
Raadsvergadering d.d.: 14 september 2009

Besluit nummer: RB09.0098

Onderwerp: Intrekken Algemene Inspraakverordening en vaststellen nieuwe Inspraakverordening.

De raad van de gemeente Den Helder;

Gelet op artikel 150 van de Gemeentewet;

gelezen het voorstel nummer bl09.01020 van het college van burgemeester en wethouders van Den Helder van 2 juni 2009;

kennis genomen hebbende van de voorbereidende commissievergaderingen Bestuur en Middelen van 24 augustus 2009 en 7 september 2009;

besluit:

- I. in te trekken zijn besluit van 3 april 1985 waarbij de Algemene Inspraakverordening is vastgesteld en te bepalen dat dit besluit in werking treedt op de dag na die van zijn bekendmaking, welke bekendmakingsdatum dezelfde is als die van zijn hierna onder II. vermelde besluit (artikel 6);
- II. vast te stellen de volgende Verordening houdende regels met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (inspraakverordening):

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

De verordening verstaat onder:

- a. inspraak: het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid;
- b. inspraakprocedure: de wijze waarop de inspraak gestalte wordt gegeven;
- c. beleidsvoornemen: het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid;
- d. belanghebbende: een natuurlijk persoon of rechtspersoon wiens belang rechtstreeks bij een beleidsvoornemen of voornemen met betrekking tot uitvoering van beleid is betrokken.

Artikel 2 Onderwerp van inspraak

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid.
2. Inspraak wordt altijd verleend indien de wet daartoe verplicht.
3. Geen inspraak wordt verleend:
 - a. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
 - b. indien inspraak bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
 - c. indien sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
 - d. inzake de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
 - e. indien de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht;
 - f. indien het belang van inspraak niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.

Artikel 3 Inspraakgerechtigden

Inspraak wordt verleend aan ingezetenen en belanghebbenden.

Artikel 4 Inspraakprocedure

1. Op inspraak is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
2. Het bestuursorgaan kan voor een of meer beleidsvoornemens een andere inspraakprocedure vaststellen.

Artikel 5 Eindverslag

1. Ter afronding van de inspraak maakt het bestuursorgaan een eindverslag op.
2. Het eindverslag bevat in elk geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure;
 - b. een weergave van de zienswijzen die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - c. een reactie op deze zienswijzen, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke punten al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.
3. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar.
4. De burgemeester vermeldt het eindverslag in zijn burgerjaarverslag.

Artikel 6 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van haar bekendmaking.

Artikel 7 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Inspraakverordening.

Aldus besloten in de raadsvergadering
van 12 oktober 2009

ir. C.J. Vriesman , voorzitter

mr. drs. M. Huisman , griffier

Toelichting op de Inspraakverordening

A. Algemene Toelichting

De Algemene Inspraakverordening van de gemeente is in 1985 door de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester krachtens hun autonome gemeentelijke bevoegdheid vastgesteld. Indertijd was er geen wettelijke verplichting, maar de tijdgeest maakte het bestuurlijk wenselijk een regeling omtrent inspraakprocedures vast te stellen.

De wettelijke verplichting van de gemeenteraad om een inspraakverordening vast te stellen dateert eerst van 1 januari 1994, zijnde de datum waarop Thorbecke's gemeentewet is vervangen door de Gemeentewet.

In het kader van het wettelijk verplicht worden van een inspraakverordening is er vanuit de VNG een modelverordening verschenen. Deze verordening is laatstelijk aangepast naar aanleiding van de samenvoeging per 1 januari 2005 van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tot alleen een afdeling 3.4: de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze verordening is mede vanuit het dereguleringsperspectief een sobere, bondige en goed leesbare raamregeling waaronder het mogelijk is recht te doen aan de behoefte van insprekers en gemeentebestuur in relatie tot aard, schaal en reikwijdte van het beleidsvoornemen waarop inspraak plaatsvindt. Met de voorgestelde nieuw vast te stellen Inspraakverordening wordt de VNG-modelverordening in haar geheel gevolgd. In vergelijking met de Algemene Inspraakverordening van 1985 is de Inspraakverordening in haar toepassing net zo flexibel.

Van de wijziging van de Awb met betrekking tot de hervorming van de afdelingen 3.4 en 3.5 maakte per 1 januari 2006 ook een wijziging van artikel 150 Gemeentewet deel uit. Het artikel luidt sindsdien:

"1. De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.

2. De in het eerste lid bedoelde inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover in de verordening niet anders is bepaald."

Aanvankelijk vergde het bepaalde in artikel 150 Gemeentewet niet dat de Algemene Inspraakverordening opnieuw, eventueel gewijzigd, vastgestelde diende te worden. Door de inwerkingtreding van de Awb en wijzigingen in deze wet en in de Gemeentewet (Commissie Elzinga) moet momenteel ten aanzien van de Algemene Inspraakverordening worden vastgesteld dat die deels onverbindend is (beroep op de gemeenteraad en het beklagrecht) en ook overigens niet goed meer aansluit bij de nu vigerende wetgeving.

Afdeling 3.4 Awb (de tekst van de nu geldende bepalingen ervan zijn na deze toelichting opgenomen) heeft als doelstelling het bevorderen van eenheid in de wetgeving en het systematiseren en vereenvoudigen van wetgeving. De afdeling bevat een procedure voor de voorbereiding van besluiten.

Het zij met enige nadruk opgemerkt dat inspraak niet de fase is die resulteert in besluiten in de zin van de Awb. Inspraak betreft de daaraan voorafgaande fase, nl. die van het vaststellen van beleid. Inspraak stelt de burger op indirecte wijze in staat invloed - geen medebeslissende bevoegdheid - uit te oefenen bij de voorbereiding van beleid. Pas wanneer het bevoegde bestuursorgaan na beraad over de ingekomen inspraakreacties nader omtrent zijn beleidsvoornemen heeft besloten, ligt er een kader voor het nemen van concrete op rechtsgevolg gerichte besluiten.

Het tweede lid van artikel 150 van de Gemeentewet bepaalt dat afwijkingen van afdeling 3.4 Awb zijn toegestaan (zie ook de memorie van antwoord (MvA) Eerste Kamer, 2000-2001, 27 023, nummer 177b, blz. 3). In de memorie van toelichting (MvT) op de wet (TK 1999-2000, 27 023, nummer 3, blz. 31) is te lezen dat in de inspraakverordening zowel geheel als gedeeltelijk kan worden afgeweken van afdeling 3.4 Awb. Het tweede lid van artikel 4 van de verordening biedt het bestuursorgaan de mogelijkheid om, wanneer het volgen van afdeling 3.4 Awb niet in verhouding wordt geoordeeld tot de aard, schaal en reikwijdte van het beleidsvoornemen, met een bijzonder besluit een wel op de aard, schaal en reikwijdte afgestemde inspraakprocedure vast te stellen. Dit laatste kan bijvoorbeeld geschieden in gevallen waarin het wenselijk is om wel een ontwerp ter inzage te leggen, maar de inspraak daarover op andere wijze te organiseren dan via het mondeling naar voren brengen van zienswijzen of om te werken met andere termijnen, aldus de MvT. De representativiteit van de kring van belanghebbenden dient overigens telkens een onderwerp van zorgvuldige vaststelling te zijn.

Inspraak is onderdeel van het totale besluitvormingsproces, een naar tijd en strekking begrensde fase daarin. Het moet onderscheiden worden van de andere mogelijkheden die de burger 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 of een commissieverordening). Andere mogelijkheden die buiten de inspraak vallen zijn: het schrijven van brieven, het bezoeken van spreekuren, het houden van informatiebijeenkomsten, referenda enz. Inspraak is uiteraard ook van een andere orde dan de mogelijkheid om

de uitkomsten van de beleidsvaststelling aan te vechten door middel van bezwaar en beroep.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Inspraak:

Met de omschrijving van het begrip inspraak wordt aangesloten bij de tekstformulering van artikel 150 Gemeentewet. Inspraak is een onderdeel van de voorbereiding en uitvoering van het gemeentelijk beleid en heeft een tweeledig doel. Enerzijds wordt aan belanghebbenden de mogelijkheid geboden om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken en anderzijds biedt inspraak aan bestuursorganen een belangrijk hulpmiddel in het kader van de voor de beleidsvoorbereiding noodzakelijke belangenafweging. Inspraak is overeenkomstig artikel 150 Gemeentewet eenzijdig gedefinieerd, dat wil zeggen dat geen gedachtewisseling met het bestuursorgaan is inbegrepen. Het spreekt voor zich dat met een goede toepassing van het instrument inspraak een derde doel wordt gediend, nl. het creëren van draagvlak voor beleidsvoornemens.

Inspraakprocedure:

De verantwoordelijkheid voor het maken van een regeling over inspraak ligt ingevolge artikel 150 Gemeentewet bij de raad. Zoals in de algemene toelichting is vermeld, is in de verordening afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard. Artikel 4, tweede lid, van het model geeft het bestuursorgaan ruimte om een andere procedure te volgen. Het bestuursorgaan is immers verantwoordelijk voor uitvoering, de nadere regeling en organisatie van de inspraak.

Beleidsvoornemens:

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.

Belanghebbende:

De definitie sluit aan bij het belanghebbende-begrip van de Awb.

Artikel 2 Onderwerp van inspraak

In het eerste lid is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluit of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. Het begrip bestuursorgaan is gedefinieerd in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb. Het omvat in elk geval raad, college en burgemeester. Elk bestuursorgaan van de gemeente kan zijn eigen beleidsvoornemens aan inspraak onderwerpen. In de MvT (TK 1999-2000, 27 023, nummer 3, blz. 20) is vermeld dat het ter volledige beoordeling van de gemeenteraad blijft ten aanzien van welke beleidsvoornemens inspraak wordt verleend. Omdat het in bepaalde gevallen doelmatiger zal kunnen zijn als inspraak 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 inspraak wordt geregeld. 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 tweede lid is bepaald dat inspraak altijd wordt verleend indien een wettelijk voorschrift daartoe verplicht.

Artikel 3 Inspraakgerechtigden

De omschrijving van inspraakgerechtigden vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. Wie ingezetenen van de gemeente zijn vloeit rechtstreeks voort uit de artikelen 2 en 3 van de Gemeentewet. Voor het beoordelen wie als belanghebbende kan worden aangemerkt is, zoals bij artikel 1 reeds is opgemerkt, de definitie van dit begrip in artikel 1:2 Awb leidend. Met de definitie sluit de kring van inspraakgerechtigden ook natuurlijke personen in die anderszins in de gemeente een belang hebben, als ook rechtspersonen met een dergelijk belang. Regionale of landelijke instellingen kunnen derhalve ook als belanghebbenden worden aangemerkt indien uit hun doelstelling een betrokkenheid bij het beleid van de gemeente voortvloeit.

Artikel 4 Inspraakprocedure

Ter uniformering en deregulering is in het eerste lid afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de inspraak. In artikel 3:11 tot en met 3:17 Awb is de procedure te vinden. Na terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen kunnen belanghebbenden gedurende zes weken schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren brengen. In de meeste gevallen zal deze procedure passend zijn voor de inspraak.

Zo niet, dan kan op grond van het tweede lid de inspraakprocedure worden aangepast. Wij kunnen ons voorstellen dat bijvoorbeeld de genoemde zeswekentermijn door het bestuursorgaan te lang wordt bevonden. Deze termijn zou in de verordening kunnen worden aangepast of bij besluit van het bestuursorgaan op grond van het tweede lid.

Artikel 5 Eindverslag

In dit artikel is niet gekozen voor een enkele 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 de MvT bij de Awb wordt opgemerkt dat 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 zienswijzen wordt gedaan.

In het derde lid is bepaald dat het bestuursorgaan het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar maakt. In het kader van de transparantie van het bestuur moet bekendmaking van de resultaten van de inspraak als uitermate belangrijk worden aangemerkt. In dit verband ligt het ook voor de hand om degenen die hebben ingesproken een exemplaar van het eindverslag te sturen. 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. Wij zullen trachten om over deze communicatie al ten tijde van het open stellen van een inspraakprocedure duidelijkheid te verschaffen.

In het vierde lid wordt de burgemeester verplicht om het eindverslag te vermelden in zijn burgerjaarverslag overeenkomstig artikel 170, tweede lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet.

Artikel 6 Inwerkingtreding

Deze bepaling voert terug op hetgeen in de artikelen 139 - 144 (Titel III, § 5) van de Gemeentewet over "Bekendmaking en inwerkingtreding van besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden" is geregeld. In afwijking van het bepaalde in artikel 142 treedt de verordening de dag na haar bekendmaking in werking.

Artikel 7 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Inspraakverordening. In de citeertitel wordt geen jaartal opgenomen om te voorkomen dat de schijn wordt gewekt dat de verordening slechts voor een jaar geldt.

-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-

Artikel 3:10²

1. Deze afdeling is van toepassing op de voorbereiding van besluiten indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald.

2. Tenzij bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan anders is bepaald, is deze afdeling niet van toepassing op de voorbereiding van een besluit inhoudende de afwijzing van een aanvraag tot intrekking of wijziging van een besluit.

3. Afdeling 4.1.1 is mede van toepassing op andere besluiten dan beschikkingen, indien deze op aanvraag worden genomen en voorbereid overeenkomstig deze afdeling.

Artikel 3:11

1. Het bestuursorgaan legt het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

2. 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.

3. Tegen vergoeding van ten hoogste de kosten verstrekt het bestuursorgaan afschrift van de ter inzage gelegde stukken.

4. De stukken liggen ter inzage gedurende de in artikel 3:16, eerste lid, bedoelde termijn.

Artikel 3:12

1. Voorafgaand aan de terinzagelegging geeft het bestuursorgaan in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud.

2. Indien het een besluit van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan betreft, wordt de kennisgeving in ieder geval in de Staatscourant geplaatst, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

3. In de kennisgeving wordt vermeld:

a. waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen;

b. wie in de gelegenheid worden gesteld om zienswijzen naar voren te brengen;

c. op welke wijze dit kan geschieden;

d. indien toepassing is gegeven aan artikel 3:18, tweede lid: de termijn waarbinnen het besluit zal worden genomen.

Artikel 3:13

1. Indien het besluit tot een of meer belanghebbenden zal zijn gericht, zendt het bestuursorgaan voorafgaand aan de terinzagelegging het ontwerp toe aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.

2. Artikel 3:12, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3:14

1. Het bestuursorgaan vult de ter inzage gelegde stukken aan met nieuwe relevante stukken en gegevens.

2. Artikel 3:11, tweede tot en met vierde lid, is van toepassing.

Artikel 3:15

1. Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen.

2. Bij wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan kan worden bepaald dat ook aan anderen de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze naar voren te brengen.

3. Indien het een besluit op aanvraag betreft, stelt het bestuursorgaan de aanvrager zo nodig in de gelegenheid te reageren op de naar voren gebrachte zienswijzen.

4. Indien het een besluit tot wijziging of intrekking van een besluit betreft, stelt het bestuursorgaan degene tot wie het te wijzigen of in te trekken besluit is gericht zo nodig in de gelegenheid te reageren op de naar voren gebrachte zienswijzen.

¹ Afdeling 3.4 is ingevoegd m.i.v. 1 juli 2005 ingevolge art. I, onderdeel A, van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2002, 54). Deze afdeling is in de plaats getreden van de oorspronkelijke afdelingen 3.4 en 3.5.

² Art. 3:10, tweede lid, is ingevoegd m.i.v. 1 juli 2005 ingevolge hoofdstuk 5, art. 1, onderdeel A, van de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2005, 282).

Artikel 3:16

1. De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen en het uitbrengen van adviezen als bedoeld in afdeling 3.3, bedraagt zes weken, tenzij bij wettelijk voorschrift een langere termijn is bepaald.

2. De termijn vangt aan met ingang van de dag waarop het ontwerp ter inzage is gelegd.

3. Op schriftelijk naar voren gebrachte zienswijzen zijn de artikelen 6:9 en 6:10 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3:17

Van hetgeen overeenkomstig artikel 3:15 mondeling naar voren is gebracht, wordt een verslag gemaakt.

Artikel 3:18

1. Indien het een besluit op aanvraag betreft, neemt het bestuursorgaan het besluit zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag.

2. Indien de aanvraag een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp betreft, kan het bestuursorgaan, alvorens een ontwerp ter inzage te leggen, binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag de in het eerste lid bedoelde termijn met een redelijke termijn verlengen. Voordat het bestuursorgaan een besluit tot verlenging neemt, stelt het de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze daarover naar voren te brengen.

3. In afwijking van het eerste lid neemt het bestuursorgaan het besluit uiterlijk twaalf weken na de terinzagelegging van het ontwerp, indien het een besluit betreft:

a. inzake intrekking van een besluit;

b. inzake wijziging van een besluit en de aanvraag is gedaan door een ander dan degene tot wie het te wijzigen besluit is gericht.

4. Indien geen zienswijzen naar voren zijn gebracht, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk nadat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen is verstreken, mededeling op de wijze, bedoeld in artikel 3:12, eerste en tweede lid. In afwijking van het eerste of derde lid neemt het bestuursorgaan het besluit in dat geval binnen vier weken nadat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen is verstreken.

