

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 huidige inspraakverordening van de gemeente Meppel is op 2 januari 1998 vastgesteld. Deze verordening 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 7a van de Wet stedelijke vernieuwing en artikel 1a Wet voorzieningen gehandicapten). Tevens is de verordening aangepast aan de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving (Adr).

Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb

De inspraakverordening is tevens aangepast aan de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb. In deze wet wordt afdeling 3.4 van de Awb grondig herzien en artikel 150 van de Gemeentewet gewijzigd. Deze wet zal naar verwachting op 1 januari 2005 in werking treden.

Ondanks het feit dat artikel 150 van de Gemeentewet volgens overgangsrecht pas na een jaar na inwerkingtreding van de wet zal worden aangepast, wordt de inspraakverordening hier nu al op aangepast. Het is juridisch geen probleem om nu al de aanpassing te plegen, omdat dit ook volgens de huidige wetgeving kan.

Afdeling 3.4 Awb (oud/nieuw)

Afdeling 3.4 bevat een procedure voor de voorbereiding van besluiten. Deze afdeling heeft als doelstelling het bevorderen van eenheid in 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 de afdeling 3.4 (nieuw) van toepassing verklaard op de inspraak bij provincies en gemeenten.

Inspraakprocedure/deregulering

Inspraak kan op zeer uiteenlopende manieren worden vormgegeven. Met het oog op het dereguleringsstreven van opeenvolgende kabinetten is gekozen voor een sobere regeling. Door het van toepassing verklaren van de procedureregeling van afdeling 3.4 van de Awb en het weghalen van overbodige bepalingen (zoals het beklagrecht) is de verordening nog verder gedereguleerd. 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.

Alternatieven voor inspraak

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 commissievergaderingen. 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.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

- 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.
- 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 deze 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. **Beleidsvoornemens:** Het begrip beleidsvoornemens 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

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. 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 wordt opgesomd welke wettelijke verplichtingen gelden. Dit is niet opgenomen in 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 Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (artikel 42, eerste lid, onder d) en 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.

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 (tot inwerkingtreding van de Wet uniforme voorbereidingsprocedure Awb: 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.

Bijvoorbeeld kan de genoemde zeswekentermijn worden aangepast indien deze door het bestuursorgaan te lang wordt bevonden.

Artikel 5 Eindverslag

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. 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

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

Deze verordening treedt in werking op de achtste dag na bekendmaking, tenzij een ander tijdstip is aangewezen (artikel 142 Gemeentewet).

Artikel 8 Citeertitel

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.