

Concernrichtlijnen verordeningen

Concernrichtlijnen verordeningen

Inleiding

In het door de raad vastgestelde bestuursprogramma 2006 – 2010 “Coevorden werkt” is onder meer opgenomen dat in het kader van deregulering/vermindering en vereenvoudiging van gemeentelijke regelgeving criteria worden geformuleerd voor het maken van nieuwe verordeningen.

Daarnaast worden alle bestaande verordeningen getoetst op onnodige regelgeving en op de mogelijkheid tot deregulering.

In dat verband is het gewenst concernrichtlijnen zowel voor het opstellen van verordeningen als het doorlichten van bestaande verordeningen op te stellen voordat de dereguleringsstoets wordt uitgevoerd.

Daarnaast past het opstellen van concernrichtlijnen in het project decentrale regelgeving op internet, waarvoor de gemeente Coevorden een convenant is aangegaan met adviesoverheid.nl., wordt hiermee aangesloten op landelijke trajecten van “andere overheid” en het plan van aanpak deregulering VNG.

Onderstaand wordt ingegaan op het juridisch kader, het begrip verordening, de kaderstellende rol van de gemeenteraad, kwaliteitseisen voor het maken van verordeningen en het werkproces voor de totstandkoming van gemeentelijke verordeningen.

Bij de voorbereiding van deze concernrichtlijnen is de werkgroep deregulering, het juridisch vakberaad en het MT betrokken.

Juridisch kader

De gemeenteraad is primair bevoegd tot regelgeving. Dit is vastgelegd in hoofdstuk 7 van de Grondwet (art. 124 en 127) en art. 108 lid 1, 147 lid 1 en 149 van de Gemeentewet. Het gaat hierbij om de autonome verordenende bevoegdheid.

Ook het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester hebben regelgevende bevoegdheden, deze zijn evenwel beperkt van aard. Voor het college gaat het dan bijvoorbeeld om gedelegeerde regelgeving (art. 156 Gemeentewet). Het gaat daarbij om het stellen van nadere regels, ter uitvoering/verfijning van een raadsverordening. Concrete voorbeelden daarvan: het verzameluitvoeringsbesluit op grond van de afvalstoffenverordening, het verzameluitvoeringsbesluit op grond van de algemene subsidieverordening. Ook kan een bijzondere wettelijke bepalingen regelingsbevoegdheid voor het college bevatten (bijv. regelingen voor het personeel (160 lid 1 sub c Gemeentewet). Daarop zijn voorliggende randvoorwaarden eveneens van toepassing.

De burgemeester heeft een zelfstandige regelgevende bevoegdheid in noodsituaties (176 Gemeentewet). Gelet op de aard van die bevoegdheid zijn voorliggende richtlijnen daarop niet onverkort van toepassing.

Daarnaast is in een aantal bijzondere wetten een verordenende bevoegdheid voor de gemeenteraad opgenomen. Het gaat daarbij om medebewindsbevoegdheden, waarbij de gemeente in het kader van de uitvoering van specifieke wetgeving de bevoegdheid, en soms de plicht krijgt om verordeningen vast te stellen. Voorbeelden daarvan: Wet Milieubeheer, Winkeltijdenwet, Wet op de kansspelen.

Begrip verordening

Een ‘verordening’ is een regeling, die een uiteenlopende inhoud kan hebben. Een veelgebruikt onderscheid is:

- huishoudelijke verordening (bijvoorbeeld een Reglement van Orde voor vergaderingen van de raad, een verordening over de financiële organisatie);
- strafverordening (een verordening met algemeen verbindende voorschriften op overtreding waarvan straf staat, bijvoorbeeld de Algemeen plaatselijke verordening APV);
- belastingverordening (de onroerende zaakbelasting, de legesverordening), op basis waarvan gemeentelijke belastingen worden geheven.

Een verordening kan algemeen verbindende voorschriften bevatten. Het begrip ‘verordening’ is in feite slechts een naam, terwijl ‘algemeen verbindend voorschrift’ iets zegt over de inhoud en de werking van de regeling.

Algemeen verbindende voorschriften kunnen worden gedefinieerd als: de door het daartoe bevoegd orgaan vastgestelde, naar buiten werkende algemene regels, vastgesteld krachtens een wettelijke regeling.

Algemeen verbindende voorschriften moeten aan de volgende kenmerken voldoen:

- werking naar personen, gevallen en tijd is algemeen;
- roept rechten, verplichtingen of bevoegdheden dan wel een nieuwe instantie in leven;
- heeft externe werking.

Voorbeelden van verordeningen die algemeen verbindende voorschriften bevatten zijn de APV, de bouwverordening, de bomenverordening, subsidieverordeningen.
Voorbeelden van verordeningen die geen algemeen verbindende voorschriften bevatten zijn een exploitatieverordening en reglementen van orde.

Kaderstelling

Het maken van gemeentelijke verordeningen behoort tot de kaderstellende instrumenten voor de gemeenteraad.

In het door de raad vastgestelde bestuursprogramma 2006-2010 is aangegeven dat de raad streeft naar deregulering vanuit het oogpunt dat zo weinig mogelijk geregeld zou moeten worden en zo er verordeningen worden vastgesteld, dit op een eenvoudige wijze plaatsvindt. Het verdient aanbevelingen deze randvoorwaarden nader uit te werken in concernrichtlijnen.

Tegelijkertijd kan de gemeenteraad een uitspraak doen over de criteria voor voorbereiding en vaststelling van gemeentelijke verordeningen.

Op deze wijze kan de raad kaders stellen voor uitoefening van de verordenende bevoegdheid.

Het is daarom van belang dat de gemeenteraad instemt met een regelgevingsbeleid en de genoemde uitgangspunten/criteria voor het maken van verordeningen.

Ook kan de raad prioriteiten stellen ten aanzien van beleidsvelden waar wel, of juist geen regelgeving voor noodzakelijk wordt geacht.

In dit verband zou bijvoorbeeld als kader gesteld kunnen worden dat alle regels die niet met veiligheid en directe leefbaarheid te maken hebben geschrapt kunnen worden.

Een toets aan het vastgestelde bestuursprogramma 2001 –2010 en de daarin verwoorde beleidsuitgangspunten is hierbij nadrukkelijk aan de orde.

Kwaliteitseisen verordeningen

Het is niet eenvoudig een verordening te ontwerpen die van voldoende kwaliteit is. In juridisch opzicht dient de regeling waterdicht te zijn, om problemen bij de uitvoering en handhaving te voorkomen.

Op landelijk niveau zijn kwaliteitseisen opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar, vastgesteld 18-11-1992, laatstelijk gewijzigd 2005 (stort. 2005, 87)).

Op gemeentelijk niveau heeft de VNG – min of meer afgeleid van de richtlijnen voor rijkswetgeving- “Aanwijzingen voor decentrale regelgeving”(ADR) opgesteld. In die uitgave zijn randvoorwaarden opgenomen die in acht genomen kunnen worden bij het maken van verordeningen en beleidsregels. Naast een algemene toelichting op regelgevingsbeleid bevat deze uitgave een groot aantal juridisch technische aanwijzingen.

In voorliggende concernrichtlijnen wordt er bewust niet voor gekozen de integrale aanwijzingen tot gemeentelijke richtlijn te verheffen. Wel worden daaruit enkele kernelementen gelicht:

1. Stappen vooraf

Alvorens wordt besloten een nieuwe regeling of specifieke onderdelen daarvan te ontwerpen of een regeling ingrijpend te wijzigen, worden de volgende stappen gezet:

- a. Nagegaan wordt of het gemeentebestuur verplicht is een regeling vast te stellen. Bij de opstelling van nieuwe regelgeving betracht het gemeentebestuur terughoudendheid. Nieuwe verordeningen worden alleen tot stand gebracht indien daartoe de wettelijke verplichting, of, als er geen verplichting is, de noodzaak bestaat.
- b. Kennis wordt vergaard van de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het bewuste onderwerp.
- c. De doelen die worden nagestreefd worden zo concreet en nauwkeurig mogelijk vastgesteld.
- d. Onderzocht wordt of deze doelen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen dan wel of daarvoor interventie door het gemeentebestuur noodzakelijk is.
- e. Indien interventie noodzakelijk is, wordt onderzocht of deze doelen kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten. Indien dit niet mogelijk blijkt, wordt onderzocht of andere mogelijkheden bestaan, bijvoorbeeld het instrument voorlichting.
- f. De diverse mogelijkheden worden zorgvuldig tegen elkaar afgewogen. Als deze afweging leidt tot het ontwerpen van een regeling, dan wordt nagegaan welke ruimte hogere regels bieden voor de opzet en de inrichting van de regeling en aan welke eisen de regeling moet voldoen om te passen in het regelgevingsbeleid van het provincie- of gemeentebestuur.
- g. Indien een verordening op onderdelen gewijzigd moet worden, geldt als uitgangspunt dat beperkte/enkelvoudige wijzigingen via een wijzigingsverordening tot stand worden gebracht.

Indien er sprake is van een omvangrijke wijziging wordt overwogen de regeling in te trekken en een geheel nieuwe regeling vast te stellen. Alsdan wordt bezien of er aanleiding is evt. uitvoeringsregelingen opnieuw vast te stellen en of er behoefte bestaat aan overgangsrecht.

2. Beperking lasten burgers

1. Bij het ontwerpen van een regeling wordt gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, bedrijven, instellingen of andere betrokkenen.
2. Bij het opleggen van administratieve en andere verplichtingen aan bedrijven of instellingen wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande bedrijfsvoering.
3. Vergunningstelsels worden zo veel mogelijk vervangen door een melding of een excessenbepaling (vb verbod op gevaarlijke/overlastgevende wijze handelingen te verrichten). Hierbij worden ook de toepassingsmogelijkheden bezien van de instrumenten nadere regels, aanwijzing (besluit van algemene strekking waarbij tijd/plaats waarop een verbod van toepassing is wordt vastgesteld) en aanschrijving (een verbod geldt in een concreet geval eerst als een aanschrijving van het bestuursorgaan is verzonden).

3. Beperking lasten gemeente

Bij het ontwerpen van een regeling wordt eveneens gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor de gemeente.

4. Kwaliteit van regelingen

1. Gestreefd wordt naar duidelijkheid en eenvoud van regelingen en naar een bestendig karakter daarvan.
2. Gestreefd wordt naar onderlinge afstemming van de eigen regelingen.
3. Ter bevordering van de kwaliteit van de regelingen wordt gebruikgemaakt van bestaande modellen, bijvoorbeeld van de VNG. Deze modellen worden evenwel niet klakkeloos overgenomen. Er moet altijd worden overwogen of en zo ja welke bepalingen uit een model verordening kunnen en moeten worden overgenomen, of de bijbehorende toelichting actueel is en of de verordening keuzemogelijkheden bevat waarvan er gemotiveerd een kan worden overgenomen.
4. Ter bevordering van de juridische kwaliteit worden alle regelingen op een centrale plaats (2^e lijns juridische functie binnen de afdeling Concernstaf) getoetst voordat ze aan het bevoegde bestuursorgaan worden voorgelegd.

5. Naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Nieuwe regelingen, die niet verplicht zijn voorgeschreven door een hogere regeling, worden niet tot stand gebracht dan nadat is nagegaan of naleving goed mogelijk is en of uitvoering en handhaving in voldoende mate te realiseren zijn.

Een verordening wordt alleen vastgesteld als de uitvoering en handhaving voldoende verzekerd zijn.

6. Vaste indeling en lay-out

Hierna wordt een opsomming gegeven van de afzonderlijke bestanddelen van een verordening. Niet alle verordening bevatten alle genoemde bestanddelen.

- A. het opschrift van de verordening;
- B. de aanhef van de verordening;
- C. het lichaam van de verordening;
 - begripsbepalingen
 - normstelling
 - bevoegdheden (attributie, delegatie en mandaat)
 - bijzondere besluiten
 - hardheidsclausule
 - strafbepalingen
 - toezicht, opsporing en handhaving

- D. slot- en overgangsbepalingen;
 - intrekken oude regeling
 - overgangsrecht
 - inwerkingtreding
 - citeertitel
 - evaluatiebepaling
- E. slotformulier;
- F. ondertekening;
- G. toelichting bij de regeling.

In de bijlage is een uitwerking daarvan opgenomen.

7. Werkproces totstandkoming verordeningen

Op dit moment is er geen werkproces beschreven voor het voorbereiden en vaststellen van een verordening.

Ter bevordering van de kwaliteit van regelgeving, het bewaken van het vastgestelde regelgevingsbeleid en het beheer van het gemeentelijk verordeningenregister wordt 2^o lijns juridische functie binnen de afdeling Concernstaf /team BJZ altijd tijdig betrokken bij de voorbereiding van nieuwe verordeningen. De functionele afdeling blijft inhoudelijk verantwoordelijk voor het ontwerpen en voorbereiden van een verordening, het collegeadvies en -na vaststelling door de gemeenteraad de bekendmaking en inwerkingtreding daarvan.

Waar het gaat om afdelingsoverstijgende regelingen is de Concernstaf inhoudelijk verantwoordelijk. De griffie is verantwoordelijk voor het werkproces bij de raad(scommissies) en het doen ondertekenen van de vastgestelde verordening.

In het werkproces ziet dit er als volgt uit:

Actor	Actie
Functionele afdeling	Opstellen ontwerpverordening met toelichting. Gebruik checklist opstellen verordeningen (toets aan de vastgestelde kwaliteitseisen). Toets aan de nota interactief beleid: vaststellen van evt. inspraakvorm/voorbereidingsprocedure. Voor afdelingsoverstijgende aangelegenheden is de afdeling Concernstaf belast met de voorbereiding van een verordening (vb inspraakverordening, delegatiebesluit, financiële verordeningen, Reglement van orde).
Concernstaf	Toets concept aan concernrichtlijnen, 2 ^o -lijns advies (technisch/juridisch).
Functionele afdeling:	Voorstel aan het college, ontwerp raadsvoorstel en ontwerpverordening, -evt. toepassing afdeling 3:4 Awb.
College	Vaststelling ontwerp-raadsvoorstel en -verordening, besluit tot toepassing afdeling 3:4 Awb. Ter kennisneming toezending via de functionele afdeling aan de raad(scommissie), bij toepassing afd. 3.4 Awb.
Functionele afdeling	Definitief voorstel aan het college met inachtneming resultaten toepassing afdeling 3:4 Awb.
College	Besluit tot het doen van een raadsvoorstel tot vaststelling/wijziging van een verordening. Toezending vastgesteld ontwerp aan de griffie via de functionele afdeling, in hard-copy en digitaal.
Griffie	Agendering voor seniorenconvent, agendacommissie, raadscommissie en gemeenteraad, ondersteuning van het proces bij behandeling in de raad(scommissie).
Raadscommissie	Agendacommissie plaatst het voorstel op de agenda van de desbetreffende commissie. De raadscommissiegriffier draagt zorg voor agendering en terinzagelegging stukken c.a.. Behandeling met in acht name R.v.O. raadscommissies.

	Advies aan de gemeenteraad over behandeling in de gemeenteraad.
Griffie	Na bespreking in de desbetreffende raadscommissie leidt de commissiegriffier het stuk door naar de gemeenteraad.
Gemeenteraad	Besluit tot vaststelling verordening in een openbare vergadering.
Griffie	Na vaststelling door de gemeenteraad draagt de griffie zorg voor: -ondertekening van de vastgestelde verordening; -toezending originele stukken naar de functionele afdeling; -toezending van een kopie (hardcopy en digitaal) naar de Afdeling Concernstaf.
Functionele afdeling	De functionele afdeling draagt zorg voor: -bekendmaking cf. het vastgestelde model; -ingeval van een strafverordening na bekendmaking toezending aan het arrondissementsparket van de Rechtbank te Assen; -toezending aan het archief van de originele ondertekende versie en een kopie van de bekendmaking (Coevorden Huis aan Huis).
Concernstaf	De afdeling Concernstaf voert het beheer over het gemeentelijk verordeningenregister, draagt zorg voor opname van de vastgestelde en bekendgemaakte regeling daarin en opname van de geconsolideerde tekst in het regelingenbestand op de gemeentelijke website.

Resumé.

De gemeenteraad maakt gebruik van haar kaderstellende bevoegdheid ten aanzien van het opstellen/voorbereiden/vaststellen van verordeningen.

Het college stelt de concernrichtijnen vast.

Het MT vertaalt deze in het werkproces voor de voorbereiding van raadsvoorstellen voor het vaststellen van verordeningen.

Bij de voorbereiding/opstelling van verordeningen worden de volgende kwaliteitseisen, afgeleid van de "Aanwijzingen voor Decentrale Regelgeving" (ADR), in acht genomen:

1. Stappen vooraf; vooraf wordt een aantal stappen gezet waarbij ingegaan wordt op noodzaak, relevante feiten en omstandigheden, doelen en alternatieven.
2. Beperking lasten voor de burgers.
3. Beperking van de lasten voor de gemeente.
4. Voor de kwaliteit van de regelingen worden criteria geformuleerd en in acht genomen ten aanzien van duidelijkheid, eenvoud, gebruik modelverordeningen, centraal juridische toets.
5. Naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.
6. Vaste indeling en layout.

Voor de totstandkoming van verordeningen geldt het beschreven werkproces waarin de taken/verantwoordelijkheden voor de bij het totstandkomingsproces betrokken actoren zijn benoemd.

Aldus vastgesteld in de vergadering
van burgemeester en wethouders van
Coevorden d.d. 27 maart 2007,

voorzitter,

secretaris,

Bijlage:

1. Model verordening
2. Model wijzigingsverordening
3. Model bekendmaking bij toepassing afdeling 3.4 Awb
4. Model bekendmaking verordening

Bijlage 1. Model verordening

De raad van de gemeente Coevorden;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van ...,

overwegende, dat het gewenst is regels te stellen <doel/strekking/aanleiding>

gelet op artikel <wettelijke basis>;

b e s l u i t :

vast te stellen de volgende verordening:

VERORDENING <naam verordening>

HOOFDSTUK ...

Paragraaf

Artikel 1 begripsomschrijvingen

1 In deze verordening wordt verstaan onder:

a ...

b ...

1 ...

2 ...

Artikel 2 Normstelling

Het is verboden <de verboden gedraging>

Het is verboden zonder vergunning van het college < de verboden gedraging>.

...

Artikel .. Delegatie

Het college is bevoegd (nadere) regels te stellen betreffende het bepaalde in artikel <..> van deze verordening.

Artikel .. Voorschriften

1. Aan een krachtens deze verordening verleende vergunning, vrijstelling, ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

2. Deze voorschriften en beperkingen kunnen alleen gesteld worden in het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning, vrijstelling of ontheffing is vereist.

3. Degene aan wie krachtens deze verordening een vergunning, vrijstelling of ontheffing is verleend, is verplicht de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen na te leven.

Artikel .. Strafbepalingen

Overtreiding van het bepaalde bij of krachtens <deze verordening/de volgende artikelen> en de daarbij gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste .. of geldboete van de .. categorie en kan bovendien worden gestraft met openbaarmaking van de rechtelijke uitspraak.

Artikel .. toezicht

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening zijn belast de bij besluit van het college dan wel de burgemeester aan te wijzen personen.

Artikel .. hardheidsclausule

Het college kan in bijzondere gevallen <artikel .. van deze verordening / het bepaalde in deze verordening> ten gunste van <betrokkenen/belanghebbende> buiten toepassing laten of daarvan af te wijken, voor zover toepassing daarvan, gelet op het doel van de verordening, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel .. evaluatiebepaling

Het college zendt binnen <termijn> en vervolgens telkens na <termijn> inwerkingtreding van de verordening < titel verordening> aan de raad een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze verordening in de praktijk.

Artikel .. Citeertitel.

Deze verordening kan worden aangehaald als: “Verordening <...>”

Artikel Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op <...>

Deze verordening treedt in werking op <...> na bekendmaking (en werkt terug tot <...>).

Deze verordening treedt in werking op het tijdstip waarop <....> in werking treedt.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van

,voorzitter.

,griffier.

Bijlage 2. Model wijzigingsverordening

De raad van de gemeente Coevorden;

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van Coevorden van <datum>;

overwegende, dat <doel/aanleiding wijziging>;

gelet op artikel <wettelijke basis>;

besluit:

vast te stellen de navolgende verordening tot

WIJZIGING VAN DE <NAAM VERORDENING> (..^E WIJZIGING).

Artikel I

De <naam verordening> wordt als volgt gewijzigd:

A . in artikel 1 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- d. Wijzigt in "schoolverlater : jongeren van 16 en 17 jaar";
- n. vervalt;
- o. vervalt;
- p. vervalt.

B. In artikel 2 vervalt het woord "..."

C. In artikel 5 vervalt de zin ".....".

D. Artikel 6 wordt vervangen door een nieuw artikel luidende als volgt:
"....."

D. Artikel .. vervalt.

Artikel II Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald als: "wijzigingsverordening <...>".

Artikel III Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking.

Artikel IV Overgangsbepaling

Besluiten, in ... genomen krachtens de artikelen ... van de < naam verordening>, blijven van kracht gedurende een jaar na inwerkingtreding van deze verordening.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering
van <...>.

De raad voornoemd,

, voorzitter.
, griffier.

Bijlage 3. Model bekendmaking bij toepassing afdeling 3.4 Awb

Bekendmaking

<naam verordening>

Burgemeester en wethouders van Coevorden zijn voornemens de gemeenteraad voor te stellen een nieuwe <naam verordening> vast te stellen.

Deze verordening is noodzakelijk omdat <reden vaststelling/wijziging>.

In de verordening wordt het volgende geregeld <zakelijke weergave inhoud regeling>.

In het gemeentehuis (locatie Coevorden) liggen ter inzage:

- De ontwerpverordening, de daarop betrekking hebbende toelichting en het ontwerpraadsvoorstel.

Het ontwerpbesluit en daarop betrekking hebbende stukken liggen ter inzage van <periode van 6 weken>, elke werkdag van 08.30 tot 12.00 uur.

De ontwerp verordening is eveneens te raadplegen op de gemeentelijke internetpagina www.coevorden.nl/inzage.

Na telefonische afspraak is inzage in de stukken buiten kantoortijden mogelijk. Desgewenst kan op de afdeling een mondelinge toelichting op de stukken worden verkregen.

Gedurende genoemde termijn van zes weken kunnen belanghebbenden schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen bij het college van burgemeester en wethouders, Postbus 2, 7740 AA COEVORDEN.

De ingekomen zienswijzen worden mede ter inzage gelegd.

Nadere informatie kunt u verkrijgen bij de afdeling <naam afdeling/medewerker en telefoonnummer>.

Bijlage 4. Model Bekendmaking verordening

Verordening (naam verordening)

De gemeenteraad van Coevorden heeft in zijn openbare vergadering van <datum> besloten tot vaststelling van de “<naam verordening>”.

<zakelijke weergave inhoud verordening>

De verordening treedt in werking op <datum> en ligt vanaf heden in het gemeentehuis van Coevorden ter inzage.

Daarnaast is de verordening te raadplegen op www.coevorden.nl/verordeningen.

De verordening is in het gemeentelijk verordeningenregister opgenomen onder nr. <..>.

Tegen betaling van de kosten zijn exemplaren van deze stukken verkrijgbaar.

Voor nadere informatie kunt u terecht bij afdeling <naam afdeling/medewerker>, tel. nr. 0524-598...

Coevorden, ...