

onderzoeksopzet burgerparticipatie



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL

1 inleiding

1-1 aanleiding

Op 7 oktober 2015 heeft de Rekenkamer Capelle aan den IJssel een zogenoemde 'stemkastsessie' georganiseerd met de raad. Op basis van de uitkomsten van deze sessie en een overleg met de begeleidingscommissie, is bepaald dat de rekenkamer in 2016 één onderzoek gaat uitvoeren naar het onderwerp 'Burgerparticipatie'. De rekenkamer heeft het onderzoeksplan 2016 per brief op 2 november 2015 aan de raad gestuurd. In de brief is een voorlopige invalshoek voor het onderzoek naar burgerparticipatie beschreven. De voorliggende onderzoeksopzet bevat een nadere uitwerking van de onderzoeksvragen en de onderzoeksaanpak.

Paragraaf 1-2 geeft een toelichting op de beleidsmatige context van burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel. In paragraaf 1-3 worden de financiële context en de bestuurlijke verantwoordelijkheid kort beschreven. Paragraaf 2 gaat in op de doel- en vraagstelling van het onderzoek. Aansluitend bevat paragraaf 3 de onderzoeksaanpak en het normenkader en sluit paragraaf 4 af met een toelichting op de planning en organisatie van het onderzoek.

1-2 beleidsmatige context

De gemeente Capelle aan den IJssel spant zich in om burgers te betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Zo heeft de gemeente in 2009 een aanpak ontwikkeld voor wijkgericht werken. Er bestonden al langere tijd meerdere vormen van burgerparticipatie en inspraak. Voorbeelden zijn de inzet van adviesraden, het ad hoc bevragen van burgers om mee te denken over (nieuw)bouwprojecten, Wijkoverleg Platforms (WOP's) en de mogelijkheid om in te spreken tijdens raadsvergaderingen.

In het Collegewerkprogramma 2010-2014 heeft het college van Capelle aan den IJssel burgerparticipatie expliciet als doel benoemd. Het college beoogde de burgerparticipatie te versterken door nieuwe vormen van burgerparticipatie, zo is in het Collegewerkprogramma te lezen. Dit betroffen een burgerpanel, een burgerjury, het Expertise Team Capelle (inmiddels genaamd: het Capels Expertise Netwerk) en een digitale ideeënbus. Een nadere uitwerking van deze instrumenten en de doelstellingen van burgerparticipatie zijn vastgelegd in de nota 'Wat vindt u?'¹ en de nota 'Verder met burgerparticipatie'.²

Met het inzetten van burgerparticipatie wilde het vorige college bereiken dat:

- 1 de kwaliteit van het Capelse beleid wordt verhoogd;
- 2 het draagvlak voor beleid wordt versterkt;
- 3 de Capellenaar beter is betrokken bij de grotere beleidsbesluiten in zijn stad;
- 4 de Capellenaar ruimte krijgt om invloed uit te oefenen op het Capelse beleid.³

Het huidige college zet deze ambities voort.

¹ Capelle aan den IJssel, nota 'Wat vindt u?', Plan van aanpak burgerparticipatie', datum onbekend.

² Capelle aan den IJssel, nota 'Verder met burgerparticipatie; het plan van aanpak 'Wat vindt u? in de praktijk', 29 april 2011.

³ Capelle aan den IJssel, nota 'Wat vindt u?', Plan van aanpak burgerparticipatie', datum onbekend.

In 2010 en 2013 heeft de voormalige Rekenkamer Capelle aan den IJssel onderzoeken uitgevoerd naar het wijkgericht werken⁴ en het functioneren van de WOP's.⁵ Beide onderzoeken gingen in op hoe deze instrumenten zijn vormgegeven en in de praktijk ten uitvoer zijn gebracht. In hoeverre de doelstellingen van het college werden gerealiseerd en in welke mate de inbreng vanuit de burgers doorwerking had in beleid, is in de rekenkameronderzoeken niet onderzocht. Ook in de evaluatie⁶ die het college in 2012 heeft laten uitvoeren naar de instrumenten van burgerparticipatie, kwam de effectiviteit van burgerparticipatie niet aan bod. Wel werd geconcludeerd dat alle onderdelen van het burgerparticipatiebeleid goed van de grond zijn gekomen. Als leerpunten werden genoemd:

- het benutten van de communicatiemogelijkheden;
- het inzichtelijker maken van wat er met de uitkomsten gebeurt;
- het extra inzet plegen voor het bereiken van lastige doelgroepen.

In de jaren na 2012 blijft burgerparticipatie de aandacht van het college houden. In het Coalitieakkoord 2014-2018 schrijft het college: "Naast bestaande instrumenten als de burgerjury, het burgerpanel, het Expertise Team Capelle (ETC), de sprokkeltoer, het wijkwethouderschap en het spreekuur van wethouders in de wijken, et cetera worden nieuwe initiatieven ontwikkeld. Het wijkgericht werken wordt versterkt." Maatregelen die het college hierbij voorstaat, zijn:

- Meer initiatieven en innovaties vanuit Capelle zelf stimuleren en ondersteunen, zoals nu al gebeurt bij onderhoud groen, wijkgericht werken en buurtpreventie.
- Bereikbaar en beschikbaar zijn voor Capellenaren, open staan voor hun signalen en laten horen wat de gemeente met signalen doet.
- Het ETC wordt per onderwerp gevormd door Capelse experts op het betreffende onderwerp.
- De wijkklunches worden gehandhaafd.

In de diverse programmabegrotingen en de jaarverslagen worden doelstellingen en prestatie-indicatoren op het gebied van burgerparticipatie geformuleerd. Onder meer staat aangegeven hoe vaak het burgerpanel en de burgerjury per jaar bij elkaar moeten komen. In de programmabegroting voor 2016 is te lezen dat het college meer wil inzetten op participatieve communicatie. "Naast de inzet van het burgerpanel, de burgerjury en het Capels Expertise Netwerk zullen meer activiteiten plaatsvinden waarbij de organisatie in direct contact komt met de Capellenaar: dit op het gebied van de drie D's, gebiedspaspoorten en opgavegericht werken."⁷ De expliciete doelstelling in de begroting 2016 luidt als volgt: "het bevorderen van burgerparticipatie en het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid en regie". Daartoe wil het college in 2016 het kader interactief beleid 'Anders besturen? zo doen wij dat!' herzien en zullen Capellenaren actief worden benaderd. Initiatieven en innovaties vanuit Capelle worden gestimuleerd en ondersteund.⁸

⁴ Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 'Samen de wijk in; een leeronderzoek naar het wijkgericht werken in Capelle aan den IJssel', 19 augustus 2010.

⁵ Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 'WOP's: signalement Wijkoverlegplatforms in Capelle aan den IJssel', september 2013.

⁶ Capelle aan den IJssel, 'Evaluatie Burgerparticipatie 2012', datum onbekend.

⁷ Capelle aan den IJssel, begroting 2016, p. 7.

⁸ Capelle aan den IJssel, programmabegroting 2016, p. 8.

1-3 financiële context en bestuurlijke verantwoordelijkheid

De kosten voor burgerparticipatie vallen in Capelle aan den IJssel onder de bestaande begroting; onder het programma bestuur. Voor het programma bestuur is in 2016 een totaalbedrag van € 9,8 mln. geraamd. Hoeveel hiervan is bestemd voor burgerparticipatie, is in de programmabegroting niet weergegeven. Op de begroting van de afdeling Bestuur en Concernondersteuning (BCO) is € 22.000,- opgenomen voor de burgerjury, het burgerpanel, het Capelse Expertise Netwerk en de ideeënbus. Daarnaast beschikt de afdeling BCO ook over het wijkleefbaarheidsbudget. Dat bedraagt € 290.000,-. Tevens wenden de andere afdelingen binnen de organisatie middelen aan voor burgerparticipatie. Deze middelen zijn afkomstig uit de eigen afdelingsbegrotingen; het is niet bekend hoe hoog deze middelen zijn.⁹

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor burgerparticipatie ligt bij de wethouder Onderwijs, Zorg, Cultuur, Sport en Duurzaamheid.

2 doel- en vraagstelling

2-1 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

- inzicht te geven in de manier waarop de gemeente Capelle aan den IJssel burgerparticipatie en inspraak inzet bij de totstandkoming of uitvoering van beleid;
- te beoordelen in hoeverre de inzet van de instrumenten voor burgerparticipatie en inspraak effectief¹⁰ is.

2-2 vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze zet de gemeente Capelle aan den IJssel burgerparticipatie en inspraak in bij de totstandkoming en/of uitvoering van beleid en in hoeverre is deze inzet effectief?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Welke vormen en soorten van burgerparticipatie en inspraak kent de gemeente Capelle aan den IJssel?
- 2 Wordt een adequate afweging gemaakt tussen de verschillende vormen en soorten van burgerparticipatie en inspraak?
- 3 Worden de verschillende vormen en soorten van burgerparticipatie en inspraak adequaat toegepast?
- 4 Heeft de inbreng van de participanten voldoende doorwerking gekregen in het (door de gemeente) vastgestelde (project)resultaat?

2-3 afbakening

Voor de afbakening van dit onderzoek zijn de volgende punten van belang:

- Dit onderzoek zal zich richten op de periode vanaf 2014.
- Deelvragen 3 en 4 beantwoordt de rekenkamer op basis van vier casussen van burgerparticipatie en inspraak. Daarbij maakt de rekenkamer een selectie van casussen die het gehele pallet van vormen en soorten burgerparticipatie en inspraak

⁹ Bron: e-mail ambtenaar, 18 januari 2016.

¹⁰ Onder effectief verstaat de rekenkamer een adequate inzet van de vormen en soorten van burgerparticipatie en inspraak (zie deelvraag 1), en een aantoonbare doorwerking van de inbreng van participanten.

vertegenwoordigt.¹¹ De rekenkamer zal per vorm of soort burgerparticipatie één casus uit 2015 bestuderen. Het gaat om de volgende vier vormen of soorten van burgerparticipatie en inspraak:

- burgerinitiatieven of -ideeën (zoals een referendum, ideeënbus en/of burgerinitiatief);
- georganiseerde burgerconsultatie (zoals de burgerjury, het burgerpanel, een bewonersenquête, een referendum en/of inspraak);
- georganiseerde doelgroepenconsultatie (zoals het Expertiseteam Capelle en/of adviesraden);
- burgerbetrokkenheid bij wijkontwikkeling (zoals het Wijkontwikkel Platform (WOP) en www.maakcapelle.nl).

Op basis van de fase waarin een burgerparticipatie- of inspraakproject zich bevindt en de beschikbaarheid van de voor het onderzoek benodigde documenten en respondenten zijn de volgende vier casussen geselecteerd.

tabel 2-1: geselecteerde casussen

nr	soort/categorie burgerparticipatie	praktijkcasus
1	burgerinitiatieven of -ideeën (denk aan: referendum, ideeënbus en/of burgerinitiatief)	spreekuur Eric Faassen voor betrokkenen voor het inventariseren van vragen, ideeën en suggesties
2	georganiseerde burgerconsultatie (denk aan: burgerjury, burgerpanel, bewonersenquête, referendum en/of inspraak)	burgerjury Armoedebeleid
3	georganiseerde doelgroepenconsultatie (denk aan Expertiseteam Capelle en/of adviesraden)	Expertiseteam Duurzaamheid 31 augustus 2015
4	burgerbetrokkenheid bij wijkontwikkeling (denk aan het Wijkontwikkel Platform (WOP) en www.maakcapelle.nl)	Gebiedsvisie Centraal Capelle

¹¹ Het gaat om alle soorten en daarmee verbonden doelen van inspraak en burgerparticipatie: van informeren tot (mee)beslissen. Zie de participatieladder van Pröpper e.a. (2009)

3 onderzoeksaanpak

3-1 aanpak per onderzoeksvraag

Hieronder is voor elke deelvraag omschreven welke onderzoeksmethode de rekenkamer gebruikt bij de beantwoording van de deelvragen. Gaandeweg het onderzoek kan dit nader worden verfijnd.

- 1 *Welke vormen en soorten van burgerparticipatie en inspraak kent de gemeente Capelle aan den IJssel?*
 - documentenonderzoek en –analyse, zoals:
 - Coalitieakkoord 2014-2018;
 - jaarstukken, waaronder de programmabegrotingen en jaarverslagen;
 - kadernota en richtlijnen op het gebied van burgerparticipatie en inspraak;
 - uitvoeringsnota's en/of procesbeschrijvingen;
 - eerder door de gemeente uitgevoerde onderzoeken of evaluaties op het gebied van burgerparticipatie en inspraak.
 - interviews:
 - ambtelijk betrokkenen op het gebied van burgerparticipatie en inspraak, zowel op het niveau van beleid als uitvoering;
 - bestuurlijk betrokkene op het gebied van burgerparticipatie en inspraak.
- 2 *Wordt een adequate afweging gemaakt tussen de verschillende vormen en soorten van burgerparticipatie en inspraak?*
 - documentenonderzoek en –analyse, zoals:
 - kadernota en richtlijnen op het gebied van burgerparticipatie en inspraak;
 - uitvoeringsnota's en/of procesbeschrijvingen;
 - verslagen van raadsvergaderingen;
 - notulen.
 - interviews:
 - ambtelijk betrokkenen op het gebied van burgerparticipatie en inspraak, zowel op het niveau van beleid als uitvoering;
 - bestuurlijk betrokkene op het gebied van burgerparticipatie en inspraak.
- 3 *Worden de verschillende vormen en soorten van burgerparticipatie en inspraak adequaat toegepast?*
 - documentenonderzoek en –analyse, zoals:
 - jaarstukken zoals de programmabegrotingen en jaarverslagen;
 - kadernota en richtlijnen op het gebied van burgerparticipatie en inspraak;
 - eerder door de gemeente uitgevoerde onderzoeken of evaluaties op het gebied van burgerparticipatie en inspraak;
 - documentenonderzoek en -analyse per casus, zoals:
 - projectplan;
 - verslaglegging van de (overleggen of bijeenkomsten in het kader van de) burgerparticipatie of inspraak;
 - projectevaluaties;
 - correspondentie met participanten;
 - (vastgestelde) projectresultaten, zoals actie- of werkplannen en/of nota's.
 - interviews:

- ambtelijk betrokkenen op het gebied van burgerparticipatie en inspraak, zowel op het niveau van beleid als uitvoering;
 - bestuurlijk betrokkene op het gebied van burgerparticipatie en inspraak;
 - interviews per casus:
 - ambtelijk projectleiders;
 - enkele nader te selecteren participanten, waaronder:
 - individuele participanten;
 - vertegenwoordigers namens georganiseerde groepen van participanten, zoals de Wijkoverleg Platforms en adviesraden.
- 4 Heeft de inbreng van de participanten voldoende doorwerking gekregen in het (door de gemeente) vastgestelde (project)resultaat?
- documentenonderzoek en –analyse per casus, zoals:
 - projectplan;
 - verslaglegging van de (overleggen of bijeenkomsten in het kader van de) burgerparticipatie of inspraak;
 - projectevaluaties;
 - correspondentie met participanten;
 - (vastgestelde) projectresultaten, zoals actie- of werkplannen en/of nota's.
 - interviews per casus:
 - ambtelijk projectleiders;
 - enkele nader te selecteren participanten, waaronder:
 - individuele participanten;
 - vertegenwoordigers namens georganiseerde groepen van participanten, zoals de Wijkoverleg Platforms en adviesraden.

3-2 normenkader

Deelvraag 1 van dit onderzoek is een beschrijvende vraag: voor het beantwoorden is geen normenkader benodigd. Hieronder is aangegeven welke normen de rekenkamer zal hanteren bij de beantwoording van deelvragen 2 tot en met 4. Hierbij is gebruik gemaakt van het eerder gehanteerde normenkader voor het onderzoek naar burgerparticipatie en gebiedscommissies in Rotterdam: 'Inspraak zonder uitspraak' (2015). Het is mogelijk dat in de loop van het onderzoek aanleiding bestaat normen te wijzigen of specifieker te formuleren. In dat geval zal de rekenkamer die wijzigingen toelichten in de rapportage.

Wordt een adequate afweging gemaakt tussen de verschillende vormen en soorten van burgerparticipatie en inspraak?

De normen voor deze deelvraag zijn als volgt:

- Er is een actueel, vastgesteld afwegingskader voor de inzet van burgerparticipatie en inspraak.
- Het is aantoonbaar dat het afwegingskader is gebruikt bij de overweging om burgerparticipatie en inspraak al dan niet in te zetten.
- Er is overeenkomstig het afwegingskader besloten over het al dan niet inzetten van burgerparticipatie en inspraak.

Worden de verschillende vormen en soorten van burgerparticipatie en inspraak adequaat toegepast?

De normen voor deze deelvraag zijn als volgt:

- De gemeente heeft (beleids)doelstellingen op het gebied van burgerparticipatie en inspraak vastgesteld.

- De gemeente heeft vastgesteld op welke wijze de (gehanteerde) vormen en soorten van burgerparticipatie en inspraak kunnen bijdragen aan de (beleids)doelstellingen.
- De (gehanteerde) vormen en soorten van burgerparticipatie en inspraak sluiten logischerwijs aan bij de (beleids)doelstellingen.
- De gehanteerde vormen en soorten van burgerparticipatie voldoen aan criteria die aan een succesvolle inrichting van de gekozen participatievorm worden gesteld. Voorbeelden hiervan zijn: het vooraf informeren van participanten over de doelstelling van het participatietraject en het terugkoppelen van de uitkomsten.

Heeft de inbreng van de participanten voldoende doorwerking gekregen in het (door de gemeente) vastgestelde (project)resultaat?

De normen voor deze deelvraag zijn als volgt:

- In het vastgestelde (project)resultaat is terug te vinden dat burgerparticipatie en/of inspraak heeft plaatsgevonden.
- Het is aantoonbaar dat de inbreng van de participanten is meegewogen in het vastgestelde (project)resultaat of er is onderbouwd waarom de inbreng niet is meegewogen.
- De inbreng van de participanten is herkenbaar terug te vinden in het vastgestelde (project)resultaat of er is onderbouwd waarom (een deel van) de inbreng niet in het (project)resultaat is terug te vinden.

4 organisatie en planning

4-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam van de Rekenkamer Capelle aan den IJssel, bestaande uit:

- mevrouw Esther Broekhoven (projectleider);
- mevrouw Tessa van den Berg;
- mevrouw Charlotte Altena (stagiaire).

4-2 planning

De uitvoering van dit onderzoek start medio februari 2016. Afronding en publicatie van het onderzoek is voorzien begin zomer 2016.