GEMEENTE ENSCHEDE



DE PARTICIPATIEVERORDENING IN DE PRAKTIJK

DE UITVOERING VAN DE PARTICIPATIEVERORDENING IN ENSCHEDE: EEN EVALUATIEVERSLAG

ENSCHEDE

INHOUDSOPGAVE

1.0 INLEIDING EN ACHTERGROND 3

2.0 INTERNE BEKENDHEID, BRUIKBAARHEID, EFFECTIVITEIT EN ROLINVULLING 6

3.0 INWONERPARTICIPATIE: ERVARINGEN VAN INWONERS EN ANDERE BETROKKENEN 10

4.0 OVERHEIDSPARTICIPATIE: EEN IMPULS VOOR MAATSCHAPPELIJKE INITIATIEVEN 14

5.0 UITDAAGRECHT: DE MOGELIJKHEID OM TAKEN OVER TE NEMEN VAN DE GEMEENTE 17

6.0 DORPS- EN WIJKDEMOCRATIE 19

7.0 KOSTEN VAN PARTICIPATIE 22

8.0 ACTIES EN AANBEVELINGEN 25

9.0 WAAR WORDT IN 2025 AAN GEWERKT? 28



1. INLEIDING

1.1 ACHTERGROND EN DOEL VAN DE PARTICIPATIEVERORDENING

Sinds maart 2022 werkt de gemeente Enschede met een participatieverordening. Met deze verordening wil de gemeente de betrokkenheid versterken van inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden bij gemeentelijke initiatieven en beleid. De verordening biedt kaders en richtlijnen om inwoners te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid[1].

De doelen van de participatieverordening zijn:

- Het vergroten van de kwaliteit van lokale democratische processen;
- het versterken van de relatie tussen de gemeente en haar inwoners;
- helderheid scheppen over proces en rolverdeling[2].

GEMEENTE ENSCHEDE VOORLOPER MET PARTICIPATIEVERORDENING

Enschede was er vroeg bij en verving al in 2022 de inspraakverordening door een participatieverordening. Dit terwijl gemeenten hier wettelijk pas vanaf 1 januari 2025 toe verplicht zijn volgens de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Deze nieuwe wet bepaalt dat inwoners niet alleen meepraten over beleid, maar ook betrokken worden bij de uitvoering en evaluatie. Daarnaast regelt de wet het uitdaagrecht, waarmee inwoners en organisaties gemeentelijke taken kunnen overnemen. Gemeenten hebben tot 1 januari 2027 om hun participatieverordening vast te stellen en mogen zelf bepalen hoe die eruitziet. Enschede wilde niet wachten op een standaardmodel van de VNG en koos voor een eigen aanpak. Door mee te doen aan het Testlab Participatieverordening nam de gemeente Enschede een voortrekkersrol. Sinds maart 2022 werkt de gemeente Enschede al met de participatieverordening. Het is de eerste keer dat de uitvoering van de participatieverordening wordt geëvalueerd.

1.2 SCOPE VAN DEZE EVALUATIE

De verordening zelf schrijft voor dat **de uitvoering van deze verordening** eenmaal per raadsperiode wordt geëvalueerd[3]. Daarnaast geeft het college met deze evaluatie uitvoering aan de motie van Volt om de participatieverordening tijdig te evalueren[4].

Artikel 12 van de participatieverordening beschrijft de evaluatie en monitoring van de evaluatieverordening:

Artikel 12. Evaluatie en monitoring

1. De uitvoering van deze verordening wordt eenmaal per raadsperiode geëvalueerd. Het college van burgemeester en wethouders zendt hiertoe aan de raad een participatieverslag.
2. Dit verslag beschrijft de wijze waarop participatieprocessen zijn georganiseerd, de rolinvulling door raad en college, de kosten, het resultaat van de participatie en de belangrijkste ervaringen. Het verslag bevat tevens informatie over bewonersinitiatieven, toegekende budgetten en over de werking van het uitdaagrecht.
3. De gemeenteraad bespreekt het participatieverslag.

Om **de uitvoering van de participatieverordening** te evalueren is naar de volgende onderdelen gekeken.

1. Interne bekendheid, bruikbaarheid, effectiviteit en rolinvulling van de verordeningen onder raadsleden en ambtenaren
2. Inwonerparticipatie: ervaringen van inwoners met de uitvoering van de participatieverordening
3. Overheidsparticipatie en publieksintiatieven: inzichten en bevindingen uit de praktijk
4. Uitdaagrecht: wat gebeurt er in Enschede?
5. Wijk- en dorpsdemocratie
6. Kosten participatie

Buiten de scope van deze evaluatie

Inspraak en de Omgevingswet vallen ook binnen de reikwijdte van de te evalueren participatieverordening, maar vallen buiten de scope van deze evaluatie, omdat zij elk hun eigen wijze van evalueren en verantwoorden kennen. Voor inspraakprocedures volgen we in principe de procedure zoals vastgelegd in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent dat een ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd en belanghebbenden de mogelijkheid krijgen om zienswijzen in te dienen. Dit proces is wettelijk vastgelegd en wordt binnen de gemeente op uniforme wijze toegepast en verantwoord. Een speciale landelijke commissie evalueert vanaf 2024 de Omgevingswet. De evaluatie moet duidelijk maken hoe de Omgevingswet in de praktijk uitpakt en of de wet zijn doel bereikt. De commissie is onafhankelijk. De evaluatie duurt 5 jaar[5].

[1] Artikel 1 participatieverordening gemeente Enschede
[2] Artikel 3 participatieverordening gemeente Enschede
[3] Artikel 12 participatieverordening gemeente Enschede
[4] Motie Volt, ID 510, Tijdige evaluatie participatieverordening, 25-03-2024
[5] www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/evaluatie-omgevingswet

1.3 LEESWIJZER VAN DEZE EVALUATIE

Deze evaluatie beschrijft verschillende onderdelen van de participatieverordening. Per hoofdstuk zijn de belangrijkste samenvattende bevindingen te lezen en een conclusie per onderdeel. Ook zijn per hoofdstuk verwijzingen en links te vinden naar onderliggende bronnen voor wie meer verdieping en onderbouwing zoekt.



2. INTERNE BEKENDHEID, BRUIKBAARHEID EFFECTIVITEIT EN ROLINVULLING

In het najaar van 2024 is ambtenaren, raadsleden en collegeleden gevraagd via een online peiling naar hun ervaringen met de participatieverordening. Onderzocht is in hoeverre de verordening bekend en bruikbaar is. Daarnaast is gevraagd hoe effectief de verordening wordt ervaren in de praktijk en of rollen en verantwoordelijkheden tijdens participatieprocessen duidelijk zijn. Er hebben in totaal 42 respondenten aan dit deelonderzoek meegedaan. Het merendeel daarvan (79%) is ambtenaar, gevolgd door raadsleden (19%). Ook heeft één collegelid deelgenomen. Om de anonimiteit van dit ene collegelid te waarborgen, zijn de open antwoorden van dit collegelid in het onderliggende rapport onzichtbaar gemaakt.

In dit hoofdstuk geven we een beknopt overzicht van de belangrijkste bevindingen.



2.1 BEKENDHEID VAN DE PARTICIPATIEVERORDENING

Participatieverordening: Er is een zeer hoge algemene bekendheid van de participatieverordening (95%) wat aangeeft dat deze goed is gecommuniceerd. Er is wel een een verschil in diepgang van kennis: 38% van de respondenten heeft passieve kennis (weet van het bestaan), 33% heeft de verordening ook echt gelezen en 24% zegt grondige kennis te hebben van het inhoud en het doel van de verordening.

Handreikingen: De handreikingen die een praktische vertaling zijn van de verordening zijn minder bekend (76%) en worden minder intensief gebruikt. Slechts 39% heeft deze gelezen of is goed bekend met de inhoud, wat de praktische toepassing beperkt.

Relevant Gesprek: De methodiek Relevant Gesprek[6] heeft een zeer hoge bekendheid (90%), waarvan 69% actieve of grondige kennis heeft. Dit wijst op een succesvolle toepassing en deels als praktische vertaalslag van de verordening.

[6] Relevant Gesprek® is een simpele en gestructureerde werkwijze om te helpen bij hoe je de omgeving betrekt bij vraagstukken waarbij participatie een rol speelt. De gemeente Enschede zet deze methodiek in om de praktische vertaalslag te maken van de verordening naar de praktijk. Meer over de methodiek is te vinden op www.relevantgesprek.nl

2.2 BRUIKBAARHEID VAN DE PARTICIPATIEVERORDENING

Ambtenaren en raadsleden geven aan dat ze tijdens participatieprocessen het meeste leunen op interne kennis en expertise én op hun eigen ervaring. Denk aan gesprekken met collega's of samenwerking met het participatie- en communicatieteam. Een ambtenaar gaf bijvoorbeeld aan: "Ik put met name uit eigen ervaring en sparren met collega's".

2.3 EFFECTIVITEIT VAN DE PARTICIPATIEVERORDENING

De meeste respondenten erkennen dat participatie kan bijdragen aan het vergroten van draagvlak, eigenaarschap en het versterken van de relatie tussen gemeente en inwoners, wat uiteindelijk de lokale democratische processen ten goede komt. Met name wanneer inwoners vanaf het begin goed worden betrokken en hun input zichtbaar wordt meegenomen in besluitvorming, leidt dit tot een groter gevoel van betrokkenheid en legitimiteit. Ambtenaren en raadsleden benoemen ook diverse valkuilen en uitdagingen die de effectiviteit van participatieprocessen kunnen beperken, waaronder:

1. **Gebrek aan duidelijke kaders**:
   Er is regelmatig onduidelijkheid over de mate van invloed die inwoners daadwerkelijk kunnen uitoefenen. Dit leidt tot verwarring en soms tot frustratie wanneer participatieprocessen niet aan verwachtingen voldoen. Ambtenaren geven aan dat het vooraf vaststellen en communiceren van heldere randvoorwaarden en kaders essentieel is, maar in de praktijk vaak onvoldoende gebeurt.

2. **Te hoge verwachtingen**
   Inwoners hebben volgens de respondenten soms de indruk dat participatie hen volledige zeggenschap geeft over beleid, terwijl de uiteindelijke besluitvorming altijd bij de gemeenteraad of het college ligt. Dit verschil in verwachting kan leiden tot teleurstelling en wantrouwen richting de gemeente en een averechts effect hebben.

3. **Inconsistentie in uitvoering**
   Participatieprocessen kunnen volgens ambtenaren per project sterk verschillen in beschikbare middelen, ondersteuning en uitvoering. Sommige afdelingen ervaren participatie als een integraal onderdeel van hun werk, terwijl andere afdelingen er minder op inzetten.

2.4 ROLINVULLING

Eén van de doelen van de participatieverordening is helderheid scheppen over proces en rolverdeling. Zowel ambtenaren als raadsleden zeggen dat ze over het algemeen weten wat er in hun rol van hen wordt verwacht tijdens participatieprocessen. Er is ook gevraagd wat raadsleden en ambtenaren nodig hebben in hun rol en welke adviezen zij vanuit hun kennis en ervaring hebben om participatieprocessen te verbeteren. In de open antwoorden kwamen thema's naar voren die we hierna kort toelichten.

2.4.1 BEHOEFTEN EN ADVIEZEN VAN RAADSLEDEN

Raadsleden benadrukken het belang van duidelijke informatie, ondersteuning en tijd om hun rol effectief te kunnen vervullen. Zij willen goed geïnformeerd zijn, heldere en toegankelijke communicatie zonder jargon, en voldoende gelegenheid om zich te verdiepen in participatieprocessen. Daarnaast vragen ze om meer gerichte ondersteuning via trainingen en praktische handvatten.

Om participatieprocessen te verbeteren, adviseren raadsleden:

- **Rapportage**: Zorg voor inzicht in participatie-inspanningen door deze expliciet op te nemen in beleidsstukken en voorstellen.
- **Heldere en toegankelijke communicatie**: Vermijd ingewikkelde taal en maak participatie concreet en begrijpelijk. Duidelijke verwachtingen richting inwoners zijn cruciaal.
- **Inwoner centraal stellen**: Betrek inwoners vanaf het begin en presenteer plannen op een manier die voor hen begrijpelijk en relevant is.
- **Actieve betrokkenheid**: Meer persoonlijk contact door en zichtbaarheid in wijken van ambtenaren wordt als essentieel ervaren.

2.4.2 BEHOEFTEN EN ADVIEZEN VAN AMBTENAREN

Ambtenaren geven aan behoefte te hebben aan duidelijke richtlijnen, praktische hulpmiddelen en voldoende tijd en middelen om participatie effectief vorm te geven. Ze benadrukken het belang van goede samenwerking met collega's en leidinggevenden en het participatieteam als ondersteunend orgaan.

Voor het verbeteren van participatieprocessen adviseren ambtenaren:

- Procesregie en structuur: Zorg voor heldere doelen en duidelijke kaders bij participatie, en betrek inwoners vroegtijdig om verwachtingen te managen.
- Verwachtingsmanagement: Wees eerlijk en realistisch over de invloed van inwoners en communiceer duidelijk wat wel en niet mogelijk is.
- Ondersteuning en middelen: Investeer in interne trainingen en ondersteuningsmiddelen, zodat participatie goed gefaciliteerd kan worden.
- Cultuur en gedrag: Bevorder een cultuur waarin participatie als kans wordt gezien om samen met inwoners betere besluiten te nemen.
- Innovatie en inspiratie: Deel succesvolle participatievoorbeelden en maak gebruik van tools en systemen om participatie-inspanningen te monitoren en verbeteren.

SAMENVATTENDE CONCLUSIE

De evaluatie laat zien dat de participatieverordening in de gemeente Enschede in de korte tijd dat deze bestaat, redelijk bekend is en dat zowel ambtenaren als raadsleden over het algemeen goed weten wat er van hen wordt verwacht in hun rol tijdens de participatieprocessen. Toch zijn er verbeterpunten op het gebied van praktische toepassing en verwachtingsmanagement richting inwoners. Hoewel methodieken zoals Relevant Gesprek goed bekend zijn, ligt er ruimte voor verbetering in de praktische vertaalslag. Zowel raadsleden als ambtenaren geven aan behoefte te hebben aan meer toegankelijke en overzichtelijke informatie, duidelijke procesafspraken en concrete ondersteuning in de vorm van training en samenwerking. Er zijn al veel waardevolle inzichten en inspirerende praktijkvoorbeelden beschikbaar, zoals in de Participatie Impuls en lessen uit evaluaties met inwoners van participatieprocessen, maar deze kunnen beter en breder gedeeld worden binnen de organisatie. Daarnaast wordt er vanuit het participatieteam gewerkt aan interne workshops om medewerkers verder te ondersteunen in het toepassen van de participatieverordening in de praktijk. In 2025 wordt dit via de Enschede Academie aangeboden.

BRONNEN BIJ HOOFDSTUK 2: INTERNE BEKENDHEID

- Samenvatting bevindingen deelonderzoek ambtenaren en raadsleden

De bronnen zijn te vinden op jijmaaktenschede.nl/evaluaties.



3. INWONERPARTICIPATIE: ERVARINGEN VAN INWONERS EN ANDERE BETROKKENEN

Inwonerparticipatie: Het op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners, organisaties, bedrijven en andere belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid en plannen. Inwonerparticipatie kan de vorm aannemen van informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen.

Bron: participatieverordening, begripsomschrijving inwonerparticipatie

DOORLOPENDE EVALUATIE

Het participatieteam van de gemeente Enschede heeft vanaf 2022 doorlopend inwonerparticipatie geëvalueerd door de persoonlijke ervaringen en belevingen van betrokkenen bij participatieprocessen te onderzoeken. Daarvoor gebruikt het participatieteam de methode van narratief evalueren. Na afloop van een participatieproces worden er één-op-één gesprekken gevoerd met inwoners, waarin zij vanuit hun perspectief delen hoe ze het participatieproces hebben ervaren. Deze methode van kwalitatief onderzoek geeft inzicht in de onderstroom: wat leeft er werkelijk bij inwoners? Het onderzoekt de perceptie, gevoelens, overtuigingen en motivaties van betrokkenen. Narratieve evaluaties maken het mogelijk om te leren van de verhalen en ervaringen van inwoners. Het doel is om participatieprocessen te verbeteren door praktische inzichten te verzamelen vanuit het perspectief van de inwoner.

Deze narratieve evaluaties zijn ingezet tijdens en/of na afloop van grote participatietrajecten, zoals het gebiedsproces Broekheurne en het participatieproces rondom het Wijkverkeersplan Noordwest Enschede. Maar ook bij kleinere veelvoorkomende participatieprocessen rondom Groen Blauw-projecten zoals de herininrichting van de Minister Loudonlaan en Scheurserve is het participatieproces met inwoners geëvalueerd.

3.1 WAARDEVOLLE INZICHTEN VANUIT HET PERSPECTIEF VAN DE INWONER

De vele gesprekken met inwoners, betrokkenen en belanghebbenden over hun ervaringen met inwonerparticipatie in Enschede hebben waardevolle inzichten gegeven in wat er goed gaat en wat beter kan. Deze inzichten hebben in de geëvalueerde projecten en processen al tot de nodige aanbevelingen en verbeteracties geleid. In dit hoofdstuk delen we een aantal overkoepelende bevindingen vanuit het perspectief van de inwoner. We beantwoorden de vraag of inwonerparticipatie, zoals mensen die hebben ervaren in de praktijk, bijdraagt aan de doelen zoals die staan omschreven in de verordening.

- Het vergroten van de kwaliteit van lokale democratische processen;
- het versterken van de relatie tussen de gemeente en haar inwoners;
- helderheid scheppen over proces en rolverdeling.



3.1.1 DOEL 1: HET VERGROTEN VAN DE KWALITEIT VAN LOKALE DEMOCRATISCHE PROCESSEN

Wat gaat goed: inwoners waarderen de mogelijkheid om te participeren

Inwoners waarderen de mogelijkheid om deel te nemen aan participatieprocessen en voelen zich serieus genomen wanneer hun input wordt gevraagd. Vooral wanneer alle betrokkenen op gelijke wijze en tijdig worden geïnformeerd en betrokken, wordt participatie als eerlijk en democratisch ervaren. In sommige processen konden mensen stemmen. Ook dit werd als prettig en democratisch ervaren. Het betrekken van diverse perspectieven en het visueel maken van plannen wordt als positief ervaren.

Wat kan beter: inwoners twijfelen over mate van invloed die ze hebben

Inwoners ervaren soms dat de uitkomsten al vaststaan en hun inbreng weinig invloed heeft op het uiteindelijke besluit van de gemeente. De twijfel over de mate van invloed ontstaat vaak omdat ze transparantie missen over het proces. Ze weten niet hoe besluiten uiteindelijk zijn genomen en of hun inbreng wel of niet is meegenomen in de definitieve plannen. Dit leidt tot gevoelens van frustratie en in sommige gevallen ook tot wantrouwen en argwaan.

DOEL 2: HET VERSTERKEN VAN DE RELATIE TUSSEN DE GEMEENTE EN HAAR INWONERS

Wat gaat goed: persoonlijke benadering en saamhorigheid

Inwoners waarderen de persoonlijke benadering in participatieprocessen, zoals de individuele gesprekken in processen waar veel verschillende belangen speelden. Ook projectleiders die als duidelijke aanspreekpunten benaderbaar zijn in een straat of wijk, krijgen lof. De aanpak waarbij buurtbewoners samen praten over wat ze belangrijk vinden in hun leefomgeving draagt over het algemeen bij aan een gevoel van saamhorigheid en helpt inwoners om elkaars standpunten en de standpunten van de gemeente beter te begrijpen.

Wat kan beter: communicatie, terugkoppeling en omgang met onvrede

De communicatie en terugkoppeling over de voortgang tijdens de participatieprocessen kan beter. Inwoners geven aan dat ze niet alleen behoefte hebben aan inzicht over wat er met hun input is gedaan, maar ook regelmatige updates waar het proces precies staat en wat er vervolgens gaat gebeuren in de uitvoering. Ze ervaren lange radiostiltes nadat ze hun input hebben gegeven. Ook geven inwoners aan dat de omgang met onvrede tijdens het proces specifieke aandacht vraagt van de gemeente. Inwoners of partijen kunnen namelijk ook tegenover elkaar komen te staan in een participatieproces als tegenstrijdige belangen zichtbaar worden.

DOEL 3: HELDERHEID SCHEPPEN OVER PROCES EN ROLVERDELING

Wat gaat goed: inwoners actieve rol geven in ontwikkeling van hun leefomgeving

Het idee om bewoners echt invloed te geven en zelf een actieve rol te geven in de ontwikkeling van hun gebied, zoals bijvoorbeeld gebeurd is tijdens het gebiedsproces in Broekheurne wordt positief ontvangen. Opvallend is dat in dit specifieke proces vooral de van een onafhankelijke gebiedsregisseur als waardevol werd ervaren, omdat deze bijdraagt aan het verbinden van verschillende belangen en partijen.

Wat kan beter: vooraf duidelijkheid over kaders en participatieniveaus

Er is vaak onduidelijkheid over de kaders, rollen en bevoegdheden binnen participatietrajecten. Inwoners ervaren dat het speelveld onduidelijk is en vragen zich af waarover ze (nog) mogen meedenken. De verschillende participatieniveaus zijn niet altijd helder, wat leidt tot onzekerheid en verwarring over hun daadwerkelijke invloed. In meerdere evaluaties zien we een participatieparadox: inwoners willen meer invloed uitoefenen naarmate plannen concreter worden, terwijl de ruimte voor invloed dan juist kleiner is. Zodra het plan vorm krijgt, worden effecten zichtbaarder en neemt de interesse toe. Vaak zijn de belangrijkste beslissingen dan al genomen, wat leidt tot teleurstelling en het gevoel dat participatie slechts symbolisch is. Duidelijke communicatie over wat vastligt (kaders) en waar mensen nog invloed op hebben (participatieniveau), helpt om dit te voorkomen.

3.2 SAMENVATTENDE CONCLUSIE INWONERPARTICIPATIE

De doorlopende evaluaties van inwonerparticipatie in Enschede laten zien dat inwoners de kans om mee te denken en bij te dragen aan gemeentelijke plannen waarderen. Processen die goed verlopen, dragen bij aan de doelen van de verordening. Ze vergroten de kwaliteit van lokale democratische processen en versterken de relatie tussen de gemeente en haar inwoners. Tegelijkertijd brengen participatieprocessen ook uitdagingen met zich mee. Zodra de gemeente inwoners uitnodigt om mee te denken, ontstaat er een verwachting dat hun inbreng serieus wordt genomen en daadwerkelijk invloed heeft op het besluitvormingsproces. Dit creëert niet alleen kansen, maar ook een verantwoordelijkheid voor de gemeente om zorgvuldig en transparant met deze inbreng om te gaan. Inwoners ervaren regelmatig onduidelijkheid over de mate van invloed die zij hebben en waar ze precies over mogen meedenken. Dit gebrek aan helderheid, in combinatie met beperkte transparantie over hoe besluiten worden genomen en hoe hun input wordt verwerkt, leidt bij sommige inwoners tot het gevoel dat participatie slechts symbolisch is en dat de uitkomsten al vaststaan. Lange periodes zonder terugkoppeling versterken deze gevoelens van onzekerheid en frustratie.

Daarnaast blijkt dat de rollen, kaders en bevoegdheden binnen participatieprocessen niet altijd duidelijk zijn. Dit onderstreept het belang van tijdige, heldere keuzes en communicatie over participatieniveaus en verwachtingen (welke ruimte voor invloed is er?), zodat inwoners weten wat zij wel en niet kunnen beïnvloeden.

De praktische uitvoering van inwonerparticipatie kan dus nog verder verbeterd worden. De evaluaties onder inwoners laten zien dat er aandachtspunten zijn op het gebied van communicatie, duidelijkheid over participatieniveaus en invloed. De gemeente kan beter inspelen op de verschillende behoeften en verwachtingen van inwoners.

BRONNEN BIJ HOOFDSTUK 3: ERVARINGEN VAN INWONERS

- Narratieve evaluatie gebiedsproces Broekheurne (juni 2023)
- Narratieve evaluatie participatieproces wijkverkeersplan Noordwest (september 2023)
- Narratieve evaluatie participatieproces Minister Loudonlaan (februari 2024)
- Narratieve evaluatie participatieproces Schreurserve (februari 2025)
- 5 participatiepersona's in Enschede, lessen uit de praktijk voor meer bereik en betrokkenheid
- Participatievoorbeelden uit Enschede in 4 edities van de Participatie Impuls (2022 - 2024)

De bronnen zijn te vinden op jijmaaktenschede.nl/evaluaties.

4. OVERHEIDSPARTICIPATIE: EEN IMPULS VOOR MAATSCHAPPELIJKE INITIATIEVEN

(c) Publieksinitiatief: Initiatieven van inwoners, organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden met een met een overwegend maatschappelijke component, of een combinatie daarvan.

(d) Overheidsparticipatie: De manier waarop de gemeente ondersteuning of een bijdrage geeft aan publieksinitiatieven van inwoners, organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden.

Bron: participatieverordening, begripsomschrijving overheidsparticipatie en publieksinitiatief

INWONERS EN ORGANISATIES HELPEN MET HUN IDEEËN

In Enschede zijn veel betrokken inwoners en organisaties met ideeën die kunnen bijdragen aan een betere stad. De gemeente wil hen beter ondersteunen, maar merkt dat het huidige proces voor overheidsparticipatie en publieksinitiatieven nog verbeterd kan worden. Daarom is in 2023 en 2024 het 'experiment maatschappelijke initiatieven' gestart. Hierbij is onderzocht waar initiatiefnemers behoefte aan hebben en hoe de gemeente deze initiatieven effectiever kan begeleiden en ondersteunen.

WAT HEBBEN INITIATIEFNEMERS NODIG?

Uit het experiment blijkt dat initiatiefnemers vooral behoefte hebben aan:

- Eén duidelijke plek waar ze terechtkunnen met hun vragen.
- Een vast contactpersoon die hen door het proces begeleidt.
- Inzicht in de voortgang en mogelijkheden van hun initiatief.
- Snellere besluitvorming zonder steeds opnieuw hun plannen te hoeven toelichten en aanpassen.

WELKE ACTIES ZIJN AL INGEZET?

Om aan deze behoeften tegemoet te komen, zijn de volgende verbeteringen doorgevoerd:

1. Verbeteren van communicatie en bewustwording

In 2025 wordt gewerkt aan betere zichtbaarheid en vindbaarheid voor inwoners van ondersteuningsmogelijkheden voor overheidsparticipatie en publieksinitiatieven. Acties die hiervoor zijn of worden ingezet:

- De ideeënmakelaar heeft een intern netwerk van ideeëncoaches opgezet in de ambtelijke organisatie, zodat ideeën niet van het kastje naar de muur gaan.
- Het platform 'Jij maakt Enschede' wordt in 2025 als centrale plek ingezet als één centrale ingang voor informatie en ondersteuning van publieksinitiatieven.
- Trainingen en interne bewustwording voor gemeentelijke medewerkers, zodat zij initiatiefnemers beter kunnen begeleiden en doorverwijzen.
- Heldere en tijdige terugkoppeling naar initiatiefnemers over de status en voortgang van hun aanvraag.

2. Proef met inzet van de Ideeënmakelaar

Om initiatieven integraal en sneller te beoordelen, wordt sinds 2024 de waarderingsdriehoek ingezet. Dit instrument helpt bij een evenwichtige afweging van initiatieven op basis van drie pijlers:

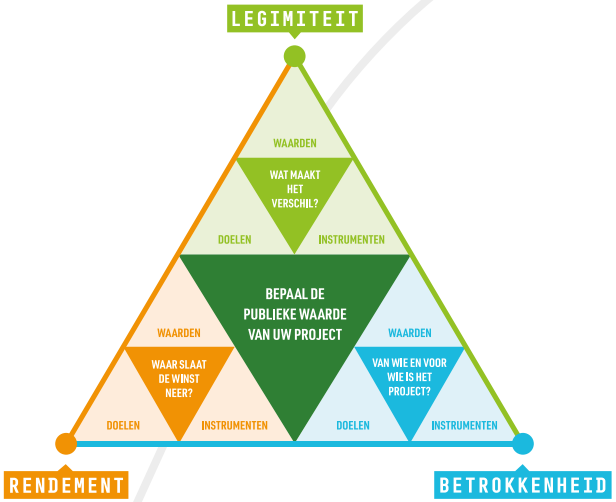
- Legitimiteit: Hoe draagt het initiatief bij aan gemeentelijke doelen en maatschappelijke vraagstukken?
- Betrokkenheid: Wie zijn de belanghebbenden en in hoeverre is er al eigenaarschap?
- Rendement: Wat zijn de kosten en baten, zowel financieel als maatschappelijk?
- Duidelijkheid over vervolgstappen en verwachtingen.

In de praktijk betekent dit dat de ideeënmakelaar snel schakelt als inwoners of organisaties bij de gemeente aankloppen met een idee of initiatief. Dat doet de ideeënmakelaar zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie en tussen verschillende domeinen en afdelingen. "Ik pak het idee vast en ik houd het vast tot we weten of we iets met het idee kunnen en willen", vertelde ideeënmakelaar Kiona Grotenhuis in de Participatie Impuls van 2024. "Soms moeten we als gemeente om welke reden dan ook nee verkopen. Juist dan is het belangrijk dat we dat besluit goed onderbouwen en motiveren." Voor grotere of complexere initiatieven wordt gebruik gemaakt van de waardendriehoek (zie ook punt 3). Dit is een speciale wegingsmethodiek om snel te bekijken wat de waarde van een initiatief is en hoe het ondersteund kan worden. "Het helpt ons om snel te beoordelen of een idee kans van slagen heeft en welke stappen we kunnen zetten. Mensen voelen zich gehoord, zelfs als hun idee uiteindelijk niet haalbaar is. Ze krijgen snel antwoord en we onderbouwen onze keuzes, zodat iedereen weet waar ze aan toe zijn."

3. Toolbox met de waarderingsdriehoek

Om initiatieven integraal en sneller te beoordelen, wordt sinds 2024 de waarderingsdriehoek ingezet. Dit instrument helpt bij een evenwichtige afweging van initiatieven op basis van drie pijlers:

- Legitimiteit: Hoe draagt het initiatief bij aan gemeentelijke doelen en maatschappelijke vraagstukken?
- Betrokkenheid: Wie zijn de belanghebbenden en in hoeverre is er al eigenaarschap?
- Rendement: Wat zijn de kosten en baten, zowel financieel als maatschappelijk?



De toolbox bevat daarnaast praktische hulpmiddelen zoals:

- Stappenplannen en formats voor initiatiefnemers.
- Voorbeeldprojecten ter inspiratie.
- Checklists en richtlijnen om te voldoen aan gemeentelijke eisen.



SAMENVATTENDE CONCLUSIE

Overheidsparticipatie staat hoog op de agenda van de gemeente Enschede. Er zijn en worden belangrijke stappen gezet om initiatieven uit de samenleving beter te ondersteunen, zoals de inzet van de ideeënmakelaar, de introductie van de toolbox met de waarderingsdriehoek en verbeteringen in de communicatie. De focus ligt nu op de brede invoering en borging van deze aanpak binnen de organisatie, zodat deze werkwijze breed gedragen wordt en structureel verankerd raakt in de gemeentelijke processen.

BRONNEN BIJ HOOFDSTUK 4: OVERHEIDSPARTICIPATIE EN PUBLIEKSINITIATIEVEN

- Inzichten en resultaten Experiment Publieksinitiatieven (2025)
- Interview met de Ideeënmakelaar in Participatie Impuls 4 (2024)

De bronnen zijn te vinden op jijmaaktenschede.nl/evaluaties.

5. UITDAAGRECHT: DE MOGELIJKHEID OM TAKEN OVER TE NEMEN VAN DE GEMEENTE

Uitdaagrecht: het recht van ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen om een verzoek bij het bevoegde bestuursorgaan in te dienen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen, als zij denken deze taak beter en/of goedkoper uit te kunnen voeren.

Bron: participatieverordening, begripsomschrijving uitdaagrecht

NOG GEEN VOORBEELDEN VAN INWONERS DIE TAKEN VOLLEDIG OVERNEMEN

Het uitdaagrecht, ook wel bekend als het Right to Challenge, biedt inwoners, maatschappelijke initiatieven en lokale bedrijven de mogelijkheid om gemeentelijke taken over te nemen als zij denken dat dit anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan. Hoewel het uitdaagrecht is opgenomen in de participatieverordening van de gemeente Enschede, zijn er nog geen voorbeelden bekend van inwoners die een officieel verzoek hebben ingediend om gemeentelijke taken volledig over te nemen.

VOORZIET HET UITDAAGRECHT IN EEN BEHOEFTE?

Uit gesprekken met stadsdeelbeheer/wijkbeheerders, adviseurs bewonersinitiatieven en een beleidsadviseur uit het sociaal domein blijkt dat er onder inwoners en organisaties nauwelijks behoefte is aan het volledig overnemen van gemeentelijke taken. De motivatie van bewonersinitiatieven ligt vooral in het verbeteren van de directe leefomgeving en het versterken van sociale cohesie, en niet zozeer in het langdurig of structureel uitvoeren van gemeentelijke taken.

FACTOREN DIE HIERBIJ EEN ROL SPELEN ZIJN:

- **Gebrek aan bekendheid en complexiteit**: Veel inwoners zijn niet goed op de hoogte van het uitdaagrecht of vinden de procedures ingewikkeld en tijdrovend.
- **Beperkte capaciteit en middelen**: Inwoners en organisaties beschikken niet altijd over de benodigde tijd, kennis en financiële middelen om structurele taken op een professionele manier uit te voeren.
- **Zorgen over continuïteit**: Initiatieven zijn vaak afhankelijk van een kleine groep actieve inwoners, waardoor continuïteit en langdurige inzet onzeker zijn.
- **Praktische beperkingen**: Gemeentelijke taken, zoals specialistisch onderhoud, vragen vaak om specifieke expertise en apparatuur die inwoners niet bezitten.

INITIATIEVEN DIE LIJKEN OP HET UITDAAGRECHT

Hoewel het uitdaagrecht in zijn formele vorm niet wordt toegepast, zijn er in Enschede wel diverse initiatieven die hierop lijken en die worden ondersteund. Bewoners zetten zich in voor klein onderhoud in hun buurt, zoals:

- Het beheer van plantvakken en groenstroken.
- Het snoeien van leilindes en onderhouden van gezamenlijke tuinen.
- Opruimen van zwerfvuil en het beheren van moestuinen.
- Onderhoud van kleine percelen openbare ruimte, zoals pleintjes en straten.

In het deelonderzoek 'Uitdaagrecht in Enschede: een inventarisatie' is een lijst opgenomen van landelijke en lokale voorbeelden. En van voorbeelden binnen de gemeente Enschede die lijken op het uitdaagrecht, maar dat formeel niet zijn. (zie het kader met bronnen bij dit hoofdstuk).



ONDERSTEUNING VAN INITIATIEVEN DOOR GEMEENTE

De gemeente ondersteunt deze initiatieven door het leveren van gereedschap, hesjes, houtsnippers en het ophalen van afval. Ook kan in sommige gevallen gebruik worden gemaakt van het wijkbudget om materialen aan te schaffen. Toch is er geen sprake van een volledige overname van taken door inwoners; de gemeente blijft verantwoordelijk voor specialistisch onderhoud en grote structurele werkzaamheden.

SAMENVATTENDE CONCLUSIE

In Enschede wordt het uitdaagrecht in zijn oorspronkelijke vorm niet toegepast. Daarin is Enschede geen uitzondering. Het uitdaagrecht, dat in 2011 in Engeland werd geïntroduceerd als onderdeel van de Localism Act, is ook daar maar beperkt succesvol geweest. Hoewel het doel was om burgers meer invloed te geven op lokale publieke diensten, is de praktijk anders gebleken. Ook in veel Nederlandse gemeenten is het formele gebruik van het uitdaagrecht beperkt, en inwoners nemen zelden volledig gemeentelijke taken over. In Enschede zien we wel diverse bewonersinitiatieven die elementen van het uitdaagrecht bevatten. De gemeente faciliteert deze initiatieven, maar inwoners hebben over het algemeen geen behoefte aan het volledig overnemen van gemeentelijke taken. Hun inzet is vooral gericht op kleinschalige verbeteringen in de eigen buurt en het versterken van sociale samenhang.

BRONNEN BIJ HOOFDSTUK 5: UITDAAGRECHT

- Deelonderzoek: Postionpaper Uitdaagrecht in Enschede: een inventarisatie

De bronnen zijn te vinden op jijmaaktenschede.nl/evaluaties.

6. DORPS- EN WIJKDEMOCRATIE

Een wijkorgaan is een structureel georganiseerde bewonersgroep in dorpen, wijken of in het landelijk gebied die samenwerkingspartner is van de gemeente en andere partners. Het wijkorgaan behartigt het algemeen belang van het werkgebied en draagt bij aan meer zeggenschap (wijkdemocratie) van inwoners over hun eigen woon- en leefomgeving.

Bron: artikel 10 participatieverordening gemeente Enschede

OVER ARTIKEL 10

Artikel 10 van de participatieverordening is gelijktijdig vastgesteld met de subsidieverordening wijkorganen 2023. De participatieverordening biedt ruimte aan de wijkorganen om te kiezen op welk niveau ze wensen samen te werken met de gemeente. Op basisniveau, uitvoerend niveau of beleidsniveau. De subsidieverordening beschrijft de wederzijdse verplichtingen per niveau en de daar aan verbonden subsidie die het wijkorgaan daarvoor ontvangt. In de participatieverordening en subsidieverordening is nadrukkelijk een rol belegd bij stadsdeelmanagement voor het onderhouden van een goede relatie, te helpen bij problemen en te coachen naar een hoger niveau.

DE DRIE NIVEAUS VAN SAMENWERKING

Het wijkorgaan is een bewonersvertegenwoordiging namens de wijk, maar vertegenwoordigt niet de stem van alle inwoners. De gemeente kent sinds 2023 drie niveaus voor samenwerking met wijkorganen:

a. Niveau 1 (basisniveau): De gemeente informeert het wijkorgaan vroegtijdig over plannen die betrekking hebben op het werkgebied van het wijkorgaan en nodigt het wijkorgaan uit om deel te nemen aan het wijkradenoverleg van het stadsdeel en de stadsdeelcommissie.
b. Niveau 2 (uitvoerend niveau): Naast de samenwerking zoals vermeld onder sub a nodigt de gemeente het wijkorgaan uit om te adviseren over de uitvoering van plannen in het werkgebied en mee te denken over wie nog meer betrokken moet worden. De gemeente nodigt het wijkorgaan uit deel te nemen aan het wijkradenoverleg van het stadsdeel en actief bij te dragen aan de agendavorming van de stadsdeelcommissie.
c. Niveau 3 (beleidsvormend niveau): Naast de samenwerking zoals vermeld onder sub a en sub b nodigt de gemeente het wijkorgaan uit om mee te denken en te adviseren over beleidsvorming binnen de gemeente.

REFLECTIE VAN DE WIJKORGANEN OP WIJK- EN DORPSDEMOCRATIE

Eind 2024 en begin 2025 is op het nieuwe samenwerkingsmodel gereflecteerd. De wijkorganen zijn via een vragenformulier bevraagd naar het nieuwe samenwerkingsmodel, de nieuwe subsidieprocedure en invulling van de afspraken. Vijftien van de twintig wijkorganen hebben het vragenformulier ingevuld. Het merendeel is tevreden over de nieuwe werkwijze. Een enkeling moet wennen aan het jaarlijks gesprek in plaats van de vierjaarlijkse erkenningsaanvraag. Over de samenwerking met de gemeente zijn punten voor verbetering. Positief zijn de wijkorganen over de samenwerking met de stadsdelen.

REFLECTIE OP SAMENWERKING MET WIJKVERTEGENWOORDIGING

Het opstellen van de samenwerkingsafspraken Wijkorganen is een coproductie geweest tussen gemeente en wijkorganen. Als vertegenwoordiging van alle wijken zijn negen personen uit verschillende wijkorganen nauw betrokken geweest. Met zes personen uit deze groep is de evaluatie van de nieuwe samenwerkingsafspraken besproken en aan hen is gevraagd mee te denken in de aanbevelingen voor een betere uitvoering. Hieruit blijkt dat de wijkorganen behoefte hebben aan meer en tijdige informatie vanuit de gemeente, zowel ter kennisgeving als inhoudelijk relevant. Ze vragen om duidelijkheid over wat precies van hen wordt verwacht: inhoudelijke inbreng of procesmatig advies. Hoewel ze een neutrale positie verkiezen, willen ze als gelijkwaardige partners worden gezien en betrokken worden bij besluitvormingsprocessen. Daarnaast is er een sterke wens dat vakspecialisten vaker de wijk bezoeken of deelnemen aan wijkraadsvergaderingen. Tot slot willen de wijkorganen onderling beter verbonden worden door middel van periodieke stedelijke bijeenkomsten, waarbij ze zelf de thema's en invulling bepalen.

REFLECTIE VAN DE WIJKREGISSEURS OP WIJK- EN DORPSDEMOCRATIE

Wijkregisseurs zijn een belangrijke schakel tussen de gemeente en wijkbewoners en wijkorgaan. Behalve op inhoud is er in de samenwerkingsafspraken ook belegd dat de wijkregisseur tijd moet maken om wijkorganen te helpen, coachen en te zoeken naar verbeteringen in de samenwerking tussen gemeente en bewonersorgaan. In wijken waar het wijkorgaan geholpen moet worden is voor de wijkregisseur meer werk te doen dan in wijken waar het wijkorgaan goed in het zadel zit. Wat breed wordt gewaardeerd is het gesprek om te peilen waar de focus ligt voor het komend jaar en waar zaken beter kunnen. Een opmerking die vaker wordt gemaakt is dat de wijkregisseur de organisatie moet attenderen op de rol en waarde van wijkvertegenwoordiging. Er wordt verschil geconstateerd in hoe verschillende afdelingen binnen de gemeente hiermee omgaan, maar ook genoemd dat veel projectleiders en steeds meer afdelingen zich hiervan bewust zijn.



SAMENVATTENDE CONCLUSIE

De samenwerking tussen wijkorganen en de gemeente brengt verplichtingen voor beide partijen met zich mee. De belangrijkste verbeterpunten die uit de evaluatie naar voren komen, zijn de behoefte van wijkorganen aan tijdige en relevante informatie, duidelijke verwachtingen over de rol van wijkorganen en een sterkere betrokkenheid bij besluitvormingsprocessen. Daarnaast is er een wens dat vakspecialisten vaker aanwezig zijn in de wijken en dat wijkorganen onderling beter verbonden worden. De rol van wijkregisseurs wordt positief gewaardeerd, vooral in het faciliteren van samenwerking en het signaleren van verbeterpunten. Wel is er nog werk te doen om de hele gemeentelijke organisatie meer bewust te maken van de wijkvertegenwoordiging en het belang van tijdige communicatie. Om hierin te voorzien is al een kennisbank beschikbaar met de belangrijkste uitgangspunten, een overzichtskaart, handreikingen en contactgegevens. Om de samenwerkingsafspraken levend te houden, is het van belang om structureel ervaringen te delen en in gesprek te blijven. Dit kan door middel van stedelijke bijeenkomsten, kennisdeling en evaluatiemomenten. Alleen door voortdurende afstemming kan de samenwerking blijven bijdragen aan een sterke en toekomstbestendige wijk- en dorpsdemocratie.

BRONNEN BIJ HOOFDSTUK 6: DORPS- EN WIJKDEMOCRATIE

- De samenwerkingsafspraken met de wijkorganen (infographic)
- Overzicht van de wijkorganen in de gemeente Enschede
- Afstudeerrapport - Onderzoek naar toekomstbestendige wijkvertegenwoordiging (2023)
- Gespreksverslag

De bronnen zijn te vinden op jijmaaktenschede.nl/evaluaties.



7. KOSTEN VAN PARTICIPATIE

De gemeente Enschede monitort geen kwantitatieve gegevens over participatie-processen en de kosten van participatie in de gehele organisatie. Om de vraag 'wat kost participatie' te beantwoorden is een uitvraag gedaan bij ambtenaren van de gemeente Enschede naar de gemaakte kosten in verschillende participatietrajecten. Ook is gekeken naar (actueel) uitgevoerd onderzoek van meerdere rekenkamers en gemeenten in Nederland die ook over deze vraag nadenken.

LANDELIJKE ONTWIKKELING: KOSTEN EN EFFECTEN VAN PARTICIPATIE LASTIG TE METEN

De kosten (en effecten) van participatie zijn lastig in generieke cijfers uit te drukken. In meerdere gemeenten wordt hierover nagedacht en is men op zoek naar een antwoord op de vraag: 'Wat kost participatie?'

ONDERZOEK REKENKAMER UTRECHT

Zo ook in onderzoek van onder andere de Rekenkamer Amersfoort en d Rekenkamer Utrecht. In het onderzoek van de Rekenkamer Utrecht (2022) wordt het onderstaande benoemd:

"Het college wilde in 2021 onderzoek doen naar de kosten van participatie bij ruimtelijke projecten, maar het bleek niet mogelijk om de communicatie- en participatiekosten scherp te krijgen. Bijvoorbeeld omdat niet in alle gevallen zicht is op de uren die hieraan zijn besteed."

In een voortgangsrapportage over het programma 'Samen stad maken' van de Gemeente Utrecht (vergelijkbaar met het 'Actieplan Samenlevingsgericht werken in Enschede) wordt het bovenstaande nogmaals benadrukt:

"In de vorige voortgangsrapportage schreven we dat er onderzoek gedaan zou worden naar de kosten van participatie bij ruimtelijke projecten. Bij de onderzochte projecten bleek dat we niet bij alle projecten scherp konden krijgen wat de kosten zijn. Dit komt bijvoorbeeld omdat een onderscheid tussen communicatie- en participatiekosten niet te maken is en omdat niet in alle gevallen zicht is op de uren die hieraan zijn besteed."
(4e Voortgangsrapportage 'Samen stad maken'. Utrecht, 2021)

ONDERZOEK REKENKAMER AMERSFOORT

Het meest recente onderzoek naar onder andere de kosten van participatie is die van de Rekenkamer Amersfoort (2024). De Rekenkamer Amersfoort adviseert de gemeenteraad in het onderzoek om per participatieniveau een gestandaardiseerd financieel kader te stellen, kortgezegd: wat mag het kosten? Met dit kader kan participatie getoetst worden op kosteneffectiviteit:

"Door het ontbreken van een financieel kader is het niet herleidbaar hoeveel een participatietraject mag en kan kosten. Hierdoor is niet herleidbaar of een uitgevoerd traject kosteneffectief was maar ook is het niet duidelijk welke omvang passend is."
(Rekenkamer Amersfoort, 2024)

UITGANGSPUNTEN WET VERSTERKING PARTICIPATIE OP DECENTRAAL NIVEAU

De gemeenteraad is het kaderstellende orgaan, ook als het gaat over financiële kaders en de doelmatig- en doeltreffendheid van (de uitvoering van) beleid. Dit onderschrijft de regering in 2022 in de aanloop naar vaststelling van de 'Wet versterking participatie op decentraal niveau'.

"Eind 2022 schrijft de regering dat het gaat om de taak van de raad 'om te verhelderen binnen welke financiële kaders er moet worden gehandeld, hoe daarover verantwoording wordt afgelegd, en hoe kan worden beoordeeld of sprake is van doelmatige en doeltreffende uitvoering van beleid." (Nederlandse regering, 2022)

VERKENNING OPLOSSING DOOR DE GEMEENTE UTRECHT

Gemeente Utrecht is in het najaar 2024 begonnen te verkennen en testen hoe er gewerkt kan worden met financiële kaders. Het college van B en W van de gemeente Amersfoort wacht de resultaten hiervan af om deze mogelijk te implementeren binnen de eigen gemeente. Het participatieteam van gemeente Enschede is op de hoogte van deze ontwikkeling.

BANDBREEDTE KOSTEN AFHANKELIJK VAN DOEL EN OMVANG PARTICIPATIEPROCES

Op basis van door ambtenaren van de gemeente Enschede gegeven voorbeelden kan er een indicatie gegeven worden van de bandbreedtes van de kosten voor participatieprojecten. Ook is gekeken naar de kosten die zijn gemaakt voor een burgerberaad. Het is belangrijk om te benadrukken dat dit indicaties zijn en dat participatie maatwerk is en dat de kosten per traject sterk verschillen. Dat blijkt ook wel uit de totale bandbreedte met bedragen tussen de € 2.000 (informeren inwoners over herinrichting) tot € 500.000 (kosten die de gemeente Amsterdam heeft gemaakt voor een burgerberaad).

PARTICIPATIEGRAAD	KOSTENINDICATIE	KENMERKEN
Lage participatiegraad (Meestal informeren of raadplegen)	€1.000 - €15.000	Beperkte inspanning, zoals een informatiebijeenkomst en versturen van brieven. Geschikt als besluitvorming grotendeels vastligt en alleen informatievoorziening of beperkte input nodig en mogelijk is.
Middelmatige participatiegraad (Meestal raadplegen, adviseren, soms co-creatie)	€15.000 - €75.000	Meerdere bijeenkomsten, interactieve methoden en procesbegeleiding. Meestal bij onderwerpen waar inwoners en andere groepen stakeholders invloed kunnen en willen uitoefenen en daar ook nog ruimte voor is.
Hoge participatiegraad (Vaak co-creatie of heel oms meebeslissen.)	€75.000 - €500.000[7]	Intensieve samenwerking met inwoners en organisaties, inclusief co-creatie en langdurige en complexere trajecten. Alleen zinvol als er daadwerkelijke invloed is op het uiteindelijke beleid of ontwerp.

[7] Het participatieteam heeft onderzocht wat de kosten zijn voor een burgerberaad . De kosten hiervoor bedragen tussen de € 100.000 en € 300.000. Voorbeelden uit andere gemeenten zoals Amsterdam (€ 500.000) en Utrecht (400.000) zitten hier ver boven

BELANG VAN BALANS TUSSEN INSPANNING EN RESULTAAT BIJ AMBTENAREN EN RAADSLEDEN

Zowel ambtenaren als raadsleden benadrukken het belang van een balans tussen inspanning en resultaat als het om participatie gaat. Dat blijkt uit het deelonderzoek naar de bekendheid, bruikbaarheid en effectiviteit van de verordening (zie ook hoofdstuk 1). Niet elke stap op de participatieladder is altijd noodzakelijk. Het inzetten van participatie zonder echte invloed leidt tot verspilling van middelen en ondermijnt vertrouwen. Dit besef is aanwezig bij zowel ambtenaren als raadsleden. Participatie moet proportioneel zijn aan wat er mogelijk is en wat het oplevert. De inspanningen en kosten moeten in perspectief staan tot de opbrengst en waarde van participatie.

KOSTEN VAN PARTICIPATIE VERSUS KWALITEIT VAN PARTICIPATIE

Onze eigen Wetenschappelijke Board heeft in een reflectie op Samenlevingsgericht werken (december 2021) nog eens benadrukt dat het kwantitatief meten van de effecten van participatie niet gewenst is. De effecten van participatie laten zich lastig uitdrukken in cijfers, en zijn eerder kwalitatief van aard. Het participatieteam van de gemeente Enschede zet hier dan ook op in door met behulp van narratieve evaluaties ervaringen op te halen van betrokkenen. De focus ligt hier op verhalen en voorbeelden, niet op cijfers en de kosten van het traject.

SAMENVATTENDE CONCLUSIE

De gemeente Enschede kan net als andere gemeenten in Nederland de kosten van participatie niet kwantificeren. Indicatief ligt de bandbreedte van voorbeeldprojecten tussen de € 2.000 voor relatief kleine participatieprocessen rondom de herinrichting van een straat tot € 500.000 voor het organiseren van een burgerberaad over grote maatschappelijke vraagstukken. Het is daarom belangrijk om bewust keuzes te maken over de aanpak en participatiegraad, rekening houdend met de beoogde doelen en de daarvoor benodigde middelen. De verhouding tussen de inspanningen die worden geleverd en de behaalde resultaten is een belangrijk aandachtspunt, zowel voor ambtenaren als raadsleden. Het is essentieel om transparant te zijn over de doelen, het proces en de verwachtingen van participatie, zodat de inspanningen en kosten in perspectief staan tot de waarde van participatie. Een volgende stap zou kunnen zijn om de mogelijkheden te onderzoeken voor een meer gestructureerde aanpak van participatie, bijvoorbeeld door het vaststellen van financiële kaders per participatieniveau, zoals voorgesteld door de Rekenkamer Amersfoort. Gemeente Utrecht is in het najaar 2024 begonnen te verkennen hoe er gewerkt kan worden met financiële kaders. Het college van B en W van de gemeente Amersfoort wacht de resultaten hiervan af om deze mogelijk te implementeren binnen de eigen gemeente. Het participatieteam van gemeente Enschede is op de hoogte van deze ontwikkeling.

BRONNEN BIJ HOOFDSTUK 7: DE KOSTEN VAN PARTICIPATIE

- Gemeente Amersfoort, Rapport rekenkameronderzoek participatie Amersfoort (2024)
- Gemeente Amersfoort, Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek participatie (2024)
- Gemeente Utrecht, Rekenkamerrapport Inwonerparticipatie (2022)
- Gemeente Utrecht, voortgangsrapportage Samen Stad Maken (2021)
- Samenvatting bevindingen deelonderzoek ambtenaren en raadsleden

8. ACTIES EN AANBEVELINGEN

De gemeente Enschede heeft al veel goede stappen gezet op het gebied van participatie. De participatieverordening biedt een solide basis, en uit de evaluatie blijkt dat veel betrokkenen het belang van participatie erkennen en ondersteunen. Inwoners waarderen de mogelijkheden om mee te denken en te praten, en medewerkers en raadsleden zijn steeds bewuster bezig met hun rol binnen participatieprocessen. Wel is er ruimte voor verbetering. De ambitie is om participatie niet alleen op papier goed te regelen, maar om het een vanzelfsprekend en krachtig onderdeel te maken van hoe de gemeente inwoners en andere belanghebbenden betrekt bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid en plannen. In dit hoofdstuk doen we aanbevelingen om een goede uitvoering van de participatieverordening verder te versterken.

AANBEVELING 1

ONTWIKKEL PRAKTISCHE ONDERSTEUNING EN TRAINING DICHT BIJ DE PRAKTIJK

Om de participatieverordening effectief toe te passen, is meer praktische ondersteuning nodig. Ambtenaren en raadsleden geven aan behoefte te hebben aan praktische middelen om zich beter voor te bereiden op hun rol in participatie. In de praktijk leunen ze vooral op interne kennis en expertise én op hun eigen ervaring De participatieniveaus informeren en raadplegen worden in de praktijk het meest toegepast. Sluit bij de ontwikkeling van hulp- en ondersteuningsmiddelen hierbij aan.

Om kennis een vaardigheden te verbeteren is de aanbeveling om:

- De hulpmiddelen vooral te focussen op de participatieniveaus informeren en raadplegen, aangezien deze het meest voorkomen in de praktijk Voor niveaus adviseren, co-creatie en meebeslissen is maatwerk nodig. Hierin voorziet de methode Relevant Gesprek.
- Gerichte trainingen en kennissessies te organiseren voor ambtenaren die bijdragen aan een efficiënte en consistente uitvoering van participatie en te leren van succesvolle en minder succesvolle participatievoorbeelden.
- Regelmatig kennissessies aan te bieden waarin raadsleden inzicht krijgen in de participatieverordening, de verschillende niveaus van participatie en hun eigen rol daarin.

AANBEVELING 2

BESTEED STRUCTURELE AANDACHT AAN INFORMEREN EN MAAK EEN BEWUSTE KEUZE VOOR HET PASSENDE PARTICIPATIENIVEAU

In de praktijk ervaren zowel inwoners, ambtenaren als raadsleden dat de verwachtingen van participatie niet altijd waargemaakt kunnen worden. Dit leidt tot frustratie en kan het vertrouwen in de overheid zelfs schaden. Inwoners geven aan dat zij regelmatig terugkoppeling missen en niet weten wat er met hun input gebeurt. Ook ontstaat bij het niveau raadplegen vaak de indruk dat zij veel invloed hebben, terwijl dit op de participatieladder in werkelijkheid beperkter kan zijn. Vergelijkbare ervaringen en processen zijn door Dr. Nanke Verloo beschreven in haar boek Struikelen over participatie. Zij stelt dat participatie op hogere niveaus (raadplegen, adviseren, coproductie, meebeslissen) niet altijd het juiste middel is. Zeker niet als er al veel vastligt, als er veel weerstand is of als participatie een 'democratisch vinkje' is waarbij er in werkelijkheid weinig tot geen ruimte is voor echte invloed, is het aan de volksvertegenwoordiging om besluiten te nemen in het algemeen belang. De gemeente Enschede moet zich bewust zijn van de toegevoegde waarde van participatie op een hoog niveau, maar óók van de grenzen en risico's van participatie en dit expliciet meenemen in de afweging óf en hoe participatie vorm krijgt. Informeren vormt altijd een essentieel onderdeel van participatie, ongeacht het gekozen participatieniveau. Heldere en tijdige communicatie is de basis voor vertrouwen, begrip en betrokkenheid. Dit vraagt om structurele aandacht en zorgvuldige uitvoering. Tegelijkertijd moet erkend worden dat er trajecten zijn waarin informeren ook het enige passende niveau van participatie is. In die gevallen is het belangrijk om daar expliciet voor te kiezen, het goed te onderbouwen en duidelijk te communiceren dat er geen ruimte is voor directe invloed. Dat voorkomt verkeerde verwachtingen en draagt bij aan duidelijkheid. Door bij de start van elk traject bewust te bepalen welk niveau van participatie wenselijk en haalbaar is, wordt het proces doelgericht ingericht. Dit helpt voorkomen dat er vormen van participatie worden ingezet die niet passen bij de situatie, en draagt bij aan geloofwaardige, passende betrokkenheid van inwoners.

Aanbevolen wordt om:

- **Bewust te kiezen voor het passende participatieniveau, inclusief benoemen van informeren als enige optie**
  Voordat een participatietraject wordt gestart, is het van belang om zorgvuldig af te wegen welk niveau op de participatieladder daarbij past. Dit vraagt om een heldere analyse van de ruimte voor invloed, de aard van het vraagstuk en de verwachtingen van betrokkenen. Informeren is altijd noodzakelijk, maar kan in sommige gevallen ook het enige passende niveau zijn. Dit vereist dan wel een bewuste en goed onderbouwde keuze, die helder wordt gecommuniceerd richting inwoners.
- **Goede informatievoorziening structureel en serieus inzetten**
  Als er weinig of geen ruimte is voor invloed van inwoners is communicatie, zoals toegankelijke informatie, tijdige updates of fysieke bijeenkomsten gericht op uitleg, vaak effectiever dan het opstarten van een participatietraject. Informeren vraagt om zorgvuldigheid, zeker bij gevoelige dossiers, en verdient blijvende aandacht als volwaardig onderdeel van het proces. Als er weinig ruimte is voor invloed kunnen andere vormen van (omgevings) communicatie, zoals goede informatievoorziening of informatiebijeenkomsten in welke vorm dan ook, effectiever zijn dan een formeel participatietraject.
- **Helder te communiceren over verwachtingen en grenzen van invloed**
  Zorg ervoor dat inwoners vanaf het begin weten wat er van hen verwacht wordt, hoeveel invloed zij kunnen uitoefenen en wat er met hun inbreng gebeurt. Wees duidelijk over de gekozen vorm van participatie, de reden daarvoor, en de kaders waarbinnen besluiten worden genomen. Benoem dit expliciet bij bijvoorbeeld enquêtes, bijeenkomsten of polls. Dit voorkomt dat participatie wordt ingezet als een symbolische handeling zonder echte invloed.
- **Verbeter de momenten en methoden van terugkoppeling**
  Creëer een gestructureerde aanpak waarbij terugkoppeling en besluitvorming een vast onderdeel wordt van ieder participatietraject. Denk aan updates via e-mail, (nieuws) brieven of participatieplatform Jij Maakt Enschede waar de voortgang inzichtelijk is.

AANBEVELING 3

KOSTEN PARTICIPATIE INZICHTELIJKER MAKEN

De gemeente Enschede kan, net als andere gemeente in Nederland, de kosten voor participatie niet kwantificeren. Hierdoor is vaak onduidelijk of de kosten en inspanningen van participatie in perspectief staan tot de waarde van participatie.

Om dit te verbeteren, wordt aanbevolen om:

- Te verkennen of de financiële kaders zoals de gemeente Utrecht deze hanteert ook toepasbaar zijn voor Enschede. Utrecht is in het najaar van 2024 begonnen met het verkennen van een werkwijze waarbij per participatieniveau een indicatief kostenkader wordt vastgesteld, zodat er beter gestuurd kan worden op kosteneffectiviteit zonder participatie te beperken. De aanbeveling is om, zoals de Rekenkamer Amersfoort ook heeft geadviseerd, de resultaten uit Utrecht af te wachten. En daarna te kijken of de werkwijze ook geschikt is voor Enschede.

- In ieder geval één keer per jaar een participatietraject te evalueren waarin naast ervaringen, beleving en waardering van het participatieproces ook de kosten als expliciet onderdeel worden meegenomen. Door dit zowel kwalitatief als kwantitatief te onderzoeken kan meer inzicht ontstaan of de inspanningen en kosten in verhouding staan tot (ervaren) waarde van participatie.

AANBEVELING 4

SAMENWERKING WIJKORGANEN CONCRETISEREN

De samenwerking tussen wijkorganen en de gemeente brengt verplichtingen voor beide partijen met zich mee. Belangrijke verbeterpunten die uit de evaluatie naar voren komen, zijn de behoeften van wijkorganen op niveau 3 (beleidsvormend niveau), waarbij is omschreven dat de gemeente het wijkorgaan uitnodigt om mee te denken en te adviseren over beleidsvorming binnen de gemeente. Op niveau 3 is aangegeven dat er behoefte is aan tijdige en relevante informatie, duidelijke verwachtingen over de rol van wijkorganen en een sterkere betrokkenheid bij besluitvormingsprocessen.

Om dit te verbeteren wordt aanbevolen om:

- Samen met de wijkorganen op niveau 3 concreet te maken hoe we samenwerken en en tegemoet kunnen komen aan de behoefte van wijkorganen om tijdig en relevante informatie te ontvangen.
- In gesprek te gaan met wijkorganen op niveau 3 om duidelijkheid te krijgen over de verwachtingen en rol van de rol van wijkorganen op niveau 3 en waar mogelijk en nodig sterkere betrokkenheid bij besluitvormingsprocessen te organiseren.

9. WAAR WORDT IN 2025 AAN GEWERKT?

De participatieverordening voorziet in spelregels voor participatie in Enschede. Om uitvoering te geven aan de spelregels werken we met het Actieplan Samenlevingsgericht Werken. Het actieplan heeft een doorlooptijd van vier jaar (2022 - 2025). De focus ligt op experimenteren, leren en bijsturen.

In 2025 werken we aan **de volgende vier speerpunten**:

- **Inwonersvertegenwoordiging uitbreiden**
  → meer inwoners praten mee
- **Participatieteam organiseren**
  → een team dat adviseert, faciliteert en organiseert
- **Middelen voor online en offline participatie ontwikkelen**
  → digitaal én fysiek
- **Leercyclus inrichten**
  → leren van participatie in verbinding met de lerende organisatie



AGENDA 2025

▪ Inwonersvertegenwoordiging uitbreiden
→ meer inwoners praten mee

Naast wijk- en dorpsraden ook andere vormen van vertegenwoordiging

In 2025 ligt de focus op het ontsluiten van burgerkennis. We merken dat er vanuit verschillende domeinen behoefte is aan het ophalen van de mening van inwoners. We onderzoeken of we een panel kunnen inrichten dat te benaderen is voor verschillende vormen van kwalitatief onderzoek, zodat we meer inwoners kunnen betrekken als aanvulling op het huidige Enschede panel.

Regeling wijkorganen herijken

Met alle wijkorganen die op niveau 3 met de gemeente samenwerken, maken we inzichtelijk hoe deelname van wijkorganen bij het maken van beleid in de praktijk functioneert.

Verordening wijkbudgetten herijken

We passen de verordening wijkbudgetten aan, omdat de wettelijke regels zijn veranderd. In 2024 hebben de stadsdelen onderzocht hoe de verordening juridisch het beste vorm kan krijgen. Grootste verandering is dat doorbeschikken van de subsidie van de wijk aan initiatiefnemers stopt. De wijkbudgetcommissies houden hun beoordelende rol en vertalen dit naar een advies om de aanvraag uit te betalen. De beschikking en uitbetaling wordt daarna individueel afgegeven door de gemeente. De nieuwe verordening is bijna klaar en gaat in Q2 2025 naar de raad voor besluitvorming. Inwerkingtreding van de nieuwe verordening is per 1 januari 2026.

Overheidsparticipatie en maatschappelijke initiatieven een impuls geven

We geven zoveel mogelijk de nieuwe werkwijze voor maatschappelijke initiatieven een plek in de staande organisatie. Het gaat dan om:

- Netwerk ideeëncoaches borgen
- Ook in 2025 experimenteren we met de rol van ideeënmakelaar.
- We ondersteunen het Makelpunt via het online platform Jij maakt Enschede.
- We richten een etalage voor maatschappelijke initiatieven in op het participatie platform Jij maakt Enschede.

Jongerenparticipatie een impuls geven

We bouwen verder aan wat we de afgelopen twee jaar hebben neergezet. Samen met jongeren, ambtenaren en partners werken we aan het uitbreiden van het bereik van een brede groep jongeren. Dat doen we o.a. door:

- Onze zichtbaarheid vergroten via instagram en andere social media kanalen.
- We onderzoeken hoe en waar we het team #Jong053 kunnen onderbrengen in de staande organisatie.
- We zetten in op gesprekken en meedoen via maatschappelijke stages en burgerschapslessen.

▪ Participatieteam organiseren
→ een team dat adviseert, faciliteert en organiseert

Doe-kracht via een participatieteam

Er is een klein expertteam structureel beschikbaar. Het team:

- Adviseert en faciliteert bij participatievraagstukken.
- Is vraagbaak voor werken met de participatieverordening, relevant gesprek en factor C.
- Deelt kennis en expertise over participatie.
- Beheert het online participatieplatform Jij maakt Enschede.
- Beheert het participatiemerk Jij maakt Enschede.

In samenwerking met de Stadsdelen en de Afdeling Communicatie borgen we het participatieteam vanaf 2026 structureel in de organisatie.

Een vaste werkwijze voor participatie

We vereenvoudigen de werkwijze Relevant Gesprek en introduceren een praktische checklist.

In Q1 2025 leveren we het onderzoeksverslag met de evaluatie van de participatieverordening op.

▪ Middelen voor online en offline participatie ontwikkelen
→ digitaal én fysiek

Online participatie

We werken aan de implementatie en de uitbreiding van het online platform Jij maakt Enschede.
We lanceren het participatiemerk Jij maakt Enschede met een communicatiecampagne. Het hele jaar 2025 bieden we via verschillende kanalen ruimte voor uitingen over participatieonderwerpen onder de vlag van Jij maakt Enschede.

Nieuwe werkmethoden organiseren

We borgen het werken met methoden die tijdens het project succesvol zijn toegepast:

- Relevant Gesprek
- Factor C
- Social Design
- Waarderingsdriehoek IPW
- Narratief evalueren

▪ Leercyclus inrichten
→ leren van participatie in verbinding met de lerende organisatie

Leren van participatietrajecten

We voorzien in een leercyclus die aansluit bij de uitgangspunten van de lerende organisatie. Dat doen we door:

- We organiseren intervisie en kennissessies voor collega's die veel met participatie werken.
- We bieden twee keer per jaar een workshop aan over participatie in Enschede via de Enschedese school.
- We voorzien in een online bibliotheek via Kennisbank op Intens.
- We dragen bij aan de strategische opgave Open Enschede. We nemen deel aan de klankbordgroep en we dragen het gedachtegoed actief uit: een mensgerichte gemeente met toegankelijke dienstverlening, die duidelijk en persoonlijk communiceert, die open staat voor initiatieven uit de samenleving en samenwerkt met andere partners uit de stad.
- Twee keer per jaar evalueren we een praktijkcasus narratief. De lessen die we ophalen delen we breed in de organisatie.
- We brengen twee keer per jaar het Participatiemagazine 'Impuls' uit.
- We nemen deel aan het regionale- en provinciale participatienetwerk.

GEMEENTE ENSCHEDE



Concept & teksten Gemeente Enschede

Datum April 2025

Aan dit document kunnen geen rechten worden ontleend.

ENSCHEDE