

Toelichting Inspraakverordening

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. Vele gemeenten hebben dit model overgenomen. In 2003 heeft de VNG deze verordening grondig herzien. De Modelinspraakverordening is aangepast aan diverse wetwijzigingen 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 (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

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. Wij verwachten dat de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb omstreeks 1 juli 2004 in werking zal treden, tegelijk met de nog in procedure zijnde Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Ondanks het feit dat artikel 150 van de Gemeentewet volgens het overgangsrecht pas een jaar na de inwerkingtreding van de wet zal worden aangepast, hebben wij nu al de Modelinspraakverordening hierop aangepast om gemeenten in staat te stellen tijdig aan de nieuwe wetgeving te voldoen. Het is juridisch geen probleem om nu al de aanpassing te plegen, omdat dit ook volgens de huidige wetgeving kan. Bovendien was in het model van 1993 afdeling 3.4 Awb al van overeenkomstige toepassing verklaard.

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. De tekst van de nieuwe afdeling 3.4 Awb alsmede de tekst van het nieuwe artikel 150 Gemeentewet zijn als bijlage bij deze toelichting gevoegd.

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

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. 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 in 2003 nog verder gedereguleerd. 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 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, 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.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

tekst artikelT1

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 modelverordening afdeling 3.4 Awb 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. Beleidsvoornemens:

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 Onderwerp van inspraak

tekst artikelT2

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 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 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:

- a. 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);
- b. de voorbereiding van het beleid inzake stadsvernieuwing (artikel 8 Wet op de stads- en dorpsvernieuwing);
- c. de voorbereiding van een ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing (artikel 7a Wet stedelijke vernieuwing);
- d. de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan (artikel 4.17, derde lid, Wet milieubeheer (WM));
- e. de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een afvalstoffenverordening die afwijkt van artikel 10.21 WM (artikel 10.26, tweede lid, WM);
- f. het integraal gemeentelijk gehandicaptenbeleid (artikel 1a Wet voorzieningen gehandicapten);
- g. 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);
- h. 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.

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).
- Uitwerkingsplan ex artikel 11 WRO is een ruimtelijk plan waarop artikel 6a WRO ziet en is dus inspraakplichtig. De goedkeuring van een deel van een uitwerkingsplan dat de bouw van woningen mogelijk maakt, is in strijd met artikel 6a WRO en de inspraakverordening nu aan omwonenden geen inspraak is verleend met betrekking tot dit plandeel (ABRS 2 maart 2000, GS, 151 (2001) 7133, 7).
- Het is niet in strijd met de inspraakverordening noch met artikel 6a WRO noch met artikel 2:4 Awb dat de raad eerst zelf de aanvaardbaarheid van de voorgestane ruimtelijke ontwikkeling heeft onderzocht en in het voorontwerp van het plan de voorkeur voor een bepaalde ontwikkeling heeft laten blijken, alvorens in het kader van de inspraakprocedure de bevolking daarover te raadplegen. De afdeling concludeert dat de gevolgde inspraakprocedure correct is (ABRS 31 januari 2000, inzake nummer E01.98.0409, LJN-nummer AA5106).

Artikel 3 Inspraakgerechtigden

tekst artikel T3

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.

Jurisprudentie

In dit geval is het projectdocument uitsluitend aan het wijkoverlegorgaan voorgelegd. De kring van personen die ingevolge artikel 6a WRO moeten worden betrokken bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen is ruimer. Conclusie is dat de inspraak die niet overeenkomstig de inspraakverordening is verleend, in strijd is met artikel 6a WRO (ABRS 14 augustus 2002, inzake nummer 200102132/1, LJN-nummer AE6455).

Artikel 4 Inspraakprocedure

tekst artikelT4

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 terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen kunnen belanghebbenden gedurende zes weken (tot de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb: vier 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 een aparte procedure kunnen worden ontwikkeld met bijvoorbeeld een standaardtermijn van twee in plaats van zes weken.

Jurisprudentie

Bij de behandeling van het beroep tegen de goedkeuring van een bestemmingsplan wordt door de afdeling 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 afdeling (ABRS 10 juli 2002, inzake nummer 200103950/1, LJN-nummer AE5107).

Artikel 5 Eindverslag

tekst artikelT5

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. Wij hebben dit 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 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 6 Intrekking oude verordening

tekst artikelT6

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 7 Inwerkingtreding

tekst artikelT7

Deze verordening treedt zes weken na de dag van bekendmaking in werking. Tot 1 januari 2002 traden alle verordeningen in werking op de achtste dag na bekendmaking, tenzij een ander tijdstip daarvoor was aangewezen (artikel 142 Gemeentewet). Hierin is verandering gekomen door de inwerkingtreding van de Tijdelijke referendumwet (Trw) op 1 januari 2002. Deze wet maakt referenda mogelijk over onder andere de vaststelling, wijziging en intrekking van verordeningen. Wel zijn enkele verordeningen uitgezonderd, die hier niet van belang zijn. De vaststelling, wijziging of intrekking van een inspraakverordening is een van de besluiten waarover een referendum kan worden gehouden. Verordeningen waarover op grond van de Trw een referendum kan worden gehouden, treden in afwijking van artikel 142 van de Gemeentewet niet eerder in werking dan zes weken na de bekendmaking van de verordening (artikel 22 Trw). De termijn van zes weken hangt ermee samen dat na bekendmaking van de verordening en de mededeling dat over deze verordening een referendum gehouden kan worden, een verzoek tot het houden van een referendum kan worden ingediend. Wel kan gekozen worden voor een later tijdstip van inwerkingtreding.

Als er een tijdstip voor inwerkingtreding is bepaald en indien een inleidend verzoek tot het houden van een referendum over de inspraakverordening onherroepelijk is toegelaten, vervalt het tijdstip van inwerkingtreding van rechtswege (artikel 22, derde lid, Trw) en zal de raad, nadat vaststaat dat geen referendum wordt gehouden of het referendum niet heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing (artikel 5 Trw), opnieuw in de inwerkingtreding moeten voorzien. Indien een referendum wordt gehouden dat leidt tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing, moet de raad na het referendum de beslissing tot vaststelling of wijziging van de inspraakverordening heroverwegen. Ook als de raad na heroverweging alsnog besluit tot inwerkingtreding (in plaats van intrekking) van de inspraakverordening, zal de raad opnieuw in een tijdstip van inwerkingtreding moeten

voorzien.

Op grond van de Trw bepaalt de raad (dus niet het college) het tijdstip van inwerkingtreding. Naast de mogelijkheid om het tijdstip van inwerkingtreding in de verordening zelf aan te wijzen, blijft het ook geoorloofd in de verordening te bepalen dat de verordening in werking treedt op een door de raad te bepalen tijdstip. Met het oog op de Trw is deze keuze het eenvoudigst, waarbij het tijdstip van inwerkingtreding pas wordt vastgesteld nadat onherroepelijk vaststaat dat over de verordening geen referendum wordt aangevraagd. Het ligt in de rede dat ook een besluit van de raad waarbij de datum van inwerkingtreding wordt aangewezen, wordt afgekondigd op dezelfde wijze als de verordening zelf.

Het college is op grond van de Trw gehouden tot het bekendmaken van de verordening en de mededeling dat tot drie weken na bekendmaking van de verordening een verzoek tot het houden van een referendum over de inspraakverordening kan worden ingediend. Op grond van de Trw is de gemeente verplicht om een referendum te organiseren over een verordening indien voldoende kiesgerechtigden een verzoek tot het houden van een referendum indienen (zie voor meer informatie over de Trw de circulaires van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (CW2001/82554 en CW2001/82050) en de ledenbrieven van de VNG over dit onderwerp (Lbr. 01/158 en Lbr. 01/217). U kunt ook op de website www.referendumwet.nl kijken).

In artikel 6 wordt geen tijdstip vermeld waarop de oude verordening wordt ingetrokken. Dat is ook niet nodig. De datum waarop de oude regeling vervalst, is de datum waarop de nieuwe verordening in werking treedt. De Trw dit niet anders. Weliswaar kan over een besluit tot intrekking van een verordening een referendum worden aangevraagd, echter in dit model maakt het besluit tot intrekking deel uit van de verordening tot vaststelling of wijziging van de bestaande inspraakverordening en is alleen het besluit tot vaststelling van de verordening referendabel.

Artikel 8 Citeertitel tekst artikel 8

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.