Veel gedaan, genoeg te doen

Metadossier en meta-analyse van 102 rekenkameronderzoeken naar participatie

Vincent van Stipdonk en Marije van den Berg in opdracht van de

vereniging van rekenkamers

In meta-analyses brengt de Vereniging van Rekenkamers de inzichten uit rekenkamerrapporten over een bepaald thema samen. Hiermee helpen we rekenkamers bij het vormgeven van toekomstig onderzoek. Dit is de meta-analyse van 102 rekenkamerrapporten over participatie. Het metadossier met de rekenkamerrapporten vind je hier: https://www.rekenkamers.nl/metadossier-en-meta-analyse-participatie/

Dit onderzoek is uitgevoerd door:
Vincent van Stipdonk (zelfstandig onderzoeker/adviseur en rekenkamerlid in Delft en Breda) en
Marije van den Berg (zelfstandig onderzoeker/adviseur en rekenkamerlid in Leiden-Leiderdorp).

Vereniging van Rekenkamers, april 2025
www.rekenkamers.nl | info@rekenkamers.nl

Inhoud

Samenvatting **4**
Inleiding **6**
Leeswijzer 7
Disclaimer 7
1. Participatie in rekenkameronderzoek **8**
Wat is participatie? 8
Waarom (zo veel) rekenkameronderzoek naar participatie? 9
Wat zijn aanleidingen voor rekenkameronderzoek naar participatie? 9
Wat komt er (heel) vaak uit? 10
Waarom die herhaling van zetten? 17
2. Kijk op participatie **20**
Wanneer is de participatie goed? 20
Welke mogelijke startperspectieven zijn er? 23
Overheidsparticipatie 24
3. Aanpak van participatie-onderzoek **27**
Welke werkvormen en methoden zien we in de rekenkameronderzoeken? 27
Hoe wordt de participatiepraktijk onderzocht? 28
Welke modellen, ladders en andere kennis van buiten wordt gebruikt? 29
4. Thema's **31**
Organisatorische aspecten *31*
Gemeentegrootte 31
Organisatie 32
Portefeuillehouder 34
Houding en cultuuromslag 34
Kosten 35
Relevante wetgeving *36*
Omgevingswet 36
Wet Versterking Participatie op decentraal niveau 40
Uitdaagrecht/Right to Challenge 40
Wmo 42
Een specifiek beleidsterrein: Energietransitie / RES *42*
5. Conclusies en aanbevelingen **44**
Kernbevindingen over participatie 44
Patronen in het rekenkameronderzoek naar participatie 45
Lacunes in het rekenkameronderzoek naar participatie 47
Aanbevelingen voor het Rijk 49
Aanbevelingen voor rekenkamers 50
Aanbevelingen voor gemeenteraden 51
Nawoord: genoeg te doen **52**
Bijlage 1: Onderzoek doen met AI **54**
Bijlage 2: 102 rekenkamerrapporten over participatie **56**

Samenvatting

Deze meta-analyse brengt de inzichten samen uit 102 rekenkamerrapporten over participatie die tussen 2009 en 2024 verschenen. We identificeren rode draden, leggen conceptuele verbanden en ontdekken witte vlekken. Het onderzoek richt zich op twee hoofdvragen: *wat zeggen de rekenkamerrapporten over participatie* én *hoe onderzoeken rekenkamers dit onderwerp?*

Inzichten over participatie

Participatie is een containerbegrip zonder scherp afgebakende betekenis. In essentie gaat het om tweerichtingsverkeer tussen gemeente en gemeenschap, waarbij eenzijdig informeren niet als participatie wordt beschouwd. De kern van goede participatie blijkt te bestaan uit: tijdige betrokkenheid wanneer er nog iets te kiezen valt, transparante communicatie over kaders en verwachtingen, inclusiviteit en toegankelijkheid, zorgvuldige terugkoppeling, en voldoende middelen voor uitvoering.

Uit de rapporten komen duidelijke succesfactoren naar voren: actief luisteren, werken vanuit de leefwereld van inwoners in plaats van het systeem, ruimte geven aan initiatieven uit de samenleving, een cultuur van leren en experimenteren, een duidelijk aanspreekpunt, en aandacht voor de uitvoeringspraktijk.

Nieuwe wetgeving zoals de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau geven een impuls aan participatie in gemeenten, maar het daadwerkelijke effect van die wetten op participatie is nog beperkt onderzocht.

Patronen in rekenkameronderzoek naar participatie

Opvallend is dat rekenkameronderzoeken grotendeels tot dezelfde aanbevelingen komen, ongeacht de gemeente, timing of context. De standaardaanbevelingen richten zich op beleid, kaders, rollen, informatievoorziening en evaluatie. Dit zijn aanbevelingen die ook vaak voorkomen bij rekenkameronderzoek naar andere onderwerpen.

Deze herhaling van zetten in de aanbevelingen heeft meerdere (mogelijke) oorzaken: er is beperkt gebruik van lessen uit andere gemeenten, onderzoeksopzetten worden gekopieerd, en vaste onderzoeksmethodes leiden tot voorspelbare uitkomsten. Daarnaast speelt mee dat elke gemeente eigen ervaringen wil opdoen, en dat herhaling van boodschappen kan helpen bij doorwerking.

De onderzoekspraktijk van rekenkamers kenmerkt zich door:

- Een dominante focus op het gemeenteperspectief: ongeveer 4 op de 5 onderzoeken start bij het gemeentelijk beleid en niet bij de gemeenschap of de praktijk.
- Nadruk op voorbereiding, kaderstelling en beleid, en aanzienlijk minder op daadwerkelijke uitvoering.
- Beperkte methodologische vernieuwing, met weinig gebruik van bijvoorbeeld actieonderzoek of participatieve methoden.
- Geringe betrokkenheid van inwoners in het onderzoeksproces zelf.

Lacunes in het rekenkameronderzoek naar participatie

Belangrijke hiaten in het huidige rekenkameronderzoek naar participatie zijn:

- De praktische uitvoering van participatie: hoe werkt het in de alledaagse praktijk?

- Procedurele rechtvaardigheid als criterium voor goede participatie.
- De kosten van participatie en bijbehorende financiële kaders.
- Specifieke bestuurlijke verantwoordelijkheden voor participatie.
- Verschillen in participatieaanpak tussen beleidsdomeinen.
- Eigenaarschap en zeggenschap van bewoners.
- Gemeenschapsopbouw als onderdeel van participatie.
- Participatie door jongeren en moeilijk bereikbare groepen.

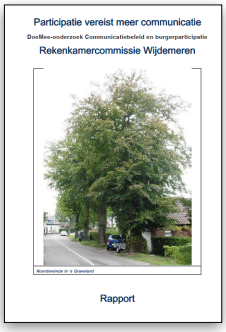
Aanbevelingen voor toekomstig rekenkameronderzoek

Om de toegevoegde waarde van rekenkameronderzoek naar participatie te vergroten, zijn verschillende vernieuwingen mogelijk en/of nodig:

- Onderzoek participatie vanuit de praktijk in plaats van (alleen) vanuit het beleid.
- Start vanuit het perspectief van de gemeenschap of de uitkomst van participatie.
- Pas innovatieve onderzoeksmethoden toe zoals narratief onderzoek.
- Betrek inwoners actiever in het onderzoeksproces.
- Bouw voort op bestaande inzichten en instrumenten.
- Werk samen met andere rekenkamers om kennis te verdiepen.
- Differentieer naar context, gemeentegrootte en beleidsdomein.
- Onderzoek de doorwerking van nieuwe wetgeving.

Hoewel er veel rekenkameronderzoek is gedaan naar participatie, worstelen veel gemeenten nog steeds met de praktische vormgeving ervan. Door het rekenkameronderzoek methodologisch te vernieuwen en inhoudelijk te verdiepen, kunnen rekenkamers daadwerkelijk bijdragen aan een betere samenwerking tussen overheid en gemeenschap.

Ook het Rijk en de gemeenteraden kunnen hierin nog stappen zetten. Daartoe bevat het slothoofdstuk ook enkele aanbevelingen aan hen.



Inleiding

Dit rapport beschrijft wat we kunnen leren van 102 rekenkameronderzoeken naar participatie. Rekenkamers doen al jarenlang onderzoek naar participatie. Het oudste rekenkamerrapport dat we vonden, “Participatie vereist meer communicatie”, is van april 2009 en komt uit Wijdemeren. En ongetwijfeld ligt ergens diep onderin een la een nóg ouder rekenkamerrapport over participatie.

Eind 2024 hebben we zo veel mogelijk rapporten verzameld. We struinden het internet en onze archieven af, hebben een aantal onderzoekers en onderzoeksbureaus direct benaderd en deden een algemene oproep in de nieuwsbrief van de Vereniging van Rekenkamers. Met als resultaat maar liefst 102 rekenkamerrapporten over dit onderwerp.[1] Die hebben we met artificiële en onze eigen intelligentie geanalyseerd. Dat leidde tot vaak al bekende uitkomsten. En soms tot mooie nieuwe inzichten. Bijlage 1 beschrijft een aantal lessen en tips voor onderzoek met AI.

Deze meta-analyse is verricht in opdracht van de Vereniging van Rekenkamers, met steun van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het is een empirisch onderzoek, maar dit rapport met de resultaten bevat nauwelijks cijfers of tabellen. Daarmee wijkt deze meta-analyse af van eerdere meta-analyses naar andere onderwerpen. We onderzochten vooral rode draden en conceptuele verbanden in de aanpak en oogst van de 102 rekenkamerrapporten. Waar relevant vermelden we of zaken vaak, soms of nooit voorkomen. En we geven praktijkvoorbeelden ter illustratie. Exacte cijfers en aantallen zijn echter zelden tot nooit opgenomen. We hebben onze tijd geïnvesteerd in een zoektocht naar de rode draden en witte vlekken. We hebben dit onderzoek gedaan om vooral rekenkamers en ook in tweede instantie de volksvertegenwoordiging verder te helpen en daarbij helpt het vooral om kwalitatieve vragen te beantwoorden (waarom, hoe, wat, et cetera). Maar ook anderen (participatieprofessionals, inwoners, mede-overheden en het rijk) kunnen goed gebruik maken van de lessen uit het werk van ruim 100 rekenkamers.

Wie geïnteresseerd is in een kwantitatieve kijk, verwijzen we graag naar de recente studie van het Kennisknooppunt Participatie van 81 rekenkameronderzoeken naar participatie, met daarin heel veel ‘telwerk’.[2]

Nb. Om rekenkamers praktisch verder te helpen om de inzichten te benutten in hun gemeente, maakten we naast dit rapport ook:

- Een concept-rekenkamerbrief waarmee rekenkamers hun raad kunnen informeren over participatie, en/of uitnodigen om daarover verder in gesprek te gaan.
- Een draaiboek voor rekenkamers voor een kennis- of discussiesessie met de raad over participatie.
- Vier inspirerende onderzoeksopzetten die helpen anders naar participatie te kijken: vanuit de praktijk, met innovatieve methoden en actieve inwonerbetrokkenheid.

Deze vind je hier: https://www.rekenkamers.nl/metadossier-en-meta-analyse-participatie/

[1] Bijlage 2 geeft een overzicht van de 102 rekenkamerrapporten. Het metadossier met de 102 rekenkamerrapporten vind je hier: https://www.rekenkamers.nl/metadossier-en-meta-analyse-participatie/

[2] Kennisknooppunt Participatie, Meta-analyse rekenkamerrapporten. Onderzoeksverslag van de meta-analyse van rekenkamerrapporten, 2025. Nb. Dit is een andere meta-analyse dan die waarover het rapport gaat dat je nu leest!

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft wat we verstaan onder participatie, waarom er zoveel rekenkameronderzoek naar is gedaan en waarom de uitkomsten zo veel overlap vertonen.

Hoofdstuk 2 laat zien hoe rekenkamers kijken naar participatie: wanneer is participatie 'goed' en vanuit welke perspectieven starten de onderzoeken en wat is daarvan het gevolg?

Hoofdstuk 3 biedt een kort overzicht van hoe rekenkamers onderzoek naar participatie aanpakken: welke werkvormen, instrumenten, modellen worden benut?

Hoofdstuk 4 gaat in op de specifieke thema's rond participatie: organisatie (gemeentegrootte, organisatie, kosten, portefeuillehouder, houding & cultuuromslag), relevante wetgeving (Omgevingswet, Wet versterking participatie, Uitdaagrecht, Wmo) en een specifiek dossier (Energietransitie/RES).

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen. Over participatie en over onderzoek naar de participatie. En over onderwerpen die meer aandacht verdienen van rekenkamers en van het Rijk.

Het *Nawoord* reflecteert op de grenzen van ons onderzoek en schetst mogelijke richtingen voor (nog) verdere verdieping.

Bijlage 1 beschrijft de kansen en risico's van inzet van AI-tools bij onderzoek.
Bijlage 2 bevat het overzicht van alle 102 rekenkamerrapporten.

Disclaimer

Deze meta-analyse is gedaan op basis van rapporten. Dat heeft zijn beperkingen. Zo hebben we geen zicht op het effect van de rekenkamerrapporten: het is onbekend wat er in/door/tijdens het onderzoek gebeurd is in de gemeente. Ook is onbekend of de conclusies en aanbevelingen uit het rapport zijn afgewezen, aangepast of overgenomen, en wat dat vervolgens weer teweegbracht. En verder kan het zo zijn dat een aanbiedbrief, presentatie, infographic, film of een ander 'rekenkamerproduct' nog nadere informatie bevat over doel, timing, boodschap et cetera. Die informatie is niet meegenomen in dit onderzoek.

Daarnaast hebben we de 102 rekenkamerrapporten met hulp van AI geanalyseerd; dat betekent dat we niet alle rapporten voor alle invalshoeken opnieuw zelf hebben doorgelezen (zie ook bijlage 1 'Onderzoek doen met AI').

We zijn geen neutrale onderzoekers. Wij hebben opvattingen, deels gebaseerd op onze brede ervaring met rekenkamers, rekenkameronderzoek, participatie en rekenkameronderzoek naar participatie. Onze kijk klinkt her en der door.

Wij kregen van veel goede mensen feedback op een conceptversie van dit rapport.[3] Die hebben we in dankbaarheid zo goed mogelijk verwekt. Voor de inhoud van het eindrapport zijn alleen wij verantwoordelijk.

Vincent van Stipdonk en Marije van den Berg

[3] Onze dank aan Annelotte Coster, Annette Dorrestein, Avelien Haan-Kamminga, Beatrice Snel, Bram Eidhof, Claartje Brons, Esmee Driessen, Etienne Lemmens, Jornt van Zuylen, Julien van Ostaaijen, Laura Verroen,Lies van Aelst, Liesbeth van de Wetering, Myrthe van der Leer, Peter Castenmiller, Renata Verloop, Rosalie van Beuningen, Sarah Spinder, Thijs van Mierlo, Thomas de Groot en Tom Schuurmans.

1. Participatie in rekenkameronderzoek

In dit hoofdstuk verkennen we het begrip participatie en rekenkameronderzoek hiernaar. Wat houdt participatie in, waarom onderzoeken rekenkamers dit onderwerp zo vaak? We analyseren de patronen in de uitkomsten van deze onderzoeken. Deze inzichten vormen de basis voor de rest van het rapport.

Wat is participatie?

De rekenkamerrapporten bevatten allerlei termen voor de samenwerking van gemeente en gemeenschap, waaronder: burgerparticipatie, bewonersparticipatie, inwonersparticipatie, publieksparticipatie, beleidsparticipatie, interactief beleid, co-creatie, jeugd- en jongerenparticipatie, overheidsparticipatie, participatieve democratie, doe-democratie, maatschappelijke democratie, meervoudige democratie…

Een greep uit definities uit de rapporten laat zien dat er veel lokale variatie is:

> "Participatie betreft het geheel aan methoden om burgers bij het gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de consultatie op het moment dat er nog beleidsruimte is, als om het formele Awb-traject." (Nijmegen, 2011). Dit is overigens de definitie van de Nationale Ombudsman.
>
> "Burgerparticipatie is het betrekken van doelgroepen in de verschillende stadia van beleidsontwikkeling en -realisering." (Den Helder, 2014).
>
> Burgerparticipatie is "een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect de kans krijgen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid." (Boxtel, 2016).
>
> "Participatie gaat over het betrekken van belanghebbenden bij de ontwikkeling van een initiatief." Dit kan een project zijn gestart door burgers, bedrijven, overheden of specifiek de ontwikkeling van beleid binnen een gemeente." (Gulpen-Wittem, 2022).
>
> Participatie is "het in een vroeg stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het besluitvormingsproces." (Amersfoort, 2024).

Deels is dit verbale vernieuwing: het introduceren van nieuwe begrippen voor deels bestaande werkwijzen waardoor er mogelijk nieuwe aandacht en energie ontstaat (en dat is prima). En soms benadrukken de nieuwe andere termen ook andere accenten of invalshoeken, zoals bij de termen burger- respectievelijk overheidsparticipatie (zie ook *§ Overheidsparticipatie* in hoofdstuk 2). Maar in de kern is participatie een containerbegrip, een begrip zonder scherp afgebakende betekenis. En dat past ook simpelweg bij dit thema, omdat participatie elke keer andere vormen aanneemt in de praktijk.

Wij hanteerden bij het verzamelen en selecteren van rekenkamerrapporten dan ook geen strakke definitie. We hanteerden de ruime omschrijving van samenwerking tussen gemeenschap en gemeente. En daarbij benaderen we gemeenschap heel breed: inwoners, initiatieven, organisaties, belangenverenigingen, VVE's, activisten, ondernemers, scholen, noem maar op…

Als je een onderzoek start naar participatie, is het goed om je bewust te zijn van de breedte van dit containerbegrip. Je kunt die breedte omarmen en zelfs onderdeel maken van je onderzoek ("Wat beschouwen gemeenschap en gemeente als (goede) participatie? En gaat het in de praktijk zo?"). Veel rekenkamers kiezen de definitie/invulling die de gemeente hanteert en gaan daarmee verder. Dat is uiteraard een principiële keuze met gevolgen voor hoe je het onderzoek richt en wat de mogelijke uitkomsten zijn (zie daarvoor *§ Welke mogelijke startperspectieven zijn er?*).

We zien wel een ondergrens: contact tussen gemeente en gemeenschap wordt in veel onderzoeken alleen als 'echte' participatie beschouwd als er tweerichting-verkeer is: diverse rekenkamerrapporten geven aan dat enkel het informeren van de gemeenschap - het eenzijdig verstrekken van informatie - geen participatie is. (Hoewel goed geïnformeerd zijn, natuurlijk wel een voorwaarde is om mee te kunnen denken en doen.) Kortom: uit veel rapporten klinkt door dat participatie interactie en ruimte voor daadwerkelijke inbreng en invloed van inwoners vereist.

Nu we een beeld hebben van wat participatie inhoudt en hoe breed dit begrip wordt gehanteerd, rijst de vraag waarom rekenkamers hier zoveel onderzoek naar doen. Wat maakt dit thema zo relevant voor lokaal bestuur?

Waarom (zo veel) rekenkameronderzoek naar participatie?

Heel veel gemeenteraden worstelen met participatie.[4] Veel raadsleden weten niet goed hoe zij in het samenspel van gemeente en gemeenschap een goede rol kunnen vervullen. Sowieso is het goed vormgeven van participatie voor veel gemeenten lastig. Rekenkamers zien en horen dat. En willen hun raden helpen, bijvoorbeeld met onderzoek naar participatie.

Nu worstelen raadsleden met wel meer dingen. Daar zijn ze voor. Maar deze worsteling gaat over iets dat ook nog eens de kern raakt: participatie is letterlijk een fundamenteel thema voor elke democratische overheid. Het is de basis van een democratie, want de overheid is er voor en door de gemeenschap. Als overheidshandelen niet aansluit op de wensen en behoeften van de gemeenschap gaat er iets mis (zonder gemeenschap geen gemeente, andersom wel). Daarom is het voor gemeenteraden van groot belang dat die samenwerking tussen gemeente en gemeenschap goed en passend verloopt. En daarom draagt het verbeteren van de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap een op een bij aan de werking van de gemeente. Daarom is het voor rekenkamers nuttig en effectief om te onderzoeken hoe de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap loopt en verloopt. En: beter kan…

Wat zijn aanleidingen voor rekenkameronderzoek naar participatie?

Vrijwel alle rekenkamers zien het als hun voornaamste taak om de raad te ondersteunen (en noemen zich vaak hulptroep van de raad). Dat verklaart mogelijk waarom het ondersteunen van de raad niet heel vaak expliciet wordt genoemd als concreet doel of aanleiding (wel door bijvoorbeeld Nijmegen (2011) en Delft (2024)). Verder zien we geen duidelijke lijnen in de concrete aanleidingen die in de rapporten worden genoemd voor het rekenkameronderzoek naar participatie. Diverse aanleidingen komen aan bod:

1. Heel algemeen: toetsen van de effectiviteit van participatiebeleid in de praktijk, bijvoorbeeld Amersfoort (2024).
2. Signaleren van knelpunten en verbeterpunten en het identificeren van uitdagingen in de huidige participatieaanpak, al dan niet als doorwerking van eerder onderzoek, bijvoorbeeld Schagen (2015) en Gulpen-Wittem (2022).
3. De gemeenteraad vroeg om beter inzicht in en sturing op participatieprocessen, bijvoorbeeld Leiden & Leiderdorp (2023). Dit hangt vaak samen met:

[4] Natuurlijk geldt dit ook voor rijk, provincies en waterschappen. Maar omdat vrijwel alle rapporten die we onderzochten van gemeentelijke rekenkamers waren, richten we ons hier op gemeenten.

4. Reageren op signalen van burgers en (vermeende) klachten over participatiekwaliteit, bijvoorbeeld Huizen (2019) en Hardinxveld-Giessendam (2020).
5. Reageren op maatschappelijke ontwikkelingen zoals de energietransitie of trends in het lokaal bestuur ('de kloof'), bijvoorbeeld Rijswijk (2017).
6. Landelijke wetgeving leidt soms ook tot rekenkameronderzoek naar participatie. Meer dan 20 rapporten noemen de Omgevingswet als specifieke aanleiding (zie *§ Omgevingswet*). Hoewel de Wmo ook een belangrijke impuls voor participatie was (zie *§ Wmo*), is deze zelden genoemd als aanleiding: Kapelle (2021) noemt de Wmo, evenals de Jeugdwet en de Participatiewet. De Wet versterking participatie op decentraal niveau wordt in diverse rapporten terloops genoemd, maar wordt verrassend weinig genoemd als directe aanleiding voor onderzoek (Lingewaard, 2022; Amersfoort, 2024) (zie *§ Wet versterking participatie op decentraal niveau*).

Wat komt er (heel) vaak uit?

In de uitkomsten van de rekenkameronderzoeken naar participatie zien we overduidelijke rode draden. Hieronder geven we een overzicht van de meest voorkomende aanbevelingen, geclusterd naar vijf thema's, met (in de derde kolom) steeds enkele illustratieve voorbeelden uit de rapporten.

Let wel: dat deze aanbevelingen zo vaak voortkomen, wil niet per se zeggen dat het ook de beste of belangrijkste aanbevelingen zijn die rekenkamers kunnen doen aan gemeenten om participatie beter te maken. In het slothoofdstuk gaan we verder in op de lessen en succesfactoren.

1. Duidelijkheid en transparantie		
Heldere doelen en uitgangspunten	Wees vooraf duidelijk over de uitgangspunten voor participatieprocessen. Wat is de speelruimte voor burgers, wat zijn de grenzen van participatie, en welke onderwerpen zijn wel en niet bespreekbaar?	"Geen burgerparticipatie zonder bewuste afweging vooraf. Denk heel goed na voordat een participatietraject wordt opgestart: wat wil ik bereiken, wat is mijn doelgroep, hoe bereik ik die het beste, wat zijn de kaders, welke speelruimte is er, wie is ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever, hoe worden die tijdens het proces op de hoogte gehouden, hoe zorg ik voor betrokkenheid bij het eindresultaat etc." (Haaksbergen, 2009).
		"In alle gevallen adviseren wij om vooraf vast te leggen welke stappen, met welk doel worden uitgevoerd in het te doorlopen participatietraject. Daarmee is het voor de deelnemers duidelijk welk effect hun deelname zal hebben op het uiteindelijk te formuleren beleid." (Midden-Drenthe, 2022).
Duidelijke rollen en verwachtingen	Maak de rollen van de verschillende betrokkenen (gemeente, burgers, raad) helder. Doe aan verwachtingsmanagement.	"Bewaak rollen en zorg voor een eenduidig signaal tijdens participatietrajecten" (Den Helder, 2014).

		"Goed verwachtingsmanagement is één van de belangrijkste voorwaarden voor goede participatie." (Gulpen-Wittem, 2022).
Transparante besluitvorming	Maak helder hoe de inbreng van burgers wordt meegenomen en geef expliciet aan welke ideeën wel of niet worden overgenomen en waarom.	"De informatieverstrekking is volledig: alle relevante informatie wordt door de gemeente verstrekt en (indien nodig) voorzien van een duidelijke uitleg/motivering/onderbouwing (motiveringsvereiste) en er vindt terugkoppeling plaats van de gemeente naar de deelnemers over de resultaten van de participatie," (Barendrecht, 2013).
		"Ook, of misschien wel juist, bij maatwerk moet vooraf duidelijk zijn welk gewicht de gemeente toekent aan de inbreng van bewoners en achteraf hoe de gemeente hun inbreng heeft meegenomen in besluiten. Deze voorwaarden zijn zo universeel dat ze in elke situatie kunnen worden toegepast, ongeacht het thema, het soort wijk of bewoners." (Den Haag, 2023).
Goede informatievoorziening	Informeer burgers tijdig en volledig over de relevante aspecten van het participatieproces, inclusief openbare verslagen, achtergrondinformatie, de planning van het proces en de vervolgstappen.	"De opzet van de inwonerbijeenkomsten werd door betrokkenen gewaardeerd, waarbij met name het uitspreken van een duidelijk doel van de avond, het werken met visueel materiaal (stickers, iconen) en het aangeven van de vervolgstappen belangrijke elementen waren." (Krimpenerwaard, 2017).
		"Hou participanten na afloop van het participatietraject indien zij dat wensen ook op de hoogte van het daarop volgende politieke-bestuurlijke traject. Blijf mensen periodiek informeren." (Meppel, 2022).
2. Proces en communicatie		
Tijdige betrokkenheid	Betrek burgers al in het begin van het beleidsproces, en niet pas als de plannen al (ver) zijn uitgewerkt.	"Betrek burgers, instellingen en ondernemers bij het beleid op het moment dat er nog wat te kiezen is. Participatie in een latere fase mobiliseert alleen maar tegenstanders." (Haaksbergen, 2009).

Actief luisteren	Neem een actief luisterende houding aan en sta open voor inbreng van burgers, inclusief tegengeluiden.	"Wanneer de raad perspectieven ter ore komen die hij niet eerder heeft gehoord, past het bij de volksvertegenwoordigende rol van de raad dat hij deze belangen afweegt, overweegt waarom deze perspectieven de raad niet eerder ter ore zijn gekomen, en het beleid eventueel weer ter discussie stelt." (Oude IJsselstreek, 2021).
Terugkoppeling	Informeer burgers helder over de participatie-resultaten: hoe is de inbreng verwerkt en hoe gaat het proces verder?	"Optimaliseer gemeentelijke communicatie; leg belangrijkste spelregels vast en zorg voor goede terugkoppeling." (Den Helder, 2014).
		"Communiceer beter over participatie en het participatieproces. Koppel aan de achterkant terug aan inwoners wat er met hun inbreng is gebeurd" (Gooise Meren, 2021).
3. Organiseren en faciliteren		
Integraal	Werk ontschot/ontkokerd/integraal en werk vanuit de ervaren werkelijkheid in de gemeenschap, niet alleen vanuit de wereld van beleid en bestuur.	"Vind een goede balans tussen enerzijds het streven naar integraliteit (sectoroverstijgend en inclusief), ruimte voor maatwerk en aan de andere kant de toetsbaarheid van participatiedoelen." (Oude IJsselstreek, 2021).
		"Geef ambtenaren ruimte en mogelijkheden om initiatieven te faciliteren" (Nieuwegein, 2015).
		"Zet in het contact met bewoners je politieke bril even af en ga het gesprek aan van inwoner tot inwoner. En probeer daarbij samen met hen de brug te slaan tussen gemeente en gemeenschap." (Alphen aan den Rijn, 2017).
Centraal aanspreekpunt en ondersteuning	Maak een aanspreekpunt voor burgerinitiatieven voor vragen en ondersteun initiatiefnemers actief, zowel inhoudelijk als financieel.	"Zorg voor een duidelijke (formele) ingang voor burgers met ideeën bij de gemeente, dit om willekeur welke burgerinitiatieven wel en niet ondersteund worden te voorkomen." (Bladel, 2024).
		"Richt een participatieplatform op dat initiatiefnemers en de gemeente helpt om een oproep te plaatsen voor hulp." (Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel, 2022).

4. Evalueren en leren		
Werk situationeel en lerend	Voor participatie is geen blauwdruk, kijk per keer. Werk toe naar een lerende organisatie die maatwerk kan bieden waar nodig.	"Bouw aan een lerende organisatie en werk aan een gezamenlijk kennisfonds. Fouten maken mag en is nodig om tot verdere groei en innovatie te komen. Het is wel zaak te leren van goede en minder goede ervaringen" (Huizen, 2019).
		"Realiseer voldoende borging van het participatiebeleid binnen de organisatie, onder meer door middel van het gestructureerd vastleggen van ervaringen met participatie. Gebruik deze ervaringen om met enige regelmaat het beleid te beoordelen en daar verbeterpunten uit af te leiden." (Ermelo, 2024).
Monitoring en evaluatie	Evalueer alle participatieprocessen, verzamel en monitor de opgedane kennis en gebruik dit om toekomstige processen te verbeteren.	"Leer van fouten en codificeer wat werkt." (Nieuwegein 2015).
		"Evalueren is een noodzaak om te leren van concrete projecten en initiatieven. Sta bij ieder initiatief, klein of groot, nadrukkelijk stil bij de lessen voor de toekomst en de mogelijke implicaties voor de visie en daarin gestelde doelen: moeten deze worden bijgesteld?" (Krimpenerwaard, 2017).
		"Concentreert de coördinatie en evaluatie van burgerparticipatieprojecten bij één functionaris, centraal in de organisatie. Laat deze persoon intervisiemomenten creëren voor ambtenaren die met burgerparticipatie te maken hebben." (Lansingerland, 2019).
5. Rol van de raad		
Kaders stellen	Zorg dat de raad kaders stelt (en/of een visie maakt) voor participatie en de randvoorwaarden hiervoor vastlegt, inclusief de mate van invloed van burgers en de reikwijdte van participatieprocessen.	"Ontwikkel samen met college en ambtelijke organisatie en de inwoners een kadernotitie burgerparticipatie waarin tenminste opgenomen: [dan volgen negen uitgebreide punten over inhoud en proces]" (Zaltbommel, 2020).

		"Stel een nieuwe Verordening interactieve beleidsvorming en een nieuw communicatieplan vast. De aanbevelingen uit dit onderzoek kunnen als input dienen" (Bloemendaal, 2015).
		"Burger- en overheidsparticipatie vraagt ook wat van de rol van de raad. Participatie houdt in dat de raad voor een deel terugtreedt, maar voor een ander deel juist voorop loopt. De raad kan een eigen inbreng in participatietrajecten hebben door vooraf bepaalde randvoorwaarden aan te geven die voor de raad zwaar wegen, zowel qua inhoud als het proces. Door het proces van participatie van tevoren goed te doordenken en politiek-bestuurlijk in te kaderen, kan de raad juist zijn positie versterken." (Nieuwkoop, 2017).
Informatievoorziening	Zorg dat de gemeenteraad goed geïnformeerd wordt over verloop en resultaten van participatieprocessen, zodat de raad een goed oordeel kan vormen over de ingebrachte ideeën en adviezen.	"Ga met elkaar gesprek aan hoe de raad aankijkt tegen participatie [...] Stel hierbij ook de vraag aan de orde hoe de raad door het college geïnformeerd wil worden over lopende participatietrajecten (procesverantwoording)." (Krimpenerwaard, 2017).
		"Informeer de gemeenteraad tijden en periodiek over de voortgang." (Montferland, 2020).
		"Maak afspraken over het moment en de wijze waarop de raad over participatie geïnformeerd wordt, op een dusdanige wijze dat de raad zijn verantwoordelijkheden waar kan maken" (Heerde, 2021).
Afweging belangen	Weeg als raad de verschillende belangen zorgvuldig af, en heb ook oog voor de minder gehoorde groepen, maar bewaak het algemeen belang.	"Hoewel het de taak is van de raad om gehoor te geven aan de input vanuit de samenleving, is het ook de taak van de gemeente om de belangen tegen elkaar af te wegen. Het is daarbij zaak dat de raad een expliciete afweging maakt tussen het algemene belang en het individuele belang." (Oude IJsselstreek, 2021).

		"Maak je bewust van je eigen rol en houd je daaraan [...] Bij dit alles is en blijft de raad bovenal de hoeder van het algemeen belang. Dit algemene belang is de uitkomst van een zorgvuldige en democratische afweging van alle belangen en van alle daarmee samenhangende voor- en nadelen. De raad is bij uitstek het orgaan om dit te borgen en te bewaken en erop toe te zien dat voor alle participanten aan de voorkant duidelijk wat het algemeen belang is en welke kaders dit stelt aan het proces." (Zaltbommel, 2020).
Democratische controle	Bewaak als raad de democratische kwaliteit van participatieprocessen zodat deze op een eerlijke en transparante manier verlopen. De raad heeft de eindverantwoordelijkheid.	"De raad heeft een rol bij het bewaken van democratische kwaliteit van processen, zeker in het geval waarin burgers de initiatiefnemer zijn, maar natuurlijk ook van processen die vanuit de gemeente starten. Door initiatieven de maat te nemen op zaken als draagvlak en representativiteit kom je niet ver, want daarmee kan elk initiatief gefrustreerd worden. Het motto is aansluiten bij bestaande ontwikkelingen en daarvan het democratisch gehalte versterken." (Alphen aan den Rijn, 2017).
		"[aan de raad:] Zorg er voor dat er samenhang is tussen het democratische proces dat inwoners doorlopen in een participatietraject en het democratische proces in de raad: 'democratie in de raad' en 'democratie in de straat'. Met samenhang in deze context wordt bedoeld dat de twee processen elkaar versterken, in plaats van elkaar belemmeren of volledig los van elkaar staan." (Woerden, 2021).

We zijn zeker niet de eersten die constateren dat rekenkamers (al dan niet los van elkaar) heel vaak op dergelijke aanbevelingen uitkomen. Zo onderzocht de *Rekenkamercommissie Overbetuwe* in 2019 de uitkomsten van zes eerdere rekenkameronderzoeken in andere gemeenten) naar participatie en kwam tot onderstaande conclusies, die vrijwel een op een aansluiten bij de opsomming hierboven:

- Het ontbreekt aan een concreet, onder medewerkers bekend, actueel en goed afgebakend beleidskader voor burgerparticipatie.
- Afwegingen om burgerparticipatie toe te passen zijn onvoldoende transparant.
- De gemeentelijke organisatie werkt t.a.v. burgerparticipatie verkokerd.
- De verschillende participatievormen zijn onvoldoende onderscheidend.
- Burgerparticipatie blijft beperkt tot een selecte groep inwoners.
- Rollen en verwachtingen zijn vaak niet duidelijk voor de participanten.

- De doorwerking van de burgerparticipatie is vaak beperkt; deelnemers ervaren weinig invloed op de beleidsontwikkeling en de -uitvoering.
- Er is onvoldoende aandacht voor de feedback van de deelnemers en voor de evaluatie van het participatietraject. Voor gemeenteraden is hun rol op het gebied van burgerparticipatie onduidelijk en vaak beperkt.

En het *Kennisknooppunt Participatie* van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat concludeerde in 2025 in haar analyse van 81 rekenkamerrapporten over participatie dat ruim de helft van alle onderzochte aanbevelingen valt onder de volgende vijf aanbevelingen:
Er moet:

1. meer duidelijkheid komen over de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W, en over de informatievoorziening die daarmee gepaard gaat.
2. expliciet beleid worden gemaakt, waarin rollen, doelstellingen en kaders vastgelegd worden.
3. een cultuuromslag komen waarin een positieve, proactieve houding tegenover participatie wordt aangenomen en men nieuwe dingen durft te proberen.
4. meer aandacht komen voor het structureel vastleggen en evalueren van participatieprocessen
5. een vaste werkwijze/afwegingskader voor het inrichten en uitvoeren van participatieprocessen komen.[5]

Het lijkt er toch echt op dat we het wiel alsmaar blijven uitvinden. Er is een *herhaling van zetten*: veel rekenkameronderzoeken naar participatie leiden tot open deuren, aanbevelingen die al vooraf bekend hadden kunnen zijn en waarvoor misschien zelfs geen (nieuw) onderzoek nodig was.

Sterker nog: helaas leert onze ervaring dat een deel van die aanbevelingen die hierboven zijn opgesomd, voorkomt in *bijna elk rekenkameronderzoek* naar welk (ander) onderwerp dan ook. Zo beveelt een standaard rekenkameronderzoek (vrijwel ongeacht onderwerp) grosso modo het volgende aan:

- stel vooraf duidelijke kaders met duidelijke beleidsdoelen en -indicatoren;
- versterk de sturing en verantwoordelijkheden;
- verbeter de informatievoorziening aan de raad; en
- bevorder de financiële en beleidsinhoudelijke transparantie en onderbouwing; en
- monitor en evalueer het beleid.

Wel zien we dat bij rekenkameronderzoek naar participatie (in vergelijking met ‘reguliere’ rekenkameronderzoeken) vaker wordt opgeroepen tot:

- vroegtijdige en actieve inwonersbetrokkenheid;
- ruimte houden voor inhoudelijke inbreng van betrokkenen;[6]
- duidelijke rollen en verwachtingen (inclusief verwachtingenmanagement), ook rond representatieve en participatieve democratie;
- betere terugkoppeling naar inwoners / deelnemers;

5 Kennisknooppunt Participatie, *Meta-analyse rekenkamerrapporten. Onderzoeksverslag van de meta-analyse van rekenkamerrapporten*, 2025.

6 Paradoxaal genoeg gaat een dergelijke oproep voor 'ruimte laten' en niet 'dichtregelen' vaak gepaard met de oproep om vooraf heldere kaders, doelen en indicatoren te stellen, hetgeen oproept tot het tegenovergestelde.

- aandacht voor inclusie/bereik van doelgroepen; en (in mindere mate)
- reflectie op democratie of democratisch handelen en 'de rol van de raad' daarbij. ("Daag elkaar als raadsleden regelmatig uit (tenminste jaarlijks) om naast het politieke debat ook te reflecteren op het functioneren van de eigen lokale democratie en de eigen rol van de gemeente daarbij, bijvoorbeeld door een speciale raadsconferentie met raadsleden hierover te organiseren" (Medemblik, 2017)).

Waarom die herhaling van zetten?

Waarom komt er in hoofdlijnen zo vaak hetzelfde uit? Waarom is (of lijkt) de meerwaarde van veel rekenkameronderzoeken zo beperkt? Wij zien een reeks mogelijke verklaringen. Sommige verklaringen vullen elkaar aan, andere sluiten elkaar uit. De kans is groot dat ze allemaal een beetje waar zijn, en specifieke delen van de herhaling van zetten verklaren.

1. Eerdere lessen uit andere gemeenten dienen niet vaak als basis voor nieuw onderzoek

De rapporten verwijzen zelden naar andere rekenkamerrapporten. Het lijkt geen standaardwerkwijze onder rekenkamers om eerst na te gaan wat al bekend is uit eerder rekenkameronderzoek. En daar vervolgens op verder te bouwen.

Mogelijk komt dit doordat veel rekenkamers/rekenkamerleden (maar ook raadsleden) denken dat de situatie in hun gemeente toch echt uitzonderlijk en bijzonder is, zodat lessen van elders niet van toepassing zijn (*not invented here*).

Daar staat tegenover dat in rekenkamerrapporten wel wordt verwezen naar lessen van landelijke instituten, zoals bijvoorbeeld de Raad voor het Openbaar Bestuur, Ombudsman, NSOB, Verweij Jonker Instituut, VNG, BZK et cetera (zie ook *§ Welke modellen, ladders en andere kennis van buiten wordt gebruikt?*).

Uitzonderingen: enkele rekenkamers die gebruiken wat we al weten

- "Om de Nieuwegeinse bevindingen in context te plaatsen, zijn de inzichten uit recente rekenkameronderzoeken naar participatie in negen vergelijkbare gemeenten geanalyseerd. De bevindingen uit deze referentiegemeenten zijn vervolgens betrokken in de conclusies en aanbevelingen." (Nieuwegein, 2015).
- "In de diverse onderzoeken die in gemeenten in Nederland gedaan zijn naar de rol van de gemeenteraad bij participatietrajecten komen een aantal dilemma's steevast terug. Op basis van de bespreking [...] blijkt dat deze dilemma's ook in Hardinxveld-Giessendam aan de orde zijn." (Hardinxveld-Giessendam, 2020).
- Tilburg (2019) beschrijft in haar rapport een reeks uitkomsten van eerdere rekenkameronderzoeken elders, en geeft daarna aan welke suggesties daarvan de gemeente Tilburg zou kunnen overnemen. Suggesties die overigens opnieuw grote overlap vertonen met de hierboven genoemde reeks veelvoorkomende aanbevelingen.
- De Rekenkamercommissie Overbetuwe (2019) keek voor haar onderzoek naar de volgende zes rapporten: "a. Rekenkamer Nijmegen, Onderzoek kwaliteit burgerparticipatie (2011) b. Rekenkamer West-Brabant, Onderzoek burgerparticipatie gemeente Etten-Leur (2013) c. RKC Bedum, Burgerparticipatie in de gemeente Bedum (2015) d. RKC Dongen, Goirle en Loon op Zand, Burgers en de openbare ruimte: van beleidsparticipatie naar maatschappelijk initiatief (2016) e. Rekenkamercommissie Capelle aan den IJssel, Van inspraak naar invloed (2016) f. RKC Dordrecht, Meer dan een goed idee; Samen burgerparticipatie naar een hoger plan tillen (2017)".

2. Onderzoeksopzetten worden gekopieerd (recyclet)

Veel rekenkamers besteden het daadwerkelijke onderzoek uit aan een bureau. We zien in onze 102 rapporten een aantal bureaus die vaak worden ingeschakeld. En we zien bij 'hun' rapporten overlap in aanpak en aanbevelingen. Positief geformuleerd hebben zij een beproefde aanpak. Verder weten we dat rekenkamers voor hun offerte-uitvraag graag eerdere uitvragen van collega-rekenkamers gebruiken ('knip en plak'). De Lokale Rekenkamer (nu Necker) deed bovendien in 2009 in 13 gemeenten tegelijk een 'Doe Mee onderzoek' naar Communicatie en Burgerparticipatie (drie daarvan, Albrandswaard, Asten en Wijdemeren, zitten in onze dataset).

Het is prima dat het wiel niet elke keer opnieuw wordt uitgevonden, maar het is uiteraard de vraag of vrijwel letterlijke herhaling van een onderzoek voldoende toegevoegde waarde heeft. Een laatste mogelijke verklaring van herhaalde opzetten is dat sommige rekenkamers over meerdere gemeenten 'gaan' en (om praktische reden en/of vergelijkbaarheid) het onderzoek in hun gemeenten identiek opzetten (zoals de Rekenkamer West-Brabant, 2012).

3. Elke gemeente moet het zelf ervaren en leren

Een andere mogelijke verklaring is dat elke gemeente zich wil herkennen in de uitkomsten en *couleur locale* en eigenheid wil terugzien in de rapporten en het onderliggende onderzoek (lokale casus). Door aan te sluiten bij die behoefte gaan de oren en ogen van het publiek mogelijk eerder open, dan wanneer de rekenkamer komt met een algemeen verhaal over hoe het in vrijwel alle gemeenten gaat. Kortom: participatie is lokaal maatwerk, dus participatie-onderzoek vraagt om lokaal onderzoek.

4. Herhaling is de moeder van effectieve communicatie

Wat voor de een een open deur is, is voor de ander een magische opening naar een nieuwe wereld. Sommige mensen hebben de boodschap de eerste keer niet ontvangen of gehoord. Veel mensen en organisaties luisteren en leren moeizaam. Daarom kan het nuttig zijn om een aantal keer met dezelfde (soort) boodschap te komen. Ook als de kennis al redelijk breed beschikbaar is.

Daar komt bij dat in gemeenten steeds nieuwe mensen ten tonele verschijnen (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) door verloop, verkiezingen, bezuinigingen, coalitievorming et cetera. En die nieuwe mensen moeten er (opnieuw) iets van vinden of over leren. Dus af en toe een 'oude' boodschap opgraven, afstoffen en opdienen kan nuttig zijn (*frappez toujours*). Dit is (vooral) een mogelijke verklaring voor het feit dat veel rekenkamerrapporten - ongeacht het onderwerp - leiden tot vergelijkbare aanbevelingen.

5. Rekenkamers zitten in een groef - en sommigen graven zich in

In rekenkamerland bestond lang een beeld van 'goed rekenkameronderzoek'; je zou het klassiek rekenkameronderzoek kunnen noemen. Geïnspireerd op hoe de Algemene Rekenkamer lang werkte, wordt daarbij eerst het beleid in kaart gebracht en dan aan de hand van normenkader getoetst of in de praktijk volgens het beleid wordt gewerkt. Zeker in de beginjaren van rekenkamers (toen rekenkamers nog positie moesten verwerven) was dit de geijkte onderzoeksaanpak. Door 'degelijk' onderzoek wilden rekenkamers voorkomen dat college/raad de kwaliteit van het onderzoek ter discussie stelden (als de uitkomsten onwelgevallig zijn). Die klassieke onderzoeksaanpak leidde vervolgens tot beleidsmatige - tamelijk abstracte - aanbevelingen over kaderstellen, sturing en

verantwoordelijkheden, informatievoorziening, transparantie en monitoring en evaluatie (zoals we hierboven concludeerden). Aanbevelingen die je ongeacht het onderwerp van onderzoek kunt doen.

Andere soorten van onderzoek - minder abstract en meer praktisch en meer vanuit de praktijk of gemeenschap, zijn nog zeldzaam. Mogelijk omdat dit kwetsbaar voelt. Mogelijk omdat rekenkamers vrezen op de stoel van het college te gaan zitten als zij dichter op de praktijk gaan zitten (want uitvoering en 'dus van het college'). We gaan hier verder op in bij *§ Welke mogelijke startperspectieven zijn er?*

Nu we de basisconcepten van participatie hebben verkend en hebben geanalyseerd welke patronen we zien in rekenkameronderzoek, gaan we dieper in op hoe rekenkamers naar participatie kijken. Welke maatstaven hanteren zij om te beoordelen of participatie 'goed' is, en vanuit welke perspectieven starten zij hun onderzoek?

2. Kijk op participatie

Hoe kijken rekenkamers naar participatie? Wanneer beschouwen zij participatie als 'goed'? Dit hoofdstuk ontleedt de normenkaders die rekenkamers (al dan niet expliciet) hanteren en onderzoekt de verschillende startperspectieven die hun kijk op participatie beïnvloeden.

Wanneer is de participatie goed?

Hoe kijken rekenkamers naar participatie? Wat zijn kwaliteitscriteria voor participatie die zij hanteren? Oftewel: met welke normen kijken rekenkamers naar participatie? Uit de normenkaders in de verzamelde rekenkamerrapporten kan een algemene (samenvattende) norm worden afgeleid die veel rekenkamers hanteren.

In essentie komt die norm voor goede participatie neer op: een gestructureerd en transparant proces, waarbij inwoners actief worden betrokken, hun inbreng serieus wordt genomen en de resultaten van participatie leiden tot betere besluiten en meer draagvlak. Daarbij is het belangrijk dat de gemeente duidelijkheid schept over de kaders en verwachtingen, en dat de gemeenteraad een actieve rol speelt in het bewaken van de kwaliteit van de participatie.[7]

Deze norm omvat de volgende elementen:

Duidelijke doelstellingen en kaders

- Een actueel helder participatiebeleid beschrijft alle vormen van participatie.
- De doelen van het participatiebeleid zijn SMART geformuleerd.
- Het is duidelijk hoe de gemeente de doelen wil bereiken.
- Er zijn duidelijke spelregels en randvoorwaarden voor participatie.
- De rollen en taken van inwoners, betrokkenen, college en raadsleden zijn duidelijk verwoord.

Zorgvuldige voorbereiding en uitvoering

- De gemeente maakt een goed onderbouwde afweging alvorens een participatietraject op te zetten.
- Er is een afweging tussen belangen, ruimte voor inhoudelijke beïnvloeding en wet- en regelgeving.
- De gemeente bepaalt adequaat het doel en de vorm van de participatie.
- Er is voldoende ruimte, tijd, geld en capaciteit beschikbaar voor participatie.

Betrokkenheid van de gemeenteraad

- De rol van de raad bij participatie is helder en expliciet gemaakt.
- De raad heeft voldoende informatie om de werking en opbrengst van participatiebeleid te kunnen beoordelen.
- De raad is in staat de kaderstellende taak ten aanzien van het participatiebeleid uit te oefenen.

[7] Nb. Dat veel rekenkamers op deze manier naar participatie kijken, betekent *niet* dat dit de beste, gevestigde of ultieme normen zijn participatie mee te beoordelen.

Transparantie en terugkoppeling

- De gemeente informeert belanghebbenden tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun mogelijkheden en rol, de wijze waarop het participatieproces vorm krijgt en wat er met hun inbreng gebeurt.
- De gemeente motiveert haar besluit, besteedt aandacht aan de door belanghebbenden naar voren gebrachte argumenten en geeft aan wat gedaan is met de inbreng van belanghebbenden.

Effectiviteit en draagvlak

- Participatie heeft bijgedragen aan het draagvlak voor het uiteindelijke besluit.
- Het is participanten helder hoe de uiteindelijke beslissing tot stand kwam.
- Participanten steunen het genomen besluit, dan wel accepteren het wanneer ze het er niet mee eens zijn.

Evaluatie en verbetering

- De gemeente evalueert de participatiepraktijk en past deze aan waar nodig.
- Evaluatie heeft geleid tot aanpassingen in de participatiepraktijk.
- Met de lessen uit de evaluatie wordt het participatiebeleid verbeterd.

Nb. Dat veel rekenkamers op deze manier naar participatie kijken, wil nadrukkelijk niet zeggen dat dit ook de beste, gevestigde of ultieme normen zijn participatie mee te beoordelen, integendeel!

Verschillende rekenkameronderzoeken deden het anders:

- Brummen (2016): In dit onderzoek naar burgerparticipatie is geen normenkader gehanteerd. Het onderzoek was gericht op het aanreiken van bouwstenen aan de raad om zijn rol bij burgerparticipatie te vervullen.
- Alphen aan den Rijn (2017): Met de waardendriehoek werd gekeken naar het samenspel gemeente-gemeenschap - met als kernwaarden rendement, legitimiteit en betrokkenheid - waarbij gemeente en gemeenschap van geval tot geval zoeken naar de beste mix van die drie.
- Rotterdam (2020): Dit onderzoek naar burgerinitiatieven hanteerde geen echt normenkader, maar eerder een analytisch kader. De gesprekken met initiatiefnemers waren gericht op drie kernelementen: regels die initiatieven in de weg staan, de inzet van middelen om initiatieven te steunen, en de toegankelijkheid van de gemeente voor initiatiefnemers.
- Venlo (2022): In dit onderzoek naar burgerinitiatieven was de rekenkamer op zoek naar ongereguleerde initiatieven, wat betekent dat er geen beleidskaders waren waaraan de opstelling van de gemeente getoetst kon worden. Het onderzoek had daardoor een beschrijvend en exploratief karakter, waarbij algemene normen van goed bestuur zoals rechtsgelijkheid en zorgvuldige besluitvorming werden gehanteerd.

Vooral voorbereiding, nauwelijks uitvoering

Het valt ons op aan de ‘algemene norm’ dat deze veel nadruk legt op de voorbereiding en het (smart) ‘klaarzetten’ van de participatie. Daar komt dus ook veel nadruk op in de onderzoeken en in de conclusies en aanbevelingen. Deze potentiële *biases* verklaren mogelijk waarom de

aanbevelingen zich richten op meer structuur, meer kaders en een sterkere centrale coördinatie, terwijl andere oplossingsrichtingen (zoals juist meer flexibiliteit, experimenteerruimte of meer nadruk op lokale eigenheid) minder aandacht krijgen.

De aanname is dat teleurstelling van inwoners te voorkomen is met goede voorbereiding. Voor een deel zal dat zeker het geval zijn. Maar participatieprocessen zijn natuurlijk niet volledig lineair te plannen. Participatie krijgt vorm en inhoud in de uitvoering.

Hoe doe je dat dan in de uitvoering? En welke normen worden daarvoor gehanteerd??

Over de normen voor het onderzoek naar de *uitvoering* van participatie, zijn de rekenkameronderzoeken minder expliciet. De gemeenschappelijke focus van de rekenkameronderzoeken is om te bepalen of participatie in de praktijk daadwerkelijk leidt tot meer draagvlak, betere besluitvorming en een grotere betrokkenheid van burgers. Dit gaat dus meer over het effect van de participatie (bepaald door de gemeente) dan over de ervaring in het proces zelf.

Een aantal rekenkamers (zoals Peel en Maas, 2013; Bedum, 2015; Capelle aan den IJssel, 2016; Tilburg, 2019; Rotterdam, 2020; Noordelijke Rekenkamer, 2021; Utrecht, 2022; Amersfoort, 2024) hield enquêtes onder inwoners of andere betrokkenen (vaak via het burgerpanel) om hen te vragen naar hun ervaringen met participatietrajecten. Uit de enquêtevragen is wel een norm af te leiden over de uitvoering, bijvoorbeeld dat mensen zich gehoord voelden, dat ze wisten wat er met hun inbreng gebeurde, dat het tijdstip hen uitkwam, of dat ze nog een keer zouden meedoen aan een traject.

Procedurele rechtvaardigheid is zelden een criterium

Hoewel in veel rapporten wordt gewezen op het belang van een zorgvuldig, inclusief, transparant en goed vormgegeven proces en goede terugkoppeling ook over het procesverloop, komt de notie van procedurele rechtvaardigheid zelden expliciet aan bod in de rapporten.

Wat verstaan we onder procedurele rechtvaardigheid?

Procedurele rechtvaardigheid verwijst naar de mate waarin procedures als eerlijk en rechtvaardig worden ervaren. Het gaat niet alleen om de uitkomst van een beslissing, maar vooral om de manier waarop die tot stand komt. Mensen accepteren beslissingen eerder en hebben meer vertrouwen in instituties als zij vinden dat de procedure eerlijk was. En als mensen het gevoel hebben dat procedures eerlijk verlopen, zijn ze eerder geneigd om regels en beslissingen te accepteren, zelfs als de uitkomst voor hen ongunstig is. Belangrijke principes van procedurele rechtvaardigheid zijn:

1. *Neutraliteit*: beslissingen worden op basis van objectieve criteria genomen, zonder vooringenomenheid.
2. *Stem en participatie*: mensen krijgen de kans om hun standpunt te uiten en worden gehoord in het proces.
3. *Begrijpelijkheid*: procedures zijn transparant en begrijpelijk. Mensen weten hoe beslissingen worden genomen.
4. *Respect en waardigheid*: betrokkenen worden eerlijk en met respect behandeld.

Opmeer (2017) en Medemblik (2017) gaan wel kort in op dit thema bij de algemene beantwoording van de onderzoeksvraag maar komen er niet meer op terug in de conclusies en aanbevelingen of de onderliggende handvatten. De Noordelijke Rekenkamer 2021 (Groningen) schrijft in de inleiding “Vanuit het idee van ‘procedurele rechtvaardigheid’ wordt vaak gesuggereerd dat burgerparticipatie de acceptatie van een (ruimtelijke) ontwikkeling kan verbeteren, ook al is een burger het niet met de

ontwikkeling eens." maar komt er niet op terug in de aanpak of de conclusies en aanbevelingen. Zeist (2021) is een van de uitzonderingen en benoemd onder het kopje 'rechtvaardigheid' wel de aspecten veiligheid en ruimte voor inbreng van verschillende perspectieven (die onderdeel zijn van het concept procedurele rechtvaardigheid). En Leiderdorp (2023) noemt procedurele rechtvaardigheid, niet in haar rapport zelf, maar in het onderliggende dossier met tips, aandachtspunten en nadere informatie voor raadsleden.

Welke mogelijke startperspectieven zijn er?

Bij een rekenkameronderzoek naar participatie zijn veel verschillende startperspectieven mogelijk. Uiteraard heeft dat perspectief grote betekenis voor de inhoud, opzet, inzichten en lessen van het rekenkameronderzoek. Het gehanteerde startperspectief leidt dit tot verschillende dingen waar je naar kijkt en tot andere ordeningen (en inzichten). Na de start kom je waarschijnlijk ook wel in aanraking met andere onderdelen en perspectieven, maar velen daarvan zullen echter niet op de radar komen.

Zo kan het vizier worden gericht op bijvoorbeeld:

1. *impact van nieuwe wetten zoals de Omgevingswet en de wet versterking participatie op decentraal niveau.*

Regelmatig zijn nieuwe wetten aanleiding voor onderzoek, zeker de Omgevingswet (meer dan 20 rekenkameronderzoeken, zie *§ Omgevingswet*) maar soms ook de Wet versterking participatie op decentraal niveau (bijvoorbeeld Lingewaard, 2022; Amersfoort, 2024; Bladel 2024 - zie *§ Wet versterking participatie op decentraal niveau*).

2. *instrumenten (burgerbegroting, dorps- en wijkraden, burgerberaad, participatieparagraaf et cetera).*

Heel soms staat een instrument centraal (zoals de participatieparagraaf (Amsterdam, 2022) of dorps- en wijkraden (zoals Haarlemmermeer, 2020; Oisterwijk, 2020; Steenbergen, 2020).

3. *beleidsdossier/maatschappelijke opgave (energietransitie, Wmo et cetera).*

Beleidsdossiers komen vaak als casussen aan bod in onderzoeken (zoals de Wmo in onder meer Haaksbergen, 2009; Asten, 2010; Rheden 2011; Zoetermeer, 2013 (zie *§ Wmo*). Sommige onderzoeken zijn geheel toegespitst op een dossier, zoals bijvoorbeeld de Energietransitie (WVOLV, 2018; Den Haag, 2023; Delft, 2024 (zie *§ Energietransitie/RES*)).

4. *de uitkomst van het participatieproces (welke uitwerkingen heeft het en waar, en dan terugredeneren: hoe is dat zo gekomen)*

Als je start bij de uitkomst begin je bijvoorbeeld bij de aanpassing van een bouwplan, een aanpassing van beleid of een gerealiseerd initiatief van inwoners, en kies je de 'omgekeerde route' de organisatie en het bestuur in om te zien wat daar gebeurd is/voor nodig was aan participatie. Dit startpunt zijn we niet tegengekomen.

5. *beleidsfasen (agenderen, analyse, voorbereiding, besluit, uitvoering, beheer, evaluatie)*

Ten aanzien van Beleidsfasen zien we dat rekenkamers vooral ingaan op de voorbereiding en vaststelling en evaluatie van beleid. De uitvoering is veelal een blinde vlek (zoals we hierboven al constateerden in *§ Wanneer is de participatie goed?*).

6. mate van zeggenschap/invloed (over participatieproces en beleidsinhoud),

De mate van invloed of zeggenschap wordt vrijwel altijd wel meegenomen in onderzoeken (vaak aan de hand van de participatieladder, zoals onder meer Brummen, 2016; IJsselstein, 2018) maar is nooit invalshoek van onderzoek.

7. burgerinitiatieven

Burger-/bewoners-/maatschappelijke initiatieven waren voor diverse rekenkamers de centrale invalshoek van onderzoek (Haren, 2016; Alphen aan den Rijn, 2017; Oisterwijk, 2017; Opsterland, 2017; Maasgouw-Roerdalen, 2018; Súdwest-Fryslân, 2020; Eersel, 2024; Bladel, 2024).

8. gemeenschapsperspectief (bijvoorbeeld inwonerstevredenheid, doelgroepbereik)

In algemene zin is gemeenschapsperspectief slechts incidenteel het het startpunt (zoals Peel en Maas, 2013; Alphen aan den Rijn 2017; Rotterdam, 2020).

9. volksvertegenwoordigersperspectief

Het perspectief van de volksvertegenwoordiging staat een enkele keer echt centraal (Brummen, 2016; Medemblik, 2017; Den Bosch, 2021), maar komt in de meeste rekenkamerrapporten aan bod (niet vreemd aangezien het voor rekenkamers de primaire doelgroep is).

10. en last but not least*: gemeenteperspectief (bijvoorbeeld visie/verordening/beleid)*

Het zal niemand verbazen of verrassen dat het gemeenteperspectief voor het merendeel van de rekenkamers uitgangspunt is van het onderzoek. Dit was ook al de rode draad bij de standaardaanbevelingen (zie *§ Wat komt er (heel) vaak uit?*).

Het is belangrijk om te beseffen dat indien je start bij de gemeente, je dan niet per se bij de gemeenschap hoeft uit te komen. Je kunt een participatie-onderzoek doen waarin de rol van en het effect op de gemeenschap niet aan bod komen (“100% papier, 0% praktijk"). Andersom is dat onmogelijk: indien je start bij de gemeenschap, zul je ook bij de gemeente uitkomen. Al is het maar simpelweg omdat de rekenkamer zich doorgaans richt op het lokaal bestuur: de gemeente, en dus ook iets wil kunnen zeggen over of voor de gemeente.

De keuze voor een bepaald startperspectief heeft dus gevolgen voor de uitkomsten van het onderzoek. Een specifieke benadering die in veel gemeenten aan populariteit heeft gewonnen is 'overheidsparticipatie' - een omkering van het traditionele denken over de relatie tussen overheid en samenleving. We hebben dit aspect nader onderzocht.

Overheidsparticipatie

Het begrip ‘overheidsparticipatie’ staat in veel gemeenten voor het verleggen van zeggenschap en dus voor het kiezen van een andere startpositie. Het initiatief voor een activiteit of plan ligt dan bij de gemeenschap (inwoners, ondernemers of een combinatie daarvan) en de overheid kijkt hoe zij daarop kan aansluiten.

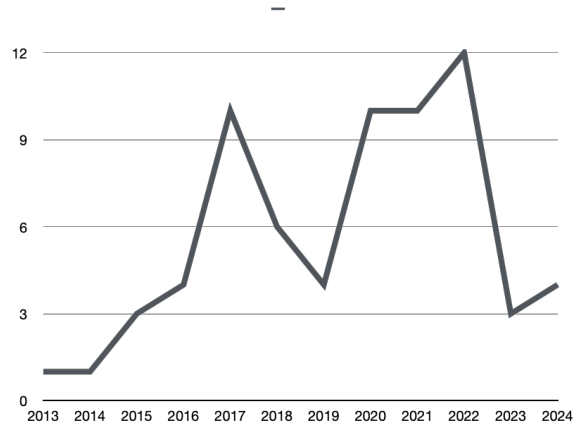
We hebben onderzocht wat we aan de hand van deze term kunnen zeggen over de startpositie van het rekenkameronderzoek, de definities die onderzoekers hanteren en wellicht ook normen over de verdeling van zeggenschap.

- In 2013 is Zoetermeer de eerste die dit begrip noemt, in het hoofdstuk *Trends en ontwikkelingen* en deze rekenkamer maakt er ook een aanbeveling van: ”De overheid legt meer en meer

verantwoordelijkheid bij het middenveld en de burgers. Sluit aan bij de landelijk zichtbare ontwikkeling naar overheidsparticipatie: Sluit aan bij de initiatieven die al bij burgers en andere partners in de stad bestaan. Faciliteer die initiatieven waar nodig en gewenst."

- In 2014 onderzoekt Vallei en Veluwerand participatie in Leusden. Onder het motto 'Samenleving voorop' was daar veel in gang gezet. Het begrip 'overheidsparticipatie' komt een aantal keer voor in de bestuurlijke reactie. De oorspronkelijke beleidsnota uit 2012 sprak, voor zover wij konden achterhalen, nog niet van deze term, maar in 2014 is het voor het college van Leusden kennelijk een passend begrip.
- In 2015 noemt de De Wolden het woord. In de inleiding wordt echter uitgelegd dat ze in eerste instantie onderzoek wilden doen naar burger- en overheidsparticipatie, maar de gemeente was in die periode (2011-2015) vooral bezig met burgerparticipatie en had de doorontwikkeling naar overheidsparticipatie wel als ambitie genoemd in de beleidsnota van 2011, maar nog niet concreet uitgewerkt.
- Bedum (nu gemeente Het Hogeland) onderzoekt in 2015 burgerparticipatie en schrijft: "Naast burgerparticipatie zijn er recent twee nieuwe begrippen geïntroduceerd: overheidsparticipatie en burgerkracht. Met overheidsparticipatie wordt bedoeld de mate waarin de overheid initiatieven van burgers ondersteunt en faciliteert. Het begrip burgerkracht heeft – in brede betekenis - betrekking op de manier waarop burgers zichzelf organiseren, initiatieven nemen en hun buurtgenoten daarbij betrekken."
- Het rapport "Lef om los te laten" onderzoekt de participatiepraktijk in de gemeente Nieuwegein (2015) sinds 2012. De hoofdconclusie is dat burgerparticipatie een vanzelfsprekende plek heeft gekregen in het beleidsinstrumentarium, maar dat Nieuwegein nu toe is aan de volgende stap: overheidsparticipatie. Dit vereist dat de gemeente meer ruimte geeft aan initiatieven van bewoners. Het onderzoek identificeert zes knelpunten: de nota 'Samen met de stad' uit 2012 is verouderd, raad en college worstelen met loslaten, participatie botst soms met bestaande regels, participatieprocessen verlopen vaak ongestructureerd en dus heeft ver vooruit plannen weinig zin, de rol van wijknetwerken blijft onduidelijk, en er is onvoldoende evaluatie. De aanbevelingen richten zich op het durven loslaten, experimenteren met overheidsparticipatie, het geven van ruimte aan ambtenaren, duidelijk zijn waar mogelijk, en leren van fouten.
- Medemblik-Opmeer onderzoekt in 2017 expliciet de rol van hun gemeenteraden rond overheidsparticipatie. In dit onderzoek citeert ze ruimschoots uit landelijke rapporten die in de jaren ervoor alom verschijnen rond dit thema (Loslaten in vertrouwen (ROB), Vertrouwen in Burgers (WRR), Maatwerkdemocratie (VNG) en Sedimentatie in sturing (NSOB).

In de jaren erna zien we de term steeds vaker, met een piek in de jaren 2020-2022, tot aan het nieuwste rapport in ons onderzoek Eersel (2024). In totaal wordt hij in 68 onderzoeken gebruikt.



Onze hypothese voor dit onderdeel van de analyse was: als een rekenkamer expliciet onderscheid maakt tussen burger- en overheidsparticipatie, zou je daar iets van moeten kunnen terugzien in bijvoorbeeld de onderzoeksaanpak, het normenkader en in de aanbevelingen. Deze conclusie kunnen we niet trekken. Weliswaar verwijst een groot aantal rapporten naar deze Overheidsparticipatie als verschuiving van zeggenschap, maar in de bijbehorende onderzoeken wordt de focus niet 'verlegd' naar de gemeenschap, bijvoorbeeld door met inwoners het normenkader voor het rekenkameronderzoek vast te stellen. Hier wreekt zich mogelijk dat in de term 'overheidsparticipatie' al is ingebouwd dat de overheid een rol heeft: namelijk participeren in (initiatieven van) de gemeenschap. Daarbij wordt de blik welhaast vanzelf (weer) op de gemeente gericht. Daar staat tegenover dat bij ook de onderzoeken naar burgerinitiatieven de focus altijd was: 'hoe de gemeente daarmee omgaat' (Haren, 2016; Oisterwijk, 2017, Opsterland, 2017; Maasgouw-Roerdalen, 2018; Súdwest-Fryslân, 2020; Bladel, 2024; Eersel, 2024).

Na deze analyse van de verschillende perspectieven op participatie, richten we nu onze blik op de methodische kant: hoe pakken rekenkamers hun onderzoek naar participatie aan? Welke werkvormen en instrumenten zetten zij in, en welke externe kennis benutten zij daarbij?

3. Aanpak van participatie-onderzoek

Onderzoeksmethoden bepalen in grote mate wat een rekenkameronderzoek oplevert. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van werkvormen, methoden en kennisbronnen die rekenkamers inzetten bij hun onderzoek naar participatie, en analyseert de sterke punten en beperkingen daarvan.

Welke werkvormen en methoden zien we in de rekenkameronderzoeken?

De meeste rekenkameronderzoeken naar participatie zijn op dezelfde manier opgebouwd als de meeste rekenkameronderzoeken naar welk onderwerp dan ook: bureauonderzoek, beleidstheorie, documentanalyse, interviews/focusgroep (soms een enquête), casusstudie en rapportage. Vrijwel altijd gebeurt dat onderzoek achteraf (ex post), zelden door participerende observatie (ex durante) en af en toe vooruitblikkend (ex ante).

We zagen enkele rekenkamers die ook andere vormen hebben ingezet:

- *Narratief onderzoek (verhalen en ervaringen):* Oisterwijk (2017) heeft zes maatschappelijk initiatieven omgezet in evenzoveel verhalen. En Venlo (2022) werkte vanuit de Beleidsarrangementenbenadering onder meer met discourses (het geheel van visies, doelen en verhalen die belangrijk zijn voor betrokkenen). Zeist (2021) liet deelnemers elkaar verhalen over burgerparticipatie vertellen.
- *Gemengde onderzoeksgroepen:* in Alphen aan den Rijn (2017) werden vier participatiepraktijken onderzocht en gereconstrueerd door vier gemengde groepjes van inwoners, ambtenaren, raadsleden en collegeleden. Deze methode past de Rekenkamer Waterschap Limburg momenteel ook toe in een lopend participatie-onderzoek.
- *Actieonderzoek (participatief onderzoek)* zien we nog niet terug in de rapporten. Wel adviseert de rekenkamer van Houten (2016) aan zichzelf dat zij in de toekomst de participerende vorm van het onderzoek zou kunnen inzetten.
- *Netwerkanalyse:* Medemblik (2017) en Opmeer (2017) benoemen de netwerkanalyse als een (mogelijk) hulpmiddel voor initiatiefnemers om het netwerk van betrokkenheid rond een bepaald initiatief te inventariseren en de posities in dit netwerk te verkennen.
- *Door studenten:* Bedum (2015) en Den Bosch (2021) hebben studenten (delen van) het onderzoek laten uitvoeren.
- *Burgerwetenschap*: Tilburg (2019) betrok inwoners actief; inwoners sloten daar zelfs aan bij de overleggen van de rekenkamer. Ook Alphen aan den Rijn (2017) en Zeist (2021) hebben inwoners actief betrokken bij de onderzoeksopzet of -uitvoering. Dit zou je vormen van Citizen Science/ burgerwetenschap kunnen noemen.

Sommige rekenkamerrapporten benoemen innovatieve vormen die de gemeenten zelf toepassen bij participatietrajecten:

- *Design thinking* (iteratief ontwerpen met gebruikers) is blijkens Amersfoort (2024) door de gemeente ingezet bij Omgevingsvisie ingezet om het participatietraject vorm te geven.
- *Living lab methodiek* (real-life experimenteeromgeving) is door de gemeente Meppel ingezet om jongeren te bevragen rond het sociaal domein (Meppel, 2022). Ook de gemeente Tilburg heeft deze methode ingezet in het Living Lab Leefbaar Midden-Brabant om te leren over leefbaarheid en kennis te delen (Tilburg, 2019).

- *Waarderend vernieuwen*: de gemeente Roerdalen zet de methode van Waarderend vernieuwen in om netwerken in dorpen uit te bouwen en om de organisatie door te ontwikkelen (Maasgouw-Roerdalen, 2018), de rekenkamer plaatst hierbij enige kanttekeningen. “Het college en de ambtelijke organisatie zijn op weg om de dialoog met inwoners aan te gaan en zijn er op gericht om gezamenlijk het proces in te gaan. Het model ‘Waarderend Vernieuwen’ helpt hierbij en heeft een positieve invloed. Tegelijkertijd brengt deze invalshoek het gevaar met zich mee dat het proces te open blijft en er geen duidelijke afspraken worden gemaakt. Van tevoren bij initiatiefnemers aangeven wat het financiële kader is en een gezamenlijke tijdsplanning maken, is een vereiste. Een te open proces brengt onnodige risico’s met zich mee en leidt tot onrealistische verwachtingen en teleurstellingen bij inwoners.” (Maasgouw-Roerdalen, 2018).
  Uit Hillegom-Lisse-Noordwijkerhout (2018) blijkt dat het college van Hillegom de methode van Waarderend vernieuwen (*Appreciative Inquiry*) wil gaan inzetten, hetgeen de rekenkamer aanmoedigt. En in Schagen (2022) heeft de rekenkamer in een bijlage de aanbevelingen opgenomen uit onderzoek van de gemeente zelf uit 2020 waarin een aanbeveling is: “Blijf waarderend onderzoeken: Er is sprake van een lage score op het contact met de gemeente inzake initiatieven. Verder onderzoek kan uitwijzen hoe we hierin kunnen verbeteren.”

Hoe wordt de participatiepraktijk onderzocht?

Zoals hierboven gesteld, worden in veel rekenkameronderzoeken een of meer casussen onderzocht. Doorgaans wordt dan teruggekeken op het verloop en uitkomsten van een aantal ‘praktijkdossiers’. Daarbij wordt regelmatig wel globaal iets gezegd over de praktische vormgeving van participatie(bijeenkomsten), zoals: stuur aan op fysieke (in plaats van digitale) bijeenkomsten als interactie van belang is, of: organiseer bijeenkomsten op laagdrempelige plekken in de wijk zelf, of: varieer in werkvormen, zorg voor goede gespreksbegeleiding et cetera. En soms wordt geconstateerd dat de gemeente vaak dezelfde werkvorm (informatiebijeenkomst, werkgroep et cetera) kiest (Rheden, 2011).

Zelden tot nooit wordt expliciet gekeken naar uitvoering van participatie op het concrete niveau van werkinstructies, gezelligheid, sfeer, de toon van de uitnodiging, aandacht voor locatie en tijden, kwaliteit van koffie et cetera. Terwijl dit cruciaal is om mensen te bereiken en te betrekken. En dus cruciaal is voor de kwaliteit van participatie. Als rekenkamer hier al aandacht voor hebben, dan vaak in vrij abstracte en zakelijke bewoordingen (‘professionaliteit’), zoals Middelburg (2021): “Een zorgvuldig vormgegeven participatieproces betekent dat de gemeente expliciet maakt welk onderwerp het betreft, wie de belanghebbenden zijn en bij de beleids- en besluitvorming gastvrij en begripvol betrokken worden én op welke wijze het participatieproces wordt ingericht (zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden)”. Verder wordt door de rekenkamer van Zeist (2021) - verspreid door haar rapport - hierover wel een en ander opgemerkt, al wordt dit uiteindelijk niet gebundeld in een conclusie of aanbeveling.

Uitgangspunt is veelal dat de raad niet gaat over de uitvoering

Deze kijk op participatie werkt ook door in hoe de gemeenteraden geacht worden te kijken (toe te zien op) participatie. De raad wordt geacht (vooraf) kaders te stellen, en die kaders moeten gaan over hoofdlijnen. Dat betekent dat veel participatiebeleid, maar ook participatieplannen en -paragrafen veelal vooral abstracte noties over participatie bevatten, en niet ingaan op praktische noties (bijvoorbeeld rond uitvoering). De raad mag vervolgens alleen toetsen aan die (algemene) kaders, en dat dan bij voorkeur achteraf (want moet zich niet met de uitvoering bemoeien, dat is aan

het college). Gevolg is dat raadsleden weinig houvast of vormen hebben om na te gaan hoe het in het echt (de praktijk) gaat: de raad heeft geen stoel voor (toezicht op) de uitvoering.[8]

Veel rekenkamers, zeker zij die starten bij het beleid (papier), gaan mee in deze manier van kijken en denken. Zij checken dan vooral of de participatie van te voren goed op papier is gezet, met duidelijke rollen voor raad, college en inwoners en (soms) meetbare doelen, en of achteraf daarmee valt te constateren of dat ook gelukt is. Daarmee versmalt de rekenkamer zichzelf en daardoor gaan de aanbevelingen vooral over van te voren goed uitlijnen/kaderstellen/doelstellen.

Welke modellen, ladders en andere kennis van buiten wordt gebruikt?

Rekenkamers vinden vaak het wiel opnieuw uit en maken weinig gebruik van de lessen uit eerdere rekenkamerrapporten (zie *§ Waarom die herhaling van zetten?*). Veel gemeenten hebben of (gaan) werken aan eigen toolkits, toolbox, checklists of intranetsites om kennis over participatie te borgen (zoals Nijmegen, 2011; Haren 2016; Capelle aan den IJssel, 2016; Overbetuwe, 2019; Oude IJsselstreek, 2021; Schagen, 2022; Vlaardingen, 2023; Den Haag, 2023; Ridderkerk, 2023). Maar rekenkamers gebruiken wel degelijk ook tools en informatie van elders voor hun onderzoek naar participatie. Hieronder een overzichtje, geordend naar mate waarin ze genoemd of gebruikt worden in rekenkamerrapporten over participatie:

- *Ladders en trappen* zijn vrijwel standaardgereedschap. In ruim de helft van de rapporten komen de participatieladder, overheidsparticipatietrap of varianten daarvan aan bod.
- *Participatiewijzer* van de Nationale Ombudsman wordt veel genoemd als nuttige hulp respectievelijk gebruikt (in Haaksbergen, 2009; Rheden, 2011; Nijmegen, 2011; Barendrecht, 2013; Vallei en Veluwerand, 2014; Medemblik, 2016; Opmeer 2017; Rekenkamer Oost-Nederland (Gelderland & Overijssel) 2017; Tilburg, 2019; Hardenberg 2020; Noordelijke Rekenkamer, 2021; Schagen, 2022).
- *Participatiewijzer* van Prodemos wordt genoemd respectievelijk gebruikt in Capelle aan den IJssel, 2016; Olst-Wijhe, 2017; Maasgouw-Roerdalen, 2018; Woensdrecht, 2019; Baarn 2021; Gulpen-Wittem, 2022; Lingewaard, 2022.
- De (niet meer bestaande) *participatiemonitor* van de benchmark Burgerparticipatie werd gebruikt in Nieuwkoop, 2017; Maassluis, 2020; Oisterwijk, 2020; West-Brabant, 2021; Kapelle, 2021; Middelburg, 2021; Woerden, 2021; Vlissingen, 2022.
- *Waarstaatjegemeente.nl* wordt gebruikt in Medemblik, 2016; Olst-Wijhe, 2017; Opmeer 2017; Overbetuwe, 2019; Haarlemmermeer, 2020.
- De *democratische waarden/ Democratische bril* worden ingezet in de onderzoeken van Alphen aan den Rijn, 2017; Hillegom-Lisse-Noordwijkerhout, 2018; Lingewaard, 2022.
- Het *CLEAR-model* komt aan bod in Rheden, 2011; Hillegom-Lisse-Noordwijkerhout, 2018; Rotterdam, 2020.
- Het *NSOB-kwadrant* wordt benut in Medemblik, 2017; Opmeer 2017; Noordenveld, 2019 en Zeist, 2021.
- De *Quick Scan Dualisme* wordt momenteel door de Rekenkamer Waterschap Limburg ingezet bij een participatieonderzoek. In geen van de 102 onderzoeken in onze database is die scan door

8 Zie: artikel Gemeenteraadslid in meervoudige democratie (*Bestuurswetenschappen*, 2018).

rekenkamers ingezet. Wel benut Súdwest-Fryslân (2020) in haar onderzoek de resultaten uit de Quick Scan Lokale Democratie die eerder door de gemeente is verricht. Vlaardingen (2023) vermeldt dat de gemeente de Quick Scan had ingezet bij de herijking van participatiebeleid. Kaag en Braassem (2021) vermeldt dat de gemeente gebruik wil gaan maken van de Quick Scan.

- *Factor-C* komt aan bod in Hillegom-Lisse-Noordwijkerhout, 2018 en Gooise Meren, 2021.
- Venlo (2022) werkte met *Beleidsarrangementenbenadering* (ookwel 'policy arrangement approach'), die beleidsprocessen analyseert aan de hand van vier aspecten:actoren, hulpbronnen (resources), spelregels (rules of the game) en discourses (het geheel van visies, doelen en verhalen die belangrijk zijn voor betrokkenen) en voegde daar activiteiten en effecten aan toe.
- Rheden (2011) hanteerde (naast het CLEAR-model) de *Code voor goed openbaar bestuur* van het Ministerie van BZK.

Voorzover we konden nagaan, wordt in geen van de rapporten verwezen naar websites als kennisknooppuntparticipatie.nl, communicatierijk.nl en communicatiekompas.nl waar de landelijke overheid kennis ontsluit over participatie en Factor-C. Eén rapport verwijst in een voetnoot naar lokale-democratie.nl voor voorbeelden en instrumenten voor het versterken van de lokale meervoudige democratie.

Met dit inzicht in de onderzoeksmethoden die rekenkamers gebruiken, gaan we hieronder dieper in op specifieke thema's die van invloed (kunnen) zijn op participatie. Deze thema's belichten verschillende aspecten die medebepalend zijn voor hoe participatie vorm krijgt in de lokale context. Wat zien we daarover terug in de onderzoeken?

4. Thema’s

Dit hoofdstuk zoomt in op specifieke thema's die van invloed (kunnen) zijn op participatie. Van gemeentegrootte tot nieuwe wetgeving: factoren die mede bepalen hoe participatie vorm krijgt in de praktijk. Door deze thema's apart te behandelen, ontstaat een genuanceerder beeld van de complexiteit van participatie in het lokaal bestuur.

We gaan achtereenvolgens in op organisatorische aspecten (gemeentegrootte, organisatie, portefeuillehouder, houding/cultuur en kosten), relevante wetgeving (de Omgevingswet, de Wet versterking participatie op decentraal niveau, Uitdaagrecht/Right to challenge en de Wmo) en op een specifiek beleidsterrein waar rekenkamers geregeld dieper in zijn gedoken om participatie te onderzoeken: de Energietransitie/RES.

Organisatorische aspecten

Gemeentegrootte

Rond participatie wordt vaak gesproken over een kloof tussen gemeente en gemeenschap. In een kleine gemeente lijkt minder plek voor zo’n kloof, lijkt de kans groter dat men elkaar kent, dat er al nabijheid is. Een kleine gemeente heeft doorgaans een kleine organisatie met enerzijds minder capaciteit om participatieprocessen te begeleiden, en anderzijds meer noodzaak om samen te werken (de krachten te bundelen). En door minder vergaande specialisatie is samenwerking misschien wel eenvoudiger impliciet onderdeel van hoe de gemeente (ambtenaar, politicus, bestuurder) werkt?

De analyse laat zien dat - kijkend door de oogharen - uit de rekenkamerrapporten verschillen vallen op te maken tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten in hun aanpak van burgerparticipatie:

Kleine gemeenten (minder dan 30.000 inwoners) kenmerken zich door:

- Sterke afhankelijkheid van informele processen.
- Directe communicatie tussen inwoners en gemeente.
- Beperkte ambtelijke capaciteit en middelen.
- Belangrijke rol voor lokale actoren zoals dorpsraden.

Middelgrote gemeenten (30.000-100.000 inwoners) tonen:

- Meer formele structuren en beleidskaders.
- Zoektocht naar balans tussen procedures en burgerwensen.
- Complexere belangenafweging door diverse bevolking.
- Nadruk op transparante communicatie en terugkoppeling.

Grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) hebben:

- Complexe beleidskaders en richtlijnen.
- Uitdagingen in het bereiken van diverse bevolkingsgroepen.
- Meer mogelijkheden voor professionalisering.
- Sterke focus op resultaten en effectmeting.

Het is goed om - als je als rekenkamer een onderzoek wilt starten - je bewust te zijn van deze verschillen (en na te gaan in hoeverre dit voor jouw gemeente van toepassing is). Maar staar je er

niet blind op, want de verschillen in aanpak hangen uiteindelijk zeer waarschijnlijk meer af van de lokale context, cultuur en specifieke problematiek dan van de gemeentegrootte alleen.[9]

Naast deze verschillen zijn er uiteraard ook belangrijke overeenkomsten tussen alle gemeenten, die grosso modo overeenkomen met de veelvoorkomende aanbevelingen (zie *§ Wat komt er (heel) vaak uit?*) zoals bijvoorbeeld:

- Behoefte aan transparante communicatie.
- Noodzaak van goed verwachtingsmanagement.
- Belang van flexibiliteit en maatwerk.
- Waarde van evaluatie en leren.

Uit de analyse blijkt dat formele instrumenten (Uitdaagrecht, burgerbegroting, initiatiefrecht et cetera) niet vaker aan bod lijken te komen in rapporten van grote gemeenten dan in kleinere gemeenten.[10]

Organisatie

We zien in de onderzoeken een rode draad (een soort norm) van hoe rekenkamers vinden dat participatie professioneel moet worden georganiseerd. Hieronder behandelen we de onderdelen daarvan en geven we per onderdeel ter illustratie een aanbeveling daarover uit een rekenkamerrapport:

- De organisatie hanteert één werkwijze en heeft één kijk op participatie (“Ontwikkel een integrale benadering van participatie voor alle domeinen in de ambtelijke organisatie waardoor met één set aan termen en definities gewerkt wordt in alle uitingen van participatie.” Kaag en Braassem, 2021).
- Ambtenaren zijn toegerust en uitgerust om participatie te kunnen doen, met tijd, opleidingen en toolkits (“Een uitdaging is het breder bekend maken van de participatiewijzer en de participatietoolbox”, Vlaardingen, 2023).
- Er zijn participatie-experts die altijd tijdig aan tafel komen (“Zorg ervoor dat er een participatie expert in je groep zit. Want als gewone ambtenaar kun je een hoop bedenken, maar een expert is gewoon nodig. Doe participatie er niet ‘een beetje bij’, maar maak het een onlosmakelijk onderdeel van je opgave.”, WVOLV & Zoetermeer, 2022).
- Er zijn ambassadeurs of aanjagers in de organisatie (“Samen met enkele communicatieadviseurs vormen ze een aanjaagteam dat is bedoeld om participatie binnen de organisatie aan te moedigen. Het aanjaagteam kan bovendien geraadpleegd worden voor advies. Dit gebeurt in de praktijk mondjesmaat.”, De Bilt, 2022)
- Er wordt geëvalueerd en geleerd (“Organiseer naast evaluatie van het algemene participatiebeleid ook systematische evaluatie van individuele participatietrajecten. Benoem best-practices en valkuilen en deel deze periodiek via intervisiebijeenkomsten”, Haren, 2016).

[9] Zo constateert Boogers dat nabijheid van de lokale politiek niet wordt bepaald door gemeentegrootte, maar door de inspanningen van de lokale politiek (M. Boogers, *Lokale Politiek in Nederland*, 2007, p. 39).

[10] Dit in tegenstelling tot de monitor Burgerparticipatie 2024 die constateerde dat vormen als initiatiefrecht, uitdaagrecht en burgerbegroten vaker worden genoemd in documenten van grotere gemeenten dan in die van de kleinsten. Daarbij gaven de opsteller overigens aan dat dit mogelijk een vertekend beeld was doordat "documenten gemakkelijker vindbaar of beter bijgehouden worden in de grotere organisaties en we ze daardoor dus gemakkelijker ook konden analyseren."

- En voor dit alles zijn verantwoordelijken aangewezen. (“Op papier ligt vast wie waarvoor verantwoordelijk is: wie het centrale aanspreekpunt is en/of wie het interactieve beleid coördineert. In de organisatie is bekend wie waarvoor verantwoordelijk is.”, Vallei en Veluwerand, 2014).
- Idealiter is er één contactpersoon of loket, die de verkokering van de ambtelijke organisatie kan ‘doorbreken’ (Eersel, 2024). Dit geldt met name in onderzoeken die ook naar de omgang met bewonersinitiatief gekeken hebben. “Wijs één accounthouder aan vanuit de gemeente als regisseur met doorzettingsmacht (vergelijk dit met de casemanagers bij de sociale dienst), “Een vast aanspreekpunt met doorzettingsmacht”, (Houten, 2016; Leiden, 2016; Tilburg, 2019). Illustratief is deze aanbeveling: “Concentreer de coördinatie en evaluatie van burgerparticipatieprojecten bij één functionaris, centraal in de organisatie. Laat deze persoon intervisiemomenten creëren voor ambtenaren die met burgerparticipatie te maken hebben.” (Lansingerland, 2019).

Uit de jaartallen blijkt dat deze rode draad niet erg veranderd is door de jaren heen. Al zijn er soms rekenkamers die adviseren om het juist niet op één plek of bij een persoon te verankeren, maar benadrukken dat participatie onderdeel is van ieders werk, niet alleen van de afdeling communicatie of de ‘participatie-ambtenaar’: “Niet alleen te zien als taak van de ‘participatieambtenaar’ die toch al de wijk in gaat, maar ingebed wordt in alle facetten van de gemeentelijke organisatie”, Berkelland (2020) en “Goede inwonersparticipatie vereist intrinsieke betrokkenheid van alle spelers in de gemeentelijke organisatie, college, organisatie en gemeenteraad. Het vereist ook dat er permanente aandacht voor de uitgangspunten en de praktijk en dat daar onderling ook voortdurend het gesprek over wordt gevoerd”, Heerde (2021)

Responsiviteit van de organisatie

Wat verder opvalt is dat bij onderzoeken die zich meer richten op bewonersinitiatief en ‘overheidsparticipatie’ de ‘responsiviteit’ van de organisatie relatief vaak voorop staat: de gemeentelijke organisatie faciliteert en beweegt mee met burgers (Noordenveld, 2020). Deze onderzoeken waarschuwen voor het ‘overnemen van de regie’ van initiatiefnemers. “De gemeente kan ondersteunen en faciliteren maar dient ervoor te waken het proces over te nemen, ” (Maasgouw-Roerdalen, 2018). Peel en Maas (2010) onderzoekt ‘zelfsturing’ en schrijft over de organisatie: “Anderzijds gaat zelfsturing over processen bij de overheid om die activiteiten mogelijk te maken. Daar zit echter wel een wezenlijk verschil. Zelfsturing richt zich in die tweede variant dan niet op de concrete activiteiten van inwoners, maar op de interne processen van overheidsinstanties. Het gaat dan om vragen als hoe moet de overheid zich opstellen om zelfsturing mogelijk te maken of te stimuleren? Het antwoord is meestal te vinden in begrippen als terughoudendheid en ondersteuning van burgerinitiatieven.”

Súdwest-Fryslân (2020) onderzoekt burgerinitiatieven in de gemeente. “Het gaat er vooral om zicht te krijgen op hoe burgerinitiatieven in de gemeente zich ontwikkelen en om een beeld te krijgen van de wijze waarop raad, college en ambtelijke organisatie deze initiatieven (kunnen) ondersteunen.”

Tot slot zagen we geen rekenkameronderzoeken die expliciet *community building*/ gemeenschapsopbouw[11] zien als onderdeel van werken aan participatie. De gemeentelijke organisatie wordt dan ook niet beoordeeld op de kwaliteit of uitkomst daarvan.

[11] Bijvoorbeeld die van ABCD: Asset Based Community Development.

Portefeuillehouder

De gemeentewet geeft de burgemeester een bijzondere verantwoordelijkheid rond participatie. Artikel 170, lid 1c van de gemeentewet stelt: de burgemeester ziet toe op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie. In diverse rapporten wordt daar kort aan gerefereerd (Nijmegen, 2011; Rheden, 2011; Houten, 2016; Kapelle, 2021; Middelburg, 2021; Gulpen-Wittem, 2022; Vlissingen, 2022).

Hoe de formele bestuurlijke verantwoordelijkheid is geregeld (is er een portefeuillehouder Participatie?) - of zou moeten zijn - en welke gevolgen dat heeft, valt uit de meeste rapporten echter niet goed op te maken. We zien wel dat in vele gemeenten een wethouder of de burgemeester in algemene zin 'trekker' / portefeuillehouder van participatie is (onder meer Zoetermeer, 2013; Haarlemmermeer, 2020; Vlissingen, 2022; Schagen, 2022; Ridderkerk, 2023; Vlaardingen, 2023).[12] Verder wordt in diverse rapporten verwezen naar 'de portefeuillehouder' zonder dat duidelijk wordt gemaakt of dit een vakwethouder of een wethouder participatie is (Overbetuwe, 2019; Alpen aan den Rijn, 2020; Opsterland 2023; Amersfoort, 2024). In veel rapporten blijft onduidelijk of participatie expliciet bij een bestuurder is belegd, of misschien als verantwoordelijkheid voor het gehele college wordt beschouwd.

We vonden geen rapporten die dieper ingaan op de (gewenste) bestuurlijke verantwoordelijkheid en wat dit betekent voor (de kwaliteit van) de participatie. Wel bleek een enkele keer dat door het rekenkameronderzoek die verantwoordelijkheid alsnog is geregeld: "Uit het interview met de burgemeester bleek bij haar aantreden dat aan het begin van 2021 niet helemaal helder was wie portefeuillehouder op het onderwerp 'participatie' was. Na een rondgang in het College is besloten dat dat de burgemeester is." (Lingewaard, 2022).

Houding en cultuuromslag

Zoals we eerder constateerden (zie *§ Wat komt er (heel) vaak uit?*) richten twee veelvoorkomende aanbevelingen zich op hoe ambtenaren zouden moeten werken:

- Werk ontschot/ontkokerd/integraal vanuit de' leefwereld' in plaats van de 'systeemwereld'.
- Werk situationeel en lerend: voor participatie is geen blauwdruk, kijk per keer. Werk toe naar een lerende organisatie die maatwerk kan bieden waar nodig.

Verschillende rapporten benadrukken in dat verband de noodzaak van een 'cultuuromslag' binnen de ambtelijke organisatie om participatie daadwerkelijk te laten slagen. Ambtenaren zouden moeten leren om los te laten, te faciliteren, flexibel te zijn en de eigen expertise niet langer als leidend te beschouwen. De rode draad in de gewenste houding van ambtenaren draait om termen als openheid, vertrouwen, respect, transparantie, responsiviteit, belangstelling, faciliteren en het serieus nemen van de inbreng van burgers. Enkele voorbeelden:

> "De inzet van gemeente en initiatief moet gericht zijn op de vraag: hoe kunnen het belang van de gemeente en het belang van het initiatief elkaar versterken? Hoe kunnen we elkaar helpen om het goed te doen. Dat vraagt om een kritische en coachende instelling, maar ook om ruimte geven, loslaten, verbinden en ontschotten" (Houten, 2016).

> "De houding en het gedrag van zowel ambtenaren áls Tilburgers is essentieel; ambtenaren zouden meer in moeten zetten op het (in een persoonlijk gesprek) achterhalen van de wensen en ideeën van inwoners,

[12] Bij gemeenten die wijk- of kerngericht werken, zijn wethouders vaak contact voor een of meer kernen/wijken.

inwoners serieus nemen, een drive moeten hebben, betrokken en enthousiast moeten zijn, zoeken naar mogelijkheden (wat kan wel) en daarin creatief en innovatief zijn door buiten de kaders te kijken, het is belangrijk dat ambtenaren een netwerk onderhouden binnen de gemeente, integraal blijven denken en handelen en successen vieren en zichtbaar maken" (Tilburg, 2019).

"Binnen de groep wordt breed gedeeld en belangrijk gevonden dat de sfeer tijdens de bijeenkomsten goed was en dat de ambtenaren echt van goede wil zijn. De houding en opstelling van de projectleiders is constructief. De projectleider maakte goed contact en gaf mensen goed de ruimte. Er was vertrouwen" (Zeist, 2021).

Het hebben of maken van een cultuur waarin deze waarden centraal staan, is essentieel voor het succes van burgerparticipatie, concluderen diverse rekenkamers. En zij constateren vervolgens veelal bij dat daarvoor een omslag nodig is. Weer enkele voorbeelden:

"De eerste aanbeveling heeft betrekking op het intensiveren van de cultuuromslag. […] Zowel van inwoners als van de gemeente zelf wordt een andere opstelling verlangd. Zo wordt als uitgangspunt genomen: 'Wat kunnen inwoners doen voor hun gemeenschap en hoe kan de gemeente daar als organisatie aan bijdragen?', in plaats van 'Wat kan de gemeente doen voor haar inwoners?'. Dat vraagt om een andere aanpak vanuit de gemeentelijke organisatie en plaatst de inwoners in een actievere rol. Er moet een omslag plaatsvinden van 'wat kan de gemeente doen voor haar inwoners?' naar 'wat kunnen inwoners doen voor hun gemeenschap en hoe kan de gemeente daaraan bijdragen?" (Eersel, 2024).

"Ook de rol van ambtenaren verdient in dit verband extra aandacht en dan met name de cultuuromslag die gemaakt moet worden om burgerparticipatie in de praktijk ook daadwerkelijk te laten slagen" (Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo, 2018).

"In de procesevaluatie van RtC uit 2017 kwam naar voren dat veel van de initiatiefnemers aanliepen tegen de trage, niet flexibele en gesloten houding van de ambtenaren waarmee ze te maken kregen. Ze ervoeren dan ook weinig ruimte om buiten de geplaveide ambtelijke banen te denken. Dit werd in 2017 eveneens bevonden in een rapport van de Erasmus Universiteit over RtC in Rotterdam. De onderzoekers constateerden dat niet alle ambtenaren even ontvankelijk waren voor initiatieven" (Rotterdam, 2020).

Ook wordt soms een spanning benoemd tussen burgerparticipatie en de expertrol van ambtenaren:

"Het is belangrijk om de potentiële spanning tussen burgerparticipatie en de expertrol van ambtenaren te erkennen en te zoeken naar manieren om ambtenaren vanuit hun expertrol in staat te stellen burgerparticipatie te faciliteren. Dit vereist een andere manier van denken en werken, waarbij ambtenaren meer als procesbegeleiders en adviseurs optreden en minder als experts die de oplossing al weten" (Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo, 2018).

Opvallend is dat de aanbevelingen in de rapporten die de cultuur adresseren, vervolgens toch ook 'blijven hangen' in de algemene aanbevelingen die we inmiddels wel kennen, van kaderstelling vooraf tot 'vaste aanspreekpunten'. Peel en Maas (2010) is hierop een uitzondering met heel concrete en aanbevelingen zie je kunt samenvatten als "Leg aan mensen uit hoeveel tijd het kost om je in te zetten voor je buurt", "Zoek contact met verenigingen" en "Verbind je voor langere tijd aan een initiatief, want deze dingen duren lang."

Kosten

Er is sporadisch aandacht voor de kosten van participatie. Een aantal rekenkamers geeft expliciet aan dit niet te kunnen onderzoeken omdat de kosten niet inzichtelijk zijn:

> “Door het ontbreken van een financieel kader is het niet herleidbaar hoeveel een participatietraject mag en kan kosten. Hierdoor is niet herleidbaar of een uitgevoerd traject kosteneffectief was maar ook is het niet duidelijk welke omvang passend is.” (Amersfoort, 2024).

> “Kosten-batenanalyses spelen slechts sporadisch een rol in de afweging om wel of niet aan burgerparticipatie te doen. [...] Vaak kunnen met bescheiden middelen al zeer goede resultaten worden geboekt.” (West-Brabant, 2012).

> “De gemeente heeft beperkt zicht op de kosten van klankbordgroepen voor stedelijke projecten. De kosten voor burgerparticipatie via klankbordgroepen maken veelal integraal onderdeel uit van de personeelskosten van de beleidsafdeling die belast is met de ontwikkeling van het plan of het project. Participatieactiviteiten worden in de tijdregistratie en de verantwoordingsstukken niet afzonderlijk verantwoord. De kosten die samenhangen met de adviesuren van de afdeling Communicatie voor stedelijke projecten zijn wel bekend en bedroegen in 2009 € 399.329.” (Zaanstad (2010).

“Voldoende ambtelijke capaciteit en middelen om alle participatieprocessen uit te voeren.” worden door Zeist (2021) in algemene zin benoemd als een van de te versterken aspecten. Hoewel diverse rekenkamers zo in algemene zin stellen dat er “voldoende tijd en geld” moet zijn voor participatie, is er kennelijk nog geen rekenkamer geweest die goed heeft onderzocht - of kunnen onderzoeken - wat dat dan precies betekent voor de sturing op kwaliteit.

Ook zagen we in de rekenkamerrapporten (nog) geen aandacht voor kwesties als:

- De veelgehoorde claim dat goede participatie vooraf, achter gedoe en gangen naar rechters voorkomt. Valt dit aan te tonen? Is er een verband tussen kosten (inzet) voor participatie en rechtsbijstand?
- Op welke budgetten drukken de kosten voor participatie? Wat valt daar wel en niet onder? De kosten voor participatie zitten soms verdisconteerd in projectkosten, soms in personeelskosten (al dan niet van externen). Is daar op te sturen?
- Voor grote en nieuwe (vaak tijdelijke of experimentele) participatie-instrumenten (zoals nu bijvoorbeeld het burgerberaad, en eerder online platforms en ‘co-creatie’) is vaak incidenteel geld beschikbaar. Hoe verhoudt zich dat tot de alledaagse ‘structurele’ participatie? (Tijd voor een kop koffie met bewoners voor groenbeheerders? Geld om een buurtbijeenkomstje te organiseren als bewoner of buurtwerker?).

Relevante wetgeving

Omgevingswet

Meer dan twintig rekenkameronderzoeken richten zich op participatie rond of naar aanleiding van de (naderende) Omgevingswet.[13] Participatie komt binnen de Omgevingswet op diverse plekken aan bod. De Omgevingswet stelde enkele nieuwe eisen aan participatie. Zo stelt de Omgevingswet onder

[13] In een aantal andere rapporten (Brummen, 2016; Rijswijk, 2017; WVOLV, 2018; Staphorst, 2020; Zaltbommel, 2020; Zeist, 2021; Amsterdam, 2022; Haarlemmermeer, 2022; Delft, 2024) wordt de Omgevingswet enkel terloops genoemd.

meer dat belanghebbenden in een vroeg stadium betrokken moeten worden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.[14]

De wet is na herhaaldelijk uitstel op 1 januari 2024 in werking getreden. De (lange aanloop naar de) komst van de wet gaf een impuls aan rekenkameronderzoek naar participatie. De wet wordt in deze rekenkamerrapporten vaak aangehaald als verplichting om (meer) aan participatie te (gaan) doen en/of participatiebeleid te gaan opstellen: “Elke gemeente moet aan de slag met participatiebeleid en participatie is verplicht bij het opstellen van o.a. de Omgevingsvisie.” (Gulpen-Wittem, 2022). En: “De Omgevingswet verplicht gemeenten om bij specifieke ruimtelijke processen inzichtelijk te maken hoe er is geparticipeerd.” (Amersfoort, 2024). Ook rekenkamers als Oost-Nederland (2017), Overbetuwe (2019), Alphen aan den Rijn (2020), Rotterdam (2020), Berkelland (2022) en Utrecht (2022) noemen de Omgevingswet als een impuls voor burgerparticipatie en om betere regels daarvoor op te stellen.[15]

Sommige rekenkamers geven aan dat de Omgevingswet ook een andere (meer open) houding of werkwijze van de gemeente vereist. Zo zou het doel van de wet zijn om meer ruimte te bieden aan initiatieven uit de samenleving (Tilburg, 2019; Middelburg, 2021; Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel, 2022; Vlissingen, 2022) en zou de houding van de gemeente moeten ontwikkelen van 'Nee, tenzij' naar 'Ja, mits’ (Schagen, 2022; Vlaardingen, 2023). Veere (2022) stelt dat de Omgevingswet vroegtijdige participatie stimuleert. Huizen (2019) stelt dat de wet leidt tot hogere eisen aan samenwerking en cocreatie. Heerde geeft aan: “Bovendien wordt er, bijvoorbeeld in het kader van de aangekondigde Omgevingswet, meer van inwoners en van de gemeente qua inwonerparticipatie verwacht.” (Heerde, 2021). Ook Lingewaard (2022) stelt dat de wet “veel meer” participatie vraagt.

Een aantal rekenkamers concludeert dat de Omgevingswet de raad kan en zal helpen bij het beter vormgeven van participatie:

> “De Omgevingswet zal de raad naar verwachting meer handvatten bieden. De VNG geeft op haar website concrete voorbeelden, zoals een uitwerking van de participatie bij omgevingsprocessen. De raad dient zich voor te bereiden op de komst van de omgevingswet en deze handreikingen te benutten.” Hardenberg (2020).

> “De Omgevingswet geeft de raad meer mogelijkheden om een kaderstellende rol in te vullen.” (Schagen, 2022).

Hardinxveld-Giessendam (2020) stelt dat de ontwikkeling van de Omgevingswet zal bijdragen aan een breed gedragen methode, geeft nadere spelregels voor rolneming raad vanuit de Omgevingswet en stelt daarbij - in vrijwel identieke bewoordingen als Renkum (2019) - dat de raad meer mogelijkheden krijgt om kaderstellend op te treden. Zo is de raad verantwoordelijk voor het monitoren en bewaken van participatie bij initiatieven en projecten die onder de Omgevingswet vallen. De rekenkamer verwijst naar een VNG-checklist waarmee de raad kan nagaan of het participatiebeleid Omgevingswet-proof is.

---

[14] In het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling staan regels over participatie. Regels over participatie zijn ook opgenomen in wettelijke instrumenten als de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan, het projectbesluit en de omgevingsvergunning (https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/participatie/participatie-instrumenten/participatie-instrumenten-omgevingswet/).

[15] Het is opmerkelijk dat diverse rekenkamers die aangeven dat de wet een belangrijke aanleiding was voor het onderzoek (en er soms zelfs expliciete deelvragen over hebben), daar niet meer op terugkomen in de conclusies en aanbevelingen (zoals Doetinchem, 2020; Rotterdam, 2020; Heerde, 2021; Woerden, 2021; Achtkarspelen en T-diel, 2022).

In veel van deze rapporten waarin de Omgevingswet aan bod kwam, was de belangrijkste aanbeveling om (alsnog) participatiebeleid te gaan ontwikkelen of uit te werken- al dan niet in de geest van de Omgevingswet'. Wat voorbeelden:

- "Actualiseer het beleid m.b.t. communicatie, inspraak en participatie. Neem daarbij ook de vereisten mee zoals die in Omgevingswet zijn opgenomen." (Veere, 2020).
- "Geef het college opdracht een beleidsnota te ontwikkelen m.b.t. inwoners- en overheidsparticipatie [...] Vraag hierbij expliciet ook aandacht voor actuele ontwikkelingen, zoals de implementatie van de Omgevingswet." (Kaag en Braassem, 2021).
- Montferland (2020) concludeert dat beleid en werkwijze rond participatie nog niet Omgevingswet-proof was. Het college krijgt o.m. de aanbeveling "Leg een participatiekader aan de gemeenteraad voor dat voldoet aan de participatieverplichtingen uit de Omgevingswet" De raad krijgt de aanbeveling "Monitor hoe het in de praktijk gaat met de implementatie van de Omgevingswet en besteed daarbij specifieke aandacht aan het participatieproces."
- De Rekenkamer Oost-Nederland (2017) beveelt o.m. aan "een kader uit te werken voor burgerparticipatie dat toegepast wordt bij het ontwikkelen van plannen die invloed hebben op de fysieke leefomgeving van burgers." (Gelderland) respectievelijk "uitwerken van de geformaliseerde richtlijnen voor burgerparticipatie bij infrastructurele projecten" (Overijssel).
- Midden-Drenthe (2022) beveelt de raad aan te kiezen tussen en maatwerk-aanpak of een meer gereguleerde aanpak. Voor dat laatste moet dan "een algemeen participatiebeleid worden geformuleerd dat verder gaat dan uitsluitend participatiebeleid voor de Omgevingswet." (Midden-Drenthe, 2022).
- Ook de Noordelijke Rekenkamer (2021) beveelt aan een beleidskader voor participatie vast te stellen, mede omdat de Omgevingswet voor veel ruimtelijke besluiten participatie verplicht stelt.
- Oude IJsselstreek (2021) geeft als kern-aanbeveling: "Formuleer een participatiebeleid met het oog op de aankomende Omgevingswet en reik bouwstenen aan voor participatietrajecten."
- Amersfoort (2024) stelt: "In de Omgevingswet wordt participatie wel verplicht gesteld, maar de wetgever laat de invulling over aan gemeenten. Gemeenten weten binnen de kaders van de Omgevingswet nog niet welke (harde) verplichtingen zij wel en niet mogen of moeten opleggen aan initiatiefnemers." Vervolgens volgen aanbevelingen om het beleid te concretiseren met kwaliteitscriteria, heldere definitie, financieel kader et cetera.

In feite zien we hierboven weer varianten van de aanbeveling voor heldere kaders en doelen (zie *§ Wat komt er (heel) vaak uit?*) die in vele rekenkamerrapporten opduikt.

Specifieke instrumenten en aspecten

Een beperkt aantal rekenkamers gaat in haar aanbevelingen vrij specifiek in op instrumenten of aspecten van de Omgevingswet:

- Maassluis (2020) concludeert dat de raad nog zoekende is naar zijn rol en geeft het college als aanbeveling mee: "Te handelen naar de bedoeling van de nieuwe Omgevingswet, waarbij initiatieven uit de samenleving een belangrijke plek krijgen. Ontwikkel in het kader van de nieuwe Omgevingswet de werkwijze ten aanzien van participatie ook verder door. Daar is ook alle ruimte voor want in deze wet is opgenomen dat participatie moet, niet hoe het precies moet. Differentieer de werkwijze langs de drie kerninstrumenten van deze wet: de omgevingsvisie, het

omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Per kerninstrument schrijft de nieuwe Omgevingswet een andere benadering van participatie voor. Door dit per kerninstrument te vertalen naar een werkwijze voor participatie wordt het gesprek met de raad over zijn rol binnen deze wet ook hanteerbaar. Dat draagt ertoe bij dat binnen de raad hierover een gedeeld beeld ontstaat."

- Ridderkerk (2023) stelt vrij specifieke vragen rond de wet[16], concludeert dat de gemeente niet klaar is voor de Omgevingswet en geeft vervolgens als aanbevelingen rond die wet: "Bepaal wat de invoering Omgevingswet gaat veranderen aan de rol en taak in participatie; Blijf als Raad nauw betrokken bij het invoeringstraject; Zorg dat initiatiefnemers voldoende gefaciliteerd worden vanuit de gemeente." (Ridderkerk, 2023).
- Renkum (2021) stelt dat de raad verantwoordelijk voor het monitoren en bewaken van participatie bij initiatieven en projecten die onder de Omgevingswet vallen. De rekenkamer verwijst naar een VNG-checklist waarmee de raad kan nagaan of het participatiebeleid Omgevingswet-proof is.
- Vlaardingen (2023) concludeert grosso modo dat participatie volop in ontwikkeling is, maar dat de (rol van) de raad nog achterblijft. De raad krijgt de aanbeveling vooraf kaders te stellen.[17] Het rapport schetst ook de rol van de raad en de Omgevingswet.
- Voorst (2022) geeft de raad zeven aandachtspunten mee voor uitwerking van participatie rond de Omgevingspunt en benadrukt daarin sterk dat de raad hierin een actieve (en politieke) rol kan en moet innemen.

Op de kaart, effect onduidelijk

De (komst van) de Omgevingswet gaf een duidelijke impuls aan rekenkameronderzoek naar participatie. In die zin heeft het in een aantal gemeenten participatie op de agenda gezet. Al met al blijken de meeste rekenkameronderzoeken naar participatie die de Omgevingswet als aanleiding of focus hadden, echter niet wezenlijk verschillen van de overige rekenkameronderzoeken naar participatie. Slechts een paar rekenkamers gaan in de aanbevelingen specifiek in op aspecten van de Omgevingswet. De meeste rekenkamers komen tot aanbevelingen die we ook zien bij 'reguliere' rekenkameronderzoeken naar participatie. Op basis van de huidige onderzoeken valt (nog) niet te zeggen welke uitwerking de Omgevingswet heeft op participatie. Dat komt deels doordat de onderzoeken daar niet diep op ingaan, maar ook omdat de wet nog maar net (per 1 januari 2024) in werking is getreden. Het valt te verwachten dat veel rekenkamers vanaf circa 2026 zullen gaan onderzoeken hoe het staat met de effecten ervan (ook ten aanzien van participatie). We hopen dat zij daarbij de lessen uit eerdere onderzoeken (en deze meta-analyse) zullen betrekken.

---

[16] De hoofdvraag is: "Op welke manier geeft de gemeente uitvoering aan burgerparticipatie en welke lessen zijn te trekken voor de toekomst, met het oog op de invoering van de Omgevingswet?" Met als subvragen onder meer: 6. Waar staat de gemeente in het voorwerk van de implementatie van de Omgevingswet ten aanzien van participatie? en; 7. Hoe vervult de raad zijn rol op dit moment als het gaat om participatie en hoe zou die rol er, mede gezien de komst van de nieuwe Omgevingswet, in de toekomst uit moeten zien?" (Ridderkerk, 2023).

[17] En daarbij het volgende in acht te nemen: "Met de komst van de Omgevingswet veranderen de rollen van raad, college en samenleving. De houding van de gemeente dient te ontwikkelen van 'Nee, tenzij' naar 'Ja, mits'. De raad is via een werkgroep geïnformeerd over deze veranderingen. Deze rollen moeten zich nog uitkristalliseren in Vlaardingen." (Vlaardingen, 2023).

Wet Versterking Participatie op decentraal niveau

Op 1 januari 2025 trad de Wet Versterking Participatie op decentraal niveau in werking. De wet moet de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie, waterschap of openbaar lichaam in Caribisch Nederland versterken. Die overheden worden verplicht een participatieverordening op te stellen. Ook wordt het Uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd (zie *§ Uitdaagrecht/Right to challenge*).

De wet is nog jong en komt (dan ook) nog niet in veel rekenkamerrapporten aan de orde. Diverse rekenkamers noemen de wet terloops in hun rapporten, zonder daar verder op in te gaan (Kapelle, 2021; Middelburg, 2021; Gulpen-Wittem, 2022; Schagen, 2022; Veere, 2022; Vlissingen, 2022; Vlaardingen, 2023).

De weinige rekenkamers die er wat dieper op ingaan en er een aanbeveling aan verbinden, komen zonder uitzondering tot de aanbeveling dat er een duidelijke overkoepelende en/of integrale visie of kader voor participatie moet komen:

- Amersfoort (2024) noemt de wet als natuurlijk moment om het participatiebeleid te actualiseren. In het rapport staat hierover verder: “In het Participatiebeleid van Amersfoort ontbreekt op dit moment een aantal elementen waarover de regering met het oog op de toekomstige Wet versterken participatie op decentraal niveau vindt dat de volksvertegenwoording [sic] kaders moet stellen: Een financieel kader waarbinnen participatie kan plaatsvinden. Zodat duidelijk is hoeveel een participatietraject mag of kan kosten; Een kader aan de hand waarvan herleid kan worden of een participatietraject doeltreffend en doelmatig is verlopen; Een voorgeschreven systematiek hoe het college verantwoording aflegt over de besteding van de middelen en de wijze waarin participatie is verlopen. Hierin voorziet het kader gedeeltelijk: inhoudelijk zijn de resultaten van participatie terug te vinden in de participatieparagraaf van raadsvoorstellen en het proces staat beschreven in de Startnotitie.” (Amersfoort, 2024). En de eerste aanbeveling is: “Formuleer een overkoepelende visie op participatie.” (Amersfoort, 2024).
- Bladel (2024) schrijft: “Momenteel is de Wet versterking participatie op decentraal niveau in behandeling. In deze wet wordt het verplicht gesteld dat decentrale overheden een participatieverordening vaststellen. Voor zover is gebleken, is een op de nieuwe wet toegesneden verordening ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar.” En de eerste aanbeveling is: “Geef aandacht aan de verdere uitwerking van de Nota Participatiebeleid. Stel op basis daarvan kaders en richtlijnen vast voor het ondersteunen van initiatieven in de samenleving en maak deze eenvoudig toegankelijk. Gebruik de nota mede om een participatieverordening voor te bereiden.
- Voor Lingewaard (2022) waren deze wet (en de Omgevingswet) aanleiding voor het onderzoek. En de eerste aanbeveling is “Benut de nieuwe wet ‘Versterking participatie decentrale overheden’ om in één beleidsstuk, met daaraan gekoppeld één verordening, één integraal burgerparticipatiebeleid te formuleren waarin de gekozen vormen van participatie een plaats krijgen.”

Uitdaagrecht/Right to Challenge

Met het Uitdaagrecht (Right to Challenge) kunnen inwoners hun gemeente uitdagen om gemeentelijke taken (en budget) over te nemen, als zij denken dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan. Het Uitdaagrecht is vanaf 1 januari 2025 ook in de Wet Versterking participatie op

decentraal niveau wettelijk verankerd voor gemeenten, waterschappen en provincies.[18] Dat betekent dat zij voorwaarden moeten bepalen waaronder inwoners en maatschappelijke partijen taken van het bestuursorgaan kunnen uitvoeren: welke taken kunnen 'uitgedaagd' worden en hoe kunnen inwoners gebruik maken van dit recht? Deze spelregels moeten worden opgenomen in de nieuwe participatieverordening. Deze verordening moet uiterlijk eind 2026 zijn vastgesteld.

Overigens is al in 2015 dit recht genoemd in de Wmo.[19] Overbetuwe (2013) refereert eraan dat in artikel 2.6.7 van de Wmo het 'Right to Challenge' wordt geregeld waarmee burgers hun gemeente kunnen uitdagen om ondersteuningstaken door hen te laten uitvoeren. En Súdwest-Fryslân (2020) vermeldt dat de raad in november 2014 unaniem een amendement heeft aangenomen waarmee Right to Challenge is opgenomen in de Verordening maatschappelijke ondersteuning Súdwest-Fryslân 2015. Maar dat is het enige dat hierover staat in deze twee rapporten.

Er zijn in onze dataset verder geen rapporten die specifiek vanuit de Wmo ingaan op het Uitdaagrecht/Right to challenge.

Het Uitdaagrecht komt echter wel in meerdere rapporten aan bod. In de praktijk wordt het instrument nog niet tot nauwelijks gebruikt (zo constateren bijvoorbeeld Súdwest-Fryslan, 2020; Schagen 2022; Opsterland, 2023; Ermelo, 2024).[20] De complexiteit, voorwaarden, tijdsinvestering en risico's voor inwoners lijken een belemmering te zijn voor succesvolle implementatie. Opsterland (2023) verbindt daaraan deze aanbeveling: "Kijk opnieuw naar de invulling van het Right to challenge en neem dit op in de participatieverordening. Het Right to challenge wordt tot nu toe weinig gebruikt. De initiatieven die zijn ingediend hebben niet tot een vervolg geleid. Het is aan te bevelen om als college en raad de invulling van Right to challenge te heroverwegen. Het Right to challenge blijft, maar denk goed na over de voorwaarden. Hoe kunnen deze worden aangepast, zodat er meer gebruik wordt gemaakt van het Right to challenge? Probeer bij Right to challenge-initiatieven net als bij andere inwonersinitiatieven maatwerk toe te passen, te pionieren en prioriteit te geven aan de samenwerking met bewoners."

Tilburg (2019) onderzocht twee Right to Challenge-projecten als casus. Het Tilburgse Right to Challenge 'Dit kan ik beter' wordt benoemd als voorbeeld van goede inzet op burgerparticipatie. En in de toelichting op de aanbeveling "Ga in gesprek met inwoners om burgerparticipatie naar een hoger plan te tillen en leer van andere gemeenten." staat als aandachtspunt: "Hoe kan 'Right to Challenge' verder invulling krijgen, waarbij initiatiefnemers taken van de gemeente overnemen en hoe kan het overdragen van beslissingsbevoegdheden aan inwoners daarbij worden gestimuleerd?".

Alphen aan den Rijn (2020) heeft als een van de weinige rekenkamers een onderzoek geheel gericht op dit instrument. Zij concludeert dat de gemeente de intentie heeft dat inwoners meer en intensiever betrokken raken bij haar beleid en de uitvoering van haar taken, maar dat het instrument niet helder ingebed is in het beleid. Zij adviseert opstellen van een visie over de verhouding tussen

[18] Het uitdaagrecht is strikt genomen niet 'ingevoerd' met deze wet. Want met deze wet is in de gemeentewet alleen de verplichting opgenomen om regels te maken over het uitdaagrecht. De daadwerkelijke vormgeving (en dus invoering) ligt dus bij gemeenten. Het recht is pas ingevoerd als gemeenten het uitdaagrecht hebben opgenomen in hun lokale verordening.

[19] In de Wmo, artikel 2.6.7 staat dat de overheid een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) zou kunnen maken met regels over het Right to Challenge. Hetzelfde staat in de Bibliotheekwet. Maar deze AMvB is er nooit gekomen. Dus eigenlijk staat er in beide wetten alleen een lege verwijzing naar regels die niet bestaan. Er zijn geen officiële rechten en plichten vastgelegd. Toch konden gemeenten en andere overheden altijd al taken laten uitvoeren door inwoners of andere initiatiefnemers, ook zonder deze specifieke regels.

[20] In Rotterdam zijn er jaarlijks ongeveer drie initiatieven via Right to Challenge (Rotterdam, 2020) die (in tegenstelling tot de meeste andere regelingen van de gemeente) ook goed worden geëvalueerd volgens de rekenkamer. Er worden geen aanbevelingen aan verbonden.

gemeente en gemeenschap, een participatieverordening, en beleidskader met spelregels voor de samenwerking.

Al met al lijkt het instrument nog niet vaak ingezet (of onderzocht) te worden, en lijken de rekenkamers die er aandacht aan besteden vooral aan te sturen op verder onderzoek naar hoe dit instrument voor inwoners duidelijker en aantrekkelijker kan worden gemaakt.[21]

Wmo

Ook de Wmo (1 januari 2007) was een belangrijke impuls voor participatie. Deze wet heeft tot doel dat iedereen mee kan doen in de samenleving en het bieden van ondersteuning aan kwetsbare groepen. In 2015 is in deze wet het Uitdaagrecht (Right to Challenge) genoemd.[22] Hierboven is al beschreven dat er in onze dataset geen rapporten waren van rekenkamers die onderzoek deden naar het Uitdaagrecht vanuit de Wmo (zie *§ Uitdaagrecht /Right to challenge*).

De Wmo verplicht gemeenten om cliënten en inwoners in het beleidsproces te betrekken. Veel gemeenten geven (mede) via Wmo-raden invulling aan de gevraagde burgerparticipatie. Wmo-raden (met daarin de verschillende Wmo-doelgroepen) adviseren over Wmo-beleid aan het College van B&W. Daarnaast zijn er ook participatieraden, sociaal domein raden, denktanks of burgerforums naast zich. Cliëntenparticipatie, medezeggenschaps- en advies- en Wmo-raden zijn dus wel degelijk participatievormen maar zij worden zelden of nooit als zodanig onderzocht in de 102 rapporten in onze database.[23] We zien dus wel regelmatig onderzoek naar dorps- en wijkraden, maar niet naar andere inhoudelijker georganiseerde medezeggenschap.

De ontwikkeling of invoering van Wmo-beleid is wel door diverse rekenkamers onderzocht:

Asten (2010) heeft Invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning als casus. “Gemeenten zijn hierbij verantwoordelijk geworden voor de invulling van maatschappelijke ondersteuning. De landelijke overheid heeft bepaald dat burgers actief betrokken moeten worden bij de vorming van dit beleid door middel van burgerparticipatie.” In aanbevelingen komt de Wmo niet terug overigens. Ook Haaksbergen (2009), Rheden (2011), Zoetermeer (2013) en Rotterdam (2020) onderzochten de Wmo of Wmo-beleid als casus.

Een specifiek beleidsterrein: Energietransitie / RES

Een recenter thema is participatie rond Energie. Participatie rond de energietransitie is onderzocht door WVOLW+Zoetermeer (2022), Den Haag (2023) en Delft (2024). Kaag en Braassem (2021) en Schagen (2022) onderzochten de RES als casus. Doetinchem (2020) en Berkelland (2022) refereren aan de energietransitie als impuls voor participatie.

In veel gemeenten wordt deze participatie opgezet als een informerend proces, waarbij bewoners vooral uitleg krijgen over plannen. Dit werd bekritiseerd in WVOLV & Zoetermeer (2022), waar belanghebbenden aangaven dat hun invloed op de Regionale Energiestrategie (RES) onduidelijk was en dat werkvormen te veel gericht waren op informeren in plaats van echte interactie. Ook Schagen

---

[21] WVOLV (2018), Woensdrecht (2019), WVOLV & Zoetermeer (2022) en Vlaardingen (2023) gaan kort in op het Right to Challenge als mogelijk instrument voor burgerparticipatie, maar daar werden verder geen aanbevelingen aan verbonden.

[22] Zie ook voetnoot 18.

[23] Wel worden die raden in diverse rekenkameronderzoeken betrokken als informatiebron: bijvoorbeeld als expert, of geïnterviewde. In Capelle aan den IJssel is bijvoorbeeld aan de Wmo-adviesraad, de Cliëntenraad Sociale Zaken en de Jeugdraad gevraagd hoe zij burgerparticipatie ervaren (Capelle aan den IJssel, 2016).

(2022) concludeert dat participatie alleen werkt als burgers daadwerkelijk invloed ervaren en dat enkel informatie delen niet voldoende is. En Kaag en Braassem (2021) stelt:

> "De ontevredenheid bij respondenten [over de participatie bij RES 1.0] betreffen onder andere de uitgangspunten van het klimaatbeleid [...], de invulling van de participatie waarbij de inwoners onvoldoende ondersteund zijn om voldoende kennis op te doen om functioneel te kunnen participeren, [...] en de sturende stellingen ('tekenen bij het kruisje'). De respondenten voelden zich als participanten niet serieus genomen."

Verschillende rapporten tonen aan dat participatie vaak projectmatig en ad hoc wordt opgezet, waardoor geleerde lessen niet goed worden geborgd. In Berkelland (2022) werd vastgesteld dat een gebrek aan vastgelegde procedures en beleidskaders de effectiviteit van participatie kan ondermijnen. Delft (2024) wijst erop dat binnen de ambtelijke organisatie nogal snel naar het team Energietransitie wordt gekeken als het gaat om participatie (rond Energie), terwijl er behoefte is aan een integrale aanpak.

Alle rapporten benadrukken dat zonder voldoende draagvlak onder bewoners de energietransitie moeilijk te realiseren is. Zo stelt Den Haag (2023) bijvoorbeeld vast dat participatie essentieel is, omdat burgers direct te maken krijgen met veranderingen, zoals het overstappen van aardgas naar duurzame energiebronnen. Delft (2024) onderstreept dat intensieve participatie in specifieke buurten succesvol kan zijn, maar lastig op te schalen is naar de hele stad.

Nu we zowel de brede contouren als de specifieke thema's van participatie en het onderzoek daarnaar hebben verkend, is het tijd om de balans op te maken. Welke lessen kunnen we trekken uit deze meta-analyse; en hoe kunnen rekenkamers hun onderzoek naar participatie versterken?

5. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van onze analyse van 102 rekenkamerrapporten formuleren we in dit hoofdstuk conclusies en aanbevelingen over zowel participatie als over de manier waarop rekenkamers dit onderzoeken.

We gaan eerst in op wat de onderzoeken zeggen over participatie: wat is het, en welke basisvoorwaarden en succesfactoren zijn uit de rapporten af te leiden? Ook vatten we hier samen wat de rapporten zeggen over de rol van de volksvertegenwoordiging bij participatie. Daarna beschrijven we de patronen in het rekenkameronderzoek: opzet, normen, (wederkerende) aanbevelingen, lacunes en gemeente-overstijgende vraagstukken. We sluiten af met aanbevelingen voor het Rijk, voor rekenkamers en voor gemeenteraden.

Kernbevindingen over participatie

Wat is participatie (en wat niet)

- *Participatie is een containerbegrip, zonder scherp afgebakende betekenis.* Dat is prima, omdat de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap in de praktijk elke keer andere vormen aanneemt. Als je een participatieonderzoek start, is het goed je bewust te zijn van die 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 sommige gemeenten het eenzijdig verstrekken van informatie 'participatie' noemen, is de lijn in de 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 verkrijgen voor al genomen besluiten. Onze ervaring leert dat dit kan leiden tot teleurstelling bij inwoners en wantrouwen ten opzichte van de gemeente.
- *Participatie moet in de praktijk vorm krijgen, niet alleen op papier.* Participatiebeleid moet geen keurslijf worden. Te veel focus op procedures en beleidskaders kan leiden tot verstarring. De praktijk vereist flexibiliteit en maatwerk.

Basisvoorwaarden voor waardevolle participatie (de 'hygiënefactoren')

- 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 uitvoering.
- Heldere rolverdeling tussen raad, college en organisatie.

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 (fouten maken mag).
- Een duidelijk aanspreekpunt voor initiatiefnemers.
- Evenwichtige afweging tussen verschillende belangen en het algemeen belang.
- Aandacht voor de praktijk van de uitvoering.

De volksvertegenwoordiging bij participatie

- De positie van volksvertegenwoordigers bij participatie komt uit de onderzochte rapporten naar voren als onvoldoende uitgekristalliseerd. Veel raadsleden worstelen met hun rol binnen participatietrajecten, balancerend tussen hun functie in de representatieve democratie en de opkomende participatieve democratievormen.
- Een dominante opvatting vanwaaruit 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, maar zich niet te mengen in de concrete uitvoering van participatieprocessen. Dit creëert in de praktijk een paradox: raadsleden moeten controleren of participatie goed verloopt, maar hebben daarvoor weinig handvatten omdat ze op afstand staan van de uitvoering.
- Enkele rekenkamers pleiten voor een actievere rol van raadsleden in het democratisch proces, en voor meer reflectie op het functioneren van de lokale democratie. De Omgevingswet wordt genoemd als een kans voor raadsleden om hun rol bij participatie beter in te vullen, al blijft onduidelijk hoe dit concreet vorm moet krijgen.

Patronen in het rekenkameronderzoek naar participatie

Onderzoeksaanpak

- *Uniformiteit in onderzoeksopzet*: de meeste rekenkameronderzoeken volgen een standaardaanpak: documentanalyse, interviews, casusstudie, en een (eenzijdig) normenkader gebaseerd op gemeentelijk beleid.
- *Beleidsevaluatie in plaats van praktijkonderzoek*: het overgrote deel (circa 4 op de 5) van de onderzoeken start bij het gemeentelijk beleid, een minderheid neemt de gemeenschap of praktijk als uitgangspunt.
- *Uitbesteding aan bureaus*: veel rekenkamers besteden onderzoek uit aan dezelfde bureaus, wat bijdraagt aan herhaling van methodologie en uitkomsten.
- *Beperkte methodologische vernieuwing*: innovatieve onderzoeksmethoden zoals actieonderzoek, narratief onderzoek of participatieve ontwerpmethoden komen nauwelijks voor.
- *Geringe betrokkenheid van inwoners*: in slechts een klein deel van onderzoeken zijn inwoners actief betrokken bij de onderzoeksopzet of -uitvoering.

Normenkaders en beoordelingscriteria

- *Vergelijkbare normenkaders in verschillende contexten:* ondanks variatie in gemeentegrootte en vraagstukken, gebruiken rekenkamers vaak sterk vergelijkbare normenkaders.

- *Gemeenteperspectief dominant*: normenkaders gaan voornamelijk uit van het gemeenteperspectief, zelden van het perspectief van de gemeenschap.
- *Nadruk op voorbereiding*: normenkaders leggen sterke nadruk op voorbereiding, kaderstelling en beleid en aanzienlijk minder op uitvoering en effect.

Herhaling van aanbevelingen

- *Voorspelbare aanbevelingen*: ongeacht gemeente, timing of context komen de meeste rekenkameronderzoeken tot opmerkelijk vergelijkbare aanbevelingen, die (bot samengevat) gaan over kaderstellen, sturing en verantwoordelijkheden, informatievoorziening, transparantie en monitoring en evaluatie.
- *Abstracte aanbevelingen*: de aanbevelingen richten zich voornamelijk op beleid, kaderstelling en structuur, zelden op concrete uitvoeringspraktijk. We zien veel 'control' en sturing-aanbevelingen, weinig 'onderzoekende' aanbevelingen en ook weinig die vanuit het perspectief van de gemeenschap geformuleerd zijn.
- *Beperkte meerwaarde*: door herhaling van reeds bekende aanbevelingen lijkt de toegevoegde waarde van nieuw (diepgravend) rekenkameronderzoek naar participatie soms beperkt.
- *Weinig ontwikkeling door de tijd in aanpak en aanbevelingen*: We zien in de rapporten ook geen duidelijke ontwikkeling in de tijd in de aandachtspunten, aanpak en aanbevelingen; de jongste rapporten verschillen daarin niet wezenlijk van de oudste.[24]

Verklaringen voor de herhaling

We identificeerden vijf verklaringen voor de herhaling van zetten in rekenkameronderzoek:

1. *Beperkte kennisuitwisseling tussen rekenkamers*: slechts een klein deel van de onderzochte rapporten maakt expliciet gebruik van eerdere rekenkameronderzoeken elders en bouwt daar op voort.
2. *Onderzoeksopzetten worden gekopieerd*: Rekenkamers gebruiken elkaars onderzoeksopzetten en uitvragen als sjabloon.
3. *Neiging om de eigen gemeente als uniek te beschouwen:* elke gemeente (en rekenkamer) vindt zichzelf uniek, hetgeen kan leiden tot herhaling van onderzoek naar dezelfde vraagstukken.
4. *Waarde van herhaling voor implementatie*: het kan nuttig zijn om vaker met dezelfde boodschap te komen, mensen leren langzaam en in gemeenten verschijnen steeds nieuwe mensen ten tonele (frappez toujours).[25]
5. *Klassieke rekenkamermethodiek leidt tot vaste invalshoeken*: veel rekenkamer hanteren de 'klassieke' rekenkamermethodiek en dit leidt tot een vaste invalshoek (beleid) en methodiek die weer leidt tot bepaalde typen bevindingen en veelal abstracte aanbevelingen.

[24] Wel zien we in de loop der jaren soms nieuwe aanleidingen opduiken (met name de Omgevingswet en Wet versterking participatie op decentraal niveau) of nieuwe taal of termen opduiken (zoals Overheidsparticipatie en Uitdaagrecht), maar die leiden niet tot duidelijke (door)ontwikkeling in aandachtspunten, aanpak of aanbevelingen.

[25] Dit is (vooral) een mogelijke verklaring voor het feit dat veel rekenkamerrapporten - ongeacht het onderwerp - leiden tot vergelijkbare aanbevelingen.

(Waarin) verschilt onderzoek naar participatie van ander onderzoek?

De bovengenoemde verklaringen voor de herhaling van zetten, gelden in feite voor vrijwel alle rekenkameronderzoeken, niet alleen die naar participatie. We zien in onze praktijk dat een groot deel van de wederkerende 'participatieaanbevelingen' voorkomt in bijna elk rekenkameronderzoek naar welk onderwerp dan ook. Ongeacht onderwerp beveelt een standaard rekenkameronderzoek grosso modo aan:

- stel vooraf duidelijke kaders met duidelijke beleidsdoelen en -indicatoren;
- versterk de sturing en verantwoordelijkheden;
- verbeter de informatievoorziening aan de raad;
- bevorder de financiële en beleidsinhoudelijke transparantie en onderbouwing; en
- monitor en evalueer het beleid.

Toch zijn er wel verschillen. Bij rekenkameronderzoek naar participatie wordt in vergelijking met 'reguliere' rekenkameronderzoeken vaker opgeroepen tot:

- vroegtijdige en actieve inwonersbetrokkenheid;
- ruimte houden voor inhoudelijke inbreng van betrokkenen;
- duidelijke rollen en verwachtingen (inclusief verwachtingenmanagement), ook rond representatieve en participatieve democratie;
- betere terugkoppeling naar inwoners / deelnemers;
- aandacht voor inclusie/bereik van doelgroepen; en (in mindere mate)
- reflectie op democratie of democratisch handelen en 'de rol van de raad' daarbij.

Lacunes in het rekenkameronderzoek naar participatie

Hierboven is beschreven welke patronen en inzichten we konden opmaken uit de rapporten. Hieronder beschrijven we de gevonden lacunes, zowel inhoudelijk als methodologisch.

Inhoudelijke lacunes

- *Uitvoering*: slechts een klein deel van de onderzoeken kijkt naar concrete en praktische uitvoeringsaspecten van participatie. De normen die het casusonderzoek hanteren, zijn vaak hoog-over en gericht op de planning en control: doelen, plannen van aanpak, analyses en verslagen. De keuzes die de gemeente in de praktijk maakt, over de locatie, de tijd, of er wel of geen soep vooraf is en wie er 'voor de groep' staat, komen zelden aan bod.
- *Procedurele rechtvaardigheid*: deze voor participatie belangrijke notie wordt zelden benut om naar participatie te kijken.
- *Kosten*: hoewel vaak aanbevolen wordt "voldoende tijd en middelen" vrij te maken, heeft kennelijk nog geen rekenkamer goed onderzocht - of kunnen onderzoeken - wat dat dan precies betekent voor de sturing op kwaliteit.
- *Bestuurlijke verantwoordelijkheid*: de rapporten bieden zelden inzicht in de specifieke bestuurlijke verantwoordelijkheid voor participatie (hetzij van een wethouder, de burgemeester of het hele college) en gaan nooit in op welke consequenties dat heeft.

- *Organisatie*: over hoe participatie in de ambtelijk moet worden georganiseerd verschillen de meningen. Veel rekenkamers bevelen aan dit met duidelijke verantwoordelijkheden te beleggen op een plek, bij een afdeling, bij een persoon of een loket. Andere rekenkamers benadrukken dat participatie onderdeel moet zijn van ieders werk, niet alleen van de 'participatie-ambtenaar'.[26]
- *Verschillen per beleidsdomein*: participatie in het fysieke domein verschilt van participatie in het sociale domein, maar dit onderscheid wordt zelden gemaakt in onderzoeken.
- *Eigenaarschap en zeggenschap* van bewoners, of de participatie die vergroot heeft of niet, en wat het effect daarvan was.
- *Community building/gemeenschapsopbouw 2.0* wordt (nog) niet onderzocht als onderdeel van werken aan participatie.
- *Jongeren*: er is vrijwel geen rekenkameronderzoek naar participatie door jongeren.[27]
- *Wetten*: relevante wetten als de Omgevingswet, Wet versterking participatie op decentraal niveau en (in minder mate) de Wmo gaven een impuls aan rekenkameronderzoek naar participatie. De inhoudelijke effecten van die wetten op participatie zijn echter nog niet of beperkt onderzocht. Datzelfde geldt voor het Uitdaagrecht (op basis van de Wmo of de Wet versterking participatie op decentraal niveau). Er is veel rekenkameronderzoek gedaan naar participatie rond de Omgevingswet, vaak met als belangrijkste aanbeveling om (alsnog) participatiebeleid te gaan ontwikkelen - al dan niet in de geest van de Omgevingswet.
- *De raad*: slechts weinig rekenkameronderzoeken nemen het volksvertegenwoordigersperspectief als centraal uitgangspunt. De rol van de raad wordt meestal wel benoemd, maar niet grondig uitgewerkt. Het gevolg is dat raadsleden vaak onvoldoende handvatten krijgen om hun rol in participatieprocessen effectief in te vullen, terwijl zij een sleutelpositie innemen in het democratisch bestel.

Methodologische lacunes

- *Eenzijdige benadering*: onderzoeken starten vanuit het gemeenteperspectief respectievelijk bij beleid, zelden vanuit de gemeenschap en/of de praktijk.
- *Ex-post evaluatie dominant*: slechts een beperkt deel volgt participatieprocessen of kijkt vooruit, het overgrote deel van de onderzoeken kijkt achteraf. Daarbij wordt dan vooral gekeken of het vooraf afgesproken beleid is gelukt; geen enkel onderzoek start bij de uitkomst van een traject om dan terug te redeneren hoe dit is gekomen.
- *Kennisbenutting*: er wordt nauwelijks gebruikgemaakt van de lessen van elders of van landelijke kennisbronnen zoals het Kennisknooppunt Participatie.
- *Beperkte variatie in instrumenten*: vrijwel alle rekenkamers zetten documentanalyse, interviews en casusstudie in. Ook enquêtes komen redelijk veel voor. Praktijkgericht aanpakken, zoals observerende, explorerende en/of participatieve methoden, worden zelden toegepast.

---

[26] Rekenkamers zijn het er vrijwel allemaal over eens dat ontkokerd, flexibel en lerend moet worden gewerkt vanuit de leefwereld in plaats van de systeemwereld.

[27] Alleen Den Helder (2014), Capelle aan den IJssel (2016) en Opsterland (2023) besteden daar expliciet aandacht aan. Jongeren worden wel regelmatig benoemd als groep die lastig te bereiken en/of ondervertegenwoordigd is in participatietrajecten. En in diverse rekenkameronderzoeken worden jongeren expliciet benaderd als respondenten.

Aanbevelingen voor het Rijk

Rekenkamers onderzoeken niet of lokale kwesties rond participatie ook aandacht nodig hebben van de landelijke overheid. Ze doen dan ook geen aanbevelingen aan het Rijk. Maar uit onze analyse blijken er wel degelijk kwesties te zijn die aandacht van de centrale overheid verdienen. Wat zou het Rijk kunnen doen?

- Ideaal zou zijn een oproep aan gemeenten om te stoppen met beleid (beter) maken en nu eerst 'gewoon' aan de slag te gaan samen met de gemeenschap, als gelijkwaardige partners. En dus de oproepen waar te maken uit de rapport-titels van gezaghebbende instituten als de WRR ("Vertrouwen in Burgers"), ROB ("Loslaten in Vertrouwen") en RMO ("Terugtreden is vooruitzien").
- De ondersteuning die het Rijk daartoe kan bieden is al op papier gezet, in de Kabinetsreactie uit 2013 op bovenstaande rapporten: de kabinetsnota "De Doe-democratie". Sindsdien heeft het Rijk niet stilgestaan, getuige onder meer het programma Democratie-In-Actie (VNG/BZK), diverse nota's en kamerbrieven en zelfs een wet over participatie. Er zijn stappen gezet, maar de aanbevelingen uit de kabinetsnota vragen nog altijd aandacht en inzet van het Rijk:

  "I. Burgers in positie brengen, onder meer door:
  - extra) aandacht aan burgerschap en sociaal ondernemerschap in het onderwijs.
  - ondersteuning vrijwilligers en initiatiefnemers door o.m. Kracht in NL, greenwish, de nieuwe bv, NOV, etc.
  - overdragen zeggenschap, discussie over instrumenten als PGB.
  - aanpassen regelstelsels en (verkennen van) nieuwe financieringswijzen, buurtrechten, wijkonderneming en maatschappelijk aanbesteden.

  II. Aansluitingsvermogen van de overheid vergroten, onder meer door:
  - vergroten leervermorgen decentraal bestuur, met leerkringen, experimenten, casusondersteuning en landelijke helpdesk voor gemeenten.
  - bevorderen (internationale) kennisontwikkeling en –deling, onder meer door kennismakelaar en internationale inspiratieconferentie
  - invoeren beleidstoets vitale samenleving, startend met ex-ante evaluaties van nieuw beleid.
  - responsief maken van de overheid, via inspraak- en procesmanagement, regeldrukbeheersing, risicoacceptatie, prettig contact met de overheid en open overheid."
- En omgekeerd kan het Rijk ook hulp krijgen van de rekenkamers. Veel landelijke wetgeving richt zich (of heeft invloed) op participatie op decentraal niveau. Dit geldt met name voor de Wmo, de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau. De laatste twee zijn nog pril, maar de wetten zullen (ooit) worden geëvalueerd. Benut bij die evaluatie dan ook de inzichten uit rekenkameronderzoeken. En verken dan ook of het mogelijk is om (decentrale) rekenkamers te betrekken in die evaluatie.

Aanbevelingen voor rekenkamers

Methodologische vernieuwing

1. *Doe gerichter onderzoek*: kijk of een of meer van bovengenoemde inhoudelijke lacunes in jouw gemeente relevant zijn en zo ja: doe daar met bijpassende onderzoeksmethodes gericht onderzoek naar.
2. *Onderzoek de praktijk*: besteed meer aandacht aan de daadwerkelijke uitvoering van participatie in plaats van het beleid.
3. *Varieer in startperspectieven*: begin vaker bij de gemeenschap of de uitkomst en werk terug naar de gemeentelijke rol.
4. *Pas ook andere (innovatieve) methoden toe*: experimenteer met participatief onderzoek, narratieve en journalistieke methoden en observerende technieken.
5. *Betrek inwoners actiever*: laat inwoners meebeslissen over onderzoeksvragen, normenkaders en/ of meewerken aan het onderzoek.
6. *Voorkom zoek-en-vervang-rapporten:* vraag onderzoeksbureau's (juist die met veel ervaring) om hun expertise te benutten voor doorontwikkeling van onderzoeksmethodes en verdieping op de inhoud. Benut waar zij nog nieuwsgierig naar zijn.

Kennis versterken en uitwisselen

1. *Benut bestaand onderzoek, bronnen en instrumenten*: bouw voort op de beschikbare kennis uit eerdere rekenkameronderzoeken en andere bronnen. En kijk of je gebruik kunt maken van de vele instrumenten die er soms om participatie beter te maken of beter te begrijpen.[28]
2. *Werk samen met andere rekenkamers* om kennis te verdiepen in plaats van te herhalen, vraag de Vereniging van Rekenkamers om hulp waar nodig.
3. *Differentieer naar context*: houd rekening met gemeentegrootte, beleidsdomein en specifieke vraagstukken.
4. *Onderzoek de doorwerking van (nieuwe) wettelijke kaders*: benut de Omgevingswet, de Wmo en de Wet versterking participatie op decentraal niveau voor gerichte onderzoeksvragen.

Door het rekenkameronderzoek naar participatie te vernieuwen en te verrijken, kunnen rekenkamers hun toegevoegde waarde voor gemeenteraden vergroten en daadwerkelijk bijdragen aan betere samenwerking tussen gemeente en gemeenschap. Effectieve participatie vraagt om een continue dialoog tussen gemeente en gemeenschap, waarbij beide partijen bereid zijn om te leren en zich aan te passen. Op dezelfde manier moeten rekenkamers bereid zijn om hun eigen werkwijzen te vernieuwen en aan te passen aan de complexe, dynamische werkelijkheid van participatieprocessen.

[28] Zie daarvoor *§ Welke modellen, ladders en andere kennis van buiten wordt gebruikt?*

Aanbevelingen voor gemeenteraden

Uit de analyse komen aandachtspunten naar voren waarmee de raad zijn rol en invloed op participatie (verder) kan versterken:

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.

Daarbij is het goed om te beseffen dat de raad bij elk aandachtspunt steeds een balans zal 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.

Nawoord: genoeg te doen

Deze meta-analyse leverde belangrijke inzichten én nieuwe vragen op. In dit nawoord reflecteren we op de grenzen van ons onderzoek en schetsen we mogelijke richtingen voor verdere verdieping.

We hebben in onze analyse veel uitgeprobeerd, nagedacht en uitgezocht. Sommige zaken konden we binnen het kader van deze opdracht niet verder napluizen. Andere zaken konden we niet beantwoorden met of op basis van de 102 rekenkamerrapporten. De meelezende experts reikten ons ook weer allerlei nieuwe ideeën en inzichten aan. Kortom: zoals zo vaak is nader onderzoek nodig (gelukkig maar!).

Waar kunnen we als rekenkamers nu eens onze tanden in gaan zetten?

- Een fundamenteel punt: we zijn in Nederland goed zijn in systemen maken. En als die systemen niet werken, bouwen we een hulpsysteem. Participatie werkt waarschijnlijk niet systematisch maar systemisch. Het gaan om anders (willen) werken voor en met de gemeenschap. Hoe werken we beter aan die veranderopgave?
- Is er verschil in onderzoeken die rekenkamers zelf doen en rekenkameronderzoeken die worden uitbesteed? Sluiten de eigen onderzoeken beter aan op de lokale context en behoefte? Of komen die juist (bijvoorbeeld door beperkte kennis van participatie) op ‘open-deur-aanbevelingen’?
- Een veelvoorkomende aanbeveling is dat de gemeentelijke organisatie ontkokerd en meer vanuit de leefwereld moet gaan werken. Toch is nog onduidelijk waardoor en hoeverre participatie nu binnen organisatie precies verkokerd plaatsvindt, als bijvoorbeeld ieder(e) beleidsterrein of -afdeling sectorale participatie opzoekt met de gemeenschap, en vooral: hoe dat valt op te lossen. We vermoeden zo maar dat allerlei wetten die elk apart aansturen op participatie daarbij niet helpen, maar dat ambtenaren die vanuit de Omgevingswet bezig zijn met participatie, dat parallel doen aan collega’s die Energietransitie of de RES in samenspraak met de gemeenschap tot stand proberen te brengen.
- En welke invloed heeft het organisatiemodel van de gemeente (matrix, dienstenstructuur, vlekken, opgavengestuurd et cetera) op de participatie in die gemeente?
- We constateren in onze analyse dat de kosten van participatie nog een onontgonnen gebied zijn:
    - Klopt de veelgehoorde claim dat goede participatie vooraf, achter gedoe en gangen naar rechters voorkomt. Is er een verband tussen kosten (inzet) voor participatie en rechtsbijstand?
    - Op welke budgetten drukken de kosten voor participatie? Wat valt daar wel en niet onder? De kosten voor participatie zitten soms verdisconteerd in projectkosten, soms in personeelskosten (al dan niet van externen). Is daar op te sturen?
    - Voor grote en nieuwe (vaak tijdelijke of experimentele) participatie-instrumenten (zoals nu bijvoorbeeld het burgerberaad, en eerder online platforms en ‘co-creatie’) is vaak incidenteel geld beschikbaar. Hoe verhoudt zich dat tot de alledaagse ‘structurele’ participatie? (Tijd voor een kop koffie met bewoners voor groenbeheerders? Geld om een buurtbijeenkomstje te organiseren als bewoner of buurtwerker?).
- In deze analyse besteden we geen substantiële aandacht aan digitale participatievormen, de specifieke voor- en nadelen hiervan, of de effectiviteit van online participatietools. Nader onderzoek naar digitale democratie en participatieplatforms zou inzicht kunnen bieden in hoe deze instrumenten inclusie bevorderen of juist belemmeren en/of leiden tot betere participatie.

- Er is nog niet onderzocht hoe participatie vorm krijgt onder tijdsdruk, in crisissituaties of bij ‘gevoelige’ dossiers. Wat gebeurt er met de afspraken en spelregels als besluiten snel genomen moeten worden? Of als de pers erbovenop zit? Kan participatie dan goed gebeuren, en zo ja, in welke vorm? Is er misschien meer mogelijk dan ‘normaal’ en helpt de crisis of politieke gevoeligheid juist om het echt eens goed neer te zetten?
- Hoewel dit rapport werkvormen noemt, zou systematisch onderzoek naar de effectiviteit van specifieke participatiewerkvormen in verschillende contexten waardevol zijn. Welke aanpakken werken het beste voor welke vraagstukken?
- De onderliggende machtsdynamiek tussen overheid en burgers verdient diepgaander onderzoek. Hoe verschuiven machtsposities tijdens participatieprocessen? Wanneer is er sprake van echte zeggenschap en wanneer van schijnparticipatie?
- Onder meer het SCP doet veel langlopend onderzoek dat een relatie heeft met participatie, bijvoorbeeld naar vertrouwen in bestuur en politiek, afgehaakte burgers en stemgedrag. Het zou interessant zijn als rekenkamers daar meer mee te doen omdat dit inzicht zou kunnen geven in de duurzame waarde van participatieprocessen.
- Rond participatie en de Omgevingswet is nog veel onduidelijk. Initiatiefnemers en projectontwikkelaars moeten zelf de participatie vormgeven, maar ontevreden bewoners gaan klagen bij de wethouder. Hoe pakt dat uit?
- "Voor gemeenteraden [blijft] hun rol op het gebied van burgerparticipatie onduidelijk en vaak beperkt” schrijft Overbetuwe (2019). Onze ervaring leert dat de uitkomst van participatieprocessen soms is dat gemeenteraad en bewoners zelfs tegenover elkaar komen te staan. Het zou waardevol zijn als rekenkamers nader onderzoek doen naar de positie van de volksvertegenwoordiging en de toegevoegde waarde die juist raadsleden kunnen hebben in samenwerkingsprocessen.
- We zijn er tot slot, samen met een aantal meelezende experts, van overtuigd dat er - ook in de onderzochte gemeenten - genoeg waardevolle, leuke, gezellige, resultaat-opleverende samenwerkingen zijn tussen gemeente en gemeenschap. Die komen echter met de huidige rekenkamer-aanpakken niet tot nauwelijks in beeld. Daarover schrijft een meelezende expert: “als je met het ‘definitieboek’ van participatie naar buiten stapt zie je vaak niet wat er zich in essentie recht voor je neus afspeelt.” Kunnen we als rekenkamers vrijer gaan rondkijken?

Nu gaan doen!

Bijlage 1: Onderzoek doen met AI

Voor dit onderzoek hebben we AI benut als hulpmiddel. Daaraan zitten voordelen en risico's. Gebruik AI niet als je zelf geen verstand hebt van de inhoud die je onderzoekt, want er komt veel onzin uit. Blijf er ook bij weg als je niet weet wat je wilt weten, want AI doet het alleen als je echt goede vragen stelt. AI beoordeelt ook de kwaliteit van het eigen werk niet - dat moet jij zelf doen. Vandaar dus dat je moet weten waar je het over hebt.

Hieronder beschrijven we kort de voordelen en de risico's van onderzoek doen met AI. En we tippen drie AI-tools voor drie verschillende onderzoekstoepassingen.

Voordelen

Snel grote volumes verwerken: AI kan in korte tijd honderden documenten doorzoeken en analyseren. Een taak die normaal weken zou duren, wordt teruggebracht tot uren.

Conceptueel verbanden leggen: AI herkent verbanden en patronen tussen documenten. Het systeem zoekt geen trefwoorden, maar relaties tussen concepten. AI kan je verrassen, juist doordat AI zoekt naar concepten en samenhangen en die soms anders maakt dan je zelf zou doen. Daar kun je mee 'spelen' door geen definities of categorieën mee te geven voor een analyse en eens te kijken waar hij mee komt. (Uiteraard moet je dat dan weer checken.)

Flexibele onderzoeksfocus: Je kunt eenvoudig en snel van onderzoeksperspectief wisselen met nieuwe vragen of nieuwe categorieën, zonder opnieuw het volledige corpus te hoeven doornemen.

Risico's en hoe je ze vermijdt

AI's kunnen niet tellen: De taalmodellen waarmee AI werkt, kunnen niet goed tellen. Ze hebben geleerd welke woorden meestal na elkaar komen in teksten, niet hoe je getallen moet bijhouden en ermee moet rekenen. Als je wilt weten hoe vaak bepaalde termen voorkomen of statistieken nodig hebt, is AI dus onbetrouwbaar. Kwantitatieve vragen ('in hoeveel rapporten'...) zijn niet te beantwoorden met deze tools. (Met de nieuwere 'generaties' van deze tools zal dit waarschijnlijk beter worden, dan zetten ze naast de taalmodellen gewoon een rekenmachine.)

Verzinsels: AI maakt eigen interpretaties van de bronnen die soms moeilijk te verifiëren zijn. Het kan concepten samenvoegen of abstraheren op manieren die niet altijd overeenkomen met de oorspronkelijke bronnen. (Je kunt in je prompt aangeven "Zet je contextuele analyse even uit" zodat AI iets beter bij de feiten uit de bron blijft.) Vraag daarom altijd om antwoorden te onderbouwen met verwijzingen naar de bronnen. Dan zie je of AI de informatie correct gebruikt. (Dat controleren van de bronnen gaat op de ouderwetse manier het snelst: gewoon door in Verkenner/Finder op tekst te zoeken in je map met documenten.)

Eigen kennis is onmisbaar: Nogmaals: als je werkt zonder duidelijke richtinggevende vraag of zonder eigen inhoudelijke kennis kan AI oppervlakkige of misleidende analyses opleveren die moeilijk te controleren zijn. Je kunt dit risico een beetje voorkomen door op verschillende manieren naar dezelfde concepten te vragen, om te zien of AI consistent is in de antwoorden. Vraag bijvoorbeeld, "Wat is het belang van een startnotitie?" en vervolgens "Hoe kun je kaders van een project vooraf duidelijk maken?" Maar, we kunnen het niet vaak genoeg zeggen, gebruik AI-tools alleen als je (met expertise) het kaf van het koren kunt scheiden. En check!

Drie AI-tools voor drie toepassingen

- We begonnen ons onderzoek in *ChatGPT*. Daarin maakten we een Analyse-assistent. Je kunt in ChatGPT namelijk een eigen GPT 'bouwen' die je kunt voeden met veel voorkennis. Dat leidde tot een slimme analyse-assistent die veel 'wist' van rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie. Dat betekende dat je in je vraagstelling niet steeds alles hoefde uit te leggen. Voor de meta-analyse bleek ChatGPT echter ongeschikt omdat deze AI niet kan omgaan met de grote hoeveelheden bronnen van dit onderzoek.
  Benut* ChatGPT *voor het structureren en aanscherpen van je onderzoeksvragen.
- We zijn verder gaan werken in *NotebookLM* van Google. Die kan grote hoeveelheden bronnen 'aan', maar heeft helaas niet veel ruimte om deze AI specifiek te trainen. Je moet dus werken met heel precieze vragen om de goede antwoorden te krijgen. Een voordeel van deze tool is dat er direct links naar de brontekst in de antwoorden staan. Maar: als NotebookLM zegt iets niet te kunnen vinden in de bronnen, is dat soms aantoonbaar onjuist. Check, check dubbelcheck. En: check voor citaten altijd nog de originele bron en de context van het citaat.
  Gebruik* NotebookLM *wanneer systematische bronvermelding en directe verificatie cruciaal zijn.
- *Claude* bevat heel veel kennis 'over de wereld'; deze AI werkt als een belezen collega aan wie je kunt vragen om mee te denken. Handig als je vastloopt of het even niet meer ziet. Claude is heel goed in maken van samenvattingen, persberichten en dergelijke.
  Kies* Claude *wanneer je flexibeler wilt werken met zowel documenten als conceptuele analyses.

De ontwikkelingen rond AI gaan heel snel. Deze stand van zaken is geschreven in april 2025 en kan als je dit leest op onderdelen achterhaald zijn.

Bijlage 2: 102 rekenkamerrapporten over participatie

Hieronder volgen drie overzichten van de 102 rekenkamerrapporten die in deze meta-analyse zijn onderzocht:

A. alle rapporten gesorteerd op gemeentenaam

B. aantal rapporten per jaar

C. alle rapporten gesorteerd op jaartal

A. Op gemeentenaam

1. Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel, *Het mooiste werk is samenwerk* (2022)
2. Albrandswaard, *Communicatie en participatie in Albrandswaard* (2009)
3. Alphen aan den Rijn, *Elkaars wereld leren kennen* (2017)
4. Alphen aan den Rijn, *Bewonersinitiatieven in Alphen aan den Rijn* (2020)
5. Amersfoort, *Betrekken, luisteren en afwegen* (2024)
6. Amsterdam, *Bruggen slaan met buurtgericht werken, Een nulmeting in 7 stadsdelen* (2011)
7. Amsterdam, *Participatieparagraaf* (2022)
8. Asten, *Onderzoek communicatiebeleid en burgerparticipatie* (2010)
9. Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo, *Burgerparticipatie in Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo* (2018)
10. Baarn, *Burger- en overheidsparticipatie* (2021)
11. Barendrecht, *Participatie of realisatie, besluitvorming en burgerparticipatie over een jongerencentrum in Barendrecht* (2013)
12. Bedum, *En wie neemt het initiatief? Onderzoek en aanbevelingen naar de kansen van burgerparticipatie* (2015)
13. Berkelland, *Over de ambities en de praktijk van participatie in Berkelland* (2022)
14. Bladel, *Burgerinitiatieven in Bladel* (2024)
15. Bloemendaal, *Rapport Burgerparticipatie, Evaluatie van "De burger praat mee", aan de hand van 3 actuele casussen* (2015)
16. Boxtel, *Evaluatie burgerparticipatie* (2016)
17. Brummen, *Participatie, hoe moet dat? De betekenis van burgerparticipatie voor de gemeenteraad van Brummen* (2016)
18. Capelle aan den IJssel, *Van inspraak naar invloed, burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel* (2016)
19. De Bilt, *Participatie in De Bilt* (2022)
20. De Wolden, *Geïnvesteerd in betrokkenheid, een onderzoek naar burgerparticipatie* (2015)
21. Delft, *Duurzame participatie, Onderzoek naar de energietransitie in de gemeente Delft* (2024)

22. Den Bosch, *Rol van de raad in (complexe) participatieprocessen* (2021)
23. Den Haag, *Meer doen met meedoen, Onderzoek naar bewonersparticipatie in de energietransitie* (2023)
24. Den Helder, *Burgerparticipatie/Wijkgericht werken* (2014)
25. Doetinchem, *Participatie in Doetinchem, Goed op weg* (2020)
26. Dordrecht *Meer dan een goed idee, Samen burgerparticipatie naar een hoger plan tillen* (2017)
27. Eersel, *Burgerinitiatieven in Eersel* (2024)
28. Enschede, *Leren participeren* (2017)
29. Ermelo, *Participatie in Ermelo* (2024)
30. Gooise Meren *Buurt- en burgerparticipatie in Gooise Meren* (2021)
31. Gorinchem, *Kansen voor actieve burgers, kansen voor beleid?* (2018)
32. Gulpen-Wittem, *Participatie bij opstellen van het mobiliteitsplan Gulpen-Wittem* (2022)
33. Haaksbergen, *De burger betrokken?* (2009)
34. Haarlemmermeer *Dorps- en wijkraden, Een onderzoek naar de samenwerking van de gemeente met dorps- en wijkraden* (2020)
35. Hardenberg, *Communicatie en participatie bij ruimtelijke projecten* (2020)
36. Harderwijk, *Participatie in Harderwijk* (2024)
37. Hardinxveld-Giessendam, *Onderzoek inwoner- en overheidsparticipatie* (2020)
38. Haren, *Onderzoek burgerparticipatie en maatschappelijke initiatieven* (2016)
39. Heemstede, *Burgers aan zet in Heemstede* (2016)
40. Heerde, *Inwonersparticipatie in Heerde* (2021)
41. Hillegom-Lisse-Noordwijkerhout, *Help, een burger!* (2018)
42. Houten, *Participatie in de gemeente Houten, vruchtbare samenwerking tussen bestuur en samenleving* (2016)
43. Huizen, *Samen bouwen aan Huizen* (2019)
44. IJsselstein, *De toepassing van de participatieladder in de gemeente IJsselstein* (2018)
45. Kaag en Braassem, *Participatiepraktijk in de gemeente Kaag en Braassem* (2021)
46. Kapelle, *Kapelle maakt werk van participatie, Uitvoering van burger- en overheidsparticipatie* (2021)
47. Krimpenerwaard, *Voor Waards met participatie, onderzoek naar burger- en overheidsparticipatie* (2017)
48. Lansingerland, *Met de beste bedoelingen, Onderzoek naar burgerparticipatie* (2019)
49. Leiden, *Burgerparticipatie door de ambtelijke organisatie* (2016)
50. Leiderdorp, *Sturen op contact. Onderzoek naar participatie in Leiderdorp* (2023)
51. Lingewaard, *Burgerparticipatie* (2022)

52. Maasgouw-Roerdalen, *Roerdalen roert zich. Verslag van een verkennend onderzoek naar burgerparticipatie en burgerinitiatieven in Roerdalen* (2018)
53. Maassluis, *Burger- en overheidsparticipatie Maassluis* (2020)
54. Maastricht, *Onderzoek burgerinitiatieven* (2010)
55. Medemblik, *Burgerparticipatie, overheidsparticipatie en de rol van de raad* (2017)
56. Meppel, *Burgerparticipatie in de gemeente Meppel* (2022)
57. Middelburg, *Participatie. Een onderzoek naar het samenspel tussen burgers en lokale overheid* (2021)
58. Midden-Drenthe, *Rekenkameronderzoek inwonerparticipatie Midden-Drenthe* (2022)
59. Montferland, *Participatie in Montferland: Omgevingswet bestendig?!* (2020)
60. Nieuwegein, *Lef om los te laten. Onderzoek naar participatie in de gemeente Nieuwegein* (2015)
61. Nieuwkoop, *Evaluatie burgerparticipatie* (2017)
62. Nijmegen, *Onderzoek kwaliteit burgerparticipatie* (2011)
63. Noordelijke Rekenkamer, *Ruimte voor inbreng Een onderzoek naar de betrokkenheid van burgers bij ruimtelijke ingrepen in Groningen* (2021)
64. Noordenveld, *Onderzoek overheidsparticipatie* (2020)
65. Oisterwijk, *Oisterwijk weet raad met burgerinitiatieven* (2017)
66. Oisterwijk, *Dorpen, wijken en buurten in verbinding* (2020)
67. Olst-Wijhe, *Burger- en overheidsparticipatie in de gemeente Olst-Wijhe. Verschuivende verantwoordelijkheden van inwoners en overheid* (2017)
68. Oost Nederland, *Van gedachten wisselen Burgerparticipatie bij infrastructurele projecten in Overijssel* (2017)
69. Oost Nederland, *Van gedachten wisselen, Burgerparticipatie bij Gelderse projecten in de fysieke leefomgeving* (2017)
70. Opmeer, *Burgerparticipatie, overheidsparticipatie en de rol van de raad* (2017)
71. Opsterland, *Inwonersinitiatieven en Overheidsparticipatie* (2023)
72. Oude IJsselstreek, *Participatie en Omgevingswet* (2021)
73. Overbetuwe, *Onderzoek Burgerparticipatie in Overbetuwe,* (2019)
74. Peel en Maas, *Zelfsturing op het goede spoor? Een onderzoek naar de rol van inwoners van Peel en Maas bij een terugtredende overheid* (2013)
75. Renkum, *Ruimte in Participatie. Participatie en draagvlakverwerving bij ruimtelijke projecten* (2021)
76. Rheden, *Burgerparticipatie in Rheden* (2011)
77. Ridderkerk, *DoeMee onderzoek Participatie en Omgevingswet* (2023)
78. Rijswijk, *Vol goede wil … Inzicht in de aanpak voor burgerparticipatie in Rijswijk* (2017)

79. Rotterdam, *Burgers op de bres. Onderzoek naar gemeentelijke ondersteuning van burgerinitiatieven* (2020)
80. Schagen, *Rapportage van het onderzoek naar burgerparticipatie in Schage*n (2022)
81. Staphorst, *Burgerparticipatie* (2020)
82. Steenbergen, *Kerngericht werken in Steenbergen* (2020)
83. Súdwest-Fryslân, *Burgerinitiatieven in Súdwest-Fryslân* (2020)
84. Tilburg, *De (Til)burger Centraal: Een onderzoek naar de inspanningen en effecten op het gebied van burgerparticipatie in de gemeente Tilburg* (2019)
85. Utrecht, *Horen, zien en samen door. Een onderzoek naar de ervaringen met en resultaten van inwonerparticipatie in de gemeente Utrecht* (2022)
86. Vallei en Veluwerand, *Inwonersparticipatie Leusden. Rekenkameronderzoek naar de wijze waarop de gemeente Leusden het participatiebeleid vorm geeft* (2014)
87. Veere, *Communicatie, inspraak en burgerparticipatie in Veere* (2022)
88. Venlo, *Burgerinitiatieven in Venlo: ervaringen en effecten op basis van negen cases* (2022)
89. Vlaardingen, *Participatie in Vlaardingen. Rekenkameronderzoek naar participatie en de Omgevingswet* (2023)
90. Vlissingen, *Vlissingen samen meer participatie. Uitvoering van burger- en overheidsparticipatie in de gemeente Vlissinge*n (2022)
91. Voorst, *Participatie bij de Omgevingswet* (2022)
92. Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg & Zoetermeer, *Energie steken in participatie: Een onderzoek van rekenkamercommissies WVOLV en Zoetermeer naar participatie ten behoeve van RES 1.0* (2022)
93. Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg, *De burger neemt het initiatief: Inventarisatie en Handreiking Burgerinitiatieven in Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg* (2018)
94. West Brabant (Bergen op Zoom, Etten-Leur, Moerdijk, Oosterhout en Roosendaal) *Onderzoek burgerparticipatie* (2012)
95. Wijdemeren, *Participatie vereist meer communicatie. DoeMee-onderzoek Communicatiebeleid en burgerparticipatie* (2009)
96. Woensdrecht, *Ruimte voor initiatief? Een onderzoek naar overheidsparticipatie in de Gemeente Woensdrecht* (2019)
97. Woerden, *Onderzoek naar participatie in Woerden* (2021)
98. Zaanstad, *Burgerparticipatie in Zaanstad* (2010)
99. Zaltbommel, *Samen op weg: Burgerparticipatie in Zaltbommel* (2020)
100. Zeist, *Lessen voor effectieve(re) burgerparticipatie in Zeist* (2021)
101. Zoetermeer, *Onderzoek burgerparticipatie* (2013)
102. Zwolle, *Het venijn zit in de start, Dialogen in Zwolle* (2010)

B. Aantal rekenkamerrapporten per jaar

2009
- Albrandswaard
- Haaksbergen
- Wijdemeren

2010
- Asten
- Maastricht
- Zaanstad
- Zwolle

2011
- Amsterdam
- Nijmegen
- Rheden

2012
- Bergen op Zoom, Etten-Leur, Moerdijk, Oosterhout en Roosendaal

2013
- Barendrecht
- Peel en Maas
- Zoetermeer

2014
- Den Helder
- Vallei en Veluwerand

2015
- Bedum
- Bloemendaal
- De Wolden
- Nieuwegein

2016
- Boxtel
- Brummen
- Capelle aan den IJssel
- Haren
- Heemstede
- Houten
- Leiden

2017
- Alphen aan den Rijn
- Dordrecht
- Enschede
- Krimpenerwaard
- Medemblik Nieuwkoop
- Oisterwijk
- Olst-Wijhe
- Oost Nederland (Overijssel, Gelderland)
- Opmeer
- Rijswijk

2018
- Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo
- Gorinchem
- Hillegom-Lisse-Noordwijkerhout
- IJsselstein
- Maasgouw-Roerdalen
- Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg

2019
- Huizen
- Lansingerland
- Overbetuwe
- Tilburg
- Woensdrecht

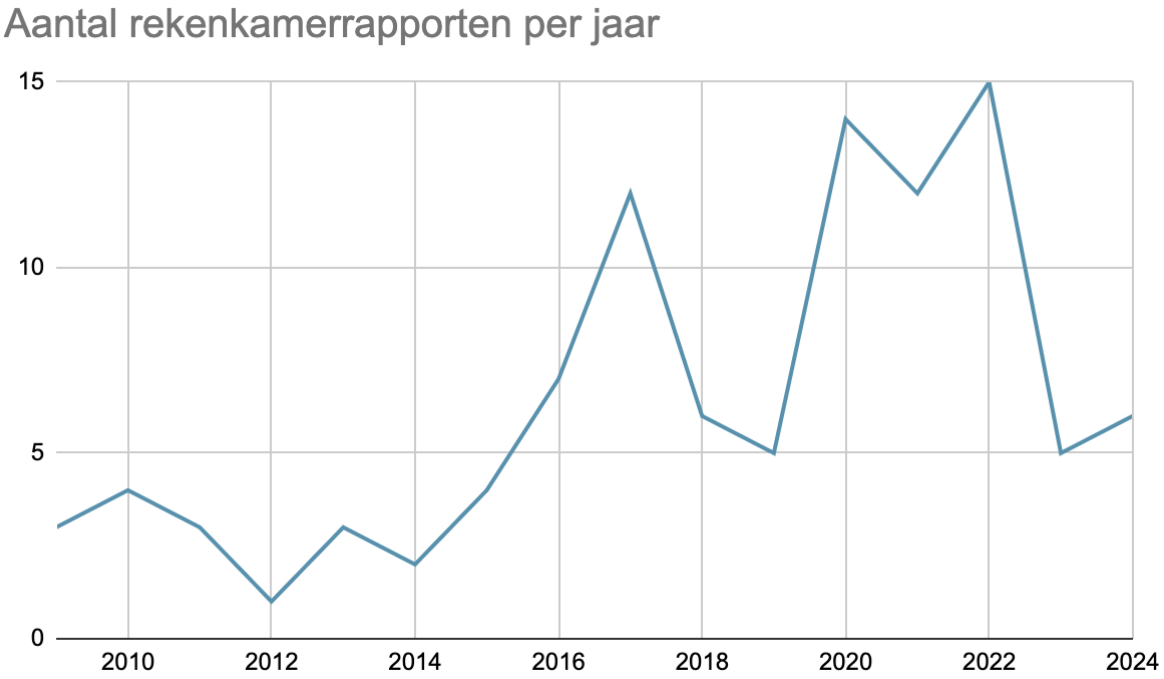
2020
- Haarlemmermeer
- Alphen aan den Rijn
- Doetinchem
- Hardenberg
- Hardinxveld-Giesendam
- Maassluis
- Montferland
- Noordenveld
- Oisterwijk
- Rotterdam
- Staphorst
- Steenbergen
- Súdwest-Fryslân
- Zaltbommel

2021
- Baarn
- Den Bosch
- Gooise Meren
- Heerde
- Kaag en Braassem
- Kapelle
- Middelburg
- Oude IJsselstreek
- Noordelijke Rekenkamer Groningen
- Renkum
- Woerden
- Zeist

2022
- Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel
- Amsterdam
- Berkelland
- De Bilt
- Gulpen-Wittem
- Lingewaard
- Meppel
- Midden-Drenthe
- Schagen
- Utrecht
- Veere
- Venlo
- Vlissingen
- Voorst
- Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg & Zoetermeer

2023
- Den Haag
- Leiderdorp
- Opsterland
- Ridderkerk
- Vlaardingen

2024
- Amersfoort
- Bladel
- Delft
- Eersel
- Ermelo
- Harderwijk


Aantal rekenkamerrapporten per jaar
15
10
5
0
2010
2012
2014
2016
2018
2020
2022
2024

C. Alle rapporten op jaartal

2009
- Albrandswaard
- Haaksbergen
- Wijdemeren

2010
- Asten
- Maastricht
- Zaanstad
- Zwolle

2011
- Amsterdam
- Nijmegen
- Rheden

2012
- Bergen op Zoom, Etten-Leur, Moerdijk, Oosterhout en Roosendaal

2013
- Barendrecht
- Peel en Maas
- Zoetermeer

2014
- Den Helder
- Vallei en Veluwerand

2015
- Bedum
- Bloemendaal
- De Wolden
- Nieuwegein

2016
- Boxtel
- Brummen
- Capelle aan den IJssel
- Haren
- Heemstede
- Houten
- Leiden

2017
- Alphen aan den Rijn
- Dordrecht
- Enschede
- Krimpenerwaard
- Medemblik Nieuwkoop
- Oisterwijk
- Olst-Wijhe
- Oost Nederland (Overijssel, Gelderland)
- Opmeer
- Rijswijk

2018
- Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo
- Gorinchem
- Hillegom-Lisse-Noordwijkerhout
- IJsselstein
- Maasgouw-Roerdalen
- Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg

2019
- Huizen
- Lansingerland
- Overbetuwe
- Tilburg
- Woensdrecht

2020
- Haarlemmermeer
- Alphen aan den Rijn
- Doetinchem
- Hardenberg
- Hardinxveld-Giesendam
- Maassluis
- Montferland
- Noordenveld
- Oisterwijk
- Rotterdam
- Staphorst
- Steenbergen
- Súdwest-Fryslân
- Zaltbommel

2021
- Baarn
- Den Bosch
- Gooise Meren
- Heerde
- Kaag en Braassem
- Kapelle
- Middelburg
- Oude IJsselstreek
- Noordelijke Rekenkamer Groningen
- Renkum
- Woerden
- Zeist

2022
- Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel
- Amsterdam
- Berkelland
- De Bilt
- Gulpen-Wittem
- Lingewaard
- Meppel
- Midden-Drenthe
- Schagen
- Utrecht
- Veere
- Venlo
- Vlissingen
- Voorst
- Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg & Zoetermeer

2023
- Den Haag
- Leiderdorp
- Opsterland
- Ridderkerk
- Vlaardingen

2024
- Amersfoort
- Bladel
- Delft
- Eersel
- Ermelo
- Harderwijk