

Inspraakverordening gemeente Alblasserdam

de raad van de gemeente Alblasserdam;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 13 november 2018;

besluit:

vast te stellen het volgende:

Inspraakverordening gemeente Alblasserdam 2018

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 met inachtneming van de bepalingen in deze verordening;
- c. beleidsvoornemen: een voorgenomen besluit van een bestuursorgaan, dat betrekking heeft op het vaststellen of wijzigen van gemeentelijk beleid;
- d. belanghebbende: een natuurlijk of rechtspersoon wiens belang rechtstreeks bij een beleidsvoornemen is betrokken.

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. Het bestuursorgaan besluit tot het verlenen van inspraak bij beleidsvoornemens, tenzij zich een situatie voordoet als bedoeld in lid 4 en wordt afgezien van inspraak.
4. 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 bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
 - e. indien de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht;
 - f. wanneer het belang van inspraak niet opweegt tegen het belang van een snelle besluitvorming of uitvoering wegens andere gewichtige en/of dringende redenen;
 - g. indien voorafgaand aan het beleidsvoornemen tot uitvoering van beleid een interactief proces met belanghebbenden en eventueel met andere burgers heeft plaatsgevonden, waarin alle belanghebbenden hun zienswijzen kenbaar hebben kunnen maken ten aanzien van de beleidsvragen die ten grondslag liggen aan de te nemen beleidsbeslissing.

Artikel 3 Inspraakgerechtigden

Inspraak wordt verleend aan ingezetenen en belanghebbenden.

Artikel 4 Inspraakprocedure

1. Indien inspraak wordt verleend stellen Burgemeester en wethouders een inspraakprocedure vast. Op deze inspraakprocedure is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat:
 - a. de termijn, genoemd in artikel 3:16 lid 1, zes weken bedraagt;

- b. de inspraakgerechtigden hun zienswijze schriftelijk naar voren kunnen brengen.
2. Het bestuursorgaan kan per beleidsvoornemen gemotiveerd bepalen dat een andere inspraakprocedure geldt. Dit besluit wordt vooraf gepubliceerd.

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 die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
3. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar.
4. De burgemeester vermeldt het eindverslag in zijn burgerjaarverslag.

Artikel 6 Intrekking oude verordening

De Inspraakverordening Ablasserdam, vastgesteld bij besluit van 11 maart 2004, wordt hierbij ingetrokken.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt één dag na bekendmaking in werking.

Artikel 8 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Inspraakverordening gemeente Ablasserdam
Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering d.d. 18 december 2018

Ablasserdam, 18 december 2018

De raad voornoemd,

De griffier, de voorzitter

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 is grondig aan een herziening toe. De Inspraakverordening 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 de Inspraakverordening 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. Naar verwachting zal 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, is ervoor gekozen nu al de Modelinspraakverordening hierop aan te passen zodat tijdig aan de nieuwe wetgeving wordt voldaan. Het is juridisch geen probleem om nu al de aanpassing te plegen, omdat dit ook volgens de huidige wetgeving kan. Bovendien was in de "oude" Inspraakverordening nog niet de afdeling 3.4 Awb 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. 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 bewust gekozen voor een sobere en bondige regeling mede met het oog op het streven naar deregulering van wet- en regelgeving. 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 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.

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. Inspraak is overeenkomstig artikel 150 van de Gemeentewet 'eenzijdig' gedefinieerd, dat wil zeggen dat geen gedachtewisseling met het bestuursorgaan is inbegrepen.
- 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 de 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.
- d. **Belanghebbende:**
Een belanghebbende wordt in artikel 1:2 Awb gedefinieerd als "degene diens belang rechtsreeks bij een besluit betrokken is." Er dient een causaal verband te zijn tussen de gevolgen van het besluit en het geraakte belang. In het bestuursrecht staat alleen een belanghebbende centraal, omdat alleen een belanghebbende kan ageren tegen een besluit van een bestuursorgaan.

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 hebben wij 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 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 en vierde 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

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

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. Voor 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

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

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 één dag na bekendmaking in werking.

Artikel 8 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Inspraakverordening gemeente Alblasserdam. In de citeertitel wordt geen jaartal opgenomen om te voorkomen dat de schijn wordt gewekt dat de verordening slechts voor een jaar geldt.