

Inspraak- en participatieverordening gemeente Buren

De raad van de gemeente Buren,
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 29 maart 2011, nummer B 2011-3187;
overwegende dat het gewenst is regels te stellen over de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden worden betrokken bij beleidsvorming;
gelet op artikel 147 en 150 van de Gemeentewet en op de Algemene wet bestuursrecht;
besluit:

vast te stellen de volgende verordening:

Inspraak- en participatieverordening gemeente Buren

Hoofdstuk 1 Algemeen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

De verordening verstaat onder:

- a. **beleidsvoornemen:** het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid;
- b. **inspraak:** het bieden van de formele mogelijkheid aan ingezetenen en belanghebbenden om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken;
- c. **inspraakprocedure:** de wijze waarop de inspraak gestalte wordt gegeven;
- d. **participatie:** het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van doelgroepen (burgers, instellingen, bedrijven, en dergelijke) bij beleidsvoorbereiding, -vaststelling, - uitvoering of -evaluatie;
- e. **randvoorwaarden:** aan de participatie ten grondslag liggende feiten, waarop het bestuursorgaan geen invloed heeft dan wel door het bestuursorgaan aan participatie gestelde kaders;
- f. **informeren:** politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen hiervan op de hoogte. Er is geen ruimte voor inbreng;
- g. **raadplegen:** er is in de participatieprocedure ruimte om meningen en opvattingen te laten horen;
- h. **adviseren:** er is in de participatieprocedure gelegenheid om oplossingen aan te dragen. De mening van de participanten speelt een grote rol bij de ontwikkeling van beleid en projecten;
- i. **coproduceren:** in de participatieprocedure hebben alle betrokkenen samen de touwtjes in handen. De partijen zoeken samen met de gemeente naar oplossingen.
- j. **meebeslissen:** politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan de betrokkenen. Het ambtelijk apparaat vervult hierbij een adviserende rol. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.

Artikel 2 Onderwerp van participatie of inspraak

- 1 Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of participatie en /of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van beleid van de gemeente.
- 2 Inspraak wordt altijd verleend indien de wet daartoe verplicht.
- 3 Geen participatie of 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 tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
 - e. indien de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat participatie of inspraak niet kan worden afgewacht;
 - f. indien bij of krachtens wettelijk voorschrift is bepaald dat een besluit wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.
- 4 In afwijking van het bepaalde in lid 3, sub f kan het bestuursorgaan besluiten wel participatie en/of inspraak te verlenen ter aanvulling van de voorbereiding met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 3 Participatie- of inspraakgerechtigden

- 1 Inspraak wordt in beginsel verleend aan belanghebbenden en ingezetenen van de gemeente Buren, tenzij het bevoegde bestuursorgaan op grond van deze verordening anders besluit of in de wet anders is bepaald.
- 2 Bij participatie kunnen in ieder geval belanghebbenden en ingezetenen van de gemeente Buren worden betrokken.

Hoofdstuk 2 Participatieprocedure

Artikel 4 Participatieprocedure

- 1 Het bestuursorgaan stelt voor elk onderwerp waarop participatie wordt verleend een procedure vast.
Het bestuursorgaan maakt een gemotiveerde keuze uit de participatiecategorieën: informeren, raadpleging, advisering, coproductie of meebeslissen.
- 2 De participatieprocedure bevat ten minste:
 - a. een omschrijving van het onderwerp van participatie, zoals bedoeld in artikel 2;
 - b. een aanduiding van de kring van belanghebbenden, zoals bedoeld in artikel 3;
 - c. de vermelding van de ambtelijke en bestuurlijke portefeuillehouder van de participatie;
 - d. de rol van raad en college.
- 3 In aanvulling op het tweede lid bevat deze procedure voor zover mogelijk:
 - a. de randvoorwaarden, zoals bedoeld in artikel 1, aanhef en onder e;
 - b. de wijze van vormgeving van het participatieproces;
 - c. een tijdpad met termijnstelling;
 - d. een communicatieparagraaf;
 - e. een financiële paragraaf.

Artikel 4

De in het tweede en derde lid genoemde onderdelen worden opgenomen in communicatieparagraaf als onderdeel van het plan van aanpak van het desbetreffende project.

Artikel 5

Het bestuursorgaan kan de procedure wijzigen in die gevallen waarin de vaststelling van het beleidsvoornemen dat vereist. Het bestuursorgaan geeft hiervan overeenkomstig het gestelde in artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht schriftelijk kennis.

Hoofdstuk 3 Inspraakprocedure

Artikel 7 Inspraakprocedure

Het bestuursorgaan stelt voor het beleidsvoornemen de inspraakprocedure vast.

Artikel 8 Verslaglegging inspraak

- 1 Ter afronding van de inspraak stelt het bestuursorgaan een eindverslag op.
- 2 Het eindverslag bevat in elk geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure;
 - b. een weergave van de zienswijzen die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - c. een reactie op deze zienswijzen, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke punten al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.
- 3 Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar.

Hoofdstuk 4 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 9 Inwerkingtreding

- 1 Deze verordening treedt in werking op de dag na die waarop zij is bekend gemaakt.
- 2 De Inspraakverordening gemeente Buren, vastgesteld op 15 maart 2005, wordt ingetrokken met ingang van de dag dat deze verordening in werking treedt.

Artikel 10 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als 'Inspraak- en participatieverordening Buren'.

Toelichting 1 Inspraak- en participatieverordening gemeente Buren 2011

Algemeen

Modelverordening VNG Aangesloten is bij de modelinspraakverordening van de VNG. Daarnaast krijgt participatie een formele plaats binnen de beleidsvorming.

Deregulering Aan inspraak kan op zeer uiteenlopende manieren worden vormgegeven. De VNG heeft gekozen voor een sobere regeling mede met het oog op het door haar ondersteunde dereguleringsstreven van opeenvolgende kabinetten. Door het weghalen van overbodige bepalingen (zoals het beklagrecht) en de onnodige paragraafindeling, is de modelverordening nog verder gedereguleerd. Nu resteert een bondige en goed leesbare verordening van slechts acht artikelen.

Alternatieven voor inspraak Inspraak is onderdeel van het totale besluitvormingsproces. Een naar tijd en strekking begrensde fase daarin. Het dient onderscheiden te worden van de andere mogelijkheden die de burger heeft om zich tot het gemeentebestuur te wenden. Te denken valt hierbij aan het spreekrecht bij raads- en commissievergaderingen (regeling bijvoorbeeld via het Reglement van orde). Andere mogelijkheden die buiten de inspraak vallen zijn: het schrijven van brieven, het bezoeken van spreekuren, het houden van informatiebijeenkomsten, enzovoort. Inspraak is uiteraard ook van een andere orde dan de mogelijkheid om de uitkomsten van de beleidsvaststelling te betwisten door middel van bezwaar en beroep.

Inspraak vindt vaak plaats, als er sprake is van een concreet (concept) besluit. Bovendien is het eenzijdig: burgers mogen hun mening kenbaar maken, maar het bevoegde bestuursorgaan bepaalt of zij hierop het besluit aanpassen of niet.

Bij burgerparticipatie of interactieve beleidsvorming worden a. burgers in een vroegtijdig stadium betrokken, namelijk bij het voornemen om nieuw beleid te maken of bestaand beleid te wijzigen (beleidsvoornemen). En b. als burgers daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op de uitkomst van het proces. Zowel bij inspraak als burgerparticipatie geldt, dat de gemeente het initiatief hiertoe neemt. Dat is niet het geval bij burgerinitiatief: daarbij nemen burgers zelf het initiatief om invloed uit te oefenen op het beleid. Burgers kunnen zelf het initiatief nemen om te proberen bestaand beleid te wijzigen of nieuw beleid te maken en om hier invloed op uit te oefenen.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen Inspraak en participatie: Er zijn veel omschrijvingen mogelijk voor de wijze waarop belanghebbenden betrokken kunnen worden bij de totstandkoming van beleid: informatie, communicatie, inspraak, interactieve beleidsvorming etc. Omwille van eenduidigheid is gekozen voor de termen inspraak en participatie.

a. Inspraak Bij de in dit artikel opgenomen formulering van het begrip inspraak is aangesloten bij de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. Inspraak is een onderdeel van de voorbereiding en uitvoering van het beleid van de gemeente en heeft een tweeledig doel. Enerzijds wordt aan belanghebbenden de mogelijkheid geboden om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken. Anderzijds biedt inspraak aan bestuursorganen een belangrijk hulpmiddel in het kader van de voor de beleidsvoorbereiding noodzakelijke belangenafweging. Inspraak is overeenkomstig artikel 150 van de Gemeentewet "eenzijdig" gedefinieerd, dat wil zeggen dat geen gedachtewisseling met het bestuursorgaan is inbegrepen. De toevoeging 'formele' in de omschrijving is opgenomen om de inspraak als bedoeld in de verordening te onderscheiden van meer informele, niet geformaliseerde, reacties op beleidsvoorbereiding zoals ingezonden brieven.

b. Participatie De participant krijgt in een eerder stadium dan bij inspraak de gelegenheid invloed uit te oefenen op de beleidsontwikkeling van de gemeente.

c. Inspraakprocedure De verantwoordelijkheid voor het maken van een regeling over inspraak ligt ingevolge artikel 150 van de Gemeentewet bij de raad. Artikel 7 van deze verordening geeft het bestuursorgaan ruimte om een maatwerk-inspraakprocedure te volgen. Het bestuursorgaan is immers verantwoordelijk voor uitvoering, de nadere regeling en organisatie van de inspraak.

d. 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. Het begrip bestuursorgaan is gedefinieerd in artikel 1:1, eerste lid van de Awb. Het omvat in elk geval gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

e. Randvoorwaarden Dit begrip is bedoeld om de ruimte voor inspraak of participatie af te bakenen, om bijvoorbeeld te voorkomen dat deze zich richt op onderdelen waarover het bestuursorgaan geen beslissingsbevoegdheid heeft of waarover het bestuursorgaan reeds heeft besloten.

Artikel 2 Onderwerp van participatie of inspraak In het eerste lid is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluit of participatie of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van beleid van de gemeente. Elk bestuursorgaan kan zijn eigen beleidsvoornemens, op elk terrein, aan participatie of inspraak onderwerpen. Uitgangspunt is dat voor participatie en inspraak bij beleidsvorming op alle terreinen van gemeentelijk bestuur, altijd een gemotiveerde afweging wordt gemaakt. In de Memorie van Toelichting (Tweede Kamer 1999-2000, 27 023, nummer 3, bladzijde 20) is vermeld dat het ter volledige beoordeling van de gemeenteraad blijft ten aanzien van welke beleidsvoornemens inspraak wordt verleend. Omdat het in bepaalde gevallen doelmatiger zal kunnen zijn als inspraak geschiedt door middel van bijvoorbeeld spreekrecht bij raadsvergaderingen, blijft door de formulering van het eerste lid de mogelijkheid bestaan dat voor bepaalde beleidsvoornemens een andere wijze van inspraak wordt geregeld. Het besluit om al dan niet inspraak te verlenen, is een besluit in de zin van de Awb. Hiertegen kan dus bezwaar worden gemaakt.

In het tweede lid is bepaald dat inspraak altijd wordt verleend indien een wettelijk voorschrift daartoe verplicht. Wettelijke verplichtingen tot het bieden van inspraak bestaan nu bijvoorbeeld bij:

- a. de voorbereiding van een ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing (artikel 7 van de Wet stedelijke vernieuwing);
- b. de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan (artikel 4.17, derde lid van de Wet Milieubeheer (WM));
- c. de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een afvalstoffenverordening die afwijkt van artikel 10.21 van de WM (artikel 10.26, tweede lid van de WM);
- d. de plannen en beleidsverslagen gericht op de realisatie en de vormgeving van cliëntenparticipatie bij de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (artikel 42) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (artikel 42);
- e. de voorbereiding van besluiten tot uitsluiting van welstandstoetsing als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onder a. en b. van de Woningwet (artikel 12, vierde lid).

In het derde lid is opgenomen wanneer geen participatie of inspraak wordt verleend.

Artikel 3 Participatie- of inspraakgerechtigden De omschrijving van inspraakgerechtigden vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. In de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb zijn de woorden “in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen” vervangen door “belanghebbenden”. Het begrip “belanghebbende” is in artikel 1:2 van de Awb gedefinieerd en deze definitie heeft ook gelding voor wetgeving buiten de Awb. De kring van personen die bij participatie kan worden betrokken is ruimer gesteld. De kring van betrokkenen zal onder meer afhankelijk zijn van het gekozen participatieniveau. Dit artikel legt de verantwoordelijkheid voor de keuze van de bij participatie of inspraak te betrekken personen neer bij het bestuursorgaan: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester, afhankelijk van de bevoegdheid over het betreffende onderwerp. Vanwege het open karakter van dit artikel vraagt dit in concrete gevallen om een bewuste afweging, rekening houdend met onder andere aard, schaal en reikwijdte van het onderwerp.

Hoofdstuk 2 Participatieprocedure

Artikel 4 Participatieprocedure Ondanks het open en flexibele karakter van participatie dient omwille van de duidelijkheid hiervoor ook een procedure te worden opgesteld. Deze dient in ieder geval object, belanghebbenden en bestuurlijke vraag aan te geven en voor zover in de fase van gedachtevorming al mogelijk is de overige elementen, zoals bedoeld in het derde lid. Naarmate er aan meer randvoorwaarden voor participatie is voldaan ontstaat er meer ruimte voor participatie van buitenaf. Er zijn vijf niveaus voor participatie omschreven op basis waarvan het mogelijk is een (of meer) standaardprocedure(s) te ontwikkelen die wanneer nodig kan (kunnen) worden ingezet:

1. Informeren Er is geen ruimte voor inbreng. Betrokkenen worden wel op de hoogte gehouden van ontwikkelingen en besluitvorming
2. Raadplegen Er is ruimte voor om meningen en opvattingen te laten horen.
3. Adviseren Er is gelegenheid om oplossingen aan te dragen. De mening van de participanten speelt een grote rol bij de ontwikkeling van beleid en projecten.
4. Coproduceren Alle betrokkenen hebben samen de touwtjes in handen. De partijen zoeken samen met de gemeente naar oplossingen.
5. Meebeslissen De ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid ligt bij de participanten. Het ambtelijk apparaat vervult hierbij een adviserende rol. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.

In de participatie procedure wordt aangegeven welke rol de verschillende bestuursorganen hebben in de procedure. Dit kan van belang zijn indien inspreken onder regie van de raad plaatsvindt maar het college wel de organisatie op zich neemt

Artikel 5 Voorbereiding participatie In dit artikel zijn enkele richtlijnen ten aanzien van de voorbereiding opgenomen. Voor participatie is geen minimale voorbereidingstijd opgenomen, teneinde de flexibiliteit van participatie niet te beperken. Afhankelijk van het onderwerp dient in concrete gevallen bepaald te worden wat voldoende voorbereidingstijd is.

Artikel 6 Verslaglegging van participatie De verslaglegging van de resultaten van het participatieproces is uitermate belangrijk. Van de te houden bijeenkomsten zal, indien mogelijk, een verslag gemaakt moeten worden. De verslaglegging is afhankelijk van het gekozen traject: zo zal de uitkomst van een workshop vaak niet in een schriftelijk verslag vast te leggen zijn. Daarnaast kan het eindverslag algemeen worden gepubliceerd in de krant en op de gemeentelijke website. Het is aan te bevelen om tijdens het proces al duidelijkheid omtrent de communicatie te verschaffen. In het uiteindelijke voorstel aan de gemeenteraad zal de inbreng van het participatieproces een duidelijke plek moeten krijgen.

Hoofdstuk 3 Inspraakprocedure

Artikel 7 Inspraakprocedure Per beleidsvoornemen wordt door het bevoegde bestuursorgaan een passende inspraakprocedure vastgesteld.

Artikel 8 Verslaglegging inspraak Onder het in het tweede lid, onderdeel a., genoemde verslag van de gevolgde inspraakprocedure wordt verstaan: hoe is de procedure feitelijk verlopen? Wanneer is het

beleidsvoornemen ter inzage gelegd enz.? Onderdeel b. betekent dat de eindrapportage een volledig overzicht dient te bevatten van zowel de mondelinge als de schriftelijke inspraakreacties. De schriftelijke inspraakreacties kunnen aan het verslag worden gehecht. In het verslag 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. Onder c. wordt als het sluitstuk van inspraak voorgeschreven dat het bestuursorgaan aangeeft wat met de zienswijzen wordt gedaan.

In het derde lid is bepaald dat het bestuursorgaan het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar maakt. Bekendmaking van de resultaten van de inspraak is uitermate belangrijk. Het ligt voor de hand om degenen die hebben ingesproken een exemplaar van het eindverslag te sturen. Als het aantal insprekers omvangrijk is, kan worden gekozen voor het volstaan met een algemene bekendmaking. Het is aan te bevelen om tijdens het inspraakproces al duidelijkheid omtrent de communicatie te verschaffen.

Hoofdstuk 4 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 9 Inwerkingtreding Geen nadere toelichting.

Artikel 10 Citeertitel Geen nadere toelichting.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 24 mei 2011

De griffier,

G. van Droffelaar

De voorzitter,

drs. K.C. Tammes