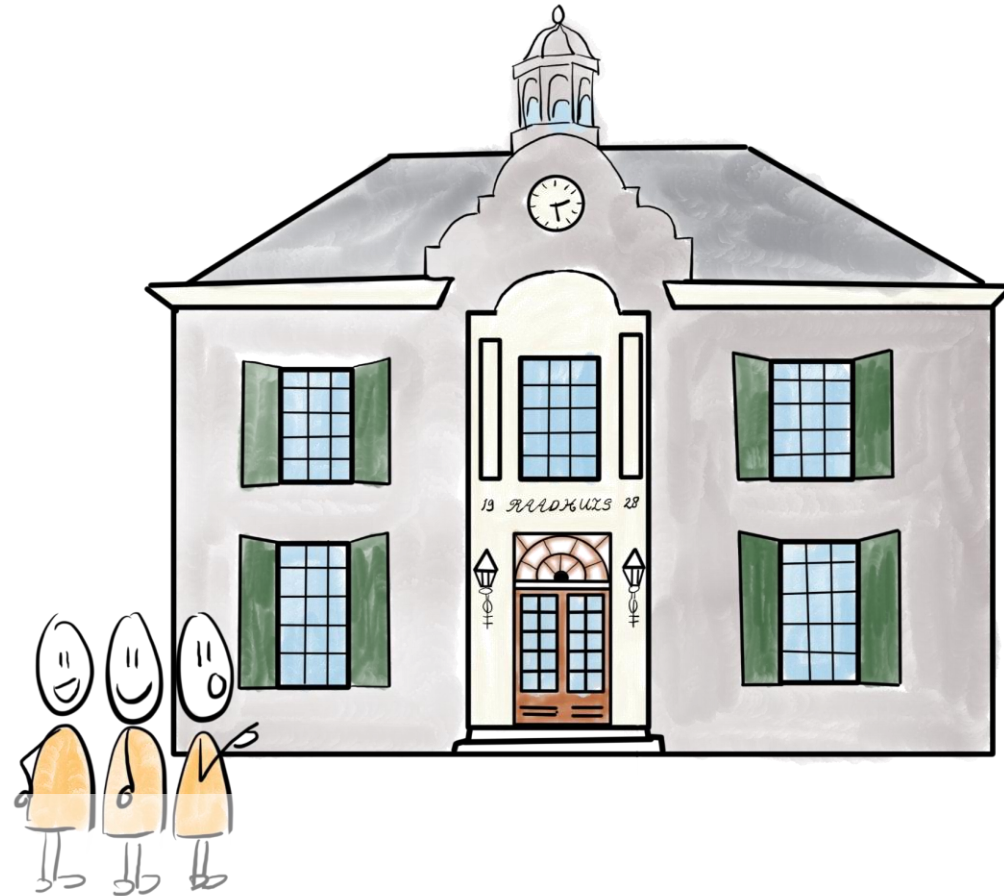




Inwonersparticipatie in Heerde

Met een uitstapje naar de bestuurscultuur

Een onderzoek in
opdracht van de
rekenkamercommissie
Heerde



Deze bestuurlijke weergave
is een **samenvatting** van
het gepubliceerde
eindrapport, dat het
volledige verhaal vertelt.

Inhoudsopgave



Rekenkamercommissie
Gemeente Heerde

1

Startpunt

Opdrachtformulering en werkwijze



2

Beleid

Realisatie van de ambities



3

Uitvoering in de praktijk

Ervaringen met inwonersparticipatie uit recente casussen



4

Positie gemeenteraad

Betrokkenheid gemeenteraad bij het participatiebeleid



5

Bestuurscultuur

Verhoudingen binnen het bestuur



Onderzoeksvraag

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

Achtergrond

(Inwoners)participatie is een belangrijk maatschappelijk thema voor de gemeente Heerde. De gemeente hecht belang aan het stimuleren van initiatieven uit de samenleving.





De rekenkamercommissie van Heerde heeft onderzoek laten uitvoeren naar de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan beleid met betrekking tot inwonerparticipatie. De focus van dit onderzoek ligt bij de uitdagingen voor de gemeenteraad.

De aandacht van de rekenkamercommissie voor het versterken van de betrokkenheid van inwoners bij het gemeentelijk beleid wordt door verschillende ontwikkelingen gestimuleerd. Zo vormt participatie van inwoners bij plannen voor de (her)inrichting van de openbare ruimte een belangrijk onderdeel van de aangekondigde Omgevingswet en de al bestaande praktijk in Heerde van uitnodigingsplanologie.

In aansluiting op het onderzoek naar inwonerparticipatie is tevens aandacht besteed aan de bestuurscultuur binnen de gemeente. Bij inwonerparticipatie is sprake van een wisselwerking tussen de lokale gemeenschap enerzijds en de gemeentelijke organisatie en de gemeenteraad anderzijds. In dat licht is er ook gekeken naar de transparantie, betrouwbaarheid en responsiviteit van het bestuur van Heerde.

Ter ondersteuning van dit onderzoek is gebruik gemaakt van een normenkader, zoals hiernaast gepresenteerd.



Normenkader



Visie

De verschillende bestuursorganen beschikken over een visie op het gebied van inwonersparticipatie en inspraak. Deze visie is duidelijk en concreet geformuleerd en geeft weer welke ruimte er voor inwoners is om inbreng te leveren.



Raad

De gemeenteraad van Heerde heeft de eigen rol bij inwonersparticipatie expliciet verwoord en handelt in de praktijk conform de beschreven rol.



Bestuurscultuur

Voor dit onderdeel van het onderzoek zijn geen normen gedefinieerd





Het participatiebeleid van de gemeente Heerde is onderzocht op basis van documenten en interviews met medewerkers van de gemeentelijke organisatie en inwoners en ondernemers in Heerde. De opgehaalde informatie is vervolgens getoetst aan het normenkader. Hier zijn verschillende aanbevelingen uit voortgekomen.



Conclusies

Er bestaan binnen Heerde verschillende richtinggevende (visie)documenten voor inwonersparticipatie, maar deze zijn nog onvoldoende uitgewerkt in heldere uitgangspunten, beleidsregels of werkprocessen voor de interactie tussen gemeente en inwoners. Dat impliceert onder meer dat medewerkers van de gemeente momenteel naar eigen inzicht invulling kunnen geven aan inwonersparticipatie, zonder houvast.



Aanbevelingen

Stel uitgangspunten voor inwonersparticipatie op in goede en intensieve wisselwerking tussen college van B&W, ambtelijke organisatie, gemeenteraad én inwoners zodat deze collectief doorleefd zijn. Werk de uitgangspunten uit in duidelijke en concrete richtlijnen voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk van de medewerkers

Expliciteer in dat beleid de positie, verantwoordelijkheden en rollen van de verschillende betrokken spelers.

Investeer in een organisatiecultuur waarin de uitgangspunten en concrete richtlijnen geen 'papieren tijgers' zijn.

Houd het beleid levend en actueel; inventariseer structureel ervaringen met participatietrajecten, bespreek die in organisatie en leid daar, zo nodig verbeterpunten uit af.

Heroverweeg de doelstellingen en uitgangspunten van uitnodigingsplanologie, in het bijzonder in relatie tot participatievereisten.

Normenkader



Visie

De verschillende bestuursorganen beschikken over een visie op het gebied van inwonersparticipatie en inspraak. Deze visie is duidelijk en concreet geformuleerd en geeft weer welke ruimte er voor inwoners is om inbreng te leveren.



Norm behaald?

“ De norm wordt niet behaald. ”

Er bestaat momenteel geen uitgewerkte, concrete visie bij de verschillende bestuursorganen.





De ervaringen van medewerkers, raadsleden en inwoners met participatie zijn aan de hand van drie recente casussen geïnventariseerd. De belangrijkste bevindingen zijn hieronder vermeld.



Medewerkers

Er bestaat draagvlak voor het vergroten van de inbreng van inwoners bij de totstandkoming van beleid. In toenemende mate geldt dat ambtenaren inwoners bij belangrijke beleidsvoornemens betrekken. Het verbreden van het draagvlak voor beleid, het versterken van de kwaliteit van het beleid, mede met gebruikmaking van in de gemeenschap beschikbare deskundigheid, en het verbeteren van wederzijds vertrouwen zijn daarvoor vaak genoemde argumenten. Maar bij een gebrek aan beleidsregels of uitgewerkte werkprocessen missen medewerkers soms houvast om hun participatie-inspanning aan te toetsen.



Raadsleden

Alle raadsleden onderschrijven het belang om inwoners te betrekken bij gemeentelijk beleid. Zij stellen dat de inbreng vanuit de gemeenschap van meerwaarde is voor het beleid; dat betreft zowel het benutten van de in de samenleving aanwezige kennis en creativiteit als het belang voor het realiseren van draagvlak voor besluiten van de gemeente(raad). Maar raadsleden ervaren momenteel een gebrek aan beleidsuitgangspunten en een gebrekkige informatievoorziening. In de praktijk leidt dit er toe dat zij uitkomsten van participatieprocessen steeds voornamelijk achteraf en elk voor zich beschouwen en beoordelen, zonder daarbij algemene uitgangspunten te hanteren. Dit kan besluitvorming onvoorspelbaar maken.



Inwoners

De ervaringen van inwoners zijn wisselend, maar het algemene beeld is dat de gemeente geregeld inwoners teleurstelt die betrokken zijn bij participatietrajecten. Verschillende participanten nemen waar dat de gemeente van goede wil is, maar er onvoldoende in slaagt om bij aanvang de positie, mogelijkheden en inbreng van de participanten duidelijk te maken. Geregeld wordt gesteld dat de gemeente vooral de inwoners informeert, maar dat er weinig ruimte is voor inwoners om aanpassingen in beleidsvoornemens door te voeren. Daarnaast wordt gesignaleerd dat de gemeente toezeggingen niet altijd nakomt. Deze bevindingen hebben met name betrekking op de ervaring van inwoners met vormen van participatie bij uitnodigingsplanologie.

Algemene bevinding over uitnodigingsplanologie

Bij uitnodigingsplanologie staat de initiatiefnemer aan de lat om de buurt bij het project te betrekken, maar dit gebeurt vanuit andere verwachtingen dan die van omwonenden. Voor de initiatiefnemer draait het vooral om informeren, terwijl omwonenden willen meepraten over het voorliggende plan. Dit zorgt voor spanningen en teleurstelling, zonder dat de gemeente actief regie voert.

Opvallend!





Er is met alle raadsleden gesproken als onderdeel van het onderzoek. Hieruit volgen de volgende bevindingen over hun sturende, controlerende en volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheden rond participatie.



Sturen

- Raadsleden hechten belang aan participatie, maar hebben geen concrete kaders aan het college meegegeven. De concept-participatievisie, die in een raadscommissie is besproken, is veelal onbekend.



Controleren

- Bij een gebrek aan afgesproken spelregels hoe participatie wordt beoordeeld, moeten participatieprocessen door raadsleden afzonderlijk worden gewogen. Dit maakt besluitvorming niet gemakkelijk en in de praktijk onvoorspelbaar.



Vertegenwoordigen

- Raadsleden in Heerde vinden het belangrijk om te luisteren naar signalen uit de samenleving. Inwoners weten raadsleden daarom ook makkelijk te vinden om hun zorgen te uiten.



Aanbevelingen voor de gemeenteraad

Investeer in de discussie over de uitgangspunten van het beleid met betrekking tot inwonersparticipatie en neem daarbij ook de consequenties voor de uitvoering in overweging.

Heb daarin in het bijzonder aandacht voor de rollen en verantwoordelijkheden voor de raad en maak afspraken over het moment en de wijze waarop de raad over participatie geïnformeerd wordt, op een dusdanige wijze dat de raad zijn verantwoordelijkheden waar kan maken.

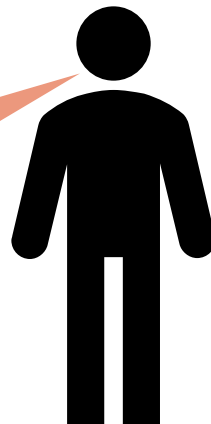
Maak onderling afspraken over de invulling van die rollen en verantwoordelijkheden in de praktijk.

Volg en bespreek de ontwikkelingen en ervaringen met inwonersparticipatie en gebruik de daaraan de te ontlene inzichten voor het versterken van de eigen verantwoordelijkheden en rol.

Norm behaald?

“ De norm wordt niet behaald. ”

De eigen rol van de raad is niet expliciet gemaakt, hetgeen impliceert dat raadsleden van geval tot geval hun positie en inbreng bepalen.





Onderlinge verhoudingen

Zowel raads- als collegeleden ervaren een goede en open verhouding.

Dat is minder het geval voor de verhoudingen tussen gemeenteraadsleden en de ambtelijke organisatie

Mogelijke verklaring:
- Raad vinden voorstellen te ver en nauwgezet voorbereid
- Onvoorspelbaarheid besluitvorming door raad

De gemeenteraad



Korte lijnen

De gemeente Heerde is een kleine, overzichtelijke bestuurseenheid. De lijnen tussen gemeenschap en bestuur zijn kort: wethouders, raadsleden en ambtenaren zijn goed bereikbaar voor inwoners.

Ambtelijke organisatie

College van B&W

Kleine, kwetsbare capaciteit

Ambtenaren hebben veel verantwoordelijkheid en ervaren een hoge werkdruk, waardoor zij ervaren dat zij participatie 'er bij moet worden gedaan'.

Verschillende inwoners ervaren dat de gemeente basisprocessen in de dienstverlening, zoals adequaat reageren op vragen, niet waarmaakt. Soms is dat herleidbaar tot het (tijdelijk) wegvallen van een medewerker van de gemeente.



Conclusies

De aandacht is gericht geweest op de transparantie, betrouwbaarheid en responsiviteit. Geconstateerd is dat de responsiviteit van Heerde profiteert van de kleine schaal van de gemeente, maar dat de betrouwbaarheid en transparantie daar eerder door beperkt worden. Duidelijk is dat de gemeente gediend zou zijn met het verbeteren van de relatie tussen raadsleden en de ambtelijke organisatie. Denkbaar is om in het kader van het inwerkprogramma van de in het voorjaar van 2022 nieuw te verkiezen raad hier aandacht aan te besteden.