VERORDENING PARTICIPATIE EN UITDAAGRECHT WESTLAND 2021

De raad van de gemeente Westland;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van <datum>;

gelet op de artikelen 108, 149 en 150 Gemeentewet;

gehoord de beraadslagingen van <commissie>;

b e s l u i t

Verordening participatie en uitdaagrecht Westland 2021 vast te stellen

Artikel 1. Begripsbepalingen
In deze verordening wordt verstaan onder:

a. beleidsvoornemen: voornemen van een bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid;
b. participatie: betrekken van inwoners van Westland, belanghebbenden en rechtspersonen bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid;
c. uitdaagrecht: recht van inwoners van Westland en lokale maatschappelijke partijen om een verzoek bij het bevoegde bestuursorgaan in te dienen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen, als zij denken deze taak beter en/of goedkoper uit te kunnen voeren.

Artikel 2. Onderwerp van participatie
1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of participatie wordt toegepast.
2. Participatie wordt altijd toegepast als de wet daartoe verplicht.
3. Er is geen participatie mogelijk:
    a. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
    b. als participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
    c. als sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen beleidsvrijheid heeft;
    d. inzake de vaststelling van de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
    e. als de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat participatie niet kan worden afgewacht;
    f. als het belang van participatie niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.

Artikel 3. Procedure participatie
1. Op participatie is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

21-0220438

2. Het bevoegde bestuursorgaan kan voor een of meer beleidsvoornemens een andere participatieprocedure vaststellen.

Artikel 4. Startdocument en eindverslag participatie

1. Het bevoegde bestuursorgaan kan bij de start van de ontwikkeling van gemeentelijk beleid en/of kaders binnen zijn eigen bevoegdheden een startdocument vaststellen met daarin:
   a. het antwoord op de vraag of participatie in de gegeven situatie wettelijk verplicht is,
   b. welke participatieprocedure wordt toegepast, en
   c. de inrichting van het participatieproces.
2. Ter afronding van de participatie kan het bestuursorgaan een eindverslag opmaken.
3. Het eindverslag bevat in ieder geval:
   a. een overzicht van de gevolgde procedure;
   b. een weergave van de zienswijzen die tijdens de participatie mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
   c. een reactie op deze zienswijzen, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke punten al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.
3. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar.

Artikel 5. Onderwerp van uitdaagrecht

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen gemeentelijke taken of hierop uitdaagrecht wordt toegepast.
2. Overname van de uitvoering van de volgende taken is niet mogelijk:
   a. indien het een lopend uitvoeringstraject of ondergeschikte herzieningen daarvan betreft;
   b. indien het uitdaagrecht bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
   c. indien sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
   d. inzake de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
   e. indien de opdrachtwaarde boven de Europese drempelwaarde uitkomt;
   f. indien de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat het benutten van het uitdaagrecht niet kan worden afgewacht;
   g. indien het belang van het uitdaagrecht niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.

Artikel 6. Procedure uitdaagrecht

1. Een verzoek met betrekking tot het uitdaagrecht wordt bij het bestuursorgaan ingediend en omvat in ieder geval de volgende onderdelen:
   a. omschrijving van de gemeentelijke taak die de verzoeker wil overnemen;
   b. uitleg waarom of hoe de verzoeker deze taak beter en goedkoper kan uitvoeren;
   c. duidelijkheid over de betrokkenheid, kennis of ervaring van de verzoeker;
   d. indicatie van het draagvlak onder belanghebbende inwoners;
   e. raming van de kosten die aan de uitvoering van de taak verbonden zijn;
   f. omschrijving van de manier waarop de verzoeker met de gemeente wil samenwerken of ondersteuning nodig heeft;
   g. inzicht in hoe de verzoeker garant staat voor de kwaliteit en de uitvoering van de taak op de langere termijn.
2. Het bestuursorgaan beslist binnen 8 weken op het verzoek.

3. Indien het verzoek wordt ingewilligd, voorziet het bestuursorgaan de verzoeker van gepaste ondersteuning.

Artikel 7. Hardheidsclausule

Het college kan van de bepalingen in deze verordening afwijken voor zover de toepassing ervan, gelet op het belang van deze regeling beoogt te beschermen, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel 8. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

De Inspraakverordening Westland 2004 wordt ingetrokken.

Artikel 9. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de derde dag na bekendmaking in het Gemeenteblad.

Artikel 10. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Verordening participatie en uitdaagrecht Westland 2021.

Aldus besloten door de raad in zijn openbare vergadering van <datum>,

de griffier	de voorzitter
A.P.M.A.F. Bergmans	B.R. Arends

Toelichting

Algemeen

Ontwikkeling van participatie op decentraal niveau; van Inspraak- naar Participatieverordening
Participatie omvat volgens de definitie het betrekken van inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid. 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 burger 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.

Deze passage is ontleend aan de memorie van toelichting op het ontwerpontwerpwetsvoorstel 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 maatschappelijke partijen). Dit 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.

Aangezien het wetgevingstraject voorlopig stagneert doordat het kabinet inmiddels demissionair is, en de ontwikkelingen bij gemeenten volop doorgaan, is thans beoogd de Inspraakverordening te moderniseren en te verbreden tot een participatieverordening. De naam van de verordening is daartoe aangepast en luidt: Verordening participatie en uitdaagrecht. Als wettelijke grondslag is artikel 149 van de Gemeentewet toegevoegd om alle vormen van participatie van een wettelijke basis te voorzien.

Procedure participatie/Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht
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 van de Gemeentewet is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de inspraak. Het gaat hierbij om inspraak in de zin van een door of namens een bestuursorgaan georganiseerde gelegenheid voor inwoners, bedrijven en belanghebbenden om hun mening over beleidsvoornemens te geven en daarover toelichting te geven en van gedachten te wisselen voorafgaand aan de definitieve besluitvorming door de gemeenteraad, of door het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester.

Uit de laatste zinsnede van het tweede lid van artikel 150 van de Gemeentewet blijkt dat afwijkingen van afdeling 3.4 van de Awb zijn toegestaan. Op basis van de Verordening participatie en uitdaagrecht kan het bevoegde bestuursorgaan derhalve 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. Inspraak wordt hiermee één van de vormen waarop aan participatie invulling kan worden gegeven.

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. Te denken valt hierbij aan het spreekrecht bij raads- en commissievergaderingen. 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
Een specifieke vorm van participatie is het uitdaagrecht. De raad heeft de vrijheid om te beslissen welke beleidsterreinen in aanmerking komen voor overname van de feitelijke uitvoering, welke inhoudelijke en procedurele criteria gelden voor de behandeling van verzoeken of “uitdagingen” en onder welke voorwaarden gemeentelijke taken aan inwoners kunnen worden overgedragen.
Bij de uitvoering van beleid is het uitdaagrecht – ook wel *Right to Challenge* – een bijzondere vorm van betrokkenheid van inwoners en 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. Met dit verzoek wordt de gemeente “uitgedaagd”, aldus de memorie van toelichting op het ontwerpwetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau.

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. Deze maatschappelijke initiatieven kunnen aanvullend zijn op de gemeentelijke initiatieven of kunnen sommige gemeentelijke initiatieven vervangen. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met het gegeven dat de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van gemeentelijke taken bij het gemeentebestuur zelf berust.

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 maatschappelijke partij kan worden gelaten.

Artikelsgewijs

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

Artikel 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.

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 (inwoners) 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 ontwerpwetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau. Het uitdaagrecht berust bij ingezetenen (inwoners) 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.

Artikel 2. Onderwerp 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, eerste lid, van de Awb. Het begrip omvat in elk geval raad, burgemeester en wethouders en burgemeester. 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 inwoners en belanghebbenden wordt geregeld.

Tweede lid
In het tweede lid is bepaald dat participatie altijd mogelijk is als een wettelijk voorschrift daartoe verplicht.

Tweede lid, onder f
Met ‘kwetsbare groepen in de samenleving’ worden bijvoorbeeld (groepen) personen bedoeld met een lage sociaal-economische status, fysieke of mentale beperkingen, een migratieachtergrond of een combinatie van deze factoren waardoor zij bij onvoldoende hulp of bescherming het risico lopen dat een initiatief voor hen tot een negatieve uitkomst leidt, zoals (hoge) kosten of sociale uitval.

Derde lid
In het derde lid is opgenomen wanneer geen participatie wordt verleend.

Artikel 3. 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.

Artikel 4. Startdocument en eindverslag participatie
Eerste lid
Voor een effectief participatietraject is verwachtingsmanagent van groot belang. Voorafgaand aan een participatietraject moeten participanten weten waar ze aan toe zijn. Dit kan bijvoorbeeld op voorhand worden vastgelegd in participatiebeleid of in een startdocument. Duidelijk moet zijn waaraan ze kunnen deelnemen, wat het doel is van hun inzet, hoe het participatieproces wordt ingericht en wat de mate van invloed is die zij kunnen uitoefenen. Indien het desbetreffende bestuursorgaan geen participatiebeleid heeft vastgesteld of anderszins kenbaar heeft gemaakt hoe het participatietraject wordt ingericht, moeten deze elementen daarom aan de orde komen in het startdocument. Het gaat hierbij om een afzonderlijk startdocument ten behoeve van het participatietraject bij een beleidsonderwerp. Op diverse beleidsterreinen wordt gebruik gemaakt van startdocumenten, zoals een startnotitie bij een zogeheten ‘algemeen ruimtelijk initiatief’, een locatiestudie of een planMER; dit soort startdocumenten zijn vormen van het in artikel 4 bedoelde startdocument,

Tweede 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 gemaakt van hetgeen tijdens de participatieprocedure mondeling naar voren is gebracht. Het eindverslag in dit artikellid ziet op een verslag van de wijze waarop participatie heeft plaatsgevonden in welke vorm dan ook en hoe aan die participatie vervolg wordt gegeven.

Derde lid, onder a
Onder overzicht van de gevolgde participatieprocedure wordt verstaan: Hoe is de procedure feitelijk verlopen? Is afdeling 3.4 van de Awb onverkort toegepast? Wanneer is het beleidsvoornemen ter inzage gelegd, enz.

Derde lid, onder b
De eindrapportage dient een volledig overzicht te bevatten van zowel de mondelinge als de schriftelijke participatiereacties. In het verslag 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 verslag worden gehecht.

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

Vierde 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.

Artikel 5. 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). Het betreffende bestuursorgaan bekijkt per initiatief of voorgelegde casus of deze zich leent voor toepassing van het uitdaagrecht.

Tweede lid
In het tweede 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.

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

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

Tweede lid, onder g
Zie ook de toelichting bij artikel 2, tweede lid, onder f. Met ‘kwetsbare groepen in de samenleving’ worden bijvoorbeeld (groepen) personen bedoeld met een lage sociaal-economische status, fysieke of mentale beperkingen, een migratieachtergrond of een combinatie van deze factoren waardoor zij bij onvoldoende hulp of bescherming het risico lopen dat een initiatief voor hen tot een negatieve uitkomst leidt, zoals (hoge) kosten of sociale uitval.

Artikel 6. Procedure uitdaagrecht
Eerste lid
Het in het eerste lid genoemde bestuursorgaan betreft uiteraard 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.

Tweede lid
De mate van ondersteuning wordt in overleg tussen verzoeker en bestuursorgaan bepaald.

Artikel 7. Hardheidsclausule
Het opnemen van een hardheidsclausule in de regeling biedt de mogelijkheid om, in gevallen waarin toepassing van de regeling - gegeven de doelstelling en de strekking van die regeling - een onbillijkheid van overwegende aard zou opleveren, een onderdeel van die regeling buiten toepassing te laten of daarvan af te wijken.

Artikel 8. Intrekking oude regeling

Met deze bepaling wordt de bestaande Inspraakverordening Westland 2004 ingetrokken. Er wordt geen tijdstip vermeld waarop de oude verordening wordt ingetrokken. Dat is ook niet nodig. De datum waarop de oude verordening vervalt, is de datum waarop de Verordening participatie en uitdaagrecht Westland 2021 in werking treedt (zie artikel 9).