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	: 27 oktober 2026	Bijlage(n)	: -
Onderwerp	: Rekenkameronderzoek Participatieverordening		

Geachte gemeenteraad, geacht college,

Zoals aangekondigd geven wij hierbij onze reactie op de concept-Participatieverordening i.v.m. de behandeling hiervan in de gemeenteraad op 8 december 2026 (met voorafgaande commissiebehandeling op 26 november 2026).

Vooraf
Op 3 juli 2025 stuurde de rekenkamer een brief over ons lopende onderzoek naar Burgerparticipatie naar de raad. In die brief legden wij de raad – als eerste fase van het onderzoek – de inzichten voor uit een uitgebreide analyse van 102 rekenkamerrapporten over burgerparticipatie, door de Vereniging van Rekenkamers. Daarnaast legden wij de raad nogmaals de opbrengst voor van de themabijeenkomst over 'burgerparticipatie en de gemeenteraad' die de rekenkamer op 18 maart 2021 organiseerde. Onze aanbevelingen uit beide trajecten treft u aan in bijlage 1.

Op 27 januari 2026 is de Participatievisie in de raad besproken, met wensen en bedenkingen vanuit de raad. Daaraan voorafgaand, op 6 januari 2026, stuurden wij een brief naar de raad over het vervolg van ons onderzoek naar burgerparticipatie. Daarin meldden wij dat we geen inhoudelijke reactie op de visie opstellen, maar ons zouden richten op de vertaling van de participatievisie naar de participatie-verordening. En de wijze waarop onze eerdere aanbevelingen (2021, 2025) in de verordening zijn verwerkt. Wij hebben daarover ook overlegd met de raadswerkgroep Burgerparticipatie.

Deze brief is daarmee het resultaat van die aangekondigde beschouwing van de (concept-) participatieverordening.

Waar hebben we naar gekeken?
Met de Participatievisie en -verordening presenteert het college een uitgebreid pakket aan voornemens, gebaseerd op een intensief traject via het Burgerberaad. Ons is een aantal punten opgevallen, die wij u willen meegeven voor de behandeling van de verordening. De bespreking van de verordening is immers uw kans als raad om het participatieproces en úw rol daarin te vast te leggen.

We hebben gekeken naar de vertaling van de Participatievisie naar de concept Participatieverordening. Daarin hebben we onze eerdere aanbevelingen meegenomen en zijn we nagegaan welke relevante punten volgens ons in de verordening onduidelijk zijn dan wel ontbreken. Onze punten zijn:

1. ***Er zijn belangrijke punten die wel in de visie staan, maar niet in de verordening. Voor de raad is de Participatieverordening leidend. Zaak om die punten alsnog in de verordening op te nemen.***
   Het college heeft ervoor gekozen de verordening beknopt te houden en te werken met verwijzingen naar de Participatievisie. Dit lijkt overzichtelijk en logisch. Echter, de visie is een document van het college, en niet van uw raad. Uw raad heeft wensen en bedenkingen meegegeven, maar de visie is niet door u vastgesteld.
   De verordening is het document waarin *de raad* het participatieproces kan vastleggen. Onze aanbevelingen (zie bijlage) zijn voor het grootste deel verwerkt in de visie, maar niet in de verordening. Wij adviseren u daarom kritisch te kijken naar elementen die u van belang acht en die wel in de visie, maar niet in de verordening staan.

   Concreet denken we aan de volgende twee punten:
   a) De raad heeft bij de start en tijdens het participatieproces de rol van 'procesontwerper', maar deze rol komt in de verordening niet aan de orde. De raad kan op grond van artikel 7 van de concept verordening nu alleen indirect invloed uitoefenen op het proces. Zou uw raad aan de voorkant van een participatieproces, tijdens het proces of achteraf een rol willen hebben, dan moet dat in de verordening geregeld zijn.
   b) Voor elk project of nieuw beleid komt er een participatieplan, zo blijkt uit de Participatievisie. Inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers kunnen vanaf het begin meedenken en meedoen. Achteraf wordt getoetst hoe het proces is verlopen (blz. 7 visie). Maar, artikel 7 en 8 van de verordening regelen niet dat het participatieplan en -verslag samen met betrokkenen worden opgesteld.

2. ***Evaluatie en bijsturing (door de raad) van de verordening ontbreken.***
   Systematische aandacht voor de werking van het participatiestelsel als geheel, vraagt om periodieke evaluatie en bijsturing. De visie 'Samen maken we 's-Hertogenbosch' beschrijft in §2.5 te willen evalueren, leren en verbeteren. De visie beschrijft echter alleen iets over evalueren en verbeteren ten aanzien van het Kompas, niet ten aanzien van de volle breedte van de visie ("Iedere twee jaar evalueren we hoe we de acht principes uit het kompas in de praktijk toepassen."). Het is niet ongebruikelijk dat in een verordening een artikel wordt opgenomen over tussentijdse evaluatie, wie de evaluatie uitvoert en binnen welke termijn dit gebeurt.
   Zoals de verordening nu is opgesteld, kan uw raad een evaluatie niet afdwingen en niet op basis van een evaluatie bijsturen. Als de raad de mogelijkheid wil hebben om een tussentijdse evaluatie uit te voeren (incl. wie de evaluatie uitvoert en binnen welke termijn dat gebeurt), dan moet dat in de verordening worden opgenomen.

3. ***Wanneer de verordening wel en wanneer niet van toepassing is, is onduidelijk***
   De verordening leunt sterk op flexibiliteit en maatwerk per project. Er ontbreken echter heldere, objectieve criteria (zoals projecten boven een bepaald budget of met een minimale impact op een wijk) die bepalen wanneer participatie volgens de verordening verplicht is. Veel onderwerpen worden uitgesloten[1]. Door specifieke criteria, zoals drempelwaarden en typen projecten direct in de verordening te verankeren, voorkomt de raad dat het college per dossier zelfstandig kan besluiten om participatie "licht" te houden.
   De gemeente Zevenaar[2] hanteert een lijst met categorieën van gevallen waarin participatie verplicht is bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

[1] Artikel 3 van de verordening stelt dat er geen participatie plaatsvindt bij dagelijks onderhoud, of bij lopende uitvoering. Artikel 10 lid 4f en g staan participatie niet toe bij "regulier marktinitiatief" resp. een "sociaal-maatschappelijke taak die door de gemeente is ingekocht". Er wordt niet beschreven wat dit precies is, en daarmee kan door strikte invulling en toepassing ook veel participatie onmogelijk worden gemaakt.

[2] Adviesrecht en lijst met gevallen van verplichte participatie

De gemeenteraad van Zeist[3] heeft er voor gekozen om participatie verplicht te stellen bij alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, zonder lijst met drempelwaarden. Aan de hand van een sneltest met vijf vragen kan een initiatiefnemer in Zeist bepalen hoe groot het project is, welke mate van participatie passend is en welke kring van betrokkenen erbij hoort.

4. ***Escalatie- en herzieningsclausule voor de raad ontbreken.***
In de verordening ontbreekt een formele tussentijdse 'noodremprocedure' voor lopende participatietrajecten. Als een traject ontspoort, gepolariseerd raakt of een niet-representatieve groep de overhand krijgt, biedt de verordening de raad geen handvatten om in te grijpen.
In de participatieverordening kan worden opgenomen hoe de raad in zo'n geval kan ingrijpen. Zo is in de Participatieverordening van de gemeente Amsterdam[4] opgenomen dat het verantwoordelijk bestuursorgaan het participatieplan vaststelt (art. 3 en 5). De raad kan aangeven dat hij dat plan zelf wil vaststellen als het college een raadsbesluit voorbereidt (art. 3 lid 2). Het verantwoordelijk bestuursorgaan zorgt voor bestuurlijke betrokkenheid wanneer het participatietraject dreigt vast te lopen (art. 8 lid g). Het college evalueert de uitvoering van de verordening in het eerste, tweede en derde jaar na inwerkingtreding en stuurt de raad daarover een verslag (art. 17).
De raad kan er voor kiezen om een regeling in de verordening op te nemen waarmee de raad het recht krijgt om lopende trajecten tussentijds te toetsen of zo nodig stil te leggen wanneer niet aan de vooraf gestelde kaders wordt voldaan.

5. ***Borging van het kenbaar maken van een minderheidsstandpunt***.
De visie verplicht een zogenaamde terugkoppelingsnotitie, maar de verordening vermeldt dit niet. Ook wordt niet geregeld hoe afwijkende stemmen worden gepresenteerd. In de huidige opzet kan het college een participatieresultaat presenteren als één harmonieus 'meerderheidsadvies'. De raad kan in de verordening regelen dat elk participatieverslag standaard ruimte biedt voor het weergeven van het/meerdere minderheidsstandpunt(en). Hierdoor krijgt de raad de afwijkende meningen frictie en alternatieve scenario's uit de samenleving direct en ongefilterd op tafel, wat cruciaal is voor een zorgvuldige politieke afweging.
De gemeente Amsterdam[4] bijvoorbeeld kent in de Participatieverordening (art.7 lid 2) een bepaling dat het verslag een weergave op hoofdlijnen bevat van de inbreng en een gemotiveerde reactie daarop. De gemeente Sittard-Geleen[5] heeft in art. 5 lid 2 van de verordening opgenomen dat het eindverslag een overzicht bevat van de procedure, een weergave van de naar voren gebrachte standpunten en een reactie daarop, met aanduiding welke standpunten al dan niet worden overgenomen.

6. ***Toetsing en handhaving van de verordening is nu niet onafhankelijk.***
De slager keurt momenteel zijn eigen vlees: het college organiseert de participatie én beoordeelt achteraf of dit conform de verordening is gebeurd. Een onafhankelijke toetsing van het participatietraject en beoordeling of dit conform de verordening is verlopen, geeft de raad een objectief oordeel in handen. Dit voorkomt dat de raad verzandt in 'welles-nietes'-discussies met het college over de vraag of de burger wel écht goed gehoord is. De raad kan er voor kiezen om een onafhankelijke toetsing in de verordening op te nemen.[6]

---

[3] Het Handvat Participatie voor Inwoners en Initiatiefnemers (vastgesteld door de gemeenteraad op 8 juli 2025). Het juridisch kader is vastgelegd in de Beleidsregel Participatie ruimtelijke initiatieven Zeist 2025.

[4] https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR723122

[5] https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR727235

[6] Zie bijvoorbeeld de regeling in de modelverordening Participatie LSA-bewoners, art. 5, lid 1-3

Cultuurverandering
Wij merken op dat los van de visie en verordening, burgerparticipatie vooral een kwestie van cultuur(verandering) is. Wil je een sterkere invloed van inwoners faciliteren als organisatie, college en raad? En ook als het gaat om grote dossiers? En neem je de uitkomsten ook echt over, ook als raad? Hoe wordt ervoor gezorgd dat de benodigde cultuurverandering binnen de organisatie wordt verinnerlijkt? Kortom: ga je ook *echt* werken volgens visie en verordening?
Een beschreven werkwijze of een plan om als organisatie (en raad), samen met inwoners écht die omslag te maken die de visie en verordening vragen, ontbreken vooralsnog (voor zover wij kunnen overzien). U kunt hier als raad ten minste naar vragen.

Tot slot
We hopen uw raad met deze brief input te hebben geleverd voor een goed debat en uw besluitvorming over de Participatieverordening. Het is nu uw kans om uw rol ten aanzien van burgerparticipatie vast te leggen. Wij realiseren ons dat het aanpassen en/of amenderen van de verordening in dit stadium nog het nodige vergt. Gezien de discussie in uw raad over het onderwerp inwoner-/burgerparticipatie, die zich inmiddels over meer dan 20 jaar uitstrekt, is het van belang uw bevoegdheden in deze verordening goed vast te leggen.

Wij kondigden eerder aan dat wij mogelijk na invoering van de verordening ons onderzoek naar burgerparticipatie vervolgen door een of meer casussen te onderzoeken: hoe loopt de participatie in de Bossche praktijk, na invoering van de visie en verordening? We zullen na verloop van tijd bekijken of en wanneer we dat doen.

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

dr. G.W. Goedmakers, voorzitter

Bijlage:

- Aanbevelingen rekenkamer over burgerparticipatie (2021 en 2025)

Bijlage 1 – Aanbevelingen Rekenkamer over Burgerparticipatie

1. Aanbevelingen brief Rekenkamer d.d. 3 juli 2025 / Metadossier Vereniging van Rekenkamers (102 rekenkameronderzoeken over burgerparticipatie)

	Aanbeveling
1	*Richtlijnen boven blauwdrukken*: Erken dat elk vraagstuk vraagt om een eigen participatieaanpak. Vraag het college niet om een allesomvattend beleidskader, maar om flexibele richtlijnen met ruimte voor situationeel handelen.
2	*Transparantie over politieke keuzes*: Wees vervolgens bij elk vraagstuk helder over welke aspecten politiek bespreekbaar zijn en welke kaders al vaststaan, zodat inwoners weten waar hun invloed ligt.
3	*Actievere raadsbetrokkenheid in het gehele proces*: beperk als raad en raadslid je betrokkenheid niet tot de kaderstelling vooraf en controle achteraf. Houdt ook tijdens de participatieprocessen voeling met wat er leeft.
4	*Investeren in gemeenschapskracht*: Participatie vereist permanent contact. Stimuleer het college om te investeren in duurzame relaties met de gemeenschap, niet alleen in projectgebonden participatie.
5	*Sturen op procedurele rechtvaardigheid*: Beoordeel participatie niet alleen op uitkomsten of opkomstcijfers, maar ook op de ervaren eerlijkheid van het proces door alle betrokkenen.
6	*Reflectie op democratische waarden*: Organiseer regelmatig gesprekken (bijvoorbeeld in een raadsconferentie) over de lokale democratie en de balans tussen representatieve en participatieve elementen.
7	Bij elk van de bovenstaande punten moet de raad steeds een balans zoeken in de volgende spanningen: • *Structuur versus flexibiliteit*: Te veel focus op procedures en beleidskaders kan leiden tot verstarring, maar zonder enige structuur ontstaat onduidelijkheid. • *Verhouding representatieve en participatieve democratie*: Raadsleden zijn verkozen om hun plannen: waar ligt de zeggenschap; bij gemeente of gemeenschap? • *Ondersteunen versus overnemen*: Gemeenten lopen het risico initiatieven 'over te nemen' van inwoners, waardoor energie en betrokkenheid verdwijnt. De kunst is om te ondersteunen zonder te domineren.
8	Basisvoorwaarden en succesfactoren voor participatie (een aantal punten is meer voor het evt. casusonderzoek dan beoordelen van de verordening): <u>Basisvoorwaarden</u>: - 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. <u>Succesfactoren:</u> - 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.

2. Brief Rekenkamer d.d. 3 juli 2025 / Bevindingen Themabijeenkomst Rekenkamer 'Spannende participatie' 2021

	Aanbeveling
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

Bronnen:

- Brief Rekenkamer aan gemeenteraad over Onderzoek Burgerparticipatie, 3 juli 2025
- Brief Rekenkamer aan gemeenteraad over Rekenkameronderzoek Burgerparticipatie en de Participatievisie, 6 januari 20026
- Brief Rekenkamer aan gemeenteraad over resultaten werksessie 'Spannende Participatie - Rol van de raad in participatieprocessen', 29 april 2021