

# Artikelsgewijze toelichting Participatie –en inspraakverordening gemeente Utrecht

## 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 cocreëren .

### *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; de Utrechtse participatieaanpak*

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 Utrecht wordt in dit verband verwezen naar de vastgestelde geldende participatieaanpak, 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 richtinggevendende elementen uit de vastgestelde geldende Utrechtse participatieaanpak.

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 de vastgestelde geldende Utrechtse participatieaanpak 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 9, 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 2 Reikwijdte verordening**

Uit deze bepaling volgt dat de verordening niet van toepassing is op de *uitvoering* en *evaluatie* van beleid.

## **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 de geldende Utrechtse Participatieaanpak. Inspraak vindt plaats als de wet daartoe verplicht. Inspraak vindt plaats in de *afroedende fase* van de beleidsontwikkeling: voordat college of raad een besluit neemt krijgt iedere individuele inwoner 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.

## **Artikel 7 – Onderwerp van inspraak**

Uit het eerste lid 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.

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:

- a. de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan (artikel 4.17, derde lid, Wet milieubeheer);
- a. 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);
- b. 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 tweede 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 dus bezwaar worden gemaakt.

In het vierde lid is opgenomen wanneer geen inspraak wordt verleend. Dat geen inspraak wordt verleend wil nog niet zeggen dat er ook geen enkele vorm van participatie plaats vindt (bijv. Consultatie).

## **Artikel 8 – 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 8 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 9 – Inspraakprocedure**

Dit artikel heeft de strekking om te regelen dat inspraak 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: inspraakreactie – juridisch aan te duiden als zienswijze; bezwaar; beroep.

In artikel 3:10 tot en met 3:18 Awb is de 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 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 7, derde lid van de verordening kan het bestuursorgaan voor een of meer beleidsvoornemens een andere inspraakprocedure vaststellen.

## **Artikel 10 – 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.