

Toelichting Participatieverordening stadsdeel Geuzenveld Slotermeer

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

- a. **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. 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 het stadsdeel 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.
- b. **Participatie:** De formulering van het begrip participatie sluit aan bij de intentie van het Raamwerk participatie stadsdeel Geuzenveld Slotermeer, aangenomen door de stadsdeelraad op 1 juli 2003 (hierna te noemen: Raamwerk. Het Raamwerk is aan deze verordening toegevoegd in Bijlage 2). Met het Raamwerk 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. **Inspraakprocedure:** De verantwoordelijkheid voor het maken van een regeling over inspraak ligt ingevolge artikel 150 van de Gemeentewet bij de raad. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is afdeling 3.4 (zoals deze zal luiden na het in werking treden van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2002, 54) van toepassing verklaard op de inspraak bij provincies en gemeenten. Dit geldt eveneens voor het stadsdeel. In artikel 7, eerste lid van deze verordening is afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard op de inspraak. Artikel 7, tweede lid 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.
- 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 stadsdeelraad, dagelijks bestuur en stadsdeelvoorzitter.
- 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. Het Raamwerk geeft door middel van een schematische analyse van de randvoorwaarden binnen het te ontwikkelen beleid en de organisatie richting aan de mate van openheid en interactie in het beleidsproces.

Artikel 2 Onderwerp van inspraak of 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 beleid van het stadsdeel. Het begrip bestuursorgaan in elk geval stadsdeelraad, dagelijks bestuur en stadsdeelvoorzitter. Elk bestuursorgaan kan zijn eigen beleidsvoornemens aan inspraak of participatie onderwerpen. In de

MvT (TK 1999-2000, 27 023, nummer 3, blz. 20) is vermeld dat het ter volledige beoordeling van de gemeenteraad blijft ten aanzien van welke beleidsvoornemens inspraak wordt verleend. Dit geldt eveneens voor de stadsdeelraad. 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 of participatie te verlenen is een besluit in de zin van de Awb. Hiertegen kan dus bezwaar worden gemaakt.

Voor een aantal onderwerpen heeft de rijksoverheid inspraak wettelijk voorgeschreven. 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 thans bij:

- a. de voorbereiding van ruimtelijke plannen of herziening daarvan dan wel bij de toepassing van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (artikel 6a WRO);
- b. de voorbereiding van het beleid inzake stadsvernieuwing (artikel 8 Wet op de stads- en dorpsvernieuwing);
- c. de voorbereiding van een ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing (artikel 7a Wet stedelijke vernieuwing);
- d. de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan (artikel 4.17, derde lid, Wet milieubeheer (WM));
- e. de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een afvalstoffenverordening die afwijkt van artikel 10.21 WM (artikel 10.26, tweede lid, WM);
- f. het integraal gemeentelijk gehandicaptenbeleid (artikel 1a Wet voorzieningen gehandicapten);
- g. de plannen en beleidsverslagen gericht op de realisatie en de vormgeving van cliëntenparticipatie bij de uitvoering van de Algemene bijstandswet (artikel 118), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (artikel 42, eerste lid, onder d) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (artikel 42, eerste lid, onder d);
- h. 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 de overige gevallen beslist het bestuursorgaan over het al dan niet toepassen van inspraak of participatie, al dan niet voorafgegaan door een verzoek daartoe door belanghebbenden.

In het vierde lid is opgenomen wanneer geen inspraak wordt verleend.

Artikel 3 Inspraak- of participatiegerechtigden

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 Awb gedefinieerd en deze definitie heeft ook gelding voor wetgeving buiten de Awb.

Dit artikel legt de verantwoordelijkheid voor de keuze van bij inspraak of participatie te betrekken belanghebbenden neer bij het bestuursorgaan: stadsdeelraad, 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. Het Raamwerk geeft een aanzet daartoe.

Artikel 4: Procedure participatie

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

In het Raamwerk zijn drie modellen voor participatie omschreven op basis waarvan het mogelijk is een (of meer) standaardprocedure(s) te ontwikkelen die wanneer nodig kan (kunnen) worden ingezet

1. Informatiemodel. In dit model bepaalt het stadsdeel zelf de inhoud van het beleid op basis van onderzoek en eventueel beperkte consultatie van professionele organisaties en het maatschappelijk middenveld. De voorlichting aan de burgers over de achtergronden van en motieven voor de keuzes is gericht op het overtuigen van de doelgroepen en op het verwerven van draagvlak. Het bestuursorgaan kan voor dit model kiezen als er te weinig tijd of beleidsruimte is, of als een discussie met de bevolking over de inhoud nauwelijks een toegevoegde waarde heeft.
2. Consultatiemodel. In dit model ontwikkelt het stadsdeelbestuur de plannen in interactie met het maatschappelijk middenveld, direct belanghebbenden en deskundigen. Afhankelijk van het moment waarop in het beleidsproces de consultatie plaatsvindt, kan het bestuursorgaan kiezen voor invulling van dit model door middel van “toetsen” of “meedenken”. Het bestuursorgaan bepaalt bij “toetsen” zelf de agenda van de ontwikkeling, probeert de problemen zelf op te lossen, toetst het conceptplan breed en brengt het in discussie. Op basis hiervan kunnen de plannen –al dan niet- worden aangepast. Bij de invulling via “meedenken” nodigt het bestuursorgaan binnen zeer ruime kaders deelnemers uit voor een probleem zoveel mogelijk ideeën en eventuele oplossingen aan te reiken. Het stadsdeelbestuur verbindt zich zoveel mogelijk aan de resultaten. Bij de uiteindelijke besluitvorming kan daarvan gemotiveerd worden afgeweken.
3. Coproductiemodel. Op basis van (de analyse en de gegevens over) het beleidsprobleem wordt met betrokkenen en belangstellenden samengewerkt. Deze samenwerking gebeurt soms op basis van gelijkwaardigheid en soms krijgen de deelnemers binnen vooraf gestelde kaders zelfs beslissingsbevoegdheid. In dit model is het stadsdeelbestuur niet per definitie de initiator. Het is mogelijk dat de probleemanalyse door de burgers zelf wordt gemaakt. Het uiteindelijke beleidsresultaat is in dit model een gezamenlijke productie.

Aan het eind van ieder model kan formele inspraak worden georganiseerd volgens de regeling van deze verordening.

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. In tegenstelling tot inspraak is voor participatie geen minimale voorbereidingstijd van vier weken opgenomen, teneinde de flexibiliteit van participatie niet te beperken.

Afhankelijk van het onderwerp dient in concrete gevallen en bij voorkeur in overleg met belanghebbenden bepaald te worden wat voldoende voorbereidingstijd is.

Artikel 6: Verslaglegging van participatie

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

Artikel 7 Inspraakprocedure

In het eerste lid is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de inspraak. In artikelen 3:11 tot en met 3:17 (tot de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb: artikel 3:11 tot en met 3:13) Awb is de inspraakprocedure te vinden. Na terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen kunnen belanghebbenden gedurende zes weken (tot de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb: vier 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. Het is mogelijk een (of meer) standaardprocedure(s) te ontwikkelen die wanneer nodig kan (kunnen) worden ingezet. Het kan zijn dat bijvoorbeeld de genoemde termijn van zes weken door het bestuursorgaan te lang wordt bevonden. Deze termijn zou in de verordening kunnen worden aangepast of bij besluit van het bestuursorgaan op grond van het tweede lid. Op de bekendmaking van dit besluit wordt artikel 3.42 van de Awb van toepassing verklaard, indien het besluit niet tot één of meerdere belanghebbenden is gericht.

Artikel 8 Eindverslag

In dit geval is niet gekozen voor verwijzing naar afdeling 3.4 Awb, waarin slechts wordt 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 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. De 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. Daarnaast kan het eindverslag algemeen worden gepubliceerd in de krant en op de gemeentelijke website. Als het aantal insprekers omvangrijk is, kan worden gekozen voor het volstaan met een algemene bekendmaking. Het is aan te bevelen om tijdens de inspraakavond al duidelijkheid omtrent de communicatie te verschaffen.

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

Artikel 9 Intrekking oude verordening

Met deze bepaling wordt de bestaande participatieverordening ingetrokken. De datum waarop de oude verordening vervalt, is de datum waarop de verordening in werking treedt (zie artikel 10).

Artikel 10 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt zes weken na de dag van bekendmaking in werking.

Het dagelijks bestuur is gehouden tot het bekendmaken van de verordening.

In artikel 9 wordt geen tijdstip vermeld waarop de oude verordening wordt ingetrokken. Dat is ook niet nodig. De datum waarop de oude regeling vervalt, is de datum waarop de nieuwe verordening in werking treedt. Het besluit tot intrekking maakt deel uit van de verordening tot vaststelling of wijziging van de bestaande inspraakverordening.

Artikel 11 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Participatieverordening. In de citeertitel wordt geen jaartal opgenomen om te voorkomen dat de schijn wordt gewekt dat de verordening slechts voor een jaar geldt.