

Inspraakverordening gemeente Doetinchem 2005

INSPRAAKVERORDENING GEMEENTE DOETINCHEM 2005

De raad van de gemeente Doetinchem;

gezien het besluit van de stuurgroep herindeling Wehl/Doetinchem van 30 november 2004;

gelezen het voorstel van de stuurgroep herindeling Wehl/Doetinchem van 22 december 2004;

gelet op artikel 150 van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

vast te stellen de Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (**Inspraakverordening gemeente Doetinchem 2005**).

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

De verordening verstaat onder:

- a. inspraak: het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid;
- b. inspraakprocedure: de wijze waarop aan de inspraak gestalte wordt gegeven;
- c. beleidsvoornemen: het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid.

Artikel 2 Onderwerp van inspraak

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid.
2. Inspraak wordt altijd verleend indien de wet daartoe verplicht.
3. Geen inspraak wordt verleend:
 - a. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
 - b. indien inspraak bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
 - c. indien sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
 - d. inzake de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen als bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
 - e. indien de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht;
 - f. indien het belang van inspraak niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.

Artikel 3 Inspraakgerechtigden

Inspraak wordt verleend aan ingezetenen en belanghebbenden.

Artikel 4 Inspraakprocedure

1. Op inspraak is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
2. Het bestuursorgaan kan voor een of meer beleidsvoornemens een andere inspraakprocedure vaststellen.

Artikel 5 Eindverslag

1. Ter afronding van de inspraak maakt het bestuursorgaan een eindverslag op.
2. Het eindverslag bevat in elk geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure;
 - b. een weergave van de zienswijzen die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - c. een reactie op deze zienswijzen, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke punten al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.
3. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar.
4. De burgemeester vermeldt het eindverslag in haar burgerjaarverslag.

Artikel 6 Slotbepalingen

1. Deze verordening treedt de dag na bekendmaking in werking en werkt terug tot en met 1 januari 2005.
2. Terzelfder tijd worden ingetrokken de:

- Inspraakverordening gemeente Wehl, vastgesteld op 21 april 1994, nummer 4;
- Inspraakverordening 1995 (van Doetinchem), gewijzigd vastgesteld op 18 mei 2000.

3. Deze verordening wordt aangehaald als **Inspraakverordening gemeente Doetinchem 2005**.

Toelichting Inspraakverordening gemeente Doetinchem 2005

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. Gelet op de herindeling Doetinchem/Wehl op 1 januari 2005 is het noodzakelijk de Inspraakverordening gemeente Wehl en de Inspraakverordening 1995 van de gemeente Doetinchem te harmoniseren. De Inspraakverordening gemeente Doetinchem 2005 is aangepast aan diverse wetswijzigingen op nationaal niveau, bijvoorbeeld aan het klachtrecht dat inmiddels in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is opgenomen, de dualisering van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur) en de inspraakverplichtingen in verschillende bijzondere wetten.

Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb

Met deze herziening is tevens beoogd de Inspraakverordening vooruitlopend op de inwerking-treding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2002, 54) aan te passen. In deze wet wordt afdeling 3.4 van de Awb grondig herzien en artikel 150 van de Gemeentewet gewijzigd. De inwerking-treding wacht op de totstandkoming van de Aanpassings-wet, waarmee diverse andere wetten worden aangepast aan de nieuwe regels. Het wetsvoorstel voor de Aanpassingswet is op 7 februari 2004 ingediend bij de Tweede Kamer. De inwerking-treding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure en de Aanpassingswet wordt medio 2005 verwacht.

Ondanks het feit dat artikel 150 van de Gemeentewet volgens het overgangsrecht pas een jaar na de inwerking-treding van de wet zal worden aangepast, is de Inspraakverordening gemeente Doetinchem 2005 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. Bovendien was in zowel de inspraakverordening van Wehl als die van Doetinchem afdeling 3.4 van de Awb al van overeenkomstige toepassing verklaard.

Afdeling 3.4 Awb (oud/nieuw)

Afdeling 3.4 van de 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 inwerking treden van de Awb in 1994 bestond naast deze afdeling nog een afdeling 3.5 die een uitgebreidere voorbereidings-procedure 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 van de Awb zijn toegestaan (zie ook de Memorie van Antwoord (MvA) Eerste Kamer, 2000-2001, 27 023, nummer 177b, bladzijde 3). In de Memorie van Toelichting (MvT) op de wet (TK 1999-2000, 27 023, nummer 3, bladzijde 31) is te lezen dat in de Inspraak-verordening zowel geheel als gedeeltelijk kan worden afgeweken van afdeling 3.4 van de 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 een 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. Gekozen is voor een sobere regeling mede met het oog op het 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), is de verordening nog verder gedereguleerd. Nu resteert een bondige en goed leesbare verordening van slechts zes 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 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 informatie-bijeenkomsten, 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

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).

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 van de Awb van toepassing verklaard. Artikel 4, tweede lid van de Inspraakverordening gemeente Doetinchem 2005 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.

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. 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, blad-zijde 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.

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:

- de voorbereiding van ruimtelijke plannen of herziening daarvan, danwel bij de toepassing van artikel 19, eerste lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (artikel 6a van de WRO);
- de voorbereiding van het beleid inzake stadsvernieuwing (artikel 8 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing);
- de voorbereiding van een ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing (artikel 7 van de Wet stedelijke vernieuwing);
- de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan (artikel 4.17, derde lid van de Wet milieubeheer (Wm));

- de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een afvalstoffenverordening die afwijkt van artikel 10.21 van de Wm (artikel 10.26, tweede lid van de Wm);
- het integraal gemeentelijk gehandicaptenbeleid (artikel 1a van de Wet voorzieningen gehandicapten);
- de plannen en beleidsverslagen gericht op de realisatie en de vormgeving van cliënten-participatie bij de uitvoering van de Wet werk en bijstand (artikel 47), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (artikel 42) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (artikel 42);
- 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 van de WRO is een ruimtelijk plan waarop artikel 6a van de 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 van de WRO en de Inspraak-verordening nu aan omwonenden geen inspraak is verleend met betrekking tot dit plandeel (ABRS 2 maart 2000, Gst, 151 (2001) 7133, 7). Het is noch in strijd met de inspraakverordening noch met artikel 6a van de WRO noch met artikel 2:4 van de 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 inspraak-procedure correct is (ABRS 31 januari 2000, inzake nummer E01.98.0409, LJN-nummer AA5106).

Artikel 3 Inspraakgerechtigden

De omschrijving van inspraakgerechtigden vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van het nieuwe 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 van de 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 van de 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 van de WRO (ABRS 14 augustus 2002, inzake nummer 200102132/1, LJN-nummer AE6455).

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 3:10 tot en met artikel 3:18 (tot de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb: artikel 3:10 tot en met artikel 3:13) van de 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 inspraak-procedure worden aangepast. Wij kunnen ons voorstellen dat bijvoorbeeld de genoemde zesweketermijn door het bestuursorgaan te lang wordt bevonden. Deze termijn zou bij besluit van het bestuursorgaan op grond van het tweede lid kunnen worden aangepast. Het is uiteraard mogelijk een (of meer) standaardprocedure(s) te ontwikkelen die, wanneer nodig, kan (kunnen) worden ingezet. Zo zou voor artikel 19 van de 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 appellants 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

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

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 inspraak-procedure wordt verstaan: Hoe is de procedure feitelijk verlopen? Is afdeling 3.4 van de 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 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 Gemeente-wet.

Artikel 6 Slotbepalingen

Deze verordening treedt de dag na bekendmaking in werking en werkt terug tot en met 1 januari 2005. Gelet op het vervallen van de Tijdelijke Referendumwet met ingang van 1 januari 2005 is het besluit tot vaststelling van de Inspraakverordening gemeente Doetinchem 2005 niet referendabel.

In het tweede lid is bepaald dat de bestaande Inspraakverordeningen van de gemeenten Wehl en Doetinchem worden ingetrokken. De datum waarop de oude verordeningen worden ingetrokken, is de datum waarop de Inspraakverordening gemeente Doetinchem 2005 in werking treedt.