

## Verordening van het algemeen bestuur van Waterschap Rivierenland houdende regels omtrent participeren en inspraak (Participatie- en inspraakverordening Waterschap Rivierenland 2020)

Het algemeen bestuur van Waterschap Rivierenland;

op voordracht van het college van dijkgraaf en heemraden van 5 januari 2021;

Overwegingen:

Gelet op artikel 79 Waterschapswet;

**BESLUIT:**

Vast te stellen de Participatie- en inspraakverordening Waterschap Rivierenland 2020

### Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

#### Artikel 1 Onderwerp verordening

Deze verordening bevat regels over participatie en inspraak voor het algemeen bestuur en het college van dijkgraaf en heemraden bij initiatieven van waterschap en/of burgers tot wijziging van het waterschapsbeleid, voor het voorbereiden en uitvoeren van plannen en projecten en voor de uitvoering van overige waterschapstaken.

#### Artikel 2 Begripsomschrijvingen

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- a. **Inspraak:** Een door of namens een bestuursorgaan op grond van afdeling 3.4 Awb georganiseerde gelegenheid voor inwoners en andere belanghebbenden om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken voorafgaand aan de definitieve besluitvorming door het algemeen bestuur dan wel door het college van dijkgraaf en heemraden;
- b. **Participatie:** Het betrekken van ingezetenen, bedrijven en belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb bij de voorbereiding van waterschapsbeleid en voor de voorbereiding en uitvoering van waterschapstaken, alsmede het door het waterschap ondersteunen van, en bijdragen aan, initiatieven van inwoners, bedrijven en belanghebbenden met een relatie tot de waterschapstaken.
- c. **Publieksparticipatie:** Het op initiatief van het waterschap betrekken van ingezetenen, bedrijven en belanghebbenden bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid, projecten en programma's, gericht op besluitvorming door het waterschap. Publieksparticipatie kan de vorm aannemen van meeweten, meebeoordelen, meedenken, meebeslissen en meedoen;
- d. **Burgerinitiatief:** Initiatieven van ingezetenen, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden.
- e. **Overheidsparticipatie:** De manier waarop het waterschap ondersteuning of een bijdrage geeft aan initiatieven van inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden. Deze ondersteuning kan de vorm aannemen van loslaten, stimuleren, faciliteren, regisseren en reguleren.
- f. **Blauwe diensten:** bovenwettelijke, vrijwillige activiteiten die worden ondernomen door particuliere grondeigenaren en grondgebruikers;
- g. **Uitdaagrecht:** het recht van bewoners en maatschappelijke initiatieven om, onder de door het waterschap gestelde voorwaarden, waterschapstaken uit te voeren;
- h. **Bestuursorgaan:** het algemeen bestuur, het college van dijkgraaf en heemraden of de dijkgraaf.

#### Artikel 3 Reikwijdte

1. Deze verordening is niet van toepassing op publieksparticipatie of andere initiatieven van inwoners en belanghebbenden die op een andere wijze in regelgeving of procedures is geregeld.
2. Participatie en inspraak worden uitsluitend verleend aan ingezetenen, belanghebbenden en bedrijven of organisaties die lokaal van belang zijn of een lokaal belang hebben bij initiatieven van het waterschap en/of burgers als bedoeld in artikel 1.

## Hoofdstuk 2 Publieksparticipatie en Inspraak

### Artikel 4 Besluit tot publieksparticipatie en inspraak

1. Het college van dijkgraaf en heemraden besluit of inspraak en/of publieksparticipatie wordt verleend ten aanzien van een beleidsvoornemen van het algemeen bestuur of college van dijkgraaf en heemraden of voor het voorbereiden en uitvoeren van plannen en projecten en voor de uitvoering van overige waterschapstaken.
2. Publieksparticipatie en/of inspraak kan worden verleend wanneer het redelijkerwijze is te verwachten dat er belanghebbenden zijn bij de voorbereiding van een beleidsvoornemen.

## Hoofdstuk 3 Inspraak

### Artikel 5 Inspraak op voorgenomen besluiten

1. Onder de werking van deze verordening vallen:
  - a. verordeningen, met uitzondering van belastingverordeningen en subsidieverordeningen;
  - b. projectplannen als bedoeld in artikel 5.4 van de Waterwet;
  - c. de legger;
  - d. overige door het algemeen bestuur te nemen besluiten van algemene strekking.
2. Geen inspraak wordt verleend:
  - a. als deze besluiten naar het oordeel van het college van dijkgraaf en heemraden daarvoor naar hun aard of belang niet in aanmerking komen of
  - b. de uitvoering van het besluit zo spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht.
  - c. de belanghebbenden al op een andere manier in een vroeg stadium bij de voorbereiding van het beleidsvoornemen zijn betrokken en voldoende aannemelijk is dat het bestuursorgaan daardoor alle relevante belangen bij zijn afweging heeft kunnen betrekken.

### Artikel 6 Inspraakgerechtigden

1. Ingezetenen, bedrijven en belanghebbenden kunnen individueel of gezamenlijk aan de inspraak deelnemen.
2. Deelnemers aan inspraakactiviteiten kunnen zich op een door hen te bepalen wijze laten begeleiden. Zij kunnen zich doen vertegenwoordigen, waartoe een machtiging is vereist.

### Artikel 7 Inspraakprocedure

1. Inspraak vindt plaats overeenkomstig afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht.
2. In afwijking van het eerste lid kan het college van dijkgraaf en heemraden een andere inspraakprocedure vaststellen.

### Artikel 8 Terinzagelegging

Het ontwerp van het te nemen besluit of het voorgenomen beleid, wordt voor zes weken ter inzage gelegd in het kantoor van het waterschap. Daarnaast is het ook in te zien op de internetsite van het waterschap.

### Artikel 9 Rapportage

1. In het voorstel tot vaststelling van het beleid of besluit wordt de gevolgde inspraakprocedure vermeld en de beschouwingen van het dagelijks bestuur over de ingekomen reacties.
2. Het college van dijkgraaf en heemraden brengt degenen die zienswijzen hebben ingediend op de hoogte van de wijze waarop de resultaten van de inspraak zijn verwerkt.

## Hoofdstuk 4 Publieksparticipatie

### Artikel 10 Participatie bij waterschapsinitiatieven

1. Het college van dijkgraaf en heemraden stelt bij de start van elk participatieproces, zoals bedoeld in artikel 4 eerste lid, vast op welke wijze en onder welke voorwaarden publieksparticipatie wordt verleend.
2. Geen publieksparticipatie wordt verleend:
  - a. indien sprake is van beleidsvoornemens op basis van de reguliere of uitgebreide voorbereidingsprocedure als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht;
  - b. indien sprake is van uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij van enige beleidsvrijheid geen sprake is;
  - c. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;

- d. ten aanzien van een beleidsvoornemen dat rechtstreeks voortvloeit uit een beleidsvoornemen waarover al participatie of inspraak heeft plaatsgehad en dat tijdens deze participatie of inspraak het beleidsvoornemen redelijkerwijs te voorzien was;
  - e. ten aanzien van een beleidsvoornemen dat uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op interne of organisatorische aangelegenheden van het waterschap;
  - f. ten aanzien van de voorbereiding en uitvoering van waterschapstaken waar, naast het uitvoeren van een goed waterbeheer, geen of nagenoeg geen andere belangen aanwezig zijn.
3. Indien publieksparticipatie wordt verleend bij de voorbereiding van een voorstel aan het algemeen bestuur wordt het voorafgaand geïnformeerd over de start van het participatieproces.
  4. Het college van dijkgraaf en heemraden kan voor specifieke beleidsterreinen nadere regelingen treffen.

#### **Artikel 11 Verslag participatieproces**

1. Ter afronding van het participatieproces, zoals bedoeld in het voorgaande artikel maakt het college van dijkgraaf en heemraden een verslag op.
2. Het college van dijkgraaf en heemraad brengt het verslag ter kennis aan het algemeen bestuur indien het participatie bij een voorstel aan het algemeen bestuur betreft.

#### **Hoofdstuk 5 Overheidsparticipatie**

##### **Artikel 12 Verlenen Overheidsparticipatie**

1. Overheidsparticipatie wordt verleend indien naar het oordeel van het college van dijkgraaf en heemraden een ingediend burgerinitiatief past binnen de kaders van het waterschapsbeleid en bijdraagt aan de doelstellingen van het waterschap.
2. Het college stelt een model vast voor het indienen van burgerinitiatieven, waarmee aan de initiatiefnemer(s) de informatie wordt gevraagd, die nodig is voor beoordeling van het initiatief.
3. Het college besluit over deelname aan overheidsparticipatie en kan daaraan voorwaarden stellen.
4. Een burgerinitiatief kan alleen worden ingediend door ingezetenen van het waterschap van zestien jaar en ouder die, eventueel met uitzondering van hun leeftijd, voldoen aan de vereisten voor het kiesrecht voor de leden van het algemeen bestuur.
5. Het college kan overheidsparticipatie aan burgerinitiatieven weigeren, als er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat:
  - a. het initiatief doelstellingen beoogt die in strijd zijn met het algemeen belang;
  - b. het initiatief discriminatie oplevert wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, burgerlijke staat, seksuele gerichtheid, leeftijd of op welke andere grond dan ook;
  - c. er sprake is van onvoldoende draagvlak voor het initiatief bij omwonenden, belanghebbenden of de betrokken inwoners;
  - d. het initiatief naar het oordeel van het college op financiële, juridische of praktische gronden niet haalbaar is.
6. Het college van dijkgraaf en heemraden weigert medewerking aan een burgerinitiatief indien dat zich richt op:
  - a. de uitvoering van besluiten van hogere bestuursorganen waaromtrent het waterschap geen beleidsvrijheid heeft;
  - b. waterschapsbelastingen en -tarieven;
  - c. vaststelling en wijziging van de waterschapsbegroting, de jaarrekening en de goedkeuring van de begroting;
  - d. een onderwerp dat niet behoort tot de bevoegdheid van het waterschap;
  - e. benoeming en functioneren van personen;
  - f. handelingen en gedragingen van algemeen bestuursleden, collegeleden of ambtenaren;
  - g. onderwerpen waartegen een bezwaar- of beroepsprocedure in de zin van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht openstaat of heeft opengestaan of onderwerpen waarover de burgerlijke rechter is gevraagd een oordeel uit te spreken of heeft uitgesproken;
  - h. een onderwerp waarover het waterschap korter dan 2 jaren voor indiening van het initiatief een besluit heeft genomen;
  - i. een onderwerp dat overwegend het privébelang van de indiener dient;
  - j. doelstellingen die in strijd zijn met de wet.

## Hoofdstuk 6 Blauwe diensten en uitdaagrecht

### Artikel 13 Blauwe diensten en uitdaagrecht

1. Het college van dijkgraaf en heemraden stelt een catalogus vast van blauwe diensten die een bijdrage kunnen leveren aan een gezond en robuust watersysteem en die in aanmerking kunnen komen voor medefinanciering;
2. Ingezetenen en maatschappelijke initiatieven kunnen, onder de noemer van uitdaagrecht, een voorstel indienen voor het uitvoeren van diensten voor door het college te bepalen taken en op-gaven;
3. Op basis van een door betrokken partijen geaccordeerd plan kan het college opdracht verlenen voor de uitvoering van deze diensten.

## Hoofdstuk 7 Rapportage

### Artikel 14 Rapportage

1. Het algemeen bestuur ontvangt jaarlijks uiterlijk in de maand april een verslag van de wijze waarop in het voorgaande jaar uitvoering is gegeven aan deze regeling;
2. Dit verslag bevat een beschrijving van participatie bij de verschillende waterschapsactiviteiten, een overzicht van alle ontvangen burgerinitiatieven en van de wijze waarop daaraan gevolg is gegeven, afspraken over blauwe diensten en over de wijze waarop van het uitdaagrecht gebruik is gemaakt.

## Hoofdstuk 8 Overgangs- en slotbepalingen

### Artikel 15 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na de bekendmaking daarvan. Op die datum vervalt de Inspraakverordening Waterschap Rivierenland 2010.

### Artikel 16 Overgangsregeling

Op inspraakprocedures die voortvloeien uit besluiten genomen voor de inwerkingtreding van deze verordening, blijven de bepalingen van toepassing van de inspraakverordening zoals die luiden ten tijde van dat besluit.

### Artikel 17 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Participatie- en inspraakverordening Waterschap Rivierenland 2020.

*Aldus vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur van Waterschap Rivierenland d.d. 19 februari 2021 te Tiel,*

*de secretaris-directeur,  
ir. Z.C. Vonk*

*de dijkgraaf,  
prof. dr. J.C. Verdaas*

## Bijlage 1: Beleidskader burgerparticipatie 2020

### Inleiding

Op grond van de Participatie- en Inspraakverordening 2020 (art. 4 jo. 10) besluit het college van dijkgraaf en heemraden of en onder welke voorwaarden publieksparticipatie wordt verleend ten aanzien van een beleidsvoornemen van het algemeen bestuur of college van dijkgraaf en heemraden of voor het voorbereiden van plannen en projecten en voor de uitvoering van overige waterschapstaken.

In deze nota wordt een beleidskader gegeven waarmee invulling aan deze bevoegdheid wordt gegeven. Wanneer besluitvorming over participatie binnen dit kader plaatsvindt, kan het worden gemandateerd aan de ambtelijke organisatie, eventueel in afstemming met de betrokken heemraad.

### Algemeen – een onderscheid tussen beleid, plannen en beheer

Het waterschap is een uitvoeringsgerichte overheid. Dat betekent dat ook participatie zich vooral richt op de uitvoeringsgerichte taken van het waterschap: plannen, projecten en beheertaken.

#### *Beleid*

Beleidsstaken van het waterschap hebben vaak een specialistisch karakter. Waterschapsbeleid wordt om die reden doorgaans ontwikkeld in samenspraak met betrokken belangenpartijen of mede-overheden of zonder participatie. Er vindt met name geen participatie plaats wanneer in slechts beperkte mate belangen van anderen zijn betrokken of als het een uitwerking is van eerder vastgesteld beleid, zoals in de *Participatie- en inspraakverordening Waterschap Rivierenland 2020* is verwoord.

In het algemeen geldt voor beleidstaken een zogenaamd 'licht' ambitieniveau voor wat betreft participatie.

Wel kan het ontwikkelen en vaststellen van nieuw beleid onderhevig zijn aan inspraak. Dat is vastgelegd in de huidige Inspraakverordening en op dit punt wordt het beleid gecontinueerd.

In het algemeen worden burgers goed betrokken bij de ontwikkeling van beleid – de grotere beleidsopgaven – door middel van de bestaande inspraakprocedure.

Toch zijn er kansen om de betrokkenheid van burgers bij het waterschap, en daarmee de kwaliteit van en het draagvlak voor de besluitvorming, te vergroten. Bij andere waterschappen zijn reeds positieve ervaringen opgedaan met een burgerpanel. De mogelijkheden hiervan worden ook bij Waterschap Rivierenland verkend.

Daarnaast kan ook gedacht worden aan het stimuleren en faciliteren van citizen science voor het meten van effecten van het gevoerde beleid, bijvoorbeeld als deel van een onderwijsprogramma. Citizen science kan niet alleen bijdragen aan aanvullende gegevens, maar het vergroot ook het waterbewustzijn van bewoners.

#### *Plannen en projecten*

Voor (grotere) plannen en projecten kiest het bestuur voor een hoger ambitieniveau. Het gaat doorgaans om ruimtelijke plannen die een effect hebben op de directe leefomgeving van burgers. In de afgelopen jaren heeft het waterschap ervaring opgebouwd met participatie bij plannen en projecten. Met name bij dijkverbetering, maar ook bij andere ruimtelijke plannen. De verwachting is dat met name plannen en projecten in het kader van klimaatadaptatie goed geschikt zijn om participatie toe te passen, omdat dit vaak ingrijpende plannen zijn in of nabij de bewoonde omgeving. Ook worden dergelijke plannen vaak samen met andere overheden voorbereid en wordt daarbij een bredere maatschappelijke belangengafweging gemaakt, waar burgers zich bij betrokken voelen.

Bij het waterschap is gebiedsgericht werken ingevoerd, juist met het oog op de verbinding van waterschapstaken met andere maatschappelijke belangen. Een hoog ambitieniveau voor participatie past uitstekend bij de wijze waarop het waterschap op dit moment reeds werkt.

#### *Beheer*

Participatie bij beheertaken heeft weer een ander karakter. Voor veel burgers zijn de medewerkers van de buitendienst het gezicht van het waterschap en het is daarom belangrijk om toegankelijk en meedenkend te zijn. Veel kleinere wensen en vragen worden via mondelinge afspraken in de uitvoering geregeld en zolang het past binnen het waterschapsbeleid en er geen vergunning nodig is, is dat een heel goede werkwijze. In het beheer ligt daarmee het accent meer op kleinere (informele) burgerinitiatieven. Dit past uitstekend in hetgeen in het bestuursakkoord is verwoord over zelforganisatie.

Voor initiatieven van burgers die wel vragen om het vastleggen van afspraken kan soms een vorm worden gevonden in de zogenaamde blauwe diensten. Denk bijvoorbeeld aan het plaatsen van bijenkasten op gronden van het waterschap.

Blauwe diensten kunnen ook op initiatief van het waterschap of in onderlinge samenspraak worden uitgezet. Met de toenemende extremen in het klimaat wordt het bijvoorbeeld steeds ingewikkelder om

water altijd binnen het watersysteem te bergen. Blauwe diensten kunnen hiervoor een oplossing bieden, waarbij het voordeel is dat deze uitvoeringsgericht zijn en de betrokkenheid van burgers bij de water-taken vergroten. De verordening biedt een basis voor het uitzetten van blauwe diensten, zonder dat hieraan een inhoudelijke invulling wordt gegeven.

### Publieksparticipatie bij waterschapsinitiatieven

In de Participatie- en Inspraakverordening wordt verwezen naar de zogenaamde participatieladder, waarmee nadere invulling wordt gegeven aan participatie (artikel 2, eerste lid sub c).

Publieksparticipatie kan de vorm aannemen van meeweten, meebeoordelen, meedenken, meebeslissen en meedoen.

Participatietrede	Rol	Rolbeschrijving	Communicatierichting
meedoen	samenwerkingspartner	bij de participanten ligt een deel van de uitvoering en proces	WSRL ↔ Omgeving
meebeslissen	medebeslisser	de participanten hebben een stem in de uiteindelijke besluitvorming	WSRL ↔ Omgeving
meedenken	adviseur beginspraak	de participanten praten vanaf een vroeger stadium mee over hoe de uitkomsten eruit moeten komen te zien	WSRL ↔ Omgeving
meebeoordelen	adviseur eindspraak	de participanten worden gevraagd een oordeel te geven over de (eind)producten	WSRL → Omgeving
meeweten	toeschouwer ontvanger informatie informant	de participanten worden geïnformeerd	WSRL → Omgeving

### Afwegingskader

Uitgangspunt van het bestuursakkoord is dat participatie vanzelfsprekend is. Het niveau van de participatieladder waarop publieksparticipatie in een concrete casus wordt ingestoken, wordt bepaald aan de hand van een afwegingskader.

Een hoger niveau op de participatieladder is niet per definitie beter dan een lager niveau. Wat het goede niveau is, is onder andere afhankelijk van het beoogde doel van de participatie en het onderwerp. Daarnaast kan men binnen één niveau meer of minder gesloten of open te werk gaan, zo kan een informatieavond binnen de trede 'meeweten' puur gericht zijn op het geven van informatie (gesloten variant; eenrichtingsverkeer van communicatie) of meer ruimte laten voor vragen en inbreng van burgers (open variant en gaat daarmee verder dan eenrichtingsverkeer).

De te hanteren methoden voor participatie kunnen aan de hand van de volgende aspecten worden afgewogen:

Methode	Doel van de participatie	Doelgroep	Aard van het probleem
<b>Voorbeelden:</b> - Buurtgesprekken - Campertour - Consensusconferentie - Dialoogbijeenkomst - Festival - Inloopmomenten - Inspraakbijeenkomst - Keukentafelgesprekken - Klankbordgroep - Online-platform - Ontwerpatelier - World Café	- Informeren - Inventariseren - Vertrouwen - Wederzijds begrip - Draagvlak - Keuze uit favoriete scenario's - Lokale kennis benutten - Verrijken plannen - Community Building - Imago / relatie - Bewustwording  Het doel is gericht op het proces en/of op de uitkomst.	- Direct betrokken bewoners - Stakeholders - Burgers	Is er sprake van een lage/hoge mate van: - ongestructureerdheid - complexiteit - (niet) beschikbare kennis - controverserijpheid

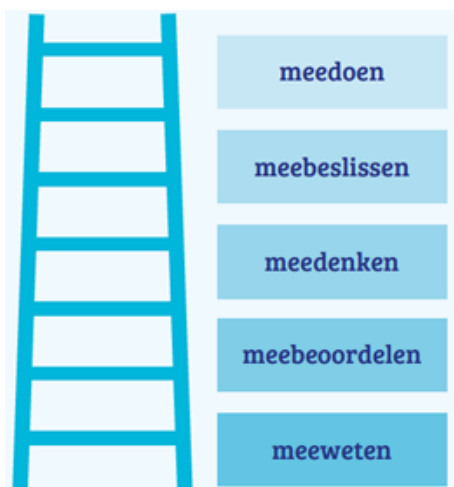
Daarnaast maken (doorloop)tijd en geld altijd deel uit van het afwegingskader.

### Handvatten participatietraject

Aan de hand van het voorgaande afwegingskader wordt bepaald op welk niveau participatie wordt ingestoken en op welke wijze hieraan uitwerking wordt gegeven. De participatieladder is daarbij een hulpmiddel, maar deze vraagt in een concrete casus om een nadere invulling.

Bijvoorbeeld:

- Bij grotere plannen kan voor verschillende onderdelen van het plan op een ander niveau worden geparticipeerd. Bij een dijkverbeteringsplan zal het waterschap absolute zeggenschap willen hebben over onderdelen die direct samenhangen met waterveiligheid, maar kan wellicht meer ruimte voor participatie worden gegeven bij de landschappelijke inrichting, beplantingsplan of recreatieplek die als onderdeel van het dijkverbeteringsplan wordt gerealiseerd.
- Verschillende belanghebbenden hebben een ander belang. Met een aantal belangenpartijen onderhoudt een waterschap langdurige relaties. Het is in een aantal situaties mogelijk of wenselijk om participatieprocessen te beperken tot deze belangenpartijen of aan hen in een breder participatieproces een bijzondere rol te geven.



Het waterschap is met deze genuanceerde invulling van het participatieproces beter in staat om flexibel in te spelen op de behoeften in de samenleving en op de dynamiek die bij besluitvormingsprocessen gevraagd wordt.

Daarbij speelt ook een aantal praktische overwegingen een rol, die bepalen op welke wijze participatie wordt ingestoken. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er geen tijd is voor een (uitgebreid) participatietraject, omdat de besluitvorming aan een bepaalde termijn is gebonden. Daarnaast leert de ervaring dat langdurige participatieprocessen ook veel van ingezetenen vragen, zeker als onduidelijk is wat het zal opleveren. Korte participatieprocessen waarbij burgers duidelijk weten waar ze aan toe zijn, hebben in het algemeen de voorkeur.

Het is van belang om aan het begin van het participatieproces duidelijkheid te creëren over de invulling van het traject, zodat deelnemers weten wat de status van de plannen en van hun inbreng is en welke mogelijkheden zij in het vervolgtraject krijgen om te participeren. Een goed verwachtingenmanagement is belangrijk.

## Toelichting op de Participatie- en inspraakverordening Waterschap Rivierenland 2020

### 1. Algemeen

In de laatste jaren is bij het waterschap een praktijk gegroeid waarbij burgers en belanghebbenden steeds vaker vroegtijdig bij besluitvorming worden betrokken. Participatie is een speerpunt in de laatste bestuursperiodes. Het sluit aan bij een ontwikkeling die landelijk plaatsvindt en die met name in de Omgevingswet wordt gecodificeerd.

De *Participatie- en inspraakverordening Waterschap Rivierenland 2020* sluit aan bij deze ontwikkeling. Het toenemende belang van vroegtijdige betrokkenheid van burgers bij planvorming en besluitvormingsprocessen vraagt om een zekere verduidelijking, inkadering en regulering.

In de verordening is daarom het accent gelegd op de algemene randvoorwaarden waaronder participatie kan plaatsvinden. Tegelijkertijd vraagt participatie – in de geest van de Omgevingswet – om voldoende openheid en flexibiliteit om op plan- en projectniveau een specifieke invulling aan participatieprocessen te geven. Het bij deze verordening behorende beleidskader is een instrument om participatie concreet toe te passen.

Ondanks de ervaring die het waterschap inmiddels heeft met participatie is het een relatief nieuw terrein, zeker onder het regiem van de Omgevingswet. Het is daarom van belang dat het bestuur de mogelijkheid heeft om bij te kunnen sturen. Met name de jaarlijkse verslaglegging aan het algemeen bestuur biedt daarvoor goede mogelijkheden.

Deze verordening niet alleen betrekking op participatie, maar ook op inspraakprocedures. Voor wat betreft dit onderdeel wordt met deze verordening ongewijzigd de bestaande regelgeving gecontinueerd.

## 2. Artikelsgewijs

### Artikel 2 Begripsomschrijvingen

Lid 1, a

Inspraak is een speciale vorm van publieksparticipatie. Inspraak vindt gewoonlijk plaats in de laatste fase van besluitvorming. Inspraak heeft niet alleen tot doel het draagvlak van een besluit na te gaan, maar is ook een gelegenheid waarbij het individueel belang van een inspreker kan worden afgewogen tegen het belang dat door het besluit wordt gediend.

Lid 1, c

De verschillende vormen van publieksparticipatie kunnen als volgt worden omschreven:

- Meeweten: de participanten worden geïnformeerd;
- Meebeoordelen: de participanten wordt gevraagd een oordeel te geven over de (eind)producten;
- Meedenken: de participanten kunnen al vanaf een vroeger stadium meepraten over hoe de uitkomsten eruit komen te zien;
- Meebeslissen: de participanten hebben een stem in de uiteindelijke besluitvorming;
- Meedoen: een deel van de uitvoering van het project en proces bij de participanten ligt.

Lid 1, d

Burgerinitiatief: er is gekozen voor een ruime definitie van het begrip burgerinitiatief.

Lid 1, e

De verschillende vormen van overheidsparticipatie kunnen als worden omschreven:

- Loslaten: wanneer het waterschap loslaat, heeft ze inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis. Het waterschap steunt en omarmt in dit geval een initiatief en bemoeit zich verder niet met de uitwerking en uitvoering ervan.
- Faciliteren: het waterschap kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken;
- Stimuleren: een trede hoger heeft het waterschap wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie laat ze wel over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen;
- Regisseren: wanneer het waterschap kiest voor regisseren, betekent dat ook andere partijen een rol hebben maar dat de overheid er belang aan hecht wel regie te hebben;
- Reguleren: bovenaan de trap staat het zwaarste instrument dat het waterschap kan inzetten, namelijk regulering door wet- en regelgeving.

### Artikel 3 Reikwijdte

Er zijn twee uitsluitingsgronden:

1. Indien publieksparticipatie al op andere manieren is geregeld, is deze verordening niet van toepassing.
2. Alleen inwoners uit het beheersgebied (ingezetenen) en belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb kunnen participeren. De raadpleging van externe deskundigen kan altijd, maar wordt hier niet als vorm van publieksparticipatie gezien met de daarbij vereiste regels. Onder belanghebbenden wordt verstaan:
  - Degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
  - Bestuursorganen die een wettelijke taak hebben op het onderwerp van het besluit.



- Rechtspersonen die de algemene en collectieve belangen op dit terrein behartigen, blijkens hun doelstellingen en feitelijke werkzaamheden.
3. Behalve bovenstaande uitsluitingsgronden worden in de volgende artikelen ook gevallen genoemd waarin medewerking wordt geweigerd.

#### **Artikel 4**

Bij het waterschap vindt publieksparticipatie met name plaats bij plannen en projecten en bij beheertaken. De ontwikkeling van beleid vindt doorgaans plaats in afstemming met betrokken belangenpartijen. Soms is publieksparticipatie zinloos als het bevoegdheden betreft van andere bestuursorganen, of is participatie zinloos omdat het waterschap in zijn handelen gebonden is aan hogere wetgeving of omdat hogere wetgeving participatie uitsluit. Soms is publieksparticipatie overbodig, als dit proces al is doorlopen. Het is niet de bedoeling dat participatie een herhaling van zetten wordt.

#### **Artikel 5 – 9**

Artikel 5 tot en met 9 zijn een uitwerking van de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht.

#### **Artikel 5**

Lid 1, sub c

Voor de legger zoals bedoeld in artikel 5.1 van de Waterwet is inspraak geregeld in de Waterverordening waterschap Rivierenland. Deze bepaling heeft betrekking op de legger zoals bedoeld in artikel 78 van de Waterschapswet, die de onderhoudsplicht regelt.

Lid 2, sub a

Het college kan inspraak bijvoorbeeld weigeren wanneer:

- het beleidsvoornemen rechtstreeks voortvloeit uit een beleidsvoornemen waarover al inspraak heeft plaatsgevonden;
- het beleidsvoornemen van ondergeschikte betekenis is dan wel uitsluitend of hoofdzakelijk om juridisch-technische dan wel redactionele redenen plaatsvindt;
- het belang van de inspraak niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor kwetsbare groepen in de samenleving.

Naast het bepaalde in het tweede lid geldt in het bijzonder voor inspraak, dat geen inspraak wordt verleend:

- als dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten, of al bij of krachtens wettelijk voorschrift in een openbare voorbereidingsprocedure is voorzien;
- als dit is gebaseerd op hogere wet- en regelgeving die het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid biedt; als dit betrekking heeft op de begroting, de rekening, de legestarieven en belastingen als bedoeld in hoofdstuk XVI van de Waterschapswet.

#### **Artikel 9**

Het eventueel bijgestelde beleidsvoornemen wordt samen met de schriftelijke ingekomen reacties, het vastgestelde verslag van de inspraakbijeenkomst(en) en een document waarin een verantwoording wordt gegeven van de wijze waarop met de ingekomen reacties, respectievelijk de gemaakte opmerkingen is gehandeld, door het college van dijkgraaf en heemraden vastgelegd in een eindrapportage. Degenen die een schriftelijke reactie hebben ingezonden wordt een afschrift van deze stukken toegezonden of worden geïnformeerd over de tijd en plaats waar deze stukken ter inzage liggen. Bij die gelegenheid worden betrokkenen tevens geïnformeerd over de nader te volgen procedure, inclusief het tijdspad.

Degenen die aan de inspraak hebben deelgenomen worden geïnformeerd over het uiteindelijke besluit.

#### **Artikel 10**

Bij de aanvang van een proces waarin van publieksparticipatie sprake is, wordt van tevoren besloten over het doel en de inrichting van het participatieproces en de kosten daarvan. Het college zal daar gedurende de looptijd van een project op sturen. Dit besluit wordt bekendgemaakt. Is het algemeen bestuur uiteindelijk betrokken bij het proces, omdat het uitmond in een voorstel aan het algemeen bestuur, dan wordt deze hier direct van op de hoogte gesteld.

Dit artikel geeft het college ook de mogelijkheid om voor bepaalde beleidsterreinen nadere regels te stellen.

Als bij de start van het proces direct duidelijk is welke belanghebbenden betrokken moeten worden, kunnen vertegenwoordigers van deze belanghebbenden mogelijk betrokken worden bij de inrichting van het participatieproces.

Lid 2, e

Bij een publieksparticipatietraject worden belangen breed in beeld gebracht. Vanzelfsprekend wordt erop ingezet om belanghebbenden die dat willen deel te laten nemen aan een participatietraject. Hierbij

schenkt het waterschap extra aandacht aan het bereiken van doelgroepen die minder makkelijk te bereiken lijken.

Lid 4, c

Het college van dijkgraaf en heemraden kan een initiatief weigeren als er onvoldoende draagvlak voor is bij de belanghebbenden. Het college kan indien er weinig belanghebbenden zijn, al deze belanghebbenden rechtstreeks raadplegen. In de meeste gevallen zal het college te rade gaan bij organisaties of groepen die optreden als belangenbehartiger en als zodanig zijn erkend.

#### **Artikel 11**

In het bedoelde verslag kan met name worden ingegaan op:

- een overzicht van het gevolgde participatieproces;
- een weergave van de inbreng van degenen die hebben deelgenomen aan de participatie;
- een overzicht van de afspraken die op basis van het participatieproces zijn gemaakt;
- een reactie van het bestuursorgaan op de inbreng van participanten met redenen omkleed welke punten al dan niet van invloed zullen zijn op het beleidsvoornemen.
- een overzicht van de kosten van het participatieproces;
- een evaluatie van het participatieproces zelf, de belangen die zijn afgewogen en de mening van de deelnemers over het gelopen proces.

#### **Artikel 12**

Lid 1

Het college doet alleen mee aan een burgerinitiatief als dit initiatief past binnen de kaders van het waterschapsbeleid en bijdraagt aan de doelstellingen daarvan. Ook kijkt het college of de weigeringsgronden van toepassing zijn. Het college kan daarbij nadere voorwaarden stellen.

Lid 3

Het college besluit welke vorm van overheidsparticipatie wordt verleend: loslaten, stimuleren, faciliteren, regisseren of reguleren. Het kan aan de overheidsparticipatie vooraf de voorwaarde verbinden dat inwoners, bedrijven en direct belanghebbenden in voldoende mate bij het burgerinitiatief worden betrokken.

Lid 4

Het college neemt alleen burgerinitiatieven in behandeling die zijn ingediend door kiesgerechtigden voor de waterschapsverkiezingen, vanuit de gedachte dat het burgerinitiatief een instrument is om burgers bij de besluitvorming van het bestuur te betrekken en die te beïnvloeden. Wie kiesgerechtigd is, is vastgelegd in artikel B 2a van de Kieswet. Om ook jongeren meer te betrekken is de leeftijd waarop initiatiefvoorstellen kunnen worden ingediend verlaagd naar 16 jaar. Jongeren kunnen op deze wijze (vroegtijdig) betrokken worden bij het waterschap.

Lid 5

Hier zijn potentiële weigeringsgronden opgenomen. Deze weigeringsgronden hebben geen automatische werking. Het college kan afwegen of de hier genoemde weigeringsgronden voldoende relevant zijn om tot weigering over te gaan.

Lid 6

Hier staan de absolute weigeringsgronden, als een van deze gronden aanwezig is, doet het waterschap niet mee.

De beperkingen die dit lid stelt aan de inhoud van een burgerinitiatief vloeien vooral voort uit doelmatigheidsoverwegingen. Het is bijvoorbeeld weinig efficiënt om het algemeen bestuur te belasten met de beraadslaging over een onderwerp waarover het algemeen bestuur uiteindelijk geen beslissende bevoegdheid heeft.

Een vraag over waterschapsbeleid kan ook geen onderwerp van een burgerinitiatief zijn. Voor dit soort vragen staan de burger andere wegen open, zoals het spreekrecht in een commissie- of algemeen bestuursvergadering.

Ook moet voorkomen worden dat het burgerinitiatief andere procedures zoals de bezwaar- of de klachtprocedure doorkruist. Met het oog hierop is bepaald dat het burgerinitiatiefvoorstel geen bezwaar tegen een genomen besluit of een klacht over een gedraging van het bestuur kan inhouden. Hiervoor heeft de burger andere wegen.

Ten slotte is het evenmin de bedoeling dat zaken die recent nog in het algemeen bestuur aan de orde zijn geweest opnieuw onderwerp van bespreking worden als gevolg van een burgerinitiatief. Dit zou de besluitvorming in het algemeen bestuur te zeer kunnen frustreren.

#### **Artikel 13**

#### Eerste lid

Blauwe diensten zijn bovenwettelijke, vrijwillige activiteiten die worden ondernomen door particuliere grondeigenaren en grondgebruikers. Blauwe diensten richten zich op realisatie van maatschappelijke wensen of doelen op het terrein van natuur, landschap, waterbeheer en recreatief medegebruik. Blauwe diensten leveren een bijdrage aan een gezond en robuust watersysteem en kunnen worden beschouwd als een instrument om kleine of ingrijpende wateropgaven mee te realiseren.

Blauwe diensten zijn met name van belang waar het waterschap een bepaalde wateropgave niet goed binnen het systeem van bestaande watergangen kan oplossen. Het kan gaan om maatregelen tegen wateroverlast, tegen droogte of ter verbetering van de waterkwaliteit.

Ingrijpende wateropgaven kunnen worden opgelost in samenwerking met landbouwcollectieven, waarbij ook POP3-gelden zijn betrokken. Daarover worden specifieke afspraken gemaakt.

Daarnaast is er voor (kleinere) wateropgaven een subsidieregeling Klimaatactief bedoeld. Dit is een generieke regeling waarop iedereen aanspraak kan maken, ongeacht de effectiviteit van de maatregelen. Artikel 13 van deze regeling biedt de mogelijkheid om meer gericht en meer effectief met grondeigenaren en grondgebruikers samen te werken aan het reduceren van specifieke wateropgaven. Er is sprake van een partnerschap. Om die reden wordt hier niet gesproken van een subsidie, maar van een opdracht.

#### Tweede lid

Het waterschap is een lokale, uitvoeringsgerichte overheid, die bij zijn ingezetenen waterbewustzijn en zelfwerkzaamheid stimuleert. Dit artikel biedt daarvoor een basis.

De Rijksoverheid heeft een wetsvoorstel in voorbereiding dat het uitdaagrecht wettelijk regelt (Wet versterking participatie op decentraal niveau). Deze bepaling loopt hierop vooruit.

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

Het initiatief dient voldoende draagvlak te hebben en tenminste door drie ingezetenen te zijn ondertekend en het mag niet uitsluitend het privébelang van de intekenaars dienen.

#### Derde lid

Voor de uitvoering van blauwe diensten en van werkzaamheden die voortvloeien uit het uitdaagrecht is overeenstemming nodig. Daarbij kunnen onder andere afspraken worden gemaakt over de resultaten die beoogd worden, op welke wijze de continuïteit is gegarandeerd en hoe aan door het college bepaalde kwaliteitseisen wordt voldaan;

Indien meerdere organisaties hebben ingetekend die aan de gestelde kwaliteitseisen voldoen, bepaalt het college aan wie de opdracht wordt verstrekt; daarbij kan in overleg ook worden gekozen voor een vorm waarbij de opdracht aan beiden wordt toebedeeld of waarbij eventueel uitbreiding van de opdracht plaatsvindt.