

“Samen beslissen gaat niet over volgzaam politiek, terughoudende politieke ambitie of minder bestuur: het gaat over ambitieus en zelfbewust politiek bestuur, dat via een bewust gekozen sturingsvorm maatschappelijke waarde realiseert”
(Nederlandse School voor Openbaar Bestuur)

WAAR GAAT DEZE NOTA OVER?

Inwoners, verenigingen, ondernemers, bezoekers, studenten, stadsbestuur: samen maken we Enschede. Met het Enschede Akkoord roept de raad al deze partijen op om actief mee te doen om zo een mooier Enschede te maken. De raad geeft aan de invloed van inwoners te willen uitbouwen en te willen inzetten op heldere communicatie. In het Enschede Akkoord spreekt de raad de overtuiging uit dat dit kan leiden tot een grote kwaliteitsimpuls, aangezien er in de stad veel energie, kennis en expertise zit.

Deze nota werkt daarom uit hoe we in Enschede samen de stad besturen. Bij het schrijven van deze nota is gebruik gemaakt van ervaringen uit het verleden. Verschillende evaluatietrajecten leveren input: de Rekenkamer heeft in 2017 een rapport uitgebracht over participatie met daarin concrete handvatten, op basis van de evaluatie van de perikelen rondom de komst van het AZC is de “Enschedese methode” m.b.t. participatie bij gevoelige maatschappelijke trajecten ontwikkeld en ook de stadsdialoog jaarwisseling en de experimenteeragenda van de gemeenteraad 2014-2018 zijn recentelijk geëvalueerd. Naast eigen ervaringen, dienen ook ervaringen van collega-gemeenten binnen en buiten Nederland als inspiratiebron voor deze nota. Het zou immers zonde zijn om de lessen die elders zijn geleerd niet te gebruiken om onszelf te verbeteren.

In het coalitieakkoord en het Enschede Akkoord is meer duidelijkheid over de rol die inwoners kunnen spelen een speerpunt. Er moet een duidelijke verbinding komen tussen trajecten waarin de overheid participeert en trajecten waarin juist de inwoner wordt uitgenodigd mee te doen. Voor integraliteit is een visie nodig, en sturing hierop op concernniveau. Dit document biedt deze visie. Een te ontwikkelen *toolbox* biedt daarnaast de nodige handvatten aan ambtenaren.

Participatie is een veelgebruikt woord in gemeentelijke context. Daarmee kan de term verwarring opleveren. Deze nota gaat over inwonerparticipatie. We hebben het dus niet over participatie in de zin van de participatiewet (arbeidsdeelname) of de wet maatschappelijke ondersteuning, al zijn er met deze domeinen natuurlijk wel verbanden te leggen. Ook gaat deze nota niet over de gemeentelijke dienstverlening. Onder inwonerparticipatie verstaan we situaties waarin (georganiseerde) inwoners, organisaties en ondernemers zelf initiatieven ontplooiën of door de gemeente worden uitgenodigd om mee te doen, denken, praten en/of beslissen over de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van gemeentelijk beleid en/of de uitvoering daarvan.

WAT WILLEN WE BEREIKEN EN WAAROM WILLEN WE DAT?

De stad Enschede is een stad in ontwikkeling. De samenleving verandert onder druk van maatschappelijke trends als globalisering, individualisering en digitalisering. Deze trends zorgen voor toenemende tegenstellingen in de samenleving. De verhouding tussen stadsbestuur en samenleving verandert daarmee ook. De VNG geeft aan dat het juist in zo'n veranderende samenleving van belang is de stabiliteit van het lokale bestuur te verankeren.

De gemeente moet daarvoor meebewegen, zo bepleit de VNG. Op papier is dit eenvoudig. Er wordt veel geschreven en gezegd over de participatiesamenleving, het in de kracht zetten van de burger en het centraal stellen van de inwoner. In de praktijk bepaalt de gemeente vaak wanneer en waarover inwoners mee mogen praten en wat er met de opbrengst hiervan gedaan wordt. Initiatieven van inwoners moeten vaak voldoen aan prestatienormen en richtlijnen en moeten passen binnen de geldende beleidskaders. De commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur van de VNG stelt: "het meer in balans brengen van de verhoudingen is nodig. De overheid bewijst de samenleving een slechte dienst als zij haar eigen representatieve gelijk stelselmatig boven het maatschappelijke en participatieve gelijk stelt." Daarom moeten inwoners eerder in het proces worden betrokken.

De trend om inwoners ook op andere manieren dan via de stembus invloed te geven is al een tijd gaande. Ook in Enschede zijn er verschillende voorbeelden van trajecten waarbij inwoners een belangrijke rol speelden in de besluitvorming. Goede voorbeelden zijn de Stadsdialoog jaarwisseling van 2017, het tot stand komen van De Fietsvisie en het Verkeersplan Stadsveld. Toch is de balans ook in Enschede nog niet gevonden. Een eenduidige lijn is er nog niet; het is niet altijd voldoende helder wanneer inwoners mee kunnen doen in het besluitvormingsproces, waar deze beslissing op gebaseerd is, wat zij dan precies voor rol kunnen vervullen en hoe ze teruggekoppeld krijgen wat er met hun inbreng gebeurt.

Er zijn heel actieve en betrokken Enschedeërs, maar er zijn ook veel inwoners die dat niet zijn. Zeker wanneer hetgeen van inwoners gevraagd wordt veel tijd, kennis of vaardigheden vergt zit niet iedereen op participeren te wachten. Natuurlijk willen en kunnen we niemand dwingen tot participatie. Wat we willen, is mensen verleiden om mee te doen. Waarom? Omdat er bij onze inwoners ontzettend veel creativiteit, kennis, kunde en vaardigheden zitten, die we willen inzetten voor de stad. En van een beter Enschede hebben we allemaal profijt.

Goede communicatie en transparantie vormen daarbij de sleutel. Het moet eenvoudig zijn voor inwoners om te zien wat er speelt in het eigen interessegebied (vaak de directe leefomgeving) en we willen mensen actief aanspreken om hun mening te laten horen en hun bijdrage te leveren. Door de opkomst van internet en sociale media is het voor inwoners eenvoudiger geworden om online hun mening te geven over keuzes van de gemeente of om ideeën in te dienen. Inwoners participeren steeds minder via de traditionele (offline) kanalen terwijl ze in toenemende mate hun mening ventileren via online kanalen. Het is cruciaal verschillende doelgroepen op verschillende manieren te benaderen en aan te sluiten bij bestaande netwerken. Het goed in beeld hebben van methodes die succesvol zijn bij het benaderen van specifieke groepen is daarbij van belang. De *toolbox* die wordt aangelegd moet hierbij helpen.

Goed bestuur gaat over het kiezen van de juiste sturingsvorm, om zo maatschappelijke waarde te realiseren. Dat wil dus niet zeggen dat inwoners op ieder onderwerp een zware rol moeten spelen in de besluitvorming. De overheid behoudt haar taak om het algemeen belang in het oog te houden en te waken voor negatieve effecten van inwonerparticipatie. Want inwonerparticipatie brengt het risico met zich mee dat geld en inzet zich gaat concentreren in wijken waar inwoners veel kennis, tijd of vaardigheden hebben. De gemeente moet ervoor waken dat participatie niet omslaat in uitsluiting of selectieve solidariteit.

Waar we naar streven is een duidelijke lijn en een goede balans, op basis van het onderwerp dat voor ligt. Bij sommige onderwerpen neemt de inwoner het voortouw, bij andere heeft de gemeente de belangrijkste rol. De inwoner krijgt ook een rol in het bepalen welke onderwerpen geschikt zijn voor een hoge participatiegraad. Wanneer inwoners er onderling uit komen, houdt de gemeente zich zoveel mogelijk afzijdig. Wanneer inwoners

een taak die door de gemeente uitgevoerd wordt efficiënter en/of beter kunnen uitvoeren, moeten ze hier de mogelijkheid toe krijgen. Alle inwoners, dus ook moeilijk bereikbare inwoners, worden uitgenodigd om deel te nemen. We zetten hiertoe in op heldere communicatie, betrouwbaarheid en het verschaffen van duidelijkheid over welke rol inwoners spelen.

HOE GAAN WE DAT CONCREET AANPAKKEN?

De raad heeft aangegeven de komende periode actief aan de slag te willen met het betrekken van de stad. Het Enschede Akkoord is door alle raadsleden ondersteund en unaniem aangenomen. Om ervoor te zorgen dat de doelen van dit akkoord worden bereikt, wordt een raadscommissie opgezet. Deze raadscommissie brengt namens de gemeenteraad adviezen uit over de ontwikkeling van inwonerparticipatie. Deze adviezen worden vervolgens door het college vertaald naar concrete projecten, een jaarprogramma en verwerkt in werkprocessen.

Lerende organisatie

Door het uitvoeren van concrete *projecten* met nieuwe manieren om inwoners te betrekken leren we wat wel en niet werkt. We laten ons inspireren door voorbeelden uit Enschede, de regio en binnen- en buitenland. Jaarlijks zetten we op een rij welke projecten er uitgevoerd zullen worden. Na uitvoering van een project volgt een evaluatie, waarbij gekeken kan worden of er lessen uit het project kunnen worden getrokken die kunnen leiden tot een verbetering van onze manier van werken (*werkprocessen*).

Programma

De commissie Enschede Akkoord wil het voortouw nemen bij het uitvoeren van een participatieprogramma. Binnen dit programma worden thema's geagendeerd waarvan inwoners tijdens de *week van het Enschede Akkoord* hebben aangegeven er graag over mee te willen praten. Voorbeelden van deze thema's zijn (zwerf)afval, (verkeers)veiligheid en leefbaarheid in wijken.

Naast het programma van de commissie Enschede Akkoord lopen er natuurlijk ook collegetrajecten waar inwoners bij betrokken worden. Beide programma's worden overzichtelijk en integraal gepresenteerd in een *jaaragenda*, zodat Enschedeërs duidelijk kunnen terugvinden wanneer zij mee kunnen doen. De jaaragenda zorgt voor duidelijkheid en zorgt ervoor dat aan de voorkant al kritisch nagedacht wordt over inwonerbetrokkenheid. Ook de lessen die getrokken worden uit de uitvoering van het jaarlijkse programma dragen bij aan het verbeteren van onze manier van werken.

Proces

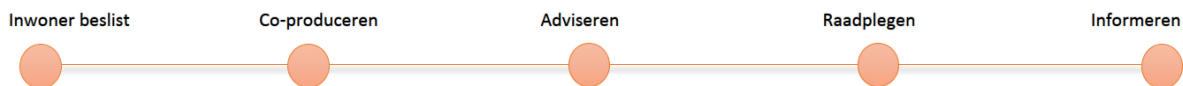
In dit document staat beschreven op welke manier we in Enschede samen beslissen. Door het uitvoeren van projecten en programma's zullen we nieuwe inzichten opdoen over de manier waarop we het beste kunnen samenwerken. Deze inzichten zullen we direct vertalen. Dit document is dan ook een levend document, dat continu zal worden aangevuld en verbeterd. Jaarlijks kijken we welke bijstellingen er nodig zijn.

OP WELKE MANIEREN KUNNEN WE DE STAD BESTUREN?

Om een duidelijke lijn en goede balans op het vlak van participatie te ontwikkelen, moeten we vroeg in beleidsprocessen goed nadenken over de bestuursstijl die het meeste maatschappelijke waarde oplevert. De Rekenkamer heeft in 2017 een onderzoek gepubliceerd over participatie in Enschede. Daarin wordt uiteengezet aan welke zaken afgeleid kan worden welke participatiegraad en bestuursstijl deze waarde maximaliseert.

Het bepalen van de juiste bestuursstijl is iets dat direct aan het begin van een besluitvormingsproces moet gebeuren. Omdat deze bestuursstijl tijdens het hele proces consequent moet worden vastgehouden, is het maken van de juiste, meest passende keuze des te belangrijker. We onderscheiden vijf rollen die inwoners kunnen hebben in besluitvormingsprocessen:

- E** **Inwoners beslissen**
Inwoners mogen beslissen (binnen kaders)
- D** **Co-produceren**
Inwoners/stakeholders en gemeente beslissen samen
- C** **Adviseren**
Inwoners/stakeholders adviseren het gemeentebestuur
- B** **Raadplegen**
Inwoners/stakeholders worden geraadpleegd
- A** **Informereren**
Inwoners/stakeholders worden geïnformeerd



Welke bestuursstijl het meeste maatschappelijke waarde creëert hangt af van een aantal factoren. In het Rekenkamerrapport staan een aantal van deze factoren op een rij. In het rapport wordt een onderscheid gemaakt tussen een hoge, gemiddelde of lage participatiegraad. Stap **A** wordt hierbij gezien als lage participatiegraad, stap **B** en **C** als middelhoge en stap **D** en **E** als hoge participatiegraad.

Het is belangrijk om de acties en handelingen van de gemeente en het gemeentebestuur aan te laten sluiten bij de gekozen bestuursstijl en daarmee samenhangende gewenste participatiegraad en rol van de inwoner. Niet alle acties of handelingen zijn altijd van toepassing.

Inwoner

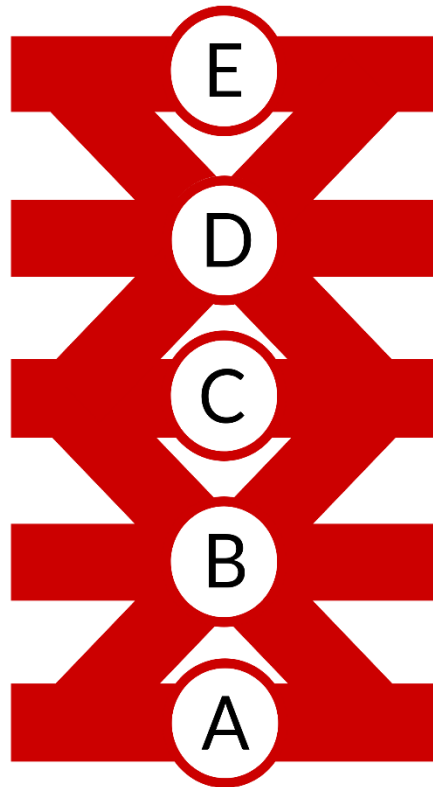
Beslist

Co-produceert

Adviseert

Wordt geraadpleegd

Wordt geïnformeerd



Bestuur

Faciliteert, adviseert op verzoek, wordt geraadpleegd

Werkt en beslist in samenspraak, adviseert

Beslist, faciliteert adviserende rol, beargumenteeft afwijkingen van advies

Beslist, raadpleegt, beargumenteeft beslissing

Beslist, informeert over beslissing

HOE KIES JE DE JUISTE BESTUURSTIJL?

Welke bestuursstijl het meeste maatschappelijke waarde toevoegt hangt van verschillende factoren af. Hieronder zijn de belangrijkste factoren kort beschreven. Bij het kiezen van de bestuursstijl, moeten deze factoren afgewogen worden. Deze factoren kunnen worden beïnvloed. Wanneer deze niet optimaal lijken, wil dat dus niet zeggen dat er geen participatief traject mogelijk is. Er is alleen extra aandacht nodig. Een participatief traject kan eigenlijk altijd; het is belangrijk duidelijk communiceren over eventuele kaders.

Factor	Uitleg	Advies
Beleidsvrijheid	De gemeente is niet altijd bevoegd om af te wijken van wetgeving die is opgesteld door hogere overheden. Zo kan de gemeente niet zomaar besluiten de bijstandsuitkering met 30% te verhogen. Daarmee zou zij de wet overtreden.	Hoge beleidsvrijheid is handig bij trajecten met een hoge participatiegraad. Het is belangrijk in ieder traject aan de voorkant duidelijk te maken hoeveel beleidsvrijheid er is en welke wettelijke beperkingen er zijn.
Begrijpelijkheid	Het ene onderwerp is makkelijker te begrijpen dan het andere. Zo heeft iedereen wel een mening of idee over de manier waarop het groen moet worden onderhouden in de straat, of over de wenselijkheid van verkeersdrempels – maar niet over de beste manier om het grondwaterpeil te verlagen.	Een onderwerp dat begrijpelijk is en dat tot de verbeelding spreekt is meer geschikt voor een hoge participatiegraad, dan een onderwerp dat veel specialistische kennis vereist. Bij moeilijke onderwerpen is het belangrijk een begrijpelijke en toegankelijke informatievoorziening te organiseren.

<p>Stakeholders & Geografie</p>	<p>Het is belangrijk in beeld te hebben wie geraakt wordt door een voorstel of besluit, zodat deze stakeholders ook kunnen participeren. Bij het aanleggen van verkeersdrempels in een 30-km zone zal dit in het algemeen vooral omwonenden betreffen – wanneer het gaat over het aanleggen van dezelfde drempels op de singel is heel autorijdend Enschede (en forenzen uit andere gemeenten) stakeholder.</p> <p>Niet alleen geografie is hierbij bepalend. Sommige beslissingen gaan bijvoorbeeld specifieke doelgroepen aan (jongeren, ouderen, studenten), of hebben invloed op toekomstige generaties (bijvoorbeeld bij duurzaamheidsvraagstukken). Houdt hiermee rekening bij het ontwerp van het proces.</p>	<p>Onderwerpen met een duidelijke geografische afbakening en waarbij de geraakte stakeholders bekend zijn, zijn meer geschikt voor een hoge participatiegraad, dan onderwerpen waarvan de (geografische) reikwijdte niet bekend is. Kijk dus voorafgaand aan de start van het proces welke stakeholders allemaal door een beslissing geraakt wordt.</p> <p>Het is de taak van de gemeente ook op te komen voor de belangen van groepen die niet vertegenwoordigd (kunnen) zijn in het proces. Uiteindelijk is de gemeente verantwoordelijk voor een beslissing in het algemeen belang.</p>
<p>Invloed gemeente</p>	<p>De gemeente is vaak niet de meest invloedrijke partij bij het oplossen van maatschappelijke problemen. Het aanpakken en oplossen van veel veiligheidsvraagstukken kan eigenlijk alleen in nauwe samenwerking met politie, justitie en andere maatschappelijke partners. Soms is de invloed van de gemeente beperkt doordat zij lid is van een gemeenschappelijke regeling, of omdat de uitvoering is belegd bij een verbonden partij.</p>	<p>Onderwerpen waarbij de gemeente invloedrijk is, zijn beter geschikt voor trajecten met een hoge participatiegraad. Wanneer dit niet het geval is, is het van belang maatschappelijke partners die deze invloed wél hebben nauw te betrekken bij het opzetten van het traject. Zorg dus dat al vroeg in beeld is welke partijen deze invloed hebben.</p>
<p>Maatschappelijk conflict</p>	<p>Sommige problemen hebben de potentie de maatschappij te splijten, over andere onderwerpen is juist brede overeenstemming.</p>	<p>Bij trajecten met een hoge participatiegraad is het belangrijk dat er in ieder geval voldoende draagvlak is voor het doel van een traject. Denk bijvoorbeeld aan: “het verminderen van overlast rondom Oud en Nieuw” of “het verminderen van zwerfvuil”. Dat wil niet zeggen dat er consensus moet zijn over de manier waarop dat doel behaald zou moeten worden. Er zijn verschillende methoden om de discussie over de manier waarop constructief te laten verlopen. Zie hiervoor ook de toolbox.</p>

AAN WELKE RANDVOORWAARDEN MOET VOLDAAN WORDEN?

Bovenstaande externe factoren bepalen of een onderwerp eenvoudig kan worden georganiseerd met een hoge participatiegraad. Daarnaast zijn er interne randvoorwaarden waaraan voldaan moet zijn voor een succesvol traject. In het Rekenkamerrapport over participatie uit 2017 worden vier randvoorwaarden voor effectieve participatie genoemd:

- *De beleidsinhoudelijke kenmerken: er moet iets te kiezen zijn en het onderwerp moet er toe doen.*

Participatieprocessen voegen vooral iets toe wanneer een vraagstuk belangrijk is voor inwoners en/of stakeholders en de situatie zodanig is dat zonder inwonerparticipatie een oplossing of beoogd effect niet goed te realiseren is. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat er maatschappelijk draagvlak nodig is voor verandering.

- *De politiek bestuurlijke context: het bestuur moet er echt in geloven.*

Dat betekent dat bestuurders, zowel raadsleden als wethouders, ervan overtuigd moeten zijn dat het goed is om openheid van zaken te verschaffen en beslissingsmacht uit handen te geven. Deze overtuiging zorgt er vervolgens voor dat er niet halverwege gedraaid wordt op het gebied van bestuursstijl, wat funest is voor het vertrouwen van betrokken inwoners in de gemeente als gesprekspartner. Een belangrijke les uit de evaluatie van het traject rondom de komst van een AZC in 2016.

- *Communicatie: er moet een goede communicatiestrategie zijn met kennis van belanghebbenden*

Communicatie is van essentieel belang voor een succesvol participatietraject. De gemeente moet duidelijke antwoorden geven op vragen als wat valt er te kiezen en wat zal er gebeuren met de inbreng van inwoners. Daarbij is het van groot belang in beeld te hebben wie de belangrijkste stakeholders zijn. Ook moet er nagedacht zijn over de beste manier om verschillende groepen inwoners te bereiken die door het onderwerp geraakt worden. Daarbij kan het helpen om centrale actoren of ambassadeurs te onderscheiden binnen een traject en om goed na te denken over welk instrument hiervoor het meest geschikt is.

- *Organisatorische kaders: inwonerparticipatie vraagt beschikbaarheid van mensen, middelen en tijd.*

Het uitvoeren van intensieve vormen van inwonerparticipatie vraagt extra inzet van mensen, middelen en tijd. Het vraagt ook andere competenties van politici en ambtenaren. De factor tijd is een belangrijke: een goed participatietraject is niet onder grote tijdsdruk uit te voeren. Er moet voldoende tijd voor worden genomen – die tijd moet er dan ook zijn.

HOE KUNNEN WE ERVOOR ZORGEN DAT MENSEN MEE KUNNEN DOEN?

Zoals al eerder in dit stuk uiteengezet, zijn er Enschedeërs die actief betrokken zijn bij de publieke zaak, maar zijn er ook veel inwoners die dat niet zijn. Zeker wanneer hetgeen van inwoners gevraagd wordt veel tijd, kennis of vaardigheden vergt zit niet iedereen op participeren te wachten. Dit heeft verschillende redenen. Vanuit internationale ervaringen met participatie, blijkt dat er vijf categorieën van redenen te maken zijn om niet deel te nemen aan dergelijke trajecten. Deze vijf randvoorwaarden vormen samen het CLEAR-model. Wanneer in beeld is welke randvoorwaarden (gedeeltelijk) missen, kan de gemeente zich gaan inzetten voor het verbeteren en creëren van deze randvoorwaarden. In onderstaand schema wordt per punt van dit model uitgelegd wat het inhoudt en hoe de gemeente kan optreden als dit punt het knelpunt blijkt om deel te nemen aan besluitvormingsprocessen.

Kunnen ze? (Can do)	Hebben inwoners voldoende kennis, middelen en vaardigheden om te participeren in besluitvormingsprocessen?
Nee?	Cursussen, (ambtelijke) ondersteuning, financiële steun
Willen ze? (Like to)	Willen inwoners wel participeren?
Nee?	Financiële prikkel, verleiden (communicatie)
Zijn ze in staat? (Enabled to)	Zijn er voldoende mogelijkheden om te participeren en is daarbij rekening gehouden met verschillende doelgroepen?
Nee?	Inspraakmomenten, online participatiemogelijkheden, oog voor bijzondere doelgroepen zoals jongeren, ouderen of mensen met fysieke of mentale beperkingen.
Zijn ze gevraagd? (Asked to)	Zijn inwoners gevraagd te participeren op een manier die hen aanspreekt?
Nee?	Persoonlijke brief, doelgroepencommunicatie, gebruik ambassadeurs
Is er gereageerd? (Responded to)	Is er (formeel) gereageerd op hetgeen inwoners inbrachten en was er voldoende responsiviteit op vragen over het proces?
Nee?	Duidelijke terugkoppeling, aanstellen makkelijk bereikbare contactpersonen

Uiteindelijk is participatie aan beleidstrajecten uiteindelijk altijd de vrije keuze van inwoners zelf. Het is logisch en begrijpelijk dat inwoners zich niet met alle maatschappelijke problemen willen bemoeien.