Rekenkamer
Gemert-Bakel
en Laarbeek

Rekenkamerrapport

Inwonersparticipatie in Laarbeek



Definitief

Maart 2026

Laarbeek
Waterpoort
van de Peel

PBLQ
verbinders in de
informatiesamenleving

Inhoudsopgave

Voorwoord 1

1. Conclusies en aanbevelingen 4
1.1 Onderzoeksresultaten in het kort 4
1.2 Beoordeling en beantwoording onderzoeksvragen 4
1.3 De bevindingen in breder perspectief 7
1.4 Conclusies en aanbevelingen 9
1.5 Bestuurlijke reactie 12
1.6 Nawoord van de rekenkamer 13

2. Inleiding 15
2.1 Aanleiding en context 15
2.2 Onderzoeksvragen en normenkader 15
2.3 Wijze van onderzoek 17
2.4 Leeswijzer 17

3. Het participatiebeleid van Laarbeek 18
3.1 Uitgangspunten van het beleid 18
3.2 De uitvoering van het beleid 21
3.3 Tussenbalans 23

4. Participatie in de praktijk 25
4.1 Inleiding 25
4.2 Ervaringen van participanten 25
4.2.1 Werkwijze 25
4.2.2 Inzichten uit de enquêtes 27
4.2.3 Verdieping van de inzichten 30
4.3 Ervaringen vanuit de dorps- en adviesraden 31
4.3.1 Over de dorpsraden 31
4.3.2 Over de adviesraden 33
4.3.3 Over de jongerenadviesraad 34
4.3.4 Over initiatieven uit de gemeenschap 35
4.4 De omgevingsdialogen 35
4.5 De positie van de raad 37

Bijlage A Onderzoeksvragen en deelvragen 39

Bijlage B Geïnterviewde personen 43

Bijlage C Bestudeerde documentatie 44

Bijlage D Casusbeschrijvingen van projecten 45

Bijlage E Dorpsraden 50

Bijlage F Verslagen omgevingsdialogen 52

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek naar inwonersparticipatie van de gemeente Laarbeek.

De laatste jaren heeft het thema inwonersparticipatie op grote belangstelling van de politiek kunnen rekenen. Op 14 oktober 2021 heeft de gemeenteraad het “Participatiebeleid Omgevingswet” aangenomen als hamerstuk. Dit beleid geeft kaders waarbinnen de gemeente Laarbeek zelf haar participatie vormgeeft bij projecten of plannen in de fysieke leefomgeving en stimuleert het voeren van de omgevingsdialoog door initiatiefnemers. Er is gekozen om het participatiebeleid in drie delen op te stellen:

1. Onderhavig participatiebeleid, vast te stellen door de gemeenteraad, die de kaders op hoofdlijnen weergeeft
2. Uitvoeringsbijlage voor (beleids-) medewerkers, waarin medewerkers een stappenplan en handvaten meekrijgen om het participatieproces op de juiste wijze vorm te geven en hierin de juiste afwegingen te maken
3. Uitvoeringsbijlage voor inwoners over de omgevingsdialoog, waarin inwoners en ondernemers handvaten meekrijgen om de omgevingsdialoog te voeren wanneer zij zelf met een initiatief aan de slag willen in de fysieke leefomgeving.

Het raadsbesluit riep het college van B&W op om actief aan de slag te gaan met het participatiebeleid en dit 1- of 2-jaarlijks te herijken.

Na het ophalen van onderzoeksuggesties vanuit de fracties en na overleg met de regiegroep heeft de rekenkamer in februari 2024 besloten om dit onderzoek naar inwonersparticipatie uit te gaan voeren, niet alleen voor Laarbeek, maar ook voor Gemert-Bakel.
Op 3 december 2024 heeft de rekenkamer overleg gevoerd met een klankbordgroep uit uw midden. 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. In 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 dorpsraden, deelnemers aan enkele participatieprocessen en niet in de laatste plaats een aantal 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 besproken.

Uiteindelijk heeft dat geleid tot een concept-feitenrapport dat 7 oktober aan de ambtelijke organisatie is gestuurd ter wederhoor. Eind oktober zijn opmerkingen bij de tekst ontvangen, die vervolgens 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.

Op 3 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, 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 het nawoord van de rekenkamer.
- 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 Laarbeek heeft met dit thema verder uit te voeren.

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

Deel 1 Bestuurlijke Nota

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Onderzoeksresultaten in het kort

De invoering van de Omgevingswet, en de in de wet verplicht gesteld participatie bij ingrepen in de openbare ruimte, vormde voor Laarbeek een belangrijke aanleiding om het participatiebeleid te actualiseren. Laarbeek besteedt in de verschillende beleidsdocumenten allerlei positieve woorden aan participatie. Mede door personele wisselingen is er in Laarbeek sprake van weinig continuïteit in de aandacht voor participatie. Bekendheid van de uitgangspunten, ambities en werkwijzen bij participatie binnen de organisatie laat te wensen over.
Laarbeek beschikt nog niet over een participatieverordening, die vanaf 1 januari 2027 verplicht is gesteld, ingevolge een nieuwe bepaling in de Gemeentewet (art. 150).[1]

Deelnemers aan participatietrajecten zijn wisselend tevreden over hun mogelijkheden om inbreng te hebben en over de doorwerking van die inbreng. Sommigen zijn tevreden, anderen minder. Deze laatste groep deelnemers stelt dat ze niet precies wisten wat van hun werd verwacht, of welke inbreng ze nu konden hebben.

Bestuursleden van de dorpsraden zijn positief over de interactie met de gemeente. Zij stellen dat ze makkelijk in contact kunnen komen met zowel de aandachtsfunctionaris als met leden van het college van B&W. Zij kunnen ook allen positieve resultaten noemen van hun samenwerking met de gemeente. Tegelijkertijd zien ze ook wel processen die schuren en waar sprake was van minder resultaat.
Ook bestuursleden van de Adviesraad Sociaal Domein en van de Cliëntenraad geven aan dat zij goede contacten onderhouden met de gemeente. Dat garandeert niet dat hun adviezen altijd opgevolgd worden.

Medewerkers van Laarbeek hebben weet van participatieprocessen die vanwege aanpassingen in de openbare ruimte plaatsvinden (omgevingsdialogen), maar volgen deze niet intensief. De kwaliteit van deze omgevingsdialogen is daarmee voor hun niet altijd goed te beoordelen. Beschikbare verslagen van deze dialogen zijn eveneens van verschillende kwaliteit.

Binnen de gemeente worden de opbrengsten van participatie overwegend positief beoordeeld. Tegelijkertijd is er maar weinig sprake van een structureel proces van leren en verbeteren. Daardoor kan de raad niet goed worden geïnformeerd over de gang van zaken en opbrengsten, waardoor de raad niet altijd de sturende en controlerende verantwoordelijkheden waar kan maken.

1.2 Beoordeling en beantwoording onderzoeksvragen

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

[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. 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.

Beleid	Oordeel
• De gemeentelijke organisatie van Laarbeek beschikt over een visie op het gebied van participatie;	Neutraal
• Deze visie is duidelijk en concreet geformuleerd;	Neutraal
• 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;	Neutraal
• Inwoners weten wat de gemeente van hen verwacht en hoe zij kunnen participeren;	Neutraal
• De gemeente monitort de uitvoering van het beleid rondom participatie;	Negatief
• Participatie heeft bijgedragen aan de totstandkoming en kwaliteit van een voorstel of beleid volgens zowel de participerende inwoners als betrokkenen binnen de organisatie;	Positief
• 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;	Positief
• Inwoners die hebben deelgenomen aan participatieprocessen zijn tevreden over het gevolgde proces;	Positief
Positie van de raad	**Oordeel**
• De rollen en taken van raadsleden bij inwonersparticipatie zijn duidelijk beschreven;	Negatief
• Raadsleden worden betrokken bij het formuleren of aanpassen van het beleid met betrekking tot participatie;	Negatief
• Raadsleden worden geïnformeerd over participatietrajecten en de uitkomsten hiervan;	Negatief
• 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. In het kader van de Omgevingswet heeft Laarbeek aandacht besteed aan het actualiseren van het participatiebeleid. Het desbetreffende document beperkt zich daarmee tot participatie in het kader van die wet. Verschillende medewerkers binnen de organisatie gaan er vanuit dat de in dit document vastgelegde uitgangspunten en werkwijzen betrekking hebben op al het participatiebeleid. Echter, in formele zin is dit niet het geval. Vandaar dat een positief oordeel over alle aspecten van het beleid niet mogelijk is. Tegelijkertijd is een negatief oordeel niet aan de orde, omdat er dus wel uitgangspunten bestaan, die

geacht worden een algemene geldingskracht te hebben.

De kwaliteit van de uitvoering wordt beperkt door het gegeven dat er geen duidelijk beleid en uitgewerkte richtlijnen en procedures zijn. Er wordt daardoor geregeld in deze categorie tot een ‘neutraal’ oordeel gekomen. De overwegend ‘beste bedoelingen’ met participatie pakken soms goed uit, soms minder. Wel is het zo dat medewerkers van de gemeente over het algemeen meerwaarde zien in de opbrengsten van participatie, vandaar dat daar het oordeel ‘positief’ is verstrekt.

Diezelfde ‘beste bedoelingen’ van de gemeente worden over het algemeen wel herkend en gewaardeerd door participanten. Overwegend hebben deelnemers, dat betreft zowel deelnemers aan specifieke trajecten als bestuursleden van dorpsraden en adviesraden, positieve ervaringen. Wat de raad betreft is het beeld overwegend negatief; zij worden maar weinig geïnformeerd over en betrokken bij het participatiebeleid. De raadsleden hebben zelf een binnen de raad breed gedeeld beeld over hun eigen positie en mogelijkheden. Een en ander is echter niet vastgelegd in het beleid. Vandaar dat het laatste oordeel op ‘neutraal’ uitkomt.

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

Deelvragen	
A.	**Wat is het beleidskader voor inwonersparticipatie?**
Antw.	Er is in Laarbeek geen sprake van een algemeen beleidskader voor participatie. Wel is er het nodige vastgelegd over participatie in het kader van de Omgevingswet. Dit beleid wordt geacht toepasbaar te zijn voor de hele organisatie.
B.	**Hoe is de uitvoering van inwonersparticipatie in de praktijk?**
Antw.	Over de uitvoering van participatie is weinig vastgelegd. Mede in combinatie met het gegeven dat het beleid niet duidelijk is vastgelegd, geniet het in de organisatie geen brede bekendheid. Dit leidt er toe dat medewerkers veel ruimte hebben om naar inzicht invulling te geven aan de uitvoering van het beleid.
C.	**Hoe tevreden zijn inwoners en gemeente met de participatie?**
Antw.	Zowel in een brede inventarisatie onder deelnemers aan participatietrajecten als in aanvullende gesprekken met deelnemers en bestuursleden van dorps- en adviesraden blijkt dat de tevredenheid varieert. Er zijn zowel positieve als minder positieve ervaringen.
D.	**Hoe wordt de raad betrokken en hoe vindt kaderstelling plaats?**
Antw.	De raad in Laarbeek heeft belangstelling voor participatie en ook opvattingen over de inrichting daarvan. Toch is de raad weinig betrokken bij het beleid. Na vaststelling van het participatiebeleid in het kader van de Omgevingswet heeft geen verdere kaderstelling plaatsgevonden.
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 en van antwoorden voorzien.

1.3 De bevindingen 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 Laarbeek te vergelijken met die in Gemert-Bakel. Immers, parallel aan Laarbeek is een vergelijkbaar onderzoek in Gemert-Bakel 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’[2] 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 Laarbeek gelijk aan die in Gemert-Bakel. 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 Laarbeek (en dus ook Gemert-Bakel) 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 Laarbeek 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.

In het onderzoek in Laarbeek was het de ambitie om initiatieven vanuit de gemeenschap zelf te inventariseren en te bestuderen. Die ambitie is er geregeld ook in andere onderzoeken. Maar net als in veel van die onderzoeken, blijven de opbrengsten beperkt. Gezien de bevindingen in andere onderzoeken is dat niet vreemd. Er wordt vaak gerefereerd aan overheidsparticipatie, maar in de praktijk is daar maar in heel weinig gemeenten sprake van. In Gemert-Bakel zijn die evenmin gepasseerd.

Er is vooralsnog in andere gemeenten niet zo vaak naar de gang van zaken in de omgevingsdialogen onderzoek gedaan. De opbrengsten daarvan in Laarbeek 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 staat de gemeente iets meer op afstand van het proces, en kan daardoor iets minder goed zelf de kwaliteit van een omgevingsdialoog beoordelen.
.
In Gemert-Bakel is er sprake van meer, langduriger en ook consequentere aandacht voor participatie. De borging van het participatiebeleid in de organisatie van Laarbeek, en daarmee ook in de uitvoering, is beperkter dan in Gemert-Bakel. Bekendheid van de uitgangspunten, ambities en werkwijzen bij participatie binnen de organisatie laat te wensen over. Laarbeek verschilt daarin overigens weinig van menige andere gemeente.

[2] 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 de uitvoeringspraktijk doen zich veel met andere gemeenten, waaronder ook Gemert-Bakel, vergelijkbare uitdagingen voor. Zo wordt in paragraaf 4.2.2 genoemd dat 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.

Binnen de gemeente Laarbeek worden de opbrengsten van participatie overwegend positief beoordeeld. Tegelijkertijd is er – sterk vergelijkbaar met bevindingen in andere gemeenten - maar weinig sprake van een structureel proces van leren en verbeteren.

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 afgeleid uit de lessen die uit de vele onderzoeken kunnen worden afgeleid. Het is ook de ervaring van zowel PBLQ als de rekenkamer dat 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. Hoewel sommigen in de organisatie er blijk van geven bekend te zijn met deze opgave en daar ook in hun werk aandacht aan besteden, is dit geen gemeengoed. 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 Laarbeek nog de nodige uitdagingen in het bevorderen van participatiebeleid dat breed in de organisatie wordt gedragen. Als gezegd, dat geldt wel voor meer gemeenten. De daaruit te trekken lessen zijn verwoord in de aanbevelingen in de volgende paragraaf.

1.4 Conclusies en aanbevelingen

De algemene conclusie uit dit onderzoek is feitelijk al in de vorige paragraaf gepasseerd. Binnen de organisatie van Laarbeek is er (te) weinig structurele 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 uitvoeringspraktijk blijken verschillende tekortkomingen. Er is nauwelijks 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 van de rekenkamer sluiten hierop aan.

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

Breder beleidskader

Conclusie: De gemeente Laarbeek heeft nog onvoldoende visie en duidelijk verwoorde rollen en taken ten aanzien van participatie.

Aanbeveling 1: Stel 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).[3]

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.

[3] 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 Laarbeek in de praktijk beperkt wordt geïnformeerd over participatie. De raad neemt geen sturende rol van betekenis aan.
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.[4]

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 de raad aan het college om structureel (tweejaarlijks) van informatie te worden voorzien over lopende participatietrajecten en hun opbrengsten.

Dit was al eerder besloten, maar wordt tot op heden niet uitgevoerd.

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.

[4] 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)

C. Aanbevelingen aan het college van B&W:

Sterkere organisatorische basis

Conclusie: De organisatie is positief aan de slag met participatie, maar erg ad hoc.

Aanbeveling 6: Wij adviseren om de projectgroep participatie en de groep van participatie-ambassadeurs (die momenteel een bescheiden omvang hebben) opnieuw op sterkte te brengen - dit zou gecombineerd kunnen worden. Ook vinden wij het wenselijk dat deelname aan trainingen zoals Factor C structureel onderdeel wordt van de professionalisering van medewerkers (en dat deze training geëvalueerd wordt).

Hiermee wordt het participatiebeleid beter intern verankerd en wordt binnen Laarbeek een cultuur bevorderd waarin participatie vanzelfsprekend is.

Leren en verbeteren

Conclusie: Wij constateren dat de gemeente Laarbeek ervaringen met participatie onvoldoende systematisch verzamelt. Na het participatietraject stopt het participeren meestal, er is weinig evaluatie.

Aanbeveling 7: 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 Laarbeek vaak onduidelijkheid ervaren over hun invloed en over de verwerking van hun inbreng.

Aanbeveling 8: 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 kan daarbij goede dienst doen.[5]

Aanbeveling 9: 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 dorps- en adviesraden in Laarbeek zich zeer betrokken voelen, maar wij zien ruimte om hun invloed en ondersteuning te versterken.

[5] 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 vooraf goed te managen.

Aanbeveling 10: Betrek de dorps- en adviesraden actiever en structureler bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid en ondersteun ze daarbij.

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

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

Aan: de Rekenkamer
Van: het college van burgemeester en wethouders
Betreft: Bestuurlijke reactie op **rapport Inwonersparticipatie in Laarbeek**
3 maart 2026

Geachte leden van de Rekenkamer,

Het college heeft met belangstelling kennisgenomen van het rapport van de rekenkamer naar inwonersparticipatie in de gemeente Laarbeek. Wij danken de rekenkamer en het onderzoeksbureau voor het uitgevoerde onderzoek en herkennen het geschetste beeld dat participatie binnen onze gemeente breed wordt onderschreven.
Ten aanzien van het bredere beleidskader kan het college zich vinden in de aanbeveling om te komen tot integraal participatiebeleid, hier zijn we ook al mee bezig. Hiertoe ziet het college een mooie koppeling met het al lopende proces om te komen tot een participatieverordening. Hier zal de gemeenteraad (evenals andere stakeholders uit de samenleving) vanzelfsprekend bij betrokken worden.

Het college herkent zich minder in het beeld dat het beleid en de werkwijze vooral gekoppeld zijn aan het ruimtelijk domein. Alhoewel de visie op participatie in het kader van de Omgevingswet door de gemeenteraad is vastgesteld, heeft de gemeente o.a. participatie via de Factor C methode verankerd in projectmatig werken. Een gemeentebrede werkwijze. Daarbij wordt al gewerkt met o.a. een startnotitie (een van de aanbevelingen van de Rekenkamer). Ook doen we veel op het gebied van participatie binnen het Sociaal Domein, hetgeen breder is dan de wettelijk verplichte participatieverordening.

Tot slot wenst het college op te merken dat participatie maatwerk moet (kunnen) zijn. Een onderwerp als participatie moet zich niet teveel laten vangen in checklijsten en regels. Wel verdient evaluatie, terugkoppeling en doorontwikkeling een goede borging. Ook voor deze aspecten is blijvend aandacht.

Vriendelijke groet,
Het college van burgemeester en wethouders,

Gemeentesecretaris	Burgemeester
J.W.M. van de Ven	L.A.G.P. van der Aa

1.6 Nawoord van de rekenkamer

De rekenkamer is blij dat het college van B&W het beeld herkent dat participatie in Laarbeek wordt onderschreven, met de kanttekening dat er helaas nog weinig aandacht is voor de continuïteit van deze aandacht: de bekendheid met de uitgangspunten, ambities en werkwijzen bij participatie laten te wensen over binnen de organisatie.

Dat onze aanbeveling om te komen tot een integraal participatiebeleid wordt onderschreven, doet ons deugd. Tot op heden was dat teveel toegesneden op het ruimtelijk domein. Ook werd er in andere domeinen ook al (projectmatig) rekening gehouden met participatiemethoden, zoals factor C. Waar het tot op heden aan ontbreekt is een gemeentebrede participatie-aanpak, die geborgd is in processen en afspraken. En daarbij (het college beaamt dit) verdient dan evaluatie en terugkoppeling op de participanten, de nodig aandacht. Tot op heden is die aandacht er onvoldoende.
Dat het college zegt hiermee al bezig te zijn, is prima. Maar dat zou dan wel tot een – ook door de gemeenteraad gedragen – opdracht moeten leiden, uitmondend in een nieuwe participatieverordening, die tot stand is gekomen in nauw overleg met stakeholders uit de samenleving, en een terdege bezinning op het ambitieniveau daarbij.

Wij hebben inmiddels kennis genomen van de Memo van het college (d.d. 3 februari 2026) aan het presidium, terzake (ter bespreking op 3 maart). Wij wijzen er expliciet op dat het aan de raad is om het ambitieniveau voor participatie te bepalen (voor de aangelegenheden, die de raad regarderen), en dat dat niet aan het college is voorbehouden. Of dat dat de “minimale variant” moet zijn, is dus ook aan de raad, niet aan het college.

Een korte reactie nog op de zin: “Een onderwerp als participatie moet zich niet teveel laten vangen in checklijsten en regels.”
Het klopt dat participatie geen afvinklijstje is, maar een proces van echte betrokkenheid. Checklijsten kunnen echter wel helpen als geheugensteun, kwaliteitsborging en zijn een tool bij evaluaties. Als er geen plattegrond is, kun je verdwalen.

Wij hebben vertrouwen dat de doorontwikkeling van het participatiebeleid door raad en college op de juiste wijze wordt aangepakt. Maar dat vergt wel een juiste aansturing en monitoring.

Deel 2 Feitenrapport

2. Inleiding

2.1 Aanleiding en context

De Rekenkamer van Laarbeek 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, de burgers participeren. Maar er kan ook sprake zijn van initiatieven vanuit de gemeenschap waar de gemeente een bijdrage aan kan leveren. 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 Laarbeek betreft dat met name de dorpsraden. Ook zijn er adviesraden actief, zoals de Adviesraad Sociaal Domein en de Cliëntenraad. 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 Laarbeek 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, als om initiatieven van inwoners zelf. Ook is ingegaan op de wisselwerking met de dorpsraden en op andere geïnstitutionaliseerde vormen van inspraak.

2.2 Onderzoeksvragen en normenkader

Bij aanvang van het onderzoek heeft de rekenkamer van Laarbeek de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Centrale onderzoeksvraag

Hoe geeft de gemeente Laarbeek 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 Laarbeek 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 van hen verwacht en hoe zij kunnen participeren; • De gemeentelijke organisatie 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 de deelvragen weer verschillende (sub-)deelvragen afgeleid. Deze zijn opgenomen in bijlage A.

2.3 Wijze van onderzoek

Bij aanvang van het onderzoek 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 Laarbeek 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 Laarbeek vergeleken met de bevindingen in een gelijktijdig uitgevoerd en vergelijkbaar onderzoek in Gemert-Bakel. Op basis daarvan worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

3. Het participatiebeleid van Laarbeek

In dit hoofdstuk wordt het beleid van Laarbeek 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 de Toekomstvisie van Laarbeek wordt geconstateerd dat de manier waarop de gemeente en inwoners samenwerken verandert. Het takenpakket van gemeenten is mede vanwege decentralisaties toegenomen. Daardoor is er voor inwoners en organisaties meer aanleiding om zich bezig te houden met het gemeentelijk beleid. De voortschrijdende digitalisering maakt het eenvoudiger voor inwoners om inbreng te hebben in dat beleid. Laarbeek kiest ervoor om niet terug te treden, maar juist samen te werken via de 'Laarbeekse methode': inwoners, ondernemers en organisaties worden betrokken bij het maken en het uitvoeren van beleid op basis van verschillende interactieve werkvormen. Daarbij geeft Laarbeek invulling aan een 'geregisseerd verantwoordelijkheidsmodel': de gemeente stelt doelen en randvoorwaarden, ondersteunt samenwerking en grijpt alleen in als het nodig is om het algemeen belang te bewaken.[7] Per situatie en per onderwerp bepalen raad en college welke rol zij voor de gemeente zien weggelegd.

In het bestuursakkoord 'Samen aan zet' (2022-2026) staat de ambitie beschreven om bewoners te betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van gemeentelijke plannen, waarbij de gemeente openstaat voor initiatieven vanuit de samenleving. Hierbij staan als afspraken genoemd dat de gemeente een participatieverordening opstelt, initiatieven uit de samenleving, waar nodig en mogelijk, ondersteunt en faciliteert en initiatiefnemers bij de beoordeling van plannen aanspreekt op het voeren van een zorgvuldige omgevingsdialoog.[8,]

In Laarbeek is er geen algemeen beleidsdocument voor participatie.[9] Wel heeft de gemeente Laarbeek in het kader van de Omgevingswet in 2021 aandacht besteed aan participatie. Immers, in de wet is vastgelegd dat bij ingrepen in het ruimtelijk domein belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld daarbij betrokken te worden. De gemeente moet daartoe beleid opstellen. Voor dit beleid is uiteindelijk wel een document opgesteld. Hoewel de aanleiding daarvoor ligt bij de (verplicht gestelde) participatie in het kader van de Omgevingswet, worden daarin uitgangspunten beschreven die bredere betekenis hebben dan louter het ruimtelijk domein.

Aan het opstellen van het participatiebeleid in het kader van de Omgevingswet ging in Laarbeek een raadpleging onder inwoners vooraf. Uit deze raadpleging kwam naar voren dat inwoners van mening verschillen over de mate waarin zij mogelijkheden ervaren om mee te praten over plannen en onderwerpen. Daarnaast gaven zij aan vooral betrokken te willen worden wanneer een plan gevolgen

---

7 Gemeente Laarbeek (2022). Toekomstvisie Laarbeek *Samen daadkrachtig en energiek naar 2030*, p.30.

8 Gemeente Laarbeek (2022). Bestuursakkoord *Samen aan zet! (2022-2026)*, p.9. Zie ook: Gemeente Laarbeek (2023). *Kadernota 2023*, p.7. Volgens één van de betrokken ambtenaren berust de verwijzing naar het opstellen van een participatieverordening in het bestuursakkoord op een toentertijd opgetreden misverstand. Het was de bedoeling om te verwijzen naar de ontwikkeling van participatiebeleid, niet om een nieuwe verordening aan te kondigen.

9 In 2003 heeft de gemeente een inspraakverordening vastgesteld. Hierin wordt de (wettelijk verplichte) mogelijkheid voor belanghebbenden beschreven om in te spreken bij voorgenomen besluiten door de verschillende bestuursorganen binnen de gemeente. Inspraak is echter slechts een vrij beperkte invulling van participatie.

heeft voor hun woonomgeving, impact heeft op hun eigen leefomgeving of wanneer de locatie van het plan dichtbij is.[10] Het uiteindelijk opgestelde participatiebeleid maakt onderscheid in drie delen:

De drie onderdelen van het participatiebeleid van Laarbeek

Participatiebeleid	*Uitvoeringsbijlage voor (beleids)medewerkers*	*Uitvoeringsbijlage voor inwoners en ondernemers*
In dit deel wordt in het algemeen beschreven wat participatie inhoudt in het kader van de Omgevingswet, welke verschillende rollen er voor de gemeente te herkennen zijn en welke visie en kaders de gemeente stelt op het gebied van participatie in de fysieke leefomgeving.	Dit deel wordt ook wel Afwegingskader participatie genoemd en bestaat uit een stappenplan en handvatten om een participatieproject op de juiste wijze vorm te geven en hierin de juiste afwegingen te maken.	Dit deel Handreiking omgevingsdialoog genoemd en betreft een handreiking voor inwoners en ondernemers. Het bestaat uit handvatten om de omgevingsdialoog te voeren wanneer zij zelf met een initiatief aan de slag willen in de fysieke leefomgeving.

Participatiebeleid

In het vierde hoofdstuk van het participatiebeleid wordt de visie van de gemeente op participatie beschreven. Deze visie bestaat uit vijf uitgangspunten die gelden voor ieder participatietraject[11]:

Visie op participatie: vijf uitgangspunten

1. Participatie is maatwerk
2. We zijn duidelijk in communicatie en leggen vooraf uit wat de verwachtingen zijn
3. Een omgevingsanalyse is belangrijk
4. We betrekken alle groepen uit de samenleving
5. We koppelen de uitkomsten van een participatietraject altijd terug

Gesteld wordt dat een participatietraject vormvrij is. Het beleid dient ruimte te bieden voor maatwerk en eigen inbreng van de participanten. Wel wordt er in het document genoemd dat er een aantal algemene stappen gelden die altijd doorlopen moeten worden. Zo moet er vooraf in beeld worden gebracht welke partijen betrokken zijn bij het project of plan en welke invloed zij hebben in het traject. Hiervoor maakt de gemeente gebruik van de Factor-C methode, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen de participatieniveaus ‘meeweten, meedenken, meewerken, meebepalen.’[12] Het derde uitgangspunt, ‘een omgevingsanalyse is belangrijk’, is specifiek bedoeld voor ruimtelijke plannen. De andere uitgangspunten zouden ook voor andere participatietrajecten kunnen gelden. Ze vormen de basis voor de nadere uitwerking van de aanpak in Laarbeek. Er is geen blauwdruk voor participatie, wel zijn er een aantal voorwaarden waar altijd rekening gehouden mee moet worden.[13]

Uitvoeringsbijlage voor (beleids)medewerkers

In het beleid wordt vervolgens beschreven hoe de participatie in het kader van de Omgevingswet ingevuld dient te worden. Als de gemeente het initiatief neemt om een omgevingsvisie op te stellen, geldt daarbij een motiveringsplicht. Dit betekent dat de gemeente moet aangeven hoe zij de

[10] Gemeente Laarbeek (2021). *Rapportage raadpleging – Participatie in de gemeente Laarbeek*.
[11] Gemeente Laarbeek (2021). Participatiebeleid gemeente Laarbeek – *Visie op participatie – Omgevingswet*, p.7.
[12] Gemeente Laarbeek (2021). Participatiebeleid gemeente Laarbeek – *Visie op participatie – Omgevingswet*, p.6.
[13] Gemeente Laarbeek (2022). Projectplan Participatie strategisch frame *Samenwerken aan de Samenleving*.

samenleving betrokken heeft bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Bij het opstellen van een omgevingsplan geldt in aanvulling op de motiveringsplicht achteraf, ook een verplichting tot kennisgeving vooraf. Dit houdt in dat het college van B&W bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen aangeeft hoe participatie wordt vormgegeven. In de 'Uitvoeringsbijlage voor (beleids)medewerkers' (ook wel: Afwegingskader participatie) is een stappenplan opgenomen om te komen tot een participatieplan.[14] Hierin staan de volgende vragen centraal: Leent het project of plan zich voor participatie? Wat is het doel van participatie? Op welke wijze zetten we participatie in? Het stappenplan kent de volgende onderdelen:

De vijf stappen in het afwegingskader participatie

1. Afweging wel/geen participatie	• Biedt het plan of project voldoende (beleids-)-ruimte voor participatie? • Is het onderwerp geschikt voor inwoners om over mee te denken? • Is er voldoende tijd om te participeren? • Is er voldoende rekening gehouden met ambtelijke middelen om participatie in te zetten? • Heeft het plan of project impact op belanghebbenden en hun leef- of werkomgeving?
2. Wat wil je bereiken met participatie?	• Formuleer een doel ○ Houd rekening met de beleidsfase
3.1 Wie betrek je?	• Breng in kaart welke inwoners, organisaties er betrokken zijn bij je plan of project • Wat doe je met een ingewikkeld speelveld? ○ Gebruik de Factor-C methode
3.2 Wat is het participatieniveau?	• Bepaal de mate van invloed van de betrokkenen op het project of plan (meebeslissen, co-creëren, adviseren, raadplegen, informeren) • Bepaal of het participatieniveau voor alle betrokkenen hetzelfde is
4. Welk participatiemiddel zet je in?	• Kies een geschikt participatiemiddel (raadpleeg de participatiewijzer) ○ Houd rekening met de beleidsfase
5. Evaluatie	• We koppelen de uitkomsten van een participatietraject altijd terug ○ Intern en/of extern

Het aldus geformuleerde participatiebeleid is in elke fase van de beleidscyclus van toepassing. Zo wordt in het afwegingskader gesteld dat er bij het formuleren van het doel en het kiezen van een geschikt participatiemiddel rekening moet worden gehouden met de beleidsfase (beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling). Daarnaast staat er genoemd dat na het afronden van het participatietraject de uitkomsten altijd worden teruggekoppeld. Om de evaluatie te faciliteren is er een evaluatieformulier opgesteld.

Uitvoeringsbijlage voor inwoners en ondernemers
Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning (of formeel verzoek voor wijziging van het omgevingsplan) is de initiatiefnemer zelf verantwoordelijk voor het naleven van de participatieregels. Als de omgevingsvergunning past in het omgevingsplan is participatie gewenst, maar niet verplicht. Als de omgevingsvergunning afwijkt van het omgevingsplan (ook wel: buitenplanse

[14] Gemeente Laarbeek (2022). *Afwegingskader participatie*.

omgevingsplanactiviteit of BOPA), kan de gemeenteraad participatie (lees: het voeren van de omgevingsdialoog) verplicht stellen. In Laarbeek heeft de gemeenteraad hiervoor categorieën van activiteiten aangewezen. Er worden op voorhand geen categorieën van activiteiten uitgesloten van de omgevingsdialoog. Bij deze verplichte participatie gelden dezelfde inhoudelijke regels als bij vrijwillige participatie. Het verschil met de vrijwillige participatie is als de initiatiefnemer niet kan aantonen dat er aan participatie is gedaan, de gemeente kan besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen. De gemeente betrekt de informatie over de participatie (lees: het verslag van de omgevingsdialoog) bij de besluitvorming. De manier waarop aan participatie gedaan wordt is wederom vormvrij. Er is geen afvinklijstje te geven dat op elke activiteit van toepassing is. Een eerste versie van het stappenplan voor initiatiefnemers om participatie vorm te geven werd opgenomen in de Omgevingsvisie Buitengebied Laarbeek.[15] Dit stappenplan bestond toen nog uit vier stappen en is later verder uitgewerkt tot een zes stappenplan in de 'Uitvoeringsbijlage voor inwoners en ondernemers'[16] (ook wel: Handreiking omgevingsdialoog):

Handreiking omgevingsdialoog: zes stappen
Stap 1: Bepaal de omgeving (wie is er betrokken?)
Stap 2: Nodig de omgeving uit
Stap 3: Ga het gesprek aan
Stap 4: Ga aan de slag met de inbreng van de omgeving
Stap 5: Maak een verslag en stuur dit naar de omgeving
Stap 6: Voeg het verslag toe bij je stukken voor de gemeente

Naast de zes stappen worden er in de handreiking ook tips gegeven, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende fasen van het traject (voorbereiding, uitvoering en terugkoppeling). Ook worden randvoorwaarden benoemd en manieren beschreven waarop de initiatiefnemer de omgeving kan betrekken ("gereedschapskist").

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. Hiermee wordt tevens een begin gemaakt met de beantwoording van onderzoeksvraag B, *de uitvoering van het beleid in de praktijk*.

In de gevoerde gesprekken zijn het belang en de meerwaarde van participatie door al deze respondenten onderschreven. Zo is genoemd dat het vandaag de dag ondenkbaar zou zijn als de gemeente beleid zou ontwikkelen zonder belanghebbenden daarbij te betrekken. Niet alleen zouden die belanghebbenden dat niet accepteren, hun inbreng draagt naar mening van de respondenten bij aan het draagvlak voor dat beleid en vertrouwen in de lokale overheid. Naar mening van de respondenten zouden er, indien er besluiten worden genomen zonder inwoners te betrekken, direct vragen daarover worden gesteld door ofwel de betrokken portefeuillehouder of anders wel in de raad. Als het gaat om collegebesluiten moet ook expliciet worden aangegeven of en hoe de belanghebbenden daarbij betrokken zijn geweest.

[15] Gemeente Laarbeek (2021). Omgevingsvisie Buitengebied Laarbeek *Zonder ruimte geen beweging*, p.107.
[16] Gemeente Laarbeek (2022). *Handreiking omgevingsdialoog.*

Behoudens hetgeen dat in het kader van de Omgevingswet is uitgewerkt, is er geen beleid met betrekking tot participatie vastgelegd. Verschillende medewerkers van de gemeente geven aan niet bekend te zijn met algemene uitgangspunten van de gemeente voor participatie. De uitvoeringsbijlage voor de medewerkers, die bij de besluitvorming over de Omgevingswet is opgenomen, is in de gesprekken zelden genoemd. Tegelijkertijd noemt menigeen dat participatie geen blauwdruk kan zijn. Elk proces is anders. Dan is het ook niet altijd nodig of nuttig om veel beleid vast te leggen, waaronder allerlei procedures. Naar mening van deze respondenten is het veel belangrijker dat medewerkers zich bewust zijn van het belang van participatie en daar uit eigen initiatief invulling aan geven.

Formeel bestaat er binnen de organisatie een projectgroep die het beleid verder ontwikkelt en uitdraagt. De projectgroep heeft onder meer een nieuwe participatieverordening in voorbereiding. Deze staat inmiddels in casco klaar, gebaseerd op de VNG modelverordening. Met de ambassadeurs participatie zal in het najaar van 2025 besproken worden hoe ze hier in Laarbeek invulling aan willen geven. Vanwege personele wisselingen kent de projectgroep momenteel een bescheiden samenstelling. Daardoor is er weinig voortgang geboekt. Het voornemen is om de projectgroep weer op sterkte te brengen. Naast de projectgroep hebben binnen de organisatie enkele medewerkers de rol van ambassadeur ten behoeve van participatie. Volgens de oorspronkelijke plannen zou het gaan om zo'n vijftien medewerkers. In hun rol als ambassadeur kunnen ze binnen hun afdeling aandacht vragen voor participatie en initiatieven ondersteunen of adviseren. Ook komen de ambassadeurs enkele keren (gemiddeld zo'n twee keer per jaar) bijeen om ervaringen te delen, ook om zo goede werkwijzen te onderscheiden. De projectgroep heeft ook regelmatig contact met de ambassadeurs om het beleid te toetsen. Ook voor deze groep van ambassadeurs geldt dat deze momenteel een bescheiden omvang kent. Voor menige medewerker is de aanwezigheid van ambassadeurs voor participatie in de organisatie onbekend.

Op het eerste gezicht is er weinig vastgelegd met betrekking tot de concrete invulling van participatie. Als er iets is vastgelegd blijkt dat bij verschillende medewerkers weinig bekend. Wel is het zo dat in de binnen Laarbeek voorgestane werkwijze bij projectmatig het handelingskader voor participatie daarin is verwerkt.
Maar al met al hebben de medewerkers de nodige ruimte om naar eigen inzicht invulling te geven aan participatie door belanghebbenden. De medewerkers kunnen desgewenst advies inwinnen bij de leden van de projectgroep of de ambassadeurs. Ook de afdeling communicatie kan adviseren over de interactie met de inwoners. In dit verband is in de gesprekken met medewerkers door hen geregeld verwezen naar de Factor C-training, die elke medewerker van de organisatie kan volgen. Die training is bedoeld om de communicatie en interactie met inwoners te versterken. De training is niet verplicht is gesteld voor medewerkers die geregeld met participatie te maken hebben. Maar degenen die de training beheren noemen dat er binnen de organisatie veel animo voor bestaat. Dit jaar organiseert de gemeente twee basistrainingen Factor C, beide met twaalf deelnemers, die direct vol zaten. Er is een wachtlijst voor de training waar op dit moment (september 2025) twee collega's op staan. De trainingen worden via het intranet aangekondigd en medewerkers worden hier actief op gewezen. Volgend jaar wordt er waarschijnlijk één volledige basistraining georganiseerd, aangevuld met teamgerichte sessies op maat. Op dit moment is de begeleiding van Factor C-sessies nog grotendeels afhankelijk van één trainer, wat als kwetsbaar kan worden ervaren. Daarom worden er enkele collega's opgeleid tot facilitator, zodat Factor C breder kan worden toegepast in de organisatie. Verder wordt in het inwerkprogramma van nieuwe medewerkers benadrukt dat Laarbeek het belangrijk vindt dat inwoners en andere belanghebbenden worden betrokken bij het gemeentelijk beleid.

In de gesprekken geven medewerkers aan meerwaarde te zien in participatie. Er passeren dan aandachtspunten die wellicht anders gemist waren. Ook leidt het tot meer draagvlak. Maar in de praktijk zien medewerkers toch ook wel beperkingen. Zo wordt genoemd dat aan bijeenkomsten die worden belegd in het kader van participatie vaak personen deelnemen die ook al op andere wijzen – bijvoorbeeld via de dorpsraden – in contact staan met de gemeente. In dat verband wordt wel genoemd dat de opkomst wordt gekenmerkt door veel 'usual suspects'. In die situatie zijn er wel twijfels of de inspanningen die moeten worden gedaan om de participatie te laten plaatsvinden wel opwegen tegen de opbrengsten.

In paragraaf 3.1 is genoemd dat er een formulier is ontwikkeld als ondersteuning voor de evaluatie van participatieprojecten. Dit formulier bevat onder meer enkele aandachtspunten die betrekking hebben op de inbreng van belanghebbenden. Maar de typering en beoordeling van deze inbreng kunnen door de betrokken medewerkers zelfs worden gedaan. De ervaringen van de belanghebbenden zelf worden niet geïnventariseerd. In de praktijk blijkt overigens dat zo'n formulier zelden tot nooit wordt ingevuld, ook omdat menige medewerker onbekend is met het bestaan van dit formulier. Meer in algemeen betekent dit dat ervaringen met participatie, behoudens in de bijeenkomsten van de ambassadeurs, niet structureel worden geïnventariseerd. Ook is er geen sprake van een vast proces om op basis van de ervaringen te leren en te verbeteren.

Als het gaat om het betrekken van inwoners bij het beleid is ook het bestaan van een inwonerspanel relevant. Inwoners vanaf zestien jaar kunnen zich aanmelden om met enige regelmaat vragen over relevante maatschappelijke thema's te beantwoorden. Eerdere samenwerking met een toenmalig uitvoerend bureau is enkele jaren terug beëindigd. Sinds 1,5 jaar geeft een nieuw bureau invulling aan dit panel.[17] Momenteel is er een campagne om meer jongeren in de gemeente te motiveren deel te nemen aan het inwonerspanel.

3.3 Tussenbalans

Er is beleid met betrekking tot participatie in Laarbeek vastgelegd. Dit beleid, waarover in 2021 besluitvorming heeft plaatsgevonden, is opgesteld in het kader van de Omgevingswet. Deze wet kent de verplichting om dergelijk beleid te formuleren en vast te leggen. Daarmee was dit beleid oorspronkelijk vooral verbonden met het ruimtelijk domein. Tegenwoordig kent het een organisatiebrede toepassing.
Bij het gros van de medewerkers is niet tot nauwelijks bekend dat er participatiebeleid bestaat en welke spelregels daarin zijn opgenomen. Zelfs de aanwezigheid van een projectgroep en een groep van ambassadeurs voor participatie leveren nauwelijks een bijdrage aan de bekendheid van dit beleid. Vanwege personele veranderingen hebben beide groepen momenteel ook een zeer bescheiden omvang.

Volgens directbetrokkenen bij het participatiebeleid zijn vastgelegde uitgangspunten en procedures niet essentieel. Zij benadrukken dat de medewerkers als vanzelfsprekend bereid moeten zijn om inwoners en andere belanghebbenden te betrekken bij voorgenomen beleid. Naar hun mening is dat ook de algemene houding van de medewerkers van Laarbeek. Deze cultuur wordt bevorderd door het mogelijk te maken dat medewerkers deelnemen aan Factor C, een communicatietraining om de interactie met de inwoners te stimuleren. Bovendien wordt gesteld dat het college van B&W altijd zal informeren of bewoners in de gelegenheid zijn gesteld hun mening te geven. Verder is genoemd dat

[17] Zie www.laarbeek.nl/inwonerspanel

het bestaande beleid met betrekking tot participatie aan de orde komt tijdens het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers. Ook is dit beleid verwerkt in de handleiding voor projectmatig werken.

Er bestaan wel ambities om het participatiebeleid verder te ontwikkelen, maar de personele capaciteit om dat mogelijk te maken is momenteel beperkt.

4. Participatie in de praktijk

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de ambities van Laarbeek 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 voor twaalf recente participatieprojecten de deelnemers – voor zover hun gegevens 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 is de gang van zaken bij een aantal projecten nader verkend.

Naast participatieprojecten vervullen de dorpsraden en de adviesraden een belangrijke rol in de interactie tussen gemeente en lokale gemeenschap. Daarom hebben 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 initiatiefnemen 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 Laarbeek 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 gevoerd 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 elf projecten.[18] Het betreft projecten die relevant zijn

[18] 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. Overigens beschikte de gemeente niet altijd over een volledig overzicht van deelnemers.

voor uiteenlopende beleidsterreinen (fysiek, sociaal en economisch domein). Geen van de onderzochte projecten heeft betrekking op een initiatief vanuit de gemeenschap. Daarnaast zijn ook de leden van de Adviesraad Sociaal Domein benaderd.

De projecten waarvoor de vragenlijst is uitgezet betreffen:

#	Projectnaam	Startjaar	Aantal deelnemers	Verzonden aan	Respons
1	Haalbaarheids-onderzoek Gulden Energie	2022	10 werk-/klankbordgroep leden	Alle werk-/klankbordgroep leden (10)	2
2	Ontwikkelplan Warmtenet	2023	10 werk-/klankbordgroep leden	Alle werk-/klankbordgroep leden (10)	3
3	Herstraten en bomen vervangen wijk Opstal	2022	50 digitale respondenten	Alle digitale respondenten (50)	17
4	Vaststellen Programma Toerisme en Recreatie 2023-2027	2023	*Niet helder hoeveel mensen er hebben deelgenomen aan het volledige participatietraject.*	10	3
5	Mobiliteitsvisie	2024	Circa 100 deelnemers.	*Niet bekend*.	1
6	Verkeersveiligheid (i.s.m. de dorpsraden)	Doorlopend	Circa 10 deelnemers (werkgroep verkeer)	10	2
7	Windmolens	-	Omgevingsdialoog: 31. Aanmeldingen nieuwsbrief: 22. Expert organisaties: 4.	53 (Omgevingsdialoog + nieuwsbrief)	4
8	Snelfietsroute/-paden	-	Naar schatting circa 200-300 deelnemers in het gehele proces.	*Niet bekend*.	3
9	Uitbreiding winkelplein in Beek en Donk	2022	*Niet bekend*.	0	0
10	Ontwikkeling ontmoetingscentrum Beek en Donk	2023	• Werkgroep: 18. • Structurele gebruikers die niet in de werkgroep zitten: 16. • Enquête: ingevuld door 104 personen, maar daar zijn geen gegevens van beschikbaar.	34 (werkgroep + structurele gebruikers die niet in de werkgroep zitten)	5
11	Beleid regulier peuterwerk en voor- en vroegschoolse educatie	2023	Buiten de 3 aanbieders van educatie, niet bekend of er verdere deelnemers zijn.	3	2
12	Adviesraad Sociaal Domein	Doorlopend		9	5
TOTAAL					**47**

In totaal hebben 50 respondenten de vragenlijst ingevuld. Drie van deze respondenten hebben de vragenlijst ingevuld voor een “project” dat geen deel uitmaakte van de voorselectie, namelijk de Cliëntenraad (Participatiewet). De grootste groep respondenten bevindt zich in de leeftijdscategorie 61-70 jaar (42%), gevolgd door de leeftijdscategorie van 70 jaar en ouder (34%). Daaruit is af te leiden dat ongeveer een kwart van degenen die gereageerd hebben 60 jaar of jonger is. Een deel van de respondenten heeft deelgenomen aan meer dan één van de bovenstaande participatietrajecten. Om die reden is in de vragenlijst nader uitgevraagd op welk traject hun antwoorden betrekking hadden.

De respons per project varieerde sterk. Voor het project *Herstraten en bomen vervangen wijk Opstal (2022)* was de respons het grootst: zeventien respondenten vulden voor dit project de vragenlijst in. Voor het project *Beleid voor regulier peuterwerk en voor- en vroegschoolse educatie* was de respons het laagst: slechts twee respondenten gaven aan dit traject te hebben deelgenomen. In veel gevallen bleek de gemeente slechts van een beperkt deel van de deelnemers contactgegevens te hebben. De resultaten zijn daarmee niet representatief voor de afzonderlijke projecten. Maar dat was ook niet de intentie van deze activiteit. Het voornaamste doel van de vragenlijsten was om een algemeen beeld te krijgen van ervaringen van deelnemers in verschillende participatietrajecten.

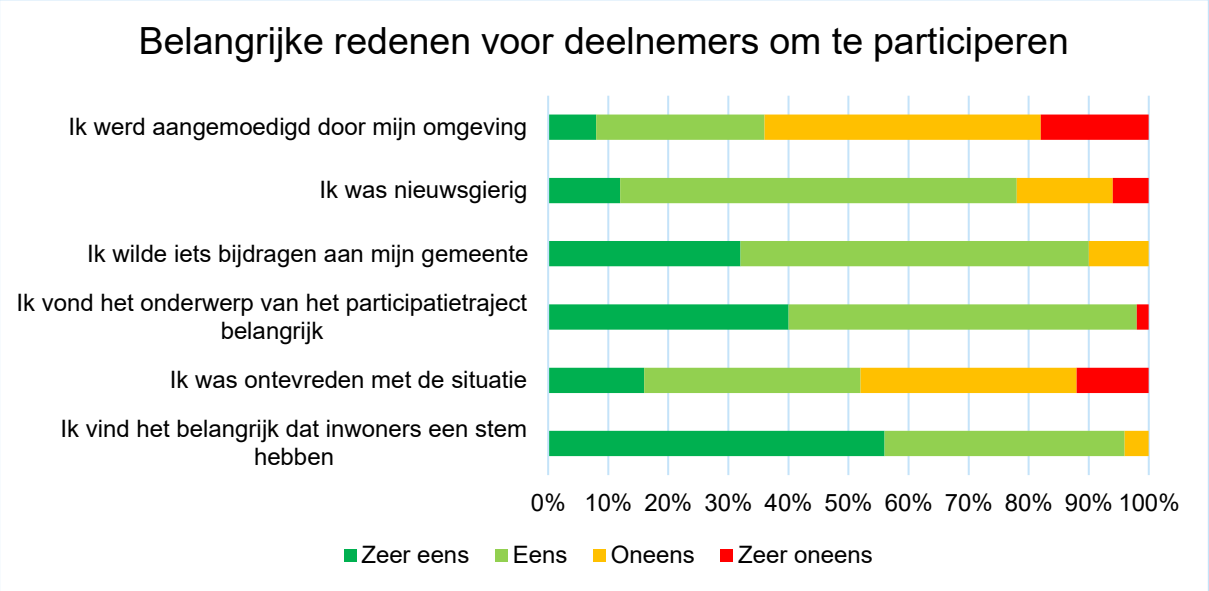
4.2.2 Inzichten uit de enquêtes

De meest voorkomende vormen van participatie zijn:

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

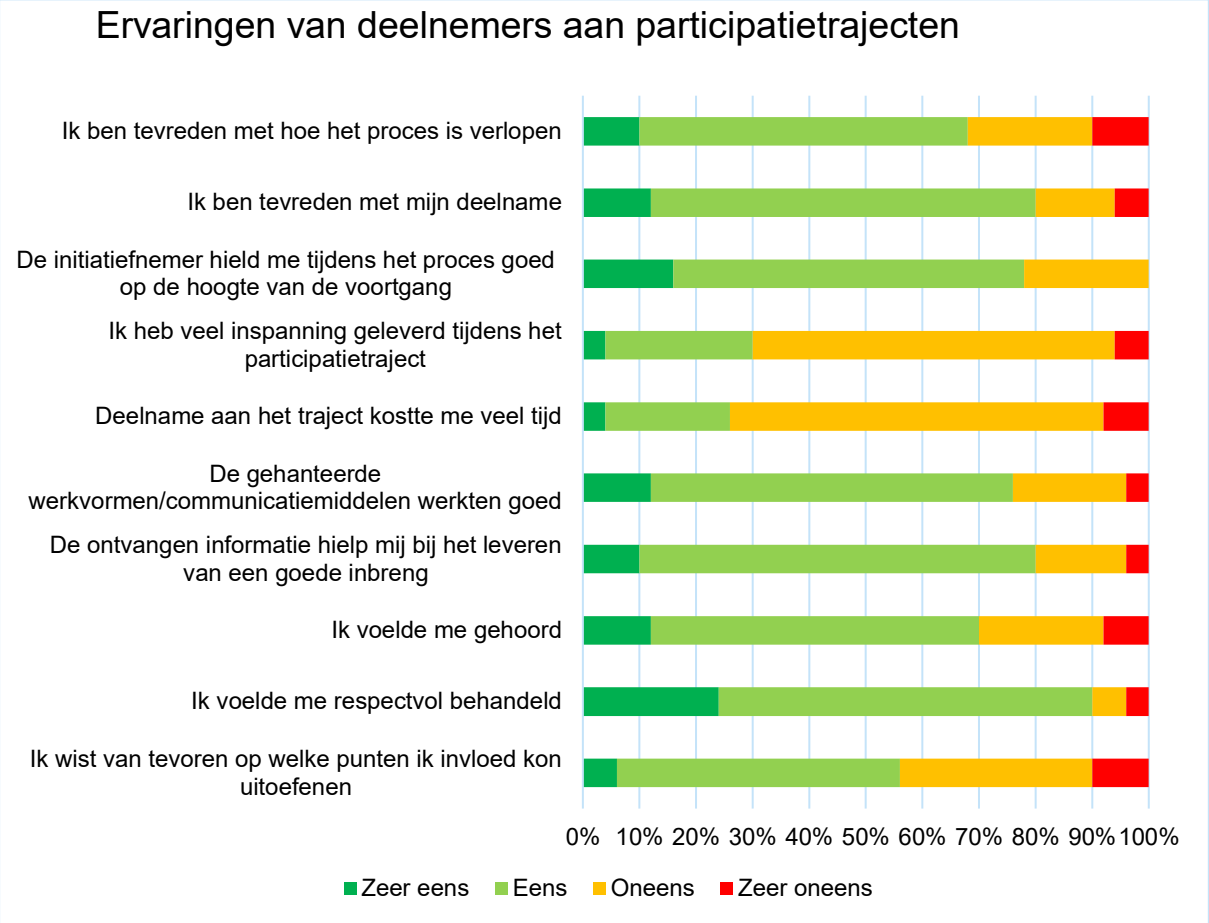
Deelname was vaak niet beperkt tot één manier. Veel respondenten namen op meerdere manieren deel aan het participatietraject. Zij werden via diverse kanalen door de gemeente op de hoogte gesteld van participatietrajecten. E-mail werd hierbij het vaakst genoemd, gevolgd door fysieke communicatie zoals flyers en brieven. Ook lokale media, zoals MooiLaarbeek, speelden een rol.

Uit de eerste figuur blijkt dat de voornaamste reden om deel te nemen ligt in de overtuiging dat inwoners een stem moeten hebben in het gemeentelijk beleid. Daarnaast werd het belang van het onderwerp zelf veel genoemd en de wens om bij te dragen aan de gemeente. Aanmoediging vanuit de omgeving of sociale druk speelde geen grote rol. In de open antwoorden werd daarnaast leefbaarheid van de directe omgeving als aanvullende motivatie genoemd.



Figuur 1 Belangrijke redenen voor deelnemers om te participeren

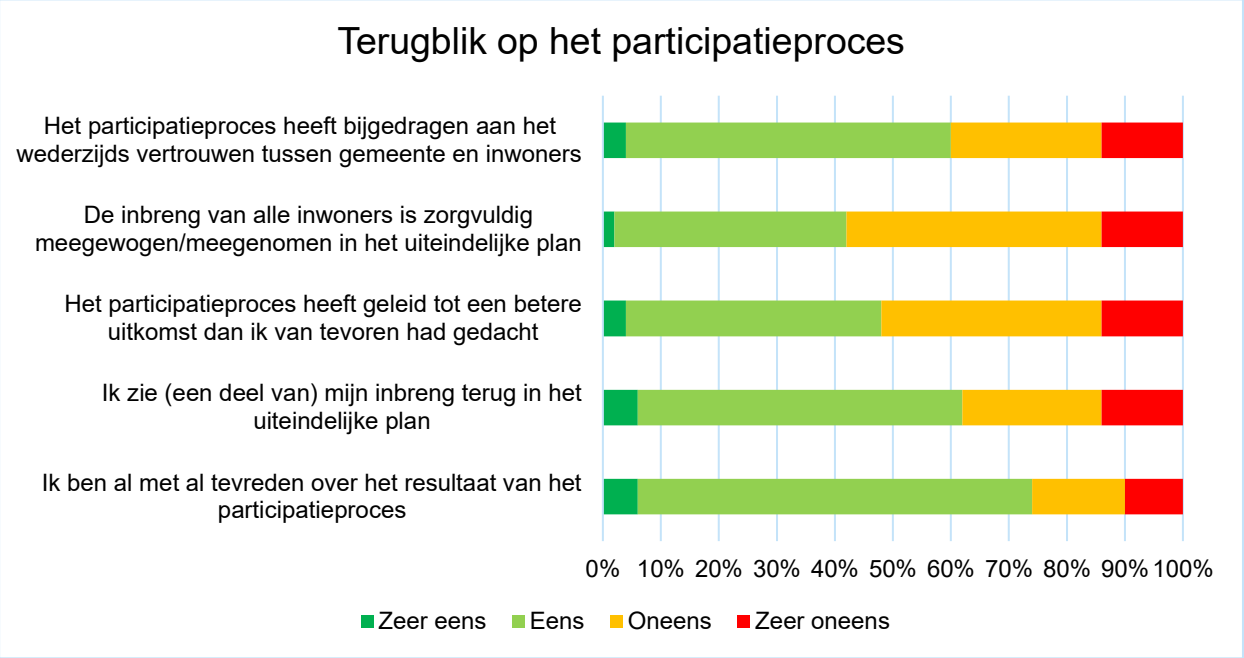
De meeste respondenten (80%) waren over het algemeen tevreden over hun deelname aan het participatietraject. De communicatie over de voortgang werd veelal als positief beoordeeld. Deelname vereiste doorgaans een beperkte tijdsinvestering, met uitzondering van doorlopende en structurele trajecten zoals de Adviesraad, Cliëntenraad en werkgroep rond verkeersveiligheid.



Figuur 2 Ervaringen van deelnemers

Uit de ervaringen blijkt dat het voor de deelnemers niet altijd van tevoren al duidelijk was op welke punten zij invloed konden uitoefenen. De terugkoppeling over de uitkomsten vond voornamelijk plaats via e-mail. 48% van de respondenten beoordeelde de terugkoppeling als (zeer) goed, terwijl 32% neutraal was en 20% (matig tot) ontevreden. De belangrijkste reden voor ontevredenheid betrof het gebrek aan consistentie in de communicatie. Met name in latere fasen van het traject nam de helderheid en hoeveelheid van informatie af, terwijl deze in het begin als duidelijk en voldoende werd ervaren.

Ondanks deze kanttekeningen zijn de meeste deelnemers (74%) tevreden over het resultaat van het participatieproces. Wel wordt genoemd dat het uiteindelijke resultaat van het project niet beter is dan men vooraf had verwacht. Bovendien zijn er zorgen over de manier waarop de inbreng van inwoners wordt meegewogen. Een groot deel van de respondenten onderschrijft de stelling dat niet alle inbreng zorgvuldig wordt meegenomen in de besluitvorming. Ondanks de gemengde ervaringen en kritische noten over invloed en terugkoppeling, geeft de meerderheid van de respondenten (64%) aan in de toekomst opnieuw te willen deelnemen aan een participatietraject.



Figuur 3 Terugblik op het participatieproces

4.2.3 Verdieping van de inzichten

Aanvullend aan deze enquête is nadere aandacht besteed aan de gang van zaken in een aantal projecten. Het betreft de volgende projecten: Herstraten en bomen vervangen wijk Opstal, Ontmoetingscentrum in Beek en Donk, Uitbreiding Piet van Thielplein en Verkeersveiligheid in samenwerking met de dorpsraden. Er is zowel met deelnemers gesproken als met medewerkers van de gemeente.[19]

In deze projecten werd het belang van inbreng van belanghebbenden binnen de organisatie erkend. Het valt op dat in enkele gevallen betrekkelijk ad hoc invulling is gegeven aan een proces om ruimte te creëren voor die inbreng.

De effecten van dat ad hoc karakter van de participatie zijn zichtbaar in de ervaringen van zowel deelnemers als medewerkers van de gemeente. Zo werd de gemeente verrast door het grote aantal mensen dat inbreng wilde hebben in de herinrichting van de wijk Opstal (inclusief het realiseren van nieuwe groenvoorzieningen).

Bij de gedachtevorming over het verduurzamen van het ontmoetingscentrum in Beek en Donk is wel meer gestructureerd invulling gegeven aan het participatieproces.[20]

Bij de verschillende participatieprocessen geven deelnemers aan dat niet altijd duidelijk was wat hun rol was en welke inbreng zij nu precies konden hebben. Hoewel de gemeente voor de meeste projecten een website en/of nieuwsbrieven inzette om inwoners te informeren en ruimte te bieden voor digitale inbreng, bleken sommige deelnemers moeite te hebben met deze digitale vormen van participatie.

Intern ervaren medewerkers dat de documenten over hoe participatie vorm te geven niet altijd praktisch toepasbaar zijn, waardoor zij zoekende zijn naar een werkbare aanpak in de praktijk. Wel zijn de deelnemers overwegend tevreden over het proces en de opbrengsten, al signaleren ze tegelijkertijd dat zij soms beperkt geïnformeerd zijn over de voortgang van het proces. Medewerkers en deelnemers noemen bovendien dat vertragingen in de uitvoering funest zijn voor het vertrouwen

[19] Deze bevindingen zijn uitgebreider beschreven in bijlage D.
[20] Zie hiervoor eveneens bijlage D.

van inwoners. Ook noemen deelnemers dat aan het einde van het proces er niet altijd sprake is van een evaluatie. Uit gevoerde gesprekken met medewerkers blijkt dat tijdgebrek hier vaker een belangrijke rol in speelt. Waar evaluaties wel aan bod kwamen, gebeurde dat meestal op informele wijze in de wandelgangen, maar nooit via het opgestelde evaluatieformulier.
De gemeente doet haar best om een brede doelgroep te bereiken, onder meer door informatiebijeenkomsten niet alleen overdag, maar ook in de avond te plannen en door andere vormen van evenementen te organiseren, zoals het geval was bij het project Uitbreiding Piet van Thielplein. Tegelijkertijd is in dit onderzoek gebleken 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.

4.3 Ervaringen vanuit de dorps- en adviesraden

4.3.1 Over de dorpsraden

In het beleid van de gemeente spelen de dorpsraden een belangrijke rol. Dorpsraden worden gezien als vertegenwoordigers van het desbetreffende dorp. Tegelijkertijd hebben zij ook een informerende rol naar hun medebewoners. Zij kunnen aangeven wat inwoners belangrijk vinden voor de leefbaarheid en welke problemen de gemeente moet aanpakken. Omgekeerd kan de gemeente (voorgenomen) beleid toetsen door het aan de dorpsraden voor te leggen. Binnen de organisatie is er een medewerker die de vaste contactfunctionaris is voor de dorpsraden. Op die manier kunnen de door dorpsraden aangekaarte zaken ‘warm’ worden overgedragen binnen de organisatie.

Er zijn in Laarbeek vier dorpsraden actief, namelijk in Aarle-Rixtel, Lieshout, Beek en Donk en Mariahout. In 2021 heeft de gemeente het convenant voor de samenwerking met de dorpsraden geactualiseerd op basis van de evaluatie van het convenant uit 2011. In de inleiding van het actuele convenant van 2021 wordt vermeld dat in november 2009 het toenmalige college heeft ingestemd met een voorstel tot het opzetten van dorpsraden in de gemeente. In 2011 zijn de dorpsraden actief geworden. Het huidige convenant bevat bepalingen over de taken van de dorpsraden, het functioneren en de samenstelling van deze raden, de ondersteuning en de inrichting van het overleg met de gemeente. Tevens wordt vermeld dat de dorpsraden jaarlijks een subsidie ontvangen. Deze subsidie wordt toegekend op basis van het aantal inwoners per kern. Daarnaast kunnen dorpsraden voor specifieke projecten een bijdrage vragen aan de gemeente.

In Artikel 2 van dit convenant is de doelstelling van de instelling van de dorpsraden opgenomen. Een eerste doelstelling is dat in onderlinge samenwerking tussen de dorpsraden en de gemeente de leefbaarheid in de dorpen wordt bevorderd. Ook wil de gemeente de communicatie tussen gemeente en inwoners versterken, waardoor, zo staat in dit artikel, “een grotere betrokkenheid ontstaat van inwoners met het gemeentelijk beleid en andersom.”

Dorpsraden worden in het convenant omschreven als de “ogen en oren voor het college. Zij kunnen aangeven wat inwoners van belang vinden in hun directe omgeving. Omgekeerd kan de gemeente (voorgenomen) beleid toetsen door het voor te leggen aan de dorpsraden.” Benadrukt wordt dat dorpsraden geen aparte bestuurslaag zijn. “Een dorpsraad kent geen politieke kleur, staat open voor iedereen, voor alle stromingen. Een dorpsraad is in die zin opinievormend, dat zij het maatschappelijk debat kan initiëren en organiseren.”

Binnen de gemeentelijke organisatie is er een vast aanspreekpunt voor de dorpsraden. Deze wordt aangeduid als aandachtsfunctionaris. Ook zijn er dorpsondersteuners beschikbaar, die de dorpsraden kunnen bijstaan in de wisselwerking met de inwoners. Het convenant bevat tevens de bepaling (Artikel 6) dat door de dorpsraden jaarlijks een speerpuntenlijst wordt opgesteld, waarin aangegeven wordt welke onderwerpen de dorpsraden wensen te behandelen en in welke mate zij hierbij betrokken willen zijn. Dit artikel wordt afgesloten met de volgende bepaling: “Na afloop van een jaar wordt er een evaluatie uitgevoerd in de vorm van een jaarverslag waarin de vooraf besproken speerpunten als uitgangspunt dienen.”
In de slotbepaling is opgenomen dat het convenant in 2023 geëvalueerd zal worden. De aandachtsfunctionaris van de gemeente noemt dat inderdaad elke twee jaar de samenwerking in een gezamenlijk gesprek wordt geëvalueerd. Daarvan zijn echter geen verslagen beschikbaar.

Met bestuursleden van drie dorpsraden heeft in het kader van het onderzoek een gesprek plaatsgevonden.[21] Bestuursleden van de dorpsraden zijn positief over de interactie met de gemeente. Zij stellen dat ze makkelijk in contact kunnen komen met zowel de aandachtsfunctionaris als met leden van het college van B&W. Wel noemt een enkel bestuurslid dat de raad minder wordt bereikt. Naar zijn indruk is de raad daardoor ook weinig bekend met de dorpsraden en hun inbreng.

De in het kader van het onderzoek geraadpleegde bestuursleden zijn van mening dat er over het algemeen door de gemeente naar de dorpsraad wordt geluisterd, al noemt één van de bestuursleden wel: “Uiteindelijk trekt de gemeente toch zijn eigen plan.” Een ander bestuurslid signaleert dat de gemeente niet altijd proactief de dorpsraden informeert over voorgenomen plannen. Ook laat de opvolging van initiatieven van de dorpsraden binnen de gemeentelijke organisatie soms te wensen over. Deze bestuursleden ervaren dat overigens niet als onwil van de gemeente, maar wijzen vooral op een gebrek aan personele capaciteit binnen de organisatie.

Alle bestuursleden kunnen voorbeelden noemen van wensen uit het dorp die samen met de gemeente goed zijn opgepakt en tot resultaat hebben geleid. Dat betreft onder meer het onderzoeken van de mogelijkheden voor woningbouw in een dorp. Ook zijn zij positief over de opvolging van signalen over een gebrek aan verkeersveiligheid.

De dorpsraden zelf ervaren vooral problemen in het bereiken van alle inwoners van hun dorp. Eén van de dorpsraden noemt dat de inwoners enkele keren per jaar door middel van een vragenlijst worden uitgenodigd om hun mening te geven over een onderwerp, iets waar naar mening van deze dorpsraad redelijk op wordt gereageerd. Een andere dorpsraad heeft een klankbordgroep ingesteld waar zo’n 30 bewoners in actief zijn. Deze klankbordgroep komt een aantal keren per jaar bijeen.

Sommige dorpsraden hebben in hun statuten staan dat de bestuursleden gekozen zouden moeten worden. Maar het animo is zo gering dat iedereen die aangeeft bereid is iets te doen direct kan plaatsnemen in het bestuur of trekker van een werkgroep kan worden.

Binnen de gemeentelijke organisatie bevestigen betrokken ambtenaren en de portefeuillehouder dat er directe lijnen zijn met de dorpsraden, waarlangs veel informatie wordt gewisseld. Een enkeling is van mening dat er meer rendement uit de wisselwerking met de dorpsraden te halen zou moeten zijn. Wat deze functionaris betreft zouden de dorpsraden jaarlijks hun ambities kunnen formuleren en zou de gemeente meer geld beschikbaar kunnen stellen. In essentie wordt overigens in artikel 6 van het

[21] Het is niet gelukt om in contact te komen met de dorpsraad van Mariahout.

convenant vermeld dat dorpsraden jaarlijks een werkprogramma met ambities kunnen opstellen en delen met de gemeente. Vertegenwoordigers van de dorpsraden noch medewerkers van de gemeente hebben genoemd dat aan dit artikel opvolging wordt gegeven.

Er is binnen het college een portefeuillehouder voor de dorpsraden. Die heeft tenminste één keer per jaar overleg met elke dorpsraad. Bovendien vindt er eveneens één keer per jaar een bijeenkomst plaats van vertegenwoordigers van alle dorpsraden en het voltallige college van B&W.
Dorpsraden hebben tevens de mogelijkheid om gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen naar de gemeenteraad.

4.3.2 Over de adviesraden

In Laarbeek bestaat er zowel een Adviesraad Sociaal Domein als een Cliëntenraad. Hun taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in een verordening, vastgesteld in december 2022.[22] Blijkens deze verordening brengen beide raden gevraagd en ongevraagd advies uit over respectievelijk het lokale beleid rond jeugd en maatschappelijke ondersteuning en de daarmee verband houdende beleidsvelden binnen het sociaal domein, en het lokale beleid rond participatie en daarmee verband houdende beleidsvelden binnen het sociaal domein.

De doelstellingen van beide raden zijn in de verordening als volgt geformuleerd:

Doelstellingen Adviesraad Sociaal Domein en de Cliëntenraad

Adviesraad Sociaal Domein	Inwoners uit Laarbeek kunnen bijdragen aan het realiseren van volwaardig burgerschap en het bieden van gelijke mogelijkheden aan alle inwoners van de gemeente, vanuit een onafhankelijke positie, door te adviseren over het lokale beleid rond jeugd en maatschappelijke ondersteuning en de daarmee verband houdende beleidsvelden binnen het sociaal domein.
Cliëntenraad	Het behartigen van de belangen van personen die vallen onder de Participatiewet.

In de verordening is vastgelegd dat de portefeuillehouder minimaal één keer per jaar overlegt met elke raad. Beide raden bestaan ieder uit ten minste zeven en ten hoogste elf personen, inclusief de voorzitter.[23] De Adviesraad bestaat uit enkele inwoners uit Laarbeek en streeft een zo breed mogelijk draagvlak voor de Adviesraad na. Daartoe zijn ook de dorpsraden in de Adviesraad vertegenwoordigd. De Cliëntenraad bestaat uit personen die onder de Participatiewet vallen of zich willen inzetten voor alle Laarbeekse inwoners die onder de Participatiewet vallen. Voor beide raden stelt het college jaarlijks budget beschikbaar in beheer van de gemeente.

In de praktijk ervaren vertegenwoordigers van zowel de Adviesraad als de cliëntenraad dat zij goede toegang hebben tot de gemeentelijke organisatie en het college van B&W. Er vindt regelmatig overleg plaats. Indien nodig kunnen leden van zowel de Adviesraad als de cliëntenraad zowel ambtenaren als bestuurders snel bereiken.
Ondanks het goede overleg hebben vertegenwoordigers van de Adviesraad enige twijfel bij de daadwerkelijke doorwerking van hun adviezen. Zij ervaren dat de gemeente welwillend staat ten aanzien van hun inbreng, maar lang niet altijd daar concrete opvolging aan geeft. Vertegenwoordigers

[22] Gemeente Laarbeek (2022). *Verordening adviesraden sociaal domein gemeente Laarbeek 2022*.
[23] Gemeente Laarbeek (2022). *Verordening adviesraden sociaal domein gemeente Laarbeek 2022* (Artikel 4).

van de cliëntenraad zien meer doorwerking. Tegelijkertijd wijzen zij er op dat de uitvoering van de participatiewet grotendeels op regionaal niveau plaatsvindt. Er zijn initiatieven om daarom ook te komen tot een regionale cliëntenraad. Wat dat zou kunnen betekenen voor de inbreng van de cliëntenraad is niet duidelijk.

4.3.3 Over de jongerenadviesraad

In Laarbeek was er tot voor kort ook sprake van een jongerenadviesraad, die naar mening van betrokkenen een goede rol heeft vervuld. Deze raad bestond uit politiek of maatschappelijk betrokkenen jongeren. De oorspronkelijke deelnemers aan deze adviesraad kregen na verloop van tijd andere interesses en bereikten bovendien de leeftijd dat ze niet meer als jongere konden worden getypeerd. Er is geen sprake geweest van opvolging, waardoor de jongerenadviesraad thans niet bestaat. Wel heeft de gemeente het functioneren van de raad geëvalueerd en heeft in dat kader ook nagedacht over andere manieren om jongeren bij de gemeente te betrekken. Dit heeft geresulteerd in een nieuwe startnotitie, waarin onder de meer de mogelijkheid van ‘pizzaoverleg’ met jongeren is genoemd. Tevens worden de mogelijkheden van meer intensieve samenwerking met het voortgezet onderwijs verkend. Gedacht wordt aan het integreren van burgerschap in het lesprogramma. Het eerste leerjaar zou dan gaan over burgerschap in de algemene zin, en in de leerjaren erna gaat het meer specifiek over weten wat er speelt in de gemeente en de invloed die je hebt als inwoner. Er zijn dus nieuwe initiatieven in ontwikkeling die jongeren in staat stelt om mee te denken op thema’s die hen interesseren.

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[24].

Er zijn veel verschillende mogelijkheden om jongerenparticipatie in te richten.

- In de gemeente Rotterdam kunnen jongeren op vier verschillende manieren participeren in hun gemeente[25]. 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[26].
- 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[27].
- In Breda worden jongeren actief door de gemeente betrokken middels de ‘Toekomststoel’, waarmee de jeugd - of wel de toekomst - een plek aan tafel krijgt.[28]

[24] Lokale Democratie. *Handreiking Kinder- en Jongerenparticipatie*. April 2025. Geraadpleegd via: Handreiking Kinder- en Jongerenparticipatie
[25] Rotterdam: voor elk wat wils | Nederlands Jeugdinstituut
[26] Arnhem: jongerenconsultants | Nederlands Jeugdinstituut
[27] Groningen: Jongerenparticipatie in alle beleid van de gemeente | Nederlands Jeugdinstituut
[28] Breda: niets over ons, zonder ons | Nederlands Jeugdinstituut

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 Laarbeek. Er zijn echter geen concrete projecten genoemd. In de gesprekken met de dorpsraden is wel 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

In oktober 2021 heeft de gemeente een visie op participatie in het kader van de Omgevingswet[29] gepubliceerd. In die wet is vastgelegd dat als er sprake is van ingrepen in de openbare ruimte belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld hun mening daarover te verstrekken.

Over participatie binnen de Omgevingswet[30]

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.

In de visie van de gemeente Laarbeek is aangegeven in welke situaties er sprake moet zijn van participatie. Ook is, afhankelijk van de aard van het initiatief, aangegeven wat de positie en de verantwoordelijkheid zijn van de gemeente. De gemeente kan immers in de ene situatie de initiatiefnemer zijn, in een andere situatie kan het zijn dat de gemeente één van de belanghebbende partijen is.
Voor een bestemmingswijziging of ingreep in de openbare ruimte moet in veel gevallen een vergunning worden verstrekt. In het kader van die toetsing moet, zo staat in de visie, worden vastgesteld of een omgevingsdialoog is toegepast en belanghebbenden in de omgeving zijn meegenomen. Verder wordt in de visie gesteld dat de dorpsraden worden beschouwd als

[29] Gemeente Laarbeek (2021). Participatiebeleid gemeente Laarbeek – *Visie op participatie – Omgevingswet*
[30] 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*

belanghebbende als er sprake is van projecten die in hun dorp plaatsvinden. Dorpsraden zijn daarom in de gelegenheid hun mening te geven.

Zoals eerder genoemd heeft de gemeente Laarbeek in 2022 de ‘Handreiking omgevingsdialoog’ gepubliceerd. Ook hier wordt benoemd dat de omgevingsdialoog vormvrij is en de initiatiefnemer zelf bepaalt hoe deze eruit kan zien, maar worden concrete stappen voorgesteld voor het voeren van een omgevingsdialoog. In één van de stappen staan ook concrete richtlijnen voor het verslag benoemd.

Omgevingsdialogen in de praktijk
In het kader van het onderzoek is gesproken met één van de leden van het team ruimtelijke ontwikkeling binnen de gemeentelijke organisatie. Bovendien is kennis genomen van de gang van zaken in vijf omgevingsdialogen. Een initiatiefnemer voor een ingreep in de openbare ruimte dient hier altijd over de gemeente te informeren. Medewerkers van de gemeente en de verschillende betrokken disciplines toetsen een dergelijk initiatief. De Omgevingsdienst is ook aanwezig en adviseert over de milieuaspecten. Dit overleg wordt aangeduid als ‘de intaketafel’. Na dat overleg laat de gemeente aan de initiatiefnemer weten of de gemeente van mening is dat het initiatief (principeverzoek) past binnen de wettelijke en de door de gemeente gestelde randvoorwaarden, c.q. welke aanpassingen nodig zijn om binnen die randvoorwaarden te blijven. Als dat het geval is, kan de initiatiefnemer het plan verder uitwerken. Dat plan moet ook aandacht besteden aan de inrichting van een dialoog.
Bij grote plannen kan het zijn dat de omgevingsdialoog al onderdeel is van het principeverzoek, maar dit is geen vereiste. Als reactie op een principeverzoek (waarna initiatiefnemer het plan verder kan uitwerken) wordt ook gerefereerd de handreiking Omgevingsdialoog. Deze dialoog moet zijn afgerond voordat de stukken voor de Omgevingstafel worden aangeleverd. Op de Omgevingstafel wordt het uitgewerkte initiatief besproken en getoetst aan inhoudelijke en ruimtelijke aspecten. Na een positief besluit kan de vergunningprocedure worden gestart.

De visie uit 2021 bevat allerlei handreikingen en adviezen voor de inrichting van de omgevingsdialoog. Tegelijkertijd benadrukt de gemeente dat er geen verplichtingen worden gesteld aan de vormgeving van een dialoog. Naar mening van de gemeente vertonen aard en omvang van de initiatieven verschillen. Gezien die verschillen worden bewust geen vormvereisten voor een omgevingsdialoog gesteld. Blijkens de visie moet er een verslag worden opgesteld van de opbrengsten van de dialoog. Onder meer zou daarin duidelijk moeten worden gemaakt welke belanghebbenden zijn onderscheiden, hoe die zijn benaderd, welke en hoeveel deelnemers er zijn geweest, wat hun inbreng is geweest en hoe die inbreng doorwerking heeft gehad in de uiteindelijke plannen.

Verslagen gevoerde omgevingsdialogen
Als gezegd is ten behoeve van het onderzoek kennis genomen van de gang van zaken in enkele recente omgevingsdialogen. Daaruit blijkt dat de beschikbare verslagen van sterk wisselende vorm, inhoud en kwaliteit zijn. In een aantal van de verslagen is duidelijk gerapporteerd wie de aanwezigen en genodigden waren, hoe het gesprek is verlopen en wat de conclusie hiervan was. Soms zijn ook toezeggingen en vervolgstappen vastgelegd. In een enkel geval bestaat het verslag uit niets meer dan een lijst van de deelnemers en is niet bekend hoe de dialoog zelf is verlopen. In de meeste verslagen is niet terug te vinden of en welke aanpassingen naar aanleiding van de gevoerde omgevingsdialoog zijn gedaan. Een volledig overzicht van de onderzochte verslagen is te zien in bijlage F. Hierin staat ook aangegeven welke in de handreiking beschreven onderdelen zijn opgenomen in de verslagen.

Naar zeggen van de gemeente is het niet gebruikelijk om tijdens het proces gegevens van de deelnemers te registreren. Daardoor is het niet mogelijk om deze deelnemers te berichten over de

opbrengsten van het proces, de eventuele aanpassingen die naar aanleiding van de gevoerde dialoog zijn gedaan en het definitieve plan. Ook is het terugkoppelen naar deelnemers een verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.
De gemeente geeft aan dat via de gebruikelijke gemeenteberichten, die onder meer opgenomen zijn in het huis-aan-huis blad, inwoners kennis kunnen nemen de uiteindelijke vergunningverlening en het onderliggende plan.

De gemeente hanteert geen vaste set aan criteria om te bepalen of de dialoog van (tenminste) goede kwaliteit is geweest. Toch wordt een goed verslag van de omgevingsdialoog op prijs gesteld, zo is een enkel een lijst met aanwezigen eigenlijk niet voldoende. Het is wel eens voorgekomen dat een aanvraag is afgewezen wegens een onvoldoende omgevingsdialoog. De dialoog dient dan alsnog afgenomen te worden.
Voor één van de nader onderzochte dialogen was dit het geval. Het ingediende principeverzoek was om van een bedrijfsperceel een woonfunctie te maken. Aan het verzoek was een omgevingsdialoog toegevoegd. Pas na de positieve beslissing van de gemeente, bij de vergunningaanvraag, bleek dat de verandering van bedrijfsperceel naar huisvesting bedoeld was voor arbeidsmigranten. Naar aanleiding van meerdere bezwaarschriften van de omgeving werd de eerder verleende omgevingsvergunning ingetrokken. Nadat de initiatiefnemer een deugdelijk omgevingsdialoog heeft gevoerd is dit intrekkingsbesluit weer ingetrokken en de vergunning verleend.[31]

In het algemeen geldt dat de gemeente kan toetsen of aan de in de ‘Handreiking omgevingsdialoog’ opgenomen richtlijnen voor het verslag is voldaan. Binnen de gemeentelijke organisatie gebeurt dit niet structureel. Daarbij geldt wel als nuancering dat verschillende verslagen bij de Omgevingsdienst binnenkomen en daar worden beoordeeld.

Evaluatie
Medewerkers van de gemeente zijn slechts incidenteel aanwezig bij bijeenkomsten die in het kader van een dialoog plaatsvinden. Het is verder niet de gewoonte binnen de gemeente om de processen die leiden tot vergunningverlening, waaronder de dialoog, te evalueren. Indien er veel bezwaren zijn tegen een verleende vergunning kan dat wel aanleiding zijn om terug te kijken op het proces. De Omgevingsvisie en de daarin beschreven werkwijzen en procedures zijn nog niet geëvalueerd.

4.5 De positie van de raad

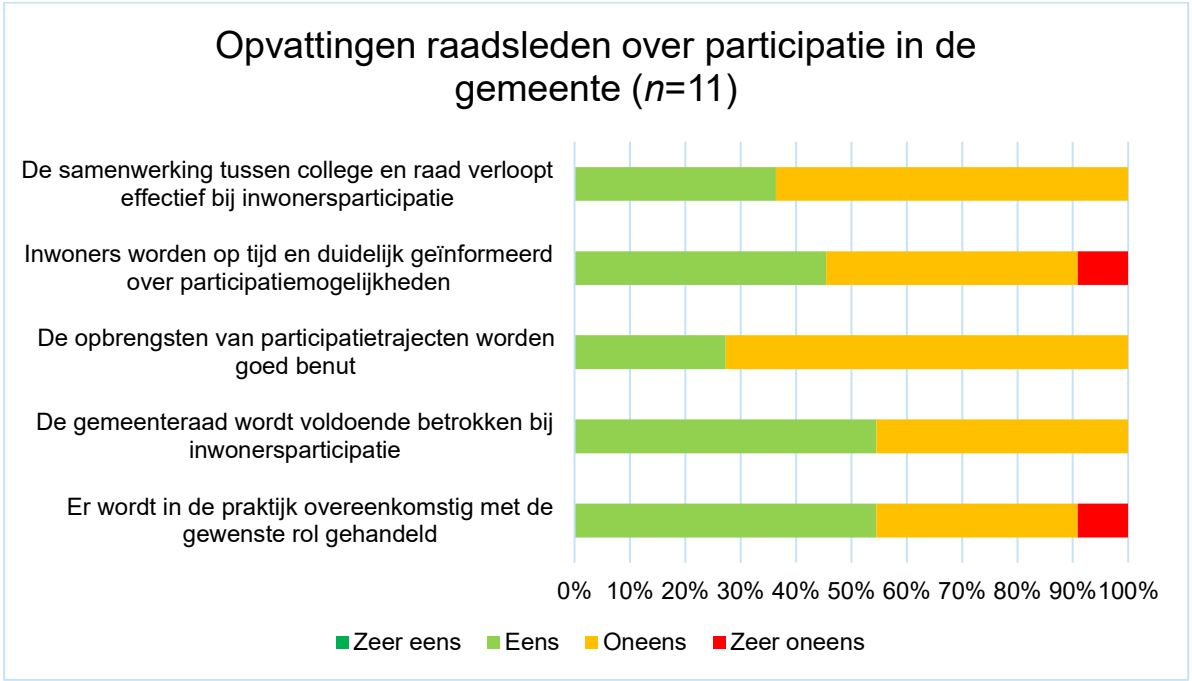
In veel gevallen neemt de raad besluiten over voorstellen waarbij sprake is geweest van participatie. Dan is het nuttig als de raad ook wordt geïnformeerd over de participatieprocessen en de opbrengsten daarvan. Weliswaar wordt in het vastgelegde beleid herhaaldelijk genoemd dat er verslagen beschikbaar moeten zijn van doorlopen participatieprocessen, er staat niet expliciet dat die verslagen met de raad worden gedeeld. In de praktijk wordt de raad wisselend geïnformeerd. Dat betreft zowel de vraag of de raad wel geïnformeerd wordt en welke informatie dan wordt gedeeld. Er is niet vastgelegd dat in raadsvoorstellen altijd moet worden vermeld of er participatie heeft plaatsgevonden. Maar de portefeuillehouder geeft aan dat dit toch vrijwel altijd gebeurt, mede omdat de verwachting is dat er altijd wel een raadslid naar zal informeren.

Tijdens een bijeenkomst die in het kader van het onderzoek met raadsleden is belegd, is bevestigd dat zij over het algemeen geïnteresseerd zijn in zowel de inrichting van de participatie als de

[31] Gemeente Laarbeek (2024). *Openbare Besluitenlijst Collegevergadering d.d 17 december 2024.* Geraadpleegd via: Document Laarbeek - 241217 Openbare Besluitenlijst Collegevergadering d.d 17 december 2024 - iBabs Publieksportaal

opbrengsten daarvan. De raadsleden benadrukken het belang van een goed participatieproces. Zo mogelijk willen ze ook hun mening kunnen geven over de inrichting van dat proces. Dat betekent dat er bij aanvang een plan van aanpak moet zijn waarin de verschillende processtappen zijn genoemd. Eveneens moet bij aanvang aan de deelnemers duidelijk worden gemaakt welke inbreng zij hebben (verwachtingsmanagement). In dat verband moet worden genoemd dat de uiteindelijke beslissing altijd aan de raad is. Ook vinden zij het belangrijk dat er een verslag wordt opgesteld van het proces, de achtergronden van de deelnemers en de opbrengsten. Het heeft de voorkeur van deze raadsleden dat zo'n verslag ook wordt gedeeld met de deelnemers aan de participatie en dat die in de gelegenheid worden gesteld om zo nodig aanvullingen te doen. Dat verslag zou vervolgens gedeeld moeten worden met de raad, hetgeen impliceert dat ook andere geïnteresseerden er kennis van kunnen nemen. Van raadsleden kan ook worden verwacht dat zij zelf aanwezig zijn bij participatiebijeenkomsten.

Deze raadsleden hebben tegelijkertijd genoemd dat in de huidige praktijk weinig wordt voldaan aan deze uitgangspunten. Verslagen van participatieprocessen worden zelden gedeeld met de raad. De beschikbare verslagen zijn ook van wisselende kwaliteit. Bovendien noemen deze raadsleden dat hun eigenlijk niet bekend is wat er binnen de gemeente is vastgelegd over participatie. Daardoor kunnen ze niet controleren of voldaan wordt aan de uitgangspunten voor participatie.
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.



Bijlage A Onderzoeksvragen en deelvragen

Deelvragen en hun beantwoording

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.	Er is geen algemeen participatiebeleid vastgelegd. Wel is er tussen raad en college gesproken over participatie in het kader van de omgevingswet. Dit heeft onder meer geleid tot een Afwegingskader Participatie en een Handreiking Omgevingsdialoog. Dit beleid wordt geacht toepasbaar te zijn voor de hele organisatie. De invoering van de Omgevingswet heeft er in 2021 toe geleid dat een nieuwe verordening is vastgesteld door de raad. Bij de totstandkoming van het Afwegingskader is de raad wel betrokken geweest, maar zowel over het Afwegingskader als de Handreiking heeft geen besluitvorming door de raad plaatsgevonden.
2.	*Welke ambities, doelen en uitvoeringskaders heeft de gemeente opgesteld?*
Antw.	Als uitgangspunten hanteert de gemeente dat participatie maatwerk is, dat communicatie en verwachtingen vooraf worden vastgelegd, dat een omgevingsanalyse wordt gemaakt en dat alle relevante groepen bij de participatie worden betrokken. Ook neemt de gemeente zich voor om de uitkomsten van het een participatietraject altijd terug te koppelen aan de deelnemers. De verdere invulling van de participatie is vormvrij.
3.	*Biedt het huidige beleidskader voldoende houvast voor de (door-)ontwikkeling die de gemeente nu beoogt te maken?*
Antw	Het afwegingskader bevat vijf concrete stappen die op zichzelf houvast geven voor de betrokken medewerkers. Voor elke stap is ondersteunende informatie beschikbaar.
4.	*Indien ad hoc participatie wordt toegepast, is dat voldoende of is overkoepelend beleid gewenst?*
Antw.	Van ad hoc participatie is weinig gebleken in het onderzoek. Op zich zou het handelingskader daar voldoende houvast voor bevatten.
5.	*Welke (financiële) middelen worden voor inwonersparticipatie beschikbaar gesteld?*
Antw.	De gemeente kent geen specifiek budget voor participatie. Participatie vindt plaats in projecten die plaatsvinden om (bijvoorbeeld) ruimtelijke plannen te realiseren. De participatie maakt dan onderdeel uit van het totale projectplan en wordt uit de middelen voor dat project gefinancierd.
6.	*Op welke beleidstrajecten en in welke fase(n) van de beleidscyclus is het participatiebeleid van toepassing?*
Antw.	Het handelingskader is zoals gezegd ontworpen voor participatie in het kader van de Omgevingswet maar wordt geacht ook van toepassing te zijn voor andere beleidssectoren. Het handelingskader maakt onderscheid naar verschillende fasen in de beleidscyclus.
7.	*Heeft de gemeente in beeld wat de wensen vanuit de samenleving zijn op het gebied van participatie?*
Antw.	In de voorbereiding op het vaststellen van het participatiebeleid in het kader van de Omgevingswet heeft de gemeente (voor 2021) ook inwoners geraadpleegd. Nadien is geen onderzoek meer gedaan naar de wensen vanuit de samenleving.
8.	*De gemeente geeft aan dat niet alles in aanmerking komt voor participatie, hoe wordt de afweging gemaakt wanneer wel/niet?*

Antw.	Het afwegingskader biedt een aantal criteria of er sprake kan zijn van participatie. Deze zijn of er voldoende (beleids-)ruimte is voor participatie, of het geschikt is voor inwoners om mee te denken, of er voldoende tijd is voor participatie, of er voldoende middelen en ambtelijke capaciteit zijn en als laatste wat de impact is voor belanghebbenden.

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, alsmede de inzet van methoden en instrumenten. In al deze projecten ging het om deelname aan participatie op initiatief en uitnodiging van de gemeente (oftewel, burgerparticipatie). In alle projecten betrof de participatie 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.	Er is een richtinggevend afwegingskader voor participatie beschikbaar. In de praktijk wordt door betrokken ambtenaren daar weinig gebruik van gemaakt, mede omdat het geen brede bekendheid in de organisatie geniet.
12.	*Hoe is de ambtelijk-organisatorische aanpak ingericht om de participatie-ambitie te realiseren? Is deze doelmatig en effectief gebleken?*
Antw.	Betrokkenen in de organisatie stellen dat ofwel een portefeuillehouder, of anders de gemeenteraad participatie van belang zullen vinden. Vanuit die aanname nemen zij daarvoor zelf al het initiatief. Ambtenaren zijn van mening dat het uiteindelijk vastgestelde beleid vanwege de participatie beter aansloot bij wensen en opvattingen in de gemeenschap. Ook zijn zij van mening dat het draagvlak voor het beleid dankzij de participatie is toegenomen.
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 met deze dorpsraden afgesloten convenanten. Bestuursleden van dorpsraden zijn tevreden over de samenwerking met de gemeente, al zijn ze niet altijd de mening toegedaan dat hun inbreng goede doorwerking heeft in het beleid. De samenwerking met de Adviesraad Sociaal Domein is gebaseerd op een verordening. Dat geldt ook de samenwerking met de Cliëntenraad. Leden van beide raden geven aan geregeld overleg te hebben met de gemeente. Maar ook zij zien niet altijd voldoende doorwerking van hun adviezen.
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 Laarbeek sprake van een jongerenadviesraad. Betrokken ambtenaren waren tevreden over het functioneren van deze raad. Maar de toenmalige deelnemers aan

	deze raad hebben vanwege hun leeftijd deze raad verlaten en zijn niet opgevolgd. Best practices zijn opgenomen in het rapport.
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 hebben gehad voor het voorgenomen beleid. Echter, omdat verslagen van participatietrajecten vaak ontbreken, is dit niet aantoonbaar te maken.

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.	Evaluaties vinden niet structureel plaats. De opbrengsten van informele of ad hoc evaluaties worden niet vastgelegd en hebben daarmee geen doorwerking in het participatiebeleid.
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.	Binnen de bestudeerde participatietrajecten is sprake van wisselende tevredenheid. Over het algemeen zijn deelnemers niet ontevreden, maar zien zij vele onderdelen die beter kunnen. Die betreffen vooral de communicatie over de inzet en het verloop van de participatie en de terugkoppeling over de opbrengsten en de evaluatie.
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, maar zien ze niet altijd een mate van doorwerking waarover ze tevreden zijn.
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. Raadsleden uiten de behoefte dit beter te willen regelen.

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.	De raad wordt louter in het algemeen geïnformeerd over participatietrajecten en de ontwikkelingen daarin.

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.	De informatie die de raad ontvangt is niet toereikend om de resultaten te beoordelen.

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

Medewerkers van de gemeente
Communicatieadviseur
Juridisch adviseur en (ex-)projectleider Omgevingswet
Beleidsadviseur sociaal domein
Contactpersoon dorpsraden en jongerenraad
Wethouder/portefeuillehouder
Gemeentesecretaris Projectleider gemeentelijk vastgoed

Overige respondenten
Bestuursleden dorpsraden Aarle-Rixtel, Beek en Donk en Lieshout
Afgevaardigden van de dorpsraden Beek en Donk en Lieshout voor de werkgroep verkeer
Voorzitter Adviesraad Sociaal Domein
Voorzitter Cliëntenraad
Diverse deelnemers aan participatietrajecten

(aantal) Deelnemers raadsbijeenkomst	
Partij Nieuw Laarbeek (PNL)	6
De Werkgroep	2
Algemeen Belang Laarbeek (ABL)	2
Ouderen Appèl-Hart voor Laarbeek	2
Christen-Democratisch Appèl (CDA)	1
Partij van de Arbeid (PvdA)	1

Bijlage C Bestudeerde documentatie

Bron	Datum
Notitie Uitwerking Scenario's – verduurzaming en herontwikkeling ontmoetingscentrum	Januari 2025
Handboek Ruimtelijke initiatieven in de transitiefase van de Omgevingswet (extern)	Augustus 2024
Openbare Besluitenlijst Collegevergadering d.d. 17 december 2024	December 2024
Handboek ruimtelijke initiatieven intern	December 2024
Praatpapier t.b.v. het onderzoek inwonersparticipatie Laarbeek	December 2024
Verslag bijeenkomst klankbordgroep inwonersparticipatie	December 2024
Nieuwbericht ontwikkeling Ontmoetingscentrum Beek en Donk Februari 2023	Februari 2023
Herinrichting Piet van Thielplein - informatiebijeenkomst	November 2023
Laarbeek bomenplan. Wijk Opstal, Aarle-Rixtel	December 2023
Raadsbesluit Participatie	December 2023
2e tussenrapportage 2022	November 2022
Laarbeek presentatie Opstal [video]	2021
Kadernota 2023	Juni 2022
Projectplan Participatie strategisch frame: Samenwerken aan de Samenleving	2022
Afwegingskader participatie	2022
Verordening adviesraden sociaal domein	2022
Handreiking omgevingsdialoog 2022	2022
Bestuursakkoord 2022-2026: Samen aan zet!	2022
Toekomstvisie 'Samen daadkrachtig en energiek naar 2030'	Januari 2022
Omgevingsvisie buitengebied Laarbeek	December 2021
Participatiebeleid: Visie op participatie – Omgevingswet	Oktober 2021
Rapportage raadpleging – Participatie in de gemeente Laarbeek	Augustus 2021
Projectinformatie ontwikkeling ontmoetingscentrum Beek en Donk	-
Eindrapport Ontmoetingscentrum Beek en Donk – fase 1 (Spectrum)	-

Organisatie	Bron (extern)	Datum
Vereniging van Rekenkamers	Veel gedaan, genoeg te doen; Metadossier en meta-analyse van 102 rekenkameronderzoeken naar participatie	2025
Mooi Laarbeek	Bomenplan Opstal Aarle-Rixtel	Oktober 2021

Bijlage D Casusbeschrijvingen van projecten

- Herstraten en bomen vervangen wijk Opstal (2022)[32,33]

In de wijk Opstal waren er klachten over bomen in de wijk. Naar aanleiding van de klachten is de gemeente Laarbeek gestart met het maken van een nieuw bomenplan. Via een digitaal platform konden bewoners aangeven welke veranderingen zij in de wijk met betrekking tot groenvoorziening aangepast, uitgebreid of ongewijzigd wilden laten. In september 2021 heeft de gemeente een bijeenkomst georganiseerd waar de bewoners van de wijk Opstal hun mening mochten geven over het bomenplan. Vanuit de gemeente waren projectleiders aanwezig om een toelichting te geven op de ingediende ideeën en het daaruit ontstane bomenplan voor de wijk Opstal. Met de op- en aanmerkingen is het plan bijgesteld en aangepast. In het najaar van 2022, later dan volgens de originele planning beoogd was, is gewerkt aan de daadwerkelijke uitvoering van het bomenplan.[34]

Uit de presentatie van het bomenplan blijkt dat de planning voor het project als volgt was:[35]

Datum	Activiteit
Vóór 11-9	Aanleveren van input van bewoners.
13-9 t/m 24/0	Gemeente maakt conceptplan aan de hand van eigen doelstellingen en de input van bewoners.
25-9	Presentatie conceptplan in buurtbijeenkomst. De gemeente gaat met bewoners in gesprek over het conceptplan.
27-9 t/m 8-10	Gemeente maakt definitief plan en geeft aan hoe met de ingekomen reacties wordt omgegaan.
8-10	Gemeente communiceert het definitieve plan met de bewoners.
Okt-dec 2021	Voorbereiding uitvoering/vergunningen.
Jan-mrt 2022	Uitvoering van het plan (onder voorbehoud vergunningen en het weer).

Perspectief participanten.

Het bomenplan werd gepresenteerd tijdens de bijeenkomst. Er kon worden gereageerd op het plan, maar verder hadden de deelnemers voor hun gevoel weinig invloed. De gemeente heeft geen terugkoppeling gegeven aan de deelnemers over de resultaten en/of uitkomsten van de bijeenkomst. Over het uitstellen van het bomen planten zijn de deelnemers niet actief geïnformeerd. De deelnemers zouden het fijn hebben gevonden als de gemeente na afloop van het project langs zou zijn gekomen om te evalueren. Over de mogelijkheid om via het digitale platform input te leveren is een mail gestuurd. Deze manier van input leveren werd door een aantal deelnemers als uitdagend ervaren. Niet iedereen was er bekend mee. De deelnemers zijn over het algemeen tevreden over de terugkoppeling, maar daarbij geven ze aan dat de gemeente meer had mogen communiceren en zichtbaarder had mogen zijn tijdens het proces. In het begin van het traject werden de deelnemers

[32] Laarbeek bomenplan. Geraadpleegd in juli 2025 via: https://storymaps.arcgis.com/stories/575b6d453ab34c04862d0b20c2d14b5c.
[33] Mooi Laarbeek (oktober, 2021). Geraadpleegd via: https://www.mooilaarbeek.nl/nieuws/nieuws/63285/bomenplan-opstal-aarle-rixtel.
[34] Gemeente Laarbeek (november, 2022). *2e Tussenrapportage 2022*, p.30.
[35] Gemeente Laarbeek (2021). *Laarbeek presentatie Opstal.* Geraadpleegd in augustus 2025, via: https://www.youtube.com/watch?v=jQJ9dBQB4OM&feature=youtu.be.

goed betrokken, maar gedurende het traject werd de communicatie minder. Het traject heeft vertraging opgelopen. Hiervan werden er geen tot weinig tussentijdse updates gestuurd.

Al met al zijn de deelnemers wel tevreden over het resultaat van het participatieproces, waarbij ze (een deel van) hun inbreng terugzien in het uiteindelijke plan. Maar ze zijn het over het algemeen niet eens met de stelling dat de inbreng van alle inwoners zorgvuldig is meegewogen/meegenomen in het uiteindelijke plan. Het antwoord op de vraag of het proces heeft bijgedragen aan het wederzijds vertrouwen tussen gemeente en inwoners is wisselend. In het verleden hebben de inwoners een minder positieve ervaring gehad met de gemeente. Deze ervaring was wel positief. Dat werd ook bevestigd in het groepsgesprek.

Perspectief gemeente.
Aantal jaren geleden is een bomenplan vastgesteld in de raad. Er waren klachten van bewoners over bomen, die gaven namelijk veel schade en last, wat heeft geleid tot het bomenplan. De bewoners is gevraagd om hun input te leveren via een digitale omgeving. Er is breder gekeken dan alleen naar de bomen. Er bleken ook problemen met de verharding bijvoorbeeld. Vanuit de bewoners kwamen een aantal plekken waar iets mee gedaan moest worden. Samen met een adviesbureau hebben ze tekeningen gemaakt en is een inloopavond georganiseerd om het plan te presenteren. Het doel was om visie te presenteren en informatie op te halen. Om de bijeenkomst kenbaar te maken aan de inwoners is er geflyerd in de wijk. De opkomst was boven verwachting. Om die reden is het in drie delen gehad, waarbij zo'n 100 mensen zijn langs geweest op de zaterdag. Ook konden inwoners zich aanmelden voor de nieuwsbrief. Het conceptplan is ook gedeeld via de website, waar een aantal reacties op zijn gekomen en het plan is aangepast. Er is niet geëvalueerd na afloop, omdat daar geen tijd voor was.

- Ontwikkeling ontmoetingscentrum in Beek en Donk
Het ontmoetingscentrum in Beek en Donk is de plek voor inwoners en verenigingen om activiteiten te organiseren. Bij het vaststellen van de 'Routekaart Verduurzaming' in februari 2023 is het verduurzamen van het Ontmoetingscentrum in Beek en Donk als een van de prioriteiten genoemd, mede omdat het Ontmoetingscentrum toe was aan vernieuwing. Daarbij is ook de mogelijkheid van nieuwbouw van het Ontmoetingscentrum als een optie beschreven.

Het project is opgedeeld in vier fases.[36]

Fase	Werkzaamheden	Periode
1	Visie, conceptontwikkeling en programma van eisen	Augustus 2023 – februari 2024
2	Scenario uitwerking en voorstel aan de gemeenteraad (incl. Europees aanbestedingstraject externe partij)	Maart 2024 – juli 2025
3	Ontwerp	Juli 2025 – juli 2026
4	Uitvoering	Augustus 2026 – augustus 2027

Na de verkenningsfase is het plan van aanpak voor het project opgesteld. De regie van het project ligt bij de gemeente Laarbeek.[37] Blijkens het eindrapport[38] is het participatieproces als volgt ingericht: Er

[36] Gemeente Laarbeek. *Projectinformatie ontwikkeling ontmoetingscentrum Beek en Donk*. Geraadpleegd in augustus 2025, via: https://www.laarbeek.nl/projectinformatie-ontwikkeling-ontmoetingscentrum-beek-en-donk.
[37] Gemeente Laarbeek. *Nieuwsbericht ontwikkeling Ontmoetingscentrum Beek en Donk Februari 2023*. Geraadpleegd in augustus 2025, via: https://www.laarbeek.nl/nieuwsbericht-ontwikkeling-ontmoetingscentrum-beek-en-donk-februari-2023.
[38] Zie: Spectrum, Eindrapport Ontmoetingscentrum Beek en Donk - fase 1

is om te beginnen gesproken met betrokkenen en de bestaande en nieuwe gebruikers. Ook is geïnventariseerd wat de inwoners willen. Er heeft een zogenoemde 'inspiratietour' plaatsgevonden, vervolgens is gewerkt aan het programma van eisen, missie en intentieverklaring. Tijdens deze stappen zijn verschillende stakeholders gesproken, waaronder (potentiële) gebruikersgroepen en inwoners van Beek en Donk. Onder meer is er tijdens een 'pizzasessie' gesproken met jongeren. Tijdens de processtap waarin de aandacht uitging naar (nieuwe) gebruikers) is een werkgroep gevormd waarin de bestaande en potentiële nieuwe gebruikers actief waren.

Perspectief participanten.
Voor dit project zijn twee deelnemers gesproken: één van hen was betrokken via een vereniging en de andere persoon is betrokken geweest vanuit zijn rol bij een dorpsraad. Er werd aangegeven dat het traject vanuit het perspectief van de vereniging positief is verlopen. De gemeente communiceerde op een correcte en tijdige manier en betrok de vereniging actief in het proces, onder meer via een gezamenlijke werkgroep. De verwachtingen waren vanaf het begin duidelijk en er werd voldoende teruggekoppeld. Wel werden zorgen geuit over het ontbreken van financiële duidelijkheid en de mogelijke gevolgen hiervan voor het vertrouwen van deelnemers in het vervolgtraject. Tegelijk kwam naar voren dat niet alle belanghebbenden zich evenzeer gehoord voelden. Er heerste het gevoel dat veel plannen al vergevorderd waren voordat er sprake was van echte inspraak. Het ontbreken van structurele betrokkenheid van omwonenden werd als kritisch punt naar voren gebracht.

Perspectief gemeente.
Bij het participatietraject is de projectleider sinds januari 2024 actief in een coördinerende rol, waarin de projectleider schakelt tussen projectteam, ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers. Participatie is gefaseerd aangepakt voor dit project. In de eerste fase is via een extern bureau (Spectrum) onderzoek gedaan wensen van inwoners en gebruikers. De tweede fase stond in het teken van scenariostudies.[39] In deze fase is de gemeente bewust terughoudend omgegaan met brede inwonersparticipatie. Alles wat getoond wordt kan door inwoners al snel als definitief worden gezien. Wel is overleg gevoerd met de werkgroep en andere betrokkenen zoals samenwerkingspartners en verenigingen. Voor de derde fase is het voornemen om bewoners actief te betrekken, voordat er concrete ontwerpen op tafel liggen. Dan is er ruimte om zorgen te bespreken. Communicatie vindt plaats via een nieuwsbrief, waarmee in december 2024 is gestart, een gemeentelijke webpagina en directe brieven aan omwonenden. Een eerder geplande bewonersavond werd bewust uitgesteld omdat er nog geen duidelijke nieuwe informatie beschikbaar was. Het projectteam werkt volgens de Factor C-methode, waarbij per fase de belanghebbenden opnieuw in beeld worden gebracht. De participatie-aanpak wordt afgestemd met de communicatieafdeling, en de projectleider is ook intern ambassadeur voor participatie. Informele reflectie vindt regelmatig plaats binnen het team, maar structurele evaluatie staat pas gepland na realisatie van het gebouw.

- Uitbreiding winkelplein in Beek en Donk[40]
Aan het Piet van Thielplein zijn diverse stakeholders verbonden, waaronder ondernemers, winkeliers, bewoners, openbaar vervoer en belangenorganisaties. Het project is zo'n vier jaar geleden opgestart en bestond uit meerdere kleine projecten. Het begon met het slopen van het oude postkantoor, waarna er rioolwerkzaamheden moesten worden uitgevoerd en er gekeken werd naar herinrichting

[39] Gemeente Laarbeek (januari, 2025). *Notitie Uitwerking Scenario's – verduurzaming en herontwikkeling ontmoetingscentrum.*
[40] Gemeente Laarbeek (november, 2023). Presentatie *Herinrichting Piet van Thielplein – informatiebijeenkomst 27 november 2023*. Geraadpleegd via: https://www.onzeopenbareruimte.nl/images/Presentatie_Piet_van_Thielplein_27-11-2023.pdf.

van het plein in verband met klimaatdoelen. De uitbreiding van het winkelplein is op papier de derde fase van het project.

Online is er een globale tijdlijn te vinden over het verloop van het project.[41] In april 2022 organiseerde de gemeente een inloopavond met bewoners en ondernemers van het Piet van Thielplein, waar deelnemers input konden leveren over wat ze wel of niet mooi vonden aan het ontwerp. De opgehaalde ideeën werden gebruikt om het eerste ontwerp te verbeteren om draagvlak te vergroten. De meest ontvangen reacties hadden betrekking op de beleving, (verkeers)veiligheid en parkeren en zijn te lezen via de website.[42] Vervolgens hebben er nog twee informatiebijeenkomsten plaatsgevonden[43] en was er een informatiepunt, wekelijks op zaterdag geopend, dat door een vrijwilliger werd onderhouden waar men de grote tekeningen van het hele plein kon bekijken. Op 11 juni jl. is het plein feestelijk geopend.

Perspectief participanten.
Het grootste punt van commentaar vanuit de omwonenden was de lange doorlooptijd, het enorme kostenplaatje en het tekort aan parkeerplaatsen. De meeste mensen die kritiek uitten leken echter niet in de gaten te hebben wat er precies ging gebeuren. Er was een projectgroep welke ervoor moest zorgen dat het project zo correct mogelijk werd uitgevoerd volgens de tijdlijn. Via de nieuwsbrief werden omwonenden op de hoogte gehouden van de nieuwste ontwikkelingen. Uiteindelijk zijn de bewoners tevreden zijn met het resultaat. Het oorspronkelijk stenige plein is omgebouwd tot een plein met veel groenvoorziening.

Bij elke faseovergang hebben er tussentijdse evaluaties plaatsgevonden. Daarnaast werd er voorafgaand aan een nieuwe fase een bijeenkomst georganiseerd waar mensen geïnformeerd werden over het vervolg. Het was een flexibel proces, zo zijn er fases toegevoegd of samengevoegd en zijn er extra parkeerplaatsen bijgekomen. Ook is het ontwerp tijdens de realisatie nog veranderd en aangepast naar aanleiding van input van deelnemers. Zo is de plek voor de standhouders aangepast. Volgens het initiële ontwerp zouden zij op een plek staan waarbij ze met hun gezicht naar de zon staan. Dat is later aangepast, waardoor zij een andere plek op het plein hebben gekregen.

Perspectief gemeente.
De reden voor participatie voor het winkelplein: de omgeving betrekken is altijd al onderdeel geweest van de herinrichting van openbare ruimte. In dit geval ging het om een grootschalig project, waar ondernemers veel (financiële) overlast hadden. Er is een werkgroep gevormd met ondernemers en omwonenden. Zij hebben aan de tekentafel gezeten en een plan gemaakt. Dat plan is gepresenteerd aan de omgeving in drie verschillende sessies, waarbij in de derde sessie niet meer veel kon worden aangepast. Per fase heeft de gemeente opnieuw inwoners de kans gegeven om te participeren. Een aantal participanten is gedurende het hele traject betrokken geweest. Er is een website in het leven geroepen, genaamd onzeopenbareruimte.nl, welke werd beheerd door het betrokken ingenieursbureau. Hierop werd onder andere gepubliceerd wanneer bijeenkomsten plaatsvonden, maar ook kon men de nieuwe ontwerpen er vinden evenals presentaties van bijeenkomsten. Ook kon er worden ingeschreven op een nieuwsbrief. Deze zijn terug te lezen via de website van de gemeente zelf.[44]

[41] Jens | Ingenieurs & Adviseurs. Geraadpleegd in augustus 2025, via: https://www.onzeopenbareruimte.nl/piet-van-thielplein.
[42] Gemeente Laarbeek. Geraadpleegd in augustus 2025, via: https://www.onzeopenbareruimte.nl/piet-van-thielplein.
[43] Gemeente Laarbeek. Geraadpleegd in augustus 2025, via: https://www.laarbeek.nl/bijeenkomsten-piet-van-thielplein.
[44] Gemeente Laarbeek. Geraadpleegd in augustus 2025, via: https://www.laarbeek.nl/nieuwsbrieven-piet-van-thielplein.

- Verkeersveiligheid i.s.m. dorpsraden

Verkeer kan een grote impact hebben op de leefbaarheid in een dorp. Denk daarbij aan sluipverkeer, parkeeroverlast, te hard rijden. Iedere dorpsraad kent een werkgroep verkeer. Deze werkgroepen overleggen zo'n 8 à 10 keer per jaar gezamenlijk met de gemeente en een medewerker van de politie. De wethouder is de voorzitter van de werkgroep verkeer.

Perspectief participanten.

De diverse leden van de werkgroep verkeer beoordelen het contact met de gemeente over het algemeen als positief. Zij vinden dat er goed naar hun wordt geluisterd en dat er ruimte is voor inbreng. Tegelijkertijd constateren zij dat de mogelijkheden van de gemeente om adequate opvolging te geven aan hun inbreng beperkt zijn. In sommige situaties ligt de verantwoordelijkheid bij de provincie. Als de gemeente bevoegd is, ontbreekt het geregeld aan voldoende budget om de gewenste aanpassingen te doen. Ondanks de overwegend positieve beoordeling van de contacten met de gemeente, is er recent onvrede ontstaan over de gang van zaken rond de besluitvorming over een tracé voor een snelfietspad. De verschillende leden van de werkgroepen uit de dorpsraden hebben veel tijd en energie gestopt in een voorstel voor het tracé. Naar hun indruk is de gemeente zonder dit goed te onderbouwen afgeweken van het voorstel. Voor sommige leden van de werkgroepen is dit aanleiding geweest om hun deelname te heroverwegen.

Perspectief gemeente.

De dorpsraden maken sinds drie jaar deel uit van de werkgroep verkeer. Hun betrokkenheid wordt als zeer waardevol ervaren: doordat dorpsraden dicht bij de inwoners staan, hebben zij over het algemeen goed zicht op wat er in de kernen speelt. Hun signalen en bijdragen vormen daarmee een belangrijke aanvulling op de gemeentelijke expertise. Het blijft een aandachtspunt om verwachtingen goed te managen. Dorpsraden brengen regelmatig oplossingen in voor problemen die niet altijd verkeerskundig zijn. De gemeente hecht er waarde aan om in die gevallen zorgvuldig te onderbouwen waarom bepaalde voorstellen niet uitvoerbaar zijn. Afgelopen jaar heeft er een evaluatie plaatsgevonden over de rolverdeling. De dorpsraden hebben een belangrijke rol in het agenderen van knelpunten en het meedenken over oplossingen, maar de besluitvorming evenals de verkeerskundige afweging ligt bij de gemeente. Deze rolverdeling vraagt soms extra aandacht, omdat het niet altijd bijdraagt aan de sfeer in het overleg. Het onderwerp evaluatie staat niet structureel op de agenda, maar wordt indien nodig besproken. Over het algemeen genomen wordt de samenwerking met de dorpsraden als positief ervaren. Het overleg biedt een goed platform om verkeersveiligheid bespreekbaar te maken en te werken aan oplossingen die aansluiten bij de wensen van de inwoners en de verkeerskundige vereisten.

Bijlage E Dorpsraden

Stichting Dorpsplatform Aarle-Rixtel
Aarle-Rixtel kent ongeveer 5900 inwoners. Het dorpsplatform is een ‘dorpsraad’ en is onder andere actief als aanspreekpunt, organiseert bijeenkomsten, onderhoudt contact met instanties als de gemeente en helpt inwoners met ondersteuning bij initiatieven. Het platform bestaat uit diverse werkgroepen en projectgroepen, elk met een eigen thema en met een vaste of wisselende samenstelling. Het Dorpsplatform kent de volgende werkgroepen: Jeugd en Jongeren, Leefbaarheid en Wonen, Verkeer en Zorg en Welzijn. Het bestuur bestaat uit maximaal dertien bestuursleden. Op dit moment heeft het Dorpsplatform twaalf bestuursleden en vergadert maandelijks.
Het Dorpsplatform heeft 170 participanten die ze geregeld een vragenlijst sturen om informatie op te halen over hoe er wordt gedacht over een bepaald onderwerp. Via de dorpskrant geven ze van elke vergadering en van de enquêtes terugkoppeling.

Dorpsraad Beek en Donk
Beek en Donk heeft zo’n 11.000 inwoners. De Dorpsraad Beek en Donk is een stichting met als doel: de leefbaarheid verhogen in Beek en Donk. Het stelt zich uitsluitend tot doel het algemene belang van het dorp van haar inwoners te behartigen en is niet politiek gebonden. De dorpsraad onderhoudt communicatie met de inwoners en belangengroepen van het dorp. De dorpsraad wenst een klankbord te zijn voor haar inwoners en zo nodig hun belangen te behartigen bij de gemeente. Ook kan de dorpsraad helpen bij vragen, ideeën en initiatieven van inwoners.
De dorpsraad komt tweewekelijks bijeen om de ontwikkelingen binnen de verschillende werkgroepen en lopende zaken te bespreken. Het bestuur bestaat op dit moment uit drie personen.

Dorpsraad Lieshout
In Lieshout wonen ongeveer 4300 mensen. De Dorpsraad Lieshout heeft als doel het versterken van de leefbaarheid en sociale samenhang van de kern Lieshout. De dorpsraad levert de bouwstenen voor het gemeentelijk beleid en is communicatie kanaal voor inwoners van Lieshout naar de gemeente toe en omgekeerd. De dorpsraad vertegenwoordigt de belangen van Lieshout bij de gemeente maar is politiek neutraal. Ook zijn ze voornemens een klankbordgroep op te richten. Het bestuur van de dorpsraad bestaat uit zeven personen.
De dorpsraad signaleert en inventariseert knelpunten en wensen die leven in Lieshout. Ideeën en oplossingen maakt de Dorpsraad kenbaar bij de gemeente. De dorpsraad is actief op verschillende thema’s: Leefbaarheid, Verkeersveiligheid, Zorg en Welzijn, Wonen en Voorzieningen. De dorpsraad overlegt eens per zes weken.

Zorg om het Dorp Mariahout
Mariahout is de kleinste kern van de gemeente Laarbeek en heeft ruim 2000 inwoners. Vereniging Zorg om het Dorp (ZOD) behartigt de belangen van het dorp Mariahout en heeft zeven bestuursleden. Het doel van de vereniging is het behouden en verbeteren van de leefbaarheid van het dorp. De vereniging wordt gevormd door vier pilaren; veiligheid, voorzieningen, sociale interactie en dorpsraad. Vanuit de rol als dorpsraad fungeert de vereniging als vertegenwoordiger van inwoners richting de gemeente. Voor initiatieven vanuit de inwoners en (hulp)vragen is een dorpsondersteuner beschikbaar.
Ongeveer 60% van alle huishoudens in Mariahout is lid van de vereniging. De 90 vrijwilligers zijn onderdeel van werkgroepen. Deze werkgroepen zijn geclusterd in zes portfolio’s die door een of meer

bestuursleden worden beheerd: Gemeente & Verkeer, Sociale Interactie, Jaarlijkse Activiteiten, Natuur & Recreatie, Centrum, Marketing & Communicatie.

Bijlage F Verslagen omgevingsdialogen

Project	1	2	3	4	5
Datum	8-06-23	23-10-24	15-03-23	26-09-24	1-04-22
Verslag beschikbaar	ja	ja	ja	**nee**	ja
Vorm omgevingsdialoog	inloopbijeenkomst	informatie-bijeenkomst met schriftelijke formulieren	informatie-bijeenkomst met presentielijst	nvt	persoonlijke gesprekken
Locatie en datum	ja	ja	ja	nvt	ja
Genodigden	ja	gedeeltelijk	**nee**	nvt	nvt
Aanwezigen	nee	ja	ja	nvt	nvt
Samenvatting en uitkomst gesprek	ja	ja	**nee**	nvt	ja
Toezeggingen en hoe het plan is aangepast	**nee**	ja	**nee**	nvt	**nee**
Hoe het verslag is teruggekoppeld	ja	**nee**	**nee**	nvt	ja

Projecten:

1. Nieuwbouwontwikkeling 10 appartementen aan de Bosscheweg te Aarle Rixtel
2. Verbouw bedrijfspand naar wonen - huisvesting arbeidsmigranten Heuvelplein 91
3. Uitbreiding tijdelijke huisvesting internationale medewerkers Wolfsputten 8 Aarle-Rixtel
4. Verbouwing en ontwikkeling Openluchttheater Mariahout
5. Herontwikkelen Prins Hendrikstraat 4 t/m 12

Voor ieder project in bovenstaande tabel (de kolommen) wordt informatie over de inhoud van de verslagen gegeven. De documentatie die wij ontvingen voor project 4 gaat om de presentatie gegeven tijdens de omgevingsdialoog, niet het verslag zelf. Na het gesprek met de gemeente rond de omgevingsdialogen bleek dat het voeren van een omgevingsdialoog voor project 4 niet verplicht was, aangezien dit project startte onder de Wabo (en nog niet onder de Omgevingswet).