

## Verordening participatie gemeente Capelle aan den IJssel 2021

De raad van de gemeente Capelle aan den IJssel;

- gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders;
- gelet op de artikelen 149 en 150 van de Gemeentewet;
- overwegende dat het van belang is lokale democratische processen door participatie van inwoners te verrijken, de samenwerking tussen gemeente en inwoners te versterken en helderheid te geven over de invulling van de participatieprocedure;

besluit vast te stellen de volgende verordening:

### Verordening participatie gemeente Capelle aan den IJssel 2021

#### Paragraaf 1. Algemene bepalingen

##### Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- beleidsvoornemen: voornemen van een bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid;
- bestuursorgaan: bestuursorgaan is gedefinieerd in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb. Het begrip omvat in elk geval gemeenteraad, burgemeester en wethouders en burgemeester.
- inspraak: een door of namens een bestuursorgaan georganiseerde gelegenheid voor inwoners, bedrijven en belanghebbenden om hun zienswijzen over beleidsvoornemens te geven en daarover toelichting te geven en van gedachten te wisselen voorafgaand aan de definitieve besluitvorming door de raad, of burgemeester en wethouders of de burgemeester;
- participatie: het betrekken van inwoners, bedrijven en belanghebbenden bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid, projecten en programma's. Participatie op initiatief van de gemeente kan de vorm aannemen van informeren, raadplegen, adviseren, co-creatie en meebeslissen.

#### Paragraaf 2. Participatie

##### Artikel 2. Onderwerp van participatie

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of participatie wordt toegepast.
2. Het bestuursorgaan stelt bij de start van elke participatieprocedure vast op welke manier participatie wordt toegepast.
3. Participatie wordt toegepast als de wet daartoe verplicht.
4. In de volgende gevallen vindt in beginsel geen participatie plaats:
  - a. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
  - b. als participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
  - c. als sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
  - d. inzake de vaststelling van de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
  - e. als de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat participatie niet kan worden afgewacht;

##### Artikel 3. Procedure participatie

1. Op participatie en inspraak is indien dit wettelijk is voorgeschreven de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
2. Het bestuursorgaan kan voor een of meer beleidsvoornemens een andere participatieprocedure vaststellen, tenzij lid 1 van toepassing is.
3. De gemeenteraad kan voor het vaststellen van de in lid 2 genoemde andere participatieprocedure worden geconsulteerd via:
  - a. een door burgemeester en wethouders opgestelde startnotitie participatie;
  - b. een startgesprek participatie met burgemeester en wethouders;
  - c. een startnotitie en -gesprek.
4. In het geval voor de in lid 3 benoemde consultatie wordt gekozen, wordt in de startnotitie opgenomen of in het startgesprek aan de orde gesteld:



- a. doel van participatie;
  - b. beïnvloedingsruimte van participatie;
  - c. kaders voor participatie;
  - d. wijze waarop het bestuursorgaan over deze kaders vooraf communiceert;
  - e. wijze waarop en tijdvak waarin inwoners en belanghebbenden hun inbreng kunnen leveren;
  - f. begroting van de kosten van participatie.
5. Indien omstandigheden het noodzakelijk maken om de procedure zoals benoemd in lid 2 t/m 4 aan te passen, zorgt het bestuursorgaan ervoor dat deelnemers hierover zo snel mogelijk worden geïnformeerd.

#### **Artikel 4. Eindverslag participatie**

1. Ter afronding van inspraak en participatie maakt het bestuursorgaan een eindverslag op.
2. Het eindverslag bevat in het geval de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is:
  - a. een overzicht van de gevolgde participatieprocedure conform afdeling 3.4 Awb;
  - b. een weergave van de zienswijzen die tijdens de participatieprocedure mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
  - c. een reactie van het bestuursorgaan op deze zienswijzen, waarbij wordt aangegeven welke punten al dan niet worden overgenomen.
  - d. een weergave van het procesresultaat van participatie en wat hiervan is geleerd;
3. Het eindverslag bevat in het geval een andere participatieprocedure van toepassing is:
  - a. een overzicht van de gevolgde participatieprocedure conform artikel 3 lid 2 t/m 4;
  - b. een weergave van het inhoudelijke resultaat van participatie;
  - c. een reactie van het bestuursorgaan op het resultaat als bedoeld onder b en hoe deze inbreng de besluitvorming heeft beïnvloed;
  - d. een weergave van het procesresultaat van participatie en wat hiervan is geleerd;
4. Een samenvatting van het eindverslag wordt opgenomen in de participatieparagraaf in het BBV en raadsvoorstel.
5. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar.

#### **Paragraaf 3. Slotbepalingen**

#### **Artikel 5. Evaluatie en monitoring**

1. De uitvoering van deze verordening wordt eenmaal per twee jaar geëvalueerd. Burgemeester en wethouders zenden hiertoe een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de verordening in de praktijk aan de gemeenteraad.
2. Ten behoeve van de evaluatie verzamelen burgemeester en wethouders informatie over:
  - a. de opgeleverde eindverslagen participatie zoals benoemd in artikel 4 en de geleerde lessen als onder d. van artikel 4, lid 2 en 3;
  - b. de werking van participatievormen (instrumenten) zoals benoemd in de Visie Burgerparticipatie;
  - c. de opgedane ervaringen met nieuwe participatievormen (instrumenten) die nog niet benoemd zijn in de Visie Burgerparticipatie;
  - d. overige ontwikkeling op het gebied van participatie in Capelle aan den IJssel en landelijk.
  - e. (juridische) mogelijkheden ten aanzien van het uitdaagrecht (Right to Challenge) zoals opgenomen in de voorbeeldverordening van de VNG.
  - f. voorgestelde en/of mogelijke wijzigingen van deze Verordening.

#### **Artikel 6. Intrekking oude regeling**

De Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (Inspraakverordening) (2007) wordt ingetrokken.

#### **Artikel 7. Inwerkingtreding en citeertitel**

1. Deze verordening treedt in werking op 8 november 2021.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening participatie gemeente Capelle aan den IJssel 2021.

*Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 8 november 2021.*

*De voorzitter,*

*De griffier,*

## Toelichting

### Algemeen

#### *Inspraak, participatie en ontwerpvoorstel*

De raad is verplicht om een verordening vast te stellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken een inspraakverordening vast te stellen (artikel 150 van de Gemeentewet). De raad heeft daartoe in 2007 de Inspraakverordening vastgesteld.

Er is 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 (voluit: Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en lokale maatschappelijke partijen). Het ontwerpvoorstel is op 5 juni 2020 door de ministerraad aanvaard vastgesteld en voor advies naar de Raad van State gestuurd. Tot op heden is het wetsvoorstel nog niet ingediend bij het parlement.

Deze verordening maakt een expliciet en helder onderscheid tussen participatie en inspraak. Bij participatie is er sprake van betrokkenheid bij voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid. Bij inspraak worden inwoners, bedrijven en belanghebbenden gevraagd te reageren op beleidsvoornemens (bijvoorbeeld via een zienswijzeprocedure), voordat definitieve besluitvorming plaatsvindt. Dat is een belangrijk verschil, want het gaat om betrokkenheid is totaal verschillende fases van het proces.

#### *Definitie participatie*

Aanvullend op inspraak wordt in deze verordening Participatie verankerd. Participatie omvat volgens de definitie het betrekken van inwoners en (overige) 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.'

Participatie kan vanuit twee invalshoeken worden gezien en aangevlogen:

1. **Burgerparticipatie** gaat over participatie op initiatief van de gemeente. Dit kan de vorm aannemen van informeren, raadplegen, adviseren, co-creatie en meebeslissen;
2. **Overheidsparticipatie** gaat over de manier waarop de gemeente ondersteuning of een bijdrage geeft aan publieksinitiatieven van inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden.

#### *Procedure participatie*

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bevat een procedure voor de voorbereiding van besluiten. 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.

#### *Alternatieven voor participatie*

Participatie is onderdeel van het totale besluitvormingsproces, een naar tijd en strekking begrensde fase daarin. Het moet onderscheiden worden van de andere mogelijkheden die men heeft om zich tot het gemeentebestuur te wenden. Te denken valt hierbij aan het spreekrecht bij raads- en commissievergaderingen (regeling via het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad Capelle aan den IJssel 2018) en het raadplegend of raadgevend referendum (Referendumverordening Capelle aan den IJssel 2020). Andere mogelijkheden die buiten de hier geregelde participatie vallen zijn: het schrijven van brieven en het bezoeken van spreekuren. Participatie is uiteraard ook van een andere orde dan de mogelijkheid om de concrete uitkomsten van de beleidsvaststelling aan te vechten door middel van bezwaar en beroep.

### Artikelsgewijs

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

#### Artikel 1. Definities

### *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 ontwerpvoorstel 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 inwoners 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 (inwoners en belanghebbenden) vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet, waarbij de term "inwoners" is gekozen in plaats van "ingezetenen". Deze wijziging van terminologie heeft geen beleidsgevolg.

## **Artikel 2. Onderwerp van participatie**

### *Eerste lid*

In het eerste lid is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluit 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, burgemeester en wethouders en burgemeester. Elk bestuursorgaan van de gemeente kan zijn eigen beleidsvoornemens aan participatie onderwerpen, of niet.

Omdat het in bepaalde gevallen doelmatiger zal kunnen zijn als 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 inwoners en belanghebbenden wordt geregeld.

### *Tweede lid*

Het vaststellen kan middels een via artikel 3 gevolgde procedure, ofwel via een andere schriftelijke vastlegging. De *Visie burgerparticipatie Capelle aan den IJssel* vormt de basis voor het vaststellen van de manier waarop participatie wordt toegepast. Artikel 3, lid 5 van deze verordening is van toepassing op deze bepaling.

### *Derde lid*

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

## **Artikel 3. Procedure participatie**

### *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 zes 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.

### *Vierde 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 vierde lid hiertoe op dat moet worden ingegaan op: doel van de participatie, beïnvloedingsruimte, kaders, werkwijze, tijdspad en begroting van de kosten van de procedure.

### *Vierde lid, onder b*

Bij beïnvloedingsruimte kan worden gedacht aan en een keuze worden gemaakt uit de treden van de Capelse Participatieladder.

### *Vierde lid, onder c*

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

### *Vierde lid, onder d*

Bij werkwijze kan worden gedacht aan de participatievorm (instrument) of –vormen waarvoor wordt gekozen.

#### **Artikel 4. Eindverslag participatie**

##### *Tweede lid, onder a*

Onder overzicht van de gevolgde participatieprocedure wordt hier 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, onder a*

Onder overzicht van de gevolgde participatieprocedure wordt hier verstaan: Een uiteenzetting van de in artikel 3, lid 2 vastgestelde participatieprocedure, inclusief een toelichting op de uitkomsten van lid 3 en 4 indien van toepassing.

##### *Derde lid, onder b*

Het eindverslag dient een beknopte weergave te bevatten van de participatie-inbreng. In het geval de werkwijze (participatievorm) voorschrijft dat een rapportage wordt opgeleverd, kan met deze rapportage worden volstaan voor de in deze bepaling benoemde weergave.

##### *Tweede lid, onder c*

Als het sluitstuk van participatie wordt voorgeschreven dat het bestuursorgaan aangeeft hoe de inbreng de besluitvorming heeft beïnvloed.

##### *Vijfde 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 (digitaal) exemplaar van het eindverslag te sturen. Daarnaast kan het eindverslag algemeen openbaar worden gemaakt via het BBV. Het is belangrijk om aan het begin van de participatieprocedure al duidelijkheid omtrent de communicatie te verschaffen.

#### **Artikel 5. Evaluatie en monitoring**

##### *Eerste lid*

De evaluatie van de werking van deze verordening in de praktijk is wenselijk. Daarom wordt de uitvoering van deze verordening eenmaal per twee jaar geëvalueerd. Er wordt een verslag aan de raad verzonden en met de raad besproken. Op basis hiervan kunnen wijzigingen van de Verordening worden voorgesteld.

##### *Tweede lid, onder e*

Deze bepaling is alleen van toepassing voor de eerstvolgende evaluatie van de Verordening in 2023.

#### **Artikel 6. Intrekking oude regeling**

Met deze bepaling wordt de bestaande Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (Inspraakverordening) ingetrokken. Er 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 Verordening participatie in werking treedt (zie artikel 7).