

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Overbetuwe houdende regels omtrent de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (Inspraakverordening gemeente Overbetuwe 2007)

Geldend van 01-01-2007 t/m heden

Intitulé

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Overbetuwe houdende regels omtrent de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (Inspraakverordening gemeente Overbetuwe 2007)

De raad van de gemeente Overbetuwe;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 7 november 2006;

gelezen het advies van de commissie GFZ van 6 december 2006;

gelet op artikel 150 van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

vast te stellen de

“Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (Inspraakverordening gemeente Overbetuwe 2007)”

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Deze 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.

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 inspraakreacties die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - c. een reactie op deze inspraakreacties, 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 Intrekking

De Inspraakverordening gemeente Overbetuwe, zoals vastgesteld bij besluit van 2 januari 2001, wordt ingetrokken.

Artikel 7 Overgangsrecht

Een inspraakprocedure die is gestart onder de werking van de Inspraakverordening gemeente Overbetuwe wordt volgens die verordening afgehandeld.

Artikel 8 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2007.

Artikel 9 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Inspraakverordening gemeente Overbetuwe 2007.

Ondertekening

Aldus besloten in zijn openbare vergadering

van 19 december 2006

De raad voornoemd,

de griffier,

drs. A.J. van den Brink

de burgemeester,

E. Tuijnman.

Toelichting Inspraakverordening gemeente Overbetuwe 2007

Algemene toelichting

1. Artikel 150 van de Gemeentewet en modelinspraakverordening VNG

Sinds 1 januari 1994 is de raad op grond van artikel 150 van de Gemeentewet verplicht een inspraakverordening vast te stellen. De VNG heeft daarvoor in 1993 een model opgesteld. In 2003 heeft de VNG deze verordening grondig herzien. De modelinspraakverordening is aangepast aan diverse wetwijzigingen op nationaal niveau, bijvoorbeeld aan het klachtrecht (thans hoofdstuk 9 van de Awb), de dualisering van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur) en de inspraakverplichtingen in verschillende bijzondere wetten (zoals bijv. artikel 7a van de Wet stedelijke vernieuwing en straks artikel 11 van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning). Tevens is het model aangepast aan de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving (Adr).

2. Bedoeling van inspraak

Inspraak is onderdeel van het totale besluitvormingsproces, een naar tijd en strekking begrensde fase daarin. Essentieel voor inspraak is dat de inspraakgerechtigden in een vroegtijdig (!) stadium bij de besluitvorming worden betrokken. Vroegtijdig wil zeggen: op een moment dat er nog voldoende beïnvloedingsmogelijkheden zijn. Alhoewel de procedure hetzelfde is (zie hierna onder 3 en 4), is de bedoeling van inspraak fundamenteel anders dan het indienen van zienswijzen. Bij inspraak kan men al een inspraakreactie geven op (slechts) een beleidsvoornemen (plan). Indienen van zienswijzen is eerst mogelijk bij het ontwerp-besluit. In dit ontwerp-besluit zijn de meeste keuzes in essentie al gemaakt.

Inspraak moet ook onderscheiden worden van de andere mogelijkheden die men heeft om zich tot het gemeentebestuur te wenden. Hierbij kan men onder meer denken aan de volgende mogelijkheden: het schrijven van brieven, het bezoeken van spreekuren, het bezoeken van informatiebijeenkomsten, spreekrecht bij raads- en commissievergaderingen, enzovoorts.

Inspraak zou ook nog kunnen worden onderscheiden van interactieve beleidsvorming; hoewel dit soms hand in hand met elkaar kan gaan. Interactieve beleidsvorming is een werkwijze, met name bedoeld voor complexe beleidsprocessen waarbij meerdere actoren betrokken zijn, waarbij een overheidsorganisatie in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere overheden bij het beleid betreft om zo in een open en evenwichtige wisselwerking of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering of evaluatie van beleid te komen. Interactieve beleidsvorming mobiliseert daarbij de kennis en steun van betrokkenen bij beleidsproblemen waarvan de overheid op voorhand niet weet - of nog niet wil bepalen - hoe deze opgelost zullen worden.

3. Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb

Met de herziening van het model door de VNG is tevens beoogd de inspraakverordening – procedureel (!) – aan te passen aan de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2002, 54). In deze wet wordt afdeling 3.4 van de Awb grondig herzien en artikel 150 van de Gemeentewet gewijzigd. De Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb is op 1 juli 2005 (een jaar later dan voorzien) in werking getreden. Volgens het overgangsrecht treedt artikel 150 van de Gemeentewet pas een jaar later in werking, zodat er formeel voor 1 juli 2006 een nieuwe inspraakverordening had moeten zijn vastgesteld. Het is echter geen probleem om deze nu pas vast te stellen, omdat in de “oude” verordening de procedure van afdeling 3.4 Awb al van overeenkomstige toepassing was verklaard.

4. Afdeling 3.4 Awb (oud/nieuw)

Afdeling 3.4 Awb bevat een procedure voor de voorbereiding van besluiten. Deze afdeling heeft als doelstelling het bevorderen van eenheid in de wetgeving en het systematiseren en vereenvoudigen van wetgeving. Bij het inwerkingtreden van de Awb in 1994 bestond naast deze afdeling nog een afdeling 3.5 die een uitgebreidere

voorbereidingsprocedure kende. Met de nieuwe Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb is beoogd deze twee procedures ineen te schuiven en tegelijkertijd te vereenvoudigen. Bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb wordt de nieuwe afdeling in verschillende bijzondere wetten van toepassing verklaard. In de wet zelf is afdeling 3.4 (nieuw) van toepassing verklaard op de inspraak bij provincies en gemeenten.

Uit de laatste zinsnede van het nieuwe tweede lid van artikel 150 van de Gemeentewet blijkt 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. 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 inspraakreacties of om te werken met andere termijnen, aldus de MvT. De termijnen kunnen evenwel niet worden verkort.

5. Inspraakprocedure/deregulering

Aan inspraak kan op zeer uiteenlopende manieren vorm worden gegeven. Gekozen is voor een sobere regeling mede met het oog op het streven naar deregulering. Thans resteert een bondige en goed leesbare verordening van slechts negen artikelen. Bovendien maakt een globale raamregeling het mogelijk dat recht wordt gedaan aan de behoefte van insprekers en gemeentebestuur mede in relatie tot aard, schaal en reikwijdte van het beleidsvoornemen waarop inspraak plaatsvindt. Een gedetailleerde en daardoor rigide wijze van regelgeving dient niet de belangen van insprekers.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

a. Inspraak

Er zijn veel omschrijvingen van het begrip inspraak. Bij de in dit artikel opgenomen formulering is aangesloten bij de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. Inspraak is een onderdeel van de voorbereiding en uitvoering van het gemeentelijk beleid en heeft een tweeledig doel. Enerzijds wordt aan ingezetenen en belanghebbenden de mogelijkheid geboden om vroegtijdig hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken. Anderzijds biedt inspraak aan bestuursorganen een belangrijk hulpmiddel in het kader van de voor de beleidsvoorbereiding noodzakelijke belangenafweging. Inspraak is overeenkomstig artikel 150 van de Gemeentewet 'eenzijdig' gedefinieerd, dat wil zeggen dat geen gedachtewisseling met het bestuursorgaan is inbegrepen. Afhankelijk van het onderwerp van inspraak kan het tweezijdige element van gedachtewisseling in de inspraakprocedure wel vorm worden gegeven, omdat hiermee een derde doel kan worden gediend, te weten het creëren van draagvlak voor beleidsvoornemens.

b. Inspraakprocedure

De verantwoordelijkheid voor het maken van een regeling over inspraak ligt ingevolge artikel 150 van de Gemeentewet bij de raad. Zoals in de algemene toelichting is vermeld, is in de verordening afdeling 3.4 Awb procedureel 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.

c. Beleidsvoornemen

Het begrip beleidsvoornemen is gedefinieerd als het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid. Hieronder wordt niet het intrekken van beleid begrepen. Het zal ook duidelijk zijn dat het niet gaat om de vaststelling van concrete besluiten of maatregelen, maar om de vorming van het beleid waarop deze concrete besluiten of maatregelen kunnen worden gebaseerd. Een beleidsvoornemen is daarmee uitdrukkelijk dus ook geen ontwerp-besluit.

Artikel 2 Onderwerp van inspraak

Het eerste lid bepaalt 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 en omvat daarmee, voor de gemeente, 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 beroep worden ingesteld, na voorafgaand bezwaar.

Het tweede lid bepaalt dat inspraak altijd wordt verleend indien een wettelijk voorschrift daartoe verplicht. Hieronder is opgesomd welke wettelijke verplichtingen er gelden. Er is van afgezien om dit op te nemen in de tekst van artikel 2 zelf, omdat in de eerste plaats bij een nieuwe wettelijke verplichting direct de verordening moet worden aangepast en in de tweede plaats het een zodanige uitgebreide opsomming is dat de verordening hiermee onoverzichtelijk wordt.

Wettelijke verplichtingen tot het bieden van inspraak bestaan thans (2006) bij:

- a. de voorbereiding van een ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing (artikel 7a Wet stedelijke vernieuwing);
- b. de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan (artikel 4.17, derde lid, Wet milieubeheer);
- c. de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een afvalstoffenverordening die afwijkt van artikel 10.21 Wet milieubeheer (artikel 10.26, tweede lid, Wet milieubeheer);
- d. het integraal gemeentelijk gehandicaptenbeleid (artikel 1a Wet voorzieningen gehandicapten);
- e. de plannen en beleidsverslagen gericht op de realisatie en de vormgeving van cliëntenparticipatie bij de uitvoering van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (artikel 42) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (artikel 42, eerste lid, onder d);
- f. de voorbereiding van besluiten tot uitsluiting van welstandstoetsing als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onder a en b, van de Woningwet (artikel 12, vierde lid).

Bij de inwerkingtreding van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (per 1 januari 2007) zal voor het college ook de plicht ontstaan tot het verlenen van inspraak bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijk ondersteuning (artikel 11 WMO). N.B. De verplichte inspraak op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten komt dan te vervallen.

In het derde lid is opgenomen wanneer geen inspraak wordt verleend.

Jurisprudentie

- Er zijn geen wettelijke beletselen om bij het in procedure brengen van het ontwerpplan af te wijken van het voorontwerp dat aan inspraak onderworpen is geweest. Dit neemt niet weg dat, indien de afwijkingen ten opzichte van het voorontwerp naar aard en omvang zodanig zijn dat een geheel ander plan is ontstaan, dit aanleiding kan zijn de inspraak opnieuw een aanvang te laten nemen. In dit geval oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) dat terecht geen nieuwe inspraak is opengesteld (ABRS 22 januari 2003, inzake nummer 200001851/1, LJN-nummer AF3164).

Artikel 3 Inspraakgerechtigden

De omschrijving van inspraakgerechtigden vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. In de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb zijn de woorden 'in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen' vervangen door: belanghebbenden. Het begrip 'belanghebbende' is in artikel 1:2 Awb gedefinieerd en deze definitie heeft ook gelding voor wetgeving buiten de Awb.

Artikel 4 Inspraakprocedure

Ter uniformering en deregulering is in het eerste lid de procedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de inspraak. In artikel 3:11 tot en met 3:17 van de Awb is de inspraakprocedure te vinden. Na terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen kunnen belanghebbenden gedurende zes weken schriftelijk of mondeling hun inspraakreacties 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. Uiteraard niet voor zover dit in strijd zou zijn met de wet. Te denken valt hierbij aan de termijn van zes weken, die niet kan worden verkort, maar alleen kan worden verlengd.

Jurisprudentie

- Bij de behandeling van het beroep tegen de goedkeuring van een bestemmingsplan wordt door de ABRS niet ingegaan op het bezwaar van appellant tegen de beperking van de spreektijd tijdens de inspraakavond. Appellant had hiertegen een klacht kunnen indienen en heeft dit niet gedaan, aldus de ABRS (ABRS 10 juli 2002, inzake nummer 200103950/1, LJN-nummer AE5107).

Artikel 5 Eindverslag

In dit geval is niet gekozen voor verwijzing naar afdeling 3.4 Awb. In artikel 3:17 van de 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 inspraakreacties wordt gedaan.

In het derde lid is bepaald dat het bestuursorgaan het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar maakt. Het ligt 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. Het is aan te bevelen om tijdens de inspraakavond al duidelijkheid omtrent de communicatie te geven.

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

Artikel 6 Intrekking

Met deze bepaling wordt de bestaande inspraakverordening ingetrokken. De datum waarop de oude verordening vervalt, is de datum waarop de nieuwe verordening in werking treedt (zie hierna artikel 8).

Artikel 7 Overgangsrecht

Dit artikel bepaalt dat een lopende inspraakprocedure onder vigour van de oude inspraakverordening wordt afgehandeld.

Artikel 8 Inwerkingtreding

Deze bepaling bepaalt dat de verordening met ingang van 1 januari 2007 in werking treedt. Uiteraard dient het besluit tot vaststelling van deze verordening bekend te worden gemaakt, wil de verordening in werking treden.

Artikel 9 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Inspraakverordening gemeente Overbetuwe 2007. In de citeertitel wordt een jaartal opgenomen om daarmee in één oogopslag te kunnen zien wanneer de verordening is vastgesteld c.q. in werking is getreden.

Ziet u een fout in deze regeling?

Bent u van mening dat de inhoud niet juist is? Neem dan contact op met de organisatie die de regelgeving heeft gepubliceerd. Deze organisatie is namelijk zelf verantwoordelijk voor de inhoud van de regelgeving. De naam van de organisatie ziet u bovenaan de regelgeving. De contactgegevens van de organisatie kunt u hier opzoeken: organisaties.overheid.nl.

Werkt de website of een link niet goed? Stuur dan een e-mail naar regelgeving@overheid.nl