

Inspraak- en participatieverordening gemeente Ameland 2023

Besluit van de raad van de gemeente Ameland tot vaststelling van de Inspraak- en participatieverordening gemeente Ameland 2023

De raad van de gemeente Ameland;
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 21 februari 2023;
gelet op de artikelen 149 en 150 van de Gemeentewet;
overwegende dat het van belang is lokale democratische processen door participatie van inwoners te verrijken, de samenwerking tussen gemeente en inwoners te versterken en helderheid te geven over de invulling van de participatieprocedure;
besluit vast te stellen de volgende verordening:

Inspraak- en participatieverordening gemeente Ameland 2023

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Onderwerp verordening

Deze verordening regelt de betrokkenheid van inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden bij de ontwikkeling – mede omvattend de voorbereiding, uitvoering en evaluatie - van gemeentelijke initiatieven en beleid en de rol van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad in deze processen. Deze verordening is daarnaast van toepassing op de manier waarop de gemeente reageert of ondersteuning biedt aan initiatieven van inwoners, maatschappelijke organisaties, of andere belanghebbenden.

Artikel 2. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. Participatie: Het deelnemen van inwoners, organisaties, bedrijven en andere belanghebbenden aan de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid of gemeentelijke plannen, alsmede (het door de gemeente ondersteunen van) publieksinitiatieven van inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden met impact op de lokale samenleving.
- b. Burgerparticipatie: Het op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners, organisaties, bedrijven en andere belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid en plannen. Burgerparticipatie kan de vorm aannemen van geen rol, ontvanger informatie, adviseur eindspraak/beginspraak, medebeslisser, samenwerkingspartner en initiatiefnemer.
- c. Publieksinitiatief: Initiatieven van inwoners, organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden met een met een overwegend maatschappelijke component, of een combinatie daarvan.
- d. Overheidsparticipatie: De manier waarop de gemeente ondersteuning of een bijdrage geeft aan initiatieven van inwoners, organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden.
- e. Inspraak: Een door of namens een bestuursorgaan georganiseerde gelegenheid voor inwoners, organisaties, bedrijven en andere 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;
- f. Bestuursorgaan: afhankelijk van de situatie wordt hiermee bedoeld de gemeenteraad, de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders.
- g. Participatieladder: de verschillende niveaus van participatie: geen rol, ontvanger informatie, adviseur eindspraak/beginspraak, medebeslisser, samenwerkingspartner en initiatiefnemer.

Artikel 3. Doelstelling en reikwijdte

1. Deze verordening heeft als doel de kwaliteit van lokale democratische processen te vergroten, de relatie tussen gemeente en inwoners te versterken en helderheid te scheppen over proces en rolverdeling.
2. Burgerparticipatie en/of inspraak wordt in beginsel niet toegepast:

- a. als 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 eigen afwegingen te maken;
- b. ten aanzien van een beleidsvoornemen dat uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op interne of organisatorische aangelegenheden van de gemeente.
3. Participatie en inspraak wordt verleend aan inwoners, organisaties, bedrijven en andere belanghebbenden die lokaal actief zijn of een lokaal belang hebben.
4. Het bestuursorgaan geeft inzicht in de gemeentelijke plannen, zodat inwoners tijdig invloed kunnen uitoefenen.
5. Deze verordening is niet van toepassing op participatie, inspraak of andere inbreng en initiatieven van inwoners, lokale ondernemers of maatschappelijke organisaties die al zijn geregeld in andere al dan niet gemeentelijke verordeningen, regelgeving of procedures. Een uitzondering hierop is de Omgevingswet: in paragraaf 5 van deze verordening wordt in enkele bepalingen vastgelegd hoe de regels over participatie in de Omgevingswet worden uitgewerkt

Paragraaf 2. Burgerparticipatie

Artikel 4. Participatieproces

1. Het bestuursorgaan stelt bij de start van een proces voor de vaststelling van een visie, beleid, plan, programma of project vast of en op welke manier burgerparticipatie wordt toegepast. Indien burgerparticipatie wordt toegepast, neemt het bestuursorgaan in beginsel over de volgende punten een besluit:
 - a. het doel en de intentie van de participatie;
 - b. het niveau van de participatie, waarbij een keuze wordt gemaakt uit de niveaus van de participatieladder: geen rol, ontvanger informatie, adviseur eindspraak/beginspraak, medebeslisser, samenwerkingspartner en initiatiefnemer;
 - c. de kernvragen, de beïnvloedingsruimte en/of de inhoudelijke, financiële en overige kaders voor de participatie;
 - d. de te betrekken doelgroepen, de wijze waarop verschillende groepen bewoners worden benaderd en de wijze waarop de deelnemers hun inbreng kunnen leveren;
 - e. de kosten van het participatieproces;
2. Het bestuursorgaan maakt voor de start van het participatieproces het voornemen hiertoe bekend op de voor dat proces geschikte wijze.
3. Het bestuursorgaan kan voor specifieke beleidsterreinen nadere regelingen treffen.

Artikel 5. Besluitvorming participatieproces

1. Het bestuursorgaan maakt voorafgaand aan de start van het participatieproces, bekend op welke wijze de gemeente zal omgaan met de uitkomsten van het participatieproces en op welke wijze de besluitvorming zal plaatsvinden en kiest daarbij uit de volgende mogelijkheden:
 - a. Het bestuursorgaan neemt kennis van de uitkomsten van het participatietraject en zal nader afwegen of en in welke mate deze kunnen worden meegenomen in de politieke besluitvorming;
 - b. Het bestuursorgaan beschouwt de adviezen en conclusies uit het participatietraject als een zwaarwegend uitgangspunt bij politieke besluitvorming;
 - c. Het bestuursorgaan neemt de adviezen en conclusies uit het participatietraject over mits deze passen binnen de vooraf gestelde inhoudelijke, financiële en procedurele kaders.
2. Het bestuursorgaan kan van de op grond van lid 1 gemaakte keuze afwijken, bijvoorbeeld omdat het participatietraject sterk uiteenlopende visies opleverde, omdat betrokken belangen onvoldoende zijn meegewogen of omdat de participatie leidde tot nieuwe ideeën en inzichten die op gespannen voet staan met de vooraf gestelde kaders. De afwijking van de uit hoofde van het eerste lid gemaakte keuze wordt expliciet gemotiveerd en gecommuniceerd aan de deelnemers aan het participatietraject.

Artikel 6. Eindverslag participatieproces

1. Ter afronding van het participatieproces, zoals bedoeld in artikel 5, maakt het bestuursorgaan een eindverslag op. Het eindverslag bevat in elk geval:
 - a. een overzicht van het gevolgde participatieproces op hoofdlijnen;
 - b. een weergave van de belangrijkste uitkomsten van het participatieproces;
 - c. de reactie van de gemeente op deze uitkomsten en de wijze waarop de gemeente de inbreng heeft benut bij de uitwerking van het beleidsvoorstel of uitvoeringsplan.

2. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar.
3. Het college van burgemeester en wethouders brengt het eindverslag ter kennis van de raad indien het participatie bij een raadsvoorstel betreft

Paragraaf 3 Inspraak

Artikel 7. Inspraakprocedure

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid.
2. Geen inspraak wordt verleend:
 - a. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
 - b. indien inspraak 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 uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht;
 - f. indien het belang van inspraak niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.
3. Inspraak wordt verleend aan inwoners, organisaties, bedrijven en andere belanghebbenden.
4. Op inspraak is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, tenzij het bestuursorgaan een andere inspraakprocedure vaststelt.
5. Ter afronding van de inspraak maakt het bestuursorgaan een eindverslag op. Het eindverslag bevat in elk geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure;
 - b. een weergave van de inspraakreacties of zienswijzen die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - c. een reactie op deze inspraakreacties of zienswijzen, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke punten al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.
6. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar.

Paragraaf 4 Overheidsparticipatie

Artikel 8. Toepassen Overheidsparticipatie

1. Overheidsparticipatie kan toegepast worden indien naar het oordeel van het bestuursorgaan het publieksinitiatief bijdraagt aan de doelstellingen van het gemeentelijk beleid, en/of anderszins een positieve maatschappelijke bijdrage levert aan de lokale samenleving.
2. Uitgangspunt is een oplossingsgerichte en constructieve benadering van deze initiatieven en het bieden van helderheid over mogelijkheden en randvoorwaarden.
3. Het bestuursorgaan kan onder meer afzien van overheidsparticipatie aan publieksinitiatieven als er redenen zijn om aan te nemen dat:
 - a. er sprake is van onvoldoende draagvlak voor het initiatief bij omwonenden, belanghebbenden of de betrokken inwoners.
 - b. het initiatief naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders op financiële, juridische of praktische gronden niet haalbaar is.
 - c. het een onderwerp betreft waartegen een bezwaar- of beroepsprocedure in de zin van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht loopt of onderwerpen waarover de burgerlijke rechter is gevraagd een oordeel uit te spreken;
 - d. een onderwerp dat overwegend het privébelang van de indiener dient.
4. Indien het bestuursorgaan besluit om overheidsparticipatie toe te passen, kunnen zij besluiten het publieksinitiatief te ondersteunen door middel van:
 - a. het (eventueel tijdelijk) ter beschikking stellen van ruimtes of huisvesting;
 - b. het beschikbaar stellen van een aanjaagbudget, subsidie of andere financiële middelen;
 - c. de inzet van ambtelijke expertise, netwerken of ondersteuning;
 - d. andere vormen van ondersteuning.

5. Het bestuursorgaan informeert de indieners van het publieksinitiatief over het besluit om wel of niet overheidsparticipatie toe te passen. Bij toepassen van overheidsparticipatie geeft het bestuursorgaan het vervolg van het proces aan.

Paragraaf 5 Omgevingswet

Artikel 9. Omgevingsplan en omgevingsvergunning

1. Het bestuursorgaan stelt voor inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden een handreiking op voor participatie bij initiatieven die effect hebben op de fysieke leefomgeving.
2. De gemeente volgt de principes van de handreiking bij de toepassing van instrumenten uit de Omgevingswet:
 - a. de omgevingsvisie,
 - b. het programma,
 - c. het omgevingsplan en wijzigingen daarvan, wanneer dit nodig is om een door de gemeente geïnitieerde ontwikkeling mogelijk te maken, en
 - d. de omgevingsvergunning, wanneer deze nodig is voor een door de gemeente geïnitieerde ontwikkeling.
3. Voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor het college bevoegd gezag is, stelt de gemeenteraad een lijst vast met categorieën van gevallen waarvoor participatie verplicht is.

Paragraaf 6. Slotbepalingen

Artikel 10. Intrekking oude regeling

De Inspraakverordening Ameland 2005 wordt ingetrokken.

Artikel 11. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking
2. Artikel 9 treedt pas in werking vanaf de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet
3. Deze verordening wordt aangehaald als: Inspraak- en participatieverordening gemeente Ameland 2023

Toelichting

De gemeente Ameland 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 Ameland dat inwoners samen het initiatief nemen om hun straat of dorp mooier, veiliger en socialer kunnen maken. 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.

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. Zie voor het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting: <https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening>.

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. 2:1.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 bedoeld 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 het hoofdstuk over de Omgevingswet staan enkele relevante bepalingen voor de laatstgenoemde groep initiatiefnemers.

Reikwijdte

Art. 3:3 bepaalt: Participatie en inspraak 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 op Ameland, tenzij er sprake is van een lokale afdeling. 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 het eiland 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.

Deze verordening is afgezien van artikel 9 in Paragraaf 5 (ook) niet van toepassing op de voorbereiding van instrumenten in de Omgevingswet. Dat zijn omgevingsvisie, programma, omgevingsplan en omgevingsvergunning.

Inzicht bieden in gemeentelijke plannen

In art. 3:4 wordt het volgende bepaald: Het bestuursorgaan geeft inzicht in de gemeentelijke plannen 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 burgerparticipatie. Voor inwoners is het van belang om zicht te hebben op de analyses en beleids-opties 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 te 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 burgerparticipatie wordt toegepast. 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 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 burgerparticipatie wordt toegepast zal bij het betrokken bestuursorgaan berusten. 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 vanuit de participatieladder. Bij deze verschillende niveaus kunnen vervolgens weer verschillende vormen worden toegepast. Maatwerk is daarbij nodig; soms moet het algemeen belang ook zwaarder wegen. Als hulpmiddel gaan we werken met een gemeente brede Toolkit waarin wordt vastgelegd hoe de gemeente omgaat met participatie.

Art. 4:1.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. 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

De stappen uit de Toolkit Participatie geven richting aan de participatieroute. Art. 5 bepaalt dat het bestuursorgaan vervolgens 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

Deze bepalingen zijn hetzelfde als de bepalingen uit de Inspraakverordening 2005.

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. Denk aan inspraak op grond van de Omgevingswet.

Het begrip 'gemeentelijk beleid' dient hierbij breed geïnterpreteerd te worden. Het kan ook gaan om inspraak over de uitvoering van gemeentelijk beleid. Denk aan het ontwerp van een fietsverbinding of de herinrichting van de openbare ruimte. Inspraak wordt altijd verleend indien de wet daartoe verplicht. In art. 7:3 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.

Verskil 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 8 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.

Omgevingswet

Ook in de Omgevingswet wordt het belang van vroegtijdige participatie gehuldigd, dat is: voorafgaand aan de formele procedure. In de Omgevingswet wordt onder participatie het volgende verstaan: 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.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 27 maart 2023.

De voorzitter,

De griffier,