

'Ruimte maken voor inwoners'

- Rekenkameronderzoek naar inwonersparticipatie in Waalre -



Rekenkamer Waalre

maart 2026

Woord Vooraf

Voor u ligt een onderzoek van de Rekenkamer Waalre, dat afwijkt van voorgaande onderzoeken. Waar de rekenkamer normaal terugkijkt op een periode, heeft ze dit keer gekozen voor een participatief onderzoek: 'Learning on the job'. We keken mee met vier participatietrajecten van de gemeente. Dat behelsde de communicatie, de aankondigingen, de participatiebijeenkomsten, in sommige gevallen reflecteerden we op de voorgenomen aanpak van het participatietraject. Dat deden we niet alleen. We werden daarin bijgestaan door een groep inwoners: het Beschouw en Meedenk Team (BMT). Deze inwoners hebben twee jaar lang in wisselende samenstellingen meegekeken met participatietrajecten van de gemeente. Niet door actief te participeren in deze trajecten, maar door met de rekenkamer vanaf de zijkant te reflecteren op wat zij zagen gebeuren.

Voor de rekenkamer was het een nieuwe ervaring om participatie met inwoners aan de slag te gaan. Betrokkenheid van inwoners krijgen en vasthouden bleek een kunst, maar de meerwaarde van de inzet van inwoners was groot. Hun opmerkingen, frisse blik, eerlijkheid, eigenaarschap en vertrouwen in het kunnen van de inwoners, hield ons scherp op wat er zoal speelt en komt kijken bij participatie. Zo voerden we gesprekken over wat participatie nu wel of niet is, en wat er nodig is om inwoners betrokken te houden, in tijden van polarisering en een groeiend wantrouwen om ons heen. Dat leverde de leden van de rekenkamer veel extra kennis en verdieping op.

Naast de afwijkende aanpak, is -spijtig genoeg- ook de doorlooptijd van dit onderzoek anders dan gebruikelijk. Eind 2023 is de rekenkamer begonnen met de voorbereidingen ervan en in de planning gingen we uit van een doorlooptijd van ongeveer 12 maanden. Uiteindelijk was de doorlooptijd ruim 2 jaar. Deze lange doorlooptijd is deels het gevolg van onvoldoende bijsturing van de rekenkamer tijdens het onderzoek. In 2024 bleken er geen nieuwe participatie-trajecten te zijn, waarbij de rekenkamer, zoals in de onderzoeksopzet stond, kon aanhaken. De rekenkamer heeft eind 2024 de onderzoeksopzet aangepast, zodat ook al gestarte trajecten onderzocht konden worden. Dat had eerder moeten gebeuren!

De rekenkamer is alle inwoners die bij hebben gedragen aan dit onderzoek dankbaar voor hun inzichten, bevoegdheid, volhardendheid en betrokken houding!

Inhoudsopgave

Woord Vooraf.....	1
Inhoudsopgave	2
I INLEIDING EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK.....	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Vraagstelling	4
1.3 Doel onderzoek.....	4
1.4 Onderzoeksopzet en uitvoering.....	4
1.5 Leeswijzer.....	5
II. BELEID.....	6
2.1. De verordening Participatie (2022).....	6
2.2 Raadsprogramma (Juli 2022)	6
2.3 Uitvoeringsprogramma (januari 2023)	6
2.4 De nota inwoners- en overheidsparticipatie (november 2023)	9
2.5 De Kracht van Waalre (september 2025).....	10
2.6 Conclusies beleid.....	10
III Inwonersparticipatie in de gemeente	11
3.1 Het belang van inwonersparticipatie	11
3.2 Randvoorwaarden voor goede participatie	13
3.3 Afwegen van het algemeen belang	15
3.4 Uitdagingen bij ruimtelijke ontwikkelingen	16
3.5 Kenmerken van effectieve inwonersparticipatie - Literatuuronderzoek	16
3.6 Conclusies inwonersparticipatie	19
IV De vier casussen	20
4.1 Speelveld en Rollen.....	20
4.2 Communicatie en Informatievoorziening	24
4.3 Borging van diversiteit en representativiteit	25
4.4 Aansluiten op energie van de inwoners	26
4.5 Veiligheid en vertrouwen.....	27
4.6 Waardering	28
4.7 Conclusies over de praktijk van de vier onderzochten casussen.....	29
BIJLAGE I - Onderzoeksverantwoording	30
BIJLAGE II - Casusbeschrijving Participatietrajecten	34
BIJLAGE III - Analyse kader	40
BIJLAGE IV - Afwegingen kader PRODEMOS	45

I INLEIDING EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK

1.1 Aanleiding

Inwonerparticipatie is al langere tijd stevig verankerd in de Nederlandse wetgeving, zoals in de Omgevingswet en Gemeentewet. Gemeenten hebben, net als andere bestuursorganen, de vrijheid om zelf de vorm van participatie te kiezen en ze beschikken over diverse middelen hiervoor. Vaak betreft dit het betrekken van inwoners bij projecten, beleids- en besluitvorming.

De interactie tussen de gemeente en de samenleving is de laatste jaren in beweging. Inwoners, organisaties en bedrijven nemen steeds meer het initiatief om zaken in hun eigen leefomgeving zelf aan te pakken en te organiseren. Inwoners en andere externe partijen zijn steeds belangrijkere partners bij de vormgeving en uitvoering van het gemeentelijk beleid. Dat vindt ook steeds meer zijn beslag in wetten en regelgeving zoals de omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau van 1 januari 2025. Dit vraagt een wendbare, flexibele en proactieve overheid die inwoners inspraak geeft en betreft bij overheidshandelen.

Tegelijkertijd zijn er bewegingen in de samenleving die maken dat overheid en inwoners steeds verder van elkaar komen te staan. Groeiend individualisme, polarisatie, systeemlogica die het wint van de leefwereld (denk bijvoorbeeld aan het toeslagenschandaal, gebrek aan transparantie rond de coronacrisis, het vastlopen van beleid rondom stikstof, het onvermogen om in Groningen mensen snel te compenseren) hebben invloed gehad op het vertrouwen van mensen in de overheid.

Deze tegengestelde bewegingen dragen eraan bij dat gemeenten in toenemende mate inzien dat inwonersparticipatie cruciaal is om inwoners betrokken te houden of aangehaakt te krijgen. Gemeente Waalre heeft deze handschoen nadrukkelijk opgepakt. In zijn raadsprogramma 2022-2026 'Toekomst voor Waalre' legt de raad de nadruk op inwonersparticipatie en in november 2023 stelde de gemeente een uitvoeringsprogramma op nota 'Verder aan de slag met Participatie', die handen en voeten gaf aan de Kadernota nota burgerparticipatie & burgerinitiatieven (2018). De ambities van de raad hebben gevolgen voor de rol van de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Het brengt nieuwe uitdagingen rond interactie, doorlooptijd en belangenafweging met zich mee.

In 2023 werd inwonersparticipatie door verschillende fracties genoemd als potentieel onderzoeksonderwerp. De rekenkamer wilde onderzoeken op welke manier Waalre invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid voor inwonerparticipatie. Naast een toets op de invulling van de formele verantwoordelijkheid ten aanzien van inwonerparticipatie wil de Rekenkamer nadrukkelijk ook inzicht krijgen in hoe inwoners de door de gemeente gekozen werkwijze ervaren. Inwonerparticipatie is immers meer dan het afvinken van een noodzakelijke activiteit, maar moet leiden tot een daadwerkelijk betere betrokkenheid van inwoners met een gedragen resultaat.

1.2 Vraagstelling

Centrale onderzoeksvraag

Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de doelen, uitgangspunten en ambities van de raad op het gebied van inwonersparticipatie? Hoe ervaren inwoners deze vormen van participatie en wat betekent dit voor de organisatie, het college en de raad?

We beantwoorden de centrale onderzoeksvraag aan de hand van de volgende vragen:

- 1 Wat is het beleid ten aanzien van inwonersparticipatie? Welke doelen en uitgangspunten heeft de gemeenteraad, hoe zijn deze doelen en uitgangspunten door college, raad en ambtelijke organisatie uitgewerkt tot interne richtlijnen voor de praktijk?
- 2 Hoe kijkt de gemeente Waalre en de wetenschap naar inwonersparticipatie?
- 3 Hoe verhoudt het vastgestelde beleid, de keuze voor (de mate van) inwonersparticipatie en de rol van de betrokken spelers, zich tot de praktijk van inwonersparticipatie ?
- 4 In hoeverre geeft de gemeente in haar participatieprocessen, de inwoner een stem en hoe wordt dit door de inwoner ervaren?
- 5 Welke invloed heeft inwonersparticipatie op besluitvorming en/of de uitvoering? (NB deze vraag kon niet beantwoord worden, omdat de onderzochte trajecten niet afgerond zijn ten tijde van het onderzoek.)

1.3 Doel onderzoek

Met dit onderzoek wil de rekenkamer de gemeente Waalre ondersteunen in haar rol aangaande inwonersparticipatie. De schijnwerpers staan op het meedoen van inwoners, de ambities van de gemeente hierin en in hoeverre de gemeente haar eigen ambities haalt. Het onderzoek geeft aan hoe inwoners dat op vier concrete participatietrajecten hebben ervaren en wat de organisatie, raad en college hiervan kunnen leren.

1.4 Onderzoeksopzet en uitvoering

In Bijlage I is de complete onderzoeksverantwoording te vinden, maar omdat dit onderzoek zich op drie elementen nadrukkelijk onderscheidt van voorgaande rekenkameronderzoeken, staan we kort stil bij deze drie elementen:

Participatief onderzoek

Het besluit van de rekenkamer Waalre om dit onderzoeksonderwerp op te pakken, bleek gelijk te vallen met de vaststelling van het uitvoeringsprogramma. De rekenkamer heeft daarom besloten om niet terug te kijken naar participatietrajecten uit het verleden, maar te kiezen voor een participatief onderzoek. Een onderzoeksvorm waarbij de rekenkamer reflecteert op lopende trajecten en meekijkt op welke manier dat uitvoeringsprogramma handen en voeten krijgt in de praktijk.

Direct lerend effect

De rekenkamer maakte de afspraak met de ambtelijke organisatie dat zij lopende het onderzoek al feedback zou geven, om zo het lerend effect van het onderzoek direct te kunnen bereiken. Dat lerende effect moest zijn beslag hebben bij zowel de ambtelijke organisatie als bij de raad, wiens rol (zeker bij participatietrajecten die hoog op de participatieladder staan) wijzigt. Deze terugkoppeling naar de ambtelijke organisatie heeft ook plaats gevonden. Met name de kartrekkers op de trajecten hebben

feedback ontvangen, maar ook met de afdelingshoofden en strategen hebben tussentijdsgesprekken plaatsgevonden om bevindingen uit te wisselen.

Normaliter toetst de rekenkamer hoofdzakelijk vastgesteld beleid. In dit onderzoek heeft de rekenkamer naast het toetsen aan het vastgestelde beleid, ook gekozen om een literatuuronderzoek te doen over de kenmerken van effectieve inwonersparticipatie. De rekenkamer heeft de participatietrajecten niet enkel getoetst aan het vastgestelde beleid, maar ontwikkelde daarnaast een analysekader om participatietrajecten te beoordelen. Dit analysekader is ook gedeeld met de ambtelijke organisatie, die hier zijn voordeel mee kan doen. In het uitvoeringsprogramma is dit analysekader als bijlage opgenomen.

Rol voor inwoners

Bovenal onderscheidde dit onderzoek zich van voorgaande onderzoeken door de inzet van een Beschouw en Meedenk Team (BMT). Een denktank van inwoners die de rekenkamer gedurende dit onderzoek bijstond om het inwonersperspectief op inwonersparticipatie gestalte te geven.

1.5 Leeswijzer

Bij dit uitgebreide onderzoek, hoort ook een kernrapportage, waarin de bevindingen en aanbevelingen van dit onderzoek kort beschreven staan. Dit onderzoeksrapport geeft verdieping voor leden van de raad en het college en ambtenaren, die de achtergrond willen kennen van de resultaten van het onderzoek en meer willen weten van de context van de conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk I vormt de aanleiding inleiding en onderzoeksopzet. In hoofdstuk II staan we stil bij de gemaakte afspraken en het beleid van inwonersparticipatie; dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste onderzoeksvraag.

Hoofdstuk III geeft inzicht in de opvattingen van de gemeente over inwonersparticipatie. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op kenmerken van effectieve inwonersparticipatie. Hoofdstuk III behandelt de tweede onderzoeksvraag.

In hoofdstuk IV komen de onderzoeksvragen 3 en 4 aan bod, aan de hand van de 4 onderzochte casussen (concrete participatie-trajecten).

Er zijn vier bijlagen. De eerste bijlage gaat over de onderzoeksverantwoording,

in de tweede bijlage staat een korte beschrijving van de 4 casussen.

De derde bijlage omvat het ontwikkelde Analyse kader voor de participatieprocessen van Waalre.

In de vierde bijlage staat een link naar het afwegingenkader van Prodemos.

II. BELEID

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag:

- 1 Wat is het beleid ten aanzien van inwonersparticipatie? Welke doelen en uitgangspunten heeft de gemeenteraad, hoe zijn deze doelen en uitgangspunten door college, raad en ambtelijke organisatie uitgewerkt tot interne richtlijnen voor de praktijk?

De gemeente Waalre heeft haar ambities rond inwonersparticipatie in meerdere documenten vastgelegd. De belangrijkste documenten noemen we hier.

2.1. De verordening Participatie (2022)

De Verordening participatie, die in maart 2022 is vastgesteld, stelt dat:

1. Participatie wordt toegepast wanneer het te verwachten is dat er belanghebbenden zijn die in aanzienlijke mate geraakt zullen worden door het betreffende beleid of besluit, ofwel wanneer te verwachten is dat betrokken bewoners of experts over relevante ervaringskennis of inzichten beschikken die bruikbaar zijn bij de ontwikkeling van het beleid of besluit.
2. Participatie is ook mogelijk wanneer een initiatief past binnen de kaders van het gemeentelijk beleid en bijdraagt aan de doelstellingen van het gemeentelijk beleid, en/of anderszins een positieve maatschappelijke bijdrage levert aan de lokale samenleving.

2.2 Raadsprogramma (Juli 2022)

In het raadsprogramma 2022-2026 zijn uitvoerig ambities opgenomen rondom inwonerparticipatie en de raad, dienstverlening en bestuurskracht. *“Inwonersparticipatie en de raad, dienstverlening en bestuurskracht. We willen dat inwoners en non-profitorganisaties in contact met gemeenteraadsleden samenwerken aan beleidsverbeteringen. Dit vindt al plaats, maar we willen dit structureel gaan organiseren. Als zowel onze gemeente als de gemeenteraad in dialoog met onze inwoners samenwerken, kunnen we van Waalre een nog fijnere gemeente maken. Met ideeën uit de samenleving, in het algemeen belang van Waalre, kunnen we ons beleid beter vormgeven. Of het nu gaat om de openbare ruimte, het sociaal domein, de energietransitie of wonen. De inbreng van onze inwoners en non-profitorganisaties kan Waalre verder brengen. In contact met de raadsleden kunnen inwoners ook beter bekend raken met het reilen en zeilen van de gemeenteraad. Door over en weer kennis en ideeën te delen, kunnen we tot beter beleid komen in Waalre.”* De praktische vertaling die de gemeenteraad gaf in het raadsprogramma was onderzoeken welke vormen geschikt zijn om goede ideeën van inwoners en non-profitorganisaties praktisch bij raadsbesluiten te betrekken. Die gevonden vormen uitvoeren. *“Het stimuleren van initiatieven in de samenleving... zoveel mogelijk in samenspraak met de inwoners”*. Dit laatste heeft zijn beslag gekregen in het uitvoeringsprogramma dat hieronder nader wordt toegelicht.

2.3 Uitvoeringsprogramma (januari 2023)

Het uitvoeringsprogramma 2022-2026 ‘Met elkaar op weg naar de toekomst’ trapt af met de noodzaak van samenwerking om de wensen en ambities binnen Waalre te realiseren. Daar werd de participatieladder geïntroduceerd. Deze ladder helpt om de afweging te maken of een onderwerp zich leent voor inwonersparticipatie en die helpt om de verwachtingen rondom de rol en de mate van invloed van de verschillende spelers helder te stellen.

Vorm van Participatie	Rol van het college	Rol Raad	Rol inwoners	Rol medewerkers
Informereren Gemeente bepaalt zelf en informeert de betrokkenen.	Het college voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie aan doelgroep.	Directe communicatie met inwoners. Raad ziet toe op besluiten en haalt direct informatie op bij inwoners, of via de achterban van de eigen partij.	Toehoorder Levert geen bijdrage aan het proces of inhoud.	Bekend maken van vastgesteld beleid.
Raadplegen (consulteren) Gemeente bepaalt agenda en doet inhoudelijk voorstel en vraagt betrokkenen om reactie. Gemeente kan, maar hoeft n.a.v. reacties voorstel niet te wijzigen.	Raadplegen van deelnemers: horen reacties op een plan. Hiermee rekening houden in het vervolgproces (dit is een keuze).	Raad ziet toe dat proces goed verloopt, is kaderstellend, met nadruk op rol van procesbewaker. Weegt reacties mee bij besluitvorming. Kan worden gevraagd om als toehoorder aanwezig te zijn bij consultaties.	Geconsulteerde Reageert op een plan of voorstel. Klankbord, gesprekspartner. Inbreng van mening of kennis.	Houdt aantoonbaar rekening met de reacties in het vervolgproces, waarbij deze ook kan onderbouwen waarom plan/voorstel niet wordt gewijzigd n.a.v. reactie. Vereist een open houding, goed kunnen luisteren, in gesprek gaan.
Adviseren Gemeente bepaalt agenda en doet op hoofdlijnen een voorstel/legt scenario's voor en vraagt nadrukkelijk advies. Gemeente kan hiervan gemotiveerd afwijken.	Het College stelt de agenda samen en doet op hoofdlijnen voorstel / legt scenario's voor. Geeft veel ruimte voor inbreng en discussie.	Raad betreft advies bij besluitvorming en kan toehoorder of als vragensteller rol hebben bij het komen tot advies. Raad kan afwijken van advies.	Adviseur Kan aandachtspunten en argumenten aandragen en oplossingen formuleren.	In staat zijn de discussie procesmatig in goede banen te leiden, samenvattingen te maken en terug te koppelen.
Coproduceren Gemeente en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen t.a.v. een bepaald thema/vraagstuk. Daarna wordt gezamenlijk naar oplossing(en) gezocht en een voorstel/plan gemaakt.	Ziet de inwoners als partner en laat het resultaat zwaar wegen bij doorgeleiden voorstel voor besluitvorming. Bij eventuele afwijking is er aandacht voor motivatie.	Raad laat inbreng inwoners zwaar meewegen bij besluitvorming. Raad kan als toehoorder of vragensteller rol hebben in het traject.	Samenwerkingspartner Werkt mee aan plannen en aan oplossingen; werkt mee op basis van gelijkwaardigheid	Een medewerker of een externe begeleidt het proces. Een andere medewerker kan inbreng leveren i.r.t. de inhoud. Degene die het proces begeleidt ziet toe op gelijkwaardige inbreng van alle betrokkenen en koppelt terug aan college/raad voor verdere besluitvorming

Vorm van Participatie	Rol van het college	Rol Raad	Rol inwoners	Rol medewerkers
Meebeslissen Zelf beslissen door inwoners op onderdelen binnen de kaders van de gemeente.	Samenwerken op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen, na bezien kaders waarbinnen inwoners een besluit nemen (en deze kaders zo nodig voorleggen aan de raad). Resultaten/ uitkomsten hebben een bindende werking; de gemeente neemt deze over.	Aan de hand van Eventueel voorstel college bepaalt de raad het kader waarbinnen inwoners een besluit kunnen nemen over een bepaald onderwerp. Bezien of raad wel/niet tevoren keuze inwoners mag beïnvloeden.	Meebeslisser Krijgt de bevoegdheid om binnen de door de gemeente gestelde kaders/ randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen.	Coachen op het proces en besluitvormingsproces door inwoners. Niet sturen op bepaalde uitkomst.
Zelf organiseren Inwoners gaan zelf aan de slag met een initiatief.	College faciliteert en stelt kaders, maar is bij de totstandkoming en uitvoering niet direct betrokken. Ondersteuning bieden (wat betreft tijd, geld, deskundigheid, hulpmiddelen)	Raadsleden bepalen zelf in hoeverre zij het initiatief omarmen, voor zover deze passen bij de gestelde kaders	Initiatiefnemer Ontwikkelt eigen plannen; voert zelf de plannen uit en houdt hierbij rekening met de afspraken die hierover met de gemeente zijn gemaakt.	Initiatief komt van bewoners zelf. Medewerker kan zijn expertise en enthousiasme inbrengen, aansluitend op de met de initiatiefnemer(s) afgesproken kaders.

Bij deze participatieladder werd in hetzelfde uitvoeringsprogramma 2022-2026 ook een afsprakenkader vastgelegd rondom communicatie en participatie.

“Participatie verloopt soepeler wanneer de uitgangspunten vooraf uitgewerkt worden in een afsprakenkader over communicatie en participatie. Hierop kunnen de deelnemers elkaar aanspreken. De afspraken sluiten aan bij de kadernotitie Burgerparticipatie en burgerinitiatieven. Deze zijn op hoofdlijnen:

- 1. De gemeente beoordeelt bij plannen vooraf de mogelijkheden voor participatie. Geen participatieproces als er niets te beïnvloeden valt.*
- 2. De gemeente (college/raad) legt vooraf de voorwaarden voor participatie (bijv. rolverdeling, tijdsplanning) vast in een voor inwoners begrijpelijke startnotitie bij grotere projecten met veel impact.*
- 3. De gemeente zorgt dat inwoners op tijd kunnen beschikken over alle informatie die zij in het proces nodig hebben en biedt deze op verschillende manieren aan.*
- 4. Participatie betekent voor alle partijen: een open en attente houding, serieus luisteren naar wat elke partij te zeggen heeft en zoeken naar mogelijkheden.*
- 5. De gemeente gebruikt begrijpelijke taal.*
- 6. Van de deelnemers wordt verwacht dat zij bereid zijn om aan het proces deel te nemen, erin te investeren en daarbij ook een open opstelling tonen.*
- 7. Bij tussentijdse wijzigingen laat de gemeente dit vroegtijdig aan inwoners weten.*

8. *De gemeente informeert betrokkenen over de uitkomst van het participatietraject, de besluitvorming en het vervolg.*”

2.4 De nota inwoners- en overheidsparticipatie (november 2023)

“Verder aan de slag met participatie” de nota inwoners- en overheidsparticipatie uit 2023, vormt een vervolg op de Kadernota Burgerparticipatie en burgerinitiatieven van 2018. Er is in brede kring input opgehaald zodat er een goede en breed gedragen nota gemaakt kon worden. Diverse organisaties zijn gesproken, het inwonerspanel is geraadpleegd, er is een enquête uitgezet onder medewerkers van de ambtelijke organisatie, het college heeft een werksessie gehad over het onderwerp en ook met de raad is een werksessie gehouden. Conclusie was dat een groot deel van uitgangspunten van de nota van 2018 niet aan actualiteit had ingeboet; de reden om te participeren, een aantal beleidsuitgangspunten en diverse procesafspraken werden daarom overgenomen in de nieuwe nota 2023. Deze evaluatieve input leerde wel dat:

- ...er meer aandacht moest zijn voor de rollen binnen participatie en communicatie rondom participatie. Hoe die rollen eruit zien is uitvoerig uitgewerkt in de leidraad participeren (bijlage III van de nota);
- ... er een afwegingskader nodig is om te bepalen of- en zo ja in welke mate er inwonersparticipatie toegepast moet worden. Dat doet de gemeente via het afwegingskader dat ProDemos heeft ontwikkeld. <https://prodemos.nl/projecten/gemeenten/burgerparticipatie/afwegingskader-burgerparticipatie/>. (zie ook bijlage IV) Het afwegingskader maakt onder meer duidelijk dat het van belang is dat de noodzakelijke randvoorwaarden zijn ingevuld.



- ...vooraf heldere kaders meegegeven moeten worden. Dit heeft bijgedragen aan de invoering van de startnotitie. Hierin wordt onder meer specifiek ingegaan op de ambities op het terrein van participatie.
- ...kwalitatieve normen zijn nodig om participatietrajecten aan te toetsen. In de nieuwe nota zijn de succes – en faalfactoren uit het literatuuronderzoek van de rekenkamer (dat bij verschijnen van de nota gereed was) opgenomen als toetssteen om participatietrajecten in te richten en achteraf te evalueren.
- ... hoewel de uitgangspunten niet erg veranderd zijn, bleek er in de praktijk nog veel ruimte voor verbetering. Om te zorgen dat de komende jaren de ambtelijke organisatie echt stappen zou zetten is daarom ook een hoofdstuk ‘Borging’ opgenomen. Hierin wordt een zestiental randvoorwaarden benoemd waaraan de ambtelijke organisatie moet voldoen om succesvolle participatie vorm te geven.

2.5 De Kracht van Waalre (september 2025)

In de Kracht van Waalre 2025 is veel aandacht voor de noodzaak van samenwerking met inwoners. *“Het is van groot belang dat we als bestuurlijke organisatie veel aandacht te besteden aan de samenwerking met onze inwoners. Het is het nodig dat met aandacht te doen en daaraan prioriteit te geven. Onze nota "Verder aan de slag met participatie" en de leidraad "Samen participeren" geven daarvoor handvatten en richting. De nieuwe bestuursperiode geeft nieuwe kansen om daarop focus te leggen en te houden. Voor bestuur en organisatie vraagt dit meer bereidheid onze inwoners te ontmoeten in hun dagelijkse leven: bij de scholen, verenigingen, in woongemeenschappen of zomaar bij het boodschappen doen of tijdens een wandeling of op het terras. Het vraagt ook lef om los te laten. En ruimte te maken voor inwoners om mede te besturen. Zowel in de organisatie als bij het bestuur vraagt dit om investeringen. In opleiden en trainen om in ons gedrag in te bedden om op natuurlijke wijze verbindingen te leggen. En verantwoordelijkheid over te dragen en los te laten.”*

We denken hierbij aan de volgende drie acties:

- 1. Onderzoeken en uitwerken hoe we participatie en samenwerking met de gemeenschap verder vormgeven;*
- 2. Het inrichten van een kalender op basis waarvan de burgemeester/college jaarlijks organisaties ontmoet en spreekt;*
- 3. In de nieuwe bestuursperiode onderzoeken of er draagvlak is vanuit de gemeenteraad om de programmabegroting meer vanuit integrale beleidslijnen op te zetten.*

Hoe we dit concreet gaan doen werken we verder uit in een startnotitie/uitvoeringsprogramma (inclusief budget) waarmee de raad de burgemeester een vervolgoopdracht kan geven.”

2.6 Conclusies beleid

- Al meerdere jaren wordt het toenemende belang van inwonersparticipatie onderkend.
- In alle kaderstellende visiestukken is nadrukkelijk ook oog voor de praktijk. Denk aan randvoorwaarden, afwegingskaders, uitwerking van rollen etc.
- Bestudering van de verschillende kaderstellende stukken laat zien dat de uitgangspunten van inwonersparticipatie door de jaren heen consistent zijn gebleven.
- Op meerdere momenten is bij de ontwikkeling van nieuw beleid actief en breed opgehaald wat er nodig is om de inwonersparticipatie beter vorm te geven.
- Evaluaties, zowel van kaders als van de uitvoering van participatietrajecten, geven telkens het beeld dat er ruimte is voor verbetering op meerdere aspecten van de uitvoering. Bijvoorbeeld: eerder starten met participatie, werken vanuit de houding dat participatie meer oplevert dan dat het kost.
- Het afwegingskader ontraadt om inwonersparticipatie in te zetten als de randvoorwaarden niet zijn ingevuld; er worden in het afwegingskader geen handvatten gegeven om op zoek te gaan naar mogelijkheden voor inwonersparticipatie als er randvoorwaarden ontbreken.

III Inwonersparticipatie in de gemeente

In dit hoofdstuk gaan we in op de tweede onderzoeksvraag.

2 Hoe kijkt de gemeente Waalre en de wetenschap naar inwonersparticipatie?

Om antwoord te geven op deze onderzoeksvraag heeft de rekenkamer gekeken naar hoe inwonersparticipatie in Waalre vorm krijgt, en naar bevindingen uit algemeen onderzoek over effectieve inwonersparticipatie. De blik naar binnen en de blik naar buiten. In gesprekken met medewerkers uit de ambtelijke organisatie, collegeleden en in een interactieve sessie met de raad haalde de rekenkamer ervaringen, knelpunten, dilemma's en succes- en faalfactoren op, binnen de gemeente. Om ook kennis van buiten naar binnen te halen, is daarnaast een literatuuronderzoek uitgevoerd om objectief de succesfactoren voor effectieve inwonersparticipatie in kaart te brengen.

Hoe inwoners van de gemeente Waalre in het algemeen aankijken tegen inwonersparticipatie heeft de rekenkamer niet apart breed uitgevraagd. De gemeente Waalre heeft in juni-juli 2023 zelf een onderzoek uitgevoerd naar inwonersparticipatie onder het inwonerspanel. De informatie in dit hoofdstuk over de opvattingen van inwoners over inwonerparticipatie is dus afkomstig van de resultaten van het onderzoek van Waalre (zomer 2023). Dat complete onderzoek is terug te vinden op <https://gemeente-panel.nl/waalre/project/participatie>. De informatie in dit hoofdstuk over de opvattingen van Raad, College en ambtelijke organisatie over inwonersparticipatie is gebaseerd op het eigen onderzoek van de rekenkamer.

De rekenkamer heeft het inwonersperspectief ook centraal gezet bij de vier casussen die gevolgd zijn in de afgelopen twee jaar. De bevindingen daarvan komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

3.1 Het belang van inwonersparticipatie

Zowel raad, college en ambtelijke organisatie beamen het belang van inwonersparticipatie en geven aan dat het steeds belangrijker wordt. Bij de vraag aan inwoners¹ wat participatie voor hen betekent, geeft de meerderheid aan dat dat meer is dan geïnformeerd worden. Het merendeel verstaat onder participatie dat je je mening kunt geven, dat mensen kunnen meedenken of dat er samen gecreëerd kan worden. Dat is in onderstaande tabel zichtbaar gemaakt.

Wat betekent participatie?

59%

van de respondenten ziet participatie als hun **mening geven, meedenken, samen creëren** als zij daarvoor worden uitgenodigd.

52%

van de respondenten ziet participatie als het deel uitmaken van het **online inwonerspanel** van Waalre.

36%

van de respondenten ziet participatie als de gemeenteraadsleden, onze vertegenwoordigers, benaderen met **signalen** uit onze omgeving rondom een bepaald onderwerp.

34%

van de respondenten ziet (pro)actief het **gesprek** aangaan met de gemeente als participatie.

¹ Onderzoek participatie van het inwonerspanel

De raad benoemde drie functies die inwonersparticipatie voor hen heeft. Raadsleden gebruiken inwonersparticipatie als **Informatiebron**. Inwonersparticipatie maakt belangen, motieven en argumenten van inwoners zichtbaar en helpt de raad deze te wegen. Inwoners zijn zelf kenner van de gemeente en weten hoe de gemeenschap in praktijk werkt. Daarbij geeft de raad aan ook kritisch te moeten zijn en de afweging moet maken: komt een signaal voort uit eigen belang, of wijst het op een breder probleem waar actie op nodig is?

De tweede functie die zij zien is de **Signaalfunctie**. Kritische of sterke signalen uit participatietrajecten

Raadslid: *“Wanneer je vijf keer een vraag krijgt over iets dat speelt, dan weet je dat iets echt leeft en dat je er iets mee moet.”*

kunnen aanleiding zijn voor de raad om extra alert te zijn op een dossier, ontwikkeling of besluit.

Tenslotte kan inwonersparticipatie leiden tot een **veranderend perspectief**: Beter zicht op problematiek en beleving bij inwoners kan beleid beïnvloeden, zoals bij het geldzorgenbeleid, waar de term “armoede” is vervangen door “geldzorgen” en daarmee het welbevinden van de inwoner centraal kwam te staan, boven een vastgelegde norm.

Het college is voorstander van actieve inwonersparticipatie. Zij zien ook mogelijkheden om op meer thema’s actief met inwoners aan de slag te gaan en tegelijkertijd ziet het college dat capaciteit en middelen niet altijd toereikend zijn om er echt een boost aan te geven. Toch gelooft het college dat er meer mogelijk is dan er nu wordt gedaan. Het college is positief over de drive en de wil van de ambtelijke organisatie om inwonersparticipatie goed vorm te geven.

Binnen de ambtelijke organisatie is het beeld divers: Een deel van de medewerkers is enthousiast over inwonersparticipatie. Tegelijkertijd voel je in de organisatie dat het voor een aantal medewerkers nog spannend is en nieuw. Niet alle medewerkers hebben scherp wat inwonersparticipatie is en welke mogelijkheden er zijn. De durf om daarin eigenaarschap te pakken, te experimenteren en gewoon te doen ontbreekt soms. Sommigen vinden het ook eenvoudigweg ingewikkeld en weer iets dat erbij komt. Tijd is hierin een vijand. Er zijn flink wat ontwikkelopgaven binnen de organisatie en dat vraagt om prioritering. In de kadernota is opgenomen dat in Waalre inwoners meer verantwoordelijkheid moeten krijgen. Het college geeft aan dat de organisatie nog een ontwikkeltraject in moet gaan rondom participatie, maar participatie vraagt ambtelijke capaciteit en die is krap. Zo worden er afwegingen gemaakt die kunnen resulteren in het klein houden (informerend), of niet aan gaan van het participatietraject. Het afwegingskader, dat gebruikt wordt om de afweging te maken voor wel- of geen inwonersparticipatie, biedt ook ruimte. Tijdgebrek is daarin een geldige reden om van inwonersparticipatie af te zien. Daarbij realiseren medewerkers zich soms niet dat bij die afweging ook de inbreng die inwoners kunnen geven en het draagvlak dat je ermee kunt creëren, betrokken moeten worden. Bovendien wordt daarin niet meegenomen dat inwoners dit veelal niet ervaren als participatie.

Wethouder: *“Het is misschien moeilijk om inwoners te betrekken, maar dat betekent niet dat er niet aan getrokken moet worden. Zeggen dat het moeilijk is om inwoners te betrekken, daar komen onze mensen niet zo maar mee weg.”*

Medewerker: *“Ik ervaar veel ruimte van college en management om het participatieproces vorm te geven. We denken ook na over de beste vorm en stelden bijvoorbeeld voor om een extern begeleider in te zetten op een ontwikkelgroep. Daar werken we nu mee. Dan kan iedereen vrij zijn eigen rol pakken.”*

Sommigen vinden het ook eenvoudigweg ingewikkeld en weer iets dat erbij komt. Tijd is hierin een vijand. Er zijn flink wat ontwikkelopgaven binnen de organisatie en dat vraagt om prioritering. In de kadernota is opgenomen dat in Waalre inwoners meer verantwoordelijkheid moeten krijgen. Het college geeft aan dat de organisatie nog een ontwikkeltraject in moet gaan rondom participatie, maar participatie vraagt ambtelijke capaciteit en die is krap. Zo worden er afwegingen gemaakt die kunnen resulteren in het klein houden (informerend), of niet aan gaan van het participatietraject. Het afwegingskader, dat gebruikt wordt om de afweging te maken voor wel- of geen inwonersparticipatie, biedt ook ruimte. Tijdgebrek is daarin een geldige reden om van inwonersparticipatie af te zien. Daarbij realiseren medewerkers zich soms niet dat bij die afweging ook de inbreng die inwoners kunnen geven en het draagvlak dat je ermee kunt creëren, betrokken moeten worden. Bovendien wordt daarin niet meegenomen dat inwoners dit veelal niet ervaren als participatie.

Het college erkent dat tijd en capaciteit altijd een factor kunnen zijn bij de keuze over het wel- of niet organiseren van participatietrajecten, maar benadrukt dat dit nooit als excuus mag dienen om participatie te beperken. Zij ziet potentieel bij inwoners.

Wethouder: *“er zijn waardevolle meedenkers beschikbaar, met relevante expertise en competenties, die kwalitatief hoogwaardige input kunnen leveren wanneer ze op de juiste manier worden uitgenodigd.”*

3.2 Randvoorwaarden voor goede participatie

Bij de vraag aan inwoners (in het onderzoek inwonerspanel van zomer 2023) wat voor hen met name belangrijke aspecten zijn bij meedenken, wordt een drietal aspecten met name genoemd. Duidelijke terugkoppeling, open staan voor ideeën en ruimte voor inbreng.

Belangrijke aspecten bij het meedenken zijn volgens de respondenten vooral:

64%

Het na het traject **duidelijk terugkoppelen** wat er met de inbreng van participanten is gedaan en waarom.

62%

De betrokken beslissers **staan open** voor ideeën en meningen van participanten.

56%

Ruimte voor **inbreng**.

In een sessie met de raad bleek dat raadsleden er van overtuigd zijn dat er aan enkele randvoorwaarden voldaan moet worden voor effectieve inwonersparticipatie. Allereerst goed **verwachtingsmanagement**: Daarbij geeft de gemeente helder aan wat inwoners mogen verwachten, waarover zij invloed hebben en welke informatie zij ontvangen. Gebeurt dit niet goed, dan ziet de raad dit leiden tot misverstanden en teleurstelling. Ook moet duidelijk zijn wat het criterium is om een participatietraject als “goed” te beoordelen.

Raadslid: “Om met elkaar te kunnen zeggen dat een participatietraject goed is verlopen, zou je vooraf bepaalde zaken vast kunnen leggen met elkaar: welke groepen moeten we horen, hoe maken we een weging tussen verschillende belangen. Of bij een ruimtelijke ontwikkeling: hoe groot maken we de kring van belanghebbenden.”

Een andere randvoorwaarde ziet de raad in het **deskundig begeleiden** van het inwonerstraject. Zij geven aan dat het begeleiden van participatietrajecten specifieke vaardigheden vraagt. Niet iedere projectleider of medewerker beschikt daar vanzelfsprekend over. Wanneer kennis of ervaring ontbreekt, zijn extra middelen of ondersteuning nodig. Casussen zoals de Hutdijk maken duidelijk dat die deskundige ervaring cruciaal is. Gebrekkige organisatie en onduidelijkheid over verwachtingen kan tot wantrouwen en frictie leiden.

Wethouder: “Ik zie bij onze medewerkers zeker de wil om inwonersparticipatie vorm te geven, maar dat betekent niet dat ze meteen ook de kennis en vaardigheden in huis hebben om dat goed te doen. Daar moeten we ze in ondersteunen.”

gven aan dat het begeleiden van participatietrajecten specifieke vaardigheden vraagt. Niet iedere projectleider of medewerker beschikt daar vanzelfsprekend over. Wanneer kennis of ervaring ontbreekt, zijn extra middelen of ondersteuning nodig. Casussen zoals de Hutdijk maken duidelijk dat die deskundige ervaring cruciaal is. Gebrekkige organisatie en onduidelijkheid over verwachtingen kan tot wantrouwen en

Het college erkent ook dat deskundige begeleiding noodzakelijk is om trajecten goed te laten verlopen. Zij zien in de organisatie een grote bereidheid om met inwoners aan de slag te gaan en op zoek te gaan naar passende participatie voor inwoners. Tegelijkertijd constateert het college soms koudwatervrees. Ze pleit er daarom voor om mensen daar echt goed bij te ondersteunen. Er is bijvoorbeeld een medewerker die ondersteunt bij participatietrajecten. Ook de ambtelijke top realiseert zich dat inwonersparticipatie nog een ontwikkelopgave is.

Gemeentesecretaris: “Sommige medewerkers realiseren zich nog niet ten volle wat het betekent om een omslag te maken naar meer samenwerking en ontwikkelen met inwoners. Ze hebben nog geen beeld bij wat het van hen vraagt en voor hen betekent. De organisatie staat voor de uitdaging om dat te gaan faciliteren.”

De organisatie erkent ook dat de kennis binnen de organisatie over de mogelijkheden van inwonersparticipatie beperkt is. Er is beperkt ervaring op dit vlak en nieuwe methoden en werkvormen zijn nog geen vanzelfsprekendheid. Participatie wordt vaak gezien als een noodzakelijke stap, eerder dan als een instrument om betere resultaten te behalen. Daarbij ervaren ambtenaren tijdgebrek en voelen zij zich soms onvoldoende geëquipeerd om participatie optimaal te benutten. Dit kan leiden tot terugval in een traditionele rol als expert, terwijl inwoners juist gelijkwaardige inbreng willen leveren. Deze discrepantie kan spanningen veroorzaken en de samenwerking tussen inwoners en de ambtelijke organisatie beïnvloeden.

De raad legde ook de nadruk op **heldere kaders**. Daarbij zien ze dat zowel zij, zelf als het college voor aanvang heldere kaders mee moet geven waarbinnen participatie plaatsvindt. Dit geldt in het bijzonder bij ruimtelijke ontwikkeling, waar ontwikkelaars de raads- en beleidskaders in hun plannen moeten meenemen. Het college dient ontwikkelaars scherp te instrueren over de kaders die door de raad zijn vastgesteld en moet toezien op de naleving daarvan. Het helpt als de gemeente ontwikkelaars en interne projectleiders ook expliciet de participatienota meegeeft, inclusief de verwachting dat er verslag wordt gedaan over de vorm en de resultaten van de participatie.

Overigens geeft het college aan dat zij ook ruimte ziet voor experiment. bijvoorbeeld door inwoners uit te dagen zelfstandig visies of voorstellen te ontwikkelen bij onderwerpen zoals de visie op gemeenschapshuizen of kleinschalige ontwikkelingen. Het college ziet dit als een kans om te onderzoeken hoe vertrouwen, procesbegeleiding en open uitkomsten in de praktijk samen kunnen komen.

Experimenteren kan niet alleen waardevolle resultaten opleveren, maar ook het inzicht vergroten in hoe participatie optimaal kan bijdragen aan beleid en besluitvorming.

Goede vertegenwoordiging en het betrekken van de juiste groepen geldt ook als een randvoorwaarde voor succesvolle participatie. Raadsleden geven aan dat belangenorganisaties vaak worden gehoord,

Raadslid: *“Bij kleinere ophaalacties kunnen we niet aansluiten. Dat begrijp ik ook, daardoor moet ik erop vertrouwen dat wat de organisatie zegt klopt. Tegelijkertijd heb ik een controlerende rol. Dat vertrouwen en die controlerende rol, daar zit soms spanning op. Als raadslid moet ik dan de juiste vragen stellen aan het college om boven tafel te krijgen bij wat en hoe er is opgehaald bij inwoners. Die ‘juiste vragen’ heb ik niet altijd voorhanden.”*

Wethouder: *“Bij experimenten met loslaten is het van belang dat er kaders worden meegegeven, waardoor de organisatie en de raad het aandraven om de uitkomst los te laten, maar wel met zorg voor het proces.”*

maar inwoners en ervaringsdeskundigen niet altijd voldoende in beeld zijn. Dit beperkt de kwaliteit en breedte van het participatieproces. Raadsleden zien hier ook een rol voor zichzelf. Zij benadrukken dat zij het college actief (moeten) bevragen: *“Heeft u ook A, B of C gesproken?”*. Het college benadrukt het belang van gericht uitnodigen: inwoners moeten zich herkennen in de vraagstukken en zich uitgenodigd voelen om daadwerkelijk bij te dragen.

Enkele raadsleden geven aan soms spanning

te ervaren bij kleinere participatietrajecten waarbij raadsleden moeten vertrouwen op de opbrengsten van een traject, en hun controlerende rol gevoelsmatig onder druk komt te staan.

Vertrouwen in de lokale overheid is ook essentieel. Dat vertrouwen is soms broos. Het college geeft aan dat de wind hierin ook niet mee zit. De rijksoverheid komt geregeld negatief in het nieuws zeker waar het gaat om het serieus nemen van inwoners. (toeslagenaffaire, hersteloperaties in

Wethouder: *“De kloof tussen de overheid en de burger is in ieder geval in de beleving van de burgers flink toegenomen. Dit heeft wel als gevolg dat je in contact met de burger met 10-0 achter staat. Ook bij aanvang van een participatietraject.”*

Groningen, aanpak van de coronacrisis). Toch erkent het college dat daar op lokaal niveau wel aan gebouwd moet worden. Zo zijn er enkele initiatieven om met inwoners op een laagdrempelige manier in gesprek te komen en wil het college daar ook actief op (blijven) investeren. Het is de overtuiging dat zichtbaarheid, contact en luisteren het vertrouwen laat groeien. Deze behoefte bleek overigens ook bij inwoners te bestaan zo bleek uit de enquête onder het inwonerspanel



81%

van de respondenten lijkt het een goed idee als inwoners, ambtenaren en raadsleden **regelmatig in groepjes bij elkaar komen** om signalen uit de gemeenschap te **bespreken** en **kansen te benutten** voordat de gemeente plannen maakt.

De ambtelijke organisatie geeft aan dat veel inwoners in Waalre vaak bereid zijn om mee te denken. Hierbij komen geregeld dezelfde gezichten voorbij. Dit draagt het risico in zich dat er over en weer soms aannames zijn, gebaseerd op ervaringen in het verleden, die niet langer getoetst worden. Signalen dat dit in Waalre voorkomt heeft de rekenkamer aan het management voorgelegd. Zij herkennen dit en willen graag vanuit de volgende intenties werken om op een goede manier met alle inwoners in gesprek te blijven en ook hun waardevolle inzet mee te nemen:

- Maak goed duidelijk bij aanvang van het traject wie in welke rol aanschuift.
- Ga in geval van negatieve aannames met bekende spelers vooraf samen zitten om intenties scherpte krijgen en het speelveld uit te leggen.
- Probeer het zo te organiseren dat deze betrokken spelers niet 'onder water gaan' of afhaken, maar als waardevolle speler aan tafel worden gezet.
- Benoem eventuele onderstromen die je zelf waarneemt en beweeg er niet van weg.
- Ben als gemeente benaderbaar.

3.3 Afwegen van het algemeen belang

Het dilemma dat de meeste aandacht vraagt van raadsleden is het spanningsveld tussen de belangen van direct betrokkenen en het bredere algemene belang. Direct betrokkenen laten over het algemeen van zich horen. Dat zie je bijvoorbeeld als het gaat over een school, een sportveld, aanrijroutes voor een nieuwe wijk etc. De betrokkenen die direct impact gaan voelen op het besluit dat de raad neemt zijn eenvoudig aan te wijzen en laten gemakkelijk van zich horen. Inwoners die niet rechtstreeks bij het onderwerp betrokken zijn, hoor je niet. De raad neemt echter een besluit dat ook het belang meeneemt van de groep die je niet hoort. Immers: je kunt geld maar één keer uitgeven en ruimte vaak maar één bestemming.

Raadslid: *“Opkomen voor eigenbelang moet ook mogen. Dat doen we allemaal. Maar als raad moeten we wegen hoe dat eigenbelang zich verhoudt tot het algemeen belang. Uiteindelijk moeten wij die afweging maken en dan niet alleen luisteren naar de mensen die zich uitspreken..”*

Raadslid: *“Je hebt kans dat je als raad te gauw meegaat met kreten van direct betrokkenen. En de stille meerderheid is niet in beeld.”*

raad het spanningsveld tussen het algemeen belang en de belanghebbenden zichtbaar maakt en dit meeneemt in de communicatie met inwoners. Dat geldt extra als de raad anders besluit dan de uitkomsten van het participatieproces.

3.4 Uitdagingen bij ruimtelijke ontwikkelingen

De raad ziet in het ruimtelijk domein specifieke uitdagingen:

- Het is aan ontwikkelaars om bestaande raads- en beleidskaders mee te nemen in hun plannen, maar raadsleden geven aan niet zeker te zijn of dit in de praktijk voldoende gebeurt. Het college kan dit stimuleren door de participatienota standaard mee te geven en afspraken expliciet en concreet doorvertaalt naar de specifieke ontwikkeling vast te leggen in (anterieure) overeenkomsten.
- Zeker bij ruimtelijke ontwikkelingen zijn huidige bewoners vaak aanwezig en ook vaak de partij die het eigen woongenot wil beschermen. Toekomstige bewoners, mensen die baat gaan hebben bij de ontwikkeling, ontbreken bij de inspraak, of zijn sterk in de minderheid. Dit geeft een vertekend beeld. Voorbeelden uit de praktijk, zoals de Malvalaan, laten zien dat participatie kan leiden tot aanpassingen (bijvoorbeeld een lagere optopping), maar ook tot spanning tussen het belang van direct omwonenden en de bredere gemeentelijke doelstellingen.
- De nieuwe Omgevingswet biedt veel ruimte voor inwonersparticipatie. Tegelijk geeft deze wet weinig houvast, omdat er geen minimale normen zijn vastgelegd voor “voldoende participatie”.

Het college erkent dat de omgevingswet anders uitpakt dan deze oorspronkelijk was bedoeld ten aanzien van inwonersparticipatie. Zij ziet mogelijkheden om binnen de anterieure overeenkomsten een en ander explicieter vast te leggen en ontwikkelaars een format toe te sturen voor de participatiebijeenkomsten. Op die manier krijgt het college meer grip op de invulling van het participatietraject.

Tenslotte geven medewerkers aan dat zij het van belang vinden dat de raad, als deze de kwaliteit van een participatietraject als voldoende beoordeelt, zich vervolgens (bij goede kwaliteit) ook neerlegt bij de uitkomsten. Het risico bestaat dat betrokken inwoners afhaken en dat medewerkers het vele werk van een participatietraject niet zien zitten, als de raad de uitkomsten van trajecten zonder goede onderbouwing naast zich neerlegt.

3.5 Kenmerken van effectieve inwonersparticipatie - Literatuuronderzoek

Naast ervaringen in Waalre, zijn we als rekenkamer ook op zoek gegaan naar uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek, waarin succesfactoren voor inwonersparticipatie worden benoemd. Zo kon het normenkader ter beoordeling van effectieve participatie meer objectief worden ingevuld. Daarnaast kan wetenschappelijk onderzoek uitdagende vergezichten opleveren, die inspirerend zijn voor de verdere ontwikkeling van inwonersparticipatie in de gemeente Waalre. Het is een urgent thema en er zijn heel wat publicaties verschenen over inwonersparticipatie, gericht op verschillende domeinen en met diverse invalhoeken. De rekenkamer heeft uit al die verschillende publicaties² een zestal werkzame elementen gegenereerd die in de verschillende onderzoeken benoemd werden als succesfactoren.

De hieronder gedefinieerde elementen zijn verwerkt in een analysekader. Het analysekader en de wijze waarop daarmee gewerkt is, staat in bijlage III.

² Gebruikte publicaties : VNGrapport Naar buiten en VNG/Berenschotrapport Aan de slag met participatie; 3 publicaties van Movisie over bevordering van participatie, invloed van inwoners en meerstemmigheid van beleid; Burgerparticipatie in openbaar bestuur door Peter van Hoesel

Speelveld en rollen

- De inhoudelijke doelstellingen van de gemeente zijn vooraf helder gecommuniceerd.
- Het is duidelijk waar de ruimte zit waar je als inwoner wel/ en waar je als inwoner niet over mee kunt denken.
- De gemeente maakt duidelijk welke beleidsregels, of welke besluiten die ruimte bepalen.
- De doelstellingen van het participatietraject sluiten aan bij de gemeentelijke visie op inwoners-participatie.
- Vooraf worden de ambities met betrekking tot het tijdsplan van het participatietraject helder geschetst.
- Het is duidelijk welke partij er verantwoordelijk is voor vormgeving en - uitvoering van het participatietraject.
- Er is duidelijk één vast aanspreekpunt voor de bewoners waar zij met vragen en/of opmerkingen over het traject terecht kunnen.
- Bij aanvang van het traject (en bij de bijeenkomsten) wordt besproken wat er met de input wordt gedaan.
- Bij aanvang van een bijeenkomst wordt helder gemaakt wat het participatieproces op moet leveren.

Communicatie en informatievoorziening

- Degene die verantwoordelijk is voor het participatietraject, heeft breed bekend gemaakt dat er een participatietraject gaat lopen.
- Er is gekozen voor communicatiekanalen die passen bij de doelgroep(en).
- Het is duidelijk hoe inwoners zich kunnen voorbereiden op het participatietraject.
- Iedereen heeft toegang tot dezelfde relevante informatiebronnen;
- De inwoners kunnen de communicatie volgen. (jargon wordt vermeden, en er is sprake van eenvoudig taalgebruik dat aansluit bij doelgroep)
- Er wordt op een empathische en persoonlijke manier omgegaan met inwoners die geraakt worden door mogelijke veranderingen.
- Tijdens bijeenkomsten worden inwoners nadrukkelijk uitgenodigd om ook aan te geven waar ze vóór zijn en niet alleen waar ze tégen zijn.
- De documentatie van het participatie-traject is dusdanig dat inwoners later aan kunnen haken.
- Ook als het proces vertraging oploopt, of geen vervolg krijgt, worden deelnemers actief geïnformeerd.

Borging van diversiteit en representativiteit

- De partij die verantwoordelijk is voor het participatietraject betreft actief alle belanghebbenden.
- De kartrekker van het participatietraject stelt vooraf de ambities m.b.t. diversiteit vast.
- Inwoners die belanghebbend zijn, zijn breed (en op een bij hen passende wijze) geïnformeerd over de mogelijkheid om in het traject te participeren.
- Bijeenkomsten sluiten aan bij het weekritme van de doelgroep (ouderen, ouders van jonge kinderen, jongeren etc)
- Ruimtes waar de bijeenkomst worden gehouden zijn (fysiek) toegankelijk
- Zowel voor- als tegenstanders zijn (direct of indirect) vertegenwoordigd.
- Ook het 'stille midden', de inwoners die niet uitgesproken voor of tegen zijn, nemen deel aan het participatietraject.
- Er zijn voldoende deelnemers om het participatietraject uit te voeren en een representatief resultaat te behalen.

Aansluiting op energie van de inwoners

- Wensen en mogelijkheden van inwoners (t.a.v. agenda, locatie, werkwijze enz.) staan centraal en worden gerespecteerd
- Inwoners worden bij aanvang van het traject bevraagd op hun behoeften en prioriteiten.
- Er wordt inzichtelijk gemaakt welke kennis, kunde en vaardigheden bij inwoners aanwezig is, die ze in willen brengen bij het traject.
- In het traject wordt aangesloten op de motivatie van inwoners. (bijvoorbeeld door te vragen wat er nodig is om blijvend betrokken te blijven/ input te blijven leveren).

Veiligheid en vertrouwen

- Organisatoren van het participatie-traject zijn respectvol naar elke inbreng en deelnemer.
- Er is gevoelsmatig sprake van een veilige en vertrouwde sfeer.
- De spelregels voor de bijeenkomst (ook in houding en gedrag) worden helder uitgelegd.
- De gespreksleider is in staat te zorgen voor een veilige omgeving waarin aanwezigen de verschillende visies op tafel kunnen leggen.
- De gespreksleider heeft een voldoende neutrale houding.

Waardering

- De urgentie van inwonersparticipatie op het onderwerp wordt voldoende uitgedragen.
- Deelnemers worden gevraagd wat ze willen en kunnen brengen
- Er is erkenning voor dat rollen verschillen, maar inbreng wordt gelijkwaardig gewaardeerd.
- Inwoners die inbreng leveren (hoe klein ook), worden hierom gewaardeerd.
- De professional reageert adequaat als inwoners verwachtingen en wensen uitdragen.

3.6 Conclusies inwonersparticipatie

- Inwonersparticipatie wordt breed belangrijk gevonden, door raad, college en organisatie, maar is -zo blijkt uit voorbeelden uit de dagelijkse praktijk- nog geen vanzelfsprekendheid in het gemeentelijk handelen.
- De raad ziet inwonersparticipatie vooral als middel om informatie op te halen, signalen te duiden en perspectieven te verbreden.
- Het college is positief en ambitieus, maar ziet dat beperkte capaciteit, middelen en vaardigheden opschaling van inwonersparticipatie belemmeren. Toch ziet zij ruimte voor experiment, mits heldere kaders worden meegegeven die voldoende comfort bieden voor raad en ambtelijke organisatie.
- De raad benoemt als randvoorwaarden voor goede participatie: helder verwachtingsmanagement, deskundige begeleiding, heldere kaders en representatieve betrokkenheid.
- Wederkerigheid is cruciaal: participatie verliest aan waarde en motivatie wanneer zorgvuldig doorlopen trajecten niet herkenbaar worden meegewogen in besluitvorming. De ambtelijke organisatie is zoekende: enthousiasme en bereidheid bestaan, maar kennis, vertrouwen, tijd en eigenaarschap ontbreken niet zelden.
- De rolverschuiving (van expert op de inhoud naar regisseur/bestuurder van het proces) die nodig is om de uitdagingen van de toekomst het hoofd te bieden leidt tot opgaven voor de ambtelijke organisatie, raad en college. Het spanningsveld in participatietrajecten tussen individueel belang en algemeen belang is structureel, zeker wanneer de stem van direct belanghebbenden het luidst is en andere inwoners minder of niet gehoord worden.
- In het ruimtelijk domein zijn de uitdagingen groot, door oververtegenwoordiging van huidige bewoners in participatietrajecten, beperkte mogelijkheden voor sturing op ontwikkelaars en onduidelijkheid over wat 'voldoende participatie' is.
- Goede participatie vraagt -zo blijkt uit de literatuur- duidelijke randvoorwaarden op een zeshalve aspecten. Het gaat om : speelveld en rollen, communicatie en informatievoorziening, borging van diversiteit en representativiteit, aansluiten op energie bewoners, veiligheid en vertrouwen, waardering.

IV De vier casussen

In het vorige hoofdstuk stonden we stil bij de visie van de raad, het college en de ambtelijke organisatie ten aanzien van knelpunten, dilemma's en succes- en faalfactoren op inwonersparticipatie. In dit hoofdstuk geven we antwoord op de volgende deelvragen:

3. Hoe verhoudt het vastgestelde beleid, de keuze voor (de mate van) inwonersparticipatie en de rol van de betrokken spelers, zich tot de praktijk van inwonersparticipatie ?
4. In hoeverre geeft de gemeente in haar participatieprocessen, de inwoner een stem en hoe wordt dit door de inwoner ervaren?

Om antwoord te geven op deze vragen volgde de rekenkamer ruim twee jaar vier verschillende participatietrajecten. Een korte beschrijving van de casussen is te vinden in bijlage II. Het betreft

- Ontwikkeling van 26 zorgappartementen in de Molenstraat;
- Ontwikkeling van de visie op Sport en Bewegen
- Ontwikkelen van het uitvoeringsprogramma Welzijn Wonen en Zorg
- Ontwikkeling van Ekenrooi Zuid

De ervaringen van inwoners en de toetsing van het beleid zijn beschreven aan de hand van de zes kern-aspecten uit het literatuuronderzoek. Per aspect wordt aangegeven hoe de praktijk zich verhiel tot het vastgestelde beleid en belichten we het inwonersperspectief (aan de hand van de bevindingen van het Beschouw- en Meedenk Team, het BMT).

4.1 Speelveld en Rollen

Speelveld

Ambtelijke organisatie onder druk

Het is, ook voor de rekenkamer, duidelijk dat in de afgelopen jaren de druk op de organisatie door reorganisatie en bezuinigingsopgaven groot was. Hierdoor is er weinig ruimte geweest en genomen om de ambities op het vlak van inwonersparticipatie breed vorm te geven. Veel professionals zijn opgeleid en gespecialiseerd in een expertrol: analyseren, ontwerpen, beslissen en controleren. Inwonersparticipatie vraagt juist om een procesrol: het vermogen om samen te verkennen en processen te begeleiden waarvan de uitkomst niet vooraf vastligt. Dat betekent werken vanuit ruimte geven in plaats van beheersing, de inhoud (deels) loslaten en sturen op het proces in plaats van op de inhoud en accepteren dat zeggenschap gedeeld wordt. Werken vanuit vertrouwen is voor veel medewerkers spannend en soms ook confronterend. Het helpt dan niet dat participatie soms wordt ervaren als een extra taak die erbij komt. Zolang dat de beleving is, is er risico op weerstand en overbelasting. We zien in de praktijk dat dit betekent dat er wordt gezocht naar manieren om de inwonersparticipatie klein en behapbaar te houden.

Medewerker: *“Natuurlijk moeten we voor het plan van aanpak op Welzijn Wonen en Zorg ook wat met burgerparticipatie. Daarvoor sluiten we aan bij het burgerinitiatief ‘Een leven lang wonen in Waalre’. Als gemeente zijn we bij alle bijeenkomsten aanwezig en de laatste bijeenkomst vertellen we wat onze ambities zijn. We houden het bij een informatieve uitwisseling: Informatieverstrekking is ook participatie, voor meer is geen tijd.”*

De organisatie zal expliciet moeten herijken wat de ambities van de raad betekenen voor prioriteiten, werkprocessen en rolverdelingen. Het vraagt om duidelijke keuzes van het college: wat doen we anders, of minder, zodat er ruimte ontstaat voor echt samen werken met inwoners? In gesprekken over inwonersparticipatie wordt veelal verwezen naar één of twee personen binnen de organisatie die expertise hebben over participatietrajecten. De organisatie zal moeten groeien naar een situatie waarin medewerkers breed worden toegelust om inwonersparticipatie structureel en kwalitatief vorm te geven.

Medewerker: *“Nadat het BMT feedback had gegeven op het plan van aanpak voor het participatietraject, was ik ervan overtuigd geraakt dat we het beter anders vorm konden geven. Dat de wethouder hierin mee ging en ook van mening was dat het er echt beter van werd, gaf me een fijne steun in de rug.”*

BMT'er: *“Als je kijkt naar het proces dat ze gaan lopen voor de ontwikkeling van Ekenrooi Zuid, dan zie je dat dit alle elementen heeft die je wil zien in een participatietraject. Hier is serieus goed over nagedacht.”*

Intussen ziet de rekenkamer ook medewerkers die tijd en ruimte krijgen om met participatie aan de slag gaan. Vaak heerst daar de overtuiging dat goede inwonersparticipatie leidt tot betere voorstellen en besluiten. Mensen die goed doordacht trajecten vorm geven en die zorgvuldig nadenken over de instrumenten die ze daarbij inzetten. Ook heeft de rekenkamer in de gesprekken gemerkt dat er een open houding is voor feedback en een drive

om verder te verbeteren. Ambtenaren stonden open voor feedback, andere aanpakken en gaven veelal terug dat ze niet gedacht hadden aan de mogelijkheden die werden aangedragen. Dat geeft aan dat het meenemen van de organisatie in de mogelijkheden, het inspireren op werkvormen en het bij elkaar (en bij anderen) in de keuken kijken, drempelverlagend kan werken.

Wezenlijk anders omgaan met inwonersparticipatie vraagt om een lerende organisatiecultuur: fouten mogen maken, ervaringen delen en samen reflecteren, is essentieel om vertrouwen en handelingszekerheid op te bouwen. De rekenkamer heeft duidelijk gehoord en gelezen dat Waalre participatie benadert als een gezamenlijke leeropgave van bestuur, organisatie én samenleving, maar het vraagt wel om prioritering om - naast alle andere ambities - daadwerkelijk de handen vrij te maken en ermee aan de slag te gaan.

Afwegingen inwonersparticipatie

Om te bepalen of inwonersparticipatie dient te worden toegepast wordt het afwegingskader van Pro-

Inwoners laten reflecteren op het speelveld
Bij gebrek aan participatiebijeenkomsten, is het BMT door de ambtelijke organisatie gevraagd om aan de voorkant te reflecteren op de opzet van participatietrajecten. Ambtenaren stonden open voor feedback, wijziging van aanpak en gaven terug er meer mogelijk was dan vooraf gedacht. Dat geeft aan dat het inspireren van de organisatie op mogelijkheden en werkvormen en het bij elkaar (en bij anderen) in de keuken kijken, drempelverlagend kan werken.

Demos ingezet. Uitgangspunt daarin is dat participatie wordt toegepast wanneer “het te verwachten is dat er belanghebbenden zijn die in aanzienlijke mate geraakt zullen worden door het betreffende beleid of besluit, ofwel wanneer te verwachten is dat betrokken bewoners of experts over relevante ervaringskennis of inzichten beschikken die bruikbaar zijn bij de ontwikkeling van het beleid of besluit.” Tegelijkertijd geeft het afwegingskader ruimte om van participatie af te zien. Onder meer bij tijdsdruk, of beperkte financiële middelen of beperkte ambtelijke capaciteit.

Er zijn verschillende elementen die bepalen op welke manier en in welke mate inwonersparticipatie plaatsvindt. De keuze over de (mate van) inwonersparticipatie wordt genomen door raad of college. Daaruit volgt een opdracht voor de organisatie. Vervolgens gaat de organisatie aan de slag.

De praktijk laat zien dat het overleg over het al dan niet starten van een inwonersparticipatietraject en over de daarbij behorende vorm en mate van participatie niet expliciet of structureel plaatsvindt. Als gevolg daarvan is de onderliggende afweging niet altijd vastgelegd of navolgbaar. Ook is er geen aanjager binnen de organisatie actief die motiveert en stimuleert om inwoners te betrekken op dossiers. Op welke trede de participatie werd ingestoken, was de afgelopen twee jaar vooral afhankelijk van de factor tijd. Daarbij vergeleken waren andere afwegingen zoals de verrijking van het voorstel door inbreng en expertise van inwoners, de vergroting van de haalbaarheid, versterking van het draagvlak en verbeterde betrokkenheid of community-building, van ondergeschikt belang.

De wijze waarop de inwoner wordt betrokken is veelal een ambtelijke afweging, of (als het de omgevingswet betreft) van de extern ontwikkelaar. Naast tijd en handelingsperspectief spelen ook politieke druk en de aanwezigheid van actieve betrokken partijen een belangrijke rol bij de keuze voor inwonersparticipatie. Wanneer vanuit college of raad expliciet wordt meegegeven dat participatie gewenst of noodzakelijk is, legitimeert dit politieke signaal het vrijmaken van tijd en middelen. Daarnaast is de mate van participatie afhankelijk van of zich - en zo ja, welke inwoners (individueel of als groep) zich melden. De historie en ervaringen met deze inwoners wegen daarbij zwaar. Positieve ervaringen kunnen leiden tot actieve uitnodiging en samenwerking, terwijl eerdere spanningen of weerstand juist terughoudendheid kunnen veroorzaken. Als inwoners zich nadrukkelijk melden omdat zij een rol willen hebben kan dat participatie dus zowel versterken als afremmen.

Aandachtpunten rondom het speelveld

Wanneer het doel en invloed van de inwonersparticipatie niet aan de voorkant duidelijk is, dan zien we dat dit invloed heeft op het vertrouwen van inwoners in de gemeente. Vooral nog slaagt de gemeente er niet altijd in om die duidelijkheid te scheppen. Dat zagen we bijvoorbeeld bij het traject rondom Welzijn Wonen en Zorg. De initiatiefnemers van dit burgerinitiatief zochten actief de gemeente op om samen op te trekken. De gemeente gaf te kennen dat ze een participatietraject wilden lopen en daarvoor graag aan wilden sluiten bij de bijeenkomsten. Tegelijkertijd kon de gemeente lange tijd geen duidelijkheid geven over de invulling van die participatie en welke rol zij voor zichzelf zagen. Uiteindelijk werd gekozen voor een variant van informeren. Veel minder dan waar het burgerinitiatief op had gehoopt, zeker door de lange aanloop die het traject kende.

Inwoner na participatiebijeenkomst: *“Als ik uitgenodigd wordt voor een bewonersavond waarbij de gemeente iets toelicht en vragen wil beantwoorden, dan ga ik er van uit dat die vragen ook aanleiding zijn om bij te sturen, of om daarvan te leren. Maar ze draaien gewoon hun eigen verhaal af. Ik bespeur bereidheid om in te lichten, maar niet om met me te praten.”*

Ook het moment waarop inwoners worden aangehaakt is van belang voor het speelveld. BMT leden waren unaniem van mening dat inwoners vaak pas (te) laat worden aangehaakt. Dat lijkt vooral te gelden bij ruimtelijke ontwikkelingen waarbij de gemeente niet zelf ontwikkelt (iets wat in Waalre veel voorkomt door de beperkte grondpositie). In de beleving van het BMT wordt soms het participatietraject

BMT'er: *“Het ontwerp dat aan de inwoners wordt voorgelegd is een met het college afgestemd, min of meer goedgekeurd én er ligt al een anterieure overeenkomst onder... Tja, dan vraag ik me wel af hoe groot hun beïnvloeding in dat stadium nog is. Daar wil je als inwoner toch veel eerder iets van mogen vinden.”*

gestart, als het project al min of meer is afgetikt. Dit speelde bijvoorbeeld bij de Molenstraat. Daar was de initiatiefnemer al drie keer door de stedenbouwkundige terug gestuurd om een nieuw ontwerp te maken. Inwoners geven er de voorkeur aan, om meer voorin het traject input te mogen leveren en daarna tussentijds geïnformeerd te worden over de vorderingen.

Het ontwerp van het participatietraject voor de visie sport en bewegen had aanvankelijk pas helemaal aan het einde van het traject een bijeenkomst voor sportverenigingen en inwoners. Overigens ziet de rekenkamer hier geen moedwillig handelen in. De ambtelijke organisatie vroeg het BMT om te reflecteren op de opzet van het traject en was zeer ontevankelijk voor de kritische noten. Het participatieproces is vervolgens opnieuw ingericht met meer ruimte voor input vanuit inwoners en verenigingen aan de voorkant.

Een ander voorbeeld dat niet onderzocht is door de rekenkamer maar dat vaak illustratief is gebruikt als voorbeeld waar de gemeente heeft geluisterd naar haar inwoners betreft 'De toekomstige ontsluiting van de Hut van Mie Pils en omgeving'. Daarbij moet opgemerkt worden dat het

voor inwoners vaak heel lastig is om zich gehoord te voelen (er is naar ons geluisterd), als uiteindelijk niet gedaan wordt wat inwoners wensen. Een goed verlopen participatieproces impliceert niet dat er altijd besloten wordt conform de wens van de inwoners.

Speelveld bij ruimtelijke ontwikkelingen

Dat participatie vanuit de omgevingswet voor de ontwikkelaar weliswaar verplicht is, maar vormvrij,

BMT'er: *"Een ontwikkelaar wil potentiële bezwaarmakers natuurlijk liever voor zijn. Die doet er vanalles aan om klachten te voorkomen en dat vertaalt zich misschien niet in een goed participatie-traject. Zo kunnen ze het kringetje 'belanghebbenden' klein houden, de gemeente niet uitnodigen voor de bijeenkomst, niet veel tam-tam maken dat je je project gaat presenteren, zelf het verslag van de bijeenkomst opstellen en de minder positieve geluiden slechts deels of helemaal niet noteren."*

Inwoner over het traject de Hut van Mie Pils:
"Ik had heel sterk het gevoel dat er binnen de gemeente al een voorkeursmodel was (NB. voor de betreffende ontwikkeling) en dat daarmee de richting van de uitkomsten van het participatietraject eigenlijk al vast lag. Door krachten te verenigen, zelf met tegenvoorstellingen te komen en heel veel tam tam te maken, heeft de gemeente uiteindelijk toch geluisterd."

staat inwoners tegen. De omgevingswet laat veel ruimte en dit zorgt in sommige gevallen tot onwenselijke situaties. Daar waar mogelijk wil de gemeente (vanwege het grote belang dat Waalre hecht aan inwonersparticipatie) ontwikkelaars verplichten om aan minimale eisen van inwonersparticipatie te voldoen. Daarvoor zijn mogelijkheden. Bijvoorbeeld via de anterieure overeenkomst. Waar verplichten niet mogelijk is, kan de gemeente bijvoorbeeld vragen om terugkoppeling te geven over inwonersbijeenkomsten op basis van een vast format, of zorgen dat je als gemeente bij de bijeenkomst aanwezig bent etc.

Rollen

Rolduidelijkheid van alle betrokkenen (inwoners, direct belanghebbenden, belangengroepen, initiatiefnemers, raad, college, ambtelijke organisatie) is van cruciaal belang om een goed participatietraject te doorlopen. Wanneer hier geen duidelijkheid over bestaat, raken mensen teleurgesteld in de mate van beïnvloeding. In meerdere onderzochte participatietrajecten is onvoldoende expliciet gemaakt welke rol bij welke partij ligt.

Vooraf hebben met name betrokken inwoners behoefte aan helderheid over welke rol zij geacht worden te vervullen. Worden zij vooral geïnformeerd? Mogen zij reflecteren op bestaande plannen? Worden zij aan de voorkant betrokken bij het meedenken? Is sprake van co-creatie, of hebben zij zelfs invloed op de kaders? We kwamen in het onderzoek in vrijwel alle trajecten momenten van rolonduidelijkheid tegen.

Het is zaak om hier voorafgaand aan een traject goed over na te denken, kritisch te kijken welke ruimte je kunt en wilt geven, mogelijkheden te verkennen en de keuzen goed te onderbouwen. Zeker

Rolverwarring bij ontwikkeling van de zorgappartementen

Het was slechts deels duidelijk welke inwoners de ontwikkelaar als belanghebbend zag. Het is ook deels niet duidelijk welke inwoners wel/niet betrokken zijn geweest bij het participatietraject. In ieder geval wel de naaste burens en de huurders van het pand dat gesloopt moest worden. De gemeente werd zelf per ongeluk ook niet uitgenodigd voor de participatiebijeenkomst, waardoor het succes van de mate van representatie van de bijeenkomst beoordeeld werd door de ontwikkelaar zelf. De aankondiging van de bijeenkomst vond plaats via een advertentie in de Schakel. De gemeente zelf hoefde er niets over te publiceren op haar eigen website, omdat zij zelf geen eigenaar was van de ontwikkeling.

in een gemeente als Waalre met veel mondige inwoners met specifieke expertise is het bepalen en bewaken van die rollen van belang.

Inwoners hebben grote verwachtingen over participatie door de gemeente en leggen de lat hoog. Wanneer we met inwoners doorpraten, erkennen ze ook dat het erg moeilijk is om een goed participatieproces op poten te zetten en zien ze ook in, dat verschillende mensen (ook procesmatig) verschillende verlangens hebben. Dat maakt inwonersparticipatie complex om vorm te geven en ook om de uitkomsten naar tevredenheid te laten zijn. Neemt

niet weg dat scherpte aanbrengen in de verschillende rollen en het managen van verwachtingen daarin bijdraagt aan een beter participatietraject.

4.2 Communicatie en Informatievoorziening

Goede communicatie en heldere informatievoorziening vormen de basis van betekenisvolle inwonersparticipatie. Inwoners kunnen pas meedenken, meepraten of reageren wanneer zij weten *wat* er speelt, *waarom* het speelt, *wat* dit concreet voor hen betekent en *hoe* ze een bijdrage kunnen leveren. Transparantie aan de voorkant draagt bij aan vertrouwen, realistische verwachtingen en een hogere kwaliteit van inbreng. Ook de manier waarop participatie wordt ingericht vraagt om duidelijke communicatie vooraf.

BMT'er: *“Het helpt als ik tijdig weet in welke vorm mijn inbreng wordt gevraagd: moet ik in gesprek, iets opschrijven of vooraf vragen voorbereiden of insturen. Ik wil graag goed voorbereid zijn. Dat zijn zij ook. Anders voelt het niet helemaal eerlijk. En nog veel belangrijker; mijn inbreng is beter van kwaliteit.”*

Een belangrijk uitgangspunt is dat communicatie expliciet maakt welke ontwikkelingen effect hebben

BMT'er: *“Ik kom van origine niet uit Nederland, maar in mijn land moet de gemeente in de wijk waar de ontwikkeling plaatsvindt iedere ontwikkeling kenbaar maken. Die voornemens worden opgehangen in alle supermarkten. Daarnaast worden er verplicht plaquettes opgehangen op de plaats waar een bouwontwikkeling plaatsvindt met de datum erbij en de mogelijkheden om bezwaar te maken, of waar je terecht kunt bij klachten of opmerkingen. Dat is super transparant.”*

op inwoners. Niet iedere beleidswijziging of ruimtelijke ingreep raakt iedereen in gelijke mate, maar voor inwoners is het essentieel om te weten wanneer iets hun leefomgeving, dagelijks leven of toekomstperspectief beïnvloedt. Van gemeenten wordt bovendien verwacht dat zij publiceren over alle relevante ontwikkelingen, ongeacht waar deze plaatsvinden of wie formeel eigenaar is. Voor inwoners is dit van belang om tijdig te kunnen reageren en verbanden te leggen tussen verschillende initiatieven in hun omgeving.

Daarnaast kenmerken veel gemeentelijke ontwikkelingen zich door lange doorlooptijden. Juist dan wordt communicatie extra belangrijk. Inwoners hebben behoefte aan uitleg over waarom processen tijd kosten, welke stappen worden doorlopen en wat wel en niet beïnvloedbaar is. Regelmatige updates – ook wanneer er ogenschijnlijk weinig voortgang is – helpen om betrokkenheid vast te houden en frustratie te voorkomen.

Tegelijkertijd is er bij het BMT waardering voor de gemeente die tegenwoordig steeds vaker vroegtijdig duidelijk maakt dat er een ontwikkeling aankomt. Bijvoorbeeld via de Schakel, de nieuwsbrief waarop inwoners zich kunnen abonneren, de gemeentelijke website en berichten op de socials. Door inwoners actief mee te nemen en bijvoorbeeld met scenario's te werken, wordt het makkelijker om te begrijpen wat er mogelijk is en waar ruimte voor invloed zit. Dat draagt zichtbaar bij aan toegankelijke en effectievere inwonerparticipatie.

4.3 Borging van diversiteit en representativiteit

Direct betrokkenen

Verschillende ambtenaren geven aan dat ze het moeilijk vinden om alle groepen inwoners die bij een onderwerp een direct belang hebben, daadwerkelijk te bereiken. De rekenkamer constateert dat aan de voorkant zorgvuldig wordt nagedacht over de vraag welke partijen bij een participatietraject betrokken zouden moeten worden. Er wordt bewust stilgestaan bij de relevante stakeholders en bij wie vanuit hun positie een rol kan spelen. Er is binnen de gemeente wel een vaste overtuiging dat sommige groepen inwoners niet (makkelijk) bereikt kunnen worden. Als gevolg hiervan kiest de gemeente regelmatig voor een benadering via belangenorganisaties of vertegenwoordigers, zoals sportverenigingen, de voedselbank, cliëntenraden of maatschappelijk werk. Deze aanpak is begrijpelijk en kan waardevolle input opleveren, maar kent ook beperkingen. De directe ervaringskennis van inwoners zelf, de inzichten uit de eerste hand, wordt hiermee niet volledig benut.

Er zijn voorbeelden te vinden waarbij deze doelgroepen (mensen in armoede, statushouders, mensen die in aanraking komen met jeugdzorg, het 'stille midden' etc.) wel worden bereikt. Het wiel hoeft dus niet te worden uitgevonden, maar het vraagt wel tijd om met deze werkwijze aan de slag te gaan. Vaste overtuigingen kunnen dan in de weg staan om hiervoor te kiezen.

Leidinggevende:

“*Onze medewerkers zijn ervan doordrongen dat het voor sommige inwoners erg moeilijk is om over hun situatie te spreken. Bijvoorbeeld als het gaat over armoede, inkomensondersteuning, uitkeringen of over doelgroepen als jongeren, expats of statushouders.. En er zijn natuurlijk ook onderwerpen waar inwoners geen interesse in hebben, of waarvoor mensen niet bereid zijn tijd te investeren*”

Stille midden

Naast het expliciet betrekken van bekende stakeholders is het van belang om aandacht te hebben voor partijen die zich niet vanzelfsprekend melden of laten horen. In de praktijk zien we dat niet alle belanghebbenden logischerwijs een stem inbrengen binnen participatieprocessen. Dit doet zich met name voor bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Bij dergelijke trajecten zijn het vaak de huidige bewoners die actief deelnemen aan participatie, terwijl toekomstige bewoners – van wie op dat moment nog onbekend is wie zij zullen zijn – geen directe stem hebben. Daarmee bestaat het risico dat vooral de belangen van de bestaande populatie worden meegewogen, terwijl ook toekomstige gebruikers en bewoners een reëel belang hebben bij de uitkomsten.

Medewerker:

“*We hebben er bij de ontwikkeling van Ekenrooi Zuid bewust voor gekozen om ook toekomstige bewoners een stem te geven in het participatieproces. Op die manier kunnen hun belangen expliciet worden meegenomen naast die van de huidige bewoners. Dit draagt bij aan een meer evenwichtige en toekomstbestendige besluitvorming.*”

Binnen de gemeente wordt hierover nadrukkelijk nagedacht. Dat kreeg ook zijn beslag in de ontwikkeling van Ekenrooi Zuid. Dit kan ook bij andere opgaven, bijvoorbeeld door vertegenwoordigers van de volgende generatie aan tafel te vragen, of door inwoners te betrekken die bereid zijn dit perspectief te verwoorden. In andere gemeenten (bijvoorbeeld gemeente Leiden) wordt hier inmiddels mee geëxperimenteerd, met als doel om deze ‘denkbeeldige’ maar reële tegenkrachten een plek te geven in participatieprocessen, of hen op zijn minst een herkenbare stem te bieden.

Duiding door de raad

De raad geeft aan moeite te hebben de uitkomsten van participatietrajecten te duiden en te waarderen, omdat het speelveld per traject niet altijd duidelijk is. Het is vaak niet bekend welke groepen buiten beeld zijn gebleven, zoals minder mondige inwoners, toekomstige bewoners of andere ondervertegenwoordigde groepen. Dit kan leiden tot een scheef beeld van het draagvlak.

De raad kan het college wel actief bevragen over betrokken partijen, maar het blijft een uitdaging om het eigen belang, dat vaak vertegenwoordigd is, af te wegen tegen het algemene belang zonder de resultaten van participatie geweld aan te doen.

Raadslid:

“*Je bent er niet bij als raadslid. Soms omdat het niet de bedoeling is dat we aansluiten, soms omdat je niet overal bij kan zijn, maar dan is het moeilijk inschatten of het participatieproces zo is als we hadden afgesproken. Dan komt het aan op vertrouwen.*”

4.4 Aansluiten op energie van de inwoners

Het aansluiten op de energie van inwoners is een cruciale succesfactor is voor betekenisvolle participatietrajecten. Dit vraagt om een benadering waarin de wensen en mogelijkheden van inwoners centraal staan en daadwerkelijk worden gerespecteerd. Effectieve participatie begint bovendien vroeg in het traject: inwoners worden bij aanvang bevraagd op hun behoeften, prioriteiten en motivatie, en er wordt expliciet inzichtelijk gemaakt welke kennis, kunde en vaardigheden zij willen inbrengen. Door gedurende het traject aandacht te hebben voor wat inwoners nodig hebben om betrokken te blijven, kan hun motivatie worden versterkt en duurzaam worden benut.

Deze principes worden in Waalre breed onderschreven, maar in de praktijk nog niet altijd consequent worden toegepast. De ambities rondom inwonersparticipatie zijn groot en in visie- en beleidsstukken wordt het belang ervan duidelijk benadrukt. De rekenkamer constateert dat de ambtelijke organisatie zich de afgelopen jaren zichtbaar heeft ingespannen om inwonersparticipatie mogelijk te maken. Tegelijkertijd blijkt het in de uitvoering lastig om vastgestelde richtlijnen structureel toe te passen. In verschillende gevallen wordt alsnog afgezien van inwonersparticipatie, of wordt gekozen voor een beperkte vorm daarvan, bijvoorbeeld vanwege tijdsdruk, complexiteit of onzekerheid over de meerwaarde.

Voor inwoners is juist de ‘ervaren wil’ om te veranderen van groot belang. Het BMT geeft aan dat initiatieven zoals *Een leven lang wonen in Waalre* en *Duurzaam Waalre* serieus worden genomen. Ze worden deels gefaciliteerd en opgenomen in plannen van aanpak. Deze erkenning werkt motiverend en vergroot de bereidheid van inwoners om hun tijd, kennis en ervaring in te zetten.

BMT'er:

“Er kwamen echt aanpassingen als we ze bewust maken van het inwonersperspectief. Dat was vast niet altijd makkelijk voor de medewerkers, maar ja, het veranderen kost tijd en doet soms ook pijn”

Opvallend is dat inwoners in veel gevallen meer mogelijkheden zien voor participatie dan de ambtelijke organisatie zelf. Wanneer dit perspectief wordt gedeeld, ontstaan er nieuwe kansen. Zo pleitte het BMT bij de visie op sport en bewegen voor een veel eerdere betrokkenheid van inwoners en voor een aanpak waarbij het thema nadrukkelijk voor en door inwoners wordt ontwikkeld. De organisatie stond open voor deze feedback, wat leidde tot een steviger en rijker participatietraject. Dit onderstreept dat het expli-

ciet bevragen van inwoners over de vorm, mate van invloed en verantwoordelijkheid die zij willen dragen, bijdraagt aan de kwaliteit en effectiviteit van participatie.

Tegelijkertijd signaleert de rekenkamer dat bestaande contactmomenten met inwoners nog onvoldoende worden benut. Bijeenkomsten op het gebied van Welzijn, Wonen en Zorg, die door grote aantallen inwoners worden bezocht, worden niet structureel ingezet om prioriteiten op te halen of inwoners actief te betrekken bij beleidsontwikkeling. Dit wijst op gemiste kansen voor laagdrempelige participatie en hangt samen met beperkte ervaring met interactieve werkvormen en het ontbreken van een gedeeld handelingsrepertoire binnen de organisatie. Juist door beter aan te sluiten op de bestaande energie, motivatie en ontmoetingsmomenten van inwoners kan inwonersparticipatie effectiever, inclusiever en duurzamer worden vormgegeven.

4.5 Veiligheid en vertrouwen

Veiligheid en vertrouwen vormen een onmisbare randvoorwaarde voor succesvolle inwonersparticipatie. Zowel uit de literatuur als uit de gesprekken met inwoners en medewerkers blijkt dat participatie alleen tot betekenisvolle resultaten leidt wanneer deelnemers zich gehoord, gerespecteerd en serieus genomen voelen.

Dit fundament kan wel onder druk staan door ervaringen uit het verleden. Veel BMT'ers geven aan dat zij de afgelopen jaren negatieve ervaringen hebben opgedaan met besluitvorming en participatietrajecten. Deze ervaringen kleurden hun vertrouwen in nieuwe initiatieven en in de mate van invloed die inwoners daadwerkelijk hebben. Het BMT gaf aan dat zij zien dat een deel van de inwoners het moeilijk vindt om deze historie los te laten bij de beoordeling van nieuwe participatieprocessen. Tegelijkertijd signaleren zij een positieve ontwikkeling: ambtenaren lijken beter te luisteren dan voorheen en vooral een nieuwe generatie ambtenaren wordt gezien als meer open en benaderbaar. Ook wordt een toenemende inzet op transparantie vanuit de gemeente herkend en gewaardeerd.

Inwoners tonen daarnaast een hoge mate van betrokkenheid en bevoegenheid, met name wanneer onderwerpen hen persoonlijk raken. Kwesties die betrekking hebben op de eigen wijk, de school van hun kinderen, het buurthuis of de sportvereniging leiden tot actieve deelname en bereidheid om mee te denken. Juist bij deze sterke betrokkenheid blijkt echter hoe moeilijk het is om proces en inhoud van participatie te scheiden. Wanneer de uitkomst van een traject negatieve gevolgen heeft voor henzelf of hun omgeving, beïnvloedt dit direct de waardering van het participatieproces. Ook inwoners met veel ervaring of politieke betrokkenheid maken hierin geen onderscheid. Voor de ambtelijke organisatie is het belangrijk deze dynamiek te erkennen en mee te nemen in de vormgeving en evaluatie van participatietrajecten.

Succesvolle participatie kan bijdragen aan herstel van vertrouwen en laten zien dat inwonersparticipatie leidt tot betere inhoudelijke keuzes. Dit vraagt echter tijd, inzet en aandacht vanuit de organisatie. Een bevoegen en inspirerend boegbeeld binnen de ambtelijke organisatie kan helpen om participatie structureel te verankeren en positieve voorbeelden zichtbaarder te maken.

Veiligheid werkt daarbij twee kanten op. Medewerkers ervaren inwonersparticipatie niet altijd als een bouwsteen voor beter beleid, maar soms als een obstakel. Negatieve ervaringen met individuele inwoners of groepen, tijdsdruk en het ontbreken van positieve referentievoorbeelden spelen hierin een rol. Participatie krijgt daardoor soms een informerend karakter, waarbij de kennis en expertise van inwoners onvoldoende wordt benut en teleurstelling ontstaat aan beide zijden.

Bij ontwikkelingen in het ruimtelijke domein zien we dat inwoners weinig vertrouwen hebben in de wijze waarop ontwikkelaars inwonersparticipatie vorm geven. De ontwikkelaar heeft een groot eigenbelang en het gevoel heerst dat winst leidend is voor de ontwikkelaar. Niet tevredenheid van de inwoners. Hoewel participatie vanuit de vereisten in de Omgevingswet en door de gemeente wordt geëist, is het aan de ontwikkelaar om te bepalen wie belanghebbend is en hen te benaderen. De raad geeft aan dit als erg vrijblijvend te ervaren en ziet graag dat het college in overeenkomsten specifiekere borgt dat gemeentelijke uitgangspunten voor participatie worden nageleefd.

4.6 Waardering

Hoe de gemeente Waalre invulling geeft aan het onderdeel 'waardering' is lastig te beoordelen omdat slechts één participatietraject is afgerond. In de reflecties van het BMT op inwonersparticipatie in het algemeen komt wel een duidelijk signaal boven rondom inwonersparticipatie en dat betreft het inspreken op raadsavonden.

Inwoners die inspreken tijdens raadsavonden geven aan vaak niet te weten wat er met hun inbreng gebeurt. Onzekerheid over het vervolg en onduidelijkheid over wat er precies van hen wordt verwacht, maken dat hun bijdrage niet altijd als betekenisvol wordt ervaren.

Voor veel inwoners is inspreken een eenmalige gebeurtenis. Daarbij komt dat inwoners doorgaans geen ondersteuning krijgen bij het verwoorden van hun verhaal. Met name voor inwoners die minder ervaren zijn in het spreken in een formele setting, of die hun betrokkenheid vooral vanuit emotie uiten, kan dit een belemmering vormen. Respondenten geven aan dat juist deze groep inwoners gebaat zou zijn bij ondersteuning vooraf of tijdens het participatiemoment.

BMT'er: *"Het lijkt of raadsleden zich niet realiseren dat het voor veel mensen een eenmalig iets is. Inwoners vinden het hartstikke spannend. Het lijkt heel wat om te mogen vertellen hoe je er tegenaan kijkt bij een gemeenteraad en vragen te krijgen. Dan denk je: hier gaat echt iets mee gedaan worden! Vaak krijgen insprekers nog vragen van raadsleden op de avond zelf waar ze antwoord op geven, maar wát het effect van de inbreng is, of hóe dat het invloed heeft gehad op het besluit of de afweging, daar hoor je nooit iets op terug"*

Al met al gaat t waardering niet alleen over de momenten van participatie zelf, maar gaat het ook

BMT'er: *"Wanneer hun (een inwoner) verhaal lang duurt, emotioneel is of onsamenhangend wordt verteld, ontstaat bij raadsleden soms zichtbare desinteresse. Inwoners nemen dit waar en ervaren dit als een gebrek aan erkenning. Het gevoel niet serieus genomen te worden, werkt direct door in het vertrouwen in de raad en in het participatieproces als geheel."*

over de bredere relatie tussen inwoners en lokale democratische instituties.

Deze bevindingen onderstrepen het belang van actieve en zichtbare waardering van inwonersinbreng. Waardering blijkt niet vanzelfsprekend te ontstaan door het bieden van formele inspraakmogelijkheden alleen. Het vraagt om duidelijke communicatie over het doel van participatie, over wat er met de inbreng gebeurt en over welke ruimte er daadwerkelijk is voor invloed.

4.7 Conclusies over de praktijk van de vier onderzochte casussen

- Het vastgestelde beleid biedt een duidelijke en breed gedragen basis voor inwonersparticipatie, maar vraagt in de uitvoering om meer aandacht en prioritering. De ambities zijn helder verwoord en worden door bestuur, organisatie en inwoners breed onderschreven, ook al vraagt de vertaling naar de dagelijkse praktijk nog aandacht.
- In de praktijk wordt inwonersparticipatie zorgvuldig afgewogen, waarbij uitvoerbaarheid een belangrijke rol speelt. Tijd, capaciteit en complexiteit zijn reële factoren in de keuze voor participatie. Tegelijkertijd laten de casussen zien dat er ruimte is om beleidsmatige doelen, zoals draagvlak en verrijking van besluitvorming, sterker te laten meewegen.
- Het afwegingskader voor participatie biedt veel ruimte om van participatie af te zien en legt weinig nadruk op het creëren van ruimte en mogelijkheden om te kiezen voor inwonersparticipatie.
- Rolduidelijkheid tussen gemeente, inwoners en andere betrokkenen blijkt een terugkerend aandachtspunt en is bepalend voor de ervaren invloed van participatie.
- Een goed verlopen participatieproces impliceert niet dat er altijd besloten wordt conform de wens van de inwoners. Het is voor inwoners lastig om zich gehoord te voelen, als uiteindelijk niet gedaan wordt wat inwoners wensen.
- Inwoners worden regelmatig pas laat in processen betrokken, wat de ruimte voor daadwerkelijke beïnvloeding beperkt. Heldere en tijdige communicatie wordt door inwoners herkend en gewaardeerd als basis voor vertrouwen.
- De gemeente faciliteert inwonersparticipatie, maar kan de procesmatige ondersteuning en begeleiding van inwoners verder versterken. Extra aandacht voor begeleiding, verwachtingsmanagement en procesondersteuning vergroot de toegankelijkheid en kwaliteit van participatie. Met name voor minder ervaren inwoners.
- Waar inwoners ervaren dat hun inbreng serieus wordt genomen en benut, groeit vertrouwen; waar dat minder zichtbaar is, neemt betrokkenheid af.
- De gemeente herkent het belang van aansluiting op bestaande energie en initiatieven, maar benut deze kansen nog niet structureel. Door bestaande netwerken, bijeenkomsten en contactmomenten gericht te benutten, kan inwonersparticipatie laagdrempeliger, inclusiever en duurzamer worden vormgegeven.
- Erkenning en benutting van inwonersinitiatieven versterken het vertrouwen en de bereidheid van inwoners om tijd, kennis en ervaring in te zetten.
- Bij ruimtelijke ontwikkelingen wordt inspraak door inwoners vaak als beperkt en weinig beïnvloedbaar ervaren, met name wanneer participatie grotendeels bij ontwikkelaars ligt en laat in het proces plaatsvindt. Dit onderstreept het belang van een actievere en meer sturende rol van de gemeente in het borgen van tijdige, transparante en kwalitatieve inwonersparticipatie binnen ruimtelijke trajecten.

BIJLAGE I - Onderzoeksverantwoording

Participatief onderzoek

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer bewust gekozen voor participatief onderzoek. De belangrijkste kenmerken van participatief onderzoek zijn:

- Samenwerking: Het onderzoek wordt niet alleen uitgevoerd door de onderzoekspartij, maar er is sprake van een (vaak gelijkwaardige) samenwerking tussen onderzoekers en deelnemers.
- Betrokkenheid: De deelnemers zijn betrokken bij verschillende fasen van het onderzoek (zoals planning, gegevensverzameling, analyse en actie)
- Actiegericht: Doel is vaak niet alleen kennis te creëren, maar ook om positieve verandering of actie teweeg te brengen in de gemeenschap of de praktijk.
- Wederzijds leren: Zowel de onderzoekers als de deelnemers leren van elkaar tijdens het proces.

Het voornemen in de onderzoeksopzet was om achtereenvolgens vier participatietrajecten van start tot einde (dan wel behandeling in de raad) te volgen. De trajecten zouden variëren van klein tot groot, op verschillende beleidsterreinen en onder verantwoordelijkheid van verschillende collegeleden. In de praktijk bleek dat deze opzet niet aansloot op de feitelijke gang van zaken bij participatietrajecten.

Participatietrajecten hebben een lange doorlooptijd en zijn vaak al enige tijd geleden gestart. De rekenkamer was op zoek naar 'nieuwe' trajecten, die vanaf de start gevolgd zouden worden. Die bleken er eigenlijk nauwelijks te zijn. Het heeft lang geduurd voordat de rekenkamer de onderzoeksopzet aanpaste. Daardoor ging het feitelijke onderzoek veel later van start dan oorspronkelijk gepland. De rekenkamer had de onderzoeksopzet eerder (na de eerste signalen dat er geen nieuwe trajecten gepland waren) moeten aanpassen. Na ruim zeven maanden kwamen er geschikte trajecten in beeld. Omdat de doorlooptijd van participatietrajecten erg lang blijkt te zijn, is er in deze twee jaar (zomer 2023-september 2025) van het onderzoek slechts één traject van begin tot einde gevolgd.

Beschouw en Meedenk Team (BMT)

Vanuit de overtuiging dat in een onderzoek naar inwonersparticipatie het perspectief van de inwoner nadrukkelijk vertegenwoordigd moet zijn, heeft de rekenkamer voor inzet van dit team gekozen. Een groep mensen die het inwonersperspectief vertegenwoordigen en vanuit de leefwereld van inwoners kijken en reageren. In de inbreng van het BMT draaide het niet om de (systeem)wereld van de overheid met regels en te volgen procedures, maar om de leefwereld en de ervaringen van inwoners.

Dilemma's bij de oprichting van het BMT:

Hoe werven we inwoners voor een thema waar ze zelf niet rechtstreeks baat bij hebben? Hoe verkopen we de ingewikkelde boodschap: 'Denkt u met ons mee over de wijze waarop de gemeente inwonersparticipatie vorm geeft'? Hoe zorgen we voor een gemêleerde groep inwoners die representatief is? Hoe boeien we inwoners voor een thema dat een tamelijk abstract karakter heeft?

De rekenkamer heeft door de keuze om met een BMT te werken zelf ervaren dat inwoners vinden en binden, die mee willen en kunnen denken, niet vanzelf gaat en dat het moeilijk is om inwoners te blijven boeien als trajecten vertraging oplopen.

De inzet van deze groep inwoners, die meekeek en reflecteerde op de trajecten had een enorme meerwaarde. Inwoners bevragen vanzelfsprekendheden van de systeemwereld. Er werden vragen gesteld bij

processen, besluiten, het beleggen van verantwoordelijkheden, waar de rekenkamer zelf niet direct stil bij zou staan.³

Het vroeg om uitleg over en weer en de wil om elkaar te begrijpen. De rekenkamer is alle inwoners die (soms tijdelijk) deel uit hebben willen maken van het BMT dankbaar voor hun onbaatzuchtige inzet, intrinsieke betrokkenheid, en frisse blik. Het BMT gaf inspiratie om mogelijkheden van inwonersparticipatie verder te verkennen. Door de inzet van het BMT gaat dit onderzoek verder dan bevindingen en aanbevelingen van de rekenkamer, maar geeft dit onderzoek ook beeld en geluid aan het inwonersperspectief op inwonersparticipatie in de gemeente Waalre.

Samenstelling en werving

De rekenkamer wilde het BMT een prominente rol geven in het onderzoek en heeft voorafgaand aan het onderzoek enkele randvoorwaarden opgesteld waar het BMT aan moest voldoen.

- Het BMT beoordeelt participatie-trajecten aan de hand van een analysekader. Dit kader is gebaseerd op een literatuuronderzoek naar succes/ en faalfactoren voor goed inwonersparticipatie. Inwoners committeren zich aan deze werkwijze;
- Het BMT heeft een diverse samenstelling (jong/oud, inwoner Aalst /Waalre, man /vrouw, semi-professioneel betrokken bij het onderwerp/ een leek op het gebied van inwonersparticipatie);
- De leden willen graag een bijdrage leveren aan een lerend proces;
- Er zitten geen raadsleden in het BMT;
- De leden hebben een brede interesse;
- De leden onderstrepen de vertrouwelijkheid binnen het BMT.

Werving van BMT leden:

De werving van het BMT gebeurde via lokale media, en de socials. Een ludiek wervingsfilmpje moest inwoners motiveren om zich aan te melden voor het BMT. Thema was: Heb je een mening over ontwikkelingen van de gemeente; Denk je al wel eens mee met de gemeente? Waarom niet en waarom wel?

[Laat jij je licht schijnen op Waalre?](#)

Dit filmpje en een publicatie in de Schakel resulteerde in een aftrapbijeenkomst met 24 inwoners.

Na de aftrapbijeenkomst organiseerde de rekenkamer een vervolgsessie rondom het analysekader. Met elkaar wilden we grip krijgen op de werkzame elementen voor inwonersparticipatie. Toen de rol van het BMT helder was en het analysekader scherp gesteld, waren er 15 inwoners over die onderdeel wilden zijn van het BMT.

Terwijl de verwachting was dat de rekenkamer spoedig na het formeren van het BMT (maart 2024) aan de slag zou kunnen met een participatietraject, duurde het nog tot half mei, voordat er zicht kwam op een eerste traject dat het BMT zou kunnen volgen. De lange periode die zat tussen de werving van de leden van het BMT en de start van het eerste traject had implicaties voor het enthousiasme en de betrokkenheid van een aantal leden van het BMT. Ook daarna hadden de verschillende trajecten een lange doorlooptijd, waardoor het BMT maar sporadisch bij elkaar kwam. In het eerste jaar had het BMT 4 bijeenkomsten. Dat had gevolgen voor de betrokkenheid van leden. Zo zagen we de leden slinken van vijftien in maart 2024 naar twaalf personen in mei, 8 in november 2024, zeven in maart 2025 en vanaf juni 2025 bleef er een harde kern van vier inwoners over.

³ De rekenkamer gaat op grond van deze ervaring, bij komende onderzoeken expliciet bezien op welke manier inwoners bij een onderzoek betrokken kunnen worden.

Rol BMT

Het BMT heeft op verschillende manieren een bijdrage geleverd.

- Ontwikkeling analysekader
De rekenkamer is het onderzoek gestart met een literatuuronderzoek naar werkende elementen bij inwonersparticipatie. Aan de hand van het literatuuronderzoek heeft de rekenkamer een concept-analysekader opgesteld. Dit concept stuk is met het BMT doorgesproken en daardoor kon de rekenkamer vervolgens het analysekader zo formuleren dat iedereen er goed mee kon werken. Dit analysekader is terug te vinden in bijlage III.
- Beoordelen van participatietrajecten
Het analysekader vormde de toetssteen om participatiebijeenkomsten te laten toetsen door het BMT. De rekenkamer heeft met het BMT zoveel mogelijk bijeenkomsten bijgewoond van de participatietrajecten die gevolgd werden. Dat betekent dat zij aansloot bij de participatietrajecten rondom Welzijn Wonen Zorg, bij de eerste twee bijeenkomsten van Ekenrooi Zuid en als fly on the wall bij de ontwikkelwerkgroep van Ekenrooi Zuid. De ontwikkelaar van de Molenstraat had nage laten de gemeente te verwittigen van de inwonersavond en het BMT was doordoor niet op de hoogte. De bijeenkomst van Sport en Bewegen ging niet door in verband met onvoldoende aanmeldingen.
- Input op voorgenomen participatietrajecten
Het oorspronkelijke idee was dat het BMT mee zou kijken op inwonersparticipatiebijeenkomsten. Van de eerste uitnodiging tot afronding. Toen het eerste traject geworven was, bleek al gauw dat de doorlooptijd lang was en niet voldoende input leverde om daar bijeenkomsten voor het BMT omheen te organiseren. Leden van het BMT gaven aan de feeling met het onderzoek en hun taak erin te verliezen, omdat trajecten een lange doorlooptijd hadden en er relatief weinig inwonersparticipatiebijeenkomsten waren. Daarom is de oorspronkelijke opzet aangepast zodat de leden van het BMT betrokken werden in het hele verloop van de verschillende participatietrajecten. Dat leidde ertoe dat het BMT in een vroeg stadium al vragen had ten aanzien van de voorgenomen werkwijze. Deze input heeft de rekenkamer gedeeld met de betrokken ambtenaren en dit leidde ertoe dat in verschillende gevallen de aanpak veranderde.

Uitvoering onderzoek

Bij de start van het onderzoek heeft de rekenkamer een duidelijke aanpak en planning opgesteld. De onderzoeksperiode van dit onderzoek zou lopen van juni 2023 tot maart 2025.

In fase I en II (mei t/m augustus 2023) vond de selectiefase gepland van de trajecten die voor dit onderzoek gevolgd zouden worden. Daarnaast zouden de leden van het BMT worden geworven en werd het literatuuronderzoek uitgevoerd. Fase III (oktober 2023) moest het analysekader na aanvulling door de ambtelijke organisatie en de aanvullingen vanuit het BMT worden vastgesteld.

Fase IV (november 2023 – maart 2025) bestond uit het volgen van achtereenvolgens 4 verschillende participatietrajecten, waarbij de rekenkamer met het BMT zoveel mogelijk interactiemomenten wilde bezoeken. Na ieder participatietraject zou de rekenkamer verslag uitbrengen en aandachtspunten delen met de ambtelijke organisatie, het college en de raad. Tenslotte zou fase V waarin de overkoepelende rapportage vorm zou krijgen, aangeboden worden aan de raad in maart 2025.

Het liep anders.

Het duurt lang voordat de rekenkamer een passend traject aangedragen krijgt. Hoewel er geregeld contact is, worstelt de organisatie met de vraag van de rekenkamer en de werkdruk in de organisatie door de bezuinigingsopgave en de reorganisatie, maakt ook dat de focus elders is. In februari 2024 krijgt de rekenkamer een eerste traject aangedragen dat mogelijk passend zou zijn. Uiteindelijk blijkt dit traject al langere tijd te lopen (Inrichtingsvraagstuk Frederik Hendrikstraat) en start in april 2024 het onderzoek met het eerste participatietraject; de ontwikkeling van 26 zorgappartementen aan de Molenstraat in Waalre.

In de tussentijd start de rekenkamer wel met de werving van leden voor het BMT. De werving verliep voorspoedig; na een eerste bijeenkomst met 24 inwoners, had zich na twee bijeenkomsten een groep van 15 enthousiaste inwoners definitief aangemeld. Zij wilden de rekenkamer ondersteunen in een objectieve beoordeling van de inwonersparticipatietrajecten.

BIJLAGE II - Casusbeschrijving Participatietrajecten

Korte casusbeschrijving van de vier geselecteerde participatietrajecten

1. Ontwikkeling van 26 zorgappartementen aan de Molenstraat in Waalre

Begin 2024 was de eigenaar van het kleinschalige kantorengedouw aan de Molenstraat 5 voornemens dat pand te slopen om er een nieuw zorgcomplex in het luxere segment te realiseren. Een zorgpartij meldde zich die graag luxere zorgwoningen wil realiseren, met als doelgroep vermogende senioren met een Wlz (Wet langdurige zorg) indicatie.

De ambtelijke organisatie gaat met de ontwikkelaar in gesprek. (februari 2024) Initiatiefnemer wordt door de ambtelijke organisatie geïnformeerd over belang van nota burgerparticipatie en met name bijlage III. De gemeente geeft niet expliciet specifieke aandachtspunten mee ten aanzien van de elementen waarop inwonersparticipatie plaats moet vinden. De initiatiefnemer zegt toe een p-traject te zullen starten. In mei 2024 deelt de initiatiefnemer zijn plan van aanpak voor het participatie-traject met de gemeente. De directe burens van Arlo worden mondeling op de hoogte gesteld van de ontwikkelplannen en de huurders zijn verwittigd dat het contract op termijn zal worden opgezegd. Er zal nog een participatietraject met belanghebbenden plaatsvinden waarvan de initiatiefnemer aangeeft dat over de zomer heen te willen tillen.

De raad werd middels een raadsinformatiebrief op de hoogte gesteld van deze ontwikkeling op 26 mei 2024. Het pand zou zo worden ontworpen dat het op termijn ook getransformeerd kan worden naar 'normale' woningen. Daarmee zou de invulling toekomstbestendig zijn. De bestemming Bedrijf 1 (bestemmingsplan Waalre) maakte een ontwikkeling naar een woon-zorgcomplex niet mogelijk. Er werd met de provincie over gesproken of het plan met een buitenplanning omgevingsplanactiviteit (vergunning) verleend kan worden (BOPA). De provincie zag daarin geen bezwaar. De raad heeft adviesrecht over dergelijke plannen.

Het college besloot om principe medewerking te verlenen aan het initiatief om een nieuw zorgcomplex te realiseren en verbond daar een aantal voorwaarden aan.

In deze raadsinformatiebrief werd opgenomen dat de Rekenkamer in 2024 en 2025 een onderzoek houdt naar participatie in de gemeente Waalre en dat zij mede om die reden te kennen gaf geïnformeerd te willen worden over de participatie met betrekking tot dit initiatief. De raad werd verder geïnformeerd dat ze adviesrecht heeft als er sprake is van een BOPA en dat ze naar verwachting in het najaar (oktober/november 2024) het definitieve concept-plan voorgelegd krijgt.

17 juni 2024 werd de raad geïnformeerd over de anterieure overeenkomst die het college afsloot met de ontwikkelaar over de ontwikkeling van een kleinschalig zorgcomplex aan de Molenstraat 5 te Waalre. De raad werd daar al eerder over geïnformeerd via de griffier, gezien de korte termijn tot de raadsbehandeling van dit plan.

Van mei t/m november 2024 keurt de Commissie Ruimtelijke kwaliteit meerdere versies van de ontwikkeling af in de maanden. In die periode vindt de afstemming plaats tussen de ambtelijke organisatie en de initiatiefnemer. Er is niet aan inwoners gevraagd wat hun wensen zijn over de stedenbouwkundige invulling; er zijn in deze periode geen inwoners betrokken bij de vormgeving of wensen.

In BMT wordt gereflecteerd op de wijze waarop het participatieproces vorm krijgt. Voornaamste conclusies: Waarom al zo ver onderhandelen door commissie ruimtelijke kwaliteit, zonder dat het standpunt van de inwoners is gehoord. Hoe belangrijk is dat dan en kun je als gemeente nog wel terug?

In november vindt er een inwonersavond plaats voor omwonenden over de herontwikkelingsplannen, georganiseerd door de initiatiefnemer. De gemeente is niet geïnformeerd over de avond. De

rekenkamer is ook niet op de hoogte. De uitnodiging is gepubliceerd in het plaatselijk nieuwsblad 'De Schakel' bij de advertenties. De bewoners van Molenstraat 10-18, Markt 10 en de bewoners van het achtergelegen pand Scheerderij hebben een schriftelijke uitnodiging gehad. De gemeente reageert ontstemd dat ze niet is uitgenodigd.

De initiatiefnemer heeft notulen gemaakt van de inwonersavond daarin valt terug te lezen dat er geen echte bezwaren naar voren zijn gekomen. 7 inwoners hebben aangegeven zelf veel interesse te hebben in een woning in het plan. Enkele inwoners maakten zich zorgen over verkeers- en parkeerdruk. Die zorgen zijn op de bijeenkomst weggenomen aldus de initiatiefnemer.

In het BMT worden kritische vragen gesteld over het participatietraject. Het (gebrek aan) sturing van de gemeente hierop, de timing door de initiatiefnemer, de kring van belanghebbenden waarvoor is gekozen en de geringe mate van invloed binnen de regels van de omgevingswet. In januari 2025 voert de rekenkamer hier een gesprek over met de ambtelijke organisatie. Die geeft aan zelf ook meer behoefte te hebben aan sturing en grip, maar is ook gebonden aan de uitgangspunten van de Omgevingswet.

In juni 2025 wordt het raadsbesluit genomen in de gemeenteraad. De discussie daar gaat over:

- vergroening van de parkeerplaats, waarna de wethouder toezegt hierover in gesprek te gaan met de eigenaar.
- of het een maatschappelijke functie moet hebben of een woonfunctie, gezien het feit dat het zelfstandige woningen zijn.

Uiteindelijk stemt de raad in met het plan. De verwachting is dat de eerste bewoners in mei 2027 hun appartement in Villa De Weverij kunnen betrekken.

2. Ontwikkeling van de visie Sport en Bewegen

In het raadsprogramma werd opgenomen dat er een sport- en beweegbeleid ontwikkeld zou worden met een uitvoeringsprogramma. In oktober 2023 stemde de raad in met de startnotitie 'Sport- en Beweegvisie'. Daarin was de planning om in december 2024 de sport- en beweegvisie te realiseren.

In augustus 2024 wordt de rekenkamer geattendeerd op het op handen zijnde participatietraject rondom de ontwikkeling van de visie Sport en Bewegen. Na contact met de verantwoordelijk ambtenaar wordt gevraagd of de rekenkamer met het BMT het plan van aanpak (PvA) van het participatietraject aan de voorkant wil toetsen aan het analysekader. In de BMT vergadering van september 2024 wordt het PvA besproken.

Het BMT geeft aan dat ze van mening is dat inwoners te laat in het traject worden betrokken. De inwoners die zitting hebben in het BMT vinden Sport en Bewegen bij uitstek een onderwerp dat eerder van inwoners is, dan dat het over inwoners gaat. In dit eerste PvA vindt eerst afstemming tussen verschillende gemeentelijke afdelingen plaats, waarna er een visie wordt gemaakt waar inwoners op kunnen reageren. Het BMT pleit ervoor dat de gemeente juist veel meer los laat en een oproep doet aan inwoners om een groep te vormen die gezamenlijk komt tot een visie, waarvoor de gemeente de kaders neerzet en randvoorwaarden plaatst, maar waarbij inwoners verder de vrije hand hebben.

Dat laatste gaat de ambtelijke organisatie te ver, maar in de rest van de feedback kan de organisatie zich vinden. Ze besluiten het participatieproces daarop aan te passen en inwoners en belanghebbenden in eerder stadium te betrekken. Dit heeft wel gevolgen: deze nieuwe aanpak moet eerst met de bestuurder worden kortgesloten. De bestuurder geeft aan hier ook de raad in mee te willen nemen. Gevolg is dat het proces vertraging oploopt.

In december 2024 ontvangt de raad een update dat vanwege ombuigingen bij de kadernota het budget om een bureau in te huren om de Sport- en beweegvisie te realiseren, vervalt. Daardoor moet de organisatie een beroep doen op de geringe beschikbare eigen capaciteit. Dat leidt ertoe dat er geen realisatiedatum wordt afgesproken, maar dat capaciteit leidend is voor de voortgang. De gemeente kiest voor een pragmatische aanpak die klein en behapbaar moet zijn. De insteek is om stapjes te zetten waar energie zit bij inwoners en lokale partners.

Op basis van RIB volgt een stuk in het Eindhovens Dagblad op 12 januari 2025. Deze RIB zorgt voor onrust bij enkele inwoners van het BMT omdat het daar anders geformuleerd staat dan bij hen bekend was. Al snel blijkt dat de berichtgeving niet helemaal kloppend is en dat de opzet van het traject dat is besproken, blijft staan.

In maart 2025 ligt er een geheel vernieuwd plan van aanpak om te komen tot de visie. Een groot deel van de feedback van het BMT is daarin verwerkt.

In juni 2025 wordt er een inwonersbijeenkomst georganiseerd, waarbij de deelnemers op interactieve wijze mee kunnen denken over de visie. Deze bijeenkomst gaat niet door vanwege te weinig aanmeldingen. In het BMT heerst hierover verbazing. BMT-leden geven aan dat de gemeente alle inzet van mensen zou moeten waarderen, ook als maar weinig inwoners/organisaties zich aanmelden om mee te denken. Het is belangrijk dat de gemeente laat zien dat men zeker wil luisteren naar inbreng van inwoners en belangstellenden.

In de zomer van 2025 worden ook micro-enquêtes uitgezet voor kinderen op basisscholen. Communicatie hierover verloopt via de schooldirecteuren. Leerkrachten verspreiden een digitale vragenlijst onder de basisschoolleerlingen. Daar komt heel wat respons op.

Via enkele social media kanalen worden polls uitgezet om input te geven op enkele sport gerelateerde vragen. Via een QR-code die gescand kon worden zijn ook jongeren bevraagd, onder andere via het Jongeren centrum en de BOA's. En tenslotte is het inwonerspanel gevraagd om vragen te beantwoorden over Sport en Bewegen.

Op 4 december 2025 is de raad geïnformeerd dat er nu ook de mogelijkheid is om, aansluitend bij de energie bij inwoners en lokale partners, de ontwikkeling van de urban sport voorziening mee te nemen in de visie Sport en Bewegen.

Sportorganisaties zijn geïnformeerd dat in 2026 een conceptvisie zal worden gemaakt. Deze conceptvisie zal plenair worden voorgelegd, zodat deze gezamenlijk besproken kan worden. Naar verwachting is de conceptvisie in de zomer van 2026 gereed, waarna deze aan de gemeenteraad wordt voorgelegd.

3. Opstellen uitvoeringsprogramma Welzijn Wonen en Zorg

Op 14 mei 2024 werd het projectplan om te komen tot de visie Welzijn-wonen-Zorg gepresenteerd aan de raad.

De concept-visie komt tot stand met input van stakeholders en belangenorganisaties. Deze conceptvisie moest nader worden uitgewerkt tot een uitvoeringsprogramma. Enkele organisaties worden gevraagd om een reactie te geven op de concept-visie. Op 25 augustus 2024 ontvangt de gemeente Waalre een brief van 'Stichting Wonen Welzijn Zorg, Waalre'. In deze brief reageren zij kritisch op de concept nota. Zij schrijven: *“ Ook wordt gesteld dat men wil aansluiten bij de behoefte van inwoners van Waalre die hun oude dag hier willen doorbrengen, onder andere door ruimte voor initiatieven van onderop. Het is daarbij van belang in beeld te krijgen welke initiatieven er zijn, welke ideeën er leven. Binnen deze context verbaast het ons dat ons Burgerinitiatief, dat resulteerde in de oprichting van de Stichting “Wonen Welzijn Zorg, Waalre”, in het hele stuk niet genoemd wordt. We zijn al anderhalf*

jaar, samen met de seniorenverenigingen, actief bezig om het bewustzijn van de woon-zorgproblematiek manifest te maken.”

In september 2024 levert Companen de Visie WelzijnWonenZorg 2024-2030 op. Op 1 oktober 2024 werd deze visie oordeelsvormend in de raad besproken. In deze visie zijn drie opgaven benoemd waar de gemeente de komende jaren met prioriteit aan wil werken. Deze drie opgaven zijn:

- Bevorderen bewustwording en zelfredzaamheid
- Ontmoeting en toekomstbestendige hulp voor kwetsbaren
- Ontwikkelen van een toekomstgericht welzijn-woon-zorglandschap

De kritische reactie die de Stichting burgerinitiatief Wonen, Welzijn, Zorg Waalre had gegeven op de concept-visie, werd niet vermeld. De stichting schreef vervolgens een brief aan de raad om de onvrede over de gang van zaken kenbaar te maken en de raad te voorzien van hun kijk op de visie WelzijnWonenZorg.

In de raadsvergadering van 15 oktober 2024 zegt het college toe om in de verdere uitwerking van de "Visie welzijn-wonen-zorg 2024-2030" zorg te dragen voor een structurele en betekenisvolle inspraak van zorgvragers en/of hun directe vertegenwoordigers. Ook werd toegezegd dat deze belanghebbenden groep actief zullen worden betrokken, zodat hun ervaringen en ideeën integraal deel kunnen uitmaken van de uitvoeringsagenda.

In november 2024 krijgt de Rekenkamer bericht dat er een participatietraject zal starten om te komen tot het uitvoeringsprogramma voor de WWZ-visie. Begin december vindt hierover het eerste gesprek tussen de ambtelijke organisatie en de rekenkamer plaats. Daarin wordt afgesproken dat de rekenkamer op de hoogte wordt gehouden over de vorderingen. Er zal een plan van aanpak worden gemaakt voor de inhoud, werkwijze en planning van het participatietraject.

Eind januari 2025 heeft de rekenkamer nog niets vernomen. De rekenkamer neemt contact op met de betrokken ambtenaar. Het uitvoeringsprogramma WWZ blijkt reeds in ontwikkeling in samenspraak met Adviesraad Sociaal Domein en Stichting Welzijn-Wonen en Zorg. De planning is dat het uitvoeringsprogramma in Q1 gereed is. Er zullen bijeenkomsten plaatsvinden waarbij ook inwoners aan kunnen geven wat zij belangrijk vinden. De rekenkamer informeert het BMT, zodat BMT-leden bij de geplande bijeenkomsten aanwezig kunnen zijn. Uit de Schakel verneemt de rekenkamer dat er bijeenkomsten gepland staan door de stichting WWZ. Na telefonisch contact met de ambtenaar blijken dit de bijeenkomsten te zijn die werden aangegeven als belangrijke momenten om informatie op te halen bij inwoners.

29 januari 2025 vindt er een ingelaste BMT vergadering plaats om de bijeenkomst WWZ van 5 februari voor te bereiden. Op deze bijeenkomst kan voor de eerste keer het analysekader gebruikt worden door het BMT. De BMT leden die de bijeenkomst bij zullen wonen, nemen gezamenlijk nog eens de rol door en de manier waarop het analysekader wordt gehanteerd. Na afloop van de bijeenkomst van 5 februari constateert het BMT dat er dusdanig weinig sprake is van inwonersparticipatie, dat ze het analysekader niet goed ingevuld kon worden.

Eind februari deelt de ambtelijke organisatie een aanpak en planning van het participatietraject. Er volgen drie bijeenkomsten en een afsluitende bijeenkomst met maatschappelijke partners om het uitvoeringsprogramma af te tikken.

Eind februari 2025 wordt de rekenkamer benaderd door de Stichting WWZ. Zij geven aan ongemakkelijk te zijn over de status die zij toegekend krijgen bij het participatietraject van de gemeente. Zij missen andere grote belangenvertegenwoordigers bij de ontwikkeling van het uitvoeringsprogramma (zoals KBO en andere seniorenverenigingen) en geven aan het idee te hebben dat deze moedwillig buiten de deur worden gehouden.

In maart 2025 neemt de rekenkamer contact op met de gemeente om inzicht te krijgen in het vervolg van het participatietraject voor het uitvoeringsprogramma. In dat gesprek wordt duidelijk dat er is gekozen om het uitvoeringsprogramma handen en voeten te geven in overleg met gemeente, Stichting WWZ en de Adviesraad Sociaal Domein. Inwoners worden niet rechtstreeks betrokken. De gemeente voldoet zo aan de toezegging aan de raad dat participatie een onderdeel zal zijn van de vormgeving van het uitvoeringsprogramma; immers het informeren van inwoners is ook een trede op de participatieladder. De reden dat er niet meerdere partijen zijn betrokken (bijvoorbeeld alle partijen die mee hebben geholpen met de totstandkoming van de visie), is dat de ontwikkeling van het uitvoeringsprogramma dan heel veel tijd zou hebben gekost.

De ambtelijke organisatie geeft aan dat het conceptprogramma wordt voorgelegd aan alle partijen (maatschappelijke organisaties als de GGZ, Stichting MEE, e.d.) die ook input hebben geleverd voor de visie op WWZ. Dat zal plaats vinden nadat het college het concept uitvoeringsprogramma heeft besproken.

In maart 2025 vindt de laatste bijeenkomst plaats die door WWZ is georganiseerd. Het is een bijeenkomst waarbij de gemeente aansluit en inzicht zal bieden. In deze bijeenkomst wordt niet gevraagd naar opvattingen, meningen, voorstellen van de vele aanwezige inwoners, maar kunnen mensen vragen stellen. De gemeente geeft informatie.

Het BMT constateert dat in geen van deze bijeenkomsten het analysekader daadwerkelijk gebruikt kon worden, omdat er weinig ruimte was voor inbreng van aanwezigen. Afdronk van het BMT is dat er veel eenvoudige kansen lagen om inwoners te laten participeren op dit traject, maar dat deze kansen niet zijn benut. Bovendien geeft het BMT aan dat als je aangehaakt wil worden op trajecten van de gemeente de adem wel erg lang moet zijn.

Eind april 2025 krijgt de rekenkamer bericht dat het traject WWZ tijdelijk door de gemeente is stopgezet omdat er geen behandelend ambtenaar beschikbaar is. De betrokken partijen die voor een bijeenkomst in mei over het concept uitvoeringsprogramma waren uitgenodigd, worden hierover door de gemeente geïnformeerd.

Begin juli 2025 start er een nieuwe ambtenaar. Deze neemt direct contact op met de rekenkamer, met de bedoeling dat de rekenkamer weer kan aanhaken bij het participatietraject. In dit contact wordt duidelijk dat de gemeente zich realiseert dat men in het hele traject steken heeft laten vallen, en dat het van groot belang is om met alle betrokken organisaties opnieuw contact op te nemen en samen op te trekken.

Omdat de eerste bijeenkomst met betrokken organisaties pas na 1 oktober 2025 (einddatum van het onderzoek participatie) zal plaats vinden, besluit de rekenkamer dit traject niet verder te volgen.

Tijdens de raadsinformatie-avond van 2 december 2025 werd de adaptieve uitvoeringsagenda aan de raad aangeboden.

4. Ontwikkeling van Ekenrooi Zuid

Gemeente Waalre is in 2024 gestart met de ontwikkeling van een nieuw woongebied: Ekenrooi Zuid. Deze locatie ligt ten zuiden van de wijk Ekenrooi. Al sinds 2003 is deze plek in gemeentelijke visies genoemd als een belangrijk ontwikkelingsgebied voor woningbouw. Er wordt een startnotitie vastgesteld door de gemeenteraad. In de startnotitie zijn de kaders en uitgangspunten voor de ontwikkeling vastgelegd. Concrete uitwerking over aantallen woningen, welke differentiatie wordt gehanteerd, waar de grenzen lopen van het plangebied, hoe het gebied wordt ingedeeld, etc. moet nog gebeuren.

De rekenkamer heeft begin april een gesprek gevoerd met de verantwoordelijke ambtenaren (projectleiders) over de startnotitie. In dat gesprek is het participatietraject toegelicht. Voor de begeleiding van het hele participatietraject is een bureau ingehuurd, zodat onafhankelijke en deskundige procesbegeleiding gewaarborgd is. Projectleiders gaven aan graag van BMT en Rekenkamer te horen wat men vond van het participatietraject, en gaven aan open te staan voor suggesties en aanvullingen. Het BMT heeft vervolgens in een bijeenkomst uitgebreid gekeken naar het voorgestelde participatietraject. Opmerkingen en aanvullingen van BMT zijn door de projectleiders verwerkt.

Met een uitgebreid participatietraject willen de ontwikkelaars de kaders en uitgangspunten verder vormgeven en invullen. Het is belangrijk dat het plan door de omwonenden en andere belanghebbenden gedragen wordt. In de ontwikkeling van Ekenrooi Zuid is een belangrijke rol weggelegd voor een ontwikkelwerkgroep, waaraan gemeente, ontwikkelaars in het gebied en een aantal inwoners deelnemen. Daarom zijn betrokkenen gevraagd om mee te denken met de invulling van deze ontwikkeling. In het hele traject zijn steeds terugkoppelmomenten gepland, waarin uitkomsten van de ontwikkelwerkgroep en nieuwe vragen/aandachtspunten gedeeld worden met iedereen die betrokken of geïnteresseerd is.

Over de participatiebijeenkomsten is gecommuniceerd via de gebruikelijke gemeentelijke kanalen. De uitkomsten van de bijeenkomsten worden meegenomen in de planvorming. Belangrijk om te vermelden is dat dit niet betekent dat alles wordt doorgevoerd.

De rekenkamer en het BMT hebben de eerste informatiebijeenkomst begin september 2025 bijgewoond. Dit was een drukbezochte bijeenkomst in de vorm van een informatiemarkt. Langs verschillende tafels zijn diverse onderdelen van het project (zoals ontsluiting van de wijk, type woningen, voorzieningen) toegelicht. De ontsluiting van de wijk bleek voor veel aanwezigen een punt van zorg en aandacht. Tijdens deze bijeenkomst was het ook mogelijk om je aan te melden voor de ontwikkelwerkgroep. De BMT-leden hebben het ontwikkelde analysekader inwonersparticipatie ingevuld tijdens deze informatiebijeenkomst en de resultaten zijn nabesproken tijdens een BMT-overleg. De belangrijkste aandachtspunten waren: een korte introductie / inleiding op de bijeenkomst en het doel worden gemist, het is niet duidelijk welke kaders al vaststaan en waarover inwoners nog kunnen meebeslissen. Door de opzet van de bijeenkomst was er geen mogelijkheid tot onderlinge uitwisseling tussen inwoners, en dat is voor draagvlak van uiteindelijke keuzes wel gewenst. Gewaardeerd werd dat zowel omwonenden als toekomstige nieuwe bewoners benaderd waren voor de bijeenkomst. Deze aandachtspunten zijn gedeeld met de projectleiders.

Een afvaardiging van de rekenkamer en BMT waren aanwezig (als fly on the wall) bij de eerste ontwikkelwerkgroep die half september 2025 plaatvond. Deze bijeenkomst werd geleid door een onafhankelijke voorzitter die ervoor zorgde dat iedereen aan het woord kwam en dat er goed werd doorgevraagd. Na afloop van de bijeenkomst zijn complimenten, vragen en tips aan de projectleiders teruggekoppeld. Ook is het analysekader ingevuld en zijn de resultaten teruggekoppeld in een BMT-overleg.

BIJLAGE III - Analyse kader

Analyse kader voor de participatieprocessen Waalre

Waarom een analysekader?

Het is de bedoeling komend jaar 4 participatietrajecten te onderzoeken. Daarbij zijn verschillende mensen betrokken: inwoners van Waalre en van de Rekenkamer Waalre.

Belangrijk is het dan dat deze mensen, die de verschillende participatietrajecten gaan beoordelen, eenzelfde kijkrichting hebben. Waar moeten we op letten? Aan de hand van welke criteria kijken we naar de participatieprocessen?

Met het onderstaand analysekader zijn de verschillende onderdelen van deze kijkrichting aangegeven. Met behulp hiervan gaan we de verschillende participatietrajecten bezien. Het analysekader is gebaseerd op succes- en faalfactoren voor inwonersparticipatie, zoals die in de literatuur worden genoemd.

Welke invalshoeken worden gehanteerd?

Uit de literatuur komen verschillende factoren naar voren, die het al of niet succesvol zijn van participatieprocessen bepalen. Daarbij komen verschillende invalshoeken naar voren. Het gaat hierbij om:

- Duidelijkheid over de rollen en over het speelveld
- Communicatie en informatievoorziening
- Diversiteit en representativiteit
- Aansluiting op energie van inwoners
- Veiligheid en vertrouwen
- Waardering

Binnen deze invalshoeken zijn diverse aandachtspunten uit de literatuur naar voren gekomen. Deze worden in de navolgende tabellen aangegeven.

Het is de bedoeling om per aandachtspunt een rapportcijfer te geven en vervolgens te motiveren hoe het participatietraject per aandachtspunt wordt gewaardeerd.

Aan de hand van de volgende tabellen kan deze beoordeling plaatsvinden.

1. Rollen en speelveld

Dimensies	Rapport cijfer	Motivatie
Er is voor gezorgd dat ieder eenzelfde visie heeft op participatie binnen het traject.		
De aanpak sluit aan bij de gemeentelijke aanpak op het gebied van participatie.		
Inwoners zijn nadrukkelijk uitgenodigd om aan te geven waar ze vóór zijn en niet alleen waar ze tégen zijn.		

De ambities van de gemeentelijke organisatie (op inhoud en tijdspad) zijn helder vooraf gecommuniceerd.		
Bij aanvang van traject wordt besproken wat er met de input zal worden gedaan.		
Duidelijk is waar de ruimte wel/niet zit en waar je wel/niet op samen wil werken.		
Vooraf bespreek je met elkaar wanneer het participatietraject succesvol is.		
Er is duidelijk één vast aanspreekpunt		
Het is duidelijk wie er verantwoordelijk is voor het traject.		

Overige opmerkingen:

2. Communicatie en informatievoorziening

Dimensies	Rapport cijfer	Motivatie
Het is breed uitgemeten dat er een participatietraject is.		
Ieder heeft toegang heeft tot dezelfde relevante informatiebronnen; inwoners worden niet 'verrast' door kennisachterstand.		
De inwoners kunnen de communicatie volgen. (Dit betekent onder meer dat jargon wordt vermeden, er eenvoudig taalgebruik wordt gebesigd dat aansluit bij dat van de doelgroep)		
De documentatie van p-traject is dusdanig dat je later aan kunt haken		
Er wordt een empathische en persoonsgerichte manier van communiceren gehanteerd.		
Er wordt ingezet op meerdere communicatievormen. Communicatiekanaal dat past bij de doelgroep(en) wordt gebruikt).		

Ook als proces vertraging oploopt, of geen vervolg krijgt, blijf je deelnemers aan het traject informeren.		
--	--	--

Overige opmerkingen:

3. Diversiteit en representativiteit

Dimensies	Rapport cijfer	Motivatie
Er ligt een goede analyse van wie er belanghebbenden zijn.		
Belanghebbenden zijn breed en via passende kanalen uitgenodigd.		
In het participatietraject worden ook het 'Stille midden' en de voorstanders vertegenwoordigd		
Vooraf zijn de ambities mbt diversiteit vastgesteld.		
Er zijn voldoende deelnemers om het p-traject uit te voeren en een representatief resultaat te behalen.		
Ruimtes zijn fysiek toegankelijk.		

Overige opmerkingen:

4. Aansluiting op energie van inwoners

Dimensies	Rapport cijfer	Motivatie
Inwoners worden vroeg in het proces bevroegd op hun behoeften en prioriteiten.		
In het traject wordt aangesloten op de motivatie en de drijfveren van inwoners. (bijvoorbeeld door te vragen wat er nodig is om blijvend betrokken te blijven/ input te blijven leveren).		
Inwoners worden uitgenodigd om hun kennis en vaardigheden actief in te brengen.		

Grenzen van inwoners worden gerespecteerd (tijdsinvestering en mate van betrokkenheid).		
Proces en structuur van de organisatie is niet leidend. (agenda, locatie, werkwijze), maar afgestemd op goed te bereiken, passend tijdstip en passende werkwijze voor de inwoners.		

Overige opmerkingen:

5. Veiligheid en vertrouwen

Dimensies	Rapport cijfer	Motivatie
Er is sprake van een veilige en vertrouwde sfeer.		
Ook als inwoners tegenover elkaar staan, wordt gezorgd voor een veilige omgeving waarin ieder de verschillende belangen op tafel kan krijgen.		
De organisatoren van het participatie-traject zijn respectvol naar iedere inbreng.		
Als inwoners weinig vertrouwen hebben in het proces en niet willen of durven deelnemen, worden professionals/vrijwilligers ingeschakeld die dicht bij deze groep staan en die een brugfunctie kunnen vervullen. (Denk bijvoorbeeld aan cliëntondersteuners, voedselbank, maatschappelijk werk, maatjes, etc.)		
Wanneer er echt sprake is van spanning op een onderwerp, wordt gebruik gemaakt van een neutrale gespreksleider.		
Er wordt rekening gehouden met een eventuele machtsverhouding tussen professional en inwoner.		

Overige opmerkingen:

6. Waardering

Dimensies	Rapport cijfer	Motivatie
De gemeente draagt de urgentie van het onderwerp uit.		
Bij het zoeken naar deelnemers is ingezet op willen, kunnen en gevraagd worden. (dit straalt uit dat de deelnemers 'ertoe doen').		
Erkend wordt dat rollen verschillen, maar dat inbreng gelijkwaardig gewaardeerd wordt.		
Als inwoner verwachtingen en wensen uitdraagt, reageert de professional daar adequaat op.		
Inwoners die inbreng leveren (hoe klein ook), worden hierom gewaardeerd.		
Waar mogelijk wordt verantwoordelijkheid overgedragen op inwoners.		
Ook na afloop van de consultatie worden de inwoners meegenomen in het vervolg (zowel in besluitvorming als in uitvoering).		

Overige opmerkingen:

BIJLAGE IV - Afwegingenkader PRODEMOS

Het afwegingskader is te vinden op:

<https://prodemos.nl/projecten/gemeenten/burgerparticipatie/afwegingskaderburgerparticipatie/>