Samen
naar beter

BMC
BY RANDSTAD



3 november 2026

Rapport
Rekenkamer Twenterand

Classificatie
Intern gebruik

Projectnummer
P0047781

Participatie met impact

De aanpak en effecten van burgerbetrokkenheid in Twenterand

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 | Inleiding en aanleiding **1**
1.1 Inleiding 1
1.2 Rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie 1
1.3 Leeswijzer 2
Hoofdstuk 2 | Onderzoeksaanpak **3**
2.1 Doelstelling van het onderzoek 3
2.2 Hoofd- en deelvragen 3
2.3 Normenkader 4
2.4 Scope van het onderzoek 4
2.5 Onderzoeksmethoden 4
2.5.1 Documentenstudie 4
2.5.2 Interviews 4
2.6 Casestudies 5
Hoofdstuk 3 | Beleid en organisatie **6**
3.1 Beleid 6
3.1.1 Definitie en vormen van participatie 6
3.1.2 Visie en belang 7
3.1.3 Kaders 8
3.1.4 Inzet participatie 8
3.2 Organisatie 9
3.2.1 Methoden voor participatie 9
3.2.2 Organisatorische randvoorwaarden 10
3.3 Het beleid in de praktijk 10
3.3.1 De definitie en verwachtingen van participatie 10
3.3.2 Het gebruik van instrumenten 11
3.3.3 Behoeften en verwachtingen ten aanzien van nieuw beleid 11
3.3.4 Recente ontwikkelingen 11
Hoofdstuk 4 | Uitvoering en ervaringen **13**
4.1 Keuze voor woonwagenlocaties 13
4.1.1 Inleiding 13
4.1.2 Doelstellingen van het participatietraject 14
4.1.3 Type en niveau van participatie 14
4.1.4 Kaders, richtlijnen en uitgangspunten 14
4.1.5 Rollen en verantwoordelijkheden 15
4.1.6 Communicatie en terugkoppeling 15
4.1.7 Middelen en capaciteit 16
4.1.8 Inzicht in wensen van inwoners 16
4.1.9 Resultaten en ervaringen 17
4.2 Inclusieve speeltuin in Vroomshoop 18
4.2.1 Inleiding 18

4.2.2 Doelstellingen en participatieniveau 18
4.2.3 Inrichting van het proces: methodiek en kaders 18
4.2.4 Knelpunten in randvoorwaarden en verwachtingsmanagement 19
4.2.5 Verhoudingen tussen stakeholders 19
4.2.6 Resultaten en ervaringen 19
4.3 Aquapark De Zandstuve 20
4.3.1 Inleiding 20
4.3.2 Vormgeving van participatie 20
4.3.4 Verloop van het proces 20
4.3.5 Resultaat en invloed 21
4.3.6 Knelpunten en succesfactoren 21
Hoofdstuk 5 | De rol van de raad 23
5.1 De rol van de gemeenteraad in inwonersparticipatie 23
5.2 Wensen van de raad en de praktijk 23
5.3 De informatievoorziening aan de raad 24
Hoofdstuk 6 | Conclusies en aanbevelingen 25
6.1 Conclusies 25
6.2 Reflectie op de bevindingen vanuit een landelijk perspectief 25
6.3 Aanbevelingen voor de gemeente Twenterand 26
6.3.1 Aanbevelingen aan de gemeenteraad 26
6.3.2 Aanbevelingen aan het college 27
Bijlage 1 | Normenkader 29
Bijlage 2 | Bestudeerde documenten 30
Bijlage 3 | Respondenten 31
Bijlage 4 | Bestuurlijke reactie 32
Bijlage 5 | Nawoord rekenkamer 35

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Hoofdstuk 1 | Inleiding en aanleiding

1.1 Inleiding

Inwoners- en overheidsparticipatie zijn een 'hot topic' de laatste jaren. De verwachting is dat deze onderwerpen (zie het kader hieronder voor de verschillen) alleen nog maar relevanter worden. Er is steeds vaker sprake van samenwerking tussen overheid en inwoner (inwonersparticipatie) en tussen inwoner en overheid (overheidsparticipatie). Van gemeenten wordt in toenemende mate verwacht dat zij hierbij een faciliterende rol op zich nemen.

Dat **burgerparticipatie**, de overkoepelende term voor inwoners- en overheidsparticipatie, een relevant onderwerp is, blijkt ook uit de aandacht voor het onderwerp vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze aandacht heeft uiteindelijk geleid tot de Wet versterking participatie op decentraal niveau, die per 1 januari 2025 van kracht is geworden. Met deze wet wil de overheid betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid versterken. Daarnaast wordt het uitdaagrecht (right to challenge) met deze wet ook wettelijk verankerd. Door deze aandacht voor het onderwerp en wat er van gemeenten verwacht wordt, wordt het voor rekenkamers ook steeds interessanter en relevanter om hier onderzoek naar te doen om zo hun gemeenteraden handvatten te kunnen geven om inwoners- en overheidsparticipatie goed vorm te geven.

Definities
Inwonersparticipatie: 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.
Overheidsparticipatie: Bewoners participeren niet in overheidsprojecten, maar de overheid sluit aan bij ideeën en ontwikkelingen in de samenleving. Het draait om hoe overheden actieve burgers kunnen ondersteunen bij hun initiatief.
Right to challenge: Een groep (georganiseerde) bewoners neemt taken van de gemeente over als zij denken dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan.

1.2 Rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie

In het coalitieakkoord 2022-2026 van de gemeente Twenterand wordt het belang van het vroegtijdig betrekken van inwoners onderstreept. Ook in het meest recente coalitieakkoord (2026-2030) wordt uitgebreid stilgestaan bij het betrekken en de inbreng van inwoners. De gemeente Twenterand benadrukt dat inwonerbetrokkenheid essentieel is, waarbij participatie wordt gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van inwoners, het bestuur en de ambtelijke organisatie. De gemeente hecht er veel waarde aan om vooraf eerlijk en helder te communiceren over wat er wel en niet kan en welke invloed inwoners hebben, om zo valse verwachtingen te voorkomen. Voor een sterke inwonerbetrokkenheid bouwt de gemeente voort op bestaande netwerken, zoals de dorpsraden, en wil de gemeente vrijwilligers en verenigingen actief ondersteunen.

In het in 2022 vastgestelde participatiebeleid wijst de gemeente erop dat participatie een steeds grotere rol krijgt in de bedrijfsvoering van de gemeente Twenterand. Daarbij worden de structurele adviesraden genoemd die al jaren binnen het sociaal domein worden geraadpleegd, het voortdurende contact met werkgeversorganisaties en het online platform twenterand.ikpraatmee.nl dat de gemeente gebruikt. Ook vindt participatie plaats bij ingrepen in de openbare ruimte. De gemeente streeft ernaar dat inwoners zich gehoord en betrokken voelen.

Uit gesprekken met de raadsfracties en het presidium komt naar voren dat het onderwerp op grote belangstelling kan rekenen. Gezien de actuele ontwikkelingen en het belang dat de raad toekent aan het onderwerp heeft de Rekenkamer Twenterand besloten daarom burgerparticipatie als onderzoeksthema te kiezen. Dit rekenkameronderzoek heeft langer geduurd dan vooraf bedacht. Dit kwam onder andere doordat de gewenste informatie niet beschikbaar was, maar ook door wisselende contactpersonen en personele wisselingen binnen de gemeente. Ook is de publicatie van het onderzoek in de eindfase bewust over de besluitvorming in de bestudeerde casuïstiek, in het bijzonder de casus Keuze voor woonwagenlocaties, getild om deze niet op ongewenste wijze te beïnvloeden.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport presenteert de bevindingen van het rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie in de gemeente Twenterand. Om u gestructureerd door de resultaten en analyses te leiden, is het rapport als volgt opgebouwd:

- **Hoofdstuk 1 | Inleiding en aanleiding:** Dit hoofdstuk schetst de achtergrond en context van het onderzoek. Hierin wordt ingegaan op de landelijke en lokale ontwikkelingen rondom inwoners- en overheidsparticipatie en de specifieke aanleiding voor de Rekenkamer Twenterand om dit thema te onderzoeken.
- **Hoofdstuk 2 | Onderzoeksaanpak:** Hier wordt de methodologische verantwoording van het onderzoek gegeven. Het beschrijft de doelstelling, de hoofd- en deelvragen, het gehanteerde normenkader en de gebruikte onderzoeksmethoden, waaronder documentenstudie, interviews en de selectie van casestudies.
- **Hoofdstuk 3 | Beleid en organisatie:** Dit hoofdstuk analyseert het beleidskader en de interne gemeentelijke organisatie. Er wordt inzicht gegeven in het vastgestelde participatiebeleid, de huidige organisatorische borging, de kloof tussen theorie en uitvoeringspraktijk en recente ontwikkelingen zoals de keuze voor een structurele versterking van participatie.
- **Hoofdstuk 4 | Uitvoering en ervaringen:** In dit hoofdstuk wordt de praktijk getoetst aan de hand van drie specifieke casestudies: de keuze voor woonwagenlocaties, de inclusieve speeltuin in Vroomshoop en Aquapark De Zandstuve. Per casus worden de verwachtingen, het verloop, de ervaren knelpunten en de resultaten vanuit het perspectief van zowel de gemeente als de inwoners gedetailleerd belicht.
- **Hoofdstuk 5 | De rol van de raad:** Dit hoofdstuk richt zich op de positie van de gemeenteraad. Het bespreekt hoe de raad momenteel invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende rol bij participatietrajecten, en analyseert het spanningsveld dat bestaat tussen de formele wensen van de raad en de informele praktijk.
- **Hoofdstuk 6 | Conclusies en aanbevelingen:** Het rapport sluit af met de overkoepelende conclusies op basis van de onderzoeksbevindingen. Deze conclusies worden vervolgens gespiegeld aan een landelijk perspectief, waarna er aanbevelingen worden gepresenteerd voor zowel de gemeenteraad als het college.

Hoofdstuk 2 | Onderzoeksaanpak

2.1 Doelstelling van het onderzoek

Dit onderzoek heeft als doel de gemeenteraad inzicht te geven in hoe de gemeente burgerparticipatie heeft vormgegeven, hoe burgerparticipatie in de praktijk verloopt en welke lessen geleerd kunnen worden zodat burgerparticipatie in de toekomst geoptimaliseerd kan worden. Deze informatie ondersteunt de raad bij het invullen van zijn kaderstellende en controlerende rol.

2.2 Hoofd- en deelvragen

De Rekenkamer heeft op basis van deze doelstelling de volgende hoofdvragen geformuleerd:

Hoofdvragen

Hoe geeft de gemeente Twenterand in de praktijk vorm aan inwoners- en overheidsparticipatie? Wat zijn daar de resultaten van en wat kan daarvan geleerd worden voor de toekomst?

De Rekenkamer heeft de hoofdvragen uitgewerkt in een aantal deelvragen met subdeelvragen. De deel- en subdeelvragen luiden als volgt:

Beleid

1. Wat is het beleidskader voor burgerparticipatie?
    a. Welke ambities en doelen heeft de gemeente op het gebied van participatie?
    b. Welke kaders, richtlijnen, uitgangspunten en uitvoeringskaders zijn er officieel vastgelegd ten aanzien van participatie?
    c. Op welke beleidstrajecten (onderwerpen) en in welke fase(n) van de beleidscyclus wordt participatie ingezet?
    d. Heeft de gemeente inzichtelijk wat de wensen van inwoners zijn op het gebied van participatie en is dit verwerkt in het beleidskader?

Organisatie

2. Op welke wijze is het implementeren van participatietrajecten geborgd in de organisatorische processen binnen de gemeentelijke organisatie?
    a. Welke methoden voor participatie worden er ingezet?
    b. Hoe is de ambtelijke organisatie ingericht om participatie te realiseren?
    c. Welke spelregels zijn er m.b.t. criteria, rollen en verantwoordelijkheden bij participatie?
    d. Welke (financiële) middelen zijn beschikbaar voor participatie?

Uitvoering

3. Hoe is de uitvoering van burgerparticipatie in de praktijk vormgegeven?
    a. Welke participatietrajecten hebben er in de afgelopen jaren plaatsgevonden in de gemeente?
    b. Hoe zijn deze participatietrajecten verlopen?

Ervaringen

4. Zijn er evaluaties uitgevoerd van participatietrajecten en -projecten?
    a. Wat waren de uitkomsten daarvan en wat is er daarna mee gedaan?
5. Hoe tevreden zijn inwoners over de manier waarop participatietrajecten verlopen?

6. Hoe tevreden is de gemeente over de manier waarop participatietrajecten verlopen?

Rol van de gemeenteraad

7. Hoe wordt de raad betrokken bij burgerparticipatie en hoe heeft hij zijn kaderstellende en controlerende rol ingevuld?
    a. Wat is de rol van de raad op het gebied van participatie en hoe heeft de raad deze rol ingevuld? Voldoet dit aan de wensen van de raad?
    b. Hoe verloopt de informatievoorziening aan de raad op het gebied van participatie? Is dit voldoende voor de raad om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen?

2.3 Normenkader

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen wordt gebruikgemaakt van een normenkader. Het kader is opgedeeld in vijf hoofdthema's: beleid, organisatie, uitvoering, ervaringen van inwoners, en de rol van de gemeenteraad. Binnen elk thema zijn normen geformuleerd die gebruikt worden om de huidige praktijk te toetsen. Het normenkader is opgenomen in **bijlage 1**.

2.4 Scope van het onderzoek

In dit onderzoek kijken we naar **burgerparticipatie**. Dit houdt in dat we kijken naar hoe de gemeente inwoners betrekt bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid (inwonersparticipatie) en naar de wijze waarop de gemeente participeert in initiatieven van inwoners (overheidsparticipatie). We focussen op participatietrajecten die (voor het grootste gedeelte) in de vorige raadsperiode hebben plaatsgevonden.

2.5 Onderzoeksmethoden

In onze aanpak gebruiken we een combinatie van onderzoeksmethoden om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Deze triangulatie-aanpak bevat een documentenstudie, interviews en casestudies. Hieronder leggen we de verschillende onderzoeksmethoden nader uit.

2.5.1 Documentenstudie

Om inzicht te krijgen in de situatie in de gemeente op het onderzoeksonderwerp bestudeerden we alle daarvoor relevante documenten. We keken naar de beleidsdocumenten, uitvoeringsplannen, managementinformatie, raadsvoorstellen, moties, amendementen en alle overige relevante documentatie op het gebied van inwonersparticipatie. Een overzicht met de bestudeerde documenten is opgenomen in **bijlage 2**.

2.5.2 Interviews

Informatie uit documenten gaat leven als deze in een gesprek met betrokkenen wordt toegelicht en ingekleurd. Achtergronden worden duidelijk en de onderzoekers kunnen hun vragen stellen ter verduidelijking. In het kader van dit onderzoek spraken wij bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen en inwoners. Een overzicht van de respondenten is opgenomen in **bijlage 3**. Ter voorbereiding op de interviews hebben we een interviewprotocol opgesteld met de aanleiding en het doel van het onderzoek en de onderwerpen van het gesprek. Van elk interview is een verslag gemaakt dat ter fiattering is voorgelegd aan de geïnterviewden.

2.6 Casestudies

Hieronder lichten we toe hoe we tot een casusselectie komen. Met het presidium en ambtenaren spraken we over burgerparticipatietrajecten die interessant zouden kunnen zijn voor dit onderzoek. Op basis van de lijst met burgerparticipatietrajecten die daaruit naar voren kwam, hebben we aan de hand van vooraf overeengekomen selectiecriteria bepaald welke trajecten nader bekeken zouden worden door middel van een uitgebreide casestudie. Criteria voor de keuze van de trajecten zijn onder andere:

- Spreiding over de domeinen (sociaal, fysiek) en vervolgens binnen de domeinen.
- Spreiding over de dorpen/kernen/wijken binnen de gemeente.
- Spreiding in de duur en intensiteit van het participatietraject.

Er zijn in totaal drie trajecten geselecteerd en bestudeerd, namelijk:

- Keuze voor woonwagenlocaties.
- Inclusieve speeltuin in Vroomshoop.
- Aquapark De Zandstuve.

De vierde casus betrof de herinrichting van het centrumgebied van Westerhaar. Omdat het niet mogelijk bleek om in gesprek te gaan met verantwoordelijken vanuit de gemeente die hier destijds bij betrokken zijn geweest, hebben we besloten deze casus te laten vervallen.

Voor de geselecteerde cases bestudeerden we de relevante documenten. Daarnaast gingen we per case in gesprek met de betrokken ambtenaren en waar mogelijk (een vertegenwoordiging van) de betrokken inwoners. De analyse van de cases gebeurde met behulp van een analysekader (zie **bijlage 4**).

Hoofdstuk 3 | Beleid en organisatie

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de deelvragen 1 en 2 en wordt inzicht gegeven in het beleidskader, de wijze waarop het implementeren van burgerparticipatietrajecten geborgd is in de organisatorische processen binnen de gemeente Twenterand en de invulling en uitvoering van het beleid in de praktijk.

De belangrijkste bevindingen

De gemeente Twenterand heeft eind 2022 een in theorie helder geformuleerd Participatiebeleid vastgesteld. Dit beleid biedt een duidelijke afbakening, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen inwoners- en overheidsparticipatie en de mate van invloed is gebaseerd op de participatieladder. Ook de kaders zijn goed beschreven; zo vormt de Omgevingswet een stevige wettelijke basis en dient de Participatiescan als praktisch intern hulpmiddel. In de praktijk schieten de borging en evaluatie echter tekort, waardoor een kloof is ontstaan tussen theorie en dagelijkse uitvoering. Dit wordt in belangrijke mate veroorzaakt door gebrekkig verwachtingsmanagement, participatie wordt onvoldoende gezien als een zorgvuldige belangenafweging binnen de vastgestelde kaders.

Wat betreft de organisatie beschikt de gemeente wel over een divers instrumentarium, waaronder informatieavonden, een online platform en specifieke financiële budgetten ter ondersteuning van initiatieven. De coördinatie van deze participatietrajecten is intern echter veelal ad hoc belegd. Doordat beleidsadviseurs participatietrajecten vaak naast hun reguliere werkzaamheden moeten uitvoeren, is er sprake van een inefficiënte capaciteitsinzet, vertragingen en grote organisatorische kwetsbaarheid. Om deze problemen structureel op te lossen, heeft de gemeenteraad op 30 juni 2026 ingestemd met een integrale versterking en borging van participatie (variant 3). Dit besluit voorziet onder meer in de structurele aanstelling van een vaste adviseur inwonerbetrokkenheid die als centrale spil de processen eenduidiger en professioneler moet maken, waarbij het eigenaarschap bij de individuele projectleider/beleidsadviseur blijft liggen.

3.1 Beleid

3.1.1 Definitie en vormen van participatie

Eind 2022 heeft de gemeente Twenterand het **Participatiebeleid Twenterand** opgesteld. In het beleid geeft de gemeente aan groot belang te hechten aan inwonersparticipatie en het stimuleren van eigen initiatieven, met als doel een leefomgeving te creëren die aansluit bij de wensen en behoeften van haar inwoners. Een effectief participatieproces wordt beschouwd als essentieel voor het bevorderen van duidelijkheid, het verbeteren van beleids- en projectvorming door het integreren van diverse perspectieven en het versterken van transparantie en vertrouwen in de gemeentelijke overheid.

Het participatiebeleid van Twenterand maakt een functioneel onderscheid tussen participatie en inspraak. Participatie vindt plaats in een 'vroegtijdig stadium', in het voortraject van beleids- of projectvorming. Inspraak daarentegen is mogelijk nadat de beleids- of projectvormingsfase is afgerond, conform de **Inspraakverordening gemeente Twenterand 2018**.

In de gemeente Twenterand wordt participatie op verschillende wijzen gedefinieerd en toegepast. Algemeen wordt participatie omschreven als: “Actieve deelname in de samenleving”. Specifiek voor projecten of activiteiten betekent participatie: “Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit". Binnen deze brede definitie worden twee hoofdvormen onderscheiden:

- Inwonersparticipatie. Hierbij worden inwoners actief betrokken bij het besluitvormingsproces van de gemeente om hun leefomgeving te verbeteren. De mate van invloed die zij kunnen uitoefenen,

varieert en wordt vaak beschreven aan de hand van Arnstein's participatieladder[1]. Deze ladder omvat de treden Informeren (inwoners worden op de hoogte gebracht), Raadplegen (inwoners geven hun mening), Adviseren (inwoners geven advies dat kan worden meegenomen), Coproduceren (inwoners werken samen met de overheid aan beleid) en Meebeslissen (inwoners hebben directe invloed op besluiten). De mate van invloed is afhankelijk van de grootte van het initiatief en de ruimte die er binnen gestelde kaders is om mee te denken.
- Overheidsparticipatie. Bij deze vorm ondersteunt de overheid of gemeente initiatieven van inwoners door kennis en middelen te leveren, of werkt zij op gelijkwaardige basis samen. De gemeente stelt hierbij kaders en laat de regie grotendeels bij de inwoners.

Voor een succesvol participatieproces zijn diverse **voorwaarden** van belang. Voor inwonersparticipatie zijn dit onder meer duidelijke doelen en verwachtingen, transparantie over het proces en de verwerking van input, toegankelijkheid voor een diverse groep deelnemers, het gebruik van meerdere methoden om een breed publiek te bereiken en verantwoording over gemaakte keuzes. Voor overheidsparticipatie zijn duidelijkheid over de rol van de gemeente, transparantie over middelen en beslissingen, flexibiliteit en ondersteuning van ambtenaren en politieke steun cruciale factoren.

Het participatiebeleid van de gemeente Twenterand benadrukt dat participatie een middel is en geen doel op zichzelf. Het dient te worden ingezet om tot een betere en gedragen planvorming te komen. Hierbij is het van belang dat duidelijk wordt gecommuniceerd over de aard van de input die geleverd kan worden en wat er met de opbrengsten uit de participatie gebeurt. Hoewel participatie een middel is om tot betere en inclusievere besluitvorming te komen, worden er ook grenzen gezien. Het is niet het doel dat iedereen na een participatieproces tevreden is en er kan niet altijd aan alle inbreng van belanghebbenden worden voldaan. Een goede afweging van belangen is essentieel. Deze benadering van participatie als een middel voor betere besluitvorming, terwijl tegelijkertijd de kwaliteit en effectiviteit van het participatieproces zelf worden geëvalueerd, toont een dubbele focus. De gemeente streeft niet alleen naar betere beleidsuitkomsten, maar ook naar een verbetering van hoe participatie wordt uitgevoerd.

3.1.2 Visie en belang

De gemeente Twenterand hanteert een visie op participatie die is gebaseerd op vier **kernuitgangspunten**:

1. De omgeving zo goed mogelijk informeren over onderwerpen die hen aangaan.
2. Afhankelijk van de impact en grootte van initiatieven, belanghebbenden de mogelijkheid bieden om te participeren, waarbij de Participatiescan als hulpmiddel dient.
3. Initiatieven vanuit de samenleving waar mogelijk faciliteren.
4. Bij niet verenigbare belangen deze belangen afwegen en het uiteindelijke besluit nemen.

Twenterand stimuleert actief initiatieven vanuit de samenleving en biedt hulp bij de realisatie ervan, onder meer via het innovatiefonds sociaal domein en kernbudgetten.

De gemeente Twenterand onderbouwt in het participatiebeleid het **belang** van participatie met de volgende redenen:

- Duidelijkheid: Voorafgaande helderheid over het participatieproces en de verwerking van input draagt bij aan een effectief traject en vermindert de kans op verrassingen of teleurstellingen achteraf.

[1] Arnsteins participatieladder is een in 1969 door de Amerikaanse politicologe Sherry Arnstein ontwikkeld model dat de mate van burgerinvloed op besluitvorming meet. Het model (een ladder met verschillende treden) helpt beoordelen of overheden burgers werkelijk de macht geven om mee te beslissen of dat er sprake is van schijnparticipatie.

- Inhoudelijk betere plannen: Participatie zorgt ervoor dat meerdere belangen worden afgewogen en de inhoud vanuit diverse perspectieven wordt bekeken, wat resulteert in beter onderbouwde plannen.
- Vertrouwen: Goede participatietrajecten dragen bij aan het wegnemen van wantrouwen en het versterken van het vertrouwen in de overheid.
- Algemeen belang: Door alle belangen van mogelijke partijen en personen in beeld te brengen, kan de gemeente het algemeen belang zo goed mogelijk dienen.

3.1.3 Kaders

Juridisch gezien is participatie een inspanningsverplichting, wat betekent dat het ontbreken ervan niet automatisch leidt tot het weigeren van medewerking aan een initiatief. De uiteindelijke beslissing over medewerking aan een project ligt bij de gemeente, die alle relevante belangen afweegt, inclusief de inzichten uit participatietrajecten.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2023 is de rol van participatie verder geformaliseerd. Gemeenten zijn nu verplicht participatie toe te passen en hiervoor beleid op te stellen bij de totstandkoming van de omgevingsvisie, programma's en het omgevingsplan. De wetgever heeft hierbij veel vrijheid gelaten voor maatwerk, waardoor de wijze waarop participatie wordt toegepast wettelijk gezien vormvrij is. De Omgevingswet introduceert specifieke verplichtingen:

- Omgevingsvisies en programma's: Bij de vaststelling hiervan geldt een motiveringsplicht. De gemeente moet aangeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de besluitvorming betrokken zijn en wat de resultaten hiervan zijn.
- Omgevingsplan: Ook hiervoor geldt een motiveringsplicht, met als extra vereiste dat het voornemen tot vaststelling moet worden gepubliceerd. De gemeente moet motiveren hoe stakeholders zijn betrokken, wat de resultaten zijn en hoe het Twenterands participatiebeleid is ingevuld.
- Omgevingsvergunning: Participatie is een aanvraagvereiste. De aanvrager moet aangeven of en hoe participatie heeft plaatsgevonden. Echter, er is geen wettelijke verplichting voor de aanvrager om participatie toe te passen (een 'nee' is toegestaan), en de gemeente mag geen aanvullende eisen stellen.
- Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA): Bij deze specifieke vergunningen kan de gemeenteraad wel gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht wordt gesteld voor initiatiefnemers.

De **Participatiescan Twenterand** is een **uitvoeringskader** binnen het participatiebeleid. Deze scan is ontwikkeld als een hulpmiddel om de impact van een initiatief te meten en op basis daarvan een advies te geven over het meest geschikte participatietraject. Het advies kan specifieke treden van de participatieladder aanbevelen, afhankelijk van de impact van het initiatief. De scan is bedoeld voor zowel gemeentelijke medewerkers als externe initiatiefnemers (inwoners, organisaties, private partijen). Bij initiatieven met een grote impact wordt een uitgebreider stappenplan aangeboden, ingedeeld in routes 1, 2 of 3. Het doel van de scan is om initiatiefnemers te helpen een goed participatieproces te starten en zo te zorgen voor een heldere en eenduidige aanpak.

3.1.4 Inzet participatie

Participatie wordt in Twenterand ingezet bij diverse beleidstrajecten en onderwerpen. Er zijn meerdere succesvolle voorbeelden van participatie genoemd in de **QuickScan** die in 2025 werd uitgevoerd. Zo werden de bouw aan de Beatrixlaan in Vroomshoop en de Hoofdweg in Westerhaar-Vriezenveensewijk

door dorpsraden als succesvol ervaren, mede dankzij een duidelijk contactpersoon en heldere communicatie. Ook de Centrumvisie Vriezenveen en het bedrijventerrein in Westerhaar-Vriezenveensewijk worden door ambtenaren en ondernemers als positieve voorbeelden genoemd, waarbij vroege betrokkenheid van ondernemers cruciaal was. De samenwerking bij het opzetten van het Investeringsfonds werd door ondernemers positief gewaardeerd. Daarnaast bleken informatieavonden binnen het sociaal domein, zoals die over bezuinigingen in de thuiszorg, nuttig om begrip te creëren bij inwoners, zelfs als juridische beperkingen het delen van informatie voorafgaand aan een besluit bemoeilijkten. Participatie is ook relevant in andere domeinen, zoals ondernemen, onderwijs, sport en cultuur en het ruimtelijk domein, waar ook een contactpersoon voor adviesraden is aangewezen. Met de invoering van de Omgevingswet is participatie bij omgevingsinitiatieven (van inwoners en organisaties) steeds belangrijker geworden, hoewel de ervaringen hierbij variëren van goed tot minimalistisch.

De QuickScan belicht dat succesvolle participatie in Twenterand mogelijk is, zoals blijkt uit de genoemde projecten. Tegelijkertijd lijkt succesvolle participatie projectafhankelijk te zijn, vaak voortkomend uit de inzet van individuele projectmanagers of specifieke omstandigheden, in plaats van een systematisch ingebedde en consistent toegepaste praktijk binnen de gemeente.

De inzet van participatie in Twenterand strekt zich uit over **verschillende fasen van de beleidscyclus**, met een sterke nadruk op vroegtijdige betrokkenheid in de beleidsvoorbereiding. De Participatiescan is expliciet ontworpen om initiatiefnemers te ondersteunen bij het kiezen van de meest geschikte participatiemethode. Door middel van de recent uitgevoerde QuickScan is inzichtelijk gemaakt wat de wensen en ervaringen van inwoners zijn ten aanzien van participatie. Deze wensen komen grotendeels overeen met de uitgangspunten van het participatiebeleid. Echter, de praktijk wijkt significant af van het beleid, wat duidt op een onvoldoende implementatie van het beleid in de dagelijkse uitvoering. Zo leggen de verschillende belanghebbenden de nadruk op het belang van vroegtijdige betrokkenheid, maar dit staat in contrast met de juridische, beleidsmatige en capaciteitsbeperkingen die ambtenaren ervaren.

3.2 Organisatie

3.2.1 Methoden voor participatie

De gemeente Twenterand zet verschillende methoden in voor inwonersparticipatie, afhankelijk van de aard en impact van het initiatief. Zoals eerder beschreven wordt met behulp van de Participatiescan Twenterand de impact van een initiatief gemeten waarna een advies wordt gegeven over het meest geschikte participatietraject en de passende trede van de participatieladder. Concreet worden de volgende methoden ingezet door de gemeente Twenterand:

- Informatieavonden worden ingezet om inwoners te informeren en begrip te creëren.
- Online platforms, zoals het communicatieplatform denkmee.twenterand.nl, worden gebruikt voor informatievoorziening.
- Er kunnen workshops en bijeenkomsten worden georganiseerd voor zowel de gemeenteraad als inwoners bij ingrijpende dossiers.
- Naast online platforms en workshops worden ook inloopmomenten genoemd als methoden om een diverse groep mensen te bereiken.
- Bij gevoelige onderwerpen kunnen externe gespreksleiders worden ingezet om participatieprocessen te verbeteren.

3.2.2 Organisatorische randvoorwaarden

Volgens de documenten is de **interne borging** van het participatiebeleid in Twenterand vormgegeven door de oprichting van een projectgroep met gemeentelijke medewerkers en een klankbordgroep met afgevaardigden van vrijwel alle disciplines.[2] De gemeentelijk programma-adviseur inwonerbetrokkenheid fungeert als het centrale aanspreekpunt voor dit beleid. Specifieke interne borgingsacties omvatten bijeenkomsten voor medewerkers over het doel van het beleid en de toepassing van de Participatiescan, evenals evaluatiemomenten met portefeuillehouder, klankbordgroep en externe initiatiefnemers. Hoewel de aanwezigheid van een tijdelijke participatiemedewerker positief is ervaren, wordt benadrukt dat deze functie komt te vervallen.

De **rollen en verantwoordelijkheden** zijn als volgt verdeeld:

- De primaire verantwoordelijkheid voor participatie ligt in de basis bij de initiatiefnemers van een ontwikkeling. Dit kan zowel de gemeente als een partij buiten de gemeente zijn (inwoners, ondernemers).
- De gemeente kan in het geval van overheidsparticipatie verschillende rollen aannemen:
    - Kennis en middelen leveren.
    - Kaders stellen.
    - Op gelijkwaardige basis samenwerken aan initiatieven, vooral bij grotere projecten.
    - De uiteindelijke beslissing over medewerking aan een project ligt bij de gemeente, die alle relevante belangen moet afwegen, inclusief de inzichten uit participatietrajecten.

De gemeente Twenterand heeft de volgende **financiële middelen** beschikbaar gesteld om inwonersparticipatie en initiatieven vanuit de gemeenschap te faciliteren:

- Innovatiefonds sociaal domein: Dit fonds is ingericht om initiatieven vanuit de samenleving te faciliteren. Initiatiefnemers kunnen aanspraak maken op een bepaald bedrag als de activiteit onder andere een besparing oplevert in het sociaal domein.
- Kernbudgetten: Deze budgetten zijn eveneens ingericht om initiatieven vanuit de samenleving te faciliteren. Een activiteit kan aanspraak maken op een kernbudget als deze onder andere bijdraagt aan de leefbaarheid of sociale binding.
- Daarnaast is er in het verleden budget vrijgemaakt voor één fulltime medewerker voor drie jaar (tot eind 2023) om een sterk participatieproces te waarborgen en inwoners te ondersteunen bij hun initiatieven.

In het ambtelijk wederhoor wordt nog gewezen op Twenterand Inves als optie voor financiële middelen. Twenterand Invest is een investeringsfonds in de gemeente Twenterand dat financiële steun geeft aan lokale projecten en evenementen. Het fonds is actief sinds 1 januari 2025 en is de opvolger van het vroegere ondernemersfonds.

3.3 Het beleid in de praktijk

Uit de interviews komen duidelijke thema's, knelpunten en wensen naar voren met betrekking tot de visie op en het beleid en de organisatie met betrekking tot burgerparticipatie in de gemeente Twenterand.

3.3.1 De definitie en verwachtingen van participatie

Er is momenteel een verschil van inzicht over wat participatie precies inhoudt. Door bestuur en organisatie wordt gesignaleerd dat zowel inwoners als de gemeenteraad participatie vaak verwarren met

[2] Op basis van het ambtelijk wederhoor wordt geconstateerd dat zowel de interne projectgroep als de klankbordgroep in ieder geval op dit moment niet operationeel zijn.

"je zin krijgen" en het idee dat na een traject "iedereen blij" moet zijn. De essentie van participatie is volgens respondenten echter het maken van een zorgvuldige belangenafweging binnen gestelde kaders en niet het pleasen van individuele inwoners. Ook leden van de gemeenteraad geven aan van mening te zijn dat participatie niet per se betekent dat inwoners hun zin krijgen, maar wel dat ze de kans krijgen om hun verhaal te doen en te snappen hoe besluiten worden genomen. Voor specifieke 'NIMBY'-projecten[3], zoals de woonwagenlocaties, is inmiddels de visie dat het streven naar draagvlak onmogelijk is en dat begrip en acceptatie het maximaal haalbare zijn.

3.3.2 Het gebruik van instrumenten

In de praktijk wordt er tot op zekere hoogte gebruikgemaakt van de instrumenten zoals beschreven in het beleid. Zo is de Participatiescan verplicht opgenomen in adviesformats. Ook geeft de raad aan dat er sinds een half jaar in elk raadsvoorstel wordt beschreven hoe participatie wordt toegepast en dat er aan het college wordt gerapporteerd via een participatieverslag. Toch wordt de participatieladder volgens de raad nog onvoldoende of onduidelijk gebruikt. Daarbij bestaat het beeld, zo blijkt uit interviews, dat veel ambtenaren participatie nu vooral nog zien als een "verplichte hoepel" om doorheen te springen.

3.3.3 Behoeften en verwachtingen ten aanzien van nieuw beleid

Er wordt breed gedragen dat er nieuw participatiebeleid en een 'routekaart' moet komen, waarin de spelregels, rollen, voorwaarden en de mate van invloed (het participatieniveau) vooraf voor iedereen helder zijn. Belangrijke pijlers voor deze nieuwe visie en beleid zijn:

- Eerlijkheid en kaders: De raad adviseert om vaker met een 'wit vel' te starten (open vragen stellen), maar de gemeente moet heel eerlijk zijn over hoeveel invloed inwoners écht hebben als bepaalde kaders eigenlijk al vastliggen. Goede participatie betekent ook dat de gemeente duidelijk laat zien wat er niet mogelijk is, zelfs als dat mensen teleurstelt.
- Vaste capaciteit en coördinatie: Het beheer van participatie is nu te ad hoc belegd. Er is behoefte aan een vaste participatieadviseur die fungeert als spil tussen dorpsraden, ambtenaren en het bestuur.
- Professionalisering: Ambtenaren moeten vaker "nee" leren zeggen en krijgen idealiter training over effectief participeren. College- en raadsleden moeten zich op hun beurt focussen op de hoofdlijnen en niet op de details.
- Communicatie: De communicatie moet toegankelijker worden (B1-niveau) en er moet minder gezonden en beter geluisterd worden. Ook is er behoefte aan maatwerk per kern.
- Betrokkenheid van de raad: De raad wil zelf beter nadenken over het gewenste participatieniveau en beter geïnformeerd/uitgenodigd worden voor inwonersavonden, mits hun rol daarbij goed is afgebakend zodat ambtenaren ongestoord hun werk kunnen doen.

3.3.4 Recente ontwikkelingen

Op 17 juni 2026 stond het onderwerp participatie op de agenda van de oordeelsvormende vergadering van de gemeenteraad van Twenterand. De constateringen uit de QuickScan participatie dat de huidige beleidsuitgangspunten weliswaar breed worden gedragen, maar dat de uitvoering ervan in de praktijk tekortschiet, en dat er sprake is van een kloof tussen beleid en uitvoering, waarbij participatietrajecten onvoldoende zijn verankerd in de werkprocessen en daardoor sterk persoons- en projectafhankelijk blijven zijn hierbij het vertrekpunt.

[3] NIMBY (Not In My Backyard, of 'niet in mijn achtertuin') is een term voor projecten die algemeen nuttig worden geacht, maar lokaal op weerstand stuiten omdat buurtbewoners overlast vrezen.

Het college van burgemeester en wethouders legt de raad drie scenario's voor en adviseert nadrukkelijk in te stemmen met variant 3: Integrale versterking en borging van participatie. Deze variant gaat aanzienlijk verder dan het slechts voldoen aan de minimale wettelijke eisen (variant 1) of het uitsluitend inrichten van een loketfunctie met een deeltijdcontactpersoon (variant 2). De voorgestelde variant behelst een compleet implementatie- en borgingstraject, inclusief de structurele aanstelling van een participatieadviseur (1 fte), beleidsherijking en de inbedding van standaard participatieplannen en werkprocessen binnen de gemeentelijke organisatie. De inhoudelijke onderbouwing voor deze keuze is primair gericht op risicobeheersing, kwaliteitsverbetering en het verlagen van de werkdruk. Momenteel worden participatietrajecten door beleidsadviseurs naast hun reguliere werkzaamheden uitgevoerd, wat leidt tot een inefficiënte inzet van capaciteit, vertragingen en organisatorische kwetsbaarheid. Door te investeren in centrale expertise en heldere kaders worden de bestuurlijke beheersbaarheid en de juridische robuustheid (met name onder de Omgevingswet) versterkt. Het college stelt dat deze variant processen eenduidiger en professioneler maakt, wat uiteindelijk de legitimiteit en het vertrouwen richting inwoners ten goede komt.

Bij de voorgestelde keuze plaatst de afdeling Financiën echter een belangrijke kanttekening. Variant 3 brengt substantiële kosten met zich mee, waaronder incidentele inhuur- en implementatiebudgetten in 2026 en 2027 (respectievelijk € 68.200 en € 100.000) en een structurele lastenverzwaring van € 95.300 vanaf 2027. Vanwege de naderende 'ravijnjaren' en de bijbehorende grote financiële druk, adviseert de afdeling Financiën vanuit louter financieel perspectief om te kiezen voor de minimale wettelijke invulling (variant 1), mede omdat een tussentijdse budgetaanvraag buiten de reguliere planning- en controlcyclus ongebruikelijk is. Het college beargumenteert daarentegen dat de goedkopere varianten het gemeentebestuur te kwetsbaar laten bij complexe, politiek gevoelige dossiers en dat het gebrek aan structurele borging uiteindelijk kan leiden tot hogere herstelkosten en onvervulde maatschappelijke verwachtingen.

De raad besluit op 30 juni 2026:

- Kennis te nemen van de uitkomsten van de QuickScan Participatie.
- In te stemmen met variant 3: integrale versterking en borging van participatie, als noodzakelijke basis voor het tijdig en kwalitatief opstellen van de participatieverordening conform de Wet versterking participatie per 1 januari 2027.
- In te stemmen met het volgende;
    - Incidenteel 2026: € 36.200 inhuur kwartiermaker participatie, voor het opstellen van de bredere participatieverordening. Te dekken uit de reserve personeel.
    - 2026: De structurele lasten voor de werving en aanstelling van de participatieadviseur in de laatste maanden van 2026 van € 32.000 beschikbaar te stellen en dit te dekken uit de reserve personeel.
    - Incidenteel 2027: € 100.000 implementatiebudget, dekking uit de algemene reserve.
    - Structureel 2027 e.v.: de loonsom van 1 fte schaal 10 is € 95.300.

Hoofdstuk 4 | Uitvoering en ervaringen

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van drie participatietrajecten geschetst op welke wijze de gemeente Twenterand uitvoering geeft aan burgerparticipatie, in hoeverre er evaluaties plaatsvinden van deze trajecten en hoe tevreden inwoners en de gemeente zelf zijn over de wijze waarop deze trajecten verlopen.

De belangrijkste bevindingen

De uitvoering van burgerparticipatie in Twenterand is in de praktijk onderzocht aan de hand van drie casussen: de keuze voor woonwagenlocaties, een inclusieve speeltuin en Aquapark De Zandstuve. Hoewel er gebruik wordt gemaakt van passende methodieken, zoals interactieve werkvormen en informatieavonden, schiet de uitvoering veelal tekort waar het gaat om tijdige en duidelijke communicatie. Bij het Aquapark ervoeren actieve inwoners bijvoorbeeld een gebrek aan proactieve informatievoorziening en zelfs een radiostilte vanuit de gemeente. Ook ontbreekt het geregeld aan transparantie over invloed en besluitvorming, waardoor de verwachtingen van inwoners niet overeenkomen met de bestuurlijke realiteit. Een voorbeeld hiervan is de inclusieve speeltuin, waar het vooraf ontbreken van harde kaders rondom grondeigendom tot langdurige stagnatie leidde. Deze knelpunten in de randvoorwaarden zorgen ervoor dat de tevredenheid over het verloop van participatietrajecten zeer beperkt is. Wat betreft de ervaren invloed voelen inwoners zich soms onvoldoende gehoord of zelfs buitengesloten, zoals bij de planvorming van het Aquapark het geval was. Bij de woonwagenlocaties leidde de aanpak en een gebrekkige terugkoppeling tot verdere polarisatie in plaats van acceptatie, wat resulteerde in een structureel gebrek aan draagvlak onder omwonenden. Desondanks is de bereidheid tot toekomstige deelname vaak groot; inwoners en vrijwilligers willen graag tijd en middelen investeren als er sprake is van eerlijke communicatie en samenwerking. Hoewel formele evaluaties beperkt lijken, leert de gemeente incidenteel wel van de praktijk, bijvoorbeeld door na een moeizame start alsnog onafhankelijke gespreksleiders in te zetten om een vastgelopen dialoog weer vlot te trekken.

4.1 Keuze voor woonwagenlocaties

4.1.1 Inleiding

Het initiatief betreft de realisatie van nieuwe woonwagenstandplaatsen in de kernen Den Ham (Kerkallee/ Marleseweg), Vroomshoop (Flierdijk) en (initieel) Westerhaar-Vriezenveensewijk (Zwembadlaan). De directe aanleiding vormt het gemeentelijk woonwagenbeleid uit 2022 en de mensenrechtelijke verplichting om de culturele identiteit van woonwagenbewoners te faciliteren. Het traject werd begeleid door een projectleider en een coördinator woonwagenzaken vanuit de gemeente, in samenwerking met woningcorporatie Mijande Wonen. De participatiefase startte in het najaar van 2024 met informatieavonden en liep door in 2025 via klankbordgroepen, met als doel een definitief raadsbesluit in het najaar van 2025. Het definitieve (geamendeerde) raadsbesluit wordt uiteindelijk genomen op 30 juni 2026. De raad besluit:

1. in te stemmen met de locatiekeuzes voor de realisatie van:
    a. tien woonwagenstandplaatsen en woonwagens aan de Kerkallee te Den Ham en
    b. tien woonwagenstandplaatsen en woonwagens aan de Flierdijk te Vroomshoop,

    waarbij de mogelijkheid blijft bestaan dat bestaande sportterreinen kunnen worden uitgebreid en de gemeente voor beide locaties vooraf de toekomstscenario's in beeld brengt.
2. in te stemmen met een investeringskrediet ter hoogte van € 1.039.000 voor de realisatie van deze standplaatsen.
3. in te stemmen met het vaststellen van een voorziening ter hoogte van € 1.039.000 (netto contante waarde) en dit te dekken uit de Algemene Risicoreserve (ARR).
4. in te stemmen met het beleidskader woonwagenlocaties Twenterand voor de locaties Den Ham Kerkallee en Vroomshoop Flierdijk.

4.1.2 Doelstellingen van het participatietraject

Voor dit participatietraject heeft de gemeente een participatieplan opgesteld. De gemeente formuleerde als participatiedoel het creëren van acceptatie en begrip voor de inrichting van de percelen. De gemeente erkent in het participatieplan dat het realiseren van woonwagenlocaties een gevoelig onderwerp is en dat er daarom niet wordt gestreefd naar volledig draagvlak, maar naar begrip voor de noodzaak en acceptatie van de plannen. Een belangrijk impliciet doel was het herstellen van vertrouwen tussen de doelgroep en de overheid, waarbij gerefereerd wordt aan eerdere onrust en de noodzaak om via één-op-één contacten de relatie te verbeteren.

Hoewel het doel was om begrip te creëren en vertrouwen te herstellen, werkte de praktische uitvoering averechts, zo blijkt uit de interviews. Zo heeft de expliciete mededeling van de gemeente tijdens een informatieavond dat er 'geen draagvlak nodig was' voor de plannen, het vertrouwen van omwonenden juist geschaad en leidde dit tot verdere polarisatie, melden diverse respondenten. De in november 2024 ingediende klachten van omwonenden bevestigen dit beeld van een averechtse uitwerking. Inwoners van Den Ham wijzen er in hun klacht op dat de ambtelijke uitspraak "We gaan niet voor draagvlak" tijdens de informatiebijeenkomst op 15 oktober 2024 hard is binnengekomen en escalerend heeft gewerkt. Ook in Vroomshoop gaven omwonenden aan dat de participatiedoelen om inwoners zich gehoord en betrokken te laten voelen en het vertrouwen in de overheid te verbeteren, al mislukt waren nog voordat het feitelijke participatieproces goed en wel was gestart. De inwoners geven aan de houding van de gemeente ervaren te hebben als een poging hen monddood te maken, waardoor zij zich niet langer als gelijkwaardige gesprekspartners beschouwden en in eerste instantie weigerden zich aan te melden voor de klankbordgroep.

4.1.3 Type en niveau van participatie

Er is gekozen voor een gedifferentieerde aanpak op de participatieladder, afhankelijk van het deelonderwerp:

- Locatiekeuze (informeren/raadplegen): De locaties zelf stonden niet ter discussie. Deze waren voorafgaand aan het traject door de raad en het college als meest kansrijk aangewezen op basis van intern onderzoek en beschikbaarheid van gemeentegrond. Inwoners werden hierover geïnformeerd, maar hadden geen beslissende stem in de locatiekeuze zelf.
- Inrichting (coproduceren): Voor de invulling van de percelen is de trede coproductie toegepast. Via klankbordgroepen mochten belanghebbenden meedenken over de positionering van de wagens, groenvoorziening, erfafscheidingen en ontsluiting, resulterend in diverse inrichtingsvarianten (optie 1, 2 en 3). Hoewel formeel de trede coproductie werd gehanteerd, werd dit in de praktijk anders ervaren, zo blijkt uit de interviews. Sportverenigingen typeerden de klankbordgroepen als 'schijndraagvlak' waarbij wezenlijke bezwaren zoals uitbreidingsruimte en overlast onvoldoende werden geborgd. Bovendien besloten omwonenden in Den Ham niet deel te nemen aan deze klankbordgroepen, omdat hun invloed beperkt bleef tot details zoals beplanting, wat resulteerde in een eenzijdige vertegenwoordiging aan tafel.

4.1.4 Kaders, richtlijnen en uitgangspunten

Het participatieproces vond plaats binnen strikte, vooraf vastgestelde kaders. Zo gold er een beperkte omvang met een maximum van tien standplaatsen per locatie, waarbij op deze specifieke plekken geen ruimte is voor toekomstige uitbreiding. Daarnaast is de toewijzing van de standplaatsen nadrukkelijk gebaseerd op het afstammingsbeginsel. Qua eigendom is er gekozen voor een mix van koop en huur, waarbij woningcorporatie Mijande Wonen verantwoordelijk is voor de verhuur en het beheer. Verder moest de inrichting uiteraard voldoen aan diverse technische en wettelijke voorschriften. Hierbij ging het onder

meer om brandveiligheidseisen, die een afstand van vijf meter tussen de bouwwerken verplichten, en een afstandsnorm van vijftig meter tot nabijgelegen sportvelden. Tot slot stelde de gemeente vooraf een beeldkwaliteitsplan op met regels voor bouwhoogtes en materiaalgebruik, waarin bijvoorbeeld witte stenen werden uitgesloten ten gunste van aardetinten en steenstrips. Dit leidde tot de nodige discussie. Een concreet resultaat van de participatie is echter dat de toekomstige bewoners met succes hebben weten te bedingen dat de wagens hun traditionele witte kleur krijgen, in afwijking van de door de gemeente voorgeschreven aardetinten.

4.1.5 Rollen en verantwoordelijkheden

De rollen en verantwoordelijkheden waren als volgt verdeeld. De gemeenteraad stelt de kaders (aantallen, budget) en neemt het definitieve besluit. Het college en de ambtelijke organisatie (projectleider, coördinator) faciliteren het proces, voeren technische onderzoeken uit (stikstof, akoestiek) en begeleiden de klankbordgroepen. De eindverantwoordelijkheid voor de besluitvorming lag bij de gemeenteraad, terwijl het college verantwoordelijk was voor de uitvoering van het participatieplan.

De klankbordgroepen, bestaande uit omwonenden, toekomstige bewoners en sportverenigingen, hadden een adviserende rol over de inrichting. Woningcorporatie Mijande Wonen fungeerde als beoogd exploitant/verhuurder en was verantwoordelijk voor het bewaken van de uitvoerbaarheid en beheersbaarheid van de plannen.

4.1.6 Communicatie en terugkoppeling

Het verloop van de informatieavonden in oktober 2024 en de daaropvolgende communicatie legden ingrijpende tekortkomingen bloot op het gebied van informatievoorziening, bejegening en verwachtingsmanagement.

De voorbereiding van de bijeenkomsten werd bemoeilijkt door foutieve informatievoorziening vanuit de gemeente. In de uitnodigingsbrief voor de bijeenkomst in Vroomshoop werd ten onrechte gesteld dat de gemeenteraad al definitief had besloten tot de komst van de woonwagens aan de Flierdijk, wat leidde tot grote onrust en verwarring. Ondanks dat het college deze fout in de raadsvergadering van 1 oktober 2024 erkende, is door een interne fout een brief met exact dezelfde misleidende tekst vervolgens ook naar de omwonenden van de Zwembadlaan in Westerhaar gestuurd. Daarnaast bleek het uitnodigingsbeleid inconsistent; bewoners aan de ene zijde van de Twistveenweg in Westerhaar ontvingen wel een brief, terwijl bewoners aan de overzijde niet werden uitgenodigd, wat de gemeente achteraf ad hoc moest herstellen.

In dezelfde uitnodigingsbrief stelde het college dat woningcorporatie Mijande Wonen te zijner tijd de verhuur en exploitatie van de huurwoonwagens op zich zou nemen. Bij navraag bleek Mijande Wonen hier eind oktober 2024 intern echter nog niet formeel van op de hoogte te zijn. Hoewel de gemeente aangaf dat dit onderdeel zou worden van de prestatieafspraken vanaf 2025, zorgde deze (te) vroege communicatie voor extra verwarring en een gevoel van onzorgvuldigheid.

De informatiebijeenkomst in Den Ham op 15 oktober 2024 verliep volgens aanwezige omwonenden uiterst stroef. De verantwoordelijk wethouder sprak aanvankelijk zonder microfoon, waardoor slechthorenden hem niet konden verstaan, en verliet de bijeenkomst al na een kwartier. Dit werd door de aanwezigen ervaren als desinteresse en ontnam hen de kans om hem kritisch te bevragen. Bovendien ervoeren inwoners de houding van de aanwezige ambtenaren als ongepast en intimiderend. Dit werd

versterkt door uitspraken die als escalerend werden ervaren. Zo kregen kritische burgers naar eigen zeggen te horen: "Dan ga je maar naar de rechter, veel succes!".

Ook de bijeenkomst in Vroomshoop op 16 oktober 2024 werd door omwonenden als een deceptie ervaren. Inwoners gaven aan dat de dialoog snel veranderde in een monoloog met dwingende sturing ("zo gaat het worden"), waarbij oprechte interesse of doorvragen vanuit de gemeente naar hun mening ontbrak. Dit dwingende karakter leidde tot boosheid en onbegrip. Daarnaast meldden buurtbewoners van het woonwagencentrum in een klacht van 10 november 2024 dat zij de uitleg omtrent de gepresenteerde PowerPoint-presentatie als zeer onprettig hebben ervaren en dat er geen normale antwoorden werden gegeven op de door hen gestelde vragen.

De beloofde nazorg na de bijeenkomsten bleef uit. Hoewel de gemeente toezegde de PowerPoint-presentaties van de bijeenkomsten direct na afloop te delen, hadden omwonenden in Den Ham deze weken later nog altijd niet ontvangen. Bovendien werd de formele klacht van omwonenden pas beantwoord nadat zij genoodzaakt waren deze schriftelijk en puntsgewijs in te dienen wegens het ontbreken van een vindbaar klachtenformulier op de gemeentelijke website.

De gemeente paste hierop de strategie aan door vervolgavonden te organiseren onder leiding van een onafhankelijke voorzitter en door besloten bijeenkomsten te houden voor specifieke groepen; alleen omwonenden of alleen woonwagenbewoners. Van deze besloten sessies werden geen notulen gemaakt. Voor de locaties in Den Ham en Vroomshoop werden in totaal drie informatieavonden en twee klankbordgroepavonden gehouden.

Desondanks schoot de bredere informatievoorziening en terugkoppeling volgens geïnterviewden tekort. Stakeholders ontvingen verslagen structureel te laat, omwonenden kregen tegenstrijdige informatie over het aantal te plaatsen wagens en toekomstige bewoners hebben een gebrek aan proactieve updates over de voortgang ervaren. Er is gebruikgemaakt van huis-aan-huisbrieven (straal 500 meter), een projectwebsite, nieuwsbrieven en persoonlijke gesprekken. Verslagen en presentaties werden geanonimiseerd online geplaatst.

4.1.7 Middelen en capaciteit

Het traject wordt bekostigd uit het budget woonwagens. De financiële impact is aanzienlijk; er wordt volgens de geïnterviewden rekening gehouden met een onrendabele top, dat wil zeggen een gat tussen de totale bouwkosten en de lagere opbrengstwaarde, van € 30.000 tot € 50.000 per standplaats, waarvoor de raad budget beschikbaar moet stellen. In het raadsvoorstel dat op 16 juni 2026 was geagendeerd voor de oordeelsvormende vergadering van de raad wordt dit verder uitgewerkt en wordt dit bedrag naar boven bijgesteld: het tekort wordt berekend op circa € 50.000 tot € 55.000 per woonwagenstandplaats, wat resulteert in een benodigd investeringskrediet van € 1.039.000 dat uit de Algemene Risicoreserve (ARR) gedekt moet worden. Qua personele inzet zijn een specifieke projectleider en adviseur woonwagens aangesteld om het intensieve traject te begeleiden.

4.1.8 Inzicht in wensen van inwoners

Voorafgaand aan het traject is in 2020 een woonbehoefteonderzoek uitgevoerd, waaruit naar voren kwam dat 32 respondenten de wens hadden om naar een standplaats te verhuizen. Tijdens het daaropvolgende participatieproces bleken er echter diverse conflicterende belangen en wensen te spelen. Zo uitten sportverenigingen hun zorgen over de beperking van hun toekomstige uitbreidingsmogelijkheden en vreesden zij voor klachten over licht- en geluidsoverlast. Tegelijkertijd botsten de wensen van de

toekomstige bewoners met de gemeentelijke kaders; hun voorkeur voor grotere kavels en een specifieke esthetiek, zoals het gebruik van witte stenen, paste niet binnen de vastgestelde standaardmaten en het beeldkwaliteitsplan.

Daarnaast speelden er op lokaal niveau specifieke knelpunten. In Den Ham gaven omwonenden expliciet aan dat er geen draagvlak was voor de komst van tien standplaatsen. In september 2023 toonden zij zich wel bereid om akkoord te gaan met een maximum van zes standplaatsen, onder de voorwaarde dat deze in het verlengde van de bebouwing aan de Kerkallee zouden worden geplaatst. De gemeente kon deze wens echter niet inwilligen vanwege de aanwezigheid van een grote rioolbezinkkelder op die specifieke locatie.

Ook in Vroomshoop liepen de voorkeuren uiteen. Zowel omwonenden als de plaatselijke sportverenigingen spraken een sterke voorkeur uit voor de westzijde van het sportterrein. De gemeente kon hier echter niet in meegaan, omdat het daarvoor benodigde weiland van 42.000 vierkante meter dan aangekocht zou moeten worden. Dit zou resulteren in een extra, onrendabele investering van circa 1,5 miljoen euro. Tot slot bleken de specifieke zorgen van de Vroomshoopse korfbalvereniging over lichthinder volgens de gemeente ongegrond te zijn. Uit het raadsvoorstel blijkt namelijk dat de geplande afstand tussen de wagens en de velden 65 tot 70 meter bedraagt, wat ruim boven de wettelijke norm van 50 meter ligt.

De discussie over de locatiekeuzes en het aantal standplaatsen werd bemoeilijkt door het gebruik van verouderde gegevens en het passeren van eerdere organische participatie-initiatieven. Omwonenden uitten in hun klachten kritiek op de ambtelijke bewering dat er zorgvuldig is gehandeld op basis van actuele behoeftes. Het behoefteonderzoek dat door de gemeente werd gebruikt om de noodzaak voor standplaatsen te onderbouwen was ten tijde van de bijeenkomsten in 2024 naar hun mening verre van actueel. Daarnaast wijzen omwonenden op de wijze waarop er door de gemeente is omgegaan met een gezamenlijk initiatief uit de samenleving. Op 22 september 2023 hadden toekomstige woonwagenbewoners en omwonenden van de ijsbaan Kollendiek aan de Marleseweg in Den Ham al in gezamenlijk overleg een participatiedocument en concreet alternatief voorstel opgesteld en ingediend. Dit initiatief werd door de gemeente in eerste instantie echter niet beantwoord of actief opgepakt, maar slechts als zienswijze ter kennisgeving aangenomen voor de raadsvergadering van september 2023. Het college onderbouwde deze keuze later door te stellen dat er in Den Ham in totaal negen gegadigden waren voor een standplaats en dat de gemeente niet een deel van hen kon negeren of naar elders kon verwijzen, waardoor het gezamenlijke burgerinitiatief niet één-op-één kon worden overgenomen.

4.1.9 Resultaten en ervaringen

Het participatietraject heeft per locatie tot uiteenlopende uitkomsten geleid. Zo is het project in Westerhaar volledig stopgezet. Tijdens de participatie in de klankbordgroep werd namelijk duidelijk dat de beoogde locatie op sportpark 't Twistveen ongeschikt was. Dit had enerzijds te maken met verkeersonveiligheid door de aanwezigheid van groot kermismaterieel van de beoogde bewoners en anderzijds met conflicten met de bestaande sportactiviteiten. Het college heeft vervolgens in de vergadering van 1 juli 2025 het besluit genomen om de locatie Westerhaar stop te zetten; de gemeenteraad is hierover een dag later, op 2 juli 2025, geïnformeerd.

Voor de locaties in Vroomshoop en Den Ham zijn de inrichtingsplannen wel doorgezet en op basis van de opgehaalde input verder geoptimaliseerd, met name wat betreft de groenstroken en de ontsluiting. Ondanks deze aanpassingen constateert de gemeente in de participatienota van november 2025 dat er

bij de omwonenden in Den Ham geen draagvlak is voor de plannen. Om de verdere realisatie in goede banen te leiden en tegemoet te komen aan de zorgen van betrokkenen, is er na overleggen met sportverenigingen en omwonenden de toezegging gedaan voor de komst van een coördinatieteam. Dit team zal bestaan uit de wijkagent, woningcorporatie Mijande Wonen en de gemeente, en gaat bij de realisatie van de woonwagens dienen als centraal aanspreekpunt voor eventuele wederzijdse klachten.

Tot slot heeft het proces ook waardevolle lessen opgeleverd voor de toekomst. Na een valse start aan het begin van het traject, bleek dat het opsplitsen van groepen en de inzet van onafhankelijke gespreksleiders van belang waren om de vastgelopen dialoog weer vlot te trekken.

4.2 Inclusieve speeltuin in Vroomshoop

4.2.1 Inleiding

Het initiatief betreft de vernieuwing van de bestaande speeltuin 't Flierpark in Vroomshoop naar een inclusieve natuurspeeltuin. Het doel is het creëren van een speelplek die toegankelijk en uitdagend is voor kinderen met en zonder beperking. Het traject wordt getrokken door het team Sociaal Domein van de gemeente Twenterand. Het traject dreef aanvankelijk vooral op de intrinsieke motivatie van de betrokken ambtenaren, omdat er een gebrek was aan duidelijk bestuurlijk commitment. Bovendien was er intern lange tijd verwarring over welke wethouder, bijvoorbeeld vanuit sport of vanuit speeltuinenbeleid, precies verantwoordelijk was voor het project.

Het initiatief kent een complexe eigendomsstructuur: de grond en het wijkgebouw ('Oos Plekkie') zijn eigendom van woningcorporatie Mijande Wonen, terwijl het beheer van het gebouw ligt bij Stichting Oos Plekkie. Ontwerpbureau DesignMinds is ingeschakeld voor de procesbegeleiding en het ontwerp. Daarnaast zijn diverse maatschappelijke partners betrokken, waaronder belangengroep Care4Uall en (beoogd) huurders van het wijkgebouw zoals DAC Omzien. De participatiebijeenkomst vond plaats op 14 december 2024.

4.2.2 Doelstellingen en participatieniveau

De expliciete doelstelling van het participatietraject was tweeledig: het communiceren van de kaders en mogelijkheden en het inventariseren van de wensen en zorgen van betrokkenen (zowel kinderen als volwassenen). Impliciet werd gestreefd naar het vergroten van de sociale cohesie in de wijk en het koppelen van de speelfunctie aan maatschappelijke voorzieningen in het wijkgebouw, zoals een ontprikkelruimte en een MIVA-toilet.

Het gekozen participatieniveau is te typeren als raadplegen (consultatie). Deelnemers konden ideeën aandragen en reageren op concepten, waarna de ontwerper en gemeente de vertaalslag maakten naar een definitief ontwerp. De motivatie hiervoor lag in de vooraf vastgestelde kaders, zoals het budget en de specifieke focus op inclusiviteit, zo wordt aangegeven in de beschikbare documentatie. De interviews nuanceren dit beeld: intern werd juist ervaren dat er aan de voorkant fundamentele kaders ontbraken en dat het participatiebeleid onvoldoende sturing gaf, wat leidde tot een structureel gebrek aan verwachtingsmanagement. Tijdens de participatiemiddag zelf werden de praktische kaders zoals budget en tijdspad wel met de aanwezigen gedeeld.

4.2.3 Inrichting van het proces: methodiek en kaders

Tijdens de bijeenkomst in december 2024 is gewerkt met doelgroepgerichte werkvormen. Volwassenen discussieerden aan thematafels (o.a. inclusiviteit, groen, veiligheid) en gebruikten gekleurde post-its om

wensen, zorgen en prioriteiten aan te geven. Voor kinderen was er een interactief programma waarbij zij buiten met linten (rood voor 'niet leuk', groen voor 'leuk') en binnen met stickers en tekeningen hun voorkeuren kenbaar maakten.

De opgehaalde input is verwerkt in een 'schetsontwerp 2' (datum juli 2025). Concrete wensen van inwoners, zoals een rolstoelschommel, prikkelarme zones ('wilgenhut') en verbeterde padenstructuur, zijn zichtbaar teruggekomen in dit ontwerp. De totale kosten voor de realisatie van de speeltuin worden geraamd op circa € 133.500.

4.2.4 Knelpunten in randvoorwaarden en verwachtingsmanagement

Hoewel de participatiebijeenkomst inhoudelijk succesvol was in het ophalen van wensen, kampt het project met knelpunten in de randvoorwaarden die vooraf onvoldoende waren afgebakend. Het participatietraject is gestart in de veronderstelling dat de locatie definitief was. De gemeente is echter geen eigenaar van de grond. Mijande Wonen wil de grond verkopen tegen taxatiewaarde (€ 229.180 voor de grond en € 123.751 voor het gebouw), wat het budget van de gemeente ver overschrijdt. Een voorstel tot grondruil ligt op tafel, maar in september 2025 was er nog geen overeenstemming. Dit heeft geleid tot vertraging en onzekerheid over de doorgang van het project. Betrokkenen, waaronder Care4Uall, leefden in de veronderstelling dat de realisatie op deze locatie zeker was. De gemeente erkent dat dit misverstand is ontstaan door enthousiasme van betrokken ambtenaren en de verhuurder in de beginfase, waarbij onvoldoende voorbehoud is gemaakt over de grondpositie.

Maar de knelpunten in de uitvoering werden niet alleen veroorzaakt door het eigendom van de grond. Geïnterviewden merken op dat het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie iedereen (bewoners, vrijwilligers en raad) te vriend wilden houden; zodra er bezwaren komen, ontstaat de neiging om te gaan "pingpongen" met locaties om weerstand te vermijden, wat besluitvorming bemoeilijkt.

4.2.5 Verhoudingen tussen stakeholders

Tijdens het proces zijn er tussen de verschillende betrokkenen knelpunten ontstaan, met name rondom het gebruik van wijkgebouw 'Oos Plekkie'. Er is onduidelijkheid ontstaan over de verhuur van ruimte aan de onderneming (DAC Omzien) van een van de bestuursleden van de stichting.

Daarnaast heeft belangengroep Care4Uall aangegeven zich onvoldoende betrokken te voelen bij het proces. Zij hebben de zorg geuit dat hun eerdere schriftelijke ideeën voor een inclusieve invulling lijken te zijn overgenomen door DAC Omzien, die vervolgens ruimte in het gebouw toegewezen kreeg. Ook is gebleken dat de communicatie niet vlekkeloos is verlopen; brieven van Care4Uall hebben niet de juiste contactpersonen bij Mijande Wonen bereikt en de procedurele meldplicht voor onderverhuur is door Stichting Oos Plekkie niet volledig gevolgd.

4.2.6 Resultaten en ervaringen

Het initiatief 'Inclusieve Speeltuin Vroomshoop' toont een inhoudelijk sterk participatieproces op het niveau van raadplegen, waarbij de input van de doelgroep is vertaald naar een ontwerp. Het proces stagneert echter in de uitvoeringsfase door het ontbreken van harde afspraken over eigendom en beheer voorafgaand aan de participatie en, aldus geïnterviewden, door de conflictmijdende en weinig doortastende houding van college en organisatie. De onzekerheid over de grondverwerving en de frictie tussen maatschappelijke partners over het gebruik van het wijkgebouw hebben het draagvlak en het vertrouwen van betrokken stakeholders onder druk gezet.

Daarnaast is een leerpunt dat de participatie te vroeg in het proces werd georganiseerd. Het feit dat bewoners hebben meegedacht, maar er een jaar later wegens stagnatie nog steeds niets gerealiseerd is, zorgt ervoor dat de geloofwaardigheid en het vertrouwen in de gemeente worden geschaad.

Verder blijkt uit de gesprekken dat er binnen de organisatie mandaat, steun en concrete handvatten voor participatie worden gemist. Daarnaast is er behoefte aan een scherpere rolopvatting voor de gemeenteraad, zodat raadsleden, ambtenaren en inwoners precies weten op welk niveau zij mogen meepraten en beslissen.

4.3 Aquapark De Zandstuve

4.3.1 Inleiding

Het project 'Aquapark De Zandstuve' heeft als primair doel het verduurzamen en opwaarderen van het gelijknamige gemeentelijke buitenbad in Vroomshoop. De aanleiding hiervoor is de verouderde staat van de installaties en inrichting. In reactie op een motie vanuit de gemeenteraad is door het college 'variant Ambitie' voorgesteld, die zich richt op technische verduurzaming, herinrichting van het terrein en uitbreiding van voorzieningen.

Burgerparticipatie is bij dit project ingezet met als doel lokaal draagvlak te vergroten en de aanwezige lokale kennis en wensen te benutten om het technisch ontwerp verder te verfijnen. Omdat het aquapark zich in het Zandstuvebos bevindt, een gebied dat ook door andere partijen, zoals een ijsbaan en het kabouterpad wordt gebruikt, hecht de gemeente er veel waarde aan om al deze belanghebbenden in het proces mee te nemen. Een cruciale speler hierbij is de Stichting Aquapark de Zandstuve, die al in 2017 werd opgericht om het zwembad van sluiting te redden. Deze stichting is een actieve groep inwoners die de afgelopen jaren heeft geïnvesteerd in het park, waaronder in een familieglijbaan (2020), een spraypark (2021) en een airmountain (2023).

4.3.2 Vormgeving van participatie

Volgens het raadsvoorstel is de participatie formeel ingestoken op de trede 'Raadplegen' van de participatieladder. Op het moment van het interview met de ambtelijke organisatie was er nog geen formeel, afgerond participatieplan voor de specifieke locatie, alhoewel dit projectmatig wel werd voorbereid in afstemming met participatieadviseurs.

De gemeente is voornemens de participatie vorm te geven door belanghebbenden (zoals Stichting Aquapark De Zandstuve, het Kabouterpad en de IJsclub) actief uit te nodigen voor deelname aan een werkgroep. Inwoners kunnen op verschillende manieren aanhaken, passend bij hun behoefte. Ook is er de intentie om open informatieavonden op locatie te organiseren, omdat de ervaring uit eerdere trajecten leert dat dit noodzakelijk is om alle aanwonenden te bereiken. Er is voor dit traject geen apart participatiebudget gereserveerd; dit valt binnen het totale projectbudget.

4.3.4 Verloop van het proces

Uit de documenten blijkt dat het project gepland staat om in het eerste kwartaal van 2026 officieel te starten met het participatietraject. Volgens het raadsvoorstel heeft er reeds een startgesprek plaatsgevonden met Stichting Aquapark De Zandstuve, waarin de stichting is uitgenodigd om in het vervolgtraject mee te denken en input te leveren. Verschillende actoren zijn betrokken: de raad (die geïnformeerd wordt via raadsbrieven en e-mails), de ambtelijke projectleiding, en lokale stichtingen en verenigingen.

In de uitvoering wordt het proces door een betrokken inwoner (tevens bestuurslid van het Aquapark en Kabouterpad) echter als zeer moeizaam ervaren. Waar de gemeente een participatietraject in de opstartfase beschrijft, ervaart de inwoner momenteel een "totale radiostilte" vanuit de ambtelijke organisatie. Ondanks mondelinge toezeggingen over de vorming van een werkgroep is er nog geen concrete uitnodiging of informatie ontvangen. Deze onvrede heeft ertoe geleid dat de stichting in januari 2026 formeel heeft ingesproken bij de gemeenteraad. Hierin gaven zij aan zich buitengesloten te voelen: pas in november 2025 werden zij geïnformeerd over het bestaan van drie plannen en zij ervaren dat er 'geheimzinnig' is gedaan over de planvorming. Hoewel de gemeente heeft aangegeven dat de stichting vanaf nu mag meedenken over de 'variant Ambitie', voelt dit voor de vrijwilligers rijkelijk laat in het proces. Ook wordt in een interview aangegeven dat de informatievoorziening reactief is en dat de gemeente niet zelfstandig proactief op zoek gaat naar aanvullende, ongeorganiseerde doelgroepen zoals recreatieve zwemmers.

4.3.5 Resultaat en invloed

Omdat het participatietraject formeel nog moet opstarten en het ontwerpproces nog niet is afgerond, kan op dit moment nog niet worden vastgesteld hoe de inbreng van burgers het uiteindelijke beleid of besluit volledig heeft beïnvloed. Wel tonen de interviews aan dat eerdere inbreng van de betrokken stichting, namelijk het verzoek om een integrale gebiedsaanpak voor het zwembad, de ijsbaan en het kabouterpad samen als één 'Beleefpark', tot nu toe onvoldoende zichtbaar is voor de initiatiefnemers. Een concreet voorbeeld hiervan is de geplande locatie van het nieuwe paviljoen. Omdat de stichting in de voorfase niet is gehoord, is het paviljoen in de plannen bij de kleedkamers ingetekend. De stichting pleit op basis van haar praktijkervaring juist voor een centrale positionering met zicht op het zwembad, de ijsbaan en het Kabouterpad, om zo de horeca die nu al door vrijwilligers gerund wordt en essentieel is voor de inkomsten van het zwembad optimaal te benutten. In een interview met een betrokken inwoner wordt daarnaast geconstateerd dat de gemeente de initiatieven gefragmenteerd behandelt en hiermee kansen op fysieke samenwerking laat liggen. Formeel stelt de gemeente in een raadsvoorstel dat toekomstige inbreng nog invloed kan hebben op onderdelen van het verfijnde ontwerp.

4.3.6 Knelpunten en succesfactoren

Er worden in de praktijk verschillende knelpunten gesignaleerd. Hoewel vanuit de gemeente werd aangegeven dat het belangrijk is om continu het budget en de implicaties van bepaalde keuzes duidelijk te communiceren, ervaart de betrokken inwoner juist onduidelijkheid over deze financiële en beleidsmatige speelruimte. Dit leidt ertoe dat vrijwilligersorganisaties hun eigen investeringen opschorten. Daarnaast beschrijft het raadsvoorstel een traject waarin actieve participatie wordt georganiseerd. De geïnterviewde inwoner typeert de communicatie daarentegen als reactief, waarbij vragen worden afgehouden met de mededeling dat plannen "onder embargo" liggen of beloofde inhoudelijke terugkoppelingen uitblijven.
In de gepresenteerde plannen wordt ervan uitgegaan dat het Kabouterpad moet worden aangepast. De vrijwilligers voelen zich overvallen door de verwachting dat zij deze aanpassingen moeten uitvoeren, terwijl ze hier op voorhand niet in zijn meegenomen. Daarnaast wekt de werkwijze waarbij in stilte drie plannen zijn uitgewerkt, waarvan er één te duur bleek, onbegrip over de besteding van middelen en het gebrek aan transparantie.

Een belangrijke succesfactor voor het (verdere) proces is het in grote mate aanwezige lokale draagvlak en de inzetbereidheid van vrijwilligers. Uit ervaringen met eerdere projecten, zoals de realisatie van een glijbaan, blijkt dat inwoners graag willen bijdragen met tijd en middelen, mits er sprake is van goede samenwerking en heldere, eerlijke communicatie. De betrokkenheid van de inwoners en ondernemers van Vroomshoop vertaalt zich in investeringen in zowel tijd als geld. Zij willen hun ideeën aandragen en

meedenken, expliciet 'niet om lastig te zijn voor de ambtenaren, maar om er samen een succes van te maken'.

Het besef bij de gemeente dat brede, open informatieavonden op locatie nodig zijn om ook niet-georganiseerde aanwonenden te bereiken, is het vertrekpunt voor het formele traject dat in Q1 2026 is begonnen.

Hoofdstuk 5 | De rol van de raad

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop de raad wordt betrokken bij burgerparticipatie en hoe hij daarbij invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende rol.

De belangrijkste bevindingen

De gemeenteraad van Twenterand vult zijn kaderstellende rol momenteel onvoldoende in, omdat raadsleden zich vaak op details richten in plaats van op het vooraf vaststellen van heldere kaders voor participatievraagstukken. Hoewel de controlerende rol en het monitoren van beleid via formele instrumenten, zoals participatieverslagen, langzaam meer vorm krijgen, acteert de raad in de praktijk nog sterk reactief. Bij de invulling van hun eigen rol in participatie fungeren raadsleden regelmatig informeel als klachtenloket, waarbij zij heel direct rekening houden met de inbreng van ontevreden inwoners. Deze focus op het proberen iedereen tevreden te stellen levert spanning op met de praktijk, waarin participatie eigenlijk draait om een zorgvuldige belangenafweging. Om de controlerende en kaderstellende rol optimaal te kunnen blijven vervullen, is er tot slot behoefte aan een informatievoorziening die minder ambtelijk is en tijdiger met de raad wordt gedeeld.

5.1 De rol van de gemeenteraad in inwonersparticipatie

De **kaderstellende rol** van de raad komt momenteel onvoldoende uit de verf. Gesignaleerd wordt dat raadsleden zich te veel op details richten in plaats van op de hoofdlijnen en hun kaderstellende rol. De raad zelf constateert dat participatietrajecten in het verleden te vaak startten terwijl de kaders, zoals bij windmolens of de woonwagenlocaties, eigenlijk al vastlagen, waardoor inwoners geen echte invloed meer hadden en het vertrekken vanuit een 'wit vel' een illusie bleek. De raad spreekt dan ook nadrukkelijk de wens uit om in de toekomst zelf vooraf na te denken over het gewenste participatieniveau en de spelregels helder te bepalen.

De **controlerende rol** van de raad krijgt langzaam meer vorm via formele instrumenten. Sinds een half jaar is in elk raadsvoorstel een paragraaf over participatie opgenomen, met het plan voor de ‘energy hub’ als goed voorbeeld. Ook worden er participatieverslagen gedeeld, wat de raad helpt om achteraf inzicht te krijgen in het proces, zoals bij het sportcomplex. Tegelijkertijd wordt de controlerende rol in de praktijk vaak op een overwegend reactieve en informele manier ingevuld. Wanneer een kleine groep inwoners een afwijkende mening laat horen, zijn raadsleden wel eens geneigd om de kwaliteit van het gehele participatieproces in twijfel te trekken, bemerken respondenten (en ook de raad zelf).

De manier waarop de raad betrokken is, levert spanning op. De raad ziet het als zijn rol om goed te luisteren naar de zorgen van inwoners en verschillende raadsleden willen bijvoorbeeld graag als toehoorder aanwezig zijn bij inwonersavonden, hoewel zij hier nu niet voor worden uitgenodigd. Andere geïnterviewden zien een sterke focus bij de raad op ontevreden inwoners en ervaren dat als een risico. Dit kan namelijk leiden tot een 'shop-cultuur', waarbij belangengroepen verschillende loketten (waaronder raadsleden) aflopen om alsnog hun gelijk te halen nadat een besluit al is genomen.

5.2 Wensen van de raad en de praktijk

De raad verwacht en wenst een participatieproces waarin draagvlak wordt gecreëerd en waarbij de gemeente transparant is. Veel raadsleden in Twenterand zijn beducht voor weerstand en streven naar een situatie waarin "iedereen blij" is. De raad wil een duidelijke routekaart met voorwaarden en wil actief betrokken worden bij het bepalen van het participatieniveau.

In de praktijk, zo blijkt uit de interviews, vervult de raad informeel vaak de rol van klachtenloket zodra burgerparticipatie niet soepel loopt. Ontevreden inwoners benaderen een fractie, waarna raadsleden dit

interpreteren als 'mislukte participatie' en wethouders terug moeten naar de tekentafel. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de woonwagenlocaties toen de SGP-fractie op 19 november 2024 schriftelijke vragen stelde aan het college. Naar aanleiding van kritische geluiden van omwonenden over de intimiderende en bedreigende sfeer op de informatieavonden, besloten raadsleden van de SGP ter plekke te gaan luisteren naar de verhalen van inwoners. Zij adviseerden de inwoners om hun klachten formeel bij het college neer te leggen en stelden tegelijkertijd schriftelijke vragen aan het college om opheldering te krijgen over de foutieve uitnodigingsbrieven, het inconsistente uitnodigingsbeleid en de rol van Mijande Wonen.

Er is duidelijk een spanningsveld zichtbaar tussen de visie van de raad en die van het college en de ambtelijke organisatie. De ervaring is dat de raad geneigd is participatie te gebruiken om het noodzakelijke, moeilijke gesprek - waarbij teleurstelling bij inwoners onvermijdelijk is - te omzeilen. Vanuit het college en de ambtelijke organisatie wordt daartegenover gesteld dat participatie draait om een zorgvuldige belangenafweging binnen vastgestelde kaders en niet om het tegemoetkomen aan individuele wensen. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt ervaren dat de raad en het college snel naar ambtenaren wijzen als schuldige wanneer een participatietraject politiek gevoelig wordt. Dit resulteert in een perceptie bij ambtenaren dat participatie een ‘noodzakelijke hoepel' is om door te springen. Dit kan ertoe leiden dat zij in een kwetsbare positie terechtkomen.

5.3 De informatievoorziening aan de raad

De informatievoorziening richting de raad wordt steeds meer gestructureerd. De Participatiescan is inmiddels verplicht in adviesformats, de participatieladder wordt gebruikt en er wordt aan het college en daarmee indirect aan de raad gerapporteerd over de uitvoering. Zoals eerder genoemd, krijgt de raad tegenwoordig participatieverslagen en specifieke paragrafen in raadsvoorstellen, wat als erg handig wordt ervaren.

Verschillende raadsleden geven aan zich onvoldoende geïnformeerd te voelen over inwonersavonden en willen hier proactief via het presidium over geïnformeerd worden, terwijl ambtenaren volgens de raad zelf het gevoel hebben dat zij hun werk moeten kunnen doen zonder dat de politiek (de raad) hen constant op de vingers kijkt.

De roep om een actievere, controlerende rol vooraf is eveneens zichtbaar in de eerder genoemde vragen van de SGP-fractie. De fractie verzocht het college expliciet om de participatieplannen per locatie direct ter informatie aan de raad te verzenden. Dit onderstreept de behoefte binnen de raad om niet pas achteraf via participatieverslagen te worden geïnformeerd, maar vooraf grip te hebben op de spelregels en kaders van het traject.

Hoofdstuk 6 | Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit ons onderzoek naar burgerparticipatie in de gemeente Twenterand presenteren we in dit hoofdstuk onze belangrijkste conclusies, reflecteren we hierop vanuit een landelijk perspectief en formuleren we aanbevelingen voor de gemeenteraad en het college

6.1 Conclusies

Conclusie 1: Er is een kloof tussen de beleidsambities en de ambtelijke uitvoeringspraktijk.
Hoewel het Participatiebeleid 2022 en instrumenten zoals de Participatiescan goede uitgangspunten bieden, schiet de structurele inbedding tekort. Succesvolle participatie is momenteel te vaak afhankelijk van individuele projectleiders of toevallige omstandigheden. Bovendien komt in de interviews naar voren dat participatie door ambtenaren soms ervaren lijkt te worden als een verplichte hoepel om door te springen in plaats van als een constructief instrument.

Conclusie 2: Verwachtingsmanagement schiet tekort, resulterend in wederzijdse teleurstelling.
Er is een verschil van inzicht over de definitie van participatie. Bij sommige inwoners en raadsleden bestaat het beeld dat participatie betekent dat men "zijn zin krijgt", terwijl de essentie het zorgvuldig afwegen van belangen binnen vooraf gestelde kaders is. In de casus van de speeltuin in Vroomshoop werden inwoners bijvoorbeeld bevraagd over wensen, terwijl de fundamentele randvoorwaarden (zoals grondeigendom) nog niet waren veiliggesteld, wat de geloofwaardigheid van de gemeente schaadde. Dit speelde ook bij de casus woonwagenlocaties waar de gemeente de informatiebijeenkomsten en klankbordgroepen startte terwijl randvoorwaarden, zoals de definitieve rol en instemming van woningcorporatie Mijande Wonen over het beheer, nog niet intern waren afgestemd. Dit leidde, samen met foutieve informatie in uitnodigingsbrieven over reeds genomen raadsbesluiten, tot een gevoel van wantrouwen bij omwonenden.

Conclusie 3: De kaderstellende en controlerende rol van de raad is onvoldoende uitgekristalliseerd.
Wanneer participatietrajecten niet soepel verlopen, benaderen ontevreden inwoners direct fracties. De raad is formeel de hoeder van het algemeen belang, maar richt zich in de praktijk regelmatig op de details en op de bezwaren van individuele, ontevreden inwoners, zo kwam in dit onderzoek bij bijvoorbeeld de casus betreffende de woonwagenlocaties naar voren. Hierdoor is er in het verleden sprake geweest van een informele 'shop-cultuur' waarbij inwoners de raad als klachtenloket gebruiken wanneer zij hun gelijk niet krijgen in het proces. Dit holt de legitimiteit van het gevoerde participatieproces uit.

Conclusie 4: Recente stappen tonen bestuurlijk lerend vermogen.
De recente instemming van de raad met 'variant 3' (integrale versterking en structurele borging met capaciteit voor een participatieadviseur) laat zien dat de gemeente Twenterand bereid is te investeren in het verkleinen van de kwetsbaarheid en het verhogen van de professionaliteit rondom burgerparticipatie.

6.2 Reflectie op de bevindingen vanuit een landelijk perspectief

In april 2025 heeft de Vereniging van Rekenkamers (VvR) een meta-analyse laten uitvoeren naar het thema participatie. In dit onderzoek zijn de inzichten uit 102 verschillende rekenkamerrapporten gebundeld. Wanneer we de situatie in Twenterand spiegelen aan de meta-analyse, dan blijkt dat het beeld in Twenterand zeer herkenbaar is en aansluit bij landelijke patronen.

Twenterand stapt in een aantal bekende landelijke valkuilen. De VvR constateert dat participatie vaak struikelt over een gebrek aan heldere kaders vooraf en het niet tijdig betrekken van inwoners (pas betrekken als het plan al nagenoeg vastligt). Ook de worsteling van de gemeenteraad met zijn rol in participatietrajecten, balancerend tussen het vaststellen van kaders en het opkomen voor individuele burgers, is een breed ervaren knelpunt.

Tegelijkertijd zet Twenterand met het besluit tot structurele inbedding van participatiecapaciteit (variant 3) een stap richting de succesfactoren uit de analyse van de VvR. De landelijke meta-analyse benadrukt dat participatie professioneel moet worden georganiseerd met een helder centraal aanspreekpunt en voldoende tijd, middelen en deskundigheid in de uitvoering. Verder benadrukt de VvR het belang van 'procedurele rechtvaardigheid': inwoners accepteren een besluit (zelfs als ze hun zin niet krijgen) veel beter als het proces eerlijk verloopt, transparant is en er volwaardige terugkoppeling is geweest. Op dit vlak van heldere, eerlijke communicatie valt in Twenterand nog aanzienlijke winst te behalen.

6.3 Aanbevelingen voor de gemeente Twenterand

Om de uitvoering van burgerparticipatie te verbeteren, het proces te professionaliseren en verwachtingen beter te managen, formuleren we de volgende aanbevelingen:

6.3.1 Aanbevelingen aan de gemeenteraad

Aanbeveling 1: Versterk de rolvastheid van de gemeenteraad.
Stel voor de start van een maatschappelijk relevant project de kaders, randvoorwaarden en het gewenste participatieniveau (de trede op de participatieladder) nadrukkelijk vast. Beperk inmenging tijdens het uitvoerende proces en wees terughoudend in de rol van klachtenloket voor individuele groepen, om zo een 'shop-cultuur' te voorkomen.

Praktijkvoorbeeld: gemeente Voerendaal
In haar participatiebeleid heeft de gemeente Voerendaal 'rolvastheid' expliciet als een van de kernwaarden verankerd. Ze definieert aan de voorkant duidelijk de verschillende rollen die de gemeente kan aannemen (bijvoorbeeld als beslisser, bewaker van het algemeen belang, toetser of actieve belanghebbende). Door deze rollen vooraf vast te leggen en hier streng op te toetsen, wordt voorkomen dat de posities van de raad, het college en de ambtenaren tijdens participatieprocessen door elkaar gaan lopen.

Aanbeveling 2: Beoordeel participatie op procedurele rechtvaardigheid, niet louter op draagvlak.
De raad van Twenterand beoordeelt trajecten achteraf vaak op de mate van weerstand in de samenleving. Uit eerder onderzoek blijkt echter dat de acceptatie van besluiten vooral afhangt van procedurele rechtvaardigheid: de mate waarin het proces door inwoners als eerlijk, transparant en respectvol is ervaren, zelfs als de uitkomst hen niet zint. Stuur als raad bij de evaluatie van trajecten niet op het bereikte draagvlak, maar controleer of het proces neutraal en eerlijk is verlopen, of alle stemmen zijn gehoord en of er zorgvuldige en gemotiveerde terugkoppeling aan de inwoners heeft plaatsgevonden.

Praktijkvoorbeeld: gemeente Lansingerland
De gemeente Lansingerland hanteert in haar visie 'Samen Besturen' het uitgangspunt van procedurele rechtvaardigheid. Het gemeentebestuur en de raad beoordelen het succes van een participatietraject daar niet alleen op de uitkomst (krijgt de inwoner zijn zin?) of de mate van verzet, maar juist op de transparantie en eerlijkheid van het proces. Ze bewaken dat er neutraal wordt gehandeld en dat inwoners begrijpen hoe een besluit tot stand is gekomen, wat helpt om het vertrouwen in de politiek te behouden, ook als belangen botsen.

Aanbeveling 3: Bewaak rolzuiverheid tijdens de uitvoering.
Raadsleden geven aan dat zij zich soms onvoldoende geïnformeerd voelen over inwonersavonden en willen hier graag bij aanwezig zijn. Tegelijkertijd hebben ambtenaren de ruimte nodig om hun werk ongehinderd te doen. Maak afspraken via het presidium om als raad structureel en proactief geïnformeerd/uitgenodigd te worden voor participatiebijeenkomsten. Neem hierbij echter uitsluitend de rol van toehoorder aan. Meng u niet in de inhoudelijke discussie of in het werk van de uitvoerende ambtenaren, zodat de grens tussen "democratie in de raad" (beslissen) en "democratie in de straat" (uitvoeren en consulteren) scherp blijft.

Praktijkvoorbeeld: gemeente Waalre
De gemeenteraad van Waalre hecht sterk aan 'rolvastheid' bij bewonersavonden en heeft hier vooraf duidelijke spelregels over afgesproken om het werk van de ambtenaren niet te doorkruisen. In hun visie is vastgelegd dat wanneer raadsleden participatiebijeenkomsten bijwonen, zij dit uitsluitend als toehoorder doen. Zij stellen zich bewust terughoudend op om de inwoners de volledige ruimte te geven en te voorkomen dat een informatie- of consultatieavond uitmondt in een politiek debat. De daadwerkelijke politieke weging (het beslissen) bewaren de raadsleden nadrukkelijk voor de latere raadsvergadering, op basis van de verslagen van de bijeenkomsten.

6.3.2 Aanbevelingen aan het college

Aanbeveling 4: Wees transparant over de speelruimte en stuur op verwachtingsmanagement.
Start pas met een participatietraject met inwoners als harde randvoorwaarden, zoals juridische kaders, budgetten en eigendomsposities, intern zijn veiliggesteld en afgestemd. Maak bij aanvang van elk traject duidelijk waar de onveranderbare kaders liggen en op welke onderdelen inwoners daadwerkelijk nog invloed kunnen uitoefenen, om zo teleurstelling en frustratie achteraf te minimaliseren. De casus van de woonwagenlocaties toont aan hoe belangrijk dit is: door onder meer foutieve uitnodigingsbrieven te versturen waarin werd gesuggereerd dat besluiten al definitief waren, ontstond een onwerkbare situatie. Zorg ervoor dat communicatie-uitingen en brieven altijd een strikte interne kwaliteitscontrole ondergaan voordat ze worden verzonden, om herhaling van fouten te voorkomen.

Praktijkvoorbeeld: gemeente Zeist
De gemeente Zeist gebruikt een uitgebreid 'Handvat Participatie' waarin strak verwachtingsmanagement centraal staat. Voordat een traject start, of er een ontmoeting met inwoners plaatsvindt, worden de doelen en onveranderbare kaders gecommuniceerd. Er wordt exact aangegeven wat er met de input van de inwoners gebeurt en op welke onderdelen ze wel en op welke ze niet kunnen meebeslissen (zoals financiële grenzen of eigendomsposities). Dit voorkomt frustraties achteraf.

Aanbeveling 5: Investeer in procedurele rechtvaardigheid en gestructureerde terugkoppeling.
Borg dat elk participatieproces wordt afgesloten met een tijdige, expliciete en duidelijke terugkoppeling in begrijpelijke taal. Leg hierin niet alleen uit *wat* er besloten is, maar motiveer ook duidelijk *waarom* bepaalde inbreng van inwoners wel of niet in het uiteindelijke besluit is verwerkt (zie ook aanbeveling 2 voor de raad). Dit versterkt het vertrouwen in de overheid aanzienlijk. Procedurele rechtvaardigheid valt of staat met een respectvolle en professionele bejegening. Uitspraken als "we gaan niet voor draagvlak" of als defensief ervaren opmerkingen tijdens bijeenkomsten breken het vertrouwen in korte tijd af. Train ambtenaren en bestuurders in de-escalerend communiceren en zorg dat een wethouder of projectleider de dialoog niet voortijdig verlaat, maar openstaat voor de emoties en zorgen uit de samenleving.

Praktijkvoorbeeld: gemeente Heemstede

Om de procedurele rechtvaardigheid na het ophalen van input te borgen, is gestructureerde terugkoppeling van groot belang. Uit de Lokale Democratie-analyse van Heemstede blijkt het belang van snelle en inzichtelijke terugkoppeling, zodat inwoners zich rechtvaardig behandeld voelen. Zij ontsluiten de genomen besluiten transparant voor inwoners, via diverse kanalen (zoals het raadsinformatiesysteem en infographics), zodat altijd gemotiveerd wordt wat er wel of niet met de specifieke inbreng van inwoners is gedaan.

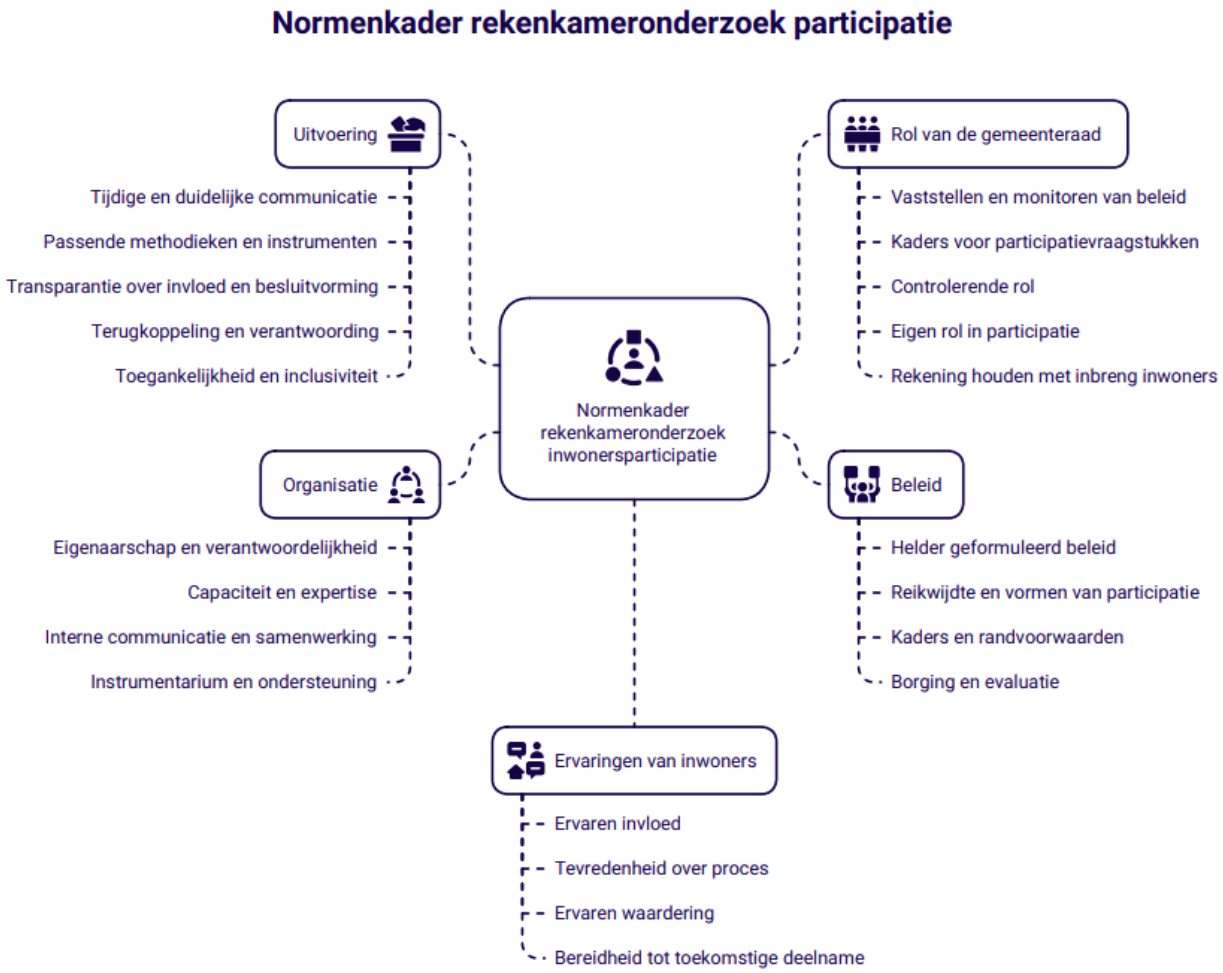
Aanbeveling 6: Vertaal capaciteit naar cultuurverandering en ontschotting.

Benut de aanstelling van de nieuwe adviseur inwonerbetrokkenheid niet enkel als procedureel loket, maar primair voor een ambtelijke cultuuromslag. Train de organisatie in het werken vanuit de 'leefwereld' in plaats van de 'systeemwereld'. Dit vereist dat ambtenaren vaker met een open en coachende houding naar de gemeenschap treden, maar ook ter bescherming van het verwachtingsmanagement stevig mandaat krijgen om "nee" te verkopen wanneer verwachtingen buiten de kaders treden. Hiervoor moeten ambtenaren de tijd en ruimte krijgen.

Praktijkvoorbeeld: gemeente Stichtse Vecht

De gemeente Stichtse Vecht erkent in haar nota dat effectieve participatie meer is dan het openen van een loket of het aanstellen van extra capaciteit; het vereist een interne cultuuromslag. Om te werken vanuit de 'leefwereld' in plaats van 'systeemwereld' investeren zij bewust en breed in het trainen van zowel ambtenaren als bestuurders en inwoners. Zo doorbreken zij traditionele verkokering en zetten zij in op horizontale netwerksamenwerking met de maatschappij, wat resulteert in betere ontschotting.

Bijlage 1 | Normenkader



Bijlage 2 | Bestudeerde documenten

Algemeen

- Gemeente Twenterand, Participatiebeleid Twenterand, november 2022.
- Gemeente Twenterand, Motie: Participatie en evaluatie rondom Omgevingswet (M06). Ingediend door de fracties van SGP en PvdA/GL, 19 maart 2024.
- Gemeente Twenterand, Quickscan Participatie Gemeente Twenterand, 25 mei 2025.

Casus Keuze voor woonwagenlocaties

- Gemeente Twenterand, Woonwagenbeleid 2022 Gemeente Twenterand, 2022.
- Gemeente Twenterand, Verhuurbeleid woonwagenstandplaatsen 2022 gemeente Twenterand, 2022.
- Gemeente Twenterand, Raadsvoorstel: Woonwagenlocaties Twenterand, 12 juli 2023.
- Gemeente Twenterand, Amendement Woonwagenlocaties Twenterand, ingediend door SGP, GBT, CU, en VVD, 26 september 2023.
- Gemeente Twenterand, Participatieplan Woonwagenlocaties Twenterand, n.d.
- Conceptversie van een beleidsdocument m.b.t. beeldkwaliteit.
- Gemeente Twenterand, Participatienota Woonwagenlocaties Twenterand, 19 november 2025.
- Diverse interne werkversies en conceptverslagen van bewonersbijeenkomsten en inloopavonden.
- Gemeente Twenterand, Definitieve verslagen klankbordgroepen en informatieavonden (locaties Vroomshoop, Westerhaar-Vriezenveensewijk en Den Ham).
- Gemeente Twenterand, Verslagen overleggen met lokale sportverenigingen.
- Gemeente Twenterand, Presentaties mogelijke woonwagenlocaties (diverse locaties, oktober/november 2024).
- Gemeente Twenterand, Inrichtingsschetsen en presentatiemateriaal (diverse locaties). Interne/concept e-mailcorrespondentie met bewonersgroepen.
- Gemeente Twenterand, Nieuwsbrieven (extra) woonwagenlocaties in Twenterand (mei en december 2025).
- Gemeente Twenterand, Persbericht: Geen woonwagens op sportpark 't Twistveen, 17 juni 2025.
- Gemeente Twenterand, Beantwoording schriftelijke vragen SGP artikel 40 over Woonwagenlocaties Twenterand, 19 november 2024.
- Geanonimiseerde klachten van omwonenden m.b.t. informatievoorziening.

Casus Inclusieve speeltuin in Vroomshoop

- Gemeente Twenterand, Vroomshoop participatie conclusies, 14 december 2024.
- Gemeente Twenterand, Schetsontwerp, september 2025.
- Gemeente Twenterand, Aanvraag SamenSpeelFonds Projectplan.
- Interne financiële raming/kostenoverzicht project.
- Gemeente Twenterand, Uitnodiging Flierpark, n.d.
- Gemeente Twenterand, document inzake vastgoed-/grondtransacties.
- Diverse (interne) gespreksverslagen met individuele stakeholders en partners.
- Intern strategisch afwegingsdocument inzake grondverwerving.

Casus Aquapark De Zandstuve

- Slangen+Koenis architecten, Studie aquapark de zandstuve, 17 september 2024.
- Stichting Aquapark de Zandstuve, Inspreekbijdrage Uitvoering motie 2024-M18 - Aquapark De Zandstuve-Kabouterbos, 29 januari 2026.
- Gemeente Twenterand, Raadsvoorstel Aanpak Aquapark De Zandstuve, documentnummer 1346155, n.d.

Bijlage 3 | Respondenten

Algemeen

- Burgemeester.
- Gemeentesecretaris.
- Afvaardiging gemeenteraad.
- Voormalig participatieadviseur.

Casus Keuze voor woonwagenlocaties

- Afvaardiging ambtelijke organisatie (projectleider, communicatieadviseur, contactpersoon toekomstige bewoners).
- Afvaardiging Mijande Wonen.
- Afvaardiging omwonenden (twee gesprekken).
- Afvaardiging toekomstige bewoners (twee gesprekken).
- Afvaardiging sportverenigingen (twee gesprekken).

Casus Inclusieve speeltuin in Vroomshoop

- Afvaardiging ambtelijke organisatie (beleidsadviseur sport en tijdelijk kwartiermaker participatie).

Casus Aquapark De Zandstuve

- Afvaardiging ambtelijke organisatie (projectleider gebiedsontwikkeling).
- Afvaardiging initiatiefnemers.

Bijlage 4 | Bestuurlijke reactie

gemeente Twenterand

Postbus 67
7670 AB Vriezenveen
Tel. (0546) 840 840
Fax (0546) 840 841
E-mail: info@twenterand.nl
website: www.twenterand.nl
IBAN: NL47 BNGH 0285 0926 93

Vriezenveen, 6 oktober 2026

Bestuurlijke reactie Rekenkamerrapport
"Participatie met Impact, de aanpak en effecten van burgerbetrokkenheid in Twenterand"

Geachte voorzitter van de Rekenkamer,

Met waardering hebben wij kennisgenomen van uw onderzoeksrapport *"Participatie met impact, de effecten van burgerbetrokkenheid in Twenterand"*. Het is voor ons bevestigend dat u op hoofdlijnen tot dezelfde constateringen komt als wij in de gesprekken die hebben geleid tot de Quickscan Participatie. Dit document met conclusies uit gesprekken met mensen uit de samenleving, dorpsraden, raadsleden en medewerkers van de gemeente, was op 30 juni 2026, tezamen met een aantal raadsvoorstellen, al onderdeel van unanieme besluitvorming door de gemeenteraad.

Wij onderschrijven ook uw conclusies en aanbevelingen en betrekken deze bij de implementatie van ons nieuwe beleidsplan Inwonerbetrokkenheid en de Participatieverordening Twenterand 2027. Deze worden nog dit jaar ter besluitvorming aangeboden aan de gemeenteraad. We zijn als bestuur en organisatie lerende en continu in ontwikkeling op het gebied van participatie. De raad heeft meermaals uitgesproken hieraan grote waarde te hechten. Daarom investeren wij in verdere verbetering en professionalisering van onze werkwijze. Tegelijkertijd realiseren wij ons dat participatie mensenwerk blijft en dat dit vraagt om blijvende aandacht, reflectie en ontwikkeling.

Zoals u zelf in het rapport al aangeeft heeft de gemeenteraad, mede op basis van de Quickscan, op 30 juni 2026 al twee belangrijke besluiten genomen om de aanpak van participatieprocessen in Twenterand een impuls te geven en te professionaliseren:

1) Structureel budget vrijmaken voor de aanstelling van een adviseur Inwonerbetrokkenheid. De actuele stand van zaken (september 2026) is dat de werving voor deze adviseur inmiddels in gang is gezet.
2) Een éénmalig budget beschikbaar stellen voor de implementatie van het nieuwe beleidsplan Inwonerbetrokkenheid en de Participatieverordening Twenterand 2027.

Wij zijn blij te constateren dat u met ons de verwachting hebt dat deze besluiten een basis zijn voor verdere professionalisering van onze toekomstige participatieprocessen (conclusie 4).

Samen met de nieuwe adviseur inwonerbetrokkenheid wordt op dit moment een borgings- en implementatieplan voorbereid. Dit is een praktisch plan om met verschillende acties de kwaliteit van processen op het gebied van inwonerbetrokkenheid en participatie te verbeteren. In dit plan staan onder meer acties op het gebied van:

- Opleiding en training van de organisatie.
- Werksessies met college en gemeenteraad over o.a. rol- en taakopvatting binnen participatieprocessen.
- Implementatie van het Stappenplan Inwonersparticipatie dat op 8 september jl. door het college is vastgesteld. Dit biedt aan de hand van uitgebreide vraagstelling houvast bij het vooraf opstellen van participatie-aanpakken rondom beleidstrajecten en projecten. Hierdoor wordt binnen processen meer aandacht besteed aan duidelijk kaders vooraf, verwachtingsmanagement en (tussentijdse) terugkoppeling.
- Verbetering online participatiemogelijkheden.

Tevens werken we aan een convenant met de Dorpsraden/Plaatselijke Belangen in de Gemeente Twenterand, waarin afspraken over rolverdeling, samenwerking en onderlinge communicatie worden vastgelegd.

Hieronder aanvullend een meer specifieke reactie op uw aanbevelingen:

a) **Aanbeveling 1 tot en met 3:** zien vooral op de rol van de gemeenteraad in participatieprocessen. Een reactie op deze aanbevelingen laten wij dan ook aan de raad.
b) **Aanbeveling 2:** De constatering dat participatietrajecten niet louter beoordeeld moeten worden op draagvlak of weerstand onderschrijven wij. In ons nieuwe beleidsplan Inwonerbetrokkenheid schrijven wij hierover: *"De inzet van inwonerbetrokkenheid betekent niet automatisch dat iedereen het met de uitkomsten eens moet zijn. Of dat de gemeente precies gaat doen wat de deelnemers willen. Natuurlijk streven we naar zoveel mogelijk draagvlak, maar dat is bij participatieprocessen geen doel op zich. Het gaat erom dat gemeente en betrokken gesprekspartners goed naar elkaar luisteren en elkaar kunnen uitleggen waarom een ontwikkeling wel of niet gewenst is. En dat daarna de beslissers (college of gemeenteraad) met deze informatie een goede belangenafweging kunnen maken en op basis daarvan besluiten kunnen nemen. Essentieel daarbij is dat hierover aan het begin van het participatietraject goede afspraken worden gemaakt en de verwachtingen over en weer duidelijk zijn."*
c) **Aanbeveling 4: "Wees transparant over de speelruimte en stuur op verwachtingsmanagement".** De uitgangspunten in het beleidsplan Inwonerbetrokkenheid, de "regels" in de Participatieverordening Twenterand 2027 en het "hulpmiddel" Stappenplan Inwonerbetrokkenheid Twenterand, bieden ons inziens een groot aantal handvatten om aan de voorkant van processen helderheid te hebben over randvoorwaarden, speelruimte (mate van inbreng), verwachtingsmanagement en procesverloop. Uiteraard vraagt dit wel om doorlopende opleiding/training en evaluaties van processen om dit voor de toekomst goed te borgen. Zodat het een "automatische" manier van werken wordt voor zowel organisatie als bestuur.
d) **Aanbeveling 5: "Investeer in procedurele rechtvaardigheid en gestructureerde terugkoppeling".** Naast bovenstaande acties bij aanbeveling 4, vinden we het belangrijk om rondom toekomstige participatieprocessen werk te maken van het Participatieverslag. Het primaire doel hiervan is om het college en de gemeenteraad inzicht te bieden in het verloop van participatieprocessen en de wijze waarop participatie heeft bijgedragen aan de inhoud van het college- of raadsvoorstel. In het Participatie Verslag wordt per proces expliciet inzichtelijk gemaakt welke inbreng publieksgroepen hebben geleverd, hoe deze is gewogen en op welke wijze deze wel of niet is verwerkt in het uiteindelijke besluit, inclusief de motivering daarvan. Het Participatie Verslag draagt zo bij aan een transparante en navolgbare

verwerking van de resultaten van het participatieproces. Het biedt college, gemeenteraad én deelnemers aan het participatieproces een éénduidig overzicht van de wijze waarop publieksgroepen zijn betrokken, welke belangen en ideeën zijn ingebracht en hoe deze zijn meegewogen in de uiteindelijke besluitvorming.

e) **Aanbeveling 6: "Vertaal capaciteit naar cultuurverandering en ontschotting".** Wij willen benadrukken dat als het gaat om Inwonerbetrokkenheid en participatie niet helemaal op nul beginnen in Twenterand. Maar we hebben ook nog veel te doen. Daarom is het belangrijk dat nog meer dan voorheen werken en besturen volgens ons Twenterandse Participatie Kompas (uit het beleidsplan Inwonerbetrokkenheid):

Geen plan, project of beleid... zonder inwonerbetrokkenheid
Participatie is geen stap in ons proces. Het is de manier waarop wij werken.

Als gemeente Twenterand geloven we dat de samenleving sterker wordt wanneer inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en de gemeente samen nadenken over de toekomst van ons leven en de leefomgeving. Daarom betrekken we publieksgroepen niet omdat het moet, maar omdat het leidt tot betere keuzes, meer begrip en meer draagvlak. Ook al weten we dat, ondanks goede gesprekken, niet iedereen het altijd en overal mee eens zal zijn.

Dit Participatie Kompas is een belofte aan de inwoners van Twenterand over hoe wij willen samenwerken:

- ***We maken vroegtijdig een bewuste keuze om inwoners of andere publieksgroepen te betrekken bij plannen, projecten of beleidsprocessen.***
- ***We kiezen altijd een participatieaanpak die past bij de opgave.***
- ***We benutten de kennis en ervaring uit de samenleving.***
- ***We beginnen met luisteren en vragen stellen.***
- ***We zijn eerlijk over de ruimte voor invloed.***
- ***We komen onze afspraken na.***
- ***We behandelen iedereen met respect.***
- ***We zetten ons actief in om iedereen te bereiken.***
- ***We koppelen terug waarom inbreng wel of niet is meegenomen in het plan of project.***
- ***We zien laagdrempelige communicatie als onmisbaar onderdeel van participatie.***
- ***We blijven leren en verbeteren.***

Wij danken de Rekenkamer Twenterand nogmaals voor de waardevolle inzichten en de bevestiging van een aantal aandachtspunten. Met deze onderwerpen zijn wij al volop aan de slag gegaan en hierover zal in de komende maanden verdere besluitvorming plaatsvinden.

Burgemeester en wethouders van Twenterand

de secretaris, de burgemeester,

P.F.G. Rossen G.J. Gorter

Bijlage 5 | Nawoord rekenkamer

De Rekenkamer Twenterand bedankt het college van B&W voor de bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport "Participatie met Impact, de aanpak en effecten van burgerbetrokkenheid in Twenterand".

Het college onderschrijft de conclusies en aanbevelingen uit het rapport en geeft aan deze te betrekken bij de implementatie van het nieuwe beleidsplan Inwonerbetrokkenheid en de Participatieverordening Twenterand 2027. Ten aanzien van de aanbevelingen die zijn gericht aan het college toont het college zich daadkrachtig: er wordt gewerkt met een Stappenplan Inwonersparticipatie, het Participatieverslag wordt ingezet om besluiten navolgbaar te maken en het Twenterands Participatie Kompas is geformuleerd. Tevens is de werving van een adviseur inwonerbetrokkenheid in gang gezet.

De rekenkamer kijkt overwegend positief naar deze reactie van het college. Het structureel vrijmaken van middelen en capaciteit is een belangrijke stap naar verdere professionalisering. De rekenkamer benadrukt echter dat beleidsdocumenten en instrumenten op zichzelf de praktijk niet automatisch veranderen. Uit het onderzoek blijkt dat er een kloof bestaat tussen de bestuurlijke ambities en de ambtelijke uitvoeringspraktijk. De sleutel tot succes ligt in een ambtelijke cultuuromslag, waarbij verwachtingsmanagement, duidelijke kaders vooraf en procedurele rechtvaardigheid consequent worden toegepast.

Met dit rapport, inclusief de bestuurlijke reactie van het college en dit nawoord, biedt de rekenkamer haar bevindingen formeel aan de gemeenteraad van Twenterand aan, ter ondersteuning van het debat en de verdere besluitvorming over het versterken van de burgerparticipatie.

Samen
naar beter

BMC
BY RANDSTAD

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

Namen adviseurs
Marsha de Vries
Tom Plat

