

# Onderzoeksopzet Externe Communicatie – Gemeente Rijssen-Holten

## 1.1 / Aanleiding en introductie onderwerp

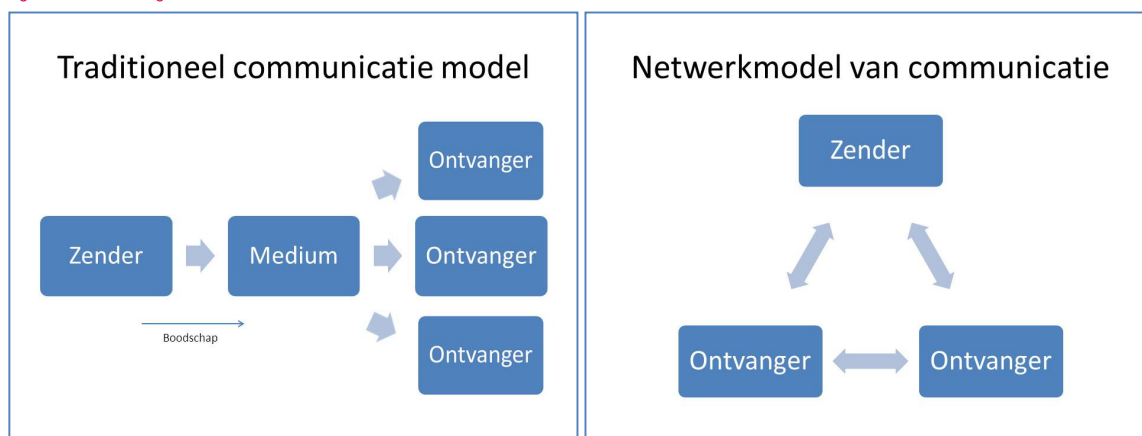
### Onderzoek naar Externe Communicatie

In overleg met het presidium heeft de Rekenkamer West Twente ervoor gekozen om een onderzoek te doen naar 'Externe communicatie'. Reden voor het presidium om dit thema aan te dragen was dat communicatie een terugkerend onderwerp is in de raad. Soms is de kwaliteit van communicatie inzet van een politieke discussie. Het is in dergelijke discussies lastig te achterhalen of er terecht getwijfeld wordt aan de kwaliteit van gemeentelijke communicatie. Communicatie kent immers een objectieve en een subjectieve kant. Het is mogelijk dat in een bepaald dossier volgens afspraak en zorgvuldig wordt gecommuniceerd, maar dat de beleving van externe betrokkenen toch anders is. De rekenkamer heeft daarom besloten in 2015 het onderwerp Externe Communicatie te onderzoeken.

### Introductie onderwerp en analysekader

Gemeentelijke communicatie is een beleidsterrein waarin rollen continu aan verandering onderhevig zijn. De rekenkamer is ervan overtuigd dat er niet langer sprake is van een traditioneel communicatiemodel waarin een zender (gemeente) op basis van eenrichtingsverkeer een boodschap naar ontvangers (inwoners) zendt. Inmiddels is een netwerkmodel van communicatie ontstaan waarin zowel de gemeente als inwoners afwisselend optreden als zender en ontvanger. De inwoner is niet langer alleen de passieve ontvanger van informatie, maar is regelmatig ook de actieve vrager van informatie. De dialogen die inwoners onderling met elkaar voeren, veelal in openbaarheid, kunnen voor de gemeente ook aanleiding vormen om te communiceren. Schematisch hebben we dit hieronder, in figuur 1, weergegeven.

Figuur 1: Ontwikkeling van communicatie- van broadcastmodel naar netwerkmodel



De rol van de gemeente in communicatie over gemeentebestuur is dus verschoven en kan verschillende vormen aannemen. Ze is ook niet los te zien van ontwikkelingen in het participatiebeleid van de gemeente.

## 1.2 / Doelstelling en focus

Doelstelling van het onderzoek is de raad inzicht bieden in het externe communicatiebeleid van de gemeente en in de effectiviteit van de gemeentelijke communicatie met inwoners. Geredeneerd vanuit deze doelstelling stelt de rekenkamer in haar onderzoek graag de volgende twee aspecten centraal:

- 1 Een analyse van (de ontwikkeling van) gemeentelijk communicatiebeleid en organisatorische doorvertaling.
- 2 Een onderzoek van de praktijk, waarbij de ervaringen, belevingen en ideeën van direct betrokkenen vanuit de gemeente en de gemeenschap centraal staan.

In het onderzoek is er dus aandacht voor feiten én voor ervaringen van betrokkenen (zowel binnen gemeente als samenleving). In de rapportage zal een helder onderscheid gemaakt worden tussen een beschrijving van de feiten en van ervaringen van betrokkenen daarbij. De rekenkamer ziet voor dit onderzoek meerwaarde in een case-gericht onderzoek. Deze aanpak maakt het namelijk mogelijk om naast de waarborgen in beleid en organisatorische doorvertaling, ook de praktijk van communicatie door de gemeente te analyseren. Het onderzoek wil een positief leereffect voor de toekomst creëren.

## 1.3 / Vraagstelling

De rekenkamer heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

**Hoe ziet het externe communicatiebeleid van de gemeente Rijssen-Holten eruit en wordt dit beleid doeltreffend uitgevoerd?**

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in 10 deelvragen: drie deelvragen die ingaan op beleid en organisatorische doorvertaling en zeven case-specifieke deelvragen. Binnen die case-specifieke deelvragen behandelen vragen 4 t/m 6 feitelijkheden en de deelvragen 7 t/m 10 ervaringen van betrokkenen.

| Niveau         | Vraag   |
|----------------|---|
| Algemeen       | <ol style="list-style-type: none"><li>1 Wat heeft de gemeente Rijssen-Holten met betrekking tot externe communicatie vastgelegd in beleidskaders?</li><li>2 In welke mate sluit het communicatiebeleid aan bij de gemeentelijke doelen op het gebied van burger- en/of overheidsparticipatie?</li><li>3 Hoe zijn de doelen uit het beleid doorvertaald in de organisatorische vormgeving en aansturing van communicatie?</li></ol>  |
| Case-specifiek | <p><b>Feiten</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>4 Op welk moment in de case is communicatie een rol gaan spelen?</li><li>5 Welke communicatiedoelen zijn gesteld?</li><li>6 Welke communicatiestrategie en –middelen zijn ingezet? En hoe is deze keuze tot stand gekomen?</li></ol> <p><b>Ervaringen</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>7 Is de geformuleerde communicatieaanpak daadwerkelijk uitgevoerd?</li><li>8 In welke mate is de beoogde boodschap overgekomen bij bewoners?</li><li>9 In welke mate was er in communicatie tussen gemeente en inwoners sprake van tweezijdigheid?</li><li>10 Welke lessen voor de toekomst volgen uit de bestudeerde cases?</li></ol> |

## 1.4 / Aanpak

### Fase 1: Consultatie, startbijeenkomst en oriënterend interview

#### Consultatie

De rekenkamer zal in dit onderzoek drie praktijkcases analyseren, die zijn afgerond in 2014. Om relevante cases te selecteren, start het onderzoek met een korte digitale consultatie onder raadsleden en onder sleutelfiguren uit de organisatie. De rekenkamer zal de gemeentesecretaris vragen wie wij hiervoor in de organisatie kunnen benaderen. In de korte vragenlijst wordt naar aansprekende communicatiecases gevraagd en naar een korte toelichting op deze cases.

#### Startbijeenkomst

Na het uitzetten van de consultatie volgt een startbijeenkomst. Hiervoor nodigen wij de gemeentesecretaris, de portefeuillehouder en een ambtelijk contactpersoon uit. Tijdens de bijeenkomst lichten we deze onderzoeksopzet toe en maken we werkafspraken, bijvoorbeeld over het opvragen van documenten en het plannen van interviews. Voorafgaand aan de startbijeenkomst leggen wij een informatieverzoek ten aanzien van de beleids- en organisatiestukken neer bij de ambtelijke organisatie. Indien gewenst, kunnen we dit informatieverzoek bespreken tijdens de bijeenkomst.

#### Oriënterend interview

Tot slot houden wij na afloop van de startbijeenkomst een oriënterend interview met de portefeuillehouder en een communicatieadviseur. Het doel van dit interview is om een eerste beeld te krijgen van de communicatie in Rijssen-Holten. Wat zijn de uitgangspunten van het beleid? Welke ontwikkeling is hierin te zien vanaf 2010 en hoe uit zich dat in de praktijk? Wat zijn successen en knelpunten als het gaat om communicatie en welke wensen gaan hiermee gepaard voor de toekomst? Met dit eerste beeld kunnen wij gericht de documentanalyse in fase 2 beginnen.

### Resultaat fase 1

#### Resultaten:

- / Lijst met interessante communicatiecases (afgerond in 2014);
- / Onderlinge werkafspraken en verwachtingen zijn vastgesteld;
- / Ambtelijke organisatie is op de hoogte van het onderzoek en kent de informatievraag;
- / Eerste inzicht in de gemeentelijke communicatie.

#### Gehanteerde methode:

- / Digitale consultatie
- / Startbijeenkomst
- / Oriënterend interview

**Periode:** april

### Fase 2: Analyse communicatiebeleid en selectie cases

#### Documentanalyse

In deze fase brengen wij in kaart welk beleid de gemeente ten aanzien van externe communicatie kent. Ook analyseren we in welke mate het communicatiebeleid aansluit bij de gemeentelijke doelen op het gebied van burgerparticipatie en/of overheidsparticipatie. Om dit in kaart te brengen bestuderen we allereerst documenten die betrekking hebben op het gemeentebrede communicatiebeleid. Wij denken bijvoorbeeld aan:

- / Het communicatiebeleid vanaf 2010;
- / Documenten m.b.t. de organisatie van communicatie;
- / Ambtelijke beleidsregels en procedures;
- / De programmabegrotingen van de jaren 2013, 2014 en 2015;
- / Het collegeprogramma 2014-2018.

Daarnaast bestuderen we documenten die specifiek betrekking hebben op de visie en doelstellingen van de gemeente Rijssen-Holten ten aanzien van burgerparticipatie en/of overheidsparticipatie. Wij denken daarbij aan:

- / Een eventuele Nota burgerparticipatie;
- / Notities of visiedocumenten over burgerparticipatie en/of overheidsparticipatie.

Ook kijken we op welke wijze het communicatiebeleid vorm krijgt in de organisatie. Hoe zijn de rollen en verantwoordelijkheden verdeeld en hoe wordt een consequente uitvoering van het beleid bijvoorbeeld geborgd?

### Selectie cases

Nadat de relevante documenten ten aanzien van communicatie zijn bestudeerd, vindt de selectie van de cases plaats. Dit gebeurt samen met het presidium op basis van de opbrengst van de consultatie in fase 1. Op basis van de consultatie stellen we een shortlist op met mogelijke cases waaruit de rekenkamer en het presidium drie cases kiezen. Bij de selectie van de cases denken wij onder andere aan de volgende selectiecriteria:

- / Het betreft recentelijk afgeronde (deel-)projecten (2014);
- / De afzonderlijke cases betreffen verschillende beleidsterreinen (fysieke en maatschappelijke sector);
- / De cases betreffen verschillende niveaus van participatie (volgens de participatieladder);
- / De onderzoeksperiode per case is beperkt tot twee jaar;
- / De afdeling communicatie was (actief) betrokken bij de case;
- / Externe betrokkenen kunnen worden benaderd door de rekenkamer;
- / Het betreft een case die een leereffect kan genereren<sup>1</sup>;
- / Ten minste één case is een traject geïnitieerd door inwoners.

Op basis van het startgesprek en de opbrengst van de consultatie kunnen de selectiecriteria nog gewijzigd en aangevuld worden.

### Resultaat fase 2

#### Resultaten:

- / Inzicht in de doelen en speerpunten van het communicatiebeleid van de gemeente Rijssen-Holten;
- / Inzicht in de verhouding van het gemeentelijke communicatiebeleid met de gemeentelijke doelstellingen en speerpunten ten aanzien van burgerparticipatie en/of overheidsparticipatie;
- / Drie geselecteerde praktijkcases.

#### Gehanteerde methode:

- / Documentanalyse;
- / Casuselectie met presidium.

#### Beantwoording onderzoeksvragen:

- / Deelvraag 1 t/m 3

**Periode:** mei

### Fase 3: Praktijkonderzoek

#### Documentstudie en interne interviews

Fase 3 start met de vraag aan de bij de cases betrokken ambtenaren om een korte tijdlijn van de case op te stellen en relevante documentatie aan te leveren. Op basis van de tijdlijn en de documentatie schetsen wij op hoofdlijnen de aard, omvang en organisatie van de communicatie in de case.

Om tot een volledig beeld te komen, houden we drie afzonderlijke interviews met de ambtelijk verantwoordelijken (projectleiders, adviseurs, etc.) van de geselecteerde cases. Met hen brengen we in kaart welke afwegingen de projectleiders voor hun communicatiekeuzes hebben gemaakt (strategie, middelen). Ook bespreken we de ervaren successen en knelpunten in de communicatie met de doelgroep(en), bijvoorbeeld ten aanzien van de communicatiemomenten, de middelen, de responsiviteit van de gemeente, het niveau en de intensiteit van communicatie.

<sup>1</sup> Met een leereffect wordt bedoeld dat de case geen unieke situatie betreft die zich niet laat vergelijken met andere communicatietrajecten. De lessen moeten te abstraheren zijn, zodat zij ook in andere communicatietrajecten een leereffect kunnen sorteren.

## Groepsgesprekken externe betrokkenen

De rekenkamer wil nadrukkelijk het externe perspectief in het onderzoek betrekken. Dat betekent dat er drie groepsgesprekken (per case één gesprek) plaatsvinden. In de groepsgesprekken worden de externe betrokkenen gevraagd naar hun ervaring en beleving van de communicatie over de case. We vragen hen onder andere naar de belangrijkste boodschap van de gemeente, naar de kwaliteit van het communicatieproces, de rol van de gemeente en externe belanghebbenden in de communicatie over gemeentebeleid en naar de ideeën over de verbetering van de communicatie.

### Resultaat fase 3

#### Resultaten:

- / Inzicht in drie cases waarin actief gecommuniceerd is met de betreffende doelgroepen;
- / Inzicht in de afwegingen en keuzes t.a.v. communicatiedoelen, -strategie en -middelen;
- / Inzicht in de ervaring van gemeente en externe betrokkenen t.a.v. de onderlinge communicatie.

#### Gehanteerde methode:

- / Documentanalyse;
- / Drie interviews met de betrokken ambtenaren;
- / Drie groepsgesprekken met externe betrokkenen bij de cases.

#### Beantwoording onderzoeksvragen:

- / Deelvraag 4 t/m 10

**Periode:** juni-juli

### Fase 5: Rapportage

In de laatste fase van het onderzoek stellen wij het onderzoeksrapport op. Dit rapport bestaat uit een deel met bevindingen (Nota van Bevindingen) en een bestuurlijk deel (conclusies en aanbevelingen). Dit geheel bespreekt de rekenkamer in concept met het presidium. De Nota van Bevindingen wordt vervolgens ter verificatie teruggelagd bij de ambtelijke organisatie. Vervolgens wordt het rapport met conclusies en aanbevelingen aan het college voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Het eindrapport wordt tenslotte aan de raad aangeboden.

### Resultaat fase 5

#### Resultaten:

- / Beantwoording van de vraagstelling in de vorm van een onderzoeksrapport.

#### Beantwoording onderzoeksvragen:

- / Hoofdvraag.

#### Periode:

- / September-oktober.

## 1.5 / Planning

De uitvoering van het onderzoek is voorzien in het tweede en derde kwartaal van 2015. De afspraak met het presidium is om het rapport in de raadsvergadering van oktober te behandelen, vóór de begrotingsraad. Hieronder is de planning van de afzonderlijke fases van het onderzoek opgenomen.

| Fase  | Planning   |
|---|------------|
| <b>Fase 1: Startgesprek</b><br>/ Startgesprek.  | April 2015 |
| <b>Fase 2: Analyse communicatiebeleid</b><br>/ Documentanalyse;<br>/ Interview met de communicatieadviseur en de portefeuillehouder;<br>/ Digitale consultatie. | Mei 2015   |

|  |                         |
|--|-------------------------|
| <b>Fase 3: Praktijkonderzoek</b><br>/ Documentanalyse;<br>/ Drie interviews met de betrokken ambtenaren;<br>/ Online enquête onder doelgroepen die bij de cases betrokken waren. | Juni-juli 2015          |
| <b>Fase 5: Rapportage</b>  | Augustus-september 2015 |