Gemeente Aalsmeer

Nota van toelichting bij de Participatie Verordening Aalsmeer 2024

Zaaknummer: D24-047805

Datum: 9 september 2024

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 procedure om deze inspraak uit te breiden naar 'participatie' en eventueel ook 'uitdaagrecht'. Het gaat hier om het wetsvoorstel '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 wetsvoorstel).

Het wetsvoorstel is op 5 juni 2020 door de ministerraad aanvaard en is op dit moment in behandeling bij de Eerste Kamer.

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 in werking is getreden op 1 januari 2024.

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 wetsvoorstel.

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 wetsvoorstel 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.

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.

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.

Uitdaagrecht
Bij de omschrijving van het begrip uitdaagrecht is aangesloten bij de memorie van toelichting op het wetsvoorstel 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.

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. 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 5.2 Inwerkingtreding verordening

Met deze bepaling wordt de bestaande Participatie- en inspraakverordening gemeente Aalsmeer 2010 ingetrokken. Er wordt geen tijdstip vermeld waarop de oude verordening wordt ingetrokken. Dat is ook niet nodig. De datum waarop de oude verordeningen vervalt, is de datum waarop de Participatie Verordening participatie Aalsmeer 2024 in werking treedt (met uitzondering van het in artikel 6.3 beschreven overgangsrecht).