

4 x rijker rekenkameronderzoek naar participatie

Hieronder staan vier voorstellen voor lokaal rekenkameronderzoek naar participatie. De voorstellen komen voort uit de meta-analyse van 102 rekenkamerrapporten over participatie.¹ Je kunt de voorstellen indikken, uitbreiden, combineren of gebruiken ter inspiratie.

In deze voorstellen verrijken we de onderzoeksaanpak: ze starten bij de praktijk in plaats van bij beleid, ze gebruiken innovatieve onderzoeksmethoden met actieve inwonerbetrokkenheid of ze adresseren expliciet lacunes uit eerder rekenkameronderzoek. Of allemaal tegelijk. En ze besteden expliciet aandacht aan de rol van de raad en aan de spanningen tussen gemeente en gemeenschap.

Als lokale rekenkamer kunnen we hiermee onze meerwaarde voor de lokale democratie vergroten. Als controleur én als hulptroep die kennis ontwikkelt die bruikbaar is in de gemeentelijke praktijk.

Inleiding: een rijkere kijk op goede participatie

Uit de 102 onderzochte rekenkamerrapporten kwam een (soms impliciete) norm naar voren over wat 'goede participatie' is. Een norm die uitgaat van het gemeentelijke perspectief en zich vooral richt op aspecten als heldere kaders, duidelijke rollen, transparantie, informatievoorziening en monitoring.

En daarmee komen heel veel rekenkamers - elk afzonderlijk - tot sterk vergelijkbare aanbevelingen, zo bleek uit de meta-analyse. Aanbevelingen over explicietere beleidsdoelen, rolverdeling en informatievoorziening raad-college, integraal werken, verwachtingenmanagement en monitoren en leren. Aanbevelingen die in feite al vooraf bekend hadden kunnen zijn en waarvoor waarschijnlijk geen (nieuw/groot) onderzoek nodig was.

Op basis van de lessen uit die 102 rapporten kunnen we nu een vervolgstap zetten met onderzoek naar participatie. Met een breder perspectief op 'goede participatie': minder vanuit een voornamelijk procedureel-bestuurlijke norm en meer vanuit een relationele, praktijkgerichte en democratisch geïnspireerde visie.

Dat vraagt om een rijkere 'norm', die ook de volgende aspecten omvat:

- Eigenaarschap en zeggenschap bij de gemeenschap als cruciale waarden voor succesvolle participatie
- Aandacht voor de tijdsinvesteringen en energie van alle betrokkenen, niet alleen de formele processen
- Erkenning van de aanwezige krachten in de gemeenschap als startpunt, in plaats van gemeentelijke beleidsdoelen
- Waardering voor constructieve conflicten en spanningen als onvermijdelijk en potentieel waardevolle elementen

¹ De meta-analyse vind je hier: <https://www.rekenkamers.nl/metadossier-en-meta-analyse-participatie/>

- De gemeenteraad niet alleen als kadersteller en controleur op afstand, maar als actieve schakel tussen gemeente en samenleving
- Procedurele rechtvaardigheid als expliciet criterium: niet alleen of participatie 'volgens het boekje' verloopt, maar ook of betrokkenen het proces als eerlijk ervaren

Met deze aanvullingen verbreden we het perspectief op participatie. En daarmee vergroten we als rekenkamer de relevantie van ons onderzoek, doordat we aansluiten bij de actuele uitdagingen waarmee raden en gemeenschappen worstelen, in plaats van (enkel of vooral) te toetsen aan formele kaders van de gemeente.

Vier varianten

Vanuit dit brede perspectief zijn heel veel goede onderzoeksaanpakken en -vragen te ontwikkelen. Hieronder schetsen we vier varianten, te gebruiken als basismateriaal voor een rijker rekenkameronderzoek naar participatie in (en met) jouw gemeente.

1. Van burgerinitiatieven naar gemeenschapsontwikkeling
2. Tijdsbesteding in participatieprocessen
3. Vindplaatsen van maatschappelijke energie
4. Kritieke momenten onder de loep

1. Van burgerinitiatieven naar gemeenschapsontwikkeling: *eigenaarschap en zeggenschap*

Startperspectief

Dit onderzoek vertrekt vanuit de lokale gemeenschap in plaats van het gemeentehuis. We beginnen bij succesvolle burgerinitiatieven in onze eigen wijken en dorpen, en werken van daaruit terug naar de gemeentelijke ondersteuning.

Mogelijke onderzoeksvragen

- Welke verschuiving in eigenaarschap en zeggenschap vindt plaats bij succesvolle burgerinitiatieven in onze gemeente?
- Wat maakt dat burgers in onze gemeente zich eigenaar (blijven) voelen van hun initiatief?
- Hoe dragen bestaande structuren van gemeenschapsopbouw bij aan succesvolle participatie?
- Welke rol speelt onze gemeentelijke organisatie hierbij en hoe kan deze verbeterd worden?
- Hoe kan de gemeenteraad initiatieven stimuleren zonder ze 'over te nemen' of te politiseren?
- Welke spanningen ontstaan tussen initiatiefnemers en gemeente en hoe worden deze productief gemaakt?

Mogelijke onderzoeksmethodes

- Narratief onderzoek: diepte-interviews met lokale initiatiefnemers uit verschillende wijken.
- Participerende observatie: rekenkamerleden/onderzoekers volgen actief 3-4 lopende burgerinitiatieven in de gemeente.

- Co-creatieve evaluatie: gemengde beoordelingsgroepen van lokale burgers, ambtenaren en raadsleden.
- Lokale *citizen science*: inwoners als mede-onderzoekers die data verzamelen in hun eigen buurt.
- Onderzoeksjournalistiek: een onderzoeksjournalist schrijft een artikel of reportage over een participatieproces of buurt.

Wat is er anders/vernieuwend in deze aanpak?

- Start bij de uitkomst (geslaagde lokale initiatieven) en redeneert terug.
- Betrekt burgers uit onze eigen gemeente actief als mede-onderzoekers.
- Onderzoekt de procedurele rechtvaardigheid in eigen participatieprocessen.
- Evalueert de concrete uitvoeringspraktijk.

Mogelijk eindproduct

Een praktische handreiking met concrete succesfactoren voor eigenaarschap in lokale burgerinitiatieven, met aandacht voor zowel gemeenschapsfactoren als ambtelijke en bestuurlijke randvoorwaarden in onze gemeente.

2. Tijdsbesteding in participatieprocessen: *waar gaat de energie naartoe?*

Startperspectief

Dit onderzoek neemt de tijdsbesteding als uitgangspunt en onderzoekt daarmee wat er écht gebeurt in participatieprocessen: waar besteden mensen hun tijd aan, en leidt dit tot waardevolle resultaten?

Mogelijke onderzoeksvragen

- Hoe is de balans tussen interne afstemming versus daadwerkelijke interactie met bewoners in onze participatieprocessen?
- Welke activiteiten in participatieprocessen ervaren betrokkenen als waardevol en welke als tijdverspilling?
- Waar zitten de grootste tijdslekken in onze lokale participatieprocessen?
- Hoe ervaren burgers en ambtenaren de tijdsinvestering in participatietrajecten?
- Op welke manier kunnen raadsleden hun tijd waardevol inzetten bij processen? Wat vinden ze zelf, wat vinden anderen?
- Hoe beïnvloeden vooroordelen en verwachtingen over en weer de tijdsinvestering in (aspecten van) participatietrajecten?

Mogelijke onderzoeksmethodes

- Kwalitatieve interviews met ambtenaren, raadsleden en actieve burgers over hun ervaren tijdsbesteding.
- Observatie van vergaderingen en bijeenkomsten: verhouding tussen voorbereiding, proces en nazorg.
- Schaduwonderzoek: onderzoekers volgen enkele sleutelfiguren in de gemeente gedurende enkele cruciale dagen.

- *Process mapping*: in kaart brengen van stappen, wachttijden en beslismomenten in participatieprocessen.
- Reflectieve sessies met alle betrokkenen om resultaten te bespreken en verbeterpunten te identificeren.

Wat is er anders/vernieuwend in deze aanpak?

- Richt zich op de feitelijke tijdsbesteding in plaats van op beleid of percepties.
- Onderzoekt zowel de gemeentekant als de inwonerskant van tijdsbesteding.
- Maakt inzichtelijk waar energie ontstaat en waar het weglekt (bijv. in procedures en overleg).
- Geeft concrete aanknopingspunten voor efficiëntere en effectievere participatieprocessen.
- Brengt onderliggende spanningen en wederzijdse percepties tussen gemeente en gemeenschap in kaart.

Mogelijk eindproduct

Een visuele en inhoudelijke analyse van tijdsbesteding in participatieprocessen, met aanbevelingen voor het wegnemen van "tijdvreters" en het versterken van waardevolle interactiemomenten, inclusief een tijdsbewust stappenplan voor toekomstige participatietrajecten.

3. Vindplaatsen van maatschappelijke energie: een ABCD-benadering van participatie

Startperspectief

Dit onderzoek vertrekt vanuit Asset-Based Community Development (ABCD)² en richt zich op het identificeren en benutten van aanwezige krachten, talenten en energie in de lokale gemeenschap in plaats van het focussen op problemen en tekortkomingen.

Mogelijke onderzoeksvragen

- Waar zit de maatschappelijke energie in onze gemeente, en hoe sluiten raad, college en organisatie daarop aan?
- Welke capaciteiten, talenten en middelen in de lokale gemeenschap worden momenteel niet (h)erkend of benut?
- En hoe zit dat met onbenutte capaciteiten, talenten en middelen van ambtenaren?
- Hoe kan de gemeente beter aansluiten bij bestaande netwerken en initiatieven? En waar zitten ze dat (onbedoeld) in de weg?
- Wat zijn de verschillen tussen wijken in onze gemeente qua gemeenschapskracht en hoe kan de gemeente hierop inspelen?
- Hoe kunnen raadsleden effectief schakelen tussen hun rol als volksvertegenwoordiger en hun positie binnen het gemeentelijk systeem?
- Waar ontstaan onvruchtbare conflicten tussen gemeente en gemeenschap, en hoe kunnen deze omgebogen worden naar constructieve samenwerking?

² <https://www.isabewoners.nl/buurtbewoners-verbinden/ontwikkel-de-buurt-met-asset-based-community-development/>

Mogelijke onderzoeksmethodes

- *Asset mapping*: systematisch in kaart brengen van lokale assets (verenigingen, informele netwerken, talenten, fysieke plekken).
- Waarderend onderzoeken: onderzoek naar wat werkt en wat energie geeft in de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap.
- *Learning histories*: gezamenlijk optekenen van succesvolle samenwerkingsverhalen tussen gemeente en gemeenschap.
- Sociale netwerkanalyse: in kaart brengen van connecties tussen formele en informele netwerken in de gemeente.
- Actieonderzoek: ambtenaren zijn in de gemeenschap aan de slag met vraagstukken van bewoners, de rekenkamer kijkt mee en onderzoekt wat dat oplevert en hoe je daar meer van krijgt.
- Dialoogsessies tussen raadsleden en gemeenschapsinitiatieven over wederzijdse beeldvorming en verwachtingen.

Wat is er anders/vernieuwend in deze aanpak?

- Vertrekt vanuit een krachtperspectief in plaats van een probleemperspectief.
- Maakt ook informele netwerken en 'onzichtbare' participatie zichtbaar.
- Verbindt formele participatie met alledaagse gemeenschapsactiviteiten.
- Brengt de verschillen tussen wijken in kaart vanuit een positieve benadering.
- Adresseert expliciet de vooroordelen en communicatiekloven maar ook de overeenkomsten tussen gemeente en gemeenschap.

Mogelijke eindproduct

Een lokale 'energiekaart' die *assets* en krachten in de gemeenschap zichtbaar maakt, gekoppeld aan praktische handvatten voor de gemeente om beter aan te sluiten bij deze energie, met specifieke aandacht voor verschillende wijken en doelgroepen. Tijdens het actieonderzoek verandert er vaak ook direct iets ten goede (en soms helaas niet, en dan is dat ook een opbrengst van het onderzoek).

4. Kritieke momenten onder de loep: *van struikelen naar goed samenspel*

Startperspectief

Dit onderzoek vertrekt vanuit de tien kritieke momenten die dr. Nanke Verloo identificeerde in haar essay "Struikelen over participatie, Kritieke momenten voor betere burgerparticipatie" (2023). Verloo is senior onderzoeker Stedelijke Politiek en Planologie aan de Universiteit van Amsterdam en zij beschrijft tien momenten waarop er iets gebeurt waardoor de relatie tussen bewoners, gemeenten en andere partijen tijdens het participatieproces fundamenteel verandert. Momenten die het proces kunnen maken of breken.

De tien kritieke momenten bij burgerparticipatie

1. *De besluitvorming over het instrument 'participatie'* - Is participatie wel het juiste middel voor dit vraagstuk?

2. *Aandacht voor lokale geschiedenis en relaties* - Erkenning van eerdere ervaringen, emoties en menselijk contact
3. *Besluitvorming over de politieke agenda* - Transparantie over politieke keuzes die het kader vormen
4. *Voorbereidingen voor inrichting participatieproces* - Duidelijke kaders en afspraken over mate van invloed
5. *Mogelijkheid voor terugkoppeling naar opdrachtgever* - Ruimte om de opdracht terug te geven of bij te stellen
6. *Tijdens sessies: aandacht voor inhoud i.p.v. vorm* - Geen 'bezigheidstherapie' maar echte inhoudelijke gesprekken
7. *Tussen sessies: informatievoorziening en terugkoppeling* - Communicatie over wat er met inbreng gebeurt
8. *Plan- en beleidsvorming: vertaling participatie naar plannen* - De 'black box' waarin participatie-uitkomsten worden verwerkt
9. *Besluitvorming: de rol van de gemeenteraad* - De raad als hoeder van democratische waarden
10. *Achteraf in twijfel trekken van representativiteit* - Het delegitimeren van kritische bewoners

We onderzoeken hoe deze kritieke momenten zich manifesteren in onze lokale praktijk.

Mogelijke onderzoeksvragen

- Hoe worden deze kritieke momenten in participatieprocessen in onze gemeente ervaren door alle betrokkenen? En hoe beïnvloedt dat het vertrouwen tussen gemeente en gemeenschap?
- Welke ongeschreven regels en verwachtingen spelen een rol bij de interactie?
- Hoe gaan ambtenaren, bestuurders en raadsleden om met de spanningen die ontstaan tijdens deze kritieke momenten?
- Welke kansen voor verbetering van de relatie tussen gemeente en gemeenschap worden gemist tijdens deze momenten?
- Wat kan bijdragen aan het beter herkennen en benutten van deze kritieke momenten?

Mogelijke onderzoeksmethodes

- Multi-perspectief reconstructie: interviews met alle betrokkenen (bewoners, ambtenaren, bestuurders, raadsleden) over dezelfde participatiemomenten.
- Etnografische observatie: onderzoekers observeren participatieprocessen 'in het wild' met focus op de kritieke momenten.
- Reflectieve gesprekken: gezamenlijke terugblik-sessies waarin verschillende perspectieven op dezelfde momenten worden gedeeld.
- *Storytelling*: kritieke momenten worden als verhalen opgetekend en geanalyseerd
- Actieonderzoek: tijdens lopende participatieprocessen kritieke momenten herkennen en interventies voorstellen.

Wat is er anders/vernieuwend in deze aanpak?

- Richt zich op de relatiekwaliteit en niet alleen op de procedurele kwaliteit van participatie.
- Maakt expliciet wat vaak impliciet blijft in de interactie tussen gemeente en gemeenschap.
- Benadert participatie als ontmoetingen tussen mensen en niet alleen als een procedure.
- Ziet de spanning tussen verschillende perspectieven als een kans voor verbetering.

- Erkent het belang van emoties, verwachtingen en eerdere ervaringen in participatieprocessen.

Mogelijk eindproduct

Een praktische gids voor ambtenaren, raadsleden en bestuurders over het herkennen van en constructief omgaan met kritieke momenten in participatieprocessen. De gids bevat concrete voorbeelden uit de lokale praktijk, reflectievragen en handelingsperspectieven. De resultaten kunnen tevens worden gebruikt voor training en reflectie binnen de gemeentelijke organisatie om participatieprofessionals beter toe te rusten voor hun rol in de ontmoeting tussen systeem en leefwereld.

Tot slot

Uiteraard zijn dit ‘maar’ een paar mogelijke invalshoeken en aanpakken. Deel het vooral met de Vereniging van Rekenkamers als je in jouw rekenkamer weer iets heel anders hebt gedaan dat werkte. En vergeet niet je rapport te uploaden in de bibliotheek van de Vereniging van Rekenkamers.

Marije van den Berg en Vincent van Stipdonk, april 2025