



Rapport

Datum: 22 juni 2004

Rapportnummer: 2004/242

Klacht

Verzoeker klaagt er over dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vught de inspraakprocedure voor het bouwplan 'Vliertstraat' heeft opgestart, zonder daarbij - overeenkomstig het bepaalde in artikel 4 van de gemeentelijke 'Inspraakverordening 1994' - een inspraakprocedure vast te stellen, waarbij is aangegeven op welke wijze en binnen welke termijn inspraak wordt verleend en waarbij wordt omschreven in welke mate en onder welke voorwaarden ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen invloed op het beleidsvoornemen kunnen uitoefenen.

Beoordeling

I. Algemeen

1. Bij brief van 2 april 2003 nodigde het waarnemend hoofd van de afdeling Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu van de gemeente Vught, namens het college van burgemeester en wethouders, de bewoners van de panden in de directe omgeving van de Vliertstraat te Vught uit voor een openbare informatiebijeenkomst op 14 april 2003. Tijdens deze bijeenkomst, welke werd voorgezeten door de wethouder voor Ruimtelijke Ordening, wilde het college met belangstellenden van gedachten wisselen over het voornemen van een woningstichting om een gezondheidscentrum met daarboven een negental appartementen te realiseren aan de Vliertstraat.

2. Blijkens het verslag van de informatiebijeenkomst gaf de wethouder voor ruimtelijke ordening aan het begin van de bijeenkomst aan dat op de avond eerst een introductie van het plan door de directeur van de woningstichting zou worden gegeven, vervolgens een presentatie door de projectarchitect en dat er na de pauze ruimte was voor op- en aanmerkingen en vragen.

Naar aanleiding van de tijdens de bijeenkomst gestelde vragen werd, blijkens het verslag, van de zijde van de gemeente onder andere opgemerkt dat het perceel waarop het bouwplan moest worden gerealiseerd voor een groot deel in het gebied viel waar geen bestemmingsplan van kracht was en voor een deel viel binnen het bestemmingsplan "Uitbreidingsplan in onderdelen 1953". Gelet op de strijdigheid met het bestemmingsplan diende een vrijstellingsprocedure ex. artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening te worden gevoerd. Door de wethouder werd aan het slot van de bijeenkomst meegedeeld dat omwonenden in kennis gesteld zouden worden van de aanvang van de vrijstellingsprocedure.

3. Bij brief van 19 mei 2003 deelde het waarnemend hoofd van de afdeling Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, namens het college van burgemeester en wethouders, de bewoners van de panden in de directe omgeving van het bouwplan

Vliertstraat mee dat vanaf 22 mei 2003 het plan vier weken ter inzage lag op het gemeentekantoor en een ieder, gedurende deze periode, zijn of haar zienswijze, zowel mondeling als schriftelijk, kenbaar kon maken. Bij de brief was onder meer gevoegd de ruimtelijke onderbouwing van het bouwplan, waarin mede werd ingegaan op de tijdens de informatiebijeenkomst gemaakte opmerkingen en gestelde vragen.

4. In het huis-aan-huisblad 'Het Klaverblad' van 21 mei 2003 werd tevens openbaar kennisgeving gedaan van het voornemen van het college om medewerking te verlenen aan het verzoek om voor de bouw van een gezondheidscentrum met negen bovenwoningen vrijstellingsprocedure toe te passen. Aangegeven werd tevens dat de inspraakprocedure was gestart en dat met ingang van 22 mei 2003 de aanvraag gedurende vier weken ter inzage lag op het gemeentehuis en een ieder, gedurende deze periode, zijn of haar zienswijze schriftelijk of mondeling kenbaar kon maken. Ten slotte werd aangegeven dat in het eindverslag van de inspraak onder meer een reactie gegeven zou worden op de ingekomen inspraakreacties en dat daarin beargumenteerd zou worden of er wel of geen verdere medewerking aan het bouwplan zou worden verleend en dat de gemeenteraad van het eindverslag in kennis zou worden gesteld.

5. Bij brief van 3 juli 2003 wendde verzoeker zich, mede namens de medeondertekenaars van een gezamenlijk opgestelde zienswijze, tot de wethouder voor ruimtelijke ordening van de gemeente Vught. In zijn brief schreef verzoeker dat één van de, in de zienswijze, geuite grieven betrekking had op het ontbreken van enig overleg met de betrokken omwonenden op het moment dat het voorliggende bouwplan nog in ontwikkeling was en er van wezenlijke inspraak in het ontwerp sprake kon zijn. Door verzoeker werd aangedrongen op het spoedig, alsnog in overleg treden met de betrokken omwonenden. Aan dit verzoek werd door de betrokken wethouder, door middel van een overleg op 18 juli 2003, voldaan.

6. In zijn vergadering van 29 juli 2003 besloot het college van burgemeester en wethouders de vrijstellingsprocedure te starten.

II. Bevindingen

1. Op 14 augustus 2003 diende verzoeker, namens 85 omwonenden die een gezamenlijke zienswijze hadden ingediend, een klaagschrift in bij de burgemeester van de gemeente Vught. In het klaagschrift merkte verzoeker onder meer op dat de snelheid waarmee het college in het besluit inzake de aanvraag om vrijstelling, en daarmee in de realisering van het bouwplan, wilde voorzien een ontkenning impliceerde van het belang dat gehecht zou moeten worden aan de inspraakmogelijkheden van belanghebbenden. Naar de mening van verzoeker was bij de onderhavige bouwaanvraag niet voldaan aan twee voorwaarden om daadwerkelijk van inspraak te kunnen spreken. Verzoeker stelde dat belanghebbenden enerzijds op de hoogte gebracht hadden moeten worden wanneer en hoe men inspraak kon hebben en dat het college anderzijds ruimte diende te laten in de besluitvorming, zodat daadwerkelijk sprake kon zijn van wezenlijke invloed.

Verzoeker schreef verder dat, blijkens de beoordeling van de ingediende zienswijzen, op basis van de inhoud van de reacties tijdens de informatiebijeenkomst van 14 april 2003 besluitvorming had plaatsgevonden over het eventueel terugnemen of aanpassen van het bouwplan en er derhalve op deze avond sprake was van daadwerkelijke ruimte tot beïnvloeding. Op de bijeenkomst van 14 april 2003 had de betrokken wethouder evenwel, in antwoord op de vraag welke inspraak nog mogelijk was, aangegeven dat het een informatiebijeenkomst betrof en geen inspraakavond.

Deze handelwijze achtte verzoeker misleidend, nu belanghebbenden was voorgehouden dat de mogelijkheid tot inspraak ten tijde van de informatiebijeenkomst nog niet bestond, terwijl dit feitelijk wel het geval was. Daarbij merkte verzoeker op dat, nu de inspraakprocedure was gestart, de feitelijke ruimte om de besluitvorming te beïnvloeden ontbrak, aangezien het college zich met het inzetten van de vrijstellingsprocedure reeds in die mate aan het plan had gecommitteerd dat terugnemen en/of aanpassen daarvan geen optie meer leek.

2. Bij brief van 30 oktober 2003 besliste het college, nadat op 8 oktober 2003 een hoorzitting had plaatsgevonden, op de door verzoeker ingediende klacht over de gevoerde inspraakprocedure. In zijn beslissing deelde het college verzoeker onder meer het volgende mee:

“De communicatie tussen de gemeente en de burger voor dit soort plannen loopt in zijn algemeenheid en ook in dit geval via een aantal stappen. In de eerste stap wordt een plan van de initiatiefnemer in een informatie-avond voor commentaar voorgelegd aan de omwonenden en andere belangstellenden. Wij hadden hierover op dat moment nog geen standpunt bepaald. Met het oog op een gericht overleg geven wij er de voorkeur aan om het overleg met de bewoners te voeren op basis van een eerste planidee.

Afhankelijk van de inhoud van de reacties tijdens de informatie-avond wordt het plan door ons teruggenomen, danwel op basis van een al dan niet aangepast plan de inspraakprocedure (tweede stap) gestart. In dit geval heeft de informatie-avond geleid tot enkele bijstellingen in het bouwplan. In de ruimtelijke onderbouwing zijn wij hier nader op ingegaan. De omwonenden zijn door ons direct geïnformeerd.

Na afronding van de inspraakprocedure via dit “Eindverslag van de inspraak”, dat ter kennis gebracht is van de gemeenteraad en degenen die een zienswijze hebben ingediend, hebben wij een besluit omtrent het starten van de wettelijke artikel 19, lid 1 W.R.O.-procedure genomen (derde stap). In dat verband zijn opnieuw zienswijzen ingebracht, die inmiddels door ons zijn gewogen. Gedeputeerde Staten dienen vervolgens nog te beslissen over de aanvraag voor de verklaring van geen bezwaar. Vervolgens nemen wij een beslissing omtrent het verlenen van de bouwvergunning. Hiertegen staan de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van de Algemene wet bestuursrecht open.

Juist om de betrokkenheid van omwonenden te bevorderen ten opzichte van de wettelijk voorgeschreven inspraakprocedure, is een extra stap gezet in de vorm van een informatieavond. Na de informatieavond wordt een besluit genomen om wel of niet te starten met de inspraakprocedure. Tijdens deze inspraakprocedure kan eenieder zijn/haar mening ten aanzien van het voorliggend plan kenbaar maken. Na zorgvuldige afweging en beoordeling van de inspraakreacties, vindt vervolgens de besluitvorming plaats omtrent het wel of niet starten van de vrijstellingsprocedure.

De aanwezige beïnvloedingsruimte mag ons inziens niet worden gerelateerd aan de feitelijk doorgevoerde wijzigingen in het inspraaktraject. Uit het resultaat mag immers niet worden geconcludeerd dat het bij de start van de inspraakprocedure niet onze uitdrukkelijke intentie zou zijn om het gehele plan aan de inspraak te onderwerpen. Het uiteindelijke resultaat wordt mede bepaald door de kracht van de wederzijdse argumenten.

(...)

Wij zijn tot het besluit gekomen om uw klacht ongegrond te verklaren. Wij zullen uw klacht in zoverre ter harte nemen dat wij ervoor zorg zullen dragen dat de verantwoordelijke wethouder in de communicatie met burgers omtrent bepaalde plannen in hun woonomgeving nog zorgvuldiger dan tot nu toe, helder de procedure, de stappen binnen de procedure en de momenten waarop burgers kunnen inspreken, nadrukkelijker en in heldere taal zal communiceren.”

3. Met de beslissing op zijn klaagschrift kon verzoeker zich niet verenigen, zodat hij zich op 21 november 2003 tot de Nationale ombudsman wendde. In zijn verzoekschrift schreef verzoeker dat zijn klacht zich richtte tegen de onzorgvuldige en onbehoorlijke wijze waarop het college vorm gaf aan de inspraak bij het voorliggende bouwplan, als gevolg waarvan de feitelijke inspraak aan burgers werd ontnomen en de mogelijkheden tot inspraak onnodig ernstig werden belemmerd.

In zijn verzoekschrift schreef verzoeker onder meer dat artikel 4 van de gemeentelijke inspraakverordening (zie Achtergrond) stelt dat voor elk beleidsvoornemen, waarop inspraak wordt verleend, een inspraakprocedure wordt vastgesteld. Deze inspraakprocedure omvat de wijze waarop inspraak wordt verleend, een termijnstelling en een omschrijving van de mate waarin en de voorwaarden waaronder invloed kan worden uitgeoefend op het beleidsvoornemen.

4. Door verzoeker werd onder meer verwezen naar de schriftelijke reactie van de gemeente Vught op de door verzoeker, onder verwijzing naar de gemeentelijke inspraakverordening, gestelde vraag waar en wanneer door het college van burgemeester en wethouders was vastgelegd welke invloed insprekers konden uitoefenen. In zijn brief van 10 oktober 2003 schreef het hoofd van de afdeling Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, namens het college, onder meer het volgende:

“In de Vughtse situatie is het gebruikelijk eerst een informatieavond te houden. Tijdens deze avond wordt het planinitiatief gepresenteerd en is er ruimte om met belanghebbenden en andere geïnteresseerden over dit planinitiatief van gedachten te wisselen. Vaak worden naar aanleiding van dit voortraject al aanpassingen aan het plan gedaan. Ook in dit geval is dit gebeurd. Naar de letter en tekst van de Inspraakverordening is in de aankondiging inderdaad niet exact aangegeven in welke mate en onder welke voorwaarden invloed op het beleidsvoornemen uitgeoefend kan worden. Uit het feit dat dit niet is gebeurd mag desalniettemin geconcludeerd worden dat hiermee impliciet is beoogd het hele planinitiatief aan de inspraak te onderwerpen, waarbij de uitkomsten niet op voorhand vaststonden.

Het besluit van het college d.d. 13 mei 2003 (bedoeld is: 20 mei 2003; N.o.) om de inspraakprocedure te starten is een besluit als genoemd in artikel 4 van de Inspraakverordening.”

5. Naar aanleiding van het van verzoeker ontvangen verzoekschrift van 21 november 2003 en diens aanvulling daarop van 20 januari 2004 werd door de Nationale ombudsman op 6 februari 2004 een onderzoek ingesteld. In de openingsbrief werd het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vught onder meer gevraagd in zijn reactie aan te geven of, en in hoeverre, naar de mening van het college het vaststellen van een inspraakprocedure bij een beleidsvoornemen inzake de voorbereiding of herziening van ruimtelijke plannen of de stads- en dorpsvernieuwing bij kan dragen aan een beter onderscheid tussen de verschillende stappen binnen een ruimtelijke ordeningsprocedure.

6. Op 9 maart 2004 liet het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vught de Nationale ombudsman onder meer het volgende weten:

“Het plan van de woningstichting is tijdens een informatieavond aan belangstellenden gepresenteerd. Daarna is besloten de inspraakprocedure te starten. De inspraakprocedure is gevoerd zoals gebruikelijk is binnen de gemeente Vught. Dit betekent dat iedereen heeft kunnen inspreken en dat alle inspraakreacties vervolgens in de besluitvorming zijn meegenomen. Gezien het feit dat dit de gebruikelijke procedure is, hebben wij niet expliciet een procedure vastgesteld.

(...)

Wij zijn van mening dat de klacht ongegrond is. Omdat wij in ons besluit om de inspraak te starten geen afwijkende inspraakprocedure hebben vastgesteld, hebben wij impliciet beoogd de gangbare procedure te voeren en dus het gehele plan aan de inspraak te onderwerpen.

Daarnaast menen wij dat de klacht ongegrond is omdat (verzoeker; N.o.) op geen enkele wijze benadeeld is door onze handelwijze. Iedereen heeft volop de gelegenheid gehad zijn

inspraakreactie te geven. Het vooraf schriftelijk vaststellen van de inspraakprocedure zou geen toegevoegde waarde hebben.

Overigens twijfelen wij eraan of de klacht van (verzoeker; N.o.) zoals die nu voorligt nog wel als klacht in de zin van hoofdstuk 9 van de Awb opgevat mag worden. De Awb gaat immers uit van een gedraging van een bestuursorgaan jegens een burger. Wij zien niet in dat het niet schriftelijk vaststellen van de inspraakprocedure een gedraging is jegens een burger.

In de voorlaatste alinea van uw brief werpt u de vraag op of het schriftelijk vaststellen van de inspraakprocedure bij kan dragen aan een beter onderscheid tussen de stappen binnen een ruimtelijke ordeningsprocedure. Met hetgeen wij schreven in onze beslissing van 30 oktober 2003 bedoelen wij te zeggen dat wij zouden trachten zorgvuldiger om te gaan met de communicatie tijdens de procedure. Dit is niet iets wat in regels wordt vastgelegd maar wat iets is van feitelijke aard. Wij zijn dus van mening dat het wel of niet vaststellen van de procedure hierop niet van invloed is.”

7. Daarnaast gevraagd ontving de Nationale ombudsman op 25 maart 2004 een afschrift van het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 20 mei 2003, naar welk besluit in de brief van 10 oktober 2003 werd verwezen. Blijkens het voorblad van de adviesnota, was deze (in eerste instantie) geagendeerd voor de collegevergadering van 13 mei 2003, maar heeft besluitvorming plaatsgevonden in de vergadering van 20 mei 2003.

In zijn vergadering van 20 mei 2003 stemde het college van burgemeester en wethouders in met het ambtelijk advies om in principe in te stemmen met het bouwplan en de daarbij behorende ruimtelijke onderbouwning en hiervoor, door middel van de bijgevoegde publicatie en conceptbrieven aan de omwonenden, de inspraakprocedure te starten.

8. In de toelichting op de aan het college van burgemeester en wethouders voorgelegde adviesnota wordt onder meer het volgende opgemerkt:

“Op 14 april 2003 is het plan voor de realisering van een gezondheidscentrum met bovenwoningen aan de Vliertstraat in een informatieavond voorgelegd aan de omwonenden. Het verslag van deze avond is bijgevoegd. In beginsel is positief gereageerd op het bouwinitiatief. Opmerkingen en kanttekeningen zijn er door de omwonenden onder meer geplaatst bij de parkeersituatie, de ontsluiting van het parkeerterrein, de verkeersveiligheid van de Vliertstraat en de sociale veiligheid (parkeerterrein). Deze reacties zijn impliciet betrokken bij de bijgevoegde ruimtelijke onderbouwning. Wij moge u hiernaar verwijzen.

(...)

Wij stellen u voor om in principe in te stemmen met het bijgevoegde plan en de bijbehorende ruimtelijke onderbouwning en hiervoor d.m.v. de bijgevoegde publicatie de

inspraakprocedure te starten. Gelet op de reacties tijdens de informatieavond adviseren wij om geen afzonderlijke inspraakavond te beleggen, doch op ambtelijke niveau de gelegenheid te geven mondeling in te spreken (zie publicatie en conceptbrief voor omwonenden). Dit naast de mogelijkheid om schriftelijk in te spreken.”

III. Beoordeling

1. In reactie op de klacht liet het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vught de Nationale ombudsman onder meer weten er aan te twijfelen of de klacht van verzoeker als klacht in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht opgevat mag worden. Het college stelde zich op het standpunt dat de Algemene wet bestuursrecht uitgaat van een gedraging van een bestuursorgaan jegens een burger en, naar de mening van het college, niet ingezien kon worden dat het niet schriftelijk vaststellen van de inspraakprocedure een gedraging is jegens een burger.

2. Gelet op het vorenstaande hecht de Nationale ombudsman er aan het volgende op te merken.

Artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt voorop dat eenieder het recht heeft bij een bestuursorgaan een klacht in te dienen over de wijze waarop dat orgaan zich heeft gedragen. Dit recht is ruim gedefinieerd. Of artikel 9:1 Awb van toepassing is, wordt bepaald door de vraag of de klacht betrekking heeft op een bepaalde aangelegenheid en het feit dat de klacht een gedraging jegens iemand moet inhouden. Algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen, hebben geen betrekking op een bepaalde aangelegenheid, terwijl ook het feit dat de klacht een gedraging jegens iemand moet inhouden, meer algemene wensen over het optreden c.q. het beleid van het bestuursorgaan buiten het bereik van de klachtenregeling van hoofdstuk 9 van de Awb houdt.

3. De klacht van verzoeker heeft betrekking op het niet vaststellen van een inspraakprocedure, overeenkomstig het bepaalde in artikel 4 van de gemeentelijke inspraakverordening, voor de voorbereiding van het vrijstellingsbesluit ten behoeve van het bouwplan aan de Vliertstraat te Vught. Een dergelijke, specifiek toegespitste klacht, kan niet worden aangemerkt als een algemene klacht over het beleid van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vught, dan wel als een klacht over de beleidsuitvoering in het algemeen. Tevens kan de klacht van verzoeker niet worden aangemerkt als een algemene wens over het optreden c.q. het beleid van het college.

Het niet schriftelijk vaststellen van de inspraakprocedure dient derhalve als een gedraging jegens een burger te worden aangemerkt, waarop de bepalingen van hoofdstuk 9 van de Awb van toepassing zijn.

4. Ingevolge het bepaalde in artikel 150 van de Gemeentewet (zie Achtergrond) is de gemeenteraad verplicht een inspraakverordening vast te stellen. In deze verordening wordt ten minste geregeld de wijze:

- a. waarop openbaar kennis wordt gegeven van de beleidsvoornemens waarop inspraak zal worden verleend;
- b. waarop ingezetenen en belanghebbenden in staat worden gesteld om hun mening omtrent het beleidsvoornemen kenbaar te maken;
- c. waarop over de inspraak en de uitkomsten daarvan wordt gerapporteerd en
- d. waarop beklag kan worden gedaan over de uitvoering van de inspraakverordening.

5. Blijkens de wetsgeschiedenis (zie Achtergrond) wordt onder inspraak verstaan het proces, waarbij individuele burgers of groepen uit de bevolking, langs de weg van door de overheid geregelde procedures, hun mening kenbaar kunnen maken omtrent voorgenomen of voorgesteld beleid. Hierdoor wordt de burger in staat gesteld om op indirecte wijze invloed uit te oefenen bij de voorbereiding van beleid. Inspraak houdt geen recht tot medebeslissen in, aangezien de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid blijft berusten bij de vertegenwoordigende organen.

Onder voorbereiding van gemeentelijk beleid wordt verstaan het gehele proces dat aan de concrete besluitvorming voorafgaat. Inspraak moet worden verleend op het moment dat enig beleidsvoornemen is uitgekristalliseerd, maar de definitieve besluitvorming daarover nog niet heeft plaatsgevonden en daardoor nog door inspraak kan worden beïnvloed.

Aan de inhoud van de inspraakverordening worden in de wet minimale eisen gesteld, zodat de raad een grote mate van vrijheid wordt gelaten bij het vormgeven van een inspraakregeling. De door de raad vast te stellen verordening kan zo worden toegesneden op de lokale gewoonten en behoeften. Op grond van de eisen, zoals opgenomen in artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet dient de raad bij verordening in ieder geval vast te leggen op welke wijze de beleidsvoornemens waarop inspraak wordt verleend bekend worden gemaakt, inspraakgerechtigden hun mening kenbaar kunnen maken, wordt gerapporteerd over de inspraak en de uitkomsten daarvan en beklag kan worden gedaan over de uitvoering van de inspraakverordening.

De wetgever heeft het aan de raad overgelaten om te bepalen in welke gevallen inspraak wenselijk wordt geacht en op welke wijze en in welke gevallen de betrokkenheid van de burgers bij de besluitvorming gestalte moet krijgen.

6. Ingevolge het bepaalde in artikel 2, tweede lid, van de - door de raad van de gemeente Vught in haar vergadering van 28 april 1994 vastgestelde - "Inspraakverordening 1994" wordt in elk geval inspraak verleend op beleidsvoornemens betreffende de voorbereiding

of de herziening van ruimtelijke plannen en de stads- of dorpsvernieuwing. Vastgesteld dient te worden dat de vrijstellingsprocedure, zoals bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, betrekking heeft op de voorbereiding of herziening van ruimtelijke plannen, terwijl het voorliggende bouwplan wellicht tevens aangemerkt zou kunnen worden als stads- of dorpsvernieuwing.

7. Ingevolge het bepaalde in artikel 4, tweede lid, van de "Inspraakverordening 1994" dient het college van burgemeester en wethouders voor elk beleidsvoornemen waarop inspraak wordt verleend een inspraakprocedure vast te stellen. Deze procedure omvat in ieder geval de wijze waarop inspraak wordt verleend, een termijnstelling en een omschrijving van de mate waarin en de voorwaarden waaronder ingezetenen en in de gemeente een belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen invloed op het beleidsvoornemen kunnen uitoefenen.

8. In zijn vergadering van 20 mei 2003 (zie **bevindingen**, onder 8.) stemde het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vught in met het ambtelijk advies om de inspraakprocedure te starten en om geen afzonderlijke inspraakavond te beleggen, doch op ambtelijk niveau de gelegenheid te geven mondeling in te spreken, naast de mogelijkheid om ook schriftelijk in te spreken.

9. Bij brief van 19 mei 2003, verzonden nadat het college een besluit had genomen, zijn de bewoners van de panden in de directe omgeving van het bouwplan Vlietstraat op de hoogte gesteld van de start van de inspraak, waarbij is aangegeven met ingang van welke datum en gedurende welke periode het plan ter inzage ligt en dat een ieder gedurende deze periode zijn of haar zienswijze omtrent dit plan zowel mondeling als schriftelijk kenbaar kan maken.

10. Op 21 mei 2003 is in het huis-aan-huisblad 'Het Klaverblad' openbaar kennisgeving gedaan van het voornemen van het college om medewerking te verlenen aan het verzoek tot toepassing van de vrijstellingsprocedure. Naast informatie over de aanvang van de inspraakprocedure, de termijn en plaats van inzage, de wijze waarop inspraakgerechtigden hun zienswijze kenbaar kunnen maken is daarbij aangegeven dat in het eindverslag van de inspraak onder meer een reactie gegeven wordt op de ingekomen inspraakreacties en dat daarin beargumenteerd wordt of er wel of geen verdere medewerking aan het bouwplan wordt verleend en dat de gemeenteraad van het eindverslag in kennis zal worden gesteld.

11. In reactie op de klacht deelde het college van burgemeester en wethouders de Nationale ombudsman mee dat de inspraakprocedure was gevoerd, zoals gebruikelijk binnen de gemeente Vught. Gelet hierop en op het feit dat bij het besluit van het college van 20 mei 2003 om de inspraakprocedure te starten geen afwijkende inspraakprocedure was vastgesteld, stelt het college zich op het standpunt dat de klacht van verzoeker als ongegrond aangemerkt dient te worden.

12. In zijn standpunt kan het college slechts gedeeltelijk worden gevolgd.

Met zijn besluit van 20 mei 2003 heeft het college ingestemd met het voorstel om de inspraakprocedure te starten en daarbij tevens aangegeven op welke wijze en gedurende welke termijn inspraak wordt verleend. Het besluit van het college voldoet hiermee aan het gestelde in artikel 4, derde lid, onder a. en b., van de "Inspraakverordening 1994".

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

13. Naast de minimumeisen die artikel 150 van de Gemeentewet stelt aan de inhoud van de inspraakverordening is de raad een grote mate van vrijheid gelaten om een inspraakregeling vast te stellen, welke is toegesneden op de lokale gewoonten en behoeften. Het is aan de raad overgelaten om te bepalen in welke gevallen inspraak wenselijk wordt geacht en om te beoordelen op welke wijze en in welke gevallen de betrokkenheid van de burgers bij de besluitvorming gestalte moet krijgen.

14. De raad van de gemeente Vught heeft een inspraakverordening vastgesteld, waarbij het belang van de burger om op indirecte wijze invloed uit te kunnen oefenen op het beleidsvoornemen, waarop inspraak wordt verleend is benadrukt door in artikel 4, derde lid, onder c., van de "Inspraakverordening 1994" op te nemen dat de door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen inspraakprocedure een omschrijving dient te omvatten van de mate waarin en de voorwaarden waaronder burgers en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen invloed op het beleidsvoornemen kunnen uitoefenen.

15. Door met het besluit van 20 mei 2003 de inspraakprocedure te starten, zonder daarbij aan te geven in welke mate en onder welke voorwaarden belanghebbenden invloed op het beleidsvoornemen kunnen uitoefenen, heeft het college geen uitvoering gegeven aan hetgeen is gesteld in artikel 4, derde lid, onder c., van de "Inspraakverordening 1994".

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

16. Naar aanleiding van het standpunt van verzoeker (zie **bevindingen** onder 3.) dat als gevolg van de wijze waarop het college vorm had gegeven aan de inspraak op het onderliggende bouwplan de feitelijke inspraak aan burgers werd ontnomen en de mogelijkheden tot inspraak onnodig werden belemmerd merkt de Nationale ombudsman het volgende op.

Blijkens de wetsgeschiedenis wordt onder inspraak verstaan het proces, waarbij burgers of groepen uit de bevolking hun mening kenbaar kunnen maken omtrent voorgenoemd of voorgesteld beleid op het moment dat enig beleidsvoornemen is uitgekristalliseerd, maar de definitieve besluitvorming nog niet heeft plaatsgevonden en daardoor nog door inspraak kan worden beïnvloed. Door de wetgever is expliciet aangegeven dat inspraak geen recht tot medebeslissen inhoudt, aangezien de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid blijft

berusten bij de vertegenwoordigende lichamen.

17. Door het college is, naar aanleiding van de uitkomsten van de informatiebijeenkomst van 14 april 2003, in beginsel ingestemd met het voorliggende bouwplan. Om het bouwplan mogelijk te maken diende de vrijstellingsprocedure ingevolge artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening te worden gevoerd. Op 20 mei 2003 heeft het college besloten deze procedure, inclusief te daarbij behorende inspraakprocedure, op te starten. Op dat moment was weliswaar het beleidsvoornemen uitgekristalliseerd, maar had definitieve besluitvorming over het verlenen van de vrijstelling nog niet plaatsgevonden en kon deze beslissing nog door inspraak worden beïnvloed. Het feit dat het college, via het opstarten van de procedure en de daarbij gegeven ruimtelijke onderbouwing, kenbaar had gemaakt in beginsel achter de bouwaanvraag te staan, doet hier niets aan af.

Gelet op het vorenstaande kan verzoeker in zijn standpunt niet worden gevolgd.

18. In reactie op de klacht stelde het college dat met zijn beslissing van 30 oktober 2003 bedoeld is te zeggen dat getracht zou worden nog zorgvuldiger de procedure, de stappen daarbinnen en de momenten waarop burgers kunnen inspreken te communiceren, welke communicatie niet in regels kan worden vastgelegd.

19. Naar aanleiding van deze reactie hecht de Nationale ombudsman er aan op te merken dat, door in de - op grond van de "Inspraakverordening 1994" - vereiste inspraakprocedure te omschrijven in welke mate en onder welke voorwaarden in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen invloed op het beleidsvoornemen kunnen uitoefenen, reeds op een vroegtijdig moment de - blijkbaar ook door het college - gewenste duidelijkheid over de beïnvloeding van de definitieve besluitvorming door insprekers gegeven kan worden.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vught is niet gegrond voor zover de klacht betrekking heeft op het in de inspraakprocedure niet aangeven op welke wijze en binnen welke termijn inspraak wordt verleend.

De klacht is gegrond voor zover de klacht betrekking heeft op het in de inspraakprocedure niet omschrijven in welke mate en onder welke voorwaarden ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen invloed op het beleidsvoornemen kunnen uitoefenen.

Onderzoek

Op 24 november 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 21 november 2003, van de heer S. te Vught met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vught.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Het college van burgemeester en wethouders deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag aan te vullen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Verzoekschrift van 21 november 2003, met bijlagen, waaronder op deze zaak betrekking hebbende correspondentie tussen verzoeker en het college van burgemeester en wethouders.
2. Brief van de Nationale ombudsman van 15 januari 2004, waarin verzoeker nadere uitleg is gegeven over de taak en de bevoegdheid van de Nationale ombudsman en waarbij is aangegeven naar aanleiding van welke klachtonderdelen de Nationale ombudsman eventueel een onderzoek zou kunnen instellen.
3. Aanvullend verzoekschrift van 20 januari 2004, met bijlage.
4. Brieven van de Nationale ombudsman van 6 februari 2004 waarmee het onderzoek naar de klacht werd geopend.
5. Standpunt van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vught, met bijlagen, waaronder de uitnodiging en het verslag van de informatieavond, alsmede de bekendmaking van de start van de inspraakprocedure.
6. Besluit, met toelichting, van het college van burgemeester en wethouders van 20 mei 2003.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Gemeentewet

Artikel 150

“1. De raad stelt een verordening vast, waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.

2. In deze verordening worden ten minste geregeld:

- a. de wijze waarop van de beleidsvoornemens waarop inspraak zal worden verleend, openbaar wordt kennis gegeven;
- b. de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen in staat worden gesteld hun mening omtrent de onder a. bedoelde beleidsvoornemens kenbaar te maken;
- c. de rapportering over de onder b. bedoelde inspraak en over de uitkomsten daarvan;
- d. de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen in de gelegenheid worden gesteld hun beklag te doen over de uitvoering van de verordening.”

Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, 1985-1986, 19 403, nr. 3, p. 34-35

“Onder inspraak verstaan wij het proces, waarbij individuele burgers of groepen uit de bevolking hun mening kenbaar maken omtrent voorgenomen of voorgesteld beleid, langs de weg van door de overheid geregelde procedures. Bij beleid valt te denken aan plannen, verordeningen, regelingen, beschikkingen en andere bestuurshandelingen. Aldus omschreven is inspraak een facet van het ruimere begrip participatie. Participatie duidt op het betrokken zijn, op welke wijze dan ook, van burgers bij de voorbereiding vaststelling en uitvoering van gemeentelijk beleid. Deze ruime betrokkenheid kan zelfs medebeslissen omvatten. Inspraak daarentegen stelt de burger in staat op indirecte wijze, in de fase van voorbereiding van de besluitvorming, invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces. Inspraak houdt evenwel geen recht tot medebeslissen in. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid blijft berusten bij de vertegenwoordigende organen.

Ten einde mede te bereiken dat het ontstaan van specifieke inspraakregelingen daadwerkelijk kan worden afgeremd, is gekozen voor een bepaling in de Gemeentewet die enerzijds de raden een zo groot mogelijke vrijheid laat om een op de lokale situatie toegesneden regeling te treffen. Anderzijds worden ook enkele voorschriften gegeven waaraan een gemeentelijke inspraakverordening moet voldoen. (...)

De minimumeisen (...) zijn te beschouwen als de grootste gemene deler van inspraakvereisten in de bijzondere wetgeving. De gemeenteraad wordt ten aanzien van de regeling van gevallen waarin inspraak zal worden verleend volledige vrijheid gelaten. Wij zijn van mening dat de raad, als het dichtst bij de bevolking staand vertegenwoordigend lichaam, het best kan uitmaken in welke gevallen inspraak wenselijk is.”

p. 133-134

“Ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke of rechtspersonen moeten hun mening kenbaar kunnen maken over voorgenomen of voorgesteld gemeentelijk beleid. Dit betekent dat de inspraak zal moeten plaatsvinden in de fase van voorbereiding, voordat de besluitvorming wordt afgerond. De wijze waarop inspraakgerechtigden in staat worden gesteld van hun gevoelens te doen blijken kan verschillen. (...)

Aan de inhoud van de inspraakverordening worden in de wet minimale eisen gesteld. De raad wordt een grote mate van vrijheid gelaten bij het vormgeven van een inspraakregeling, toegesneden op de lokale gewoonten en behoeften. Enkele minimale voorschriften zijn in het *tweede lid* opgenomen om de bijzondere wetgever de garantie te geven dat op die punten, die veelal als zo essentieel werden gevoeld dat zij in de bijzondere wetgeving werden vastgelegd, in ieder geval door de raad een regeling zal worden getroffen. De raad zal moeten bepalen hoe de beleidsvoornemens, ten aanzien waarvan inspraak wordt gegeven, worden bekend gemaakt. Daarbij kan bij voorbeeld geregeld worden op welke wijze schriftelijke stukken kunnen worden ingezien. Voorts dient te worden geregeld de wijze waarop de inspraakgerechtigden hun mening kenbaar kunnen maken. (...) Verder zal moeten worden bepaald hoe de rapportage van de inspraak en van de relatie (bedoeld wordt waarschijnlijk: reactie; N.o.) van het gemeentebestuur op de inspraak zal plaatsvinden en hoe de uitkomsten van de inspraak zullen worden bekend gemaakt aan de betrokkenen.

Het wordt in eerste instantie aan de raad overgelaten te bepalen in welke gevallen inspraak wenselijk wordt geacht. Het dichtst bij de bevolking staande vertegenwoordigend orgaan moet, rekening houdend met de lokale wensen en verlangens, het beste kunnen beoordelen op welke wijze en in welke gevallen de betrokkenheid van de burgers bij de besluitvorming gestalte moet krijgen.”

Memorie van Antwoord, Tweede Kamer, 1988-1989, 19 403, nr. 10, p. 204

“Onder voorbereiding van beleid wordt verstaan het gehele proces dat aan de concrete besluitvorming voorafgaat. Inspraak moet worden verleend op een moment dat enig beleidsvoornemen is uitgekristalliseerd, maar de definitieve besluitvorming daarover nog niet heeft plaatsgevonden en mitsdien nog door inspraak kan worden beïnvloed.”

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:1, eerste lid

“Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.”

4. Inspraakverordening 1994, zoals vastgesteld door de raad van de gemeente Vught in haar vergadering van 28 april 1994

Artikel 2, tweede lid, onder a. en b. en derde lid

“In elk geval wordt inspraak verleend op beleidsvoornemens betreffende:

a. de voorbereiding of herziening van ruimtelijke plannen;

b. de stads- of dorpsvernieuwing;

(...)

3. Geen inspraak wordt verleend:

a. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;

b. indien inspraak bij of krachtens wet is uitgesloten;

c. indien sprake is van uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij van enige beleidsvrijheid geen sprake is.”

Artikel 3

“Inspraak wordt verleend aan ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen.”

Artikel 4

1. Op de inspraakprocedure is artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

2. Het bestuursorgaan stelt voor elk beleidsvoornemen, waarop inspraak wordt verleend, een inspraakprocedure vast.

3. De inspraakprocedure omvat:

- a. de wijze waarop inspraak wordt verleend;
 - b. een termijnstelling;
 - c. een omschrijving van de mate waarin en de voorwaarden waaronder de in artikel 3 genoemden invloed op het beleidsvoornemen kunnen uitoefenen.
4. Het bestuursorgaan kan de inspraakprocedure wijzigen in die gevallen waarin de vaststelling van het beleidsvoornemen dat vereist en geeft hier van kennis overeenkomstig artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht.”