

Toelichting Participatie- en inspraakverordening gemeente De Fryske Marren

Algemeen

Inspraak, participatie en ontwerpvoorstel

De raad is verplicht om een inspraakverordening vast te stellen (artikel 150 van de Gemeentewet). Inmiddels is er landelijk een wetsvoorstel in voorbereiding om deze inspraak uit te breiden naar 'participatie' en eventueel ook 'uitdaagrecht'. Het gaat hier om het ontwerpvoorstel "Wet versterking participatie op decentraal niveau". Het voorstel is om artikel 150 van de Gemeentewet zodanig te wijzigen dat bij verordening - naast de betrokkenheid bij de voorbereiding van gemeentelijke beleid - voortaan ook de betrokkenheid bij de *uitvoering en evaluatie* van beleid wordt geregeld. Met deze verbreding – van een inspraakverordening naar een participatieverordening – wordt beter tot uitdrukking gebracht waar de betrokkenheid van inwoners betrekking op heeft. Volgens de toelichting op het wetsvoorstel is een belangrijk motief voor de versterking van burgerparticipatie dat op dit moment inwoners 'die het gevoel hebben dat de overheid er niet voor of namens hen is, teleurgesteld raken en afhaken'. In dat verband wil de regering de verbondenheid van inwoners versterken "zodat inwoners meer het gevoel krijgen dat de overheid er voor hen is en rekening met hen houdt".

Voorbeeldverordening VNG: verordeningsbevoegdheid

De VNG heeft ervoor gekozen een voorbeeldverordening op te stellen. Dit omdat er nog steeds sprake is van een wetsvoorstel. Het VNG voorbeeld is bedoeld voor gemeenten die op het ontwerpvoorstel vooruit willen lopen. Deze gemeenten kunnen gebruik maken van deze voorbeeldverordening. De behoefte aan inspraak verschilt per individuele gemeente. Met dit voorbeeld beoogt de VNG gemeenten te inspireren tot andere participatiemogelijkheden dan alleen inspraak en deze participatie van een wettelijke basis te voorzien. Omdat het om een ontwerpvoorstel gaat, is naast artikel 150 van de Gemeentewet ook artikel 149 van de Gemeentewet (met de autonome verordeningsbevoegdheid van de raad) als grondslag voor de verordening toegevoegd.

Definitie participatie

Participatie omvat volgens de definitie het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid. In de memorie van toelichting op het ontwerpvoorstel staat hierover het volgende.

Inwoners hebben in toenemende mate een belangrijke rol in de agendering, de voorbereiding, de totstandkoming, de uitvoering en de beoordeling van beleid. Niet alleen omdat de burger de gevolgen van beleid ervaart, maar ook omdat participatie aan het politieke proces als intrinsieke waarde van de Nederlandse samenleving wordt ervaren. Participatie mobiliseert de kennis en steun van betrokkenen bij beleidsproblemen waarvan de overheid op voorhand nog niet weet, of nog niet wil bepalen, hoe deze opgelost zullen worden.

Procedure inspraak of participatie

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bevat een 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. In artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet is afdeling 3.4 van de Awb als hoofdregel van toepassing verklaard op de inspraak. Het is ook mogelijk een andere procedure van toepassing te verklaren. Dit is ook zo opgenomen in het ontwerpvoorstel.

In de verordening kan het bevoegde bestuursorgaan in aansluiting op de wettekst besluiten om in specifieke beleidstrajecten zowel geheel als gedeeltelijk af te wijken van afdeling 3.4 van de Awb. Dit laatste kan bijvoorbeeld gebeuren in gevallen waarin het wenselijk is om de participatie op andere wijze te organiseren dan via het mondeling of schriftelijk naar voren brengen van zienswijzen of om te werken met andere termijnen.

Wisselwurk

Met Wisselwurk bedoelen we alle vormen van participatie, of het nu om een vorm van inwonersparticipatie of van overheidsparticipatie gaat. Bij Wisselwurk gaat het dus om alle vormen van samenwerken met belanghebbenden, los van de vraag waar het initiatief ligt.

Er worden twee soorten van participatie onderscheiden:

1. Inwonersparticipatie: de gemeente nodigt inwoners uit om een bijdrage te leveren aan het opstellen of uitvoeren van beleid en projecten.
2. Overheidsparticipatie: het initiatief komt vanuit de samenleving, en participatie vanuit de gemeente is nodig.

Uitdaagrecht

Met de voorgestelde wetswijziging stelt de regering ook een uitdaagrecht voor. Dit is nieuw. In Nederland hebben we een zogenaamde representatieve (volksvertegenwoordigende) democratie, waarbij eens in de vier jaar een volksvertegenwoordiging (bijvoorbeeld de gemeenteraad) wordt gekozen. Maar in een representatieve democratie is het wel van belang dat niet alleen tijdens verkiezingen, maar ook tussentijds, de verbinding wordt gemaakt met de inwoners. Het wetsvoorstel wil daarom dat gemeenteraden in hun verordening nadenken over het scheppen van kaders waarbinnen inwoners rechtstreeks (direct) kunnen meepraten. Voor inwoners is het belangrijk om te weten binnen welke kaders zij kunnen meedoen en welke ruimte het bestuur hen biedt voor invloed en eigen initiatieven. Door inwoners mee te laten bepalen hoe een taak wordt uitgevoerd, worden zij een gelijkwaardige partner van de overheid. Dit vergroot de betrokkenheid en het eigenaarschap van inwoners in de directe leefomgeving.

Deze meer directe democratie, ook wel doe-democratie genoemd, is daarmee aanvullend op de representatieve democratie. En het brengt ook risico's met zich mee. Bijvoorbeeld als niet wordt voldaan aan belangrijke democratische waarden en randvoorwaarden. Belangrijke uitgangspunten zijn daarom maatwerk, ruimte voor maatschappelijk initiatief, ruimte voor zeggenschap en beïnvloeding, een duidelijk en transparant proces en oog voor representativiteit en inclusiviteit. Ook mensen die niet meteen zelf hun vinger opsteken, of misschien al zijn afgehaakt, moeten worden gehoord dan wel zich gehoord voelen.

Zoals gezegd is het uitdaagrecht, ook wel Right to Challenge, een nieuwe, bijzondere vorm van betrokkenheid van inwoners en lokale maatschappelijke partijen bij de uitvoering van beleid. Deze vorm houdt in dat inwoners van de gemeente of lokale maatschappelijke partijen de gemeente kunnen verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen als zij denken deze taak beter en goedkoper te kunnen uitvoeren.

Bij het overnemen van gemeentelijke taken, na een succesvolle 'uitdaging', gaat het in de regel om de feitelijke uitvoering van een taak van burgemeester en wethouders. In dat geval beslissen burgemeester en wethouders – als de verantwoordelijken voor de uitvoering van de betreffende taak of taken – naar aanleiding van een verzoek of 'uitdaging' of de feitelijke uitvoering van die taak of taken aan inwoners of de lokale maatschappelijke partij kan worden gelaten. Het belang dat met een initiatief wordt gediend, zal steeds moeten worden afgewogen tegen de belangen van andere inwoners en belanghebbenden en de algemene belangen van de financiën en doelmatigheid. Die algemene belangenafweging kan tot gevolg hebben dat soms geen gehoor kan worden gegeven aan een concreet initiatief van inwoners. Daarnaast is het soms niet mogelijk om een taak te laten uitvoeren door een ander dan de overheid, omdat dit in strijd is met de wet of omdat de aard van de taak zich daartegen verzet. Dat is bijvoorbeeld het geval bij gebonden bevoegdheden of taken waarbij het bestuur slechts beperkte beoordelingsruimte toekomt. Een andere beperking doet zich bijvoorbeeld voor bij taken waarvoor het geweldsmonopolie van belang is voor de uitvoering, zoals in het domein van de openbare orde en veiligheid.

Artikelsgewijs

Enkel die bepalingen die verdere toelichting vragen, worden hieronder nader toegelicht.

Artikel 1. Begripsbepalingen

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.

Participatie

Bij de omschrijving van participatie is aangesloten bij de tekst van het ontwerp-wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau waarbij een wijziging van artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet is voorzien. Hierin is bepaald dat de raad een verordening vaststelt waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid worden betrokken. Het huidige artikel 150 van de Gemeentewet omvat inspraak bij de *voorbereiding* van gemeentelijk beleid; bij participatie wordt dit uitgebreid met *uitvoering* en *evaluatie* van gemeentelijk beleid.

De omschrijving van participatiegerechtigden (ingezetenen en belanghebbenden) vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. Het begrip belanghebbende is in artikel 1:2 van de Awb gedefinieerd en deze definitie heeft ook gelding voor wetgeving buiten de Awb, zoals deze verordening.

Artikel 2. Onderwerp van inspraak of participatie

Eerste lid

In het eerste lid is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluit of inspraak of participatie mogelijk is. Het begrip bestuursorgaan is gedefinieerd in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb. Het begrip omvat in elk geval raad, college van burgemeester en wethouders en burgemeester. Elk bestuursorgaan van de gemeente kan zijn eigen beleidsvoornemens aan inspraak of participatie onderwerpen, of niet.

Omdat het in bepaalde gevallen doelmatiger zal kunnen zijn als inspraak of participatie 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 het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden wordt geregeld.

Tweede lid

In het tweede lid is bepaald dat inspraak of participatie altijd mogelijk is als een wettelijk voorschrift daartoe verplicht.

Vierde lid

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

Artikel 3. Procedure inspraak

Eerste lid

In artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet is bepaald dat inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, voor zover in de verordening niet anders is bepaald. Ter uniformering en deregulering is in het eerste lid afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de participatie. In de artikelen 3:11 tot en met 3:17 van de Awb is de participatieprocedure te vinden. Na terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen kunnen belanghebbenden gedurende vier weken schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren brengen.

Tweede lid

Als het bestuursorgaan de procedure van afdeling 3.4 van de Awb niet passend acht voor een specifiek beleidstraject, kan op grond van het tweede lid een andere procedure worden gevolgd.

Artikel 4. Eindverslag inspraak

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. Dit artikel brengt mee dat de eindrapportage een overzicht bevat van de naar voren gebrachte inspraakreacties, maar ook van de reactie van het bestuursorgaan op deze inspraak. Het eindverslag wordt daarom bijvoorbeeld ook wel reactienota genoemd.

Artikel 5. Procedure inwonerparticipatie

Eerste lid

Hier is bepaald dat het bestuursorgaan bij de start van een participatieprocedure bekendmaakt hoe de participatie wordt vormgegeven.

Tweede lid

Het bestuursorgaan legt in een startnotitie participatie een aantal zaken vast met betrekking tot de participatie. Om zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen, somt het tweede lid hiertoe op dat moet worden ingegaan op: doel van de participatie, beïnvloedingsruimte, kaders, communicatie, werkwijze, tijdspad, waarborgen democratische waarden en begroting van de kosten van de procedure. Deze startnotitie participatie kan onderdeel uitmaken van de bekendmaking van het eerste lid, maar kan ook later worden uitgewerkt en bekendgemaakt.

Tweede lid, onder b

Bij beïnvloedingsruimte moet worden gedacht aan en een keuze worden gemaakt uit: informeren, raadplegen, adviseren, meepraten, coproduceren, meebeslissen, of een combinatie hiervan.

Tweede lid, onder c

Kaders zijn bijvoorbeeld de inhoudelijke, financiële en procedurele kaders voor de participatie.

Tweede lid, onder f

Democratische waarden zijn bijvoorbeeld: gelijkheid, transparantie en verantwoording.

Artikel 6. Eindverslag inwonersparticipatie

Eerste lid

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

Tweede lid, onder a

Onder overzicht van de gevolgde participatieprocedure wordt verstaan: Hoe is de procedure feitelijk verlopen? Is afdeling 3.4 van de Awb onverkort toegepast? Wanneer is het beleidsvoornemen ter inzage gelegd, enz.

Tweede lid, onder b

Het eindverslag dient een volledig overzicht te bevatten van zowel de mondelinge als de schriftelijke participatiereacties. In het eindverslag 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. De schriftelijke participatiereacties kunnen aan het eindverslag worden gehecht.

Tweede lid, onder c

Als het sluitstuk van participatie wordt voorgeschreven dat het bestuursorgaan aangeeft wat met de zienswijzen wordt gedaan.

Derde lid

De bekendmaking van de resultaten van de participatieprocedure is uitermate belangrijk. Dit rondt de participatieprocedure daadwerkelijk af. Het ligt voor de hand om degenen die hebben geparticipeerd 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 participanten omvangrijk is, kan worden gekozen voor het volstaan met een algemene bekendmaking. Het is belangrijk om aan het begin van de participatieprocedure al duidelijkheid omtrent de communicatie te verschaffen.

Artikel 7. Toepassen overheidsparticipatie

Eerste lid

Het ontwerpvoorstel “Wet versterking participatie op decentraal niveau” ziet ook op meer specifieke vormen van participatie. Dat moet voorzien in de behoefte van initiatiefnemers aan een sterkere positie die past bij het uitgangspunt van de representatieve democratie en de bestaande juridische kaders van de decentrale eenheidsstaat. Naar verwachting zal dit in de regel gaan om de feitelijke uitvoering van een taak van burgemeester en wethouders. In dat geval beslissen burgemeester en wethouders – als de verantwoordelijken voor de uitvoering van de betreffende taak of taken – naar aanleiding van een publieksinitiatief over de manier waarop de gemeente ondersteuning of een bijdrage geeft aan publieksinitiatieven van inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden. Het belang dat met een initiatief wordt gediend, zal steeds moeten worden afgewogen tegen andere belangen, zoals de belangen van andere inwoners en belanghebbenden en de algemene belangen van de financiën en doelmatigheid. Die algemene belangenafweging kan tot gevolg hebben dat soms geen gehoor kan worden gegeven aan een concreet initiatief van inwoners.

Derde lid

Daarnaast is het soms niet mogelijk om een taak te laten uitvoeren door een ander dan de overheid, omdat dit in strijd is met de wet of omdat de aard van de taak zich daartegen verzet. Dat is bijvoorbeeld het geval bij gebonden bevoegdheden of taken waarbij het bestuur slechts beperkte beoordelingsruimte toekomt. Een andere beperking doet zich bijvoorbeeld voor bij taken waarvoor het geweldsmonopolie van belang is voor de uitvoering, zoals in het domein van de openbare orde en veiligheid.

Artikel 8. Uitdaagrecht

In dit artikel is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen taken besluit of het uitdaagrecht mogelijk is. Het zal hier meestal gaan om taken van burgemeester en wethouders als in de regel het verantwoordelijke bestuursorgaan voor de uitvoering van gemeentelijke taken (artikel 160, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet).

Tweede lid

In het tweede lid is opgenomen voor welke taken het niet mogelijk is om de uitvoering van het gemeentebestuur over te nemen. Er kan ten aanzien van deze taken dus geen uitdaagrecht worden toegepast.

Tweede lid, onder a

Onder lopende uitvoeringstrajecten vallen ook taken die al zijn aanbesteed of gecontracteerd.

Tweede lid, onder e

Als de opdrachtwaarde boven de Europese drempelwaarde uitkomt, geldt dat in die gevallen aanbesteding is vereist.

Artikel 9. Procedure uitdaagrecht

Eerste lid

Het in het eerste lid genoemde bestuursorgaan betreft uiteraard het bestuursorgaan dat de betreffende taken uitvoert. Meestal zijn dat burgemeester en wethouders en een verzoek om overname van hun taken dient dus bij hen te worden ingediend. De procedure uitdaagrecht moet in 2023 nog nader worden vormgegeven, daar het een nieuw ontwerpvoorstel betreft.