Rekenkamer
Gemert-Bakel
en Laarbeek

Rekenkamerrapport

Inwonersparticipatie in Gemert-Bakel

Definitief

Maart 2026

gemeente Gemert-Bakel

PBLQ
verbinders in de informatiesamenleving

Inhoudsopgave

Voorwoord 1

1. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen 4

1.1 Onderzoeksresultaten in het kort 4
1.2 Beoordeling en beantwoording onderzoeksvragen 4
1.3 Het onderzoek in breder perspectief 7
1.4 Conclusies en aanbevelingen 10
1.5 Bestuurlijke reactie 13
1.6 Nawoord van de rekenkamer 18

2. Inleiding 20

2.1 Aanleiding en context 20
2.2 Onderzoeksvragen en normenkader 20
2.3 Wijze van onderzoek 22
2.4 Leeswijzer 22

3. Het participatiebeleid van Gemert-Bakel 23

3.1 Uitgangspunten van het beleid 23
3.2 De uitvoering van het beleid 28
3.3 Tussenbalans 30

4. Participatie in de praktijk 31

4.1 Inleiding 31
4.2 Ervaringen van participanten 32
4.2.1 Werkwijze 32
4.2.2 Inzichten uit de enquêtes 33
4.2.3 Verdieping van de inzichten 35
4.2.4 Overige opvattingen van de inwoners 36
4.3 Ervaringen vanuit de dorps- en adviesraden in Gemert-Bakel 37
4.3.1 Over de dorpsraden 37
4.3.2 Over de adviesraden 39
4.3.3 Over de jongerenraad 40
4.3.4 Over initiatieven uit de gemeenschap 41
4.4 De omgevingsdialogen 41
4.5 De positie van de raad 44

Bijlage A	Onderzoeksvragen en deelvragen	46
Bijlage B	Geïnterviewde personen	50
Bijlage C	Bestudeerde documentatie	51
Bijlage D	Casusbeschrijvingen van bestudeerde projecten	52
Bijlage E	Dorpsraden	61
Bijlage F	Verslagen omgevingsdialogen	63

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek naar inwonersparticipatie van de gemeente Gemert-Bakel.

De laatste jaren heeft het thema inwonersparticipatie op grote belangstelling van de politiek kunnen rekenen. Op 8 juli 2021 nam de gemeenteraad unaniem de motie “Versterken participatiesamenleving en burgerinitiatief” aan. Deze riep het college van B&W op om met voorstellen te komen om het proces van burgerparticipatie en burgerinitiatief beter invulling te geven. Nadien zijn er ook nog twee moties aangenomen die betrekking hadden op de participatie van c.q. het peilen van ervaringen bij jongeren.

Vervolgens is het gemeentebestuur hiermee aan de slag gegaan. Zo werden, ter voorbereiding van een beeldvormende avond op 5 juli 2023, gesprekken gevoerd door Faqtor Adviseurs met raadsfracties, professionele organisaties, bedrijven en inwoners(groepen) over de (burger)participatieprocessen tot dan toe.
Uiteindelijk leidde dat tot de raadsbehandeling van het Handelingskader Participatieve Gemeente Gemert-Bakel, op 14 maart 2024. Dit document werd de basis voor een proefperiode tot Q1 van 2025. Na deze proefperiode zou een evaluatie volgen, die ook daadwerkelijk is opgesteld.

Parallel aan het voornoemde proces, heeft de rekenkamer, na het ophalen van onderzoeksuggesties vanuit de raadsfracties, en na overleg met de regiegroep, in februari 2024 besloten om dit onderzoek naar inwonersparticipatie uit te gaan voeren, niet alleen voor Gemert Bakel, maar ook voor Laarbeek. Op 27 november 2024 heeft de rekenkamer overleg gevoerd met een klankbordgroep uit de raad. Toen zijn de precieze vraagstelling, de scope en afbakening van het onderzoek afgesproken. Vlak daarna hebben wij het onderzoeksbureau PBLQ geselecteerd voor de uitvoering ervan.

Op 20 december 2024 hebben wij de onderzoeksopzet met de raad, het college en de ambtelijke organisatie gedeeld.
In 2025 is het onderzoeksbureau aan de slag gegaan, beginnend met een oriënterende documentenanalyse. Op 6 februari heeft een startgesprek met de ambtelijke organisatie plaatsgevonden.

In dit onderzoek is met een groot aantal personen gesproken. Naast de portefeuillehouder uit het college, de gemeentesecretaris en veel ambtenaren die betrokken zijn bij participatieprocessen, waren dat ook bestuursleden van diverse dorpsoverleggen, de voorzitter van de Adviesraad Sociaal Domein, deelnemers aan enkele participatieprocessen en niet in de laatste plaats zeven raadsleden. Ook zijn er enquêtes verstuurd naar deelnemers aan participatietrajecten. Helaas kon dat niet bij alle projecten, aangezien de contactgegevens niet altijd bij de ambtelijke begeleiders van de participatie bekend waren.

Op basis van deze input en de voorhanden zijnde documenten heeft het onderzoeksbureau een feitenrelaas opgesteld, en dat in augustus en september 2025 in diverse stadia met ons als rekenkamer is besproken.

Uiteindelijk heeft dat geleid tot een concept-feitenrapport dat 7 oktober aan de ambtelijke organisatie is gestuurd ter wederhoor. Op 27 oktober zijn de ambtelijke opmerkingen bij het feitenrapport ontvangen, die vervolgens in november door PBLQ zijn verwerkt.
Vervolgens heeft er overleg plaatsgevonden tussen het onderzoeksbureau en de rekenkamer over de conclusie en aanbevelingen. Dat heeft medio januari geleid tot een door de rekenkamer opgestelde bestuurlijke nota bij het feitenrelaas, die nog afgestemd is met het onderzoeksbureau.

Op 13 februari 2026 heeft de rekenkamer de eindversie van het onderzoeksrapport voor een bestuurlijke reactie naar het college van B&W gestuurd. Daarop is op 3 maart een reactie ontvangen (brief met bijlage), die integraal opgenomen is in paragraaf 1.5. In paragraaf 1.6 staat ons Nawoord.

Het rapport bestaat uit 2 delen:

- Deel 1: de Bestuurlijke nota, met daarin een samenvatting van het onderzoek, de conclusie en aanbevelingen van de rekenkamer en de reactie van het college van B&W.
- Deel 2: Het Feiterapport, plus de bijlagen.

Onze dank gaat uit naar het onderzoeksbureau PBLQ dat prima onderzoekswerk heeft verricht.
Ook dank aan de medewerkers van de gemeente die documenten hebben aangeleverd en goede gesprekspartners waren voor de onderzoekers. Natuurlijk ook dank aan de wethouder, de raadsleden en de externe gesprekspartners voor het geven van inzicht in en hun ervaringen met de praktijk van inwonersparticipatie. Ook zijn wij dank verschuldigd aan degenen die deelgenomen hebben aan de enquête.

Wij denken dat ons rapport zal kunnen helpen om de ambities die de gemeente Gemert-Bakel heeft met dit thema verder uit te voeren.

Frits van Vugt (voorzitter, en contactpersoon van dit onderzoek)
Laurens Elzinga (lid)
Rob Malag (lid)
Antje van den Berg (secretariaat)

Deel 1 Bestuurlijke nota

1. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1.1 Onderzoeksresultaten in het kort

Gemert-Bakel investeert al langdurig in de ontwikkeling van het participatiebeleid. Er zijn ambities geformuleerd en uitgewerkt, de bijbehorende werkwijzen zijn beschreven. Het Handelingskader Participatieve Gemeente Gemert-Bakel (2024) vormt hierbij een belangrijke mijlpaal. Bekendheid en navolging van de ambities en werkwijzen onder de medewerkers van de gemeente worden op verschillende wijzen gestimuleerd en ondersteund.
Gemert-Bakel beschikt echter nog niet over een participatieverordening, die vanaf 1 januari 2027 verplicht is gesteld, ingevolge een nieuwe bepaling in de Gemeentewet (art. 150).[1]

Verschillende inwoners die betrokken zijn geweest bij participatietrajecten maken melding van positieve ervaringen met het proces en zijn tevreden over de opbrengsten. Andere inwoners zijn minder positief. Zij stellen dat ze niet precies wisten wat van hun werd verwacht, of welke inbreng ze nu konden hebben. Het is hun ook niet altijd duidelijk wat er met hun inbreng is gebeurd en welke doorwerking dit heeft gehad in de uiteindelijke besluitvorming.

Bestuursleden van dorpsraden zijn over het algemeen positief over hun contacten en de mogelijkheden voor interactie met de gemeente. Er is bij hen wisselende tevredenheid over de doorwerking van hun inbreng.
Het onlangs aangetreden bestuur van de Adviesraad Sociaal Domein is positief over de interactie met de gemeente.

Als er sprake is van aanpassingen in de ruimtelijke omgeving worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om inbreng te hebben. Binnen Gemert-Bakel volgen medewerkers deze zogenoemde omgevingsdialogen. De gemeente heeft daarmee een redelijk beeld van de kwaliteit van deze dialogen en hun opbrengsten.

Binnen de gemeente worden de opbrengsten van participatie overwegend positief beoordeeld. Er is ook aandacht voor leren van eerdere ervaringen, op basis waarvan ook verbeteracties worden voorgesteld. De raad wordt, zij het soms beperkt, geïnformeerd over de gang van zaken en opbrengsten met betrekking tot participatie, waardoor hij zijn sturende en controlerende rol slechts tot op zekere hoogte kan waarmaken.

1.2 Beoordeling en beantwoording onderzoeksvragen

De rekenkamer heeft een normenkader heeft opgesteld om de bevindingen mee te beoordelen. Daarbij wordt het oordeel ‘positief’ vermeld als aan de geformuleerde norm volledig, of anders in belangrijke mate, is voldaan. Het oordeel ‘negatief’ betekent dat aan de norm niet tot nauwelijks is voldaan. In sommige situaties zijn er met betrekking tot de norm zowel positieve als negatieve

[1] Tot 1 januari 2025 was in artikel 150 van de Gemeentewet geregeld dat de gemeenteraad een verordening vast moet stellen die regels bevat over de wijze waarop inwoners bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Dit wordt wel de inspraakverordening genoemd. Vanaf 1 januari 2025 is dit uitgebreid. Het gaat dan niet meer alleen om het betrekken van inwoners bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid, maar ook om het betrekken van inwoners bij de uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid: de participatieverordening.
Volgens de gemeentelijke planning zou de participatieverordening eind 2025 door de gemeenteraad worden vastgesteld. Ambtelijk is medegedeeld dat de voorbereiding ervan ‘on hold’ is gezet, gelet op dit lopende rekenkameronderzoek.

bevindingen. Als die elkaar (min of meer) in evenwicht houden is het oordeel ‘neutraal’ in het overzicht opgenomen.

Beleid	**Oordeel**
• De gemeentelijke organisatie beschikt over een visie op het gebied van participatie;	Positief
• Deze visie is duidelijk en concreet geformuleerd;	Positief
• De rollen en taken van het college van B&W, de ambtelijke organisatie en inwoners zijn duidelijk verwoord.	Neutraal
Uitvoering	**Oordeel**
• De gemeentelijke organisatie betrekt de inwoners tijdig bij de voorbereiding, besluitvorming, uitvoering, verantwoording en evaluatie van het beleid;	Neutraal
• De gekozen vorm en het niveau van participatie wordt voorafgaand aan het traject zorgvuldig afgewogen;	Positief
• Inwoners weten wat de gemeente van hen verwacht en hoe zij kunnen participeren;	Negatief
• De gemeente monitort de uitvoering van het beleid rondom participatie;	Neutraal
• Participatie heeft bijgedragen aan de totstandkoming en kwaliteit van een voorstel of beleid volgens zowel de participerende inwoners als betrokkenen binnen de organisatie;	Neutraal
• De uitkomsten van de participatie worden aantoonbaar meegenomen in de beleids- en besluitvorming	Neutraal
• Betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie zijn tevreden over de opbrengsten in verhouding tot de inspanningen	Positief
Opvattingen inwoners	**Oordeel**
• Inwoners die hebben deelgenomen aan participatieprocessen zijn tevreden over de opbrengsten in verhouding tot de inspanningen;	Neutraal
• Inwoners die hebben deelgenomen aan participatieprocessen zijn tevreden over het gevolgde proces;	Neutraal
Positie van de raad	**Oordeel**
• De rollen en taken van raadsleden bij inwonersparticipatie zijn duidelijk beschreven;	Neutraal
• Raadsleden worden betrokken bij het formuleren of aanpassen van het beleid met betrekking tot participatie;	Neutraal
• Raadsleden worden geïnformeerd over participatietrajecten en de uitkomsten hiervan;	Neutraal
• De informatie stelt de raadsleden in staat om zich een oordeel te vormen over de kwaliteit van de participatie;	Negatief
• Raadsleden weten wat de gemeente van hen verwacht en hoe de gekozen vorm van participatie zich verhoudt tot de besluitvorming.	Neutraal

De in dit overzicht opgenomen oordelen kunnen als volgt worden gemotiveerd:

M.b.t. beleid
Gemert-Bakel besteedt veel aandacht aan participatiebeleid en heeft daarvoor uitgebreide documenten met een visie en richtlijnen opgesteld. Vandaar dat het oordeel bij het aspect visie positief is. Overigens met de kanttekening dat deze visie vooral betrekking heeft op de voorbereiding van de vraag wanneer een vorm van participatie wordt ingezet. En minder over de vraag welke werkwijzen worden toegepast en hoe ieders rol daarbij is. Daarover is het oordeel neutraal, omdat daar nog veel onduidelijkheid over bestaat. Met name is vaak onduidelijk aan de voorkant van het participatieproces welke rol de participanten kunnen innemen.[2]

M.b.t. uitvoering
De uitvoering wordt wisselend beoordeeld. Enerzijds is positief dat er een goede structuur aanwezig is (projectgroep, 'participatiemakelaars', ambassadeursgroep, Handelingskader met instructies voor de medewerkers), zodat ook projecten gevolgd worden om daar van te leren. Maar niet altijd worden de afspraken uit het handelingskader gevolgd.
Inwoners weten niet voldoende wat de gemeente van hen verwacht en hoe zij kunnen participeren.
Verder zien we dat de monitoring van het participatieproces soms goed verloopt, maar ook dat het te wensen overlaat. Er zijn hier instrumenten voor beschikbaar. In de praktijk worden die wel toegepast, maar in dit onderzoek is niet gebleken dat er structureel gebruik van wordt gemaakt.

M.b.t. opvattingen bewoners
Ondanks de aandacht vanuit de gemeente voor het proces zijn de ervaringen van deelnemers tenminste wisselend. Bijvoorbeeld relatief lage scores voor 'participatieproces heeft tot betere uitkomst geleid dan vooraf gedacht' en voor 'ik zie (deel) van mijn inbreng terug in het plan'.
Om die reden is het oordeel bij verschillende opvattingen van de inwoners 'neutraal'.

M.b.t. positie van de raad
Wat de raad betreft is het beeld overwegend neutraal. Er is beperkte aandacht voor de rol van de raad in het Handelingskader, want dit richt zich vooral op de voorbereidingsfase door de ambtenaren.
Via informatiebijeenkomsten en rapportages wordt de raad wel geïnformeerd over participatie, maar deze informatie wordt wel als 'beperkt' of 'gekleurd' ervaren. Hierdoor kunnen raadsleden zich onvoldoende een oordeel vormen over de kwaliteit van participatie.
Raadleden voelen zich nog te weinig in positie gezet bij de aanvang van het participatieproces. `

In aansluiting op deze beoordeling kunnen de voor dit onderzoek geformuleerde deelvragen als volgt worden beantwoord:

Deelvragen

A.	**Wat is het beleidskader voor inwonersparticipatie?**
Antw.	Het beleidskader is vastgelegd in diverse documenten, met name het Handelingskader Participatieve Gemeente. Er is echter nog geen participatieverordening vastgesteld.
B.	**Hoe is de uitvoering van inwonersparticipatie in de praktijk?**

[2] Er zijn diverse modellen van "participatieladders' waarbij de mate van invloed trapsgewijs worden geschetst. Zo is er de laagste trede van informeren (rol: luisteraar en/of informant), en vervolgens: raadplegen (rol: inspraak aan het einde van het besluitvormingsproces, oftewel "eindspraak'). Dan volgen: adviseren (rol aan het begin, oftewel "beginspraak"), meebeslissen (rol: coproducent/samenwerkingspartner) en aan de top: beslissen (rol: eigenaar).
Er zijn ook andere modellen met deels andere benamingen. Bij elke beleidsissue moet bekeken worden welke trede op de ladder van toepassing is op welk aspect van de participatie, teneinde de verwachtingen van de deelnemers goed te managen.

Antw.	Binnen de gemeentelijke organisatie is er veel aandacht voor het bevorderen van een invulling en uitvoering van participatie die in lijn is met de vastgelegde uitgangspunten. Dit draagt bij aan een weloverwogen en gestructureerde uitvoering. De uitvoeringspraktijk verloopt echter niet altijd volgens plan. Dat laatste zien we ook terug in de Burgerpeilingen die in 2021 en 2025 zijn gehouden: inwoners zijn er minder van overtuigd dat de gemeente hen voldoende bij hun plannen betrekt. Zie paragraaf 4.2.4.
C.	**Hoe tevreden zijn inwoners en gemeente met de participatie?**
Antw.	Inwoners zijn geregeld tevreden, al zijn er ook kritische deelnemers aan participatietrajecten.
D.	**Hoe wordt de raad betrokken en hoe vindt kaderstelling plaats?**
Antw.	De raad heeft uitgesproken opvattingen over de wijze waarop participatie vormgegeven zou moeten worden. De kaderstelling vindt voornamelijk plaats via het Handelingskader, dat zich hoofdzakelijk richt op de voorbereidingsfase. Tegelijkertijd ervaren raadsleden dat de informatievoorziening beperkt is, waardoor het voor hen lastig is om een volledig beeld te vormen over de kwaliteit van de participatie.
E.	**Wat zijn de lessen die van elders geleerd kunnen worden?**
Antw.	Dit antwoord is verwerkt in paragraaf 1.3

In bijlage A zijn de deelvragen verder opgesplitst.

1.3 Het onderzoek in breder perspectief

Eén van de ten behoeve van dit onderzoek geformuleerde vragen heeft betrekking op ‘lessen die van elders kunnen worden geleerd’ (onderzoeksvraag E). In dat verband is het relevant om de bevindingen van Gemert-Bakel te vergelijken met die in Laarbeek. Immers, parallel aan Gemert-Bakel is een vergelijkbaar onderzoek in Laarbeek uitgevoerd. Maar de bevindingen kunnen in een nog breder perspectief worden geplaatst, aan de hand van de volgende bronnen.
Onlangs is door de Vereniging van Rekenkamers het ‘metadossier en meta-analyse van 102 rekenkameronderzoeken naar participatie’[3] gepubliceerd. Zoals al uit de titel naar voren komt is dat metadossier gebaseerd op een analyse van een groot aantal rekenkameronderzoeken naar participatie. De analyse in het metadossier concentreert zich op de aanpak die de verschillende rekenkamers in hun onderzoeken hebben gehanteerd. Uit de context en bevindingen zijn tegelijkertijd de nodige (algemene) inzichten uit die onderzoeken af te leiden. Daarnaast kunnen de opbrengsten uit eerdere rekenkameronderzoeken van PBLQ worden benut. Het gaat om meer dan tien onderzoeken, waarvan enkele in sterk vergelijkbare (Brabantse) gemeenten.

Als gezegd is de inrichting van het onderzoek in Gemert-Bakel gelijk aan die in Laarbeek. De gevolgde aanpak sluit goed aan bij het merendeel van de in het kader van de metastudie behandelde onderzoeken. Wat in dit verband wel opvalt is dat het onderzoek van Gemert-Bakel (en dus ook Laarbeek) een vrij brede opzet kent. Dat er in het onderzoek aandacht is besteed aan het beleid van de gemeente en de wijze waarop die uitvoering in de organisatie is geborgd, is vrij gebruikelijk. Meer dan in andere onderzoeken gebruikelijk is, is in Gemert-Bakel ingegaan op het perspectief van de participanten. Dit is gebeurd zowel door middel van een brede inventarisatie als door verdiepende gesprekken. Naast een inventarisatie van de gang van zaken in participatieprojecten is bovendien aandacht besteed aan de positie van dorps- en adviesraden.

[3] V. van Stipdonk en M. van den Berg, Veel gedaan, genoeg te doen; Metadossier en meta-analyse van 102 rekenkameronderzoeken naar participatie. Den Haag, Vereniging van Rekenkamers, 2025.

In het onderzoek in Gemert-Bakel was het de ambitie om initiatieven vanuit de gemeenschap zelf te inventariseren en te bestuderen. Van zo'n ambitie was in onderzoeken in andere gemeenten geregeld eveneens sprake. Maar net als in veel van die onderzoeken blijven de opbrengsten beperkt. Er wordt in het publieke debat vaak gerefereerd aan overheidsparticipatie, maar in de praktijk is daar maar in heel weinig gemeenten sprake van. In Laarbeek zijn die evenmin gepasseerd.

In veel van de andere gemeenten vormde de invoering van de Omgevingswet, en de in de wet verplicht gesteld participatie bij ingrepen in de openbare ruimte, een belangrijke aanleiding voor zowel rekenkameronderzoek als voor gemeenten om hun participatiebeleid te actualiseren. Dat speelde zowel in Gemert-Bakel als Laarbeek. Er is vooralsnog in andere gemeenten niet zo vaak naar de gang van zaken in de omgevingsdialogen onderzoek gedaan. De opbrengsten daarvan in Gemert-Bakel zijn daarom nog niet goed vergelijkbaar met die in andere gemeenten. Een belangrijk verschil tussen Laarbeek en Gemert-Bakel is dat Laarbeek de vergunningverlening heeft gemandateerd aan de Omgevingsdienst. Hierdoor lijkt Gemert-Bakel meer 'in control' van het hele proces. Onder meer kan Gemert-Bakel daardoor zelf beter oordelen over de kwaliteit van een omgevingsdialoog.

Gemert-Bakel investeert al langdurig in de ontwikkeling van het participatiebeleid. Daarmee toont Gemert-Bakel zich ambitieuzer dan menige andere gemeente (waar PBLQ eerder onderzoek heeft gedaan). Dat geldt ook voor de vergelijking met Laarbeek. Wat verder in Gemert-Bakel in positieve zin opvalt is dat er aandacht is voor eerdere ervaringen met participatie en dat daar lessen voor de toekomst uit worden getrokken.
Dat zeker niet al deze tips en lessen in de praktijk worden gebracht zien we helaas echter ook. Een voorbeeld betreft de drie pilotprojecten, genoemd in het Handelingskader Participatieve Gemeente. Deze zouden volgens het Handelingskader worden opgezet en uitgevoerd. Dat iep echter anders. Van deze drie is het participatietraject Nieuwbouw Macropedius college niet uitgevoerd zoals afgesproken in de voorbereidingsrapportage. Ambtelijk werd als reden genoemd dat de 'participatiemakelaars' nog onvoldoende in positie waren gebracht. Achteraf kijkt de gemeente niettemin positief terug op de participatie. Vanuit betrokkenen is er wel degelijk veel kritiek op de wijze waarop de participatie is verlopen (zie bijlage D, nr. 1.).
Het tweede pilotproject ging over de totstandkoming van het vrijwilligersbeleid. De gemeente kijkt hier ook positief op terug. De ervaringen van de respondenten in ons onderzoek zijn echter wisselend: de helft van de deelnemers geeft aan dat de werkvormen onvoldoende voldeden; en het was voor velen onvoldoende duidelijk waar men invloed op kon uitoefenen. Per saldo was de helft van de deelnemers tevreden en de helft ontevreden (zie bijlage D, nr. 2.).
Over de participatie over de gebiedsontwikkeling WVG-gebied deel Groenesteeg (derde pilot) valt geen oordeel te geven. Dat komt omdat er geen contactgegevens van de deelnemers aan de inloopavonden en omgevingsdialogen zijn genoteerd door de ambtelijke begeleiders (zie bijlage D, nr. 3), waardoor de participanten niet benaderbaar waren voor hun reflectie daarop.
Deze omissie valt trouwens in den breedte wel op bij de participatieprojecten waar de rekenkamer en PBLQ nader op hadden willen inzoomen. Het is vreemd dat - als het de bedoeling is om participanten gedurende een participatietraject op de hoogte te houden van de vorderingen, en men na de besluitvorming terug wil koppelen over de uitkomsten – dit feitelijk niet kan, of althans heel moeilijk wordt als de contactgegevens van de participanten niet bekend zijn, of maar op beperkte schaal.

In de uitvoeringspraktijk doen zich, ondanks de structurele aandacht voor de uitgangspunten en werkwijzen, veel met andere gemeenten vergelijkbare uitdagingen voor. Inwoners die ervaringen hebben met participatie stellen dat ze niet precies wisten wat van hun werd verwacht, of welke inbreng

ze nu konden hebben. Het is hun ook niet altijd duidelijk wat er met hun inbreng is gebeurd en welke doorwerking dit heeft gehad in de uiteindelijke besluitvorming.

De metastudie komt tot de volgende aanbevelingen voor gemeenteraden:

Aanbevelingen aan gemeenteraden, op basis van de metastudie

1	Stel richtlijnen boven blauwdrukken: Erken dat elk vraagstuk vraagt om een eigen participatieaanpak. Vraag het college niet om een allesomvattend beleidskader, maar om flexibele richtlijnen met ruimte voor situationeel handelen.
2	Wees transparant over politieke keuzes: Wees vervolgens bij elk vraagstuk helder over welke aspecten politiek bespreekbaar zijn en welke kaders al vaststaan, zodat inwoners weten waar hun invloed ligt.
3	Stimuleer actieve raadsbetrokkenheid in het gehele proces: beperk als raad en raadslid je betrokkenheid niet tot de kaderstelling vooraf en controle achteraf. Houdt ook tijdens de participatieprocessen voeling met wat er leeft.
4	Investeer in gemeenschapskracht: Participatie vereist permanent contact. Stimuleer het college om te investeren in duurzame relaties met de gemeenschap, niet alleen in projectgebonden participatie.
5	Stuur op procedurele rechtvaardigheid: Beoordeel participatie niet alleen op uitkomsten of opkomstcijfers, maar ook op de ervaren eerlijkheid van het proces door alle betrokkenen.
6	Reflecteer op democratische waarden: Organiseer regelmatig gesprekken (bijvoorbeeld in een raadsconferentie) over de lokale democratie en de balans tussen representatieve en participatieve elementen.

Deze aanbevelingen zijn weer gebaseerd op lessen die uit de verschillende onderzoeken zijn af te leiden. Het is ook de ervaring van zowel PBLQ als de rekenkamer dat goede participatie zich niet in strikte aanpakken en werkwijzen laat vatten. Elke casus is anders, kent een andere doelgroep en vraagt daarmee om andere werkwijzen. Belangrijk is dat er binnen alle onderdelen van de organisatie het besef is dat participatie van belang is voor alle facetten van het gemeentelijk beleid. Het betreft niet alleen het ruimtelijk of het sociaal domein. Maar het stimuleren van een organisatiecultuur waarbij de medewerkers steeds bereid zijn om actief inwoners bij het beleid te betrekken, is een proces van lange adem. Gemert-Bakel heeft hier zeker oog voor en is wat dit betreft standvastig. Wat nog minder gebeurt is het realiseren van interactie met de raad, zodat geregeld van gedachten wordt gewisseld over de politieke keuzen, het sturen op procedurele rechtvaardigheid en het reflecteren op democratische waarden; iets waarvan overigens in andere gemeenten ook nog maar nauwelijks sprake is. Daarin is nog het nodige te winnen.

Al met al kent Gemert-Bakel – ondanks de aanwezigheid van het Handelingskader - nog de nodige uitdagingen in het bevorderen van participatie. Positief is in ieder geval de ambitie om participatie op een hoger niveau te tillen. Daarmee is niet gezegd dat de invulling van participatie in Gemert-Bakel, zoals al uit dit onderzoek naar voren is gekomen, altijd vlekkeloos is en goed verloopt. De daaruit te trekken lessen zijn hierna bij de aanbevelingen verwoord

1.4 Conclusies en aanbevelingen

De algemene conclusie uit dit onderzoek is feitelijk al in de vorige paragrafen gepasseerd. Binnen de organisatie van Gemert-Bakel is veel aandacht voor de (door)ontwikkeling van het participatiebeleid en het stimuleren van een cultuur waarin de medewerkers het belang van het betrekken van inwoners bij het gemeentelijk beleid onderschrijven en stimuleren. In de praktijk is er zeker geregeld sprake van tekortkomingen. Er is nog (te) weinig sprake van een proces van leren en verbeteren. Ook wordt de raad nog te weinig actief betrokken bij de inrichting, uitvoering en doorontwikkeling van het beleid.

De aanbevelingen sluiten hierop aan:

A. Aanbevelingen aan de gemeenteraad en het college van B&W:

Breder beleidskader

Conclusie: De gemeente Gemert-Bakel heeft met het Handelingskader Participatieve Gemeente Gemert-Bakel (2024) een belangrijke eerste stap gezet om tot een beleidskader te komen. Maar dit Handelingskader is nog te beperkt. Onder meer omdat het zich beperkt tot doelen en uitgangspunten en de voorbereidingsfase van participatie. En dat laatste is vooral gericht op de medewerkers van de gemeente, en niet (of minder) op college en raad. Het ontbreekt in het Handelingskader nog aan duidelijk verwoorde rollen, taken en handelingsperspectieven ten aanzien van participatie. Omdat die toch binnenkort in een participatieverordening gegoten moet worden, is het voorstelbaar dat het huidige Handelingskader verbreed wordt naar een participatienota (en waarbij ook de lessen die tot op heden te trekken zijn meegenomen worden), die weer de grondlegger wordt voor de verplicht op te stellen participatieverordening.

Aanbeveling 1: Stel - op basis van de ervaring met het Handelingskader - een algemene participatienota en participatieverordening vast. Hierin dienen uitgangspunten, rollen en verantwoordelijkheden van college, raad, ambtelijke organisatie en inwoners helder te worden vastgelegd. Dit kader moet ruimte bieden voor maatwerk per traject, maar tegelijkertijd basisrichtlijnen verschaffen.

Zo'n participatienota zou het best interactief tot stand kunnen komen (raad, college, inwoners). De gemeenteraad kan op de participatieverordening vooraf sturen door aan te geven of hij een basisparticipatie verordening (variant 1) voorbereid wil zien of een bredere verordening (variant 2).[4]

Aanbeveling 2: Toon aan inwoners belangstelling voor hun participatie(mogelijkheden) en de opbrengsten daarvan en laat aan betrokkenen zien hoe dit zijn doorwerking heeft gehad in de uiteindelijke besluitvorming.

De terugkoppeling op de participanten is nog een zwakke schakel in de huidige praktijk. Daar zal meer inzet op gepleegd moeten worden, zowel door raad en college, maar zeker ook door de ambtelijke begeleiders van participatietrajecten. Zie ook aanbeveling 9.

[4] De Model Participatie verordening 2024 kent een tweetal (hoofd)varianten. "Variant 1 is een goede basisverordening. Hiermee wordt aan de verplichtingen uit de Gemeentewet voldaan. In de verordening staan de spelregels die gelden als de gemeente inwoners uitnodigt om te participeren. Ook het uitdaagrecht is uitgewerkt. Variant 2 is voor gemeenten die participatie ruimer willen toepassen en verder willen ontwikkelen. Naast de opties uit variant 1 krijgen inwoners in variant 2 meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Zij kunnen zelf met voorstellen komen en de gemeente vragen om ondersteuning om hun plannen uit te voeren." Zie: Implementatiehandleiding VNG Participatieverordening 2024 (december 2024), p. 7-8.

B. Aanbevelingen aan de gemeenteraad:

Actievere rol van de raad

Conclusie: Wij constateren dat de gemeenteraad van Gemert-Bakel zijn sturende en controlerende rol slechts in beperkte zin kan waarmaken.
Het is van belang te beseffen dat bij inwonersparticipatie de raad soms het bevoegde bestuursorgaan ingevolge de participatieverordening is. Dat geldt bijvoorbeeld voor alle kaderstellende nota's die de raad vaststelt, maar ook voor andere besluiten, waarbij het college niet als bevoegd gezag in het kader van medebewind is aangewezen. In die gevallen is het de raad die bepaalt hoe de participatie moet verlopen (al dan niet op advies van het college).

Aanbeveling 3: Zorg als raad ervoor dat bij elk beleidsissue waarbij de raad de primair verantwoordelijke voor de besluitvorming is (=het bevoegde bestuursorgaan ingevolge de participatieverordening), dat voorafgaand aan de beleidsontwikkeling ervan, de raad de spelregels voor de inwonersparticipatie vaststelt (bijv. via een startnotitie, met een participatieparagraaf) en erop toeziet dat deze conform uitgevoerd worden. Maar hierover afspraken met het college van B&W.[5]

Aanbeveling 4: Stimuleer actieve raadsbetrokkenheid in het gehele proces: beperk als raad en raadslid je betrokkenheid niet tot de kaderstelling vooraf en controle achteraf. Verzoek als raad aan het college om structureel (tweejaarlijks) van informatie te worden voorzien over lopende participatietrajecten en hun opbrengsten.

Aanbeveling 5: Wij bevelen aan om ten minste eenmaal per raadsperiode een conferentie te organiseren waarin raad, college en maatschappelijke partners gezamenlijk reflecteren op de uitgangspunten en resultaten van participatie.

De komst van een nieuwe raad in april 2026 zou een goede gelegenheid zijn om te reflecteren op het participatiebeleid tot nu toe, gecombineerd met het stellen van kaders voor de participatienota en voor de participatieverordening, die per 1 januari 2027 moet ingaan.

C. Aanbevelingen aan het college van B&W:

Sterke organisatorische basis, maar meer aandacht nodig voor leer- en uitvoeringsaspecten

Conclusie: De organisatie is positief aan de slag met participatie. Er is gebouwd aan een goede structuur (projectgroep, 'participatiemakelaars', ambassadeursgroep, Handelingskader met instructies voor de medewerkers). Maar niet altijd worden de afspraken uit het Handelingskader gevolgd. De vrijblijvendheid moet er af.

[5] Zie: Implementatiehandleiding VNG Participatieverordening 2024 (december 2024), bijlage 1: Rollen van de gemeenteraad en de rol van ambtenaren bij participatie.
Zie ook: Relevant Gesprek Academie, Handleiding 5 participatietaken van de raad (oktober 2022)

Wij constateren daarnaast dat de gemeente Gemert-Bakel ervaringen met participatie onvoldoende systematisch verzamelt. Na het participatietraject stopt het participeren meestal, er is weinig evaluatie.

Aanbeveling 6: zie toe op de correctie uitvoering van het voorgenomen participatieproces. Richt een standaard evaluatieprocedure in voor alle participatietrajecten en de resultaten daarvan (twee-)jaarlijks te bundelen en te bespreken, zowel in het college als in de raad.

Op deze wijze kan er geleerd en verbeterd worden, en kan het vertrouwen van inwoners worden versterkt.

Meer transparantie en terugkoppeling

Conclusie: Wij hebben vastgesteld dat inwoners in Gemert-Bakel vaak onduidelijkheid ervaren over hun invloed en over de verwerking van hun inbreng.

Aanbeveling 7: Zorg dat voorafgaand aan ieder participatietraject helder wordt gecommuniceerd wat de speelruimte is: welke keuzes al vastliggen en welke rol de deelnemers aan het participatieproces precies hebben (verwachtingsmanagement).

De “participatieladder” of een vergelijkbaar model (zie voetnoot 2) kan daarbij goede dienst doen.

Aanbeveling 8: Er dient in raadsvoorstellen en richting inwoners systematisch te worden vastgelegd hoe participatie heeft plaatsgevonden en wat ermee is gedaan. Dit vereist ook een administratief proces over de terugkoppeling aan deelnemers.

Investeren in gemeenschapskracht

Conclusie: Wij concluderen dat de dorpsraden in Gemert-Bakel zich zeer betrokken voelen, en inmiddels ook wel door de gemeente een duidelijker positie hebben gekregen. Het oprichten van een dorpsraad voor Gemert is echter nog niet gelukt.
Over de mate dat de dorpsraden zelf vinden dat ze voldoende serieus worden genomen door de gemeente bij de planontwikkeling in hun dorp, wordt verschillend gedacht.

Aanbeveling 9: Betrek de dorpsraden actiever en structureler bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid en ondersteun ze daarbij. Maak vooraf per casus goede afspraken over de mate van invloed vanuit de dorpsraad.

Dit versterkt ook de waarde van deze dorpsraden zelf, ze krijgen meer legitimiteit als ze daadwerkelijk kunnen bijdragen aan het beleid.

Aanbeveling 10: Doe alsnog een poging om ook in Gemert een dorpsraad van de grond te krijgen.

Aanbeveling 11: Het is belangrijk dat er nieuwe vormen van jongerenparticipatie worden ontwikkeld en dat er meer aandacht komt voor groepen die nu moeilijk worden bereikt.

In paragraaf 4.3.3. worden enkele best practices benoemd op het gebied van jeugdparticipatie. Wij willen als rekenkamer graag een voorzet doen voor een aanvullende inventarisatie van best practices m.b.t. het vergroten van jongerenparticipatie, en indien gewenst ook voor groepen die thans moeilijk of niet worden bereikt.

1.5 Bestuurlijke reactie

Van het College van B&W van Gemert-Bakel is de volgende reactie op de conclusies en aanbevelingen ontvangen.

Onderwerp:
Bestuurlijke reactie op concept-eindrapport Inwonersparticipatie Gemert-Bakel

Uw brief, ontvangen op:
13 februari 2026

Uw kenmerk:

Ons kenmerk:
DIR/MK/73643-2024

Bijlage(n): 1

Gemert : 3 maart 2026
Verzonden:

Rekenkamer Gemert-Bakel en Laarbeek
t.a.v. de heer F. Van Vugt

Geachte heer Van Vugt,

Met interesse hebben we het concept-eindrapport over Inwonersparticipatie in gemeente Gemert-Bakel gelezen. We waarderen de brede aanpak van het onderzoek, waarin zowel beleid en uitvoering als de ervaringen van inwoners, Dorpsraden, collega's en de gemeenteraad zijn meegenomen.

In grote lijnen herkennen we het beeld dat u schetst. De afgelopen jaren hebben we veel geïnvesteerd in participatie en in het versterken van de organisatie daaromheen. Tegelijk zien we dat de uitvoering nog niet altijd aansluit bij onze ambities. Met name op het gebied van duidelijke rolverdeling, goede terugkoppeling aan inwoners en het structureel evalueren van trajecten is nog winst te behalen. Ook herkennen we dat de raad beter in positie kan worden gebracht bij participatieprocessen.

Uw beantwoording van de onderzoeksvragen kunnen we op hoofdlijnen volgen. Er ligt een beleidskader, maar dit kan concreter en steviger worden verankerd. De uitvoering heeft een duidelijke structuur, maar die wordt niet altijd consequent toegepast. De ervaringen van inwoners lopen uiteen en laten zien dat meer duidelijkheid nodig is over verwachtingen en over wat er met inbreng gebeurt. Daarnaast kan de informatie-voorziening richting de raad worden verbeterd, zodat de raad zijn rol goed kan vervullen. In de bijgevoegde bestuurlijke reactie gaan we nader in op uw aanbevelingen en geven we aan hoe we hier vervolg aan willen geven.

Postadres
Postbus 10.000
5420 DA Gemert

Gemeentehuis
Ridderplein 1
5421 CV Gemert

Telefoon
(0492) 378 500

E-mailadres
gemeente@gemert-bakel.nl

Internet
www.gemert-bakel.nl

Twitter
@gemGemertBakel

Bankrekening
NL83 BNGH
0285 0027 08

BIC
BNGH NL2G

KvK-nummer
50371746

BTW-nummer
8055.16.712B.03

Wij zien dit rapport als een waardevolle bijdrage aan de verdere ontwikkeling van participatie in onze gemeente. De aanbevelingen nemen wij mee in de lopende doorontwikkeling van ons besluitvormingsproces.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders,
de loco burgemeester,

W.S.A. van Zeeland

Bijlage: Bestuurlijke reactie op de aanbevelingen uit het rapport Inwonersparticipatie in Gemert-Bakel

Aanbeveling 1: Stel - op basis van de ervaring met het Handelingskader - een algemene participatienota en participatieverordening vast. Hierin dienen uitgangspunten, rollen en verantwoordelijkheden van college, raad, ambtelijke organisatie en inwoners helder te worden vastgelegd. Dit kader moet ruimte bieden voor maatwerk per traject, maar tegelijkertijd basisrichtlijnen verschaffen.
Overweging: *We herkennen het beeld van de rekenkamer dat het huidige Handelingskader participatieve gemeente in de praktijk te weinig concrete handvatten biedt voor organisatie, college en raad. Met name bij bestuurlijke besluitvormingsprocessen worden uitgangspunten, rollen en verantwoordelijkheden nog niet altijd vroegtijdig en eenduidig vastgelegd, waardoor sturing en transparantie verbeterd kunnen worden. Er is reeds gestart met het werken aan uniforme uitgangspunten en vaste processtappen die meer duidelijkheid en consistentie moeten bieden. Het vastleggen hiervan in een participatienota en participatieverordening vóór 1 januari 2027 sluit aan bij deze ingezette ontwikkeling. Hiermee creëren we een helder kader met basisrichtlijnen, met ruimte voor maatwerk per traject.*
Conclusie: *We nemen deze aanbeveling volledig over.*

Aanbeveling 2: Toon aan inwoners belangstelling voor hun participatie(mogelijkheden) en de opbrengsten daarvan en laat aan betrokkenen zien hoe dit zijn doorwerking heeft gehad in de uiteindelijke besluitvorming.
Overweging: *Het betrekken van inwoners is voor ons een vast uitgangspunt: participatie tenzij. Tegelijk herkennen we het beeld dat de terugkoppeling over de opbrengsten en de doorwerking daarvan duidelijker en consistenter kan. We nemen deze aanbeveling over en versterken dit binnen de hierboven genoemde doorontwikkeling van het besluitvormingsproces. Daarin is opgenomen dat van ieder participatiemoment een verslag wordt gemaakt en dat elk traject wordt afgesloten met een eindverslag. In dit verslag staat welke inbreng is geleverd, wat ermee is gedaan en waarom. Deze rapportages maken onderdeel uit van de stukken die aan het bevoegd gezag, het college of de gemeenteraad, ter besluitvorming worden voorgelegd.*
Conclusie: *We nemen deze aanbeveling volledig over.*

Aanbeveling 3 Zorg als raad ervoor dat bij elk beleidsissue waarbij de raad de primair verantwoordelijke voor de besluitvorming is (=het bevoegde bestuursorgaan ingevolge de participatieverordening), dat voorafgaand aan de beleidsontwikkeling ervan, de raad de spelregels voor de inwonersparticipatie vaststelt (bijv. via een startnotitie, met een participatieparagraaf) en erop toeziet dat deze conform uitgevoerd worden. Maak hierover afspraken met het college van B&W.
Overweging: *We onderschrijven het belang van duidelijke spelregels voor inwonersparticipatie bij beleidsontwikkeling waarbij de raad het bevoegde bestuursorgaan is. Tegelijk past dit binnen de gezamenlijke verantwoordelijkheden van raad en college. In de bij aanbeveling 1 genoemde processtappen wordt opgenomen dat voor ieder besluitvormingsproces een projectopdracht, inclusief participatierapportage, ter instemming aan het college wordt voorgelegd. Op dat moment bepalen we of en op welke wijze de gemeenteraad voorafgaand aan het traject expliciet wordt betrokken bij het vaststellen van de participatieaanpak. Hiermee borgen we zorgvuldigheid én houden wij ruimte voor maatwerk per beleidsopgave.*
Advies aan raad: *Neem de aanbeveling als beschreven gedeeltelijk over.*

Aanbeveling 4 Stimuleer actieve raadsbetrokkenheid in het gehele proces: beperk als raad en raadslid je betrokkenheid niet tot de kaderstelling vooraf en controle achteraf. Verzoek als raad aan het college om structureel (tweejaarlijks) van informatie te worden voorzien over lopende participatietrajecten en hun opbrengsten.
Overweging: *We onderschrijven dat het toegroeien naar een participatieve gemeente vraagt om actieve betrokkenheid van de raad gedurende het hele proces, en niet alleen bij kaderstelling en controle achteraf. Dit vraagt om een cultuuromslag binnen zowel organisatie als bestuur en is een ontwikkeling van de langere adem. We nemen de aanbeveling in die zin over dat wij de raad structureel informeren over doorlopen participatietrajecten en hun opbrengsten aan de hand van eerdergenoemd eindverslag.*
Advies aan raad: *Neem de aanbeveling als beschreven volledig over.*

Aanbeveling 5 Wij bevelen aan om ten minste eenmaal per raadsperiode een conferentie te organiseren waarin raad, college en maatschappelijke partners gezamenlijk reflecteren op de uitgangspunten en resultaten van participatie.
Overweging: *We vinden het belangrijk om gezamenlijk te reflecteren op de uitgangspunten en resultaten van participatie. Aan het begin van de nieuwe raadsperiode zullen we met de nieuwe raad een dialoog over dit onderwerp voorbereiden. In deze bijeenkomst staan de ervaringen, leerpunten en de verdere ontwikkeling van participatie centraal. Daarmee geven wij invulling aan het doel van de aanbeveling, in een vorm die past bij onze werkwijze. De aanbeveling om een aparte conferentie te organiseren, nemen we dan ook niet over.*
Conclusie: *We nemen deze aanbeveling gedeeltelijk over.*

Aanbeveling 6 Zie toe op de correctie uitvoering van het voorgenomen participatieproces. Richt een standaard evaluatieprocedure in voor alle participatietrajecten en de resultaten daarvan (twee-)jaarlijks te bundelen en te bespreken, zowel in het college als in de raad.
Overweging: *In de eerdergenoemde processtappen is de evaluatie van participatietrajecten standaard opgenomen*.
Conclusie: *We nemen deze aanbeveling volledig over.*

Aanbeveling 7: Zorg dat voorafgaand aan ieder participatietraject helder wordt gecommuniceerd wat de speelruimte is: welke keuzes al vastliggen en welke rol de deelnemers aan het participatieproces precies hebben (verwachtingsmanagement).
Overweging: *We onderschrijven het belang van helder verwachtingsmanagement bij ieder participatietraject. Vooraf moet duidelijk zijn welke keuzes al vaststaan, welke ruimte er nog is en welke rol deelnemers hebben. In de participatierapportage wordt per fase vastgelegd welke stakeholders worden betrokken, welke rol zij hebben en waarover zij kunnen meedenken. Daarbij maken wij gebruik van de participatieladder om het niveau van betrokkenheid expliciet te maken. Heldere communicatie vormt daarbij een essentieel onderdeel van de voorbereiding en uitvoering zodat de afgesproken speelruimte en verwachtingen voor iedereen duidelijk en begrijpelijk zijn.*
Conclusie: *We nemen deze aanbeveling volledig over.*

Aanbeveling 8: Er dient in raadsvoorstellen en richting inwoners systematisch te worden vastgelegd hoe participatie heeft plaatsgevonden en wat ermee is gedaan. Dit vereist ook een administratief proces over de terugkoppeling aan deelnemers.
Overweging: *Zoals ook aangegeven bij aanbeveling 4, voorzien we hierin binnen de aangescherpte processtappen. In raadsvoorstellen wordt voortaan systematisch opgenomen hoe participatie heeft plaatsgevonden, welke inbreng is opgehaald en wat daarmee is gedaan. Ook wordt vastgelegd hoe en wanneer terugkoppeling aan deelnemers plaatsvindt. Hiermee borgen wij niet alleen transparantie richting de raad, maar ook een zorgvuldige en navolgbare terugkoppeling aan inwoners.*
Conclusie: *We nemen deze aanbeveling volledig over.*

Aanbeveling 9 Betrek de dorpsraden actiever en structureler bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid en ondersteun ze daarbij. Maak vooraf per casus goede afspraken over de mate van invloed vanuit de dorpsraad.
Overweging: *We nemen deze aanbeveling over in die zin dat wij per bestuurlijk besluitvormingstraject, op basis van een stakeholderanalyse, beoordelen of en op welke wijze de dorpsraden worden betrokken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Wie hechten veel waarde aan de Dorpsoverleggen in de kerkdorpen van Gemert-Bakel, omdat zij een belangrijke brug vormen tussen dorp en gemeente. Tegelijk zijn we van mening dat de huidige werkwijze al voorziet in een structurele en actieve betrokkenheid. We onderhouden regulier bestuurlijk overleg met de Dorpsoverleggen en beschikken over een aandachtsfunctionaris Dorpsoverleggen, waar besturen terecht kunnen met vragen of knelpunten. Hiermee is de structurele samenwerking geborgd en beoordelen wij per traject of aanvullende betrokkenheid wenselijk is.*
Conclusie: *We nemen deze aanbeveling gedeeltelijk over.*

Aanbeveling 10 Doe alsnog een poging om ook in Gemert een dorpsraad van de grond te krijgen.
Overweging: *Gemert heeft met circa 20.000 inwoners een andere schaal en dynamiek dan onze kleinere kernen. Er zijn veel ondernemers, verenigingen en maatschappelijke organisaties actief en de netwerken zijn groot en divers. Het opzetten van een dorpsraad in een kern van deze omvang is daarom een uitdagende taak. Het is daarbij belangrijk dat een dorpsraad een goede afspiegeling vormt van de inwoners en kan rekenen op voldoende steun en een duidelijk draagvlak voor haar rol.* *Het initiatief voor het oprichten van een dorpsraad ligt in principe bij de inwoners zelf. Tegelijk zijn wij bereid om een nieuwe poging te doen om de totstandkoming van een dorpsraad in Gemert te stimuleren en hierin mee te denken. Daarnaast bekijken wij per participatietraject zorgvuldig welke partijen en inwoners een rol moeten krijgen en betrekken hen rechtstreeks bij het proces.*
Conclusie: *We nemen deze aanbeveling gedeeltelijk over.*

Aanbeveling 11 Het is belangrijk dat er nieuwe vormen van jongerenparticipatie worden ontwikkeld en dat er meer aandacht komt voor groepen die nu moeilijk worden bereikt.
Overweging: *We onderschrijven het belang van het ontwikkelen van nieuwe vormen van jongerenparticipatie en het beter bereiken van groepen die nu minder goed worden betrokken. In 2025 heeft de griffie het initiatief genomen om te onderzoeken op welke wijze jongeren actiever bij bestuurlijke besluitvorming kunnen worden betrokken. Inmiddels zijn al verschillende nieuwe vormen gestart, zoals Democracity voor basisscholen, het jaarlijkse bezoek van het Commanderij College locatie Doorgraaf in het kader van maatschappijleer en de inzet van Young Leaders via het jongerenwerk. Daarnaast kennen we sinds een jaar de "gast van de raad", waarbij ook nadrukkelijk jongeren worden uitgenodigd. We zien deze vormen daarom als een laagdrempelige manier om jongeren invloed te laten ervaren en hun stem een plek te geven. We houden blijvend aandacht voor dit soort initiatieven en voor manieren om ook andere, minder bereikte doelgroepen beter te betrekken.*
Conclusie: *We nemen deze aanbeveling volledig over.*

1.6 Nawoord van de rekenkamer

Wij zijn verheugd dat het college zich herkent in het beeld dat we schetsen van zowel het beleid als van de uitvoering van het participatiebeleid. En dat het college ons rapport ziet als een waardevolle bijdrage aan de verdere ontwikkeling op dit gebied.

De uitvoering is inderdaad nog niet helemaal op orde en het beleidskader zou concreter en steviger kunnen worden verankerd – ondanks de investering die gepleegd is. De uitvoering schiet nog tekort op het gebied van rolverdeling, terugkoppeling (op bewoners) en het evalueren van participatieprocessen. Wij prijzen de zelfreflectie van het college op deze punten.

Inzoomend op onze elf aanbevelingen, constateren wij dat het college met zeven ervan volledig instemt. Dat doet ons deugd. Op de andere wil de rekenkamer kort ingaan.

Bij aanbeveling 3 lijkt er een misverstand op te treden. Het gaat hier ons inziens louter over kwesties waarin de gemeenteraad het laatste woord heeft. Over deze kwesties zou de raad daarom ook zelf de spelregels moeten bepalen, al dan niet op voorstel van het college.

Wat wij voorstellen bij aanbeveling 5 (eenmaal per raadsperiode een 'conferentie' waarbij raad, college en maatschappelijke partners reflecteren op de uitgangspunten en resultaten van participatie) is volgens ons hetzelfde als wat het college voorstelt. Met dien verstande dat wij aanbevelen daar uitdrukkelijk ook de maatschappelijke organisaties bij te betrekken. Anders wordt het een intern gerichte dialoog, en dat is juist niet de bedoeling.

Aanbeveling 9: wij zien geen echt verschil tussen onze aanbeveling en de overweging van het college. Het gaat er om dat er per casus heldere afspraken worden gemaakt over de betrokkenheid van de Dorpsoverleggen. Wellicht zien sommige Dorpsoverleggen zich 'volwassener' dan de gemeente bevroedt. Ga daarover het gesprek aan.

Wat het college formuleert bij aanbeveling 10 (we doen een poging om tot een Gemertse dorpsraad te komen) bedoelen wij ook.

Uiteraard is het aan de raad om te bepalen of onze aanbevelingen aanpassing behoeven of niet.

Deel 2 Feitenrapport

2. Inleiding

2.1 Aanleiding en context

De rekenkamer van Gemert-Bakel heeft onderzoek gedaan naar participatie. Onder deze term vallen initiatieven waarbij de gemeente de inwoners in de gelegenheid stelt om bij te dragen aan de planvorming of uitvoering, vaak met als doel om het draagvlak voor het beleid te vergroten. Deze vorm van participatie, waarbij de regie bij de gemeentelijke organisatie ligt, wordt vaak aangeduid als *burgerparticipatie*; de gemeente stelt de randvoorwaarden vast, de burgers participeren. Maar er kan ook sprake zijn van initiatieven vanuit de gemeenschap waar de gemeente een rol in kan spelen. In dat geval bepalen de inwoners de randvoorwaarden en is de gemeente een participant. Dan wordt wel gesproken over *overheidsparticipatie*.
Er bestaan daarnaast allerlei meer geïnstitutionaliseerde vormen van interactie tussen gemeente en gemeenschap. In Gemert-Bakel betreft dat met name de dorpsraden. Ook zijn er adviesraden actief, zoals de Adviesraad Sociaal Domein. Als het gaat om veranderingen in de openbare ruimte (bijvoorbeeld vanwege nieuwbouw of aanpassingen in de fysieke infrastructuur) heeft de wetgever in de Omgevingswet verplicht gesteld dat belanghebbenden daarbij betrokken dienen te worden. Ook dat leidt zo tot participatie.

Participatie is daarmee een verzamelterm voor de vele verschillende situaties waarbij er sprake is van interactie tussen de gemeentelijke organisatie en belanghebbenden in de gemeenschap.
Het onderzoek heeft nu als doel om in beeld te krijgen hoe Gemert-Bakel in de praktijk vorm en invulling geeft aan participatie. Het onderzoek heeft een brede scope, aangezien het zowel gaat om participatie op uitnodiging van de gemeente, om initiatieven van inwoners zelf en om de wisselwerking met de dorpsraden.

2.2 Onderzoeksvragen en normenkader

Bij aanvang van het onderzoek heeft de rekenkamer van Gemert-Bakel de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Centrale onderzoeksvraag

- Hoe geeft de gemeente Gemert-Bakel in de praktijk vorm aan inwonersparticipatiebeleid, waarbij het vooral gaat om het betrekken van inwoners bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid, en het aansluiten van de gemeente bij initiatieven van inwoners? Wat zijn daar de resultaten van, en wat kan daarvan geleerd worden?

Hieruit zijn verschillende deelvragen afgeleid:

	Deelvragen[6]
A	Wat is het beleidskader voor inwonersparticipatie
B	Hoe is de uitvoering van inwonersparticipatie in de praktijk?
C	Hoe tevreden zijn inwoners en gemeente met de participatie?
D	Hoe wordt de raad betrokken en hoe vindt kaderstelling plaats?
E	Wat zijn de lessen die van elders geleerd kunnen worden?

In een rekenkameronderzoek is het gebruikelijk om te werken met een beoordelingskader. De daarin opgenomen normen zijn verbonden met de deelvragen van dit onderzoek. In dit onderzoek hanteren we het volgende normenkader:

Normenkader	Te hanteren norm
Beleid	• De gemeentelijke organisatie van Gemert-Bakel beschikt over een visie op het gebied van participatie; • Deze visie is duidelijk en concreet geformuleerd; • De rollen en taken van het college van B&W, de ambtelijke organisatie en inwoners zijn duidelijk verwoord.
Uitvoering	• De gemeentelijke organisatie betrekt de inwoners tijdig bij de voorbereiding, besluitvorming, uitvoering, verantwoording en evaluatie van het beleid; • De gekozen vorm en het niveau van participatie wordt voorafgaand aan het traject zorgvuldig afgewogen; • Inwoners weten wat de gemeente Gemert-Bakel van hen verwacht en hoe zij kunnen participeren; • De gemeente monitort de uitvoering van het beleid rondom participatie; • Participatie heeft bijgedragen aan de totstandkoming en kwaliteit van een voorstel of beleid volgens zowel de participerende inwoners als betrokkenen binnen de organisatie; • De uitkomsten van de participatie worden aantoonbaar meegenomen in de beleids- en besluitvorming. • Betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie zijn tevreden over de opbrengsten in verhouding tot de inspanningen.
Opvattingen inwoners	• Inwoners die hebben deelgenomen aan participatieprocessen zijn tevreden over de opbrengsten in verhouding tot de inspanningen; • Inwoners die hebben deelgenomen aan participatieprocessen zijn tevreden over het gevolgde proces;
Positie van de raad	• De rollen en taken van raadsleden bij inwonersparticipatie zijn duidelijk beschreven; • Raadsleden worden betrokken bij het formuleren of aanpassen van het beleid met betrekking tot participatie; • Raadsleden worden geïnformeerd over participatietrajecten en de uitkomsten hiervan; • De informatie stelt de raadsleden in staat om zich een oordeel te vormen over de kwaliteit van de participatie; • Raadsleden weten wat de gemeente van hen verwacht en hoe de gekozen vorm van participatie zich verhoudt tot de besluitvorming.

[6] In de opzet van het onderzoek zijn aan deze deelvragen weer verschillende (sub-)deelvragen afgeleid. Deze zijn opgenomen in bijlage A.

2.3 Wijze van onderzoek

Zoals gezegd kent participatie verschillende vormen en uitingen. In het onderzoek is aan deze verschillende uitingen van participatie aandacht besteed. Bij aanvang is kennis genomen van het door de gemeente vastgelegde participatiebeleid (documentenstudie). Dit is gevolgd door gesprekken met medewerkers van de gemeente die betrokken zijn bij het formuleren en doorontwikkelen van dit beleid.

In deze gesprekken is ook aandacht besteed aan recente participatietrajecten in de gemeente. In overleg met de rekenkamer is een selectie gemaakt van een aantal van deze trajecten, Vervolgens zijn op basis van bij de gemeente beschikbare gegevens deelnemers aan deze trajecten benaderd en verzocht om een vragenlijst in te vullen waarin hun ervaringen centraal staan. Met enkele van deze deelnemers zijn aanvullend verdiepende gesprekken gevoerd. Daarnaast zijn bestuursleden van dorpsraden en leden van de Adviesraad Sociaal Domein benaderd. Ook met hen hebben gesprekken plaatsgevonden. Tevens is aandacht besteed aan de gang van zaken bij de participatie die in het kader van aanpassingen in de openbare ruimte (Omgevingsdialogen) hebben plaatsgevonden.
De gemeenteraad heeft bij participatie een belangrijke rol. Uiteindelijk bepaalt de raad de uitgangspunten van het beleid. De raad heeft ook de verantwoordelijkheid om de goede uitvoering van dat beleid te bewaken. Tevens is de raad vertegenwoordiger van de inwoners die inbreng willen hebben in het gemeentelijk beleid. Gezien deze verantwoordelijkheden is ook aandacht besteed aan de positie van de raad. In dat verband heeft in het kader van het onderzoek een bijeenkomst met raadsleden plaatsgevonden.

2.4 Leeswijzer

De indeling van deze rapportage is als volgt:

- In **hoofdstuk 3** worden de uitgangspunten van het participatiebeleid van Gemert-Bakel beschreven. Dit gebeurt op basis van een analyse van de relevante beleidsdocumenten en interviews met medewerkers die betrokken zijn bij dit beleid.
- In **hoofdstuk 4** wordt met gebruikmaking van de opvattingen en ervaringen van deelnemers ingegaan op de uitvoeringspraktijk. Ook wordt in dit hoofdstuk een beeld geschetst van de houding en opvattingen van raadsleden ten aanzien van participatie.
- In **hoofdstuk 5** worden de bevindingen in samenhang geanalyseerd, waarna de onderzoeksvragen worden beantwoord. In dat verband wordt ook gebruik gemaakt van lessen die elders zijn opgedaan. Bovendien worden de bevindingen in Gemert-Bakel vergeleken met de bevindingen in een gelijktijdig uitgevoerd en vergelijkbaar onderzoek in Laarbeek. Op basis daarvan worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

3. Het participatiebeleid van Gemert-Bakel

In dit hoofdstuk wordt het beleid van Gemert-Bakel met betrekking tot participatie van inwoners en andere belanghebbenden beschreven. Daarmee staat onderzoeksvraag A centraal: *Wat is het beleidskader voor burger- en overheidsparticipatie?* Ook wordt een begin gemaakt met de beantwoording van onderzoeksvraag B, *de uitvoering van het beleid in de praktijk*.

3.1 Uitgangspunten van het beleid

In het coalitieakkoord 2022-2026[7] wordt burgerparticipatie als één van de bouwstenen van de gemeente genoemd. De coalitie wil burgerparticipatie verder ontwikkelen en ondersteunen, door kaders en richtlijnen op te stellen die helpen bij het vormgeven van burgerparticipatietrajecten. De ambitie van het gemeentebestuur is om een participatieve gemeente te worden. Om dit doel te bereiken worden er twee sporen gevolgd. In het eerste spoor ligt de focus op het ontwikkelen van een participatieve werkwijze, die is vastgelegd in een handelingskader. Het tweede (interne) spoor betreft het toegroeien naar een participatieve organisatie, waarbij aandacht wordt besteed aan het nader uitwerken van de participatieve werkwijze in concrete instructies en werkprocessen voor medewerkers van de gemeente en het ontwikkelen van een 'participatiecultuur' binnen de gemeente.

Naar aanleiding van deze opdrachtformulering en -verstrekking is er een ambassadeursgroep opgezet van twintig medewerkers, bestaande uit programmaleiders, projectleiders en beleidsmedewerkers. De eveneens ingestelde projectgroep heeft in het voorjaar van 2023 een vijftiental gesprekken gevoerd met raadsfracties, dorpsraden, het college, ambtenaren en vertegenwoordigers uit maatschappelijke organisaties, ondernemers, dorpsraden en projectontwikkelaars.[8] De uitkomsten en bevindingen van de gesprekken liggen ten grondslag aan de visie van Gemert-Bakel op burger- en overheidsparticipatie (Boekje 2).[9] Een belangrijke conclusie die werd getrokken is dat een goede voorbereiding essentieel is. De focus van het handelingskader is dus gericht op de voorbereiding van participatieprocessen.

Het Handelingskader Participatieve Gemeente

De eerste versie van het handelingskader is in de loop van 2023 opgesteld, in overleg en afstemming met de raadsfracties, collegeleden, dorpsraden, medewerkers en instellingen. In het handelingskader zijn antwoorden te vinden op de volgende vragen:

- Wat is (burger)participatie precies?
- Welke doelen (kunnen) ermee worden gerealiseerd?
- Wie heeft welke rol in participatieprocessen?
- Wanneer zijn onderwerpen participabel en welke criteria worden daarvoor gehanteerd?
- Hoe kunnen medewerkers een participatietraject zo goed mogelijk voorbereiden?

Het handelingskader bestaat uit drie delen, met voor elk deel een bijbehorend boekje. Boekje 1 beschrijft het nut en de noodzaak voor participatie in Gemert-Bakel. Boekje 2 bevat de visie van Gemert-Bakel op participatie. Boekje 3 is een handboek waarin instructies staan voor de voorbereiding die nodig is voor een participatieproces.

[7] Gemeente Gemert-Bakel (juli, 2022). Coalitieakkoord 2022-2026 *Samen Goed Doen*.
[8] Gemeente Gemert-Bakel (2025). Chronologische tijdsweergave proces *Verder toegroeien naar een participatieve gemeente*, p.1.
[9] Gemeente Gemert-Bakel (maart, 2024). *Handelingskader Participatieve gemeente Gemert-Bakel*, vanaf p.6.

De raad heeft in januari 2024 kennis genomen van het handelingskader en de boekjes. Er is een proefperiode ingesteld tot Q1 van 2025, waarin de gemeente drie pilotprojecten uitvoert op basis van het handelingskader.[10] Na deze proefperiode worden de pilotprojecten geëvalueerd en wordt het handelingskader indien nodig bijgesteld.

Boekje 2: De visie van Gemert-Bakel op participatie
In het tweede boekje, dat ingaat op visie van Gemert-Bakel op participatie, beschrijft de gemeente welke beschrijvingen en definities zij hanteert van een participatieve gemeente, burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Deze zijn als volgt:

Een participatieve gemeente…	
Realiseert enerzijds waar mogelijk, reëel en haalbaar plannen en beleid samen met haar inwoners, verenigingen, bedrijven en instellingen. Dit met als doel dat deze plannen (nog) beter aansluiten op de actuele en specifieke behoeften in de samenleving én dat er tegelijkertijd meer draagvlak is voor deze plannen;	
Voert anderzijds niet klakkeloos uit wat inwoners willen maar zoekt altijd naar een reële balans tussen wat belangrijk is voor de samenleving, wat nodig is om de leefbaarheid in die samenleving te behouden of te versterken én wat haalbaar is qua financiën en realiseerbaarheid.	
Voorwaardelijk hierbij is dat de gemeente…	
◥ Met beide benen op de grond staat en aanvoelt wat inwoners(groepen) belangrijk vinden; ◥ De samenleving zoveel mogelijk de ruimte geeft om plannen zélf op te pakken, te ontwikkelen en/of te realiseren; ◥ In specifieke situaties wél (stevig) de regie pakt. Bijvoorbeeld als het gaat over onderwerpen die maatschappelijk gevoelig of complex zijn of waarvoor een relatief grote investering nodig is; ◥ Goed motiveert waarom zij in specifieke situaties bepaalde keuzes maakt en daarover transparant communiceert.	
Twee vormen van participatie	
Burgerparticipatie	De gemeente realiseert waar mogelijk, reëel en haalbaar plannen en beleid samen met haar inwoners, verenigingen, bedrijven en instellingen. Dit met als doel dat deze plannen (nog) beter aansluiten op de actuele en specifieke behoeften in de samenleving én dat er tegelijkertijd meer draagvlak is voor deze plannen. Bij burgerparticipatie is de gemeente initiatiefnemer en/of eigenaar van het plan of project. De gemeente is dan ook verantwoordelijk voor het betrekken van inwoners.
Overheidsparticipatie	Inwoners(groepen/-collectieven) nemen zelf het initiatief en/of de regie voor plannen en projecten die de leefbaarheid (kunnen) bevorderen en vragen daarvoor zo nodig op gezette momenten of facetten expertise, inzet, financiering of instemming van de gemeente. De gemeente bekijkt vanuit haar eigen verantwoordelijkheid op welke manier en op welke momenten zij betrokken moet zijn bij het traject.

[10] De drie originele pilotprojecten, genoemd in de Presentatie DMO evaluatie 2024 (p.6), waren: het Macropedius College (verplaatsing Driester), Macropedius (openbare ruimte) en het Vrijwilligersbeleid. De trajecten met betrekking tot het Macropediuscollege zijn gestagneerd. Twee andere projecten zijn aangewezen ter vervanging: Elsendorp en bomenbeleid.

Als doelen van participatie worden kwaliteit, draagvlak, bondgenootschap en het vergroten van vertrouwen genoemd.
In het tweede boekje wordt ingegaan op de uitgangspunten die de gemeente heeft geformuleerd voor de vormgeving en inhoud van participatie. Tevens zijn de uitkomsten van gesprekken die medewerkers van de gemeente met organisaties in de gemeenschap en raadsfracties hebben gevoerd, aan de inzichten toegevoegd. Dit heeft het volgende resultaat:

Zeven uitgangspunten bij participatie

De Gemert-Bakelse uitgangspunten	Uitkomsten van de gesprekken met raadsfracties, dorpsplatforms, college, medewerkers en vertegenwoordigers van sociaal domein en bedrijfsleven [11]
1. Focussen op een goede voorbereiding van participatie a. Het is belangrijk om in de voorbereiding heldere kaders en verwachtingen op te stellen en deze toe te passen.	• Verwachtingen vooraf en gedurende het proces zijn niet altijd duidelijk
2. In de voorbereiding kijken vanuit onze verantwoordelijkheid als gemeente a. Inwoners moeten voorafgaand aan een partici-patietraject weten wat zij van de gemeente kunnen verwachten en wat er wel en niet mogelijk is.	• Inwoners weten vaak niet dat er geparticipeerd kan worden • Communicatie kan beter
3. Altijd participatie, tenzij… a. Inwoners moeten over alle onderwerpen waar de gemeente zich mee bezighoudt kunnen participeren, tenzij dat om goede redenen niet wenselijk, haalbaar of reëel is.	• Inwoners weten vaak niet dat er geparticipeerd kan worden • Communicatie kan beter
4. Participatie als aan drie condities wordt voldaan a. Participatie wordt toegepast als aan de volgende condities wordt voldaan: (1) het initiatief/onderwerp dient een collectief en maatschappelijk belang, (2) er is voldoende animo onder inwoners(groepen) om te participeren, (3) het initiatief/onderwerp is niet te complex op het gebied van wet- en regelgeving, techniek/inhoud/specialisme, benodigde financiële middelen, politieke of bestuurlijke gevoeligheden en benodigde ambtelijke capaciteit.	• Inwoners weten vaak niet dat er geparticipeerd kan worden • Mondige minderheid moet niet de overhand krijgen
5. Iedereen kan een initiatief beginnen a. Alle inwoners moeten relatief gemakkelijk een initiatief kunnen beginnen en kunnen voorleggen aan de gemeente. De participatiemakelaars kunnen hierbij ondersteunen.	• Inwoners weten vaak niet dat er geparticipeerd kan worden • Er is niet altijd sprake van gelijkwaardigheid tussen inwoners en gemeente • Communicatie kan beter
6. Participatie in het hart van beleid a. Participatie is een wezenlijk onderdeel bij plannen, projecten en beleid. Er is aandacht voor het vergroten van het participatief bewustzijn van medewerkers en leidinggevenden.	• Verwachtingen vooraf en gedurende het proces zijn niet altijd duidelijk • Continuïteit participatieprocessen soms in gevaar door personeel verloop
7. Raad en college geven kaders mee voor participatie a. De raad en het college worden in de gelegenheid gebracht om kaders mee te geven over de vormgeving van de participatie, áls zij ook een beslissing moeten nemen over de inhoud ervan.	• Scherpte op rollen van college B&W en gemeenteraad

[11] Bron: Presentatie van FAQtor Adviseurs, tijdens de Beeldvormende raad op 5 juli 2023

Boekje 3: Instructies voor de medewerkers

Het derde boekje, getiteld *Voorbereiding en kadering*, bevat instructies en handvatten voor medewerkers hoe zij participatie kunnen vormgeven. De voorbereiding van participatie kent in Gemert-Bakel vijf fasen: de initiatiefase, go or no-go (voorlopig), ingangstoets en labeling, stakeholdersanalyse en voorbereidingsrapportage. De ingangstoets, labeling en stakeholdersanalyse verwijzen naar de drie 'instrumenten' waar de gemeente intern gebruik van maakt om een goed beeld te vormen of een onderwerp geschikt is om inwoners bij te betrekken en welke rollen de gemeente en inwoners(groepen) er mogelijk kunnen spelen.[12]

Vijf fasen in de voorbereiding

Fase	Beschrijving	Betrokkene(n)
1. Initiatie-fase	Een binnengekomen wens om iets met een onderwerp te doen (vanuit een ambtenaar of een dorpsraad) wordt in behandeling genomen door de participatiemakelaar. Indien nodig formeert de participatiemakelaar een voorbereidingsgroep.	• Initiatiefnemer (bijv. projectleider, inwonergroep of dorpsoverleg) • Participatiemakelaar
2. Go or no-go)	Er wordt getoetst of het onderwerp zich leent voor participatie aan de hand van drie criteria: 1. het initiatief/onderwerp dient een collectief en maatschappelijk belang; 2. er is voldoende animo onder inwoners(groepen) om te participeren; 3. het initiatief/onderwerp is niet te complex op het gebied van wet- en regelgeving, techniek/inhoud/specialisme, benodigde financiële middelen, politieke of bestuurlijke gevoeligheden en benodigde ambtelijke capaciteit.	Burgerparticipatie: • Projectleider, teamleider of behandelend ambtenaar • Evt. met participatiemakelaar Overheidsparticipatie: • Participatiemakelaar • Evt. met deskundige medewerker
3. Ingangs-toets en labeling	Als uit de 'go or no-go' toets een voorlopige 'go' is gegeven om te participeren wordt er een ingangstoets gedaan. Het onderwerp wordt doorleefd en getoetst aan de hand van allerlei criteria en vragen op de geschiktheid voor participatie en de mate waarin. Afhankelijk van de antwoorden uit de ingangstoets beslist de gemeente uiteindelijk of er een definitieve 'go' voor de participatie kan worden gegeven. Naast de ingangstoets wordt het onderwerp 'gelabeld', om te bepalen of er sprake is van overheidsparticipatie of burgerparticipatie.	Voorbereidingsgroep eventueel met (gedeeltelijke) betrokkenheid van inwoners(groepen)
4. Stake-holders-analyse	Er wordt bekeken wie de belangrijkste stakeholders zijn in het proces en welke belangen er spelen. Er wordt een communicatieplan opgesteld over de wijze waarop er met de stakeholders gecommuniceerd gaat worden.	Voorbereidingsgroep i.s.m. een communicatieadviseur van de gemeente
5. Voorbe-reidings-rappor-tage	In een beknopte rapportage wordt de motivatie voor de participatie toegelicht, in welke mate dat gebeurt, hoe groot de bandbreedte is waarbinnen inwoners kunnen participeren en hoe college en raad hierin worden betrokken. De rapportage wordt ter akkoord voorgelegd aan het college, wat kan leiden tot bijstellingen of aanpassingen. Ook de raad kan kennis nemen van het rapport en er vragen over stellen aan het college. Als er sprake is van burgerparticipatie levert de gemeente de projectleider.	Voorbereidingsgroep

[12] Gemeente Gemert-Bakel (februari, 2025). Handelingskader participatieve gemeente – *Boekje 3 – Voorbereiding en kadering*.

Als het college akkoord gaat met de rapportage (de aanpak), dan gaat in het geval van burgerparticipatie de projectleider in gesprek met een vertegenwoordiging van de betrokken inwoners. Dit gesprek moet leiden tot een definitieve aanpak die ook kan rekenen op instemming en draagvlak van de betrokken inwoners. In het geval van overheidsparticipatie is het aan de betreffende inwoners om de gemeente te betrekken. Afhankelijk van de situatie zal de gemeente dan bekijken en motiveren of en in welke mate dit mogelijk is.

Met deze drie boekjes ligt er een uitgebreide beschrijving van de door de gemeente nagestreefde aanpak en invulling van participatie. Het handelingskader concentreert zich op de voorbereiding en inrichting van participatieprocessen. Het bevat minder aanwijzingen voor de daadwerkelijke uitvoering van die processen.

Handreiking Omgevingsdialoog
Naast het Handelingskader, met instructies voor de medewerkers, heeft de gemeente ook een Handreiking Omgevingsdialoog waarin handvatten worden gegeven aan initiatiefnemers van participatieprojecten over hoe zij anderen kunnen betrekken en een omgevingsdialoog kunnen organiseren. Dit bestaat uit een zevental stappen: van het in beeld brengen van betrokkenen tot aan het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning.[13] Ook wordt er aandacht besteed aan waarom de omgevingsdialoog belangrijk is en hoe de gemeente de omgevingsdialoog beoordeelt.

Handreiking Omgevingsdialoog: zeven stappen
Stap 1: Breng in beeld wie er iets gaat merken van je plan
Stap 2: Bedenk waarover belanghebbenden kunnen meedenken
Stap 3: Nodig de belanghebbenden uit
Stap 4: Voer het gesprek, maak het makkelijk en duidelijk
Stap 5: Maak een verslag van elk gesprek
Stap 6: Stuur het verslag naar de deelnemers van het gesprek
Stap 7: Dien je aanpassing omgevingsplan of BOPA in met het gespreksverslag

Participatiemakelaars
Binnen de gemeente zijn drie medewerkers opgeleid tot ‘participatiemakelaar’. Deze medewerkers zijn ambassadeurs van de participatieve werkwijze en spelen een belangrijke rol bij het ontwikkelen van de ‘participatiecultuur’ binnen de gemeente. De participatiemakelaars vormen een aanspreekpunt en vraagbaak voor andere medewerkers die bezig zijn met een participatietraject en daar hulp bij nodig hebben.[14] Zo kunnen ze projectleiders helpen in de voorbereiding van een participatietraject (bijvoorbeeld bij het opstellen van een voorbereidingsgroep) en meedenken over het proces. Volgens de visie van de gemeente moeten de participatiemakelaars ook het aanspreekpunt naar buiten toe vormen, waarbij inwoners zich kunnen melden als ze een initiatief willen nemen.[15] De participatiemakelaar zorgt er vervolgens voor dat het initiatief van de inwoners op de juiste plek in de gemeentelijke organisatie terechtkomt en opvolging krijgt.

[13] Gemeente Gemert-Bakel (mei, 2024). *Handreiking Omgevingsdialoog – in het kader van ruimtelijke plannen*.
[14] Gemeente Gemert-Bakel (februari, 2025). *Handelingskader Participatieve Gemeente Gemert-Bakel – Boekje 3 – Voorbereiding en kadering*, p.4.
[15] Gemeente Gemert-Bakel (2023). *Handelingskader Participatieve gemeente Gemert-Bakel*, p.10.

Aandacht voor participatie tijdens onboarding
Nieuwe medewerkers van de gemeente volgen tijdens hun onboarding een workshop over participatie binnen Gemert-Bakel, genaamd “Participatieve Gemeente”.[16] De basis voor deze workshop is het Handelingskader. Ook voor bestaande medewerkers wordt er aandacht besteed aan het vaardiger worden in de werkwijzen die horen bij de participatieve gemeente en het toepassen van het handelingskader. Hier speelt team communicatie een rol in, aangezien zij worden ingeschakeld om medewerkers te begeleiden op verschillende momenten in een participatietraject.

Acties 2025
Naast een evaluatie van 2024 (zie paragraaf 3.2) heeft de gemeente acties opgesteld voor 2025.[17]

#	De vijf acties in 2025
1	Projecten uitvoeren conform handelingskader, inclusief monitoring en bijsturing
2	Creëren en communiceren heldere ingang voor inwoners(groepen)
3	Positioneren handelingskader (tool) en rol participatiemakelaars in organisatie
4	Coaching en begeleiding medewerkers on-the-job
5	Doorlopen ontwikkeltraject Team Communicatie (Factor C)

3.2 De uitvoering van het beleid

Om meer inzicht te krijgen in de dagelijkse invulling van het participatiebeleid door de gemeentelijke organisatie hebben interviews plaatsgevonden met verschillende ambtenaren en ook met twee leden van het College van B&W. Daarnaast is relevante documentatie bestudeerd, namelijk de evaluatie van het plan van aanpak 2023 met doorkijk naar 2024 en de evaluatie van het plan van aanpak 2024 met doorkijk naar 2025, betreffende het project ‘komen tot een participatieve gemeente.’ Hiermee wordt tevens een begin gemaakt met de beantwoording van onderzoeksvraag B: *de uitvoering van het beleid in de praktijk*.

Binnen de gemeentelijke organisatie houdt een projectgroep zich bezig met de doorontwikkeling van het beleid en met het uitdragen van dit beleid in de organisatie. Deze projectgroep wordt ondersteund door een externe adviseur.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het belang en de meerwaarde van participatie breed worden onderschreven door alle respondenten. Als belangrijkste punt van meerwaarde wordt genoemd dat participatie het draagvlak vergroot voor het beleid. Hoewel het proces vaak meer tijd kost, is het eindresultaat doorgaans van hogere kwaliteit. Het wordt gezien als een investering die de moeite waard is. Tegelijkertijd ervaren sommige minder ervaren medewerkers nog drempels om actief met participatie aan de slag te gaan. Voor hen is het werken met participatie nog spannend. De organisatie zet momenteel actief in op het ontwikkelen van de benodigde houding en vaardigheden. Wanneer besluiten worden genomen zonder inwoners te betrekken, leidt dit in de praktijk vaak tot vragen vanuit de betrokken portefeuillehouder of de raadsleden. De gemeenteraad toont interesse in participatie en de opbrengsten daarvan, maar wordt momenteel niet actief betrokken tijdens het proces. Doorgaans worden startnotities niet gedeeld en wordt alleen het eindresultaat gepresenteerd.

[16] Gemeente Gemert-Bakel (februari, 2025). *Presentatie DMO evaluatie 2024*, p.15; zie ook: Gemeente Gemert-Bakel. *Training Participatieve gemeente – overheidsparticipatie bij gemeente Gemert-Bakel*.
[17] Gemeente Gemert-Bakel (februari, 2025). *Presentatie DMO acties 2025*, p.2.

Als gezegd richt het Handelingskader zich met name op de voorbereiding van participatieprocessen. Dat is ook de bedoeling.[18] Het merendeel van de medewerkers van de gemeente met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken is bekend met het beleid. Het Handelingskader is zowel digitaal beschikbaar via het intranet als fysiek in de vorm van gedrukte boekjes. Daarnaast is het onderwerp opgenomen in het onboardingsprogramma voor nieuwe medewerkers. Op dit moment wordt er ook gewerkt aan procesbeschrijvingen waarin participatie wordt opgenomen. Toch wordt aangegeven dat het beleid nog onvoldoende bekend is onder alle medewerkers. Hier ligt een taak voor de managers, die een belangrijke rol spelen in het uitdragen van het belang van participatie aan nieuwe medewerkers. Dit wordt op dit moment nog onvoldoende opgepakt. Vanuit de projectgroep participatie wordt er momenteel aandacht besteed aan het meekrijgen van de managementlaag in de aanpak voor participatie. Participatie is vooral op dossierniveau een onderwerp van gesprek, maar de organisatie zou graag zien dat er blijvende aandacht is voor de algemene uitrol en implementatie van het beleid. Verder bestaat er een verschil tussen de verschillende afdelingen in hoe er wordt omgegaan met participatie. De projecten bij de afdeling Ruimtelijk Economische Ontwikkeling (REO) lijken volgens een duidelijke structuur te verlopen, waar dat bij de afdeling Sociaal Domein (SD), zo stellen medewerkers van deze afdeling, op een meer vrije manier gebeurt, mede omdat de aard van de projecten daarom vraagt.

Een goede uitvoering van het Handelingskader wordt gezien als een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij de managers en de gemeentesecretaris primair toezien op de borging van participatie binnen de organisatie. Om participatie goed in te bedden in de organisatie werd er gestart met een groep van twintig (interne) ambassadeurs. Daar zijn inmiddels een aantal van vertrokken. Daarnaast zijn er voor 2025 drie medewerkers aangesteld als participatiecoach. Als ambassadeur van participatie moeten zij erop toezien dat de nieuwe participatieve cultuur geborgd wordt in de organisatie.[19] Deze rol vervullen de medewerkers naast hun andere werkzaamheden. Op het intranet is zichtbaar voor de medewerkers wie deze rollen vervullen. In hun rol kunnen participatiecoaches aandacht vragen voor participatie en initiatieven ondersteunen of adviseren. Ook de afdeling communicatie kan adviseren over de interactie met inwoners. Er is geen vaste rolverdeling tussen deze twee rollen.

Hoewel de voorbereiding van participatie in het Handelingskader uitgebreid aan bod komt, is er nauwelijks aandacht voor evaluatie van individuele participatietrajecten. Menig respondent geeft aan dat de organisatie hierin nog kan groeien. Over het algemeen worden bijeenkomsten na afloop mondeling in gespreksvorm geëvalueerd. Soms ontvangen deelnemers van het traject een evaluatieformulier, maar dat gebeurt niet altijd. Zowel de mondelinge vorm van evalueren als het facultatieve versturen van een evaluatieformulering bieden geen garantie dat de opgedane inzichten worden vastgelegd. Ook intern wordt er niet structureel geëvalueerd. Hiermee zit de kennis en ervaring vooral in de hoofden van de direct betrokken medewerkers.

In het kader van de gemeentelijke ambitie om toe te groeien naar een meer participatieve gemeente, heeft de organisatie in 2023 en 2024 een plan van aanpak voor het participatiebeleid opgesteld.[20,] De aandachtspunten uit dit plan van aanpak voor 2024 zijn wel geëvalueerd door de gemeentelijke

[18] Gemeente Gemert-Bakel (2025). Plan van aanpak – evaluatie 2024 en doorkijk 2025 - *Doelen, resultaten en interventies – Bij het project 'komen tot een participatieve gemeente'*, p.2.
[19] Gemeente Gemert-Bakel (februari, 2025). *Presentatie DMO evaluatie 2024*, p.10.
[20] Zie: Gemeente Gemert-Bakel (2023). Plan van aanpak – evaluatie 2023 en doorkijk 2024 - *Doelen, resultaten en interventies – Bij het project 'komen tot een participatieve gemeente.* Zie tevens: Gemeente Gemert-Bakel (2025). Plan van aanpak – evaluatie 2024 en doorkijk 2025 - *Doelen, resultaten en interventies – Bij het project 'komen tot een participatieve gemeente'*.

organisatie. De doelstellingen betroffen onder meer het vergroten van bewustwording en handelingsvermogen bij een groep medewerkers, het opleiden van participatiecoaches, het ontwikkelen van een bruikbaar en praktisch handelingskader, en het verbeteren van de ambtelijke-bestuurlijke samenwerking. Uit de evaluatie 2024 blijkt dat er op diverse fronten voortgang is geboekt: er is een organisatie neergezet met opgeleide participatiecoaches, er is een succesvol pilotproject (Vrijwilligersbeleid) uitgevoerd en het Handelingskader wordt toegepast, zij het niet in alle gevallen. Tegelijkertijd blijkt uit de stand van zaken destijds dat er verbeterpunten zijn. Het belang van participatie wordt nog niet altijd op waarde geschat binnen de organisatie, leidinggevenden zijn nog beperkt betrokken geweest. Twee pilotprojecten (Macropedius college en Groenesteeg) waren t.t.v het onderzoek nog niet afgerond. Op basis van de evaluatie zijn er acties omschreven voor 2025 welke in de vorige paragraaf 3.1 zijn genoemd.

3.3 Tussenbalans

Gemert-Bakel is ambitieus als het gaat om participatie. Er is geïnvesteerd in een degelijke basis onder de ambities met participatie. Die investeringen betreffen niet alleen de beschrijving van het beleid, maar gaan ook in op de borging en uitwerking van dat beleid in de organisatie. Dit beleid is niet alleen goed bekend bij de gesproken medewerkers, deze medewerkers zijn enthousiast om aan de slag te gaan met participatie.

4. Participatie in de praktijk

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de ambities van Gemert-Bakel met participatie en de uitwerking daarvan beschreven. Op zichzelf bieden het formuleren en uitwerken van beleid geen garantie dat dit in de praktijk positief wordt ervaren door inwoners en maatschappelijke organisaties. Om die reden is in het onderzoek op verschillende manieren aandacht besteed aan die praktijk. Allereerst zijn bij tien recente participatieprojecten de deelnemers – voor zover hun gegevens bij de gemeente bekend waren – benaderd met het verzoek een vragenlijst in te vullen. In deze vragenlijst is geïnformeerd naar hun ervaringen met en beoordeling van het participatieproces. Voor een diepgaander inzicht in de gerapporteerde ervaringen hebben bij vijf projecten nog aanvullende gesprekken plaatsgevonden met enkele deelnemers. Bovendien is ook met deelnemers aan de drie pilotprojecten van de gemeente gesproken.

Naast projecten vervullen de dorpsraden en de adviesraden een belangrijke rol in de interactie tussen gemeente en lokale gemeenschap. Daarom hebben eveneens gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van deze dorps- en adviesraden.

Een bijzondere en actuele vorm van participatie betreft de omgevingsdialogen. In de nieuwe Omgevingswet is vastgelegd dat bij aanpassingen van de openbare ruimte de initiatiefnemer verplicht is om de belanghebbenden in de gelegenheid te stellen om inspraak te hebben. Bij de behandeling van de aangevraagde vergunning dient de gemeenteraad in de gelegenheid te zijn gesteld om kennis te nemen van de gevoerde dialoog. In het kader van het onderzoek is vastgesteld hoe de gemeente Gemert-Bakel bewaakt dat deze dialogen plaatsvinden en of deze van voldoende kwaliteit zijn.

Als laatste heeft de raad een essentiële rol in het participatiebeleid. Niet alleen dient de raad betrokken te zijn bij het vaststellen van de kader voor participatie, de raad moet in de gelegenheid zijn om vast te stellen of de participatie conform de uitgangspunten plaatsvindt. Ten behoeve van het onderzoek is geïnventariseerd hoe de positie van de raad is geborgd in het beleid. Bovendien is met de raad het gesprek aangegaan over de gewenste kaders, de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over participatie en de mogelijkheden om de controlerende rol waar te maken.

In paragraaf 4.2 zijn de bevindingen met betrekking tot de ervaringen van participanten vermeld. In paragraaf 4.3 staan de opvattingen van (bestuurs-)leden van de dorps- en adviesraden centraal. Paragraaf 4.4 heeft betrekking op de omgevingsdialogen. In paragraaf 4.5 is de positie van de raad beschreven.

4.2 Ervaringen van participanten

4.2.1 Werkwijze

In het kader van dit rekenkameronderzoek zijn ervaringen en opvattingen van inwoners die betrokken zijn geweest bij participatietrajecten binnen de gemeente geïnventariseerd. Daartoe is eerst een vragenlijst uitgezet onder de deelnemers van tien projecten.[21] Het betrof projecten die relevant waren voor uiteenlopende beleidsterreinen (fysiek, sociaal en economisch domein). Bij één van de geselecteerde projecten lag het initiatief niet bij de gemeente, maar bij een projectontwikkelaar.[22] Het gaat om de volgende tien participatieprojecten:

#	Projectnaam	Looptijd	# deelnemers	Verzonden aan	Respons
1	Nieuwbouw Macropedius College	2024 – heden	Naar schatting 50	8 belangenorganisaties, 1 bewonerscollectief	2
2	Vrijwilligersbeleid	2024	13 organisaties	13	8
3	Gebiedsontwikkeling WVG Groenesteeg	2023 - 2024	*Niet bekend.*	*Niets verstuurd.*[23]	0
4	Lochterweg de Mortel	2023 – 2025	28	*Niets verstuurd.*[24]	0
5	Cultuurvisie	2024	Minimaal 27	13 inwoners en 14 belangenorganisaties	3
6	De multifunctionele accommodatie (MFA) Bakel	2024 – heden	60	6	2
7	De multifunctionele accommodatie (MFA) Milheeze	2024	*Niet bekend.*	*Niets verstuurd.*[25]	0
8	Centrumplan Milheeze	2020 - 2024	*Niet bekend.*	*Zie project MFA Milheeze.*	
9	Project Vondellaan	2021 - 2022	47	47	12
10	Elsendorp Noord	2024 - heden	Eerste Omgevings-dialoog: 70. Tweede Omgevings-dialoog: 30.	3 (vertegenwoordigers Dorpsoverleg)	2
				TOTAAL	**29**

In totaal hebben 33 respondenten de vragenlijst ingevuld. Vier van deze respondenten hebben de vragenlijst ingevuld voor een project dat geen deel uitmaakte van de voorselectie, namelijk Presidentenbuurt, Omgevingsvisie, WMO en Burgerparticipatie binnenbrengen. De grootste groep

[21] De benadering van deelnemers is met het oog op relevante privacywetgeving door de gemeente gedaan. PBLQ had geen toegang tot persoonsgegevens, tenzij deelnemers vrijwillig hun e-mailadres achterlieten aan het einde van de vragenlijst. De vragenlijst is anoniem beantwoord.
[22] Dat betreft project 4: Lochterweg de Mortel.
[23] De Inwoners zijn niet actief betrokken geweest bij de totstandkoming van de ruimtelijke visie, maar zijn uitsluitend geïnformeerd over het wat en waarom tijdens een inloopavond. Er zijn dan ook geen contactgegevens van participanten beschikbaar.
[24] Dit betrof geen gemeentelijk participatietraject; het initiatief voor de omgevingsdialoog lag bij de projectontwikkelaar. De gegevens van de deelnemers waren daardoor niet bij de gemeente bekend.
[25] Het Dorpsoverleg heeft het volledige participatietraject vormgegeven en diverse bijeenkomsten georganiseerd voor inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden. De exacte deelnemers aan deze avonden zijn bij de gemeente niet bekend, waardoor er geen vragenlijst is verstuurd.

respondenten bevindt zich in de leeftijdscategorie 51-60 jaar (42%), gevolgd door de leeftijdscategorie ouder dan 70 jaar (39%). Er zijn niet tot nauwelijks reacties van jongere deelnemers. Acht respondenten hebben deelgenomen aan meer dan één van bovenstaande participatietrajecten. Om die reden werd in de vragenlijst gevraagd op welk traject hun antwoorden betrekking hadden.

De respons per project varieerde sterk. Voor het *Project Vondellaan* was de respons het grootst: twaalf respondenten vulden voor dit project de vragenlijst in.

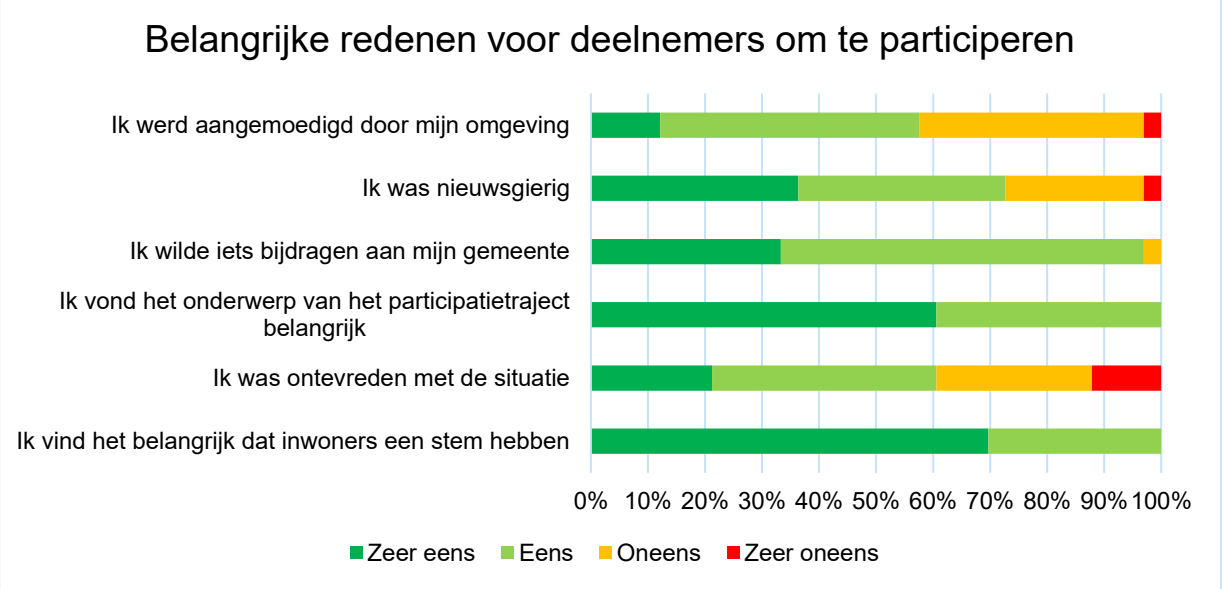
4.2.2 Inzichten uit de enquêtes

Uit de beantwoording blijkt dat de meest voorkomende vormen van participatie zijn:

- Deelname aan een informatieavond.
- Ontvangen van informatie via de gemeente (bijvoorbeeld via brief of e-mail).
- Deelname aan een gesprek met planmakers (zoals ronde tafelgesprekken of klankbordroepen).

Deelname was vaak niet beperkt tot één manier. Veel respondenten hebben op verschillende manieren deelgenomen aan een participatietraject. Zij werden via diverse kanalen door de gemeente op de hoogte gebracht van participatietrajecten. E-mail werd hierbij het vaakst genoemd, gevolgd door fysieke communicatie zoals flyers en brieven.

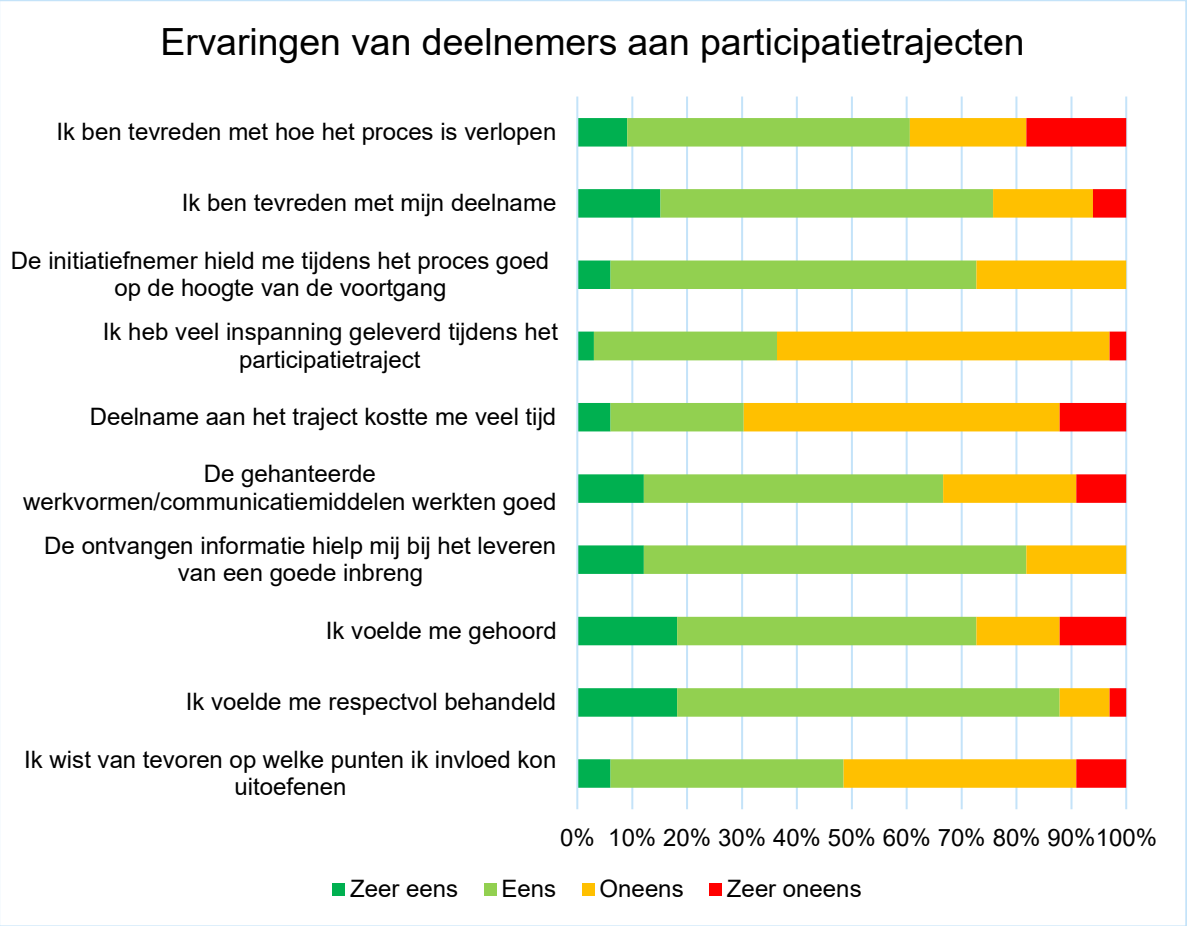
Uit figuur 1 blijkt dat de voornaamste reden om deel te nemen aan een participatietraject ligt in de overtuiging dat inwoners een stem moeten hebben in het gemeentelijk beleid. Daarnaast noemden velen het belang van het onderwerp zelf en de wens om bij te dragen aan de gemeente. Aanmoediging vanuit de omgeving en ontevredenheid met de situatie speelden vrijwel geen rol.



Figuur 1 Belangrijke redenen voor deelnemers om te participeren

Relatief veel respondenten geven aan door hun omgeving te zijn aangemoedigd om deel te nemen. De meeste respondenten (76%) waren over het algemeen tevreden over hun deelname aan het participatietraject. De communicatie over de voortgang werd veelal als positief beoordeeld. Deelname vereiste doorgaans een beperkte tijdinvestering. Daar tegenover staat dat in meer dan de helft van de

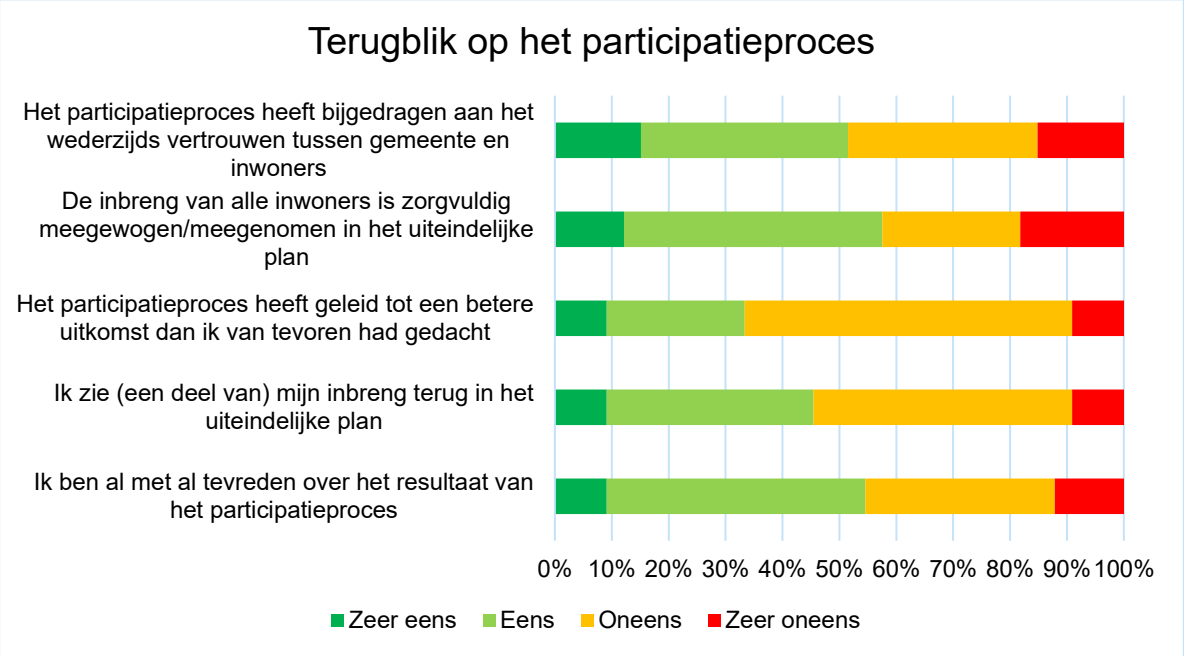
gevallen (52%) het voor de deelnemers van tevoren niet duidelijk was op welke onderdelen zij daadwerkelijk invloed konden uitoefenen.



Figuur 2 Ervaringen van deelnemers

De terugkoppeling over de uitkomsten vond plaats via verschillende kanalen, maar voornamelijk via e-mail. Ongeveer de helft van de 29 respondenten (54%) beoordeelde de terugkoppeling als (zeer) goed, terwijl 27% neutraal was en 18% (matig tot) ontevreden. De belangrijkste reden voor ontevredenheid is dat de terugkoppeling (te) laat kwam. Bovendien geven deze respondenten aan dat er uit de terugkoppeling niet voldoende blijkt wat er precies met de input van de deelnemers gebeurd is en hoe deze verwerkt is in het eindresultaat.

Ondanks deze kritische noten is net iets meer dan de helft (54%) van de respondenten tevreden over het resultaat van het participatieproces, waarbij zij aangeven dat de inbreng van de inwoners in de meeste gevallen naar hun mening zorgvuldig is meegewogen en meegenomen in het uiteindelijke resultaat. Hoewel de deelnemers over het algemeen niet het idee hebben dat het participatieproces heeft geleid tot een betere uitkomst dat zij van tevoren hadden gedacht, geeft meer dan de helft (61%) aan opnieuw mee te willen doen aan een participatietraject.



4.2.3 Verdieping van de inzichten

In aansluiting op deze algemene inventarisatie is een aantal projecten geselecteerd waarbij meer diepgaand aandacht is besteed aan het proces en de ervaringen van de deelnemers. In dat verband is over deze projecten ook gesproken met de desbetreffende projectleider bij de gemeente. Het betreft de volgende projecten

- De nieuwbouw van het Macropedius College;
- De voorbereiding van het nieuwe vrijwilligersbeleid;
- Gebiedsontwikkeling Wvg gebied Deel-Groenesteeg;
- De voorbereiding op de Cultuurvisie;
- Woningbouw in Elsendorp-Noord.

Uitgebreide projectbeschrijvingen van deze projecten zijn opgenomen in Bijlage D. In dit hoofdstuk worden de overkoepelende bevindingen met betrekking tot de participatie in deze projecten weergegeven. Een meer gedetailleerde weergave van de ervaringen van participanten per project is eveneens te vinden in Bijlage D.

Bij alle nader bestudeerde projecten was aan de voorkant door de gemeente al nagedacht over de inrichting van de participatie. De projecten nieuwbouw Macropedius College, Vrijwilligersbeleid en Wvg Groenesteeg zijn bovendien de drie pilotprojecten voor de toepassing van het Handelingskader Voor alle vijf de projecten geldt dat op verschillende manieren opvattingen van belanghebbenden zijn verzameld. Er zijn enquêtes uitgezet, inloopavonden georganiseerd en omgevingsdialogen gevoerd. In al deze projecten kijken medewerkers van de gemeente met tevredenheid terug[26] op het doorlopen proces en de opbrengsten. Naar hun mening is aan deelnemers veel ruimte geboden om inbreng te leveren. Medewerkers van de gemeente geven aan dat die inbreng ook verwerkt is in de gemeentelijke plannen en dat de plannen daarmee aan kwaliteit hebben gewonnen.

[26] Enkele projecten zijn nog niet afgerond, maar de tevredenheid betreft ook de tussentijdse bevindingen en opbrengsten.

Een deel van de deelnemers in deze projecten bevestigt dat er sprake was van een open proces, waarvan de inrichting voor hen bij aanvang duidelijk was. Toch geven ook relatief veel deelnemers aan dat voor hen niet voldoende duidelijk was wat precies van de deelnemers werd verwacht. Het was niet altijd duidelijk op welke punten de deelnemers tijdens een bijeenkomst precies invloed konden hebben en welke punten eigenlijk al vastlagen. Met andere woorden: het was onduidelijk op welk niveau kon worden geparticipeerd. In het verlengde daarvan zijn ook niet alle deelnemers tevreden over de doorwerking van hun inbreng in de uiteindelijke plannen. Het is niet altijd duidelijk geweest voor de deelnemers hoe hun inbreng precies gewogen is en waarom deze uiteindelijk wel of niet verwerkt is. In een enkel geval heeft een deelnemer die onvrede ook kenbaar gemaakt aan de gemeente. De gemeente heeft in dit signaal aanleiding gezien voor een aanvullend gesprek met deze deelnemer. Deze geeft aan die reactie van de gemeente te waarderen.

Al met al is uit deze projecten af te leiden dat de gemeente Gemert-Bakel in de voorbereiding aandacht heeft voor goede participatie rond projecten die de inwoners raken. Het handelingskader biedt daar duidelijke handvatten voor. Bij aanvang wordt nagedacht over het proces, wordt moeite gedaan om zoveel mogelijk belanghebbenden te bereiken en zijn er mogelijkheden voor die belanghebbenden om hun opvattingen kenbaar te maken. Desalniettemin zijn er bij deelnemers signalen van ontevredenheid. Die betreffen vooral ervaren onduidelijkheid over hun rol in het proces en de doorwerking van hun inbreng. Ook hebben de deelnemers behoefte aan betere en tijdige terugkoppeling naar aanleiding van hun deelname.
Wat de terugkoppeling betreft is relevant om te noemen dat de gemeente niet altijd een overzicht heeft van alle deelnemers. Hierdoor is het niet mogelijk om de opbrengsten van het proces te delen met de deelnemers, of om de deelnemers te betrekken bij een evaluatie.

4.2.4 Overige opvattingen van de inwoners

Gemert-Bakel neemt deel aan de Burgerpeiling van de VNG, waarover gerapporteerd wordt op de VNG-website ‘waarstaatjegemeente.nl’. De VNG heeft een vragenlijst ontwikkeld, die onder meer enkele vragen bevat over de relatie tussen gemeenten en hun inwoners. Dat betreft naast verschillende vragen over dienstverlening ook vragen over de toegankelijkheid van de gemeente en de mogelijkheden tot participatie. Aangezien de vragenlijst is bedoeld voor een groot aantal verschillende gemeenten, hebben de vragen een algemeen karakter. Het ontbreekt daarmee ook aan de mogelijkheid om de verstrekte antwoorden in verband te brengen met specifieke lokale omstandigheden of gebeurtenissen.

Uit 2021 en 2025 zijn bevindingen voor Gemert-Bakel bekend die relevant zijn voor dit rekenkameronderzoek. Deze vragen, en hun beantwoording, zijn weergegeven in de volgende tabel:

Vraag	(helemaal) mee eens		Neutraal		(helemaal) mee oneens	
	2021	2025	2021	2025	2021	2025
De gemeente luistert naar de mening van haar inwoners	22%	15%	40%	32%	38%	53%
De gemeente betrekt inwoners voldoende bij haar plannen, activiteiten en voorzieningen	28%	25%	35%	26%	37%	49%
De gemeente betrekt de buurt voldoende bij de aanpak van de leefbaarheid	26%	20%	35%	24%	39%	57%

Bron: waarstaatjegemeente.nl

De tabel laat voor Gemert-Bakel een dalend vertrouwen onder de inwoners zien in de bereidheid van de gemeente om naar de inwoners te luisteren. Ook zijn de inwoners er minder van overtuigd dat de gemeente bereid is om de inwoners te betrekken bij algemene plannen of bij de leefbaarheid in de buurt. Als gezegd is het lastig om deze ontwikkeling te beoordelen. Zo is het goed denkbaar dat hier veeleer sprake is van een voor heel Nederland afnemend vertrouwen in de overheid. Maar een en ander laat onverlet dat het beeld dat inwoners hebben om inbreng te hebben in het beleid van Gemert-Bakel zich negatief heeft ontwikkeld.

4.3 Ervaringen vanuit de dorps- en adviesraden in Gemert-Bakel

4.3.1 Over de dorpsraden

Dorpsraden zijn lokale klankbordgroepen die bestaan uit vrijwilligers uit de gemeenschap. Ze richten zich op het verbeteren van de leefbaarheid in hun dorpen door de stem van de inwoners te vertegenwoordigen bij de gemeente. Daarmee hebben de dorpsraden een belangrijke rol als schakel tussen gemeente en inwoners.

Gemert-Bakel kent momenteel[27] zes dorpsraden: De Stem Van Bakel, Dorpsoverleg Handel, Dorpsoverleg Milheeze, Stuurgroep de Mortel, Dorpsoverleg de Rips en Dorpsoverleg Elsendorp. In 2024 is er een motie ingediend door de Dorpspartij om een dorpsraad voor Gemert op te richten, dat als enige dorp in de gemeente geen dorpsraad heeft.[28] Deze motie is niet aangenomen en het voorstel van de portefeuillehouder om eerst het pilottraject voor participatie af te wachten is aangenomen.

In het coalitieakkoord 2022-2026 worden de dorpsraden genoemd als bouwstenen voor het werken aan de ambities voor de gemeente. Er wordt gesteld dat er ingezet wordt op effectief samenwerken met de dorpsraden als belangrijke gesprekspartner van de gemeente. De wethouder voor Economie,

[27] In het onderzoek is niet duidelijk geworden sinds wanneer dorpsraden in de gemeente actief zijn. Sommigen veronderstellen dat de dorpsraden naar aanleiding van de gemeentelijke herindeling in 1997 zijn ontstaan. Maar in een gesprek over de dorpsraad in De Mortel is genoemd dat deze dorpsraad al zo'n 50 jaar bestaat.

[28] Bron: Motie Dorpspartij – plan dorpsraad Gemert (14 maart 2024), geraadpleegd via: https://gemertbakel.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/100e8fcf-4951-4873-81bd-b687421b1cf4?documentId=6e1d11ee-4e50-4d15-aa9c-2c78a3d2012b&agendaItemId=e8b4f58d-51c5-4866-904e-de491342b4b8

Duurzaamheid en Recreatie heeft de dorpsraden (en burgerparticipatie) in zijn portefeuille. In tegenstelling tot gemeente Laarbeek is er in Gemert-Bakel geen convenant afgesloten tussen het college van B&W en de dorpsraden. Wel is er op 22 oktober 2024 door het college van B&W een gedragslijn vastgesteld met betrekking tot de samenwerking met de dorpsraden. De dorpsraden ontvangen jaarlijks subsidie van de gemeente.

De dorpsraden zijn betrokken geweest bij het tot stand komen van het handelingskader. Wanneer er vanuit de gemeente een participatietraject gestart wordt, worden de dorpsraden hierbij betrokken. Een ander uitgangspunt in de aanpak is dat de gemeente ervoor zorgt dat de dorpsraden weten waar zij terecht kunnen als zij mogelijk op een onderwerp willen participeren. In de praktijk houdt dit in dat de dorpsraden contact kunnen opnemen met de participatiemakelaars wanneer zij zelf of namens een inwoner(groep) een onderwerp willen inbrengen.

Het coalitieakkoord 2022-2026 bevat de ambitie om de dorpsraden een betere en duidelijker positie te geven, en om in dat verband de wederzijdse verantwoordelijkheden te beschrijven. De op 22 oktober 2024 vastgestelde gedragslijn geeft daar invulling aan. Onder meer is bepaald dat er jaarlijks een bestuurlijk overleg plaatsvindt tussen het college van B&W en het bestuur van een dorpsraad.

Met alle zes de dorpsraden is in het kader van het onderzoek contact gezocht. Met vertegenwoordigers van vier dorpsraden heeft een gesprek kunnen plaatsvinden. Twee dorpsraden hebben niet gereageerd op verzoeken via de mail of op achtergelaten voicemails.[29] In de gevoerde gesprekken is duidelijk dat er veel contacten plaatsvinden tussen de dorpsraden en de gemeente. Alle gesprekspartners zijn positief over de bereikbaarheid en de inzet van de contactfunctionaris voor de dorpsraden binnen de gemeentelijke organisatie. Deze is vrijwel altijd aanwezig bij bijeenkomsten van de dorpsraden. Maar over de beoordeling van de overige contacten met de gemeente en de opbrengsten daarvan zijn de meningen verdeeld. Soms zijn er positieve ervaringen, maar er zijn zeker ook mindere. Zo is genoemd dat in sommige situaties de gemeente vasthield aan eigen plannen, ondanks het feit dat er vanuit de dorpsraad goed onderbouwde alternatieven werden voorgesteld. Het is duidelijk dat ook de bestuursleden van de dorpsraden zelf geregeld op zoek zijn naar enig houvast bij de invulling van de relatie met de gemeente. Immers, soms worden de dorpsraden direct om een mening gevraagd of krijgen ze van de gemeente zelfs een positie binnen een werkgroep die een specifiek plan voor dat dorp gaat uitwerken. Naar mening van de verschillende bestuursleden zijn er zeker veel medewerkers van de gemeente die open staan voor inbreng van de dorpsraden. Maar in andere gevallen moeten de dorpsraden hun best doen om enige inbreng te hebben en wordt er weinig met die inbreng gedaan.

De dorpsraden ervaren dat ze meestal ook wel in contact komen met een wethouder. De verhouding met de raad of raadsleden wordt wisselend ervaren. Dorpsraden merken weinig belangstelling vanuit de raad. Als raadsleden contact zoeken met een dorpsraad, dan is dat meestal uit politieke overwegingen. Een dorpsraad wil echter graag buiten de politiek blijven en zich ‘neutraal’ opstellen. Verschillende gesprekspartners noemen dat het voor enige invloed bij de gemeente behulpzaam is als er een wethouder of raadsleden in hun dorp wonen.

[29] Dat betreft het ‘Dorpsoverleg Handel’ en “De stem van Bakel’.

4.3.2 Over de adviesraden

Gemert-Bakel beschikt sinds 2024 over een nieuwe Adviesraad Sociaal Domein, na een aantal moeizame jaren sinds de eerste verordening in 2017. In de vorige samenstelling werd ervaren dat de activiteiten van de adviesraad een politieke lading kregen, waardoor de onafhankelijkheid en neutrale positie van de raad meer en meer ter discussie werd gesteld. Om die reden is in 2014 de toenmalige Adviesraad afgetreden. Vervolgens is eind 2024 de verordening geactualiseerd. In de nieuwe verordening is de onafhankelijkheid van de Adviesraad nadrukkelijk vastgelegd. Vervolgens zijn er begin 2025 vijf nieuwe leden van de adviesraad benoemd.
In de nieuwe verordening zijn onder meer de doelstelling, taken en bevoegdheden van de adviesraad vastgelegd.

Adviesraad Sociaal Domein[30]

Het **doel** van de Adviesraad is inwoners en cliënten van de gemeente Gemert-Bakel te betrekken bij en een stem te geven in de vormgeving, uitvoering, evaluatie en bijstelling van het gemeentelijk beleid met betrekking tot het Sociaal Domein.
De Adviesraad heeft tot **taak**:

a. Het college gevraagd en ongevraagd te informeren en te adviseren over onderwerpen die de vorming, uitvoering, evaluatie en bijstelling van het gemeentelijk beleid op het Sociaal Domein betreffen;
b. Invulling te geven aan de wettelijk voorgeschreven inwoner- en cliëntparticipatie binnen de Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet;
c. Actief de inbreng van inwoners en cliënten op te halen.

In het kader van dit onderzoek is gesproken met enkele leden van de huidige adviesraad. Zij stellen dat het, gezien het aantreden van een nieuwe adviesraad aan het begin van dit jaar, nog wat vroeg is om echt goed zicht te hebben op de doorwerking en meerwaarde van (de adviezen van) de adviesraad. Wel benadrukken de bestuursleden dat de gemeente zich ten opzichte van de adviesraad open en constructief opstelt. De leden geven aan dat zij goed in contact kunnen komen met zowel de ambtelijke organisatie als het college van B&W. Een aantal keren per jaar is de contactambtenaar aanwezig in een vergadering van de Adviesraad. De betrokken portefeuillehouder overlegt tenminste twee keer per jaar met de Adviesraad.
Naar mening van de leden van de Adviesraad wordt er naar hun opvattingen door de gemeente goed geluisterd en wordt er ook opvolging aan gegeven, voor zover daar in deze korte periode al sprake van kan zijn. Ook is de Adviesraad door de gemeente al om een advies gevraagd.
Gezien de ervaringen met de vorige adviesraad houdt deze adviesraad nadrukkelijk afstand tot de partijen in de raad. Natuurlijk zijn hun adviezen wel bekend aan de leden van de raad.
De adviesraad heeft als ambitie om meer te investeren in contacten, opvattingen en behoeften zoals die in de gemeenschap leven, ook om zo vaker uit eigen initiatief met een advies te komen. Gezien de korte tijd dat deze adviesraad actief is, moet dit zich nog verder ontwikkelen.

Volgens beschikbare documentatie is er in Gemert-Bakel ook een Cliëntenraad Werk, Inkomen en Zorg, vastgesteld in de Verordening cliëntenparticipatie gemeente Gemert-Bakel.

[30] Bron: Verordening Adviesraad Sociaal Domein gemeente Gemert-Bakel 2024. Geraadpleegd via: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR734328/

Cliëntenraad[31]

Het **doel** van cliëntenparticipatie is cliënten en vertegenwoordigers van belangenorganisaties in staat te stellen invloed uit te oefenen op het beleid en de dienstverlening op het terrein van werk, inkomen en zorg en daarmee de dienstverlening te verbeteren.
De cliëntenraad heeft tot **taak** het gevraagd en ongevraagd adviseren van het management van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het college en de gemeenteraad over alle onderwerpen die de vorming, de uitvoering, de controle op en de evaluatie van gemeentelijk beleid ten aanzien van cliënten betreffen op de terreinen werk, inkomen en zorg, daaronder begrepen de wijze waarop rijksregelgeving wordt uitgevoerd.

Naar zeggen van betrokkenen is er echter op dit moment in Gemert-Bakel geen actieve cliëntenraad. Eén van de redenen is dat bezien wordt of beter op regionaal niveau een cliëntenraad ingericht zou moeten worden.

4.3.3 Over de jongerenraad

Van 2022 tot 2024 is er een jongerenraad geweest in Gemert-Bakel, die gevraagd en ongevraagd advies kon geven aan de gemeenteraad. In de verordening Jongerenraad Gemert-Bakel waren het doel, de taak en de bevoegdheden van de jongerenraad vastgesteld. De regeling is echter vervallen per 27 februari 2025.

Doelstelling Jongerenraad Gemert-Bakel[32]

De jongerenraad heeft tot **doel**:
1.de behartiging van de belangen van de jongeren in de gemeente Gemert-Bakel;
2.de (politieke) participatie van jongeren te bevorderen.
Taak
1.De jongerenraad brengt gevraagd schriftelijk advies uit aan het gemeentebestuur over gemeentelijk beleid dat directe raakvlakken heeft met jongeren.
2.De jongerenraad brengt ongevraagd schriftelijk advies uit aan het gemeentebestuur over signalen die door de achterban worden ontvangen over onderwerpen die de jongeren aangaan. Het ongevraagd advies mag geen betrekking hebben op een individuele casus / actie.
3.Het organiseren van evenementen / bijeenkomsten gerelateerd aan de jongerenraad.

Na twee jaar bleek, naar zeggen van medewerkers van de gemeente, dat de jongerenraad haar taken niet goed genoeg kon vervullen. Hoewel er acht bijeenkomsten zijn georganiseerd door de jongerenraad, ontstond er binnen de gemeentelijke organisatie steeds meer twijfel of de jongerenraad in deze vorm daar het juiste middel voor was. Een mogelijke reden voor de tegenvallende resultaten was het grote leeftijdsverschil in de groep en het verloop. De leden van de jongerenraad waren tussen de 12 en 21 jaar oud, waardoor de onderwerpen die zijn belangrijk vinden sterk verschillen. Ook was er veel verloop doordat oudere leden uit de gemeente verhuisden of door hun leeftijd niet meer als jongere getypeerd konden worden. Nieuwe aanwas stokte. Daarom werd de jongerenraad eind 2024 stopgezet. Momenteel wordt er wel gekeken naar andere manieren om jongeren te betrekken bij de lokale democratie.

[31] Bron: Verordening cliëntenparticipatie gemeente Gemert-Bakel 2005. Geraadpleegd via: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR734328/
[32] Bron: Verordening Jongerenraad Gemert-Bakel 2022. Geraadpleegd via: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR676437

Voorbeelden uit andere gemeenten

Voor jongerenparticipatie is het van groot belang dat verwachtingen en kaders duidelijk zijn. Zo zijn er gemeenten (Leidschendam-Voorburg, Den Helder, Hengelo) die om deze reden jongeren- of jeugdparticipatie expliciet hebben opgenomen in de participatieverordening[33].

Er zijn veel verschillende mogelijkheden om jongerenparticipatie in te richten.

- In de gemeente Rotterdam kunnen jongeren op vier verschillende manieren participeren in hun gemeente[34]. Zo is er het Rotterdams Jongerenpanel, de jongerenadviesraad Young010, kunnen ze zich verkiesbaar stellen in hun wijkraad en kunnen ze een financiële bijdrage voor hun ideeën aanvragen middels de Jongeren Bijdrage Regeling.
- De gemeente Arnhem kent 'jongerenconsultants', deze jongeren adviseren niet enkel de gemeente maar ook verschillende andere organisaties over lokale projecten[35].
- In de gemeente Groningen werkte het goed om met jongeren te experimenteren met meerdere vormen van participatie in zogenoemde 'proeftuinen'. Hierdoor is veel geleerd over wat wel en niet werkt, wat helpt om te bouwen aan een ecosysteem van jongerenparticipatie[36].
- In Breda worden jongeren actief door de gemeente betrokken middels de 'Toekomststoel', waarmee de jeugd - of wel de toekomst - een plek aan tafel krijgt.[37]

4.3.4 Over initiatieven uit de gemeenschap

In de inleiding is de mogelijkheid genoemd dat er initiatieven zijn binnen de lokale gemeenschap, waar in het kader van dat initiatief de gemeente wordt uitgenodigd om een bijdrage aan te leveren. Deze vorm van participatie wordt aangeduid als overheidsparticipatie. Veelvoorkomende voorbeelden van overheidsparticipatie zijn als inwoners het beheer van een speel- of groenvoorziening zelf willen invullen, waarbij aan de gemeente wordt gevraagd om dat beheer te faciliteren. In het onderzoek is bij verschillende personen geïnformeerd naar voorbeelden van overheidsparticipatie in Gemert-Bakel. Genoemd zijn de organisatie van evenementen zoals kermissen of braderieën. Ook is de Proeftuin Elsendorp gepasseerd. In de gesprekken met de dorpsraden is gewezen op woningbouwplannen die vanuit de dorpsraden zijn ontwikkeld. De inbreng van de dorpsraden 'beperkte' zich dan wel tot louter het opstellen van het plan en dat onder de aandacht brengen van de gemeente. Ook zijn er wel door werkgroepen van de dorpsraden initiatieven genomen voor verkeersmaatregelen.
Andere, verdergaande voorbeelden van overheidsparticipatie zijn in het onderzoek niet gepasseerd.

4.4 De omgevingsdialogen

Met de invoering van de Omgevingswet is nadrukkelijk gesteld dat bij voorgenomen wijzingen in de openbare ruimte belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun mening te geven over de plannen in kwestie.

---

33 Lokale Democratie. *Handreiking Kinder- en Jongerenparticipatie*. April 2025. Geraadpleegd via: Handreiking Kinder- en Jongerenparticipatie
34 Rotterdam: voor elk wat wils | Nederlands Jeugdinstituut
35 Arnhem: jongerenconsultants | Nederlands Jeugdinstituut
36 Groningen: Jongerenparticipatie in alle beleid van de gemeente | Nederlands Jeugdinstituut
37 Breda: niets over ons, zonder ons | Nederlands Jeugdinstituut

Over participatie binnen de Omgevingswet[38]

De Omgevingswet verplicht participatie voor een aantal beleidsinstrumenten (kennisgevingsplicht en motiveringsplicht) en gemeenteraden kunnen participatie verplichten voor specifieke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (aanvraagvereiste participatie). Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor de al dan niet verplichte participatie. Wanneer de initiatiefnemer bij de gevallen waar participatie verplicht is, niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten. Maar, onvoldoende participatie is geen reden om een vergunning te weigeren. De participatie is vormvrij, iedere situatie is immers anders en vraagt om maatwerk. Het bevoegd gezag kan wel 'spelregels' of handvaten meegeven ter inspiratie of om houvast te bieden. Dit kan bestaan uit verschillende onderdelen zoals het niveau van participatie, de omgeving en belanghebbenden, wijze en tijdstip van participatie en rapportage en terugkoppeling hiervan.

De raad van Gemert-Bakel heeft op 28 oktober 2023 een besluit genomen over de daarvoor relevante randvoorwaarden en procedures. Onder meer is aangegeven in welke situaties sprake is van een bindend adviesrecht van de gemeenteraad. Aansluitend is het 'Handboek ruimtelijke initiatieven onder de Omgevingswet' opgesteld. Dit is bedoeld om initiatiefnemers van ruimtelijke initiatieven duidelijkheid te verschaffen over de behandeling van hun initiatief. Het handboek beschrijft indieningsvereisten, procedures en processtappen. In bijlage bij dit document is aangegeven in welke gevallen participatie verplicht is gesteld. Ook is in dit handboek de 'Handreiking Omgevingsdialoog in het kader van ruimtelijke plannen' als bijlage opgenomen. Dit document is bedoeld om initiatiefnemers te ondersteunen bij het organiseren van een omgevingsdialoog. Hier staan ook concrete richtlijnen voor het verslag benoemd.

Omgevingsdialogen in de praktijk

Naar zeggen van de ambtenaar die verantwoordelijk is voor de naleving van de richtlijnen en procedures, was de invoering van de Omgevingswet geen grote verandering in de werkwijze van de gemeente als het gaat om het betrekken van belanghebbenden bij de besluitvorming. Daarvoor werd er ook al op gelet dat deze hun mening konden geven. Deze ambtenaar geeft ook aan dat het College van B&W er alert op is dat aan belanghebbenden de gelegenheid is geboden om hun mening te geven en dat de opbrengsten daarvan bij de uiteindelijke besluitvorming bekend zijn.

In de context van de invoering van de Omgevingswet heeft onder meer de VNG[39] benadrukt dat participatie niet impliceert dat belanghebbenden 'hun zin' moeten krijgen. Het gaat er om dat ze in de gelegenheid worden gesteld hun mening te geven. In de praktijk van Gemert-Bakel wordt dit ook zo herkend. Naar mening van betrokkenen in de gemeentelijke organisatie spreekt het voor zich dat omwonenden geregeld andere belangen hebben dan een initiatiefnemer. Het is dan zeker van belang dat die belangen duidelijk worden gemaakt en dat daar goede gelegenheid voor wordt geboden. In dat proces kan het voorkomen dat omwonenden met voorstellen komen die aan hun belangen tegemoet komen, zonder dat dit het initiatief beperkt. Daarbij speelt mee dat omwonenden soms specifieke kennis hebben van de omgeving. In dat opzicht kunnen dergelijke opvattingen en kennis de plannen verbeteren.

[38] Geraadpleegde bronnen: VNG (2019). Participatie binnen de Omgevingswet: een toelichting voor raadsleden & Informatiepunt Leefomgeving (z.d.). Overzicht regels participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet

[39] Bron: VNG (2019). Participatie binnen de Omgevingswet: een toelichting voor raadsleden.

Per project bekijken de projectleiders of zaakbeheerders binnen de gemeentelijke organisatie, zo nodig samen met de (project-)ontwikkelaar, wat passend is aan participatie. Bij grote projecten is de projectontwikkelaar (initiatiefnemer) verantwoordelijk en speelt de gemeente vaak een faciliterende, ondersteunende en adviserende rol. De bij de projecten betrokken medewerkers van de gemeente kunnen ook de binnen de organisatie aanwezige participatiemakelaars raadplegen over de inrichting van de omgevingsdialoog.

De omgevingsdialoog is vormvrij, maar er moet wel voldaan worden aan de gemeentelijke handreiking omgevingsdialoog. De vorm kan worden aangepast aan het type en de grootte van het project; bij grotere gebiedsontwikkelingen moet een uitgebreidere omgevingsdialoog worden gevoerd, bijvoorbeeld door inloopbijeenkomsten of plenaire bijeenkomsten te organiseren. Bij kleinere ontwikkelingen kan participatie zich beperken tot informeren. De gemeente let erop dat omwonenden ook blij kleine projecten worden geïnformeerd, en een uitgebreidere dialoog wordt gevoerd bij grote projecten.

Op basis van de handreiking wordt getoetst of de procedure zorgvuldig is verlopen. De gemeente beoordeelt ook of het verslag van de dialoog voldoet. Vaak is het zo dat een medewerker van de gemeente zelf ook aanwezig is bij de verschillende participatiebijeenkomsten, zodat deze medewerker die ervaringen ook kan gebruiken bij de beoordeling van het verslag. Zo is onder meer belangrijk dat essentiële informatie, zoals alle gemaakte opmerkingen door deelnemers, in het verslag te lezen zijn. Ook is het van belang dat bekend wordt hoe er door de initiatiefnemer of projectontwikkelaar opvolging zal worden gegeven aan de reacties. In de meeste gevallen is de omgevingsdialoog verplicht en moet dit dus onderdeel uitmaken van het besluit.

Verslagen gevoerde omgevingsdialogen
In het kader van dit rekenkameronderzoek zijn vijf omgevingsdialogen nader onderzocht. Deze dialogen variëren in omvang, ingeschatte complexiteit, aantal aanwezigen en locatie binnen de verschillende dorpskernen. Er is gepoogd zo recent mogelijke dialogen te selecteren, zodat deze aan de huidige werkwijze te toetsen zijn. Sinds 1 januari 2024 zijn er geen openbare verslagen van gevoerde omgevingsdialogen in de gemeente Gemert-Bakel beschikbaar. Dat betekent overigens niet dat er na die datum geen dialogen hebben plaatsgevonden. De desbetreffende verslagen worden openbaar gemaakt bij vaststelling van het planologisch besluit. In de procedures waarbij na 1 januari 2024 sprake is van omgevingsdialogen zijn die besluiten nog niet genomen.

Allereerst zijn de verslagen van vijf beschikbare dialogen geanalyseerd. Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage F. Het valt direct op dat de vorm van de omgevingsdialoog varieert. Zo werden er informatieavonden georganiseerd, was er een groepsgesprek met onafhankelijke gespreksleider tussen drie partijen, een digitale bijeenkomst met presentatie en direct, één op één contact met omwonenden.
Ook de vorm en structuur van het verslag, en de inhoud waarover is gerapporteerd lopen uiteen. De meeste verslagen beschrijven waar en wanneer het gesprek plaatsvond, wie genodigd en aanwezig waren en een toelichting op het plan. Ook geven de meeste verslagen inzicht in de wijze waarop er vervolg wordt gegeven aan de dialoog en in de gemaakte afspraken. Niet ieder verslag bevat een samenvatting van wat er is gezegd door de initiatiefnemer, wat de deelnemers hebben ingebracht en wat de uitkomst van het gesprek was. Ook stap 6 uit de handreiking (het aangeven wat de mogelijke wijzigingen aan het plan naar aanleiding van het gesprek zijn) zijn in de meeste verslagen niet terug te vinden. In twee van de onderzochte verslagen is opgenomen dat enkele deelnemers het gevoel hadden dat het plan al was bepaald door, c.q. met de gemeente.

Sommige van de bestudeerde dialogen zijn ondersteund door professionele organisaties. Volgens de betrokken ambtenaar verlopen de dialogen hierdoor beter. Zo is het proces eerder professioneel ingericht. Ook zijn de ondersteunende professionals eerder in de positie om zich onafhankelijk op te stellen. Belanghebbenden met kritiek krijgen daardoor minder snel het idee dat een projectontwikkelaar niet op hun inbreng zit te wachten.

In het algemeen geldt dat de gemeente kan toetsen of aan de in het handboek opgenomen richtlijnen voor het verslag is voldaan. In de praktijk is niet naar voren gekomen dat dit structureel gebeurt.

Recente dialogen en evaluatie
Als gezegd zijn er na 2024 geen openbare verslagen van omgevingsdialogen in Gemert-Bakel beschikbaar, met als reden dat lopende processen nog niet zijn afgerond. In het kader van het onderzoek heeft de medewerker van de gemeente bovendien aangegeven dat de openbare verslagen geregeld beperkter zijn dan de documentatie die is opgenomen in het gemeentelijk zaaksysteem. Zo werd voor twee van de projecten uit de selectie aangegeven dat de gemeente en projectontwikkelaar aanpassingen aan het plan hebben gemaakt, naar aanleiding van de dialoog en nadien ingediende zienswijzen, en de omgeving hierover is geïnformeerd. In beide verslagen van de omgevingsdialogen zijn de wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke plan niet terug te zien. Voor één van de dialogen is verslaglegging van de wijzigingen niet bij het bestemmingsplan opgenomen wegens privacy-redenen.

De omgevingsdialogen worden geregeld informeel nabesproken door betrokken medewerkers van de gemeente geëvalueerd. Een steviger evaluatie vindt plaats als de raad zich kritisch toont over het proces. Binnen het team van gemeentelijk projectleiders en zaakbeheerders worden dan meer structureel ervaringen uitgewisseld en adviezen gedeeld.

4.5 De positie van de raad

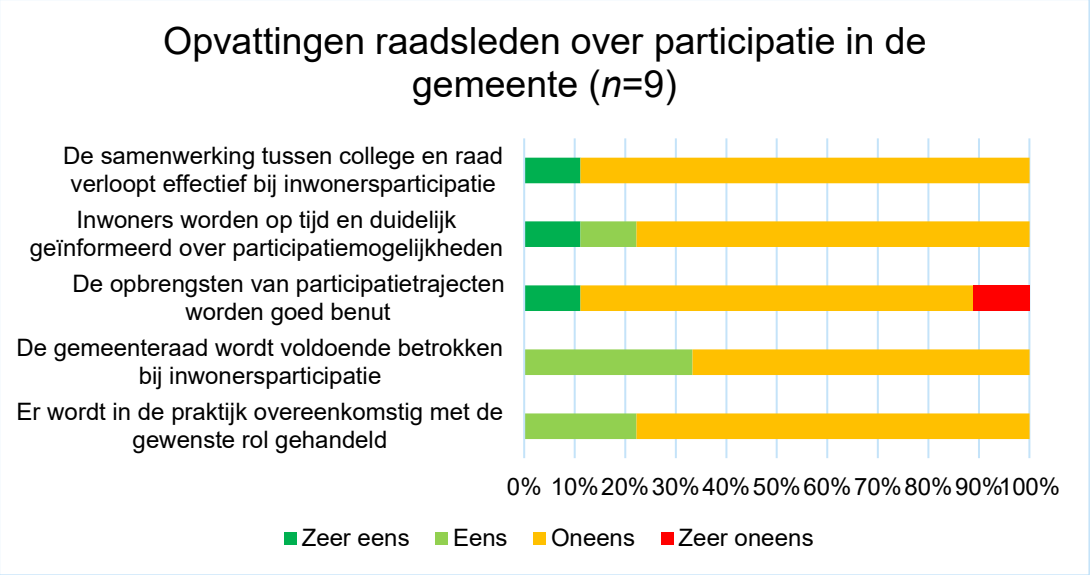
In veel gevallen neemt de raad besluiten over voorstellen waarbij sprake is geweest van participatie. Dan is het nuttig als de raad ook wordt geïnformeerd over de participatieprocessen en de opbrengsten daarvan. In het beleid wordt herhaaldelijk genoemd dat in de voorbereidingsrapportages van participatieprocessen duidelijk moet zijn hoe de raad wordt betrokken. Het bevat echter minder aanwijzingen voor de fases daarna en op welke wijze de raad wordt geïnformeerd. In de praktijk wordt de raad op verschillende manieren geïnformeerd, maar volgens de raadsleden zelf niet altijd voldoende.

Tijdens de bijeenkomst die in het kader van het onderzoek met raadsleden is belegd, is bevestigd dat de raadsleden waarde hechten aan een goed participatieproces. Dat betekent dat deelnemers bij aanvang moeten weten wat het doel van het participatieproces is en welke invloed zij kunnen uitoefenen (verwachtingsmanagement). De raadsleden worden bij voorkeur ook geïnformeerd over de inrichting van het participatietraject. Indien zij dat nodig vinden, zouden ze ook aanpassingen willen kunnen voorstellen. Elk projectplan moet naar mening van de raadsleden een beschrijving van de definitie van burgerparticipatie bevatten, evenals een beschrijving van de verschillende processtappen. Daarnaast vindt de raad het belangrijk dat er een verslag wordt opgesteld van het proces, de achtergronden van de deelnemers (als indicatie van representativiteit) en de opbrengsten/standpunten met een expliciete notie hoe de afwegingen zijn gemaakt. De raad is van mening dat dit verslag moet worden gedeeld met de deelnemers voor accordering, waarbij zij in de

gelegenheid worden gesteld om eventueel aanvullingen te doen. Dit geaccordeerde verslag zou vervolgens gedeeld moeten worden met de raad. Van raadsleden kan verwacht worden dat zij actief informatie ophalen, onder andere door participatiebijeenkomsten te bezoeken, geven zij zelf aan.

In de praktijk wordt er volgens de raadsleden niet altijd aan deze uitgangspunten voldaan. De raad hecht veel waarde aan geaccordeerde verslagen, mede omdat in het verleden is gebleken dat verslaglegging, al dan niet onbedoeld, niet altijd volledig was. Daarnaast wordt de gemeenteraad momenteel niet structureel actief betrokken tijdens het proces, maar geeft het daar het college ook niet de opdracht voor. De raadsleden zijn wel bekend met wat er is vastgelegd over participatie in het Handelingskader. Als laatste geven de raadsleden aan dat zij kennis willen nemen van de uitkomsten van een participatieproces, maar dat de uiteindelijke besluitvorming altijd de verantwoordelijkheid van de raad is en blijft.

Naast de bijeenkomst waar zeven raadsleden aan hebben deelgenomen, is er onder alle raadsleden nog een vragenlijst verspreid. Hierop zijn negen reacties verkregen. Hun antwoorden zijn onderstaand weergegeven.



Bijlage A Onderzoeksvragen en deelvragen

In de oorspronkelijke opzet van de rekenkamer voor dit onderzoek zijn aan de onderzoeksvragen een groot aantal deelvragen verbonden. Er is voor gekozen om die deelvragen te benutten als aandachtspunten en accenten, maar om die niet expliciet te beantwoorden. Het gaat om de volgende deelvragen:

Deelvragen en hun beantwoording (Gemert-Bakel)

A.	**Met betrekking tot het beleid**
1.	*Welke kaders, richtlijnen en uitgangspunten hebben raad en college met elkaar afgesproken, of worden ambtelijk toegepast ten aanzien van burgerparticipatie en overheidsparticipatie?*
Antw.	In Gemert-Bakel is in de afgelopen jaren geïnvesteerd in het opstellen en uitwerken van kaders, richtlijnen en uitgangspunten met betrekking tot participatie. In dit proces is ook de raad betrokken geweest. In het daaruit voortkomende Handelingskader wordt zowel aandacht besteed aan burgerparticipatie als overheidsparticipatie. Het Handelingskader is ter kennisname gebracht van de raad, maar het is formeel niet door de raad vastgesteld. In 2025 zou een nieuwe participatieverordening voorbereid worden, maar de voorbereidingen zijn in afwachting van de resultaten van dit rekenkameronderzoek tijdelijk stilgezet.
2.	*Welke ambities, doelen en uitvoeringskaders heeft de gemeente opgesteld?*
Antw.	Het Handelingskader kent allerlei ambities en doelen met betrekking tot participatie. Zo wordt expliciet genoemd dat participatie als doel heeft om (gemeentelijke) plannen nog beter te laten aansluiten op behoeften in de samenleving en om meer draagvlak daarvoor te creëren. De ambities van de gemeente zijn uitgewerkt in zeven uitgangspunten.
3.	*Biedt het huidige beleidskader voldoende houvast voor de (door-)ontwikkeling die de gemeente nu beoogt te maken?*
Antw.	Als gezegd zijn er zeven uitgangspunten voor participatie vastgesteld, die de medewerkers het nodige houvast bieden bij de invulling van participatie. Bovendien bevat het participatiebeleid de ambitie om de werking binnen afzienbare tijd te evalueren en zo nodig aan te passen.
4.	*Indien ad hoc participatie wordt toegepast, is dat voldoende of is overkoepelend beleid gewenst?*
Antw.	Het beleid bevat handvatten hoe de gemeente kan reageren indien er initiatieven zijn vanuit de gemeenschap.
5.	*Welke (financiële) middelen worden voor inwonersparticipatie beschikbaar gesteld?*
Antw.	In het onderzoek zijn de middelen voor participatie niet concreet geïnventariseerd. Wel is bekend dat er de afgelopen jaren relatief veel ambtelijke capaciteit is ingezet om het beleid te ontwikkelen. Daarbij is ook langere tijd een beroep gedaan op de inhuur van een externe deskundige. Naast de ontwikkeling van het beleid zijn ook mogelijkheden aan medewerkers geboden om een opleiding tot participatiemakelaar te volgen. Al met al kan wel worden gesteld dat de gemeente veel middelen beschikbaar heeft gesteld.
6.	*Op welke beleidstrajecten en in welke fase(n) van de beleidscyclus is het participatiebeleid van toepassing?*
Antw.	Het ontwikkelde beleid is bedoeld voor al het gemeentelijke beleid, maar focust vooral op de beginfase in de beleidscyclus: de voorbereidingsfase. Voor omgevingsdialogen (participatie binnen de Omgevingswet) is specifiek beleid ontwikkeld.

7.	*Heeft de gemeente in beeld wat de wensen vanuit de samenleving zijn op het gebied van participatie?*
Antw.	Bij het ontwikkelen van het beleid zijn ook inwoners en andere maatschappelijk relevante spelers geraadpleegd.
8.	*De gemeente geeft aan dat niet alles in aanmerking komt voor participatie, hoe wordt de afweging gemaakt wanneer wel/niet?*
Antw.	De gemeente hanteert drie criteria of een onderwerp zich leent voor participatie: het initiatief/onderwerp dient een collectief en maatschappelijk belang; er is voldoende animo onder inwoners(groepen) om te participeren en het initiatief/onderwerp is niet te complex op het gebied van wet- en regelgeving, techniek/inhoud/specialisme, benodigde financiële middelen, politieke of bestuurlijke gevoeligheden en benodigde ambtelijke capaciteit.

B. Met betrekking tot de uitvoering	
9.	*Welke voorbeelden van participatie zijn er geweest en welke methoden/instrumenten werden gebruikt? En ging het dan om overheids- of burgerparticipatie? Waren deze doelmatig en effectief?*
Antw.	In het rapport zijn verschillende voorbeelden van participatie beschreven. Daarbij is de inzet van methoden en instrumenten eveneens vermeld. In al deze projecten ging het om deelname aan participatie op initiatief en uitnodiging van de gemeente (oftewel, burgerparticipatie).Bij een groot deel van de projecten had participatie betrekking op het informeren en/of raadplegen van belanghebbenden.
10.	*Is bij deze voorbeelden ook representativiteit als criterium gehanteerd?*
Antw.	De gemeente heeft zich bij alle projecten ingespannen om alle belanghebbenden te betrekken. Er is niet door de gemeente actief getoetst of deze doelstelling ook is gerealiseerd.
11.	*Op welke wijze is participatie geborgd in de beleids- en uitvoeringsprocessen binnen de gemeentelijke organisatie?*
Antw.	Mede vanwege de investeringen in het participatiebeleid is breed in de organisatie bekend dat participatie van belang is. Veel ambtenaren geven daarom invulling aan participatie. Ze kunnen daarbij gebruik maken van het Handelingskader, dat zo bijdraagt aan een goede borging van de participatie in de beleids- en uitvoeringsprocessen.
12.	*Hoe is de ambtelijk-organisatorische aanpak ingericht om de participatie-ambitie te realiseren? Is deze doelmatig en effectief gebleken?*
Antw.	Binnen de gemeentelijke organisatie is er sprake van zowel veel ambitie als enthousiasme om invulling te geven aan participatie. Medewerkers met wie gesproken is zijn van mening dat het beleid daar van profiteert en het draagvlak toeneemt. Zij zijn overwegend tevreden over de opbrengsten.
13.	*Hoe werken de Adviesraad Sociaal Domein en de dorpsraden op dit moment en wat is hun taak/rol? En hoe worden zij door de gemeente ondersteund? Op welke manier worden zij betrokken en beïnvloeden zij daadwerkelijk het beleid?*
Antw.	De samenwerking met de dorpsraden is gebaseerd op een in 2024 door het college van B&W vastgesteld gedragslijn. Bestuursleden van dorpsraden zijn wisselend tevreden over de samenwerking met de gemeente. Er is geregeld sprake van overleg. Maar voor hen is niet

	altijd duidelijk welke inbreng ze kunnen hebben. Ook constateren ze dat soms weinig met hun inbreng wordt gedaan. De samenwerking met de Adviesraad Sociaal Domein is gebaseerd op een verordening. De huidige Adviesraad is nog dusdanig kort actief dat er weinig ervaring is met de doorwerking van hun adviezen. Wel geeft men aan dat er sprake is van goed overleg.
14.	*Op welke manier wordt de participatie van jeugd gestalte gegeven? Wat zijn de ervaringen en wensen van de jeugd zelf? Wat zijn best practices van elders, die kunnen helpen om de jeugdparticipatie te versterken?*
Antw.	Tot voor kort was er in Gemert-Bakel sprake van een jongerenraad. Betrokken ambtenaren geven aan dat er twijfel was over de meerwaarde. De jongerenraad is in 2024 stopgezet. In het rapport zijn enkele ‘best practices’ in andere gemeenten beschreven.
15.	*Leiden de gemeentelijke inspanningen op het gebied van inwonersparticipatie aantoonbaar tot het realiseren van inbreng in gemeentelijke plannen en uitvoering?*
Antw.	Zowel betrokken ambtelijk medewerkers als het college van B&W noemen dat de inbreng van inwoners en andere deelnemers aan participatietrajecten meerwaarde heeft voor het voorgenomen beleid. Er zijn (nog) weinig tot geen evaluaties beschikbaar die deze aanname kunnen onderbouwen.

C. Over de tevredenheid van de inwoners	
16.	*Welke evaluaties zijn er geweest t.a.v. participatieprojecten en -trajecten? Wat waren de uitkomsten en wat is daarmee gedaan?*
Antw.	De gemeente heeft het voornemen om participatieprojecten die zijn uitgevoerd op basis van het Handelingskader te evalueren. Omdat de desbetreffende projecten ten tijde van het onderzoek nog niet waren afgerond, is niet bekend of deze evaluaties hebben plaatsgevonden. De evaluaties zijn bedoeld om het beleid verder te ontwikkelen.
17.	*Inzoomend op nader bestudeerde participatieprojecten en -trajecten: zijn deze naar tevredenheid verlopen volgens de participanten en de gemeente? En wat was de tevredenheid met de uitkomsten? Welke lessen zijn te trekken?*
Antw.	Zowel binnen de ambtelijke organisatie als bij deelnemers is er geregeld sprake van tevredenheid over participatietrajecten. Niet alle deelnemers zijn tevreden. Ook tevreden deelnemers zien wel verbeterpunten, met name wat de status van hun inbreng betreft en de terugkoppeling van de resultaten.
18.	*Specifiek inzoomend op dorpsraden en de ARSD: hoe tevreden zijn de deelnemers over hun mate van meedenken/adviseren/ zeggenschap?*
Antw.	Zoals al gezegd zijn leden van de Adviesraad Sociaal Domein en leden van dorpsraden niet ontevreden over de communicatie en interactie met de gemeente.
19.	*Hoe tevreden zijn de betrokkenen van omgevingsdialogen?*
Antw.	In het onderzoek zijn deelnemers aan omgevingsdialogen niet bereikt. Er kunnen daarmee geen uitspraken worden gedaan over hun tevredenheid.
20.	*Hoe is de rolverdeling tussen college – raad – ambtelijke organisatie bij de keuze/invulling van participatietrajecten, en werkt deze naar tevredenheid volgens betrokkenen?*

Antw.	De rolverdeling tussen college, raad en ambtelijk organisatie is niet expliciet vastgelegd in het beleid. Wel is in het beleid vastgelegd dat raadsleden toegang hebben tot verslagen van participatietrajecten.

D.	**Over de betrokkenheid van de raad.**
21.	*Welke informatie krijgt de gemeenteraad over de stand van zaken van de voortgang van (de doelen van) participatie?*
Antw.	In het beleid is opgenomen dat raadsleden toegang hebben tot verslagen van participatietrajecten. Binnen de raad bestaan twijfels over de kwaliteit van die informatie.
22.	*Is de informatie die de raad krijgt van het college toereikend om de resultaten van het participatiebeleid te kunnen beoordelen rekening houdend met de beleidskaders van dit beleid.*
Antw.	Aangezien er binnen de raad twijfels zijn over de kwaliteit van verslagen over participatietrajecten, achten raadsleden de informatie niet altijd toereikend om de resultaten te beoordelen. Raadsleden geven aan dat ze de rolverdeling tussen raad en college beter geregeld willen zien, om zelf ook beter in positie te zijn.

E.	**Over lessen van elders.**
23.	*Hoe gaan vergelijkbare gemeenten om met de ontwikkelingen die op het gebied van burgerparticipatie spelen?*
Antw.	Het antwoord op deze vraag is opgenomen in het bestuurlijk deel van het rapport.
24.	*Welke lessen en best practices van andere gemeenten zijn er die voor Gemert-Bakel van betekenis kunnen zijn?*
Antw.	Het antwoord op deze vraag is opgenomen in het bestuurlijk deel van het rapport.

Bijlage B Geïnterviewde personen

Functie
Projectleider intern
Beleidsmedewerker sociaal domein
Beleidsmedewerker openbaar beheer
Projectleider woningbouwontwikkelingen
Projectleider woningbouw
Projectleider openbaar beheer
Beleidsmedewerker sociaal domein
Communicatieadviseur
Regisseur centrumontwikkelingen
Participatiemakelaars
Manager advies en ondersteuning
Extern adviseur participatie
Wethouder/portefeuillehouder
Gemeentesecretaris
Projectleider Omgevingsdialogen

Overige respondenten
Bestuursleden van het Dorpsoverleg Milheeze, Stuurgroep de Mortel, Dorpsoverleg de Rips en Dorpsoverleg Elsendorp
Voorzitter Adviesraad Sociaal Domein
Diverse deelnemers aan participatietrajecten

(aantal) Deelnemers raadsbijeenkomst	
Christen-Democratisch Appèl (CDA)	1
Politiek op Inhoud D66	3
Sociaal Gemert-Bakel (SGB)	3

Bijlage C Bestudeerde documentatie

Documentnaam (Gemert-Bakel)	Datum
Chronologische tijdsweergave proces verder groeien naar een participatieve gemeente	20 februari 2025
Presentatie DMO evaluatie 2024 en doorkijk 2025 – Op weg naar een participatieve gemeente	Februari 2025
Plan van aanpak – evaluatie 2024 en doorkijk 2025	Januari 2025
Verordening Adviesraad Sociaal Domein gemeente Gemert-Bakel 2024	18 januari 2025
Cultuurbeleid Gemert-Bakel	2024
Projectplan Cultuurbeleid	2024
Memo verwerking inspraakreacties Vrijwilligersbeleid	2024
Rapportage doorleefsessie woningbouwontwikkeling Elsendorp Noord	13 november 2024
Presentatie participatiesessie Vrijwilligersbeleid	12 juni 2024
Rapportage doorleefsessie Vrijwilligersbeleid	16 juni 2024
Presentatie participatiesessie Vrijwilligersbeleid	18 juni 2024
Verslag participatiesessie Vrijwilligersbeleid	18 juni 2024
Rapportage doorleefsessie Macropedius verplaatsing 3-ster	13 mei 2024
Rapportage doorleefsessie Macropedius openbaar gebied	27 mei 2024
Handelingskader participatieve gemeente Gemert-Bakel	14 maart 2024
Motie Dorpspartij – plan dorpsraad Gemert	14 maart 2024
Nota van zienswijzen Groenesteeg	2024
Visie Groenesteeg	2024
Plan van aanpak – evaluatie 2023 en doorkijk 2024	November 2023
Ontwikkelen participatieve werkwijze: toegroeien naar een participatieve organisatie: plan van aanpak	2023
Verordening Jongerenraad Gemert-Bakel	6 mei 2022
Samen Goed Doen: Coalitieakkoord 2022-2026	2022
Verordening cliëntenparticipatie gemeente Gemert-Bakel	2005

Organisatie	Documentnaam (extern)	Datum
VNG	Participatie binnen de Omgevingswet: een toelichting voor raadsleden.	2019
Vereniging van Rekenkamers	Veel gedaan, genoeg te doen; Metadossier en meta-analyse van 102 rekenkameronderzoeken naar participatie	2025

Bijlage D Casusbeschrijvingen van bestudeerde projecten

1- Macropedius College

Het Macropedius College is een middelbare school in Gemert. Het huidige gebouw van de school is verouderd en in 2021 heeft de Raad een motie aangenomen om scenario's en voorkeurslocaties te onderzoek voor een nieuw gebouw voor de school. Deze scenario's zijn in de jaren daarna uitgewerkt met hulp van verschillende onderzoeksbureaus en in 2024 heeft het college besloten dat de nieuwbouw op het sportpark Molenbroek komt. Daarvoor zijn er aanpassingen nodig in het openbaar gebied en moet er een nieuwe locatie gezocht worden voor het gebouw de Driester, waar een jeu de boules vereniging en twee vogelverenigingen in gevestigd zijn[40].

In het handelingskader dat de gemeente heeft opgesteld voor de participatie bij het deelproject voor het aanpassen van het openbaar gebied, staat uitgebreid beschreven wat het doel is, wie de regie heeft, wat de inhoudelijke kaders zijn, wie de stakeholders zijn en wat hun rol is (meedenken, meedoen, meebeslissen of meeweten). In februari 2024 heeft er een omwonendenavond plaatsgevonden. Er is toen een inventarisatie gemaakt van de problemen die er zijn met betrekking tot de huidige verkeerssituatie. Daarnaast is er opgehaald wat de verwachte problemen zijn die de komst van de school met zich mee brengt. In september 2024 is er een bijeenkomst geweest met het bewonerscollectief en andere omwonenden. In november is er een 'verkeersavond' geweest waarvoor alle belanghebbenden uitgenodigd waren. Het verkeerskundig bureau dat in opdracht van de gemeente schetsontwerpen heeft gemaakt, heeft tijdens deze avond de ontwerpen gepresenteerd. Met de aanwezigen is toen één schetsontwerp gekozen dat verder uitgewerkt zou worden tot een voorontwerp. In december is het voorontwerp weer gepresenteerd aan de belanghebbenden tijdens een tweede 'verkeersavond' en is feedback opgehaald, die het verkeerskundig bureau heeft verwerkt tot een definitief ontwerp. Het definitieve ontwerp in tijdens een 'verkeersavond' in februari 2025 gepresenteerd aan de belanghebbenden. Tenslotte heeft de gemeenteraad in april 2025 voorlopig ingestemd met het ontwerp en de maatregelen. Er is toen ook een motie aangenomen om een haalbaarheidsonderzoek te doen naar de locatie Time Out als mogelijk alternatief voor de nieuwbouw. Dit is naar aanleiding van zorgen bij omwonenden over de verkeersveiligheid bij de beoogde nieuwbouw locatie. Dit haalbaarheidsonderzoek loopt momenteel en wordt uitgevoerd door de gemeente in samenwerking met een aantal gespecialiseerde onderzoeksbureaus. Een besluit wordt aan het einde van dit jaar verwacht.

Voor het deelproject voor de verplaatsing van de huisvesting van de Driester hebben er in oktober 2024 gesprekken plaatsgevonden tussen de gemeente en de drie verenigingen van de Driester. In deze gesprekken is opgehaald wat de verenigingen nodig hebben voor de verplaatsing en wat hun wensen zijn.

Perspectief gemeente.

Uit documentatie blijkt dat de Macropedius projecten niet zijn uitgevoerd zoals afgesproken in de voorbereidingsrapportage. Dat zou te maken hebben gehad met het feit dat de participatiemakelaars nog onvoldoende in de positie waren gebracht en dat de organisatie nog moest wennen aan de rol van de participatiemakelaars.

De gemeente kijkt echter toch positief terug op de participatie bij de beide deelprojecten. In beide trajecten geeft de gemeente aan de participanten voldoende gesproken te hebben en opgehaald te

[40] Bron: Raadsbesluit: Definitieve locatiekeuze nieuwbouw Commanderij College Macropedius (1 februari 2024)

hebben waar hun wensen lagen met betrekking tot de projecten. Dit heeft de gemeente vervolgens ook gecommuniceerd via allerlei middelen, waaronder de gemeentelijke website en een nieuwsbrief. De gemeente geeft aan dat er in haar ogen qua participatie procesmatig geen grote verbeterpunten zijn. De avonden met omwonenden zijn door de gemeente als neutraal ervaren. Enerzijds zijn er goede gesprekken gevoerd over de inhoud van beide deelprojecten. Dit waren gesprekken met meerwaarde voor het project. Echter zijn er ook gesprekken gevoerd met mensen, die het niet eens waren met het belangrijkste uitgangspunt van het project, namelijk dat de school daar komt en de consequenties daarvan. Hierdoor was het moeilijk om constructief het gesprek te voeren met deze mensen en het met hen over de daadwerkelijke inhoud te hebben en erachter te komen waar hun wensen nu echt liggen. Volgens de gemeente hoort dit erbij. Het belangrijkste resultaat is dat de meningen van de mensen zijn opgehaald en dat is gelukt, ook al zijn niet alle meningen even constructief. Het proces van participatie wat van te voren afgesproken is, is gewoon goed volgens afspraak doorlopen. Op de voorbereiding en het verwerken van de avonden kijkt de gemeente dus positief terug. Er zijn geen tussenevaluaties geweest.

De input van de mensen voor het project van de verkeerssituatie is in een verslag gezet en op de website gezet. De participanten konden hierop ook nog aanvullingen doen. Daarnaast is deze input meegegeven aan het verkeersbureau en heeft dit bureau de tekeningen daarop aangepast, waar dit kon. Dit is vervolgens ook teruggekoppeld aan de omwonenden tijdens de laatste avond. Het uiteindelijke ontwerp is dus met hun input tot stand gekomen en voorgelegd aan de gemeenteraad. Dit is ook gebeurd met het project van de verplaatsing van de driester. Echter staan deze verslagen in verband met de privacy niet op de website.

Perspectief participanten.
Uit een artikel in het Gemerts Nieuwsblad komt naar voren dat er kritiek is vanuit buurtbewoners op de locatie van de nieuwbouw. Zij vrezen voor toenemende verkeersdrukte die gevaarlijke situaties kan veroorzaken. De bewoners kunnen zich niet vinden in de verkeersoplossingen die zijn voorgesteld in het definitieve ontwerp.[41] De respons op de door ons uitgezette enquête was met twee reacties zeer laag en daarmee niet representatief voor alle deelnemers. Toch leveren de antwoorden een aantal inzichten op. Zo geven beide respondenten aan dat het voor hen niet helemaal duidelijk was wat er precies van hen verwacht werd tijdens het participatieproces en op welke punten zij invloed konden uitoefenen. Tijdens de bijeenkomsten die beide deelnemers hebben bijgewoond hielp de informatie die de gemeente gaf wel bij het kunnen leveren van goede inbreng. Ook voelden deze twee deelnemers zich door de gemeente respectvol behandeld en zijn ze over het algemeen tevreden over hun deelname aan de bijeenkomsten.
Over het verloop van het proces zijn deze deelnemers echter minder tevreden. Het is voor de deelnemers niet helemaal duidelijk wat er precies met hun input gebeurd is. Ze voelen zich daardoor niet volledig gehoord en hadden graag betere terugkoppeling vanuit de gemeente gekregen. Nu gebeurde dat per mail en via de projectpagina op de website van de gemeente. Volgens de deelnemers duurde het lang voordat de terugkoppeling kwam. Deelname aan het participatietrajecten kostte de deelnemers de nodige tijd en inspanning, wat het des te belangrijker voor hen maakt om inzicht te hebben in wat dat heeft opgeleverd.
De deelnemers geven aan hun inbreng niet duidelijk terug te zien in het uiteindelijke plan, maar ook niet het gevoel te hebben dat deze zorgvuldig is meegewogen. Er is niet helder teruggekoppeld vanuit de gemeente hoe er precies met de inbreng is omgegaan en welke elementen daarvan wel of niet zijn

[41] Bron: https://www.gemertsnieuwsblad.nl/nieuws/algemeen/83021/wethouder-sportpark-eerst-en-anders-sleutelbosch-omwonenden-v

overgenomen. Eén van de deelnemers geeft aan ervoor open te staan om nog een keer mee te doen aan een participatietraject. Daarbij noemt de deelnemer als belangrijkste verbeterpunt de communicatie (zowel voorafgaand aan het project over de verwachtingen die de gemeente heeft van de participanten als tijdens het project in de vorm van terugkoppeling na een bijeenkomst). Bovendien is het wenselijk dat de verslaglegging vanuit de gemeente over hoe de inbreng van participanten al dan niet is meegenomen in het uiteindelijke resultaat. De andere deelnemer is niet van plan nog een keer mee te doen aan een participatietraject. De reden daarvoor is dat deze persoon het participatietraject te weinig een echte dialoog vond tussen gemeente en inwoners. De inwoners weten heel goed wat er in hun omgeving speelt en de gemeente zou meer gebruik moeten maken van deze kennis.

2- Het gemeentelijk vrijwilligersbeleid
In 2024 is er door de gemeente een vrijwilligersbeleid opgesteld, met als doel het behouden, versterken en ontwikkelen van het lokale, informele netwerk van vrijwilligers. De gemeente vond het belangrijk om ook vrijwilligers te betrekken bij de totstandkoming van dit beleid en heeft hiervoor een participatietraject opgezet. In het handelingskader dat de gemeente daarvoor heeft opgesteld staat uitgebreid beschreven wat het doel is, wie de regie heeft, wat de inhoudelijke kaders zijn, wie de stakeholders zijn en wat hun rol is (participeren, beslissen of regisseren).

De gemeente heeft samen met welzijnsorganisatie Lumens een eerste overzicht gemaakt van mogelijke knelpunten en oplossingen met betrekking tot vrijwilligers. Vervolgens is er een bijeenkomst geweest met een representatieve groep van vrijwilligers waarin deze bevindingen zijn getoetst. Daarbij was er ook de mogelijkheid om aanvullingen te doen. De gemeente heeft de input uit deze sessie verwerkt tot een concept beleidsplan en dit in een tweede bijeenkomst voorgelegd aan de groep vrijwilligers. Hieruit kwam een nieuwe versie van het beleidsplan, die vervolgens vier weken ter inzage heeft gelegen in het gemeentehuis en ook digitaal te raadplegen was. Gedurende die periode was er de mogelijkheid om een schriftelijke zienswijze in te dienen. Er is één zienswijze ingediend, waar de gemeente schriftelijk op gereageerd heeft. De zienswijze niet heeft geleid tot wijzigingen in het concept vrijwilligersbeleid, aangezien alle punten die benoemd werden ook al naar voren zijn gekomen tijdens de bijeenkomsten met de representatieve groep vrijwilligers.

Perspectief gemeente.
Vanuit de gemeente wordt er zeer positief teruggekeken op de participatie in dit project. De knelpunten en uitgangspunten die in het Vrijwilligersbeleid staan komen allemaal voort uit de inbreng die tijdens de participatiebijeenkomsten geleverd is. Zonder had de gemeente nooit een stuk kunnen schrijven wat zo aansluit op de praktijk en behoeftes van vrijwilligers(organisaties). De participatie was dus zeer waardevol.

Ook de bijeenkomsten met vrijwilligers zijn door de gemeente als zeer positief ervaren. Er was telkens een diverse groep vrijwilligers aanwezig, waardoor de gemeente inbreng kreeg vanuit verschillende hoeken. Naar idee van de projectleider heeft iedereen die aanwezig was ook inbreng kunnen leveren. De bijeenkomsten werden kundig geleid door een onafhankelijke moderator waardoor ze gestructureerd verliepen en iedereen aan het woord kwam maar het ook niet te langdradig werd. De gemeente heeft daardoor heel veel waardevolle inbreng kunnen ophalen. Een knelpunt, wat de vrijwilligers zelf in de laatste bijeenkomst ook aangaven, was dat er niet op alle drie de bijeenkomsten dezelfde vrijwilligers aanwezig waren (deze waren wel weer uitgenodigd). Dat maakte toch dat er niet helemaal volledig kon worden doorgebouwd op het voorgaande. Een goede inhoudelijke voorbereiding van de bijeenkomsten en een korte inleiding met terugblik zorgde er echter voor dat er

wel gewoon doorgepakt kon worden zodat er niet teveel in herhaling gevallen werd, maar er wel echt stappen konden worden gemaakt.

Dit was een van de pilotprojecten voor het nieuwe handelingskader. De projectleider geeft aan het werken met het handelingskader als prettig te hebben ervaren. Het zorgde ervoor dat ze van tevoren goed nadacht over het participatieproces en ze goed voorbereid het proces kon aangaan.

Er zijn niet echt officiële (tussen) evaluatiemomenten geweest van het project. Er is wel tussentijds overlegd over hoe het ging en bijgestuurd indien nodig. Daarnaast heeft de gemeente de deelnemers aan het eind van de tweede bijeenkomst een korte enquête laten invullen over het participatieproces. De reacties waren positief en de deelnemers van de participatie waardeerden de bijeenkomst met een gemiddelde van 7,8.

Perspectief participanten.
Acht mensen die hebben deelgenomen aan het participatietraject voor het vrijwilligersbeleid hebben de enquête ingevuld. De mogelijkheid om deel te nemen aan dit project kwam bij de respondenten onder de aandacht per mail of brief. De belangrijkste redenen voor de deelnemers om mee te doen aan het project waren dat ze graag hun stem wilden laten horen, dat ze ontevreden waren met de huidige situatie, dat ze het een belangrijk onderwerp vonden en dat ze iets wilden bijdragen aan de gemeente. Deelname uit nieuwsgierigheid of op aanmoediging vanuit de omgeving waren voor de helft van de deelnemers geen reden om mee te doen, voor de andere helft wel. Als aanvullende redenen om deel te nemen wordt genoemd dat de samenleving iets is wat je als inwoners samen maakt en als je hier dus iets aan wil veranderen moet je je stem laten horen.

De ervaringen van de respondenten in ons onderzoek met het participatietraject zijn wisselend. Het was niet voor alle deelnemers van tevoren duidelijk op welke punten zij invloed konden uitoefenen. Tijdens de bijeenkomsten werd er volgens de deelnemers wel genoeg informatie gegeven door de gemeente, op basis waarvan de deelnemers hun inbreng konden geven. De deelnemers voelden zich respectvol behandeld, maar niet iedereen voelde zich ook echt gehoord. Ook zijn er wisselende opvattingen over de gehanteerde werkvormen en communicatievormen: de helft van de deelnemers geeft aan dat deze niet optimaal werkten voor het doel. Deelname heeft de deelnemers over het algemeen echter niet veel tijd en inspanning gekost en ze werden goed op de hoogte gehouden over de voortgang van het traject. Resultaten werden teruggekoppeld per mail, al geven twee deelnemers aan geen terugkoppeling te hebben ontvangen. De helft van de deelnemers geeft aan tevreden te zijn met hun deelname en het verloop van het proces, de andere helft is dat niet. Met het resultaat van het participatietraject is ongeveer de helft van de deelnemers tevreden. De andere helft geeft aan hun inbreng niet terug te zien in het eindresultaat en niet het gevoel te hebben dat de inbreng van alle inwoners is meegewogen, wat niet bijdraagt aan het onderlinge vertrouwen tussen gemeente en inwoners. De helft van de deelnemers zou op basis van deze ervaring nog een keer mee willen doen aan een participatietraject. Twee deelnemers twijfelen nog en twee deelnemers zullen niet nog een keer meedoen. Zij hebben niet het gevoel dat hun deelname heeft bijgedragen aan het resultaat en ervoeren de mogelijkheden voor inbreng als te beperkt.

Aanvullend op de enquête hebben we gesprekken gevoerd met twee deelnemers, die in de enquête hadden aangegeven daarvoor open te staan. Ook in deze gesprekken werd benoemd dat de mogelijkheden voor inbreng beperkt waren, zeker tijdens de laatste bijeenkomst. Er was bovendien onduidelijkheid over waarom bepaalde vrijwilligersorganisaties uitgenodigd waren om deel te nemen en andere niet.

3- Gebiedsontwikkeling Wvg gebied Deel-Groenesteeg

In het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) heeft de gemeente Gemert-Bakel in 2021 op acht percelen het voorkeursrecht gekregen. Dat houdt in dat de gemeente de eerste partij is aan wie de percelen te koop aangeboden moeten worden. Na het vestigen van het voorkeursrecht heeft de gemeente maximaal drie jaar de tijd om een ruimtelijke visie uit te werken voor het betreffende gebied. Daarna kan de gemeente het perceel aankopen. Het gebied Deel-Groenesteeg is één van deze acht percelen. Er kunnen 600 tot 800 woningen gebouwd worden in dit gebied. In 2023 en 2024 is er gewerkt aan het opstellen van de ruimtelijke visie voor dit gebied. Hierbij zijn bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden betrokken.

Om te komen tot een ruimtelijke visie heeft de gemeente samen met een stedenbouwkundig bureau in 2023 twee omgevingsdialogen en een inloopavond georganiseerd met omwonenden, grondeigenaren, ondernemers en andere belanghebbenden. Tijdens de twee omgevingsdialogen in april en mei 2023 is er informatie gegeven door de gemeente over het doel, de achtergrond en het proces van het vraagstuk. Ook was er de mogelijkheid om vragen te stellen en kon men inhoudelijk meedenken met de gemeente. Met behulp van deze input is er een concept ruimtelijke visie opgesteld, die tijdens de inloopavond in november 2023 is gepresenteerd aan de deelnemers. Het concept bevatte enkel de hoofdlijnen, een gedetailleerde uitwerking van de plannen volgt pas na aankoop van het perceel. Tijdens de inloopavond konden de deelnemers in gesprek gaan met vakspecialisten van de gemeente en van het stedenbouwkundig bureau over diverse thema's uit de visie. Ze konden daarbij ook reacties en ideeën achterlaten. Deze reacties en ideeën zijn door de gemeente en het bureau vervolgens gebruikt om de concept ruimtelijke visie in de periode november 2023 tot maart 2024 verder aan te scherpen. Ook was er na de omgevingsdialoog nog de mogelijkheid om per mail een reactie te geven op de concept visie, die via de website van de gemeente kon worden ingezien. Het college van B&W heeft in juni 2024 ingestemd met de concept ruimtelijke visie zoals die er toen lag. Vervolgens heeft de visie in de zomer van 2024 nog zes weken ter inzage gelegen. Er zijn vier zienswijzen ingediend hierop, die aanleiding gaven om de visie op enkele kleine punten nog te wijzigen. De gemeenteraad heeft de ruimtelijke visie tenslotte vastgesteld in oktober 2024. De volgende stap voor de gemeente is het aankopen van het perceel en het wijzigen van het omgevingsplan, aangezien het Deel-Groenesteeg gebied momenteel nog een agrarische bestemming heeft. Bovendien moet de ruimtelijke visie de komende tijd verder worden uitgewerkt tot concrete plannen.

Perspectief gemeente.

Ondanks dat er destijds nog geen concreet handelingskader voor participatie lag, is er in dit project veel aandacht besteed aan participatie. Gedurende het opstellen van de ruimtelijke visie zijn er twee dialoogavonden en één inloopavond georganiseerd. Op deze manier hebben inwoners, ondernemers en andere geïnteresseerden op hoofdlijnen mee kunnen denken over de invulling van de ruimtelijke visie en zijn ze stap voor stap meegenomen tot er een definitieve visie lag. In dit project merkte de gemeente wel dat men het lastig vindt om op hoofdlijnen mee te denken. Men denkt al gauw heel concreet mee op straatniveau, terwijl de ruimtelijke visie een globale ontwikkelingsrichting weergeeft. Ondanks dat dit meerdere keren is aangegeven tijdens de omgevingsdialoog, blijft het volgens de gemeente voor inwoners toch lastig daar onderscheid in te maken.

De omgevingsdialogen en inloopavonden zijn volgens de gemeente goed verlopen. De participanten zijn vanaf het begin goed meegenomen in de aanleiding, het proces en de planning. Gedurende het proces hebben zij ook steeds voldoende gelegenheid gehad om input te geven en te reageren op

concept tekening. Zelfs buiten de dialoogavonden om kreeg men de gelegenheid om digitaal te reageren. Er is ook een projectenpagina opgetuigd, waar men steeds de laatste informatie kon/kan terugvinden.

Perspectief participanten.
Er zijn door de gemeente geen contactgegevens genoteerd van de deelnemers aan de omgevingsdialogen en de inloopavond. Daardoor is het niet mogelijk geweest om de enquête aan deze mensen te versturen. Wel hebben we de vier zienswijzen bekeken. Eén van deze zienswijzen ging specifiek over het participatieproces[42]. De gemeente geeft de volgende samenvatting van de zienswijze:
1. Indiener heeft de communicatie over het proces – waaronder de dialoogavonden – als onduidelijk ervaren. In het verlengde hiervan geeft indiener dat hij zich niet betrokken voelt en dat hij zijn inbreng niet terugziet in de ruimtelijke visie.
2. Verder brengt indiener in zijn zienswijze een groot aantal vragen naar voren, onder andere ten aanzien van de opwaardering van de Groenesteeg, de situering van de toekomstige woningen en het openbaar groen nabij zijn perceel. Indiener geeft aan dat deze vragen tijdens de dialoog- en inloopavonden onvoldoende beantwoord zijn.

De gemeente geeft de volgende antwoorden op de zienswijze:
1. Tijdens het opstellen van de visie hebben twee dialoogavonden en één inloopavond plaatsgevonden. Doel hiervan was om tot een breed gedragen ruimtelijke visie voor het Wvg-gebied te komen. We betreuren het dat indiener zich – ondanks onze oprechte inspanningen – niet gehoord en betrokken voelt. Ook betreuren wij het dat indiener de communicatie omtrent het proces (waaronder de dialoogavonden) als onduidelijk heeft ervaren.
2. Voorliggend programma betreft een visie op hoofdlijnen. We zetten hiermee een stip op de horizon en leggen de eerste ruimtelijke kaders vast. Veel zaken moeten nog nader worden onderzocht en uitgewerkt. Het overgrote deel van de vragen kunnen we pas beantwoorden als we verder zijn met de planvorming (opstellen van een stedenbouwkundig plan, vertalen ruimtelijke visie naar een wijziging van het omgevingsplan).

De gemeente heeft de volgende actie ondernomen naar aanleiding van de zienswijze:
Naar aanleiding van de ingediende zienswijze is indiener uitgenodigd voor een gesprek op het gemeentehuis, met als doel zoveel mogelijk vragen alsnog te beantwoorden en uitleg te geven over het vervolgtraject.

Ten behoeve van het onderzoek is navraag gedaan naar het verloop van dit gesprek. Het gesprek is destijds naar mening van de medewerkers van de gemeente prettig verlopen. Tijdens het gesprek bleek dat de kaders van de omgevingsdialoog voor de indiener niet voldoende helder zijn geweest. Ook had de indiener de verwachting dat er meer van zijn input terug te zien was in de uiteindelijke visie. Het gaat dan met name om input met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte. Het gesprek met de indiener is destijds gebruikt om een toelichting te geven op het proces (waarom een ruimtelijke visie, doel van de omgevingsdialoog en de vervolgstappen). De gemeente heeft daarbij gepoogd zoveel mogelijk vragen te beantwoorden en om zo goed mogelijk uit te leggen dat verschillende vragen in dit stadium nog niet te beantwoorden zijn. De gemeente staat namelijk nog aan het begin van de planvorming. Aan het einde van het gesprek gaf de indiener aan het te

[42] Bron: Nota van zienswijzen, paragraaf 3.4. Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-455387.html#cmp_B__content_o_1

waarderen dat de gemeente hem persoonlijk had uitgenodigd. Dit getuigt wat de gemeente betreft van een tevreden afhandeling, ondanks dat de indiener gehoopt had op meer duidelijkheid over de details, zoals hoeveel woningen er komen, welke typologieën, hoe de openbare ruimte wordt ingericht etc. Dit is echter, gelet op waar de gemeente nu staat in het proces, nog niet duidelijk en wordt in de volgende fases steeds meer duidelijk.

Tijdens een gesprek met een deelnemer aan een ander participatietraject kwam het project rondom de Groenesteeg ook ter sprake. Als positief punt over de participatie bij het project Groenesteeg noemt de deelnemer dat het op de juiste manier opgestart is, met de open vraag vanuit de gemeente over wat er in dit gebied moet komen. Op die manier kon er echt meegedacht worden door deelnemers, zonder dat er al te veel beperkingen waren. De deelnemer heeft bovendien een reactie op de concept visie ingediend bij de gemeente. De opmerkingen uit deze reactie zijn volgens de deelnemer ook verwerkt in de visie.

4- De cultuurvisie

In het coalitieakkoord 2022 is opgenomen dat er nieuw cultuurbeleid met een uitvoeringsagenda moet komen voor de gemeente. Dit is in 2024 gerealiseerd is samenwerking met cultuurmakers en stakeholders[43]. De komende jaren worden de acties die voortkomen uit het beleid verder uitgewerkt en uitgevoerd.

De cultuurvisie is tot stand gekomen met input van een adviesgroep, cultuurmakers, culturele verenigingen en groepen en diverse stakeholders in de gemeente. De adviesgroep bestond uit drie professionals die elk een andere discipline uit het culturele veld van Gemert-Bakel vertegenwoordigden: muziek, beeldende kunst en theater. Tijdens maandelijkse bijeenkomsten gaven zij gevraagd en ongevraagd advies op het cultuurbeleid. Daarnaast heeft er een bijeenkomst plaatsgevonden met 16 cultuurmakers die actief zijn in diverse disciplines. Ook is er een bijeenkomst geweest met 28 mensen die lid zijn van een culturele vereniging of groep. Ter voorbereiding op deze bijeenkomst hebben de deelnemers een enquête ingevuld. De resultaten hiervan dienden als basis voor het gesprek tijdens de bijeenkomst. Tenslotte zijn er gesprekken gevoerd met diverse andere stakeholders.

Perspectief gemeente.

De gemeente kijkt zeer positief terug op de participatie bij dit project. De gemeente heeft op diverse manieren informatie opgehaald bij stakeholders (middels de adviesgroep, bijeenkomsten, enquête, gesprekken). Het beleid komt ook volledig voort uit de opgehaalde inbreng. De gemeente heeft zo beleid kunnen maken dat aansluit op de praktijk en de behoeftes van het culturele veld. Vanuit het culturele veld heeft de gemeente ook positieve reacties terug gehad op het proces en het beleid.

Perspectief participanten.

De participanten die de enquête hebben ingevuld zijn ook positief over het participatieproces. Het was van tevoren duidelijk op welke punten ze invloed konden uitoefenen en de werkvormen tijdens de bijeenkomsten werden als positief ervaren. De participanten voelden zich gehoord en zijn tevreden over de terugkoppeling per mail door de gemeente. Ze noemen dit traject een goed voorbeeld van hoe de gemeente kan luisteren naar haar inwoners. Dit zou nog veel vaker moeten gebeuren. Eén van de respondenten geeft aan niet tevreden te zijn met het resultaat, maar het proces desondanks als positief te hebben ervaren.

[43] Zie ook *Cultuurbeleid Gemert-Bakel*, (2024).

Tijdens een verdiepend gesprek met één van de deelnemers kwam ook naar voren dat de ervaring met dit project overwegend positief is. De inbreng van participanten is terug te zien in het beleid en de betrokkenen hebben ook meegewerkt aan de uitwerking van het beleid, waardoor zij zich actief betrokken voelden bij het eindresultaat.

5- Woningbouw in Elsendorp Noord

In 2024 is door het college van B&W besloten om de woningbouwontwikkeling in Elsendorp Noord hoge prioriteit te geven. Het doel is om 80 tot 100 woningen te realiseren in de komende tien jaar. Na dit besluit van het college is er gestart met de planvorming voor het project. In 2024 en 2025 wordt de stedenbouwkundige visie gerealiseerd. Daarna volgen de planologische procedures en de uiteindelijke realisatie van de bouw. In de stedenbouwkundige visie wordt opgeschreven wat voor type wijk het dient te worden en hoe deze eruit komt te zien. Hierbij wordt ook het dorp betrokken, met het Dorpsoverleg Elsendorp als vertegenwoordiging van de inwoners en vast aanspreekpunt voor de gemeente. De rol van het Dorpsoverleg is het verzamelen van input, het vertegenwoordigen van de belangen van de dorpsgenoten en het ondersteunen van de gemeente bij het organiseren van bijeenkomsten om dorpsgenoten te informeren.
Stedenbouwkundig bureau SAB is sinds februari 2025 betrokken bij het project om samen met de gemeente en het Dorpsoverleg de stedenbouwkundige visie op te stellen.

In de periode januari 2025 tot april 2025 hebben er enkele gesprekken plaatsgevonden tussen de gemeente en de vertegenwoordigers van het Dorpsoverleg (met inbreng vanuit commissie 1500[44]). Op basis van de input die tijdens deze gesprekken is opgehaald is er een concept stedenbouwkundige visie opgesteld. Op 8 april 2025 heeft er een omgevingsdialoog plaatsgevonden, georganiseerd door de gemeente. Tijdens deze bijeenkomst met omwonenden zijn wensen en ideeën opgehaald. De opbrengst is door het stedenbouwkundig bureau uitgewerkt in twee schetsvarianten voor de nieuwe wijk. Tijdens een tweede omgevingsdialoog op 22 mei 2025 zijn deze twee schetsvarianten gepresenteerd aan de omwonenden. Vervolgens zijn de aanwezigen in kleine groepjes uiteengegaan om het gesprek te voeren over de sterke en minder sterke punten van beide ontwerpen.
Momenteel wordt er door het stedenbouwkundig bureau op basis van de opgehaalde reacties op de twee schetsvarianten en het gemeentelijke Programma van Eisen een stedenbouwkundig plan opgesteld. Dit concept stedenbouwkundig plan wordt tijdens een derde omgevingsdialoog in september 2025 voorgelegd aan de omwonenden. Vervolgens wordt er een definitief plan opgesteld dat aan het einde van het jaar ter vaststelling aan het college van B&W wordt voorgelegd.

Perspectief gemeente.

De gemeente geeft aan nog midden in dit participatietraject te zitten. Er hebben tot op heden twee omgevingsdialogen plaatsgevonden. In september vindt de derde en - voor nu - laatste dialoog plaats. De projectleider kijkt positief terug op de eerste twee dialoogavonden. De inwoners van Elsendorp zijn erg betrokken en denken graag op een constructieve manier mee.

Perspectief participanten.

De gemeente geeft aan structureel samen te werken met drie vertegenwoordigers van het Dorpsoverleg. Twee van de drie hebben de toegestuurde enquête ingevuld. Beide

[44] De commissie 1500 is een werkgroep in Elsendorp die als doel heeft het laten groeien van het aantal inwoners van Elsendorp naar 1500. De commissie is onderdeel van het dorpsoverleg.

vertegenwoordigers hebben het participatieproces als overwegend positief ervaren. Het was van tevoren duidelijk wat er van hen verwacht werd en op welke punten zij invloed konden uitoefenen. Ook de door de gemeente gehanteerde werkvormen en communicatiemiddelen werkten volgens de vertegenwoordigers goed. Ze voelden zich gehoord en werden op de hoogte gehouden van de voortgang van het traject. Terugkoppelingen werden via de mail of rechtstreeks via de projectleider gegeven. Beide vertegenwoordigers geven aan dat hun deelname aan het participatietraject veel tijd en inspanning kostte, maar dat ze tevreden zijn met het resultaat. Ze zien hun inbreng terug in het resultaat en zijn van mening dat ook de inbreng van de deelnemers aan de omgevingsdialogen zorgvuldig is meegenomen in het uiteindelijke plan. Beide vertegenwoordigers staan er op basis van deze ervaring voor open om nog een keer mee te doen aan een participatietraject. Ze zijn van mening dat het participatietraject voor Elsendorp Noord heeft bijgedragen aan het wederzijds vertrouwen tussen de gemeente en inwoners.

Bijlage E Dorpsraden

Dorpsoverleg De Rips
De Rips heeft ongeveer 1200 inwoners. Het bestuur van Dorpsoverleg De Rips bestaat uit zeven bestuursleden en is op zoek naar een achtste bestuurslid. Het bestuur fungeert als overlegorgaan tussen inwoners en gemeente, gericht op het verbeteren van de leefbaarheid en het welzijn in De Rips. Het bestuur vergadert één keer per maand. Er is een werkgroep genaamd Wit Gele Kruid Coöperatie die zicht richt op het welzijn van de inwoners. Daarnaast worden projecten gerealiseerd in samenwerking met andere partijen, afhankelijk van de draagkracht en benodigde betrokkenheid.

Dorpsoverleg Handel
In de dorpskern Handel wonen ongeveer 1800 mensen. Het bestuur van Dorpsoverleg Handel bestaat uit vier personen, waarbij één persoon op dit moment de rol van zowel voorzitter als penningmeester bekleedt. Het dorpsoverleg fungeert als aanspreekpunt voor de gemeente en is bij tal van ontwikkelingen betrokken, met name in een coördinerende rol. Er is geen specifieke informatie beschikbaar over de vergaderfrequentie van het bestuur. Het dorpsoverleg heeft de werkzaamheden verdeeld over diverse commissies. Deze commissies worden bemand door zowel leden van het dorpsoverleg als anderen binnen Handel. Het dorpsoverleg concentreert zich qua thema's vooral op wonen en verkeersveiligheid.

De Stem Van Bakel (DSVB)
Bakel is met zo'n 6000 inwoners na Gemert de grootste kern van Gemert-Bakel. Het dorpsoverleg van deze kern, genaamd De Stem Van Bakel (DSVB), kent zowel een dagelijks als algemeen bestuur, bestaande uit in totaal elf mensen. DSVB geeft 'inwoners zeggenschap over de eigen omgeving' en vervult een rol als gesprekspartner richting vertegenwoordigende instanties zoals de gemeente. Specifieke informatie over de vergaderfrequentie is niet beschikbaar. Er zijn zes werkgroepen binnen DSVB, namelijk: (1) Bospark Bakel, (2) cultuur, evenementen en toerisme, (3) ondernemen, (4) senioren, (5) veiligheid en openbare ruimte, (6) wonen, zorg, jongeren en welzijn.

Stuurgroep De Mortel
De Mortel heeft zo'n 1700 inwoners. Het dagelijks bestuur van Stuurgroep De Mortel bestaat uit vijf bestuursleden. De leden van de stuurgroep bestaan uit afgevaardigden van de vrijwilligersorganisaties in De Mortel. Stuurgroep de Mortel bedeelt zich een initiërende, faciliterende en informerende rol toe. De stuurgroep wil 'de katalysator' zijn voor inwoners om zaken geregeld te krijgen. Ze doen dit door organisaties en inwoners bij elkaar te brengen, inwoners over ontwikkelingen te informeren en fungeert als aanspreekpunt voor partijen als gemeente en de woningcorporatie. Het bestuur vergadert iedere maand, ook zijn er vergaderingen rondom specifieke thema's. Er zijn zes verschillende commissies.

Dorpsoverleg Elsendorp
Elsendorp is met zo'n 1100 mensen de kleinste kern qua inwoners van Gemert-Bakel. Dorpsoverleg Elsendorp kent zeven commissies met ieder hun eigen doelstellingen. In iedere commissie neemt een bestuursafgevaardigde deel. Het bestuur bestaat volgens de website uit tien personen en vergadert één keer per maand, algemene Dorpsoverlegvergaderingen vinden halfjaarlijks plaats. Het Dorpsoverleg faciliteert overleg tussen alle Elsendorpers, is een afspiegeling van de gemeenschap en fungeert als belangenvertegenwoordiger bij instanties als de gemeente.

Dorpsoverleg Milheeze

Milheeze heeft ongeveer 2300 inwoners. Het bestuur van Dorpsoverleg Milheeze bestaat op dit moment uit vijf personen en heeft een vacature openstaan voor een zesde. Het bestuur vergadert maandelijks en houden één tot twee keer per jaar een openbare Dorpsvergadering waar de actuele onderwerpen met de inwoners worden gedeeld. Het dorpsoverleg fungeert als schakel tussen inwoners en de gemeente. Het dorpsoverleg kent diverse aandachtsgebieden, ook wel werkgroepen genoemd, waaronder: zorg & welzijn, (verkeers)veiligheid, bouwen & openbare ruimte (centrumplan), speelvoorzieningen, buitengebied (vliegbasis de Peel), kermis, verenigingen, duurzaamheid en website & communicatie.

Bijlage F Verslagen omgevingsdialogen

Project	1	2	3	4	5
Datum	30-03-23	21-01-22	3-02-22	31-05-23	nov 2023
Verslag beschikbaar	ja	ja	ja	ja	ja
Vorm omgevingsdialoog	informatieavond	gesprek met drie belanghebbenden en onafhankelijk gespreksleider	digitale informatie-bijeenkomst	informatie-avond	direct contact met omwonenden, formulieren ter ondertekening met toelichting van initiatief.
Locatie en datum	ja	ja	ja	ja	**nee**
Genodigden	gedeeltelijk	**nee**, niet expliciet aangegeven wie er is uitgenodigd.	**nee**	ja	ja
Aanwezigen	ja	ja	gedeeltelijk	ja	nvt
Samenvatting en uitkomst gesprek	ja	ja	ja	ja	**nee**
Toezeggingen en hoe het plan is aangepast	ja, beschrijving van vervolgproces en hoe aanpassingen worden meegenomen	**nee**	gedeeltelijk	ja, beschrijving van vervolgproces en hoe aanpassingen worden meegenomen	ja
Hoe het verslag is teruggekoppeld	ja	ja	ja	ja	**nee**

Projecten:

1. Nieuwbouwplan Lochterweg in de Mortel
2. Realiseren van een brouwerij, Hollevoort 1 te Bakel
3. Hooghland Fase 2 te Bakel, nieuwbouw van een woonwijk
4. Woningbouw Groenendaal te Gemert
5. Jodenpeeldreef 2a in de Rips, wijziging varkenshouderij naar akkerbouwbedrijf en sloop oude stallen

Voor ieder project in bovenstaande tabel (de kolommen) wordt informatie over de inhoud van de verslagen gegeven. Voor de meeste omgevingsdialogen is niet bekend of de omgevingsdialoog verplicht was, deze hebben plaatsgevonden voor ingang van de Omgevingswet.
In twee van de verslagen (1 en 5) is niet te lezen welke aanpassingen ten opzichte van het oorspronkelijke plan zijn gemaakt. In deze verslagen wordt wel expliciet beschreven hoe het vervolgproces eruit zal zien en hoe de inbreng uit de omgevingsdialoog hierin zal worden meegenomen.