



Participatie onder de Omgevingswet

Toetsing van: Afstuderen Onderzoeksrapport

**Aantal woorden:
11946**

Naam: Jesse IJzelenberg Studentnummer: S1101758 Onderwijsinstantie: Hogeschool Leiden Opleiding: HBO-Rechten Modulecode: HBR-4-AS17-AS Inleverdatum: 20 januari 2021	Opdrachtgever: Hoogheemraadschap van Rijnland Begeleider opdrachtgever: mr. G. van der Klein
Afstudeerbegeleider: Mw. mr. J. van de Vorstenbosch	Onderzoeksdocent: Mw. mr. I. van Mierlo- Groot

Voorwoord

‘De hele wereld staat een jaar stil, dan maakt een half jaar langer studeren niet veel uit.’

Met deze gedachte stapte ik op 28 augustus 2020 het kantoor van het Hoogheemraadschap van Rijnland binnen om te starten met mijn afstudeerstage. Door een niet nader te noemen virus was het mij niet gelukt om in februari 2020 het afstudeertraject te doorlopen. Gelukkig kreeg ik de kans om bij Rijnland een zeer relevant onderzoek in het kader van de Omgevingswet uit te voeren.

De afstudeeropdracht was de laatste grote opdracht welke ik nog voor de opleiding moest afronden. Helaas liep het stagelopen anders dan ik gewend was; het moest grotendeels vanuit huis en ik mocht in het begin slechts twee dagen in de week op kantoor werken. Met de verplichting van eind september om thuis te werken indien dat mogelijk, kwam hier vrij snel een einde aan. Door deze maatregelen heb ik mijn scriptie vrijwel volledig thuis geschreven. Gelukkig ging dit mij goed af en kwam ik hierdoor niet in de problemen.

Met mijn verhuizing in de herfstvakantie kreeg het thuiswerken een andere vorm. Niet meer op de oude vertrouwde zolderkamer, maar achter een nieuw bureau in een nieuwe kamer. Aan het begin leek de afleiding soms de overhand te nemen, gelukkig kon ik mijzelf tijdig herpakken.

Het traject begon met het opstellen van het plan van aanpak. Omdat ik al een stageplaats had kon ik hier direct mee beginnen. Ik kreeg hierbij intensieve begeleiding van Ingrid van Mierlo. Ik wil haar dan ook bedanken voor de begeleiding tijdens het opstellen van het plan van aanpak. Zonder haar sturing en feedback was het een stuk lastiger geweest om dit op te stellen.

Toen dit plan van aanpak af en goedgekeurd was viel er een last van mijn schouders; het schrijven van de scriptie zelf kon beginnen.

Ik werd gekoppeld aan Janneke van de Vorstenbosch als onderzoekdocent tijdens het afstudeertraject. Mede door haar begeleiding, feedback en suggesties is dit rapport tot stand gekomen. Hier wil ik haar hartelijk voor bedanken. Zonder haar kundige adviezen en tips was het opstellen van dit rapport een nog grotere uitdaging geweest.

Verder wil ik nog een aantal mensen bedanken. Allereerst wil ik mijn ouders bedanken, omdat jullie in mij bleven geloven. Ook mijn broers bij wie altijd even kon grappen en grollen wanneer dit nodig was wil ik daarvoor bedanken. Mijn huisgenoten wil ik bedanken voor het creëren van een sfeer waarin het mogelijk bleef mij goed te concentreren en het werk af te maken. Ook het drinken van een biertje na een stressvolle week was een fijne manier om even wat stoom af te blazen tijdens het traject.

In het bijzonder wil ik mijn begeleider vanuit Rijnland, Gerard van der Klein, heel hartelijk bedanken voor zijn inzet en hulp. Ik kon altijd op een snelle reactie van hem rekenen wanneer ik een acuut probleem had wat moest worden opgelost. Ook de wekelijkse feedback gesprekken waren, hoewel niet altijd zeer inhoudelijk en vaak zelfs grappig, erg prettig om te voeren. Gerard, zonder je begeleiding en feedback was het niet gelukt om deze scriptie op te stellen. Ik dank je voor je moeite en aandacht die je in mij en mijn afstuderen hebt gestoken.

Er rest mij verder niets anders dan u als lezer veel leesplezier te wensen.

Leidschendam, 20 januari 2021.

Samenvatting

Dit onderzoek heeft betrekking op participatie onder de Omgevingswet. Het onderzoek is er specifiek op gericht om een advies te kunnen geven over de nieuwe participatieverordening. Deze moet het hoogheemraadschap van Rijnland gaan opstellen vanwege de komst van de Omgevingswet. Dit is een verplichting vanuit de ingediende motie Nooren. Met deze motie wordt er opdracht gegeven aan alle bestuursorganen om een participatiebeleid op te stellen en te gebruiken bij eigen initiatieven. Het hoogheemraadschap van Rijnland, hierna genoemd Rijnland, valt hier ook onder. Om aan deze verplichting te voldoen is er onderzoek gedaan naar hoe Rijnland zijn beleid kan actualiseren zodat dit in lijn is met de Omgevingswet.

Het doel van dit onderzoek is om een advies te geven over het inrichten van de bijbehorende participatieverordening. Dit advies wordt gegeven in de vorm van bulletpoints, zodat men over een duidelijk overzicht beschikt waarmee direct gezien kan worden wat er aan de verordening moet worden toegevoegd. Om aan deze doelstelling te voldoen is er een centrale vraag gesteld. Deze luidt als volgt:

‘Hoe kan het hoogheemraadschap van Rijnland zijn participatiebeleid actualiseren zodat dit voldoet aan de eisen zoals gesteld in de Omgevingswet, gelet op vakliteratuur, wetsanalyse, dossieronderzoek en het houden van interviews?’

Er is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Deze zijn wetsanalyse, vakliteratuur, dossieronderzoek en interviewen.

Uit literatuuronderzoek en wetsanalyse is gebleken dat er geen eenduidige betekenis is voor het begrip participatie. Verschillende stukken omtrent regelgeving hanteren een andere definitie en dus een andere invulling. In dit rapport is onderzoek verricht, om tot een enkele definitie van participatie te komen. Het huidige participatiebeleid van Rijnland bestaat uit twee verordeningen. Het gaat hier om een formeel inspraaktraject en een informeel traject, die door het burgerinitiatief wordt ingekleurd. Ten slotte is gebleken dat een bestuursorgaan wordt vrijgelaten als het gaat om participatie. De wetgeving over het onderwerp vermeldt alleen dat participatie moet gebeuren, maar laat de manier waarop achterwege. Het is aan het bestuursorgaan zelf om hier invulling aan te geven, zodat dit op een manier gebeurt die zo goed mogelijk past bij het gebied waarin het bestuursorgaan zijn werkzaamheden en taken verricht.

Bij het praktijkonderdeel van het onderzoek zijn verordeningen geanalyseerd van bestuursorganen die dit al geactualiseerd hebben. Hieruit zijn topics geformuleerd waar Rijnland rekening mee dient te houden tijdens het actualiseren van haar eigen verordening. Deze zijn uitgewerkt en toegelicht in het topicschema, die te vinden is in de bijlage. Naar aanleiding van het dossieronderzoek zijn er drie interviews gehouden. Deze zijn gehouden met het waterschap Noorderzijlvest, waterschap Hollands Noorderkwartier en de gemeente Utrecht. Tijdens deze interviews zijn de afwegingen van de medewerkers die inbreng hebben gehad bij het actualiseren van de verordeningen besproken en achterhaald.

Participatie heeft veel definities gehad in de juridische stukken, zoals het Omgevingsbesluit en de memorie van toelichting. Om deze reden is het noodzakelijk een heldere betekenis aan dit begrip te koppelen. Vroegtijdigheid, vanaf de beginfase van een proces, is iets wat terugkwam bij het definiëren. Participatie wordt zodoende gedefinieerd als het betrekken van partijen vanaf de beginfase van een project of besluit, die invloed uitoefent op de fysieke leefomgeving. Rijnland gebruikt momenteel twee verordeningen om haar participatietraject te verwezenlijken. Dit is de formele, uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en het informele traject, wat wordt vormgegeven door een burgerinitiatief. Er zitten wat verschillen in deze procedures, wat het voor burgers onoverzichtelijk kan maken aangezien zij in twee verschillende verordeningen moeten kijken om erachter te komen welk traject van toepassing is op hun situatie. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt participatie veranderd. De motie Nooren zorgt voor de meeste aanpassingen.

Bestuursorganen moeten motiveren en aantonen op wat voor manier zij participatie hebben vormgegeven en gebruikt. Het bestuursorgaan is vrij om dit op haar eigen manier vorm te geven; hier zijn vrijwel geen eisen voor terug te vinden in de wetgeving. Vanuit het praktische dossieronderzoek is gebleken dat bestuursorganen de mogelijkheid tot participatie af bakenen. Hiermee voorkomen zij dat er participatietrajecten worden gestart die niet nuttig of noodzakelijk zijn voor de uitvoering. Uit de interviews is gebleken dat het handig is om de vormgeving van het participatietraject te standaardiseren. Hierdoor wordt de overzichtelijkheid bevorderd. Ook het maken van een eindverslag is iets wat veel terugkwam. Hierop kunnen organisaties terugblikken en evalueren op hun eigen participatietraject.

Op basis van deze conclusies zijn er aantal aanbevelingen gedaan. Zo is het aan te raden om de huidige verordeningen te herschrijven en samen te voegen. Hierdoor wordt de basis voor de vernieuwde participatieverordening gelegd. Ook is het aan te bevelen om gebruik te maken van andere verordening en formats, zodat Rijnland niet het wiel opnieuw hoeft uit te vinden. De mogelijkheid tot participatie afbakenen tot ingezetenen en belanghebbenden in eigen operatiegebied is ook aan te raden. Wetgeving regelt dit niet direct, waardoor dit aan het bestuursorgaan zelf is. Ook het opstellen van een eindrapport is aan te raden. Door hier gebruik van te maken kan Rijnland het proces documenteren en evalueren, waardoor het traject continu kan verbeteren. De laatste aanbeveling is om een startdocument aan te maken. Dit bevordert de overzichtelijkheid in het traject, voor zowel de medewerkers als het bestuur. Het bestuur moet aan het einde het traject beoordelen.

Door deze stappen te ondernemen en de aanbevelingen te verwerken kan Rijnland haar participatieverordening actualiseren op een manier die in lijn is met de Omgevingswet.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	
<u>1.1: Aanleiding en doelstelling</u>	6
<u>1.2: Doelstelling</u>	7
<u>1.3: Centrale vraag</u>	7
<u>1.4: Deelvragen</u>	7
<u>1.4.1: Theoretische-juridische deelvragen</u>	8
<u>1.4.2: Praktijkgerichte deelvragen</u>	8
<u>1.5: Onderzoeksmethoden</u>	8
<u>1.5.1: Theoretische-juridische deelvragen</u>	8
<u>1.5.2: Praktijkgerichte deelvragen</u>	10
<u>1.6: Leeswijzer</u>	11
Hoofdstuk 2: Juridisch Kader	12
<u>2.1: Participatie onder de Omgevingswet</u>	12
<u>2.2: Participatie op dit moment</u>	15
<u>2.3: Veranderingen onder de Omgevingswet</u>	18
Hoofdstuk 3: Resultaten	21
<u>3.1: Geactualiseerde participatieverordeningen</u>	21
<u>3.2: Conclusies uit verordeningen</u>	27
<u>3.3: Afwegingen van de medewerkers</u>	28
Hoofdstuk 4: Conclusies	35
Hoofdstuk 5: Resultaten	37
Literatuurlijst	39
Bijlagen	40
<u>Bijlage 1: Topicschema verordeningen</u>	40
<u>Bijlage 2: Participatieverordeningen</u>	42
<u>2.1: Participatieverordening Hollands Noorderkwartier</u>	42
<u>2.2: Participatieverordening Waterschap Rivierenland</u>	46
<u>2.3: Participatieverordening Waterschap Noorderzijlvest</u>	52
<u>2.4: Participatieverordening Gemeente Utrecht</u>	59
<u>2.5: Participatieverordening Gemeente Leiden</u>	62
<u>Bijlage 3: Vragenlijst interview</u>	69
<u>3.1: Vragenlijst Waterschap Noorderzijlvest</u>	69
<u>3.2: Vragenlijst Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier</u>	70
<u>3.3: Vragenlijst Gemeente Utrecht</u>	71
<u>Bijlage 4: Transcripten interviews</u>	72
<u>4.1: Transcript interview Noorderzijlvest</u>	72
<u>4.2: Transcript interview Hollands Noorderkwartier</u>	81
<u>4.3: Transcript interview Utrecht</u>	90
<u>Bijlage 5: Topicschema interviews</u>	102

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1. Aanleiding en probleemanalyse

Met de instelling in 1255 door Graaf Willem II van Holland is het hoogheemraadschap van Rijnland, een van de oudste overheidsorganisaties van Nederland.¹ Een waterschap houdt zich onder andere bezig met behoud en zorg van de waterkwaliteit, de hoeveelheid water in een gebied en bescherming tegen het water.² Het beheer van en de zorg voor het water zijn onderwerpen die veelal hand in hand gaat met andere bestuurstaken, zoals natuurbeheer en ruimtelijke ordening.³ Dit zijn onderwerpen waar het waterschap niet het bevoegd gezag voor is, maar die wel van invloed zijn op de werkzaamheden van het waterschap. Overleg met andere overheden is dus van groot belang. Waterschappen zorgen zelf voor ‘droge voeten en schoon water’, aldus de slogan van Rijnland.⁴

De uitvoering van de taken die het waterschap verricht om deze doelstelling te realiseren worden grotendeels gereguleerd in de Waterwet. Deze wet is onderdeel van het omgevingsrecht zoals we dat kennen in Nederland. Sinds het Kabinet Rutte I is de wetgever bezig met de vereenvoudiging en bundeling van alle wet- en regelgeving met betrekking tot het omgevingsrecht.⁵ De weg hiernaartoe is de Omgevingswet.

Op 22 maart 2016 is in de Eerste Kamer het wetsvoorstel omtrent de Omgevingswet aangenomen. Op dat moment was het de bedoeling dat de Omgevingswet per 2018 in werking zou treden.⁶ Inmiddels is deze langverwachte Omgevingswet wederom uitgesteld. Dit werd bekend gemaakt op 1 april 2020.⁷ Redenen voor het uitstel van de implementatie zijn de coronacrisis en het gebruik van het Digitaal Stelsel Omgevingswet, hierna DSO, meer tijd nodig heeft voor een zorgvuldige implementatie. Het voordeel van het uitstel is dat overheidsinstanties en organisaties die te maken krijgen met de Omgevingswet langer de tijd hebben om beleidsregels en regelgeving op te stellen.

Tijdens de behandeling van het Invoeringsbesluit van de Omgevingswet in de Eerste Kamer werd de motie Nooren ingediend en aangenomen.⁸ Deze motie geeft de regering de opdracht om gemeenten, provincies en waterschappen te verplichten een participatiebeleid op te stellen. Dit beleid moeten zij gebruiken om aan te geven in hoeverre en wat het overheidsorgaan gedaan heeft op het gebied van burgerparticipatie.

¹ Tijdlijn, *Waterschappen*, Waterschappen.nl.

² Havekes & Wensink, 2015, p. 51.

³ Wat doet het waterschap, *Prodemos*, Prodemos.nl.

⁴ Over Rijnland, *Rijnland*, Rijnland.net.

⁵ Regeerakkoord VVD-CDA, 2010, p. 12.

⁶ Stemming Omgevingswet, *Eerste Kamer*, eerstekamer.nl.

⁷ *Kamerstukken II 2020*, 0000174160, (Kamerbrief).

⁸ *Kamerstukken I 2019/20*, 34986.

Onder de Omgevingswet hangen vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB). De belangrijkste AMvB voor dit onderzoek is het Omgevingsbesluit. De ingediende motie heeft geleid tot een wijziging in dit Omgevingsbesluit. Het gaat om een toevoeging van een aantal artikelen, te weten artikelen 10.3a, 10.3b en 10.3c.⁹ De artikelen in deze AMvB zorgen voor de veranderingen op het gebied van burgerparticipatie.

Rijnland heeft in het verleden op zijn eigen manier de mogelijkheid gecreëerd om burgers te laten participeren. Dit werd geregeld in de Verordening Burgerinitiatief Rijnland 2010.¹⁰ In 2012 werd de Inspraakverordening Rijnland 2012 geactualiseerd.¹¹ De opdrachtgever heeft via deze route al enige ervaring met een participatiebeleid. Voor de nieuwe Omgevingswet moet echter een geactualiseerd beleid rondom participatie worden opgesteld.

Een aantal waterschappen en gemeenten hebben hun huidige participatieverordeningen opnieuw opgesteld of aangepast zodat deze in lijn zijn met de Omgevingswet. Voorbeelden hiervan zijn waterschap Rivierenland en de gemeente Utrecht.

Rijnland heeft mij opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt op het gebied van participatie, om vervolgens naar aanleiding van de onderzoeksresultaten een advies te verstrekken over het inrichten van dit nieuwe beleid. Voor Rijnland is het op dit moment onduidelijk waar het participatiebeleid onder de Omgevingswet aan moet voldoen.

1.2. Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het geven van een advies aan Rijnland over het inrichten van een participatiebeleid, gelet op alle veranderingen die de nieuwe Omgevingswet met zich meebrengt. Hierbij wordt vakliteratuur en wetsanalyse meegenomen, alsmede de verordeningen en afwegingen die gemaakt zijn door medewerkers van waterschappen tijdens het opstellen van een vernieuwd participatiebeleid.

1.3. Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

‘Hoe kan het hoogheemraadschap van Rijnland zijn participatiebeleid actualiseren zodat dit voldoet aan de eisen zoals gesteld in de Omgevingswet, gelet op vakliteratuur, wetsanalyse, dossieronderzoek en het houden van interviews?’

1.4. Deelvragen

Om tot een goede beantwoording van de centrale vraag te kunnen komen zijn er vijf deelvragen geformuleerd. Hierbij zijn drie van de deelvragen theoretisch-juridisch en twee deelvragen praktijkgericht. De deelvragen worden in de volgende paragrafen genoemd.

⁹ Geconsolideerde Versie Omgevingsbesluit, *Omgevingswetportaal*, aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

¹⁰ Verordening Burgerinitiatief Rijnland 2010.

¹¹ Inspraakverordening Rijnland 2012.

1.4.1: Theoretische-juridische deelvragen

1. Wat wordt bedoeld met participatie onder de Omgevingswet, gelet op vakliteratuur?
2. Hoe heeft het hoogheemraadschap van Rijnland op dit moment zijn participatiebeleid ingericht, gelet op huidige verordeningen en de Waterschapswet?
3. Welke veranderingen brengt de Omgevingswet met zich mee met betrekking tot participatie, gelet op wetsanalyse en vakliteratuur?

1.4.2: Praktijkgerichte deelvragen

4. Hoe hebben gemeenten en waterschappen die op dit moment een participatiebeleid hebben dat is opgesteld op basis van de Omgevingswet hun beleid ingericht?
5. Welke afwegingen hebben gemeenten en waterschappen, die op dit moment een participatiebeleid hebben wat opgesteld is naar de vereisten vanuit de Omgevingswet, gemaakt in hun besluitvorming?

1.5. Onderzoeksmethoden

De onderzoeksmethoden zijn van groot belang om tot de beantwoording van de deelvragen, en daarmee de centrale vraag te kunnen komen. Er is gebruik gemaakt van verschillende soorten onderzoeksmethodiek, die in de volgende paragraaf per deelvraag genoemd en gemotiveerd worden.

1.5.1: Theoretisch-juridische deelvragen

1.5.1.1: deelvraag 1: Wat wordt bedoeld met participatie onder de Omgevingswet, gelet op vakliteratuur?

Bij de beantwoording van deze vraag is onderzocht wat het de exacte definitie van het begrip participatie is. Het is van belang om hier een goede en sterke definitie van te kunnen geven, alvorens er een advies uitgebracht kan worden over dit begrip. Er is hier gekozen voor de onderzoeksmethode literatuuronderzoek. Er zijn een aantal geschreven artikelen gebruikt om deze vraag te kunnen beantwoorden. 'Participatie onder de Omgevingswet' van Derksen en Dekker en 'Burgerparticipatie onder de Omgevingswet: niet omdat het moet, maar omdat het kan?!' van Boeve en Groothuijse worden onder andere gebruikt om hier een antwoord op te geven. Er is gekozen voor deze artikelen omdat ze vrij recent zijn geschreven. De auteurs van deze stukken zijn deskundig op het gebied van omgevingsrecht. Derksen en Dekker zijn beide advocaat omgevingsrecht en Boeve en Groothuijse zijn universitair hoogleeraar op het gebied van omgevingsrecht. Ook is gebruik gemaakt van de website 'aan de slag met de Omgevingswet'. Aan de hand van deze literatuur is er een gericht antwoord op de eerste deelvraag gegeven.

1.5.1.2: Deelvraag 2: Hoe heeft het hoogheemraadschap van Rijnland op dit moment zijn participatiebeleid ingericht, gelet op huidige verordeningen en de Waterschapswet?

Voor de beantwoording van deze deelvraag is er gebruik gemaakt van de onderzoeksmethoden dossieronderzoek en wetsanalyse. De wetsanalyse met betrekking tot de vereisten voor participatie op dit moment richt zich voornamelijk op art. 79

Waterschapswet, waarin de verplichting tot het opstellen van een participatiebeleid nu is opgenomen. Daarnaast is er dossieronderzoek gebruikt voor de beantwoording van deze deelvraag. Er is gekeken naar de twee verordeningen die participatie bij Rijnland momenteel regelen. Dit zijn de verordening Burgerinitiatief Rijnland 2010 en de Inspraakverordening 2012. Met name Inspraakverordening 2012 wordt bij Rijnland veel gebruikt. Op grond van art. 79 van de Waterschapswet dient de inspraakverordening gebruikt te worden wanneer de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 uit de Algemene Wet Bestuursrecht gebruikt wordt. Met behulp van deze onderzoeksmethoden is er een antwoord gegeven op de tweede deelvraag.

1.5.1.3: deelvraag 3: Welke veranderingen brengt de Omgevingswet met zich mee met betrekking tot participatie, gelet op wetsanalyse en vakliteratuur?

Door gebruik te maken van de onderzoeksmethoden wetsanalyse en vakliteratuur is er antwoord gegeven op de derde en laatste juridisch-theoretische deelvraag. De voornaamste bron waarvan gebruik is gemaakt bij deze vraag is het Omgevingsbesluit. Met name de artikelen die betrekking hebben op participatie, artikel 5.3 en artikel 10.3a van het Omgevingsbesluit, zijn geanalyseerd. Ook is de bijbehorende memorie van toelichting meegenomen. Vervolgens is er onder andere gekeken naar het boek 'Wegwijzer van Waterwet naar Omgevingswet' van Havekes, de Putter en Wensink. Er is gekozen voor dit boek vanwege de nog steeds actuele adviezen van de deskundige auteurs. Ten slotte zijn dezelfde geschreven artikelen, 'Participatie onder de Omgevingswet' van Derksen en Dekker en 'Burgerparticipatie onder de Omgevingswet: niet omdat het moet, maar omdat het kan?!' van Boeve en Groothuijse over de Omgevingswet gebruikt die ook werden ingezet bij de beantwoording van de eerste deelvraag.

1.5.2: Praktijkgerichte deelvragen

Er zijn voor dit onderzoek twee praktijkgerichte deelvragen geformuleerd. Deze vragen hebben betrekking op het inrichten van een nieuw participatiebeleid en de afwegingen die hierbij gemaakt zijn. Hieronder ziet u de uitwerking van de onderzoeksmethodiek bij deze deelvragen.

1.5.2.1: deelvraag 4: Hoe hebben gemeenten en waterschappen die op dit moment een participatiebeleid hebben dat is opgesteld op basis van de Omgevingswet hun beleid ingericht?

Bij de vierde en eerste praktijkgerichte deelvraag is er gebruik gemaakt van onderzoek naar verordeningen. Hierbij zijn verordeningen van waterschappen en gemeenten gebruikt die momenteel een participatiebeleid hebben, wat is opgesteld op basis van de vereisten vanuit de Omgevingswet. Op het moment van schrijven zijn er drie verordeningen van waterschappen en twee verordeningen van gemeenten geactualiseerd en bruikbaar. Er is gebruik gemaakt van participatieverordeningen van Waterschap Rivierenland, Waterschap Noorderzijlvest en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Gemeenten die deze verordeningen al gereed hadden ten tijde van dit onderzoek zijn de gemeente Leiden en de gemeente Utrecht. Uit deze verordeningen zijn topics te halen. Om deze verordeningen goed met elkaar te kunnen vergelijken, is er gekeken wat er in de verordening over een bepaalde topic is opgenomen. Op deze manier levert het vergelijken van verordeningen betrouwbare resultaten op. Met deze resultaten kan er worden aangetoond op wat voor manier deze waterschappen en gemeenten hun nieuwe beleid hebben ingericht.

De topics zijn als volgt:

- werking van verordening
- vormen participatie
- verslaglegging
- vormgeving

1.5.2.2: deelvraag 5: Welke afwegingen hebben gemeenten en waterschappen, die op dit moment een participatiebeleid hebben wat opgesteld is naar de vereisten vanuit de Omgevingswet, gemaakt in hun besluitvorming?

Voor de beantwoording van de vijfde en laatste deelvraag is er gebruik gemaakt van de interviewmethode. Met behulp van het houden van een interview is onderzocht welke afwegingen die relevante bestuursorganen gemaakt hebben in hun besluitvorming. Deze relevante afwegingen blijken namelijk niet direct uit de verordeningen, terwijl juist de reden om bepaalde keuzes wel of niet te maken zeer interessant is voor het definitieve advies aan Rijnland.

1.6. Leeswijzer

Deze leeswijzer geeft een toelichting over de verdere hoofdstukken in dit onderzoeksrapport. Het tweede hoofdstuk van dit rapport richt zich op de beantwoording van de drie theoretisch-juridische deelvragen. Deze vragen worden in het juridisch kader uitgebreid beantwoord en toegelicht.

De resultaten uit de behandeling van de praktijkgerichte deelvragen zullen in het derde hoofdstuk aan bod komen. Door gebruik te maken van topics wordt de eerste praktijkgerichte vraag beantwoord. De laatste praktijkgerichte vraag wordt beantwoord door gebruik te maken van interviews.

In het vierde hoofdstuk wordt er een conclusie getrokken uit de resultaten van het onderzoek. Met deze conclusie wordt antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek. Vervolgens worden er in hoofdstuk vijf aanbevelingen voor het hoogheemraadschap van Rijnland gegeven. Hiermee zal dit onderzoeksrapport inhoudelijk eindigen.

Ten slotte vindt u achterin dit rapport de literatuurlijst en in de bijlage de uitwerkingen van de interviews.

Hoofdstuk 2: Juridisch Kader

In dit hoofdstuk van het onderzoeksrapport zal de aandacht liggen op de beantwoording van de eerste drie deelvragen. Dit zijn de theoretisch-juridische deelvragen. In paragraaf 2.1 vindt u de beantwoording op de vraag ‘Wat wordt bedoeld met participatie onder de Omgevingswet gelet op vakliteratuur?’. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 de vraag ‘Hoe heeft het hoogheemraadschap van Rijnland op dit moment zijn participatiebeleid ingericht, gelet op huidige verordeningen en de Waterschapswet?’. De derde vraag die in paragraaf 2.3 wordt beantwoord luidt als volgt: ‘Welke veranderingen brengt de Omgevingswet met zich mee met betrekking tot participatie, gelet op wetsanalyse en vakliteratuur?’.

2.1. Participatie onder de Omgevingswet

In dit onderzoek wordt veel over participatie gesproken. Het is daarom van belang voor het onderzoek om het begrip goed af te bakenen. In deze paragraaf wordt daarom de deelvraag ‘*Wat wordt bedoeld met participatie onder de Omgevingswet, gelet op vakliteratuur?*’ beantwoordt. Om tot dit antwoord te komen wordt er gekeken naar hetgeen de Omgevingswet zegt over participatie. De memorie van toelichting wordt hierbij ook meegenomen. Vervolgens zal er door het bestuderen van artikelen, waarin nader wordt ingegaan op de definitie van participatie, meer duiding aan participatie gegeven worden.

De wetgever heeft in de Omgevingswet in een aantal artikelen een en ander gezegd over participatie. Het gaat hier om artikelen 16.55 lid 6 en 7, wat zich toespitst op regelgeving voor gemeenten, en 16.139 lid 2 Omgevingswet, die gaan over hoe een vergunningaanvraag er uit dient te zien.¹² De artikelen geven aan dat er participatie moet bestaan en toegepast dient te worden, maar koppelen hier geen directe definitie of manier van uitvoering aan. De memorie van toelichting van de Omgevingswet definieert een participatieve aanpak als volgt in haar begrippenlijst:

*‘Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit’.*¹³

Deze definitie heeft een aantal overeenkomsten met het begrip ‘zienswijze’ in afdeling 4.1.2 Awb¹⁴. Het gaat beide over het uiten van een mening of voordragen van een idee met betrekking tot een omgevingsbesluit.¹⁵ Deze afdeling regelt door middel van artikel 4:7 Awb het indienen van een zienswijze door de aanvrager en de eventuele derde belanghebbenden. De zienswijzenprocedure is een vorm van participatie.¹⁶ Indien er gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze door een belanghebbende, is de aanvraag al in behandeling genomen door het betreffende bestuursorgaan. Bij participatie onder de Omgevingswet is het uitgangspunt dat dit al van start gaat voordat de aanvraag is ingediend. Om deze reden is het een deel van het indieningsvereiste van vergunningsaanvragen.

¹² Omgevingswet, Staatsblad.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3 p. 389.

¹⁴ Derksen & Dekker, TBR 2020/104, p. 678.

¹⁵ Zienswijze, *bezwaar en beroep*, bezwaar-en-beroep.nl,

¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3 p. 38.

Het Omgevingsbesluit is de enige algemene maatregel van bestuur wat een omschrijving geeft over participatie. Het Besluit kwaliteit Leefomgeving, Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving schrijven voor dat er participatie bestaat en in welke gevallen dit gebruikt dient te worden, maar geven geen definities aan het begrip zelf. Artikel 5.3 van het Omgevingsbesluit geeft de onderwerpen weer waar het bevoegd gezag op in dient te gaan, indien er gebruik gemaakt wordt van een participatiemogelijkheid. In het eerste lid van dit artikel wordt participatie beschreven als *'het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding'*. Het volgende artikel waarin participatie genoemd wordt is artikel 10.2. Hierin wordt de verplichting genoemd voor de gemeenteraad om te motiveren op wat voor manier er aan participatie gedaan wordt, indien het gaat om het vaststellen van een omgevingsplan. Artikel 10.7 van het Omgevingsbesluit geeft weer hoe een bestuursorgaan het gebruik van participatie moet motiveren.

De nota van toelichting van het Omgevingsbesluit gaat verder in op het begrip participatie.¹⁷ In deze nota wordt een duidelijke definitie gegeven: *'Participatie houdt in dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden in een vroegtijdig stadium bij de besluitvorming over omgevingsvisies, plannen, programma's, projecten en activiteiten in de fysieke leefomgeving worden betrokken'*. Ook is het mogelijk dat partijen zelf het initiatief nemen voor ontwikkelingen in de leefomgeving.

De doelstelling die participatie dient te bereiken staat ook beschreven in de nota van toelichting van het Omgevingsbesluit. Deze luidt in het kort : *'betere besluiten, meer draagvlak en snellere procedures'*.¹⁸ Dit is een vrij vage doelstelling, waar auteurs zich over gebogen hebben. Zo omschrijven Boeve en Groothuijse de doelstelling van het verplichten van participatie bij de besluitvorming van gedecentraliseerde overheid als volgt: *'Het betreft een drieledig doel. Allereerst dient de kwaliteit van de gehele besluitvormingsprocedure toe te nemen. De snelheid waarmee besluiten genomen worden moet door participatie verbeterd kunnen worden. Ten slotte moet het draagvlak voor het nemen van het besluit toenemen, zodat dit besluit uiteindelijk beter gefundeerd is.'*¹⁹

¹⁷ Nota van toelichting Omgevingsbesluit, 3.4, Participatie.

¹⁸ Nota van toelichting Omgevingsbesluit, 3.4.2.

¹⁹ Boeve & Groothuijse, RW 2019, p. 22.

Van de bekeken bronnen zijn de memorie en nota van toelichting de enigen die een duidelijke definitie aan participatie onder de Omgevingswet geven. Het gaat er bij beide definities om dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen, hierna partijen, in een vroegtijdig stadium van de besluitvorming omtrent projecten over de fysieke leefomgeving worden betrokken. In deze definitie zijn de begrippen *vroegtijdig* en *betrokken worden* een belangrijk onderdeel. Deze termen moeten worden ontleed om een duidelijke begripsomschrijving te krijgen.

Betrokken worden

Hoe deze partijen betrokken dienen te worden wordt niet in wet - of regelgeving omschreven. Participatie is vormvrij en is daardoor niet beperkt tot enkel belanghebbenden. Participatie kan op meerdere manieren worden geregeld. Iedere overheidsinstantie die met participatie te maken krijgt kan dit op zijn eigen manier inrichten.

Vroegtijdig

Dan is er nog het begrip vroegtijdig. De wetgever stelt in de memorie van toelichting dat de beginfase van een procedure waarbij participatie gebruikt dient te worden de meeste ruimte biedt om belanghebbenden voor het eerst in de procedure te betrekken.²⁰ Dit kan worden opgevat als vroegtijdig in het begrip participatie. Het woord beginfase is dan nog redelijk onduidelijk. Dit kan namelijk worden opgevat als de wettelijke beginfase of het vooroverleg van voor het formele traject. Kijkend naar de gebruikte literatuur kan er geconcludeerd worden dat de beginfase het vooroverleg betreft. Derksen en Dekker geven in hun stuk aan dat het bestuursorgaan belanghebbenden moet betrekken op het moment dat alle opties nog open staan en er nog niets op papier staat met betrekking tot plannen of beleid.²¹

Tussenconclusie:

Gelet op het bovenstaande kan als definitie voor participatie onder de Omgevingswet het volgende worden gesteld: Participatie onder de Omgevingswet betekent het betrekken van partijen vanaf de beginfase van een project of besluit dat invloed uitoefent op de fysieke leefomgeving.

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33962, p. 217.

²¹ Derksen & Dekker, TBR 2020/104, p. 678-678.

2.2. Participatie op dit moment

Om aan het einde van dit onderzoeksrapport een goed advies te kunnen geven over hoe Rijnland zijn participatiebeleid zal moeten inrichten met de komst van de Omgevingswet, is het belangrijk om in kaart te brengen hoe Rijnland participatie momenteel heeft vormgegeven. Om hier een duidelijke beeldvorming van te kunnen geven wordt er in deze paragraaf antwoord gegeven op de vraag *‘Hoe heeft het hoogheemraadschap van Rijnland op dit moment zijn participatiebeleid ingericht, gelet op huidige verordeningen en de Waterschapswet?’*. Er wordt gekeken naar de relevante wetgeving omtrent het participatiebeleid voor waterschappen. Dit staat beschreven in de Waterschapswet. Vervolgens worden de verordeningen die nu bij Rijnland in gebruik zijn geanalyseerd en uitgelegd. Hierna wordt er een conclusie gegeven over de stand van zaken met betrekking tot participatie bij Rijnland op moment van schrijven. Met deze conclusie wordt de tweede deelvraag beantwoord.

Participatie bij een besluit kan zowel op de formele als op de informele wijze. De formele wijze wordt gebruikt bij zienswijzenprocedures op grond van afdeling 3.4 Awb. De informele wijze kan worden gebruikt bij een ‘gewone’ besluitnemingsprocedure. Allebei deze procedures vinden plaats voordat het besluit waarop zij betrekking hebben is genomen. Het onderscheid tussen deze procedures kan vooral voor de gewone burger verwarrend zijn. Het missen van de formele procedure kan betekenen dat men niet meer naar de rechter kan omdat deelname aan deze procedure een vereiste is om eventueel beroep in te kunnen dienen bij de rechter. De uitkomst van de informele vorm van participatie biedt geen toegang tot de bestuursrechter. Hiervoor dient een formele procedure alsnog in gang gezet te worden.²²

Formeel Participatietraject

De Waterschapswet geeft de verplichting voor waterschappen om een inspraakverordening voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te hebben. Deze verplichting is vastgelegd in artikel 79 van de Waterschapswet. Dit artikel is in 2005, rondom hetzelfde tijdstip met de introductie van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, gewijzigd. Hiermee werd deze formele route in de wet vastgelegd.²³ Het eerste lid van dit artikel luidt:

‘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.’

Het doel van de wetgever is om via dit artikel de openbaarheid van bestuur te bevorderen en ingezetenen en belanghebbenden beter te betrekken bij besluiten. Er zijn vrijwel geen wettelijke vereisten voor het vaststellen van deze verordening. Het algemeen bestuur van waterschappen heeft grote ruimte bij de vormgeving van deze verordening gekregen. De nadruk dient op participatie te liggen.

²² Boeve & Groothuijse, RW, 2019, par. 3.1.

²³ Kamerstukken II, 2007/2008, 31 515, onderdeel E.

De uniforme openbare voorbereidingsprocedure is een verplichte procedure, die rechtsbescherming met zich meebrengt voor de betrokkenen.²⁴ Rijnland heeft deze verplichting vanuit de Waterschapswet uitgevoerd met het opstellen van de Inspraakverordening Rijnland 2012.²⁵ Bij deze verordening kan worden bepaald dat de inspraak zoals deze wordt voorgeschreven anders wordt geregeld. Bij Rijnland is de Inspraakverordening het formele participatiebeleid zoals opgenomen in de Waterschapswet. Het tweede lid van artikel 79 van de Waterschapswet vermeldt namelijk:

‘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.’

Bij de formele participatieroute van Rijnland dient de beslissing op het inspraaktraject genomen te worden door het algemeen bestuur. Zij is het orgaan wat de bevoegdheid heeft als het gaat om dit participatietraject.²⁶

De Inspraakverordening geeft ingezetenen en belanghebbenden de mogelijkheid om inspraak te verkrijgen in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze inspraak wordt verleend door het dagelijks bestuur van Rijnland. Blijkens het tweede en derde artikel van de verordening kan er inspraak worden verleend op beleidsvoornemens of voorgenomen besluiten.

In de artikelen worden echter een aantal uitzonderingen genoemd. Zo wordt er geen inspraak op beleidsvoornemens verleend, indien het gaat om:

- ondergeschikte wijzigingen van eerder vastgesteld beleid;
- de begroting en belastingtarieven;
- een voorgenomen beleid, waarbij inspraak wegens de aard of belang van het beleidsvoornemen daarvoor niet in aanmerking komt.

Bij voorgenomen besluiten wordt er geen inspraak verleend als het gaat om belasting- of subsidieverordeningen of besluiten waarvan het dagelijks bestuur van oordeel is dat deze besluiten naar hun aard of spoedeisend belang niet in aanmerking komen voor de inspraakprocedure. Dit is terug te vinden in het derde artikel van de inspraakverordening.

Rijnland hanteert een terinzageleggingstermijn van zes weken. Dit gebeurt zowel fysiek in het Rijnlandshuis als digitaal op de website. De verslaglegging van de inspraakprocedure wordt door het dagelijks bestuur opgesteld en gerapporteerd. Inspraakgerechtigden krijgen van het algemeen bestuur, nadat het besluitvormingsproces is afgerond, het besluit met daarin de reactie op inspraak van de belanghebbende opgestuurd.

²⁴ Havekes & Wensink, 2015, p. 209-210.

²⁵ Inspraakverordening Rijnland 2012.

²⁶ Inspraakverordening Rijnland 2012, art. 5.

Informeel Participatietraject

Dan is er nog het informele participatietraject van Rijnland. Deze vorm van participatie, in dit geval het burgerinitiatief, is gerealiseerd door de Verordening Burgerinitiatief Rijnland 2010.²⁷ De verordening geeft de initiatiefnemer de mogelijkheid om een verzoek in te dienen bij de verenigde vergadering van Rijnland. Het tweede artikel van de verordening geeft aan dat een verzoek door ten minste 100 initiatiefgerechtigden moet worden ondersteund voordat het in behandeling genomen wordt.

Er kan niet over ieder onderwerp een initiatief ingediend worden. Het derde artikel van de verordening geeft een opsomming van zaken waarbij een burgerinitiatief geen betrekking op heeft. Dit zijn onderwerpen waar de verenigde vergadering geen bevoegdheid over heeft, vragen over beleid, klachten over het bestuursorgaan of bezwaren in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Ook onderwerpen die minder dan een jaar voor de indiening van het burgerinitiatief is geagendeerd komen niet in aanmerking voor een nieuw traject, tezamen met een onderwerp dat de persoonlijke levenssfeer van een burger betreft.

Dit verzoek tot burgerinitiatief dient schriftelijk bij de dijkgraaf van Rijnland ingediend te worden. Hiervoor moet een initiatiefnemer gebruik te maken van het formulier ondersteuning burgerinitiatief, die bij de verordening te vinden is.²⁸ De verenigde vergadering neemt het besluit bij dit participatietraject.²⁹ Dit is het informele participatietraject van het hoogheemraadschap van Rijnland.

Tussenconclusie

Er kan een helder beeld worden geschetst van het participatiebeleid van Rijnland op dit moment. Er zijn twee procedures die aangemerkt kunnen worden als participatiebeleid. Het formele participatietraject van Rijnland is gemaakt om aan de verplichting vanuit de Waterschapswet te voldoen. Deze is bij Rijnland verwezenlijkt door de Inspraakverordening Rijnland 2012. De verordening geeft weer hoe dit traject geregeld is.

De inspraakverordening geeft de onderwerpen weer waarop inspraak niet van toepassing is. De beslissingen die genomen worden in het kader van deze verordening worden gemaakt door het algemeen bestuur van Rijnland. De inzagetermijn is in dit geval zes weken en gebeurt zowel fysiek als online. Dit is het formele participatietraject van Rijnland zoals het op moment van schrijven geregeld is.

Het informele participatietraject wordt bij Rijnland in de praktijk gebracht door de Verordening Burgerinitiatief 2010. Wanneer er gebruik wordt gemaakt van deze verordening dient dit door minstens 100 personen gesteund te worden. Het verzoek dient schriftelijk te worden ingediend. Dit initiatief wordt aan de dijkgraaf gericht, die dit met de verenigde vergadering in de eerstvolgende vergadering behandelt. De beslistermijn bedraagt zes weken. Op deze manier is het informele participatietraject van Rijnland geregeld op moment van schrijven.

²⁷ Verordening Burgerinitiatief Rijnland 2010.

²⁸ Verordening Burgerinitiatief Rijnland 2010, Art. 4 lid 3.

²⁹ Verordening Burgerinitiatief Rijnland 2010, art.6.

2.3. Veranderingen door de Omgevingswet

De inwerkingtreding van de Omgevingswet brengt veranderingen met zich mee. Ook participatie is een onderwerp waar verandering in komt. In deze laatste paragraaf van het juridisch kader worden deze veranderingen genoemd en toegelicht. Dit is relevant omdat dit een actueel overzicht geeft van alle veranderingen op het gebied van participatie waar Rijnland rekening mee moet houden bij het actualiseren van zijn beleid. Om antwoord op de deelvraag *‘Welke veranderingen brengt de Omgevingswet met zich mee met betrekking tot participatie, gelet op wetsanalyse en vakliteratuur?’* te kunnen geven wordt de memorie van toelichting van de Omgevingswet bekeken. Ook worden een aantal artikelen uit het Omgevingsbesluit geraadpleegd en meegenomen voor de beantwoording. Er wordt ook gebruik gemaakt van vakliteratuur en artikelen om, waar nodig, duidelijkheid te creëren. Vervolgens wordt er een conclusie gegeven die de derde en laatste theoretische vraag beantwoordt.

In de memorie van toelichting wordt als doelstelling voor wat participatie moet bereiken als volgt gedefinieerd: ‘De snellere, betere aanpak voor brede verkenning, draagvlak, vertrouwen, kwaliteit en versnelling van besluitvorming.’³⁰ De wetgever laat de formaliteiten echter achterwege. Dit zorgt ervoor dat het bestuursorgaan zelfstandig zijn participatiebeleid kan afstemmen op de omgeving waarin zij opereert. Onder de Omgevingswet dient participatie in een zo vroeg mogelijk stadium te starten. Het bevoegd gezag moet aan betrokkenen kennisgeven op wat voor manier zij hier in het proces worden meegenomen. Deze betrokkenen gaan verder dan het traditionele begrip belanghebbenden.³¹ Dit is één van de verplichtingen die de Omgevingswet met zich meebrengt.

Een belangrijke verandering op het gebied van participatie onder de Omgevingswet is de motie Nooren. Zoals eerder is vermeld heeft deze motie indirect de verplichting geschept voor bestuursorganen om een participatiebeleid op te stellen. Dit is een grote verandering op het gebied van participatie. Waar bestuursorganen in het verleden vrijwel alleen de mogelijkheid boden om te participeren via de formele inspraakprocedure, moet hier nu een vrijstaand beleid voor komen, wat het informelere traject gaat regelen. Het bevoegde gezag moet nu in besluiten, die onder de bepaling uit het Omgevingsbesluit vallen, motiveren hoe er geparticipeerd is. Deze verplichting geldt niet voor alle besluiten. De verplichting geldt voor het vaststellen van een omgevingsvisie, programma’s, omgevingsplannen, provinciale omgevingsverordeningen of een waterschapsverordening.³²

³⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33962, p. 47.

³¹ Kortekaas, Navigator, 2020.

³² Derksen & Dekker, tbr, 2020, p.114.

Het Omgevingsbesluit gaat inhoudelijk wat meer de diepte in als het gaat om regelgeving over participatie. Artikel 5.3 van dit besluit vermeldt de vereisten waaraan het bevoegd gezag moet voldoen om zijn kennisgeving aan betrokkenen naar buiten te brengen. Er moet worden aangegeven:

- wie er is betrokken;
- waarover zij worden betrokken;
- wanneer zij worden betrokken;
- wat de rol van het gezag en de initiatiefnemer betreft;
- waar er aanvullende informatie te vinden is.

Hoe dit gedaan wordt is aan het gezag zelf, zoals te vinden in het tweede lid van dit artikel. Dit moet wel op geschikte wijze plaatsvinden. Het waterschapsblad zou hier een goede optie voor kunnen zijn. Het derde lid geeft aan dat het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat de benodigde informatie voor het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen op een toegankelijke wijze beschikbaar is. Het volgende voor het waterschap relevante artikel dat wijzigingen met zich meebrengt voor participatie is artikel 10.3a van het Omgevingsbesluit.³³ Dit artikel geeft aan dat het waterschap bij het vaststellen van een waterschapsverordening moet vermelden hoe er invulling is gegeven aan het participatiebeleid van het bevoegd gezag. Hoe participatie wordt ingevuld staat in het participatiebeleid van het bevoegd gezag. Hiermee wordt het voor de betrokkenen duidelijk hoe zij worden betrokken bij de voorbereiding van een waterschapverordening. Er moet dus gemotiveerd worden hoe belanghebbenden zijn meegenomen in dit proces en wat hierbij de resultaten zijn geweest.

Lid 1 van artikel 10.3c van het Omgevingsbesluit geeft aan dat wanneer er gebruik wordt gemaakt van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, het uiteindelijke ontwerp van het omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening een publicatie in het waterschapsblad of dergelijke variant dient te komen. Dit kan, gelet op de Nota van Toelichting, via de elektronische route, namelijk het waterschapsblad. Ten slotte staan er in het Omgevingsbesluit vrij veel artikelen die toezien op het verplicht meenemen van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen in de besluitvorming als het gaat om omgevingsplannen of programma's. Omdat participatie echter zo vrij van vorm is, worden hier geen concrete vereisten aan gekoppeld die gezien kunnen worden als veranderingen onder de Omgevingswet.³⁴

³³ Geconsolideerde versie Omgevingsbesluit, Omgevingsweb.

³⁴ Invoeringsbesluit Omgevingswet, p.538 Staatsblad.

Tussenconclusie:

Gelet op het bovenstaande heeft de motie Nooren voor de grootste verandering op het gebied van participatie gezorgd. Door deze motie moeten bestuursorganen nu een participatiebeleid of verordening hebben en aantonen dat deze is gebruikt bij initiatieven van henzelf. Het participatietraject moet in een zo'n vroeg mogelijk stadium gestart worden, zodat het uiteindelijke besluit sterk gefundeerd is. Het bestuursorgaan wordt bewust vrij gelaten in de inrichting van dit beleid, zodat zij dit een eigen vorm kunnen geven, die voor dat specifieke orgaan het beste geldt.

Het Omgevingsbesluit geeft meer inhoudelijkere regelgeving voor het naar buiten brengen van de kennisgeving naar betrokkenen omtrent besluiten. Hoe dit naar buiten wordt gebracht is aan het gezag zelf. Het Omgevingsbesluit geeft aan dat dit op geschikte wijze moet gebeuren. Dit kan via het (elektronische) waterschapsblad. Ook wordt de toegankelijkheid met de publicatie bevorderd. Bij het vaststellen van een waterschapsverordening moet er worden vermeld hoe het participatiebeleid hierbij is gebruikt. Dit moet gemotiveerd en verantwoord worden. Regelgeving over dit proces wordt door het bevoegde gezag in een verordening gereguleerd. Wanneer de zienswijzeprocedure wordt toegepast wordt dit ook gepubliceerd in het waterschapsblad. Al met al zijn dit de veranderingen op het gebied van participatie onder de Omgevingswet.

Hoofdstuk 3: Resultaten

Met het afronden van het theoretische, juridische kader zijn we aangekomen bij het praktijkgerichte gedeelte van dit onderzoeksrapport. In dit hoofdstuk wordt er gekeken hoe waterschappen en gemeenten, die hun beleid al geactualiseerd hebben, dit in hun verordeningen hebben uitgewerkt. Vervolgens wordt er bekeken wat de afwegingen van de medewerkers, die deze verordeningen hebben opgesteld waren. Aan de hand van deze resultaten kunnen de vierde en vijfde deelvraag beantwoord worden.

3.1. Geactualiseerde participatieverordeningen

Om de eerste praktijkgerichte deelvraag, *‘Hoe is het geactualiseerde participatiebeleid van gemeenten en waterschappen ingericht, gelet op verordeningen?’* te kunnen beantwoorden is er dossieronderzoek verricht. Er zijn vijf participatie – en inspraakverordeningen geselecteerd om te analyseren. Op basis van deze analyse is er een lijst met topics opgesteld, met een aantal punten die terugkwamen in iedere verordening. Deze punten worden hieronder uiteengezet en per verordening toegelicht. De topics zijn:

- Werking van verordening
- Verslaglegging
- Vormgeving
- Vormen participatie

Het topicschema en de verordening zijn terug te vinden in de bijlages 1 en 2 van dit rapport.

3.1.1: participatie- en inspraakverordeningen hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Werking van verordening:

Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, hierna Hollands Noorderkwartier, heeft in zijn verordening de bevoegdheid om een participatieproces te starten in artikel 3 vastgelegd. Het college van dijkgraaf en hoogheemraden besluit zelfstandig of er een participatieproces gestart kan worden. Het proces kan worden gestart wanneer er redelijkerwijs te verwachten valt dat er belanghebbenden zijn bij de voorbereiding van een beleidsvoornemen. De formele route van Hollands Noorderkwartier is te vinden in artikel 6. Dit is de inspraakprocedure, die overeenkomstig afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht het recht op inspraak regelt. Hollands Noorderkwartier geeft in artikel 6 een aantal besluitonderwerpen weer waaraan zij zelf de mogelijkheid koppelen om burgers inspraak te verlenen. Het gaat dan over verordeningen, met uitzondering op belastingverordeningen, omgevingsvergunningen met betrekking tot wateractiviteit waarbij het hoogheemraadschap initiatiefnemer is, beleidsregels of overige besluiten van algemene strekking.

Vormen participatie:

In de verordening van Hollands Noorderkwartier worden twee vormen van participatie beschreven. Het gaat hier om informele participatie en formele participatie. In het tweede hoofdstuk van de verordening worden alle regels weergegeven met betrekking tot het informele participatietraject. Het derde hoofdstuk van de verordening geeft aan in welke gevallen het formele traject, ook wel de zienswijzeprocedure, wordt gebruikt.

Verslaglegging:

Artikel 5 van de verordening van Hollands Noorderkwartier geeft aan dat er een eindverslag wordt gemaakt door het bestuursorgaan. In dit verslag dient een overzicht van het gevolgde participatieproces worden toegevoegd. Ook moet er een weergave van de inbreng van participanten worden gemaakt. Alle afspraken die gemaakt zijn in het kader van het participatieproces moeten in dit verslag staan. De reacties van het bestuursorgaan dienen ook in dit verslag opgenomen te worden. Ten slotte moet er een evaluatie van het participatieproces zelf in staan. Dit eindverslag wordt openbaar gemaakt door het college van dijkgraaf en hoogheemraden. Het college brengt op zijn beurt het eindverslag aan het algemeen bestuur uit, indien zij betrokken zijn bij het traject. Met betrekking tot de formele inspraakroute vermeldt de verordening geen extra regelgeving. Wel is het expliciet aangegeven dat belanghebbenden via de elektronische weg een zienswijze in kunnen dienen.

Vormgeving:

Hollands Noorderkwartier geeft in zijn verordening aan dat er bij elk participatieproces een startdocument moet worden vastgesteld. Dit document wordt vastgesteld door het college van dijkgraaf en hoogheemraden. In dit document moet beschreven staan op welke manier het participatieproces wordt vormgegeven. Het tweede lid van het vierde artikel in de verordening geeft een aantal onderwerpen weer waar het startdocument tenminste op in moet gaan. Het gaat hier om het exacte onderwerp van het proces, het doel van de participatie, wie er precies betrokken wordt en wanneer dit gebeurt, waar men extra informatie over het proces kan vinden en in het geval van een derde initiatiefnemer, wat de exacte rollen zijn van het hoogheemraadschap en deze initiatiefnemer. Dit startdocument wordt voorafgaand het proces medegedeeld aan de participanten.

3.1.2: Participatie – en inspraakverordeningen waterschap Rivierenland

Werking van verordening:

Het waterschap Rivierenland, hierna Rivierenland genoemd, geeft in zijn verordening aan dat deze van kracht is voor ingezetenen, belanghebbenden en bedrijven of organisaties die lokaal van belang zijn of een lokaal belang hebben. De bevoegdheid voor het nemen van een besluit tot publieksparticipatie en inspraak ligt bij het college van dijkgraaf en heemraden. Net als bij de eerder geanalyseerde verordening wordt publieksparticipatie verleend wanneer het redelijkerwijs te verwachten is dat er belanghebbenden zullen zijn. De formele route van inspraak maakt gebruik van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Wel voegt Rivierenland hier aan toe dat het college van dijkgraaf en heemraden een andere inspraakprocedure kan vaststellen. Er kan inspraak worden verleend als het gaat om verordeningen (met uitzondering van belasting- en subsidieverordeningen) projectplannen, de legger en overige besluiten van algemene strekking genomen door het algemeen bestuur. Rivierenland voegt hier aan toe dat inspraak niet van toepassing is bij spoedeisende besluiten, of wanneer belanghebbenden al op een andere manier in een vroegtijdig stadium zijn betrokken geweest bij een beleidsvoornemen.

Vormen participatie:

Rivierenland geeft in zijn verordening drie vormen van participatie weer. Zoals bij de eerdere verordening is er een formeel participatietraject, dat wordt vormgegeven door de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht. Deze wordt beschreven in hoofdstuk 3 van de verordening. De route voor de publieksparticipatie komt in hoofdstuk 4 aan bod. Artikel 10 van de verordening geeft aan dat het college vaststelt op welke wijze en onder welke voorwaarden publieksparticipatie wordt verleend. Rivierenland geeft ook een uitleg voor overheidsparticipatie. Dit wordt gebruikt wanneer er naar het oordeel van het college een burgerinitiatief past binnen het waterschapsbeleid en de doelstellingen van het waterschap. Hiervoor wordt een modelformulier vastgesteld waarmee er informatie aan de initiatiefnemer wordt gevraagd. Vervolgens besluit het college of deze vorm van participatie wordt toegepast, en zo ja onder welke voorwaarden.

Verslaglegging:

Rivierenland stelt een verslag op ter afronding van zijn publieksparticipatietraject. Dit verslag wordt gemaakt door het college van dijkgraaf en heemraden en wordt door het college aan het algemeen bestuur voorgelegd, indien zij betrokken zijn bij het voorstel. Tevens wordt er jaarlijks een verslag aan het algemeen bestuur gestuurd waarin staat hoe er aan de verordening is vormgegeven in het voorgaande jaar.

Vormgeving:

In deze verordening wordt geen duidelijke vorm gegeven als het gaat om de invulling van publieksparticipatie. Het college stelt bij ieder participatieproces vast op welke wijze en onder welke voorwaarden er publieksparticipatie wordt verleend. Voor de formele participatie worden de zienswijzen gebruikt zoals deze voorgeschreven staan in de Algemene wet bestuursrecht. Bij overheidsparticipatie wordt er gebruik gemaakt van een burgerinitiatief.

3.1.3: Participatie – en inspraakverordeningen waterschap Noorderzijlvest

Werking van verordening:

Waterschap Noorderzijlvest, hierna Noorderzijlvest, geeft aan dat zijn inspraak- en participatieverordening geldt voor de voorbereiding en ontwikkeling van waterschapsbeleid, voorgenomen besluiten van het bestuur en de uitvoering van projecten. Dit geldt alleen voor ingezetenen, belanghebbenden en bedrijven die een lokaal belang hebben of lokaal van belang zijn. Participatie wordt bij Noorderzijlvest net als bij Rivierenland gebruikt wanneer het redelijkerwijs te verwachten valt dat er belanghebbenden zijn bij de voorbereiding van een besluit of beleid. Afdeling 3.4 is wederom van toepassing bij de formele route. Ook Noorderzijlvest geeft aan dat inspraak op een andere manier geregeld kan worden, indien het bestuur dit nodig acht. De werking van de inspraakroute is vrijwel identiek aan die van Rivierenland. De verordening voegt toe dat inspraak niet geldt voor besluiten die voor interne werking zijn of besluiten die niet ingrijpend zijn voor uitvoering van waterstaatswerken³⁵.

Vormen participatie:

Noorderzijlvest geeft in zijn verordening aan dat er drie vormen van participatie mogelijk zijn. Het gaat hier om inspraak, publieksparticipatie en overheidsparticipatie. De inspraakroute wordt in hoofdstuk 2 behandeld. Publieksparticipatie staat beschreven in hoofdstuk 3 van de verordening en overheidsparticipatie in hoofdstuk 4. Het algemeen bestuur vermeldt de wijze waarop publieksparticipatie geregeld wordt. De overheidsparticipatie is op dezelfde manier geregeld zoals dit is gedaan bij Rivierenland.

Verslaglegging:

Het publieksparticipatietraject wordt afgerond door middel van een eindverslag. Deze wordt opgesteld door het dagelijks bestuur van Noorderzijlvest. Het verslag dient in elk geval een overzicht van de gevolgde procedure en een weergave van de inbreng van participanten te bevatten. Het dagelijks bestuur geeft hier een gemotiveerde reactie op. Het eindverslag wordt openbaar gemaakt. Voor de afronding van het formele participatietraject wordt er een reactienota door het dagelijks bestuur opgesteld. Hier staat in ieder geval een overzicht van de gekozen inspraakroute in, een weergave van ingebrachte zienswijzen, zowel mondeling als schriftelijk, en een reactie op de zienswijzen, waarbij gemotiveerd wordt aangegeven of er aanleiding is tot het aanpassen van het beleidsvoornemen of besluit.

Vormgeving:

Het publieksparticipatietraject wordt vormgegeven door een startdocument. Hierin staat het onderwerp en doel van de participatie, het niveau van participatie, waarbij een keuze wordt gemaakt uit meedenken, adviseren of coproduceren, welke personen er worden uitgenodigd om deel te nemen, hoe deelnemers hun inbreng kunnen leveren, hoe er gecommuniceerd wordt over het participatietraject en de begroting van het participatietraject. Vervolgens wordt dit onverwijld bekend gemaakt door het dagelijks bestuur. De zienswijzeprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de formele participatieroute. Ten slotte wordt er bij overheidsparticipatie gebruik gemaakt van het burgerinitiatief. Hiervoor stelt het dagelijks bestuur een model vast.

³⁵ Mogelijk wordt hiermee het onderhoud van waterstaatswerken bedoeld; Waterstaatswerken zijn o.a. dijken en dijken worden niet uitgevoerd.

3.1.4: Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht

Werking van verordening:

Gemeente Utrecht geeft in haar verordening aan dat deze van kracht is bij de totstandkoming en evaluatie van gemeentelijk beleid en gemeentelijke kaders. De verordening is alleen geldig voor ingezetenen van de gemeente Utrecht en belanghebbenden. Participatie en inspraak zijn volgens artikel 3 in beginsel mogelijk op alle terreinen van bestuur. Hiervoor hebben zij een leidraad opgesteld: de Utrechtse participatieleidraad.³⁶ Deze leidraad geeft een stappenplan weer voor een participatieve aanpak. Voor de inspraakprocedure wordt afdeling 3.4 uit de Algemene wet bestuursrecht toegepast.

Vormen participatie:

Er worden twee vormen van participatie genoemd in de verordening van de gemeente Utrecht. De eerste vorm betreft het informele participatieproces. Deze staat beschreven in hoofdstuk 3 van de verordening. Hoofdstuk 4 bevat de inspraakprocedure. Dit is de formele participatieroute van de gemeente Utrecht. Deze is vrijwel identiek aan de inspraakprocedures van de waterschappen.

Verslaglegging:

Voor beide participatieroutes wordt er een eindverslag opgesteld. Voor het informele traject wordt het verslag opgesteld door het betrokken bestuursorgaan. Dit verslag bevat een overzicht van de gevolgde procedure, een weergave van de inbreng van participanten en een overzicht van de afspraken die gemaakt zijn. Dit verslag wordt openbaar gemaakt en aan de participanten verstrekt. Het formele traject wordt ook afgerond door het opstellen van een eindverslag. Hierbij worden een overzicht van de inspraakprocedure, een weergave van alle zienswijzen en de gemotiveerde reactie op deze zienswijze aan toegevoegd. Dit eindverslag wordt ook openbaargemaakt en aan de betrokken insprekers verspreid.

Vormgeving:

Het participatieproces wordt vormgegeven door een startdocument. Dit document is vrij uitgebreid. Dit document bevat tenminste het onderwerp van het proces en de fasen waaruit dit proces bestaat. Ook is er een taakverdeling tussen organisaties te vinden. Het niveau van de participatie en een omschrijving van welke personen aan het proces deel kunnen nemen wordt beschreven. De wijze waarop er inbreng geleverd kan worden en de wijze waarop het bestuursorgaan zal reageren worden ook toegevoegd. Ten slotte bevat het document een begroting van alle kosten. Het betrokken bestuursorgaan maakt op gepaste wijze bekend hoe het participatieproces wordt vormgegeven. Mochten hier alsnog aanpassingen voor nodig zijn, dan maakt het bestuursorgaan dit onverwijld bekend. Het formele participatietraject wordt ingekleurd door afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

³⁶ Participatieleidraad, *Gemeente Utrecht*, Utrecht.nl

3.1.4: Participatie- en inspraakverordening gemeente Leiden

Werking van verordening:

De gemeente Leiden geeft aan dat participatie en inspraak alleen verleend wordt aan inwoners, belanghebbenden en bedrijven of organisaties die een lokaal belang hebben of van lokaal belang zijn. Deze verordening geeft regels weer over de rol van de burgemeester, wethouder en gemeenteraad bij wijzigingen van gemeentelijk beleid en de rol van participanten bij deze wijziging. Gemeente Leiden gebruikt, net als alle andere instanties tot nu toe, afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht voor de invulling van de inspraakprocedure.

Vormen participatie:

In de verordening van gemeente Leiden worden drie vormen van participatie genoemd. Allereerst wordt de publieksparticipatie genoemd in hoofdstuk 2 van de verordening. Vervolgens benoemt hoofdstuk 3 de inspraakprocedure, welke de formele participatieroute betreft. Het vijfde hoofdstuk van de verordening geeft de overheidsparticipatie weer. Deze wordt gerealiseerd door het burgerinitiatief als middel.

Verslaglegging:

De publieksparticipatie wordt aan het einde van het proces in een eindverslag vastgelegd. Hierin staan, net als bij de gemeente Utrecht, een overzicht van het gevolgde proces, een weergave van de inbreng van participanten, een overzicht van de afspraken met reactie van het bevoegde bestuursorgaan, een overzicht van alle kosten van het proces en een evaluatie van het proces. Dit verslag wordt openbaar gemaakt door het college van burgemeester en wethouders. De inspraakprocedure wordt afgerond door het opstellen van een eindrapport, waarin een verslag van de inspraakbijeenkomst(en) tezamen met een verantwoording van de wijze waarop er naar de ingekomen inspraak is gehandeld. Dit rapport wordt aan degenen die inspraak hebben geleverd bekendgemaakt. De overheidsparticipatie, met het gebruik van een burgerinitiatief als middel, wordt in een openbaar register door het college van burgemeester en wethouders bijgehouden.

Vormgeving:

Gemeente Leiden geeft in haar verordening voor de publieksparticipatie geen startdocument of een dergelijk voorschrift aan. Aan het begin van ieder participatietraject wordt er vastgesteld op wat voor manier dit wordt vormgegeven. Voor het formele participatietraject wordt de zienswijze gebruikt als manier van indienen, net zoals dit gebeurt bij de andere verordeningen. Bij overheidsparticipatie wordt het burgerinitiatief gebruikt als middel om te participeren. Gemeente Leiden onderscheidt hierin vijf vormen van participatie; het loslaten, stimuleren, faciliteren, regisseren en reguleren.

3.2. Conclusies uit verordeningen

In deze paragraaf worden de conclusies die getrokken kunnen worden uit de geanalyseerde verordeningen weergegeven. Dit zal gebeuren door het benoemen van overeenkomsten en verschillen per topic. Hiermee wordt de overzichtelijkheid gewaarborgd en een antwoord gegeven op de eerste praktijkgerichte onderzoeksvraag, *'Hoe is het geactualiseerde participatiebeleid van gemeenten en waterschappen ingericht, gelet op verordeningen?'*

Werking van verordening:

Bij deze topic is duidelijk geworden dat de verordeningen een vrij eenzijdig beleid hanteren. De verordening geldt in alle gevallen voor ingezetenen/inwoners en belanghebbenden. Er zijn altijd wel uitzonderingen wat betreft de onderwerpen waarop een participatietraject gestart worden. Belastingzaken zijn onderwerpen waar geen mogelijkheid voor bestaat om te participeren. Van de bekeken organisaties is de gemeente Utrecht op het moment van schrijven de enige die een eigen leidraad heeft uitgewerkt. Deze leidraad bevat drie stappen, te weten de analyse, aanpak en het maken van afspraken.

Verslaglegging

Tijdens het toepassen van deze topic is gebleken dat alle bekeken verordeningen bij de informele participatieroute een eindverslag opstellen van de gevolgde route en de resultaten die hieruit zijn gebleken. Met betrekking tot de inspraakprocedure wordt er door drie van de vijf verordeningen aanvullende regelgeving gegeven met het opstellen van een rapport of eindverslag. De verordening van de waterschappen Rivierenland en Hollands Noorderkwartier verwijzen in zijn toelichtingen terug naar de Algemene Wet Bestuursrecht, waarin de verplichting tot het opstellen van een verslag van deze procedure genoemd is in artikel 3:17. Om deze reden is er vermoedelijk geen aanvullende regelgeving over verslaglegging opgenomen in deze stukken.

Vormgeving

Met het gebruik van deze topic is duidelijk geworden dat er in de bekeken verordeningen bij het vormgeven van het informele participatietraject voor een startdocument gekozen wordt. Gemeente Leiden en het waterschap Rivierenland maken ook gebruik van een startdocument, maar deze wordt aan het begin van elk participatietraject opnieuw opgesteld. Dit wordt per participatietraject bekeken en bepaald. Bij de inspraakprocedure wordt overeenkomst afdeling 3.4 Awb de zienswijze gebruikt als vormgeving voor dit formelere traject.

Vormen participatie

Bij de laatste topic kunnen we zien dat er bij alle bekeken verordeningen van instanties minimaal twee vormen van participatie worden toegepast. Dit zijn de informele route en de formele (inspraak)route. Gemeente Leiden en de waterschappen Rivierenland en Noorderzijlvest geven hier nog een extra vorm, de overheidsparticipatie. Deze vorm van participatie kan worden gebruikt om een burgerinitiatief in te dienen.

3.3. Afwegingen medewerkers

In deze paragraaf worden de resultaten uit de interviews weergegeven. Met behulp van de interviewresultaten wordt er antwoord gegeven op de laatste deelvraag. Deze deelvraag luidt: *‘Welke afwegingen hebben gemeenten en waterschappen, die op dit moment een participatiebeleid hebben wat opgesteld is naar de vereisten vanuit de Omgevingswet, gemaakt in hun besluitvorming?’*.

Er zijn drie partijen geïnterviewd voor dit onderzoek. De verordeningen van deze partijen zijn meegenomen bij de vorige deelvraag. Deze verordeningen geven weer hoe er bij de organisaties in kwestie invulling wordt gegeven aan het participatiebeleid. Voor het beantwoorden van de deelvraag zijn er wederom topics opgesteld. Deze zullen afzonderlijk worden toegelicht, met waar mogelijk citaten uit het interview ter verduidelijking. De topics zijn als volgt:

- Vormgeving startdocument
- Visie participatie
- Standaard participatieroute
- Knelpunten verordening
- Format verordening

Partijen zijn voorafgaand het interview via de email benaderd. Deze mailadressen zijn verkregen door de opdrachtgever. Gemeente Utrecht is via een contactformulier op hun website benaderd. De vragen zijn een week van tevoren aan de geïnterviewde medewerkers verstrekt, zodat zij zich goed konden inlezen en voorbereid aan het interview mee konden werken.

In de onderstaande tabel kunt u vinden welke organisaties er zijn benaderd voor een interview en met wie deze interviews vervolgens zijn gehouden:

Organisatie	Geïnterviewde	Functie
Waterschap Noorderzijlvest	Dhr. Korteschiel	Beleidsmedewerker Strategie/ Omgevingsmanager
Waterschap Hollands Noorderkwartier	Dhr. Langenberg	Senior Jurist/Projectleider Omgevingswet
Gemeente Utrecht	Mw. de Gast	Senior Programmamanager

De vragenlijsten voor de interviews, alsmede de letterlijke getranscribeerde weergave zijn te vinden in de bijlage. De vragenlijst voor de interviews staan in bijlage 3. De transcripten van de gehouden interviews zijn terug te vinden in bijlage 4. Er is ook een topicschema opgesteld, om de uitgewerkte interviews schematisch weer te geven. De teksten in dit schema zijn ter ondersteuning van dit hoofdstuk. Het topicschema kunt u bekijken in bijlage 5.

3.3.1: Vormgeving startdocument:

De geïnterviewde partijen hebben elk in hun verordening voor het informele participatietraject een startdocument opgenomen. Dit formulier bestaat uit een aantal vereisten die een bestuursorgaan als initiatiefnemer moet invullen voordat het participatietraject van start kan gaan. Het is interessant om er achter te komen waarom er hier is gekozen voor deze vorm van participatie. Participatie kan immers vormvrij.

Waterschap Noorderzijlvest gaf aan dat de keuze om een startdocument op te nemen in zijn participatietraject is gemaakt om zicht te bewaren op hetgeen de initiatiefnemer doet aan het begin van het traject. Ook is het met een startdocument makkelijker te controleren of de initiatiefnemer wel aan participatie heeft gedaan. Ten slotte geeft Noorderzijlvest aan dat zij het toch wel prettig vinden een stok achter de deur te hebben als het gaat om participatie.

‘We willen graag zicht hebben op hetgeen er gebeurt. De initiatiefnemer kan ook zeggen dat hij een briefje bij de buurman in de bus heeft gedaan en dat is niet te controleren.’

Het waterschap Hollands Noorderkwartier gaf als antwoord op deze vraag dat er aanvankelijk gekozen was voor dit document om een standaard format te creëren als het gaat om participatie. Dit bewaakt de overzichtelijkheid voor de medewerkers en zorgt ervoor dat de onderwerpen die het waterschap belangrijk vindt, mee worden genomen in het participatietraject. Ten slotte is het voor het bestuur, wat betrokken is bij ieder participatietraject, prettig om een standaard format te hebben.

‘We hebben een model opgenomen met het idee dat je dan een standaard hebt waar participatie altijd aan voldoet. Ook naar het bestuur toe is een standaard prettig.’

Gemeente Utrecht geeft aan dat het startdocument een van de onderwerpen in de verordening is die nog wel enige aanpassing gaat krijgen in de toekomst. Zij motiveert het gebruik van een startdocument onder het mom van informeren naar de burger toe. Hierbij ligt de nadruk op het informeren in het vroege stadium van de procedure. Gemeente Utrecht hanteert een eigen participatieleidraad, dit omdat zij het belangrijker vinden dat er maatwerk wordt toegepast dan dat er een standaard format gebruikt wordt.

‘Dat is waar we in Utrecht naar zoeken, het maatwerk en niet een soort standaard. Nee, kijk voor ieder geval aan de voorkant wat er kan, wat er moet, wat er mag.’

Deze leidraad geeft een aantal stappen weer die er genomen moeten worden, maar geeft bewust niet aan in welke vorm dit moet komen. Gemeente Utrecht noemt dit het ‘Samen Stad Maken.’

Tussenconclusie:

Het lijkt er op dat de voornaamste keuze voor het opnemen van een startdocument is om het gemakkelijker te maken om te controleren, eisen neer te zetten waar participatie altijd aan moet voldoen voor eigen initiatieven, overzichtelijkheid te creëren en informatie aan belanghebbenden te verstekken over hoe het traject er uit komt te zien.

3.3.2: Visie participatie:

De organisaties hebben elk een verschillende visie op participatie. Er is in de interviews gevraagd naar de visie van de medewerkers op de motie Nooren en over participatie zelf. Deze hebben zij uitgebreid toegelicht en wordt hieronder weerspiegeld.

Noorderzijlvest geeft aan dat zij als definitie van participatie verstaan dat er een oplossing komt waarbij er rekening wordt gehouden met de meningen en inbreng van alle belanghebbenden. Noorderzijlvest brengt het voorgenomen plan naar voren, verzamelt de inbreng van derden en benoemt alternatieven. Hiermee daagt zij als het ware haar stakeholders uit om inbreng te leveren en zo tot een gedragen oplossing te komen, zowel op het gebied van de kosten als het resultaat.

‘Op die manier proberen we via het participatiemodel een gedragen oplossing te kiezen die werkbaar is en kosten en prestatie met elkaar in balans brengt.’

Met betrekking tot de motie Nooren vindt Noorderzijlvest het prettig dat deze motie participatie op zich alleen duidelijker en sterker maakt door het vast te leggen in de nieuwe wet. Zij voegen hier wel aan toe dat er bij Noorderzijlvest al eerder met participatie werd gewerkt dus dat dit niet direct iets nieuws was waar zij vanaf nul mee moesten beginnen. Zij staan hier vrij positief in.

‘Het is een onderdeel van de ontwikkeling van de maatschappij dat mensen veel makkelijker hun mening kunnen geven en ergens bij betrokken worden of betrokken raken.’

Hollands Noorderkwartier geeft als definitie van participatie aan dat zij de buitenwereld actief deel willen laten nemen aan het vormen van beleid en het nemen van besluiten. In het verleden deden zij vrijwel niets met participatie. Het plan werd gemaakt, dit werd gepresenteerd en de belanghebbenden mochten er wat van vinden. Hiermee hield deze vorm van inspraak op. Met participatie onder de Omgevingswet willen zij de belanghebbenden actief deel laten nemen aan deze besluit - en beleidvorming. Het uitdaagrecht is hier ook een belangrijke factor in.

‘Het actief deelnemen en meedoen aan beleid waar wij wel op het niveau zitten dat dan de uiteindelijke beslissing wel bij ons blijft liggen.’

De motie Nooren werd bij het waterschap Hollands Noorderkwartier omschreven als een vreemde timing. Zij waren al bezig met het opstellen van een participatieverordening wegens de Wet Versterking Participatie op Decentraal Niveau die in juli 2021 ingaat. Het opstellen van een participatiebeleid kwam dus als een bijkomstigheid die snel moest worden geregeld voor het waterschap. Inhoudelijk staan ze hier niet negatief in. Het wordt als een goed iets ervaren dat er nu een beleid moet komen wat specifiek gericht is op participatie.

‘Op zich vinden we het wel terecht en ook wel goed dat er participatiebeleid moet worden opgesteld, maar nu komt opeens die motie daartussendoor dat je heel snel participatiebeleid moet opstellen’

Gemeente Utrecht heeft zoals aangegeven haar eigen leidraad met betrekking tot participatie. Met het oog op de veelgebruikte participatieladder heeft Utrecht haar eigen leidraad gecreëerd. Hierin hebben zij gesteld dat informeren niet behoort tot participatie, maar dat dit altijd noodzakelijk is. Utrecht vatte het samen in de naam van hun plannen, wat wordt omschreven als Samen Stad Maken. Het idee dat iedereen mee mag praten en mee mag doen leeft in Utrecht, maar uit het interview werd al gauw duidelijk dat de aanpak van de gemeente Utrecht zich vooral richt op het informeren en daarmee betrekken van de belanghebbenden.

‘Er zijn nou eenmaal dingen die de overheid moet doen, en daar moeten ze vooral iedereen goed over informeren.’

Vanuit de Gemeente Utrecht wordt er positief gekeken naar de motie Nooren. Omdat Utrecht al langere tijd werkte met participatie was dit geen lastig beleidsstuk of verordening om op te stellen en te actualiseren. Door er regelgeving aan te koppelen en dit duidelijk in een verordening te zetten wordt het traject voor de belanghebbenden en organisatie alleen maar overzichtelijker en concreter. Hier is de gemeente Utrecht naar inzien van de geïnterviewde medewerker dan ook vrij positief over.

‘Ik denk dat je als je participatie verplicht, het goed is om daar wat over op papier te zetten en met elkaar te bedenken: Wat wil je daar dan mee? Wanneer wil je dat wel? Wanneer wil je het niet?’

Tussenconclusie:

Kijkend naar het interview kan er geconcludeerd worden dat de geïnterviewde instanties een vrij positieve blik hebben als het gaat om participatie. Het definiëren van participatie is vrij eenzijdig bij deze organisaties. Het betrekken, laten meedenken en het uitdagen van burgers zijn factoren die terugkomen bij elke definitie en visie. De motie Nooren wordt ook vrijwel positief gezien door de instanties. Voor waterschap Hollands Noorderkwartier werd het als een vreemde timing ervaren, omdat deze motie er voor zorgde dat de verordening sneller op orde moest zijn. Desondanks zijn alle instanties die geïnterviewd zijn positief over het opstellen van een verplicht beleid en verordening omtrent participatie.

3.3.3: Standaard participatieroute:

Er is aan alle geïnterviewde partijen gevraagd of zij een standaard participatieroute gebruiken. Deze indruk werd gewekt door een artikel die in alle drie de verordeningen opgenomen is. Het artikel in kwestie was het artikel dat het bestuursorgaan verplicht een evaluatierapport op te stellen. Hierin werd gesproken over 'de gekozen route'. Hier is door de geïnterviewden uitleg over gegeven.

Waterschap Noorderzijlvest geeft aan dat dit een route is die per zaak wordt gekozen en geëvalueerd. Er is geen vast aantal stappen wat doorlopen moet worden. Per zaak wordt gekeken welke route het meest handig en nuttig is voor het participatietraject. Hier wordt vervolgens een verslag van gemaakt en dit wordt geëvalueerd door het bestuur. Met dit verslag wordt het participatietraject afgerond.

'Het wordt natuurlijk per zaak bekeken hoe dat wordt ingericht.'

De geïnterviewde van Hollands Noorderkwartier vertelde tijdens het interview dat hij niet zeker wist of er een standaard route was of dat dit per zaak werd bekeken. Dit is voor het onderzoek nagevraagd bij een van de juristen van Hollands Noorderkwartier. Deze gaf per e-mail aan dat dit per zaak werd bepaald, maar dat het gebruik van het startdocument wel gezien kan worden als het hanteren van een standaard route. Hoe dit er praktisch uit ziet verschilt dus per zaak.

'Er wordt per zaak gekeken welke route het meest bruikbaar is, maar door het gebruik van het startdocument wordt het wel een beetje gestandaardiseerd.'

Ook bij de gemeente Utrecht wordt er per zaak een route bepaald. Gemeente Utrecht gaat nog een en ander aan formulering veranderen in haar verordening. Ook dit artikel wordt nog aangepast in de toekomst. Utrecht vindt het belangrijk dat er gebruikt gemaakt wordt van maatwerk als het gaat om participatie. Om deze reden is de formulering die er nu staat volgens geïnterviewde een beetje verouderd. Wel willen zij, net als de andere organisaties, per geval een traject opzetten.

'De gevolgde procedure, alleen al die woordkeuze suggereert dat er een procedure is, en dat sluit eigenlijk niet meer aan bij dat maatwerk en die leidraad die we hebben.'

Tussenconclusie:

Alle geïnterviewde instanties vinden het belangrijk dat participatie per geval individueel beoordeeld en aangepakt wordt. Er is een vaste route, in de vorm van het startdocument, maar deze bevat alleen een aantal formele zaken. Hoe het traject er uit gaat zien is iedere keer weer anders. Hier is bewust voor gekozen, omdat je participatie per zaak en per geval aan moet pakken.

3.3.4: Knelpunten verordening:

Het opstellen van een verordening is iets wat niet altijd vlekkeloos verloopt. Omdat het voor Rijnland prettig is om te weten waar zij rekening mee kunnen houden bij het opstellen van hun verordening, is er gevraagd naar de knelpunten die de andere instanties hadden bij het gebruik en opstellen van hun documenten.

Noorderzijvest heeft in het interview duidelijk gemaakt dat het opstellen van de verordening vrij goed verliep. Er waren daar geen directe problemen bij het maken van de regelgeving zelf. Bij de uitvoering gaf Noorderzijvest aan dat het wel voor kan komen dat er bij grote voorstellen weerstand is. Als het gaat om grote natuurgebieden of plannen die van invloed zijn op een groot grondgebied kan je vrijwel altijd rekenen op weerstand. Dit is wel een knelpunt voor het gebruik van de verordening, maar tegelijkertijd ook iets wat niet direct voorkomen kan worden door het opstellen van een verordening.

‘Dat belangen dan niet meer parallel lopen maar elkaar doorkruizen om de prioriteit’

Hollands Noorderkwartier gaf aan dat zij het combineren van inspraak en participatie bij het opstellen van de verordening als een puzzel ervaarden. Belanghebbenden die geparticipeerd hebben gaan in een later stadium de inspraakroute gebruiken om toch nog een en ander rond te krijgen. Dit is iets waar ze bij Hollands Noorderkwartier tegen aan liepen. Ook ervaren zij op het gebied van het uitdaagrecht wat problemen. Het is lastig gebleken om dat uitdaagrecht goed en helder te formuleren.

‘Dat kom je vaak dan weer tegen dat mensen die hebben geparticipeert en niet hun zin hebben gekregen dat bij de inspraak dat opnieuw gaan doen. Maar goed, ja, dat hoort er dan misschien gewoon een beetje bij.’

Gemeente Utrecht geeft als knelpunt aan dat ze in tijdnood kwamen vanwege de veranderingen in de gemeente zelf. Hierdoor is de verordening een beetje gehaast opgesteld en niet zo compleet als ze op dit moment zouden willen. Verder gaf de geïnterviewde aan dat het opstellen zelf niet erg lastig was, omdat er al een eerdere versie was die gebruikt werd. Het actualiseren hiervan was zelf geen probleem; wel werd de tijdsdruk als een knelpunt ervaren. Het gebruik van de verordening of participatie in het algemeen is voor Utrecht niets nieuws. Zij hebben al enige tijd een eigen leidraad die hiervoor werd ingezet.

‘Ik denk dat dat komt omdat we hem al hadden, we zijn niet op nul begonnen. Er zijn ook niet bij het opstellen dat er enorme discussies zijn geweest. Of moet dit er nou in of moet dit er niet in? Nee, we hadden hem al.’

Tussenconclusie:

Het belangrijkste knelpunt wat uit deze interviews gehaald kan worden is toch wel de tijdsdruk en het combineren van inspraak en informele participatie. Op beide fronten is het voor Rijnland mogelijk hier rekening mee te houden. Ten slotte is het ook niet onbelangrijk om te letten op oudere verordeningen, die eventueel geactualiseerd kunnen worden om tijd te besparen.

3.3.5: Format verordening:

Er is tijdens het interview gevraagd of de medewerkers gebruik hebben gemaakt van een format voor het opstellen van de verordening. Vaak worden er wel formats opgeleverd wanneer er een nieuw stuk regelgeving moet worden opgesteld. Dit zou het maken van een verordening voor Rijnland gemakkelijker kunnen maken.

De geïnterviewde van Waterschap Noorderzijlvest vertelde dat hij ter inspiratie in het land naar andere verordeningen gekeken had. Hieruit heeft hij bepaalde onderwerpen gepakt die voor Noorderzijlvest relevant zijn of kunnen zijn. Deze zijn vervolgens aangepast zodat ze voor het waterschap zelf bruikbaar zijn. Vervolgens is er overlegd met de juridische afdeling en is op die manier de geactualiseerde participatieverordening tot stand gekomen. Er is door de Unie van Waterschappen geen format of demo stuk naar buiten gebracht.

‘Met wat knippen plakken en met overleg met onze juristen is de verordening eruit gekomen.’

Het waterschap Hollands Noorderkwartier heeft een format ontvangen en deels toegepast. Deze werd aangeleverd vanuit een landelijk overleg van programmamanagers van waterschappen. Dit stuk was erg uitgebreid. Er werd in dit stuk veel onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van participatie en de partijen die kunnen participeren. Hier hebben zij dan ook niet alles uit gebruikt of overgenomen. Uiteindelijk is dit stuk wel gebruikt om de participatieverordening op te stellen.

‘Als je echt actief wat met participatie wilt doen, moet je het wel gewoon heel helder en eenvoudig en laagdrempelig houden’.

Gemeente Utrecht heeft haar eigen, verouderde participatieverordening als format gebruikt. Hierin stonden allerlei bepalingen omtrent de wijkraden, iets waar Utrecht van af wilde. Met het schrappen van deze bepalingen is de verouderde participatie – en inspraakverordening geactualiseerd. Utrecht geeft wel aan dat zij op de hoogte waren van het format dat verstuurd is door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Deze gaan zij zeker gebruiken bij het verder opstellen van de verordening.

‘Het is onzin om het wiel opnieuw uit te vinden als er dan elders al gedaan is, maar we gaan ook niet deze helemaal wegdoen en helemaal opnieuw beginnen.’

Tussenconclusie:

Het kan voor Rijnland zeker van toegevoegde waarde zijn om een blik te werpen op het format voor gemeenten. Hier kunnen qua formulering en aanvullende regelgeving dingen in staan waar iemand bij het opstellen van een nieuwe verordening misschien niet aan denkt. Ook is het handig om in het land te kijken naar andere verordeningen die al geactualiseerd zijn en hieruit een en ander te gebruiken. De huidige verordeningen bij Rijnland hoeven niet direct de deur uit. Deze kunnen worden gebruikt als uitgangspunt bij het opstellen van een nieuwe verordening.

Hoofdstuk 4: Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraag van het onderzoek beantwoord. Met de conclusies uit de vorige hoofdstukken, die door de onderzoeksmethoden wetsanalyse, literatuuronderzoek, interviews en dossieronderzoek beantwoord zijn, wordt er antwoord gegeven op de centrale vraag: *‘Hoe kan het hoogheemraadschap van Rijnland zijn participatiebeleid actualiseren zodat dit voldoet aan de eisen zoals gesteld in de Omgevingswet, gelet op vakliteratuur, wetsanalyse, dossieronderzoek en het houden van interviews?’*

4.1. Participatie onder de Omgevingswet

Participatie heeft in de juridische stukken verschillende betekenissen gehad. Omdat participatie meerdere definities heeft gekregen, kan dit als een onoverzichtelijk of onhandig begrip gezien worden. Het is om deze reden noodzakelijk om een heldere betekenis aan het begrip participatie te geven. Vroegtijdigheid is een onderdeel van de meeste definities die aan participatie worden gegeven. De memorie van toelichting definieert vroegtijdig als de beginfase van een proces. Om deze reden wordt participatie gedefinieerd als het betrekken van partijen vanaf de beginfase van een project of besluit, welke invloed uitoefent op de fysieke leefomgeving. Om duidelijkheid over het begrip te creëren is het noodzakelijk om één vaststaande definitie voor participatie te formuleren.

4.2. Participatie op dit moment

Het Hoogheemraadschap van Rijnland kent op het moment van schrijven twee participatieprocedures. Deze procedures zijn onder te verdelen in een formele procedure, die volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt vormgegeven, en de informele procedure, die met het indienen van een burgerinitiatief wordt gestart. Een verschil tussen deze procedures is dat het dagelijks bestuur of de verenigde vergadering het bevoegde gezag is als het gaat om een formeel participatietraject. Bij het traject wat gestart is met een burgerinitiatief, neemt de dijkgraaf het initiatief in ontvangst. De verenigde vergadering neemt het uiteindelijke besluit hierop en is het bevoegd gezag. Om te kunnen bepalen welke regels er voor welke procedure gelden, moet er nu in twee verschillende verordeningen worden gekeken. Dit zijn de Inspraakverordening Rijnland 2012 en Burgerinitiatief Rijnland 2010. Het is onoverzichtelijk, zeker omdat je op deze manier niet direct kan zien welke uitzonderingen er gelden bij welk participatietraject en welke onderwerpen er niet geschikt zijn voor een burgerinitiatief of zienswijze.

4.3. Veranderingen onder de Omgevingswet

De inwerkingtreding van de Omgevingswet brengt veranderingen met zich mee op het gebied van participatie. Vooral de motie Nooren heeft de grootste verandering in gang gezet. Het wordt voor bestuursorganen verplicht om aan te tonen dat zij een participatiebeleid of verordening hebben gebruikt bij eigen initiatieven. Er is geen verplichting gesteld over de invulling van participatie. Er moet worden aangetoond dat er gebruik is gemaakt van participatie en de uiteindelijke resultaten hiervan moeten naar buiten worden gebracht. Ieder bestuursorgaan gaat hierop dus een eigen traject vormgeven. Het naar buiten brengen van de resultaten wordt dus per bestuursorgaan ingericht.

4.4. Geactualiseerde participatiebeleid:

De onderzochte geactualiseerde participatieverordeningen zijn vrij eenduidig. Hetgeen wat opviel is dat alle verordeningen de mogelijkheid tot participatie hebben afgebakend. Hierdoor kunnen alleen ingezetenen en inwoners, tezamen met belanghebbenden participeren. Dit is niet iets wat de wet - en regelgeving over participatie expliciet benoemt. De wet stelt geen eisen aan de doelgroep van het participatieproces. Als een bestuursorgaan hier niets over opneemt, is het in theorie voor iedere burger mogelijk om te participeren.

4.5. Afwegingen medewerkers:

De afwegingen van de geïnterviewde medewerkers hebben inzicht gegeven in de totstandkoming van hun verordeningen. Zo is er gekozen voor een startdocument in vrijwel alle verordeningen. Door dit te standaardiseren voor ieder participatietraject heeft men een vaste vorm waarmee gewerkt wordt. Dit bevordert de overzichtelijkheid voor de medewerkers en het bestuur, dat het traject moet afronden. Een eindverslag bleek een goede manier om de werking en effectiviteit van participatie te evalueren. Dit is ook iets wat in meerdere verordeningen terugkwam. Ten slotte is het gebruiken van formats een effectieve manier om te beginnen met een vernieuwde verordening.

Centrale vraag:

Rijnland kan haar participatiebeleid actualiseren door haar huidige verordeningen omtrent participatie samen te voegen. Hierin moet een heldere definitie van participatie komen. Rijnland moet aantonen dat er participatie gebruikt is bij eigen initiatieven. De mogelijkheid tot participatie dient afgebakend te worden, om te voorkomen dat iedere burger kan participeren. Ten slotte is het opnemen van een startdocument en eindverslag aan te raden voor het actualiseren van de verordening.

Hoofdstuk 5: Aanbevelingen

Met de beantwoording van de centrale vraag in het vorige hoofdstuk zijn we beland bij de aanbevelingen die aan het hoogheemraadschap van Rijnland gegeven kunnen worden. Deze aanbevelingen hebben betrekking op het inrichten van de participatieverordening die Rijnland moet actualiseren.

- **Voeg de huidige verordeningen samen en herschrijf deze:**
De huidige verordeningen die Rijnland gebruikt als het gaat om participatie kunnen worden gebruikt als startpunt voor het opstellen van een nieuwe participatieverordening. Met het combineren en het herschrijven van de Verordening Burgerinitiatief Rijnland 2010 en Inspraakverordening Rijnland 2012 wordt de basis van een nieuwe, actuele participatieverordening gelegd. Vanuit dit punt is het toevoegen en aanpassen van een aantal artikelen het enige wat er dient te gebeuren voordat de nieuwe verordening startklaar is.
- **Maak gebruik van formats en andere verordeningen:**
Door gebruik te maken van beschikbare formats en andere verordeningen in het land kan Rijnland bruikbare onderdelen filteren en toepassen op zijn eigen regelgeving. Hierdoor hoeft Rijnland niet zelf het wiel uit te vinden en kan het beginnen met een startpunt voor de verordening.
- **Baken de mogelijkheid tot participatie af:**
De wetgever heeft in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit niet vermeld dat het bevoegd gezag de plicht tot participatie moet afbakenen. Het advies is om dit wel te doen. Hiermee voorkomt het hoogheemraadschap dat participatie in theorie mogelijk is voor iedere Nederlander. Indien dit niet gedaan wordt, zou het theoretisch kunnen leiden tot participatieverzoeken vanuit het hele land. Hoewel dit een zeer onwaarschijnlijke gebeurtenis betreft, is het beter om in de verordening zelf de toegankelijkheid tot het participatieproces af te bakenen naar eigen ingezetenen of belanghebbenden in het gebied van Rijnland. Dit kan door een artikel in de verordening te plaatsen waarin Rijnland de mogelijkheid tot participatie beperkt tot inwoners van zijn gebied.
- **Stel aan het eind van elke participatieproces een eindverslag op:**
Het opstellen van een eindverslag door Rijnland kan worden gebruikt om te reflecteren op de gevolgde participatieroute. Hiermee kan Rijnland zijn eigen ervaringen met participatie documenteren, om vervolgens verbeterpunten te formuleren, waardoor het participatietraject actueel en relevant blijft. Het advies is ook om dit te laten doen door het college van dijkgraaf en hoogheemraden van Rijnland, net als de andere verordeningen aangeven. Dit kan ter controle naar het algemeen bestuur, indien het gaat om participatie bij een voorstel gericht aan het algemeen bestuur. Hierin kan Rijnland opnemen dat zij de resultaten van het participatieproces willen zien, zodat dit na elk proces een overzichtelijk en concreet einde krijgt.

- **Voeg een startdocument toe in de verordening:**

Met het toevoegen van een startdocument wordt de overzichtelijkheid in het participatietraject van Rijnland bewaakt. Werken zonder dergelijk document is natuurlijk mogelijk. Dit zou echter kunnen leiden tot verwarring bij behandelend medewerkers. Zij krijgen bij ieder participatietraject een andere vorm aan het begin van het traject. Dit geldt ook voor het bestuur, dat het traject zal moeten beoordelen aan het einde. Met dit in het achterhoofd wordt Rijnland geadviseerd hier een startdocument voor op te nemen, om voor zowel de medewerkers als het bestuur, houvast te geven door middel van een vaste vorm. Hierin kan Rijnland een aantal vereisten opnemen, zoals het onderwerp van participatie, wie er mag participeren en een begroting voor participatie.

Literatuurlijst

Vakliteratuur:

Boeve & Groothuijse, 2019

M. Boeve en F. Groothuijse, *'Burgerparticipatie onder de Omgevingswet, niet omdat het moet, maar omdat het kan?!'*, 2019.

Derksen & Dekker, 2020

Mr. S.W. Derksen en mr. H.W. Dekker, *'Participatie onder de Omgevingswet, niet nieuw wel anders geregeld'*, 2020.

Havekes & Wensink, Wolters Kluwer, 2015

H.J.M. Havekes en W.J. Wensink, *'De Waterschapswet, een artikelsgewijs commentaar'*, Deventer, Wolters Kluwer, 2015.

Kortekaas, Kluwer Navigator, 2020

S.C. Kortekaas, *'Participatie in de Omgevingswet'*, 2020.

Wetgeving/Kamerstukken:

Kamerstukken I 2019/20, 34986.

Kamerstukken II 2013-2014, 33962.

Kamerstukken II 2020, 0000174160, (Kamerbrief)

Verordeningen/Plannen:

Inspraakverordening Rijnland 2012

Participatie- en inspraakverordening 2019 Gemeente Leiden

Participatie- en inspraakverordening Gemeente Utrecht

Participatieverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Participatieplan Katwoude

Projectplan Piekberging Nieuwe Driemanspolder

Participatie- en inspraakverordening Waterschap Noorderzijlvest

Participatie- en inspraakverordening Waterschap Rivierenland

Verordening Burgerinitiatief Hoogheemraadschap van Rijnland 2010

Websites:

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

www.eerstekamer.nl

www.Prodemos.nl

www.Rijnland.net

www.waterschappen.nl

Bijlagen

1: Topicschema

Topic	Hollands Noorderkwartier	Rivierenland	Noorderzijlvest	Gemeente Utrecht	Gemeente Leiden
Werking van verordening	Hollands Noorderkwartier geeft aan dat het participatieproces wordt gestart als er te verwachten valt dat er veel belanghebbenden zijn bij een project. Het college van dijkgraaf en hoogheemraden bepaalt of er een participatieproces wordt gestart.	Rivierenland houdt de bevoegdheid tot het starten van de processen bij het college. Publieksparticipatie wordt gebruikt wanneer er te verwachten valt dat er veel belanghebbenden zullen zijn. Belasting- en subsidieverordeningen zijn uitgesloten als het gaat om inspraak en participatie.	De verordening van Noorderzijlvest geldt voor ingezetenen en belanghebbenden. Participatie geldt bij een redelijkerwijs te verwachten aantal belanghebbenden. Participatie wordt uitgezonderd op besluiten van interne werking en onderhoud aan de dijken.	Deze verordening is in beginsel van kracht op alle terreinen van bestuur. Hij geldt voor ingezetenen en belanghebbenden. Utrecht hanteert een eigen participatieleidraad.	Gemeente Leiden geeft in de verordening aan hoe de rol van het college van B&W geregeld is als het gaat om participatie. De verordening geldt voor ingezetenen en belanghebbenden.
Vormen van participatie	Hollands Noorderkwartier gebruikt de informele participatieroute en de inspraakprocedure, ook wel zienswijzeprocedure van afdeling 3.4 Awb.	Rivierenland gebruikt naast de informele en de formele route ook de vorm overheidsparticipatie. Burgers kunnen door middel van het indienen van een burgerinitiatief een suggestie doen voor het bestuur. Dit kan met een modelformulier. Het college besluit of dit wordt uitgevoerd.	Noorderzijlvest geeft net als rivierenland drie vormen van participatie weer in de verordening. Overheidsparticipatie is op dezelfde manier geregeld als bij Rivierenland.	Gemeente Utrecht geeft in haar verordening de formele participatie route en de route voor publieksparticipatie aan.	Gemeente Leiden gebruikt, net als Rivierenland, de informele, formele en overheidsparticipatie. Het burgerinitiatief wordt weer toegepast.
Verslaglegging	Het college maakt na elk participatietraject een eindverslag van het gevolgde traject. Dit bevat een weergave van de inbreng, de gemaakte afspraken en de reacties van het bestuursorgaan. De formele route verwijst naar de verplichting tot verslaglegging uit de Awb. Dit kan op elektronische wijze.	Er wordt aan het einde van elk participatietraject een rapport opgesteld door het college van dijkgraaf en hoogheemraden. Dit wordt jaarlijks in een verslag, waarin staat hoe er in het jaar er voor invulling aan participatie is gegeven, aan het algemeen bestuur bekend gemaakt. Het formele verslag is conform Awb.	Publieksparticipatie wordt bij Noorderzijlvest afgerond door middel van een eindverslag. Dit bevat een overzicht van de gevolgde procedure en de inbreng van participanten. Er wordt gekozen voor een reactienota t.o.v. de inspraakroute. Dit bevat een weergave van alle inspraak die geleverd is.	Er wordt voor beide routes een verslag opgesteld. Voor informele participatie wordt het verslag opgesteld door het betrokken orgaan. Deze wordt aan de participanten verstrekt. Het inspraakverslag wordt openbaar gemaakt.	De formele en informele participatietrajecten worden beide afgesloten met het opstellen van een eindverslag. Overheidsparticipatie wordt door het verschijnen in een openbaar register bijgehouden en gerapporteerd.

Vormgeving	Voor ieder informeel participatieproces wordt een startdocument opgesteld door het college. Dit document bevat een beschrijving over hoe het proces ingericht gaat worden. Voorafgaand het proces krijgen de belanghebbenden dit document.	Rivierenland geeft geen concrete vorm als het gaat om informele participatie. Dit wordt per participatieproces bekeken en ingevuld. Er is geen startdocument of ander vast formulier. Bij de overheidsparticipatie wordt het burgerinitiatief gebruikt.	Voor de publieksparticipatie wordt ook een startdocument gebruikt. Dit bevat het onderwerp, doel en niveau van de participatie. Voor de overheidsparticipatie wordt het burgerinitiatief ingezet.	Het Utrechtse participatieproces wordt vormgegeven door een startdocument. Er wordt hierbij gebruik gemaakt van een participatieleidraad.	De gemeente Leiden heeft geen startdocument of ander format als het gaat om het vormgeven. Bij overheidsparticipatie wordt er gekozen voor een aanpak bij de initiatieven.
------------	--	---	---	---	--

Bijlage 2: Participatieverordeningen

2.1: Participatieverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

1. Voor de toepassing van 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. Participatie: Het betrekken van inwoners, bedrijven en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.
 - e. Participatieproces: Het op initiatief van het waterschap betrekken van inwoners, bedrijven en belanghebbenden bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid, projecten en programma's, gericht op besluitvorming door het waterschap.
 - f. 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

1. Deze verordening is niet van toepassing op participatie en/of inspraak dat op een andere wijze in wet- of regelgeving of procedures is geregeld.

Hoofdstuk 2 Participatie

Artikel 3 Bevoegdheid tot het starten van een participatieproces

1. Het college van dijkgraaf en hoogheemraden besluit binnen zijn eigen bevoegdheden of een participatieproces wordt gestart.
2. Een participatieproces kan worden gestart wanneer het redelijkerwijze is te verwachten dat er belanghebbenden zijn bij de voorbereiding van een beleidsvoornemen.
3. Geen participatieproces wordt verleend:
 - a. indien sprake is van uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij van enige beleidsvrijheid geen sprake is;
 - b. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
 - c. 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;
 - d. ten aanzien van een beleidsvoornemen dat uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op interne of organisatorische aangelegenheden van het waterschap.

Artikel 4 Participatieproces

1. Het college van dijkgraaf en hoogheemraden stelt bij de start van elk participatieproces een startdocument vast waarin staat omschreven op welke manier het participatieproces wordt vormgegeven.
2. Het startdocument gaat in ieder geval in op:
 - a. het exacte onderwerp van het participatieproces;
 - b. het doel van de participatie;
 - c. wie er wordt betrokken;
 - d. wanneer zij worden betrokken;
 - e. waar aanvullende informatie beschikbaar is;
 - f. indien een derde initiatiefnemer is, wordt vastgelegd wat de rol is van het hoogheemraadschap en de initiatiefnemer in het participatieproces en de daarbij behorende financiële afspraken.
3. Het hoogheemraadschap maakt voorafgaand aan de start van het participatieproces het voornemen hiertoe bekend op de voor dat proces geschikte wijze. In deze kennisgeving wordt ingegaan op de in het tweede lid bedoelde punten.
4. Indien een participatieproces wordt gestart bij de voorbereiding van een voorstel aan het college van hoofdingelanden stuurt het college van dijkgraaf en heemraden het startdocument zo spoedig mogelijk ter kennis aan het college van hoofdingelanden.
5. Het college van dijkgraaf en hoogheemraden kan voor specifieke beleidsterreinen nadere regelingen treffen.

Artikel 5 Evaluatie participatieproces

1. Ter afronding van het participatieproces, zoals bedoeld in het voorgaande artikel maakt het bestuursorgaan een eindverslag op. Het eindverslag bevat in elk geval:
 - a. een overzicht van het gevolgde participatieproces;
 - b. een weergave van de inbreng van degenen die hebben deelgenomen aan het participatieproces;
 - c. een overzicht van de afspraken die op basis van het participatieproces zijn gemaakt.
 - d. een reactie van het bestuursorgaan op de inbreng als bedoeld onder b., met redenen omkleed welke punten al dan niet van invloed zullen zijn op het beleidsvoornemen.
 - e. een evaluatie van het participatieproces zelf.
2. Het eindverslag wordt openbaar gemaakt.
3. Het college van dijkgraaf en hoogheemraden brengt het eindverslag ter kennis aan het algemeen bestuur indien het participatie bij een voorstel aan het algemeen bestuur betreft.

Hoofdstuk 3 Inspraak

Artikel 6 Object van inspraak

1. Onverminderd het bij of krachtens wet bepaalde wordt belanghebbenden de mogelijkheid van inspraak geboden over door het college van hoofdingelanden te nemen besluiten ter zake van:
 - a. Verordeningen, met uitzondering van belastingverordeningen;
 - b. Een Omgevingsvergunning voor een wateractiviteit indien het hoogheemraadschap initiatiefnemer is;
 - c. Beleidsregels;
 - d. Overige besluiten van algemene strekking.
2. Toepassing van deze verordening op besluiten als bedoeld in het eerste lid, onderdelen b, c en d, vindt alleen plaats voor zover deze besluiten naar hun aard of hun belang daarvoor in aanmerking komen.

Artikel 7 Inspraakprocedure

De inspraak wordt verleend overeenkomstig afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 8 Naar voren brengen van zienswijzen

In afwijking van artikel 3.15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan een zienswijze langs elektronische weg naar voren worden gebracht voor zover het college van dijkgraaf en hoogheemraden de mogelijkheid daartoe heeft opengesteld en dit geschiedt op de door dat college bepaalde wijze.

Hoofdstuk 4 Uitdaagrecht

Artikel 11 Uitdaagrecht

1. Ingezetenen en maatschappelijke organisaties kunnen het hoogheemraadschap verzoeken om waterschapstaken over te nemen indien zij aantonen dit beter en tegen dezelfde kosten te kunnen uitvoeren.
2. De taken die in aanmerking komen voor het uitdaagrecht dragen bij aan de wettelijke taakuitoefening van het waterschap waaronder:
 - a. de bescherming tegen overstromingen;
 - b. het voorkomen wateroverlast;
 - c. de aanpak droogte;
 - d. bevordering waterkwaliteit.
3. Taken van het hoogheemraadschap kunnen alleen worden overgenomen indien de initiatiefnemers zich organiseren in een rechtspersoon en een plan overleggen;
4. In het plan staat beschreven:
 - a. Om welke werkzaamheden het gaat en hoe en door wie deze worden uitgevoerd;
 - b. Op welke manier de werkzaamheden bijdragen aan de doelstellingen van het waterschap.
 - c. welke resultaten beoogd worden;
 - d. op welke wijze de continuïteit is gegarandeerd;
 - e. hoe aan de kwaliteitseisen zoals bedoeld wordt voldaan;
 - f. op welke manier de belanghebbende bij het bij het initiatief zijn betrokken;

Hoofdstuk 5 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 12 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na de bekendmaking daarvan. Op die datum vervallen de Inspraakverordening d.d.

Artikel 13 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 14 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Participatieverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 20XX.

Vastgesteld in de vergadering van het college van hoogheemraden van het
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

de secretaris, de voorzitter,

2.2: Participatieverordening Waterschap Rivierenland

Intitulé

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:

gelet op artikel 79 Waterschapswet;

gezien het voorstel van het college van dijkgraaf en heemraden;

BESLUIT:

1.

Vast te stellen:

Participatie- en inspraakverordening Waterschap Rivierenland 2020

luidende aldus:

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

2. 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 informatie geven, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen;
- 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

- 2. 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.
- 3. Participatie en inspraak worden uitsluitend verleend aan ingezetenen, belanghebbenden en bedrijven of organisaties die lokaal van belang zijn of een lokaal belang hebben.

Hoofdstuk 2 Publieksparticipatie en Inspraak

Artikel 4 Besluit tot publieksparticipatie en inspraak

- 2. 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.
- 3. 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 dagelijks bestuur 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

6. 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.
4. Geen publieksparticipatie wordt verleend:
 - a. indien sprake is van beleidsvoornemens op basis van de reguliere of uitgebreide procedure als bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
 - 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.
7. Indien publieksparticipatie wordt verleend bij de voorbereiding van een voorstel aan het algemeen bestuur wordt het voorafgaand geïnformeerd over de start van het participatieproces.
 8. Het college van dijkgraaf en heemraden kan voor specifieke beleidsterreinen nadere regelingen treffen.

Artikel 11 Verslag participatieproces

4. Ter afronding van het participatieproces, zoals bedoeld in het voorgaande artikel maakt het college van dijkgraaf en heemraden een verslag op.
5. 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 te bepalen taken en opgaven;
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.

Vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur van Waterschap Rivierenland d.d.,

de secretaris-directeur,

de voorzitter,

2.3: Participatieverordening Waterschap Noorderzijlvest

Het Algemeen Bestuur van het waterschap Noorderzijlvest:

overwegende dat:

- participatie een belangrijk beginsel is in de Omgevingswet. Het waterschap geeft door middel van deze verordening vormgeven aan dat beginsel.
- het van groot belang is de inwoners van het beheergebied van waterschap Noorderzijlvest en ingezetenen te betrekken (motiveringsplicht of kennisgeving van voornemen) bij de totstandkoming van omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen, projectbesluiten, omgevingsvergunningen en andere (bestuurlijke) voornemens van het waterschap;
- het daarom noodzakelijk is de bestaande de Inspraakverordening waterschap Noorderzijlvest 2009 en 2019 te vervangen door een vernieuwde verordening, de zogenaamde *participatie en -inspraak verordening*;

gelet op het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht artikel 3.4, lid 1 en 2 en de Waterschapswet artikel 79, lid 1 en 2.

BESLUIT:

Vast te stellen:

participatie en -inspraakverordening waterschap Noorderzijlvest 2021

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

- | | | |
|---|--------------------|--|
| a | Adviseren | Het vragen aan ingezetenen en belanghebbenden om binnen vooraf gestelde kaders een gezamenlijk antwoord te geven op een door een bestuursorgaan geformuleerde vraag; |
| b | Belanghebbende(n): | Degene wiens belang rechtsreeks bij een besluit betrokken is, als bedoeld in artikel 1.2 Algemene wet bestuursrecht; |
| c | Burgerinitiatief: | Initiatieven van ingezetenen, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden. |
| d | Belangstellende: | Eenieder die aan een participatieproces wil deelnemen |
| e | Beleidsvoornemen: | Het voornemen van het bestuur tot het vaststellen of wijzigen van beleid; |
| f | Bestuur: | Het dagelijks bestuur van waterschap Noorderzijlvest; |

g	Blauwe diensten	Bovenwettelijke, vrijwillige activiteiten die worden ondernomen door particuliere grondeigenaren en grondgebruikers;
h	Coproduceren:	Het door het waterschap, belanghebbenden en ingezetenen in gezamenlijk overleg ontwikkelen van een plan met inachtneming van vooraf meegegeven kaders;
i	Deskundige:	Een persoon die op uitnodiging van een bestuursorgaan deelneemt aan een door dat bestuursorgaan geïnitieerd participatieproces vanwege zijn specifieke kennis van het onderwerp waarop dat participatieproces betrekking heeft;
j	Deelnemers:	Belanghebbenden, belangstellenden en deskundigen die deelnemen of hebben deelgenomen aan een bepaald participatieproces.
k	Ingezetene:	Degene die zijn werkelijke woonplaats in het gebied van het waterschap heeft;
l	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 dagelijks bestuur.
m	Inspraakprocedure:	De wijze waarop aan de inspraak gestalte wordt gegeven;
n	Meebeslissen:	Het gelegenheid geven aan belanghebbenden om binnen een vooraf aangegeven kader een bindende keuze te maken uit ten minste twee alternatieven;
o	Meedenken:	De gelegenheid voor belangstellenden, ingezetenen en belanghebbenden om ideeën, wensen en meningen naar voren te brengen of voorkeuren aan te geven die bij de beleidsvorming worden betrokken;
p	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.
q	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.
r	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 informatie geven, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen;
s	Raadplegen:	het gelegenheid geven aan belanghebbenden en/of <i>belangstellenden</i> om ideeën, wensen en meningen naar voren te brengen of voorkeuren aan te geven die bij de beleidsvorming worden betrokken;
t	Uitdaagrecht:	het recht van bewoners en maatschappelijke initiatieven om, onder de door het waterschap gestelde voorwaarden, waterschapstaken uit te voeren;

Artikel 3. Reikwijdte verordening

4. Deze verordening is van toepassing op de voorbereiding en ontwikkeling van waterschapsbeleid en andere kaders van het waterschap, op voorgenomen besluiten van het bestuur en op de uitvoering van projecten.
5. Participatie en inspraak worden uitsluitend verleend aan ingezetenen, belanghebbenden en bedrijven of organisaties die lokaal van belang zijn of een lokaal belang hebben.

Artikel 4. Afbakening participatie en inspraak

1. Participatie en inspraak zijn in beginsel mogelijk op alle terreinen van waterschapsbestuur.
2. Inspraak wordt verleend als de wet daartoe verplicht of als specifieke overwegingen hiertoe aanleiding geven.
3. 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.

HOOFDSTUK 2. INSPRAAK

Artikel 5. Onderwerpen van inspraak

1. Onder de werking van deze verordening vallen de door het algemeen of dagelijks bestuur te nemen besluiten van algemene strekking, tenzij naar het oordeel van het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur deze naar hun aard of naar hun belang daarvoor niet in aanmerking komen;
2. Publieksparticipatie en/of inspraak kan worden verleend wanneer het redelijkerwijze is te verwachten dat er belanghebbenden zijn bij de voorbereiding van een beleidsvoornemen.
3. Met inachtneming van het bepaalde in het eerste lid vallen in ieder geval onder de werking van deze verordening besluiten inhoudende de vaststelling van:
 - a. verordeningen, met uitzondering van belastingverordeningen;
 - b. projectplannen als bedoeld in artikel 5.4 van de Waterwet;
 - c. de leggers;
 - d. overige door het algemeen bestuur te nemen besluiten van algemene strekking.
4. Geen inspraak wordt verleend:
 - a. als deze besluiten naar het oordeel van het dagelijks bestuur 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;
5. Indien naar het oordeel van het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur daartoe aanleiding bestaat, kan aan ingezetenen tevens de mogelijkheid van inspraak worden geboden op andere dan in het eerste en tweede lid genoemde besluiten.
6. De volgende besluiten vallen niet onder de werking van deze verordening:
 - a. besluiten die uitsluitend interne werking voor het waterschap hebben;
 - b. besluiten, in relatie tot de uitvoering van waterstaatswerken, die niet ingrijpend zijn.

Artikel 6. Wijze van inspraak

1. Afdeling 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van de besluiten die onder de werking van deze verordening vallen.
2. In afwijking van het eerste lid kan het dagelijks bestuur, indien zij dit noodzakelijk achten, een andere inspraakprocedure vaststellen

Artikel 7. Inspraakgerechtigden

3. Ingezetenen, bedrijven en belanghebbenden kunnen individueel of gezamenlijk aan de inspraak deelnemen.
4. 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 8. Inspraakprocedure

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

Artikel 9. 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 10. Rapportage

1. Ter afronding van de inspraakprocedure maakt het dagelijks bestuur een reactienota op.
2. De reactienota bevat in elk geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure;
 - b. een weergave van de zienswijzen die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - c. een reactie op deze zienswijzen, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven of er naar het oordeel van het dagelijks bestuur aanleiding is tot aanpassing van het beleidsvoornemen of besluit.
3. Indien het algemeen bestuur het bevoegde bestuursorgaan is, wordt het voorstel, inclusief de bijbehorende stukken, ter informatie uiterlijk twee weken voor de desbetreffende vergadering van het algemeen bestuur toegezonden aan degenen die hun zienswijze omtrent het te nemen besluit of het vast te stellen beleidsvoornemen kenbaar hebben gemaakt.

HOOFDSTUK 3. PUBLIEKSPARTICIPATIE

Artikel 11. Besluit starten participatieproces

9. Het dagelijks bestuur stelt bij de start van elk participatieproces vast, op welke wijze en onder welke voorwaarden het proces van publieksparticipatie wordt doorlopen.
10. Geen publieksparticipatie wordt verleend:
 - a. indien sprake is van beleidsvoornemens op basis van de reguliere of uitgebreide procedure als bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
 - 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.

11. Indien publieksparticipatie wordt verleend bij de voorbereiding van een voorstel aan het algemeen bestuur wordt het voorafgaand geïnformeerd over de start van het participatieproces.
12. Het dagelijks bestuur kan voor specifieke beleidsterreinen nadere regelingen treffen.

Artikel 12. Inrichting van het participatieproces

1. Het dagelijks bestuur stelt bij de start van elk participatieproces een startdocument vast. Daarin wordt expliciet besloten over in ieder geval de volgende punten:
 - a. het onderwerp en doel van de participatie;
 - b. het niveau van de participatie, waarbij een gemotiveerde keuze wordt gemaakt uit: meedenken, adviseren of coproduceren;
 - c. wie uitgenodigd worden om deel te nemen;
 - d. de wijze en het tijdstip waarop de deelnemers hun inbreng kunnen leveren;
 - e. de wijze waarop wordt gecommuniceerd over de inrichting en de inhoud van het participatie(-proces);
 - f. de wijze en het tijdstip waarop wordt gereageerd op de uitkomsten van het participatieproces;
 - g. de begroting van de kosten van het participatieproces.
2. Het dagelijks bestuur maakt voorafgaand aan de start van het participatieproces het voornemen hiertoe bekend op de voor dat proces gepaste wijze.
3. Indien omstandigheden het noodzakelijk maken om de kaders van de inrichting en de inhoud van het participatieproces aan te passen draagt het dagelijks bestuur er zorg voor dat dit onverwijld bekend wordt gemaakt.

Artikel 13. Verslag van het participatieproces

1. Ter afronding van het participatieproces maakt het dagelijks bestuur een eindverslag op.
2. Het eindverslag bevat in elk geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde procedure;
 - b. een weergave van de inbreng van degenen die hebben deelgenomen aan het participatieproces.
3. Het dagelijks bestuur geeft een inhoudelijke reactie op de geleverde inbreng van het participatieproces, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven waarom bepaalde punten wel of niet worden meegenomen.
4. Het dagelijks bestuur biedt het verslag ter kennisneming aan het algemeen bestuur indien het participatie bij een voorstel aan het algemeen bestuur betreft
5. Het eindverslag wordt op geschikte wijze openbaar gemaakt.

HOOFDSTUK 4. OVERHEIDSPARTICIPATIE

Artikel 14 Verlenen Overheidsparticipatie

7. Overheidsparticipatie wordt verleend indien naar het oordeel van het dagelijks bestuur, een ingediend burgerinitiatief past binnen de kaders van het waterschapsbeleid en bijdraagt aan de doelstellingen van het waterschap.
8. Het dagelijks bestuur 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.
9. Het dagelijks bestuur besluit over deelname aan overheidsparticipatie en kan daaraan voorwaarden stellen.
10. 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.

11. 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.
12. Het dagelijks bestuur 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.

HOOFSTUK 5. BLAUWE DIENSTEN EN UITDAAGRECHT

Artikel 15 Blauwe diensten en uitdaagrecht

4. Het dagelijks bestuur 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;
5. Ingezetenen en maatschappelijke initiatieven kunnen, onder de noemer van uitdaagrecht, een voorstel indienen voor het uitvoeren van diensten voor door het te bepalen taken en opgaven;
6. Op basis van een door betrokken partijen geaccordeerd plan kan het college opdracht verlenen voor de uitvoering van deze diensten.

HOOFDSTUK 6. RAPPORTAGE

Artikel 16 Rapportage

3. 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;
4. 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 7. SLOTBEPALINGEN

Artikel 17. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van de eerste dag volgend op die van de bekendmaking.

Artikel 18. Intrekking oude verordening

Met ingang van de dag van inwerkingtreding van deze verordening wordt de Inspraakverordening waterschap Noorderzijlvest 2009 ingetrokken.

Artikel 19. Overgangsrecht

Indien vóór de inwerkingtreding van deze verordening is besloten om inspraak te verlenen, gelden voor die inspraakprocedure de bepalingen van de Inspraakverordening waterschap Noorderzijlvest 2009. Hiervan kan alleen worden afgeweken met instemming van de betrokken partijen.

Artikel 20. Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald als “Verordening inspraak en participatie waterschap Noorderzijlvest 2021”.

Aldus besloten en vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur van het waterschap Noorderzijlvest, gehouden op xx-xx-2020 te Groningen.

Bert Middel, dijkgraaf:

Bas Tammes: secretaris-directeur,

Datum:

Datum:

De raad van de gemeente Utrecht,
Gelet op het voorstel van burgemeester en wethouders van 2 juli 2019;
Gelezen het Actieprogramma 'Samen stad maken op de Utrechtse manier' van het college van burgemeesters en wethouder van juli 2019;
Gelet op het Fundament 'Stad vol stemmen' (M87/2018) en de daarin naar voren gebrachte visie en Ambitie;
Tevens gelet op de aanstaande invoering van de Omgevingswet (2021) en de Wet open overheid;
Besluit vast te stellen de volgende
Participatie -en inspraakverordening gemeente Utrecht.

HOOFDSTUK 1 - BEGRIPSOMSCHRIJVINGEN

Artikel 1

De verordening verstaat onder:

- a. participatie: het in een vroeg stadium en op interactieve wijze betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de totstandkoming en/of evaluatie van beleid en kaders, met als doel zeggenschap, eigenaarschap en betrokkenheid in Utrecht te vergroten.
- b. ingezetene: ieder die met een adres in de gemeente Utrecht is ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens;
- c. belanghebbende: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is;
- d. raadplegen: het gelegenheid geven aan ingezetenen en belanghebbenden om ideeën, wensen en meningen naar voren te brengen of voorkeuren aan te geven die bij de beleidsvorming worden betrokken;
- e. adviseren: een antwoord geven door belanghebbenden of andere daartoe benaderde personen op een door een bestuursorgaan geformuleerde vraag, of het uit eigener beweging inbrengen van advies,
- f. cocreëren: het door gemeente en daartoe uitgenodigde deelnemers in gezamenlijk overleg en op basis van gelijkwaardigheid, ontwikkelen van een plan met inachtneming van vooraf meegegeven kaders;
- g. inspraak: de finale mogelijkheid voor ingezetenen en belanghebbenden om - door het indienen van een zienswijze op een beleidsvoornemen - betrokken te worden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid;
- h. beleidsvoornemen: het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid;
- i. inspraakprocedure: de wijze waarop de inspraak gestalte wordt gegeven.

HOOFDSTUK 2 – ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 2 – Reikwijdte verordening

Deze verordening is van toepassing op – de totstandkoming en evaluatie van gemeentelijk beleid en gemeentelijke kaders.

Artikel 3 – Afbakening participatie en inspraak

1. Participatie of inspraak is in beginsel mogelijk op alle terreinen van gemeentelijk bestuur.
2. In de regel wordt bij het ontwikkelen van gemeentelijk beleid en kaders de geldende Utrechtse participatieleidraad toegepast.
3. Inspraak wordt verleend als de wet daartoe verplicht of als specifieke overwegingen hiertoe aanleiding geven.
4. Cumulatie van participatie en inspraak wordt in beginsel vermeden.
5. De geldende Utrechtse participatieleidraad wordt niet toegepast en er wordt geen inspraak verleend als:
 - a. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
 - b. indien inspraak bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
 - c. indien sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan weinig beleidsvrijheid heeft;
 - d. de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
 - e. wanneer het een beleidsvoornemen betreft dat betrekking heeft op intern organisatorische aangelegenheden van de gemeente;
 - f. indien de besluitvorming over of uitvoering van een beleidsvoornemen vanwege een crisissituatie naar het oordeel van het bestuursorgaan dermate spoedeisend is dat participatie of inspraak niet kan worden afgewacht;
 - g. indien het belang van participatie of inspraak niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.

Artikel 4 – Bevoegdheid en besluit over startdocument

1. Het betrokken bestuursorgaan stelt bij de start van de ontwikkeling van gemeentelijk beleid en/of kaders binnen zijn eigen bevoegdheden een startdocument vast met daarin:
 - a. het antwoord op de vraag of inspraak in de gegeven situatie wettelijk verplicht is,
 - b. de keuze of een participatieproces of een inspraakprocedure, dan wel beiden of geen van beiden worden toegepast,
 - c. de inrichting van het participatie en/of inspraakproces.
2. Over participatie en inspraak ter voorbereiding van een raadsvoorstel besluit het college van burgemeester en wethouders, mits passend binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders.

Artikel 5 — Informatiepositie ingezetenen en belanghebbenden

1. Openbare informatie die betrekking heeft op het voorliggende gemeentelijke beleid en/of gemeentelijke kaders wordt door de gemeente, binnen de grenzen van wat redelijk en billijk is, tijdig beschikbaar gesteld.
2. Deze informatie is per participatie- of inspraaktraject —waar mogelijk via een online weblocatie van de gemeente - (open) te vinden, uit te wisselen en te ontsluiten.

HOOFDSTUK 3 - PARTICIPATIE

Artikel 6 - Inrichting van het participatieproces; bekendmaking

1. Indien een participatieprocedure wordt toegepast, dan wordt in het startdocument in ieder geval aandacht besteed aan de volgende punten:
 - a. het onderwerp van het participatieproces, de schaal waarop dit aan de orde is en de inhoudelijke kaders en randvoorwaarden;
 - b. de fasen waaruit het proces bestaat;
 - c. de rol- en taakverdeling tussen de gemeentelijke organisatie, het college, de raad en de betrokken participanten;
 - d. het niveau dan wel de niveaus van de participatie voor de betreffende fase van het participatieproces, waarbij een gemotiveerde keuze wordt gemaakt uit: raadplegen, adviseren of cocreëren;
 - e. welke personen of groepen van personen aan het participatieproces kunnen deelnemen;
 - f. de wijze waarop de deelnemers hun inbreng kunnen leveren;
 - g. de wijze waarop het bestuursorgaan reageert op de uitkomsten van het participatieproces;
 - h. de begroting van de kosten van het participatieproces.
2. Het betrokken bestuursorgaan maakt voorafgaand aan de start van het participatieproces het voornemen hiertoe bekend op de voor dat proces gepaste wijze. In deze kennisgeving wordt ingegaan op de in het eerste lid bedoelde punten.
3. Indien omstandigheden het noodzakelijk maken om de kaders bedoeld in het eerste lid onder c of de inrichting van het participatieproces aan te passen, draagt het betrokken bestuursorgaan er zorg voor dat dit onverwijld bekend wordt gemaakt.

Artikel 7 - Eindverslag van het participatieproces

1. Ter afronding van het participatieproces maakt het bestuursorgaan een eindverslag op.
2. Het eindverslag bevat in elk geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde procedure;
 - b. een weergave van de inbreng van degenen die hebben deelgenomen aan het participatieproces, en wat hieruit wel en niet is overgenomen en waarom;
 - c. een overzicht van de afspraken die op basis van het participatieproces zijn gemaakt.
3. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat het eindverslag openbaar wordt gemaakt en wordt verspreid aan in ieder geval de betrokken participanten.
4. Voor de beantwoording van adviezen van adviesorganen zijn de specifieke afspraken tussen het college van burgemeester en wethouders en het adviesorgaan van toepassing.

HOOFDSTUK 4 - INSPRAAK

Artikel 8 - Onderwerp van inspraak

Dit hoofdstuk is van toepassing op de gevallen waarin de wet niet zelf al een openbare voorbereidingsprocedure regelt waarmee ingezetenen en belanghebbenden betrokken worden bij de

voorbereiding van beleid.

Artikel 9 - Inspraakgerechtigden

Inspraak wordt verleend aan ingezetenen en belanghebbenden.

Artikel 10 - Inspraakprocedure

1. Op inspraak is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, zulks met inachtneming van eventuele in de wet daarop geregelde uitzonderingen.
2. Reactietermijnen worden verlengd in het geval inspraakmomenten voor meer dan de helft zouden samenvallen met een vakantieperiode, zodat tenminste de helft van de termijn buiten de vakantie valt.
3. Het bestuursorgaan kan voor een of meer beleidsvoornemens een andere inspraakprocedure vaststellen.

Artikel 11 - Eindverslag

1. Ter afronding van de inspraak maakt het bestuursorgaan een eindverslag op.
2. Het eindverslag bevat in ieder geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure;
 - b. een weergave van de zienswijzen die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - c. een reactie op de zienswijzen waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke punten al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.
3. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat het eindverslag openbaar wordt gemaakt en tijdig wordt verspreid aan de betrokken insprekers.

HOOFDSTUK 4 – SLOTBEPALINGEN

Artikel 12 – Intrekking oude verordening

1. Deze regeling treedt in werking op de derde dag na de datum van bekendmaking in het Gemeenteblad waarin zij wordt geplaatst.
2. Op het moment van interkingtreding van deze verordening wordt Participatie- en inspraakverordening (Gemeenteblad van Utrecht 2013, nr. 45) ingetrokken.

Artikel 13 – Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Participatie -en inspraakverordening Gemeente Utrecht.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad, gehouden op 21 november 2019, De Griffier, De Burgemeester

Mr. M. van Hall, Mr. J.H.C. van Zanen

2.5: Participatie- en inspraakverordening gemeente Leiden

Gegevens van de regeling

Organisatie	Leiden
Organisatietype	Gemeente
Officiële naam regeling	Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Leiden houdende regels omtrent participeren in inspraak (Participatie- en inspraakverordening 2019)
Citeertitel	Participatie- en inspraakverordening 2019
Vastgesteld door	gemeenteraad
Onderwerp	bestuur en recht
Eigen onderwerp	

Opmerkingen met betrekking tot de regeling

Deze regeling vervangt de Participatie en inspraakverordening 2012 en de Verordening Burgerinitiatief 2005.

Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd
artikel 150 van de Gemeentewet

Overzicht van in de tekst verwerkte wijzigingen

Datum inwerkingtreding	Terugwerkende kracht tot en met	Datum uitwerkingtreding	Betreft	Datum ondertekening Bron bekendmaking	Kenmerk voorstel
16-07-2019			nieuwe regeling	20-06-2019 <u>gmb-2019-170364</u>	19.0037

Tekst van de regeling

Intitulé

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Leiden houdende regels omtrent participeren in inspraak (Participatie- en inspraakverordening 2019)

De raad van de gemeente Leiden:

gelet op artikel 150 Gemeentewet;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders (raadsvoorstel 19.0037), mede gezien het advies van de commissie;

BESLUIT:

- 1.
Vast te stellen:
Participatie- en inspraakverordening 2019

luidende aldus:

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

Artikel 1 Onderwerp verordening

Deze verordening bevat regels over de rol van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad bij burgerinitiatieven tot wijziging van het gemeentelijk beleid en de rol van inwoners, belanghebbenden en deskundigen bij gemeentelijke initiatieven tot wijziging van het beleid.

Artikel 2 Begripsomschrijvingen

- 1.
Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:
 - a.
Participatie: Het betrekken van inwoners, bedrijven en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid, alsmede het door de gemeente ondersteunen van, en bijdragen aan, initiatieven van inwoners, bedrijven en belanghebbenden met impact in de stad.
 - b.
Publieksparticipatie: Het op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners, bedrijven en belanghebbenden bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid, projecten en programma's met impact in de stad ten behoeve van gemeentelijke besluitvorming. Publieksparticipatie kan de vorm aannemen van informatie geven, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen;
 - c.
Burgerinitiatief: Initiatieven van inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden. Een burgerinitiatief kan indien het college geen overheidsparticipatie aanbiedt, met een advies van het college ter behandeling naar de gemeenteraad worden gestuurd.
 - d.
Overheidsparticipatie: De manier waarop de gemeente 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, registreren en reguleren.
 - e.
Inspraak: Een door of namens een bestuursorgaan georganiseerde gelegenheid voor inwoners, bedrijven en belanghebbenden om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken en daarover van gedachten te wisselen voorafgaand aan de definitieve besluitvorming door de gemeenteraad dan wel door het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester;
 - f.
Bestuursorgaan: het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

Artikel 3 Reikwijdte

- 1.
Deze verordening is niet van toepassing op publieksparticipatie of andere initiatieven van inwoners en bedrijven die in andere al dan niet gemeentelijke verordeningen, regelgeving of procedures zijn geregeld.
- 2.
Participatie en inspraak wordt uitsluitend verleend aan inwoners, belanghebbenden en bedrijven of organisaties die lokaal van belang zijn of een lokaal belang hebben.

Hoofdstuk 2 Publieksparticipatie

Artikel 4 Participatieproces

- 1.
Het bestuursorgaan stelt bij de start van elk participatieproces vast op welke manier publieksparticipatie wordt verleend.
- 2.
Indien publieksparticipatie wordt verleend, neemt het bestuursorgaan over in ieder geval de volgende punten een besluit:
 - a.
het doel en de intentie van de participatie;
 - b.
het niveau van de participatie, waarbij een keuze wordt gemaakt uit: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen;
 - c.
de inhoudelijke, financiële, procedurele en overige kaders voor de participatie en de wijze waarop deze kaders vooraf met de deelnemers worden gecommuniceerd;
 - d.
de schaal waarop het participatieproces speelt;
 - e.
wie de deelnemers zijn van het participatieproces;
 - f.
de wijze en het tijdstip waarop de deelnemers hun inbreng kunnen leveren;
 - g.
de wijze waarop deelnemers over de voortgang op de hoogte worden gehouden;
 - h.
de verdeling van verantwoordelijkheden voor de verschillende stappen in het participatieproces tussen initiatiefnemers of deelnemers enerzijds en de gemeente anderzijds;
 - i.
de wijze en het tijdstip waarop burgemeester en wethouders reageren op de uitkomsten van het participatieproces;
 - j.
de begroting van de kosten van het participatieproces.
- 3.
Het bestuursorgaan maakt voorafgaand aan de start van het publieksparticipatieproces het voornemen hiertoe bekend op de voor dat proces geschikte wijze. In deze kennisgeving wordt ingegaan op de in het tweede lid, onder a. tot en met j. bedoelde punten.
- 4.
Indien omstandigheden het noodzakelijk maken om de kaders bedoeld in het tweede lid onder c. of de inrichting van het proces als bedoeld in het tweede lid onder g. aan te passen, draagt het bestuursorgaan er zorg voor dat dit onverwijld bekend wordt gemaakt aan de participanten.
- 5.
Indien publieksparticipatie wordt verleend bij de voorbereiding van een raadsvoorstel sturen burgemeester en wethouders het procesbesluit zo spoedig mogelijk ter kennis aan de raad.
- 6.
Burgemeester en wethouders kunnen voor specifieke beleidsterreinen nadere regelingen treffen.

Artikel 5 Eindverslag participatieproces

- 1.
Ter afronding van de participatieproces, zoals bedoeld in het voorgaande artikel maakt het bestuursorgaan een eindverslag op. Het eindverslag bevat in elk geval:
 - a.
een overzicht van het gevolgde participatieproces;
 - b.
een weergave van de inbreng van degenen die hebben deelgenomen aan de participatie;
 - c.
een overzicht van de afspraken die op basis van het participatieproces zijn gemaakt.
 - d.
een reactie van het bestuursorgaan op de inbreng als bedoeld onder b., met redenen omkleed welke punten al dan niet van invloed zullen zijn op het beleidsvoornemen.
 - e.
een overzicht van de kosten van het participatieproces.
 - f.
een evaluatie van het participatieproces zelf, de belangen die zijn afgewogen en de mening van de deelnemers over het gelopen proces..
- 2.
Het bestuursorgaan maakt het eindverslag openbaar.
- 3.
Burgemeester en wethouders brengen het eindverslag ter kennis aan de raad indien het participatie bij een raadsvoorstel betreft.

Hoofdstuk 3 Publieksparticipatie en inspraak

Artikel 6 Publieksparticipatie en inspraak

- 1.
Het bestuursorgaan besluit ten aanzien van de uitoefening van zijn eigen bevoegdheden op welke wijze gebruik wordt gemaakt van publieksparticipatie en/of inspraak.
- 2.
Publieksparticipatie en/of inspraak kan worden verleend wanneer het redelijkerwijze is te verwachten dat er belanghebbenden zijn bij de voorbereiding van een beleidsvoornemen.
- 3.
Geen publieksparticipatie wordt verleend:
 - a.
indien sprake is van beleidsvoornemens op basis van de reguliere of uitgebreide procedure als bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
 - 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 de gemeente.
- 4.
Naast het bepaalde in het derde lid geldt in het bijzonder voor inspraak, dat geen inspraak wordt verleend:
 - a.
als dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten, of al bij of krachtens wettelijk voorschrift in een openbare voorbereidingsprocedure is voorzien;
 - b.
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 tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen als bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet.
- 5.
Het bestuursorgaan kan besluiten van inspraak af te zien als:
 - a.
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;
 - b.
het beleidsvoornemen rechtstreeks voortvloeit uit een beleidsvoornemen waarover al inspraak heeft plaatsgevonden;
 - c.
het beleidsvoornemen van ondergeschikte betekenis is dan wel uitsluitend of hoofdzakelijk om juridisch-technische dan wel redactionele redenen plaatsvindt;
 - d.
het belang van de inspraak niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor kwetsbare groepen in de samenleving;
 - e.
het beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat de uitkomst van de inspraak niet kan worden afgewacht.

Hoofdstuk 4 Inspraak

Artikel 7 Inspraakgerechtigden

- 1.
Inwoners, 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.
- 3.
Indien inspraak wordt verleend over een beleidsvoornemen waarvan redelijkerwijs te verwachten valt dat veel niet-Nederlandstaligen zich daarbij in het bijzonder betrokken voelen, wordt daarmee bij het verlenen van inspraak rekening gehouden.

Artikel 8 Inspraakprocedure

- 1.
Inspraak vindt plaats overeenkomstig afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht.
- 2.
In afwijking van het eerste lid kan het bestuursorgaan een andere inspraakprocedure vaststellen.
- 3.
Nadat het bestuursorgaan heeft besloten het beleidsvoornemen vrij te geven voor inspraak, brengt hij het beleidsvoornemen ter kennis van de raadscommissie tot welk taakveld het beleidsvoornemen behoort.

Artikel 9 Verantwoording

- 1.
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 burgemeester en wethouders vastgelegd in een eindrapportage, met dien verstande dat dat zo spoedig mogelijk plaatsvindt doch uiterlijk binnen 6 maanden na afloop van de inspraaktermijn. Burgemeester en wethouders kunnen eenmaal schriftelijk en gemotiveerd besluiten deze termijn met 6 maanden te verlengen. Dit besluit wordt ter kennis van de raad gebracht.
- 2.
Degenen die een schriftelijke reactie hebben ingezonden dan wel aanwezig waren bij een inspraakbijeenkomst 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.
- 3.
Degenen die aan de inspraak hebben deelgenomen worden geïnformeerd over het uiteindelijke besluit.

Hoofdstuk 5 Overheidsparticipatie

Artikel 10 Verlenen Overheidsparticipatie

- 1.
Overheidsparticipatie wordt verleend indien naar het oordeel van burgemeester en wethouders het burgerinitiatief past binnen de kaders van het gemeentelijk beleid en bijdraagt aan de doelstellingen van het gemeentelijk beleid.
- 2.
Burgemeester en wethouders besluiten welke vorm van overheidsparticipatie wordt verleend: loslaten, stimuleren, faciliteren, regisseren en reguleren.
- 3.
Burgemeester en wethouders kunnen besluiten om aan de overheidsparticipatie vooraf de voorwaarde te verbinden dat inwoners, bedrijven en direct belanghebbenden in voldoende mate bij het burgerinitiatief worden betrokken.
- 4.
Burgemeester en wethouders kunnen 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 burgemeester en wethouders op financiële, juridische of praktische gronden niet haalbaar is.
- 5.
Burgemeester en wethouders weigeren medewerking aan een burgerinitiatief indien dat zich richt op:
 - a.
de uitvoering van besluiten van hogere bestuursorganen waaromtrent de gemeente geen beleidsvrijheid heeft;
 - b.
gemeentelijke belastingen en tarieven;

- c. vaststelling en wijziging van de gemeentelijke begroting, de jaarrekening en de goedkeuring van de begroting;
- d. een onderwerp dat niet behoort tot de bevoegdheid van de gemeente;
- e. benoeming en functioneren van personen;
- f. handelingen en gedragingen van collegeleden, raadsleden of ambtenaren waartegen een klacht in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht kan of kon worden ingediend of een door de gemeenteraad of college vastgestelde klachtenregeling;
- 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 de gemeente 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.
- 6. Als burgemeester en wethouders op grond van het eerste lid besluiten geen overheidsparticipatie te verlenen en het vijfde lid is niet van toepassing, sturen zij het burgerinitiatief, met advies, ter behandeling aan de gemeenteraad.
- 7. Als burgemeester en wethouders op grond van lid 5 van dit artikel participatie weigeren, zenden zij dit besluit voor kennisgeving aan de gemeenteraad.
- 8. Het college houdt een openbaar register bij waarin alle ingediende burgerinitiatieven en hun voortgang en status worden bijgehouden.

Hoofdstuk 6 De gemeenteraad

Artikel 11 Ontvangen burgerinitiatieven

De gemeenteraad neemt uitsluitend burgerinitiatieven in behandeling die van burgemeester en wethouders zijn ontvangen op basis van artikel 10, zesde lid en zijn ingediend door degenen die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad alsmede ingezetenen van de gemeente van zestien jaar en ouder die met uitzondering van hun leeftijd voldoen aan de vereisten voor het kiesrecht voor de leden van de gemeenteraad.

Artikel 12 Behandeling in de raad

- 1. De raad beslist in de eerstvolgende vergadering na het advies van burgemeester en wethouders over het burgerinitiatief, met dien verstande dat ten minste twee weken is gelegen tussen de dag waarop het advies is ontvangen en de dag van de raadsvergadering waar op het verzoek wordt beslist.
- 2. De raad kan participatie aan het burgerinitiatief weigeren indien dit initiatief naar haar oordeel onvoldoende bijdraagt aan een verbetering van het gemeentelijk beleid of indien het effect van het burgerinitiatief naar haar oordeel beperkt is tot een beperkt geografisch gebied.

Artikel 13 Beraadslaging en besluitvorming

- 1.

De voorzitter van de raad zal de initiatiefnemers schriftelijk uitnodigen voor de vergadering waarvoor het burgerinitiatiefvoorstel is geagendeerd. De initiatiefnemers hebben tijdens deze vergadering de gelegenheid om het initiatief mondeling toe te lichten en eventuele vragen uit de raad te beantwoorden.

- 2.
De voorzitter van de raad kan een of meer initiatiefnemers of de vertegenwoordiger toestemming geven om deel te nemen aan de beraadslaging in de raad over het initiatief.
- 3.
Het eerste en tweede lid van dit artikel zijn van overeenkomstige toepassing op de behandeling van het initiatief in een raadscommissie.
- 4.
De raad stelt de initiatiefnemers binnen twee weken na de datum van de raadsvergadering waarin besluitvorming over het burgerinitiatief heeft plaatsgevonden schriftelijk in kennis van zijn besluit. Indien de raad geheel of gedeeltelijk afwijkt van het burgerinitiatief geeft hij de redenen daarvoor.
- 5.
Zo spoedig mogelijk nadat de raad over het burgerinitiatiefvoorstel een besluit heeft genomen wordt dit besluit bekendgemaakt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze.
- 6.
Indien de raad geheel of gedeeltelijk overeenkomstig het burgerinitiatief besluit, overlegt het college binnen twee weken na de raadsvergadering waarin de besluitvorming over het burgerinitiatief heeft plaatsgevonden met de initiatiefnemers over de verdere uitvoering van het besluit.

Hoofdstuk 7 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 14 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na de bekendmaking daarvan. Op die datum vervallen de Participatie en inspraakverordening 2012 (RV 12.0105) en de Verordening Burgerinitiatief 2005 (RV 05.0013).

Artikel 15 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 16 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Participatie- en inspraakverordening 2019.

*Gedaan in de openbare raadsvergadering van 20 juni 2019,
de Griffier, de Voorzitter,*

3.1: Vragenlijst interview Noorderzijlvest:

- 1: Wat is uw functie binnen het waterschap Noorderzijlvest?
- 2: Wat voor werkzaamheden verricht u?
- 3: Wat is precies uw relatie met betrekking tot de participatieverordening? Hoe heeft u hier mee te maken gehad?
- 4: Wat verstaan uw organisatie en uzelf onder participatie?
- 5: Hoe is participatie in het verleden geregeld bij waterschap Noorderzijlvest?
- 6: Hoe kijkt u aan tegen de motie Nooren, welke de verplichting tot het opstellen van een participatiebeleid in het leven bracht?
- 7: In de verordening worden drie vormen van participatie onderscheiden. Van de twee vormvrije participatieroutes is er in beide gevallen een format gekozen, namelijk het startdocument en burgerinitiatief. Waarom is er voor deze vaste vorm gekozen?
- 8: Er wordt geen termijn gekoppeld aan het opstellen van dit startdocument bij een nieuw participatieproces. Waarom is deze keuze gemaakt?
- 9: Het 13^e artikel van de verordening geeft aan dat er meerdere participatieprocessen zijn om gedurende het traject te volgen. Wordt dit per traject bepaald of zijn dit standaard processen waaruit gekozen kan worden?
- 10: Denkt u dat de verplichting voldoende gedekt is met behulp van uw participatieverordening?
- 10: Denkt u dat participatie verplicht zou moeten worden gesteld bij het aanvragen van een omgevingsvergunning? Nu is dat niet het geval waardoor iemand ook kan aangeven dat er niet aan participatie is gedaan.
- 11: Liep u tegen bepaalde knelpunten aan bij het opstellen/gebruik van deze verordening?
- 12: Is er bij het opstellen van de verordening gebruik gemaakt van een demo/format?

3.2: Vragenlijst interview Hollands Noorderkwartier:

- 1: Wat is uw functie binnen het waterschap Hollands Noorderkwartier?
- 2: Wat voor werkzaamheden verricht u?
- 3: Wat is precies uw relatie met betrekking tot de participatieverordening? Hoe heeft u hier mee te maken gehad?
- 4: Wat verstaan uw organisatie en uzelf onder participatie?
- 5: Hoe is participatie in het verleden geregeld bij waterschap Hollands Noorderkwartier?
- 6: Hoe kijkt u aan tegen de motie Nooren, welke de verplichting tot het opstellen van een participatiebeleid in het leven bracht?
- 7: In de verordening worden twee vormen van participatie onderscheiden. Van deze vormvrije participatieroutes is er in beide gevallen een format gekozen, namelijk het startdocument. Waarom is er voor deze vaste vorm gekozen?
- 8: Er wordt geen termijn gekoppeld aan het opstellen van dit startdocument bij een nieuw participatieproces. Waarom is deze keuze gemaakt?
- 9: Het vijfde artikel van de verordening geeft aan dat er meerdere participatieprocessen zijn om gedurende het traject te volgen. Wordt dit per traject bepaald of zijn dit standaard processen waaruit gekozen kan worden?
- 10: Denkt u dat de verplichting voldoende gedekt is met behulp van uw participatieverordening?
- 10: Denkt u dat participatie verplicht zou moeten worden gesteld bij het aanvragen van een omgevingsvergunning? Nu is dat niet het geval waardoor iemand ook kan aangeven dat er niet aan participatie is gedaan.
- 11: Liep u tegen bepaalde knelpunten aan bij het opstellen/gebruik van deze verordening?
- 12: Is er bij het opstellen van de verordening gebruik gemaakt van een demo/format?

3.3: Vragenlijst interview Gemeente Utrecht:

- 1: Wat is uw functie binnen de gemeente Utrecht?
- 2: Wat voor werkzaamheden verricht u?
- 3: Wat is precies uw relatie met betrekking tot de participatieverordening? Hoe heeft u hier mee te maken gehad?
- 4: Wat verstaan uw organisatie en uzelf onder participatie?
- 5: Hoe is participatie in het verleden geregeld bij de gemeente Utrecht?
- 6: Hoe kijkt u aan tegen de motie Nooren, welke de verplichting tot het opstellen van een participatiebeleid in het leven bracht?
- 7: In de verordening worden twee vormen van participatie onderscheiden. Er is bij de informele participatieroute gekozen voor het gebruik van een startdocument. Waarom is deze vorm gekozen?
- 8: Er wordt geen termijn gekoppeld aan het opstellen van dit startdocument bij een nieuw participatieproces. Waarom is deze keuze gemaakt?
- 9: Gemeente Utrecht heeft in aanvulling op zijn verordening de Utrechtse Participatieleidraad opgesteld. Wat is de reden geweest voor het opstellen van een eigen leidraad?
- 9: Het zevende artikel van de verordening geeft aan dat er meerdere participatieprocessen zijn om gedurende het traject te volgen. Wordt dit per traject bepaalt of zijn dit standaard processen waaruit gekozen kan worden?
- 10: Denkt u dat de verplichting vanuit de Omgevingswet voldoende gedekt is met behulp van uw participatieverordening?
- 10: Denkt u dat participatie verplicht zou moeten worden gesteld bij het aanvragen van een omgevingsvergunning? Nu is dat niet het geval waardoor iemand ook kan aangeven dat er niet aan participatie is gedaan.
- 11: Liep u tegen bepaalde knelpunten aan bij het opstellen/gebruik van deze verordening?
- 12: Is er bij het opstellen van de verordening gebruik gemaakt van een demo/format?

5: Topicschema Interviews

Topic	Noorderzijvest	Hollands Noorderkwartier	Gemeente Utrecht
Vormgeving Startdocument	Noorderzijvest vindt het belangrijk zicht te bewaren op het traject. Hiervoor is het startdocument als vorm gekozen. Controle is ook een reden waarom dit is toegepast.	Hollands Noorderkwartier vindt het voornamelijk overzichtelijk om eenzelfde startdocument toe te passen in het traject. Ook naar het bestuur, die dit moet verifiëren, is dit prettig.	Gemeente Utrecht gaat nog veranderingen toepassen op het vormgeven van het startdocument. Dit document wordt voornamelijk ingezet om burgers te informeren in het traject. Verder wordt de eigen leidraad toegepast.
Visie participatie	Noorderzijvest vindt het belangrijk om haar stakeholders uit te dagen, op gebied van kosten en resultaat. Participatie zien zij als middel naar deze weg. De motie Nooren maakt het inrichten van participatie alleen maar sterker en krachtiger.	Hollands Noorderkwartier vindt het uitdaagrecht een belangrijke vorm. Belanghebbenden worden nu actief meegenomen in het traject. De motie Nooren werd als vreemd ervaren, voornamelijk wegens de timing.	Gemeente Utrecht heeft haar eigen leidraad gemaakt om participatie toe te passen. Informeren zien zij niet als participatie, dit hoort er altijd bij. Het idee dat iedereen mee mag doen leeft in Utrecht. De motie Nooren wordt als positief ervaren.
Standaard participatieroute	Noorderzijvest hanteert geen vaste participatieroute. Dit wordt per traject of zaak ingericht. Het traject wordt afgerond met een eindverslag, welke voor het bestuur komt ter evaluatie.	Hollands Noorderkwartier geeft aan dat zij per zaak bepalen hoe een traject er uit zien, maar dat het gebruik van het startdocument wel gezien kan worden als een route. De praktische uitvoering verschilt per zaak.	Gemeente Utrecht wil nog een en ander aanpassen in haar verordening. Gelet op maatwerk welke Utrecht wilt toepassen, wordt participatie per geval aangepakt en gepland.
Knelpunten verordening	Het opstellen van de verordening was voor Noorderzijvest geen probleem. Wel geven zij aan dat er bij het gebruik weerstand kan komen. Iedereen heeft namelijk wel wat te zeggen als het gaat om natuurgebieden of dergelijke zaken.	Hollands Noorderkwartier gaf aan dat zij het combineren van inspraak en informele participatie lastig vonden. Ook verwachten zij dat belanghebbenden die geparticipeerd hebben met inspraak alsnog hun 'zin' kunnen krijgen.	Gemeente Utrecht ervaarde de tijdsdruk bij het actualiseren van haar verordening als knelpunt. Het opstellen zelf was geen probleem, omdat ze niet vanaf nul waren begonnen. Zij hadden immers de oudere verordening al. Ook het gebruik was geen knelpunt; ze hadden al enige ervaring wegens de Utrechtse participatieleidraad.
Format verordening	Noorderzijvest vertelde dat zij in het land	Hollands Noorderkwartier geeft	Gemeente Utrecht heeft als handleiding voor het actualiseren

	hebben gekeken naar verordeningen die al klaar waren. Hieruit hebben zij onderwerpen gepakt en aangepast. Er is geen format of iets dergelijks gebruikt.	aan dat zij een format hebben ontvangen. Deze was erg uitgebreid en is daarom niet volledig toegepast. Wel is dit stuk gebruikt ter inspiratie.	haar eigen verordening gebruikt. Er is een format van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten maar deze hebben zij niet gebruikt.
--	---	--	--