

## Participatie in Enschede

23 maart 2017

### **Wat heeft de rekenkamer onderzocht?**

Participatie is een breed begrip en kent verschillende betekenissen. In dit rapport hanteren we het begrip burgerparticipatie in de betekenis van het betrekken van inwoners of andere stakeholders bij de beleids- en besluitvorming<sup>1</sup>. Participatie is niet altijd wenselijk of noodzakelijk. Bijvoorbeeld voor de effectiviteit van relatief eenvoudige beleidsvraagstukken is betrokkenheid van belanghebbenden zeker een voorwaarde. Maar in andere gevallen kan participatie juist bijdragen aan het draagvlak, of kan participatie het beleid versterken met de inbreng van verfrissende ideeën.

De gemeente Enschede vindt participatie een belangrijk instrument om de betrokkenheid en inbreng van inwoners bij lokaal bestuur en lokale voorzieningen te vergroten. Met dit onderzoek werpt de rekenkamercommissie een licht op situaties die het meest passend zijn voor participatie, door lessen te trekken uit de literatuur over dit onderwerp en de Enschedese participatiepraktijk. Daarbij zijn vier cases in het fysieke domein binnen stadsdeel Centrum betrokken, nl het PET Paviljoen, Wijkverkeersplan Hogeland Noord/Getfert, de Performance Factory met naastgelegen wijkpark en het MST met aangrenzend Koningsplein.

In opdracht van de rekenkamercommissie heeft Think Public in combinatie met Saxion een onderzoek uitgevoerd naar participatie. In dit kader heeft Think Public twee onderzoeksrapporten opgeleverd<sup>2</sup>. Eén van de onderzoeksrapporten bevat de hoofdlijnen van het onderzoek en de handreiking die op basis daarvan is ontwikkeld. Een tweede rapport bevat een uitgebreide beschrijving van de vier bestudeerde cases en de bijlagen van het rapport.

Om participatie te gebruiken op de juiste momenten en in de vorm die het meest bijdraagt aan succesvolle besluitvorming, brengen we in deze notitie twee hulpmiddelen in beeld. Deze hulpmiddelen kunnen zowel door de gemeenteraad, als door het college en ambtelijke organisatie worden benut.

### **Wat kan de gemeenteraad doen om het succes van participatie te vergroten?**

Het onderzoek leverde twee hulpmiddelen die het succes van participatie kunnen vergroten: een checklist van vragen die de raad, college en ambtelijke organisatie zich kan stellen voorafgaand aan de besluitvorming en een model met een aantal passende combinaties van context en participatiegraad.

#### *Checklist met voorafgaande vragen*

Voordat de gemeente begint aan participatie zouden de vragen uit de checklist beantwoord moeten zijn. Dit betekent dat bij de beleidsvoorbereiding in de ambtelijke organisatie de

---

<sup>1</sup> Het begrip participatie duiden we daarmee expliciet niet in de zin van het begrip "participatiesamenleving", wat doelt op het deelnemen in de uitvoering van beleid.

<sup>2</sup> Beide onderzoeksrapporten zijn te vinden op [www.rekenkamerenschede.nl](http://www.rekenkamerenschede.nl).

vragen uit de checklist worden beantwoord. In het format raadsvoorstel kan het college onder de paragraaf “participatie” het doorlopen van de checklist melden. De raad kan de checklist gebruiken bij een collegevoorstel tot participatie of als de raad zelf ideeën heeft omtrent de inzet van participatie. Het antwoord op de vragen geeft inzicht in het doel, het onderwerp, de stakeholders en de communicatie. Alleen al dit inzicht draagt bij aan het succes van participatie!



#### Doel van participatie:

- Is duidelijk wat het doel is van participatie?
- Gaat het om informeren en draagvlak creëren of benutten van kennis en hulpbronnen van buiten?
- Hoever wil de raad en het college het vaststellen en uitvoeren van beleid uit handen geven?
- Is duidelijk hoe burgerparticipatie zich verhoudt tot de reguliere besluitvorming?



#### Onderwerp:

- Hoeveel ruimte is er voor keuzes voor de gemeente en voor burgers?
- Welke impact heeft een besluit op de directe leefomgeving van mensen?
- Is het onderwerp makkelijk uit te leggen en te begrijpen?
- Is duidelijk wat de geografische reikwijdte is van een onderwerp?



#### Stakeholders:

- Welke partijen hebben rond een onderwerp macht, belangen of legitimiteit?
- Wie hebben met elkaar contact over het onderwerp?
- Hoe divers en tegengesteld zijn de voorkeuren van stakeholders?
- Wie zijn ambassadeurs onder de stakeholders?



#### Communicatie:

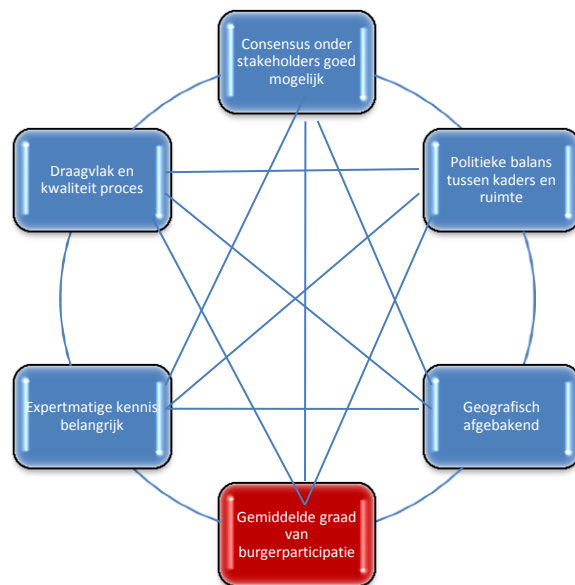
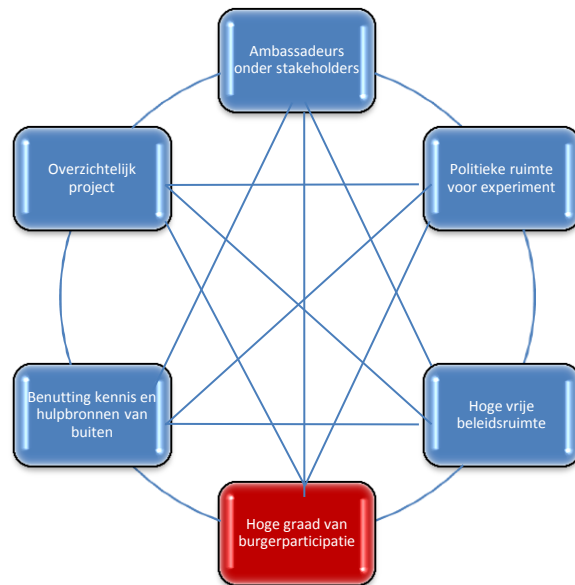
- Is er een communicatiestrategie, passend bij doel, onderwerp en stakeholders?
- Is er een duidelijk communicatieplan?
- Is er voldoende menskracht voor communicatie?
- Is er voldoende kennis van nieuwe digitale communicatiemiddelen?

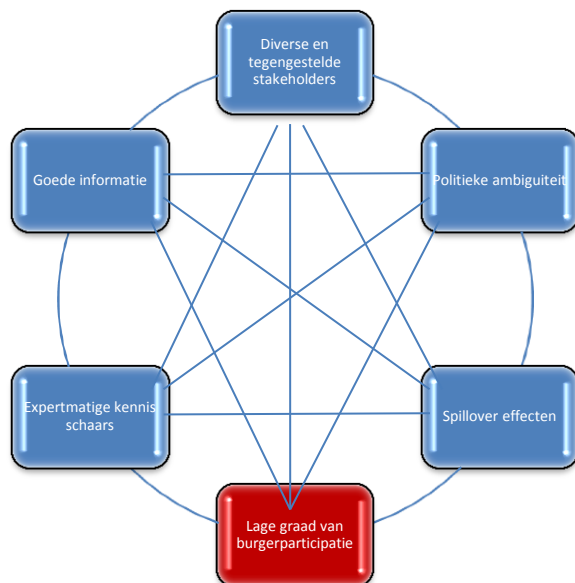
#### *Passende combinaties van context en participatie*

Het onderzoek resulteerde in een model met drie sets van combinaties van context en participatiegraad. Het gaat in alle drie de gevallen om factoren die goed bij elkaar passen inclusief de graad van participatie. De graad van participatie kent drie hoofdtypen: hoog, middel en laag.

1. Een hoge participatiegraad: meebeslissen en mee-uitvoeren door stakeholders;
2. Een gemiddelde participatiegraad: voorkeuren en advies van stakeholders spelen een rol in besluitvorming, maar de gemeente maakt uiteindelijk eigen keuzes die daarvan kunnen afwijken;
3. Een lage participatiegraad: stakeholders kunnen participeren via goede informatievoorziening.

We onderscheiden de volgende sets (van boven naar onder: hoge graad van burgerparticipatie; gemiddelde graad van burgerparticipatie; lage graad van burgerparticipatie).:





Het gebruik van het model met de drie sets van passende combinatie van context en participatiegraad kan op twee manieren.

- Ten eerste kan het model gebruikt worden door eerst de situatie in kaart te brengen. Het model geeft dan aan welke graad van participatie het beste past binnen deze context. Het kunnen bereiken van consensus onder stakeholders lag bijvoorbeeld binnen handbereik in het geval van de Performance Factory en het naastgelegen wijkpark. Het gegeven dat het voor veel mensen beter werd en weinig mensen slechter (geen 'zero sum game') maakt het bereiken van consensus goed mogelijk. Daarbij past in het model een gemiddelde graad van participatie. Zo werd met inspiratiesessies input opgehaald bij wijkbewoners over de inrichting van het wijkpark. Voor wat betreft de inrichting en het gebruik van de Performance Factory konden omwonenden hun wensen kenbaar maken via een enquête. Een gedeeltelijke inperking van de keuzevrijheid door het aanbieden van een aantal opties heeft goed uitgedaan. Bij duidelijkheid over de kaders aan de ene kant en ruimte aan de andere kant om te kunnen kiezen tussen varianten (wijkpark) en voorkeuren (Performance Factory) past een gemiddelde graad van participatie.
- Omgekeerd kan het gebruikt worden door eerst de gewenste participatiegraad te bepalen. In sommige gevallen is er bij voorbaat al een idee over in hoeverre stakeholders betrokken moeten worden bij de besluitvorming. In dat geval kan de context waarin het proces plaatsvindt worden aangepast bij de betreffende participatiegraad. Wanneer de raad bijvoorbeeld bepaalt dat het wenselijk is dat bij een nieuwbouwproject, een evenement of een experiment de stakeholders zo veel mogelijk worden betrokken (hoge participatiegraad) kan de gemeente voorafgaand nog op zoek naar ambassadeurs onder de stakeholders of kennis en hulpbronnen van buiten invliegen.

### Format raadsvoorstel

De rekenkamercommissie adviseert zowel de checklist als het bovenstaand gepresenteerde model op te nemen in de besluitvormingsprocessen waarin participatie een rol speelt. Om deze stap voor de raad te borgen, is een uitbreiding van het format raadsvoorstel met de paragraaf "participatie" aan te raden. Onder deze titel kan dan niet alleen het doorlopen van de checklist worden gemeld, maar ook de toepasselijke set waarin context en participatiegraad gecombineerd worden.

Bij een onderzoek naar participatie is het zeker niet de bedoeling om te kijken of het goed of fout is gegaan. Verder merken we op dat het gepresenteerde model is afgeleid van ruimtelijke

vraagstukken in de Enschedese praktijk. Dit betekent niet dat het model uitsluitend voor dit type vraagstukken geschikt is, maar voor participatie in het sociaal domein bestaat de kans dat er nog een aantal extra stappen gezet moet worden. Wanneer het om participatie bij uitvoeringsactiviteiten gaat, komen er wellicht andere vragen aan de orde waaronder vragen of de beoogde participatie van burgers daadwerkelijk van die burgers kan worden gevraagd. Voor beleidsparticipatie is vooral van belang dat getoetst wordt of draagvlak breder is dan alleen gebaseerd op de inbreng van verschillende lobby- /belangengroepen.

### **Samenvatting**

**Om het succes van participatie in de besluitvorming te vergroten kan een checklist van voorafgaande vragen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie meer inzicht bieden in doel, onderwerp, stakeholders en communicatie. Dit inzicht draagt bij aan het succes van participatie. Verder stellen we vast dat de participatiegraad (hoog, gemiddeld, laag) samen gaat met een aantal omgevingskenmerken. Door in specifieke gevallen omgevingskenmerken te combineren met de passende participatiegraad kunnen we ofwel komen tot de meest succesvolle participatiegraad bij de gegeven omstandigheden, ofwel de omstandigheden optimaliseren voor een gewenste mate van participatie. De rekenkamercommissie adviseert de checklist en de 3 sets uit het participatiemodel te laten doorlopen door de ambtelijke organisatie in de besluitvormingsprocessen waarin participatie een rol speelt. Om deze stap voor de raad te borgen, is een uitbreiding van het format raadsvoorstel met de paragraaf "participatie" aan te raden, waarin het college meldt of de checklist is doorlopen en welke set van context en participatiegraad uit het model toepasselijk is.**