

Onderwerp
Quick scan inspraakverordening

Programma / Programmanummer
Bestuur & Middelen / 9610

BW-nummer

Portefeuillehouder
Th. de Graaf

Samenvatting

In 2008 is door de Raad een inspraakverordening vastgesteld. Daarin is onder andere bepaald dat de gemeente inspraak houdt op elk daarvoor in aanmerking komend beleidsvoornemen. Ook is daarbij als richtlijn opgenomen dat vooraf aan planprocessen een inspraakplan wordt opgesteld waarin wordt vastgesteld welke procedure zal worden gevolgd.

In de afgelopen maanden heeft in opdracht van de burgemeester een 'quick scan' plaatsgevonden van de toepassing van de inspraakverordening. In bijgevoegde brief berichten wij de Raad over de resultaten en over de getroffen maatregelen.

Directie/afdeling, ambtenaar, telefoonnr.
BS00, Harpld Swartjes, 3348

Datum ambtelijk voorstel
2 juli 2010

Registratienummer
10.0015762

Ter besluitvorming door het college

1. Brief aan de Raad vast te stellen.

Paraaf Datum
akkoord

Leidinggevende

Programmamanager
R. van Wuijtswinkel

Programmadirecteur
R. van Wuijtswinkel

- Alleen ter besluitvorming door het College
 Actief informeren van de Raad

Besluit B&W d.d. 6 juli 2010 nummer: 3.14

- Conform advies
 Aanhouden
 Anders, nl.

Paraaf Datum
akkoord

Bestuursagenda

Gemeentesecretaris
(waarnemend)

Portefeuillehouder



Nieuwe Dukenburgseweg 21
6534 AD Nijmegen
Telefoon 14024
Telefax (024) 329 30 15
E-mail gemeente@nijmegen.nl

Postadres
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Aan de gemeenteraad van Nijmegen

Datum
6 juli 2010

Ons kenmerk
BS00/10.0015943

Contactpersoon
Harold Swartjes

Onderwerp
Quick scan inspraakverordening

Doorkiesnummer
(024) 3293348

Geachte leden van de raad,

In 2008 is door uw raad een inspraakverordening vastgesteld. Daarin is onder andere bepaald dat de gemeente inspraak houdt op elk daarvoor in aanmerking komend beleidsvoornemen. Ook is daarbij als richtlijn opgenomen dat vooraf aan planprocessen een inspraakplan wordt opgesteld waarin wordt vastgesteld welke procedure zal worden gevolgd.

In de afgelopen maanden heeft een 'quick scan' plaatsgevonden van de toepassing van de inspraakverordening. In deze brief bericht het college u over de resultaten en over de getroffen maatregelen. De 'quick scan' is opgenomen in de bijlage.

Een eerste constatering is dat wettelijke inspraak (bijvoorbeeld in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening) gebeurt volgens de regels. Bovenwettelijke inspraak op ruimtelijke plannen in de vorm van algemene procedures gebeurt daarentegen niet vaak.

Daarnaast blijkt dat de inspraak volgens de gemeentelijke inspraakverordening diffuus verloopt. Inspraak en overleg met belanghebbenden worden belangrijk geacht binnen de beleidssectoren. De inspraak is echter veelal gebaseerd op de traditie van de beleidssector en minder op de inspraakverordening. Zo vindt consultatie plaats middels geïnstitutionaliseerd overleg, bijvoorbeeld met de het Platform Gehandicapten Nijmegen, het Klantgroepenoverleg en Adviescommissie Allochtonen. Op andere terreinen wordt actief ingezet op bewonersparticipatie en overleg en contact met belanghebbenden.

Een laatste constatering is dat onduidelijkheid bestaat in welke gevallen inspraak dient te worden gehouden. Wat valt onder de definitie 'beleidsvoornemen' en 'plannen' zoals de verordening die aanduidt? Indien inspraak dient te worden toegepast op alle beleidsvoorstellen ('klein en groot'), hoe wenselijk en haalbaar is dat in de praktijk?

Het college hecht sterk aan inspraak en transparantie. In de gemeentelijke organisatie zijn dan ook inmiddels maatregelen getroffen en in voorbereiding om de burgerparticipatie te verbeteren en de toepassing van de inspraakverordening verder te verbeteren. Zo worden sinds enkele maanden alle collegevoorstellen getoetst op de toepassing van de inspraakverordening.

Vervolgvel

1

Daarnaast wordt een nieuwe voorlichtingsronde voorbereid aan alle programmamanagers. Destijds is na de vaststelling van de inspraakverordening door de raadsgriffie en de afdeling communicatie voorlichting gegeven aan de programmamanagers. Dit wordt kort na de zomer herhaald.

Een derde maatregel is het instellen van een gemeentebrede projectgroep die beziet op welke wijze de werking van de inspraakverordening verder kan worden verbeterd. Een vraag daarbij is of, en zo ja hoe, de toepassing van de inspraakverordening verder kan worden gestandaardiseerd.

Een vierde maatregel is het onderzoeken welke (nieuwe) methodieken kunnen worden toegepast om (burger)participatie te bevorderen.

Een maatregel om de transparantie te vergroten is de publicatie van de collegebesluiten op de gemeentelijke website. Dit vindt sedert twee maanden plaats.

Een laatste element betreft de werkconferenties. In het coalitieakkoord wordt dit instrument genoemd om de burgerparticipatie en transparantie te bevorderen. Binnenkort start de eerste werkconferentie waaraan burgers, bedrijven en andere belanghebbenden deelnemen. Maar ook het tijdig betrekken van omwonenden bij gebiedsontwikkeling of burgers meer zeggenschap geven over het onderhoud en beheer van hun eigen omgeving behoren daartoe.

Tot slot bieden we de bevindingen ook aan de Rekenkamer aan ten behoeve van hun onderzoek naar de kwaliteit van de burgerparticipatie.

Hoogachtend,
college van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen,

De Burgemeester,

De waarnemend Secretaris,

mr. Th.C. de Graaf

drs. R.J.M. van Wuijtswinkel MPA

'Quick scan' inspraakverordening

0. Vooraf

In 2008 is door de Nijmeegse gemeenteraad een nieuwe inspraakverordening vastgesteld. Daarin is bepaald dat de gemeente inspraak houdt 'op elk daarvoor in aanmerking komend beleidsvoornemen'. Ook is daarbij als richtlijn opgenomen dat vooraf aan planprocessen een inspraakplan wordt opgesteld waarin wordt vastgelegd welke procedure zal worden gevolgd. Dit is bij voorkeur onderdeel van een startnotitie/projectplan waarvan de gemeenteraad bij aanvang van een beleids-/planproces in kennis wordt gesteld. In 2008 is ook afgesproken dat toepassing van de nieuwe verordening na een jaar geëvalueerd zal worden. De Rekenkamer evalueert in 2010 de kwaliteit van de burgerparticipatie. Daarop vooruitlopend heeft de burgemeester opdracht gegeven een 'quick scan' te doen naar de Nijmeegse inspraakpraktijk en waar nodig de toepassing van de verordening te verbeteren. Uit deze quick scan komen een aantal gerichte acties voort die op die verbetering gericht zijn.

Inspraak en participatie gaan verder dan een correcte toepassing van de verordening en het volgen van formele richtlijnen. Het heeft te maken met de beleidscultuur en bestuursstijl, oftewel de intentie om bewoners en andere belanghebbenden te horen in planprocessen, ten dienste van een evenwichtige besluitvorming. Dit thema vraagt om hernieuwde aandacht, zowel van de ambtelijke organisatie als het bestuur. Er is ook een redelijke kans dat het nieuwe gemeentebestuur het 'inspraak- en participatiekussen' zal willen opschudden. Van belang is dat B&W, Raad en ambtelijke organisatie hierin samen optrekken. Dat valt buiten de directe scope van dit memo, maar is wel een onderwerp om komende tijd op de bestuurlijke en ambtelijke agenda te plaatsen.

1. Doelstelling

Bij de quick scan gaat het als terugblik op 2009 om de volgende vragen:

- Hoe is inspraak gehouden op plannen en beleidsvoornemens?
- Aan welke inspraakprocedures is een inspraakplan vooraf gegaan? En is de gemeenteraad consequent geïnformeerd middels een startnotitie?
- Welke acties kunnen ingezet worden om in de organisatie de bekendheid met en de toepassing van de inspraakverordening/-richtlijnen te verbeteren?

Om bovenstaande vragen te beantwoorden is bij de programmamanagers geïnventariseerd op welke onderwerpen binnen hun programma in 2009 inspraak is gehouden. En welke vormen daarvoor zijn gehanteerd? Daarnaast is ook aan de raadsgriffier de opvatting gevraagd inzake de toepassing van de inspraakverordening.

In de volgende paragraaf zijn de kwalitatieve bevindingen uit de 'quick scan' weergegeven.

2. Resultaten

a. Wettelijke inspraak (bijv. in kader van WRO) gebeurt volgens de regels. Is ook belegd in planproces en in de ambtelijke organisatie. Bovenwettelijke inspraak op ruimtelijke plannen in de vorm van algemene procedures (op basis van de verordening) gebeurt niet vaak.

b. Inspraak volgens lokale verordening verloopt diffuus. Incidenteel procedures met algemene kennisgeving en terinzagelegging.

c. Inspraak, en overleg met belanghebbenden leven binnen de beleidssectoren wel, de inspraakverordening leeft niet. Men volgt doorgaans de traditie binnen de beleidssector als leidraad om 'inspraak' te houden.

d. Er bestaan veel 'onzichtbare' vormen van inspraak, dat wil zeggen zonder algemene publicatie en openstelling voor reacties van ingezetenen. De consultatie vindt in bepaalde sectoren plaats middels geïnstitutionaliseerd overleg met belangenorganisaties. Dit speelt met name binnen DIW, bijvoorbeeld met het Platform Gehandicapten Nijmegen, het Klantgroepenoverleg en Adviescommissie Allochtonen. Die inspraak-overleggen hebben soms ook een eigen wettelijk kader. Bureau Juridische Zaken (BJZ) stelt echter dat volgens de verordening inspraak plaatsvindt middels een 'algemene kennisgeving aan ingezetenen en overige belanghebbenden'. Vraag is of de verordening daarmee voldoende aansluit bij de beleidsonderwerpen uit de DIW-sector?

e. Op veel fronten wordt actief ingezet op bewonersparticipatie, overleg en contact met belanghebbenden; soms formeel, soms informeel. Onduidelijk is wanneer dit valt onder term 'inspraak'. De Raad definieert bijvoorbeeld ook de burgerronde die in het kader van de raadsvergadering wordt gehouden als 'inspraak'. Al met al niet eenduidig wat we eigenlijk onder 'inspraak' conform de verordening rekenen.

f. In de organisatie is onduidelijkheid over de criteria die in de inspraakverordening zijn gesteld: Waarover moet inspraak gehouden worden? Wat valt onder definitie 'beleidsvoornemens' en 'plannen' zoals de verordening die aanduidt? BJZ heeft dit nader bekeken: de verordening schrijft inspraak voor op alle beleidsvoorstellen, behoudens expliciet benoemde uitzonderingen. Dat is verstrekkend en de vraag is hoe haalbaar en wenselijk dat in de praktijk is?

g. Startnotities en inspraakplannen worden zelden opgesteld en aan de Raad toegezonden. Uit gesprekken blijkt dat beleidsmedewerkers ook nauwelijks op de hoogte zijn van dit voorschrift; gebrek aan duidelijke instructie daarover.

h. De Raad heeft andere verwachtingen over de eigen rol en betrokkenheid bij inspraak dan hoe portefeuillehouders en ambtelijke organisatie de raad nu informeren en betrekken. B&W zien inspraak met name als integraal onderdeel van het planproces waarbij de inhoud leidend is om met de Raad te communiceren en waarbij gemaakte keuzes worden verantwoord. De Raad verwacht meer directe informatie en betrokkenheid bij stappen die gezet worden in het inspraakproces (bijvoorbeeld vooraf over inspraakplan, tijdens procedure over verloop, tussentijdse terugkoppeling van inspraakresultaten). Vraag: wil B&W aan die wens tegemoet komen en is het (praktisch) een haalbare werkwijze?

3. Maatregelen

a. Lopende acties

Naast de uitvoering van de 'quick scan' neemt de afdeling Communicatie per februari 2010 deel aan de wekelijkse screening van B&W-voorstellen. Zodoende vindt structureel een check plaats op de toepassing van de inspraakverordening (naast andere aspecten van communicatie).

b. Voorstel extra maatregelen

Te concluderen is dat de toepassing van de inspraakverordening op een aantal aspecten op een **instrumentele wijze** te verbeteren is. Bijvoorbeeld de interne bekendheid met de verordening, de toetsing van collegevoorstellen op toepassing van de verordening, publicatie van inspraakprocedures op de gemeentelijke website.

Maar daarmee zijn we er niet. Wat betekent de strekking van de verordening (te weten 'inspraak op alle plannen en beleidsvoornemens') voor plan- en beleidsprocessen? Op welke wijze moet inspraak plaatsvinden (algemeen versus bijvoorbeeld de klantgroepen van DIW)? Hoe komen we tot een betere standaardisering van inspraakplannen? Welke (nieuwe) methodieken zetten we in bij inspraaktrajecten? Om daar inhoudelijk slagen in te maken en een breed commitment te verkrijgen in de organisatie en bij het bestuur, is een brede en actieve betrokkenheid nodig vanuit verschillende disciplines binnen de organisatie. Het voorstel is om een **projectgroep** in te stellen bestaande uit: afdeling Communicatie, BBA,

BJZ en vertegenwoordigers van de beleidsdirecties (met name DGG en DIW omdat in hun programma's het merendeel van de inspraak zich afspeelt).

Deze projectgroep zou in opdracht van burgemeester / direktieteam een aanpak kunnen voorbereiden voor een meer eenduidige toepassing van de inspraakverordening.

De verantwoordelijkheden voor het onderwerp inspraak bij beleids- en planprocessen zijn als volgt te benoemen:

- De programmamanagers zijn integraal verantwoordelijk voor de beleids- en planvorming, dus ook voor het onderdeel inspraak.
- De juridische disciplines als BJZ en PRO (DGG) adviseren c.q. ondersteunen de beleidsdirecties over de formeel juiste toepassing van de inspraakverordening.
- De afdeling Communicatie adviseert c.q. ondersteunt de beleidsdirecties bij de inpassing van inspraak in beleids- en planprocessen. Tevens neemt de afdeling Communicatie het voortouw bij de ontwikkeling en implementatie van nieuwe inspraakmethodieken.

In concreto stellen we de volgende maatregelen voor:

b1. Een **projectgroep** in te stellen met als opdracht een meer uniforme toepassing van de inspraakverordening in de organisatie te implementeren. Deze projectgroep samen te stellen uit vertegenwoordigers van de beleidsdirecties DGG en DIW, de afdelingen BJZ, BBA en Communicatie.

b2. Aanscherping **inspraakverordening** op basis van het advies van BJZ: Ten eerste, omdat de Inspraakverordening zo ruim geformuleerd is en ontwikkelingen van plannen en beleid (zeer) snel onder de werking van de verordening vallen, kan eraan worden gedacht om artikel 3 enger te formuleren.

Artikel 3 Inspraakverordening luidt nu:

'Inspraak wordt verleend aan ingezetenen en belanghebbenden.'

In dat artikel zou voor bepaalde categorieën beleid (bijvoorbeeld DIW-sector) kunnen worden opgenomen dat inspraak slechts openstaat voor belanghebbende organisaties.

Ten tweede nog deze optie: als verschillende plannen leiden tot één plan, kan eraan worden gedacht om alleen voor dat plan inspraak te verlenen. Een voorwaarde hierbij is wel, dat – als de inspraak dit met zich meebrengt – de eerdere plannen nog wel voor wijziging in aanmerking moeten kunnen komen. Als dit wenselijk is, dient te worden onderzocht of hiervoor een wijziging van de Inspraakverordening noodzakelijk is.

b3. In 2008 is na vaststelling van de verordening een instructie voor de inspraakprocedure op Binnenwerk geplaatst. Ook heeft de afdeling Communicatie destijds samen met de raadsgriffie bij de verschillende beleidsdirecties **voorlichting** gegeven. De relatieve onbekendheid met de verordening en richtlijnen die in de quick scan is gebleken vraagt om een herhalingsoefening. In een nieuwe ronde langs de beleidsdirecties kunnen ook dilemma's en knelpunten over toepassing van de verordening aan bod komen.

b4 Hoe dienen **startnotities en inspraakplannen** gehanteerd te worden? Dit zit nu (nog) niet in de routine van alle beleidsdirecties. Sturing hierop heeft te maken met zowel op inhoud als vorm

- Inhoud: in hoeverre is het mogelijk bij aanvang van een planproces al een route voor inspraak (participanten, planning) vast te stellen? Deze vraag moet beantwoord worden door de beleidsmakers.
- Vorm: door een duidelijk stramien te bieden, komen beleidsmakers makkelijker tot een inspraakplan. In collegevoorstellen over beleid zou in de communicatieparagraaf standaard vermeld moeten worden of inspraak aan de orde is en hoe de procedure in grote lijnen wordt ingevuld. Dit volstaat dan als inspraakplan bij reguliere en kleinere inspraaktrajecten. Bij grote trajecten kan een inspraakplan als bijlage aan het collegevoorstel worden toegevoegd. Op deze wijze kan ook de Raad op een eenduidige en consequente wijze worden geïnformeerd en hoeven er geen separate acties naar de Raad te worden ondernomen.

b5. De Griffie constateert onder andere dat inspraakplannen op de **website** niet volledig en actueel zijn. Voorstel kan zijn de informatie over de inspraak op de website gelijk te laten lopen met de omschrijving in de communicatieparagraaf van het collegevoorstel.

b6. Beleid, methodieken en praktijk van inspraak en participatie zijn in het land voortdurend in ontwikkeling. Steeds meer worden ook digitale middelen ingezet om burgers inbreng te geven op planprocessen en besluitvorming. Het is zaak om daar ook in Nijmegen meer kennis en affiniteit mee te krijgen, zodat we deze **methodieken** effectief kunnen inzetten.