Gemeente Enschede

Voorstel Gemeenteraad B

Onderwerp	Participatieverordening Enschede 2022		
Portefeuillehouder	Niels van den Berg agendaletter (B)		
Organisatieonderdeel	Cluster Concernstaf	Aangeboden aan Raad	25 januari 2022
Stuknummer (invulling door Griffie)		Corsanummer	2200001510, behorend bij BV 22000039

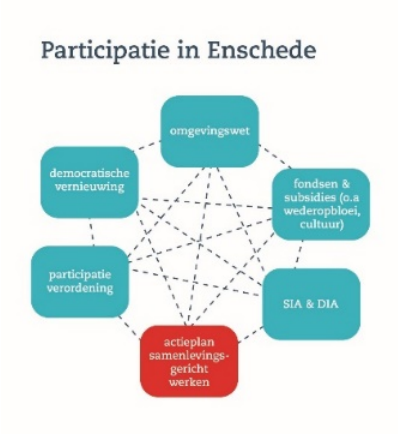
Wij stellen u voor te besluiten om:

1. De Participatieverordening Enschede 2022 vast te stellen onder gelijktijdige intrekking van de Inspraakverordening Enschede 2006.
2. Na 2 jaar een tussentijdse evaluatie uit te voeren.

Inleiding
Blijkend uit het Bestuursakkoord 2018 (Document enschede - RVS bestuursakkoord 2018-2022.pdf - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl) en de strategische opgave Goed bestuur (3.1 Samenleving en bestuur (enschede.nl), wil de gemeente Enschede de kennis en ervaring van inwoners, bedrijven en instellingen steeds beter inzetten bij beleid en uitvoering daarvan. Daarnaast ziet de gemeente Enschede dat inwoners samen het initiatief nemen om hun straat, wijk of stad mooier, veiliger en socialer maken. Er zit veel kracht in de stad. Daarbij kan de gemeente meer ruimte en ondersteuning geven is de gedachte.

Enschede maakt dan ook werk van de participatieve democratie en Kracht van de stad. De afgelopen jaren zijn er mooie participatieprocessen geweest. Denk aan de Fietssnelweg, Gronausestraat en Rondkomen met je Inkomen. Om deze processen breder in te zetten, met meer eigen expertise, heeft het college op 7 december jl. het Actieplan samenlevingsgericht werken 2022-2025 vastgesteld waarover u per brief bent geïnformeerd en op 17 januari heeft gesproken in de stedelijke commissie. Uit die bespreking bleek uw grote betrokkenheid bij het thema participatie. U gaf aan dat we allen vanuit de samenlevingsgerichte basishouding werken in en met onze stad. Dat een gemeente per definitie open en toegankelijk is en de kracht van de stad faciliteert. Participatie is ook een van de bouwstenen naar een nieuw vergadermodel van uw raad. Er werd verder gesproken over loslaten en het belang van verwachtingenmanagement. Wat is de rol van de raad in bepaalde processen was dan ook een concrete vraag. Verder werd duidelijk dat het veld van participatie breed is: Bewonersinitiatieven klein en groot, *Jij maakt de buurt*, het werk van wijkraden, stadsjury's, Enschede Akkoord, uitdaagrecht, participatieprocessen zoals bij de Fietssnelweg Lonneker en de Gronausestraat, participatie binnen de Omgevingswet, digitale participatie, referenda etc.

In dit voortel starten we met de brede context in een plaatje en zoomen we in op de Participatieverordening, één onderdeel van het brede beeld.



Hoe we tot deze verordening zijn gekomen.
Eind november 2021 leverde uw commissie Enschede Akkoord een gedegen aanzet tot spelregels voor participatie op. Deze concept Participatieverordening heeft uw commissie laten opstellen met behulp van het Instituut Maatschappelijke Innovatie, raadsleden, inwoners en ambtenaren. Dit concept is aangeboden aan het college ter finale check om vervolgens aan uw raad aan te bieden ter besluitvorming. En dat doen we met dit voorstel. De Participatieverordening is nagenoeg gelijk aan de conceptversie die uw raadscommissie Enschede Akkoord had aangeboden. Na een integrale bespreking en extra juridische check hebben wij de volgende wijzigingen aangebracht:

- Definities bestuursorgaan en participatieladder toegevoegd;
- Participatieniveau 5. Woordje mee toegevoegd. Het gaat om (mee) beslissen. In de toelichting werd al wel gesproken over meebeslissen maar in de uiteindelijke versie van de commissie Enschede Akkoord is dat woordje mee weggevallen.
- Artikel 3:6 toegevoegd om de reikwijdte af te bakenen. Buiten de scope van deze verordening vallen al participatieve zaken die ergens anders zijn geregeld, zoals de Bewonersadviesraad sociaal domein, de subsidieverordening wijkbudgetten en de adviescommissies die we kennen (bij subsidieverlening, Ethische commissie etc);
- Artikel 8:3: We hebben duidelijk gemaakt dat in deze Participatieverordening niet de wijkbudgetten worden bedoeld maar aanvullende middelen, zoals bv het door u ingestelde Fonds wederopbloei.
- Artikel 11: de bepalingen over de Omgevingswet zijn aangevuld en aangescherpt, zodanig dat met de verordening en de toelichting daarop invulling wordt gegeven aan het in de Omgevingswet verplichte participatiebeleid;
- De toelichting aangevuld hier en daar. O.a. over dat we, voorafgaand aan het bepalen of we een formeel participatieproces gaan starten, gebruik maken van de methode Relevant Gesprek ®. Zoals ook opgenomen in het Actieplan samenlevingsgericht werken.

Publieksvriendelijke samenvatting
De Participatieverordening is tot stand gekomen onder regie van de raadscommissie Enschede Akkoord samen met inwoners. Participatie wordt steeds belangrijker. En goede participatie is maatwerk. De afspraken moeten voor iedereen duidelijk zijn en goed uit te leggen. Gemeente Enschede nodigt inwoners uit om mee te denken, mee te werken of mee te beslissen over de plannen van de gemeente. De keuze voor het participatieniveau is afhankelijk van het onderwerp. Daarnaast stimuleert zij inwoners om zélf ideeën aan te dragen die de stad mooier, duurzamer, socialer of veiliger kunnen maken. In de Participatieverordening leggen we vast welke uitgangspunten, spelregels en afspraken we daarbij gebruiken. Zodat we bewuste keuzes kunnen maken over de omvang, het niveau en de vorm van participatie.

Er zit enorm veel kracht in onze stad. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties doen mee, regelen zaken zelf in de straat, wijk of vereniging of werken samen met de gemeente. De gemeente leert ook steeds meer van haar inwoners en partners; soms nemen we het voortouw, maar steeds vaker laten we zaken in goed vertrouwen los. Bij participatie streven we naar inclusiviteit. Iedereen die dat wil moet het kunnen volgen en kunnen aansluiten.

Beoogd effect
Met het vaststellen van de Participatieverordening, anticipeert uw Raad niet alleen op wetgeving, maar laat uw Raad zien dat u staat voor de participatieve democratie en daarbij passende heldere participatieprocessen. Dit past geheel in het Bestuursakkoord uit 2018 en de strategische opgave Goed bestuur, concreet terugkomend in het begrotingsprogramma Samenleving en bestuur.

Argumenten
1.1. Met het vaststellen van deze Participatieverordening wordt het belang van de participatieve democratie onderschreven.
Goede verbindingen tussen inwoners en bestuur zijn essentieel in de democratie. De invloed en zeggenschap van inwoners kan in vele vormen uiting krijgen. Bijvoorbeeld via verkiezingen, maar ook via burgerfora, digitale participatie en burgerinitiatieven. Maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie, grijpen direct in op het leven van mensen in en vragen daarom directe betrokkenheid van inwoners.

Bij de start van deze raadsperiode heeft uw Raad het Enschede Akkoord vastgesteld.

Dat akkoord bevat procesafspraken gericht op de betrokkenheid van de inwoners van Enschede bij de totstandkoming van (uiteindelijk) raadsbesluiten. Er kwam een commissie Enschede Akkoord, er werden thema's opgehaald uit de stad en onderzoeken gedaan. Tot slot heeft deze commissie een concept Participatieverordening laten opstellen vanuit de gedachte dat de procesafspraken rondom participatieprocessen beter geborgd worden. Dit past uitstekend bij de acties van het college. Gelijktijdig aan de Participatieverordening werkten wij aan het Actieplan Samenlevingsgericht werken en leerden we van de Kracht van de stad, mede naar aanleiding van uw unaniem aangenomen motie Wederopbloei. Deze zaken komen nu samen: de impuls samenlevingsgericht werken voor een meer participatieve democratie en heldere spelregels voor concrete bestuurlijke participatieprocessen.

1.2. *Met deze Participatieverordening worden niet alleen uw ambities uit het Bestuursakkoord 2018 benadrukt, ook anticipeert uw Raad op de voorgenomen wijziging van art 150 Gemeentewet en de Omgevingswet*.
Door die aanstaande wijziging ontstaat voor gemeenten de plicht om de inspraakverordening om te bouwen naar een participatieverordening. Dat is met dit voorstel gedaan. Deze Participatieverordening van de gemeente Enschede bouwt voort op:
• Inspraakverordening 2006
• Regeling Wijkorganen 2008
• nota Nieuw Enschedees Welzijn (2016)
• Enschede Akkoord (2017)
• Concept Nota Enschede Beslist
• Rekenkameronderzoek burgerparticipatie 'Leren participeren' (2017)
• Motie 'Versnelling en verander' (2020)

Omgevingswet en participatie
Verder worden ook de participatieve doelstellingen uit de op handen zijnde Omgevingswet via deze Participatieverordening uitgewerkt. Zodanig dat daarmee invulling wordt gegeven aan het participatiebeleid dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de Omgevingswet. Met het Actieplan samenlevingsgericht werken en de voorliggende Participatieverordening worden gemeentebreed voorwaarden geschapen voor gerichte actie op participatie. De instrumenten, processen en besluiten in het kader van de Omgevingswet zijn als vanzelf onderdeel van deze gemeentebrede aanpak. Dat hoeven we daarom niet apart over te doen voor de Omgevingswet. Wel is het noodzakelijk om een aantal specifieke punten aan de verordening toe te voegen om alle onderdelen die voor invoering van de Omgevingswet nodig zijn, geregeld te hebben. Daaronder een handreiking participatie voor nieuwe initiatieven die effect hebben op de fysieke leefomgeving, die door externe initiatiefnemers kan worden gebruikt. En een verwijzing naar handreikingen die de gemeente gaat gebruiken bij initiatieven en bij meer beleidsmatige ontwikkelingen, waaronder de omgevingsvisie. Tot slot is in de verordening opgenomen dat de gemeente een lijst van gevallen van initiatieven gaat vaststellen waarvoor een participatieplicht geldt.

De handreikingen en de lijst van gevallen voor de participatieplicht vragen nog om een verdere uitwerking. Zie verder onder kopje Vervolg.

1.3. Met het vaststellen van deze Participatieverordening worden heldere spelregels gegeven.
De Participatieverordening geeft duidelijk aan wat het doel en de reikwijdte is. Deze verordening heeft als doel de kwaliteit van lokale democratische processen te vergroten, de relatie tussen gemeente en inwoners te versterken en helderheid te scheppen over proces en rolverdeling. Het is een bevestiging van wat we al doen en regelt waar we nog geen spelregels hebben. Deze verordening ziet primair op formele beleidsprocessen. Informele contacten in de wijken, waaronder die van wijkregisseurs van stadsdeelmanagement, vallen buiten deze formele regels. Verder geeft artikel 3:6 van de verordening aan dat deze niet ziet op participatie of andere initiatieven van inwoners, lokale ondernemers of maatschappelijke organisaties die al zijn geregeld in andere al dan niet gemeentelijke verordeningen, inspraak, regelgeving of procedures. Denk hierbij aan de adviestaken van de Bewonersadviesraad sociaal domein (BAS), de verdeling van wijkbudgetten op grond van de Subsidieverordening wijkbudgetten, de adviestaken van verschillende adviescommissies etc. Deze verordening ziet op beleidsprocessen zoals een woonvisie (tzt wijziging Omgevingsvisie) of een sociale visie (aanvullend aan de taken van de BAS), wijzigingen in de Algemeen Plaatselijke Verordening etc.

De verordening geeft duidelijk aan welke participatieniveaus worden onderschreven:
1) Informeren. Inwoners/betrokkenen worden geïnformeerd;
2) Raadplegen. Inwoners/betrokkenen worden geraadpleegd;
3) Adviseren. Inwoners/ betrokkenen adviseren het gemeentebestuur;
4) Co-produceren. Inwoners/ betrokkenen en gemeente beslissen samen;
5) Inwoners beslissen (mee). Inwoners mogen beslissen (evt. binnen kaders);
of een combinatie van deze niveaus;

Vooral niveau 5 vraagt wat van uw gemeenteraad: Loslaten.

Deze niveaus komen overeen met de methode Relevant gesprek en sluiten aan bij de concept Nota Enschede Beslist, welke Nota meermalen is besproken in de raadscommissie Enschede Akkoord. Verder worden regels gegeven voor de start en einde van een participatieproces.

Hoewel er dus duidelijke regels liggen in het geval van een formeel participatieproces, zullen ook veel contacten met inwoners en partners zijn buiten dit formele speelveld. Omdat we nu eenmaal veel informeren en in constante dialoog zijn. Deze verordening ziet op formele participatieprocessen en de regels zullen vorm krijgen bij processen vanaf niveau raadplegen. Want bij het alleen informeren van inwoners, gaan we niet een startnotitie en eindverslag maken. Dat is gewoon regulier werk, vanuit de gedachte van een Open overheid en samenlevingsgericht werken. Wanneer sprake zal zijn van een formeel participatieproces, zullen we de komende periode samen gaan ontdekken. Vanuit het Actieplan Samenlevingsgericht werken zal de methode Relevant Gesprek ® ons daarbij gaan helpen.

1.4 Met het vaststellen van deze Participatieverordening leggen we vast hoe we procedureel omgaan met het (voorgenomen wettelijke) uitdaagrecht.
Het uitdaagrecht houd in dat inwoners (lokale) overheden uitdagen met het overnemen van lokale voorzieningen en taken wanneer zij denken het zelf anders en beter te kunnen organiseren. De bepalingen uit artikel 9 van de Participatieverordening bieden houvast in het geval een bestuursorgaan wordt uitgedaagd. Hoewel de normen deels ook een open karakter hebben. De afweging om in te gaan op de uitdaging zal altijd maatwerk met zich brengen. Naast de afwegingscriteria in dit artikel, zal ook worden gekeken naar (de beperkte) practices elders in den lande en (juridische) aandachtspunten uit het onderzoek van de universiteit Leiden uit 2019, in opdracht van de minister van BZK https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256217/right-to-challenge-eindrapport-universiteit-leiden.pdf.

1.5 De bepalingen uit de Inspraakverordening 2006 worden integraal overgenomen in de Participatieverordening.
De bepalingen over inspraak uit 2006 zijn nog actueel en komen terug in hoofdstuk 3 van deze Participatieverordening. Om verwarring over het verschil tussen inspraak en participatieniveau *raadplegen* te voorkomen, is in de toelichting opgenomen:
Participatie gaat over meedenken of meedoen in het voortraject van beleidsvorming en projectvorming. Wanneer het beleids- of projectvoorstel klaar is, is in een aantal gevallen inspraak op dit voorstel mogelijk. De filosofie die we hierbij hanteren is dat er geen onnodige dubbele inspraak moet plaatsvinden en dat inspraak niet onnodig lang moet duren. Zo zal de mate van participatie van invloed zijn op de mate van inspraak en vice versa.

2.1 Na een periode van 2 jaar weten we hoe de Participatieverordening in de praktijk werkt en is een evaluatie aan de orde zodat bijsturing mogelijk is.
Het werken met formele spelregels zal niet direct vlekkeloos lopen. We zullen dit moeten leren. Ook hoe deze verordening zich verhoudt tot meer informele en een doorlopende dialoog met de stad. Zoals nu ook gaande is rondom de verkiezingen (Kracht van de stad). En om goed te kunnen leren moeten we eerst evalueren.

Risico's
Met het vaststellen van deze Participatieverordening zijn we er nog niet. Het geeft spelregels voor formele participatieprocessen. We, uw Raad en wij college, zullen moeten benoemen ten aanzien van welke beleidsvoornemens participatie aan de orde is. Daarnaast moeten we goed weet hebben van de spelregels in deze verordening. In het Actieplan samenlevingsgericht werken wordt terecht gesproken over leerlijnen. Een goed participatieproces ontwerpen en begeleiden vraagt kennis en vaardigheden. Daarop zetten we de komende jaren volop in.

Financiële dekking van het voorstel
Met dit voorstel zijn geen kosten gemoeid waarvoor dekking is vereist. Voor de uitvoering van participatieprocessen zal per proces uitvoeringsbudget moeten komen. Voor de impuls op samenlevingsgericht werken heeft uw Raad al geld beschikbaar gesteld voor twee jaar.

Alternatieven
Alternatief is om voorlopig geen Participatieverordening vast te stellen nu het nog niet wettelijk is verplicht. Dit geniet niet de voorkeur omdat het afgelopen jaar veel energie is gestoken, vanuit de raadscommissie Enschede Akkoord, om te komen tot deze Participatieverordening. De timing is nu juist goed. We sluiten daarmee het leren participeren van de afgelopen 4 jaar af en stellen heldere regels voor de komende periode.

Participatie
Deze Participatieverordening is gebaseerd op gesprekken met de commissie Enschede Akkoord, het college van burgemeester en wethouders, betrokken ambtenaren en inwoners in de periode november 2020-oktober 2021.

Communicatie
Intern zal aandacht zijn voor communicatie over en leren werken met deze verordening als onderdeel van het Actieplan samenlevingsgericht werken.

Externe communicatie: Als onderdeel van het Actieplan samenlevingsgericht werken, wordt aandacht besteed aan de externe communicatie over het brede thema participatie. Duidelijk wordt waar inwoners terecht kunnen met vragen hoe mee te doen. Om de brede context nog beter te duiden, werken we aan een infographic. Ook worden bepaalde doelgroepen nadrukkelijk worden geïnformeerd. Denk aan de Bewonersadviesraad, de wijkorganen, verenigingen en andere partners.

Rechtsgeldige bekendmaking van gemeentelijke regelgeving
De verordening zal op rechtsgeldige wijze worden bekendgemaakt. En zal dan een dag na publicatie in werking treden. Dit zal naar verwachting medio maart 2022 zijn.

Vervolg
Na vaststellen van de Participatieverordening wordt het onderdeel van een leerlijn in het Actieplan samenlevingsgericht werken. Deze verordening wordt verder praktisch uitgewerkt in een Handreiking. Die is nu in de maak onder leiding van het participatieteam. Bestuurlijk zal het werken met deze verordening terugkomen in de inwerkprogramma's van de nieuwe raadsleden na 16 maart en het nieuwe college. Ook is het samenwerken met de stad onderdeel van de bouwsteen participatie naar een nieuw vergadermodel. Mogelijk dat in uw vergadermodel meer structurele ruimte komt voor dialoog met inwoners en partners.

Op de vraag van de commissie Enschede Akkoord welke projecten we voor ons zien waarbij deze Participatieverordening van toepassing kan zijn willen we graag met uw Raad in gesprek om een aantal projecten te definiëren, een ‘participatieagenda’ te maken. Het meest logische moment hiervoor lijkt het aanstaande nieuwe akkoord. Of dat nu een coalitie, raads- of hybride akkoord is. Input hiervoor volgt mogelijkerwijs uit de stadsdialoog Kracht van de Stad die momenteel wordt gestart.

Participatie en Omgevingswet
Voor de Omgevingswet geldt dat een “Handreiking participatie voor initiatieven Omgevingswet” zal worden uitgewerkt, zoals in de Participatieverordening is opgenomen. En dat bijgedragen wordt aan de gemeentebrede handreiking voor participatie opdat die ook de juiste richting geeft aan de participatie bij het opstellen van de omgevingsvisie, programma’s en het omgevingsplan. Tot slot wordt een lijst van initiatieven waarvoor een participatieplicht geldt voor de gemeenteraad voorbereid.

Bijlagen
- Participatieverordening Enschede 2022
- Samenvatting

Burgemeester en Wethouders van Enschede, _____

de loco-Secretaris, **de Burgemeester,**

E.A. Smit drs. Th.J.F.M. Bovens
