REKENKAMER

Gemeente Meppel

Geachte gemeenteraad van Meppel,

De periode rond de verkiezingen is altijd een spannende en waardevolle tijd voor onze lokale democratie. Nieuwe verhoudingen dienen zich aan, er wordt teruggekeken op de afgelopen bestuursperiode en vooruitgekeken naar wat beter kan.
Snel na de verkiezingen start een formatieperiode, waarin opnieuw keuzes worden gemaakt over richting, prioriteiten en samenwerking tussen raad, college en samenleving.

Juist in deze fase komt het thema participatie vaak nadrukkelijk op tafel. Hoe betrekken we inwoners bij de opgaven van Meppel? Hoe zorgen we ervoor dat participatie niet alleen een instrument is, maar een wezenlijk onderdeel van het democratisch proces?

De Rekenkamer Meppel wil met deze brief bijdragen aan dat gesprek. We delen hierin de belangrijkste inzichten uit een landelijke meta-analyse over participatie, waarin 102 rekenkamerrapporten zijn onderzocht.[1] We hopen dat deze inzichten behulpzaam zijn bij de formatiegesprekken en de voorbereiding van het nieuwe bestuursakkoord, en bij het nadenken over de rol van de raad in participatie.

Uiteraard zijn deze inzichten niet alleen waardevol voor de formatieperiode, maar kunnen deze ook uitstekend helpen in de periode na de formatie. Op vele dossiers zal het thema participatie een gespreksonderwerp zijn.

De analyse is deze rekenkamerbrief is uitgevoerd voor de Vereniging van Rekenkamers door Vincent van Stipdonk en Marije van den Berg. Het volledige onderzoeksrapport vindt 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. We vinden het belangrijk om te leren van andere onderzoeken. Dat kan ontzettend behulpzaam zijn. We hoeven immers niet allemaal ‘zelf het wiel uit te vinden’.

[1] In 2022 voerde de Rekenkamer Meppel een onderzoek uit naar Participatie. Dat onderzoek is onderdeel van de analyse.

Wellicht volgen in de komende periode meer zogenoemde ‘meta-rapporten’, waarin we kennis uit meerdere onderzoeken bundelen en vertalen naar de lokale context van Meppel. Daarmee willen wij u als raad ondersteunen bij de voortdurende ontwikkeling van een sterke, open en lerende lokale democratie. Uiteraard zijn wij als Rekenkamer benieuwd wat u van deze meta-analyse vindt. We bieden deze brief u ter informatie aan, maar staan graag open voor feedback. Schroom niet ons te benaderen.

Namens de Rekenkamer Meppel,

Heman Odink, voorzitter
Elise Renkema
Maarten ter Hoeve

Context in Meppel

Zoals hierboven beschreven is deze brief gebaseerd op een verzameling van onderzoeken en dus niet specifiek op de situatie van Meppel. De Rekenkamer is zich er van bewust dat in december 2023 ‘De Leidraad Participatie Meedoen in Meppel’ is vastgesteld in de gemeenteraad. Deze beschrijft hoe de gemeente inwoners, ondernemers en organisaties betrekt bij beleid en uitvoering. Doelstelling bij het beleid in Meppel is dat participatie draagvlak versterkt, lokale kennis benut en beleid verbetert. De aanpak bestaat uit vier stappen: bepalen of participatie nodig is, voorbereiden, uitvoeren en afronden. Er zijn vier niveaus: raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Heldere communicatie, maatwerk en terugkoppeling staan centraal. Ondanks dit prima fundament, hopen we met deze brief de nodige inzichten mee te geven naar een nieuwe bestuursperiode.

Over participatie

De inzichten in deze alinea’s zijn dus gebaseerd op een landelijke meta-analyse van 102 rekenkamerrapporten over participatie. Door de bevindingen uit al deze onderzoeken samen te brengen, ontstaat een breed en rijk beeld van hoe participatie in de praktijk vorm krijgt in gemeenten. Deze inzichten helpen om scherp te krijgen wat participatie precies inhoudt, wat de voorwaarden zijn voor goede samenwerking tussen gemeente en gemeenschap, en welke factoren bijdragen aan succes of juist belemmeringen opleveren.

Wat is participatie (en wat niet)

Uit de meta-analyse bleek dat de essentie van participatie is dat er samenwerking is tussen gemeenschap en gemeente. Een aantal belangrijke bevindingen:

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

Basisvoorwaarden voor participatie

Uit de meta-analyse bleken een aantal basisvoorwaarden essentieel. Sommige van deze voorwaarden zijn op papier vast te leggen, maar voor de meeste basisvoorwaarden geldt dat niet. Het gaat vaak niet om wat je op papier hebt opgeschreven, maar hoe je het in de praktijk met elkaar doet. We komen tot de volgende basisvoorwaarden:

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

Succesfactoren voor participatie

Uit de meta-analyse bleken een aan succesfactoren voor participatie. Ook in deze succesfactoren nemen we u graag mee:

- 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.

Over de rol van de raad

Inzichten over de volksvertegenwoordiging bij participatie

Uit de analyse komt een aantal inzichten aan boden, die we graag delen:

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

We zien dat in Meppel het participatiebeleid eind 2023 is vastgesteld. Dit is recent. We zijn benieuwd hoe bovenstaande aandachtspunten de afgelopen twee jaar in uw gemeente ruimte hebben gekregen.

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.
- In tegenstelling tot de algemene dominante opvatting is actievere raadsbetrokkenheid in het gehele proces behulpzaam: met andere woorden, beperk als raad en raadslid je betrokkenheid niet tot de kaderstelling vooraf en controle achteraf als het om participatie gaat. 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.

Hulpmiddel voor de raad

De vraag is vervolgens uiteraard wat u met deze aandachtspunten kunt doen. Uw raad kan deze aandachtspunten hanteren als checklist voor toekomstige participatietrajecten. Nb: dan is het verstandig dat u ook aan het college duidelijk maakt dat dit punten zijn waar komende tijd de aandacht van de raad naar uitgaat. U kunt de aandachtspunten ook gebruiken om deze naast het huidige participatiebeleid te leggen om bezien waar de verbeteringen liggen, dan wel als evaluatie te gebruiken.

Hierbij is het goed om te beseffen dat u als 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.

Tot slot

We hopen uw raad hiermee te hebben geïnformeerd en geïnspireerd. 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 kan vervullen. We hopen dat deze brief daaraan een bijdrage levert. Voor een diepere analyses van de verschillende rekenkameronderzoeken verwijzen we u graag naar de bijlage.

Bijlage: *Veel gedaan, genoeg te doen* - Metadossier en meta-analyse van 102 rekenkameronderzoeken naar participatie