Nota van toelichting bij de Participatie Verordening Amstelveen 2022

Zaaknummer: Z21-019063

Datum: 16 februari 2022

Algemeen

Inspraak, participatie, ontwerpwetsvoorstel en Omgevingswet
De raad is verplicht om een inspraakverordening vast te stellen (artikel 150 van de Gemeentewet). 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 (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, hierna: het ontwerpwetsvoorstel).

Het ontwerpwetsvoorstel is op 5 juni 2020 door de ministerraad aanvaard en voor advies naar de Raad van State gestuurd en tot op heden nog niet ingediend bij het parlement.

Deze verordening is in lijn met bovengenoemd wetsvoorstel. Tevens wordt aangesloten bij de Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (hierna: de Omgevingswet) die naar verwachting op 1 juli 2022 in werking zal treden.

Definitie participatie
Participatie omvat het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid. In de memorie van toelichting op het ontwerpwetsvoorstel staat hierover het volgende.

Inwoners hebben in toenemende mate een belangrijke rol in de agendering, de voorbereiding, de totstandkoming, de uitvoering en de beoordeling van beleid. Niet alleen omdat de inwoner de gevolgen van beleid ervaart, maar ook omdat participatie aan het politieke proces als intrinsieke waarde van de Nederlandse samenleving wordt ervaren. Participatie mobiliseert de kennis en steun van betrokkenen bij beleidsproblemen waarvan de overheid op voorhand nog niet weet, of nog niet wil bepalen, hoe deze opgelost zullen worden.

De Omgevingswet beschrijft participatie als het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Met belanghebbenden bedoelt de wet inwoners, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

Procedure participatie
Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bevat een procedure voor de voorbereiding van besluiten. Deze afdeling heeft als doelstelling het bevorderen van eenheid in de wetgeving en het systematiseren en vereenvoudigen van wetgeving. In artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet is afdeling 3.4 van de Awb als hoofdregel van toepassing verklaard op de inspraak.
Het is ook mogelijk een andere procedure van toepassing te verklaren. Dit is ook zo opgenomen in het ontwerpwetsvoorstel.

Het bevoegde bestuursorgaan is bevoegd om in aansluiting op de wettekst besluiten om in specifieke beleidstrajecten zowel geheel als gedeeltelijk af te wijken van afdeling 3.4 van de Awb. Dit laatste kan bijvoorbeeld gebeuren in gevallen waarin het wenselijk is om de participatie op andere wijze te organiseren dan via het mondeling of schriftelijk naar voren brengen van zienswijzen of om te werken met andere termijnen. Dit is meegenomen in deze verordening.

Alternatieven voor participatie

Participatie is onderdeel van het totale besluitvormingsproces, een naar tijd en strekking begrensde fase daarin. Het moet onderscheiden worden van de andere mogelijkheden die men heeft om zich

tot het gemeentebestuur te wenden. Andere mogelijkheden die buiten de hier geregelde participatie vallen zijn: het schrijven van brieven, het bezoeken van spreekuren en het houden van informatiebijeenkomsten. Participatie is uiteraard ook van een andere orde dan de mogelijkheid om de concrete uitkomsten van de beleidsvaststelling aan te vechten door middel van bezwaar en beroep.

Uitdaagrecht als specifieke vorm van participatie in de uitvoeringsfase
Het ontwerpwetsvoorstel bevat een (facultatieve) bevoegdheid om het uitdaagrecht te regelen. Bij de uitvoering van beleid is het uitdaagrecht – ook wel Right to Challenge – een bijzondere vorm van betrokkenheid van inwoners en lokale maatschappelijke partijen. Deze vorm houdt in dat inwoners van de gemeente of lokale maatschappelijke partijen de gemeente kunnen verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen als zij denken deze taak beter en goedkoper te kunnen uitvoeren.

Samenwerkingsrecht
Onder uitdaagrecht wordt ook het zogenaamde samenwerkingsrecht begrepen, want er is geen werkelijk onderscheid tussen deze twee begrippen.

Ruimte voor initiatieven van inwoners en lokale maatschappelijke partijen
Het is van wezenlijk belang dat decentrale overheden ruimte bieden voor initiatieven van onderop en dat aan de samenleving een grote rol wordt toebedeeld bij het ontwikkelen van initiatieven voor algemene voorzieningen. Inwoners kennen hun buurt en hun gemeente, weten wat er leeft en spelen daarop in. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met het gegeven dat de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van gemeentelijke taken bij het gemeentebestuur zelf berust.

Een maatschappelijk initiatief is een voorstel of idee van een groep bewoners van een wijk om bijvoorbeeld de sociale samenhang in de buurt te versterken of om een stukje openbaar groen te verfraaien of te onderhouden. Vaak wordt daarvoor een budget beschikbaar gesteld waarmee de bewoners zelf hun idee kunnen uitvoeren.

Bij het burgerinitiatief gaat het om het lokale (Amstelveense) belang, zoals ook aangegeven staat in de definitie in artikel 1.1 onder d. Het burgerinitiatief is dus breder van opzet eerder om de mogelijkheid om een idee te agenderen bij de gemeenteraad. Het is (meestal) breder van opzet dan een maatschappelijk initiatief en moet in het gemeentelijk beleid passen en/of een positieve bijdrage leveren aan de Amstelveense samenleving.

Taken burgemeester en wethouders
Bij het overnemen van gemeentelijke taken, na een succesvolle 'uitdaging', gaat het in de regel om de feitelijke uitvoering van een taak van burgemeester en wethouders. Burgemeester en wethouders – als de verantwoordelijken voor de uitvoering van de betreffende taak of taken – beslissen naar aanleiding van een verzoek of 'uitdaging' of de feitelijke uitvoering van die taak of taken aan inwoners of de lokale maatschappelijke partij kan worden gelaten.

Artikelsgewijs

Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader toegelicht.

Artikel 1.1 Definities
Beleidsvoornemen
Het begrip beleidsvoornemen is gedefinieerd als het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid. Het zal duidelijk zijn dat het hierbij niet gaat om de vaststelling van concrete besluiten of maatregelen, maar om de vorming van het beleid waarop deze kunnen worden gebaseerd.

Burgerinitiatief

Het burgerinitiatief biedt de mogelijkheid dat inwoners een onderwerp of een voorstel indienen bij de raad, zonder dat hierbij een concreet voorstel is gevoegd. Uiteraard hebben inwoners ook de vrijheid om een concreet voorstel in te dienen.

Initiatiefgerechtigde
Inwoners hebben de mogelijkheid om een onderwerp onder de aandacht van de raad te brengen.

Wie kiesgerechtigd is, is vastgelegd in artikel B 3 van de Kieswet. Voor de toetsing of aan de vereisten voor initiatiefgerechtigdheid is voldaan geldt het moment van indiening van het verzoek. Om te kunnen onderzoeken of op dat moment wordt voldaan aan de vereisten, zijn verschillende gegevens nodig. Welke dat zijn wordt geregeld in artikel 5.1 van deze verordening.

Maatschappelijk initiatief
Bij het maatschappelijk initiatief is er sprake van een voorstel of idee van een groep bewoners van een wijk om bijvoorbeeld de sociale samenhang in de buurt te versterken of om een stukje openbaar groen te verfraaien of te onderhouden. Vaak wordt daarvoor een budget beschikbaar gesteld waarmee de bewoners zelf hun idee kunnen uitvoeren. Het maatschappelijk initiatief staat ook bekend als bewonersinitiatief. Echter omdat deze term zeer vergelijkbaar is met burgerinitiatief en daardoor voor verwarring kan zorgen kiezen we in de verordening voor de term maatschappelijk initiatief.

Participatie
Bij de omschrijving van participatie is aangesloten bij de tekst van het ontwerpwetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau waarbij een wijziging van artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet is voorzien. Hierin is bepaald dat de raad een verordening vaststelt waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid worden betrokken. Het huidige artikel 150 van de Gemeentewet omvat inspraak bij de *voorbereiding* van gemeentelijk beleid; bij participatie wordt dit uitgebreid met *uitvoering* en *evaluatie* van gemeentelijk beleid.
De omschrijving van participatiegerechtigden (ingezetenen en belanghebbenden) vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. Het begrip belanghebbende is in artikel 1:2 van de Awb gedefinieerd en deze definitie heeft ook gelding voor wetgeving buiten de Awb, zoals deze verordening.

Het Raadsgesprek
Tijdens Het Raadsgesprek vindt dialoog plaats tussen de raad en het college, inwoners, bedrijven of instellingen over actuele onderwerpen. Deze dialoog wordt vormgegeven in diverse bijeenkomsten georganiseerd door de raad. Het Raadsgesprek wordt verder geregeld in artikel 8 van het Reglement van orde van de raad.

Uitdaagrecht
Bij de omschrijving van het begrip uitdaagrecht is aangesloten bij de memorie van toelichting op het ontwerpwetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau. Het uitdaagrecht berust bij ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen. In de begripsomschrijving is 'lokale' ter verduidelijking van de tekst van het ontwerpwetsvoorstel toegevoegd in aansluiting op de memorie van toelichting, waarin is toegelicht dat afhankelijk van de lokale omstandigheden het bijvoorbeeld kan gaan om lokale verenigingen of stichtingen, buurtcomités, woongroepen, vrijwilligersorganisaties, een maatschappelijke organisatie, sociale bedrijven zonder winstoogmerk of een georganiseerd collectief van inwoners die geen formele rechtsvorm hebben.

Hoofdstuk 2

Artikel 2.1 Onderwerp en reikwijdte van participatie
Eerste lid
In het eerste lid is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluit of participatie mogelijk is. Het begrip bestuursorgaan is gedefinieerd in artikel 1.1 onder c van deze verordening en in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb. Het begrip omvat in elk geval raad en college. Elk bestuursorgaan van de gemeente kan zijn eigen beleidsvoornemens aan participatie onderwerpen, of niet.
Omdat het in bepaalde gevallen doelmatiger zal kunnen zijn als participatie geschiedt door middel van bijvoorbeeld spreekrecht bij raadsvergaderingen, blijft door de formulering van het eerste lid de mogelijkheid bestaan dat voor bepaalde beleidsvoornemens een andere wijze van het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden wordt geregeld.

Artikel 2.2 Procedure participatie
Eerste lid
In artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet is bepaald dat inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, voor zover in de verordening niet anders is bepaald. Ter uniformering en deregulering is in het eerste lid afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de participatie. In de artikelen 3:11 tot en met 3:17 van de Awb is de participatieprocedure te vinden. Na terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen kunnen belanghebbenden gedurende zes weken schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren brengen.

Tweede lid
Als het bestuursorgaan de procedure van afdeling 3.4 van de Awb niet passend acht voor een specifiek beleidstraject, kan op grond van het tweede lid een andere procedure worden gevolgd.

Zevende lid
Binnen de bevoegdheid van de raad zijn meerdere mogelijkheden waarin de raad participatie zelf initieert. In het reglement van orde van de raad wordt hier nader op ingegaan.

Artikel 2.4 Eindverslag participatie
Eerste lid
Er is hier niet gekozen voor verwijzing naar afdeling 3.4 van de Awb. In artikel 3:17 van de Awb wordt namelijk slechts bepaald dat een verslag wordt opgemaakt van hetgeen tijdens de procedure mondeling naar voren is gebracht.

Tweede lid , onder a
Het bedoelde overzicht dient in ieder geval informatie te bevatten inzake het feitelijk verloop van de procedure, de toepassing van afdeling 3.4 van de Awb en de datum van terinzagelegging van het betreffende beleidsvoornemen.
Tweede lid, onder b
Het eindverslag dient een volledig overzicht te bevatten van zowel de mondelinge als de schriftelijke participatiereacties. In het eindverslag kan worden volstaan met een korte, zakelijke weergave van de naar voren gebrachte opvattingen en vermelding van de personen die hun opvatting naar voren hebben gebracht. De schriftelijke participatiereacties kunnen aan het eindverslag worden gehecht.

Tweede lid, onder c
Als het sluitstuk van de participatie wordt voorgeschreven dat het bestuursorgaan aangeeft wat met de zienswijzen wordt gedaan.

Derde lid
De bekendmaking van de resultaten van de participatieprocedure is uitermate belangrijk. Dit rondt de participatieprocedure daadwerkelijk af. Het ligt voor de hand om degenen die hebben geparticipeerd een exemplaar van het eindverslag te sturen. Daarnaast kan het eindverslag algemeen worden gepubliceerd in de krant en op de gemeentelijke website. Als het aantal participanten omvangrijk is, kan worden gekozen voor het volstaan met een algemene bekendmaking. Het is belangrijk om aan het begin van de participatieprocedure al duidelijkheid omtrent de communicatie te verschaffen.

Hoofdstuk 3

Artikel 3.1 Onderwerp van uitdaagrecht

Eerste lid
In het eerste lid is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen taken besluit of het uitdaagrecht mogelijk is. Het zal hier meestal gaan om taken van burgemeester en wethouders als in de regel het verantwoordelijke bestuursorgaan voor de uitvoering van gemeentelijke taken (artikel 160, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet).

Derde lid
In het derde lid is opgenomen voor welke taken het niet mogelijk is om de uitvoering van het gemeentebestuur over te nemen. Er kan ten aanzien van deze taken dus geen uitdaagrecht worden toegepast.

Derde lid, onder a
Onder lopende uitvoeringstrajecten vallen ook taken die al zijn aanbesteed of gecontracteerd.

Derde lid, onder e
Als de opdrachtwaarde boven de Europese drempelwaarde uitkomt, geldt dat in die gevallen aanbesteding is vereist.

Artikel 3.2 Procedure uitdaagrecht

Eerste lid
Het in het eerste lid genoemde bestuursorgaan betreft het bestuursorgaan dat de betreffende taken uitvoert. Meestal zijn dat burgemeester en wethouders en een verzoek om overname van hun taken dient dus bij hen te worden ingediend.

Vierde lid
De gemeente zorgt voor een vaste contactpersoon die de verzoekers gedurende het gehele uitdaagproces begeleidt.

Hoofdstuk 4 Maatschappelijk initiatief

Artikel 4.1 Indiening maatschappelijk initiatief

Eerste lid
Maatschappelijke initiatieven kunnen op diverse wijzen worden ingediend bij het college. Dit staat beschreven op de website van de gemeente.

Artikel 4.2 Verlening ondersteuning

Eerste t/m vierde lid
De initiatievenmakelaar begeleidt de indieners van maatschappelijke initiatieven; deze geeft informatie over mogelijkheden tot bijvoorbeeld subsidieaanvragen, verwijst naar andere inhoudelijke vakcollega's en andere vormen van ondersteuning.

Artikel 4.3 Weigering ondersteuning

De beperkingen die dit artikel stelt aan de inhoud van een maatschappelijk initiatief vloeien vooral voort uit doelmatigheidsoverwegingen. Het is bijvoorbeeld weinig efficiënt om het college te belasten met de beraadslaging over een onderwerp waarover deze geen beslissende bevoegdheid heeft of die in strijd is met het algemeen belang.

Een vraag of klacht over gemeentelijk beleid kan ook geen onderwerp van een maatschappelijk initiatief zijn.

Ook moet voorkomen worden dat een maatschappelijk initiatief andere procedures zoals de bezwaar- of de klachtprocedure doorkruist. Met het oog hierop kan worden bepaald dat het initiatief geen bezwaar tegen een genomen besluit of een klacht over een gedraging van het college kan inhouden.

Hoofdstuk 5

Artikel 5.1 Voorwaarden en wijze van indiening burgerinitiatief

Tweede t/m vierde lid
Een indiener van een burgerinitiatief dient het initiatief in bij de voorzitter van de raad tijdens de raadsvergadering. Vervolgens wordt het ingediende burgerinitiatief tijdens het eerstvolgende Raadsgesprek besproken. Afhankelijk van de inhoud van het burgerinitiatief kan hieruit raadsbehandeling volgen. Het kan ook voorkomen dat de agendacommissie ervoor kiest om het initiatief niet te behandelen in de raad. De griffie zal de indiener gedurende de verdere procedure adviseren en begeleiden.

Vijfde lid

Indieners dienen middels een schriftelijk of digitaal formulier het burgerinitiatief in. Het is uit praktische overwegingen zoals uniformiteit, overzichtelijkheid en duidelijkheid raadzaam dat indiening van een burgerinitiatief plaatsvindt door middel van een standaardformulier. De griffie draagt zorg voor de juiste afhandeling van een ingediend burgerinitiatief.

Zesde lid
Er is een aantal minimumvereisten waaraan het verzoek om een burgerinitiatief in te dienen moet voldoen. Deze zijn vervat in het schriftelijke en digitale formulier. Het schriftelijk formulier is te verkrijgen bij de griffie van de gemeente en het digitale formulier kan worden ingevuld op de website van de gemeente.

Op dit formulier zal de initiatiefnemer naast het voorstel en een toelichting in ieder geval de eigen personalia moeten aangeven. Op grond van deze gegevens kan de gemeente onderzoeken of het initiatief de steun van voldoende daartoe gerechtigde personen heeft.

Zevende lid
De beperkingen die dit artikel stelt aan de inhoud van een burgerinitiatief vloeien vooral voort uit doelmatigheidsoverwegingen. Het is bijvoorbeeld weinig efficiënt om de raad te belasten met de beraadslaging over een onderwerp waarover de raad uiteindelijk geen beslissende bevoegdheid heeft. Een ander argument voor deze uitzondering is, dat de afstand tussen inwoner en bestuur alleen maar zou worden vergroot als de inwoner na het doorlopen van de burgerinitiatiefprocedure te horen krijgt dat de raad niets met het burgerinitiatief kan doen, omdat hij er niet over gaat.

Een vraag over gemeentelijk beleid kan ook geen onderwerp van een burgerinitiatief zijn. Voor dit soort vragen staan de inwoner andere wegen open, zoals de participatiemogelijkheden van het college genoemd in deze verordening.

Ook moet voorkomen worden dat het burgerinitiatief andere procedures zoals de bezwaar- of de klachtprocedure doorkruist. Met het oog hierop kan worden bepaald dat het burgerinitiatief geen bezwaar tegen een genomen besluit of een klacht over een gedraging van het college kan inhouden. Hiervoor heeft de inwoner andere wegen. Tenslotte is het evenmin de bedoeling dat zaken, die recent nog in de raad aan de orde zijn geweest, opnieuw onderwerp van bespreking worden als gevolg van een burgerinitiatief. Dit zou de besluitvorming in de raad te zeer kunnen frustreren. Daarbij kan een raad zelf bepalen welke termijn hij daarvoor geschikt acht. Gekozen kan worden voor de duur van een raadsperiode (vier jaar) terugrekenend vanaf het moment dat het burgerinitiatief wordt ingediend. Vasthouden aan de zittingstermijn van een gemeenteraad zou betekenen dat een voorstel betrekking kan hebben op een onderwerp waar de raad een jaar geleden een besluit over heeft genomen of ook vier jaar geleden. Daarom vier jaar voor alle burgerinitiatieven. Met uitzondering echter van situaties waar sprake is van gewijzigde omstandigheden of nieuwe informatie. Het is dan aan de indiener om aan te tonen dat het initiatief een nieuw voorstel betreft dat nog geen onderwerp van een raadsbesluit is geweest.

Hoofdstuk 6

Artikel 6.1. Evaluatie en monitoring

Eerste lid
De evaluatie van de werking van deze verordening in de praktijk is wenselijk. Daarom wordt de uitvoering van deze verordening eenmaal per jaar geëvalueerd. Er wordt een participatie verslag aan de raad verzonden.

Tweede lid
Over de in het tweede lid genoemde gegevens verzamelen burgemeester en wethouders systematisch informatie.

Artikel 6.2 Inwerkingtreding verordening

Met deze bepaling worden de bestaande Participatie- en inspraakverordening gemeente Amstelveen 2013 en de Verordening burgerinitiatief gemeente Amstelveen 2008 ingetrokken. Er wordt geen tijdstip vermeld waarop de oude verordening wordt ingetrokken. Dat is ook niet nodig. De datum waarop de oude verordeningen vervallen, is de datum waarop de Participatie

Verordening participatie Amstelveen 2022 in werking treedt (met uitzondering van het in artikel 6.3 beschreven overgangsrecht).