

Onderzoeksopzet 'burgerparticipatie'

1. Aanleiding

Medio 2010 hebben de raadsleden van de vier gemeenten onderwerpen aangedragen ten behoeve van het onderzoeksjaar 2010/ 2011. Een veel genoemd onderwerp betreft de betrokkenheid van burgers bij de beleidsvorming van de gemeenten en de betrokkenheid van burgers bij de samenleving in de diverse dorpskernen. Op 1 september 2010 is met afgevaardigden van de vier gemeenteraden nader gesproken over (ondermeer) dit onderwerp.

Tijdens deze bijeenkomst is door de raadsleden hun zorg geuit over de wijze waarop burgers op een zinvolle en effectieve manier betrokken kunnen zijn en/ of worden bij de beleidsvorming en uitvoering. Deze bezorgdheid is mede ingegeven door de aanstaande herindeling en de op basis daarvan nieuw te vormen gemeentelijke organisatie waarbij de verwachting is dat door deze schaalvergroting de afstand naar de burgers wordt vergroot. Vragen die leven bij de raadsleden zijn ondermeer: welke vormen van burgerparticipatie worden bij de gemeenten reeds toegepast? Wat wordt hiermee bereikt? Hoe ervaren de burgers de verschillende vormen van participatie? Welke lessen zijn te trekken uit de huidige vormen van burgerparticipatie en op welke wijze kan hiermee omgegaan worden in de nieuw te vormen gemeentelijke organisatie?

2. Burgerparticipatie

De gemeenten willen graag betrokken burgers hebben en een herkenbaar en toegankelijk bestuur vormen. Bijvoorbeeld in het Raadsprogramma van gemeente Oostflakkee 2010-2014 staat hierover het volgende:

"Ingezet wordt op een transparant openbaar bestuur. De burger dient zo veel mogelijk betrokken te worden bij alles wat de gemeente doet. Het bestuur moet burgergeoriënteerd en oplossingsgericht te zijn. Aandachtspunten voor de komende periode zijn de te organiseren burgeravonden in de kernen en minder regels voor de burgers."

Ook in de andere gemeenten zijn soortgelijke ambities opgenomen in ondermeer de collegeprogramma's. Het doel van burgerparticipatie kan ondermeer zijn het vergroten van draagvlak voor beleid, het verhogen van kwaliteit van beleid, de zelfwerkzaamheid van burgers bevorderen, de sociale cohesie versterken, ideeën of informatie generen, et cetera. De methoden om burgers bij gemeentelijk beleid te betrekken word samengevat in het begrip burgerparticipatie. Er bestaan verschillende vormen van burgerparticipatie, welke ingedeeld kunnen worden naar mate van invloed die burgers krijgen in een beleidsproces. Deze indeling heet de participatieladder. De participatieladder onderscheidt de volgende vormen:

- Informeren
- Raadplegen
- Adviseren
- Coproduceren
- Meebeslissen

De Ombudsman heeft naar aanleiding van klachten van burgers over burgerparticipatie een aantal uitgangspunten gedefinieerd waaraan een goede vorm van burgerparticipatie dient te voldoen.¹

3. Doel en onderzoeksvragen

3.1. Doelstelling en centrale vraagstelling

Doelstelling

Het verkrijgen van inzicht in de vormen van burgerparticipatie die worden toepast, in hoeverre de gemeente en de burgers gebruik maken van de verschillende participatiemogelijkheden en of de burgers tevreden zijn over de mogelijkheden en wat de effecten hiervan zijn op de beleidsvorming en/of -uitvoering.

Centrale vraagstelling

In hoeverre leiden de participatiemogelijkheden en het gebruik daarvan door de gemeente en de burgers tot zinvolle participatie en zijn de condities aanwezig om tot zinvolle participatie te komen? En welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ter verbetering van de participatie.

3.2. Onderzoeksvragen

A - Vragen over participatiebeleid en -mogelijkheden

1. Hebben de gemeenten een beleidskader vastgesteld voor burgerparticipatie?
2. Welke doelen streven de gemeentebesturen na met burgerparticipatie?
3. Welke participatiemogelijkheden bieden de gemeenten aan haar burgers, en in welke fase van de beleidscyclus vindt dit plaats?
4. Welke andere mogelijkheden voor burgerparticipatie worden in andere gemeenten toegepast?

B - Uitvoering van het participatiebeleid

5. Voldoet de uitvoering en vormgeving van het participatiebeleid aan de daar aan te stellen eisen?
6. Van welke participatiemogelijkheden die de gemeenten aanbieden, wordt door burgers feitelijk gebruik gemaakt?

C- Effect van participatiebeleid

7. Welke effecten zijn waarneembaar in termen van representativiteit (in het kader van de positie van kwetsbare burgers), legitimiteit (in het kader van de beleidsinvloed van burgers) en betrokkenheid (in het kader van de doelstelling van onder andere de Wmo om burgers te activeren en de betrokkenheid te vergroten)?
8. Hoe ervaren direct betrokkenen (burgers, ondernemers, belangverenigingen, raadsleden, beleidsmakers, bestuurders) de verschillende vormen van participatiemogelijkheden?
9. Wat zijn de (geschatte) kosten die gemoeid zijn bij toepassing van de verschillende participatiemogelijkheden? Wegen deze kosten op tegen de behaalde resultaten?

¹ Wij gooien het de inspraak in, een onderzoek naar de uitgangspunten van behoorlijke burgerparticipatie, 17 september 2009, de Nationale Ombudsman.

4. Onderzoeksaanpak

4.1. Aanpak en afbakening

De rekenkamercommissie zal voor alle vier de gemeenten ingaan op de vragen onder blok A en B. De basis voor de inventarisatie van de participatiemogelijkheden en het beleid hieromtrent, vormt de informatie hierover in het burgerjaarverslag en de websites van de gemeenten. De toepassing van de participatiemogelijkheden zullen per gemeente in een gesprek met de ambtelijke organisatie geverifieerd worden. Aanvullend zal onderzocht worden welke andere participatiemogelijkheden in gemeenten buiten Goeree Overflakkee gebruikt worden.

Om vast te stellen of de uitvoering en vormgeving van de burgerparticipatie voldoet aan de daaraan te stellen eisen zal aangesloten worden bij de spelregels van de Ombudsman aangaande burgerparticipatie. Voor blok C zullen per gemeente een of enkele participatievormen geselecteerd worden welke nader op basis van de geformuleerde vragen nader onderzocht worden. Hierbij zal gestreefd worden naar een spreiding tussen de diverse vormen. Bij deze toets zoeken wij nadrukkelijk naar mogelijke leereffecten van de diverse vormen en de wijze waarop de vormen worden gewaardeerd door betrokken partijen. De toets is niet gericht op het geven van een kwalificatie over een gemeente.

In beginsel zullen wij uitgaan van de burgerparticipatie zoals die plaats had in het jaar 2009.

4.2. Verzamelen van informatie

De rekenkamercommissie zal documenten raadplegen, waaronder beleidsnotities, verordeningen, correspondentie met burgers en instellingen, burgerjaarverslagen, relevante notulen en agendastukken van raadscommissie en raadsvergaderingen, collegebesluiten en eventuele overige relevante stukken. Tijdens en na het onderzoek zullen gesprekken gevoerd worden met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen bij de gemeente. Voor dit onderzoek zijn wij tevens voornemens in contact te treden met burgers en instellingen die betrokken zijn geweest bij vormen van burgerparticipatie.

5. Organisatie, planning en procedure van het onderzoek

5.1. Organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de heer A.L. Koole, de heer R. Teijl en mevrouw C.J. Vree. Zij worden daarbij ondersteund door een externe onderzoeker de heer B. Bakhuizen.

5.2. Planning en procedure

Het onderzoek van de rekenkamercommissie verloopt volgens een vastgesteld stramien. Hiervoor wordt verwezen naar de 'toelichting op de onderzoeksprocedure' welke is te raadplegen op de internetpagina www.rcgo.nl.

De uitvoering van het onderzoek start in december 2010. Het hele onderzoeksproces inclusief rapportage is begroot voor circa 280 uur. Dit staat gelijk aan een budget van circa € 20.000. Bevindingen, opmerkingen en aanbevelingen zullen in een conceptrapport worden vastgelegd. Het conceptrapport zal voor ambtelijke wederhoor worden aangeboden aan de ambtelijk eindverantwoordelijk(en). Deze reactie zal betrokken worden bij het opstellen van het

eindrapport. Het eindrapport wordt aan het college aangeboden voor bestuurlijke wederhoor. De reactie van het college inclusief het nawoord van de rekenkamercommissie vormt het definitieve rapport welke aan de raad zal worden aangeboden. De publicatie staat gepland voor het medio 2011.