Toelichting verordening inwonersparticipatie gemeente Heerlen 2024

De gemeente Heerlen wil de kennis en ervaring van inwoners, organisaties, bedrijven en andere belanghebbenden inzetten bij beleid, vanaf agendavorming tot beleidsontwikkeling, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van het beleid. Daarnaast stimuleert de gemeente Heerlen dat inwoners samen het initiatief nemen om hun straat, wijk of stad mooier, veiliger en socialer kunnen maken. Zij biedt Heerlense inwoners zoveel mogelijk ruimte voor inwonersinitiatieven.
Deze verordening regelt het betrekken van inwoners bij de ontwikkeling – mede omvattend de voorbereiding, uitvoering en evaluatie - van gemeentelijk beleid en de rol van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad in deze processen. Deze verordening is daarnaast van toepassing op de manier waarop de gemeente ondersteuning biedt aan initiatieven van inwoners, organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden.

Deze verordening wijkt af van de modelverordening van de VNG. Er is gekozen voor een uitgebreide verordening die het proces voor zowel de gemeente als de betrokken zoveel mogelijk verheldert en borgt.

Aanleiding
Met de voorgenomen wijziging van art 150 Gemeentewet ontstaat voor gemeenten de plicht om de inspraakverordening om te bouwen naar een participatieverordening. Het wetsvoorstel 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' regelt dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid en gemeentelijke initiatieven. Zie voor het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting:
https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening.

Aanpak
Deze Participatieverordening is gebaseerd op gesprekken met een klankbordgroep van raads- en collegeleden en betrokken ambtenaren.

Bestuursorgaan
In de verordening wordt regelmatig gesproken over 'het bestuursorgaan'. De gemeente heeft drie bestuursorganen: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Indien expliciet een van deze bestuursorganen wordt bedoeld, dan wordt dit ook als zodanig benoemd. Indien de tekst rept over 'het bestuursorgaan', dan is het afhankelijk van de bevoegdheidsverdeling rond dit thema welk bestuursorgaan bedoeld wordt. Indien het betreffende besluit tot de bevoegdheid van de gemeenteraad behoort: de gemeenteraad. In gelijke zin geldt dit voor het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

Publieksinitiatief
In art. 2.c wordt een publieksinitiatief gedefinieerd als een maatschappelijk initiatief van inwoners, organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden, of een combinatie daarvan. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om initiatieven van inwoners om een speeltuintje in de buurt te realiseren, of een gezamenlijke buurttuin. Dit wordt in het artikel over Overheidsparticipatie nader uitgewerkt. Niet gedoeld wordt op initiatieven van particulieren of projectontwikkelaars, die bijvoorbeeld een bepaalde bouwlocatie willen ontwikkelen. Deze initiatieven zijn vooral gericht op het privébelang van de indiener.

In art. 2.d wordt bepaald dat inspraak wordt verleend aan inwoners, organisaties, bedrijven en andere belanghebbenden. Zie voor een nadere definitie van belanghebbenden art. 1, lid 2 van de Awb. Het verslag van de inspraak voldoet aan de bepalingen van de AVG.

Doelstelling en reikwijdte
Artikel 3, lid 2a Inwonersparticipatie en/of inspraak wordt in beginsel niet toepast zoals dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten of indien er sprake is van uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij de gemeente geen ruimte heeft om een eigen afwegingen te maken. Onder de omgevingswet is er in diverse gevallen sprake van participatie.

Reikwijdte
Art. 3:3 bepaalt: Participatie, inspraak en uitdaagrecht wordt verleend aan inwoners, organisaties, bedrijven en andere belanghebbenden die lokaal actief zijn of een lokaal belang hebben. Deze bepaling is met name opgenomen om de scope van de participanten te beperken tot organisaties die lokaal actief zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat landelijke belangengroepen niet kunnen deelnemen aan participatieprocessen in Heerlen, tenzij er sprake is van een lokale afdeling. Het betekent ook dat er sprake moet zijn van een lokaal belang voor partijen die een beroep doen op het Uitdaagrecht. Indien bijvoorbeeld een commercieel bureau zou aangeven dat zij het proces van vergunningverlening van de gemeente zouden willen overnemen, dan is er onvoldoende sprake van lokale activiteit of een lokaal belang. Verder is de schaal van het project bepalend voor het aantal te betrekken inwoners. Bij zaken die een straat of buurt betreffen, worden alleen die inwoners uitgenodigd, maar bij zaken die de stad als geheel raken is de kring van betrokkenen ook groter.

Artikel 3:6 bepaalt: Deze verordening is niet van toepassing op participatie of andere initiatieven van inwoners, lokale ondernemers of maatschappelijke organisaties die al zijn geregeld in andere al dan niet gemeentelijke verordeningen, regelgeving of procedures. Denk hierbij aan de verdeling van wijkbudgetten op basis van de Subsidieverordening, gemeentelijke adviescommissies, al dan niet op grond van artikel 84 Gemeentewet etc.

Deze verordening is (ook) van toepassing op de voorbereiding van instrumenten onder de Omgevingswet.

Inzicht bieden in gemeentelijke plannen
In art. 3:4 wordt het volgende bepaald: Het bestuursorgaan geeft inzicht in de gemeentelijke plannen, in het bijzonder voor de wijken, opdat inwoners tijdig invloed kunnen uitoefenen. Dit artikel bevat een inspanningsverplichting op het gebied van actieve openbaarheid, zodat inwoners goed in staat zijn om een rol te vervullen in processen van inwonerparticipatie. Voor inwoners is het van belang om zicht te hebben op de analyses en beleidsopties die ontwikkeld worden voor hun directe leefomgeving, zodat bewoners met kennis van zaken invloed kunnen uitoefenen. De precieze uitwerking van deze bepaling is maatwerk. Het artikel kan ook gelezen worden in het licht van de inspanningsverplichting zoals is opgenomen in art. 3.1 van de Wet open overheid (Woo), welke per 1 mei 2022 in werking is getreden, waarin bepaald wordt dat overheden gehouden zijn om informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, handhaving en evaluatie actief openbaar te maken, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is.

Start participatieproces
Artikel 4 bevat bepalingen over de start van een participatieproces. Art 4:1 bepaalt dat het bestuursorgaan bij de start van elk participatieproces vaststelt op welke manier inwonerparticipatie wordt toegepast. Dit is de participatieladder die ook wordt beschreven in de visienota burgerbetrokkenheid. In de praktijk zal moeten uitwijzen of daadwerkelijk bij elk proces het bevoegde bestuursorgaan het besluit moet nemen of dat het kan worden gemandateerd.
Mandatering zou logisch en praktisch zijn aangezien participatieprocessen op den duur routinematig gaan worden, als onderdeel van onze samenlevingsgerichte werkwijze.
In de startnotitie (handreiking) wordt een participatieparagraaf opgenomen. Het gaat hierbij om een participatieparagraaf over een concreet participatieproces. Deze bepaling dwingt het bestuursorgaan om bij de start van een participatieproces goed na te denken en de hoofdlijnen van het participatieproces in 1 of 2 A4 kort en bondig weer te geven. Uit veel evaluaties blijkt dat het vaak aan de voorkant mis kan gaan.
De beslissing of er wel of niet inwonerparticipatie wordt toegepast zal vaak bij de wethouder liggen (formeel het college van burgemeester en wethouders). In zaken waarbij de raad beslissingsbevoegd is, ligt deze keuze bij de raad maar zal het college als uitvoerend orgaan dit voorbereiden. In de praktijk zullen ambtenaren vanuit hun expertise advies uitbrengen wanneer een participatieproces wenselijk wordt geacht.

Bij de start wordt ook het niveau van participatie bepaald: informeren, consulteren, adviseren, samenwerken of meebeslissen. Bij deze verschillende niveaus kunnen vervolgens weer verschillende vormen worden toegepast. Zo kan consultatie plaatsvinden via een huis-aan-huis enquête, maar ook via een digitale raadpleging. 'Meebeslissen' kan door een buurt een eigen budget te geven, maar kan ook vorm krijgen via bijvoorbeeld een referendum. Het is niet goed mogelijk om precies vooraf aan te geven welke activiteiten zich lenen voor bijvoorbeeld adviseren en welke voor meebeslissen. Maatwerk is daarbij nodig; soms moet het algemeen belang ook zwaarder wegen.

Art. 4.c bepaalt: het bevoegde bestuursorgaan stelt de inhoudelijke, financiële en overige kaders voor het participatieproces vast. Nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat er aanvullende kaders worden gesteld of bestaande kaders worden bijgesteld. Het tussentijds bijsturen gebeurt op beargumenteerde wijze en de deelnemers worden hierover zo snel mogelijk geïnformeerd

Kosten participatie
Het is belangrijk dat er aan de voorkant ook helderheid is over de kosten voor het organiseren van participatie. Bij participatie over projecten zullen deze kosten onderdeel uitmaken van het projectbudget. Vanuit de wijkbudgetten is het mogelijk om kleine initiatieven van inwoners te ondersteunen en honoreren. Indien er door inwoners een aanvraag wordt gedaan waarvoor een groter budget nodig is, vergt dit afzonderlijke besluitvorming door burgemeester en wethouders en/of de gemeenteraad.

Besluitvorming
Art. 5 bepaalt dat het bestuursorgaan aan de voorkant aangeeft op welke wijze de inbreng van bewoners zal doorwerken in de besluitvorming. Dit biedt een antwoord op een regelmatig gehoorde kritiek dat het vaak onhelder is wat er met de inbreng van inwoners gebeurt. Het is wenselijk om inwoners helderheid te geven wat er met hun inbreng gaat gebeuren (verwachtingsmanagement).

Inspraak

Art. 7:1 bepaalt: Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. Tenzij er een wettelijke regeling is die een bepaalde inspraakprocedure voorschrijft.
Het begrip 'gemeentelijk beleid' dient hierbij breed geïnterpreteerd te worden. Het kan ook gaan om inspraak over de uitvoering van gemeentelijk beleid. Denk aan de herinrichting van de openbare ruimte. Inspraak wordt altijd verleend indien de wet daartoe verplicht.

Verschil raadplegen en inspraak: Participatie gaat over meedenken of meedoen in het voortraject van beleidsvorming en projectvorming. Wanneer het beleids- of projectvoorstel klaar is, is in een aantal gevallen inspraak op dit voorstel mogelijk. De filosofie die we hierbij hanteren is dat er geen onnodige dubbele inspraak moet plaatsvinden. Zo zal de mate van participatie van invloed zijn op de mate van inspraak en vice versa.

Overheidsparticipatie
Artikel 7 bevat bepalingen over 'Overheidsparticipatie'. Van overheidsparticipatie is sprake indien er een initiatief komt uit de samenleving (voor bijvoorbeeld een skatebaan of een speeltuin) en de overheid daarin participeert. Het college van burgemeester en wethouders is het bestuursorgaan dat bevoegd is om te reageren op initiatieven uit de samenleving.
Voor de overheidsparticipatieladder zie de visienota burgerbetrokkenheid.

Art 7:3 bepaalt: De gemeenteraad kan, naast de bestaande wijkbudgetten, jaarlijks een budget ter beschikking stellen voor ideeën en initiatieven uit de samenleving.

Uitdaagrecht
De bepalingen uit dit artikel bieden houvast in het geval een bestuursorgaan wordt uitgedaagd. Hoewel de normen deels ook een open karakter hebben. De afweging om in te gaan op de uitdaging zal altijd maatwerk met zich brengen.

Voor het uitdaagrecht komen alle autonome taken en lokale voorzieningen van de gemeente in aanmerking. Uitgezonderd zijn de taken die exclusief zijn voor de overheid, zoals bijvoorbeeld strafvervolging of het werk van hulpdiensten.
Ook taken die gemeenten uitvoeren namens het Rijk, medebewindstaken genoemd, komen niet in aanmerking.

Voorwaarden uitdaagrecht
- het voorstel komt uit de gemeenschap zelf en krijgt steun uit de buurt, wijk of stad waarop het initiatief zich richt;
- het voorstel wordt gedaan door een rechtspersoon of een rechtspersoon wordt naderhand gevormd;
- er wordt voldoende continuïteit geboden;
- er is bekend welke risico's het voorstel met zich meebrengt en hoe we daar mee om kunnen gaan;
- het voorstel is niet strijdig met de (aanbestedings)wet.

De gemeente Heerlen voorziet de mensen die van het uitdraagrecht gebruik willen maken van alle gewenste informatie, mits niet in strijd met wetgeving.

Omgevingswet
De Omgevingswet beschrijft participatie als volgt:

‘Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen.’
Participatie kan dus een goed middel zijn om specifiek passend beleid te creëren voor een bepaald gebied of om een besluit over de ontwikkeling van een specifieke locatie duidelijker en beter af te wegen.

Onder de Omgevingswet verschuift participatie in de besluitvormingsprocedure letterlijk naar de voorkant. Hierdoor komt de initiatiefnemer eerder in gesprek met de gemeente en is de omgeving sneller op de hoogte van wat er mogelijk in de buurt gaat veranderen en waarom. Het doel hiervan is om de kloof tussen de overheid en de inwoners te verkleinen. Daarnaast geeft dit de burger de mogelijkheid om de voortgang van zijn of haar initiatief te monitoren en tijdig af te stemmen met de buurt. Door het betrekken van meerdere belanghebbenden ontstaat de behoefte voor duidelijke kaders en handvatten waarin beschreven staat hoe om te gaan met participatie.

In Heerlen streven we met participatie de volgende doelen na die aansluiten bij de Omgevingswet:
➢Het vereenvoudigen van regelgeving en vergunningverlening.
➢De Omgevingswet heeft als doel inwoners, organisaties en overheden te stimuleren om samen initiatieven en activiteiten te ontplooien in plaats van de nadruk te leggen op het mijden van risico's. Dit stimuleert een bredere, integrale afweging van belangen bij ruimtelijke ontwikkelingen.

De Uitgangspuntennotitie participatie onder de Omgevingswet is de kapstok voor de gemeente Heerlen voor het vormgeven van participatie bij de (kern)instrumenten van de Omgevingswet.
De (kern)instrumenten Omgevingswet voor gemeenten zijn: de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Deze notitie omschrijft de kaders en richtlijnen en biedt de interne medewerkers handvatten voor het uitvoeren van participatie onder de Omgevingswet.

Evaluatie
Artikel 9:3 bepaalt dat de gemeenteraad minimaal eenmaal per raadsperiode een bespreking wijdt aan de wijze waarop de gemeente participatieprocessen heeft georganiseerd, inclusief processen van overheidsparticipatie en uitdaagrecht. De precieze vorm is nader overeen te komen. Het kan daarbij zinvol zijn indien dit vorm krijgt in een gesprek met vertegenwoordigers van de verschillende betrokken actoren (gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders, inwoners en ambtenaren).