

Toelichting bij de Participatie- en Inspraakverordening Waterschap Vallei en Veluwe 2022

Algemeen

Deze verordening geeft uitvoering aan artikel 79 van de Waterschapswet en de bepalingen in Omgevingswet en Omgevingsbesluit over participatie. De verordening stelt regels met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van het beleid van het waterschapsbestuur worden betrokken. Daarbij worden participatie en inspraak duidelijk onderscheiden van elkaar. Voor wat betreft de inspraak wordt met deze verordening de bestaande regelgeving gecontinueerd. Participatie kan niet in de plaats komen van de wettelijke vormen van inspraak, deelnemers aan een participatietraject raken dus ook nooit hun recht op inspraak kwijt.

Artikel 79 van de Waterschapswet verplicht het algemeen bestuur van het waterschap tot het vaststellen van een inspraakverordening waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen bij de voorbereiding van het beleid van dat bestuur worden betrokken. In artikel 79, tweede lid van de Waterschapswet is bepaald dat de inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), voorzover in de verordening niet anders is bepaald.

In de op handen zijnde Wet "versterking participatie op decentraal niveau" is een wijziging van artikel 79 Waterschapswet opgenomen. Deze wijziging komt er op neer dat naast regels voor inspraak er ook regels voor participatie in een verordening dienen worden opgenomen. Ook zonder genoemde wijziging van artikel 79 Waterschapswet kunnen deze regels in een verordening worden opgenomen.

De Omgevingswet zet in op vroegtijdige participatie om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Daarom zijn in de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit regels over participatie opgenomen. De Omgevingswet vraagt een helder geformuleerd participatiebeleid. Er is behoefte aan een aangepaste verordening die naast de inspraakprocedure ook de participatieprocedure behandelt.

Deze verordening moet worden beschouwd als een aanvulling op participatie- en inspraakregelingen die zijn opgenomen in formele wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen. Als een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening een participatie- of inspraakregeling voor een specifiek besluit bevat, dient de betreffende regeling en niet deze verordening te worden toegepast.

Participatie

Participatie is het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Het is een wederkerig proces waardoor via doelbewuste communicatie en directe interacties individuen, groepen en organisaties invloed hebben op en verantwoordelijkheden delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hun aangaan.

In de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit zijn regels over participatie opgenomen. De Omgevingswet geeft het bevoegd gezag en de initiatiefnemer de vrijheid eigen keuzes te maken voor de inrichting van het participatieproces. Daarom is participatiebeleid vastgesteld door het waterschapsbestuur. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Met dit beleid wordt invulling gegeven aan participatie door het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (onze inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Daarnaast stelt het waterschap zich ontvankelijk en constructief op wanneer het wordt uitgenodigd om mee te denken in ruimtelijke initiatieven van anderen.

De bepalingen in deze verordening zijn een weerslag van die beleidsmatige leidraad. Met deze bepalingen en de uitvoering van het participatiebeleid wordt zorggedragen dat participanten tevoren weten hoe en binnen welke kaders zij worden betrokken.

Inspraak

Inspraak conform afdeling 3.4 van de Awb ziet er als volgt uit: het bestuursorgaan legt het ontwerp met daarbij de stukken die redelijkerwijs nodig zijn om het ontwerp te kunnen beoordelen zes weken ter inzage (artikel 3:11 en 3:16 Awb). In artikel 3:12 Awb is bepaald hoe kennisgeving van de terinzagelegging plaats dient te vinden. Belanghebbenden kunnen tijdens de zes weken dat het ontwerp ter inzage ligt schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren brengen (artikel 3:15 Awb). Het bestuur beoordeelt alle ingediende zienswijzen en besluit of deze al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen of het besluit moeten leiden. Degenen die bij de voorbereiding hun zienswijze naar voren hebben gebracht, worden over het definitieve besluit geïnformeerd. Dit gebeurt tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking van het besluit (artikel 3:43 en 3:44 Awb). Vermeld moet hierbij worden welke rechtsbescherming openstaat tegen het genomen besluit (artikel 3:45 Awb).

Het doel van de inspraak is tweeledig. Aan de ene kant wordt aan ingezetenen en belanghebbenden de mogelijkheid geboden om hun mening over een ontwerpbesluit naar voren te brengen. Aan de andere kant is het voor het waterschap een belangrijk hulpmiddel om op basis van een evenwichtige belangenafweging tot een besluit te komen.

Inspraak is slechts zinvol wanneer er voor het waterschapsbestuur een keuzemogelijkheid is. Indien het waterschap geen keuze heeft, hetgeen met name voor kan komen als het een gebonden besluit betreft dat voortvloeit uit een voorschrift van hoger gezag, kan het waterschap ook geen rekening houden met meningen van ingezetenen en belanghebbenden. Hiervoor is in artikel 7 lid 3 een regeling opgenomen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze bepaling worden enkele kernbegrippen omschreven.

Met het begrip bestuursorgaan wordt in deze verordening, afhankelijk van welk bestuursorgaan in de betreffende situatie bevoegd is, het algemeen bestuur of het college van dijkgraaf en heemraden bedoeld.

Met betrekking tot het begrip 'ingezetene' wordt aansluiting gezocht bij artikel B 4 van de Kieswet. Dit artikel bepaalt dat 'ingezetenen' degenen zijn die hun werkelijke woonplaats in het waterschap hebben. Degenen die volgens de gemeentelijke basisadministratie woonachtig zijn in het gebied worden, behoudens tegenbewijs, geacht de werkelijke woonplaats te hebben in het gebied en daarmee 'ingezetene' te zijn.

De Awb verstaat onder het begrip 'belanghebbende' in artikel 1:2 'degenen wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'. Dat betekent dat het belang bij het besluit reëel moet zijn. Het belang moet bepaalbaar zijn, waardoor degene die zich persoonlijk onderscheidt van mensen die enig belang hebben bij het besluit. Het belang moet verder actueel zijn. Tenslotte geldt dat er voldoende verband (causaal verband) moet bestaan tussen de gevolgen van het initiatief/besluit en het geraakt worden van het belang. Voor bestuursorganen geldt verder dat de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd moeten worden. Voor andere rechtspersonen geldt dat onder hun belangen ook de belangen worden geschaard die zij krachtens hun doelstellingen en feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Met 'inspraak' wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb bedoeld, in aansluiting op artikel 79 van de Waterschapswet, waarin deze afdeling van toepassing wordt verklaard op de beleidsvoornemens van het waterschap. Het gaat hier om de voorbereiding van waterschapsbeleid, verordeningen, regelingen en overige besluiten van algemene strekking. Het begrip beleidsvoornemens is derhalve een ruim begrip en beperkt zich niet tot beleidsregels als bedoeld in titel 4.3 van de Awb.

Met 'participatie' wordt bedoeld het wederkerige proces, waardoor via doelbewuste communicatie en directe interacties individuen, groepen en organisaties (ingezetenen en belanghebbenden)

invloed hebben op en verantwoordelijkheden delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of die diensten die hen aangaan. Hieraan wordt invulling gegeven door ingezetenen en belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken bij het besluitvormingsproces van beleid, projecten en activiteiten. Daarnaast stelt het waterschap zich ontvankelijk en constructief op na een uitnodiging van ingezetenen en belanghebbenden om mee te denken over een initiatief, met een relatie tot de waterschapstaken.

Participatie kan op verschillende niveaus plaatsvinden, deze zijn: raadplegen/meedenken, adviseren/meepraten, co-creëren/meedoen en meebeslissen. Over het algemeen geldt: hoe groter de impact van een initiatief op de omgeving, hoe intensiever de participatie. Uiteraard kan naast participatie ook het informeren van belanghebbenden en ingezetenen een optie zijn.

Artikel 2 Onderwerp verordening

Dit artikel beschrijft het onderwerp van de verordening.

Indien participatie al op een andere manier is geregeld, is deze verordening niet van toepassing.

Artikel 3 Object van participatie

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven bevat de Omgevingswet regels voor participatie, maar geeft het vrijheid aan het bevoegd gezag om eigen keuzes te maken

Het eerste lid regelt dat een bestuursorgaan met in achtneming van het door het algemeen bestuur vast te stellen participatiebeleid, zoals opgenomen in het tweede lid, beslist of en hoe participatie plaatsvindt.

In het derde lid is opgenomen dat participatie altijd plaats vindt als dit wettelijk is voorgeschreven en indien voorgeschreven op de wijze zoals voorgeschreven.

In het vierde lid is aangegeven wanneer geen participatie hoeft plaats te vinden.

De onder a genoemde uitzondering betreft de besluiten die rechtstreeks voortvloeien uit formele wetgeving van hoger gezag, waarbij er voor het waterschap geen of nauwelijks keuze is. Het toepassen van participatie heeft dan bijzonder weinig zin. Ook bij de onder c genoemde uitzondering zou het toepassen van participatie niet proportioneel zijn en dus bijzonder weinig zin hebben. Het bestuursorgaan zal in voorkomende gevallen wel moeten motiveren waarom voor bepaalde onderwerpen op basis van dit artikel geen participatie wordt toegepast. Aan de onder d genoemde gevallen waarin de aard van de door het bestuursorgaan uit te oefenen bevoegdheid zich verzet tegen participatie, kan worden gedacht aan verzoeken tot nadeelcompensatie, verzoeken tot informatie op grond van de Wet open overheid of verzoeken met betrekking tot de rechten van betrokkenen op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming.

Artikel 4 Procedure participatie

Dit artikel regelt dat het bestuursorgaan zo vroegtijdig mogelijk beslist of participatie wordt toegepast en op welk niveau. In een document wordt vastgelegd of en hoe participatie wordt geboden en zo ja, op welk niveau participatie wordt toegepast.

De mogelijkheid tot participatie wordt bekend gemaakt zodat voor mogelijke participanten duidelijk is wanneer en op welke wijze zij in de gelegenheid worden gesteld om te participeren. Bekendmaking kan op de wijze die passend is bij de doelgroep, het niveau van participatie en de omvang van de groep belanghebbenden en dergelijke: dit kan onder andere zijn via een officiële bekendmaking, een bericht op de website, een brief of een email.

Het derde lid ziet op initiatieven van derden waarbij het waterschap wordt gevraagd te participeren. Zo'n verzoek zal worden getoetst aan het vastgestelde participatiebeleid. De bijdrage van het waterschap zal schriftelijk worden vastgelegd.

Artikel 5 Eindverslag bij participatie

Het eindverslag omvat een verantwoording van het participatieproces en een motivering van de verwerking van de inbreng van de participanten.

Artikel 6 Procedure Uitdaagrecht

Het waterschap is een regionale, uitvoeringsgerichte overheid. Het uitdaagrecht is een specifieke vorm van participatie in de uitvoeringsfase. Het houdt in dat ingezetenen of lokale maatschappelijke partijen het waterschap verzoeken om de feitelijke uitoefening van een taak over te nemen als zij denken deze taak beter en goedkoper te kunnen uitvoeren. In de op handen zijnde Wet "versterking participatie op decentraal niveau" is ook het uitdaagrecht opgenomen. Deze bepaling loopt hierop vooruit.

De wijze waarop het uitdaagrecht in deze verordening is verwerkt, biedt de mogelijkheid om het te beperken tot de door het bevoegde bestuursorgaan te bepalen taken en opgaven.

Bij de uitvoering van het uitdaagrecht moet het waterschap zich houden aan de aanbestedingsregels, het is van belang om daar in voorkomende gevallen aandacht voor te hebben.

Artikel 7 Object van inspraak

Artikel 79 van de Waterschapswet verplicht het algemeen bestuur van het waterschap tot vaststelling van regels met betrekking tot de wijze waarop burgers bij de voorbereiding van het beleid van dit bestuur worden betrokken. Het is aan de beoordeling van het algemeen bestuur overgelaten ten aanzien van welke beleidsvoornemens inspraak wordt verleend. In artikel 7 van deze verordening worden de besluiten aangewezen waarop de procedure van inspraak op grond van deze verordening van toepassing is. Als er in wetten en andere hogere regelgeving is bepaald dat inspraak verplicht is, gaan die bepalingen vóór; de verordening heeft dus een aanvullend karakter.

In andere gevallen kan het bestuursorgaan zelf bepalen of er inspraak vereist is (artikel 3:10 lid 1 Algemene wet bestuursrecht).

Het is duidelijk dat de inspraakprocedure met name zijn werking moet vinden in het vaststellen van besluiten van het algemeen bestuur met een algemene strekking. Voor besluiten die een individu of een beperkte groep betreffen, is het houden van een inspraakprocedure niet altijd noodzakelijk.

Onder de werking van de verordening vallen in ieder geval de in het tweede lid opgesomde besluiten.

In het derde lid is aangegeven in welke gevallen geen inspraak wordt verleend. De reden dat belastingverordeningen uitgezonderd zijn, is te vinden in het feit dat verordeningen in hoofdzaak dienen ter vaststelling van de tarieven. De basis voor de tarieven wordt gelegd in de kostentoedelingsverordening en de begroting. De kostentoedelingsverordening is een algemeen verbindend voorschrift en valt onder de inspraakprocedure. Voor vaststelling van de begroting geldt de procedure uit de artikelen 100 en 101 van de Waterschapswet. Hiermee is de inspraak op voorhand al voldoende verzekerd. In de memorie van toelichting bij de Veegwet (Kamerstukken II, 2007-2008, 31 515, nr. 3) inzake de Waterschapswet wordt tevens expliciet tot uitdrukking gebracht dat belastingverordeningen niet onder de Inspraakverordeningen behoeven te vallen.

Van spoedeisendheid (letter e) kan sprake zijn wanneer bijvoorbeeld blijkt dat er in verband met een gebleken tekortkoming na een wateroverlastperiode met de grootste spoed een nieuw gemaal moet worden gebouwd ter voorkoming van nieuwe problemen. Het volgen van de inspraakprocedure volgens deze verordening neemt enkele maanden in beslag en het bestuur kan dan van oordeel zijn, dat zo'n tijdsverlies niet verantwoord is.

Artikel 8 Wijze van inspraak

Met deze bepaling wordt duidelijk gemaakt dat ook wanneer er vrijwillig wordt gekozen om inspraak toe te passen, hierop de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

Artikel 9 Terinzagelegging

Artikel 3:11 Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat het ontwerpbesluit ter inzage moet worden gelegd; dit artikel geeft daarvan een verdere uitwerking.

Artikel 10 Reacties

Een openbare zitting waarop belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om hun schriftelijk ingediende bezwaren mondeling toe te lichten, is geen wettelijke verplichting. Daarom bepaalt artikel 10 dat het dagelijks bestuur degenen die daarom verzoeken de gelegenheid daartoe moet geven, tenzij het verzoek kennelijk onredelijk is. Dit laatste is toegevoegd om het dagelijks bestuur de mogelijkheid te geven aan een dergelijk verzoek geen gevolg te geven.

Artikel 11 Rapportage

De Waterschapswet en de Awb geven geen regels over de rapportage naar aanleiding van de ingekomen zienswijzen. Wel is bepaald dat de ingekomen zienswijzen voor de resterende tijd ter inzage moeten worden gelegd en dat er van de mondeling ingekomen zienswijzen een verslag moet worden gemaakt (artikel 3:14 respectievelijk artikel 3:17 van de Awb).

In artikel 11 van deze verordening worden nadere regels gegeven omtrent de rapportage van de gehouden inspraakprocedure.

Op deze manier kan het bestuursorgaan een duidelijk en volledig beeld krijgen van de ingekomen zienswijzen en kan het op basis hiervan een volledige belangenafweging maken.