

Toelichting op de Inspraak- en Participatieverordening stadsdeel Nieuw-West 2012

Algemene toelichting

Artikel 150 van de Gemeentewet

In artikel 150 van de Gemeentewet is bepaald dat de raad een verordening opstelt met regels met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. De VNG heeft daarvoor een modelinspraakverordening opgesteld. Deze verordening is op dit model gebaseerd.

Inspraak versus participatie

Inspraak is onderdeel van het totale besluitvormingsproces, een naar tijd en strekking begrensde fase daarin. Het moet onderscheiden worden van de andere mogelijkheden die men heeft om zich tot het stadsdeelbestuur te wenden. Te denken valt hierbij aan het spreekrecht bij raads- en commissievergaderingen (regeling via het reglement van orde of een commissieverordening). Andere mogelijkheden die buiten de inspraak vallen zijn: het schrijven van brieven, het bezoeken van spreekuren, het houden van informatiebijeenkomsten enz. Inspraak is uiteraard ook van een andere orde dan de mogelijkheid om de uitkomsten van de beleidsvaststelling aan te vechten door middel van bezwaar en beroep.

Inspraak richt zich specifiek op het naar voren brengen van bedenkingen en bezwaren tegen concrete voorstellen/beleidsvoornemens. Inspraak kan om die reden ook worden onderscheiden van interactieve beleidsvorming of burgerparticipatie. Processen met burgerparticipatie zijn gericht op het vooraf meedenken, -werken, adviseren en zo mogelijk meebeslissen. Interactieve beleidsvorming is een werkwijze, met name bedoeld voor complexe beleidsprocessen waarbij meerdere actoren betrokken zijn, waarbij een overheidsorganisatie in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere overheden bij het beleid betreft om zo in een open en evenwichtige wisselwerking of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering of evaluatie van beleid te komen. Interactieve beleidsvorming mobiliseert daarbij de kennis en steun van betrokkenen bij beleidsproblemen waarvan de overheid op voorhand niet weet - of nog niet wil bepalen - hoe deze opgelost zullen worden.

De deelraad stelt met de Kadernota Bewonersparticipatie stadsdeel Nieuw-West nadere regels vast over de wijze waarop en de mate waarin het dagelijks bestuur ingezetenen van het stadsdeel en belanghebbenden dient te betrekken bij het beleidsontwikkelingsproces. Hoofdstuk 2 Participatie van deze verordening beschrijft dit proces.

Uniforme openbare voorbereidingsprocedure Algemene wet bestuursrecht (Afdeling 3.4 Awb)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bevat een uniforme 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. De afdeling is wettelijk van toepassing verklaard op bepaalde categorieën van besluiten (bijvoorbeeld bestemmingsplannen). Daarnaast biedt artikel 3:10, eerste lid het bestuursorgaan de mogelijkheid om de afdeling van toepassing te verklaren op de voorbereiding van besluiten. Dat gebeurt met deze verordening.

Als bijlage bij deze toelichting is een kopie van afdeling 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen. Dit is de versie geldend op 16 januari 2012. Er kunnen aan deze bijlage geen rechten worden ontleend. De juiste, vigerende tekst van de Algemene wet bestuursrecht is te raadplegen op www.wetten.nl.

Artikelgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

a. inspraak:

Er zijn veel omschrijvingen van het begrip inspraak. Bij de in dit artikel opgenomen formulering is aangesloten bij de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. Inspraak is een onderdeel van de voorbereiding en uitvoering van het gemeentelijk beleid 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 een wettelijk verankerd recht en richt zich specifiek op het naar voren brengen van bedenkingen en bezwaren tegen concrete voorstellen.

b. participatie:

De formulering van het begrip participatie sluit aan bij de intentie van de Kadernota Bewonersparticipatie stadsdeel Nieuw-West. Met deze Kadernota heeft de stadsdeelraad participatiebeleid vastgesteld, dat beoogt een aanvulling te geven op de inspraak. De participant krijgt in een eerder stadium dan bij inspraak de gelegenheid invloed uit te oefenen op de beleidsontwikkeling van het stadsdeel.

c. inspraak- of participatieprocedure:

De verantwoordelijkheid voor het maken van een regeling over inspraak ligt ingevolge artikel 150 van de Gemeentewet bij de raad. Zoals in de algemene toelichting is vermeld, is in de modelverordening afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard. Artikel 4, tweede lid, van het model geeft het bestuursorgaan ruimte om een andere procedure te volgen. Het bestuursorgaan is immers verantwoordelijk voor uitvoering, de nadere regeling en organisatie van de inspraak. De procedure voor participatie komt voort uit het stadsdeelbeleid aangaande participatie en is in deze verordening vastgelegd.

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.

e. bestuursorgaan:

In het kader van de dualisering van het bestuur wordt de raad niet als bestuursorgaan genoemd. Het dagelijks bestuur is belast met de voorbereiding van het beleid. De raad kan het dagelijks bestuur daarover inlichtingen vragen en ter verantwoording roepen. Ook kan de raad of een raadscommissie behoefte hebben burgers te horen ten aanzien van een door het dagelijks bestuur genomen besluit of ten aanzien van een voorgenomen besluit. Aangezien het dagelijks bestuur het bevoegde orgaan is dan wel is belast met de voorbereiding van een door de raad te nemen besluit, is het door de raad(scommissie) gelegenheid geven aan burgers om hun mening te geven, niet als inspraak aan te merken. Niets belet de raad of een commissie overigens om naar aanleiding van een bepaald stuk of voorgenomen beleid een bijeenkomst te organiseren waarin burgers nog eens hun mening kunnen geven.

f. 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. De Kadernota Bewonersparticipatie stadsdeel Nieuw-West geeft door middel van een schematische analyse van de criteria binnen het te ontwikkelen beleid en de organisatie richting aan de mate van openheid en interactie in het beleidsproces.

Artikel 2 Onderwerp van inspraak en participatie

In het eerste lid is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluit of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. Het begrip bestuursorgaan is gedefinieerd in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb. Het omvat in het elk geval dagelijks bestuur en de voorzitter van het dagelijks bestuur. Elk bestuursorgaan kan zijn eigen beleidsvoornemens aan inspraak onderwerpen.

In het tweede lid is bepaald dat inspraak altijd wordt verleend indien een wettelijk voorschrift daartoe verplicht. Er zijn meer dan 60 formele wetten waarin afdeling 3.4. van toepassing is verklaard.

Hieronder volgt een opsomming van een aantal wettelijke voorschriften waarin inspraak verplicht wordt gesteld (let op dit is geen uitputtende lijst):

- De voorbereiding van een bestemmingsplan (artikel 3.8, eerste lid Wet ruimtelijke ordening)
- de voorbereiding van het gemeentelijke milieubeleidsplan (artikel 4.17, derde lid, Wet milieubeheer (Wm));
- de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een afvalstoffenverordening die afwijkt van artikel 10.21 Wm (artikel 10.26, tweede lid, Wm);
- voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning (artikel 11 Wet maatschappelijke ondersteuning);
- de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (artikel 42, IOAZ) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (artikel 42 IOAW);
- de voorbereiding van een welstandsnota (artikel 12a, tweede lid Woningwet);
- 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 Woningwet);
- op basis van artikel 14a, lid 1, van de Monumentenwet 1988 is op de voorbereiding van een besluit op een aanvraag om vergunning, als bedoeld in artikel 11 van de Monumentenwet 1988, Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Artikel 3 Inspraak- en participatiegerechtigden

Lid 1: De omschrijving van inspraakgerechtigden vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. Het begrip 'belanghebbende' is in artikel 1:2 Awb gedefinieerd en deze definitie heeft ook gelding voor wetgeving buiten de Awb.

Lid 2: Dit lid legt de verantwoordelijkheid voor de keuze van bij participatie te betrekken belanghebbenden neer bij het bestuursorgaan (dagelijks bestuur of de stadsdeelvoorzitter), 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 o.a. aard, schaal en reikwijdte van het onderwerp. De Kadernota Participatie geeft een aanzet daartoe

Hoofdstuk 2 Participatie

Artikel 4 Procedure participatie

Omwille van de duidelijkheid dient voor participatie 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 lid 3. Naarmate er aan meer randvoorwaarden voor participatie is voldaan ontstaat er meer ruimte voor participatie van buitenaf.

Lid 1: In de Kadernota Bewonersparticipatie zijn de drie modellen voor participatie omschreven die van toepassing kunnen worden verklaard. Deze modellen worden in de Kadernota nader uitgewerkt: informatiemodel, consultatiemodel en co-productiemodel. Het co-productiemodel is het meest verregaand. Bewoners en stadsdeel werken intensief samen aan het plan. Het uiteindelijke beleidsresultaat is in dit model een gezamenlijke productie.

Het participatiemodel dat wordt ingezet is maatgevend voor de keuze van een communicatiestrategie en in te zetten communicatiemiddelen en -activiteiten. De keuze wordt voorts beïnvloed door de aard van het onderwerp, de kenmerken van de doelgroep, het aantal deelnemers, de structuur van de samenwerking en de politieke gevoeligheid van het onderwerp.

Uit het vierde lid volgt dat ook in geval van participatie het bestuursorgaan de procedure, indien noodzakelijk, kan wijzigen. Belanghebbenden worden hierover geïnformeerd

Artikel 5 Voorbereiding participatie

In dit artikel zijn enkele richtlijnen ten aanzien van de voorbereiding opgenomen.

Artikel 6 Verslaglegging participatie

Deze richtlijnen zijn bedoeld ter bevordering van de duidelijkheid, herkenbaarheid en transparantie van de verwerking van de opbrengst van participatie.

De rapportage kan worden vergeleken met het eindverslag dat wordt gemaakt in een inspraakprocedure.

Hoofdstuk 3 Inspraak

Artikel 7 Inspraakprocedure

Ter uniformering en deregulering is in het eerste lid afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de inspraak. In artikel 3:11 tot en met 3:17 Awb is de inspraakprocedure te vinden. Na terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen kunnen belanghebbenden gedurende zes weken schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren brengen. In de meeste gevallen zal deze procedure passend zijn voor de inspraak. Zo niet, dan kan op grond van het tweede lid de inspraakprocedure worden aangepast. Dit kan bijvoorbeeld wenselijk zijn vanwege de afstemming op andere lopende procedures. De termijn kan dan bij besluit van het bestuursorgaan op grond van het tweede lid worden aangepast. Wel moet er genoeg tijd voor belanghebbende zijn om te reageren. Vier weken wordt als een redelijke minimumtermijn gezien.

Artikel 8 Eindverslag

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

Onder het in het tweede lid, onderdeel a, genoemde verslag van de gevolgde inspraakprocedure wordt verstaan: Hoe is de procedure feitelijk verlopen? Is afdeling 3.4 Awb onverkort toegepast? 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 de MvT bij de Awb wordt opgemerkt dat 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. Een en ander houdt in dat het dagelijks bestuur het eindverslag ter kennis brengt aan de deelraad en toezendt aan degenen die hebben ingesproken. Daarnaast kan het eindverslag algemeen worden gepubliceerd op de website van het stadsdeel en in de stadsdeelkrant. Als het aantal insprekers omvangrijk (>10) is, kan van toezending worden afgezien en wordt volstaan met publicatie op de website van het stadsdeel en in de stadsdeelkrant. Het is aan te bevelen om tijdens de inspraakavond al duidelijkheid te verschaffen omtrent de communicatie.

De stadsdeelvoorzitter is overeenkomstig artikel 170, tweede lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet verplicht om het eindverslag te vermelden in zijn burgerjaarverslag.

Hoofdstuk 4 Overgangs en slotbepalingen

Met artikel 9 wordt de bestaande Inspraakverordening stadsdeel Osdorp 2003. De datum waarop de oude verordening vervalt, is de datum waarop de verordening in werking treedt.

Bijlage met wettekst Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2002, 54)

Dit is de versie geldend op 16 januari 2012. Er kunnen aan deze bijlage geen rechten worden de ontleend. De juiste, vigerende tekst van de Algemene wet bestuursrecht is te raadplegen op www.wetten.nl.

Algemene wet bestuursrecht

Afdeling 3.4. Uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Artikel 3:10

1. Deze afdeling is van toepassing op de voorbereiding van besluiten indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald.
2. Tenzij bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan anders is bepaald, is deze afdeling niet van toepassing op de voorbereiding van een besluit inhoudende de afwijzing van een aanvraag tot intrekking of wijziging van een besluit.
3. Afdeling 4.1.1 is mede van toepassing op andere besluiten dan beschikkingen, indien deze op aanvraag worden genomen en voorbereid overeenkomstig deze afdeling.
4. Indien deze afdeling van toepassing is op de voorbereiding van een besluit is paragraaf 4.1.3.3. niet van toepassing.

Artikel 3:11

1. Het bestuursorgaan legt het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.
2. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing. Indien op grond daarvan bepaalde stukken niet ter inzage worden gelegd, wordt daarvan mededeling gedaan.
3. Tegen vergoeding van ten hoogste de kosten verstrekt het bestuursorgaan afschrift van de ter inzage gelegde stukken.
4. De stukken liggen ter inzage gedurende de in artikel 3:16, eerste lid, bedoelde termijn.

Artikel 3:12

1. Voorafgaand aan de terinzagelegging geeft het bestuursorgaan in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud.
2. Indien het een besluit van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan betreft, wordt de kennisgeving in ieder geval in de Staatscourant geplaatst, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.
3. In de kennisgeving wordt vermeld:
 - a. waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen;
 - b. wie in de gelegenheid worden gesteld om zienswijzen naar voren te brengen;
 - c. op welke wijze dit kan geschieden;
 - d. indien toepassing is gegeven aan artikel 3:18, tweede lid: de termijn waarbinnen het besluit zal worden genomen.

Artikel 3:13

1. Indien het besluit tot een of meer belanghebbenden zal zijn gericht, zendt het bestuursorgaan voorafgaand aan de terinzagelegging het ontwerp toe aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.
2. Artikel 3:12, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3:14

1. Het bestuursorgaan vult de ter inzage gelegde stukken aan met nieuwe relevante stukken en gegevens.
2. Artikel 3:11, tweede tot en met vierde lid, is van toepassing.

Artikel 3:15

1. Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen.
2. Bij wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan kan worden bepaald dat ook aan anderen de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze naar voren te brengen.
3. Indien het een besluit op aanvraag betreft, stelt het bestuursorgaan de aanvrager zo nodig in de

- gelegenheid te reageren op de naar voren gebrachte zienswijzen.
4. Indien het een besluit tot wijziging of intrekking van een besluit betreft, stelt het bestuursorgaan degene tot wie het te wijzigen of in te trekken besluit is gericht zo nodig in de gelegenheid te reageren op de naar voren gebrachte zienswijzen.

Artikel 3:16

1. De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen en het uitbrengen van adviezen als bedoeld in afdeling 3.3, bedraagt zes weken, tenzij bij wettelijk voorschrift een langere termijn is bepaald.
2. De termijn vangt aan met ingang van de dag waarop het ontwerp ter inzage is gelegd.
3. Op schriftelijk naar voren gebrachte zienswijzen zijn de artikelen 6:9 en 6:10 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3:17

Van hetgeen overeenkomstig artikel 3:15 mondeling naar voren is gebracht, wordt een verslag gemaakt.

Artikel 3:18

1. Indien het een besluit op aanvraag betreft, neemt het bestuursorgaan het besluit zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag.
2. Indien de aanvraag een zeer ingewikkeld of omstreten onderwerp betreft, kan het bestuursorgaan, alvorens een ontwerp ter inzage te leggen, binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag de in het eerste lid bedoelde termijn met een redelijke termijn verlengen. Voordat het bestuursorgaan een besluit tot verlenging neemt, stelt het de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze daarover naar voren te brengen.
3. In afwijking van het eerste lid neemt het bestuursorgaan het besluit uiterlijk twaalf weken na de terinzagelegging van het ontwerp, indien het een besluit betreft:
 - a. inzake intrekking van een besluit;
 - b. inzake wijziging van een besluit en de aanvraag is gedaan door een ander dan degene tot wie het te wijzigen besluit is gericht.
4. Indien geen zienswijzen naar voren zijn gebracht, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk nadat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen is verstreken, mededeling op de wijze, bedoeld in artikel 3:12, eerste en tweede lid. In afwijking van het eerste of derde lid neemt het bestuursorgaan het besluit in dat geval binnen vier weken nadat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen is verstreken.