

TOELICHTING INSPRAAKVERORDENING.

Algemeen

In artikel 150 van de Gemeentewet wordt aan de gemeenteraad de verplichting opgelegd een inspraakverordening vast te stellen. Ingevolge artikel 301 moet de hier bedoelde verordening worden vastgesteld binnen een jaar na de dag van inwerkingtreding van deze wet. Bij inwerkingtreding van de nieuwe Gemeentewet op 1 januari 1994 moet uiterlijk op 31 december 1994 een inspraakverordening als bedoeld in artikel 150 zijn vastgesteld.

De in de Gemeentewet voorgeschreven inspraakverordening is een algemene verordening. De in diverse andere wetten opgenomen verplichting^{om} een specifieke, op het terrein van de desbetreffende wetgeving toegesneden, inspraakverordening vast te stellen komt dan ook te vervallen. In de hier relevante artikelen 6a van de Wet op de ruimtelijke ordening, artikel 8 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing en artikel XVIII van de Wet Milieubeheer is zelfs expliciet opgenomen dat de in deze artikelen opgenomen verplichting vervalt op het tijdstip waarop door het in werking treden van een wijziging van de Gemeentewet hierin wordt voorzien.

De inspraakverordening is ook aangepast aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht stelt. Daarvoor is gebruik gemaakt van de VNG-uitgave "Algemene wet bestuursrecht eerste tranche: consequenties voor de gemeentelijke praktijk".

Artikelsgewijs

Begripsomschrijvingen (artikel 1)

Er zijn veel omschrijvingen van het begrip inspraak. Bij de in dit artikel opgenomen formulering is aangesloten bij de tekst van artikel 150 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 omtrent beleidsvoornemens kenbaar te maken. Anderzijds biedt het de gemeenteraad een belangrijk hulpmiddel in het kader van de voor de beleidsvoorbereiding noodzakelijke belangenafweging.

De verantwoordelijkheid voor het houden van inspraak over beleidsvoornemens ligt, zo volgt uit de tekst van de wet, bij de gemeenteraad. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering, de nadere regeling en organisatie van de inspraak behoort aan het college van burgemeester en wethouders. Er is dan ook voor gekozen dit uitdrukkelijk in de verordening op te nemen.

Indien de burgemeester of een ander bevoegd gemeentelijk orgaan eigen beleidsvoornemens aan inspraak wil onderwerpen kan van deze verordening gebruik worden gemaakt. Ze moet dan wel (in aangepaste vorm) van toepassing worden verklaard.

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 commissievergaderin-

gen (regeling via het reglement van orde of de commissieverordening). Het gaat dan echter al vaak om door burgemeester en wethouders vastgestelde beleidsvoornemens. Andere mogelijkheden die buiten de inspraak vallen zijn het schrijven van brieven, het bezoeken van sprekers, het houden van informatiebijeenkomsten, etc.

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.

Het begrip beleidsvoornemen is niet gedefinieerd. Het zal duidelijk zijn dat het hierbij niet gaat om de vaststelling van concrete besluiten en/of maatregelen maar om de vorming van het beleid waarop deze kunnen worden gebaseerd.

Object van inspraak (artikel 2)

Inspraak is in beginsel mogelijk op alle terreinen van gemeentelijk bestuur. Het is niet mogelijk in de verordening bepaalde terreinen daarvan uit te sluiten.

In de verordening is in het tweede lid van dit artikel bepaald dat inspraak wordt verleend bij de vaststelling van besluiten met een algemene strekking indien belangen van derden (burgers) hierbij aantoonbaar in het geding zijn. Het betreft hier de vaststelling van verordeningen en algemene beleidsregels. Uiteraard is het niet de bedoeling interne verordeningen (bijv. op gebied van personeelszaken of de organisatie) in de inspraak te brengen. Dit geldt ook voor kleine wijzigingen of formele aanpassingen.

Bij beleidsregels moet worden gedacht aan criteria voor het verlenen van bijv. kapvergunningen, standplaats- en ventvergunningen, bingoregels etc..

Voorts geldt de inspraak voor categorieën andere beleidsvoornemens zoals in het artikel genoemd. In het derde lid is opgenomen wanneer geen inspraak wordt verleend.

Subject van inspraak (artikel 3)

Deze omschrijving vloeit rechtstreeks voort uit de wettekst.

Inspraakprocedure (artikelen 4, 5 en 6)

Op de terinzagelegging, voorafgaand aan inspraak, is de procedure die afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat, toegepast. Gevolg is wel dat burgemeester en wethouders aan bevoegdheden inboeten waar het gaat om vaststelling van de periode waarin het beleidsvoornemen ter inzage wordt gelegd, hoe de mogelijkheid van terinzagelegging ter kennis van het publiek wordt gebracht en wat in de bekendmaking moet worden vermeld. Dit is geen dusdanig zwaarwegend bezwaar dat het opweegt tegen de voordelen van een zoveel mogelijk uniforme regeling van de terinzagelegging.

Hieronder volgt een opsomming van de procedure.

Voorafgaand aan de terinzagelegging wordt volgens artikel 3:12, eerste lid, Awb van de terinzagelegging van het beleidsvoornemen kennis gedaan in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huis bladen, dan wel op een andere geschikte wijze. In de kennisgeving wordt vermeld:

a. waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen;

b. wie in de gelegenheid wordt gesteld van zijn zienswijze te doen blijken;

c. op welke wijze dat kan geschieden.

Het beleidsvoornemen wordt met de daarop betrekking hebbende stukken voor alle belanghebbenden ter inzage gelegd voor een periode van ten minste vier weken. Terinzagelegging vindt in elk geval plaats ten kantore van het bestuursorgaan.

Alle belanghebbenden kunnen in elk geval gedurende de vier weken die het beleidsvoornemen ter inzage ligt, hun zienswijze naar voren brengen. Het bestuursorgaan kan die periode verlenen. Dit zal in de kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12 Awb, moeten worden vermeld. Het naar voren brengen van de zienswijze kan krachtens artikel 3:13, eerste lid, Awb zowel mondeling als schriftelijk.

De bevoegdheden die op grond van de artikelen 5 en 6 aan burgemeester en wethouders worden toegekend worden ingeperkt door de regeling die afdeling 3.4 Awb geeft. Zo is het college niet geheel vrij in het vaststellen van de termijn waarbinnen insprekers hun zienswijze naar voren kunnen brengen. Artikel 3:13, derde lid, Awb bepaalt dat de termijn niet eindigt voor de laatste dag van terinzagelegging.

Van de bevoegdheid tot het aanwijzen van een ruimere kring van belanghebbenden, zoals het tweede lid van artikel 3:13 Awb biedt, wordt gebruik gemaakt in artikel 3 van de Inspraakverordening. Inspraak wordt geboden aan ingezetenen en aan in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen. Deze bepaling is een concretisering van het begrip belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb.

Het bepaalde in de artikelen 5 en 6 komt deels overeen met het derde lid van artikel 3:12 Awb. Ingevolge dit artikel dient het waar en wanneer van de terinzagelegging, alsmede de wijze van kenbaar maken van zienswijzen bekend te worden gemaakt. Afwijkend van de Awb regelt artikel 5, door gebruik te maken van het begrip inspraak zoals gedefinieerd in artikel 1, onder A., dat degene die zijn zienswijze naar voren brengt in de gelegenheid wordt gesteld daarover met het bestuursorgaan van gedachten te wisselen. Ook het opnemen in het inspraakproceduresbesluit van een regeling die de invloed van de inspreker beziet vormt een aanvulling op afdeling 3.4 Awb.

Artikel 6 regelt de wijziging van de inspraakprocedure. Deze wijzigingsbevoegdheid wordt ingeperkt voor wat betreft het vaststellen van de inzagetermijn. Artikel 3:11 Awb bepaalt dat de termijn waarin het beleidsvoornemen ter inzage wordt gelegd niet korter kan zijn dan vier weken. Nu afdeling 3.4 Awb van toepassing is verklaard kan hiervan niet worden afgeweken. Wijziging van de inspraakprocedure wordt nu in zoverre beperkt dat ook hierbij de termijn tenminste vier weken moet bedragen. Dit geldt op dezelfde wijze voor de termijn waarbinnen de belanghebbenden, bedoeld in artikel 3, hun zienswijzen naar voren kunnen brengen. Artikel 3:13, derde lid, Awb bepaalt dat deze periode in ieder geval niet korter mag zijn dan de termijn waarin het beleidsvoornemen ter inzage ligt. Ook hiervan kan niet worden afgeweken.

Op de bekendmaking van de wijziging wordt artikel 3:42 van de Awb van toepassing verklaard. Dit artikel luidt:

"De bekendmaking van besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze".

Eindverslag (artikel 7)

Met het gestelde in dit artikel wordt voldaan aan artikel 150, tweede lid, onder c, Gemeentewet. In dit geval is niet gekozen voor verwijzing naar het gestelde in afdeling 3.4 Awb. In 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. De eindrapportage dient een volledig overzicht te bevatten van zowel de mondeling als de schriftelijke inspraakreacties. Voor wat betreft het tweede lid, onder b., wordt verwezen naar hetgeen in de Memorie van toelichting bij de Awb wordt opgemerkt. Daarin is aangegeven 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.

Beklag en bezwaar (artikel 8)

Het niet of onvoldoende nakomen van de inspraakverplichtingen kan juridische consequenties hebben. Voor het bepalen daarvan zijn van belang het in de inspraakverordening opgenomen recht van beklag en de toetsing door hogere bestuursorganen.

De nieuwe Gemeentewet schrijft voor dat in de inspraakverordening een regeling wordt getroffen voor de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen in de gelegenheid worden gesteld hun beklag te doen over de uitvoering van de verordening.

(N.B. In dit kader is het noodzakelijk aandacht te geven aan een uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 27 juli 1991, gepubliceerd in de Gemeentestem nr. 6940,7 m.n. Teunissen, inspraakverordening van de gemeente Boskoop. Een beslissing op een klacht over de wijze van uitvoering van een inspraakprocedure is geen beschikking in de zin van de Awb als gevolg waarvan daartegen geen voorziening op grond van deze wet openstaat. Echter, een beslissing op een dergelijke klacht kan wel worden meegenomen bij de toetsing van het besluit in het kader van de voorbereiding waarvan de inspraak plaatsvond.)

Ten slotte wordt er op gewezen dat als gevolg van het ten onrechte niet verlenen van inspraak aan een bestuursbeslissing een proceduregebrek kan kleven dat tot gevolg kan hebben dat een dergelijke beslissing wordt vernietigd of daaraan goedkeuring wordt onthouden. De hogere bestuursinstantie zal hiermee slechts willen rekenen indien tegen het niet-verlenen van inspraak bezwaar is gemaakt.

Slot- en overgangsbepalingen (artikelen 9 en 10)

Deze artikelen behoeven geen toelichting. In het tweede lid van artikel 10 zou een bepaling kunnen worden opgenomen over het intrekken van een bestaande verordening.

WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN (WGR).

In het kader van de herziening van de gebiedsindelingen op grond van de WGR hebben Gedeputeerde Staten van Gelderland en Overijssel de gemeente Heerde begin van dit jaar ingedeeld bij de Regio IJssel Vecht (RIJV). Heerde behoorde op dat moment nog bij het Samenwerkingsorgaan Oost Veluwe (SOV) waartoe ook behoorden de gemeente Apeldoorn, Brummen, Epe en Voorst. De toetreding van de gemeente Heerde tot de Regio IJssel Vecht (Zwolle en omgeving) is per 13 september 1995 formeel een feit geworden door de goedkeuring van zesde wijziging van de regeling RIJV en de regeling Regio Stedendriehoek. Laatst genoemde regio is een samenvoeging van het Samenwerkingsorgaan Oost Veluwe en het Gewest Midden IJssel.

De feitelijke toetreding van Heerde tot de Regio IJssel Vecht vindt plaats op 1 januari 1996 met dien verstande dat de jeugdgezondheidszorg overgaat op 1 augustus 1996.

De stukken met betrekking tot de gebiedsindeling liggen gedurende vier weken, tijdens kantooruren, ter inzage op de afdeling ABJZ en Voorlichting.

GEMEENTEWET/INSPRAAKVERORDENING.

Op 23 oktober j.l. heeft de gemeenteraad op grond van de Gemeentewet de nieuwe inspraakverordening voor de gemeente Heerde vastgesteld. Op basis van deze verordening is inspraak in beginsel nu mogelijk op alle terreinen van gemeentelijk bestuur doch in elk geval bij beleidsvoornemens betreffende:

- vaststelling van besluiten met een algemene werking waarbij de belangen van derden aantoonbaar in het geding zijn (algemeen geldende beleidslijnen);
- de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan;
- de welzijnsvoorzieningen en
- verkeersbesluiten.

Met betrekking tot deze beleidsvoornemens geldt een termijn van inspraak gedurende vier weken. Daarbij kan dan de zienswijze omtrent het beleidsvoornemen kenbaar worden gemaakt. De verordening ligt gedurende vier weken, tijdens kantooruren, ter inzage op de afdeling ABJZ en Voorlichting.