

Artikel 1 - Begripsomschrijvingen

- Participatie:** Participatie is het op interactieve wijze betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid, in de vorm van raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen. Ook bij de uitvoering van projecten kan participatie worden toegepast. In dat geval kan een aantal kaders worden vastgesteld door het bestuur en kunnen ingezetenen en belanghebbenden binnen die kaders een bijdrage leveren aan de invulling van dat project.
- Ingezetene:** Spreekt voor zich.
- Belanghebbende:** Zowel natuurlijke- als rechtspersonen kunnen belanghebbende zijn. Wanneer iemand als belanghebbende wordt beschouwd is met name in jurisprudentie uitgewerkt.
- Raadplegen:** Spreekt voor zich.
- Adviseren:** Spreekt voor zich.
- Coproduceren:** Spreekt voor zich.
- Inspraak:** Inspraak heeft een tweeledig doel. Enerzijds wordt aan ingezetenen en 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 richt zich met name op de openbare procedure als finale mogelijkheid om betrokken te worden bij de voorbereiding van beleid. Het palet aan toe te passen mogelijkheden bij participatie is veel breder dan alleen de openbare voorbereidingsprocedure.
- Beleidsvoornemen:** Spreekt voor zich.
- Inspraakprocedure:** De verantwoordelijkheid voor het maken van een inspraakverordening ligt ingevolge artikel 150 van de Gemeentewet bij de raad. Artikel 12, eerste lid van de verordening geeft als hoofdregel dat de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure van toepassing is. Artikel 12, derde lid geeft wel de ruimte om maatwerk mogelijk te maken.

Artikel 2 - Reikwijdte verordening

Uit deze bepaling volgt dat de verordening behalve op de voorbereiding van beleid en kaders ook van toepassing is op de uitvoering van beleid (voorgenomen besluiten). Ook de uitvoering van projecten kan zich goed lenen voor participatie. Denk aan de inrichting van de openbare ruimte, waarbij omwonenden de mogelijkheid wordt geboden om mee te denken over de door hen gewenste functionaliteit en inrichting van het betreffende gebied.

Artikel 3 - Afbakening participatie en inspraak

Participatie start in een zo vroeg mogelijk stadium van de beleidsontwikkeling of uitvoering. Inspraak vindt plaats als de wet daartoe verplicht. Inspraak vindt plaats in de afrondende fase van de beleidsontwikkeling: voordat college of raad een besluit neemt krijgt iedere individuele inwoner of andere belanghebbende partij de gelegenheid om te reageren op het beleidsvoornemen. Afhankelijk van bestuurlijk en maatschappelijke gevoeligheden en in het geval van complexe dossiers kan het bestuursorgaan er voor kiezen om na een doorlopen participatieproces ook een niet-wettelijk verplicht inspraakproces te houden voor een finale belangenafweging als sluitstuk van het proces. In die gevallen is voor dat deel van het proces hoofdstuk 4 van deze verordening van toepassing. Het laten plaatsvinden van zowel participatie als inspraak is niet gebruikelijk en zal alleen in uitzonderlijke situaties plaatsvinden.

Memorie van toelichting Participatie – en inspraakverordening gemeente Dordrecht

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 onder meer bij:

- a. de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan (artikel 4.17, derde lid, Wet milieubeheer);
- b. de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een afvalstoffenverordening die afwijkt van artikel 10.21 Wet milieubeheer (artikel 10.26, tweede lid, Wet milieubeheer);
- c. 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).

Deze regelingen bepalen dat burgemeester en wethouders bij de voorbereiding van het plan de ingezetenen en belanghebbenden betrekken, op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening (d.w.z. deze verordening).

Het derde lid bepaalt dat in beginsel niet eerst een participatietraject wordt doorlopen en vervolgens ook nog inspraak wordt verleend. Dit wordt niet zinvol geacht en leidt bovendien tot extra kosten. Zoals gezegd schrijft het tweede lid voor dat inspraak altijd wordt verleend indien een wettelijk voorschrift daartoe verplicht. Een niet verplichte inspraak heeft in aanvulling op een participatietraject over het algemeen geen toegevoegde waarde. Indien dat in een concrete situatie wel het geval is, kan er alsnog voor worden gekozen om wel cumulatie van participatie en inspraak te laten plaatsvinden.

Artikel 4 – Uitzonderingen op participatie en inspraak

Dit artikel regelt wanneer er geen participatie wordt toegepast of inspraak wordt verleend. In de meeste gevallen spreekt dat voor zich, bijvoorbeeld als de wet dat verbiedt of als er geen enkele beleidsruimte is. Het bieden van inspraak zou in zo'n geval valse verwachtingen wekken. Verder acht het bestuur het onwenselijk dat inspraak wordt verleend op o.a. het heffen van belastingen en op besluiten die de eigen organisatie betreffen.

In het tweede lid staan enkele gevallen benoemd waarin het bestuur kan besluiten geen participatie toe te passen of inspraak te verlenen. In die gevallen maakt het bestuur wel een afweging.

Het tweede lid onder c geeft uiting aan het uitgangspunt dat geen cumulatie van participatie en inspraak moet plaatsvinden, behalve in uitzonderingsgevallen.

Artikel 5 – Bevoegdheid en besluit over procedure

In principe wordt bij de start van elk beleidstraject en bij de start van de uitvoering van een project onderzocht of participatie dan wel inspraak aan de orde is. De afwegingen die daarbij worden gemaakt moeten transparant en controleerbaar zijn. Om die reden moet die afweging in het collegevoorstel, raadsvoorstel of startnotitie zichtbaar zijn zodat op basis daarvan een goede keuze kan worden gemaakt.

Deze afweging is in de regel onderdeel van het collegevoorstel, raadsvoorstel of de startnotitie. Dit geldt ook wanneer wordt voorgesteld geen participatie of inspraak toe te passen of als de inspraak wordt vormgegeven door toepassing van hoofdstuk 3:4 Algemene wet bestuursrecht. In dat geval is de procedure in de wet voorgeschreven en wordt volstaan met een verwijzing en een korte samenvatting van de hoofdlijnen van het proces.

Artikel 6 – Inrichting van het participatieproces

Als de afweging bedoeld in artikel 5, ertoe leidt dat een participatieproces wordt gevolgd moet in het collegevoorstel, raadsvoorstel of de startnotitie aandacht worden besteed aan een aantal onderwerpen. In het eerste lid van dit artikel worden de onderwerpen benoemd.

Uiteraard heeft participatie alleen maar zin als het voornemen daartoe en de inrichting van het proces tijdig en voldoende bekend wordt gemaakt.

Artikel 7 – Eindverslag van het participatieproces

Een participatieproces wordt afgesloten met een eindverslag. Ook dat heeft te maken met transparantie over het doorlopen proces. Dit artikel geeft aan welke onderwerpen in elk geval aan de orde moeten komen in dat verslag. Ook wordt geregeld dat het eindverslag openbaar wordt gemaakt.

De verordening regelt niet hoe en in welke vorm het verslag openbaar wordt gemaakt. Dat kan zijn door toezending aan de deelnemers maar ook door publicatie in het elektronisch gemeentebblad en ter inzagelegging.

Per verslag kan bezien worden welke vorm van bekendmaking passend is.

Artikel 8 – Inspraak

Als de wet zelf al regelt dat een openbare voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd, gaat de wet boven deze verordening. De verordening is dan niet van toepassing.

Artikel 9 – Onderwerp van inspraak

In het eerste lid is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluit of inspraak wordt verleend bij een beleidsvoorbereiding.

Het begrip bestuursorgaan is gedefinieerd in artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en omvat in elk geval raad, college en burgemeester. Daarnaast kunnen bestuurscommissies bestuursorganen zijn.

Het besluit om al dan niet inspraak te verlenen is een besluit in de zin van de Awb. Hiertegen kan dus bezwaar worden gemaakt.

Artikel 10 – Subject van inspraak

De omschrijving van inspraakgerechtigden stemt overeen met de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet.

De openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht is in beginsel alleen van toepassing op belanghebbenden, niet tevens op 'ingezetenen'.

Maar volgens artikel 3.15, tweede lid Awb kan bij wettelijk voorschrift worden bepaald dat ook aan anderen de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze naar voren te brengen.

Artikel 10 bepaalt dat inspraak wordt verleend aan ingezetenen en belanghebbenden. De kring van inspraakgerechtigden wordt door deze verwijzing naar afdeling 3.4 Awb dus niet beperkt tot 'belanghebbenden'. Naast belanghebbenden krijgen ook ingezetenen de gelegenheid tot het indienen van een zienswijze, tenzij het bestuursorgaan anders besluit.

Artikel 11 – Coördinatie van inspraak

Dit artikel regelt dat zoveel mogelijk met elkaar samenhangende besluiten in één inspraakprocedure worden behandeld. Dat bevordert de integrale besluitvorming maar ook het overzicht voor de belanghebbenden en ingezetenen over het onderwerp van inspraak.

Artikel 12 - Inspraakprocedure

Dit artikel heeft de strekking om te regelen dat inspraak wordt verleend via toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure.

Ter uniformering en deregulering is in het eerste lid afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de inspraak. De inspraakreacties hebben de juridische status van een zienswijze als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. Voor burgers is door deze omschrijving meer helderheid over de juridisch formele beïnvloedingsmomenten: inspraakreactie - juridisch aan te duiden als zienswijze; bezwaar; beroep.

In artikel 3:10 tot en met 3:18 Awb is de inspraakprocedure te vinden.

Na terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen kunnen belanghebbenden gedurende zes weken schriftelijk of mondeling hun inspraakreactie naar voren brengen. Een wettelijke regeling kan in afwijking van de in de Algemene wet bestuursrecht geregelde voorbereidingsprocedure bijv. een kortere termijn voorschrijven. Door een algemene verwijzing in het eerste lid worden dergelijke afwijkingen van overeenkomstige toepassing verklaard.

In het tweede lid is een waarborg opgenomen, om te voorkomen dat vanwege vakantie belanghebbenden en ingezetenen onvoldoende gelegenheid hebben om te reageren.

Op grond van het derde lid kan de inspraakprocedure worden aangepast. Niet ieder beleidsvoornemen is namelijk van dezelfde zwaarte.

Volgens artikel 12, derde lid van de verordening kan het bestuursorgaan daarom voor een of meer beleidsvoornemens een andere inspraakprocedure vaststellen.

Artikel 13 – Eindverslag

Op grond van artikel 3:17 Awb moet een verslag worden opgemaakt van de inspraakreacties en de reactie van het bestuur op die inspraakreacties. In artikel 13 wordt geregeld welke onderwerpen in elk geval in dat verslag aan de orde moeten komen. Ook dit verslag moet openbaar worden gemaakt. De wijze van openbaar maken moet aansluiten bij het karakter van het besluit. In de meeste gevallen wordt het verslag met het besluit meegezonden aan degene tot wie het besluit zich richt en aan de insprekers.

Artikel 14 – Taak burgemeester

Met participatie en inspraak moet zorgvuldig worden omgegaan. Als inspraak wordt verleend moeten degenen die daar gebruik van maken ook het vertrouwen hebben dat hun inbreng serieus wordt genomen. Ook de bepaling dat de inspraaktermijn in vakantieperiodes wordt verlengd om voldoende inspraakruimte te bieden moet worden nageleefd. Daarom bepaalt artikel 14 dat de burgemeester toeziet op de kwaliteit van de inspraakprocedures. De burgemeester staat boven de partijen en kan er daardoor met een onafhankelijke blik op toezien dat gemeentebreed en los van het beleidsveld op dezelfde wijze met inspraak wordt omgegaan.

Artikel 15 – Citeertitel

Regelt de citeertitel van de verordening.

Artikel 16 – Slot- en overgangsbepalingen

Er wordt een geheel nieuwe participatie- en inspraakverordening vastgesteld. Daarom wordt de huidige verordening ingetrokken. Als er op het moment van vaststellen van deze verordening al participatietrajecten en inspraakprocedures lopen, geldt daarvoor de huidige verordening.