

Toelichting

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.

In de Inspraakverordening voor de gemeente Noardeast-Fryslân wordt in artikel 4 gedeeltelijk afgeweken van de modelverordening.

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.

Inspraakprocedure/deregulering

Aan inspraak kan op zeer uiteenlopende manieren worden vormgegeven. Er is gekozen voor een sobere regeling. 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 betrekt 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

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. Het tweezijdige element van gedachtewisseling kan zo mogelijk wel onder de inspraakprocedure worden gebracht, 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

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 is opgesomd welke wettelijke verplichtingen gelden. Er is van 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 gemeentelijk 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. cliëntparticipatie bij de uitvoering van 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);
- d. de voorbereiding van besluiten tot uitsluiting van welstandstoetsing als bedoeld in artikel 12, tweede lid, 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 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.

In het derde lid is het college van burgemeester en wethouders bevoegd verklaard om ten behoeve van voornemens waar de raad op moet besluiten de inspraakprocedure te voeren, tenzij de raad in bepaalde gevallen deze bevoegdheid aan zich heeft gehouden.

Op deze wijze kan het college de inspraakprocedure kiezen en uitvoeren, waardoor de inspraakprocedure efficiënter kan worden gevoerd (er hoeft geen extra ronde langs de raad te worden gehouden).

Hiervoor is gekozen om de voorbereidende rol van het college t.o.v. door de raad te nemen besluiten, zoals die in artikel 160 van de Gemeentewet is aangegeven, ook mee te laten spelen bij inspraakprocedures. Ook wordt hiermee een bestaande praktijk geformaliseerd, waarbij het voor de raad in individuele gevallen mogelijk blijft om de inspraakprocedure aan zich te houden.

De raad kan ook besluiten om sommige soorten inspraakprocedures zelf te voeren, afhankelijk van de mate waarin zij zelf beleidsvoornemens rijp wil achten voor inspraak.

Ten behoeve hiervan zal aan de raad een voorstel daartoe moeten worden voorgelegd.

Artikel 5. Eindverslag

In dit geval is niet gekozen voor verwijzing naar afdeling 3.4 Awb. In artikel 3:17 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.

Artikel 6. Intrekking oude verordening

Met deze bepaling worden de bestaande inspraakverordeningen van de herindelingsgemeenten ingetrokken. De datum waarop de oude verordeningen vervallen, is de datum waarop de verordening in werking treedt (zie artikel 7).

Artikel 7. Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 8. Citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich.