

Participatieverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Het college van hoofdingelanden van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier;

gelezen het voorstel van dijkgraaf en hoogheemraden van 11 januari 2022, nr. 22.0255779;

gelet op artikel 79 van de Waterschapswet;

gehoord de commissie Bestuur, Middelen en Waterketen

b e s l u i t :

vast te stellen de volgende verordening:

Participatieverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

Artikel 1 (begripsomschrijvingen)

1. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a. Hoogheemraadschap: Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier;
 - b. College van hoofdingelanden: het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap;
 - c. College van dijkgraaf en hoogheemraden: het dagelijks bestuur van het hoogheemraadschap;
 - d. Beleidsvoornemen: voornemen van college van hoofdingelanden of het college van dijkgraaf en hoogheemraden tot het vaststellen of wijzigen van beleid waaronder begrepen een besluit van algemene strekking;
 - e. Betrokken bestuursorgaan: het college van hoofdingelanden of het college van dijkgraaf en hoogheemraden;
 - f. Participatie: het in een vroegtijdig stadium betrekken van ingezetenen en belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid en bij de voorbereiding en uitvoering van een besluit over een project of activiteit;
 - g. Inspraak: een door of namens het college van dijkgraaf en hoogheemraden geboden gelegenheid voor ingezetenen en belanghebbenden een zienswijze naar voren te brengen over een door het college van hoofdingelanden of college van dijkgraaf en hoogheemraden te nemen besluit.

Artikel 2 (reikwijdte verordening)

Deze verordening is van toepassing op de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid en de voorbereiding en uitvoering van een besluit over een project of activiteit van het hoogheemraadschap.

Artikel 3 (afbakening van participatie en inspraak)

1. Participatie en inspraak zijn mogelijk op het gehele terrein van het beheer van watersystemen, het waterketenbeheer en het beheer van wegen.
2. Er is in principe geen participatie of inspraak mogelijk:
 - a. als participatie of inspraak bij of krachtens wettelijk voorschrift zijn uitgesloten;
 - b. ten aanzien van ondergeschikte herziening van eerder vastgesteld beleid;
 - c. als er sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
 - d. als het een belastingverordening betreft;
 - e. als het een beleidsvoornemen betreft dat uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op interne aangelegenheden van het hoogheemraadschap;
 - f. 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;
 - g. als de besluitvorming of uitvoering van een beleidsvoornemen vanwege een crisissituatie naar het oordeel van het hoogheemraadschap dermate spoedeisend is dat participatie of inspraak niet kan worden afgewacht.



Artikel 4 (inspraak)

Indien inspraak wordt geboden, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Artikel 5 (informatievoorziening)

1. Het hoogheemraadschap stelt openbare informatie die betrekking heeft op de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid en het proces van besluitvorming over een project of activiteit, binnen de grenzen van wat redelijk en billijk is, tijdig beschikbaar.
2. Deze informatie is per participatietraject indien mogelijk digitaal vrij toegankelijk.

Hoofdstuk 2 Participatie

Artikel 6 (procedure participatie)

1. Het betrokken bestuursorgaan stelt bij de start van elk beleid- of planvormingstraject tenminste een participatieparagraaf vast waarin staat omschreven:
 - a. of er een participatieprocedure zal worden doorlopen;
 - b. zo ja, op welke manier de participatieprocedure wordt vormgegeven;
 - c. of er voor de participatieprocedure een participatieplan wordt opgesteld.
2. Als voor het in lid 1 genoemde traject een participatieplan wordt opgesteld, dan gaat het plan in ieder geval in op:
 - a. het doel van de participatie;
 - b. kaders van participatie;
 - c. de wijze waarop het bestuursorgaan over deze kaders vooraf communiceert;
 - d. welke ingezetenen of belanghebbenden worden betrokken en hun inbreng kunnen leveren;
 - e. de wijze waarop en tijdvak waarin ingezetenen en belanghebbenden hun inbreng kunnen leveren;
 - f. waar aanvullende informatie beschikbaar is.
3. Het hoogheemraadschap geeft voorafgaand aan de start van het participatieprocedure kennis van het voornemen hiertoe op de voor die procedure geschikte wijze. In deze kennisgeving wordt ingegaan op de in het tweede lid bedoelde punten.

Hoofdstuk 3 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 7 (inwerkingtreding)

1. De Inspraakverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2010 wordt ingetrokken.
2. De Participatieverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier treedt in werking met ingang van de dag van inwerkingtreding van de Wet versterking participatie op decentraal niveau.

Artikel 8 (overgangsregeling)

Op inspraakprocedures die zijn gestart voor de inwerkingtreding van deze verordening, blijven de bepalingen van toepassing van de Inspraakverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2010 zoals die luiden ten tijde van dat besluit.

Artikel 9 (citeertitel)

Deze verordening wordt aangehaald als Participatieverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.

*Aldus besloten in de openbare vergadering van 13 april 2022
van het college van hoofdingelanden,*

*de secretaris,
M.J. Kuipers*

*de voorzitter,
drs. L.H.M. Kohsiek*

Toelichting Participatieverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier



Inleiding

Op dit moment verplicht artikel 79 van de Waterschapswet het algemeen bestuur van een waterschap tot het vaststellen van een verordening. 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 2022 zal naar verwachting de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking treden, welke 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 2022 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, heeft het hoogheemraadschap de Inspraakverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2010 aangepast naar de voorliggende participatieverordening. Deze participatieverordening moet worden beschouwd als een aanvulling op participatieregelingen die zijn opgenomen in wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen. Bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid en de voorbereiding en uitvoering van een besluit over een project of activiteit van het hoogheemraadschap moet steeds worden nagegaan in hoeverre hogere regelingen reeds procedurebepalingen bevatten met betrekking tot participatie (waaronder inspraak).

Ten overvloede: De op handen zijnde wetswijziging biedt het hoogheemraadschap 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 hoogheemraadschap in aanmerking komen om op basis van het uitdaagrecht overgenomen te worden. Om deze reden kiest het hoogheemraadschap er voor om het uitdaagrecht vooralsnog niet op te nemen in de verordening. Het hoogheemraadschap staat wel open voor het uitdaagrecht en brengt deze mogelijkheid actief de komende twee jaar bij een ieder onder de aandacht binnen ons beheergebied. Na afloop van deze twee jaar wordt het uitdaagrecht conform ons beleid geëvalueerd en wordt besloten of het alsnog wenselijk is om kaders voor het uitdaagrecht op te nemen in de participatieverordening.

Participatie en inspraak

Bij de voorbereiding van beleids- en besluitvorming vindt het hoogheemraadschap het belangrijk dat de omgeving vanaf een vroegtijdig stadium wordt betrokken. Juist de beginfase biedt de meeste ruimte om de inbreng van derden mee te nemen. De inbreng van belangstellende en belanghebbende burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en bestuursorganen kan verschillende doelen hebben en kan leiden tot betere kennis over het gebied en de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak vergroten. De drijfveren van het hoogheemraadschap voor participatie zijn verder uitgewerkt in het participatiebeleid.

Participatie is in deze verordening gedefinieerd als "het in een vroegtijdig stadium betrekken van ingezetenen en belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid en bij de voorbereiding en uitvoering van een besluit over een project of activiteit". In een aantal gevallen verplicht de Omgevingswet om de kring van participatiegerechtigden breder te trekken. Bijvoorbeeld bij het projectbesluit wordt een ieder in de gelegenheid gesteld om oplossingen aan te dragen en zienswijzen in te dienen. Dit kunnen derhalve ook mensen of organisaties buiten ons beheergebied zijn. Zoals hierboven in de inleiding reeds is aangegeven, is de participatieverordening aanvullend op hogere regelgeving. In dat geval zal het hoogheemraadschap dan ook de bepalingen van de Omgevingswet volgen.

Participatie kan op veel verschillende manieren plaatsvinden en kan variëren van meeweten (informereren) tot het meedoen of laten meebeslissen in de besluitvorming. Het hoogheemraadschap 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. In een aantal juridische procedures is het wettelijk voorgeschreven dat inspraak moet worden toegepast. Denk hierbij aan de procedure voor de totstandkoming van het waterbeheerprogramma, de waterschapswetverordening, peilbesluiten en projectbesluiten. Bij andere instrumenten, zoals leggers en de omgevings-

vergunning voor wateractiviteiten, is inspraak niet verplicht. In die gevallen bepaalt het hoogheemraadschap zelf of inspraak mogelijk is.

Bij participatie en inspraak vindt het hoogheemraadschap maatwerk van belang. Het participatieproces is daarom niet in generieke zin in deze verordening opgenomen.

Gewezen wordt nog op de omstandigheid dat voor bepaalde projecten zowel besluitvorming door het hoogheemraadschap als door andere overheden nodig is. Indien voor meer besluiten participatieprocedures moeten worden gevolgd, zou met het oog op de doelmatigheid moeten worden gestreefd naar coördinatie van die procedures. Daarbij kan worden gedacht aan gelijktijdige terinzagelegging, gezamenlijke kennisgeving, afspraken met betrekking tot ingekomen zienswijzen, gezamenlijke hoorzittingen en dergelijke. In paragraaf 3.5.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een regeling opgenomen voor de coördinatie van besluitvorming en rechtsbescherming bij samenhangende besluiten. Deze coördinatieregeling vindt toepassing wanneer dat bij wettelijk voorschrift is bepaald of wanneer de daarbij betrokken bestuursorganen daartoe besluiten.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In dit artikel worden de begrippen beschreven zoals deze worden gehanteerd in deze verordening.

Voor wat betreft het begrip 'participatie' is een combinatie gemaakt van de wijze waarop het begrip wordt omschreven in artikel 79 van de waterschapsverordening en de wijze waarop de Omgevingswet invulling geeft aan dit begrip. Met dit begrip wordt daarmee aan beide wetten voldaan.

Artikel 2 Reikwijdte verordening

Deze verordening is van toepassing op de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid en de voorbereiding en uitvoering van een besluit over een project of activiteit van het hoogheemraadschap.

Artikel 3 Afbakening van participatie en inspraak

Dit artikel geeft aan wanneer participatie en inspraak al dan niet mogelijk is. Voorheen werd in de Inspraakverordening expliciet opgesomd in welke gevallen inspraak verplicht was. In de voorliggende participatieverordening wordt dit losgelaten om zoveel mogelijk maatwerk te kunnen bieden. In principe is participatie (waaronder inspraak) mogelijk, tenzij er sprake is van een van de situaties zoals beschreven in dit artikel. Hoewel de meeste in dit artikel genoemde situaties voor zich spreken, verdient de bewoording 'interne aangelegenheden' nog een nadere toelichting. Bij 'interne aangelegenheden' kan worden gedacht aan zaken zoals interne bedrijfsvoering of organisatorische aangelegenheden.

Artikel 4 Inspraak

Artikel 79 Waterschapswet bepaalt dat inspraak wordt verleend door toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb, tenzij de verordening anders bepaalt. Het hoogheemraadschap ziet echter geen aanleiding in deze verordening af te wijken van de standaardinspraakprocedure uit de Awb.

Ingevolge afdeling 3.4 Awb worden in beginsel 'belanghebbenden' in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen. In artikel 3.15, tweede lid Awb is echter aangegeven dat 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.

Artikel 5 Informatievoorziening

Op 1 mei 2022 treedt de Wet open overheid (Woo) in werking. Deze wet heeft als doel overheden en semi-overheden transparanter te maken. De wet moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. Op dit moment is het hoogheemraadschap bezig om de organisatie voor te bereiden op de komst van de Woo. Daarmee is het op dit moment nog niet duidelijk op welke wijze het hoogheemraadschap vanaf mei 2022 informatie zal ontsluiten.

Het hoogheemraadschap zal ervoor zorgen dat informatie die benodigd is voor een gedegen participatieproces, tijdig beschikbaar zal worden gesteld. Indien mogelijk zal dit ook op digitale wijze gebeuren om te zorgen dat ingezetenen en belanghebbenden zowel digitaal als fysiek kunnen reageren en/of meer informatie kunnen krijgen.

Hoofdstuk 2 Participatie

Artikel 6 Procedure participatie

In dit artikel wordt de participatieprocedure beschreven.

Bij elke te doorlopen procedure wordt tenminste aan de voorkant van het proces door het betrokken bestuursorgaan een participatieparagraaf vastgesteld, waarin staat beschreven of er een participatieprocedure zal worden doorlopen en hoe deze participatieprocedure zal worden vormgegeven. Ook wordt er in deze participatieparagraaf vastgesteld of er een participatieplan zal worden opgesteld zoals bedoeld in het tweede lid. In de participatieparagraaf kan dus ook, voor zover hogere wet- en regelgeving participatie het niet verplicht stelt, worden besloten dat er geen participatieprocedure zal worden doorlopen. Deze beslissing zal in de participatieparagraaf gemotiveerd moeten worden.

Er zal ook aan het begin van het proces een inschatting van de kosten worden gemaakt met betrekking tot participatie. Dit is echter geen onderdeel van het participatieplan, maar zal worden opgenomen in de begroting van de activiteit of het project.

In het tweede lid is van dit artikel is aangegeven welke onderwerpen in ieder geval aan bod zullen komen in het participatieplan. Het valt hierbij wellicht op dat er geen rapportage- of evaluatieverplichting in dit artikellid is opgenomen. Dit komt omdat deze onderwerpen al grotendeels in de Omgevingswet zelf zijn geregeld. Voor die situaties waarin de Omgevingswet niet voorziet, zal het betrokken bestuursorgaan een afweging maken in hoeverre het nuttig en/of wenselijk is om rapportage of evaluatie onderdeel te maken van de participatieprocedure.

Hoofdstuk 3 Overgangs- en slotbepalingen

De artikelen in dit hoofdstuk spreken voor zich en behoeven geen verdere toelichting.