

**Onderzoek “Inwonerparticipatie en versterking van de rol van de
raad: van inspraak naar invloed”
onderzoeksopzet**



Rekenkamercommissie
Gemeente Heerde

Heerde, 14 oktober 2020

Inhoud

Onderzoek “Inwonerparticipatie : van inspraak naar invloed” onderzoeksopzet.....	1
1. Aanleiding en achtergrond van de onderzoeksvraag.....	3
2. Onderwerp onderzoek	3
3. Doel van het onderzoek	4
4. Onderzoeksvragen.....	4
5. Normenkader	5
6. Wijze van onderzoek	6
7. Rapportage	7
8. Planning, doorlooptijd en tijdsbeslag.....	7

1. Aanleiding en achtergrond van de onderzoeksvraag

In de achterliggende periode zijn er enkele procedures via uitnodigingsplanologie geweest waarbij inspreekreacties van inwoners een manifeste rol hebben gespeeld. De raadscommissie was ontvankelijk en enthousiast over de mogelijkheid en wijze van de inspreekreactie. Dit mede gelet op het resultaat dat de inspreekreacties bewerkstelligd hebben. Dit mondde bijvoorbeeld uit in een verzoek tot nader overleg richting het college. Het college is ook gevraagd mogelijkheden te bezien om tegemoet te komen aan de wensen van insprekers en deed een toezegging om met aanvullende informatie te komen als afgeleide van een bespreking.

Inwonerbetrokkenheid, inspraak en participatie is een onderwerp is dat in vrijwel alle Nederlandse gemeenten hoog op de agenda staat. De ambities lopen uiteen; sommige gemeenten leggen de nadruk op het vergroten van draagvlak voor het gemeentelijk beleid en plannen, andere gemeenten zetten nadrukkelijk in op het vergroten van eigen verantwoordelijkheid en het faciliteren van inwoners. Tegelijkertijd zien we een grotere betrokkenheid van inwoners en wordt er, bijvoorbeeld over de Omgevingswet, ook meer van inwoners en van de gemeente qua inwonerparticipatie verwacht. Dit zal en kan zijn effect hebben rondom de uitnodigingsplanologie en vormt voor de rekenkamercommissie een actueel thema. Daarnaast hebben diverse fracties in een eerder stadium reeds aangegeven uitnodigingsplanologie een interessant onderwerp voor rekenkameronderzoek te vinden. De rekenkamercommissie maakt hierbij de verbreding richting inwonerbetrokkenheid om de gemeenteraad te kunnen ondersteunen bij hun rol met betrekking tot inwonerparticipatie.

Het onderwerp is actueel binnen de gemeente Heerde. Er wordt actief gewerkt aan een inventarisatie van inwonerbetrokkenheid op verschillende beleidsterreinen. Reden voor de rekenkamercommissie om te onderzoeken wat de kaders zijn waarbinnen de gemeenteraad handelt c.q. welke kaders en randvoorwaarden de gemeenteraad kan stellen. Hierbij wordt gekeken naar wat nodig is om een optimale betrokkenheid van inwoners te bereiken en hoe de gemeenteraad tot heldere afwegingen in belangen kan komen als volksvertegenwoordigers.

Het proces van participatie moet goed worden doordacht, mede door een politiek bestuurlijk kader mee te geven. Hiermee kan de gemeenteraad zijn rol versterken en kunnen verwachtingen richting inwoners en betrokkenen gekaderd worden. Om dergelijke randvoorwaarden te kunnen stellen is een visie nodig hoe om te gaan met diverse belangen en hoe deze belangen te wegen. Interessant in deze is als afgeleide van inwonerparticipatie hoe belangen afgewogen worden wanneer niet alle betrokkenen aan tafel zitten. Ook dit zal meegenomen worden bij het formuleren van handvatten voor de gemeenteraad omtrent een visie en kader op inwonerparticipatie.

2. Onderwerp onderzoek

Door inwoners te betrekken en maatschappelijke doelen steeds meer in samenhang (integraliteit) tot stand te brengen komt de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad steeds nadrukkelijker in beeld. De eigen kracht van de samenleving wordt gestimuleerd, particulier initiatief wordt gefaciliteerd, de komst van de Omgevingswet vraagt om een nadrukkelijke visie op inwonerparticipatie. Maar wat betekent dit voor de rol en invloed van de gemeenteraad? De focus

van dit onderzoek ligt op de uitdagingen van deze tijd voor de gemeenteraad; het anders omgaan met en / of vorm geven aan inspraak en betrokkenheid van inwoners.

3. Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is de gemeenteraad handvatten te geven om randvoorwaarden te stellen aan inwonerparticipatie aangaande het proces en de inhoud. Dit om betrokkenheid en inspraak van inwoners op beleid(vorming) van de gemeente Heerde te borgen en de gemeenteraad optimaal te positioneren. De rekenkamercommissie wil daarom onderzoeken welke randvoorwaarden meegegeven worden en op welke wijze de rekenkamercommissie het formuleren van randvoorwaarden, specifiek aan de hand van actuele thema's als uitnodigingsplanologie en omgevingswet, vorm kan geven.

Het gaat daarbij om het vorm geven aan inwonerbetrokkenheid om hiermee de rol en positie van de gemeenteraad bij inwonerparticipatie te versterken. Het onderzoek levert de gemeenteraad helderheid op de eigen rollen en bevoegdheden met betrekking tot inwonerparticipatie.

4. Onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

“Op welke wijze geeft de gemeente invulling aan inwonersparticipatie en wat betekent dat voor de rollen van de raad (kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging?”

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Beleid

1. Wat is de visie van de bestuursorganen van de gemeente (raad, college, burgemeester) op inwonerparticipatie?
2. Hoe is inwonerparticipatie op dit moment vorm gegeven in de gemeente Heerde?

Over de praktijk

3. Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan het betrekken van inwoners bij de beleidvorming binnen de gemeente Heerde?
4. Hoe ziet de raad/zien de raadsleden van Heerde hun rol bij inwonersparticipatie en wordt ook in overeenstemming met die rol gehandeld?

Over de toekomstige situatie

5. Welke ondersteuning heeft de raad/ hebben de raadsleden nodig van het college en de ambtelijke organisatie om zijn rol (kadersteller, controleur, volksvertegenwoordiger) hierbij goed te kunnen uitoefenen?
6. Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad om belangen van inwoners mee te wegen en af te wegen ten opzichte van het algemeen belang? Wat zijn hierbij kernpunten en knelpunten?

7. Wat vraagt inwonerspaticipatie van de gemeente Heerde als het gaat om besturing en invulling (implementatie)?
8. Wat kan de gemeente Heerde leren van de werkwijze en gestelde randvoorwaarden door andere gemeenteraden?

Uitnodigingsplanologie en inwonerspaticipatie

Om het onderzoek ook concreet te toetsen zal ook gericht gekeken worden naar de uitnodigingsplanologie en inwonerspaticipatie in het licht van de (verplichtingen uit de) Omgevingswet. Hiervoor zijn de volgende deelvragen behorende bij de centrale onderzoeksvraag gedefinieerd:

- A. In welke mate hebben inwoners invloed bij procedures?
- B. Welke rol speelt de initiatiefnemer en in welke mate is deze verantwoordelijk voor het betrekken van inwoners?
- C. Hoe worden deze belangen gewogen door de gemeenteraad?

5. Normenkader

Voor het onderzoek is zoals gebruikelijk een normenkader vastgesteld, om zo een objectieve meetlat te kunnen gebruiken. In dit hoofdstuk is daarvan een uitwerking opgenomen. Het onderzoek is mede gericht op 'de toekomst' en heeft daarmee een ook sterk adviserend karakter. Voor deze meer op de toekomst gerichte onderzoeksvragen zijn geen normen geformuleerd.

Beleid	Te hanteren norm
1. Wat is de visie van de bestuursorganen van de gemeente (raad, college, burgemeester) op inwonerspaticipatie?	• De verschillende bestuursorganen beschikken over een visie op het gebied van burgerpaticipatie en inspraak. • Deze visie is duidelijk en concreet geformuleerd. • In de visie is duidelijk verwoord welke ruimte en inbreng inwoners hebben.
2. Hoe is inwonerspaticipatie op dit moment vormgegeven in de gemeente Heerde?	• Voor deze beschrijvende vraag is geen norm nodig.
Praktijk	Te hanteren norm
3. Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan het betrekken van inwoners bij de beleidvorming binnen de gemeente Heerde?	• Voor deze beschrijvende vraag is geen norm nodig.
4. Hoe ziet de raad/zien de raadsleden van Heerde hun rol bij inwonerspaticipatie en wordt ook in overeenstemming met die rol gehandeld?	• De gemeenteraad van Heerde heeft de eigen rol bij inwonerspaticipatie expliciet verwoord. • In de praktijk handelt de raad conform de beschreven rol.

6. Wijze van onderzoek

Het onderzoek wordt gehouden door de rekenkamercommissie Heerde met ondersteuning van een extern bureau: PBLQ te Den Haag. Zowel de organisatie, het college als de gemeenteraad worden intensief betrokken bij de uitvoering. Het onderzoek wordt uitgevoerd in vier fasen:

1. (Brede) Startbijeenkomst

In de startbijeenkomst komen de volgende onderwerpen aan de orde: doelstelling en onderzoeksvragen; planning; te interviewen personen.

De startbijeenkomst wordt gehouden met belangstellende raadsleden, betrokken medewerkers van de organisatie, de verantwoordelijk portefeuillehouder en de gemeentesecretaris.

2. Inventarisatie van het huidige beleid en de praktijk

Wij inventariseren de beleidsuitgangspunten en de huidige uitvoering daarvan. Dit vindt plaats door middel van bestudering van de relevante beleidsdocumenten en gesprekken met diverse sleutelpersonen, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie.

3. Advisering over de toekomstige situatie

In deze fase ondernemen wij verschillende activiteiten, in samenspraak met raadsleden, medewerkers van de organisatie en betrokken burgers, om de op de toekomst gerichte onderzoeksvragen te beantwoorden. Dat betreft:

- Interviews met raadsleden (per fractie).
- Nadere verkenning (interviews) met medewerkers van de organisatie en de portefeuillehouder.
- Nadere verkenning van wensen en opvattingen onder betrokken inwoners.
- Gezamenlijke (convergentie-)sessie met alle betrokkenen.

4. Analyse en rapportage

Het conceptrapport van bevindingen wordt door de rekenkamercommissie vastgesteld en voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor aan de organisatie en het college voorgelegd. Bij het ambtelijk wederhoor zal een mondelinge bespreking van de concept bevindingen plaatsvinden.

Wij zijn er ons van bewust dat vanuit de gemeentelijke organisatie al diverse verkenningen plaatsvinden naar het participatiebeleid. Wij streven er natuurlijk naar om 'dubbel werk' te vermijden; dat impliceert dat wij zoveel mogelijk ook gebruik maken van reeds beschikbare informatie.

Bij de uitvoering van het onderzoek wordt rekening gehouden met de beperkende maatregelen door de corona-crisis. Waar mogelijk en relevant maken wij gebruik van digitale werkvormen (bij interviews én groepsbijeenkomsten).

Vanuit de rekenkamercommissie van de gemeente Heerde zal extern lid/voorzitter mevr. C.M. Sluiter-Kuilwijk optreden als coördinator optreden en de uitvoering van het onderzoek nauwlettend volgen. De rekenkamercommissie van Heerde fungeert als opdrachtgever voor het onderzoek. De secretaris van de rekenkamercommissie fungeert als praktisch aanspreekpunt voor het onderzoek.

7. Rapportage

Het onderzoek zal uitmonden in een onderzoeksrapport met een rapportage van de verkregen bevindingen, de beoordeling en de daarop te baseren conclusies en aanbevelingen. De bestuurlijke rapportage wordt weergegeven in een visueel aantrekkelijk folderformaat-presentatie.

8. Planning, doorlooptijd en tijdsbeslag

Hieronder is op hoofdlijnen de planning en de doorlooptijd weergegeven.



Indien gewenst zal de rekenkamercommissie een toelichting geven op het onderzoek in de betrokken raadscommissie.