Gemeente Wassenaar

VOORBLAD Voorstel aan de Raad

Registratienummer:	Z/20/042866/204348
Datum collegebesluit:	dinsdag 23 februari 2021
Datum commissievergadering:	dinsdag 16 maart 2021
Datum raadsvergadering:	dinsdag 30 maart 2021
Soort Voorstel:	Adviesnota
Onderwerp:	Vrij geven voor inspraak van het ontwerp van de Verordening inwonersparticipatie gemeente Wassenaar 2021
Portefeuillehouder:	Wethouder De Ridder
Programma:	Alle programma's
Kernboodschap:	Met deze ontwerpverordening doen we een grote stap om alle vormen van participatie die we in Wassenaar hebben bij het voorbereiden, besluiten en evalueren van beleid, maar ook bij feitelijke uitvoering voor en door de inwoners van Wassenaar vorm en inhoud te geven. Voordat definitief besloten wordt, kan het niet anders bij dit onderwerp, dan dat we de inwoners en andere belanghebbenden in de gelegenheid stellen hun zienswijze naar voren te brengen.
Bijlagen:	Ja 1. Nota van toelichting ontwerp 2. Infographic nieuwe verordening inwonerparticipatie
Stukken ter inzage:	Nee
Beslispunten:	Het ontwerp van een Verordening inwonerparticipatie gemeente Wassenaar 2021 vrij te geven voor inspraak.
Relatie met:	☐ Agendapunt: Raad 18 september 2018, agendapunt 10 rapport rekenkamercommissie; commissie Bestuur en Middelen 4 juli 2019 agendapunt 2 en Commissie Burger en Middelen 14 januari 2020 agendapunt 7, commissie Bestuur en Middelen 27 mei 2020 en werksessie raad 8 juli 2020 ☐ Toezegging: ☐ Amendement/moties: Raad 18 september 2018, agendapunt 10a en 10 juli 2019 amendement 39 en motie 71 ☐ Schriftelijke vragen:

Adviesnota aan de Raad

Onderwerp
Vrij geven voor inspraak van het ontwerp van de Verordening inwonersparticipatie gemeente Wassenaar 2021

Samenvatting
Het onderwerp inwonerparticipatie/burgerparticipatie is in het coalitieakkoord opgenomen. Het gaat ons erom om de inwoners van Wassenaar te stimuleren om vroegtijdig bij het ontwikkelen van beleid betrokken te raken, maar ook om zelf initiatief te tonen om iets te kunnen betekenen voor ons mooie dorp. Bij dat laatst willen we hen daar waar nodig met raad en daad terzijde staan.

Inwonerparticipatie is al meerdere malen ter sprake gekomen. De Rekenkamercommissie heeft een rapport uitgebracht en in de commissie Bestuur en Middelen is het besproken. Op 7 november 2019 hebben we u daar per informatiebrief over geïnformeerd. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen.

De resultante van de discussies is de nota "Zo werken we samen in Wassenaar', die wij op 10 december 2019 hebben vastgesteld en waarin onze visie ten aanzien van inwoner- en overheidsparticipatie en communicatie is beschreven. Eén van de onderdelen daarin, en ook ter sprake gekomen in de commissie Bestuur en Middelen van 14 januari 2020, is te kijken in hoeverre de gemeentelijke verordeningen aanpassing behoeven aan de visie.

In de commissievergadering van 27 mei 2020 is de behoefte geuit aan een werksessie om inzicht te krijgen in de (uit)werking van deze verordening. In deze werksessie zijn met name (de uitwerking en praktische toepassing van) het uitdaagrecht en het referendum aan de orde geweest. Naar aanleiding daarvan is het onderdeel uitdaagrecht op enkele onderdelen aangescherpt. De huidige referendumverordening komt niet meer terug, omdat deze naar de essentie van de verordening niets toevoegt in een verordening inwonerparticipatie. De Nota "Zo werken we in Wassenaar" gaat vooral uit van de initiatieven die vanuit de samenleving komen dan wel van initiatieven die de gemeente entameert, maar vervolgens wel in enigerlei vorm van samenspraak vanuit de initiatief met de inwoners en maatschappelijke instellingen. Deze samenspraak leidt tot een proces waarin alle partijen vanuit dat initiatief tot een gezamenlijk resultaat willen komen. Er wordt samen iets bereikt. Dat hoeft niet voor iedereen tot tevredenheid te stemmen, maar in en na de afweging van de belangen is het proces dat doorlopen wordt en het initiatief dat wordt omgezet in een bepaald resultaat een gedragen uitkomst.

De twee verordeningen op het gebied van inwonerparticipatie (Inspraakverordening, Verordening op het burgerinitiatief) hebben wij in een overzichtelijk geheel bij elkaar gevoegd in één verordening. In deze ene verordening staan regels die over het betrekken van inwoners bij de totstandkoming van beleid betreffen, maar ook over de samenwerking tussen inwoners en gemeente als initiatief genomen wordt door inwoners. In het voorliggende ontwerp van de Verordening inwonerparticipatie gemeente Wassenaar 2021 is dit opgeschreven. Naar aanleiding van de vorige commissievergadering is de juridische toelichting op de verordening geschreven en bijgevoegd.

Deze verordening inwonerparticipatie sluit aan bij de Omgevingswet en de daarbij behorende participatie-vereisten en het daarop aangepaste artikel 150 van de Gemeentewet.

Het laatste halfjaar is de gemeente ook actief bezig met de voorbereiding op de nieuwe organisatie. Hierin staat het opgavegericht werken centraal. Opgavegericht werken vraagt om het koppelen van beschikbare middelen, kennis en netwerken om volgens randvoorwaarden samen te werken naar een resultaat. Het vraagt om een gemeente die flexibel is en meebeweegt met aanwezige initiatieven uit de samenleving. Per opgave en per gebied bepalen we bijvoorbeeld of we een regierol hebben, faciliterend zijn of willen loslaten en communiceren dit ook duidelijk naar andere betrokkenen.
Deze verordening biedt een goede basis om het de samenwerking met inwoners in het opgavegericht werken te borgen.



Juist een besluit over deze verordening kan niet tot stand komen zonder die inspraak van inwoners en andere belanghebbenden. In deze vergadering gaat het vooral om de vraag of deze ontwerpverordening alle Wassenaarse vormen van participatie in zich bergt om het vrij te geven voor de voor inspraak conform de Inspraakverordening. Dan kunnen de inwoners en andere belanghebbenden reageren. De ontwerpverordening ligt ter inzage, de nota wordt daar ter informatie bijgevoegd. Maar beide documenten dienen in samenhang met elkaar gelezen te worden.

Beoogd effect
De inwoners de mogelijkheid te bieden om hun zienswijze kenbaar te maken over het betrekken bij al het handelen van de gemeente en het, al dan niet met bijstand van de gemeente, de mogelijkheid om zelf met initiatieven te komen voor de leefbaarheid van ons dorp. Daardoor kunnen de verschillende belangen worden meegenomen en afgewogen bij de definitieve besluitvorming over de verordening.

Argumenten
1. *Inwonerparticipatie is een uitwerking van het coalitieakkoord*

Als hiervoor al gezegd is inwonerparticipatie een belangrijk punt in het coalitieakkoord. Met de nota "Zo werken we samen in Wassenaar" en de uitwerking ervan in de voorliggende verordening, wordt invulling gegeven aan het coalitieakkoord. Daarnaast wordt invulling gegeven aan amendement 39 en motie 71 uit de raad van 10 juli 2019.

2. *Inwonerparticipatie is een belangrijk onderdeel op alle beleidsterreinen en heeft een breed palet aan vormen.*

Doordat het een belangrijk onderdeel is van veel processen, projecten en programma's zijn ter invulling van de genoemde nota in deze verordening de vormen van participatie en de beoordelingskaders opgenomen. Bij inwonerparticipatie, maatschappelijke initiatieven en het uitdaagrecht, zal het college, nadat u de kaders in deze verordening daarvoor hebt vastgesteld, nog nadere regels kunnen vaststellen ter uitwerking van participatievormen. Daarbij valt vooral te denken aan feitelijke – en procesmatige stappen die doorlopen zullen dienen te worden.

De volgende manieren van inwonerparticipatie zijn opgenomen.

1. Inwonerparticipatie, waarbij de inwoners en maatschappelijke partijen van gemeentewege worden gevraagd te participeren in het beleidsproces. Dat kan op velerlei manieren, omdat per beleidsonderwerp de inbreng verschillend kan zijn. Hierbij gaat het vooral om draagvlak.
2. Inspraak als onderdeel van inwonerparticipatie en ziet vooral op de formele wijze, zoals die in verschillende wetten is beschreven, waarop inwonerparticipatie volgens een vast stramien plaatsvindt. Het gaat hier vooral om belangenafweging.

3. Maatschappelijke initiatieven, waarbij de inwoners en maatschappelijke partijen het initiatief nemen en waarin de gemeente wordt gevraagd te participeren, de zogenoemde overheidsparticipatie. De wijze waarop de gemeente participeert is afhankelijk van het initiatief. Onder dit initiatief valt ook de agendering bij de raad. Deze agendering betreft niet – zoals nu het geval is - uitgewerkte plannen, maar een verzoek om een thema of onderwerp op de agenda te plaatsen aan de hand waarvan met en door raad gediscussieerd kan worden.
4. Het uitdaagrecht, waarbij inwoners en maatschappelijke partijen de uitvoerende taken van het college feitelijk kunnen overnemen. Het gaat hier om uitvoeringstaken en niet om beleidsinhoudelijke zaken. Inwoners willen het zelf overnemen, bijvoorbeeld omdat zij vinden dat ze het beter en goedkoper kunnen organiseren. De invulling hiervan vindt plaats door nadere regels te stellen. Een voorbeeld van de invulling van het uitdaagrecht is het gemeenschapsfonds. Bij de uitwerking van het uitdaagrecht zal aandacht besteed worden aan diverse aspecten die bij de beoordeling van een initiatief een rol spelen, te weten:
    a. het draagvlak binnen een wijk of buurt is verantwoordelijkheid van initiatiefnemers
    b. de belangen van andere inwoners en maatschappelijke partijen die niet betrokken zijn bij het initiatief worden door initiatiefnemers en gemeente afgewogen;
    c. uit te voeren taken zijn in de programmabegroting opgenomen; als dat het geval is, dienen de kosten lager te liggen dan in de programmabegroting zijn opgenomen; de gemeente verschaft hierover duidelijkheid
    d. De uitdaaggerechtigden kunnen het initiatief uitvoeren en beheren (eventueel gedurende afgesproken periodes): continuïteitsvereiste
    e. Het initiatief is niet in strijd met landelijke, provinciale of lokale regelgeving. Past het initiatief niet binnen geldende lokale regelgeving/beleid, dan wordt gekeken of regelgeving/beleid kan worden aangepast
    f. Aanbestedingsbeleid van de gemeente is toepasselijk, daarin wordt het uitdaagrecht ook meegenomen en de mogelijkheid om opdrachten uit te laten voeren via het uitdaagrecht ook mogelijk gemaakt. Wel blijft het aanbestedingsbeleid van toepassing bijvoorbeeld met het oog op social return. Maar het aanbestedingsbeleid wordt aangepast aan uitdaagrecht door daarin ruimte te maken voor deze initiatieven. Als uitvoering al is uitbesteed, wordt door de gemeente beoordeeld of initiatiefnemers op een later moment toch nog een deel van de uitvoering kunnen overnemen. De kosten daarvan worden wel in de beoordeling van het initiatief meegenomen. Het uitdaagrecht kan ook een selectiecriterium zijn bij aanbesteding van aan te besteden taken.
    g. Aan het initiatief zijn bestaande kwaliteitseisen verbonden. Bijvoorbeeld voor groenbeheer ligt de kwaliteit vast in het beheerplan.
    h. Onafhankelijk toezicht mag onderdeel uitmaken van het initiatief. De gemeente kan ook toezicht houden.
    i. Er wordt een contract gesloten met de initiatiefnemers
    j. De gemeente stelt ingezetenen of maatschappelijke organisaties in staat om mee te dingen naar een contract, ook bij aanbestedingen.
    k. Verantwoording aan de gemeente wordt zonder veel bureaucratische hobbels ingericht;
    l. Als blijkt dat de uitvoerbaarheid van het initiatief voor de initiatiefnemers drempels opwerpt, wordt gekeken of het kan worden omgezet naar een maatschappelijk initiatief met overheidsparticipatie naar de regels uit de Verordening inwonerparticipatie, hoofdstuk 4 afdelingen 1 en 3;

    Na de inwerkingtreding van de verordening zullen wij deze aspecten nader uitwerken in een regeling. Hierover zal de raad worden geïnformeerd.
5. De referendumverordening wordt ingetrokken, omdat de hiervoor genoemde participatievormen vrijwel alles insluiten. Het in stand laten van huidige referendum voegt niets toe wat niet reeds in de nieuwe verordening is geregeld.

6. Tenslotte is het mogelijk de verschillende vormen te combineren

3. Er wordt rekening gehouden met ontwikkeling van landelijke participatieregelgeving.

Zowel in de Omgevingswet als in de Gemeentewet heeft/wil de wetgever regels opgenomen/opnemen voor een breed palet aan inwonerparticipatie. Met de tekst in deze verordening is daarop vooruitgelopen. De vormen en de wijze van participeren zien we in deze verordening terug.

De Omgevingswet zegt over participatie: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden. In het Omgevingsbesluit staan regels om participatie te waarborgen. Bij het projectbesluit en het omgevingsplan geeft een overheid in een kennisgeving aan hoe het participatietraject eruit komt te zien. Ook is een motiveringsplicht opgenomen: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe het de omgeving bij de voorbereiding heeft betrokken. En wat het met de resultaten heeft gedaan. Bij de inwonerparticipatie in hoofdstuk 2 van de voorliggende verordening zien we dat terugkomen.

De motiveringsplicht geldt voor de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en het projectbesluit. Voor de omgevingsvergunning wordt nog geregeld dat de initiatiefnemer in de aanvraag moet aangeven of – en hoe – er overleg is geweest met belanghebbenden. Dat gebeurt in de omgevingsregeling. Bij maatschappelijke initiatieven en bij het uitdaagrecht, waar het initiatief bij de inwoners ligt, zien we eenzelfde regeling in hoofdstuk 4 van deze verordening opgenomen.

De Omgevingswet geeft het bevoegd gezag en de initiatiefnemer de vrijheid eigen keuzes te maken voor de inrichting van het participatieproces. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Ook het moment waarop participatie start, verschilt per keer.

Ook de voorgestelde nieuwe tekst in Gemeentewet spreekt van een participatieverordening, waarin inwoners en maatschappelijke partijen, een belangrijke rol is toebedeeld binnen de vele varianten van inwonerparticipatie. Wel is daarbij aangesloten bij de bestaande verordeningen.

4. De wijze van participeren bij maatschappelijke initiatieven, al dan niet met overheidsparticipatie verschilt per proces.

Al het handelen van de gemeente heeft betekenis voor onze inwoners en maatschappelijke partijen. Inwonerparticipatie is daarom in zijn algemeenheid niet beperkt tot een nader bepaald deel van het gemeentelijk handelen. Integendeel, àl het gemeentelijk handelen. Dit is een principieel uitgangspunt. De gemeente Wassenaar betrekt inwoners, ondernemers, instellingen zo veel mogelijk bij maken en uitvoeren van beleid. Ons uitgangspunt is dat we inwoners, ondernemers en organisaties betrekken in een zo vroeg mogelijk stadium. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven proces van participatie. Daarbij vindt maatwerk plaats.

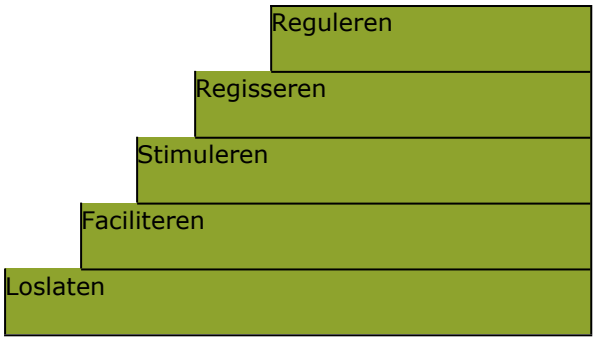
In de ontwerpverordening is bij inwonerparticipatie aangegeven dat het bestuursorgaan van tevoren bepaalt wat het niveau van overheidsparticipatie is: reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren en loslaten. Voor inwonerparticipatie gebruiken we de niveaus: meeweten, meedenken, meewerken of meebepalen. Deze niveaus worden overigens in heel het land toegepast, maar het is goed om ze hier nog een keer te belichten.

5. Huidige verordeningen worden ingetrokken

Na de inspraak zal de nieuwe verordening al dan niet aangepast worden voorgesteld onder gelijktijdige intrekking van de vigerende inspraakverordening, verordening op het burgerinitiatief en de Referendumverordening gemeente Wassenaar 2014.

Rol van de gemeente (overheidsparticipatie)

De gemeente kan verschillende rollen aannemen bij inwonersparticipatie, afhankelijk van het onderwerp of de fase van beleidsvorming. De rol die de gemeente aanneemt, is bepalend voor de ruimte die inwoners krijgen om invloed uit te oefenen op het maken of uitvoeren van beleid. Mogelijke rollen van de overheid zijn: reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren en loslaten. Je kunt die rollen zien als een soort trap, de overheidsparticipatietrap. Bij de hoogste trede is er sprake van overheidssturing, terwijl de overheid bij de laagste trede geheel afwezig is. De invloed van de inwoners is dan het grootst.



Overheidsparticipatieladder, Raad voor Openbaar Bestuur (ROB)

Reguleren: regulering door wet- en regelgeving is het zwaarste instrument dat de gemeente kan inzetten. Als consequentie van dit middel kan de gemeente regels ook handhaven en overtreding daarvan sanctioneren. De gemeente is hierbij duidelijk de enige initiatiefnemer, kadersteller, procesbewaker en uitvoerder tegelijk.

Regisseren: hierbij hebben ook andere partijen een rol, maar de gemeente behoudt de regie. De gemeente is hierbij met name procesbewaker. Zij kan tegelijkertijd initiatiefnemer, kadersteller en voor een deel ook uitvoerder zijn, maar dat hoeft niet per se. Andere partijen kunnen ook initiatiefnemer of uitvoerder zijn.

Stimuleren: hierbij heeft de gemeente de wens dat bepaald beleid van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat zij over aan anderen. Zij zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen. De gemeente neemt hierin het initiatief en zij kan kaders stellen. Andere partijen hebben de rol van procesbewaker of uitvoerder.

Faciliteren: de gemeente faciliteert indien het initiatief van elders komt en zij er belang aan hecht om dit mogelijk te maken. De overheid kan hierin, samen met de initiatiefnemer, een uitvoerende rol pakken. Ook kan zij kaders stellen voor de verwezenlijking van het initiatief. Zij is geen initiatiefnemer of procesbewaker.

Loslaten: Wanneer de gemeente een taak helemaal loslaat, heeft zij noch inhoudelijk, noch in het proces enige bemoeienis.

Rol van de ingezetenen en maatschappelijke partijen

Net als de gemeente, kan de ingezetene of de maatschappelijke partij verschillende rollen vervullen in het participatieproces. Inwonerparticipatie kan plaatsvinden op vier niveaus, die gaan gepaard met een toenemende invloed van de burger op het proces en de uitvoering. Het theoretische model dat wij hiervoor hanteren, is afgeleid van de overheidsparticipatieladder en mede gebaseerd op de methode Factor C: de door de overheid beproefde en breed gehanteerde methode om op een omgevingsgerichte manier te werken.

Meeweten: Strikt genomen is meeweten geen participatieniveau, maar een voorwaarde om te kunnen participeren. Wanneer inwoners alleen mogen meeweten, bepaalt de gemeente zelf de agenda voor besluitvorming en houdt zij betrokkenen slechts op de hoogte. Plannen worden opgesteld zonder dat belanghebbenden er invloed op hebben.

Meedenken: De gemeente denkt samen met betrokkenen na over problemen en oplossingen bij het ontwikkelen van beleid en de uitvoering ervan. De gemeente inventariseert meningen, ervaringen en ideeën, maar uiteindelijk neemt het bestuur het besluit. Dit besluit kan afwijken van wat gesprekspartners hebben ingebracht. Een afwijkend besluit wordt altijd beargumenteerd en gecommuniceerd.

Meewerken: Bij meewerken dragen belanghebbenden actief bij aan het maken en uitvoeren van de plannen.

Meebepalen: Wanneer de belanghebbenden meebepalen, krijgen zij maximale invloed op het besluitvormingsproces. Het gemeentebestuur geeft de keuze aan de belanghebbenden en verbindt zich hieraan tijdens de besluitvorming.

Communicatie
Alvorens de Verordening vast te stellen kunnen inwoners en andere belanghebbende op grond van de Inspraakverordening hun zienswijze op deze verordening kenbaar maken gedurende 6 weken na bekendmaking van dit ontwerpbesluit kenbaar. Deze bekendmaking zal vergezeld gaan van een publiekstoelichting (zie bijgevoegde infographic toevoegen).

Financiën
Dit besluit heeft geen directe financiële consequenties. Een besluit tot het toepassen van participatie kan echter wel financiële consequenties hebben. De invoering van het uitdaagrecht heeft mogelijk financiële consequenties. De ondersteuning en facilitering van initiatieven kost bestuurlijke en ambtelijke capaciteit, die (zeker in de beginfase) aanvullend is op de staande organisatie. Ervan uitgaande dat dit kan worden uitgevoerd in de nieuwe organisatie, heeft dit geen financiële gevolgen. Op den duur zou de toepassing van het uitdaagrecht minder gemeentelijke financiën met zich mee kunnen brengen. In de uitvoering van projecten zal op voorhand de financiële consequentie van een participatietraject in beeld gebracht moeten worden en onderdeel uitmaken van de budget- of de kredietaanvraag. In andere gevallen is er sprake van wijziging van bestaand beleid en zullen de lasten óf met een separaat raadsvoorstel en begrotingswijziging óf via de reguliere planning & controlcyclus op de begroting gebracht moeten worden als er binnen de begroting geen alternatieve dekking aanwezig is

Hoe nu verder?

Nadat u het besluit heeft genomen wordt de ontwerpverordening conform de geldende Inspraakverordening zes weken ter inzage gelegd. Naast een algemene uitnodiging aan alle inwoners via de geëigende kanalen (website, krant, social media),worden ook organisaties, zoals wijk- en buurtverenigingen schriftelijk benaderd om vanuit hun specifieke invalshoeken een reactie te geven op het palet aan participatieve vormen.

Na uw besluit gaat de ontwerpverordening inwonerparticipatie in de inspraak. Vervolgens zullen de reacties die binnengekomen beantwoord worden en tegelijk met de definitieve verordening worden voorgelegd ter besluitvorming. Daarna volgt inwerkingtreding van de verordening. Daarmee worden tevens de bestaande inspraakverordening, de verordening op het burgerinitiatief en de referendumverordening ingetrokken.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

drs. H.I.P. Oppatja,
gemeentesecretaris

drs. L.A. de Lange,
burgemeester