

## Toelichting

### *Toelichting Inspraakverordening Stadsdeel Oud-Zuid 2006*

#### Algemene toelichting

##### *Artikel 150 Gemeentewet*

In artikel 150 Gemeentewet is aan de gemeenteraad de verplichting opgelegd een inspraakverordening vast te stellen, op basis van artikel 28 Verordening op de Stadsdelen geldt deze plicht ook de stadsdeelraden. De stadsdeelraad van Stadsdeel Oud-Zuid heeft daartoe in 1998 een inspraakverordening vastgesteld. In 2003 heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) zijn Modelinspraakverordening grondig herzien. De Modelinspraakverordening is aangepast aan diverse wetswijzigingen op nationaal niveau, bijvoorbeeld aan het klachtrecht dat inmiddels in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is opgenomen, de dualisering van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur) en de inspraakverplichtingen in verschillende bijzondere wetten. Tevens is het model aangepast aan de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving. In navolging hiervan gaat de stadsdeelraad van Stadsdeel Oud-Zuid over tot herziening van de inspraakverordening van het stadsdeel. Hierbij geldt de Modelinspraakverordening van de VNG als richtlijn, maar zijn uiteraard de nodige aanpassingen gedaan aan de specifieke situatie van Stadsdeel Oud-Zuid.

##### *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). Door genoemde wet is afdeling 3.4 van de Awb grondig herzien en wordt artikel 150 van de Gemeentewet gewijzigd. De Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb is op 1 juli 2005 in werking getreden, gelijktijdig is de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure in werking getreden.

Ondanks het feit dat artikel 150 van de Gemeentewet volgens het overgangsrecht pas op 1 juli 2006 zal worden aangepast, wordt bij deze de inspraakverordening herzien. Het is juridisch geen probleem om nu al de aanpassing te plegen, omdat dit ook volgens de huidige wetgeving kan.

##### *Afdeling 3.4 Awb*

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 Awb die een uitgebreidere voorbereidingsprocedure kende. Met de nieuwe Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb zijn deze twee procedures samengevoegd en tegelijkertijd vereenvoudigd. Bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb is de nieuwe afdeling in verschillende bijzondere wetten van toepassing verklaard. In de wet zelf is afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard op de inspraak bij provincies en gemeenten. De tekst van de afdeling 3.4 Awb alsmede de tekst van het nieuwe artikel 150 Gemeentewet zijn als bijlage bij deze toelichting gevoegd.

Hoewel in het tweede lid van het nieuwe artikel 150 Gemeentewet in beginsel afdeling 3.4 Awb van toepassing is verklaard op de inspraak blijkt uit de laatste zinsnede van dit lid, dat afwijken van afdeling 3.4 Awb is 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. In de verordening is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door in de bevoegdheid van het Dagelijks Bestuur te voorzien om bij het vaststellen van een inspraakprocedure, de insprekers in afwijking van 3:15 Awb alleen schriftelijk de mogelijkheid te bieden hun zienswijze naar voren te brengen en de termijn van inspraak in afwijking van artikel 3:16 Awb vast te stellen op vier weken.

### *Inspraakprocedure/deregulering*

Aan inspraak kan op zeer uiteenlopende manieren worden vormgegeven. In navolging van de VNG is gekozen voor een sobere regeling, mede met het oog op het dereguleringsstreven van opeenvolgende kabinetten. Door het in beginsel 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 verder gedereguleerd. Wat nu resteert, is 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 stadsdeelbestuur, 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 een naar tijd en strekking begrensd onderdeel van het totale besluitvormingsproces. Het dient te worden onderscheiden van de andere mogelijkheden die men heeft om zich tot het stadsdeelbestuur 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 onder andere: het schrijven van brieven, het bezoeken van spreekuren, het houden van informatiebijeenkomsten en het burgerinitiatief. Inspraak is uiteraard ook van een andere orde dan de mogelijkheid om op de uitkomsten van de beleidsvaststelling gebaseerde besluiten, aan te vechten door middel van bezwaar en beroep.

Inspraak kan ook worden onderscheiden van interactieve beleidsvorming. Interactieve beleidsontwikkeling is een proces van beleidsvoorbereiding, waarbij vanaf het begin gebruik wordt gemaakt van een netwerk van de belangrijkste actoren voor het voor te bereiden beleid. In Stadsdeel Oud-Zuid wordt hieronder het betrekken van burgers gedurende de looptijd van een project, van voorbereiding tot en met de realisatiefase, verstaan.

### **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 Gemeentewet. Inspraak is een onderdeel van de voorbereiding en uitvoering van het stadsdeelbeleid en heeft een tweeledig doel. Enerzijds wordt aan belanghebbenden de mogelijkheid geboden om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken. Anderzijds biedt inspraak aan het bevoegde bestuursorgaan een belangrijk hulpmiddel in het kader van de voor de beleidsvoorbereiding noodzakelijke belangenafweging.

##### b. Inspraakprocedure:

De verantwoordelijkheid voor het maken van een regeling over inspraak bij stadsdeelbeleid, ligt ingevolge artikel 150 Gemeentewet in samenhang met artikel 28 Verordening op de Stadsdelen bij de stadsdeelraad. Zoals in de algemene toelichting is vermeld, is in de verordening afdeling 3.4 Awb in beginsel van toepassing verklaard. Artikel 4, tweede lid, van de verordening geeft het Dagelijks bestuur de ruimte om voor een of meer beleidsvoornemens een andere procedure vast te stellen. Het Dagelijks Bestuur is op basis van de verordening, binnen Stadsdeel Oud-Zuid immers verantwoordelijk voor de uitvoering, de nadere regeling en de organisatie van de inspraak.

##### c. Beleidsvoornemens:

Het begrip beleidsvoornemen is gedefinieerd als het voornemen 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.

## Artikel 2 Onderwerp van inspraak

Opzettelijk is er voor gekozen in de verordening geen concrete beleidsvoornemens op te nemen waarop, in aanvulling op de wettelijke verplichtingen, inspraak wordt voorgeschreven. In het eerste lid is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluit of conform de verordening inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van stadsdeelbeleid. Het begrip bestuursorgaan is gedefinieerd in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb, onder dit begrip vallen in elk geval de stadsdeelraad en het Dagelijks Bestuur. 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.

In het tweede lid is bepaald dat inspraak altijd wordt verleend indien een wettelijk voorschrift daartoe verplicht. Hieronder wordt opgesomd welke wettelijke verplichtingen momenteel voor Stadsdeel Oud-Zuid gelden. In overeenstemming met de Modelinspraakverordening van de VNG is ervan afgezien om deze opsomming op te nemen in de tekst van het artikel zelf, omdat dan in de eerste plaats bij een nieuwe wettelijke verplichting direct de verordening moet worden aangepast en in de tweede plaats de verordening hiermee onoverzichtelijk wordt.

Wettelijke verplichtingen tot het bieden van inspraak bestaan thans bij:

- a. de voorbereiding van een ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing (artikel 7, derde lid, sub a, 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. de voorbereiding van besluiten tot uitsluiting van welstandstoetsing als bedoeld in artikel 12, tweede lid, onder a en b, Woningwet (artikel 12, vierde lid, Woningwet).

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 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 Awb van toepassing verklaard op de inspraak. In de artikelen 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 voor een of meer beleidsvoornemens een andere inspraakprocedure worden vastgesteld. Lid drie voegt hier aan toe dat indien een andere inspraakprocedure wordt vastgesteld, het Dagelijks Bestuur daarbij kan bepalen dat in afwijking van artikel 3:15 Awb inspraakgerechtigden alleen schriftelijk hun zienswijze bij het bestuursorgaan naar voren kunnen brengen en in afwijking van artikel 3:16 Awb de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen en het uitbrengen van adviezen vier weken bedraagt. Deze bepaling is opgenomen ter verzekering van de bevoegdheid om, na de inwerkingtreding van het nieuwe artikel 150 Gemeentewet, een inspraakprocedure vast te stellen die op genoemde punten afwijkt van de procedure van afdeling 3.4 Awb. Dit artikellid beoogt derhalve geenszins een limitatieve opsomming te geven van de mogelijke afwijkingen van de standaardprocedure bij het vaststellen van een andere inspraakprocedure, door het Dagelijks Bestuur.

## 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 overzicht van de gevolgde inspraakprocedure wordt in ieder geval verstaan: Hoe is de procedure feitelijk verlopen? In hoeverre is afdeling 3.4 Awb toegepast? Wanneer is het beleidsvoornemen ter inzage gelegd?

Onderdeel b betekent dat het eindverslag een volledig overzicht dient te bevatten van de schriftelijke inspraakreacties. 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. Tevens kunnen de schriftelijke inspraakreacties aan het verslag worden gehecht.

Onderdeel c schrijft voor dat in het eindverslag beargumenteerd wordt vermeld in hoeverre de ingediende zienswijzen tot wijziging van het beleidsvoornemen geleid hebben.

In het derde lid is bepaald dat het Dagelijks Bestuur het eindverslag ter kennis van de insprekers brengt en indien het gaat om een beleidsvoornemen dat onder de bevoegdheid van de stadsdeelraad valt, tevens ter kennis van deze raad. Deze bepaling is overgenomen uit de oude inspraakverordening, met dit verschil dat het verslag slechts ter kennis van de stadsdeelraad wordt gebracht indien het betreffende beleidsvoornemen een bevoegdheid van de stadsdeelraad betreft. Dit sluit aan bij de al jarenlang bestaande overeenkomstige praktijk.

## Artikel 6 Intrekking oude verordening

Met deze bepaling wordt de Inspraakverordening Stadsdeel Zuid / de Pijp ingetrokken. De datum waarop de oude verordening vervalt, is de datum waarop deze nieuwe verordening in werking treedt. In artikel 6 wordt geen tijdstip vermeld waarop de oude verordening wordt ingetrokken. Dat is ook niet nodig, want de datum waarop de oude regeling vervalt, is de datum waarop de nieuwe verordening in werking treedt.

## Artikel 7 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt op de dag, na de dag van publicatie in werking.

## **Bijlage met wetteksten Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2002, 54)**

A. De tekst van het nieuwe artikel 150 Gemeentewet luidt als volgt:

Artikel 150

1. De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.
2. De in het eerste lid bedoelde inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voorzover in de verordening niet anders is bepaald.

B. De tekst van de nieuwe afdeling 3.4 Awb luidt als volgt:

### *AFDELING 3.4 UNIFORME OPENBARE VOORBEREIDINGSPROCEDURE*

Artikel 3:10

1. Deze afdeling is van toepassing op de voorbereiding van besluiten indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald.
2. Afdeling 4.1.1 is mede van toepassing op andere besluiten dan beschikkingen, indien deze op aanvraag worden genomen en voorbereid overeenkomstig deze afdeling.

Artikel 3:11

1. Het bestuursorgaan legt het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.
2. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing. Indien op grond daarvan bepaalde stukken niet ter inzage worden gelegd, wordt daarvan mededeling gedaan.
3. Tegen vergoeding van ten hoogste de kosten verstrekt het bestuursorgaan afschrift van de ter inzage gelegde stukken.
4. De stukken liggen ter inzage gedurende de in artikel 3:16, eerste lid, bedoelde termijn.

Artikel 3:12

1. Voorafgaand aan de terinzagelegging geeft het bestuursorgaan in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud.
2. Indien het een besluit van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan betreft, wordt de kennisgeving in ieder geval in de Staatscourant geplaatst, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.
3. In de kennisgeving wordt vermeld:
  - a. waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen;
  - b. wie in de gelegenheid worden gesteld om zienswijzen naar voren te brengen;
  - c. op welke wijze dit kan geschieden;
  - d. indien toepassing is gegeven aan artikel 3:18, tweede lid: de termijn waarbinnen het besluit zal worden genomen.

Artikel 3:13

1. Indien het besluit tot een of meer belanghebbenden zal zijn gericht, zendt het bestuursorgaan voorafgaand aan de terinzagelegging het ontwerp toe aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.
2. Artikel 3:12, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3:14

1. Het bestuursorgaan vult de ter inzage gelegde stukken aan met nieuwe relevante stukken en gegevens.
2. Artikel 3:11, tweede tot en met vierde lid, is van toepassing.

#### Artikel 3:15

1. Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen.
2. Bij wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan kan worden bepaald dat ook aan anderen de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze naar voren te brengen.
3. Indien het een besluit op aanvraag betreft, stelt het bestuursorgaan de aanvrager zo nodig in de gelegenheid te reageren op de naar voren gebrachte zienswijzen.
4. Indien het een besluit tot wijziging of intrekking van een besluit betreft, stelt het bestuursorgaan degene tot wie het te wijzigen of in te trekken besluit is gericht zo nodig in de gelegenheid te reageren op de naar voren gebrachte zienswijzen.

#### Artikel 3:16

1. De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen en het uitbrengen van adviezen als bedoeld in afdeling 3.3, bedraagt zes weken, tenzij bij wettelijk voorschrift een langere termijn is bepaald.
2. De termijn vangt aan met ingang van de dag waarop het ontwerp ter inzage is gelegd.
3. Op schriftelijk naar voren gebrachte zienswijzen zijn de artikelen 6:9 en 6:10 van overeenkomstige toepassing.

#### Artikel 3:17

Van hetgeen overeenkomstig artikel 3:15 mondeling naar voren is gebracht, wordt een verslag gemaakt.

#### Artikel 3:18

1. Indien het een besluit op aanvraag betreft, neemt het bestuursorgaan het besluit zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag.
2. Indien de aanvraag een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp betreft, kan het bestuursorgaan, alvorens een ontwerp ter inzage te leggen, binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag de in het eerste lid bedoelde termijn met een redelijke termijn verlengen. Voordat het bestuursorgaan een besluit tot verlenging neemt, stelt het de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze daarover naar voren te brengen.
3. In afwijking van het eerste lid neemt het bestuursorgaan het besluit uiterlijk twaalf weken na de terinzagelegging van het ontwerp, indien het een besluit betreft:
  - a. inzake intrekking van een besluit;
  - b. inzake wijziging van een besluit en de aanvraag is gedaan door een ander dan degene tot wie het te wijzigen besluit is gericht.
4. Indien geen zienswijzen naar voren zijn gebracht doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk, nadat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen is verstreken, mededeling op de wijze, bedoeld in artikel 3:12, eerste en tweede lid. In afwijking van het eerste of derde lid neemt het bestuursorgaan het besluit in dat geval binnen vier weken nadat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen is verstreken.