Inspraakverordening gemeente Simpelveld

De raad van de gemeente Simpelveld;
Gelezen het voorstel van het college van [1 juni 2021]
Gelet op artikel 150 van de Gemeentewet;
Besluit vast te stellen de: Inspraakverordening gemeente Simpelveld

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 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 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 zijn burgerjaarverslag.

Artikel 6. Intrekking oude verordening
De Inspraakverordening gemeente Simpelveld, vastgesteld op 30 november 1995 en in werking getreden op 21 december 1995 wordt ingetrokken.

Artikel 7. Inwerkingtreding
Deze verordening treedt acht dagen na de dag van bekendmaking in werking.

Artikel 8. Citeertitel
Deze verordening wordt aangehaald als: Inspraakverordening Simpelveld 2021.

Aldus vastgesteld door de raad op [8 juli 2021]
De voorzitter, de heer mr. R de Boer
De griffier, de heer F.G. Simons

Toelichting

Algemene toelichting

Artikel 150 van de Gemeentewet

Sinds 1 januari 1994 is in artikel 150 van de Gemeentewet aan de raad de verplichting opgelegd een inspraakverordening vast te stellen. De VNG heeft in 1993 daarvoor een modelinspraakverordening opgesteld. De met onderhavige verordening in te trekken Inspraakverordening dateert van 1995, waardoor deze waarschijnlijk conform het VNG model is vastgesteld. In 2003 heeft de VNG deze verordening grondig herzien. Inmiddels zijn diverse wetswijzigingen op nationaal niveau de revue gepasseerd, 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). De VNG heeft conform deze wetgeving een modelinspraakverordening opgesteld. Deze modelverordening (uit 2006) is echter ook weer gedateerd. Desondanks is deze al leidraad gebruikt bij voorliggende verordening.

Thans is de Omgevingswet aanstaande, waarin burgerparticipatie wordt nagestreefd (zie onderstaande). Voorts is de ‘Wet versterking participatie op decentraal niveau’ in procedure. Met het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' (Kamerstukken II, 2019/2020, 35 298) wil het kabinet de verplichte inspraakverordening verbreden tot een participatieverordening. Voorliggende verordening handhaaft de titel inspraakverordening, om toekomstig verschil met een eventuele participatieverordening duidelijk te maken.

Het wetsvoorstel beoogt artikel 150 van de Gemeentewet opnieuw aan te passen. Het doel van het wetsvoorstel is de inwoners meer te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente. De huidige verplichte inspraakverordening in de Gemeentewet regelt uitsluitend de betrokkenheid van inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden bij de voorbereiding van beleid. De regering meent dat inwoners, naast een bijdrage aan het proces dat aan de besluitvorming vooraf gaat, een waardevolle bijdrage kunnen leveren in de fase van uitvoering en evaluatie van het beleidsproces. De verbreding van de huidige verplichte inspraakverordening naar een participatieverordening heeft tot doel dat elke gemeenteraad voor zijn gemeente expliciet maakt op welke wijze inwoners betrokken worden in verschillende fasen van het beleidsproces. Voorgesteld wordt voorts om in de Gemeentewet op te nemen dat het uitdaagrecht en regels over de feitelijke overname van gemeentelijke taken onderdeel kunnen zijn van de voorgestelde participatieverordening. Dit maakt het mogelijk voor “burgers en lokale verenigingen een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving.

Met deze verordening wordt nog niet geanticipeerd op de nieuwe wet, omdat de inwerkingtreding van deze wet nog onbekend is, alsook de definitieve inhoud ervan. Ook is niet duidelijk hoe deze wet zich verhoudt tot de participatieplicht in de Omgevingswet.

Uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb

Met deze herziening is tevens beoogd de inspraakverordening aan te passen aan Afdeling 3.4 van de Awb, die inmiddels grondig is herzien gelijktijdig met artikel 150 van de Gemeentewet gewijzigd.[1]

[1] Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2002, 54).

Anders dan in 1995 het geval was, is Afdeling 3.4 Awb ook wettelijk van toepassing verklaard op de inspraak bij provincies en gemeenten.

Uit de laatste zinsnede van het 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. Conform het model van VNG is gekozen 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) en de onnodige paragraafindeling, is deze verordening 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.

Inspraak onder vigeur van de Omgevingswet
Met de Omgevingswet wordt een brede participatie van burgers en bedrijven bij de totstandkoming van besluiten nagestreefd. Dit is een nieuw wettelijk instrument[2].

Burgerparticipatie staat los van de rechtsmiddelen die tegen besluitvorming kunnen worden aangewend, zoals bezwaar en beroep. De Omgevingswet stelt participatie verplicht bij het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Daarnaast geldt voor het aanvragen van een vergunning het aanvraagvereiste participatie (artikel 16.55, lid 6 Omgevingswet juncto artikel 7.4 Omgevingsregeling). Hierbij geeft de initiatiefnemer aan of, en zo ja hoe, burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Regels hieromtrent kunnen niet in een inspraakverordening worden opgenomen, omdat dit uitputtend is geregeld in de Omgevingsregeling. De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend (artikel 16.55, lid 7 Omgevingswet). Dit wordt apart aan de raad voorgelegd en zal in de toekomst in het omgevingsplan worden opgenomen.

Participatie onder vigeur van de Omgevingswet kent drie juridische vormen:
1. Kennisgeving: het bevoegd gezag beschrijft in de kennisgeving wie worden betrokken, waarover en wanneer; wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer en waar meer informatie beschikbaar komt.
2. Motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.
3. Aanvraagvereiste (artikel 16.55, lid 6 Omgevingswet juncto artikel 7.4 Omgevingsregeling): de initiatiefnemer moet aangeven of, en zo ja hoe, hij participatie heeft vormgegeven en wat hij met het resultaat heeft gedaan. Het bevoegd gezag betrekt deze informatie bij de integrale belangenafweging.

Op grond van artikel 16.29 Omgevingswet moet het bevoegd gezag kennisgeven van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen. In deze kennisgeving moet het bevoegd gezag onder meer aangeven hoe het participatieproces in de voorbereiding van het omgevingsplan vorm gegeven zal

[2] Met uitzondering van de Tracéwet, waarin participatie reeds was voorzien.

worden, zo volgt uit artikel 10.2 Omgevingsbesluit. Op basis van de Omgevingswet worden, gelet op het belang van maatwerk, weinig inhoudelijke eisen gesteld aan participatie.

Overigens is deze verordening zo opgesteld, dat in alle gevallen inspraak op grond van deze verordening mogelijk is. Daarmee bestaat ook de mogelijk om bij de toepassing van de Omgevingswet te verwijzen naar de inspraak- of participatieverordening[3]. Opgemerkt zij dat bij de participatie op grond van de Omgevingswet vaak een concreet besluit voorligt, dat niet als een beleidsvoornemen kwalificeert als bedoeld in deze verordening.

Alternatieven voor inspraak
Inspraak is onderdeel van het totale besluitvormingsproces, een naar tijd en strekking begrensde fase daarin. Het moet naar onze mening onderscheiden worden van de andere mogelijkheden die men heeft om zich tot het gemeentebestuur te wenden. Te denken valt hierbij aan het spreekrecht bij raads- en commissievergaderingen (regeling via het reglement van orde of een commissieverordening). Andere mogelijkheden die buiten de inspraak vallen zijn: het schrijven van brieven, het bezoeken van spreekuren, het houden van informatiebijeenkomsten, referenda enz. Inspraak is uiteraard ook van een andere orde dan de mogelijkheid om de uitkomsten van de beleidsvaststelling aan te vechten door middel van bezwaar en beroep.

Inspraak kan ook worden onderscheiden van interactieve beleidsvorming. Interactieve beleidsvorming is een werkwijze, met name bedoeld voor complexe beleidsprocessen waarbij meerdere actoren betrokken zijn, waarbij een overheidsorganisatie in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere overheden bij het beleid betrekt om zo in een open en evenwichtige wisselwerking of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering of evaluatie van beleid te komen. Interactieve beleidsvorming mobiliseert daarbij de kennis en steun van betrokkenen bij beleidsproblemen waarvan de overheid op voorhand niet weet - of nog niet wil bepalen - hoe deze opgelost zullen worden.

Voorts moet de inspraak worden onderscheiden van participatie op grond van de Omgevingswet.

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. Het tweezijdige element van gedachtewisseling kan zo mogelijk wel onder de inspraakprocedure worden ingebracht. Dit kan een derde doel dienen, te weten het creëren van draagvlak voor beleidsvoornemens (zie ook de algemene toelichting, onder Alternatieven voor inspraak, over interactieve beleidsvorming).

b. Inspraakprocedure:

De verantwoordelijkheid voor het maken van een regeling over inspraak ligt ingevolge artikel 150 van de Gemeentewet bij de raad. Zoals in de algemene toelichting is vermeld, is in de modelverordening afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard. Artikel 4, tweede lid van deze 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.

[3] Kamerstukken I 2019/20, 34986, S, p. 27.

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. Om deze reden is er een verschil met de verplichte burgerparticipatie op grond van de Omgevingswet dat vaak wel betrekking heeft op concrete besluitvorming.

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. Wij hebben ervan afgezien om dit op te nemen in de tekst van artikel 2 zelf, omdat bij een nieuwe wettelijke verplichting direct de verordening moet worden aangepast. Daarnaast het onoverzichtelijker.

Wettelijke verplichtingen tot het bieden van inspraak bestaan thans bij:

a. de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan (artikel 4.17, derde lid, Wet milieubeheer (Wm). Het vaststellen van een milieubeleidsplan is overigens facultatief. Omdat het milieuplan is geïntegreerd in het VTH-beleid en -uitvoeringsprogramma, wordt dergelijk plan niet meer vastgesteld);
b. de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een afvalstoffenverordening die afwijkt van artikel 10.21 WM (artikel 10.26, tweede lid, WM);
c.de plannen en beleidsverslagen gericht op de realisatie en de vormgeving van cliëntenparticipatie bij de uitvoering van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (artikel 42, eerste lid, onder d) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (artikel 42, eerste lid, onder d);
d. de voorbereiding van besluiten tot uitsluiting van welstandstoetsing als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onder a en b, van de Woningwet (artikel 12, vierde lid).

In het derde lid is opgenomen wanneer geen inspraak wordt verleend.

Artikel 3. Inspraakgerechtigden
De omschrijving van inspraakgerechtigden vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. In de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb zijn de woorden 'in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen' vervangen door: belanghebbenden. Het begrip 'belanghebbende' is in artikel 1:2 Awb gedefinieerd en deze definitie heeft ook gelding voor wetgeving buiten de Awb.

Artikel 4. Inspraakprocedure
Ter uniformering en deregulering is in het eerste lid afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de inspraak. In artikel 3:11 tot en met 3:17 Awb is de inspraakprocedure te vinden. Na terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen kunnen belanghebbenden gedurende zes weken schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren brengen. In de meeste gevallen zal deze procedure passend zijn voor de inspraak. Zo niet, dan kan op grond van het tweede lid de inspraakprocedure worden aangepast. Wij kunnen ons voorstellen dat bijvoorbeeld de genoemde zeswekentermijn door het bestuursorgaan te lang wordt bevonden. Deze termijn zou kunnen worden aangepast bij besluit van het bestuursorgaan op grond van het tweede lid.

Artikel 5. Eindverslag
In dit geval is niet gekozen voor verwijzing naar afdeling 3.4 Awb. In artikel 3:17 Awb wordt namelijk slechts bepaald dat een verslag wordt gemaakt van hetgeen tijdens de inspraakprocedure mondeling naar voren is gebracht.

Onder het in het tweede lid, onderdeel a, genoemde verslag van de gevolgde inspraakprocedure wordt verstaan: Hoe is de procedure feitelijk verlopen? Is afdeling 3.4 Awb onverkort toegepast? Wanneer is het beleidsvoornemen ter inzage gelegd enz.?

Onderdeel b betekent dat de eindrapportage een volledig overzicht dient te bevatten van zowel de mondelinge als de schriftelijke inspraakreacties. De schriftelijke inspraakreacties kunnen aan het verslag worden gehecht. In de MvT bij de Awb wordt opgemerkt dat in het verslag kan worden volstaan met een korte zakelijke weergave van de naar voren gebrachte opvattingen en vermelding van de personen die hun opvatting naar voren hebben gebracht.

Onder c wordt als het sluitstuk van inspraak voorgeschreven dat het bestuursorgaan aangeeft wat met de zienswijzen wordt gedaan.

In het derde lid is bepaald dat het bestuursorgaan het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar maakt. 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 een huis-aan-huisblad en op de gemeentelijke website. Als het aantal insprekers omvangrijk is, kan worden gekozen voor het volstaan met een algemene bekendmaking.

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 op de achtste dag na bekendmaking in werking, tenzij een ander tijdstip daarvoor was aangewezen (artikel 142 Gemeentewet).

Artikel 8. Citeertitel
Deze verordening wordt aangehaald als: Inspraakverordening. In de citeertitel wordt geen jaartal opgenomen om te voorkomen dat de schijn wordt gewekt dat de verordening slechts voor een jaar geldt.