

Toelichting inspraakverordening

1. Inleiding

Inspraak betreft een reactie op een beleidsvoornemen of een voorgenomen besluit, dat al in een vergevorderd stadium verkeert. Het gaat bij inspraak om een laatste mogelijkheid om te reageren voordat het algemeen bestuur een definitief neemt.

Het beleidsvoornemen of het voorgenomen besluit is in dit stadium al gewikt en gewogen, belangen zijn in beeld gebracht en meegewogen, in feite heeft het bestuur het eigen denkproces afgerond. Voor een zorgvuldige besluitvorming en belangenafweging geeft het bestuur aan belanghebbenden nog de gelegenheid om eventuele nieuwe gezichtspunten aan te dragen.

Inspraak moet worden onderscheiden van interactieve beleids- of besluitvorming. Interactieve beleids- of besluitvorming is een werkwijze waarbij het waterschap in een vroeg stadium van voorbereiding burgers, organisaties, bedrijven of andere overheden betreft bij de gedachtevorming. Het doel is om gezamenlijk in een open en evenwichtige wisselwerking tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering of evaluatie van beleid of besluit te komen.

Interactieve besluitvorming mobiliseert daarbij de kennis en steun van betrokkenen op terreinen waarvan het waterschap niet op voorhand kan of wil bepalen hoe deze worden aangepakt. Inspraak daarentegen vraagt alleen een reactie op voorgenomen aanpak.

2. Inspraakgerechtigden

Op grond van artikel 79, eerste lid Waterschapswet moet inspraak open staan voor ingezetenen van het waterschap en voor belanghebbenden.

Belanghebbende is gedefinieerd in artikel 1:2 Awb: "degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken". Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Deze definitie heeft, gezien de aanhef van dit artikel, ook gelding voor wetgeving buiten de Algemene wet bestuursrecht.

3. Inspraak volgens afdeling 3.4. Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)

Het bestuursorgaan legt het ontwerp (de verordening spreekt van "voornemen" of "voorgenomen besluit") met daarbij de stukken die redelijkerwijs nodig zijn om het ontwerp te kunnen beoordelen gedurende zes weken ter inzage (artikelen 3:11 en 3:16 Awb). Vantevoren wordt deze terinzagelegging bekend gemaakt via advertenties in dag- en huis-aan-huisbladen (artikel 3:12 Awb). Belanghebbenden kunnen gedurende die zes weken schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren brengen (artikel 3:15 Awb).

Het bestuur beoordeelt alle ingebrachte zienswijzen en besluit of deze al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen moeten leiden. Het besluit wordt bekendgemaakt en ter inzage gelegd (artikelen 3:41 en 3:42 Awb). Tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking van het besluit wordt van het besluit mededeling gedaan aan degenen die bij de voorbereiding hun zienswijze naar voren hebben gebracht (artikelen 3:43 en 3:44 Awb). Het besluit moet een passage bevatten over de rechtsbescherming die openstaat tegen het genomen besluit (artikel 3:45 Awb).

Als een besluit is voorbereid volgens de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, kan tegen het vastgestelde besluit geen bezwaar worden ingediend. Wel staat dan de mogelijkheid van beroep open (artikel 7:1 Awb).

3. Voorgenomen besluiten

Ter bevordering van de transparante besluitvorming zijn in deze inspraakverordening ook de soorten besluiten benoemd die voor inspraak in aanmerking komen. Als besluiten worden genomen ter uitvoering of in het verlengde van vastgesteld beleid zal de inspraakprocedure voornamelijk dienen ter controle of het besluit inderdaad past in het beleid. Het is niet de bedoeling dat in dit stadium fundamentele uitgangspunten van het onderliggende beleid worden gewijzigd.

Artikelsgewijs

Artikel 1

In het eerste lid is de bevoegdheid om te besluiten of een beleidsvoornemen wordt vrijgegeven voor inspraak neergelegd bij het dagelijks bestuur. Dit is in overeenstemming met de bestaande praktijk. Deze delegatie laat echter onverlet de mogelijkheid voor het algemeen bestuur om richtlijnen vast te stellen voor inspraak.

In het tweede lid benoemt het algemeen bestuur al enkele omstandigheden waarin het inspraak niet zinnig acht. Het dagelijks bestuur dient deze richtlijnen te volgen, en mag voornemens die voldoen aan de omschrijving van het tweede lid dus niet ter inzage leggen voor inspraak.

Artikel 2

Op grond van dit artikel komen ook de gewone projectplannen, als bedoeld in artikel 5:4 van de Waterwet voor inspraak in aanmerking. Deze betreffen de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk of de uitvoering van een werk tot beïnvloeding van een grondwaterlichaam. Projectplannen hebben gevolgen voor de omwonenden, en belanghebbenden. Om deze reden worden projectplannen gewoonlijk voorbereid in een zogenaamd gebiedsproces: in een open gedachtenwisseling tussen waterschap en betrokkenen. Het is de opzet dat aan alle belangen recht wordt gedaan in de uitkomst van het gebiedsproces. De inspraakmogelijkheid is bedoeld als laatste gelegenheid voor beïnvloeding van het voorgenomen projectplan.

Bij besluiten die naar hun aard of belang niet in aanmerking komen voor inspraak kan worden gedacht aan besluiten waarbij het bestuur geen keuzemogelijkheid heeft, zoals besluiten die rechtstreeks voortvloeien uit voorschriften van hoger gezag. Ook kan men bijvoorbeeld denken aan besluiten die alleen interne werking hebben voor het waterschap.

Daarnaast moet uiteraard ook inspraak worden verleend, indien een wettelijke regeling daartoe verplicht. Voor waterschappen gaat het in elk geval om de volgende besluiten:

- een projectplan tot aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen en in de gevallen bij provinciale verordening bepaald, op coördinatie-projectplannen (artikel 5:6 Waterwet);
- besluiten die nodig zijn ter uitvoering van een coördinatieprojectplan (artikel 5:9 Waterwet);
- een beschikking betreffende het lozen of storten van stoffen, onttrekken van grondwater, en infiltreren van water (artikel 6:16 Waterwet);
- het vaststellen van maximale waarden voor het toepassen van grond of baggerspecie in een oppervlaktewaterlichaam (artikel 49 Besluit bodemkwaliteit);
- het vaststellen van maximale waarden voor de kwaliteit van de toe te passen baggerspecie (artikel 46 Besluit bodemkwaliteit);
- het vaststellen van een maatwerkvoorschrift voor een lozing die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben (artikel 2.2. Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer);
- een beslissing tot onteigening voor aanleg, herstel, versterking of onderhoud van waterkeringen ex titel II (artikel 63 Onteigeningswet);
- een beslissing tot onteigening voor ruimtelijke ordeningsdoeleinden ex titel IV (artikel 78 Onteigeningswet);
- een waterbeheerplan (artikel 4.4.6 Omgevingsverordening Overijssel);
- een peilbesluit (artikel 4.5.4 Omgevingsverordening Overijssel).

Artikel 3

Op grond van artikel 79, tweede lid Waterschapswet wordt inspraak verleend volgens de regels van afdeling 3.4 Awb, tenzij in de inspraakverordening anders is bepaald.

In de meeste gevallen zal de procedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht passend zijn voor de inspraak.

Het is echter denkbaar dat bijvoorbeeld de periode van zes weken te lang wordt bevonden, voortvarende besluitvorming frustreert of conflicteert met andere termijnen. Dan kan de zes weken termijn worden ingekort. Het is van belang dat aan een dergelijke afwijking van de gebruikelijke procedure expliciet aandacht wordt besteed bij het openbaar maken van de ter inzage legging.

Hier moet wel bedacht worden dat afwijken van de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht met zich mee brengt, dat tegen het vastgestelde besluit geen direct beroep mogelijk is. Eerst moet dan bezwaar worden gemaakt bij het waterschapsbestuur.