

## Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Vijfheerenlanden houdende regels omtrent participatie- en inspraak (Participatie -en inspraakverordening gemeente Vijfheerenlanden)

De raad van de gemeente Vijfheerenlanden;  
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 29 september 2020  
gelet op het bepaalde in artikel 150 van de Gemeentewet;  
besluit: vast te stellen 'de Inspraak- en participatieverordening gemeente Vijfheerenlanden 2020'.

### HOOFDSTUK 1 - BEGRIPSOMSCHRIJVINGEN

#### Artikel 1 - Begripsbepalingen

De verordening verstaat onder:

- a. participatie: het in een vroeg stadium en op interactieve wijze betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de totstandkoming en/of evaluatie van beleid, met als doel zeggenschap, eigenaarschap en betrokkenheid in Vijfheerenlanden te vergroten.
- b. ingezetene: ieder die met een adres in de gemeente Vijfheerenlanden is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens en zijn daadwerkelijke woonplaats in die gemeente Vijfheerenlanden heeft;
- c. belanghebbende: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is;
- d. raadplegen: het als onderdeel van een participatieproces gelegenheid geven aan ingezetenen en belanghebbenden om ideeën, wensen en meningen naar voren te brengen of voorkeuren aan te geven die bij de beleidsvorming kunnen worden betrokken;
- e. adviseren: als onderdeel van een participatieproces een antwoord geven door een adviseur of een adviesorgaan op een door een bestuursorgaan geformuleerde vraag, of het op verzoek of uit eigener beweging inbrengen van advies;
- f. cocreëren: het als onderdeel van een participatieproces door gemeente en daartoe uitgenodigde deelnemers in gezamenlijk overleg en op basis van gelijkwaardigheid, ontwikkelen van een plan met inachtneming van vooraf meegegeven kaders;
- g. inspraak: de finale mogelijkheid voor ingezetenen en belanghebbenden om - door het indienen van een zienswijze op een beleidsvoornemen - betrokken te worden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid;
- h. beleidsvoornemen: het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid;
- i. inspraakprocedure: de wijze waarop de inspraak gestalte wordt gegeven.
- j. Bestuursorgaan: het bestuursorgaan dat bevoegd is ten aanzien het beleidsvoornemen

### HOOFDSTUK 2 – ALGEMENE BEPALINGEN

#### Artikel 2 – Reikwijdte verordening

Deze verordening is van toepassing op – de totstandkoming en evaluatie van gemeentelijk beleid.

#### Artikel 3 – Afbakening participatie en inspraak

1. Participatie of inspraak is mogelijk op alle beleidsterreinen van het gemeentelijk bestuur.
2. Inspraak wordt verleend als de wet daartoe verplicht of als specifieke overwegingen hiertoe aanleiding geven.
3. Het bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of inspraak of participatie wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid.
4. Bij het toepassen van participatie worden bij het ontwikkelen van gemeentelijk beleid de principes uit het Vijfheerenlandse Programma wijk- en dorpsgericht werken gebruikt.
5. Cumulatie van participatie en inspraak wordt vermeden. Uitzonderingen worden onderbouwd opgenomen in het startdocument door het bestuursorgaan, zoals opgenomen in artikel 4 van deze verordening.
6. Deze verordening is niet geldend als er sprake is van:
  - a. ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
  - b. inspraak bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
  - c. uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan weinig beleidsvrijheid heeft;
  - d. de vaststelling van tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet betreft;

- e. een beleidsvoornemen dat betrekking heeft op intern organisatorische aangelegenheden van de gemeente;
- f. besluitvorming over of uitvoering van een beleidsvoornemen vanwege een crisissituatie naar het oordeel van het bestuursorgaan dermate spoedeisend is dat participatie of inspraak niet kan worden afgewacht;
- g. een belang van participatie of inspraak dat niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.

#### **Artikel 4 – Bevoegdheid en besluit over startdocument**

1. Het bestuursorgaan stelt bij de start van de ontwikkeling van gemeentelijk beleid een startdocument vast met daarin:
  - a. het antwoord op de vraag of inspraak in de gegeven situatie wettelijk verplicht is;
  - b. de onderbouwde keuze of een participatieproces of een inspraakprocedure, dan wel beide of geen van beide worden toegepast;
  - c. de inrichting van het participatie en/of inspraakproces.
2. Over participatie en inspraak ter voorbereiding van beleid van de gemeenteraad besluit het college van burgemeester en wethouders, mits passend binnen de artikel 3 van deze verordening genoemde voorwaarden.

#### **Artikel 5 - Informatiepositie ingezetenen en belanghebbenden**

1. Het bestuursorgaan stelt de openbare informatie die betrekking heeft op het voorliggend gemeentelijke beleidsvoornemen, voor zover dit redelijkerwijs van bestuursorgaan kan worden verwacht, tijdig beschikbaar.

### **HOOFDSTUK 3 - PARTICIPATIE**

#### **Artikel 6 - Inrichting van het participatieproces;**

1. Bij toepassing van een participatieprocedure besteedt het bestuursorgaan in het startdocument in ieder geval aandacht aan de volgende punten:
  - a. het onderwerp van het participatieproces en de inhoudelijke kaders en randvoorwaarden;
  - b. de fasen waaruit het proces bestaat;
  - c. de rol- en taakverdeling tussen de gemeentelijke organisatie de gemeentelijke bestuursorganen en de betrokken participanten;
  - d. het niveau dan wel de niveaus van de participatie voor de betreffende fase van het participatieproces, waarbij een gemotiveerde keuze wordt gemaakt uit: raadplegen, adviseren of co-creëren;
  - e. welke personen of groepen van personen aan het participatieproces kunnen deelnemen;
  - f. de wijze waarop de deelnemers hun inbreng kunnen leveren;
  - g. de begroting van de kosten van het participatieproces;
  - h. de wijze van evaluatie van het participatieproces.
2. Het bestuursorgaan maakt voorafgaand aan de start van het participatieproces het voornemen hiertoe bekend op de voor dat proces gepaste wijze. In deze kennisgeving wordt ingegaan op de in het eerste lid beschreven punten.
3. Indien omstandigheden het noodzakelijk maken om gedurende het participatieproces de kaders bedoeld in het eerste lid onder a of de inrichting van het participatieproces aan te passen, draagt het betrokken bestuursorgaan er zorg voor dat dit onverwijld bekend wordt gemaakt.

#### **Artikel 7 - Evaluatie van het participatieproces**

1. Ter afronding van het participatieproces evalueert het bestuursorgaan met de betrokken partijen.
2. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat het eindverslag openbaar wordt gemaakt en wordt verspreid aan in ieder geval de betrokken participanten.

### **HOOFDSTUK 4 – INSpraak**

#### **Artikel 8 – Onderwerp van inspraak**

Dit hoofdstuk is van toepassing op de beleidsvoornemens, waarvoor niet reeds een wettelijke openbare voorbereidingsprocedure geldt, waarmee ingezetenen en belanghebbenden betrokken worden bij de voorbereiding van beleid.

#### **Artikel 9 - Inspraakgerechtigden**

Inspraak wordt verleend aan ingezetenen en belanghebbenden.

### **Artikel 10 - Inspraakprocedure**

1. Op inspraak is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, zulks met inachtneming van eventuele in de wet daarop geregelde uitzonderingen.
2. Inspraaktermijnen worden verlengd in het geval inspraakmomenten voor meer dan de helft zouden samenvallen met een schoolvakantieperiode, zodat tenminste de helft van de termijn buiten de vakantie valt.
3. Het bestuursorgaan kan voor een of meer beleidsvoornemens een andere inspraakprocedure vaststellen.

### **Artikel 11 - Eindverslag**

1. Ter afronding van de inspraakprocedure maakt het bestuursorgaan een eindverslag op.
2. Het eindverslag bevat in ieder 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 de 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 tijdig openbaar.

## **HOOFDSTUK 5 – SLOTBEPALINGEN**

### **Artikel 12 - Intrekking oude verordening**

1. Deze regeling treedt in werking op 1 januari 2021.
2. Op het moment van inwerkingtreding van deze verordening worden de volgende verordeningen ingetrokken:
  - a. Inspraakverordening van de gemeente Zederik 2004;
  - b. Verordening inzake de wijze waarop ingezeten en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken;
  - c. Inspraakverordening 2006 gemeente Leerdam.

### **Artikel 13 - Citeertitel**

Deze verordening wordt aangehaald als: Participatie -en inspraakverordening gemeente Vijfheerenlanden.

*Aldus besloten door de raad van Vijfheerenlanden  
in zijn openbare vergadering van 5 november 2020  
de raadsgriffier  
K.I. (Krista) Goossens*

*de voorzitter  
S. (Sjors) Fröhlich*

## Bijlage 1: BEHOREND BIJ VERORDENING VAN VIJFHEERENLANDEN 2020

Artikelsgewijze toelichting Participatie –en inspraakverordening gemeente Vijfheerenlanden

### 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, of co-creëren.

#### 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.

#### Afbakening participatie t.o.v. inspraak;

Inspraak richt zich met name op de openbare procedure als finale mogelijkheid om betrokken te worden bij de voorbereiding van beleid.

Voor een toelichting op de aanpak van participatie in Vijfheerenlanden wordt in dit verband verwezen naar het 'Programma wijk- en dorpsgericht werken'. De daarin gestelde gedragsregels zijn in deze verordening overgenomen.

Het palet aan toe te passen mogelijkheden bij participatie is veel breder dan alleen de openbare voorbereidingsprocedure. Hoofdstuk 3 van deze verordening geeft sturing op participatieprocessen overeenkomstig de richtinggevende elementen uit het Programma wijk- en dorpsgericht werken.

Deze verordening is – vanwege het algemeen verbindend karakter - uitsluitend van toepassing op participatie bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid. Het is minder wenselijk om ook participatie bij uitvoering en evaluatie van beleid te 'juridiseren', bijvoorbeeld bij de inrichting van een speelplek. Uiteraard blijft het Programma wijk- en dorpsgericht werken ook in deze gevallen wel van toepassing.

#### Inspraakprocedure

De verordening definieert dit als volgt: "De wijze waarop inspraak gestalte wordt gegeven." De verantwoordelijkheid voor het maken van een inspraakverordening ligt ingevolge artikel 150 van de Gemeentewet bij de raad. Artikel 7, 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 10, derde lid geeft wel de ruimte om maatwerk mogelijk te maken.

#### Beleidsvoornemen

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

#### Artikel 3 - Afbakening en samenhang tussen participatie en inspraak: inzet op participatie

Participatie start in een zo vroeg mogelijk stadium van de beleidsontwikkeling en volgens het Programma wijk- en dorpsgericht werken. Inspraak vindt in elk geval plaats als de wet daartoe verplicht. Inspraak is een meer formele procedure en vindt in plaats in de afrondende fase van de beleidsontwikkeling: voordat college of raad een besluit neemt krijgt iedere individuele ingezetene 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 hoofdstuk 4 van deze verordening van toepassing.

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:

- de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan (artikel 4.17, derde lid, Wet milieubeheer);
- 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);
- 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).

Bestuursorganen.

In het derde 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), omvat in elk geval raad, college en burgemeester.

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

In het vierde lid is opgenomen dat de principes die staan in het programma wijk- en dorpsgericht werken gebruikt worden. De principes zijn:

- We gaan naar onze inwoners toe
- We denken graag met onze inwoners mee
- We houden iedereen goed op de hoogte
- We leggen duidelijk uit waarom iets wel of niet kan

In het zesde lid is opgenomen wanneer geen inspraak wordt verleend en geen participatie wordt toegepast. Dat geen inspraak wordt verleend wil nog niet zeggen dat er ook geen enkele vorm van participatie plaats vindt (zoals bijv. actieve informatieverstrekking).

#### *Artikel 8 - Onderwerp van inspraak*

Uit dit artikel volgt dat de verordening niet van toepassing is op de gevallen dat de wet zelf al een openbare voorbereidingsprocedure regelt waarmee ingezetenen en belanghebbenden betrokken worden bij de voorbereiding van beleid. Een voorbeeld hiervan is artikel 3.8 Wet ruimtelijke ordening met betrekking tot de voorbereiding van een bestemmingsplan.

#### *Artikel 9 – Inspraakgerechtigden*

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 kan bij wettelijk voorschrift worden bepaald dat ook aan anderen de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze naar voren te brengen.

Artikel 9 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.

#### *Artikel 10 – Inspraakprocedure*

Dit artikel heeft de strekking om te regelen dat inspraak in beginsel 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.

In artikel 3:10 tot en met 3:18 Awb is de uniforme openbare 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 een afwijking in van de in de Algemene wet bestuursrecht geregelde voorbereidingsprocedure met 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 10, derde lid van de verordening kan het bestuursorgaan voor een of meer beleidsvoornemens een andere inspraakprocedure vaststellen.

*Artikel 11 – Eindverslag*

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.

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 inspraakreacties wordt gedaan.

In het derde lid is bepaald dat het bestuursorgaan het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar maakt.

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.