

Rekenkamerbrief Burgerparticipatie

De landelijke meta-analyse in de Leidse situatie



Rekenkamerbrief Burgerparticipatie

De landelijke meta-analyse in de Leidse situatie

Hierbij bieden wij u de rekenkamerbrief Burgerparticipatie aan. In deze brief hebben wij de bevindingen zoals deze zijn opgenomen in de meta-analyse Participatie van de Vereniging van Rekenkamers (VvR) vertaald naar de Leidse situatie.

Uit artikel 182 van de Gemeentewet volgt dat de Rekenkamer zowel gevraagd als ongevraagd een onderzoek kan instellen. Dat laatste heeft de Rekenkamer in dit geval gedaan.

In meta-analyses brengt de VvR de inzichten uit rekenkamerrapporten over een bepaald thema samen. Hiermee helpt de VvR rekenkamers bij het vormgeven van toekomstig onderzoek. Dit is de meta-analyse van 102 rekenkamerrapporten over participatie.

Het metadossier met de rekenkamerrapporten vindt u hier: <https://www.rekenkamers.nl/metadossier-en-meta-analyse-participatie/>.

Rekenkamerbrief

Retouradres: Stadhuisplein 1, 2300 PC Leiden

Gemeenteraad van Leiden
In afschrift aan:
College van B&W
De gemeentesecretaris

Stadshuis Leiden
Stadhuisplein 1
2300 PC Leiden

Telefoon: 06 - 43 48 67 20
E-Mail: rekenkamer@leiden.nl

Datum: 23 februari 2026

Contactpersoon: Esther Loozen

Kenmerk:

Onderwerp: Rekenkamerbrief Burgerparticipatie, de landelijke meta-analyse in de Leidse situatie

Beste leden van de raad,

Het college heeft u op 27 januari jl. de evaluatie van de Handreiking samenwerken in de stad aangeboden. Met deze rekenkamerbrief willen wij u aanvullend informeren over de inzichten uit een landelijke analyse van burgerparticipatie en de samenwerking van overheid en samenleving die relevant kunnen zijn voor Leiden.

De landelijke analyse is in opdracht van de Vereniging van Rekenkamers. Daarom analyseerden Vincent van Stipdonk en Marije van den Berg (tevens vice-voorzitter van uw Rekenkamer) vorig jaar 102 rekenkamerrapporten over burgerparticipatie en samenwerking met inwoners. Dat rapport is te vinden op www.rekenkamers.nl/metadossier-en-meta-analyse-participatie.

Het is een fors rapport; in deze rekenkamerbrief vatten we daarom de inzichten over participatie samen die uit al deze onderzoeken naar voren komen: welk beeld over wat participatie is kunnen we halen uit meer dan 100 rapporten, wat zijn belangrijke basis- en succesfactoren, en wat zien we daarvan terug in de Leidse beleidslijn? Het onderzoek gaat ook in op de rol van de raad bij participatie.

Wellicht kunt u de inzichten meenemen bij het beoordelen van de evaluatie en bij het verder vormgeven van de manier waarop de gemeente Leiden samenwerkt met de stad, en uw rol als raad daarbij.

Wat zeggen 102 rapporten over participatie?

Wat is participatie (en wat niet)

De grote lijn in de rekenkamerrapporten is dat de essentie van participatie is dat er samenwerking is tussen gemeenschap en gemeente. De 102 rekenkamerrapporten leveren daarvoor allerlei termen op: burgerparticipatie, bewonersparticipatie, co-creatie, overheidsparticipatie, doe-democratie, meervoudige democratie... Die breedte is prima, omdat de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap in de praktijk elke keer andere vormen aanneemt. Ook de Leidse Handreiking erkent dit door te spreken over 'samenwerken in de stad', een bewuste keuze voor een brede benadering.

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. De Leidse beleidsregels participatie sluiten hierop aan: het gaat minimaal om 'raadplegen'.

Participatie is geen draagvlakmachine, maar een samenwerkingsproces

De rapporten stellen: 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. De Leidse Handreiking formuleert het treffend: "Deze handreiking heeft niet als doel dat alle partijen het altijd met elkaar eens worden of dat er voor ieder plan draagvlak is. (...) Maar het draagt wel bij aan een duidelijk, open en transparant proces."

Basisvoorwaarden voor participatie

De Leidse evaluatie stelt dat het over het algemeen vaak goed gaat, maar ook dat in elk geval 'tijd' en 'inclusiviteit' aandacht verdienen. Die aspecten horen bij de wat het onderzoek de 'basisvoorwaarden' noemt. Basisvoorwaarden: als je die niet doet, gaat het hoe dan ook niet goed. Op zijn minst moet er sprake zijn van:

- De bereidheid om echt samen te werken; de gemeenschap oefent invloed uit over zaken die voor inwoners relevant zijn.
- Tijdige betrokkenheid: in contact zijn als er nog iets te kiezen valt.
- Transparante en eerlijke communicatie over de kaders, speelruimte en verwachtingen.
- Inclusiviteit en toegankelijkheid (diversiteit in deelnemers, 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.

De Leidse evaluatie schrijft over tijd: "Er moet meer tijd zijn voor zorgvuldige participatieprocessen" en over inclusiviteit: "Niet alle belangen worden gehoord, nog niet alle bewoners/ondernemers worden op maat betrokken. Dit gaat ook over het 'stille midden'." Hier ontbreekt het Leiden aan de minimale basis voor participatie.

Succesfactoren voor participatie

Naast de basisfactoren vat het onderzoek ook samen wat uit de 102 rapporten naar voren komt als succesfactoren. Factoren waarvoor geldt: hoe meer je daarvan hebt, hoe beter het gaat.

De volgende factoren spelen mee om van participatie een succes te maken:

- Actief luisteren en openstaan voor alle geluiden, ook kritische.
- Werken vanuit de context van inwoners in plaats van de bestuurlijke context.
- Durven loslaten en ruimte geven aan initiatieven uit de samenleving.
- Een cultuur van leren en experimenteren. Dit betreft de participatieprocessen (is er daarbinnen ruimte voor experimenteren en leren) maar ook de beleidsmatige inhoud (is het mogelijk om naar aanleiding van wat inwoners ervaren of inbrengen, je standpunt/beleid als gemeente aan te passen).
- Een duidelijk aanspreekpunt voor initiatiefnemers.
- Evenwichtige afweging tussen verschillende belangen en het algemeen belang.
- Niet alleen goede voorbereiding in plannen van aanpak, maar vooral aandacht voor de praktijk van de uitvoering.

De collegebrief beschrijft een aantal goede voorbeelden: het burgerberaad energietransitie, het gebruikerspanel bij Leiden Centraal, de wijkwandelingen bij duurzame wijkvernieuwingen. U zou kunnen overwegen bij de beoordeling van de evaluatie te kijken in hoeverre die goede ervaringen komen door deze factoren.

De organisatie moet toegerust en uitgerust zijn.

De Leidse evaluatie constateert dat de kwaliteit van participatieprocessen nog sterk persoonsafhankelijk is. Dat is geen uniek Leids probleem: uit de meta-analyse blijkt dat dit een terugkerend knelpunt is in gemeenten. Succesvolle participatie vraagt om een organisatie met een gedeelde werkwijze, toegeruste ambtenaren, voldoende tijd, en participatie-experts die tijdig aan tafel komen. Leiden heeft hier stappen gezet: er zijn participatie-adviseurs, er is een toolkit ontwikkeld, en er zijn Factor P-sessies voor medewerkers. De evaluatie noemt dit als verbetering: "Sinds de Handreiking en de participatie-adviseurs is er verbetering." Tegelijkertijd signaleert de evaluatie dat het nog niet overal in de organisatie even goed gaat en dat er "meer ondersteuning bij de ontmoeting en de dialoog" nodig is.

De meta-analyse wijst daarnaast op het belang van de interne overtuigingen om te kunnen aanvullen in plaats van regisseren en om de inbreng van inwoners als uitgangspunt te kunnen nemen bij het handelen. Diverse rekenkamers spreken over de spanning tussen de expertrol van ambtenaren en het ruimte geven aan burgerinbreng. De Leidse evaluatie raakt hieraan met de observatie dat "systeem- en leefwereld maakt dat we elkaar niet altijd vinden." Ook wordt geconstateerd dat er "niet voldoende integraal wordt gewerkt" – precies wat de meta-analyse aanwijst als voorwaarde voor succesvolle participatie: ontschot en vanuit de gemeenschap werken, niet vanuit de kokers van de organisatie.

Tot slot benadrukt de meta-analyse dat participatie niet alleen een taak is van 'participatieambtenaren', maar ingebed moet zijn in alle facetten van de organisatie. De evaluatie onderschrijft dit: participatie concurreert nu met andere ambities en krijgt niet altijd de tijd die nodig is. De aanbeveling om "ambtenaren de tijd te geven om processen goed in te richten" is dan ook cruciaal. Goed participeren vraagt niet alleen om beleid en handreikingen, maar om een organisatie die er de ruimte, tijd en de cultuur voor heeft.

Wat kunnen we zeggen over de rol van de raad?

In Leiden is in 2021 door Platform 31 geconstateerd dat participatie meer rust en meer luwte moest krijgen. Die aanbeveling is ter harte genomen: de evaluatie concludeert dat er meer ontspanning in debat en reductie van participatiestress is bereikt. Maar hoe zit het met de rol van de raad zelf?

Uit de meta-analyse klinkt het pleit voor een actievere rol van raadsleden in het democratisch proces en meer reflectie op het functioneren van de lokale democratie. Daarbij is het zaak, zo stelt de meta-analyse, dat de dominante opvatting verandert. Die is nu toch vaak: raadsleden moeten zich 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. Die moeten nog ontwikkeld worden.

De Leidse Handreiking en beleidsregels bieden de ruimte om dit te doen. Daarvoor doet de college-evaluatie een eerste suggestie: leg bij impactvolle trajecten ook het participatieplan aan de raad voorleggen. De meta-analyse biedt nog een aantal andere mogelijkheden waarmee de raad zijn rol bij participatie (verder) kan versterken.

1. Richtlijnen boven blauwdrukken

Erken dat elk vraagstuk vraagt om een eigen participatieaanpak. Vraag het college dan ook niet om een allesomvattend beleidskader, maar om flexibele richtlijnen met ruimte voor situationeel handelen. De Handreiking biedt hiervoor een goede basis.

2. Transparantie over politieke keuzes

Wees bij elk vraagstuk helder over welke aspecten politiek bespreekbaar zijn en welke kaders al vaststaan, zodat inwoners weten waar hun invloed ligt. De evaluatie beveelt aan: "Leg meer de dilemma's op tafel. Maak de stad deelgenoot van het vraagstuk en de beperkte ruimte voor participatie vanwege al eerder vastgelegde kaders." Dit vraagt ook meer open processen in de gemeenteraad zelf.

3. Sturen op procedurele rechtvaardigheid

Beoordeel participatie niet alleen op uitkomsten of opkomstcijfers, maar ook op de ervaren eerlijkheid van het proces door alle betrokkenen. Leiden Centraal scoorde een 8,2 op ervaren kwaliteit – een mooi voorbeeld van aandacht voor proceservaring. Hier zou uw raad samen met bewoners en de organisatie dieper in kunnen duiken: wat maakte dat de ervaren kwaliteit hier zo hoog was, en wat betekent dat voor andere trajecten en projecten en voor participatie in de fase van beheer?

4. Reflectie op democratische waarde

Organiseer zo nu en dan gesprekken (bijvoorbeeld in een raadsconferentie) over de lokale democratie en de balans tussen representatieve en participatieve elementen. Ook de ervaringen met het burgerberaad energietransitie bieden hiervoor mogelijke gespreksstof.

5. Investeren in gemeenschapskracht

Participatie vereist permanent contact. Stimuleer het college om te investeren in duurzame relaties met de gemeenschap, niet alleen in projectgebonden participatie. De collegebrief beschrijft de verbeterde relatie met wijkverenigingen en de opbouw van netwerken. De evaluatie constateert dat dit vruchten afwerpt, maar dat de binnenstad nog het meest betrokken wordt. Hier is een wereld te winnen.

Hoe nu verder?

We hopen dat uw raad deze aandachtspunten kan benutten bij het toezien en bijsturen op toekomstige participatietrajecten. Ons onderzoek naar het leefbaarheidsbudget Transvaal dat binnenkort naar uw raad wordt verzonden, zal ook hiervoor aanbevelingen bevatten.

Wij raden u aan het college duidelijk te maken wat de punten zijn waar de komende tijd de aandacht van de raad naar uitgaat, en waarop u voorstellen verwacht. Wij raden u aan daarbij vooral aandacht te besteden aan de manier waarop de organisatie zichzelf toerust en uitrust om beter te kunnen samenwerken met de stad.

De evaluatie concludeert dat Leiden op weg is en dat er meer ontspanning is gekomen in het debat over participatie. Dat is winst. Tegelijkertijd vraagt goed participeren om blijvende investering – van college, raad, ambtenaren én inwoners.

Als u over deze brief vragen of opmerkingen heeft, dan horen we dat graag. U kunt hierover contact opnemen met de secretaris van de Rekenkamer, Esther Loozen. Zij is bereikbaar via telefoonnummer 06 - 43 48 67 20 en rekenkamer@leiden.nl.

Met vriendelijke groet,

Namens de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp,



Hans van Egdom, voorzitter