

Verordening participatie en inspraak Gemeente Aa en Hunze

De raad van de gemeente Aa en Hunze;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 8 september 2021;

overwegende dat

- in de Strategische Toekomstvisie 2015-2025 en de notitie 'Vertrekpunten participatie' ambities en uitgangspunten zijn opgenomen over participatie;
- participatie op verschillende manieren vormgegeven kan worden en dit in praktijk ook gebeurt;
- het begrip participatie meer omvat dan inspraak, en ziet op iedere vorm van het betrekken van inwoners en belanghebbenden bij het opstellen, de uitvoering en de evaluatie van gemeentelijk beleid;
- de 'Wet versterking participatie op decentraal niveau', die inspraak uitbreidt naar participatie en uitdaagrecht, in voorbereiding is
- de huidige inspraakverordening enkel voorziet in de mogelijkheid van inspraak;
- het daarom wenselijk is de bestaande Inspraakverordening te vervangen voor een verordening die tevens betrekking heeft op participatie;

gelet op artikel 149 en 150 van de Gemeentewet;

besluit vast te stellen de:

Verordening participatie en inspraak gemeente Aa en Hunze

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- beleidsvoornemen: voornemen van een bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid;
- participatie: betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid;

Paragraaf 2. Participatie

Artikel 2. Onderwerp van participatie

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of participatie wordt toegepast, waarbij alleen gemotiveerd kan worden gekozen voor een andere inspraakvorm dan participatie.
2. Participatie wordt altijd toegepast als de wet of lokale regelgeving daartoe verplichten.
3. Er is geen participatie mogelijk:
 - 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. Het bestuursorgaan stelt ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden bij de start van elke participatieprocedure vast op welke manier participatie wordt toegepast en maakt dit besluit bekend op de voor die participatieprocedure geschikte wijze. Het werkboek 'Samen doen' is hierin richtinggevend.
2. Als participatie wordt toegepast, neemt het bestuursorgaan over in ieder geval de volgende onderwerpen een besluit, en legt dit vast in een participatienota:
 - a. doel van participatie;
 - b. beïnvloedingsruimte van participatie;
 - c. kaders voor participatie;
 - d. wijze waarop het bestuursorgaan over deze kaders vooraf communiceert;
 - e. de kring van (potentiële) ingezetenen en belanghebbenden die (in ieder geval) betrokken worden in het participatietraject;
 - f. wijze waarop en het tijdvak waarin ingezetenen en belanghebbenden hun inbreng kunnen leveren;
 - g. wijze waarop democratische waarden in de participatieprocedure worden gewaarborgd;
 - h. begroting van de kosten.

Artikel 4. Eindverslag participatie

1. Ter afronding van de participatie maakt het bestuursorgaan een eindverslag op.
2. Het eindverslag bevat in ieder geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde participatieprocedure;
 - b. een weergave van de zienswijzen die tijdens de participatieprocedure mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - c. een reactie op deze zienswijzen, waarbij wordt aangegeven welke punten al dan niet worden overgenomen.
3. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar.
4. Het college van burgemeester en wethouders brengt het eindverslag ter kennis aan de raad indien het participatie bij een raadsvoorstel betreft.

Paragraaf 3, slotbepalingen

Artikel 5. Evaluatie en monitoring

1. De uitvoering van deze verordening wordt eenmaal per 2 jaar geëvalueerd. Burgemeester en wethouders zenden hiertoe telkens 2 jaar na de inwerkingtreding van deze verordening aan de raad een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de verordening in de praktijk.
2. Ten behoeve van de evaluatie verzamelen burgemeester en wethouders systematisch informatie over:
 - a. het aantal participatietrajecten
 - b. de trede van de participatie op de participatietrap
 - c. de mate waarin is deelgenomen aan de participatie
 - d. de invloed van de participatie op de besluitvorming

Artikel 6. Intrekking oude verordening

De Inspraakverordening 2004, zoals vastgesteld door de gemeenteraad op 14 april 2004 wordt ingetrokken per 4 november 2021.

Artikel 7. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op 4 november 2021.

Artikel 8. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Participatie- en inspraakverordening gemeente Aa en Hunze.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van de gemeente Aa en Hunze, gehouden op 4 november 2021.

De griffier,

De voorzitter,

Mr. E.P. van Corbach

A.W. Hiemstra

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.

Omdat er sprake is van een ontwerpvoorstel gaat, is naast artikel 150 van de Gemeentewet ook artikel 149 van de Gemeentewet (met de autonome verordeningbevoegdheid 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 verordening 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.

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 raads- en commissievergaderingen. 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.

Uitdaagrecht als specifieke vorm van participatie in de uitvoeringsfase

Het ontwerpvoorstel bevat een (facultatieve) bevoegdheid om het uitdaagrecht te regelen. Bij de uitvoering van beleid is het uitdaagrecht – ook wel Right to Challenge – een bijzondere vorm van betrokkenheid van inwoners en lokale maatschappelijke partijen. Deze vorm houdt in dat inwoners van de gemeente of lokale maatschappelijke partijen de gemeente kunnen verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen als zij denken deze taak beter en goedkoper te kunnen uitvoeren.

Ruimte voor initiatieven van inwoners en lokale maatschappelijke partijen

Het is van wezenlijk belang dat decentrale overheden ruimte bieden voor initiatieven van onderop en dat aan de samenleving een grote rol wordt toebedeeld bij het ontwikkelen van initiatieven voor algemene voorzieningen. Inwoners kennen hun buurt en hun gemeente, weten wat er leeft en spelen daarop in. Deze maatschappelijke initiatieven kunnen aanvullend zijn op de gemeentelijke initiatieven of kunnen sommige gemeentelijke initiatieven vervangen. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met het gegeven dat de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van gemeentelijke taken bij het gemeentebestuur zelf berust.

Taken burgemeester en wethouders

Bij het overnemen van gemeentelijke taken, na een succesvolle ‘uitdaging’, gaat het in de regel om de feitelijke uitvoering van een taak van burgemeester en wethouders. Burgemeester en wethouders – als de verantwoordelijken voor de uitvoering van de betreffende taak of taken – beslissen naar aanleiding van een verzoek of ‘uitdaging’ of de feitelijke uitvoering van die taak of taken aan inwoners of de lokale maatschappelijke partij kan worden gelaten.

Samenwerkingsrecht

Onder uitdaagrecht wordt ook het zogenaamde samenwerkingsrecht begrepen, want er is geen werkelijk onderscheid tussen deze twee begrippen.

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 ontwerpvoorstel 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.

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.

Participatie is een vanzelfsprekende werkwijze voor de gemeente Aa en Hunze. Dit heeft dan ook de voorkeur. Omdat het in bepaalde gevallen doelmatiger kan zijn om ingezetenen en belanghebbenden op een andere manier te betrekken bij beleidsvoornemens, biedt dit artikel daarvoor ruimte. Er kan dan bijvoorbeeld worden gedacht aan spreekrecht bij raadsvergaderingen.

Als een bestuursorgaan niet voor participatie kiest, geeft het gemotiveerd aan waarom en geeft het aan op welke manier ingezetenen en belanghebbenden wel worden betrokken bij het voornemen.

Tweede lid

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

Derde lid

In het derde lid is opgenomen wanneer participatie wordt verleend.

Artikel 3. Procedure participatie

Eerste lid

In artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet is bepaald dat inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, voor zover in de verordening niet anders is bepaald. Hier is anders bepaald door de bepaling dat het bestuursorgaan bij de start van een participatieprocedure bekendmaakt hoe de participatie wordt vormgegeven.

Tweede lid

Het bestuursorgaan legt in een participatienota 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: doel van de participatie, beïnvloedingsruimte, kaders, communicatie, werkwijze, tijdspad, democratische waarborgen en begroting van de kosten van de procedure. Deze participatienota kan onderdeel uitmaken van de bekendmaking van het eerste lid, maar kan ook later worden uitgewerkt en bekendgemaakt.

Tweede lid, onder b

Bij beïnvloedingsruimte kan worden gedacht aan en een keuze worden gemaakt uit: informeren, raadplegen, adviseren, of een combinatie daarvan.

Tweede lid, onder c

Kaders zijn bijvoorbeeld de inhoudelijke, financiële en procedurele kaders voor de participatie.

Tweede lid, onder f

Democratische waarden zijn bijvoorbeeld: gelijkheid, transparantie en verantwoording.

Artikel 4. Eindverslag participatie

Eerste lid

Er is hier niet gekozen voor verwijzing naar afdeling 3.4 van de Awb. In artikel 3:17 van de Awb wordt namelijk slechts bepaald dat een verslag wordt gemaakt van hetgeen tijdens de procedure mondeling naar voren is gebracht.

Tweede lid, onder a

Onder overzicht van de gevolgde participatieprocedure wordt verstaan: Hoe is de procedure feitelijk verlopen? Is afdeling 3.4 van de Awb onverkort toegepast? Wanneer is het beleidsvoornemen ter inzage gelegd, enz.

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 het bestuursorgaan aangeeft wat met de zienswijzen wordt gedaan.

Derde lid

De bekendmaking van de resultaten van de participatieprocedure is uitermate belangrijk. Dit rondt de participatieprocedure daadwerkelijk af. 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.

Artikel 5. 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 eenmaal per twee jaar geëvalueerd. Er wordt een verslag aan de raad verzonden.

Tweede lid

Over de in het tweede lid genoemde gegevens verzamelen burgemeester en wethouders systematisch informatie]

Artikel 6. Intrekking oude regeling

Met deze bepaling wordt de bestaande Inspraakverordening 2004 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 Verordening participatie in werking treedt (zie artikel 9).