

Startnotitie

Participatie en Omgevingswet

Rekenkamercommissie Oude IJsselstreek

1. Inleiding

Recentelijk heeft de rekenkamercommissie Oude IJsselstreek gesprekken gevoerd met alle fracties van de gemeenteraad. Naast kennismaking hadden deze gesprekken vooral tot doel voor de raad relevante onderzoeksonderwerpen op te halen. Eén van de genoemde onderwerpen betreft "Participatie".

De rekenkamercommissie Oude IJsselstreek wil in haar eerste onderzoek in de nieuwe samenstelling geen klassiek, terugblikkend rekenkameronderzoek doen, maar een eigentijdse aanpak hanteren; een combinatie van terugkijken én vooruitblikken. In dit geval een onderzoek naar de wijze waarop de gemeente Oude IJsselstreek op dit moment omgaat met participatie én het aanreiken van handvatten aan de gemeenteraad over participatie bij de invoering van de Omgevingswet.

Participatie betekent actieve deelname. Voor het slagen en voortbestaan van onze democratie is het belangrijk dat zowel overheid als inwoners een actieve bijdrage leveren aan onze samenleving. De overheid en haar inwoners kunnen op twee manieren samenwerken: burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect de kans krijgen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid in een gemeente. Het gaat om meepraten, meedenken en meebeslissen in het publieke domein. Bij overheidsparticipatie is sprake van een omgekeerde samenwerking: de overheid participeert in bestaande initiatieven van burgers, geeft deze de ruimte en verbindt deze waar mogelijk met elkaar. Het gaat om burgers die al initiatief nemen in het publieke domein, maar waarbij de overheid een al dan niet faciliterende functie kan vervullen om verdere realisatie mogelijk te maken.

Participatie is relevant voor de besluitvorming binnen de gemeente. Regelmatig lopen nu besluitvormingsprocessen spaak op participatie en communicatie. Burgers voelen zich niet gehoord of betrokken. Het gevolg hiervan zijn verzoeken om inspraak bij de raad of brieven van bewoners, die het niet eens zijn met het voorliggende beleid of besluiten.

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. De intentie van de Omgevingswet is om niet de regels, maar om de fysieke leefomgeving centraal te stellen. Vanwege de coronacrisis is de invoering van de Omgevingswet wederom uitgesteld. De voorbereiding op de Omgevingswet binnen de gemeente Oude IJsselstreek loopt wel door.

In de Omgevingswet wordt uitgegaan van het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het besluitvormingsproces over een project of activiteit. Dat is niet nieuw. Nieuw is dat de Omgevingswet meer ruimte wil geven aan initiatieven uit de samenleving. Niet langer staan wet- en regelgeving centraal, maar de gebruiker die te maken krijgt met één vergunning en één overheid. 'Nee, tenzij' maakt plaats voor 'ja, mits', met minder, maar overzichtelijkere regels op één plek, ruimere participatiemogelijkheden aan de voorkant van beleidsontwikkeling en bij de concrete invulling van besluiten.

Nieuw is ook dat van inwoners een sterke betrokkenheid en eigen initiatief worden verwacht. Zowel meedenken en meedoen bij het ontwikkelen van een omgevingsvisie binnen de gemeente, maar ook bij het oppakken van eigen initiatieven en het zoeken van draagvlak daarvoor bij andere betrokkenen. Hoe participatie vorm krijgt, schrijft de wet niet voor. Dat is afhankelijk van de specifieke lokale omstandigheden en de context per initiatief. De Omgevingswet schrijft voor dat wordt toegelicht hoe participatie heeft plaatsgevonden.

Met de Omgevingswet veranderen de bevoegdheden van de gemeenteraad binnen het ruimtelijk domein van de gemeente. Maar ook de zachte kant van besturen¹ verandert, door nieuwe werkwijzen die nodig zijn om invulling te geven aan samenwerking en participatie. Er moet een nieuw evenwicht gevonden worden tussen kaders stellen, controleren en vertegenwoordigen. Tegelijkertijd zal ook een nieuw balans ontstaan tussen raad, college en samenleving. Zo is de raad verantwoordelijk voor het monitoren en bewaken van het participatieproces. Om achteraf te kunnen beoordelen of het participatieproces voldeed aan de gemaakte afspraken is het handig als de gemeenteraad vanaf het begin kan beschikken over duidelijke kaders en spelregels.

2. Opzet onderzoek

Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie de gemeenteraad van Oude IJsselstreek ondersteunen bij het beoordelen van het beleid en uitvoering van participatie en handvatten bieden bij de voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de ervaring die gemeente Oude IJsselstreek al heeft opgedaan met participatie.

Het is een a-typisch onderzoek van de rekenkamercommissie omdat het wat de Omgevingswet betreft een onderzoek 'aan de voorkant' is en bedoeld om vooraf een advies mee te geven aan de gemeenteraad. De meeste onderzoeken van Rekenkamercommissies in den lande blikken terug op het gevoerde beleid.

De rekenkamercommissie wil 'terugblikken' nadrukkelijk te verbinden aan vooruitblikken op de komst van de Omgevingswet. Deze combinatie leidt tot een eigentijdse aanpak met een vorm van feitenonderzoek in combinatie met een interactieve groepsinterview waarin raadsleden en ambtenaren participeren.

2.1. Doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om:

- Inzichtelijk te maken op welke wijze de gemeente Oude IJsselstreek op dit moment omgaat met participatie, welke rol de gemeenteraad daarin speelt en in welke mate deze aanpak aansluit bij de uitgangspunten van de Omgevingswet.
- Bouwstenen aan te reiken voor een Omgevingswet-proof participatiebeleid.

2.2. Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is:

Hoe is het beleid en de werkwijze op het terrein van participatie in de gemeente Oude IJsselstreek en zijn deze Omgevingswet-proof?

De centrale onderzoeksvraag wordt door de volgende deelvragen in het onderzoek beantwoord:

1. Welk(e) beleid, spelregels, rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van participatie zijn vastgesteld?
2. Hoe geeft de gemeente op dit moment uitvoering aan participatie?
3. Welke ervaringen zijn er in het verleden met burgerinitiatieven opgedaan en in welke mate hebben deze geleid tot aanpassing van beleid en uitvoering?
4. Hoe heeft de gemeenteraad tot nu toe uitvoering gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende taak bij de totstandkoming en uitvoering van beleid op dit gebied?
5. Welke leerervaringen kan de raad toepassen bij de concrete invulling van zijn rol bij de implementatie van de Omgevingswet?

¹ Met zachte kant wordt zaken bedoeld als overleg en communicatie; dit in tegenstelling met de harde kant (structuren, regels, procedures)

2.3. Het normen- en analyse kader

De bevindingen in dit onderzoek worden getoetst aan onderstaand normen- en analysekader dat is vastgesteld op basis van de Omgevingswet:

Deelvragen	Normen Omgevingswet (N) en Faciliteren van proces (F)		
1. In welke fase van beleids- of planvorming vindt participatie plaats?	N	Participatie krijgt zo vroeg mogelijk in het proces een plek.	
	N	Ieders inbreng kan worden meegenomen, voordat er onherroepelijke besluiten worden genomen.	
	2. Wie is aan zet bij participatie, wie is "eigenaar" van het proces en wie is verantwoordelijk voor de uitvoering?	N	De rol van de initiatiefnemer is expliciet is opgenomen in het beleid.
		N	Alle gemeentelijke rollen (raad, B&W, ambtelijke organisatie) zijn beschreven.
		F	De gemeente is benaderbaar voor initiatiefnemers.
		F	Er bestaat afstemming, integraliteit en samenhang binnen de ambtelijke organisatie met het oog op het beoordelen en begeleiden van initiatieven.
		N	De initiatiefnemer weet wat van hem wordt verwacht.
		F	Opgedane lessen worden gemeentebreed geborgd.
3. Wordt in het huidige beleid en uitvoeringspraktijk stilgestaan bij het tijdsaspect?	N	Vanaf het begin van het proces wordt voldoende tijd uitgetrokken voor participatie.	
	4. Heeft iedereen dezelfde informatiepositie (inhoud, proces en spelregels)?	N	Informatie is volledig, tijdig, toegankelijk en voor iedereen (belanghebbenden, betrokkenen en raad) te begrijpen.
N		Informatievoorziening heeft een plek in het participatiebeleid.	
5. Worden er keuzes gemaakt en focus aangebracht met behoud van ruimte voor onverwachte initiatieven?	N	Er is ruimte voor alle initiatieven, ook die initiatieven die niet binnen een bepaald beleid of kaders vallen.	
	N	In het beleid is een goede balans gevonden tussen enerzijds het streven naar integraliteit (inclusief en sectoroverstijgend) en aan de andere kant toetsbaarheid van participatiedoelen.	
	N	De raad houdt aan de ene kant overzicht en andere kant de vinger aan de pols.	
	N	Houding en gedrag krijgen een plek in het beleid om te komen van "nee, tenzij.." naar "Ja, mits..".	
6. Wordt samenwerking en afstemming met ketenpartners gezocht?	N	De ketenpartners (rol en belang) zijn in het participatiebeleid opgenomen. Denk daarbij aan andere overheden (buurtgemeenten, provincie, Waterschap), maar ook aan de Veiligheidsregio, Omgevingsdienst enz.	
	F	Er is aandacht voor het ontlasten van de administratieve lasten van initiatiefnemers, met name met betrekking tot regels en procedures die worden gesteld door verschillende overheidslagen. Er wordt samengewerkt tussen overheden.	
7. Worden heldere en transparante toetsingscriteria gehanteerd?	N	Er zijn normen, criteria of spelregels om een participatietraject te kunnen beoordelen. Dat kunnen kwantitatieve en kwalitatieve criteria zijn.	
	N	Deze normen, criteria of spelregels zijn helder en duidelijk verwoord en scheppen heldere verwachtingen.	
	N	Alle betrokkenen weten waar ze aan toe zijn en kunnen er rekening mee houden.	

2.4. Werkwijze bij de uitvoering van het onderzoek

Naast het bestuderen van de relevante documenten, (groeps)interviews met sleutelfunctionarissen, portefeuillehouder en enkele raadsleden is ook een interactief groepsinterview gepland. Voor de interactief groepsinterview zullen naast raadsleden ook functionarissen uit de organisatie worden uitgenodigd. De documentenstudie zal tevens een analyse van een aantal dossiers burgerinitiatieven omvatten.

Om meer informatie en toelichting te krijgen over participatie in Oude IJsselstreek en hoe hiermee in de praktijk wordt omgegaan, zullen enkele (groeps)interviews plaatsvinden met raadsleden, ambtenaren, portefeuillehouder en niet-gemeentelijke betrokkenen bij participatieprocessen.

Interactief groepsinterview: Participatie met de Omgevingswet

De Rekenkamercommissie van Oude IJsselstreek legt het accent van het rekenkameronderzoek graag op het leren en verbeteren en stelt om die reden voor om de raadsleden en sleutelfiguren uit de organisatie bij het onderzoek te betrekken in de vorm van een interactief groepsinterview met behoud van een ieder zijn verantwoordelijkheid. Uiteraard zullen met het oog op de situatie rondom het Corona virus hiertoe extra maatregelen worden getroffen.

Doel van de interactief groepsinterview 'Participatie met de Omgevingswet' is om met een delegatie van de raad en ambtelijke organisatie te komen tot:

- Een analyse van de huidige uitvoeringspraktijk ten aanzien van participatie;
- Een verdieplingslag ten aanzien van de leer- en verbeterpunten van de huidige uitvoeringspraktijk met het oog op de komst van de Omgevingswet en de rol die de raad hierin vervult.

De resultaten van de interactief groepsinterview vormen samen met een documentenanalyse en interviews de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Op basis van deze uitkomsten worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

2.5. Fasering van het onderzoek

Beknopt weergegeven zal het onderzoek de volgende stappen doorlopen:

1. Startbijeenkomst met de relevante betrokkenen.
2. Analyse: Toetsing aan het normen- en analysekader van documenten en een aantal dossiers burgerinitiatieven uit de laatste vijf jaar. Bij de selectie wordt rekening gehouden met verschillende participatietrajecten en rolname van de raad. Ook zullen in deze fase (groeps)interviews worden gehouden met raadsleden, ambtenaren, portefeuillehouder en niet-gemeentelijke betrokkenen bij participatieprocessen.
3. Interactief groepsinterview: 'Participatie met de Omgevingswet'.
4. Rapportage: Het onderzoeksbureau stelt het concept rapport van bevindingen op en legt dit rapport voor een correctie op feitelijke onjuistheden voor aan de ambtelijke organisatie.
5. Daarna formuleert de rekenkamercommissie op basis van een voorstel van het onderzoeksbureau het definitieve onderzoeksrapport inclusief conclusies en aanbevelingen. Dit rapport wordt voorgelegd aan het college voor een bestuurlijke reactie. Na verwerking van de bestuurlijke reactie wordt het rapport door de rekenkamercommissie voorzien van een nawoord. Het volledige rapport wordt tot slot aan de gemeenteraad van Oude IJsselstreek aangeboden. De wijze waarop dit gebeurt, zal later worden bepaald. Tegelijk met het aanbieden van het eindrapport aan de gemeenteraad, wordt het rapport openbaar gemaakt door het te plaatsen op de gemeentelijke website van de gemeente Oude IJsselstreek (internet en intranet).

3. Tijdsplanning en financiën

De doorlooptijd van het onderzoek bedraagt ongeveer 5 a 6 maanden.

Onderzoeksfase/tijdsbalk	Jan	Feb	Maart	April	Mei
1. Startbijeenkomst					
2. Analyse					
3. Werkbijeenkomst en interviews					
4. Rapportage en ambtelijk wederhoor					
5. Conclusies en aanbevelingen en bestuurlijk wederhoor					

Het onderzoek zal onder regie en verantwoordelijkheid van de Rekenkamercommissie Oude IJsselstreek door een externe onderzoeksbureau worden uitgevoerd.