

RAADSVOORSTEL

Rv. nr.:

**Initiatiefraadsvoorstel D66, PvdA,
GroenLinks, SP en Leefbaar Leiden inzake
publieksparticipatie**

Naam programma +onderdeel:

Bestuur en dienstverlening

Onderwerp:

Publieksparticipatie

Aanleiding:

In 2010 is het Bestuursakkoord "Samen Leiden" getekend door alle in de raad vertegenwoordigde partijen waarin de volgende voornemens ten aanzien van burgers zijn opgenomen:

*"- de besluitvorming in college en raad op een zodanige manier in te richten dat (organisaties van) burgers vanaf de oorsprong invloed kunnen hebben op de planvorming van de gemeente;
- dat deelnemende partijen een gezamenlijke visie op "publiekspolitiek" formuleren; hiertoe zal met ondersteuning van de griffie een concept worden opgesteld, dat via het presidium en met preadvies van het college, ter besluitvorming aan de raad wordt voorgelegd".*

In Mei 2010 is de raads werkgroep van start gegaan. Na veel vergaderingen bleek dat er veel verschillende visies waren op publieksparticipatie, waardoor een gezamenlijke visie niet mogelijk bleek. Daarop hebben ondergetekenden besloten dit initiatiefvoorstel in te dienen.

In Leiden hebben we te maken met een grote groep participanten. Hierdoor komt overleg tussen maatschappelijke organisaties, tijd voor (gezamenlijke) standpuntbepaling en een effectieve communicatie richting het gemeentebestuur onder grote druk te staan. Mensen voelen zich soms niet gehoord en krijgen daardoor af en toe het gevoel dat het gemeentebestuur haar plannen er door probeert te drukken. Dit resulteert in verlies van draagvlak voor (toekomstige) plannen en verlies van vertrouwen van de burger in de overheid.

Ondergetekenden hebben geconstateerd dat de publieksparticipatie niet zozeer slecht is in Leiden, maar dat er weinig kaders zijn waarbinnen het bestuur publieksparticipatie laat plaatsvinden. Er is geen eenduidig beleid binnen de organisatie, waardoor het publiek soms op

cruciale momenten niet of niet op de goede manier betrokken wordt gedurende plan- en besluitvorming. Dit willen initiatiefnemers voorkomen.

Initiatiefnemers zijn groot voorstander van een brede publieksparticipatie, waarbij naar iedere mening geluisterd wordt en waarbij duidelijkheid bestaat over de mate van invloed van de participanten.

Ondergetekenden hebben het daarom nodig geacht om duidelijke kaders aan het college mee te geven, zodat zij de werkwijze op publieksparticipatie tot onderdeel van de plan- en projectvorming kunnen maken.

Doel:

Dit voorstel heeft het doel om publiek tijdig te betrekken bij agendering, ontwikkeling, besluitvorming en waar mogelijk uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid. Daarbij willen ondergetekenden tot een beter verwachtingenmanagement komen ten aanzien van publieksparticipatie bij beleidsvoornemens en plannen van de gemeente Leiden. Door transparant participatiebeleid en scherpe kaders kan het bestuur de publieksparticipatie verbeteren voor zowel ambtenaar als wijkvereniging, ondernemer en inwoner. Hiermee willen ondergetekenden het vertrouwen in de politiek vergroten en draagvlak voor gemeentelijk beleid verbreden.

Kader:

Participatie- en Inspraakverordening

Overwegingen:

Ondergetekenden hebben gekozen om kaders te scheppen waarbinnen publieksparticipatie plaats dient te vinden. Door gebruik te maken van de participatieladder kan de gemeente de juiste verwachting voor participanten scheppen over de invloed van de participanten.

Door middel van goede communicatie en helder beleid naar het publiek kan het college van B&W dit uitwerken. Ondergetekenden vinden Utrecht een goed voorbeeld voor het participatietraject. Op www.participedia.nl staat de Utrechtse participatiestandaard, maar ook werkafspraken, communicatieplannen en participatiemiddelen die Leiden zonder problemen naar de Leidse situatie kan omzetten. Ondergetekenden zouden deze Utrechtse participatiestandaard in Leids beleid omgezet willen zien met daarbij nadruk op het vroegtijdig betrekken van het publiek niet

alleen bij besluitvorming, maar ook bij planvorming. Dit beleid moet uiteraard ook in samenspraak tussen participanten en de wethouder gemaakt worden.

Dit is echter niet genoeg. Door een nieuwe verordening vast te stellen, waarin niet alleen inspraak maar ook het participatieproces centraal staat kunnen burgers zich verzekeren van een helder en transparant participatieproces. Aan de nu geldende inspraakverordening is een gedeelte over participatie toegevoegd. Hierbij is het gedeelte over inspraak verder (ongewijzigd) overgenomen, om de discussie over inspraak niet te vermengen met de discussie over participatie. In deze participatie- en inspraakverordening wordt duidelijk wie participatiegerechtigd is, op welke onderwerpen en hoe het bestuur om dient te gaan met participanten. Ten slotte kan de raad dit bij elk raadsvoorstel controleren, omdat het bestuur een eindverslag dient te maken waarin het hele traject en de reacties van burger en bestuur kenbaar wordt gemaakt.

Door deze bundeling van middelen kan zowel burger, bestuur als raad zich verzekeren van een duidelijk participatietraject. Deze werkwijze geeft duidelijkheid en zekerheid aan de burger enerzijds en anderzijds kan het bestuur hiermee slagvaardiger te werk gaan. Met heldere kaders is het duidelijk voor het bestuur wat de raad wil en binnen welke grenzen de uitvoering moet plaatsvinden. Bovendien geven deze middelen de raad de mogelijkheid om het bestuur te controleren op haar manier van werken.

Ten slotte vinden de initiatiefnemers het belangrijk dat ambtenaren ook daadwerkelijk leren om te gaan met de nieuwe wijze van participatie. Er moet een cultuuromslag plaatsvinden. Het zou zonde zijn als fouten gemaakt worden, waardoor het vertrouwen in de politiek opnieuw daalt. Daarom willen ondergetekenden extra aandacht voor de opleiding en training van ambtenaren voorafgaand aan participatietrajecten.

Financiën:

P.M.

Evaluatie:

Het voorstel voorziet in een evaluatie van de maatregel twee jaar na inwerkingtreding.

RAADSBESLUIT

De Raad van de gemeente Leiden:

Gezien het voorstel van de fracties van D66, PvdA, GroenLinks, SP en Leefbaar Leiden

BESLUIT:

1. Vast te stellen de volgende verordening:

Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (Participatie- en inspraakverordening)

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

1. Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder
 - a. **participatie: het op interactieve wijze betrekken van belanghebbenden en eventueel anderen bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid, in de vorm van informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen;**
 - b. **raadplegen: het gelegenheid geven aan belangstellenden om ideeën, wensen en meningen naar voren te brengen of voorkeuren aan te geven die bij de beleidsvorming kunnen worden betrokken;**
 - c. **adviseren: het gelegenheid geven aan belanghebbenden en/of deskundigen om binnen vooraf gestelde kaders een gezamenlijk antwoord te geven op een door een bestuursorgaan geformuleerde vraag;**
 - d. **coproduceren: het door gemeente en belanghebbenden in gezamenlijk overleg ontwikkelen van een plan met inachtneming van vooraf meegegeven kaders;**
 - e. **meebeslissen: het gelegenheid geven aan belanghebbenden om binnen een vooraf aangegeven kader een bindende keuze te maken uit tenminste twee alternatieven;**
 - f. **participatieprocedure: de wijze waarop aan de participatie in een concreet geval gestalte wordt gegeven;**
 - g. **inspraak: een door of namens burgemeester en wethouders georganiseerde gelegenheid waarbij het mogelijk wordt gemaakt meningen omtrent gemeentelijke beleidsvoornemens kenbaar te maken en daarover met het gemeentebestuur van gedachten te wisselen;**
 - h. **inspraakprocedure: de wijze waarop de onder g. bedoelde inspraak ingevolge het bij of krachtens deze verordening bepaalde gestalte wordt gegeven.**

2. Indien en voor zover de voorbereiding van de besluitvorming de verantwoordelijkheid is van een ander gemeentelijk orgaan, wordt in deze verordening dat orgaan in de plaats van burgemeester en wethouders gelezen.

Hoofdstuk 2 Participatie

Artikel 2 Onderwerp van participatie

Burgemeester en wethouders besluiten ten aanzien van de uitoefening zijn eigen bevoegdheden in een concreet geval of gebruik wordt gemaakt van participatie.

Burgemeester en wethouders stellen de participatieprocedure bij de voorbereiding van een raadsvoorstel vast conform artikel 4 en stuurt het procesvoorstel zo spoedig mogelijk door aan de raad.

Artikel 3 Participatiegerechtigden

- 1. Aan het participatieproces “raadplegen” als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, kunnen ingezetenen en belanghebbenden deelnemen.**
- 2. Aan het participatieproces “adviseren” als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c, kunnen belanghebbenden en deskundigen deelnemen.**
- 3. Aan de participatieprocessen “coproduceren” en “meebeslissen” als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder d. respectievelijk e., kan worden deelgenomen door daartoe uitgenodigde belanghebbenden en deskundigen.**
- 4. Burgemeester en wethouders bepalen dat ook anderen dan belanghebbenden kunnen deelnemen aan de participatieprocessen als bedoeld in het artikel 3, lid 1, lid 2 en lid 3.**

Artikel 4 Participatieprocedure

- 1. Burgemeester en wethouders stellen bij de start van elk participatieproces een startdocument vast. Daarin wordt expliciet besloten over in ieder geval de volgende punten:**
 - a. het exacte onderwerp van het participatieproces;**
 - b. het doel van de participatie;**
 - c. het niveau van de participatie, waarbij een keuze wordt gemaakt uit: raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen;**
 - d. de inhoudelijke, financiële, procedurele en overige kaders voor de participatie en de wijze waarop deze kaders vooraf met de deelnemers worden gecommuniceerd;**
 - e. de schaal waarop het participatieproces speelt;**
 - f. wie de deelnemers zijn van het participatieproces;**
 - g. de wijze en het tijdstip waarop de deelnemers hun inbreng kunnen leveren;**

- h. de wijze waarop burgemeester en wethouders communiceren over de inrichting en inhoud van het participatieproces;**
- i. de wijze en het tijdstip waarop burgemeester en wethouders reageren op de uitkomsten van het participatieproces;**
- j. de begroting van de kosten van het participatieproces.**

2. Burgemeester en wethouders maken 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, onder a. tot en met i., bedoelde punten.

3. Indien omstandigheden het noodzakelijk maken om de kaders bedoeld in het eerste lid onder d. of de inrichting van het proces als bedoeld in het eerste lid onder h. aan te passen, dragen burgemeester en wethouders er zorg voor dat dit onverwijld bekend wordt gemaakt.

Artikel 5 Eindverslag participatieprocedure

1. Ter afronding van de participatie maken burgemeester en wethouders een eindverslag op.

2. Het eindverslag bevat in elk geval:

- a. een overzicht van de gevolgde participatieprocedure;**
- b. een weergave van de inbreng van degenen die hebben deelgenomen aan de participatie;**
- c. een overzicht van de afspraken die op basis van het participatieproces zijn gemaakt.**
- d. een reactie van burgemeester en wethouders op de inbreng als bedoeld onder b., wordt met redenen omkleed welke punten al dan niet van invloed zullen zijn op het beleidsvoornemen.**

3. Burgemeester en wethouders maken het eindverslag op de gebruikelijk wijze openbaar.

4. Burgemeester en wethouders brengen het eindverslag ter kennis aan de raad indien het participatie bij een raadsvoorstel betreft.

Hoofdstuk 3 Inspraak algemeen

Artikel 6. Toepassingsbereik Inspraakverordening

- 1. Inspraak wordt in elk geval verleend op beleidsvoornemens betreffende:**
 - a. de voorbereiding of herziening van ruimtelijke plannen;**
 - b. de subsidiebrief;**
 - c. verkeers- en vervoersplannen;**
 - d. het gemeentelijk milieubeleidsplan;**

- e. de welzijnsvoorzieningen;
- f. beleidsvoornemens anders dan de voormelde, waarbij het redelijkerwijze te verwachten is dat velen zich daarbij betrokken voelen.

Voorts wordt ten aanzien van een beleidsvoornemen waarop reeds inspraak is verleend, opnieuw inspraak verleend, indien er een termijn van tenminste drie jaar is verstreken tussen de afloop van de inspraaktermijn en de definitieve vaststelling van het beleidsvoornemen, tenzij aannemelijk is dat de reeds ingebrachte inspraakreacties nog als actueel kunnen worden beschouwd.

2. Nadat het bevoegd gezag heeft besloten het beleidsvoornemen vrij te geven voor inspraak, brengen zij het beleidsvoornemen ter kennis van de raadscommissie tot welk taakveld het beleidsvoornemen behoort.

3. In afwijking van hetgeen in het eerste lid is bepaald wordt geen inspraak verleend
 - a. indien inspraak bij of krachtens de wet is uitgesloten;
 - b. indien sprake is van beleidsvoornemens op basis van de reguliere of uitgebreide procedure als bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
 - c. indien sprake is van uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij van enige beleidsvrijheid geen sprake is;
 - d. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
 - e. ten aanzien van een beleidsvoornemen dat rechtstreeks voortvloeit uit een beleidsvoornemen waarover reeds inspraak heeft plaatsgehad en dat tijdens deze inspraak redelijkerwijs te voorzien was;
 - f. indien in een eerder stadium reeds inspraak op het beleidsvoornemen is verleend, tenzij de afwijking naar aard en omvang in een later stadium ten opzichte van voornoemd beleidsvoornemen zodanig zijn dat een geheel ander beleidsvoornemen is ontstaan;
 - g. ten aanzien van de begroting en de hoogte van belastingen en tarieven;
 - h. ten aanzien van een beleidsvoornemen dat uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op interne of organisatorische aangelegenheden van de gemeente.

Op het besluit daartoe van het bevoegd gezag is het bepaalde in artikel **10**, eerste lid van overeenkomstige toepassing. Het besluit maakt melding van de mogelijkheid om op grond van artikel **17** van de **Participatie- en inspraakverordening** een klacht in te dienen.

Artikel 7 Inspraakgerechtigden

1. Burgemeester en wethouders verlenen inspraak aan ingezetenen en belanghebbenden.
2. De in lid 1 bedoelde natuurlijke en rechtspersonen kunnen individueel of door middel van een groepering aan de inspraak deelnemen.
3. Deelnemers aan inspraakactiviteiten kunnen zich op een door hen te bepalen wijze laten begeleiden. Zij kunnen zich doen vertegenwoordigen, waartoe een machtiging is vereist.
4. Indien inspraak wordt verleend over een beleidsvoornemen waarvan redelijkerwijs te verwachten valt, dat veel niet Nederlandstaligen zich daarbij in het bijzonder betrokken voelen, wordt daarmee bij het verlenen van inspraak rekening gehouden.

Artikel 8 Vereisten inspraak

Inspraak dient aan de volgende vereisten te voldoen:

- a. inspraak vindt plaats aan de hand van een inspraakprocedure;
- b. inspraak vangt aan in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming;
- c. de verschillende beleidsmogelijkheden en de consequenties daarvan worden duidelijk aangegeven;
- d. van gemeentewege wordt die informatie verschaft, die nodig moet worden geacht voor het vormen van een oordeel over hetgeen tijdens de inspraak aan de orde is;
- e. de besluitvorming over hetgeen ter inspraak staat vindt pas plaats nadat het beslissingsbevoegde orgaan kennis heeft genomen van de resultaten van de inspraak.

Hoofdstuk 4 Inspraakprocedure

Artikel 9 Inspraakprocedure

1. Voorafgaand aan de inspraak stellen burgemeester en wethouders een inspraakprocedure vast, hetzij door de procedure als bedoeld in artikel 10 tot en met 14 van toepassing te verklaren, hetzij door een adhocinspraakprocedure vast te stellen.
2. Een adhocinspraakprocedure omvat tenminste een regeling inzake de vorm, de opzet en de fasering van de inspraakactiviteiten.

Artikel 10 Bekendmaking

1. Burgemeester en wethouders maken de beleidsvoornemens waarop inspraak wordt verleend publiekelijk bekend op de in de gemeente gebruikelijke wijze, waarbij tevens wordt aangegeven waar en eventueel tegen welke vergoeding het voorgenomen besluit met daarbij behorende stukken kan worden afgehaald en waar dit kan worden ingezien en op welke tijdstippen.
2. De beleidsvoornemens worden om commentaar gezonden aan daarvoor in aanmerking komende personen en instanties. De beleidsvoornemens worden voorts gedurende de in artikel 11, eerste en tweede lid, bedoelde termijn ter inzage gelegd in het Stadhuis (gevestigd te Stadhuisplein 1, Leiden) en het Stadsbouwhuis (gevestigd te Langegracht 72, Leiden).

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd een alternatieve locatie aan te wijzen in geval een der genoemde locaties al dan niet tijdelijk ontoegankelijk is.

3. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing. Indien op grond daarvan bepaalde stukken niet ter inzage worden gelegd, wordt daarvan mededeling gedaan.

4. De bekendmaking omvat tevens de te volgen inspraakprocedure.

Artikel 11 Termijnen

1. Gedurende zes weken na verzending c.q. publicatie van het voorgenomen besluit wordt gelegenheid geboden tot het indienen van schriftelijk commentaar.

2. Indien de periode van de kerstvakantie en de zomervakantie, zoals die gelden voor het basisonderwijs, vallen geheel of gedeeltelijk vallen binnen de in het eerste lid genoemde termijn, wordt de termijn verlengd met het aantal dagen dat in die periode valt met een maximum van twee weken

3. De ontvangst van inspraakreacties wordt schriftelijk aan de insprekers bevestigd.

Artikel 12 Inspraakbijeenkomsten

1. Indien in de inspraakprocedure is voorzien in één of meerdere inspraakbijeenkomsten worden die inspraakbijeenkomsten niet eerder dan twee weken na publicatie van het voorgenomen besluit georganiseerd. In die bijeenkomsten wordt door of namens burgemeester en wethouders mondeling de nodige toelichting verstrekt en kunnen commentaren mondeling kenbaar worden gemaakt.

2. De inspraakbijeenkomsten worden gehouden op een tijdstip en een plaats die voor potentiële insprekers gunstig lijken.

Artikel 13 Verslaglegging inspraakbijeenkomsten

1. Burgemeester en wethouders dragen zorg voor schriftelijke verslaglegging van de inspraakbijeenkomsten.

2. Het verslag wordt zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen twee weken toegezonden aan de insprekers.

3. Insprekers kunnen nadere opmerkingen over het verslag gedurende een week na verzending indienen. Deze opmerkingen worden aan het verslag toegevoegd, waarmee het is vastgesteld.

4. Het bepaalde in artikel 10, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 14 Verantwoording

1. Het eventueel bijgestelde beleidsvoornemen wordt tezamen met de schriftelijke ingekomen reacties, het vastgestelde verslag van de inspraakbijeenkomst(en) en een document waarin een verantwoording wordt gegeven van de wijze waarop met de ingekomen reacties, respectievelijk de gemaakte opmerkingen is gehandeld, door burgemeester en wethouders vastgelegd in een eindrapportage, met dien verstande dat zulks zo spoedig mogelijk plaatsvindt doch uiterlijk binnen 6 maanden na afloop van de inspraaktermijn. Burgemeester en Wethouders kunnen eenmaal schriftelijk en gemotiveerd besluiten deze termijn met 6 maanden verlengen. Dit besluit wordt ter kennis van de raad gebracht.
2. Degenen die een schriftelijke reactie hebben ingezonden dan wel aanwezig waren bij een inspraakbijeenkomst wordt een afschrift van deze stukken toegezonden of worden geïnformeerd over de tijd en plaats waar deze stukken ter inzage liggen. Bij die gelegenheid worden betrokkenen tevens geïnformeerd over de nader te volgen procedure, zo mogelijk inclusief het tijdpad alsmede over de mogelijkheid om ex artikel **17** van de **Participatie- en inspraakverordening** een klacht over de inspraakprocedure in te dienen bij burgemeester en wethouders.
3. Degenen die aan de inspraak hebben deelgenomen worden geïnformeerd over het uiteindelijke besluit.

Artikel **15** Afwijken van inspraakprocedures

In spoedeisende gevallen kunnen burgemeester en wethouders direct tot tussentijdse afwijking van de inspraakprocedure overgaan.

De afwijking wordt, met vermelding van de redenen die hiertoe hebben geleid, terstond publiekelijk bekend gemaakt.

Artikel **16** Overleg met belanghebbenden

1. Indien een voorgenomen besluit of maatregel dan wel de wijze van uitvoering van een besluit of maatregel van belang is voor een beperkt aantal personen, stellen burgemeester en wethouders – spoedeisende gevallen uitgezonderd – belanghebbenden in de gelegenheid zich daarover uit te spreken
2. Door of namens burgemeester en wethouders worden belanghebbenden tijdig op de hoogte gesteld van een voornemen of een wijze van uitvoering als bedoeld in het eerste lid en wordt die informatie verstrekt die nodig moet worden geacht voor het vormen van een oordeel daarover.
3. Indien de informatie tevens voorziet in een informatieve bijeenkomst, dragen burgemeester en wethouders zorg voor een schriftelijke vastlegging daarvan.
4. Door of namens burgemeester en wethouders worden degenen die van de in het

eerste lid bedoelde gelegenheid gebruik hebben gemaakt, schriftelijk en gemotiveerd medegedeeld in hoeverre met de ingekomen reacties rekening is gehouden. Hierbij wordt gewezen op de mogelijkheid om over de gevolgde procedure een klacht in te dienen volgens artikel 17 van deze procedure en wordt zo nodig de verdere procedure aangegeven.”

Hoofdstuk 5 Klachtrecht

Artikel 17 Klachtrecht

1. Ingezetenen en belanghebbenden kunnen bij burgemeester en wethouders schriftelijk klachten indienen omtrent de uitvoering van de verordening.
2. Op de behandeling van deze klachten is hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht en het Klachtreglement van toepassing.
3. Burgemeester en wethouders brengen de beslissing omtrent het klaagschrift terstond ter kennis van de klager.
4. Indien sprake is van een klacht omtrent een lopende inspraakprocedure kunnen burgemeester en wethouders besluiten dat de inspraakprocedure wordt geschorst totdat op het klaagschrift is beslist.
5. Indien sprake is van een klacht omtrent een afgeronde inspraakprocedure kunnen burgemeester en wethouders besluiten dat de besluitvorming over c.q. uitvoering van de beleidsvoornemens die in de inspraak zijn gebracht, wordt geschorst totdat op het klaagschrift is beslist.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 18 Intrekking oude verordening

De Inspraakverordening, vastgesteld d.d. 2 december 2010, wordt ingetrokken.

Artikel 19 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking twee weken na de bekendmaking daarvan.

Artikel 20 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Participatie- en inspraakverordening.

Toelichting op het voorstel tot wijziging van de Inspraakverordening

Algemeen

Aan de nu geldende inspraakverordening is een gedeelte over participatie toegevoegd.

Hierbij is het gedeelte over inspraak verder (ongewijzigd) overgenomen uit de vorige inspraakverordening.

Doel van deze verordening is tot een beter verwachtingenmanagement te komen ten aanzien van burgerparticipatie bij beleidsvoornemens en plannen van de gemeente Leiden.

Om meer helderheid over publieksparticipatie te scheppen zijn de termen uit de participatieladder gehanteerd om vier processen te beschrijven met uiteenlopende doelstellingen, procesvereisten en resultaatverwachtingen.

De gemeente Leiden kiest ervoor om de inspraak met participatie te verbreden en dit laatste begrip verder uit te werken op basis van de participatieladder.

Artikelsgewijs

Artikel 1

In artikel 1 van de verordening zijn de onderdelen a. tot en met f. toegevoegd.

We hebben het niet alleen meer over inspraak, maar ook over de verschillende treden van de participatieladder, die verwijzen naar verschillende niveaus van participatie. De eerste en de laatste trede van de participatieladder, informeren en zelfbeheer, krijgen geen plek in de Inspraak- en participatieverordening.

Bij *informeren* staat het besluit van de gemeente al vast. Het overleg met bewoners en belanghebbenden heeft als doel om uitleg te geven en vragen te beantwoorden. Als het doel van het proces zo beperkt is en de ruimte om tot een ander besluit te komen zo minimaal is, vinden wij het helderder om niet de term participatie te gebruiken. Die term zou immers ten onrechte de indruk kunnen wekken dat nog er nog ruimte is voor wezenlijke beïnvloeding.

Zelfbeheer vindt plaats zonder dat daaraan een besluit van een bestuursorgaan ten grondslag ligt of een bestuursorgaan daarbij betrokken is. Daarom is er geen reden om zelfbeheer te regelen in een gemeentelijke verordening.

Raadplegen

Onder raadplegen wordt in deze verordening verstaan: het gelegenheid geven aan belangstellenden om ideeën, wensen en meningen naar voren te brengen of voorkeuren aan te geven die bij de beleidsvorming kunnen worden betrokken.

Voor deze variant wordt gekozen als het gemeentebestuur wil weten hoe personen en organisaties tegen een bepaald vraagstuk aankijken, maar zelf wil kunnen bepalen hoe het die inbreng wil wegen, zonder zich daarbij vooraf vast te leggen aan een uitkomst. Deze variant past bij situaties waarin veel personen en organisaties betrokken zijn, er veel en ongelijksoortige belangen spelen en er voldoende ruimte is om keuzes te maken.

Doel van het proces is primair het benutten van de kennis, kunde en creativiteit van de stad. Iedereen die aan de discussie meedoet, moet kunnen rekenen op een gemotiveerd antwoord, waaruit blijkt waarom het ingebrachte idee wel of niet wordt gevolgd. Duidelijk moet zijn dat alle ideeën op hun merites zullen worden gezien. Ideeën kunnen niet uitvoerbaar zijn, niet betaalbaar of elkaar tegenspreken. Het meedoen aan een raadpleging biedt daarom geen waarborg vooraf of en hoe de geleverde inbreng terug te vinden zal zijn in de uiteindelijke beleidskeuze. Indien sprake is van een groot aantal betrokkenen en uiteenlopende belangen, zal het proces niet zozeer gericht zijn op het bereiken van consensus. De gemeente is dan degene die aan het eind van het traject bepaalt wat er met de geleverde inbreng gebeurt. Dat wordt teruggekoppeld naar degenen die aan het traject hebben meegedaan.

Wel kan het proces zich (mede) richten op het inventariseren van het draagvlak voor verschillende oplossingsrichtingen. Daarbij zal wel steeds duidelijk moeten worden aangegeven welk gewicht daaraan gegeven wordt.

Adviseren

Onder adviseren wordt in deze verordening verstaan: het gelegenheid geven aan belanghebbenden en/of deskundigen om een gezamenlijk antwoord te geven op een door een bestuursorgaan geformuleerde vraag. Adviseren is in tegenstelling tot raadplegen geen open proces waaraan iedereen kan deelnemen. Een advies wordt gegeven door een afgebakende kring van personen die daartoe uitdrukkelijk door de gemeente is uitgenodigd.

De gemeente legt aan de deelnemers aan het adviestraject een zo helder mogelijk geformuleerde vraag voor. Anders dan bij raadplegen wordt van de deelnemers aan een adviestraject verwacht dat zij een standpunt formuleren dat door alle deelnemers, of door een meerderheid, wordt gedragen. Toegevoegde waarde is dus dat de deelnemers aan een adviestraject niet alleen ideeën verzamelen, maar die ook tot een synthese (proberen te) brengen. De mate waarin het lukt om consensus te bereiken zal in de praktijk een belangrijke rol spelen bij de bepaling van het bestuursorgaan hoe zwaar zij het advies laat wegen.

Het verschil met raadplegen is verder dat de gemeente zich in principe wil verbinden aan de resultaten van het proces, maar zich het recht voorbehoudt om bij de uiteindelijke besluitvorming

(beargumenteerd) daarvan af te wijken. Bij raadplegen houdt de gemeente de handen vrij om de uitkomsten naar eigen inzicht te wegen, bij adviseren is de grondhouding van de gemeente "honoreren tenzij". Afwijkingen van een advies zullen goed moeten worden gemotiveerd.

Adviseren kan een goed instrument zijn als verwacht mag worden dat de betrokkenen er samen uit kunnen en willen komen. Adviseren ligt minder voor de hand in complexe situaties met veel (en soms vooraf moeilijk in kaart te brengen) belanghebbenden, sterk uiteenlopende belangen en belangrijke beperkingen in de manoeuvreerruimte van de gemeente zelf.

Coproduceren

Onder coproduceren wordt in deze verordening verstaan: het door gemeente en belanghebbenden in gezamenlijk overleg ontwikkelen van een plan met inachtneming van vooraf meegegeven kaders. De gemeente conformeert zich aan oplossingen die passen binnen de gestelde kaders. Bij het zoeken naar die oplossingen werken gemeente en belanghebbenden samen.

Deze variant is geschikt voor situaties waarin een beperkte kring betrokkenen een keuze moet maken over iets waarover de gemeente zelf geen eigen doorslaggevende voorkeur heeft en waarbij geen (noemenswaardige) belangen van derden in het geding zijn. Denk aan het inrichten van een groenstrook voor een rijtje huizen of het geven van een bestemming aan een klein buurtplein dat geen functie heeft voor anderen dan de direct omwonenden. De keuze om daar speelvoorzieningen te realiseren voor (kleine) kinderen, een voetbalkooi voor de oudere jeugd of bankjes voor de volwassenen wordt dan aan de omwonenden gelaten, op voorwaarde dat de gekozen oplossing past in het vooraf bekend gemaakte budget, niet in strijd is met wet- en regelgeving, geen hinder veroorzaakt voor derden, enz.

Meebeslissen

Onder meebeslissen wordt in deze verordening verstaan: het gelegenheid geven aan belanghebbenden om binnen een vooraf aangegeven kader een bindende keuze te maken uit tenminste twee alternatieven. Als zo'n proces wordt gestart moet de uitslag ook worden gevolgd. De gemeente doet daarmee in feite afstand van het recht op een eigenstandige afweging. Als de gemeente toch zelf de finale keuze wil maken, zal zij moeten kiezen voor een lichtere participatievariant, zoals adviseren. Overigens blijft ook in deze variant de formele beslissingsbevoegdheid bij de gemeente: hoe het besluit ook tot stand komt en hoe groot de invloed ook is die burgers erop kunnen hebben, het blijft een besluit van een gemeentelijk bestuursorgaan. Dat betekent dat ook besluiten die tot stand gekomen zijn op basis van een participatieproces "meebeslissen" vatbaar zijn voor bezwaar en beroep.

Artikel 2

Uit onderzoek blijkt dat ingezetenen geïnteresseerd zijn in deelname aan participatie als het gaat over onderwerpen binnen hun directe leefomgeving (buurt en wijk) en bij plannen op stedelijk niveau. Bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid zal het bestuursorgaan telkens moeten besluiten over participatie. Indien het de voorbereiding van een raadsvoorstel betreft, dan stellen burgemeester en wethouders de participatieprocedure conform artikel 4 en stuurt het procesvoorstel zo spoedig mogelijk door aan de raad.

Artikel 3

Bij de omschrijving van participatiegerechtigden is aansluiting gezocht bij de omschrijving van de verschillende participatieniveaus, zoals beschreven in toelichting van artikel 1.

Het begrip 'belanghebbende' is in artikel 1:2 Awb gedefinieerd en deze definitie heeft ook gelding voor wetgeving buiten de Awb.

Artikel 4

eerste lid

De contouren van elk participatieproces worden vastgelegd in een startdocument, waarin de punten a. tot en met i. expliciet worden langsgelopen.

Het *exacte onderwerp* verwijst naar de vraagstelling. Zo helder mogelijk moet worden geformuleerd wat het bestuursorgaan aan de deelnemers aan het participatieproces vraagt.

Het *doel* verwijst naar de reden waarom het bestuursorgaan die vraag stelt. Is het proces gericht op het aanboren van de creativiteit van het deelnemersveld, of op het peilen van het draagvlak voor bepaalde beleidsopties?

Het *niveau* verwijst naar de treden van de participatieladder. Door helder te benoemen voor welke trede van de participatieladder het bestuursorgaan kiest, wordt duidelijk welke verwachtingen de deelnemers aan het proces mogen hebben van de status van hun inbreng.

De *kaders* verwijzen naar de randvoorwaarden waarbinnen de participatie plaatsvindt. Deze kaders kunnen mede criteria omvatten aan de hand waarvan de inbreng van de deelnemers wordt getoetst. Zo kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat de inbreng van een belanghebbende zwaarder weegt dan die van een belangstellende. Een zo exact mogelijke beschrijving van de kaders is essentieel voor een goed participatieproces. Uit deze beschrijving moet helder naar voren komen wat er al vaststaat, wat nog bespreekbaar is en aan welke voorwaarden (financieel, juridisch of anderszins) oplossingen moeten voldoen om voor het bestuursorgaan acceptabel te kunnen zijn.

De *schaal* verwijst naar het gebied waarop het participatieproces betrekking heeft (de hele stad of een deel daarvan). Dit is mede van belang voor de beantwoording van de vraag wie als belanghebbende kan worden aangemerkt.

De *deelnemers* kunnen alleen belanghebbenden zijn, of alle geïnteresseerden. De keuze wordt gemaakt door het bestuursorgaan en hangt af van het karakter van het proces (exacte onderwerp, niveau en schaal van het proces).

De *wijze en het tijdstip waarop de deelnemers hun inbreng kunnen leveren* verwijst naar de inrichting van het proces. Duidelijk moet worden gemaakt hoe gereageerd kan worden (mondeling, schriftelijk, per e-mail, enz.), op basis waarvan en binnen welke termijn.

De *wijze waarop burgemeester en wethouders reageren* wordt verduidelijkt in artikel 5. Bij participatie in de vorm van raadplegen, adviseren en coproduceren zal deze reactie de vorm krijgen van een verslag waarin inhoudelijk op de geleverde inbreng wordt ingegaan. Als inbreng niet wordt overgenomen wordt aangegeven wat daarvoor de reden is. Bij participatie in de vorm van informeren leidt de participatie niet tot een ander besluit, mogelijk wel tot het maken van nadere afspraken. Bij informatie kan worden volstaan met een beperkte rapportage (verslag van de bijeenkomst plus overzicht van eventuele afspraken). Bij meebeslissen kan worden volstaan met een beschrijving van het gevolgde proces, de reacties van participanten en van de uitkomst daarvan.

Vermelding van het *tijdstip waarop burgemeester en wethouders reageren op de geleverde inbreng* is van belang om de deelnemers aan het participatieproces duidelijkheid te verschaffen over het verloop van het proces, maar ook om de tweezijdigheid van het proces te onderstrepen: termijnen gelden niet alleen voor burgers, maar ook voor de gemeente.

De *inrichting* van het proces verwijst onder meer naar termijnen, doorlooptijden en andere kwaliteitsaspecten.

tweede lid

Hierin wordt bepaald dat als burgemeester en wethouders het participatieproces start voorafgaand aan dit proces al duidelijk zullen communiceren met participanten over het startdocument zoals geformuleerd in het eerste lid. Afhankelijk van het niveau kan er voor verschillende wijzen van bekendmaking gekozen worden. Als het om een kleine groep participanten gaat kan een persoonlijke brief en bericht op de website met startdocument volstaan. Als het om een grootschalig proces gaat zal breder gecommuniceerd moeten worden middels de Stadskrant, nieuwsbrief en/of andere media.

derde lid

Hierin wordt bepaald dat indien de kaders of de procesinrichting in de loop van het proces bijstelling behoeven, bijvoorbeeld door onvoorziene omstandigheden, dit zo snel mogelijk

met de deelnemers aan het proces moet worden gecommuniceerd.

Artikel 5

In het tweede lid worden minimumeisen geformuleerd voor alle procesvormen.

2. Verzoekt het college een communicatieplan over publieksparticipatie op te stellen en deze voor te leggen aan de raad. De stad volgens de voorgestelde verordening bij het opstellen van dit communicatieplan te betrekken.

3. Verzoekt het college eenduidig beleid te ontwikkelen op publieksparticipatie en deze op de Utrechtse wijze op een website te publiceren en deze aan de raad voor te leggen, met aandacht voor training en opleiding ambtenaren voorafgaand aan participatietrajecten. De stad volgens de voorgestelde verordening bij het opstellen van dit beleid te betrekken.

4. Het gevoerde beleid na twee jaar te evalueren.

Gedaan in de openbare raadsvergadering van