# Raadsvoorstel

| | | |
|---|---|---|
| **Portefeuillehouder:**<br>**R. van Duijn** | | **Opgesteld door:**<br>**Geesje Stel , BV Bestuurlijke Juridische Zaken** |
| **Besluitvormende vergadering**<br>**23 februari 2023** | **Registratienummer collegebesluit:**<br>40654 | **Raadsnummer**<br>2023-006 |

**Titel / onderwerp:**
Vaststellen Verordening inspraak, participatie en uitdaagrecht en besluiten vaststellen verplichte participatie onder de Omgevingswet.

**Samenvatting:**
De gemeente beschikt op dit moment over een verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.
Deze inspraakverordening dateert uit 2009 en is sterk verouderd. Dit gegeven, komende wetgeving (Wet Versterking participatie op decentraal niveau en de Omgevingswet) maken een herbezinning op hoe participatie binnen de gemeente vorm te geven actueel en gewenst.
Eerste stappen zijn gezet met het vaststellen door de gemeenteraad op 8 juli 2021 van het Participatiebeleid Nieuwkoop 2021, het tegelijkertijd opstellen van een (nieuwe) participatiewijzer en het door de raad vaststellen op 3 februari 2022 van categorieën waarvoor het adviesrecht als bedoeld in de Omgevingswet van toepassing is.
Het verbreden van de huidige inspraakverordening naar een participatieverordening, die niet alleen op de voorbereiding, maar ook op de uitvoering en evaluatie van beleid ziet, dient gezien te worden als een logische vervolgstap. Met het vaststellen van de "Verordening inspraak, participatie en uitdaagrecht en het verplicht stellen van participatie en overleg voor specifieke omgevingsvergunningaanvragen wordt de door de gemeente gewenste en verbrede participatie juridisch geborgd.

**Voorgesteld besluit:**
Het college van burgemeester & wethouders stelt de raad voor het volgende te besluiten:

1. De "Verordening inspraak, participatie en uitdaagrecht gemeente Nieuwkoop 2023" vast te stellen, conform bijgaand besluit.
2. Participatie van en overleg met derden als bedoeld in artikel 16.55, lid 7 van de Omgevingswet verplicht te stellen voor alle omgevingsvergunningaanvragen waarop het adviesrecht van de gemeenteraad als bedoeld in artikel 16.15a, lid b, onder 1° van de Omgevingswet van toepassing is verklaard.

burgemeester en wethouders van Nieuwkoop

**TOELICHTING**

**Inleiding / aanleiding**
Artikel 150 van de Gemeentewet ziet op de zogenaamde inspraakverordening. Iedere gemeenteraad is op grond van het eerste lid verplicht om deze verordening vast te stellen teneinde te regelen hoe ingezetenen en belanghebbenden betrokken kunnen worden bij de *voorbereiding* van gemeentelijk beleid. Deze inspraak vindt overeenkomstig het tweede lid plaats via de uniforme voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb), tenzij de verordening anders bepaalt.
De inspraakverordening van de gemeente Nieuwkoop is door de raad in 2009 vastgesteld en is inmiddels sterk verouderd en sluit niet aan bij de gewenste participatie zoals omschreven in het "Participatiebeleid Nieuwkoop 2021". Modernisering van de huidige inspraakverordening is dan ook actueel geworden.
Daarnaast spelen op landelijk niveau twee wetgevingstrajecten die de participatie raken.
Hieronder wordt daarop ingegaan.

**I Verbreding inspraakverordening naar participatieverordening**

- *Wijziging artikel 150, eerste en tweede lid Gemeentewet*

Veel van de huidige inspraakverordeningen (zo ook die van de gemeente Nieuwkoop) regelen uitsluitend de betrokkenheid van inwoners bij de *voorbereiding* van beleid.
Er is een wetsvoorstel in voorbereiding om deze inspraak uit te breiden naar 'participatie' (en eventueel ook 'uitdaagrecht'). Het gaat hier om het ontwerpwetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau.[1]
De regering stelt voor (door middel van het wijzigen van artikel 150 Gemeentewet) de reikwijdte van decentrale inspraakverordeningen, waaronder dus de gemeentelijke, te vergroten naar *uitvoering en evaluatie* van beleid.
Het ontwerpwetsvoorstel verruimt ook de mogelijkheden voor burgerbetrokkenheid. Waar het huidige tweede lid van de Gemeentewet ervan uitgaat dat de betrokkenheid plaatsvindt in de vorm van inspraak, laat het voorgestelde tweede lid ook andere opties open. Nu niet langer meer (exclusief) sprake is van een inspraakverordening wordt de naam gewijzigd in "Verordening inspraak, participatie en uitdaagrecht" (hierna participatieverordening). Voor het laatste onderdeel zie hieronder.

- *Wettelijke verankering uitdaagrecht: toevoeging derde lid artikel 150 Gemeentewet*

Het ontwerpwetsvoorstel bevat verder een *facultatieve* bevoegdheid om het uitdaagrecht bij verordening te regelen. Een derde lid zal daartoe aan artikel 150 Gemeentewet worden toegevoegd. Bij de uitvoering van beleid is het uitdaagrecht - voorheen bekend als Right to Challenge - een bijzondere vorm van betrokkenheid van inwoners en lokale maatschappelijke partijen. Deze vorm houdt in dat bewoners van de gemeente of lokale maatschappelijke partijen de gemeente kunnen verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijbehorend budget, als zij denken deze taak beter en goedkoper te kunnen uitvoeren. Bijvoorbeeld als het gaat om onderhoud van een park, het beheer van sportvelden of andere maatschappelijke voorzieningen.
In de participatieverordening die wij u thans ter vaststelling aanbieden is het uitdaagrecht opgenomen. In de artikelen 10 en 11 worden de kaders gesteld ten aanzien van dit recht. Juridisch zijn er geen beletselen om vooruitlopend op de nieuwe wetgeving hiermee te experimenteren en aan de slag te gaan. Wij staan positief tegenover het uitdaagrecht. Dit recht is nog facultatief en nieuw voor ons als college en nieuw voor uw raad. Zoals blijkt uit het participatiebeleid zijn wij een gemeente die

[1] Voluit; Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en lokale maatschappelijke partijen.

initiatieven vanuit de Nieuwkoopse gemeenschap toejuicht, een open houding voorstaat en goede initiatieven graag een kans wil bieden. Het uitdaagrecht opnemen in de verordening zien wij als passend bij deze houding. Al doende willen wij ervaring opdoen met dit nieuwe instrument. De participatieverordening voorziet in een evaluatiemoment. Bij de evaluatie zullen wij de initiatiefnemers, betrokken organisaties en belanghebbenden betrekken, zodat eventuele aanpassingen en verbeterpunten kunnen worden meegenomen in onze lerende organisatie.

**II Omgevingswet**
Participatie is ook een pijler binnen de Omgevingswet.
Met de komst van de Omgevingswet moet de overheid verplicht aan participatie doen. Dat is centraal geregeld. De overheid moet bij bepaalde instrumenten uit de Omgevingswet (zoals een omgevingsplan, omgevingsvisie, omgevingsverordening) aangeven hoe ze invulling heeft gegeven aan haar participatiebeleid. Deze motiveringsplicht gaat er dus impliciet vanuit dat participatiebeleid is vastgesteld. Er bestaat behoefte bij gemeente én inwoners aan betrokkenheid bij en invloed op de besluitvorming die de fysieke leefomgeving raakt. In de Omgevingswet krijgt dat concreet vorm door de kennisgeving, de motiveringsplicht en participatie als aanvraagvereiste bij vergunningen. Voor vergunningsvrije of meldingsplichtige activiteiten is er geen participatieplicht.

Als aanvraagvereiste bij vergunningen geldt in beginsel dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is om belanghebbenden te informeren en te betrekken. Hoe dat vorm moet krijgen is aan de initiatiefnemer zelf. Elke situatie (plek, omvang, context) vraagt om maatwerk. De eerder vastgestelde participatiewijzer en de nog op te stellen participatieleidraad kunnen hierbij als handvat dienen. Uiteindelijk moet initiatiefnemer aangeven bij zijn vergunningaanvraag of, en zo ja hoe, hij participatie heeft vormgegeven en wat hij met het resultaat heeft gedaan. Het college moet deze informatie betrekken bij de integrale belangenafweging. Het is echter niet mogelijk om initiatieven af te wijzen op grond van het participatie-criterium. Als een initiatiefnemer besluit om af te zien van participatie omdat hij vindt dat dit niet nodig is gelet op de aard en omvang van zijn plan, kan dat niet leiden tot een weigering van de vergunning. Wel mag de gemeente om een nadere toelichting vragen.

Voor vergunningsaanvragen die betrekking hebben op activiteiten die "buitenplans" zijn, dat wil zeggen dat ze volgens het omgevingsplan niet kunnen worden gerealiseerd omdat ze daarmee in strijd zijn, bestaat de mogelijkheid om participatie en overleg met derden voorafgaande aan indiening van een aanvraag verplicht te stellen. Met besluitpunt twee wordt de raad gevraagd zich hierover uit te spreken. Voor die door de raad vooraf aangewezen activiteiten geldt dat de initiatiefnemer niet langer de keuze heeft om af te zien van participatie en overleg met derden. Het achterwege laten van zo'n participatie- en overlegtraject door initiatiefnemer leidt tot een incomplete aanvraag die vervolgens inhoudelijk buiten behandeling kan worden gelaten.

**Totstandkoming Participatieverordening**
Om gemeenten op weg te helpen heeft de VNG de "Voorbeeld Verordening participatie (en uitdaagrecht)" opgesteld. Aangezien het wetsvoorstel nog in de ontwerpfase verkeert, presenteert de VNG géén model maar een **voorbeeld** voor een verordening. Met dit voorbeeld beoogt de VNG gemeenten te inspireren tot andere participatiemogelijkheden dan inspraak en deze participatie van een wettelijke basis te voorzien. Bij het opstellen van de voorliggende verordening is van dit voorbeeld gebruik gemaakt. Tevens zijn verordeningen van andere gemeente bezien.

**Raad en participatie**
In het geval de raad het bestuursorgaan is dat verantwoordelijk is voor de participatieprocedure kan dit tot vertraging leiden omdat elk voorstel over de wijze van participatie dan eerst de volledige raadscyclus moet doorlopen. Dit zou de met de invoering van de Omgevingswet beoogde versnelling van de besluitvorming ondergraven. Het voorstel is dan ook om het (globale c.q. kaderstellende) besluit over het participatietraject tegelijk te nemen op het moment dat de gemeenteraad het eerste besluit neemt over de desbetreffende ontwikkeling (bijvoorbeeld een startnotitie).

Door de raad aan het begin van een ontwikkeling uitspraken te laten doen over de wijze van participeren wordt bereikt dat de raad zijn kader stellende rol ook steviger kan invullen.
De raad kan de kaderstellende taak pakken door inhoudelijke kaders te stellen (bijv. financieel/economisch/ruimtelijk) en zijn controlerende taak door het proces te bewaken (bijv. tijd, fasering, welke mensen aan tafel). De rol van de raad in het participatieproces is daarmee een belangrijke.

Kortom als raad duidelijk aangeven wat de vragen aan de burgers zijn, welke kaders er zijn, wat al vaststaat, hoeveel ruimte hij wil geven, wat hij met de resultaten gaat doen (inclusief de manier van afwegen) draagt bij aan het doorlopen van een voor alle betrokkenen helder participatieproces. Een proces dat wordt afgesloten met het aangegeven hoe de raad de resultaten en de belangen uit het participatieproces gebruikt, hij de betrokkenen informeert en verantwoording aflegt over de gemaakte keuzes.
Inzetten op participatie bij lokale thema's biedt daarnaast ook kansen voor de raad op het maken van verbinding met de lokale samenleving en kan bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit van bestuur.

In het besluit over het participatietraject moeten de onderstaande criteria van de voorgestelde participatieverordening dan op hoofdlijnen worden geadresseerd.
Hierbij zal bijvoorbeeld de begroting van het participatieproces een belangrijke rol hebben.

*Indien inwonerparticipatie wordt toegepast, neemt het bestuursorgaan in beginsel over de volgende punten een besluit:*

a. *het doel en de intentie van de participatie;*
b. *de soort van de participatie, waarbij een keuze wordt gemaakt uit: informeren, consulteren, samen beslissen, samen handelen en ondersteunen initiatieven gemeenschap of een combinatie hiervan;*
c. *de kernvragen, de beïnvloedingsruimte en/of de inhoudelijke, procedurele en overige kaders voor de participatie en de wijze waarop deze kaders vooraf met de deelnemers worden gecommuniceerd;*
d. *de wijze waarop en het tijdvak waarin de hun inbreng kunnen leveren;*
e. *de wijze waarop democratische waarden zoals inclusie en transparantie in het proces worden gewaarborgd;*
f. *de begroting van de kosten van het participatieproces;*
g. *de wijze waarop de inbreng van bewoners zal doorwerken in de besluitvorming als bepaald in artikel 5 (i. ter kennisname, ii. uitgangspunt, iii overname adviezen en conclusies uit het participatietraject mits deze passen binnen de vooraf gestelde inhoudelijke, financiële en procedurele kaders of iv. gemeente, inwoners en betrokken organisaties treden in nader overleg op welke wijze zij de uitkomsten van het participatieproces en de gemaakte afspraken vastleggen).*

Op het moment dat het besluit over het participatietraject (tegelijkertijd met bijvoorbeeld de startnotitie) wordt genomen, zal geen sprake zijn van onnodige vertraging vanwege een extra te nemen raadsbesluit over participatie.
Na het nemen van het raadsbesluit zorgt het college van B&W vervolgens voor de verdere, concrete uitvoering van het participatietraject.

Kanttekening hierbij is wel dat op het moment dat participatieproces gaandeweg ingrijpend verandert, toch een extra besluit van de gemeenteraad nodig zal zijn.

**Beoogd (maatschappelijk) effect**
Met het vaststellen van een participatieverordening en het verplicht stellen van participatie bij een aantal buitenplanse omgevingsactiviteiten wordt beoogd de kwaliteit van de lokale democratische

processen te vergroten, de samenwerking tussen gemeente en inwoners te versterken en helderheid te scheppen over het proces en de rolverdeling.

**Kader / eerdere besluiten / voorgeschiedenis**
Inspraakverordening gemeente Nieuwkoop 2009
Participatiebeleid Nieuwkoop 2021
Participatiewijzer 2021
Vastgestelde lijst adviesrecht gemeenteraad Nieuwkoop 2022, raadsvergadering d.d. 3 februari 2022.
.

**Participatie / betrokken partijen / personen**
Diverse documenten en gesprekken/overleggen zijn aan het vaststellen van het Participatiebeleid en de Participatiewijzer vooraf gegaan. Het vastgestelde participatiebeleid en de participatiewijzer hebben als vertrekpunt gediend voor het opstellen van onderhavige verordening.
Voor wat betreft participatie in relatie tot de Omgevingswet heeft overleg met de werkgroep uit de raad plaatsgevonden. Voorts zijn betrokken afdelingen geconsulteerd.

**Duurzaamheidsaspecten**
Bij het vaststellen sec van deze verordening niet aan de orde.
Bij de uitvoering van participatietrajecten kunnen duurzaamheidsaspecten een rol spelen.

**Gezondheid**
Idem duurzaamheidsaspecten.

**Varianten met argumenten voor en tegen**
**Voor**

- 1.1 Met de Participatieverordening stelt de gemeenteraad de kaders voor participatie vast, zodat voor zowel de inwoners als voor de gemeente duidelijk is op welke manier zij in welke fase van het beleidsproces betrokken worden.
- 1.2 Modernisering van de huidige inspraakverordening is gewenst en kan gezien worden als een logische vervolgstap op het recent vastgestelde Participatiebeleid en de Participatiewijzer.
- 1.3 Met het vast stellen van de Participatieverordening wordt geanticipeerd op landelijke wetgeving die een participatieverordening verplicht zal stellen, waarbij overigens de gemeente een grote mate van vrijheid wordt gelaten op welke wijze zij de participatie wil regelen.
- 1.4 In het Participatiebeleid is het opstellen van een participatieverordening aangekondigd en met dit voorstel wordt hieraan tegemoet gekomen.
- 2.1 Met een participatieverplichting voor de buitenplanse adviesplichtige omgevingsactiviteiten ontstaat in een vroegtijdige fase inzicht in het draagvlak van de plannen en kan voorafgaande aan het indienen van een aanvraag rekening gehouden worden met de wensen van derden. De gemeenteraad kan het participatieresultaat vervolgens betrekken bij het uit te brengen bindende advies aan het college.

**Tegen**
Het college loopt met het opstellen van de Participatieverordening vooruit op de verwachte landelijke wetswijzigingen. Duidelijk is wel dat de landelijke wetgeving de gemeente zal verplichten een participatieverordening op te stellen, Om deze reden is hiervoor geen alternatief overwogen.

**Voorgesteld besluit**

1. De "Verordening inspraak, participatie en uitdaagrecht gemeente Nieuwkoop 2023" vast te stellen, conform bijgaand besluit.
2. Participatie van en overleg met derden als bedoeld in artikel 16.55, lid 7 van de Omgevingswet verplicht te stellen voor alle omgevingsvergunningaanvragen waarop het

adviesrecht van de gemeenteraad als bedoeld in artikel 16.15a, lid b, onder 1° van de Omgevingswet van toepassing is verklaard.

**Kanttekeningen / risico's en beheersmaatregelen**
Door de val van het kabinet Rutte III in januari 2021 heeft de vaststelling van de "Wet versterking participatie op decentraal niveau" vertraging opgelopen. Lange tijd was de verwachting dat de Omgevingswet op 1 juli 2022 in werking zou treden. Vervolgens werd de inwerkingtreding uitgesteld tot 1 oktober. De verantwoordelijke minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke en Ruimtelijke Ordening heeft op 14 oktober 2022 laten weten dat de invoeringsdatum van 1 oktober niet haalbaar is gebleken en verder uitstel aan de orde is. Als nieuwe datum voor invoering van de Omgevingswet wordt nu 1 juli 2023 genoemd. Eén en ander vormt juridisch gezien geen beletsel om nu al een participatieverordening vast te stellen. Ten aanzien van het participatieartikel betrekking hebbend op de Omgevingswet wordt opgenomen dat de bepaling in werking treedt op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

**Financiële en Juridische gevolgen**
Het vaststellen van de Participatieverordening heeft op zichzelf geen financiële consequenties. Participatie brengt echter vrijwel altijd kosten met zich mee. De uitvoering van participatietrajecten (en de inzet van mankracht en middelen daarvoor) wordt gedekt vanuit de begroting of projectbudget, zoals dat ook nu al het geval is. In hoeverre de verbreding van inspraakverordening naar participatieverordening tot hogere kosten zal leiden valt op dit moment moeilijk in te schatten. Daarbij moet bedacht worden dat in de praktijk de gemeente naast inspraak nu ook al werkt met allerlei participatievormen, ook bij uitvoering van beleid.

**Bijlagen**
- Raadsvoorstel (ter vaststelling)
- Raadsbesluit met bijlage 1 (beide ter vaststelling)
- Ledenbrief VNG 21/042 (achterliggend stuk)
- Participatiebeleid gemeente Nieuwkoop 2021 (achterliggend stuk)
- Participatiewijzer 2021 (achterliggend stuk)
- Lijst adviesrecht gemeenteraad Nieuwkoop 2022 (achterliggend stuk besluitpunt 2)
- Inspraakverordening 2009 (achterliggend stuk)
- Reglement van Orde van de raad, deel 1 en deel 2 (achterliggende stukken)

**Advies meningsvormende raad II 9 februari 2023**
De raad heeft voldoende informatie om een besluit te nemen. Het wordt een hamerstuk in de volgende besluitvormende raadsvergadering.