

ADVIESNOTA VOOR HET ALGEMEEN BESTUUR D.D. 25 FEBRUARI 2022

VOORSTEL:

Bijgaande Inspraak- en participatieverordening waterschap Aa en Maas 2022 vast te stellen (zie bijlage 1).

PROBLEEMSTELLING

Participatie is niet nieuw voor waterschap Aa en Maas. Het maken van participatie-afwegingen is al een vanzelfsprekend onderdeel van projecten en (beheer)activiteiten van het waterschap. Maar de omgeving vraagt om heldere processen. En de organisatie heeft, mede gelet op enkele te verwachten wetswijzigingen, behoefte aan kaders om te kunnen afwegen wanneer, hoe en in welke mate participatie bij de realisatie van waterdoelen wordt ingezet.

Bijgaande Inspraak- en participatieverordening is een eerste stap waarmee die helderheid wordt geboden en waarmee tevens al wordt geanticipeerd op toekomstige wettelijke verplichtingen die hierna worden toegelicht. De voorliggende verordening biedt ook voldoende ruimte voor de tweede stap: de actualisatie van het Participatiebeleid.

Wet versterking participatie op decentraal niveau (wetsvoorstel)

Op grond van artikel 79 Waterschapswet is het Algemeen Bestuur verplicht een verordening vast te stellen waarin regels worden gesteld over wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van het beleid worden betrokken.

De huidige Inspraakverordening regelt slechts de betrokkenheid van ingelanden, bedrijven en andere belanghebbenden bij de voorbereiding van beleid. Dat is echter niet meer voldoende, gelet op de huidige praktijk. Daarbij komt dat op het moment dat de Wet versterking participatie decentrale overheden in werking treedt, het decentraal bestuur (provincies, gemeenten en waterschappen) verplicht wordt de inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening. Het waterschapbestuur moet ingelanden en belanghebbenden in staat stellen niet alleen te participeren bij de voorbereiding van beleid, maar ook bij de uitvoering en evaluatie van beleid. Beleid moet hierbij breed worden beschouwd, van bijvoorbeeld projecten tot en met beheer en onderhoud. Het wetsvoorstel verruimt ook de mogelijkheden voor burgerbetrokkenheid. Behalve inspraak laat het wetsvoorstel ook andere opties open.

Participatieverplichtingen Omgevingswet (per 1 oktober 2022/1 januari 2023)

Het begrip participatie wordt vaak in relatie tot de Omgevingswet genoemd.

De Omgevingswet wil bijdragen aan het herstel van vertrouwen in de overheid en vertrouwen tussen overheden onder meer door het faciliteren van publieksparticipatie.

Daarom kent de Omgevingswet participatieverplichtingen. Voor het waterschap zijn van belang de participatieverplichting voor het waterbeheerprogramma (Waterbeheerplan), de waterschapsverordening (Keur), het projectbesluit (projectplan Waterwet) en de omgevingsvergunning (waterwetvergunning). Keuzes die het waterschap hierbij maakt voor participatie met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten gemotiveerd en verantwoord worden. De wet regelt dát het moet, echter niet hoe het moet.

BEOOGD EFFECT

1. Een kader op hoofdlijnen stellen voor inspraak en participatie met voldoende ruimte om rekening te houden met lokale behoefte en omstandigheden, waarmee tevens geanticipeerd wordt op de Wet versterking participatie op decentraal niveau en de participatieverplichtingen uit de Omgevingswet.
2. Bijdragen aan de verdere vergroting van de kwaliteit van democratische processen bij het waterschap en verdere versterking van de samenwerking tussen het waterschap en ingelanden en helderheid over proces en rolverdeling.

ARGUMENTEN

1. Met deze verordening als basis streeft Aa en Maas naar balans: inspraak en participatie waar mogelijk en zinvol

Participatie moet geen doel op zich of een verplicht nummer zijn. Niet alle situaties lenen zich namelijk voor (uitgebreide) participatie. In de verordening is daarom aangegeven wanneer het waterschap geen mogelijkheid tot inspraak en participatie biedt (zie artikel 3). Hiermee wordt op voorhand duidelijkheid verschaft. Het gaat hier onder meer om situaties met niet of nauwelijks afwegingsruimte voor het bestuur, spoedeisende situaties en organisatorische aangelegenheden. Eerder is al vermeld dat behalve inspraak, de wet ook andere mogelijkheden voor burgerbetrokkenheid openlaat. Een bijzondere mogelijkheid is het uitdaagrecht. Ingelanden kunnen het waterschap verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak van het waterschap over te nemen. Het wetvoorstel versterking participatie op decentraal niveau bevat de bevoegdheid voor het waterschapsbestuur om het uitdaagrecht te regelen in de verordening. Er is echter geen wettelijke verplichting om het uitdaagrecht op te nemen in de verordening. In de voorliggende verordening is het uitdaagrecht in artikel 6 opgenomen. Waterschappen hebben echter alleen medebewindstaken en de Waterschapswet heeft deze taken toebedeeld aan het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur. Dit betekent in de praktijk dat het feitelijk overnemen van waterschapstaken beperkt mogelijk is, namelijk alleen als de wet ruimte laat en de uitvoering van de taak niet uitputtend heeft beoogd te regelen. Daarom is in bijgaande verordening volstaan met een 'open' formulering voor het uitdaagrecht, zodat per geval kan worden gekeken of en hoe het uitdaagrecht het beste kan worden vormgegeven. In het participatiebeleid, dat u separaat wordt aangereikt, wordt voorzien in een nadere uitwerking en worden voorwaarden gesteld.

2. De vaststelling van bijgaande Inspraak- en participatieverordening draagt bij aan rechtszekerheid en een consistente aanpak met voldoende ruimte voor maatwerk

Met de vaststelling van deze verordening en de actualisatie van het participatiebeleid, dat u separaat wordt aangereikt, schept het waterschap meer duidelijkheid over de mogelijkheden van inspraak en participatie in de verschillende fasen van het beleidsproces en over de rol die het waterschap daarbij speelt. Toepassing in de praktijk kan het draagvlak voor bestuurlijke besluiten vergroten. Maar participatie moet niet gezien worden als synoniem voor draagvlak. Naar elkaar luisteren betekent immers nog niet dat er een voor iedereen wenselijke en gedragen oplossing komt. Uiteindelijk moeten alle argumenten en belangen worden afgewogen en zal er een besluit volgen.

Duidelijker wordt wat wanneer wordt besloten en hoe daarop invloed kan worden uitgeoefend.

3. Goede toepassing van de Inspraak- en participatieverordening in combinatie met een geactualiseerd beleid draagt bij aan zorgvuldige besluitvorming

Goed georganiseerde participatie kan vervolgens bijdragen aan vergroting van de kwaliteit van plannen en besluiten en kan ook de participatiebereidheid stimuleren.

4. Deze Inspraak- en participatieverordening biedt een toekomstbestendige juridische basis/toekomstbestendig kader op hoofdlijnen en geeft ruimte voor nadere invulling via het participatiebeleid

Los van de inwerkingtreding van de Wet versterking participatie op decentraal niveau en de Omgevingswet is het Algemeen Bestuur bevoegd om een participatieverordening en participatiebeleid vast te stellen (artikel 56 en 77 Waterschapswet). Een inspraakverordening is, zoals eerder aangegeven zelfs verplicht (artikel 79 Waterschapswet). Door nu al te anticiperen op de inwerkingtreding van beide wetten is sprake van een toekomstbestendige regeling en kan ervaring worden opgedaan. Bij participatieprocessen staat namelijk juist het gaandeweg uitvoeren en leren in de praktijk voorop. Er is behoefte aan maatwerk, ieder project is immers anders. Ook de rol van het waterschap per project. De ene keer is het waterschap zelf initiatiefnemer, een andere keer wordt het gevraagd om mee te werken bij een initiatief van een ander. Dat vraagt elke keer weer om een andere aanpak met andere keuzes in inzet van (communicatie)middelen. Deze verordening biedt ruimte voor maatwerk, zodat voor iedere situatie bewuste keuzes kunnen worden gemaakt.

De verordening geeft de regels voor de bekendmaking aan de voorkant en verantwoording aan het einde. Nadere invulling volgt in het participatiebeleid meer toegespitst op de concrete situatie en de visie van het bestuur van het waterschap op participatie. Het beleidskader is de verdere uitleg van de spelregels in de inspraak- en participatieverordening.

KANTTEKENINGEN/RISICO'S

1. Invoering nieuwe wetten

De invoering van de Omgevingswet is opnieuw uitgesteld. Als nieuwe datum van inwerkingtreding is genoemd 1 oktober 2022. Maar zelfs 1 januari 2023 wordt genoemd. Deze vertraging heeft te maken met het op orde krijgen van het Digitaal Stelsel Omgevingswet. De invoeringsdatum van de Wet versterking participatie op decentraal niveau is nog niet bekend. Naar verwachting zal het doel en de inhoud van de wetten niet meer ingrijpend veranderen. Met deze Inspraak- en participatieverordening wordt geanticipeerd op de inwerkingtreding van beide wetten, waarmee sprake is van een toekomstbestendige verordening.

2. Gelegenheid tot inspraak op verordening is een bestuurlijke keuze

In de vigerende Inspraakverordening van Aa en Maas is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden kan besluiten of inspraak wordt geboden bij de voorbereiding van waterschapsbeleid, het vaststellen van verordeningen, regelingen en besluiten (zie artikel 2).

In de bestuurlijke afweging of inspraak in casu behoorlijk en redelijk is, speelt vooral de mate waarin de handeling van invloed is op de leefomgeving van burgers een rol.

De vaststelling van deze verordening door het Algemeen Bestuur, een procedureregeling, is op zichzelf geen handeling die directe impact op de leefomgeving van burgers heeft. Om deze reden wordt inspraak niet opportuun geacht.

3. Formele procedures (inspraak, bezwaar en beroep) worden niet vervangen door participatie

Een van de doelen van de Omgevingswet is het versnellen en vereenvoudigen van procedures. Daarin zou een risico voor de positie en de rechten van belanghebbenden kunnen worden gezien. Echter de formele procedures en participatie versterken elkaar. Door partijen meer aan de voorkant bij een bepaalde ontwikkeling te betrekken, kan verderop in het proces snelheid worden gewonnen. Participatie en de formele procedure kunnen in dit opzicht als communicerende vaten worden gezien.

FINANCIËN/SUBSIDIES/PROJECTENBOEK

De vaststelling van de verordening heeft op zichzelf geen directe financiële effecten. De keuzes per participatieproces kunnen wel financiële effecten hebben. Daarop zal uiteraard worden ingegaan in de betreffende bestuurlijke adviesnota's en plannen.

BIJDRAGE DUURZAAM WATERSCHAP

Middels participatie kan Aa en Maas ook oproepen tot meedenken over innovatieve en duurzame oplossingen.

UITVOERING/VERVOLG

Na besluitvorming door het Algemeen Bestuur wordt de verordening op de daarvoor voorgeschreven wijze bekend gemaakt. De verordening treedt op 1 juli 2022 in werking. Op deze datum vervalt de Inspraakverordening waterschap Aa en Maas 2010.

COMMUNICATIE/PARTICIPATIE

De Verordening wordt gepubliceerd op www.overheid.nl. Verder zal deze ook via Spraakwater te raadplegen zijn. Implementatie en communicatie vindt gelijktijdig en in afstemming met de communicatie over het participatiebeleid plaats.

BIJLAGEN

1. Inspraak- en participatieverordening waterschap Aa en Maas 2022
2. Overzicht aanpassingen n.a.v. Commissie AFZ en uitstel Ow

VERSIEDATUM

15-2-2022