

Onderzoeksopzet

Burgerparticipatie

1. Inleiding

De rekenkamercommissie levert door middel van haar onderzoeken een bijdrage aan de gemeenteraden. Dit doet zij door de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden te versterken.

De rekenkamercommissie kiest zelfstandig welke onderwerpen worden onderzocht en hoe de onderzoeken ingericht worden. Verschillende aspecten spelen een rol bij de keuze van deze onderwerpen. De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeenten. Dit betekent dat de rekenkamercommissie zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. De rekenkamercommissie heeft een onderzoeksprotocol vastgesteld en een Reglement van orde. Daarin staat respectievelijk het volgende :

De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeenten. Dit betekent dat de rekenkamercommissie zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. De gemeenteraden en burgers, kunnen verzoeken om een bepaald onderwerp nader te onderzoeken. Alle inkomende verzoeken worden in de rekenkamercommissie besproken. De rekenkamercommissie beslist of deze verzoeken worden gehonoreerd. Afwijzingen worden gemotiveerd. Indien nodig kan de verzoeker worden uitgenodigd om zijn verzoek nader toe te lichten.

De rekenkamercommissie laat zich bij haar keuze van onderwerpen niet alleen leiden door verzoeken van derden, maar houdt ook zelf bij wat er aan thema's speelt binnen de gemeenten. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van diverse bronnen, zoals officiële raadstukken en B&W-besluiten, maar ook lokale kranten, vakbladen, onderzoeksrapporten uitgevoerd door of namens de gemeenten, enzovoort. De rekenkamercommissie oriënteert zich op het werk van andere rekenkamercommissies in het land en kan ook gebruik maken van de informatie van de NVRR, het CBS en de Algemene Rekenkamer.

In zijn algemeenheid geldt dat de rekenkamercommissie bij de keuze van haar onderwerpen een zo groot mogelijke bijdrage aan de missie en doelstelling van de rekenkamercommissie beoogt, gerelateerd aan de inzet van schaarse onderzoekscapaciteit. Meer specifiek hanteert de rekenkamercommissie de volgende hoofdcriteria:

1. *risico/vermoeden van ondoelmatigheid, ondoeltreffendheid, onrechtmatigheid;*
2. *er is sprake van een substantieel belang in financieel, organisatorisch, bestuurlijk of maatschappelijk opzicht;*
3. *toegevoegde waarde van het onderzoek; de leereffecten en nieuwe inzichten rechtvaardigen de onderzoeksinspanning;*
4. *subsidiariteit: de onderzoeksvraag is niet op een andere, meer eenvoudige, wijze te beantwoorden;*

De rekenkamercommissie streeft naar een evenwichtige verdeling van onderzoeksonderwerpen over de beleidsterreinen.

- a. *Het onderwerp moet te maken hebben met doelmatigheid of doeltreffendheid van het beleid, en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid;*
- b. *het onderwerp dient een substantieel belang te hebben;*
- c. *Het onderwerp betreft door de gemeente(n) te beïnvloeden beleid;*
- d. *het onderzoek heeft een toegevoegde waarde, het levert informatie op waarmee de raden en de colleges hun taak beter kunnen invullen;*
- e. *gestreefd wordt naar een zekere spreiding over alle gemeentelijke beleidsterreinen*

2. Aanleiding voor dit onderzoek

Voor u ligt de onderzoeksopzet van de rekenkamercommissie van BUCH naar Burgerparticipatie in de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo.

Deze vier gemeenten zijn ambtelijk samengegaan onder de afkorting BUCH, maar zijn politiek-bestuurlijk hetzelfde gebleven.

Deze vier gemeenten bestaan uit meerdere dorpen en buurtschappen. Bergen bestaat bijvoorbeeld uit meerdere dorpen en buurtschappen zoals: Aagtdorp – Bergen – Bergen aan Zee – Bregtdorp – Camperduin – Catrijp – Egmond Binnen – Egmond aan de Hoef – Egmond aan Zee – Groet – Hargen – Rinnegom – Schoorl – Schoorl en Wimmenum.

Castricum bestaat weer uit Castricum – Bakkum – Limmen, De Woude en Akersloot.

Het vergroten van het contact met de burger en het bevorderen van de participatie van burgers in verschillende, al dan niet wijkgerichte, vormen werd in de in 2014 gesloten coalitieakkoorden van alle vier de gemeenten genoemd als speerpunt van de colleges. Nu de raadsperiode ten einde loopt meent de Rekenkamercommissie dat het een goed moment is om te onderzoeken wat er van deze initiatieven terecht is gekomen. Daarnaast is de wettelijke verplichting om een burgerjaarverslag te produceren, per 1 februari 2016 uit de gemeentewet geschrapt. In het burgerjaarverslag rapporteerde de burgemeester over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en de kwaliteit van de procedures op het vlak van burgerparticipatie. Het is voortaan aan de burgemeester zelf te bepalen of en hoe hierin wordt voorzien.¹

Nu de ambtelijke werkorganisatie BUCH van de vier gemeenten per 1 januari 2017 gestart is, is het een goed moment om de best practices tussen de vier gemeenten op het gebied van contact met de burger, burgerparticipatie en goede toegang tot de gemeente in kaart te brengen. Dit is temeer interessant omdat de ambtelijke werkorganisatie zich als doel heeft gesteld om 'tot dé beste dienstverleners onder de Nederlandse gemeenten' te horen.²

De uitkomsten van dit onderzoek kunnen daarnaast als input dienen voor de kaderstellende taak in komende raadsperiode en ten behoeve van eventuele collegeprogramma's.

Het onderwerp kwam naar voren uit de kennismakingsronde van de rekenkamercommissie met de vier gemeenten. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie een eigen korte inventarisatie gedaan van de coalitieakkoorden en jaarrekeningen van Bergen, Castricum, Uitgeest en Heiloo. De rekenkamercommissie is van mening dat dit onderwerp geschikt is op grond van de criteria uit het onderzoeksprotocol.

Doelstelling van dit onderzoek

Omdat de BUCH-gemeenten uit vele kernen bestaan is het van belang op welke wijze burgerparticipatie is vorm gegeven. Burgerparticipatie en contact met de burger is cruciaal om het vertrouwen, acceptatie en legitimiteit van het bestuur te behouden. Wanneer gemeenten steeds vaker een beroep doen op de eigen kracht van inwoners en organisaties moeten hier betekenisvolle

¹ Zie Circulaire van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 december 2015 over Wijzigingen gemeentewet per 1 februari 2016.

² Business-case ambtelijke werkorganisatie BUCH (29 oktober 2014).

participatie en inspraak tegenover staan. De rekenkamercommissie wil daarnaast ook inzicht krijgen in en een mening geven over:

- de mate waarin de vier gemeenteraden in staat zijn invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van burgerparticipatie
- de mate waarin informatievoorziening richting alle betrokkenen (raad, college, burgers en organisaties) op orde is, d.w.z. doeltreffend, doelmatig en in overeenstemming met de regelgeving.

Om dit te onderzoeken komt de rekenkamercommissie met de volgende centrale onderzoeksvragen:

Centrale onderzoeksvragen

- A In welke mate biedt de manier waarop de gemeenteraden formeel en in de praktijk bij het beleid ten aanzien van burgerparticipatie betrokken worden of zijn, de gemeenteraden de mogelijkheid om invulling te geven aan hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol?
- B In hoeverre is het beleid dat ten aanzien van burgerparticipatie wordt gevoerd doeltreffend en doelmatig en in hoeverre zijn er effectieve sturingsmogelijkheden?
- C In hoeverre zijn er *best practices* te destilleren uit het beleid ten aanzien van burgerparticipatie van de vier verschillende gemeenten die voor alle gemeenten leerrijk zijn?

Dit is uit te splitsen in de volgende deelvragen:

Deelvragen bij vraag A

- Op welke wijze is de gemeenteraad betrokken bij de vaststelling van het beleid ten aanzien van burgerparticipatie en de eventuele bijstelling hiervan? Was dit tijdig, volledig en had de raad hierbij de mogelijkheid tot sturen?
- Hebben de gemeenteraden ook als volksvertegenwoordigers kunnen opereren / is er ook beleid op initiatief van de raad tot stand gekomen? Is er ook beleid op initiatief van de burgers zelf tot stand gekomen?
- Hoe en wanneer wordt de gemeenteraad periodiek geïnformeerd en is dat afdoende?
- Is de informatievoorziening aan de gemeenteraad voldoende en tijdig om effectief richting te kunnen geven?
- Op welke wijze heeft de gemeenteraad gebruik gemaakt van de sturingsinformatie over het beleid ten aanzien van burgerparticipatie?

Deelvragen bij vraag B

- In hoeverre zijn de beloften voor burgerparticipatie uit de coalitieakkoorden omgezet in SMART geformuleerde doelstellingen?

- Heeft de gemeente SMART beleid vastgesteld voor het beleid ten aanzien van burgerparticipatie en in hoeverre zijn er concrete projecten en plannen gemaakt om hieraan uitvoering te geven?
- Wat was de beleidstheorie achter dit beleid en is deze nog bijgesteld en actueel?
- Is de uitvoering conform het vastgestelde beleid geweest?
- Welke middelen worden ter beschikking gesteld? (financiële, personele of andere)
- Welke belanghebbenden spelen een rol in burgerparticipatie en in hoeverre zijn deze belanghebbenden bereikt en (ook volgens henzelf) betrokken
- Is er doelbereik vastgesteld voor deze projecten en plannen (indicatoren) en is het doelbereik vast te stellen?
- Worden deze beleidsmiddelen doeltreffend ingezet en hoe wordt dit gemeten?
- Worden deze beleidsmiddelen doelmatig ingezet en hoe wordt dit gemeten?
- Is de informatievoorziening richting college en ambtelijke leiding voldoende en tijdig om de juiste beslissingen te kunnen nemen?
- In hoeverre en hoe vindt evaluatie van wijk- of kerngericht werken en burgerparticipatie plaats?

Deelvragen bij C

- welke factoren zijn bepalend voor een duurzame burgerparticipatie? Welke vormen van burgerparticipatie zijn er en wanneer is welke vorm aan te bevelen.

Casussen

De casussen in overleg met de onderzoeker te selecteren. Denk bijvoorbeeld aan :

- Uitgeest, notitie burgerparticipatie, intern opleidingstraject op doelgroep afgestemde communicatie, begrotingsitem Samenkracht en burgerparticipatie.
- De burgerjaarverslagen van 2014 (en indien aanwezig 2015), en de door de burgemeesters eventueel zelf bepaalde wijze voortgezette werkwijze waarmee is gerapporteerd over gemeentelijke dienstverlening en burgerparticipatie.

3 Onderzoeksopzet en rapportage

Onderzoeksopzet

De rekenkamercommissie stelt zich voor dat het onderzoek bestaat uit documentstudie, casestudies en interviews met relevante betrokken functionarissen. Aan de offerrerende partijen wordt verzocht om een nader uitgewerkte onderzoeksplan en offerte met tijdbesteding en onderzoeksverdeling in te dienen. Om mee te dingen dienen de offertes binnen drie weken na het verzenden van de offerteaanvraag ingediend te zijn.

Onderzoeksrespons

De eindverantwoordelijkheid, de regie en het uitbrengen van de rapportage blijft bij de rekenkamercommissie liggen. Dit betekent dat belangrijke beslissingen over de inrichting, voortgang, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek door de rekenkamercommissie worden genomen.

Tijdens het onderzoek hebben de ingeschakelde externe onderzoekers dezelfde bevoegdheden als de rekenkamercommissie. Dit betekent onder meer dat ze toegang krijgen tot de voor hen relevante informatie.

De rekenkamercommissie zal de griffie verzoeken een contactpersoon voor het onderzoek in de gemeenten aan te wijzen. De voorzitter van de rekenkamercommissie is het eerste aanspreekpunt voor de onderzoekers.

Globaal zal het onderzoek er als volgt uitzien:

- Dossierstudie
- Interviews
- Eventuele aanvullende dossierstudie
- Concept onderzoeksrapport
- Technisch hoor en wederhoor (ambtelijke wederhoor)
- Check met ambtenaren naar juistheid van feiten
- Definitief onderzoeksrapport
- Concept bestuurlijke nota
- Bestuurlijke hoor en wederhoor
- Definitieve bestuurlijke nota
- Aanbieding en publicatie

De leden van de rekenkamercommissie kunnen aanwezig zijn bij de interviews die door het externe bureau worden afgenomen, op eigen wens of op wens van de onderzoekers.

Het uit te besteden onderzoek betreft de fasen tot en met de technische hoor en wederhoor en het afronden van het onderzoeksrapport. Aan de onderzoekers wordt verzocht conclusies te formuleren en aanbevelingen aan de rekenkamercommissie te doen. De rekenkamercommissie is zelf eindverantwoordelijk voor de formulering van haar aanbevelingen aan de gemeenteraden alsmede het verzorgen van de bestuurlijke hoor en wederhoor. De onderzoekers kunnen aanwezig zijn bij de behandeling van het onderzoeksrapport in de commissie vergaderingen en/of gemeenteraden.

De rekenkamercommissie richt zich op de definitieve oplevering aan de gemeenteraden aan het eind van 2017.

Slotopmerking

Een uitvoeriger toelichting op de werkwijze van de rekenkamercommissie BUCH is te vinden in het onderzoeksprotocol en in het Reglement van Orde. De hier vastgelegde uitgangspunten gelden uiteraard ook voor het onderhavige onderzoek. Een digitale versie wordt meegezonden.

De offererende partijen worden nadrukkelijk verzocht bovenstaande uit te werken tot een onderzoeksopzet en een uitgewerkt normenkader dat de kwaliteit van het onderzoek en haar uitkomsten waarborgt. De rekenkamercommissie staat open voor uw suggesties om de onderzoeksopzet te verbeteren en is benieuwd naar uw reacties en uitwerkingen.

Meer informatie over de Rekenkamercommissie BUCH treft u op onze pagina op de website van de gemeente Bergen: <https://www.raadbergen-nh.nl/Bestuur/Rekenkamercommissie/>

Als u vragen heeft kunt u die stellen per email via rekenkamerbuch@bergen.nl en via j.de.groot-luu@kpnplanet.nl. Graag naar beide adressen sturen. Vraag en antwoord zullen vervolgens ook worden gedeeld met de andere partijen, zodat er een gelijk speelveld is.

4. Tijdpad en onderzoeksfasen

Deze onderzoeksopzet voorleggen aan de klankbordgroep in de maand april	April 2017
Eventuele wijzigingen aanbrengen.	April 2017
De vier gemeenteraden dit onderzoek ter kennisneming aanbieden.	April 2017
Offertes uitvragen bij tenminste drie bureaus/ zelfstandige onderzoekers	Mei 2017
Bijeenkomst organiseren met vier spilfunctionarissen (uit ieder gemeente één) voor dit onderzoek die als aanspeekpunt dienen.	Mei/juni 2017
In de maand mei/juni starten met onderzoek.	Mei/juni 2017
- Documentenanalyse	Juni 2017
- Casussen	Juli/Augustus 2017
Tussenrapportage aan rekenkamercommissie	Augustus/september 2017
- Interviews	September/oktober 2017
Concepteindrapport	november 2017
Hoor en wederhoor, ambtelijk (2 weken) en bestuurlijk (3 weken)	November/december 2017
Verzending naar gemeenteraden en colleges van B&W	Eind december 2017/januari 2018