

Toelichting Algemene inspraak- en participatieverordening van gemeente Vught

Inleiding

De Algemene inspraak- en participatieverordening van gemeente Vught biedt inwoners en belanghebbende de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het beleid van de gemeente. Hoe u als burger van Vught of Cromvoirt uw mening kunt geven en actief betrokken kunt zijn, is vastgelegd in deze verordening.

Het doel van participatie is dat de gemeente en belanghebbenden samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of aan beleid. De verordening geeft hiervoor een handvat.

Inspraak en participatie dienen hiermee de volgende doelen:

- a. Kwaliteitsverhoging:
door gezamenlijk te werken aan de vorming van plan of beleid realiseren belanghebbenden en overheid samen een hogere kwaliteit.
- b. Draagvlak:
als belanghebbenden betrokken worden bij de totstandkoming van een plan of beleid staan ze vaker achter het eindresultaat. Meedoen leidt tot acceptatie en dat leidt weer tot draagvlak dat vervolgens weer kan leiden tot minder bezwaren. Tijdwinst is het resultaat.
- c. Deelgenootschap:
door de belanghebbenden tot deelgenoot te maken zullen deze vaak constructiever zijn in de plan- of beleidsvorming. Zij worden geconfronteerd met de werking van de politiek en het ambtelijk apparaat. Zij krijgen een kijkje in de gemeentelijke keuken en realiseren zich dat de gemeente vaak in situaties verkeert waarin keuzes gemaakt moeten worden.
- d. Imago:
de gemeente profileert zich als partij waarmee goed valt samen te werken.

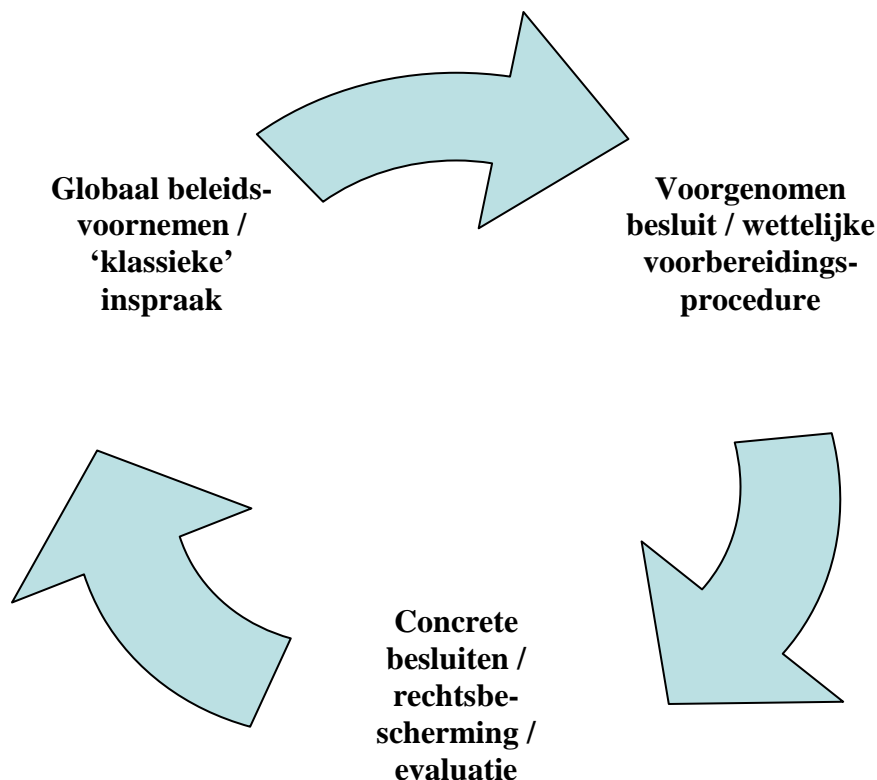
Algemene toelichting

Invloedfasen

Het bestuursrecht kent een breed scala aan vormen waarmee beleid en concrete besluiten worden voorbereid. Voor iedere fase in de vorming van nieuw beleid en het nemen van besluiten kent het bestuursrecht procedures om burgers en andere belanghebbenden daarbij te betrekken.

Globaal bestaan er drie 'grote' fasen in de besluitvorming. Daarbij horen drie vormen van invloed van burgers:

1. Beleidsvorming / inspraak
2. Voorbereiding concrete besluiten / wettelijke voorbereidingsprocedures
3. Genomen besluiten / rechtsbeschermingsprocedures



Voor participatie zijn met name de onderdelen 1 en 2 van groot belang. Participatie is de paraplu waarbinnen inspraak en formele voorbereidingsprocedures in beginsel dienen plaats te vinden. Evaluatie kan leiden tot bijstelling van beleid. Daarom is 'evaluatie' zowel het eind als het begin van de cyclus. Om die reden is ook voor evaluatie een rol weggelegd na burgerparticipatie.

Beleidsvorming/inspraak (1)

Beleidsvorming is het traject waarbij de gemeente de kaders stelt waarbinnen bestuursorganen concrete besluiten kunnen nemen. Het betreft een zeer breed gebied. Het kan bijvoorbeeld gaan om het subsidiebeleid (op grond waarvan later concrete subsidiebesluiten worden genomen) of bijvoorbeeld ruimtelijk beleid (op grond waarvan later een bestemmingsplan wordt vastgesteld, vrijstellingen worden verleend of concrete bouwvergunningen worden verleend).

De voorbereiding van beleid is bij uitstek het gebied waarop de klassieke 'inspraak' van toepassing is. De klassieke inspraak kent weinig wettelijke regels. Feitelijk geeft alleen artikel 150 van de Gemeentewet enkele zeer globale regels voor inspraak: de gemeenteraad moet een verordening vaststellen waarin de inspraak is geregeld en is helemaal vrij om die vorm zelf te bepalen. Alleen als gemeenteraad 'niets' regelt, geldt dat op de inspraak de zogenaamde Uniforme voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) van overeenkomstige toepassing is. Elke andere door de gemeenteraad te kiezen vorm is dus toegestaan! Het toepassen van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht is in deze fase slechts de 'minimumvariant' voor inspraak.

Kenmerkend voor deze fase in de besluitvorming is dat de kaders van het vast te stellen beleid worden opgesteld. Er is (nog) geen sprake van besluiten met concrete, zichtbare ingrepen in de leefomgeving van burgers.

De mate waarin klassieke inspraak wordt verleend, hangt af van het onderwerp en de keuzes die het bestuursorgaan daarin maakt. De invloed van burgers is hier het grootst omdat de grote kaders die het bestuur wil vaststellen nog niet concreet zijn en onder invloed van de inspraak mee gevormd en aangepast kunnen worden.

Vorbereiding concrete besluiten/wettelijke voorbereidingsprocedures (2)

Als de gemeente concrete besluiten voorbereid (dus géén beleidsvorming) kennen verschillende wetten procedurevoorschriften. Het meest bekende procedurevoorschrift is de verplichte toepassing van de Uniforme voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Kenmerkend voor deze fase is dat er sprake is van een duidelijk 'voorgenomen besluit' dat meestal van directe invloed zal zijn op de leefomgeving van de burger. De invloed van burgers is in deze fase minder dan in de inspraakfase. In de meeste gevallen zullen ten behoeve van concrete besluiten de kaders immers reeds zijn vastgesteld.

Genomen besluiten/rechtsbeschermingsprocedures (3)

Tegen reeds genomen besluiten staan meerdere vormen van rechtsbescherming open: achtereenvolgens (meestal) bezwaar bij het bestuursorgaan zelf, beroep bij de rechtbank en hoger beroep, meestal bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of bij de Centrale Raad van Beroep. In alle stadia van de rechtsbeschermingsprocedures bestaat de mogelijkheid de Voorzieningenrechter een voorlopige voorziening (bijvoorbeeld schorsing) te vragen.

In deze fase is de invloed van de burger het geringst. In de bezwarenprocedure vindt weliswaar een volledige heroverweging plaats, dus óók een heroverweging van de doelmatigheid van een besluit, maar in beroep en hoger beroep vindt uitsluitend een marginale toetsing plaats (kon het bestuursorgaan in redelijkheid tot het genomen besluit komen)?

De rol van burgerparticipatie bij inspraak en voorbereiding van besluiten

De Algemene inspraak- en participatieverordening van gemeente Vught ziet op de twee eerste fasen van besluitvorming (beleidsvoorbereiding en formele voorbereidingsprocedures van besluiten). Insteek is dat de burger zowel bij de kaderstelling (de beleidsvoorbereiding) als bij de daadwerkelijke uitvoering van beleid met concrete besluiten wordt betrokken. Door het begrip participatie worden beide procedures met elkaar in verband gebracht en vindt een vloeiende overgang plaats van beleidsvoorbereiding naar het nemen van concrete besluiten.

In de verordening wordt elke bestuursorgaan van de gemeente Vught verplicht om voorafgaand aan het opstellen van nieuw beleid of voorafgaand aan het nemen van een concreet besluit vast te leggen op welke manier burgers en andere belanghebbenden daarbij betrokken worden. De verordening

kies daarbij niet voor de minimumvariant (toepassing van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht) maar kiest voor een stelsel waarbij het bestuursorgaan vooraf aangeeft welke trede van participatie wordt gekozen, waarbij het de keuze heeft uit vijf treden en waarbij het bestuursorgaan vooraf exact aangeeft hoe die trede voor dat specifieke doel wordt vormgegeven.

Die keuze hoeft overigens niet voor een gehele traject/project direct gemaakt te worden. Nieuw beleid en projecten komen vaak gefaseerd tot stand. In dat geval voorziet de verordening er in dat het bestuursorgaan bij aanvang van elke fase van het project opnieuw vaststelt via welke participatietrede burgers bij de totstandkoming van die fase van het beleid of het concrete besluit worden betrokken. Indien een bepaald voorgenomen besluit volgens de wet móét worden voorbereid met een wettelijke voorbereidingsprocedure (bijvoorbeeld afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht) maakt die verplichte procedure uiteraard deel uit van dat procesbesluit. Maar het procesbesluit vermeldt dan tevens welke aanvullende vormen van participatie worden ingezet (bijvoorbeeld het werken met een klankbordgroep).

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2 **Onderwerp van of participatie (inspraak of voorbereidingsprocedure)**

In het vierde lid is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluit hoe participatie beide wordt verleend bij de voorbereiding van beleid van de gemeente.

Artikel 3 **Participatiegerechtigden**

De omschrijving van participatie gerechtigden vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. Het begrip 'belanghebbende' is in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht gedefinieerd. Artikel 3 legt de verantwoordelijkheid voor de keuze van bij participatie te betrekken belanghebbenden neer bij het bestuursorgaan, 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.

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 onderwerp en belanghebbenden aan te geven, en voor zover in de fase van gedachtevorming al mogelijk is de overige elementen, zoals bedoeld in lid 4.

De participatietreden maken deel uit van de participatieladder, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de mate waarin deelnemende partijen ruimte hebben om eigen visies en ideeën in te brengen en de mate van invloed die ze hebben op de beleidsvorming.

Trede 1 Informeren: hier is geen sprake van ruimte of invloed. De gemeente geeft informatie of voorlichting over beleid, maar betreft burgers niet bij de beleidsvorming.

Trede 2 Raadplegen: hier raadpleegt de gemeente burgers en instellingen over beleid en luistert naar wat zij hierover te zeggen hebben. De gemeente hoeft de ingebrachte suggesties en ideeën echter niet te gebruiken.

Trede 3 Adviseren: hier vraagt de gemeente advies aan burgers en instellingen over beleid. De gemeente kan alleen goed gemotiveerd afwijken van een gegeven advies.

Trede 4 Coproduceren: hier wordt, zonodig binnen taakstellende kaders, bij de beleidsvorming samengewerkt tussen gemeente en burgers of instellingen.

Trede 5 Meebeslissen: waar burgers meebeslissen over beleid is sprake van de grootst mogelijke invloed.

De ruimte en invloed, die aan participanten geboden wordt, is in de eerste trede het kleinst en in trede 5 het grootst. Het is niet altijd mogelijk een duidelijke grens tussen de treden te leggen. Er zijn in feite twee uitersten, informeren en meebeslissen.

Artikel 6 **Vorbereiding participatie**

In dit artikel zijn enkele richtlijnen ten aanzien van de voorbereiding opgenomen. Afhankelijk van het onderwerp dient in concrete gevallen en bij voorkeur in overleg met belanghebbenden bepaald te worden wat voldoende voorbereidingstijd is en wat voldoende informatie is. Indien noodzakelijk of gewenst wordt de informatie in speciale vorm verstrekt.

Artikel 7 Vastlegging en eindverslag participatie

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

Artikel 8 Reikwijdte verordening

Dit artikel benadrukt dat bijzondere regelgeving boven algemene regelgeving staat. Als in de toekomst voor bijzondere onderwerpen een specifieke participatieverordening wordt vastgesteld dan gelden de in die verordening vastgestelde regels.

Artikel 9 Intrekking oude verordening

Met deze bepaling wordt de bestaande inspraakverordening ingetrokken. De datum waarop de oude verordening vervalt, is de datum waarop de verordening in werking treedt (zie artikel 10). Voor al lopende inspraakprocedures is een overgangsregeling opgenomen.

Artikel 10 Inwerkingtreding

In artikel 9 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 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: “Algemene inspraak- en participatieverordening van gemeente Vught”. In de citeertitel wordt geen jaartal opgenomen om te voorkomen dat de schijn wordt gewekt dat de verordening slechts voor een jaar geldt.