Raadsvergadering

Zaaknummer Z25151088
Onderwerp: Kaders voor de inspraak- en participatieverordening Edam-Volendam
Portefeuillehouder: Wethouder J. Veerman

Aan de raad.

Voorstel

1. De nota inwonerparticipatie 2020 in te trekken;
2. Het inwonersparticipatiebeleid, zoals vastgesteld op 27 februari 2025, van toepassing te verklaren op de voorbereiding, evaluatie en uitvoering van de Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma's en het Omgevingsplan;
3. De volgende kaders vast te stellen voor inwonersparticipatie en de inspraak- en participatieverordening:
    a. Betrek inwoners in een zo vroeg mogelijk stadium;
    b. Kies bij elk onderwerp en stadium de best passende vorm volgens de participatieladder;
    c. Bepaal de intensiteit van de inwonersparticipatie in relatie tot de impact die het beleid of project voor die groep stakeholders heeft;
    d. Geef helder aan wat al vaststaat, waar ruimte zit voor invloed en hoe keuzes zullen worden gemaakt (wees transparant en zorg voor goed verwachtingsmanagement);
    e. Breng belangen, perspectieven en aandachtspunten bewust in beeld en weeg deze zorgvuldig mee. Geef daarbij speciale aandacht aan ondervertegenwoordigde groepen stakeholders. Maak gebruik van participatievormen die passen bij de groep;
    f. Spreek 'met' de stakeholders in plaats van 'over': ga waar mogelijk direct in gesprek met de stakeholders die belang hebben bij het beleid of project. Daarbij heeft een direct gesprek met de stakeholders zelf de voorkeur boven een gesprek met vertegenwoordigers of lobbyisten (indirect);
    g. Laat zien welke afwegingen zijn gemaakt en hoe opgehaalde input heeft bijgedragen aan het uiteindelijke besluit (goede terugkoppeling, uitlegbaar);
    h. Pas maatwerk toe wanneer groepen inwoners of maatschappelijke organisaties om toepassing van het uitdaagrecht vragen.
4. Het op 27 februari 2025 genomen besluitpunt: "Hanteer de Impactmeter als stelregel bij het bepalen hoe intensief de participatie zou moeten zijn over een bepaald project of beleidsonderwerp" in te trekken en het college de ruimte te geven om op uitvoeringsniveau nadere regels te stellen ten aanzien van de wijze waarop het college de intensiteit van de inwonersparticipatie bepaalt in relatie tot de impact die het desbetreffende beleid of project voor een bepaalde groep stakeholders heeft;
5. Ten aanzien van onderwerp inwonersparticipatie aan te sluiten bij de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college conform de Gemeentewet, waarbij het college binnen de door de raad gestelde kaders verantwoordelijk is voor de uitvoering van de inwonersparticipatie bij de voorbereiding van raadsbesluiten en voor de uitvoering van de inspraak- en participatieverordening, met ruimte voor het college om op uitvoeringsniveau nadere regels te stellen;

6. Elk jaar een paragraaf in het jaarverslag op te nemen waarin het college verslag doet van de uitvoering van de inspraak- en participatieverordening en de voortgang van de implementatie van het inwonersparticipatiebeleid.

Kern van het voorstel, samenvatting
Op 27 februari 2025 heeft de gemeenteraad het beleidsvoorstel inwonersparticipatie vastgesteld. Op basis daarvan heeft het college een nieuwe inspraak- en participatieverordening opgesteld. Bij het opstellen daarvan bleek dat er enkele weeffouten in het beleid zaten en dat er op punten behoefte was aan verduidelijking of aanvulling van het beleid.

Met het nu voorliggende besluit:
- Herstelt de raad enkele weeffouten uit het beleidsvoorstel;
- Verduidelijkt hij de kaders voor inwonersparticipatie;
- Verduidelijkt de raad de rol van de raad en het college ten aanzien van inwonersparticipatie;
- Vraagt hij het college om jaarlijks verantwoording af te leggen over de wijze waarop het beleid is uitgevoerd en hoe ver de implementatie van het beleid is gevorderd.

Beleidsdoelstelling / Maatschappelijk effect
De inspraak- en participatieverordening beoogt duidelijkheid scheppen over de vraag wat inwoners mogen verwachten ten aanzien van de wijze waarop de gemeente hen betrekt bij het voorbereiden van beleid, projecten, evaluaties en uitvoering.

Toelichting en argumenten
Toelichting op besluitpunt 1: intrekken nota inwonerparticipatie 2020
Bij het vaststellen van het beleidsvoorstel inwonersparticipatie op 27 februari 2025 is verzuimd om de nota inwonerparticipatie 2020 in te trekken. Dit besluit herstelt dat verzuim.

Toelichting op besluitpunt 2: besluiten onder de Omgevingswet
Het inwonersparticipatiebeleid dat de raad op 27 februari 2025 heeft vastgesteld, is zo geschreven dat het voldoet aan de eisen die de Omgevingswet daaraan stelt. Dat betekent dat we voor zowel voor besluiten die onder de Omgevingswet vallen als voor andere besluiten de participatie op dezelfde wijze organiseren. Het is immers verwarrend als er twee ‘soorten’ inwonersparticipatie naast elkaar zouden bestaan.
In het beleidsvoorstel was echter niet expliciet vermeld dat het beleid ook van toepassing is op besluiten die vallen onder de Omgevingswet, zoals de Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma’s en het Omgevingsplan. Om eventuele onduidelijkheid hierover weg te nemen, stellen we de raad voor om dit expliciet vast te leggen.

<u>Besluiten onder de Omgevingswet waarbij derden de inwonersparticipatie organiseren</u>
Het inwonersparticipatiebeleid is niet van toepassing op omgevingsvergunningen. De Omgevingswet bepaalt dat het aan een ontwikkelaar of initiatiefnemer is om de participatie die aan de vergunningsaanvraag voorafgaat, vorm te geven. Inwonersparticipatie is in die gevallen vormvrij. De gemeente kan deze ontwikkelaars en initiatiefnemers wel verzoeken om de inwonersparticipatie zoveel mogelijk op dezelfde wijze te organiseren als de gemeente. We zullen dat ook doen, in de hoop dat die derden inwoners op eenzelfde zorgvuldige en herkenbare wijze vanaf een zo vroeg mogelijk stadium betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van dergelijke besluiten.

In de praktijk betekent dit dat het college aan derden een leidraad zal uitreiken die duidelijk maakt hoe zij de inwonersparticipatie zo kunnen organiseren dat die vergelijkbaar is met de werkwijze van de gemeente, en dat we actief met hen meedenken over de wijze en het moment waarop zij de inwonersparticipatie uitvoeren.

Verplichte participatie onder de Omgevingswet
De Omgevingswet bepaalt verder dat de raad in de inspraak- en participatieverordening gevallen kan aanwijzen waarover verplicht moet worden geparticipeerd. Dat kan als sprake is van een omgevingsvergunning die afwijkt van regels uit het omgevingsplan, de zogeheten BOPA. Daar is separate besluitvorming door de raad voor nodig op grond van artikel 16.55, zevende lid Omgevingswet.

Toelichting op besluitpunt 3: Kaders voor de inspraak- en participatieverordening
Het beleidsvoorstel inwonersparticipatie noemde een aantal uitgangspunten voor de participatie. Die zijn samengevat in dit besluitpunt. Daarmee neemt de raad geen nieuw besluit, maar verduidelijkt hij dat deze punten uit het beleidsvoorstel samen het kader vormen voor de inspraak- en participatieverordening en het kader waarbinnen het college de inwonersparticipatie uit dient te voeren bij de voorbereiding van raadsbesluiten.

Punt c luidt: “Bepaal de intensiteit van de inwonersparticipatie in relatie tot de impact die het beleid of project voor die groep stakeholders heeft.”
Die tekst wijkt bewust af van de formulering uit het raadsbesluit van 27 februari 2025. Daarin stond: “Hanteer de Impactmeter als stelregel bij het bepalen hoe intensief de participatie zou moeten zijn over een bepaald project of beleidsonderwerp.” Aangezien er een impactmeter bij het beleidsvoorstel was gevoegd, als bijlage 2, heeft de raad daarmee impliciet vastgesteld dat het college die impactmeter als instrument diende te gebruiken om de impact van besluiten te bepalen.
Tijdens het implementatietraject bleek die specifieke impactmeter echter onvoldoende houvast te bieden bij het inschatten van de impact van besluiten. De uitkomst was te afhankelijk van de persoon die de impactmeter invulde. Daarom heeft het college een nieuwe impactmeter ontwikkeld. Vanwege het eerdere raadsbesluit zou voor het in gebruik nemen van de nieuwe impactmeter echter een raadsbesluit nodig zijn. Het is onwenselijk dat de raad besluiten moet nemen over zaken die de uitvoering betreffen. De uitvoering is immers een taak van het college. Deze weeffout lossen we in dit besluit als volgt op:

- In besluitpunt 3 onder c is het uitgangspunt dat de intensiteit van de inwonersparticipatie moet samenhangen met de impact die het desbetreffende beleid of project voor heeft, breder geformuleerd en niet meer gekoppeld aan een specifiek instrument;
- In besluitpunt 4 trekt de raad het eerdere besluit van 27 februari 2025 in, waarin het als stelregel voorschreef om ‘de’ impactmeter als instrument te gebruiken, en geeft de raad het college expliciet de bevoegdheid om nadere regels te stellen voor de uitvoering van het in besluitpunt 3 breder geformuleerde kader.

Toelichting op besluitpunt 4: de impactmeter
Zie de toelichting op besluitpunt 3 onder c.

De impactafweging is onderdeel van een bredere afweging, waarbij ook de beïnvloedingsruimte, betrokken belangen en context worden meegenomen. De aangepaste impactafweging die we hebben

ontwikkeld, helpt medewerkers bij het maken van een zorgvuldige en onderbouwde keuze, in plaats van automatisch een participatieniveau (trede van de participatieladder) voor te schrijven.

Toelichting op besluitpunt 5: bevoegdheidsverdeling tussen raad en college
Het is niet wenselijk om uitvoeringskwesties door de raad te laten beslissen. Met dit besluit bevestigt de raad dat het college binnen de door de raad gestelde kaders verantwoordelijk is voor de praktische inrichting en uitvoering van inwonersparticipatie bij de voorbereiding van raadsbesluiten. De raad behoudt zijn verantwoordelijkheid voor de eigen besluitvorming en de afweging van belangen.

Aangezien passendheid een leidend principe is bij inwonersparticipatie geeft de raad het college de ruimte om per dossier te bepalen:

- In welk stadium het de inwoners betrekt;
- Op welke trede(n) van de participatieladder het de verschillende stakeholders betrekt;
- Hoe intensief er geparticipeerd zal worden;
- Waar ruimte zit voor stakeholders om invloed uit te oefenen op het te nemen besluit;
- Hoe het college ondervertegenwoordigde groepen stakeholders betrekt;
- Of het direct met stakeholders in gesprek gaat of indirect, via vertegenwoordigers, sleutelfiguren en belangenorganisaties;
- Hoe het de opgehaalde inbreng verwerkt in het uiteindelijke concept raadsbesluit;
- Welke spelregels het hanteert (binnen de kaders van de verordening en de toepasselijke wettelijke bevoegdheden) wanneer groepen inwoners of maatschappelijke organisaties om toepassing van het uitdaagrecht vragen.

Dit besluitpunt ligt in de lijn van besluitpunt 4, waarbij de weeffout ten aanzien van de impactmeter wordt hersteld. Formeel geeft het breder geformuleerde besluitpunt 5 het college ook de bevoegdheid om nadere regels stellen voor de wijze waarop de impact van een besluit wordt bepaald, zoals die is opgenomen onder het tweede deel van besluitpunt 4. Besluitpunt 4 zou daarmee formeel overbodig zijn. Vanwege transparantie is ervoor gekozen om in besluitpunt 4 expliciet te benoemen dat de raad ook deze specifieke bevoegdheid aan het college geeft.

Kanttekeningen en alternatieven

- Als het oude beleid niet wordt ingetrokken, blijft het geldig. Daar waar het op 27 februari 2025 vastgestelde beleidsvoorstel afwijkt van het oude beleid, kan dat tot onduidelijkheden leiden.
- Indien de raad ervoor kiest om het college niet de bevoegdheid te geven om nadere regels te stellen over de wijze waarop het de impact van beleid en projecten meet, of op andere punten nadere regels vast te stellen ten aanzien van de uitvoering, dan zal het college dergelijke voorstellen aan de raad aanbieden ter vaststelling. Dit betekent meer drukte op de agenda van de raad.
- De raad kan ervoor kiezen om het college niet jaarlijks verantwoording af te laten leggen over de wijze waarop inwonersparticipatie is uitgevoerd. In dat geval geldt de vierjaarlijkse evaluatie van het inwonersparticipatiebeleid als het moment waarop het college verantwoording aflegt.

Financiële middelen en effecten begroting
Dit besluit heeft geen gevolgen voor het begrotingssaldo.

Uitvoering of vervolgproces
Op dit besluit volgt het raadsbesluit om de inspraak- en participatieverordening Edam-Volendam vast te stellen.

Implementatie
Er is een uniforme, organisatie-brede werkwijze ontwikkeld met zes stappen, ondersteund door een handreiking, impactafweging, digitale hulpmiddelen (toolkit) en praktische formats. Deze helpen medewerkers om de inwonersparticipatie zo te organiseren dat die voldoet aan de onder besluitpunt 3 genoemde kaders.

In het Samenwerkingsakkoord van het nieuwe college is dienstverlening aan de inwoners, en daarmee ook inwonersparticipatie, een belangrijk aandachtspunt. In het uitvoeringsplan voor het Samenwerkingsakkoord komt het college met voorstellen wat er nodig is om de nieuwe manier van werken nog meer in het DNA van de medewerkers te krijgen.

Participatie en communicatie
Aangezien dit besluit in de lijn ligt van het beleidsvoorstel en geen nieuwe ambities of maatregelen bevat, bevat het geen punten waarop geparticipeerd kon worden.

Rapportage en evaluatie
De kaders in dit besluit worden geëvalueerd als onderdeel van de vierjaarlijkse evaluatie van het inwonersparticipatiebeleid en de vierjaarlijkse evaluatie van de inspraak- en participatieverordening.

Met ingang van 1 oktober 2026 werkt het ambtelijk apparaat volgens een eenduidige werkwijze voor inwonersparticipatie. Deze werkwijze helpt medewerkers om vooraf zorgvuldig af te wegen of participatie passend is, welke ruimte inwoners hebben om invloed uit te oefenen en hoe hun betrokkenheid wordt georganiseerd. Ook biedt de werkwijze houvast bij het maken van duidelijke afspraken en het terugkoppelen van de resultaten.

In de komende periode zal deze aanpak steeds duidelijker herkenbaar worden.

- Voor inwoners betekent dit meer duidelijkheid over het doel van participatie, de mogelijkheden om mee te denken of invloed uit te oefenen en wat er met hun inbreng gebeurt.
- Voor de raad zal de nieuwe werkwijze nog niet direct zichtbaar zijn. Besluiten die de raad de komende maanden krijgt voorgelegd betreffen trajecten die vaak al ruim vóór 1 oktober 2026 zijn gestart. Deze zijn veelal nog niet voorbereid volgens de nieuwe aanpak. Waar mogelijk worden onderdelen van de nieuwe aanpak alsnog toegepast, met respect voor eerder gemaakte afspraken en gewekte verwachtingen.

Achterliggende documenten en eerder genomen besluiten

- Beleidsvoorstel inwonersparticipatie, raadsvergadering 27 februari 2025, agendapunt 5b
- Motie Aanpassingen in het voorgestelde participatiebeleid, raadsplein 12 september 2024

Bijlagen
-

Edam-Volendam, d.d. 3 november 2026

Het college van burgemeester en wethouders van Edam-Volendam,
de secretaris, de burgemeester,





N.A. Hellingman-Kuiper R.J. Beukers.

Dit voorstel is elektronisch ondertekend. Dit is na besluitvorming zichtbaar op de volgende pagina.