

Aan:
leden van de gemeenteraad

Deventer, 16 oktober 2025

Kenmerk : RK 2025 – 5
Behandeld door : L.S. Gerritsen

Bijlage: Meta-analyse

Onderwerp : Meta-analyse Participatie

Geachte voorzitter en leden van de raad,

Op 3 september 2025 heeft u de raadsmededeling “Tussenevaluatie participatiebeleid” en heeft u een (eerste) gesprek over burgerparticipatie gevoerd. Mede vanwege deze reden, brengt de rekenkamer Deventer u graag op de hoogte van een meta-analyse over participatie.

Voor de Verenging van Rekenkamers analyseerde Vincent van Stipdonk en Marije van den Berg 102 rekenkamerrapporten over participatie. Wij hopen dat deze meta-analyse van waarde kan zijn voor een eventueel vervolggesprek over burgerparticipatie. Het onderzoeksrapport is terug te vinden in de bijlage.

In deze rekenkamerbrief vatten we eerst de inzichten over participatie samen: wat is participatie en wat zijn belangrijke basis- en succesfactoren? Daarna gaan we in op de rol van de raad bij participatie. De rekenkamer Deventer heeft gereflecteerd op deze bevindingen en hierbij de relatie gelegd met het geldende participatiebeleid in de gemeente Deventer. De rekenkamer heeft niet het participatiebeleid geëvalueerd, maar doet alleen enkele observaties.

Wat is participatie en wat niet?

De essentie van participatie is dat er samenwerking is tussen gemeenschap en gemeente. De belangrijkste bevindingen uit het rapport zijn:

- *Participatie is een containerbegrip, zonder scherp afgebakende betekenis.* In de 102 onderzochte rekenkamerrapporten staan allerlei termen, zoals: burgerparticipatie, bewonersparticipatie, inwonersparticipatie, publieksparticipatie, beleidsparticipatie, interactief beleid, co-creatie, jeugd- en jongerenparticipatie, overheidsparticipatie, participatieve democratie, doe-democratie, maatschappelijke democratie, meervoudige democratie etc. Die breedte is prima, omdat de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap in de praktijk elke keer andere vormen aanneemt en dus andere namen heeft. Als je een participatietraject start of volgt, is het goed je bewust te zijn van deze breedte. En na te gaan welke gevolgen een eventuele afbakening van het begrip heeft voor hoe en waarnaar je kijkt.

Reflectie op Deventer: In het participatiebeleid van de gemeente Deventer wordt er onderscheid gemaakt tussen twee verschillende vormen van participatie: overheidsparticipatie en inwonersparticipatie. Bij de eerste ligt het initiatief bij de inwoners/organisatie en bij het tweede ligt het initiatief bij de gemeente. Deze definities van participatie geven voldoende bewegingsvrijheid.

- *Informeren is geen participatie.* Hoewel het eenzijdig verstrekken van informatie soms ook 'participatie' wordt genoemd, is de lijn in de 102 rekenkamerrapporten dat participatie tweerichtingsverkeer is met ruimte voor daadwerkelijke inbreng en invloed van inwoners.

Reflectie op participatiebeleid van Deventer: Op pagina 11 van het geldende participatiebeleid wordt de participatieladder weergegeven. Eén van de trede is de rol van toeschouwer en hierbij ontvangt de inwoner alleen informatie. In de meta-analyse wordt geconcludeerd dat bij informeren er geen ruimte is voor inbreng en invloed van inwoners en deze trede dus niet onder participatie valt. Er is namelijk geen sprake van tweerichtingsverkeer. Een inwoner mag er vanuit gaan dat de gemeente zijn inwoner informeert over ontwikkelingen.

Het discussiepunt “informeren is geen participatie” is ook besproken in de raadstafel van 3 september 2025. De portefeuillehouder geeft aan dat dit een punt is dat onderzocht kan worden hoe dit wordt ervaren door inwoners in Deventer. De rekenkamer meent dat de meta-analyse ondersteunend hiervoor is.

- *Participatie is geen draagvlakmachine, maar een samenwerkingsproces.* Participatie wordt soms ingezet als instrument om draagvlak te krijgen voor al genomen besluiten. Dit kan leiden tot teleurstelling bij inwoners en wantrouwen richting de gemeente.

Reflectie op participatiebeleid van Deventer: In het geldende participatiebeleid wordt nadrukkelijk gecommuniceerd dat participatie niet als eerste doel heeft om absoluut draagvlak te creëren. Met participatie kom je uiteindelijk tot een weloverwogen en gemotiveerd besluit, waar niet iedereen het eens over hoeft te zijn. De gemeente Deventer is zich bewust dat draagvlak geen doel op zichzelf is. Een knelpunt blijft hoe je de rol van inwoners in een participatieproces helder communiceert naar inwoners? Daarnaast is het ook belangrijk dat niet alleen de beslissing wordt gecommuniceerd, maar ook wat de belangenafweging is geweest.

Recentelijk heeft de rekenkamer een onderzoek meetbaarheid van beleid aangeboden aan de gemeenteraad. Eén van de bevindingen van het onderzoek is dat je helder doelen moet omschrijven, omdat je op basis hiervan kan evalueren. Een suggestie aan de raad is om met het college van B&W in gesprek te gaan over wat, waarop en met wie je gaat evalueren. Evalueer je bijvoorbeeld alle participatieprocessen? Maak je onderscheid tussen overheidsparticipatie/bewonersparticipatie? Hoe bepaal je of deelnemers tevreden zijn en of er voldoende participatie is geweest? De rekenkamer is verheugd om te horen dat in de raadstafel van 3 september de woordvoerders een start hebben gemaakt met dit gesprek.

Vanuit de meta-analyse zijn de volgende basisvoorwaarden geformuleerd voor participatie:

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

Daarnaast benoemen de rekenkamerrapporten enkele succesfactoren voor participatie:

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

Reflectie op participatiebeleid van Deventer: bij de tussenevaluatie van het college van B&W ligt de focus vooral op de inspanningen die er door de ambtelijke organisatie zijn geleverd en niet op hoe inwoners het ervaren. Eén van de aandachtspunten is dat eenduidigheid in de werkwijze noodzakelijk is.

De meta-analyse benoemt wel dat er spanning zit tussen structuur en flexibiliteit. Teveel focus op procedures en beleidskader kan leiden tot verstarring, maar zonder enige structuur ontstaat er onduidelijkheid.

Rol van de raad

In de analyse van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers komen een aantal inzichten naar voren:

- De positie van volksvertegenwoordigers bij participatie is nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Veel raadsleden worstelen daarbij met hun rol. En balanceren tussen hun functie in de representatieve democratie en de opkomende participatieve democratievormen.

Reflectie op participatiebeleid van Deventer: in de tussenevaluatie komt dit ook nadrukkelijk naar voren dat het soms voor raadsleden lastig is wat hun rol is tijdens participatiebijeenkomsten. Belangrijk is dat hierover het gesprek tussen raadsleden wordt gevoerd. Hoe willen we dit invullen? Ben je als raadslid toevoerder of deelnemer? Ben je als raadslid er om te controleren of de participatie goed gaat of om de verschillende belangen/meningen te horen? In de tussenevaluatie worden hier al praktische oplossingen voor geboden.

- 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, en zich niet te mengen in de uitvoering van participatieprocessen. Raadsleden moeten controleren of participatie goed verloopt, maar hebben daarvoor dan weinig handvatten omdat ze op afstand staan van de uitvoering.

Reflectie op participatiebeleid van Deventer: Uit de meta-analyse blijkt dat het belangrijk is om een gesprek te hebben over welke informatie en instrumenten de raad nodig heeft om te bepalen of de participatie voldoende is uitgevoerd. Door dit van tevoren af te stemmen, schept dit duidelijkheid in het proces. Is de participatieparagraaf voldoende? Heb ik als raadslid zicht op de resultaten van de participatie? Hoe weegt het college de verschillende uitkomsten van de participatie tegen elkaar af? Ben ik het eens met deze afweging en wordt hier ook aandacht aan geschonken in het raadsdebat?

Daarnaast geeft het college van B&W zelf ook aan dat het belangrijk is om in een gesprek te gaan over welk bestuursorgaan besluit over of en hoe participatie plaats moet vinden (blz. 7). Welk bestuursorgaan bepaalt bijvoorbeeld de trede op de participatieladder?

- Participatie is een fundament van de democratie, want de overheid is er voor en door burgers. Daarom is het voor raden van groot belang dat de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap goed en passend verloopt. Diverse rekenkamers pleiten voor een actievere rol van raadsleden in het democratisch proces en meer reflectie op het functioneren van de lokale democratie.

Aandachtspunten voor de volksvertegenwoordiging

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

- *Richtlijnen boven blauwdrukken:* Erken dat elk vraagstuk vraagt om een eigen participatieaanpak. Vraag het college niet om een allesomvattend beleidskader, maar om flexibele richtlijnen met ruimte voor situationeel handelen.
- *Transparantie over politieke keuzes:* Wees vervolgens bij elk vraagstuk helder over welke aspecten politiek bespreekbaar zijn en welke kaders al vaststaan, zodat inwoners weten waar hun invloed ligt.

- *Actievere raadsbetrokkenheid in het gehele proces:* beperk als raad en raadslid niet tot de kaderstelling vooraf en controle achteraf. Houdt ook tijdens de participatieprocessen voeling met wat er leeft.
- *Investeren in gemeenschapskracht:* Participatie vereist permanent contact. Stimuleer het college om te investeren in duurzame relaties met de gemeenschap, niet alleen in projectgebonden participatie.
- *Sturen op procedurele rechtvaardigheid:* Beoordeel participatie niet alleen op uitkomsten of opkomstcijfers, maar ook op de ervaren eerlijkheid van het proces door alle betrokkenen.
- *Reflectie op democratische waarden:* Organiseer regelmatig gesprekken (bijvoorbeeld in een raadsconferentie) over de lokale democratie en de balans tussen representatieve en participatieve elementen.

Mocht u hierover meer willen weten, dan verwijzen we u graag naar de meta-analyse. Deze is bijgevoegd aan deze rekenkamerbrief.

Tot slot

We hopen uw raad hiermee te hebben geïnformeerd. En verder te hebben geholpen om (nog) beter om te gaan met participatie. Participatie is fundamenteel voor elke democratische overheid. Het is de basis van een democratie, want de overheid is er voor en door de gemeenschap. Daarom is het van groot belang dat de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap goed en passend verloopt. En dat uw raad daarin een goede productieve rol vervult. Wij hopen dat deze brief en de meta-analyse bijdraagt aan een goed (vervolg)gesprek over participatie.

Bij (technische) vragen over deze brief kunt u zich wenden tot de secretaris van de Rekenkamer Deventer, de heer L.S. Gerritsen (L.gerritsen@deventer.nl).

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
namens de Rekenkamer

Karin van den Berg
Voorzitter Rekenkamer Deventer