

Aan

De gemeenteraad van Breda en in cc. aan het college van burgemeester en wethouders

Breda

25 augustus 2026

Onderwerp

Rekenkamerbrief participatie

Geachte gemeenteraad,

Participatie is een fundament van de democratie, want de overheid is er voor en door burgers. Daarom is het belangrijk dat de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap goed en passend verloopt.

In het nieuwe bestuursakkoord staat over inwonersparticipatie:

“We gaan zorgvuldig met participatie om door duidelijke verwachtingen te geven, de inbreng te wegen en een heldere terugkoppeling te geven. Participatie gaat om invloed, een zorgvuldig proces en uitlegbare keuzes. We betrekken inwoners bij plannen en besluiten die hen raken. We zorgen voor duidelijke informatie, voorspelbare participatiemomenten en laagdrempelige mogelijkheden om mee te denken. In een participatieverordening leggen we onze plichten als gemeente vast. We blijven inzetten op jongerenparticipatie en jongerenambassadeurs. Jongeren moeten actief kunnen meedenken over de toekomst van Breda, op een manier die past bij hun leefwereld en bij de beschikbare mogelijkheden.”¹

Graag informeren wij u naar aanleiding daarvan over een waardevolle ‘meta-analyse’ over participatie.

Vincent van Stipdonk, lid rekenkamers Breda en Delft, en Marije van den Berg, lid rekenkamer Leiden/Leiderdorp, analyseerden voor de Vereniging van Rekenkamers 102 rekenkamerrapporten over participatie.

In Breda zijn – naast het recente bestuursakkoord - diverse stukken vastgesteld die een relatie hebben participatie, zo blijkt uit een overzicht van het college.² Het overzicht maakt duidelijk dat er geen overkoepelend gemeentebestuur is ten aanzien van de visie en aanpak (inclusief rol van de raad) rond

¹ Gemeente Breda, Bestuursakkoord 2026-2030, p.81.

² Zie daartoe de beantwoording technische raadsvragen SP over de participatieverordening van 18 november 2025, via <https://breda.notubiz.nl/modules/4/Vraag%20en%20antwoord/1097641>.

participatie. Ook heeft Breda nog geen participatieverordening (wettelijk verplicht per 1-1-2027). In het nieuwe bestuursakkoord wordt die verordening aangekondigd.

Dat er nog geen overkoepelend beleid is, betekent niet dat het niet goed gaat of zou gaan met participatie in Breda. Echter, een kern-uitkomst van de meta-analyse is dat in veel gemeenten de positie van de raad bij participatie nog onvoldoende is uitgekristalliseerd en dat veel raadsleden worstelen met hun rol bij participatie. We hebben dit niet specifiek onderzocht voor Breda, maar sluiten niet uit dat dit ook in Breda het geval zou kunnen zijn.

In deze brief behandelen we de inzichten uit de meta-analyse: wat is participatie en wat zijn belangrijke basis- en succesfactoren. Vervolgens gaan we in op wat de meta-analyse ons leert over de rol van de raad bij participatie.³

Mocht u meer willen weten, dan verwijzen we u graag naar de volledige meta-analyse. Wij willen u graag het aanbod doen voor een bijeenkomst waarin de onderzoekers van de meta-analyse de uitkomsten met u bespreken. De verdere afstemming hierover verloopt via de griffie.

U kunt zich met vragen richten tot de secretaris-onderzoeker van de rekenkamer, Samantha Langendoen, via sm.langendoen@breda.nl.

Wij hopen u met het voorgaande voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,
Namens de Rekenkamer Breda,

Steven Oostlander
Voorzitter Rekenkamer Breda

³ Meer weten? Lees [hier](https://www.rekenkamers.nl/metadossier-en-meta-analyse-participatie/) het meta-analyse-rapport: <https://www.rekenkamers.nl/metadossier-en-meta-analyse-participatie/>

Rekenkamerbrief participatie

Augustus 2026

**Rekenkamer Breda**

Steven Oostlander, voorzitter

Bianca Rook, lid

Vincent van Stipdonk, lid

Samantha Langendoen, secretaris-onderzoeker

Contact

Postbus 2009, 4800 CA Breda

www.rekenkamerbreda.nl

1. Inleiding

Om te stimuleren dat de Bredaase participatie-ambitie stevig voeten aan de grond kan krijgen, en de raad daarin een goede positie kan vervullen, hebben we deze rekenkamerbrief opgesteld. De brief is niet gebaseerd op specifiek onderzoek naar participatie in Breda, maar op een 'meta-analyse' van 102 rekenkamerrapporten over participatie uit andere gemeenten en provincies.

Hieronder vatten we eerst de inzichten uit de meta-analyse samen: wat is participatie en wat zijn belangrijke basis- en succesfactoren? Daarna gaan we in op wat de meta-analyse ons leert over de rol van de raad bij participatie.⁴

Deze inzichten en tips kunnen een basis bieden voor een raadsgebesprek over hoe om te gaan met participatie. De resultaten van zo'n gesprek zouden kunnen worden vastgelegd in een visie op participatie en worden verankerd in de op te stellen participatieverordening.

De bijlage bij deze brief bevat een afbeelding met in steekwoorden een overzicht van de inzichten en tips.

2. Over participatie

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.

Verder blijkt: *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.

En: *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.

Basisvoorwaarden voor participatie

- 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.

Succesfactoren voor participatie

⁴ Meer weten? Lees [hier](https://www.rekenkamers.nl/metadossier-en-meta-analyse-participatie/) het meta-analyse-rapport: <https://www.rekenkamers.nl/metadossier-en-meta-analyse-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.

2. Over de rol van de raad

Inzichten over de volksvertegenwoordiging 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 blijken te 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. De Rekenkamer Breda pleit voor een raad die op alle relevante momenten van participatie – dus soms ook de uitvoering – betrokken en aanwezig is.
- 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. De Rekenkamer Breda ondersteunt dat pleidooi.

Spanningen voor de volksvertegenwoordiging

Als raad zult u steeds een balans moeten 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.

Aandachtspunten voor de volksvertegenwoordiging

Met deze aandachtspunten kunt u als raad uw rol en invloed op participatie (verder) versterken:

- *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.
- *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.
- *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.

- *Investeren in gemeenschapskracht*: Participatie vereist permanent contact. Stimuleer het college om te investeren in duurzame relaties met de gemeenschap, niet alleen in projectgebonden participatie.
- *Sturen op procedurele rechtvaardigheid*: Beoordeel participatie niet alleen op uitkomsten of opkomstcijfers, maar ook op de ervaren eerlijkheid van het proces door alle betrokkenen.
- *Reflectie op democratische waarden*: Organiseer regelmatig gesprekken (bijvoorbeeld in een raadsconferentie) over de lokale democratie en de balans tussen representatieve en participatieve elementen.⁵

Uw raad kan deze aandachtspunten hanteren als checklist voor het toekomstige participatie-trajecten. *Nb: dan is het verstandig dat u ook aan het college duidelijk maakt dat dit punten zijn waar komende tijd de aandacht van de raad naar uitgaat.*

3. Tot slot

We hopen uw raad hiermee te hebben geïnformeerd. En verder te hebben geholpen met inzichten om (nog) beter om te gaan met participatie. Want nogmaals: participatie is fundamenteel voor elke democratische overheid. De overheid is er voor en door de gemeenschap. Daarom is het van groot belang dat de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap goed en passend verloopt. En dat uw raad daarin een productieve rol kan vervullen. We hopen dat deze brief daaraan bijdraagt.

Mocht u meer willen weten, dan verwijzen we u graag naar de meta-analyse.⁶ Wij willen u graag het aanbod doen voor een bijeenkomst waarin de onderzoekers van de meta-analyse de uitkomsten met u bespreken.

⁵ Een veelgebruikte set zijn deze zes democratische waarden:

- inclusie: is de vorm zo toegankelijk mogelijk voor betrokkenen?
- deliberatie: is de manier van gesprek, discussie en besluitvorming zuiver?
- transparantie: is het transparant wie, wanneer, waar en hoe over spreekt en besluit?
- zeggenschap: zijn de checks & balances op orde, (hoe) gaat verantwoordelijkheid samen met zeggenschap?
- efficiency: hoeveel geld, tijd en energie vraagt het?
- democratische vaardigheden: is iedereen voldoende toegerust om mee te doen, verantwoording te dragen voor het besluit en voor de uitvoering?

⁶ <https://www.rekenkamers.nl/metadossier-en-meta-analyse-participatie/>

102 onderzoeken naar Participatie

Bouw verder aan wat al onderzocht is

Waar gaat het over?

Wat is participatie?

-  Containerbegrip
-  Kern is samenwerking gemeente-gemeenschap
-  Informeren is geen participatie
-  Geen draagvlakmachine
-  Krijgt vorm in de praktijk

Wat is onderbelicht?

-  Eigenaarschap en zeggenschap
-  Community building
-  Procedurele rechtvaardigheid
-  Uitvoeringspraktijk
-  Organisatie en kosten
-  Bestuurlijke verantwoordelijkheid
-  Verschillen per beleidsdomein
-  Rol van de raad

Wat is de basis?

-  Bereidheid tot echt samenwerken (invloed)
-  Tijdige betrokkenheid
-  Transparant over speelruimte en verwachtingen
-  Inclusief en toegankelijk

-  Terugkoppeling wat met inbreng is gedaan
-  Tijd, middelen en deskundigheid voor uitvoering
-  Heldere rolverdeling raad, college en organisatie

Wat zijn de succesfactoren?

-  Actief luisteren naar alle geluiden
-  Werk vanuit inwoners, niet vanuit systeem
-  Ruimte geven aan initiatieven
-  Fouten maken mag
-  Aandacht voor de uitvoeringspraktijk



Aanbevelingen

-  Richtlijnen boven blauwdrukken
-  Transparantie over politieke keuzes
-  Raadsleden actief in het gehele proces

 Investeer in gemeenschapskracht

 Let op procedurele rechtvaardigheid

 Stuur op democratische proceskwaliteit

102

Onderzoeken
Spreiding rekenkamer-
onderzoeken in de
periode 2009-2024

