

Participatieverordening 2023 gemeente Voorst

De raad van de gemeente Voorst;
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 10 januari 2023;
gelet op de artikelen 149 en 150 van de Gemeentewet en artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet;
gezien het participatiebeleid dat tot stand kwam in samenspraak met de dorpsbelangenorganisaties,
projectontwikkelaars en de woningstichting;
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: Participatieverordening 2023 gemeente Voorst

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- adviesraad: Adviesraad Sociaal Domein van de gemeente Voorst ter behartiging van de collectieve belangen in de ruimste zin van het woord van de ingezetenen van de gemeente Voorst die aanspraak (kunnen) maken op de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning of de Jeugdwet;
- beleidsvoornemen: voornemen van een bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid;
- bestuursorgaan: college of raad van de gemeente Voorst, afhankelijk van de vraag welk bestuursorgaan bevoegd is ten aanzien van het onderwerp;
- cliënt: degene die een uitkering of voorziening ontvangt, dan wel degene die is geïndiceerd ingevolge de sociale zekerheidswetten of regelingen die aan de gemeente ter uitvoering zijn opgedragen;
- initiatief of plan: een voornemen om beleid vast te stellen of een project of activiteit uit te voeren die van invloed zijn op de (fysieke) leefomgeving;
- initiatiefnemer: een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een initiatief of plan wil verwezenlijken dat van invloed is op de (fysieke) leefomgeving;
- participatie: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over beleid, een project of een activiteit, voor zover deze de (fysieke) leefomgeving raken.

Paragraaf 2. Participatie

Artikel 2. Onderwerp van participatie

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of participatie wordt toegepast, met inachtneming van het door de gemeenteraad vastgestelde participatiebeleid.
2. Participatie wordt altijd toegepast als de wet daartoe verplicht.
3. Participatie van en overleg met derden is in ieder geval verplicht voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden ingediend voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het bestuursorgaan bevoegd gezag is.
4. De participatie en het overleg als bedoeld in het derde lid, dient in overeenstemming te zijn met het gemeentelijke participatiebeleid.
5. Geen participatie wordt toegepast:
 - 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 of nauwelijks 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. Als participatie verplicht wordt toegepast, neemt de initiatiefnemer in beginsel over de volgende punten van participatie een beslissing en legt dit vast in een participatieplan:
 - a. het doel van de participatie en wat er al aan vooraf is gegaan;
 - b. wie er verantwoordelijk is voor het participatietraject;
 - c. de beïnvloedingsruimte van de participatie;
 - d. indien van toepassing, de kaders en randvoorwaarden voor de participatie;
 - e. in hoeverre de betrokken groep van participanten representatief is in relatie tot de fysieke impact van het initiatief;
 - f. hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken;
 - g. dat het bestuursorgaan, als uiteindelijke beslisser, tijdig wordt gevraagd of zij als adviseur en/of participant wil meedoen;
 - h. of initiatiefnemer het participatieplan vooraf communiceert en afstemt met participanten;
 - i. de planning van het participatietraject;
 - j. hoe met de resultaten wordt omgegaan;
 - k. hoe met de participanten wordt gecommuniceerd over de uitkomsten.
2. Als omstandigheden het noodzakelijk maken om het participatieplan aan te passen, zorgt de initiatiefnemer ervoor dat deelnemers hierover zo snel mogelijk worden geïnformeerd.

Artikel 4. Eindverslag participatie

1. Ter afronding van de verplichte participatie maakt de initiatiefnemer een eindverslag op.
2. Het eindverslag bevat in ieder geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde participatieprocedure;
 - b. een weergave van de inbreng die participanten tijdens de participatieprocedure is gegeven;
 - c. een reactie van de initiatiefnemer op deze inbreng, waarbij gemotiveerd wordt aangegeven welke punten al dan niet worden overgenomen;
 - d. een validatie van de participatieprocedure.
3. De initiatiefnemer maakt het eindverslag bekend aan de participanten.
4. Als de initiatiefnemer een aanvraag om een omgevingsvergunning indient voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het bestuursorgaan bevoegd gezag is, voegt die het participatieplan en het eindverslag toe aan zijn aanvraag.

Paragraaf 3. Adviesraad

Artikel 5. Cliëntenparticipatie via adviesraad

1. Het college bevordert het instellen en in stand houden van een adviesraad sociaal domein. In het kader van de cliëntenparticipatie adviseert de adviesraad het college gevraagd en ongevraagd over het gemeentelijk beleid over de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Participatiewet, de Jeugdwet en aanverwant gemeentelijk beleid in het sociaal domein, alsmede over aangelegenheden die de uitvoering en de kwaliteit van de dienstverlening aan deze cliëntgroepen betreffen.
2. Het college draagt er zorg voor dat de leden van de adviesraad affiniteit hebben met de cliënten die onder de desbetreffende wetten en het gemeentelijk beleid aangaande het sociaal domein vallen. De leden zullen contact onderhouden met ervaringsdeskundigen, cliëntraden en maatschappelijke organisaties die in het betreffende werkveld actief zijn. De adviesraad streeft bij haar samenstelling naar een afspiegeling van de diverse doelgroepen die onder de drie wetten vallen.
3. Het college geeft de adviesraad voldoende gelegenheid zich over de tot zijn taak behorende onderwerpen te beraden en zijn adviezen en aanbevelingen te formuleren en betreft deze op een zodanig tijdstip in de procedure dat de uitgebrachte reactie toegevoegd kan worden aan de door het college aan de gemeenteraad ter besluitvorming voor te leggen voorstellen.
4. Het college geeft de adviesraad de mogelijkheid zelf de frequentie en de agenda van zijn vergaderingen vast te stellen, waarbij ten minste zes vergaderingen per jaar worden gehouden en elk lid een voorstel kan doen een onderwerp deel uit te laten maken van de agenda.

Artikel 6 Ondersteuning en faciliteiten adviesraad

1. Het college draagt zorg voor voldoende ambtelijke ondersteuning van de adviesraad.
2. Het college geeft de adviesraad de mogelijkheid gebruik te maken van de logistieke en vergaderfaciliteiten in het gemeentehuis, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taak.
3. Het college doet de adviesraad alle informatie toekomen die nodig is voor zijn goed functioneren.

4. De kosten verbonden aan de uitoefening van de taken van de adviesraad komen ten laste van de gemeente, met dien verstande dat bij kosten anders dan die voortvloeiend uit dit artikel, vooraf machtiging van het college vereist is.

Paragraaf 4. Slotbepalingen

Artikel 7. Evaluatie en monitoring

De uitvoering van deze verordening wordt gelijktijdig met het participatiebeleid geëvalueerd. Het college zendt hiertoe aan de raad een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de verordening in de praktijk.

Artikel 8. Overgangsbepaling en intrekking oude regeling

1. Op procedures die voortvloeien uit besluiten genomen voor de inwerkingtreding van deze verordening, blijven de bepalingen van de Verordening inspraak en cliëntenparticipatie van toepassing.
2. De Verordening inspraak en cliëntenparticipatie wordt ingetrokken.

Artikel 9. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking tegelijk met de wet, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Participatieverordening 2023 gemeente Voorst.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 3 juli 2023.

Dini Vriezokolk-Groenewold, griffier

Paula Jorritsma-Verkade, burgemeester

Toelichting

Algemeen

Inspraak, participatie en ontwerpvoorstel

De raad is verplicht om een inspraakverordening vast te stellen (artikel 150 van de Gemeentewet). Er is een wetsvoorstel in voorbereiding om deze inspraak uit te breiden naar 'participatie' en eventueel ook 'uitdaagrecht'. Het gaat hier om het ontwerpvoorstel 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).

Het ontwerpvoorstel 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.

Voorbeeldverordening; verordeningsbevoegdheid

Gemeenten die al op het ontwerpvoorstel vooruit willen lopen, kunnen gebruik maken van deze voorbeeldverordening. De behoefte aan inspraak verschilt immers per individuele gemeente. Aangezien het wetsvoorstel nog in de ontwerpfase verkeert, presenteert de VNG geen model maar een voorbeeld voor een verordening. Met dit voorbeeld beoogt de VNG gemeenten te inspireren tot andere participatiemogelijkheden dan inspraak en deze participatie van een wettelijke basis te voorzien. Omdat het om een ontwerpvoorstel gaat, is naast artikel 150 van de Gemeentewet ook artikel 149 van de Gemeentewet (met de autonome verordeningsbevoegdheid van de raad) als grondslag voor de verordening toegevoegd.

Definitie participatie

Participatie omvat volgens de definitie het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid. In de memorie van toelichting op het ontwerpvoorstel 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 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.

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 ontwerpvoorstel.

In de voorbeeldverordening kan het bevoegde bestuursorgaan 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. Voor het laatste is gekozen. De reden hiertoe is dat participatie verder kan gaan dan alleen het raadplegen van belanghebbenden (tweede trede van de participatieladder).

Alternatieven voor participatie

Participatie is onderdeel van het totale besluitvormingsproces, een naar tijd en strekking begrensde fase daarin. Het moet naar onze mening onderscheiden worden van de andere mogelijkheden die men heeft om zich tot het gemeentebestuur te wenden. Te denken valt hierbij aan het spreekrecht bij rondetafelgesprekken. 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.

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 ontwerp-wetsvoorstel 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.

In het participatiebeleid dat de gemeenteraad in 2023 vaststelt, is nog sprake van een smallere definitie (beperkt tot de fysieke leefomgeving). Dat is omdat dat beleid als groeimodel in een ontwikkelfase zit. Na evaluatie kan het beleid worden verbreed naar bijvoorbeeld het sociaal domein. Deze verordening hanteert de brede definitie, omdat deze niet alleen op het participatiebeleid aansluit maar ook op participatie via de Adviesraad Sociaal Domein. Daarbij geldt dat in de voorbeeldverordening ook de mogelijkheid opgenomen is om het uitdaagrecht vast te stellen. In het wetsvoorstel "Versterking participatie op decentraal niveau" wordt artikel 150 van de Gemeentewet gewijzigd en krijgt het uitdaagrecht een wettelijke verankering. Het uitdaagrecht betekent dat inwoners en maatschappelijke partijen kunnen aanbieden om de uitvoering van taken van de gemeente over te nemen, als zij denken het slimmer, beter, goedkoper of anders te kunnen doen. Deze vorm van participeren is niet opgenomen in deze verordening, omdat tijdens het participeren over het participatiebeleid dit geen onderwerp bleek bij de stakeholders. Slechts een gering aantal van de 344 Nederlandse gemeenten hebben het uitdaagrecht bij verordening vastgelegd. Bij evaluatie van het beleid zou dit echter als een volgende stap kunnen gelden en alsnog kunnen worden opgenomen in de verordening.

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 bijvoorbeeld spreekrecht bij rondetafelgesprekken, 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.

Tweede lid

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

Derde lid

In aansluiting op het participatiebeleid wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de Omgevingswet in artikel 16.55, zevende lid biedt. De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders

bevoegd gezag is, kan worden ingediend. In het derde lid van artikel 2 van deze verordening maakt de gemeenteraad hiervan gebruik.

Vijfde lid

In het derde lid is opgenomen wanneer participatie niet geëigend is.

Artikel 3. Procedure participatie

Eerste lid

De initiatiefnemer legt in een participatieplan een aantal zaken vast met betrekking tot de participatie. Om zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen, somt het tweede lid hiertoe op dat moet worden ingegaan op diverse aspecten

Tweede lid

De initiatiefnemer wordt met dit lid gestimuleerd om de participanten goed op de hoogte te houden van tussentijdse ontwikkelingen. Zeker als eerder andere verwachtingen zijn gewekt, is het goed om een bijstelling van een procedure te communiceren met de participanten.

Artikel 4. Eindverslag participatie

Tweede lid, onder a

Onder overzicht van de gevolgde participatieprocedure wordt verstaan: Hoe is de procedure feitelijk verlopen?

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 participatie wordt voorgeschreven dat de initiatiefnemer aangeeft wat met de inbreng is gedaan.

Tweede lid, onder d

Om het bestuursorgaan duidelijkheid te geven over de authenticiteit van de gevolgde participatieprocedure, moet de initiatiefnemer deze valideren. Met andere woorden: duidelijk moet zijn of de weergave van het participatietraject overeen komt met de daadwerkelijk gevolgde procedure. Validatie kan door de schriftelijke reacties van de participanten toe te voegen aan het eindverslag. De initiatiefnemer kan het anderzijds bijvoorbeeld doen door het eindverslag door de participanten te laten checken op juistheid. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om de vraag of de participanten het eens zijn met het verloop of de uitkomst van de participatie, maar alleen om duidelijk te maken dat de schriftelijke weergave overeen komt met de inbreng van de participanten.

Derde lid

De bekendmaking van de resultaten van de participatieprocedure is uitermate belangrijk. 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.

Vierde lid

Dit lid voorziet erin dat de initiatiefnemer bij zijn aanvraag het participatieplan en het eindverslag moet toevoegen. Dit hij dit – ook na een verzoek om aanvulling – niet, dan loopt de aanvrager het risico dat zijn aanvraag buiten behandeling wordt gesteld.

Artikel 5 Cliëntenparticipatie via adviesraad en Artikel 6 Ondersteuning en faciliteiten adviesraad

Vanwege de intrekking van de oude verordening (zie artikel 8) is het wenselijk om de voor het sociaal domein van belang zijnde Adviesraad Sociaal Domein (voorheen: cliëntenraad) op te nemen in de verordening (zie ook artikel 1).

Artikel 7. 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 gelijktijdig met het participatiebeleid geëvalueerd. Er wordt een verslag aan de raad verzonden.

Tweede lid

Over de in het tweede lid genoemde gegevens verzamelt het college systematisch informatie.

Artikel 8. Intrekking oude regeling

Met deze bepaling wordt de bestaande verordening 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 Participatieverordening 2023 gemeente Voorst in werking treedt (zie artikel 9).