

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Algemeen

In deze verordening is niet uitdrukkelijk bepaald dat inspraak uitsluitend wordt verleend door het college van burgemeester en wethouders. In de Wet ruimtelijke ordening is bepaald dat het gemeentebestuur de ingezetenen betreft bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen. In de Wet Milieubeheer is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders de burgers betreft bij de voorbereiding van een milieubeleidsplan. De gemeenteraad van Ommen is van mening dat hij in voorkomende gevallen ook zelf de inspraak moet kunnen organiseren. Ook kan sprake zijn van een mengvorm waarin de inspraak wordt georganiseerd door het college van burgemeester en wethouders en waarbij de gemeenteraad of een raadscommissie een bepaalde vooraf vastgelegde rol vervullen.

Het college van burgemeester en wethouders is belast met de uitvoering van gemeentelijke verordeningen. In de praktijk zal het college doorgaans dan ook gelegenheid geven voor inspraak. In deze verordening is daarnaast de mogelijkheid opengelaten dat de raad de inspraak organiseert en/of verleent.

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. In 2008 is deze verordening grondig herzien. De inspraakverordening is aangepast aan diverse wetswijzigingen op nationaal niveau, bijvoorbeeld aan het klachtrecht dat inmiddels in hoofdstuk 9 van de Awb is opgenomen, de dualisering van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur) en de inspraakverplichtingen in verschillende bijzondere wetten. Tevens is het model aangepast aan de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving (Adr).

Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb

Met deze herziening is tevens beoogd de inspraakverordening 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.

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

Alternatieven voor inspraak

Inspraak kan worden onderscheiden van interactieve beleidsvorming en het burgerinitiatief. Interactief beleid (zie o.a. handreiking Interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad, Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, te vinden op de site: www.actieprogrammalokaalbestuur.nl) houdt in dat bestuursorganen, burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere overheden in een vroeg stadium worden gevraagd mee te denken, niet over een concreet (concept)besluit, maar over een meer algemeen beleidsvoornemen. Een beleidstraject is pas interactief als aan een tweetal voorwaarden wordt voldaan: a. de burger of organisaties zijn in een vroegtijdig stadium betrokken bij de voorbereiding en vorming van het beleid en b. de burgers en/of organisaties hebben de mogelijkheid daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de uitkomst van het proces. Idealiter speelt hierbij de mening van de burgers een belangrijke rol in het uiteindelijke besluit of beleid. Zowel inspraak als interactief beleid legt het initiatief om de burger bij het beleid te betrekken bij de overheid.

Het burgerinitiatief (zie o.a. Handreiking burgerinitiatief, te vinden op de site: www.actieprogrammalokaalbestuur.nl, onder de tab handreikingen en publicaties) echter legt het initiatief bij de burger zelf en kan uiteindelijk ook leiden tot inspraak van een bepaald onderwerp of thema. Het hanteren van deze verschillende vormen van participatie kan leiden tot onduidelijkheid maar hoeft elkaar niet uit te sluiten. Van belang is dat er recht wordt gedaan aan het gestelde in artikel 7 Gemeentewet, namelijk dat de gemeenteraad de gehele bevolking vertegenwoordigt. Teneinde een zo duidelijk mogelijk beeld te krijgen van de belangen en wensen van de bevolking kan gebruik worden gemaakt van deze (inspraak)mogelijkheden.

Artikel 1

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 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. Wij adviseren echter het tweezijdige element van gedachtewisseling zo mogelijk wel onder de inspraakprocedure te brengen, omdat hiermee een derde doel kan worden gediend, te weten het creëren van draagvlak voor beleidsvoornemens (zie ook de algemene toelichting, onder Alternatieven voor inspraak, over interactieve beleidsvorming).

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 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.

c. 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.

Artikel 2

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. 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. De VNG heeft 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:

- a. de voorbereiding van het gemeentelijke milieubeleidsplan (artikel 4.17, derde lid, Wet milieubeheer (Wm));
- b. de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een afvalstoffenverordening die afwijkt van artikel 10.21 Wm (artikel 10.26, tweede lid, Wm);
- c. voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning (artikel 11 Wet maatschappelijke ondersteuning);
- d. de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (artikel 42, IOAZ) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (artikel 42 IOAW);
- e. de voorbereiding van een welstandsnota (artikel 12a, tweede lid Woningwet);
- 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 Woningwet);
- g. Op basis van artikel 14a, lid 1, van de Monumentenwet 1988 is op de voorbereiding van een besluit op een aanvraag om vergunning, als bedoeld in artikel 11 van de Monumentenwet 1988, Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Bijzondere wetten

Nieuw Wet Ruimtelijke Ordening (WRO)

In de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening komt geen inspraakverplichting voor.

De besluiten in de Wro worden dan ook grotendeels voorbereid met de Uniforme voorbereidingsprocedure, afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het gaat dan ondermeer om de voorbereiding van een structuurplan, bestemmingsplan, projectbesluit en buitenplanse ontheffingen. Bij ondergeschikte (herzieningen van) ruimtelijke plannen volstaat de procedure conform afdeling 3.4 Awb.

Artikel 3.1.6 van het Bro (Besluit ruimtelijke ordening) bepaalt wel dat in de toelichting bij een bestemmingsplan een beschrijving wordt gegeven van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming van het bestemmingsplan zijn betrokken.

Wijziging Wet werk en bijstand

Artikel 47 van de Wet werk en bijstand schrijft voor dat de gemeenteraad regels stelt waarop de personen bedoeld in de wet of hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van de wet. In dit artikel wordt artikel 150 Gemeentewet, waarbij de inspraak is geregeld, niet genoemd. In het wetsvoorstel kwam deze passage wel voor maar deze is bij amendement komen te vervallen. Voor deze groep is geregeld dat bij verordening cliëntenparticipatie geregeld wordt.

Inspraak milieubeleidsplan

Bij de totstandkoming van het milieubeleidsplan is de inspraakprocedure van toepassing. In artikel 4.17 van de Wet milieubeheer is opgenomen dat het college de ingezetenen en de in de gemeente belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen betreft bij de voorbereiden van het milieubeleidsplan, op de wijze zoals aangegeven in de inspraakverordening. Concreet houdt dit in dat voor de toepassing van de inspraakprocedure een afzonderlijk besluit moet worden genomen en dat de u.o.v. van toepassing is.

Inspraak en afvalstoffenverordening

Artikel 10.26 lid 2 van de Wet Milieubeheer heeft betrekking op de volgende besluiten.

1. Een besluit van de gemeenteraad om huishoudelijk restafval en gft-afval in te zamelen nabij elk perceel (op basis van artikel 10.26 lid 4 gelden hiervoor regels welke opgenomen zijn in de "Regeling voorwaarden inzamelen huishoudelijke afvalstoffen nabij elk perceel".) Deze Regeling stelt dat "de afstand tussen het perceel waar de huishoudelijke afvalstoffen ontstaan en de inzamelvoorziening of de clusterplaats niet meer bedraagt dan 75 meter. De gemeenteraad kan in bijzondere gevallen bij de verordening, bedoeld in artikel 10.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer, bepalen dat de afstand wordt vastgesteld op ten hoogste 125 meter". Deze regeling komt zeer waarschijnlijk te vervallen bij de komende wijziging van de Wet milieubeheer. Op dit moment nog aanhangig bij de 2^e kamer nr. 31337).
2. Een besluit van de gemeenteraad om huishoudelijk restafval en gft-afval niet wekelijks in te zamelen (maar bijvoorbeeld alternerend, de ene week gft en de andere week restafval).
3. Een besluit van de gemeenteraad dat gft-afval in de gemeente niet gescheiden wordt ingezameld.

Inspraak ter voorbereiding van een welstandsnota en van besluiten ter uitsluiting van de welstandstoetsing (Woningwet)

Artikel 12a van de Woningwet verplicht de gemeenteraad een welstandsnota vast te stellen, indien zij bouwwerken aan redelijke eisen van welstand wil toetsen. Ingevolge artikel 12a, eerste lid zijn welstandscriteria beleidsregels. Bij de voorbereiding van deze beleidsregels is op grond van artikel 12a, tweede lid Woningwet de inspraakprocedure op grond van artikel 150 Gemeentewet van toepassing verklaard.

De gemeenteraad kan ingevolge artikel 12, tweede lid onder a en b van de Woningwet respectievelijk gebieden binnen het gemeentelijk grondgebied en categorieën van bouwwerken uitsluiten van de welstandstoetsing. Het vierde lid van artikel 12 Woningwet schrijft bij de voorbereiding van deze besluiten de inspraakprocedure op grond van artikel 150 Gemeentewet voor.

Inspraak in relatie tot de IOAZ en IOAW

Artikel 42 van zowel de IOAW en de IOAZ geven gemeenten een wettelijke verplichting tot het bieden van inspraak. De inspraak geschiedt op de wijze zoals opgenomen in de model-inspraakverordening. Daarin verschillen deze wetten van de WWB, waarin een verordening voor cliëntenparticipatie wordt voorgeschreven, die ook inspraak omvat.

Inspraak en de Monumentenwet

De inspraak geregeld in de Monumentenwet is alleen verplicht voor de aanvraag om vergunning op Rijksmonumenten. Hiernaast bestaat een gemeentelijk monumenten regime die voortvloeit uit de eigen beleidsvrijheid van de gemeenten en niet, op welke wijze dan ook, uit de Monumentenwet 1988. Daar is derhalve niet de verplichting om Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren. Gemeente Ommen heeft echter in de monumentenverordening de afdeling 3.4 Awb wel van toepassing verklaard.

Vervallen WVG per 1 januari 2007 en inwerkingtreding Wet maatschappelijke ondersteuning

Met ingang van 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht. Deze wet treedt in de plaats van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg). In artikel 11 van de Wmo is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders ingezetenen van de gemeente en in de gemeente een belanghebbende natuurlijke personen en rechtspersonen betreft bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning, op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening.

Artikel 3

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 belanghebbende 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

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 (tot de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb: artikel 3:11 tot en met 3:13) Awb is de inspraakprocedure te vinden. Na ter inzage legging 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.

In dit kader wordt voor twee punten aandacht gevraagd.

1. Een inspraakprocedure kan ook het houden van een facultatief referendum omvatten (uitvoering van de wijze waarop men zijn zienswijze naar voren kan brengen). Dit middel zal echter, gezien de daaraan verbonden kosten, op beperkte schaal worden toegepast. Daarnaast zijn wij ook van mening dat dit in een afzonderlijke verordening moet worden vormgegeven.
2. Het is uiteraard mogelijk een (of meer) standaardprocedure(s) te ontwikkelen die wanneer nodig kan (kunnen) worden ingezet. Zo zou voor artikel 19 WRO-procedures en in de nieuwe WRO voor ontheffingen en projectbesluiten een aparte procedure kunnen worden ontwikkeld met bijvoorbeeld een standaardtermijn van twee in plaats van zes weken.

Artikel 5

Gemeente Ommen heeft gekozen voor het mogelijk maken van burgerinitiatief. De mogelijkheid voor interactieve beleidsvorming moet dan ook opgenomen worden in deze verordening. Om uniformiteit in te voeren is de participatieladder in deze verordening opgenomen.

Voor inhoudelijke informatie en werkwijze van deze participatieladder, wordt verwezen naar de beleidsnota “interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie”.

Artikel 6

In dit geval is niet gekozen voor verwijzing naar afdeling 3.4 Awb. In artikel 3:17 (tot de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure: artikel 3:13, vijfde lid) 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.

Een eindverslag wordt tussentijds reeds ter kennis gebracht van degenen die daar hun zienswijze naar voren hebben gebracht.

Het eindverslag moet ter kennis worden gebracht aan degenen die hun mening kenbaar hebben gemaakt. De vorm waarin dat moet plaatsvinden is niet voorgeschreven.

Mede afhankelijk van het aantal insprekers kan worden gekozen tussen een persoonlijke toezending van het eindverslag, dan wel het eindverslag ter inzage te leggen.

In dat laatste geval moet een publicatie op de gebruikelijke wijze plaatsvinden.

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 de communicatie 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 7

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

Artikel 8

Deze verordening treedt zes weken na de dag van bekendmaking in werking.

Artikel 9

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.