

Onderzoeksopzet: 'Participatie in de gemeente Steenbergen'

Inhoudsopgave

1. Aanleiding	2
1.1. Probleemanalyse	3
2. Doel- en vraagstelling	4
2.1 Doelstelling	4
2.2 Vraagstelling	4
2.2.1 Deelvragen	4
2.3 Afbakening	4
3. Formulering beleidstheorie	5
3.1 Conceptuele modellen	6
4. Operationalisering	8
5. Normen	9
6. Keuze type onderzoek	9
7. Selectie van de onderzoeksobjecten	9
8. Gegevensverzameling en -verwerking	10
9. Oordeel over uitbesteden van het onderzoek	10
10. Conceptbegroting, tijdsduur en opleveren eindrapport	10
Lijst van Tabellen en Figuren	12
Gebruikte bronnen	12

1. Aanleiding

Het opstellen van een jaarlijks onderzoeksprogramma door de rekenkamercommissie Steenbergen (voortaan te noemen: RKC), gebeurt aan de hand van de 'Nota van werkwijze van de Rekenkamercommissie Steenbergen'. Op basis van de in de Nota vastgelegde criteriakeuze, heeft de RKC haar afweging en keuze gemaakt om in 2019 een onderzoek uit te voeren naar het onderwerp 'Participatie'.

Dit voorliggend onderzoeksvoorstel geeft inzicht in:

- uitgangspunten en achtergronden van het onderzoek,
- de wijze waarop de RKC het onderzoek gaat uitvoeren.

1.1. Probleemanalyse

Participatie - ofwel actieve deelname aan maatschappelijke functies - is een fenomeen dat bij veel gemeenten al een aantal jaren voortdurende aandacht heeft, en waar veel belangstelling voor is. Het is tevens ook een fenomeen waar nog veel gemeenten mee worstelen en zoekende zijn naar manieren en werkwijzen over hoe zij er praktische invulling aan kunnen geven. Het boek: Pionieren in Participatieland, van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en Berenschot, geeft een brede inkijk op perspectieven, dilemma's, ervaringen en tips over hoe gemeenten denken en omgaan met participatie. Dit geldt ook voor de gemeente Steenbergen, zo blijkt uit bestudering door de RKC van verschillende gemeentelijke beleidsdocumenten. Hieronder vier voorbeelden die de belangstelling voor participatie duiden:

1. In haar jaarstukken 2011 schrijft de gemeente: 'De burgerparticipatie wordt verbeterd door inwoners actief te betrekken bij het voorbereiden, het vaststellen en het uitvoeren van beleid. Het gemeentebestuur staat open voor ideeën en initiatieven van burgers, ondernemers en verenigingen. In dit kader zal de rol van de dorpsraden worden versterkt.'
2. In de perspectiefnota 2013-2017 staat opgetekend dat de beleidsprioriteit 2013: 'Instellen burgerplatform website' is gerealiseerd.
3. In haar Collegeprogramma 2014 - 2018 vermeldt de gemeente onder het programma: Beheer openbare ruimte een beleidsprioriteit, te weten: 'opstart pilots participatie openbaar groen en in beeld brengen wat er al door de burgers wordt gedaan' (motie B2015/2). De gemeenteraad heeft in oktober 2016 besloten om structureel budget op te nemen ter compensatie van wegvallende budgetten voor burgerparticipatie (BOR1).
4. In de perspectiefnota 2017-2021 staan een aantal burgerparticipatie onderdelen benoemd die de gemeente wenst te versterken en verbeteren. Zo is er binnen het programma WMO en Jeugd een bedrag van euro 5.000 opgenomen voor nieuw beleid aangaande 'Samenkracht en participatie WMO'.

Verder blijkt ook uit bestudering van een door burgemeester en wethouders op 27 maart 2018 vastgesteld overdrachtsdocument - gericht aan de nieuw te vormen coalitie (2018-2022) - dat de gemeente inzake burgerparticipatie een omslag wil maken. In het overdrachtsdocument staat uiteengezet dat er sprake is van burgerparticipatie als het initiatief start bij de gemeente, de burger de participant is en gedacht wordt vanuit beleid op wijkniveau of hoger. De gemeente wil de omslag maken naar kerngericht werken en overheidsparticipatie: de start ligt bij de burger. De burger als initiatiefnemer en overheid als facilitator. Gedacht vanuit mogelijkheden op wijkniveau of lager. Om de omslag te maken, is het plan van aanpak 'Overheidsparticipatie en kerngericht werken' opgesteld. Dit plan is op 22 februari 2018 goedgekeurd door de gemeenteraad. Daarnaast staan in het overdrachtsdocument onderwerpen toegelicht waaraan gewerkt is, of nog moet worden gewerkt, om de omslag naar kerngericht werken te kunnen maken. Echter, de RKC heeft geen beleidsdocumenten of evaluaties kunnen vinden waarin participatie initiatieven, zoals bijvoorbeeld de vier hiervoor aangehaalde voorbeelden, wel of niet succesvol zijn geweest. De RKC is van mening dat vooral het evalueren van ingezet beleid en de uitvoering ervan lerende lessen oplevert om beleid voor de toekomst effectief aan te passen.

De RKC concludeert dat het onderwerp participatie de afgelopen jaren veel aandacht en ook uitvoering heeft gekregen. Een tweede conclusie is dat participatie - benadert vanuit een andere invalshoek: 'Overheidsparticipatie en kerngericht werken' - ook de komende jaren nog op de agenda zal staan van de gemeente Steenbergen.

2. Doel- en vraagstelling

2.1 Doelstelling

De RKC wil de gemeenteraad inzicht geven:

- in de wijze waarop de gemeente Steenbergen invulling geeft aan participatie
- in welke mate participatie leidt tot het effectief betrekken van burgers, ondernemers en verenigingen bij het tot stand komen van gemeentelijk beleid
- in de wijze waarop de gemeente de omslag maakt naar kerngericht werken en overheidsparticipatie, waarbij de start ligt bij de burger.

2.2 Vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Op welke wijze zet de gemeente Steenbergen participatie in en maakt zij daarbij gebruik van initiatieven van burgers, bedrijven en instellingen, bij het voorbereiden, het vaststellen en het uitvoeren van haar beleid, en in welke mate is deze inzet doeltreffend en doelmatig?

2.2.1 Deelvragen

De centrale vraag is onderverdeeld in vijf deelvragen:

1. Welke soorten en vormen van participatie kent de gemeente Steenbergen?
2. Met welke middelen en instrumenten geeft de gemeente invulling aan soorten en vormen van participatie?
3. Hoe beoordelen burgers, ondernemers en verenigingen de middelen en instrumenten die de gemeente inzet of heeft ingezet voor de casussen: burgerplatform website en pilots participatie openbaar groen?
4. Op welke wijze beoogt de gemeente invulling te geven aan het kerngericht werken en overheidsparticipatie?
5. Leidt de inzet van middelen en instrumenten voor participatie tot een effectieve doorwerking bij het voorbereiden, het vaststellen en het uitvoeren van gemeentelijk beleid?

2.3 Afbakening

De volgende onderdelen bepalen de afbakening van het onderzoek:

- Het onderzoek richt zich in principe op de periode vanaf 2011.
- De deelvragen 1 en 2 beantwoordt de RKC op basis van documentenonderzoek, andere relevante informatie en interviews met de verantwoordelijk portefeuillehouder(s) en ambtenaren.
- Voor deelvraag 3 zet de RKC een enquête uit onder betrokkenen die een rol vervulde, of nog vervullen bij - door de gemeente - uitgevoerde of in gang gezette soorten of vormen van participatie. (Ook wordt getracht om mensen te benaderen die nog geen rol vervuld hebben in soorten en vormen van participatie).
- De beantwoording van deelvraag 4 volgt uit de resultaten van de uitvoering van het plan van aanpak 'Kerngericht werken en overheidsparticipatie'.
- Deelvraag 5 beantwoordt de RKC op basis van twee casussen:
 - instellen burgerplatform website is gerealiseerd,
 - opstart pilots participatie openbaar groen en in beeld brengen wat er al door de burgers wordt gedaan.

De informatieverrijking voor de twee casussen gebeurt door documentenonderzoek en het afnemen van interviews met portefeuillehouder(s) en ambtenaren.

3. Formulering beleidstheorie

Vanuit bestuurskundige invalshoek zijn er in de beleidstheorie (veel) verschillende definities van (burger)participatie. Ten voorbeeld staan hieronder drie definities toegelicht:

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2009): 'Burgerparticipatie is het proces waarbij gemeente, betrokken burgers en eventueel externe deskundigen via een open houding naar elkaar en een vooraf besproken aanpak samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of beleid. Het proces is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen.'

Pröpfer en Steenbeek (1999) spreken van: 'een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen.' Als laatste en derde voorbeeld, de Raad voor het openbaar bestuur (ROB, 2004), die geeft de volgende definitie: 'Burgerparticipatie heeft een aanvullende werking op de representatieve democratie en betreft de actieve deelname van (groepen) burgers aan de verschillende fasen van het beleidsproces. Deze participatie heeft een proactief karakter en betreft een door burgers en politiek gelegitimeerd proces, dat een bepaalde procedure kent'. Uit de drie voorgaande definities is onder meer op te maken dat participatie de nadruk legt op de rol van de burger en overige belanghebbenden, waarbij de aandacht uitgaat naar hun aandeel tijdens het beleidsproces van de overheid. De burger en overige belanghebbenden hebben de verantwoordelijkheid om initiatief te nemen, voor eigen belang op te komen en ervoor te zorgen dat zij kunnen participeren in het proces.

De RKC maakt in dit onderzoek onder meer gebruik van de definitie van de ROB, waarbij zij vijf kenmerken onderkent:

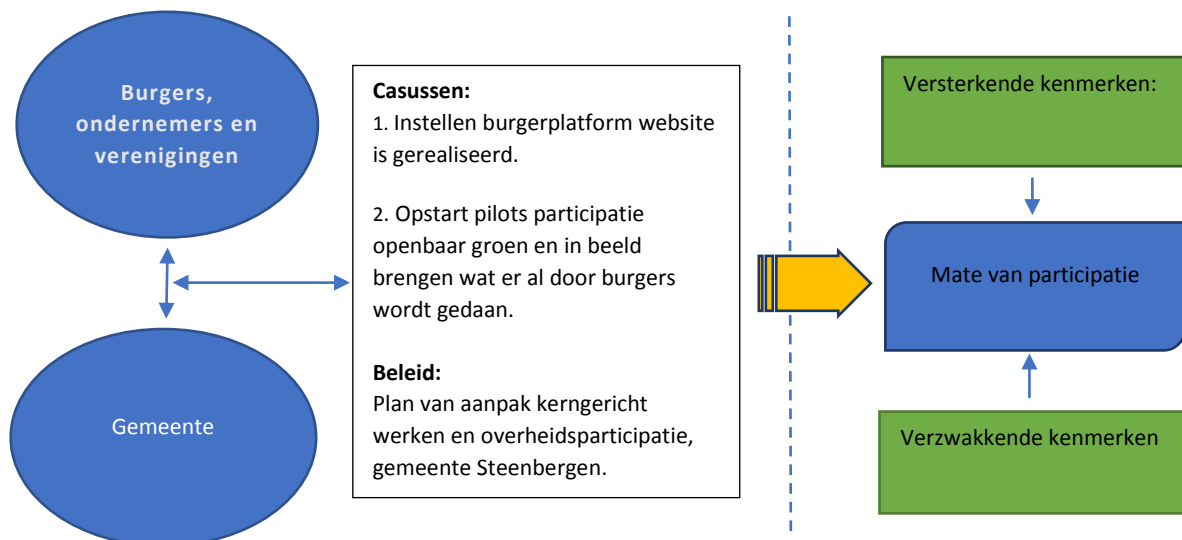
1. Er is sprake van een proactief karakter. Burgers, ondernemers en verenigingen participeren op een vroegtijdig moment in een fase van het beleidsproces.
2. Een gelegitimeerd proces door burgers, ondernemers en verenigingen en de politiek en wordt door hen erkend.
3. Door het politiek bestuur aangegeven kaderstelling met duidelijke randvoorwaarden en spelregels waar het politiek bestuur, de burgers, ondernemers en verenigingen zich moeten binden.
4. De uitkomsten van het beleid staan niet vast (in de vorm van besluiten) en er wordt een speelveld of politieke ruimte aangegeven
5. Er vindt interactie tussen het bestuur de burgers, ondernemers en verenigingen plaats. Het uitgangspunt hierbij is dat de communicatie meerzijdig is en dient zich te herhalen.

Parallel aan de hierboven toegelichte vijf kenmerken, die mogelijk een positieve uitwerking hebben op participatie, hebben Lowndes et al.(2001b) onderzoek gedaan vanuit het perspectief van burgers en hun visie op participatie. Zij komen hierbij tot vier verzwakkende kenmerken:

1. Burgers hebben een negatief beeld van het lokaal bestuur.
2. Burgers weten niet welke mogelijkheden er zijn om te participeren en hebben soms ook niet de mogelijkheden om te participeren.
3. Burgers hebben het idee dat er toch niet naar hen wordt geluisterd.
4. Burgers vinden participeren niet nuttig voor zichzelf.

3.1 Conceptuele modellen

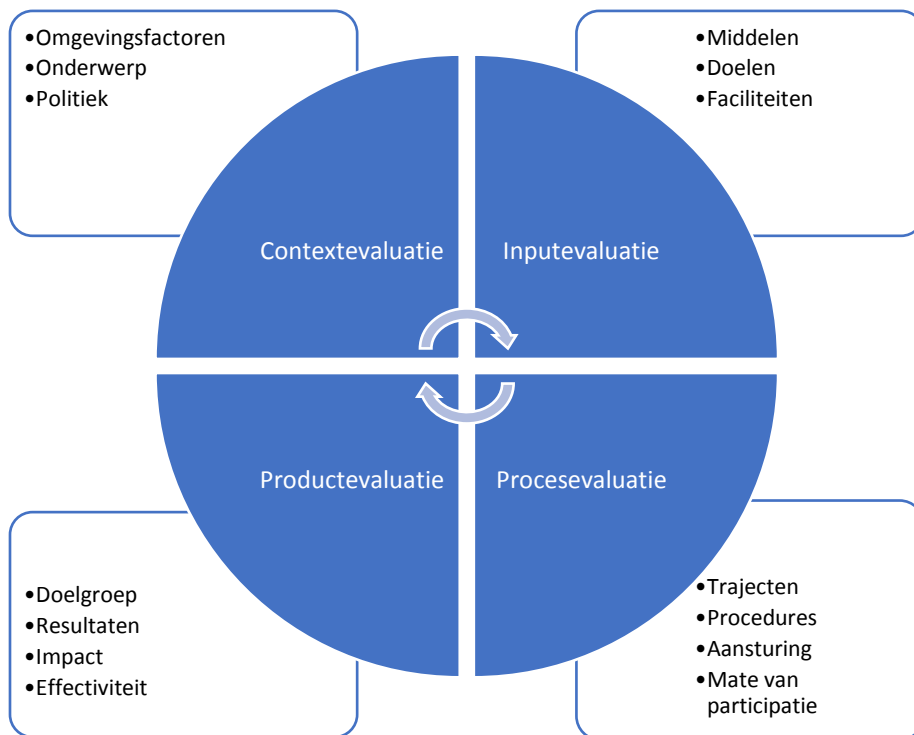
Op basis van de kernbegrippen uit de formulering van de beleidstheorie, maakt dit onderzoek gebruik van twee theoretische modellen: een conceptueel model (zie Figuur 1) en het Context-, Input-, Proces- en Productmodel CIPP-evaluatiemodel, zie Figuur 2).



Figuur 1: Conceptueel model

Het conceptueel model (Figuur 1) dient mede als basis voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag. Het model laat zien dat gemeente, burgers, ondernemers en verenigingen in samenwerking en in gezamenlijkheid invloed hebben op de mate waarin sprake is van participatie. Tevens is de mate van participatie afhankelijk van een aantal versterkende en verzwakkende kenmerken. Deze kenmerken worden onderzocht in de twee casussen en in het plan van aanpak kerngericht werken en overheidsparticipatie.

Met behulp van het Context-, Input-, Proces- en Productevaluatiemodel (CIPP-evaluatiemodel, Figuur 2), zal in het onderzoek een summatieve evaluatie worden uitgevoerd. Dit model is gericht op verantwoorden en verbeteren en bestaat uit een systematische evaluatie van de context, input, proces en productevaluatie. Dit heeft als doel een eindbeschrijving te maken van de participatietrajecten en het beoogd beleid (plan van aanpak kerngericht werken en overheidsparticipatie).



Figuur 2: CIPP-evaluatiemodel

4. Operationalisering

De gebruikte onderzoeksmethoden voor de beantwoording van de deelvragen staan in onderstaande Tabel 1 beschreven.

Deelvraag	Onderzoeksmethoden		
	Documentenanalyse	Interviews	Enquête
1. Welke soorten en vormen van participatie kent de gemeente Steenbergen?	<ul style="list-style-type: none"> • Collegeprogramma's in principe vanaf 2011 • Jaarstukken • Perspectiefnota's • Participatie onderzoeken en evaluaties van de gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijk verantwoordelijken • Ambtelijk verantwoordelijken 	
2. Met welke middelen en instrumenten geeft de gemeente invulling aan soorten en vormen van participatie?	<ul style="list-style-type: none"> • Door de gemeente uitgevoerde participatie projecten • Uitvoeringsdocumenten projectplannen en procesbeschrijvingen • Afwegingcriteria van toe te passen vormen en soorten van participatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijk verantwoordelijken • Ambtelijk verantwoordelijken, zowel van beleid-uitvoering- en projectzijde 	
3. Hoe beoordelen burgers, ondernemers en verenigingen de middelen en instrumenten die de gemeente inzet of heeft ingezet voor de casussen: burgerplatform website en pilots participatie openbaar groen?	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie vanuit burgers, ondernemers en verenigingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Met enkele betreffende betrokkenen, die deelnemen of deelgenomen hebben aan soorten en vormen van participatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitzetten onder betrokkenen, die deelnemen of deelgenomen hebben aan soorten en vormen van participatie (mogelijkheden nagaan om ook mensen te benaderen die niet hebben deelgenomen aan soorten en vormen van Participatie)
4. Op welke wijze beoogt de gemeente invulling te geven aan het kerngericht werken en overheidsparticipatie?	<ul style="list-style-type: none"> • Betreffende raadsvoorstellen en het plan: kerngericht werken en overheidsparticipatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijk verantwoordelijken • Ambtelijk verantwoordelijken, zowel van beleid-uitvoering- en projectzijde • Raadsleden? 	
5. Leidt de inzet van middelen en instrumenten voor participatie tot een effectieve doorwerking bij het voorbereiden, het vaststellen en het uitvoeren van gemeentelijk beleid?	<ul style="list-style-type: none"> • Projectresultaten • Evaluaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijk verantwoordelijken • Ambtelijk verantwoordelijken, zowel van beleid-uitvoering- en projectzijde 	

Tabel 1: Operationalisering

5. Normen

Om een afgewogen en objectief onderzoek tot stand te brengen, is het belangrijk om de gevonden onderzoeksuitkomsten te 'confronteren' met vooraf gestelde normen ofwel beoordelingscriteria. De in dit onderzoek geformuleerde normen staan per deelvraag weergegeven in Tabel 2.

Deelvraag	Normen/beoordelingscriteria
1. Welke soorten en vormen van participatie kent de gemeente Steenbergen?	Omdat deze vraag een verkennende en beschrijvende vraag is, is hiervoor geen norm geformuleerd.
2. Met welke middelen en instrumenten geeft de gemeente invulling aan soorten en vormen van participatie?	<ul style="list-style-type: none">• Er is vastgelegd welke middelen en instrumenten geschikt zijn om toe te passen op bepaalde beleidsvelden.• De wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan geschikt geachte soorten en vormen, is vastgelegd.
3. Hoe beoordelen burgers, ondernemers en verenigingen de middelen en instrumenten die de gemeente inzet of heeft ingezet voor de casussen: burgerplatform website en pilots participatie openbaar groen?	<ul style="list-style-type: none">• Voor het beantwoorden van deze vraag wordt een enquête uitgezet onder de betreffende burgers, die deelnemen of deelgenomen hebben aan soorten en vormen van participatie.• CIPP-evaluatiemodel.
4. Op welke wijze beoogt de gemeente invulling te geven aan het kerngericht werken en overheidsparticipatie?	<ul style="list-style-type: none">• Op basis van onderdelen van het CIPP-evaluatiemodel.
5. Leidt de inzet van middelen en instrumenten voor participatie tot een effectieve doorwerking bij het voorbereiden, het vaststellen en het uitvoeren van gemeentelijk beleid?	<ul style="list-style-type: none">• De inbreng van de burgerparticipanten en de vormen en soorten van participatie zijn vastgelegd.• Er is een evaluatie opgesteld waarin is terug te vinden dat beargumenteerd een afweging is gemaakt om bij het voorbereiden, vaststellen of uitvoeren van gemeentelijk beleid, wel of niet uitkomsten en/of resultaten van participatie op te nemen in die drie vormen van beleid.

Tabel 2: Normenkader

6. Keuze type onderzoek

Het onderzoek omvat de typen onderzoek: casestudy, ex ante en ex post.

7. Selectie van de onderzoeksobjecten

Op basis van het bestuderen van verschillende beleidsdocumenten is een selectie gemaakt, waarbij op grond van mogelijkheden een uitspraak kan worden gedaan over de effectiviteit van het uitgevoerd en beoogd beleid. Het gaat hierbij specifiek om twee casussen en beoogd beleid.

Casestudy casussen:

1. Instellen burgerplatform website is gerealiseerd.
2. Opstart pilots participatie openbaar groen en in beeld brengen wat er al door de burgers wordt gedaan.

Beoogd beleid:

Kerngericht werken en overheidsparticipatie.

8. Gegevensverzameling en -verwerking

De gegevens die nodig zijn voor het kunnen uitvoeren van het onderzoek zijn zowel kwalitatief als kwantitatief van aard, en worden verkregen door:

- Documentenbestudering
- Afnemen van interviews
- Uitzetten van een enquête

De verwerking van de verkregen gegevens bestaat uit: verzamelen en ordenen, analyseren en samenstellen van het rapport.

9. Oordeel over uitbesteden van het onderzoek

Omdat de RKC in 2017 heeft besloten om zelf onderzoeken uit te voeren, is het uitgangspunt om niet uit te besteden. Echter, indien gedurende het onderzoek blijkt dat toch onverhoopt ondersteuning nodig blijkt voor bepaalde onderdelen/onderwerpen van het onderzoek, dan zal alsnog gebruik gemaakt worden van uitbesteden. Daarnaast heeft de RKC ook besloten om daar waar mogelijk en het onderzoek het toelaat (in het kader van privacy en/of vertrouwelijkheidsaspecten), gebruik te willen maken van inzet van Hogeschool- en/of Universiteitsstudenten.

10. Conceptbegroting, tijdsduur en opleveren eindrapport

De onderstaande Tabel 3 geeft een globaal inzicht in de conceptbegroting, de geplande werkzaamheden met bijhorende urenraming, en periode van oplevering van het eindrapport.

Met de directeur Bedrijfsvoering & Dienstverlening worden concrete afspraken gemaakt over wie de aanspreekpunten/contactambtenaren zijn vanuit de ambtelijke organisatie. En tevens ook over wanneer - in de tijd bezien - de ambtelijke organisatie het onderzoeksrapport kan verwachten inzake hoor en wederhoor.

Onderzoekfase	Uit te voeren werkzaamheden	Urenraming	Kostenraming	Realisatie van de uren + korte toelichting op de werkzaamheden
a) Verzamelen en ordenen van de gegevens	- Informatie opvragen en bestuderen van relevante (beleid)documenten.	40		
	- Voorbereiden en afnemen interviews met de verantwoordelijk portefeuillehouder en (beleid)ambtenaren.	24		
	- Voorbereiden van interviews met burgers die betrokken zijn of zijn geweest in participatie projecten.	40		
	- Afnemen interviews met burgers die betrokken zijn of zijn geweest in participatie projecten.	40		
	- Hoor en wederhoor toepassen, en verwerken interviews.	24		
	- Voorbereiden en opstellen van vragen voor een uit te voeren enquête.	36		
	- Uitvoeren en verwerken van een enquête.	60		
	b) Analyseren van de gegevens.	- Systematisch classificeren van de gegevens.	30	
- Het toepassen van (statistische) technieken op de gegevens.		24		
- Verbanden opsporen en toetsen.		24		
- Interpreteren van de analysegegevens in het kader van de onderzoeksvragen.		30		
c) Samenstellen van het onderzoeksrapport	- Teksten schrijven, opmaken van de inhoud en redigeren.	40		
TOTAAL		412		
Eindrapport gereed:		Voor het vakantiereces 2019.		

Tabel 3: Conceptplanning, urenraming en oplevering

Lijst van Tabellen en Figuren

Tabel 1: Operationalisering	8
Tabel 2: Normenkader.....	9
Tabel 3: Conceptplanning, urenraming en oplevering.....	11
Figuur 1: Conceptueel model	6
Figuur 2: CIPP-evaluatiemodel	7

Gebruikte bronnen

- Het ontwerpen van een onderzoek, P. Verschuren en H. Doorewaard, 2015
- Organisatieonderzoek, A.H. van der Zwaan, 2003
- Case study, Design and Methods, R. K. Yin, 1994
- Website gemeente Steenbergen
- Website VNG
- Onderzoeksopzet Participatie, RKC gemeente Capelle aan den IJssel
- Onderzoeksopzet Bezuinigingen op de gemeentelijke sportaccommodaties, RKC-gemeente Steenbergen, 2017
- Participatie in de wijk? Een onderzoek naar participatie in de gemeente Veenendaal, P. Özgül, 2014
- Pionieren in Participatieland, NGB en Berenschot, 2017.
- Participatieve monitoring in vogelvlucht, een snelstudie van de directie Participatie, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2018
- Evalueren volgens het CIPP-model, Ellen van Hoek, 2016
- Het CIPP-evaluatiemodel (Stufflebeam & Shinkfield, 2007, p. 333)
- Raadsvoorstel kaderstelling welzijnswerk en overheidsparticipatie, (raadsvergadering 4 september 2017), gemeente Steenbergen, BM 1702833, 2017.
- Raadsvoorstel en bijlage Plan van aanpak kerngericht werken en overheidsparticipatie, (raadsvergadering 22 februari 2018), gemeente Steenbergen, BM 1800210, 2018.