

## **Toelichting verordening inspraak en cliëntenparticipatie**

### **Algemene toelichting**

Sinds 1 januari 1994 is in artikel 150 van de Gemeentewet aan de raad de verplichting opgelegd om voor 1 januari 1995 een inspraakverordening vast te stellen. Ter uitvoering daarvan is op 19 december 1994 de Inspraakverordening Voorst 1994 vastgesteld. Inmiddels hebben diverse wetwijzigingen op nationaal niveau plaatsgevonden, bijvoorbeeld het klachtrecht (opgenomen in de inspraakverordening Voorst 1994) dat inmiddels in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is opgenomen, de dualisering van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur) en 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 medio 2005 in werking treden, tegelijk met de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De huidige inspraakverordening moet aangepast worden aan de gewijzigde wetgeving.

Verder geeft artikel 1a van de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) de opdracht cliëntenparticipatie vorm te geven via een verordening op basis van artikel 150 van de Gemeentewet. Artikel 47 van de Wet werk en bijstand (WWB) schrijft eveneens voor het onderwerp cliëntenparticipatie bij verordening te regelen, maar dan zonder inachtneming van artikel 150 van de Gemeentewet te noemen (in het wetsvoorstel kwam deze passage wel voor, maar bij amendering van artikel 47 WWB is deze verdwenen). Daarnaast is op gemeentelijk niveau uitgesproken ook voor ouderen een vorm van cliëntenparticipatie te hebben. Om te voorkomen dat het onderwerp cliëntenparticipatie in drie verschillende verordeningen wordt geregeld ( voor de WVG in een verordening op grond van artikel 150 van de Gemeentewet, voor de WWB in een aparte verordening los van artikel 150 van de Gemeentewet en voor ouderen in een autonome gemeentelijke verordening op grond van artikel 149 Gemeentewet) is er om praktische redenen voor gekozen de inspraakverordening en cliëntenparticipatieverordeningen te combineren tot één Verordening inspraak en cliëntenparticipatie.

Daarbij is de tekst ook aangepast aan de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving.

### **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/cliëntenparticipatie/deregulering**

Aan inspraak kan op zeer uiteenlopende manieren worden vormgegeven. Gekozen is voor een

sobere regeling mede met het oog op het dereguleringsstreven. 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 oude verordening behoorlijk 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. Ook bij cliëntenparticipatie is niet meer geregeld dan wettelijk voorgeschreven.

## **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 burgerinitiatief, 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.

## **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 Gemeentewet 'eenzijdig' gedefinieerd, dat wil zeggen dat geen gedachtewisseling met het bestuursorgaan is inbegrepen. Dat wil niet zeggen dat het tweezijdige element van gedachtewisseling niet onder de inspraakprocedure gebracht kan worden. Hiermee kan een derde doel worden gediend, te weten het creëren van draagvlak voor beleidsvoornemens. Het vaststellen van concrete besluiten of maatregelen valt niet onder de inspraakverordening, omdat het daarbij niet gaat om beleidsvoornemens.

#### **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 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. Beleidsvoornemen:  
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. Bijvoorbeeld, het op grond van de Welstandsnota al dan niet verlenen van een bouwvergunning valt niet onder de inspraakverordening, maar het vaststellen van de Welstandsnota wel.
- d. Cliënt:  
Onder het begrip cliënt vallen degenen die een uitkering of voorziening ontvangen ingevolge de wetten of regelingen die aan de gemeente ter uitvoering zijn opgedragen. Artikel 7 WWB geeft hierbij als omschrijving mensen met een bijstandsuitkering, mensen die gebruik maken van een voorziening zoals bijvoorbeeld gesubsidieerde arbeid, kinderopvang of vrijwilligerswerk, de niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) en de mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw). Ook personen met een uitkering op grond van de IOAW en IOAZ vallen binnen de reikwijdte. Verder vallen personen met een financiële tegemoetkoming of voorziening op grond van de WVG onder het begrip. Ook inburgerende nieuwkomers kunnen onder het begrip gebracht worden.

## **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. Ook gemeentelijke bestuurscommissies vallen onder het begrip bestuursorgaan. 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 op dit moment 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 een ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing (artikel 7a Wet stedelijke vernieuwing);
- b. de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan (artikel 4.17, derde lid, Wet milieubeheer (WM));
- c. de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een afvalstoffenverordening die afwijkt van artikel 10.21 WM (artikel 10.26, tweede lid, WM);
- d. het integraal gemeentelijk gehandicaptenbeleid (artikel 1a Wet voorzieningen gehandicapten) in samenhang met cliëntenparticipatie;
- e. de voorbereiding van besluiten tot uitsluiting van welstandstoetsing als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onder a en b, van de Woningwet en de Welstandsnota (artikel 12, vierde lid).

In het derde lid is opgenomen wanneer geen inspraak wordt verleend. Het gaat daarbij om situaties waarbij inspraak geen toegevoegde waarde heeft of mogelijk zelfs negatieve gevolgen met zich kan brengen.

## 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).
- 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 ( ingezetenen en belanghebbenden) vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. Personen buiten de gemeente die geen belanghebbende zijn, kunnen dus niet aan het inspraakproces deelnemen. 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 Awb is de inspraakprocedure te vinden. Na terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen kunnen belanghebbenden (plus ingezetenen) gedurende zes weken naar hun keuze 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 de genoemde zeswekentermijn kan door het bestuursorgaan te lang worden bevonden en dan op grond van het tweede lid aangepast worden. Ook kan gedacht worden aan situaties dat de wens bestaat alleen te werken met schriftelijke inspraakreacties of omgekeerd alleen een inspraakavond te houden. Het is bijvoorbeeld mogelijk een (of meer) andere standaardprocedure(s) te ontwikkelen die wanneer nodig dan kan (kunnen) worden ingezet.

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 Mededeling aan insprekers

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. Anderzijds is, om de administratieve lasten te beperken, ook niet gekozen voor de modeltekst van de VNG die uitgaat van het maken van een eindverslag en openbaarmaking van dat verslag.

Waar het immers om gaat is dat bij het besluit tot het vaststellen of wijzigen van beleid het bestuursorgaan met redenen omkleed aangeeft op welke punten de zienswijzen die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht, al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen hebben geleid en dat de insprekers daarvan mededeling wordt gedaan. Deze essentie, met argumenten aangeven welke inspraakreacties al dan niet gehonoreerd zijn en dat aan de insprekers meedelen is in artikel 5 neergelegd. Het is aan te bevelen om tijdens de inspraakavond al duidelijkheid omtrent de communicatie te verschaffen. Verder zijn op het besluit met de daarop betrekking hebbende stukken de regels van de Wet openbaarheid van bestuur gewoon van toepassing.

Bij de mededelingsplicht is artikel 3: 44, tweede lid Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. Hierin wordt het mogelijk gemaakt bij massale ondertekening van een zienswijze of bij een omvangrijk besluit (bv in de vorm van een boekwerk) de mededelingsplicht op een andere wijze vorm te geven dan individuele toezending of toezending van het complete document. Overeenkomstig artikel 170, tweede lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet dient de burgemeester in het burgerjaarverslag zijn bevindingen te rapporteren over de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie, zoals inspraak.

### **Artikel 6 Cliëntenparticipatie via cliëntenraad**

Cliëntenparticipatie omvat vele aspecten, zoals inspraak, medezeggenschap, betrokkenheid, informatie-uitwisseling, raadpleging, invloed, advisering en deelname. Het gaat er om dat cliënten worden betrokken bij de keuzes die de gemeente moet maken, zowel in de beleids sfeer als uitvoerend. In dit artikel wordt het college opdracht gegeven vorm te geven aan die cliëntenparticipatie door het instellen van een cliëntenraad sociale zorg. Aangezien als uitvloeisel van de dualiseringswetgeving elk bestuursorgaan zijn eigen adviescommissies instelt is de daadwerkelijke instelling en reglementering van de cliëntenraad een zaak van het college zelf. Wel zijn een aantal kaders in dit artikel en het volgende meegegeven, welke met name voortvloeien uit artikel 47 WWB. Dat artikel zegt immers dat in de verordening in ieder geval vastgelegd moet worden de wijze waarop periodiek overleg gevoerd wordt met cliënten of hun vertegenwoordigers, waarop cliënten of hun vertegenwoordigers onderwerpen voor de agenda van het overleg kunnen aanmelden en waarop zij worden voorzien van de voor een adequate deelname aan het overleg benodigde informatie.

Het college heeft overigens al een cliëntenraad sociale zorg ingesteld en gereguleerd (Reglement overlegraden) binnen de kaders van de wet en deze verordening.

### **Artikel 7 Ondersteuning en faciliteiten cliëntenraad**

Wil de cliëntenraad kunnen functioneren dan is ondersteuning en facilitering noodzakelijk. In dit artikel worden daarvoor de nodige, bij de instelling en reglementering in acht te nemen kaders aan het college meegegeven. In het Reglement overlegraden is hierin overigens al door het college voorzien.

### **Artikel 8 Inwerkingtreding**

Deze verordening treedt de dag na die van de bekendmaking (via het Gemeenteblad en vervolgens Voorster Nieuws) in werking. Tot 1 januari 2002 traden alle verordeningen in werking op de achtste dag na bekendmaking, tenzij een ander tijdstip daarvoor was aangewezen (artikel 142 Gemeentewet). Na de inwerkingtreding van de Tijdelijke referendumwet (Trw) op 1 januari 2002 is hierin verandering gekomen. Deze wet maakt referenda mogelijk over onder andere de vaststelling, wijziging en intrekking van verordeningen. Wel zijn enkele verordeningen uitgezonderd, die hier niet van belang zijn. De vaststelling, wijziging of intrekking van een inspraakverordening is een van de besluiten waarover een

referendum kan worden gehouden. Verordeningen waarover op grond van de Trw een referendum kan worden gehouden, treden in afwijking van artikel 142 van de Gemeentewet niet eerder in werking dan zes weken na de bekendmaking van de verordening (artikel 22 Trw). Nu de tijdelijke referendumwet per 1 januari 2005 is komen te vervallen geldt artikel 142 van de Gemeentewet weer.

Met deze bepaling wordt tevens de bestaande inspraakverordening ingetrokken. De datum waarop de oude verordening vervalt, is de datum waarop deze verordening in werking treedt.

### **Artikel 9 Citeertitel**

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening inspraak en cliëntenparticipatie. In de citeertitel wordt geen jaartal opgenomen om te voorkomen dat de schijn wordt gewekt dat de verordening slechts voor een jaar geldt.