

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Haarlemmermeer houdende regels omtrent inspraak Inspraakverordening gemeente Haarlemmermeer

[Deze regeling is op 2 januari 2019 met terugwerkende kracht van toepassing verklaard voor het gehele grondgebied van de gemeente Haarlemmermeer. Dit besluit is bekend gemaakt in Gemeenteblad 2019, 26889.]

De raad van de gemeente Haarlemmermeer;

gelezen het voorstel van het college van 20 mei 2008 (Raadsvoorstel 2008/19950);

gelet op artikel 150 van de Gemeentewet en de actualisatie van het participatiebeleid;

besluit in te trekken de: Inspraakverordening zoals vastgesteld op 15 maart 2001;

besluit vast te stellen de:

Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (Inspraakverordening).

Artikel 1 Begripsbepalingen

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. interactieve beleidsvorming: het in samenspraak met ingezetenen en belanghebbenden in een zo vroeg mogelijk stadium opstellen van gemeentelijke beleidsvoornemens, inclusief uitvoerings- en beheersplannen.

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 Onderwerp van interactieve beleidsvorming

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of interactieve beleidsvorming mogelijk is.
2. De voorbereiding van ruimtelijke structuurvisies wordt altijd opengesteld voor interactieve beleidsvorming.

Artikel 7 Subject van interactieve beleidsvorming

Interactieve beleidsvorming staat open voor ingezetenen en belanghebbenden.

Artikel 8 Procedure

1. Het bestuursorgaan dat besluit dat interactieve beleidsvorming mogelijk is, stelt tevens vast op welke wijze het interactieve besluitvormingsproces wordt vormgegeven.
2. De procedure als bedoeld in lid 1 omvat tenminste de vraag waarop de interactieve beleidsvorming zich richt.
3. De procedure als bedoeld in lid 1 kan, voor zover mogelijk, tevens omvatten een tijdpad met termijnstelling en een communicatieplan.
4. Het bestuursorgaan kan de procedure wijzigen in die gevallen waarin de vaststelling van het beleidsvoornemen zulks vereist. Het bestuursorgaan geeft hiervan overeenkomstig het gestelde in artikel 3:42 Algemene wet bestuursrecht schriftelijk kennis.

Artikel 9 Voorbereiding interactieve beleidsvorming

1. Het bestuursorgaan informeert voorafgaand aan het interactieve beleidsvormingsproces ingezetenen en belanghebbenden op geschikte wijze. Volstaan kan worden met vermelding van de zakelijke inhoud van het onderwerp waarop het interactieve beleidsvormingsproces zich richt.
2. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de ingezetenen en belanghebbenden voldoende tijd en informatie krijgen voor een goede voorbereiding op hun inbreng.

Artikel 10 Eindverslag

1. Het bestuursorgaan draagt zorg voor verslaglegging van de inbreng die in het kader van interactieve beleidsvorming door betrokkenen geleverd is.
2. Deze verslagen worden binnen twee weken aan alle in lid 1 bedoelde betrokkenen toegezonden.
3. Een beschrijving van het interactieve beleidsvormingsproces maakt deel uit van het voorstel dat ter besluitvorming wordt aangeboden.
4. Na besluitvorming krijgen alle deelnemers het voorstel en besluit ter informatie toegezonden.

Artikel 11 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking de dag na bekendmaking.

Artikel 12 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Inspraakverordening gemeente Haarlemmermeer.

Nota-toelichting

Toelichting Inspraakverordening gemeente Haarlemmermeer

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 in 1993 daarvoor een modelinspraakverordening opgesteld. In 2003 heeft de VNG deze verordening grondig herzien. De modelinspraakverordening is

aangepast aan diverse wetwijzigingen op nationaal niveau, bijvoorbeeld aan het klachtrecht dat in hoofdstuk 9 van de Awb is opgenomen, de dualisering van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur) en de inspraakverplichtingen in verschillende bijzondere wetten (zoals artikel 118 van de Algemene bijstandswet en artikel 7a van de Wet stedelijke vernieuwing). Tevens is het model aangepast aan de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving (Adr).

Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb

In 2006 is de modelinspraakverordening vervolgens aangepast aan de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2002, 54). In deze wet is afdeling 3.4 van de Awb grondig herzien en artikel 150 van de Gemeentewet gewijzigd.

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 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 zienswijzen of om te werken met andere termijnen, aldus de MvT.

Inspraakprocedure/deregulering

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. Door het van toepassing verklaren van de procedureregeling van afdeling 3.4 van de Awb en het weghalen van overbodige bepalingen (zoals het beklagrecht) en de onnodige paragraafindeling, is de verordening nog verder gedereguleerd. Nu resteert een bondige en goed leesbare verordening van slechts 12 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.

Alternatieven voor inspraak

Inspraak is onderdeel van het totale besluitvormingsproces, een naar tijd en strekking begrensde fase daarin. Het moet naar onze mening 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, 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.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

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 een concreet gemeentelijk beleidsvoornemen en heeft een tweeledig doel. Enerzijds wordt aan 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. Inspraak is overeenkomstig artikel 150 van de Gemeentewet 'eenzijdig' gedefinieerd, dat wil zeggen dat geen gedachtewisseling met het bestuursorgaan is inbegrepen. 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 van toepassing verklaard. Artikel 4, tweede lid, van de verordening 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.

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 kunnen worden gebaseerd.

Interactieve beleidsvorming: interactieve beleidsvorming is bedoeld om in samenspraak met ingezetenen en belanghebbenden beleidsvoornemens en beheer- en uitvoeringsplannen op te stellen. De term interactieve beleidsvorming onderscheidt zich van inspraak doordat er bij interactieve beleidsvorming nog geen sprake is van een concreet beleidsvoornemens en bij inspraak wel.

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 kan 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. Hieronder hebben wij opgesomd welke wettelijke verplichtingen gelden. Wij hebben ervan 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 dermate uitgebreide opsomming is dat de verordening hiermee onoverzichtelijk wordt. Wettelijke verplichtingen tot het bieden van inspraak bestaan thans bij: tot de inwerkingtreding van de nieuwe wet ruimtelijke ordening geldt dat de voorbereiding van ruimtelijke plannen of herziening daarvan dan wel bij de toepassing van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (artikel 6a WRO); de voorbereiding van het beleid inzake stadsvernieuwing (artikel 8 Wet op de stads- en dorpsvernieuwing); de voorbereiding van een ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing (artikel 7a Wet stedelijke vernieuwing); de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan (artikel 4.17, derde lid, Wet milieubeheer (WM)); de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een afvalstoffenverordening die afwijkt van artikel 10.21 WM (artikel 10.26, tweede lid, WM); het integraal gemeentelijk gehandicaptenbeleid (artikel 1a Wet voorzieningen gehandicapten); de plannen en beleidsverslagen gericht op de realisatie en de vormgeving van cliëntenparticipatie bij de uitvoering van de Algemene bijstandswet (artikel 118), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (artikel 42, eerste lid, onder d) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (artikel 42, eerste lid, onder d); 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).

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

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 afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de inspraak. In artikel 3:11 tot en met 3:17 Awb is de inspraakprocedure 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 kunnen worden aangepast bij besluit van het bestuursorgaan op grond van het tweede lid.

Artikel 5 Eindverslag

In dit geval is niet gekozen voor 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. 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.

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 Onderwerp van interactieve beleidsvorming

In het eerste lid van het artikel is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluit of interactieve beleidsvorming wordt ingezet bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid.

In lid 2 is vastgelegd dat de voorbereidingen van ruimtelijke structuurvisies opengesteld worden voor interactieve beleidsvorming. De structuurvisie is een strategisch ruimtelijk beleidsdocument: het geeft de uitgangspunten weer van het ruimtelijk beleid en dient als basis voor de ontwikkeling van de juridische instrumenten. Voor de juridische instrumenten, zoals bestemmingsplannen, beheersverordeningen en projectbesluiten wordt in principe geen interactieve beleidsvorming meer toegepast, omdat op basis van de wet nieuwe wet ruimtelijke ordening een zienswijzenprocedure van toepassing is op de ontwerpbesluiten. Daarvoor in de plaats wordt interactieve beleidsvorming opengesteld bij de voorbereiding van structuurvisies.

Artikel 7 Subject van interactieve beleidsvorming

Dit is dezelfde groep als bij de inspraakgerechtigden, namelijk ingezetenen en belanghebbenden.

Artikel 8 Procedure

Ondanks het open en flexibele karakter van interactieve beleidsvorming dient omwille van de duidelijkheid ook hiervoor een procedure te worden opgesteld. Deze dient in ieder geval het onderwerp en de bestuurlijke vraag aan te geven en voor zover al mogelijk tevens een tijdpad met termijnstelling en een communicatieplan te bevatten. Ook in geval van interactieve beleidsvorming kan het bestuursorgaan de procedure, indien noodzakelijk, wijzigen. Belanghebbenden worden hierover geïnformeerd.

Artikel 9 Voorbereiding interactieve beleidsvorming

In dit artikel zijn enkele richtlijnen ten aanzien van de voorbereiding gegeven.

Artikel 10 Eindverslag

Deze richtlijnen zijn bedoeld ter bevordering van de duidelijkheid, herkenbaarheid en transparantie van de verwerking van de opbrengst van interactieve beleidsvorming.

Artikel 11 Intrekken oude verordening

Met deze bepaling wordt de bestaande inspraakverordening ingetrokken. De datum waarop de oude verordening vervalt, is de datum waarop de verordening in werking treedt.

Artikel 12 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking de dag na bekendmaking.

Artikel 13 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Inspraakverordening gemeente Haarlemmermeer.