

Gemeenteraad van 's-Hertogenbosch
College van burgemeester en wethouders

Uw brief van	:	Ref.	: H.W.M. Wouters
Uw kenmerk	:	Tel.	: 073-6159770
Ons kenmerk	:	E-mail	: rekenkamer@s-hertogenbosch.nl
Datum	: 3 juli 2025	Bijlage(n)	: -
Onderwerp	Rekenkameronderzoek Burgerparticipatie		

Geachte gemeenteraad, geacht college,

Op 2 juni 2025 stuurden wij u ons onderzoeksprogramma 2025-2026. Een van de aangekondigde onderzoeken gaat over burgerparticipatie. In deze brief geven wij u aanbevelingen mee uit:

- een gedegen **meta-analyse** van 102 (!) rekenkamerrapporten over burgerparticipatie die recent door de Vereniging van Rekenkamers is uitgevoerd, en
- de **themabijeenkomst** 'Spannende participatie' die wij als rekenkamer in 2021 organiseerde. Wij hopen en verwachten dat het college deze inzichten en aanbevelingen meeneemt in de binnenkort op te stellen visie en verordening over participatie.

De meta-analyse

Uit de meta-analyse (zie [de meta-analyse](#)) komen de volgende belangrijke punten naar voren waarmee de raad zijn rol en invloed op participatie kan versterken:

1. Richtlijnen boven blauwdrukken: elk vraagstuk vraagt om een eigen participatieaanpak. Vraag het college om flexibele richtlijnen met ruimte voor situationeel handelen.
2. Transparantie over politieke keuzes: wees helder over welke aspecten politiek bespreekbaar zijn en welke kaders al vaststaan, zodat inwoners weten waar hun invloed ligt.
3. Actievere raadsbetrokkenheid in het gehele proces: houd tijdens de participatieprocessen voeling met wat er leeft.
4. Investeren in gemeenschapskracht: participatie vereist permanent contact. Stimuleer het college om te investeren in duurzame relaties met de gemeenschap.
5. Sturen op procedurele rechtvaardigheid: beoordeel participatie niet alleen op uitkomsten of opkomstcijfers, maar ook op de ervaren eerlijkheid van het proces.
6. Reflectie op democratische waarden: organiseer regelmatig gesprekken over de lokale democratie en de balans tussen representatieve en participatieve elementen.

In bijlage 1 is een toelichting op de bevindingen uit de meta-analyse opgenomen.

Themabijeenkomst 'Spannende participatie'

De rekenkamer formuleerde n.a.v. deze [themabijeenkomst](#) de volgende aanbevelingen, die voor de op te stellen visie op burgerparticipatie nog steeds relevant zijn:

1. Voer als college, gemeenteraad en ambtenaren een gesprek over wat een faciliterende rol bij participatie betekent voor de gemeente 's-Hertogenbosch en hoe hier invulling aan gegeven kan worden. Door hier ook tijdig ambtenaren bij te betrekken kunnen zij direct aangeven

wat zij nodig hebben van het college en de raad, wanneer zij invulling geven aan deze rol. Ook kan het gesprek tussen college en raad de onderlinge verhoudingen verduidelijken: wie is waar verantwoordelijk voor en wat hebben raad en college van elkaar nodig om de eigen rol goed in te vullen? Het is belangrijk om tijdig elkaars verwachtingen en werkwijze uit te spreken en hier afspraken over te maken.

2. Ga als raad vooraf in gesprek over de balans tussen richting geven en ruimte bieden bij belangrijke onderwerpen. Welke kaders willen we stellen en waarom? Hoe geven we ruimte zonder het doel uit het oog te verliezen en stemmen we elkaars verwachtingen af zonder alles vooraf al 'dicht te timmeren'? Vraag ook aan inwoners op welke thema's zij graag meer ruimte krijgen om zelf met initiatieven te komen en op welke thema's ze vinden dat de gemeente(raad) aan zet is.
3. Zorg ervoor dat de Bossche werkwijze voor participatie situatieafhankelijk kan worden ingericht. Dit geeft houvast om achteraf te toetsen of een proces juist is verlopen en helpt bij de ontwikkeling naar een meer faciliterende rol.
4. Kies een pilotproject en pas hier de nieuwe werkwijze op toe. Evalueer dit proces per stap, zodat hier lessen uit getrokken kunnen worden die men mee kan nemen in het Bossche participatiebeleid.

In bijlage 2 zijn de conclusies van de themabijeenkomst 'Spannende participatie' opgenomen.

We hopen en verwachten dat het college deze aanbevelingen meeneemt in zijn raadsvoorstel over de participatievisie die het college begin november 2025 publiceert.

Vervolg

Zodra het college de visie heeft gepubliceerd, zullen wij beoordelen of wij de gemeenteraad per brief nog een advies willen meegeven voor de raadsvergadering van 9 december 2025. Het kan ook zijn dat we na de invoering van de visie en verordening in 2026 dit onderzoek nog vervolgen door een aantal casussen te onderzoeken: hoe loopt de participatie in de Bossche praktijk, na invoering van de visie en verordening?

Tot slot

We hopen uw raad en college hiermee input te hebben geleverd voor de aanstaande visie op participatie en verwachten dat u deze inzichten daarin verwerkt. Bij participatie is het van groot belang dat de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap goed verloopt. We hopen dat deze brief daaraan bijdraagt.

Met vriendelijke groet,
Namens de Rekenkamer 's-Hertogenbosch,

dr. G.W. Goedmakers,
Voorzitter

BIJLAGE 1

Toelichting bevindingen meta-analyse Participatie – Vereniging van Rekenkamers

[De meta-analyse](#) die recent door de Vereniging van Rekenkamers is uitgevoerd richtte zich op de volgende vragen:

1. Wat zeggen de 102 rekenkamerrapporten over wat participatie is (en wat niet)?
2. Wat zijn belangrijke basis- en succesfactoren?
3. Wat is de rol van de gemeenteraad bij participatie?

Ad 1. Wat is participatie (en wat niet)

De essentie van participatie is dat er samenwerking is tussen gemeenschap en gemeente.

- Participatie is een containerbegrip, zonder scherp afgebakende betekenis. In de 102 onderzochte rekenkamerrapporten staan allerlei termen, zoals: burgerparticipatie, bewonersparticipatie, inwonersparticipatie, publieksparticipatie, beleidsparticipatie, interactief beleid, co-creatie, jeugd- en jongerenparticipatie, overheidsparticipatie, participatieve democratie, doe-democratie, maatschappelijke democratie, meervoudige democratie... Die breedte is prima, omdat de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap in de praktijk elke keer andere vormen aanneemt en dus andere namen heeft. Als je een participatietraject start of volgt, is het goed je bewust te zijn van deze breedte. En na te gaan welke gevolgen een eventuele afbakening van het begrip heeft voor hoe en waarnaar je kijkt.
- Informeren is geen participatie. Hoewel het eenzijdig verstrekken van informatie soms ook 'participatie' wordt genoemd, is de lijn in de 102 rekenkamerrapporten dat echte participatie tweerichtingsverkeer is met ruimte voor daadwerkelijke inbreng en invloed van inwoners.
- Participatie is geen draagvlakmachine, maar een samenwerkingsproces. Participatie wordt soms ingezet als instrument om draagvlak te krijgen voor al genomen besluiten. Dit kan leiden tot teleurstelling bij inwoners en wantrouwen richting de gemeente.

Ad 2. De basisvoorwaarden en succesfactoren voor participatie

Uit de 102 onderzochte rekenkamerrapporten komen de volgende punten als basisvoorwaarde:

- De bereidheid om echt samen te werken; de gemeenschap oefent invloed uit.
- Tijdige betrokkenheid (wanneer er nog iets te kiezen valt).
- Transparante en eerlijke communicatie over de kaders, speelruimte en verwachtingen.
- Inclusiviteit en toegankelijkheid (diversiteit in deelnemers en werkvormen).
- Zorgvuldige terugkoppeling over wat met de inbreng is gedaan.
- Voldoende tijd, middelen, menskracht en deskundigheid voor de uitvoering van de participatie.
- Heldere rolverdeling tussen raad, college en organisatie.

De meta-analyse beschrijft de volgende factoren voor succesvolle participatie:

- Actief luisteren en openstaan voor alle geluiden, ook kritische.
- Werken vanuit de context van inwoners (leefwereld) in plaats van de bestuurlijke context (systeem).
- Durven loslaten en ruimte geven aan initiatieven uit de samenleving.
- Cultuur van leren en experimenteren (risico nemen).
- Een duidelijk aanspreekpunt voor initiatiefnemers.
- Evenwichtige afweging tussen verschillende belangen en het algemeen belang.

- Aandacht voor de praktijk van de uitvoering.

Ad 3. Over de rol van de raad bij participatie

Het onderzoek van de Vereniging voor rekenkamers bevat de volgende inzichten over de rol van de gemeenteraad bij participatie

- De positie van volksvertegenwoordigers bij participatie is nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Veel raadsleden worstelen daarbij met hun rol. En balanceren tussen hun functie in de representatieve democratie en de opkomende participatieve democratievormen.
- Een dominante opvatting van waaruit veel rekenkamers kijken, is dat raadsleden zich moeten beperken tot kaderstelling vooraf en controle achteraf. Ze worden geacht algemene spelregels vast te stellen voor participatie, en zich niet te mengen in de uitvoering van participatieprocessen. Raadsleden moeten controleren of participatie goed verloopt, maar hebben daarvoor dan weinig handvatten omdat ze op afstand staan van de uitvoering.
- Participatie is een fundament van de democratie, want de overheid is er voor en door burgers. Daarom is het voor raden van groot belang dat de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap goed en passend verloopt. Diverse rekenkamers pleiten voor een actievere rol van raadsleden in het democratisch proces en meer reflectie op het functioneren van de lokale democratie.

BIJLAGE 2

Conclusies n.a.v. de themabijeenkomst gemeenteraad 'Spannende participatie' (2021)

Op 18 maart 2021 organiseerde de rekenkamer een [interactieve sessie](#) over de rol van de gemeenteraad bij participatie. De bijeenkomst had een hoge opkomst en we ontvingen positieve reacties. Een belangrijk inzicht was dat de rol van de gemeenteraad kan variëren per thema, situatie en moment.

De conclusies van de themabijeenkomst waren:

- De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch hecht waarde aan participatie en vindt dat er meer ruimte mag zijn voor inwoners om mee te denken over belangrijke onderwerpen. De raad vindt dat inwoners eerder betrokken kunnen worden bij belangrijke onderwerpen. Bijvoorbeeld in het geval van Jeugdhulp, waarin ervaringsdeskundigen een belangrijke rol spelen.
- Het stellen van kaders is belangrijk voor de gemeenteraad: dit zorgt voor juist verwachtingsmanagement. College en de raad zouden het gesprek hierover vooraf samen moeten voeren.
- De gemeenteraad ziet de rol van de gemeente bij belangrijke ontwikkelingen liever veranderen van regisseren naar faciliteren.
- Het is belangrijk om aan de voorkant van een proces duidelijke rollen te benoemen. Dit geldt voor de initiatiefnemer, maar ook voor de participant, de gemeenteraad en het college.
- De gemeenteraad wil eerder betrokken worden bij de inrichting van een participatieproces. Dan kan de raad kaders stellen en zijn raadsleden meer betrokken. De raad heeft nu vooral een controlerende rol, maar wil meer vooraf de kaderstellende rol aannemen. Die rol ligt nu nog vaak bij het college.
