

Reflecties Wetenschappelijke Board Enschede

Wijk en gebiedsgericht werken in Enschede

Enschede, 19 oktober 2023

In het kort

De gemeente Enschede zet stevig in op wijk- en gebiedsgericht werken. De Wetenschappelijke Board zegt in deze reflecties dat het belangrijk is dat de gemeente daarbij duidelijk is over haar redenen om in een wijk of gebied een participatietraject te starten en over de vorm van integraliteit die de gemeente nastreeft. Zorg ook voor een integrale coördinatie van de uitvoering. Zorg dat gemeente en inwoners goed gebruik maken van alle beschikbare informatie in en over een wijk of gebied. Dat zij zich bewust zijn van de beperkingen die een wijk- of gebiedsaanpak heeft, door de kaders waarbinnen deze aanpak plaats vindt en de verschillende belangen van mensen die deelnemen vanuit een wijk of gebied.

Inleiding

De wijk- en gebiedsgerichte aanpak van de gemeente Enschede komt voort uit de noodzaak om als gemeente intensiever samen te werken met de stad bij het werken aan de grote en complexe opgaven. In 2022 heeft de gemeente haar participatieverordening vastgesteld als basis voor haar samenwerking met de stad en haar gebiedsgerichte aanpak. Veel vraagstukken kunnen niet op stedelijke schaal worden aangepakt maar vragen om maatwerk per wijk of buurt. Dat doet de gemeente Enschede op meerdere manieren, waarvan er twee centraal stonden tijdens de vergadering van de Wetenschappelijke Board op 19 oktober 2023:

1. Wijkgerichte aanpak stedelijk gebied
2. Gebiedsgerichte aanpak landelijk gebied

De Wetenschappelijke Board heeft tijdens haar vergadering gediscussieerd over de wijk- en gebiedsgerichte aanpak. De leden hebben vooraf de nodige informatie ontvangen van de gemeente, waaronder de Participatieverordening gemeente Enschede (2022), de Verantwoording participatie fase 3 omgevingsvisie Enschede (2023), Participatieplan gebiedsgerichte aanpak landelijk gebied (2022), Evaluatie gebiedsproces Broekheurne (2023) en de Integrale wijkaanpak Tweekelerveld:

https://www.nieuwtwekkelerveld.nl/media/files/6022f26c813b020210201_Wijkaanpak_We_lkom_in_Nieuw_Twekkelerveld.pdf en <https://www.nieuwtwekkelerveld.nl/nieuws>

Bernadette ter Huurne (opdrachtgever ontwikkeling) en Niels Tienstra (senior beleidsadviseur landelijk gebied) deelden tijdens de vergadering hun ervaringen en hun worstelingen met wijk- en gebiedsgericht werken.

De Wetenschappelijke Board werd gevraagd welke wetenschappelijke inzichten belangrijk zijn bij het wijk- en gebiedsgericht werken in Enschede. Wat zijn de mechanismen waar de gemeente rekening mee moet houden bij gebiedsgericht werken?

1. *Vanuit het perspectief van de integrale aanpak die wordt nagestreefd:*

Een gebiedsgerichte aanpak moet helpen om een goede afweging te maken tussen de opgaven die de gemeente Enschede hoopt te realiseren in een gebied, het beleid, de belangen van alle betrokkenen en de kansen en behoeften die spelen in een gebied. Veel komt samen in een gebied. De aanpak start met het vaststellen van het kader voor het gebied door de gemeenteraad. Daarna start de ingewikkelde puzzel en moeten alle stakeholders samen - binnen het vastgestelde kader - een goede afweging maken en vertalen naar een gebiedsplan, zoals recent in het gebied Broekheurne is gebeurd.

De gemeente vraagt zich af of zo'n ingewikkelde puzzel eigenlijk wel in alle gevallen op te lossen is via gebiedsgerichte co-creatie? Kunnen mensen met uiteenlopende (individuele) belangen wel samen tot een afweging komen die recht doet aan het belang van de gemeenschap (het collectief)?

2. *Vanuit het perspectief van participatie en democratische vertegenwoordiging:*

Bij een gebiedsgerichte aanpak ontstaat een nauwe samenwerking tussen de gemeente Enschede en de stakeholders in een gebied. De raad bepaalt vooraf binnen welke kaders die samenwerking vorm moet krijgen. Wat betekent dit voor de bevoegdheid en invloed van de raad? Hoeveel ruimte moet de gemeente laten aan de stakeholders om hen daadwerkelijk voldoende inspraak te geven en ruimte voor eigen ideeën en initiatieven (faciliterende overheid?). Laten alle dwingende opgaven nog wel ruimte voor co-creatie?

Op welke schaal heeft gebiedsgericht werken meerwaarde en is zij ook nog werkbaar? Hoe kan de gebiedsgerichte aanpak zorgen dat meer mensen weer aanhaken en een stem krijgen, niet alleen de gebruikelijke mensen? Hoe zorg je dat alle betrokkenen over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om deze ingewikkelde puzzels op te lossen?

Reflecties

In antwoord op vraag 1: integrale aanpak

De Board ziet dat meerdere betekenissen van integraliteit door elkaar worden gebruikt:

1. Integraliteit waarmee wordt voorkomen dat bepaald beleid prioriteit krijgt ten koste van andere belangrijke zaken, dan zorgt het dus voor evenwicht.
2. Beleidsmatige integraliteit, het integraal afstemmen van beleidswensen op elkaar zoals bijvoorbeeld sociaal en fysiek beleid, is een andere benadering. Je zou dan ook kunnen spreken over multidisciplinair (meerdere disciplines tegelijk naast elkaar behandelen), interdisciplinair (disciplines in samenhang met elkaar en op elkaar afgestemd) of trans disciplinair werken (over de grenzen van disciplines heen).
3. Het kan verwijzen naar coördinatie van de uitvoering van beleid in de praktijk, zodat bijvoorbeeld de weg niet onnodig vaak wordt opengeboken.

Als de term integraliteit wordt gebruikt moet dus ook erbij worden verteld welke betekenis ermee bedoeld wordt.

De Board heeft de indruk dat de gemeente vooral beleidsmatige integraliteit na streeft. Zij doet er goed aan om niet al te hoge ambities te verbinden aan beleidsmatige integraliteit, omdat die vorm het gevaar meebrengt dat onduidelijkheid ontstaat over wat er echt belangrijk is in een bepaald gebied. Uit de documenten en het gesprek blijkt dat binnen de gemeente Enschede juist meer aandacht nodig is voor integrale coördinatie van de uitvoering. De gemeente lijkt te weinig aandacht te hebben voor de uitvoering. Zij moet op tijd nadenken over de vertaling van beleid naar uitvoering en over de organisatie van de uitvoering op zowel de korte als lange termijn. De politiek moet zich bewust zijn van wat er realistisch gezien haalbaar is met de beschikbare tijd, mensen en middelen. Zij moet daar bij geholpen worden door de ambtelijke organisatie. Beleid en uitvoering vragen om mensen met andere vaardigheden. Een goede samenwerking is nodig tussen beleidsmensen en de uitvoeringsorganisatie met hun netwerken (zoals stadsdeelbeheer).

Communiceer duidelijk naar inwoners over wie er verantwoordelijk is voor de uitvoering en over de invloed die inwoners hebben op de uitvoering. Waar eindigt het participatieproces, bij de oplevering van een wijk- of gebiedsplan of na de uitvoering van die plannen?

In antwoord op vraag 2: participatie en democratische vertegenwoordiging
De Wetenschappelijke Board wijst op drie redenen om te kiezen voor een participatieaanpak:

1. De gemeente wil steun voor de uitkomsten, voor gemaakte keuzes
2. De gemeente wil iedereen betrekken. Participatie helpt dan om verschillende belangen en waarden op te halen. Het draagt dan bij aan het democratisch proces. De gemeente weet wat mensen zelf willen en kan dat als vertrekpunt nemen.
3. De gemeente wil extra kennis en ideeën verzamelen. De kennis die mensen in de stad hebben kan verschillen van de kennis die de gemeente heeft. Verzamelen van extra kennis kan bijdragen aan de kwaliteit van beleid en aanpak van de gemeente. Maar realiseer je ook dat de kwaliteit tegelijk onder druk staat door de consensus die tijdens het proces gezocht wordt en doordat deelnemers niet over dezelfde vakkennis beschikken als professionals.

De Board benadrukt dat het belangrijk is om informatie te verzamelen over een wijk of gebied, maar dat die informatie ook gedeeld, bekeken en gebruikt moet worden: bij gesprekken met een wijk, bij het inzichtelijk maken van de situatie, bij het doen van aannames, het bepalen van prioriteiten, het doordenken van scenario's en het laten zien van de effecten van maatregelen op een wijk. De gemeente kan digitale instrumenten gebruiken om (informatie over) verschillende opties te verbeelden.

De gemeente Enschede doet er goed aan om kennis te nemen van de onderzoeken die gedaan zijn naar participatie¹. Er bestaan verschillende vormen van participatie en allerlei

¹ Voorbeelden van onderzoek naar participatie: John Gaventa en Gregory Barrett, *Mapping the outcomes of citizen participation* (2012)

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X12001246>,

<https://www.jstor.org/stable/4096571>, <https://www.mdpi.com/2220-9964/7/1/21>

<https://www.mdpi.com/2220-9964/6/10/313>

methoden waar de gemeente gebruik van kan maken. Deep democracy is bijvoorbeeld een methode, maar er zijn er nog veel meer.

Als de gemeente een verkeerde aanpak kiest kan dit ook negatief uitpakken, bijvoorbeeld als inwoners onterecht de indruk krijgen dat ze mee mogen beslissen, terwijl daar geen ruimte voor is binnen de beleidskaders.

Wees er van bewust dat het doel van een participatieproces invloed heeft op de vragen die de gemeente voor legt aan inwoners. Dat de gekozen methode (gericht op bijvoorbeeld inspraak of op co-creatie) mede bepaalt wat de consequenties zijn van een aanpak. Een open participatieproces leidt bijvoorbeeld altijd tot enige chaos, maar alleen dan ontstaan nieuwe inzichten. Een narratieve aanpak nodigt meer uit tot het open ophalen van ervaringen van inwoners dan een standaard beleidsevaluatie. Dat is wel iets om goed rekening mee te houden.

Wees je als gemeente bewust van de beperkingen van participatie en communiceer daar open over:

- over de vastgestelde kaders en gemeentelijke visie die leidend zijn: de verticale beperkingen. Soms is er voor inwoners weinig ruimte om invloed uit te oefenen. In zo'n geval past het beter om inwoners te raadplegen dan een proces van co-creatie.
- over de horizontale beperkingen van participatie: niet iedereen zal tevreden zijn met de uitkomsten van een participatieproces, omdat in een wijk verschillende opvattingen naast elkaar bestaan en mensen het niet altijd eens worden. Een verschil van mening los je niet op met een participatietraject. De gemeente zal toch vaak een besluit moeten nemen en daar zullen sommige mensen het niet mee eens zijn.

Deze beperkingen maken het extra belangrijk om realistisch en niet te ambitieus te zijn bij het bepalen welk participatieproces past bij een wijk of initiatief. Een hogere trede op de participatieladder en grotere invloed van alle betrokkenen leidt niet automatisch tot betere resultaten. Zorg voor een goede afweging tussen de inzet die participatie kost en de meerwaarde die het oplevert voor alle betrokkenen.

Conclusie

Wijk en gebiedsgericht werken vraagt van de gemeente Enschede de nodige kennis over (de werking van) verschillende participatiemethoden. Wees je als gemeente goed bewust van de beperkingen van participatie. Communiceer helder naar deelnemers over de bedoeling, de kaders en de ruimte voor inwoners. En ook over de vorm van integraliteit die de gemeente na streeft met haar beleid.

De gemeente Enschede doet er goed aan om meer aandacht te schenken aan de vertaling van beleid naar uitvoering op zowel de korte als lange termijn. Zorg ook voor een integrale coördinatie van de uitvoering.

Tot slot benadrukt de Board dat informatie uit en over een gebied goed moet worden gebruikt. Als de gemeente die kennis en informatie goed in zet bij het bepalen en toepassen van haar wijk- en gebiedsaanpak, dan draagt dit bij aan de samenwerking met de stad en aan het wederzijds vertrouwen.