

Inspraak- en participatieverordening Wetterskip Fryslân

Om alvast te anticiperen op de komende Omgevingswet en Wet versterking participatie op decentraal niveau is er participatiebeleid en een inspraak- en participatieverordening vastgesteld. In het nieuwe participatiebeleid staat hoe wij de Mienskip betrekken bij het realiseren van ons werk. Samen met de nieuwe inspraak- en participatieverordening vormt het beleid het kader voor participatieprocessen bij Wetterskip Fryslân.

Het algemeen bestuur van Wetterskip Fryslân heeft op 20 februari 2023 vastgesteld de:

Inspraak- en participatieverordening Wetterskip Fryslân

Artikel 1: Begripsomschrijvingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. Belanghebbende: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is;
- b. Bestuursorgaan: het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur van Wetterskip Fryslân;
- c. Ingezetene: inwoner van het beheergebied Wetterskip Fryslân;
- d. Inspraak: een door of namens het dagelijks bestuur geboden gelegenheid voor ingezetenen en belanghebbenden om hun zienswijze omtrent te nemen besluiten van het bestuursorgaan kenbaar te maken;
- e. Participatie: betrekken van ingezetenen en belanghebbenden, in welke vorm dan ook, bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid, verordeningen, regelingen, programma's en besluiten.

Artikel 2: Reikwijdte verordening

1. Deze verordening gaat over inspraak bij de voorbereiding van het door het bestuursorgaan vast te stellen beleid en besluiten van algemene strekking en participatie bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van voornoemd(e) beleid en besluiten.
2. De mogelijkheid van participatie en inspraak wordt uitsluitend verleend aan ingezetenen en belanghebbenden;
3. Het doel van participatie is het vergroten van betrokkenheid van belanghebbenden en ingezetenen en/of het verbeteren van besluiten en/of de uitvoerbaarheid daarvan.

Artikel 3: Inspraakprocedure

1. Onverminderd het bepaalde bij wet, algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening vallen onder de werking van de verordening het door het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur vast te stellen beleid en besluiten van algemene strekking.
2. Op inspraak bij de voorbereiding van beleid en besluiten als bedoeld in artikel 2 is de in afdeling 3.4 van de Awb geregelde uniforme openbare voorbereidingsprocedure van zes weken van toepassing, met dien verstande dat ook voor een langere inspraaktermijn dan zes weken kan worden besloten.
3. In aanvulling op afdeling 3.4 van de Awb geldt artikel 4 van deze verordening.
4. Bij het ontbreken van een wettelijke verplichting beslist het dagelijks bestuur over het toepassen van inspraak.

Artikel 4: Rapportage inspraak

1. Als de inspraakprocedure is gevolgd dan wordt in het voorstel aan het bestuursorgaan melding gemaakt van de gehouden inspraakprocedure en de ingediende zienswijzen.
2. In het geval van een voorstel aan het algemeen bestuur wordt naast de ingediende zienswijzen tevens melding gemaakt van de beschouwingen van het dagelijks bestuur over de ingekomen zienswijzen.

Artikel 5: Reikwijdte en toepassing participatie

1. Dit artikel gaat over het toepassen van participatie bij de voorbereiding, uitvoering, wijziging en evaluatie van beleid, verordeningen, regelingen, programma's en besluiten door het bestuursorgaan in de uitoefening van hun taken en bevoegdheden.
2. Participatie wordt altijd toegepast wanneer de wet daartoe verplicht en in overeenstemming met die wettelijke verplichting.
3. Bij het ontbreken van een wettelijke verplichting beslist het dagelijks bestuur over het toepassen van participatie, met inachtneming van het Participatiebeleid Wetterskip Fryslân.

Artikel 6: Geen inspraak en participatie

Inspraak en participatie is in ieder geval niet mogelijk:

- a. op de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beslissingen over de financiën van het waterschap, zoals het opstellen en vaststellen van de begroting en de belastingverordeningen;
- b. bij beslissingen of beleidsvoornemens die uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking hebben op interne of organisatorische aangelegenheden;
- c. wanneer sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan weinig tot geen ruimte heeft om eigen afwegingen te maken en dus weinig tot geen beleidsvrijheid heeft;
- d. wanneer het gaat om een ondergeschikte herziening van: eerder vastgesteld beleid, een besluit of een eerder vastgestelde verordening of regeling of een aanpassing van juridisch-technische, redactionele of administratieve aard;
- e. wanneer inspraak of participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
- f. bij de behandeling van bezwaar- en beroepschriften en klachten;
- g. als de aard, het belang of de spoedeisendheid van het beleid of de besluiten zich hiertegen verzet.

Artikel 7: Inwerkingtreding en citeerartikel

1. De Inspraakverordening Wetterskip Fryslân vastgesteld door het algemeen bestuur op 11 juli 2006 en gewijzigd bij besluit van 26 maart 2013 wordt hierbij ingetrokken.
2. Deze verordening treedt in werking de dag na bekendmaking.
3. Deze verordening kan worden aangehaald als Inspraak- en participatieverordening. Wetterskip Fryslân.

Artikel 8: Overgangsregeling

Op inspraakprocedures die zijn gestart voor de inwerkingtreding van deze verordening, blijven de bepalingen van toepassing van de Inspraakverordening Wetterskip Fryslân zoals die gold voor 20 februari 2023.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van 20 februari 2023.

L.M.B.C. Kroon,

Dijkgraaf.

O. Bijlsma,

Secretaris-directeur.

Toelichting op de Inspraak- en participatieverordening Wetterskip Fryslân.

Algemeen

Op dit moment verplicht artikel 79 van de Waterschapswet het algemeen bestuur van een waterschap tot het vaststellen van een inspraakverordening. Hierin worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van het beleid van dat bestuur worden betrokken.

In 2023 zal naar verwachting de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking treden, die het waterschap verplicht participatiebeleid op te stellen en dit juridisch te verankeren in een verordening. Deze wet leidt ook tot een verandering van het hierboven genoemde artikel 79 van de Waterschapswet. De verordening moet dan niet alleen regels stellen met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van het beleid worden betrokken, maar ook hoe zij worden betrokken bij de uitvoering en evaluatie van het opgestelde beleid.

In 2024 zal naar verwachting ook de Omgevingswet in werking treden. De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten voor de leefomgeving. De nieuwe wet zorgt voor een samenhangende aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. Daarnaast wordt participatie bevorderd.

Om invulling te geven aan deze op handen zijnde wetswijzigingen, is de Inspraakverordening van Wetterskip Fryslân aangepast naar de voorliggende inspraak- en participatieverordening.

Samen met het Participatiebeleid van Wetterskip Fryslân vormt deze verordening het kader voor participatieprocessen. Deze verordening moet worden beschouwd als een aanvulling op participatieregelingen die zijn opgenomen in wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen.

Participatie kan op veel verschillende manieren plaatsvinden en kan variëren van meeweten (informerend) tot het meedoen of laten meebeslissen in de besluitvorming. Deze begrippen zijn nader uitgewerkt in het participatiebeleid. Het waterschap beschouwt ook inspraak als een vorm van participatie. Belanghebbenden en andere ingezetenen kunnen via inspraak hun mening geven over een ontwerpplan of -besluit dat gereed is voor bestuurlijke besluitvorming, zodat het eventueel nog kan worden aangepast voordat het betreffende bestuursorgaan erover beslist.

De op handen zijnde wetswijziging biedt het waterschap ook de mogelijkheid om het 'uitdaagrecht' (ook wel 'right to challenge' genoemd) op te nemen in de participatieverordening. Het uitdaagrecht is het recht van inwoners en maatschappelijke initiatieven om de uitvoering van een taak van het waterschap over te nemen. Er bestaat echter geen verplichting om dit recht op te nemen in de verordening. Op dit moment is nog onduidelijk of en zo ja, welke taken van het waterschap in aanmerking komen om op basis van het uitdaagrecht overgenomen te worden. Om deze reden kiest het waterschap ervoor om het uitdaagrecht vooralsnog niet op te nemen in de verordening. Het waterschap staat wel open voor het uitdaagrecht. Op dit moment lopen er acht pilots, waar we ervaring mee op doen. In 2023 zullen we een beperkt aantal initiatieven honoreren, die we voldoende begeleiding kunnen geven en passen binnen onze begroting. Daarna wordt het uitdaagrecht geëvalueerd en wordt besloten of het alsnog wenselijk is om kaders voor het uitdaagrecht op te nemen in de participatieverordening.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De omschrijving van het begrip inspraak is voor een belangrijk deel ontleend aan artikel 79 van de Waterschapswet. In deze wet worden als inspraakgerechtigden aangemerkt ingezetenen en belanghebbenden. In deze verordening is dit onverkort overgenomen.

Ingevolge de Waterschapswet wordt onder ingezetenen verstaan degenen die hun werkelijke woonplaats hebben in het beheergebied van het waterschap.

Voor de omschrijving van het begrip belanghebbende wordt aangesloten bij artikel 1:2 van de Awb. Dit artikel bepaalt dat onder belanghebbende wordt verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Artikel 2

In artikel 2 staat de reikwijdte van de verordening en het doel van participatie. Op dit doel wordt ook verder ingegaan in het Participatiebeleid van Wetterskip Fryslân.

Artikel 3 lid 1

De hiervoor genoemde omstandigheid dat de onderhavige verordening een aanvullend karakter heeft ten opzichte van andere, hogere procedureregelingen, wordt tot uitdrukking gebracht door de zinsnede "Onverminderd het bepaalde bij wet, Algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening". Het instrument projectbesluit uit de Omgevingswet kent bijvoorbeeld een uitgebreide wettelijke procedure met participatie en inspraak. Bij een projectbesluit wordt dan dus de wettelijke procedure gevolgd. Verder geldt de inspraakmogelijkheid alleen voor besluiten van algemene strekking. Voor besluiten die één belanghebbende of slechts een beperkte groep belanghebbenden treffen, is een algemene inspraakprocedure immers niet noodzakelijk.

Artikel 3 lid 2

In de Awb is een uniforme openbare voorbereidingsprocedure opgenomen. Artikel 79 van de Waterschapswet schrijft voor dat inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de wet, voorzover in de verordening niet anders is bepaald. In de verordening is afdeling 3.4 van toepassing verklaard. Ingevolge 3.4 van de Awb worden in beginsel 'belanghebbenden' in de gelegenheid gesteld hun zienswijze naar voren te brengen. Middels artikel 79 van de Waterschapswet is de kring uitgebreid tot 'ingezetenen en belanghebbenden' (zie ook hiervoor bij artikel 1).

In afdeling 3.4 van de Awb is geregeld op welke wijze een ontwerpbesluit moet worden bekendgemaakt en ter inzage gelegd. Verder is aangegeven op welke wijze een zienswijze kan worden ingediend. Artikel 3:16 Awb vermeldt een termijn van zes weken voor het naar voren brengen van zienswijzen. In verband met een vakantie tijdens een inspraaktermijn wordt in de praktijk ook wel eens een langere periode aangehouden. Dit is nu ook in de verordening opgenomen. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag waarop de stukken ter inzage zijn gelegd. Zienswijzen kunnen schriftelijk of mondeling naar voren worden gebracht.

Artikel 3 en 5

In artikel 3, lid 4 en artikel 5 lid 3 is bepaald dat het dagelijks bestuur – ook voor door het algemeen bestuur vast te stellen beleid of te nemen besluiten – bepaalt of beleid of besluiten voor inspraak of participatie in aanmerking komen. Dit was ook onder de oude inspraakverordening voor inspraak het geval. Hierdoor kan beter worden ingespeeld op zaken of kwesties die binnen een korter tijdsbestek om een oplossing vragen. Het kan wenselijk zijn dat het dagelijks bestuur bepaalde door het algemeen bestuur te nemen besluiten eerst met het algemeen bestuur bespreekt voordat zij ter inzage worden gelegd of voordat participatie wordt toegepast. Deze bespreking verandert echter niets aan de bevoegdheid van het dagelijks bestuur om te besluiten dat inspraak of participatie nodig of gewenst is.

Artikel 4

Artikel 4 is een procedurele aanvulling op afdeling 3.4 Awb. Bepaald is dat van de inspraakprocedure, de zienswijzen en de beschouwingen van het dagelijks bestuur melding wordt gemaakt in het voorstel dat aan het algemeen bestuur wordt voorgelegd. Dit gebeurt meestal in de vorm van een reactienota, waarin de zienswijze, de reactie van het waterschap is én of de zienswijze heeft geleid tot aanpassing van het besluit, is opgenomen. Indien het door het dagelijks bestuur vast te stellen beleid of besluiten betreft, bevat het voorstel veelal ook een reactienota als voornoemd. Het is van belang dat degenen die een schriftelijke zienswijze hebben ingediend van deze rapportage kennis kunnen nemen. Ingevolge artikel 3:43 lid 1 Awb wordt tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na bekendmaking mededeling gedaan aan de indiener van de zienswijze.

Artikel 5

In een aantal juridische procedures is het wettelijk voorgeschreven dat participatie moet worden toegepast. Denk hierbij aan de procedure uit de Omgevingswet voor een projectbesluit. Bij de meeste besluiten is dat echter niet verplicht en bepaalt het waterschap zelf of participatie mogelijk is. Bij participatie vindt het waterschap maatwerk van belang. Het dagelijks bestuur beslist daarom per geval over het toepassen van participatie, met inachtneming van het Participatiebeleid Wetterskip Fryslân.

Artikel 6

Dit artikel geeft aan wanneer geen participatie en inspraak mogelijk is.

Sub e: geen inspraak of participatie wanneer dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten

Als voorbeeld kan hier de legger worden aangehaald. De legger bestaat uit twee soorten een onderhouds- (aanwijzing onderhoudsplichtige) en een normatieve legger (waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie zouden moeten voldoen: theoretische profiel). De normatieve legger is -afgezien van de aanwys van een waterbergingsgebied of beschermingszone - toegevoegd aan de genoemde negatieve lijst van bijlage 2 van de Awb. De reden hiervoor is dat de legger volgens de wetgever slechts een beschrijvend karakter heeft en zelf niet gericht is op een rechtsgevolg. De belangen van derden worden voldoende geborgd doordat een leggerwijziging vaak het gevolg is van een waterstraks omgevingsvergunning of een projectbesluit. Tegen deze besluiten staat wel rechtsbescherming open. Onder de Omgevingswet (vermoedelijke inwerkingtreding 1 januari 2024) is enkel nog inspraak mogelijk tegen de onderhoudslegger.

Sub g: als de aard, het belang of de spoedeisendheid van het beleid of de besluiten zich hiertegen verzet.

Dit is een restcategorie voor de uitzonderingen. De inspraakprocedure geldt bv niet voor projectplannen Waterwet indien niet in betekenende mate een wijziging van de bestaande waterstaatkundige situatie of van de hoogte van de te heffen omslagen is te verwachten. Deze projectplannen komen overigens onder de Omgevingswet te vervallen, maar worden vervangen door een vergunning eigen dienst. Daarvoor geldt op basis van de Omgevingswet in beginsel kortere termijnen en wordt dus de bezwaarprocedure gevolgd. Daar zijn uitzonderingen op mogelijk maar die zijn al in de Omgevingswet geregeld (art. 16.65 Omgevingswet), zodat dat niet in de verordening opgenomen hoeft te worden.