

Correctie Toelichting op de Inspraakverordening Alphen aan den Rijn 2016



In het **Gemeenteblad van 18 oktober 2016, nummer 143559**, is helaas in de toelichting op artikel 1 van de Inspraakverordening Alphen aan den Rijn 2016 ten onrechte een zin blijven staan over de beginspraak. De juiste toelichting op de Inspraakverordening Alphen aan den Rijn 2016 is hieronder opgenomen.

Toelichting op de Inspraakverordening Alphen aan den Rijn 2016

Algemene toelichting

Artikel 150 van de Gemeentewet

Sinds 1 januari 1994 is in artikel 150 van de Gemeentewet aan de raad de verplichting opgelegd een inspraakverordening vast te stellen. De VNG heeft daarvoor een modelinspraakverordening opgesteld. Vele gemeenten hebben dit model grotendeels overgenomen, waaronder de gemeente Alphen aan den Rijn.

Afdeling 3.4 van de Awb

Inde wet zelf is afdeling 3.4 van de Awb toepassing verklaard op de inspraak: bij provincies en gemeenten. De tekst van de afdeling 3.4 Awb, alsmede de tekst van artikel 150 Gemeentewet, zijn als bijlage bij deze toelichting gevoegd. Uit de laatste zinsnede van het 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, 27023, nummer 3, blz. 31) is te lezen dat in de inspraakverordening zowel geheel als gedeeltelijk kan worden afgeweken van afdeling 3.4 van de 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 zienswijzen of om te werken met andere termijnen, aldus de MvT.

Inspraakprocedure/deregulering

Aan inspraak kan op zeer uiteenlopende manieren worden vormgegeven. De VNG heeft gekozen voor een sobere regeling mede met het oog op het door haar ondersteunde dereguleringsstreven van opeenvolgende kabinetten en hierbij is aansluiting gezocht. Nu resteert een bondige en goed leesbare verordening van slechts acht artikelen. Bovendien maakt een globale raamregeling het mogelijk dat recht wordt gedaan aan de behoefte van insprekers en het gemeentebestuur, mede in relatie tot aard, schaal en reikwijdte van het beleidsvoornemen, waarover inspraak wordt verleend.

Alternatieven voor inspraak

Inspraak is onderdeel van het totale besluitvormingsproces, een naar tijd en strekking begrensde fase daarin. Het moet onderscheiden worden van de andere mogelijkheden die men 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. Inspraak kan ook worden onderscheiden van interactieve beleidsvorming. 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.

Artikel s gewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Beginspraak: voor de definitie hiervan is aansluiting gezocht bij wat hierover gezegd wordt in het collegeprogramma. Beginspraak kenmerkt zich vooral door de informele- en vormvrije wijze van uitvoering

hiervan bij het voorbereiden van beleid. In de praktijk krijgt de beginspraak meestal vorm door middel van een startnotitie en/of een concept-(beleids)regeling. Het valt eveneens onder de beleidsvrijheid van het bestuursorgaan om over een beleidsvoornemen wel of geen beginspraak te houden.

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 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. In deze inspraakverordening is het tweezijdige element van gedachtewisseling onder de inspraakprocedure gebracht, omdat hiermee een belangrijk doel kan worden gediend, te weten het creëren van draagvlak voor beleidsvoornemens. **Inspraakprocedure:** De verantwoordelijkheid voor het maken van een verordening over inspraak ligt ingevolge artikel 150 van de Gemeentewet bij de raad. Zoals in de algemene toelichting is vermeld, is in deze verordening afdeling 3.4 Awb in beginsel van toepassing verklaard op de inspraak.

Artikel 4, vijfde lid, van deze verordening geeft het bestuursorgaan echter ruimte om een andere inspraakprocedure te volgen. Het bestuursorgaan is immers verantwoordelijk voor de uitvoering, de nadere regeling en organisatie van de inspraak. Zie hiervoor verder de toelichting op artikel 4.

Beleidsvoornemen:

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 besluiten kunnen worden gebaseerd.

Artikel 2 Onderwerp van inspraak

In het eerste lid van dit artikel wordt voor de inspraak verwezen naar de toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, waar het geven van inspraak met toepassing van het bepaalde in deze afdeling al in de betreffende landelijke (bijzondere) wet (verplicht) is opgenomen. De inspraakprocedure verloopt in dat geval volgens de procedure, zoals opgenomen in de artikelen 3:11 – 3:18 van de Awb.

In het tweede lid is bepaald dat het college van B&W in zijn hoedanigheid van bestuursorgaan bevoegd is om een inspraakbesluit te nemen over de voorbereiding van gemeentelijk beleid. Het college van B&W heeft als dagelijks bestuur van de gemeente de opdracht om de inspraakprocedure, voorafgaande aan de definitieve vaststelling van beleid of een verordening door de raad, te regelen. De inspraak over het beleidsvoornemen komt in dat geval op de lijst van ingekomen stukken op de agenda voor de raadsvergadering.

Het is echter aan het college om te beoordelen of een beleidsvoornemen zodanig beleidsgevoelig is, dat dit aanleiding vormt om voorafgaande aan de inspraak hierover advies te vragen aan de raadscommissie of de raad. Het college dient deze afweging vooraf bij de inspraak over een beleidsvoornemen te maken.

Het besluit om al dan niet inspraak te verlenen is een besluit in de zin van de Awb. Hiertegen kan dus bezwaar worden gemaakt en/of beroep worden ingesteld.

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

De wettelijke verplichting tot het bieden van inspraak conform afdeling 3.4 van de Awb bestaat thans bij:

- a. de voorbereiding van ruimtelijke plannen of herziening daarvan dan wel de toepassing van een grote buitenplanse afwijking (artikel 3.8 Wet ruimtelijke ordening (Wro) of artikel 2.12, lid 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);
- b. de voorbereiding van de onttrekking van een weg aan de openbaarheid (artikel 9 Wegenwet);
- c. de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan (artikel 4.17, derde lid, Wet milieubeheer (WM));
- d. de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een afvalstoffenverordening, die afwijkt van artikel 10.21 WM (artikel 10.26, tweede lid, WM);
- e. de voorbereiding van een besluit tot onteigening in het belang van de ruimtelijke ordening en/of volkshuisvesting t.b.v. een publiekrechtelijk lichaam (artikel 78 Onteigeningwet);
- 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).

Artikel 3 Inspraakgerechtigden

De omschrijving van inspraakgerechtigden vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. In afdeling 3.4 van de Awb zijn de woorden 'in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen' vervangen door: belanghebbenden. Het begrip 'belanghebbende' is in artikel 1:2 van de Awb gedefinieerd en deze definitie heeft ook gelding voor deze verordening.

Artikel 4 Inspraakprocedure

Ter uniformering en deregulering is in het eerste- en tweede lid van dit artikel afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de inspraak. In de artikelen 3: 11 tot en met 3: 17 van de Awb is de inspraakprocedure te vinden. Na de terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen kunnen ingezetenen en belanghebbenden gedurende zes weken schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren brengen. In het derde lid is opgenomen dat inspraakperiodes voor niet meer dan de helft met een officiële zomervakantieperiode voor de gemeente Alphen aan den Rijn mogen samenvallen. In de praktijk komt dit hierop neer dat er altijd 3 volle weken van de inspraakperiode, die deels in deze vakantie vallen, *buiten* de officiële zomervakantie vallen. Voor het bepalen van deze vakantieperiode dient te worden gekeken naar de door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor de (meeste) basisscholen in de gemeente Alphen aan den Rijn officieel vastgestelde zomervakantieperiode in het betreffende jaar. Het is aan te bevelen om bij inspraakprocedures rondom de officiële zomervakantie een tweede bekendmaking hiervan te doen op de gebruikelijke wijze.

In de meeste gevallen zal de inspraakprocedure van het eerste- of tweede lid passend zijn voor de inspraak. Zo niet, dan kan op grond van het vierde lid de inspraakprocedure worden aangepast. Het is hierbij van belang dat er vooraf wordt besloten, alsook dat kenbaar wordt gemaakt aan de ingezetenen en belanghebbenden, hoe de afwijkende inspraakperiode wordt vorm gegeven, voor welke inspraakperiode daarbij wordt gekozen, en of er zowel mondeling- alsook schriftelijke zienswijzen kunnen worden.

Artikel 5 Eindverslag

In dit geval is niet gekozen voor verwijzing naar afdeling 3.4 van de 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 van de 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 op 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. Dit is niet verder ingevuld, omdat dit per gemeente kan verschillen. Wij willen hier wel benadrukken dat de bekendmaking van de resultaten van de inspraak uitermate belangrijk is. 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 deze communicatie te verschaffen.

Artikel 6 Intrekking oude verordening en overgangsrecht

Met deze bepaling wordt de bestaande inspraakverordening uit 2014 ingetrokken. De datum waarop de oude verordening vervalt, is de datum waarop de nieuwe verordening in werking treedt (zie artikel 7).

Het overgangsrecht is opgenomen met het oog op de op de dag van het inwerking treden van deze verordening al gestarte inspraakprocedures volgens de oude verordening.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de eerste dag van de maand, volgende op de dag van de bekendmaking ervan. Er is hierbij bewust gekozen voor een overgangsperiode met het oog op het kunnen aanpassen van de feitelijke werkwijze bij inspraakprocedures aan het bepaalde in de nieuwe Inspraakverordening.

Artikel 8 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Inspraakverordening Alphen aan den Rijn 2016. In de citeertitel wordt een jaartal opgenomen om aan te geven dat de verordening zich onderscheidt van de oude Inspraakverordening Alphen aan den Rijn 2014.

Wettelijk kader Inspraakverordening Alphen aan den Rijn 2016

Artikel 150 Gemeentewet

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.

Artikelen 3:11 – 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

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.

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, 6:10 en 6:15 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.

Vastgesteld in de openbare raadsvergadering van Alphen aan den Rijn op 13 oktober 2016.

de griffier, de voorzitter,
drs. J.A.M. Timmerman, mr. drs. J.W.E. Spies