaken – windenergie; 13 juli 2020; kenmerk : Z107695/INT20-44968.

- Raadsvoorstel Procesvoorstel - Regionale Energiestrategie 1.0 en kaders
- windenergie; 29 oktober 2020 ; Kenmerk : Z118257/Raad-00579.
- Raadsvoorstel Beleidskader windenergie; 1 juli 2021; Kenmerk : Z123294/Raad-00646.
- Raadsvoorstel Verlenging moratorium windenergie; 20 december 2023; Kenmerk : Z107695/Raad-00908.
- Raadsvoorstel Verlenging moratorium windenergie; 28 maart 2024; Kenmerk : Z107695/Raad-00941
- Actieve informatievoorziening Plan van aanpak windenergie in het zoekgebied Eldrik; 20 mei 2025; Kenmerk: Z147198/INT25-61728.
- Informatie verstrekt door inwoners tijdens bijeenkomsten met de rekenkamer..

CASUS ZELHEM HET LOO

- Website 21 juli 2025: <https://www.bronckhorst.nl/uitbreidingslocatie-zelhem-het-loo>
- Startnotitie Gebiedsontwikkeling Zelhem 'Het Loo'; 19 juli 2022.
- Ruimtelijke visie Het Loo | Zelhem; BGSV bureau voor stedenbouw en landschap; Rotterdam, 28 maart 2023.