



## VOORBLAD

## Adviesnota aan de Raad

*Registratienummer:* 4302

*Datum:*

*Soort Voorstel:*

Adviesnota

*Onderwerp:*

Wijziging inspraakverordening en vaststelling uitgangspunten invulling bij samenspraak

*Portefeuillehouder:*

Burgemeester Staatsen

*Programma:*

Burger en bestuur

*Kernboodschap:*

*Bijlagen:*

1

*Stukken ter inzage:*

ja

*Beslispunten:*

1.

I. De Inspraakverordening wordt gewijzigd als volgt:

A. In artikel 4 worden een derde en vierde lid toegevoegd, die luiden als volgt:

3. Als een ander bestuursorgaan dan het college besluit tot het verlenen van inspraak, wordt de procedure uitgevoerd door het college.

4. In afwijking van het derde lid kan het bestuursorgaan dat besluit tot het verlenen van inspraak, besluiten het uitvoeren van de inspraakprocedure aan zich te houden.

II. Dit besluit treedt in werking de dag na bekendmaking.

2. Bij samenspraak als uitgangspunten te nemen dat:

1. bij toepassing van samenspraak voorop staat dat zoveel mogelijk aan de voorkant van het proces wordt begonnen;

2. de onderwerpen ten behoeve van een goede samenspraak tijdig op de termijnagenda staan;

3. aan de hand van de termijnagenda wordt bepaald welke onderwerpen zich lenen voor samenspraak en in welke vorm, dit aan de hand van de participatieladder en

4. de gemeente gedurende het proces regelmatig terugkoppelt naar de participanten

5. de samenspraak medio 2016 wordt geëvalueerd.



## Adviesnota aan de Raad

### Onderwerp

*Wijziging inspraakverordening en vaststelling bestuurlijke intenties samenspraak*

### Inleiding

In het coalitieakkoord en in de programmabegroting is als belangrijk onderdeel genoemd het meer en beter betrekken van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties bij het maken van plannen en het geven van informatie over de gemaakte plannen. Deze besluitvorming geeft daaraan een belangrijke stap in die richting.

Particulier initiatief stimuleren en faciliteren en als overheid richten op randvoorwaarden scheppen. Ook als gemeente willen we steeds meer naar een situatie van 'mogelijk maken' in plaats van 'maken'. In toenemende mate kunnen we spreken van overheidsparticipatie. De maatschappij verandert. De gemeente zal gelukkig meer en meer te maken krijgen met particuliere en maatschappelijke initiatieven. Deze veranderende rol van de overheid stelt ook eisen aan het beleids- en besluitvormingsproces. Nieuwe tijden vragen dan ook om een cultuuromslag in 'denken en doen', zowel digitaal als fysiek.

Van groot belang daarin is samenspraak en inspraak. Onder samenspraak verstaan we het in een vroeg stadium betrekken van burgers, bedrijven, instellingen en overheid bij de agendering, ontwikkeling, besluitvorming en waar mogelijk evaluatie en uitvoering van beleid. Het proces van samenspraak vindt niet alleen plaats bij beleid van de gemeente, maar zal steeds meer ingezet worden naar aanleiding van initiatieven van burgers, bedrijven en instellingen. Een belangrijk uitgangspunt is: als gemeente gaan we eerst met de burgers, bedrijven en instellingen praten voordat we beginnen!

Gekozen is voor de term samenspraak in plaats van burgerparticipatie, omdat de term samenspraak beter weergeeft waar het feitelijk om draait, namelijk wederkerigheid in de betrokkenheid van alle partijen, en er meerdere deelnemers zijn dan burgers (zie voor verdere invulling van het begrip de argumenten hierna). De term wordt ook genoemd in de programmabegroting.

Goede voorbeelden zijn: er is op basis van eerdere gesprekken met de bewoners gekomen tot de herinrichting van de Vlietwijk: gemeente en bewoners raakten tijdens avonden in de wijk met elkaar in gesprek over de herinrichting van de Vlietwijk; waar de wijk behoefte aan heeft en ook waar de wijk geen behoefte aan heeft. Een ander voorbeeld is het burgerpanel voor de boortunnel waarbij succesvol gebruik is gemaakt van Voorschotense denkkraft. Meer recent denken we aan de ontbijt- en lunchsessies en de winkel van de toekomst bij de ontwikkeling van de Toekomstvisie van Voorschoten. Tenslotte is de taskforce centrum een goed voorbeeld van hoe we de samenspraak vormgeven door te beginnen met betrokkenen te gaan praten.

Onderwerpen die zich goed lenen voor samenspraak zijn: het ontwikkelen van de openbare ruimte, cultuur, verkeer, horeca of evenementen.

Een vorm van samenspraak is inspraak. De inspraak is wettelijk verankerd in de inspraakverordening als uitvloeisel van artikel 150 van de Gemeentewet. Daarin staan regels waarlangs inspraak van ingezetenen en belanghebbenden in Voorschoten loopt. Deze inspraak



wordt echter steeds meer ervaren als een gejuridiseerde vorm van samenspraak, een (te strak) keurslijf dat niet voor alle situaties meer geschikt is.

### **Beoogd effect**

Beter benutten van kansen in de Voorschotense samenleving en doelgerichter werken door co-creatie, participatie en het benutten van kennis en expertise van en het vergroten van draagvlak bij inwoners, gebruikers en instellingen voor (gemeentelijk) beleid.

### **Argumenten**

#### *1.1. Het college bereidt in beginsel de inspraakprocedure voor raadsbesluiten voor en voert het uit*

Als het een onderwerp van de raad betreft, besluit de raad over het houden van inspraak. Toepassing van de gevallen waarin de wet voorziet, betekent dat de raad in al die gevallen het bevoegde orgaan is. In alle wettelijke gevallen (zie toelichting Inspraakverordening) is de raad het bevoegde orgaan, maar blijkt in de praktijk dat het college de uitvoering voor zijn rekening neemt. In de Inspraakverordening wordt deze praktijk nu als uitgangspunt genomen. Het college bereidt het besluit van de raad tot het houden van inspraak voor en doorloopt feitelijk de procedure. Deze afspraak verduidelijkt de invulling van de rollen en wordt gezien als een invulling van artikel 160 Gemeentewet (het college bereidt de besluiten van de raad voor en voert deze uit). Het vaststellen van het eindverslag van inspraak is, tezamen met de besluitvorming over het onderwerp, weer aan de raad. Het laat onverlet dat er onderwerpen kunnen zijn, waarbij de raad de inspraakprocedure zelf wil doorlopen. In toenemende mate zal het gebruik van inspraak, voor zover wettelijk niet vereist, vervangen worden door andere, meer op de situatie toegesneden, vormen van samenspraak.

#### *2.1 Dit voorstel borduurt voort op eerdere besluitvorming*

In 2008 heeft de raad het eindrapport projectgroep burgerparticipatie vastgesteld als richtinggevend kader voor de aanpak van burgerparticipatie. Gelet op het toenemende belang van samenspraak, genoemd in de overige argumenten, is het goed om in de nieuwe raadsperiode met een nieuw coalitieakkoord, nog eens vast te stellen wat de uitgangspunten zijn over de daadwerkelijke invulling op het gebied van samenspraak.

#### *2.2 Het voorstel sluit aan bij het coalitieakkoord en de programmabegroting*

In het coalitieakkoord en de programmabegroting vormt de samenspraak van en met burgers, bedrijven en instellingen bij de invulling van meerdere thema's een belangrijk onderdeel om resultaten te behalen. zoals:

- Het vergroten van betrokkenheid bij het onderhoud van het groen in de gemeente;
- Het stimuleren van de samenleving (bewoners, bedrijven, instellingen) om bijdragen te leveren: voorlichting en communicatie, uitrol Energieakkoord, toezicht op nakomen wettelijke verplichtingen (Bouwbesluit, Activiteitenbesluit), participatie in Netwerk Duurzaam Ondernemen, deelname aan landelijke initiatieven (Klimaatstraatfeest, Earth Hour, Dag van de Duurzaamheid, etc.);
- De revitalisering dorpscentrum en Noord-Hofland



*2.3 Het voorstel geeft een invulling van samenspraak met het oog op de gemeente van de toekomst*

In toenemende mate zal de gemeente worden geconfronteerd met particuliere en maatschappelijke initiatieven, die raken aan de taken die de gemeente tot op heden uitvoert, zoals bijvoorbeeld aan de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte. Verder vereist decentralisatie van taken van Rijk naar gemeente toekomstgerichtheid, het kunnen omgaan met beleidsdynamiek en aanpassend vermogen. Daarin speelt samenspraak van de gemeente met allerlei organisaties een grote rol. Samenspraak is een flexibel instrument en daarmee speelt dit voorstel in op die veranderende rol van de gemeente en van de maatschappij.

*2.4. Door samenspraak laten alle participanten zien dat ze elkaars inbreng serieus nemen.*

De burgers, bedrijven en instellingen voelen zich meer betrokken bij de gemeente en het gemeentelijk beleid. Betrokken burgers leidt tot een betrokken samenleving. Andersom participeert de gemeente steeds meer als een gelijkwaardige partner met burgers, bedrijven en instellingen. Daarom wordt als belangrijk uitgangspunt geformuleerd: We praten eerst met burgers, bedrijven en instellingen voordat we iets gaan doen!

*2.5 Samenspraak versterkt de kwaliteit van beleidsprocessen en verhoogt het draagvlak*

De inzet van de verschillende vormen van samenspraak levert ideeën, kennis en ervaringen op van de participanten van het proces. Daardoor wordt gebruikt gemaakt van de specifieke deskundigheid en sterke kanten van de participanten, zodat de gemeente en participanten elkaar aanvullen. Tegelijkertijd wordt de betrokkenheid van participanten vergroot. Dit totaalplaatje draagt bij aan een hogere kwaliteit van de beleidsvorming.

*2.6 De inzet van de gemeente dient mee te lopen met de veranderende maatschappij*

De veranderende maatschappij zal betekenen dat een beroep wordt op de gemeente in verschillende rollen, waardoor de verschillende vormen van samenspraak kunnen of dienen te worden ingezet. Het is noodzakelijk om als gemeentelijke overheid daar vroegtijdig op inspeelt.

*2.7 De samenspraak maakt in raadsvoorstellen expliciet onderdeel uit van het beleids- en besluitvormingsproces*

Om samenspraak vorm te geven zijn feitelijke acties nodig. Leidend zijn de onderwerpen die op de termijnagenda staan. Aan de hand van de termijnagenda kunt u vaststellen of het onderwerp zich voor samenspraak leent, op welke moment (met inachtneming van het hiervoor genoemde uitgangspunt eerst praten, dan doen) en in welke vorm. Handig is daarbij het hanteren van de participatieladder. Het gebruik van de participatieladder sluit aan bij de aanbevelingen van de VNG en de Nationale Ombudsman en borduurt voort op de burgerparticipatie zoals die in 2008 door de raad is ingezet. In raadsvoorstellen zal expliciet tot uiting dienen te worden gebracht dat samenspraak is toegepast. Zo wordt de afweging kenbaar gemaakt voor u en voor de burgers, ondernemingen en instellingen die belang hebben bij het onderwerp van samenspraak.



### **Kanttekeningen**

#### *2.1. Samenspraak hangt af van de rol die de gemeentelijke overheid kan (blijven) spelen.*

De inzet van samenspraak bepaalt de noodzaak om als gemeente blijvend aandacht te besteden aan de veranderende omgeving. In de toekomstvisie Voorschoten is voor de komende jaren daarover al nagedacht. Het is noodzaak om alert te blijven op de ontwikkelingen die van belang zijn voor de gemeente.

#### *2.2. Het is belangrijk om verwachtingen te managen*

Bij de toepassing van samenspraak dient duidelijk te zijn wat er van alle partijen in het beleidsproces wordt verwacht. Om te voorkomen dat verwachtingen van het proces van samenspraak niet kunnen worden waargemaakt, dient telkenmale duidelijk gecommuniceerd te worden wat de verwachtingen zijn en wat de mate van invloed van alle partijen is op het proces van beleidsvorming en wat er met de inbreng gebeurt.

#### *2.3 Samenspraak behoeft weinig financiële middelen*

In de regel wordt samenspraak bij projecten toegepast. Dat betekent dat de kosten voor samenspraak reeds in projectbegroting zijn verwerkt. De beschikbare financiële middelen behoeven daarom niet zo hoog te zijn. Dit bleek ook bij de samenspraak ten behoeven van de toekomstvisie.

### **Financiën**

Samenspraak die plaatsvindt in een project wordt bekostigd vanuit het budget van het project.

In de programmabegroting zijn voor de implementatie van samenspraak met inwoners als financieel perspectief in de meerjarenramingen 2015–2018 opgenomen voor de achtereenvolgende jaren respectievelijk –€12.500, –€10.000, –€10.000 en –€10.000.

Samenspraak die plaatsvindt in een project wordt bekostigd vanuit budget van het project.

### **Communicatie**

De wijziging van de inspraakverordening wordt bekendgemaakt via het Gemeenteblad op [officielebekendmakingen.nl](http://officielebekendmakingen.nl). De volledige tekst komt op [overheid.nl](http://overheid.nl) te staan. Daarnaast zullen de bewoners en instellingen via een bericht in de elektronische gemeentelijke berichtgeving van deze besluitvorming op de hoogte worden gesteld.

Met vriendelijke groet,  
het college van burgemeester en wethouders,

secretaris

burgemeester



## Besluit

Registratienummer: 4302

De raad der gemeente Voorschoten;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 13 januari 2015,

gelet op artikel 150 Gemeentewet en de Inspraakverordening

besluit:

1.

I. De Verordening tot wijziging van de Inspraakverordening vast te stellen:

A. In artikel 4 worden een derde en vierde lid toegevoegd, die luiden als volgt:

3. Als een ander bestuursorgaan dan het college besluit tot het verlenen van inspraak, wordt de procedure uitgevoerd door het college.

4. In afwijking van het derde lid kan het bestuursorgaan besluiten het uitvoeren van de inspraakprocedure aan zich te houden.

II. Dit besluit treedt in werking de dag na bekendmaking.

2. Bij samenspraak als uitgangspunten te nemen dat:

1. bij toepassing van samenspraak voorop staat dat zoveel mogelijk aan de voorkant van het proces wordt begonnen;
2. de onderwerpen ten behoeve van een goede samenspraak tijdig op de termijnagenda staan;
3. aan de hand van de termijnagenda wordt bepaald welke onderwerpen zich lenen voor samenspraak en in welke vorm, dit aan de hand van de participatieladder en
4. de gemeente gedurende het proces regelmatig terugkoppelt naar de participanten
5. de samenspraak medio 2016 wordt geëvalueerd.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad der gemeente Voorschoten, gehouden op 2 april 2015.

de griffier,

de voorzitter,



**Bijlage bij besluit van de raad d.d. 5 maart 2015, Reg.nr. Z-19091**

**De mate van samenspraak: de participatieladder**

Samenspraak krijgt op verschillende wijzen vorm en inhoud. Maar onze werkwijze moet herkenbaar zijn. Daarom wordt de onderstaande ladder van vormen samenspraak als standaard gehanteerd. Deze ladder geeft zes treden waarop burgers, bedrijven of instellingen betrokken kunnen zijn bij projecten, beleidsontwikkeling of andere activiteiten. Bij de aanvang van een plan of proces wordt steeds de betreffende trede bepaald en gecommuniceerd. Dat schept de beste kans op heldere verwachtingen tussen de gemeente en andere participanten.

In raadsvoorstellen zal opgenomen worden welke keuze is gemaakt, op welke wijze die keuze tot stand is gekomen, hoe het proces is doorlopen, wat de uitkomsten daarvan zijn en welke invloed dat heeft op het uiteindelijke besluit. Dat draagt bij aan het besluitvormend en controlerend vermogen van de raad.

De onderstaande niveaus van samenspraak zijn conform de aanbevelingen van de VNG en de Nationale Ombudsman.

De zes niveaus zijn:

**1. Zelf organiseren**

De burger organiseert en voert zelf projecten uit. De gemeente ondersteunt en faciliteert.

Hier is sprake van terugtreden van de gemeente ten gunste van het eigen initiatief en de eigen deskundigheid van burgers. Dit past in hedendaagse opvattingen over zelfredzaamheid van burgers.

**2. (Mee)beslissen**

De burger is medeverantwoordelijk voor beslissingen.

De gemeente laat (deel)beslissingen binnen vooraf gestelde kaders over aan de burger en verbindt zich aan deze besluiten.

Het kan hier gaan om beslissingen van burgers als buurt- of wijkbewoners zelf bestemmingen mogen geven aan een buurt- of wijkbudget. De raad geeft dan gecontroleerd en onder voorwaarden bevoegdheden aan een groep burgers.

Vanzelfsprekend moet dan representativiteit (in de zin van gelegitimeerde vertegenwoordiging), verantwoording en controle, goed zijn geregeld.



### 3. Coproduceren

De burger werkt intensief met de gemeente mee aan plannen of beleid.

De gemeente ziet de burger als partner in de planvorming en laat het resultaat van de samenspraak zwaar wegen in de besluitvorming en koppelt naar de deelnemers het effect van hun inbreng terug.

Burgers werken samen met de gemeente en eventueel externe deskundigen beleidsvoorstellen uit. Deelnemers investeren relatief veel tijd en ze nemen ook hier een duidelijke verantwoordelijkheid. Daarbij kunnen zij op dezelfde wijze worden aangesproken op de kwaliteit van de door hen geleverde voorstellen/plannen als het geval is voor de gemeente. De methode bestaat meestal uit een reeks bijeenkomsten, afwisselend met alle deelnemers en in kleinere werkgroepen. Excursies, presentaties geven, actief informatie vergaren, maken vaak deel uit van de werkwijze.

### 4. Adviseren

De burger draagt ideeën en oplossingen aan voor een goed advies in een beleidsthema.

De gemeente geeft vooraf informatie over een beleidsonderwerp, neemt het advies serieus in overweging en motiveert een afwijkende beslissing.

Instrumenten hiervoor zijn bijvoorbeeld, burgerconferenties, consensusconferenties, burgerpanels, burgerfora, burgerjury's. Deelname vergt een redelijke tijdsinvestering van burgers. Deelnemers nemen een duidelijke verantwoordelijkheid: ze zijn aanspreekbaar op hun advies.

### 5. Raadplegen

De burger is informant en geeft zijn mening over of kennis van een beleidsonderwerp.

De gemeente wil de mening, opvattingen of visie van de burgers weten en houdt hiermee zoveel mogelijk rekening in de besluitvorming.

Raadplegen gebeurt door deelname aan enquêtes, invullen van opiniewijzers of geven van reacties via internet. De deelname is relatief kort en weinig inspannend, de verantwoordelijkheid is licht. De vrijheid van 'de politiek' om de resultaten te gebruiken is relatief groot.

### 6. Informeren

De burger mag vragen stellen over de plannen. De gemeente stelt de burgers op de hoogte van haar plannen. Het verlenen van de wettelijke verplichte inspraak wordt





tenminste op dit niveau ingestoken. De inzet is niet gericht op samenspraak. De uitkomst kan eventueel leiden tot een proces op een hoger samenspraakniveau.