

Inspraakverordening Wetterskip Fryslân

Begripsbepalingen

Artikel 1

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. Inspraak: een door of namens het dagelijks bestuur geboden gelegenheid voor ingezetenen en belanghebbenden om hun zienswijze omtrent te nemen besluiten van het waterschap kenbaar te maken;
- b. Algemene wet bestuursrecht: de Wet van 4 juni 1992, Stb 1992, 315, houdende algemene regels van bestuursrecht, zoals deze sindsdien is gewijzigd.

Object van inspraak

Artikel 2

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, tenzij dit beleid of deze besluiten naar het oordeel van het dagelijks bestuur daarvoor naar hun aard of belang niet in aanmerking komen.
2. Tot de besluiten van algemene strekking worden in ieder geval gerekend:
 - a. verordeningen, met uitzondering van belastingverordeningen;
 - b. projectplannen als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Waterwet;
 - c. de legger;
 - d. subsidie- en bijdrageregelingen;
 - e. beleidsregels;

Inspraakprocedure

Artikel 3

1. Op de voorbereiding van beleid en besluiten als bedoeld in artikel 2 is de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing.
2. In aanvulling op afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht gelden de bepalingen van de artikelen 4 en 5 van deze verordening.

Terinzagelegging

Artikel 4

Vervallen bij besluit van het algemeen bestuur van 26 maart 2013 tot vaststelling van de "Verordening elektronische bekendmaking Wetterskip Fryslan".

Rapportage

Artikel 5

In het voorstel aan het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur wordt melding gemaakt van de gehouden inspraakprocedure en de ingediende zienswijzen. In het voorstel aan het algemeen bestuur wordt tevens melding gemaakt van de beschouwingen van het dagelijks bestuur over de ingekomen zienswijzen.

Inwerkingtreding en citeerartikel

Artikel 6

1. Deze verordening treedt in werking de dag na bekendmaking.
2. Deze verordening kan worden aangehaald als Inspraakverordening Wetterskip Fryslân.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur op 11 juli 2006 en laatst gewijzigd in de vergadering van 26 maart 2013.

Voorzitter

Secretaris-directeur

Toelichting op de Inspraakverordening Wetterskip Fryslân.

Algemeen

Artikel 79 van de Waterschapswet verplicht een waterschap tot het vaststellen van een inspraakverordening die van toepassing is op de voorbereiding van beleid van dit bestuur.

Het artikel luidt als volgt:

Artikel 79 Waterschapswet.

1. Het algemeen bestuur stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van het beleid van dat bestuur worden betrokken.
2. De in het eerste lid bedoelde inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voorzover in de verordening niet anders is bepaald.

Bij de wet tot wijziging van de Waterschapswet, de wet verontreiniging oppervlaktewateren en de wet modernisering waterschapsbestel (Veegwet) is onder meer artikel 79 van de Waterschapswet gewijzigd. Blijkens de Memorie van Toelichting bij de wet heeft de aanpassing tot doel om buiten twijfel te stellen dat bij de beslissing op de vraag of ten aanzien van een bepaald beleidsvoornemen al dan niet inspraak moet worden verleend, aan de waterschappen eenzelfde ruimte toekomt als aan provincies en gemeenten. In de wetsgeschiedenis van de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure is nadrukkelijk bepaald dat gemeenten en provincies wat dit betreft een discretionaire bevoegdheid hebben en dus zelf mogen beslissen. Toelichting op de wetswijziging:

“Artikel 79 van de Waterschapswet bevat regels met betrekking tot de inspraakverordening. Het artikel is in 2005 gewijzigd vanwege de introductie van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in de Algemene wet bestuursrecht (Stb 2005,282). Voor deze wetswijziging bepaalde het tweede lid van artikel 79 ten aanzien van welke besluiten in elk geval inspraak geregeld diende te worden. Van deze verplichting werden onder andere belastingverordeningen expliciet uitgezonderd. Dit tweede lid is echter in 2005 geschrapt. Ter motivering van deze wijziging van artikel 79 werd in de memorie van toelichting bij het wetvoorstel verwezen naar de eerdere aanpassing van de corresponderende bepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet waarbij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing werd verklaard (Stb 2002, 54). In de parlementaire geschiedenis van artikel 150 van de Gemeentewet en artikel 147 van de Provinciewet wordt uitdrukkelijk vermeld dat het ter volledige beoordeling van de gemeenteraad en provinciale staten is ten aanzien van welke beleidsvoornemens inspraak wordt verleend. Om buiten twijfel te stellen dat dit eveneens geldt voor het algemeen bestuur van het waterschap en ten aanzien van belastingverordeningen, wordt voorgesteld de tekst van artikel 79 volledig in overeenstemming te brengen met die van de corresponderende bepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet. Daartoe wordt in het eerste lid van artikel 79 de zinsnede “de door dat bestuur te nemen besluiten” vervangen door “het beleid van dat bestuur”.¹

Voor de praktijk heeft dit geen gevolgen omdat bij het waterschap voor beleid al inspraak werd gegeven.

Onder de werking van de verordening valt dus beleid. Echter niet alleen beleid. Hoewel op grond van de Waterschapswet alleen de inspraak over beleid geregeld moet worden, blijft in de verordening ook de inspraak over besluiten van algemene strekking geregeld. Dat hangt

¹ Wet van 29 april 2009 tot wijziging van de Waterschapswet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet modernisering waterschapsbestel, tot aanbrenging van verbeteringen van wetstechnische en inhoudelijk ondergeschikte aard (Veegwet). Kamerstukken 31 515 Staatsblad 2009, 199.

samen met artikel 3:10 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit artikel bepaalt nl dat afdeling 3.4 van de wet van toepassing is op de besluiten die bij wettelijk voorschrift onder de werking van de wet zijn gebracht. De inspraakverordening bepaalt dat besluiten van algemene strekking onder de werking van afdeling 3.4 vallen zij het dat er uitzonderingen zijn, zie hierna. Onder de werking van de inspraakverordening valt dus niet alleen beleid maar vallen ook besluiten.

Voor wat betreft de objectafbakening geldt dus dat het bestuur een maximale vrijheid heeft om te bepalen welke beleidsvoornemens en welke besluiten onder de inspraakverordening vallen. Tegelijkertijd kan het dagelijks bestuur ten aanzien van afzonderlijke voornemens of besluiten toch nog afzien van een inspraakprocedure omdat het bijvoorbeeld slechts een gering belang heeft of spoedeisend is.

De onderhavige inspraakverordening gaat verder dan artikel 79 van de Waterschapswet voorschrijft door niet alleen voor beleid van het algemeen bestuur maar ook voor beleid van het dagelijks bestuur inspraak te verlenen.

Er zijn ook inspraakregelingen opgenomen in formele wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen. Als voorbeelden daarvan kan worden gewezen op de inspraakprocedures die zijn geregeld in de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Waterverordening provincie Fryslân.

Het doel van inspraak is tweeledig. Enerzijds worden ingezetenen en belanghebbenden de mogelijkheid geboden om hun zienswijze omtrent een standpunt van het waterschapsbestuur kenbaar te maken. Anderszijds is de inspraak een voor het waterschap belangrijk hulpmiddel om op basis van een evenwichtige belangenafweging tot een besluit te komen. Uit het doel van inspraak vloeien een aantal randvoorwaarden voort. Inspraak is slechts zinvol wanneer er voor het waterschapsbestuur een keuzemogelijkheid is. Indien het waterschap geen keuze heeft, hetgeen m.n. voor kan komen indien het een gebonden besluit betreft dat voortvloeit uit een besluit van hoger gezag, kan het ook geen rekening houden met de zienswijzen van belanghebbenden. Een ander punt is dat inspraak het beste tot zijn recht kan komen indien voornemens, danwel de praktische gevolgen van de keuzemogelijkheden voor de insprekers duidelijk zijn aangegeven. Dit betekent dat ambtelijke en bestuurlijke gedachtevorming moet hebben plaatsgevonden en dat eventuele keuzemogelijkheden voor de insprekers moeten zijn aangegeven. In dit verband zij opgemerkt dat het in veel gevallen zinvol is om in een vroeg stadium, bijvoorbeeld in het kader van de ambtelijke voorbereiding, voorlichting te geven omtrent het voornemen, danwel om daarover overleg te voeren met de meest betrokken belanghebbenden. Op die wijze kunnen belanghebbenden immers al in een vroeg stadium kennis nemen van voornemens van het waterschap en door het aandragen van informatie er mede zorg voor dragen dat het waterschap een standpunt in de inspraak brengt dat op een juiste wijze inzicht geeft in de diverse aspecten van het voornemen.

Verder wordt gewezen op het gegeven dat voor bepaalde projecten zowel besluitvorming door het waterschap als door andere overheden nodig is. Indien voor beide besluiten inspraakprocedures moeten worden aangehouden, zou met het oog op 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 etc.

Artikel 79, tweede lid van de Waterschapswet bepaalt dat de inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht, voorzover in de verordening niet anders is bepaald. In de Inspraakverordening wordt afdeling 3.4 van die wet van toepassing verklaard. Wel zijn een aantal aanvullende bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de wijze waarop stukken ter inzage worden gelegd en hoe gerapporteerd dient te worden over de inspraak en de uitkomsten daarvan.

Aan de verplichting om in de inspraakverordening te regelen op welke wijze ingezetenen en belanghebbenden hun beklag kunnen doen over de uitvoering van de verordening is geen

behoefte omdat per 1 juli 1999 in de Algemene wet bestuursrecht een regeling is opgenomen over het intern klachtrecht.

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 de inspraakverordening is deze kring van belanghebbenden onverkort overgenomen. Ingevolge de Waterschapswet wordt onder ingezetenen verstaan degenen die hun werkelijke woonplaats hebben in het gebied van het waterschap.

Voor de omschrijving van het begrip belanghebbende wordt aangesloten bij artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit artikel bepaalt dat onder belanghebbende wordt verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Het artikel geeft eveneens bepalingen in welke gevallen bestuursorganen en rechtspersonen als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt. Het is wenselijk om organisaties (bijvoorbeeld landbouw- en milieuorganisaties) bij de inspraak te betrekken. In de rechtspraak zijn vertegenwoordigers van collectieve belangen in het algemeen als belanghebbenden geaccepteerd.

Artikel 2

In artikel 2 van de verordening is bepaald dat beleid en besluiten van algemene strekking aan inspraak zijn onderworpen. Verder zijn de onderwerpen uit het oude artikel onverkort overgenomen omdat er geen reden is om hierin wijziging hierin aan te brengen. Deze besluiten vallen in ieder geval onder de werking van de verordening.

In de verordening staat dat van inspraak zijn uitgezonderd beleid en besluiten van algemene strekking die er wegens hun "aard of hun belang" niet voor in aanmerking komen. Dat geeft de mogelijkheid om af te zien van inspraak voor de volgende beleidsvoornemens en besluiten

- welke verband houden met of rechtstreeks voortvloeien uit voorschriften van hoger gezag,
- welke slechts een interne werking hebben,
- welke van zeer gering belang zijn,
- welke slechts een beperkte groep belanghebbenden betreffen,
- waarvoor reeds een andere inspraakprocedure geldt of
- welke spoedeisend zijn.

De inspraakprocedure geldt bv niet voor projectplannen indien niet in betekenende mate een wijziging van de bestaande waterstaatkundige situatie of van de hoogte van de te heffen omslagen is te verwachten. De inspraakverordening geldt verder 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. De 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".

In artikel 2, lid 1 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 "naar hun aard of naar hun belang" voor inspraak in aanmerking komen. 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. Dat het algemeen bestuur het voorstel eerst inhoudelijk beoordeelt verandert niet dat het dagelijks bestuur bevoegd is om te besluiten dat inspraak nodig of gewenst is. Overigens zal het bij beleid en besluiten waarover eerst het algemeen bestuur inhoudelijk geraadpleegd wordt altijd gaan om beleid of besluiten waarvoor inspraak geboden is.

Artikel 3

In de Algemene wet bestuursrecht 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. De artikelen 4 en 5 zijn een aanvulling op afdeling 3.4. Ingevolge 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht 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'. In afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is geregeld op welke wijze een ontwerp-besluit moet worden bekendgemaakt en ter inzage gelegd. Verder is aangegeven op welke wijze een zienswijze kan worden ingediend. Artikel 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht vermeldt een termijn van zes weken voor het naar voren brengen van zienswijzen. 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. Tenslotte zij opgemerkt dat in de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat een ieder die gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid van inspraak wordt geïnformeerd over de inhoud van het uiteindelijke besluit.

Artikel 4

Vervallen

Artikel 5

Bepaald is dat van de inspraakprocedure, de zienswijzen en de beschouwingen van het dagelijks bestuur daarover melding wordt gemaakt in het voorstel dat aan het algemeen bestuur wordt voorgelegd. Indien het door het dagelijks bestuur vast te stellen beleid of besluiten betreft bevat het voorstel uiteraard geen beschouwingen van het dagelijks bestuur. Het is van belang dat degenen die een schriftelijke zienswijze hebben ingediend van deze rapportage kennis kunnen nemen. Ingevolge artikel 3:43 lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht wordt tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na bekendmaking mededeling gedaan aan de indiener van de zienswijze.