Rekenkamer Zwolle

Als Rekenkamer brengen wij een aantal keer per jaar onderzoek van andere Rekenkamers onder uw aandacht dat mogelijk interessant is voor de gemeente Zwolle en haar raadsleden. Dit doen wij in de vorm van een inspiratiebrief. Hierin vatten we de belangrijke conclusies samen en gaan we in op de relevantie voor Zwolle.

Inspiratiebrief Inwonerparticipatie | Juni 2025

Samenvatting

De Vereniging van Rekenkamers heeft de inzichten uit 102 rekenkamerrapporten samengebracht in een meta-analyse over participatie.
De conclusies en aanbevelingen uit de meta-analyse participatie kunnen relevant zijn bij de beoordeling van het Zwolse participatiebeleid en de nieuw op te stellen Participatieverordening voor de gemeente Zwolle.

Metadossier Participatie

Rapport
Vereniging van Rekenkamers - Veel gedaan, genoeg te doen. Metadossier en meta-analyse van 102 rekenkameronderzoeken naar participatie.

Achtergrond
De Vereniging van Rekenkamers brengt in meta-analyses de inzichten uit rekenkamerrapporten over een bepaald thema samen. In dit kader is ook een meta-analyse van 102 rekenkamerrapporten over participatie die tussen 2009 en 2024 verschenen vormgegeven.

Centrale vraag
Wat zeggen de rekenkamerrapporten over participatie? Hoe onderzoeken rekenkamers dit onderwerp?

Belangrijkste conclusies
- Participatie is een containerbegrip, zonder scherp afgebakende betekenis.
- Informeren is geen participatie. De lijn in de rekenkamerrapporten is dat participatie tweerichtingsverkeer is met ruimte voor daadwerkelijke inbreng en invloed van inwoners.
- Participatie is geen draagvlakmachine, maar een samenwerkingsproces. Participatie als instrument voor draagvlak (voor al genomen besluiten) kan tot teleurstelling en wantrouwen leiden.
- Participatie moet in de praktijk vorm krijgen, niet alleen op papier. Te veel focus op procedures en beleidskaders [rondom participatie] kan leiden tot verstarring.

Relevante aanbevelingen gemeenteraden
- Elk vraagstuk vraagt om een eigen participatieaanpak. Vraag het college niet om een allesomvattend beleidskader, maar om flexibele richtlijnen met ruimte voor situationeel handelen.
- Wees bij elk vraagstuk helder over welke aspecten politiek bespreekbaar zijn en welke kaders al vaststaan, zodat inwoners weten waar hun invloed ligt.

- Houdt als raad en raadslid ook tijdens de participatieprocessen voeling met wat er leeft. Beperk dit niet tot kaderstelling vooraf en controle achteraf.
- Participatie vereist permanent contact. Stimuleer het college om te investeren in duurzame relaties met de gemeenschap, niet alleen in projectgebonden participatie.
- Beoordeel participatie niet alleen op uitkomsten of opkomstcijfers, maar ook de ervaren eerlijkheid van het proces door betrokkenen (procedurele rechtvaardigheid).
- Organiseer regelmatig gesprekken over de lokale democratie en de balans tussen representatieve en participatieve elementen.

Relevantie voor Zwolle

Met het aannemen van het initiatiefvoorstel Experimenten met nieuwe vormen van lokale democratie heeft de raad het college opdracht gegeven een e-tool of digitaal platform te ontwikkelen en is besloten een burgerberaad in Zwolle te organiseren. Doel hiervan was onder andere om mensen meer invloed te geven op de besluiten die de gemeenteraad neemt.[1] Uit het coalitieakkoord van mei 2022 Samen voor een waarde(n)volle toekomst volgt dat het college samen met de raad en de stad een nieuwe aanpak voor inwonerparticipatie ontwikkelt. Raad en college zetten dus in op het betrekken van inwoners en participatie.

Mei 2023 heeft de Zwolse raad de nieuwe aanpak voor inwonerparticipatie vastgesteld: de Zwolse Participatieaanpak Hanza!. Vóór het vaststellen van Hanza! had de gemeente Zwolle alleen de beschikking over een Inspraakverordening (2011).
Hanza! is de leidraad voor de samenwerking tussen gemeente(bestuur), organisaties en bewoners bij nieuwe ontwikkelingen in Zwolle. Het is het leidend principe voor projecten waar de gemeente initiatiefnemer is, als ook voor initiatieven waarbij externen aan de lat staan. Hanza! bestaat uit een set algemene spelregels:
- De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor zorgvuldige participatie
- De initiatiefnemer zorgt dat alle Zwollenaren kunnen meedoen
- Er wordt gebruik gemaakt van de kennis en contacten in Zwolle
- Het streven is dat iedereen zich aan het einde van het proces serieus genomen voelt

In de Tussenrapportage Hanza! staat beschreven dat Hanza! een handig hulpmiddel is wat bijdraagt aan bewustere keuzes, een beter uitgelijnd proces, een duidelijke participatievraag, verrijking van plannen/projecten, inzicht in rollen/verantwoordelijkheden, heldere spelregels en steviger verwachtingsmanagement.
Uit de Tussenrapportage komt ook naar voren dat de Participatieverordening nog niet is aangeboden aan de raad. Na de zomer van 2025 gaat het college graag met de raad in gesprek over de te maken keuzes. Ook wordt een participatieproces ingericht om met inwoners, belangengroepen en andere stakeholders in gesprek te gaan over hun behoeften en verwachtingen van de te maken keuzes. Wel staat vast dat Hanza! het uitgangspunt is voor de Participatieverordening. Ook schrijft het college in de Tussenrapportage:

> “Bovendien biedt Hanza! de gemeenteraad de mogelijkheid alle inzichten en belangen boven tafel te krijgen en op basis daarvan nog betere besluiten te nemen.”

De Rekenkamer verwacht dat de informatie uit de meta-analyse waardevolle inzichten biedt die relevant kunnen zijn voor de nog vast te stellen Participatieverordening en de beoordeling en evaluatie van het eigen participatiebeleid.

[1] De Rekenkamer is voornemens om een evaluatie naar het burgerberaad uit te voeren. De raad wordt hier nader over geïnformeerd.