

Toelichting Inspraakverordening van stadsdeel Amsterdam-Noord

1 Algemene toelichting

1.1 Artikel 150 van de Gemeentewet

Sinds 1 januari 1994 is in artikel 150 van de Gemeentewet aan de (deel)raad de verplichting opgelegd een inspraakverordening vast te stellen.

De Inspraakverordening stadsdeel Amsterdam-Noord, verder te noemen 'Inspraakverordening', is aangepast aan diverse wetswijzigingen op nationaal niveau, bijvoorbeeld aan het klachtrecht dat inmiddels in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is opgenomen, de dualisering van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur) en de inspraakverplichtingen in verschillende bijzondere wetten. Tevens is de Inspraakverordening aangepast aan de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving (Adr).

1.2 Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Met deze herziening wordt de Inspraakverordening aangepast aan de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2002, 54). In deze wet is afdeling 3.4 van de Awb grondig herzien en artikel 150 van de Gemeentewet gewijzigd. De Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb is op 1 juli 2005 in werking getreden, tegelijk met de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

1.3 Afdeling 3.4 Awb (oud/nieuw)

Afdeling 3.4 van de Awb bevat een procedure voor de voorbereiding van besluiten. Deze afdeling heeft als doelstelling het bevorderen van eenheid in de wetgeving en het systematiseren en vereenvoudigen van wetgeving. Bij het inwerkingtreden van de Awb in 1994 bestond naast deze afdeling nog een afdeling 3.5 die een meer uitgebreide voorbereidingsprocedure kende. Met de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb is beoogd deze twee procedures in een te schuiven en tegelijkertijd te vereenvoudigen. Bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb is de nieuwe afdeling op 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. De tekst van de nieuwe afdeling 3.4 van de Awb, alsmede de tekst van het nieuwe artikel 150 van de Gemeentewet, zijn als bijlage bij deze toelichting gevoegd.

2 Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

1. Er zijn veel omschrijvingen van het begrip inspraak. Bij de in dit artikel opgenomen definitie is aangesloten bij de tekst van artikel 3:15, eerste lid, van de Awb: "Belanghebbenden kunnen hun zienswijze over de aanvraag of het ontwerp naar keuze schriftelijk of mondeling naar voren brengen". Plannen worden uitgewerkt door de (lokale) overheid. Burgers en belangengroepen krijgen "achteraf" de mogelijkheid om te reageren op kant-en-klare beleidsvoornemens. Instrumenten die voor deze formele inspraakprocedure worden gebruikt zijn hoorzittingen en informatiebijeenkomsten.
2. De verantwoordelijkheid voor het maken van een regeling voor inspraak ligt ingevolge artikel 150 van de Gemeentewet bij de deelraad. Zoals in de algemene toelichting is vermeld, is in de herziene verordening afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard. Artikel 4, derde lid, van de Inspraakverordening geeft het bestuursorgaan dat de inspraak verleent, ruimte om een andere procedure te volgen. Het bestuursorgaan dat de inspraak verleent is immers verantwoordelijk voor uitvoering en de nadere regeling en organisatie van de inspraak.
3. Het gaat hierbij niet om de vaststelling van concrete besluiten of maatregelen, maar om de vorming van het beleid waarop deze kunnen worden gebaseerd.

4. Volgens artikel 1:1, eerste lid, van de Awb wordt onder bestuursorgaan verstaan:
- een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
 - een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.
- Het begrip bestuursorgaan omvat in de Inspraakverordening in elk geval de deelraad en het dagelijks bestuur.
5. Bij de uitleg van het begrip reces is aangesloten bij de vakantieperiodes, zoals die voor de basisscholen worden bepaald.

Artikel 2 Object van inspraak

In het eerste lid is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van de eigen bevoegdheden besluit of inspraak wordt verleend. In de Memorie van Toelichting¹ is vermeld dat het ter volledige beoordeling van de raad blijft ten aanzien van welke beleidsvoornemens inspraak wordt verleend. Het besluit om al dan niet inspraak te verlenen is een besluit in de zin van de Awb. Hiertegen kan dus bezwaar worden gemaakt. Het tweede lid beperkt de mogelijkheden inspraak te verlenen tot beleidsvoornemens die zijn voorbereid door het bevoegde bestuursorgaan.

In het derde lid is bepaald dat inspraak altijd wordt verleend indien een wettelijk voorschrift daartoe verplicht. In het vierde lid is opgenomen wanneer geen inspraak wordt verleend.

De vaststelling van beleid vindt soms plaats in meerdere stappen, waarbij iedere stap wordt afgesloten met een bestuurlijk besluit. Iedere stap wordt dan beschouwd als een op zichzelf staand beleidsvoornemen, waarop inspraak dient plaats te vinden. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat het beleid eerst wordt vastgelegd in een beleidsnota en dat de nadere uitwerking vervolgens wordt vastgelegd in een verordening. In dat geval vindt dus tweemaal inspraak plaats. Een ander voorbeeld is de ruimtelijke ordening, waarbij in de verschillende fasen van de planontwikkeling (vaststellen van uitgangspunten, programma van eisen en vaststellen van bestemmingsplan) inspraak plaatsvindt.

Nadat inspraak is verleend op een beleidsvoornemen, stelt het bestuursorgaan het beleid vast. Over de wijze van uitvoering van beleid zal geen aparte inspraak plaatsvinden als deze aan de orde is gekomen bij de inspraak over de vaststelling van het beleid of als deze logisch voortvloeit uit het vastgesteld beleid, zoals beschikkingen in de zin van de Awb, bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen op basis van een verordening. De Awb regelt bij beschikkingen de rechtsbescherming.

Artikel 3 Subject van inspraak

Deze omschrijving 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 het begrip 'belanghebbenden'. Het begrip 'belanghebbende' is in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb als volgt gedefinieerd: "degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken". Deze definitie geldt ook 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 3:17² van de Awb is de inspraakprocedure te vinden. Na terinzagelegging en bekendmaking van beleidsvoornemens kunnen belanghebbenden gedurende zes weken³ schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren brengen. In de meeste gevallen zal deze procedure passend zijn voor de inspraak. Zoniet, dan kan op grond van het derde lid de inspraakprocedure worden aangepast.

Het tweede lid bepaalt dat de inspraakprocedure in beginsel niet loopt tijdens de zomervakantie van de basisscholen in Amsterdam-Noord. Dit om te voorkomen dat belanghebbenden vanwege vakantie, die in de regel tijdens deze recesperiodes plaatsvindt, niet in staat zijn hun zienswijzen kenbaar te maken. Om procedures niet te zeer op te houden is verder bepaald dat een overlap mogelijk is van maximaal 3 weken met de termijn van ter visielegging en voor het indienen van zienswijzen. In lid drie wordt echter uitgesloten dat inspraakavonden en de aankondigingen daarvan tijdens de recesperiodes plaatsvinden.

¹ MvT TK 1999-2000, 27 023, nummer 3, blz. 20.

² tot de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb: artikel 3:11 tot en met 3:13.

³ tot de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb: vier weken.

Het vierde lid bepaalt dat de inspraakprocedure kan worden gewijzigd door het bestuursorgaan dat de inspraak verleent. Deze wijzigingsbevoegdheid wordt ingeperkt voor wat betreft het vaststellen van de inzage termijn. Artikel 3:11 van de Awb bepaalt dat de termijn waarin het beleidsvoornemen ter inzage wordt gelegd niet korter mag zijn dan zes weken. Nu afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is verklaard kan hiervan niet worden afgeweken. Wijziging van de inspraakprocedure wordt nu in zoverre beperkt dat ook hierbij de termijn tenminste zes weken moet bedragen. Dit geldt ook voor de termijn waarbinnen de belanghebbenden, bedoeld in artikel 3, hun zienswijzen kenbaar kunnen maken. Op de bekendmaking van de wijziging is artikel 3:42 van de Awb van toepassing.

Het vijfde lid maakt het mogelijk dat in geval van het ontwerpen van bestemmingsplannen met ontwikkelingsaspecten het Dagelijks Bestuur kan besluiten ook inspraak te verlenen in de voorontwerpfase, zoals dat voorheen voor de wijziging van de Wet Ruimtelijke Ordening verplicht was. Daarbij valt te denken aan de volgende criteria:

- het aantal te verwachten belanghebbenden. Een groot aantal belanghebbenden betekent meestal dat inspraak in de voorfase zinvol is;
- de omvang en de complexiteit van het plan;
- geen extra inspraak in geval een startnotitie aan een voorontwerpfase van een bestemmingsplan is voorafgegaan. Ook niet in de voorontwerpfase van plannen wanneer daar een stedenbouwkundig plan aan voorafgegaan is, dan wel een plan waarin de uitgangspunten van het project is weergegeven. In deze laatste gevallen is dan al over de startnotitie, het stedenbouwkundig plan of de uitgangspuntennotitie inspraak gegeven.

Artikel 5 Eindverslag

Met het gestelde in dit artikel wordt voldaan aan artikel 150, tweede lid, onder c, van de Gemeentewet. De eindrapportage dient een volledig overzicht te bevatten van zowel de mondelinge als de schriftelijke inspraakreacties. Voor wat betreft het tweede lid, onder b, wordt verwezen naar hetgeen in de MvT bij de Awb wordt opgemerkt. Daarin is aangegeven 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.

Het verslag maakt deel uit van de voorstellen die ter besluitvorming aan de betrokken bestuursorganen worden voorgelegd. Dit houdt in dat het verslag 'meereist' met de stukken en uiteindelijk in hoofdpunten wordt samengevat in de voorstellen.

Dat houdt tevens in dat tussentijdse aanvullingen, zoals raadsadressen of beklagschriften, worden toegevoegd. Hiermee wordt bereikt dat de bestuursorganen steeds volledig op de hoogte zijn van de standpunten wanneer besluitvorming plaatsvindt of wanneer advies wordt uitgebracht.

Artikel 6 Afwijkend standpunt

Behoeft geen toelichting.

Artikel 7 Inspraakprocedure voor de toepassing van artikel 19, eerste lid, van de WRO

Is vervallen in verband met wijziging WRO.

Artikel 8 Inspraakprocedure voor de toepassing van artikel 12, tweede lid, onder a en b, van de de Woningwet, alsmede de wijziging van de welstandsnota als bedoeld in artikel 12a van de Woningwet

Dit artikel geeft een uitwerking specifiek voor de toepassing van artikel 12 en 12a van de Woningwet. Deze procedure blijft binnen de kaders van artikel 1 tot en met 6.

Artikel 9, 10 en 11 Slot- en overgangsbepalingen

Deze artikelen behoeven geen toelichting.