

De raad van de gemeente Houten;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 12 december 2017;

overwegende dat

- het van groot belang is inwoners van Houten en belanghebbenden te betrekken bij de totstandkoming van gemeentelijk beleid;
- dit in de praktijk al vele jaren gebeurt;
- het daarom wenselijk is de bestaande Inspraakverordening te vervangen voor een verordening die tevens betrekking heeft op participatie;

gelet op artikel 150 van de Gemeentewet en de Visie communicatie en participatie 2017 - 2021, zoals vastgesteld door de raad op 21 maart 2017;

besluit vast te stellen de:

PARTICIPATIE- EN INSpraakVERORDENING GEMEENTE HOUTEN

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. participatie: het in een vroeg stadium betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, ontwikkeling, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid;
- b. inspraak: het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid dat gereed is voor bestuurlijke besluitvorming;
- c. beleidsvoornemen: het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid.

Artikel 2 Bevoegdheid

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of de mogelijkheid van participatie of inspraak wordt geboden.
2. In afwijking van het eerste lid besluit het college van burgemeester en wethouders over participatie en inspraak ter voorbereiding van een raadsvoorstel, mits dat voorstel past binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders.

Artikel 3 Participatie- en inspraakgerechtigden

De mogelijkheid tot participatie of inspraak wordt geboden aan ingezetenen van de gemeente Houten en belanghebbenden.

Artikel 4 Participatie of inspraak

1. Voor zover het onderwerp zich ervoor leent en geen van de omstandigheden genoemd in artikel 5 zich voordoet, wordt een mogelijkheid tot participatie geboden.
2. Participatie of inspraak wordt in ieder geval verleend indien de wet daartoe verplicht.

3. Naast het bepaalde in lid 2, wordt inspraak verleend indien hiervoor een specifieke aanleiding bestaat.
4. Tijdens een rondetafelgesprek als bedoeld in de Verordening Rondetafelgesprekken wordt de mogelijkheid tot mondelinge inspraak geboden, conform het bepaalde in genoemde verordening.

Artikel 5 Uitzonderingen

1. De mogelijkheid tot participatie of inspraak wordt niet geboden:
 - a. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van eerder vastgesteld beleid;
 - b. indien participatie of inspraak bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
 - c. indien het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
 - d. inzake de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
 - e. indien de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat participatie of inspraak niet kan worden afgewacht;
 - f. indien het belang van participatie of inspraak niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.
2. Van het bieden van een mogelijkheid tot participatie kan worden afgezien:
 - a. indien het betrokken bestuursorgaan geen mogelijkheid tot het leveren van een actieve bijdrage ziet;
 - b. indien er onvoldoende financiële middelen of onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar is.In deze gevallen wordt bezien of een lichtere vorm van participatie mogelijk is.
3. De vorige leden zijn niet van toepassing op de mondelinge inspraak als bedoeld in artikel 4 lid 4.

Artikel 6 Participatieprocedure

1. De actuele Visie communicatie en participatie, zoals vastgesteld door de raad, is de basis voor de mate en vorm van participatie.
2. Bij de keuze voor mate en vorm van participatie wordt gebruik gemaakt van de methode Factor C.
3. De vorige leden laten burgerbetrokkenheid en cliëntenparticipatie waarin bij of krachtens wet is voorzien onverlet.

Artikel 7 Inspraakprocedure

1. Op inspraak is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
2. Het bestuursorgaan kan voor een of meer beleidsvoornemens een andere inspraakprocedure vaststellen.
3. In het geval ervoor wordt gekozen om de inspraaktermijn van zes weken in te korten, wordt de gemeenteraad hier vooraf actief over geïnformeerd.

Artikel 8 Eindverslag

1. Ter afronding van de inspraak maakt het bestuursorgaan een eindverslag op.
2. Het eindverslag bevat in elk geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure;
 - b. een weergave van de zienswijzen die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - c. een reactie op deze zienswijzen, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke punten al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.
3. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar.

Artikel 9 Intrekking oude verordening

De Inspraakverordening Houten, zoals vastgesteld op 26 september 2006, wordt ingetrokken.

Artikel 10 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking in het Gemeenteblad.

Artikel 11 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Participatie- en inspraakverordening.

Dit is besloten in de openbare vergadering van de raad op 23 januari 2018.

De raad van de gemeente Houten,
de griffier, de voorzitter,

W. van Zanen

W.M. de Jong

TOELICHTING

Algemene toelichting

Sinds 1 januari 1994 is in artikel 150 van de Gemeentewet aan de raad de verplichting opgelegd een verordening vast te stellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. De VNG heeft een modelinspraakverordening opgesteld. Voor wat betreft de inspraak is deze zoveel mogelijk overgenomen. De modelverordening bevat geen bepalingen over participatie. De participatiebepalingen sluiten aan bij de eigen praktijk van participatie en de Visie communicatie en participatie. Wat betreft het participatieproces is ervoor gekozen om zo min mogelijk in deze verordening voor te schrijven, zodat er ruimte is voor maatwerk.

Inspraak en participatie zijn onderdeel van de voorbereiding en uitvoering van het gemeentelijk beleid en hebben een drieledig doel. Aan belanghebbenden wordt de mogelijkheid geboden om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken. Daarnaast bieden participatie en inspraak aan bestuursorganen een belangrijk hulpmiddel in het kader van de voor de beleidsvoorbereiding noodzakelijke belangenafweging; de kwaliteit van het beleid kan daardoor worden verhoogd. Derde doel is het creëren van draagvlak voor beleidsvoornemens.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

a. participatie:

Gekozen is voor een ruime definitie. Alle vormen van participatie vallen in beginsel onder deze verordening.

b. 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. Aan de wettelijke tekst is toegevoegd dat het beleid klaar moet zijn voor bestuurlijke besluitvorming. Hiermee wordt het verschil met participatie geduïd. Participatie vindt in een vroeg stadium plaats en is in beginsel vormvrij; inspraak vindt aan het eind van het proces plaats en is formeler dan participatie.

c. beleidsvoornemen:

Het begrip beleidsvoornemen is gedefinieerd als het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid. Het gaat hierbij niet om de vaststelling van verordeningen, concrete besluiten of maatregelen, maar om de vorming van het beleid waarop deze kunnen worden gebaseerd.

Artikel 2 Bevoegdheid

In het eerste lid is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluit of participatie of inspraak wordt verleend. Het begrip bestuursorgaan omvat in elk geval raad, college en burgemeester.

Het tweede lid bevat een uitzondering op het eerste. De raad delegeert de bevoegdheid om inspraak of participatie te verlenen aan het college. Dit was ook reeds in het Algemeen delegatiebesluit geregeld.

Artikel 3 Participatie- en inspraakgerechtigden

De omschrijving van participatie - en inspraakgerechtigden 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 (Awb) gedefinieerd en deze definitie heeft ook gelding voor wetgeving buiten de Awb.

Artikel 4 Participatie of inspraak

In het eerste lid is vastgelegd dat participatie altijd uitgangspunt is.

In het tweede lid is bepaald dat participatie of inspraak altijd wordt verleend indien een wettelijk voorschrift daartoe verplicht. Een wettelijke verplichting tot het bieden van een participatiemogelijkheid of inspraak bestaat bijvoorbeeld bij:

- a. de voorbereiding van (de wijziging of uitwerking van) een bestemmingsplan (artikel 3.8 en 3.9a Wet ruimtelijke ordening);
- b. de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan (artikel 4.17 lid 3 Wet milieubeheer (Wm));
- c. de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een afvalstoffenverordening die afwijkt van artikel 10.21 Wm (artikel 10.26 lid 2 Wm);
- d. de voorbereiding van het beleid ter uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) (artikel 2.1.3 lid 3 Wmo);
- e. de voorbereiding van het beleid ter uitvoering van de Jeugdwet (artikel 2.10 Jeugdwet);
- f. de uitvoering van de Participatiewet (artikel 47 Participatiewet).

In het derde lid is bepaald dat inspraak, behalve wanneer daar een wettelijke verplichting toe bestaat, alleen wordt verleend als daar een specifieke aanleiding toe is. Dit zal vaak niet het geval zijn, omdat er veelal in een eerder stadium reeds participatie heeft plaatsgevonden. Bijvoorbeeld op beleidsregels wordt over het algemeen wél inspraak toegepast. In de voorbereiding daarvan heeft meestal geen participatie plaatsgevonden. Bovendien worden beleidsregels bijna altijd door het college vastgesteld, zodat er ook geen inspraakmogelijkheid tijdens een rondetafelgesprek (RTG) bestaat (wat bij verordeningen wel het geval is).

In lid 4 wordt een specifieke vorm van inspraak genoemd, te weten de mogelijkheid die burgers hebben om in te spreken tijdens de RTG.

Artikel 5 Uitzonderingen

De in lid 1 opgenomen uitzonderingen spreken voor zich. De onder f opgenomen uitzonderingsgrond vergt een belangenafweging. Enerzijds verdienen kwetsbare groepen bescherming, anderzijds is het juist van belang om middels de mogelijkheid van participatie of inspraak draagvlak te creëren. Over het algemeen is het wenselijk om ook wanneer het gaat om kwetsbare groepen enige vorm van participatie toe te passen.

De in het tweede lid genoemde uitzonderingen vormen randvoorwaarden voor participatie en zijn ontleend aan het afwegingskader dat binnen de ambtelijke organisatie wordt gebruikt om tot de keuze voor (een bepaalde vorm van) participatie te komen.

Met de randvoorwaarde onder a wordt aangegeven dat moet vaststaan dat het college of de raad zich committeert aan zowel het participatieproces als aan de resultaten daarvan. Het commitment blijkt uit het beschikbaar stellen van het benodigde budget, uit de toezegging van college- en raadsleden om waar nodig actief op te treden tijdens het proces en uit het uitgesproken voornemen om de resultaten zwaar in de besluitvorming mee te wegen en om inwoners te informeren over de manier waarop dit is gebeurd.

De randvoorwaarde onder b spreekt voor zich. Het organiseren en begeleiden van burgerparticipatie kost immers geld en kan arbeidsintensief zijn.

Met de laatste volzin wordt aangegeven dat onvoldoende commitment, een financiële belemmering of beperkte capaciteit niet hoeft te betekenen dat er geen mogelijkheid tot participatie wordt geboden. Er wordt altijd beoordeeld of een lichtere vorm van participatie wél haalbaar is.

In het derde lid staat dat de uitzonderingsgronden niet van toepassing zijn op inspraak tijdens de RTG. De Verordening Rondetafelgesprekken kent namelijk haar eigen uitzonderingen.

Artikel 6 Participatieprocedure

Het is niet de bedoeling om in de verordening de vorm en procedure van participatie voor te schrijven. Aansluiting wordt gezocht bij de communicatie- en participatievisie die de gemeenteraad vierjaarlijks vaststelt.

Lid 2 heeft betrekking op het proces dat wordt gevolgd. Los van de in het eerste lid genoemde visie worden binnen de ambtelijke organisatie al jarenlang de spelregels voor burgerparticipatie gehanteerd. Dit houdt in dat er een afweging wordt gemaakt aan de hand van een afwegingskader, dat verwoord is in artikel 5. Vervolgens wordt de methode Factor C toegepast. Die methode begint met een krachtenveldanalyse. Daarbinnen wordt het beleidsdoel bepaald en vastgesteld wie de relevante actoren zijn. De rol van die actoren wordt bepaald evenals de wenselijke mate van invloed: meeweten, meedenken, meewerken of meebeslissen. Aan de hand hiervan wordt het participatieproces ingericht en ten slotte wordt een keuze voor de inzet van bepaalde communicatie- en participatiemiddelen gemaakt.

De mate en vorm waarin participatie plaatsvindt, kan in verschillende documenten zijn beslag krijgen, zoals in startnotities voor de raad, collegevoorstellen en raadsvoorstellen.

Het derde lid heeft betrekking op cliëntenraden en dergelijke met een wettelijke basis. Deze moeten onbelemmerd en op basis van eigen verordeningen kunnen functioneren. Concreet gaat het hier om de Adviesraad Sociaal Domein Houten en de 'satellieten', in het leven geroepen met de Verordening cliënt- en burgerbetrokkenheid in het sociaal domein.

Artikel 7 Inspraakprocedure

Dit artikel is letterlijk overgenomen uit de modelinspraakverordening.

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. Het bestuursorgaan kan bijvoorbeeld de genoemde zeswekentermijn verlengen of inkorten. Bij het inkorten van de zeswekentermijn wordt de raad vooraf actief door het college geïnformeerd.

Artikel 8 Eindverslag

Ook dit artikel is overgenomen uit de modelverordening.

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.

In het overzicht van de gevolgde inspraakprocedure (onderdeel a) wordt vermeld hoe de procedure feitelijk is verlopen, of afdeling 3.4 Awb onverkort is toegepast, wanneer is het beleidsvoornemen ter inzage is gelegd enzovoort.

Onderdeel b betekent dat de eindrapportage een volledig overzicht dient te bevatten van zowel de mondelinge als de schriftelijke inspraakreacties. Volstaan kan worden 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 inspraakreacties kunnen aan het verslag worden gehecht.

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. De wijze van bekendmaking kan per onderwerp van inspraak verschillen. Het ligt voor de hand om degenen die hebben ingesproken een exemplaar van het eindverslag te sturen. Ook kan het eindverslag (geanonimiseerd) worden gepubliceerd op de website. Of het kan als (geanonimiseerde) bijlage bij een raadsvoorstel worden gevoegd. Dan wordt het via het Bestuurlijk Informatie Systeem (BIS) openbaar gemaakt.

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.

Artikel 10 Inwerkingtreding

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 11 Citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich.