

## **INSPRAAKVERORDENING WATERSCHAP HUNZE EN AA'S 2013**

Het algemeen bestuur van het waterschap Hunze en Aa's;

gelet op artikel 79 van de Waterschapswet;

gelezen het voorstel van het dagelijks bestuur;

**b e s l u i t :**

vast te stellen de volgende Inspraakverordening waterschap Hunze en Aa's 2013:

### Artikel 1 Begripsomschrijving

1. Voor de toepassing van deze verordening wordt onder belanghebbenden verstaan: ingezetenen en in het gebied van het waterschap belanghebbende natuurlijke personen en rechtspersonen.
2. Voor de toepassing van deze verordening wordt onder inspraak verstaan: een door of namens het dagelijks bestuur geboden gelegenheid voor belanghebbenden om hun zienswijze over te nemen besluiten van algemene strekking en voorgenomen beleid van het waterschap kenbaar te maken.

### Artikel 2 Objecten van inspraak

1. Onverminderd het bepaalde bij wet, algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening vallen onder de werking van deze verordening door het algemeen en dagelijks bestuur te nemen besluiten van algemene strekking en voorgenomen beleid, tenzij deze daarvoor naar hun aard, belang of spoedeisendheid naar het oordeel van het dagelijks bestuur niet in aanmerking komen.
2. Voorstellen over onderstaande onderwerpen vallen in ieder geval, rekening houdend met het bepaalde in het eerste lid, onder deze verordening:
  - a. Verordeningen met uitzondering van belastingverordeningen;
  - b. Algemene regels;
  - c. Peilbesluiten;
  - d. Projectplannen als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Waterwet;
  - e. De legger;
  - f. Subsidie- of bijdrageregelingen;
  - g. Beleidsnota's;
  - h. Beleidsregels.

### Artikel 3 Wijze van inspraak

De inspraak op grond van deze verordening wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

### Artikel 4 Rapportage

1. In het bestuursvoorstel wordt melding gemaakt van de gehouden inspraakprocedure en de beschouwingen over de ingekomen zienswijzen.

2. De ontwerp reactie op de ingediende zienswijze wordt zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval uiterlijk een week voor de betreffende vergadering van het algemeen of dagelijks bestuur toegestuurd aan degene, die een zienswijze heeft ingediend. In geval van het algemeen bestuur wordt ook het tijdstip van de vergadering vermeld.
3. Het dagelijks bestuur brengt degenen, die een zienswijze hebben ingediend op de hoogte van het genomen besluit of vastgesteld beleid en van de wijze waarop de resultaten van de inspraak zijn verwerkt..

#### Artikel 4 Slotbepalingen

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2013.
2. De Inspraakverordening waterschap Hunze en Aa's 2006 wordt ingetrokken met ingang van de dag van inwerkingtreding van deze Inspraakverordening.

Vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van het waterschap Hunze en Aa's op 19 december 2012.

Harm Küpers, secretaris-directeur

Alfred van Hall, dijkgraaf

## **ALGEMENE TOELICHTING**

### **1. Artikel 79 van de Waterschapswet**

Deze verordening is gebaseerd op artikel 79 van de Waterschapswet. Dat artikel luidt:

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, voor zover in de verordening niet anders is bepaald.

### **2. Aanvullende regeling**

Deze Inspraakverordening moet worden beschouwd als een aanvulling op inspraakregelingen die zijn opgenomen in formele wetten of provinciale verordeningen. Als voorbeelden daarvan kan worden gewezen op de inspraakprocedures, die al zijn geregeld in de Waterwet (b.v. voor bepaalde projectplannen), de Algemene wet bestuursrecht (de inspraakprocedure van afdeling 3.4) en provinciale omgevingsverordeningen (inspraak alleen voor verplichte peilbesluiten).

De Waterschapswet kent daarnaast nog een eigen inspraakprocedure voor de begroting van het waterschap.

Bij het opstellen van deze Inspraakverordening is rekening gehouden met de bepalingen die over de voorbereiding van besluiten zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht.

### **3. Te nemen besluiten van algemene strekking en voorgenomen beleid van algemeen bestuur en dagelijks bestuur**

Deze verordening regelt niet alleen de inspraak op voorgenomen besluiten van algemene strekking, maar ook op voorgenomen beleid en ook niet uitsluitend van het algemeen bestuur, maar ook van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur kan voor nadere uitwerking van zijn bevoegdheden ook beleid vaststellen, dat in sommige gevallen voor inspraak in aanmerking komt. Naast de autonome regelingsbevoegdheid van het waterschapsbestuur (art. 56 Waterschapswet) maakt ook artikel 3.10 van de Algemene wet bestuursrecht een dergelijke regeling mogelijk. Artikel 3.10 geeft aan dat afdeling 3.4 ook van toepassing is op de besluiten die daartoe bij wettelijk voorschrift (lees ook: waterschapsverordeningen) of bestuursbesluit zijn aangewezen. Het waterschapsbestuur heeft daarmee de vrijheid om te bepalen welke te nemen besluiten van algemene strekking onder de inspraakverordening vallen.

### **4. Doel**

Het doel van inspraak is tweeledig. Aan de ene kant wordt belanghebbenden de mogelijkheid geboden hun zienswijze kenbaar te maken. Aan de andere kant is het voor het waterschap een belangrijk hulpmiddel om op basis van een evenwichtige belangenafweging tot een besluit of beleid te komen.

### **5. Randvoorwaarden**

Inspraak is slechts zinvol wanneer er voor het waterschapsbestuur een keuzemogelijkheid is. Indien het waterschap geen keuze heeft, wat vooral voor kan komen als het een gebonden besluit betreft dat voortvloeit uit een voorschrift van een hoger gezag, kan het ook geen rekening houden met de

meningen van belanghebbenden. In deze situatie moet het hoger gezag inspraak verlenen ten aanzien van zijn voorschrift.

Een ander belangrijk aspect is, dat inspraak het beste tot zijn recht komt indien het voorgenomen besluit of beleid, c.q. de praktische consequenties van de verschillende keuzemogelijkheden zo concreet mogelijk zijn aangegeven. Dit betekent dat ambtelijke en bestuurlijke gedachtenvorming over het te nemen besluit of voorgenomen beleid moet hebben plaatsgevonden en dat eventuele keuzemogelijkheden voor de insprekers duidelijk zijn aangegeven.

In dit verband wordt opgemerkt, dat het in veel gevallen zinvol is om in een vroeg stadium, bijvoorbeeld in het kader van de ambtelijke voorbereiding, voorlichting te geven over het te nemen besluit of voorgenomen beleid, dan wel om daarover overleg te voeren met de meest direct betrokken belanghebbenden of belangenorganisaties. Op die manier kunnen zij immers al in een vroeg stadium kennis nemen van voornemens van het waterschap, en vooral door het aandragen van informatie er mede zorg voor dragen dat het waterschap een ontwerpbesluit of –beleid in de inspraak brengt, dat op een juiste wijze inzicht geeft in de diverse aspecten ervan.

Voor bepaalde zaken is zowel besluitvorming nodig van het waterschap als van andere overheden. Te denken valt aan een dijkverbetering/-versterking of omvangrijke waterbeheersingswerken. Hiervoor is vaak wijziging van het bestemmingsplan nodig. Indien voor beide besluiten inspraakprocedures moeten worden gehouden, zou uit oogpunt van doelmatigheid gestreefd moeten worden naar coördinatie van die procedures. Daarbij kan gedacht worden aan gezamenlijke publicatie, gelijktijdige terinzagelegging, afspraken over de ingekomen reacties, gezamenlijke hoorzitting, etc.

## **TOELICHTING PER ARTIKEL**

Voor zover nodig volgt hierna een artikelsgewijze toelichting

### **Artikel 1 Begripsomschrijving**

De omschrijving van de begrippen belanghebbenden en inspraak is ontleend aan artikel 79 van de Waterschapswet.

In het algemeen deel van de toelichting is het doel en het belang van de inspraak al aan de orde geweest. De verantwoordelijkheid voor de inspraak is gelegd bij het dagelijks bestuur, omdat het hierbij gaat om de uitvoering van een verordening en dat is een taak van het dagelijks bestuur.

Ingezetenen zijn volgens artikel 11 van de Waterschapswet degenen die hun werkelijke woonplaats in het gebied van het waterschap hebben. Een omschrijving van het begrip “in het gebied van het waterschap belanghebbende natuurlijke personen en rechtspersonen” is nauwelijks te geven. Onder dit begrip vallen in de eerste plaats alle natuurlijke personen en rechtspersonen, voor zover al niet vallende onder het begrip ingezetenen, die in het gebied van het waterschap gebouwde en onroerende zaken in eigendom hebben, pachter zijn of gebruiker van een bedrijfsruimte zijn. Het is duidelijk dat deze personen in het algemeen belanghebbend (kunnen) zijn bij besluiten van het waterschap. Over organisaties, niet behorend tot de hiervoor genoemde categorieën, kan worden opgemerkt dat volgens artikel 1:2, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede worden beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij op grond van hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Ook deze organisaties, bijvoorbeeld natuur- en milieuorganisaties, kunnen daarom bij de inspraak betrokken worden.

### **Artikel 2 Objecten van inspraak**

In het eerste lid is in algemene bewoordingen aangegeven, dat onder de werking van de Inspraakverordening in principe vallen alle te nemen besluiten van algemene strekking en voorgenomen beleid van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur. Met dien verstande dat de inspraakprocedure niet hoeft te gelden als het dagelijks bestuur vindt als dat niet nodig is in verband met de aard of het belang of niet kan wegens spoedeisendheid.

Daarbij kan aan het volgende worden gedacht. In de eerste plaats zijn er besluiten die rechtstreeks voortvloeien uit voorschriften van hoger gezag, waarbij er voor het waterschap geen keuzemogelijkheden zijn.

Andere uitzonderingen betreffen besluiten of beleid die uitsluitend interne werking voor het waterschap hebben (bijvoorbeeld regelingen met betrekking tot de rechtspositie van ambtenaren), besluiten of beleid van zeer gering belang (bijvoorbeeld met betrekking tot de uitvoering van waterstaatswerken) en belastingverordeningen.

Verder ligt het in de rede, dat inspraakmogelijkheden uitsluitend van belang zijn bij besluiten van algemene strekking en beleid, voor zover de aard en het belang van deze besluiten dit zich met zich mee brengen. Voor een besluit of beleid dat één of slechts een beperkte groep belanghebbenden treft is een algemene inspraakprocedure niet noodzakelijk. Het dagelijks bestuur zal echter moeten kunnen motiveren waarom een bepaald besluit van algemene strekking of beleid niet onder de werking van de Inspraakverordening valt. Besluiten of beleid, die bepalend zijn voor de omslag en belangrijke besluiten of beleid op het gebied van het operationele waterstaatkundig beheer worden in principe steeds onder de werking van de Inspraakverordening gebracht.

Een andere, ook weer door het dagelijks bestuur te motiveren, uitzondering op inspraak is spoedeisendheid. Zo kan het zijn dat er in verband met gebleken tekortkoming na een wateroverlastperiode met de grootste spoed een nieuw gemaal moet worden gebouwd ter voorkoming van nieuwe problemen. Het volgen van de inspraakprocedure volgens deze verordening neemt enkele maanden in beslag en het bestuur kan van oordeel zijn, dat zo'n tijdsverlies niet verantwoord is.

Hierna wordt ingegaan op de expliciet in de verordening genoemde besluiten en beleid waarop de inspraakprocedure van toepassing is.

#### a. Verordeningen met uitzondering van belastingverordeningen

De belastingverordeningen, die met name als uitzonderingen genoemd worden, zijn die over de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing. Die gaan in hoofdzaak over het vaststellen van tarieven. De tariefstelling vloeit voort uit de begroting en de kostentoedelingsverordening. Voor de vaststelling van de begroting geldt de procedure genoemd in artikel 100 van de Waterschapswet. De kostentoedelingsverordening is geen belastingverordening en valt dus onder de werking van deze Inspraakverordening. De Legesverordening is ook een belastingverordening.

Het vaststellen van verordeningen is een bevoegdheid van het algemeen bestuur.

#### b. Algemene regels

Inmiddels zijn op grond van de Keur enkele algemene regels vastgesteld, die de verplichting vervangen om voor bepaalde activiteiten een watervergunning te hebben. Mits aan de in de algemene regels opgenomen voorwaarden wordt voldaan, vervalt de vergunningplicht.

Het ligt in de lijn dat er meer algemene regels vastgesteld zullen worden. Het niet meer hoeven aan te vragen van een vergunning en het formuleren van voorwaarden waaraan bij het uitvoeren van werken zonder vergunning moet worden voldaan is van belang voor ingelanden en bedrijven. Het ligt daarom voor de hand inspraak te verlenen.

Het vaststellen van algemene regels is een bevoegdheid van het dagelijks bestuur.

#### c. Peilbesluiten

In peilbesluiten wordt opgenomen welk oppervlaktewaterpeil voor een bepaald gebied wordt gehanteerd. Dat is uiteraard van belang voor degenen, die in zo'n gebied wonen en voor het gebruik van hun grond. Inspraak is dus op z'n plaats.

Peilbesluiten worden vastgesteld door het algemeen bestuur.

#### d. Projectplannen als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Waterwet.

Volgens artikel 5.4 van de Waterwet is voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk een projectplan nodig. Dit geldt b.v. bij de aanleg van een nieuwe kade of van een stuw. Het plan beschrijft in elk geval het werk, dat wordt uitgevoerd en de wijze waarop dat gebeurt. Ook hier is er een impact voor de omgeving en is het verlenen van inspraak op zijn plaats.

Projectplannen worden in principe vastgesteld door het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur heeft aan het dagelijks bestuur het opstellen van projectplannen gedelegeerd, die niet in betekenende mate een wijziging van de bestaande waterstaatkundige situatie tot gevolg hebben. Ook voor deze plannetjes is het van belang om vóór de definitieve besluitvorming te weten wat ingelanden er van vinden. Daarom wordt er voor het toepassen van de Inspraakverordening bij voorbaat geen verschil gemaakt tussen belangrijke en minder belangrijke projectplannen. Indien vooraf inspraak wordt verleend is er geen mogelijkheid meer tegen het projectplan zelf bezwaar te maken bij het waterschap. De indiener van een zienswijze kan dan direct beroep indienen bij de rechtbank. Dat –

geen bezwaarmogelijkheid, maar rechtstreeks beroep op de rechtbank - geldt trouwens voor alle besluiten, die met toepassing van de inspraakprocedure zijn voorbereid.

#### e. Besluiten betreffende de legger

Het vaststellen van leggers is geregeld in artikel 78 van de Waterschapswet en artikel 5.1 van de Waterwet. Volgens het tweede lid van artikel 78 stelt het algemeen bestuur de legger vast, waarin de onderhoudsplichtigen of onderhoudsverplichtingen worden aangewezen.

Artikel 5.1 van de Waterwet bepaalt dat het waterschap een legger vaststelt, waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen. In de praktijk wordt één leggerdocument door het algemeen bestuur vastgesteld, waarin beide leggers zijn opgenomen.

Het is voor ingelanden van belang te weten wie onderhoudsplichtig is van waterstaatswerken en wat de onderhoudsplicht inhoudt. Dat geldt ook voor de afmeting etc. van waterstaatswerken. Dat over het vaststellen van een legger inspraak wordt verleend is dus logisch.

#### f. Besluiten tot het vaststellen van subsidie-/bijdrageregelingen

De aard en het belang van dergelijke besluiten brengt met zich mee dat inspraak zinvol is. Dergelijke besluiten raken een grotere groep van belanghebbenden. Deze regelingen worden door het algemeen bestuur vastgesteld.

#### g. Beleidsnota's

Zowel het algemeen bestuur, maar ook het dagelijks bestuur stelt beleidsnota's op over uiteenlopende onderwerpen. De nota's bevatten een visie over hoe in de toekomst om te gaan met onderdelen van onze taak, zoals b.v. over de schouw, het stedelijk waterbeheer of over het onttrekken van water aan oppervlaktewaterlichamen. Deze nota's raken rechtstreeks de belangen van de inwoners, overheden of bedrijven in ons gebied. Dus ook hier ligt het volgen van een inspraakprocedure bij de voorbereiding voor de hand.

#### h. Beleidsregels

Beleidsregels bevatten meer concrete afwegingen en voorwaarden met betrekking tot het uitvoeren van een taak. Zo kunnen voor wat betreft het verlenen van watervergunningen beleidsregels worden vastgesteld, waarin te vinden is onder welke voorwaarden bepaalde vergunningen kunnen worden verleend en waarom. Voor de motivering van het al of niet verlenen van een watervergunning en van de op te nemen voorschriften kan worden volstaan met verwijzing naar de beleidsregel. Het waterschap heeft een Beleidsregel voor het dempen van watergangen, waarin is aangegeven onder welke voorwaarden vergunning kan worden verleend voor demping.

In de bewoordingen van de Algemene wet bestuursrecht zijn beleidsregels (art. 1:3, 4<sup>e</sup> lid): *“Een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan”*. Beleidsregels zullen in de praktijk meestal worden opgesteld door het dagelijks bestuur, omdat ze met name betrekking hebben op uitvoerende taken en minder op de regelgevende bevoegdheden van het algemeen bestuur.

### **Artikel 3 Wijze van inspraak**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bevat een uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor besluiten. Deze procedure is van toepassing, indien dit bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het bepaalde in artikel 79 van de Waterschapswet en de Algemene wet bestuursrecht wordt er in deze

verordening voor gekozen Afdeling 3.4. Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren. Deze afdeling regelt de terinzagelegging en de wijze van publicatie van het ontwerp besluit of –beleid. De termijn van terinzagelegging bedraagt zes weken.

Voorafgaand aan de terinzagelegging wordt het ontwerp voorstel bekend gemaakt in een krant, huis-aan-huisblad of op een ander geschikte wijze (b.v. internetsite). Vermeld wordt de zakelijke inhoud, wie een zienswijze kunnen indienen en hoe dat moet. De strekking van het ontwerp dient in de publicatie of op internet te worden vermeld, omdat immers duidelijk moet zijn wat het waterschap wil. Het indienen van een zienswijze kan schriftelijk of mondeling. Het mondeling indienen van een zienswijze is vormvrij. Dat kan telefonisch of in een gesprek met een medewerker of een DB-lid dan wel, als er meerdere mondelinge zienswijzen te verwachten zijn, eventueel op een hoorzitting. Van wat mondeling naar voren wordt gebracht moet door het waterschap een verslag worden gemaakt. In de praktijk wordt het verslag ter goedkeuring gestuurd naar degene, die een mondelinge zienswijze heeft ingediend.

#### **Artikel 4 Rapportage**

Dit artikel geeft aan op welke wijze de rapportage over de gehouden inspraakprocedure is geregeld. De rapportage kan gezien worden als een terugkoppeling naar het bestuursorgaan, dat het besluit gaat nemen of het beleid vast stellen. Het is goed mogelijk, dat het algemeen bestuur bij zijn besluitvorming inspraakreacties in aanmerking neemt die voor het dagelijks bestuur in eerste instantie geen aanleiding zijn geweest om het ontwerpbesluit te wijzigen.

In artikel 4 is eveneens geregeld dat de indiener van een zienswijze, voordat het bestuur een besluit neemt, op de hoogte wordt gesteld van wat er met zijn zienswijze wordt gedaan. Bij het algemeen bestuur wordt dan tevens datum en tijdstip van de vergadering vermeld. Bij het dagelijks bestuur heeft dat geen zin, want die vergaderingen zijn niet openbaar.

Ook moet de indiener van een zienswijze worden geïnformeerd over wat er uiteindelijk is besloten. Dit sluit aan bij artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht over algemene bekendmaking van besluiten en artikel 3:43 en 3:44 over het informeren van degenen, die een zienswijze hebben ingediend.

#### **Artikel 5 Bekendmaking en inwerkingtreding**

Op de bekendmaking en inwerkingtreding zijn de bepalingen van de Waterschapswet (artikelen 73, 73a, 73b en 74) van toepassing. De inspraakverordening verbindt pas nadat deze bekend is gemaakt. De verordening treedt in werking met ingang van de achtste dag na die van de bekendmaking, tenzij de verordening een ander tijdstip aangeeft. Deze Inspraakverordening waterschap Hunze en Aa's 2013 treedt in werking op 1 januari 2013. De vorige uit 2006 vervalt dan.