



Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL)

Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Contactpersoon

A.M. Verhagen
secretaris

M +31(0)6-11185057
annelies.verhagen@minienw.nl

Datum

15 maart 2019

memo

Analyse wijkaanvragen proeftuinen PAW

1.1. Aanleiding

In het kader van het Programma Aardgasvrije wijken heeft BZK een uitvraag gedaan aan gemeenten. Zij werden gevraagd een aanvraag te doen om in aanmerking te komen voor deelname aan het Programma Aardgasvrije wijken als proeftuin. Er zijn ruim 70 aanvragen ingestuurd waar BZK er 27 van heeft uitgekozen. Voor de aanvraag is het OFL geraadpleegd en is in overleg besloten te proberen een gelijke verdeling te maken over wijken die veel bezig zijn met participatie en wijken die (nog) minder bezig zijn met het ontwerpen en uitvoeren van participatie-activiteiten.

In deze analyse kijkt het OFL het voorkomen en de kwaliteit van de participatie de aanvragen van de 27 uitgekozen proeftuinen.

1.2. Analysemethoden

Reflectietool Directie Participatie

Om een overzicht te krijgen van de mate waarin participatie onderdeel uitmaakt van de aanvragen van de wijken die zijn gekozen voor de proeftuinen is er een indeling gemaakt op basis van de zogenaamde reflectietool van de directie Participatie. De directie Participatie heeft de vragen in deze reflectietool gebaseerd op IAP2, een internationale norm voor participatie die opgesteld is door de International Association for Public Participation.

In tabel 1 staan de vragen en de weging die door de directie Participatie aan deze vragen gegeven is.

Tabel 1 Vragen uit de reflectietool van directie Participatie

Vraag	Weging
1. Zijn alle relevante stakeholders (iedereen die door het beleid geraakt wordt of er in geïnteresseerd is) tijdig betrokken?	2
2. Worden stakeholders adequaat geïnformeerd en waar nodig en voldoende gefaciliteerd, is er sprake van een gelijkspelveld ?	1
3. Is er een participatieplan?	1
4. Zo ja is deze samen met de stakeholders opgesteld of met hen afgestemd?	0.5
5. Zo ja, is er een bestuurlijk (politiek en ambtelijk) besluit t.a.v. het participatieproces.	1
6. Worden de wensen en belangen van alle stakeholders (inclusief beslissers) inzichtelijk gemaakt en erkend?	0.5
7. Beschikken stakeholders over voldoende informatie om een betekenisvolle bijdrage te kunnen leveren?	1
8. Wordt de inbreng van participanten serieus meegewogen?	1
9. Krijgen stakeholders te horen op welke manier hun inbreng is gewogen/heeft doorgewerkt?	2

Het OFL heeft voor elke aanvraag bekeken of deze voldoet aan de gestelde vragen. Op deze vragen is ook de weging van de directie Participatie van toepassing. Daar weegt het ene onderdeel zwaarder dan het andere.

De aanvragen zijn op de volgende manier beoordeeld:

Groen: Voor vragen waaraan voldaan werd kreeg de aanvraag twee maal het aantal punten dat in de weging aan de vraag is toegekend.

Oranje: Wanneer in de aanvraag onvoldoende beschreven werd om te beoordelen of de aanvraag aan de vraag voldeed of als het niet voldoende expliciet genoemd werd maar



uit de context wel duidelijk werd dat er sprake was van bijvoorbeeld een participatieplan, dan kreeg de aanvraag één maal het aantal punten dat in de weging aan de vraag is toegekend.

Rood: Als duidelijk was dat in de aanvraag niet aan de vraag uit de reflectietool werd voldaan dan kreeg de aanvraag nul maal het aantal punten dat in de tool is toegekend.

Tabel 2 Weging van de vragen uit de reflectietool

Ja, er wordt voldaan aan deze vraag	Groen	2x het aantal punten van de weging
De vraag kan niet met ja of nee worden beantwoord omdat het onderwerp in de aanvraag onvoldoende is beschreven	Oranje	1 x het aantal punten van de weging
Nee, het komt er niet in voor	Rood	0x het aantal punten van de weging

Op deze wijze komt er voor elke aanvraag een aantal punten tussen 0 en 20 uit dat iets zegt over de kwaliteit van de participatie zoals die beschreven is in de aanvraag.

Vanwege het subjectieve karakter van het onderzoek geeft dit een *globaal* idee van de kwaliteit van de participatie in de aanvraag. Daarbij worden de aanvragen positief benaderd omdat de vragen die een oranje oordeel kregen het voordeel van de twijfel (i.e. toch punten) krijgen.

Participatieladder

Vervolgens zijn de 27 aanvragen is ook aan de hand van de participatieladder van Sherry Arnstein¹ beoordeeld. De participatieladder van Sherry Arnstein is een veelgebruikte manier van het indelen van participatie tussen overheden en burgers. Er is een inschatting gemaakt van op welke trede de participatie-activiteiten in de aanvraag plaatsvinden. Deze stap is gemaakt om ook vanuit een ander perspectief naar de gegevens te kijken. Dus niet alleen wat de kwaliteit van het participatieproces is (reflectietool, vorige paragraaf) maar ook welke rollen burgers en overheden hebben. De treden op de participatieladder zeggen iets over de manier waarop de gemeente de die aanvraag heeft ingediend bezig is met participatie.

¹ <https://nl.wikipedia.org/wiki/Participatieladder>



Tabel 3 Participatieladder Sherry Arnstein

Niveau		Participatievorm
Burgermacht	8	Samenwerking met burgers als opdrachtgever
	7	Samenwerking met burgers als grootste belanghebbende
	6	Samenwerking met burgers als erkend medebelanghebbende
Nepparticipatie	5	Inspraak voor/door burgers
	4	Consultatie van burgers
	3	Informatie aan burgers
Non-participatie	2	Opvoeding van burgers
	1	Manipulatie van (onderkende) belangen burgers

1.3. Analyse en conclusies

In deze analyse heeft het OFL naar twee aspecten gekeken. Enerzijds de mate waarin participatie voorkomt in de aanvragen, de scores tussen 0 en 20. Anderzijds de manier waarop participatie wordt vormgegeven, de trede op de participatieladder.

Het was te verwachten dat er een redelijke spreiding zou zijn van de mate waarin participatie voorkomt in de aanvragen. Dit is conform de vraag van het OFL om in de beoordeling van de aanvragen een diverse selectie te maken van wijken waar veel participatie plaatsvindt en wijken waarin dit in mindere mate het geval is. Dit komt ook uit de analyse van de resultaten naar voren.

In onderstaande tabel staan de resultaten van de vragen uit de reflectietool met daarbij de corresponderende scores voor elke wijk.



Tabel 4 Scores aanvragen per wijk

Vraag	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	
	2	1	1	0.5	1	0.5	1	1	2	Factor
Wijk										Score
1										7
2										8
3										8,5
4										8,5
5										9
6										9
7										9,5
8										11
9										11
10										11,5
11										13
12										13
13										13,5
14										13,5
15										14
16										14
17										14
18										14,5
19										14,5
20										15,5
21										16
22										16,5
23										16,5
24										16,5
25										17,5
26										18,5
27										19

Uit de analyse blijkt dat op de meeste vragen geen duidelijk ja of nee gegeven kan worden (oranje gekleurde cellen). In de aanvragen van de gemeenten worden dus vaak



de participatie-activiteiten onvoldoende beschreven voor een oordeel. Dit kan te maken hebben met de manier van uitvragen. Zo is in de uitvraag niet heel expliciet naar (specifieke) informatie over participatie gevraagd.

Zoals eerder aangegeven lijkt participatie in deze aanvragen nog niet op de voorgrond te staan. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de resultaten van vraag 3, de aanwezigheid van een participatieplan, dat is veel gevallen niet aanwezig is (9 van de 27). Omdat vraag 4 en 5 daar op voortborduren resulteert dat vaak in een lage score.

In 24 van de 27 gevallen blijkt dat de terugkoppeling over de resultaten van de participatie niet van te voren gepland is. Op dat gebied zou zonder veel inspanningen snel verbetering mogelijk kunnen zijn.

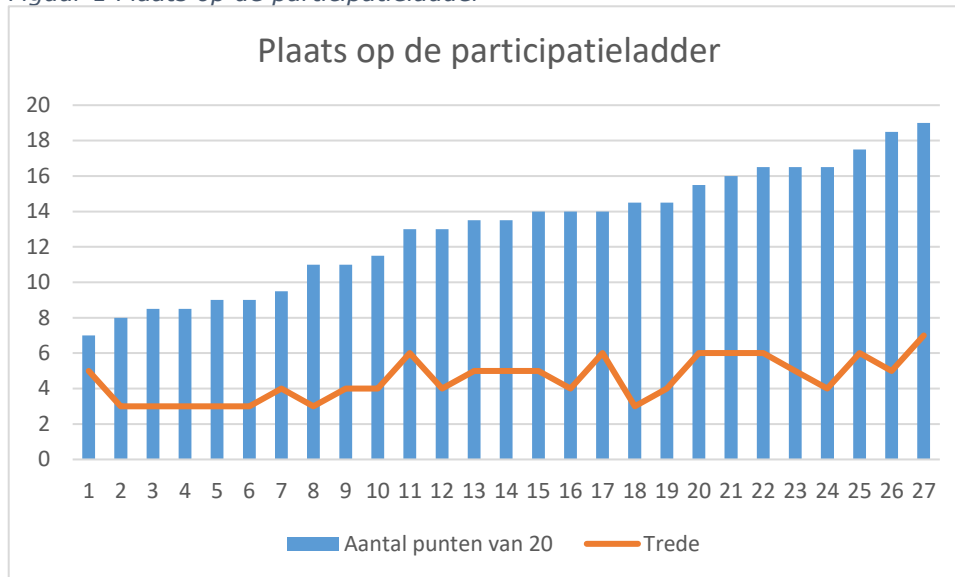
Wat in de aanvragen opvalt is dat veel gemeenten inzetten op het informeren en ontzorgen van hun inwoners, zaken die corresponderen met de lagere treden van de participatieladder. Soms wordt aangegeven dat inspraak pas op een later tijdstip waardevol wordt geacht omdat er nog zo veel onduidelijkheden zijn op technisch en financieel gebied dat er nog niet met inwoners wordt gecommuniceerd of geparticipeerd.

De treden 3, 4 en 5 op de participatieladder komen het meeste voor. Er is dus wel sprake van overleg met en inspraak van bewoners georganiseerd door de gemeenten. Maar in de meeste gevallen is er geen sprake van een gelijkwaardige relatie. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat een proeftuin met een hogere trede op de participatieladder niet per se beter is dan een proeftuin waarbij de rol van burgers minder participatief is. Het gaat er om dat de juiste trede gezien de wijkenmerken wordt gekozen. Bepalen wat 'juist' is, is een van de doelen van de OFL inbreng bij Programma Aardgasvrije Wijken.

Na de analyse op basis van de reflectietool hebben we de gegevens samengevoegd in een grafiek om het verband tussen de score en de plaats op de participatie ladder te onderzoeken. Een weergave daarvan staat in de onderstaande figuur.



Figuur 1 Plaats op de participatieladder



Kijkend naar de optelsom van de participatie-criteria en de participatieladder dan valt op dat een hoog cijfer niet één op één correspondeert met een hoge plek op de participatieladder. Kwalitatief goed beschreven participatie-activiteiten (een hoge score) betekenen dus niet automatisch een hoge mate van inspraak van de bewoners (hoge plaats op de participatieladder). Dat betekent dus dat deze twee meetinstrumenten twee verschillende zaken meten en dus beiden een rol moeten (blijven) spelen in het beoordelen van nieuwe aanvragen.

1.4. Verder onderzoek

In deze analyse wordt duidelijk dat participatie op twee manieren gemeten kan worden. Met de reflectietool meten we de 'hoeveelheid' participatie en met de participatieladder bepalen we de 'kwaliteit' van de participatie.

Er is hier alleen gekeken naar de aanvragen en wat daarin over participatie geschreven is. Dat geeft een goede eerste indruk, maar geen volledig beeld. Daarvoor moet er in meer detail gekeken worden naar welke activiteiten er op welke manier worden uitgevoerd in de proeftuinen.



Voor een accurater beeld van de status van participatie van gemeenten en proeftuinen stelt het OFL voor om meer onderzoek hiernaar te doen. Er zijn meer gegevens uit de proeftuinen nodig om een goed beeld te kunnen vormen van de manier waarop participatie wordt vormgegeven. Het OFL wil niet alleen de mate van en de manier waarop met participatie wordt omgegaan meten of beoordelen maar dit juist samen met de proeftuinen in beeld brengen. Een voorstel hiervoor is om data te verzamelen door de proeftuinen zichzelf te laten beoordelen op het gebied van participatie door middel van self assessment. Hierdoor leren we met elkaar over de manieren waarop participatie kan worden gemeten en kunnen we samen ook bepalen welke criteria het meest belangrijk zijn in het participatieproces. Een ander belangrijk bijkomend voordeel daarvan is dat de respondenten meer bewustzijn over participatie krijgen doordat ze aan het onderzoek deelnemen.

Er moet dan wel nog gekeken worden of de in deze analyse gebruikte instrumenten toereikend zijn om tot de gewenste resultaten te komen.

Wanneer we een beeld hebben van welk type participatie wordt gebruikt in de proeftuinen kunnen we daarna analyseren welk type participatie in welke omstandigheden leiden tot een optimale opschaling van het aardgasvrij maken van de bebouwde omgeving.

