

Bestuursvoorstel

Onderwerp: Participatievisie en Verordening participatie, inspraak en elektronische bekendmaking Nummer: 3578	Agendapunt: 6
--	---------------

DB: Ja 26-04-2022	BPL: Nee	FAZ: Ja 11-05-2022	VVSW: Nee	AB: Ja 25-05-2022
-----------------------------	-----------------	------------------------------	------------------	-----------------------------

Opsteller: Arjan Heugens, (0598) 69 3492 Staffuncties & ondersteuning	Opdrachtgever: Klaas de Veen	Portefeuillehouder: Jakob Bartelds
--	--	--

Ondersteuning van de afdeling: <input type="checkbox"/> Technisch <input checked="" type="checkbox"/> Juridisch <input type="checkbox"/> Financieel <input checked="" type="checkbox"/> Staf <input checked="" type="checkbox"/> Communicatie <input type="checkbox"/> ICT / Beveiliging
--

Externe betrokkenen: N.v.t.	Reden: N.v.t.
---------------------------------------	-------------------------

Samenvatting: De Omgevingswet bepaalt dat waterschappen participatiebeleid moeten vaststellen. Daarnaast moet vanuit het wetsvoorstel 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' een inspraak- en participatieverordening worden vastgesteld en invulling worden gegeven aan het uitdaagrecht (het zogenoemde Right to Challenge). Er geldt op grond van de Omgevingswet een participatieverplichting voor een aantal instrumenten die in de Omgevingswet zijn omschreven: het waterbeheerprogramma, de waterschapsverordening en projectbesluiten. Bij Hunze en Aa's kijken we ruimer en maken we een participatieafweging voor al onze initiatieven die impact hebben op de fysieke leefomgeving. Met als doel om tot betere plannen te komen. Voor het bepalen van de beïnvloedingsruimte maken we gebruik van de zogenoemde 'participatieladder'.
--

Duurzaamheidsparagraaf: Nee

Begrotingsaspecten: Nee

AB-voorstel: <ul style="list-style-type: none">- Vaststellen Participatievisie en deze in werking te laten treden op het moment dat de Omgevingswet van kracht wordt.- Vaststellen Verordening participatie, inspraak en elektronische bekendmaking en deze in werking te laten treden op het moment dat de Omgevingswet van kracht wordt.- De huidige Verordening Inspraak en elektronische bekendmaking (uit 2014) intrekken.
--

Bijlagen: <ul style="list-style-type: none">- Participatievisie.- Verordening participatie, inspraak en elektronische bekendmaking.

Ter inzage AB: Nee Onderwerp(en):
--

Bestuursvoorstel

Besluit/opmerkingen bestuur:

Paraaf secretaris-directeur:

Inleiding

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Op grond van deze wet zijn we verplicht participatiebeleid te hebben vastgesteld. Daarnaast is het voorstel voor de 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' aanleiding om onze huidige Inspraakverordening te verbreden naar een inspraak- en participatieverordening. Ons participatiebeleid krijgt vorm met de participatievisie in samenhang met de Verordening participatie, inspraak en elektronische bekendmaking.

De Omgevingswet bepaalt niet hoe en met welke ambitie participatie moet worden ingezet. Wel beoogt de wet een andere manier van werken te stimuleren. Daarbij gaat het om de begeleiding van wensen uit de samenleving en samenwerking met alle betrokken partijen. De mate van beïnvloeding die kan worden gegeven aan betrokkenen in een participatietraject verschilt. Het is van belang hier duidelijk over te zijn.

De kern van onze participatievisie is dat we waarde hechten aan inbreng vanuit de omgeving op het moment dat we initiatieven ontwikkelen die impact hebben op de fysieke leefomgeving. We willen weten welke belangen er spelen en welke wensen, zorgen en ideeën er zijn. Dit op een manier dat mensen en organisaties zich gekend kunnen voelen in hun belang. Goede aandacht voor participatie draagt hieraan bij. Met als doelstelling tot betere plannen te komen. We onderkennen daarbij dat goede participatie geen garantie is dat iedereen tevreden is met de uitkomst van een participatieproces. Voor het bepalen van de beïnvloedingsruimte maken we gebruik van de participatieladder. De participatieladder kent vijf participatieniveaus. Deze zijn (op basis van geen ruimte tot veel ruimte voor beïnvloeding): informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en (mee)beslissen.

Met de participatievisie en de inspraak- en participatieverordening geven we invulling aan de wettelijke verplichting om participatiebeleid vast te stellen. Van een fundamentele beleidswijziging is geen sprake. We vonden het al belangrijk om met oog voor de omgeving invulling te geven aan onze zorg voor schoon, voldoende en veilig water en de projecten die we hiervoor uitvoeren. We waren al gericht op het betrekken van belanghebbenden en het zoeken van afstemming. Dit blijven we doen.

Voorgeschiedenis

Volgens de huidige planning treedt op 1 januari 2023 de Omgevingswet in werking. Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Deze wet verplicht tot het opstellen van participatiebeleid. Daarnaast is het voorstel voor de 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' aanleiding om onze huidige Inspraakverordening te verbreden naar een inspraak- en participatieverordening. Het voorstel voor de 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' betekent onder meer dat de regeling over inspraak wordt uitgebreid naar participatie. Ook wordt in dit wetsvoorstel het uitdaagrecht (het zogenoemde Right to Challenge) wettelijk verankerd. Het uitdaagrecht houdt in dat (georganiseerde) bewoners de mogelijkheid krijgen publieke taken over te nemen. De participatievisie en de Verordening participatie, inspraak- en elektronische bekendmaking geven richting aan de wijze waarop we bij waterschap Hunze en Aa's omgaan met dit uitdaagrecht.

Aan het opstellen van de participatievisie is een traject van met name interne consultatie voorafgegaan. Het Waterbeheerprogramma 2022-2027 en het Beleidsplan Communicatie 2022-2027 zijn richtinggevend voor de visie.

Huidige situatie

Op dit moment hebben we nog geen participatiebeleid vastgesteld, anders dan in algemene zin verwoord in waterbeheerprogramma en beleidsplan communicatie. Ook kennen we nu een inspraakverordening, daar waar we op grond van aanstaande wetswijzigingen een inspraak- en participatieverordening moeten hebben.

Ondanks dat we geen vastgesteld participatiebeleid hebben, geven we wel invulling aan participatie. Uit de interne consultatie komt duidelijk naar voren dat we rekenschap nemen van belangen die spelen in de fysieke leefomgeving en dat we ons inspannen om zorgen, wensen en ideeën te betrekken in onze beleidskeuzes en in de totstandkoming en uitvoering van projecten. Er is daarom geen aanleiding voor een fundamentele beleidswijziging. We vonden het al belangrijk om met oog voor de omgeving invulling te geven aan onze zorg voor schoon, voldoende en veilig water en de projecten die we hiervoor uitvoeren. We waren al gericht op het betrekken van belanghebbenden en het zoeken van afstemming. Dit blijven we doen.

Beschrijving

De Omgevingswet verstaat onder participatie: *het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen*. Participatie heeft tot doel tot betere plannen te komen omdat rekening wordt gehouden met belangen, wensen, zorgen en ideeën die er leven ten aanzien van een initiatief dat impact heeft op de fysieke leefomgeving.

De wijze waarop een participatietraject rondom een concreet plan of beleidsvoornemen invulling krijgt is altijd maatwerk. Voor al onze initiatieven met impact op de fysieke leefomgeving wegen we af of, en zo ja, hoe we onze omgeving willen betrekken. Daar waar bestuurlijke besluitvorming aan de orde is, geven we in de participatieparagraaf van het desbetreffende bestuursvoorstel gemotiveerd aan welke keuzes hierin zijn gemaakt. Dit na inwerkingtreding van het participatiebeleid.

De participatievisie is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- De Omgevingswet bepaalt dat participatie verplicht is voor een aantal instrumenten die in de Omgevingswet zijn omschreven. Dit betreft het waterbeheerprogramma, de waterschapsverordening en projectbesluiten. In onze rol als bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten stimuleren we participatie, hoewel de gehanteerde participatieaanpak geen weigeringsgrond is.
- Wij kijken ruimer. Dit is lijn met ons waterbeheerprogramma en het beleidsplan communicatie. Voor al onze initiatieven met impact op de fysieke leefomgeving wegen we af of het betrekken van onze omgeving aan de orde is. We denken ook na over onze participatieaanpak bij beleidsontwikkelingen en voor activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is benodigd.
- Een participatietraject rondom een concreet plan of beleidsvoornemen vraagt maatwerk. In algemene zin geldt: des te groter de impact, des te meer en op grotere schaal belangen in het geding zijn, des te groter de beïnvloedingsruimte die we kunnen en willen bieden, hoe meer aandacht uit moet gaan naar het betrekken van belanghebbenden.
- Het maken van onderscheid in de weging van belangen, kan noodzakelijk zijn. De invloed van een zwaarwegend belang dat direct wordt geraakt, mag verschillen van een minder groot belang.

- De uitoefening van het Right to Challenge is in het geval van de overname van waterschapstaken slechts zeer beperkt mogelijk. Om die reden wordt hier geen nader beleid voor opgesteld. Mocht de situatie zich voordoen waarin we worden uitgedaagd om een taak over te dragen, dan zullen we dit per geval bekijken. Indien het wettelijk gezien mogelijk blijkt te zijn de desbetreffende taak over te dragen, dan zal het dagelijks bestuur hierover beslissen. Als overname aan de orde is, dan stellen we als voorwaarde dat de uitvoering van werkzaamheden aantoonbaar een verbetering inhoudt (kosten en/of kwaliteit).

We willen borgen dat we gaan werken conform de Participatievisie en de Verordening participatie, inspraak en elektronische bekendmaking, na inwerkingtreding van de Omgevingswet. De volgende acties zijn hierop gericht:

- Aan bestuursvoorstellen wordt een participatieparagraaf toegevoegd die moet worden ingevuld indien vanuit het betreffende voorstel een specifieke impact uitgaat op de fysieke leefomgeving. De participatieparagraaf gaat in op het participatieniveau waarvoor is gekozen, de te hanteren of gehanteerde participatieaanpak en hoe met de uitkomsten is of wordt omgegaan.
- In de interne opdrachtgeving aan projectleiders is het onderwerp participatie een onderwerp waar vanaf het begin aandacht naar uitgaat. Dit is verankerd in de opdrachtbrief. Ook in project startups komt het onderwerp participatie aan de orde.
- Gebiedsplanologen en projectleiders hebben een belangrijke participatieverantwoordelijkheid en krijgen om die reden een participatietraining aangeboden.
- Communicatieadviseurs hebben vanuit hun vakgebied een adviserende rol over de wijze waarop we invulling geven aan participatie. Advisering wordt gebaseerd op deze visie. Ook zullen de communicatieadviseurs aansluiten op de participatietraining.

We willen *implementeren*. Participatie is een thema dat continu in ontwikkeling is. Dit vraagt om doorontwikkeling en een cultuur waarin we leren door te doen. Zeker intensievere participatietrajecten bieden leermomenten. Door te evalueren willen we leren van datgene wat goed ging en datgene wat minder goed ging. Daarnaast staan we open voor het gebruik van (nieuwe) tools en methodieken als die ons helpen om vanuit eenzelfde optiek participatievraagstukken te benaderen en tot plannen te komen die beter zijn afgestemd op de fysieke leefomgeving.

Risico's en kansen

Uitkomsten kunnen verschillen

In geval van op het eerste oog vergelijkbare initiatieven, kunnen uitkomsten van participatietrajecten verschillen. Doordat de impact op de fysieke leefomgeving verschilt. Doordat omgevingsbelangen verschillen. Of doordat de ingebrachte wensen, zorgen en creativiteit verschillen. Dit kan op gespannen voet staan met een ervaren gevoel van rechtszekerheid en van invloed zijn op de mate waarin we worden gezien als een betrouwbare overheid. Het is daarom belangrijk om in participatietrajecten verwachtingen goed te managen, transparant te zijn over de wijze waarop met ingebrachte input is omgegaan, keuzes daarin te motiveren en te zorgen voor een goede terugkoppeling richting betrokkenen. Zodat te herleiden is waarom uitkomsten verschillen van op het oog vergelijkbare initiatieven.

Niet alle belangen in beeld

We zijn niet de enige overheid die de omgeving wil betrekken bij initiatieven in de fysieke leefomgeving. Participatie is immers een opgave voor alle overheden (en ook andere initiatiefnemers). Zeker bij belangenvertegenwoordigende organisaties speelt dat zij zich gedwongen zien om af te wegen waar wel en waar niet wordt geparticipeerd. Simpelweg omdat men niet de capaciteit heeft om overal aan tafel te zitten. Daarnaast is het ook mogelijk dat we mensen, organisaties en instanties die

wel een belang hebben, niet in beeld hebben of niet weten te bereiken. Dit heeft als risico dat we in participatietrajecten niet alle belangen goed in beeld krijgen, waardoor we op een later moment (bij besluitvorming of in de uitvoering) te maken krijgen met weerstand. Dit risico laat zich niet volledig ondervangen. Maar we hebben een inspanningsverplichting om onze omgeving in kaart te brengen, bijvoorbeeld met een stakeholderanalyse. En belanghebbenden te bereiken en te motiveren tot deelname. Dit op basis van een doordachte communicatieaanpak.

Verschil in aanpak afhankelijk van medewerkers

Participatie vraagt zoals eerder aangegeven maatwerk. De mate waarin we ruimte kunnen en willen bieden verschilt. In die afweging spelen ook menselijke aspecten een rol. De ene medewerker zal het intrinsiek uitdagend en waardevol vinden om om te gaan met een diversiteit aan meningen en ideeën en daar bruggen tussen te slaan. Daar waar een andere medewerker met een participatieverantwoordelijkheid meer gericht zal zijn op het behoud van controle en regie en intrinsiek minder genegen is om ruimte te willen bieden. Tegelijk willen we voorspelbaar zijn in de wijze waarop we onze omgeving betrekken als we een initiatief hebben met impact op de fysieke leefomgeving. Het is daarom belangrijk om in een vroegtijdig stadium intern het gesprek te voeren op basis van de richting die met deze participatievisie wordt bepaald, zodat we gemotiveerd tot participatiekeuzes komen vanuit een gezamenlijke afweging. Door te evalueren, door opleiding en training, door aansturing van leidinggevenden en door tools en methodieken aan te bieden, willen we komen tot een cultuur waarin we ons (door)ontwikkelen en leren van ervaringen.

Geen garantie voor draagvlak

Hoe goed we ook in staat zijn om onze omgeving te betrekken bij onze initiatieven en wensen en zorgen en ideeën boven water te krijgen, een garantie voor draagvlak bij alle belanghebbenden biedt dit niet. Uiteindelijk hebben we als overheid een brede, maatschappelijke belangenafweging te maken. De keuzes die we maken, kunnen nog steeds op gespannen voet staan met specifieke belangen. Daarom is de realisatie van draagvlak ook geen primair doel van participatie, maar staat de totstandkoming van een goed plan centraal. De ervaring leert dat de uitkomst vaak wel beter wordt geaccepteerd als men zich betrokken voelt, omdat men begrijpt vanuit welke overwegingen keuzes tot stand zijn gekomen.

Extern betrokkenen/extern overleg

Er heeft een oriëntatie plaatsgevonden op de wijze waarop bij andere overheden en waterschappen participatiebeleid en een inspraak- en participatieverordening invulling hebben gekregen. Dit ter inspiratie. De projectleider participatie heeft zitting in een themagroep participatie waarin een aantal waterschappen zijn vertegenwoordigd. In de themagroep staat kennisdeling en de uitwisseling van ervaringen centraal.

Financiën

Aanvullende kosten voor participatietrajecten worden betaald vanuit projectbudgetten. De kosten voor training en opleiding worden bekostigd vanuit reguliere budgetten.

Wettelijke kader/juridische procedure/inspraak

De Omgevingswet treedt volgens de huidige planning op 1 januari 2023 in werking. Op grond van deze wet zijn we verplicht participatiebeleid vast te stellen. Daarnaast is het voorstel voor de 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' aanleiding om onze huidige Inspraakverordening te verbreden naar een inspraak- en participatieverordening. Ons participatiebeleid krijgt vorm met deze participatievisie in samenhang met de Verordening participatie, inspraak en elektronische bekendmaking.

De participatieverordening is een samenvoeging van onze verplichting tot het vaststellen van participatiebeleid en de huidige Verordening Inspraak en elektronische bekendmakingen (uit 2014). Het participatiegedeelte is nieuw, het gedeelte dat inspraak en elektronische bekendmaking betreft niet. Het uitdaagrecht is hieraan toegevoegd. Met de naamgeving van de verordening sluiten we aan op de wettelijke plicht die we hebben om elektronisch bekend te maken via het Waterschapsblad.

Na besluitvorming in het dagelijks bestuur over de Participatievisie en de Ontwerp Verordening participatie, inspraak en elektronische bekendmaking zijn beide ter inzage gelegd (van 18 februari 2022 tot 1 april 2022). Enkel de verordening stond open voor het indienen van zienswijzen. Er zijn geen zienswijzen ingediend. De huidige Verordening Inspraak en elektronische bekendmakingen (uit 2014) wordt ingetrokken zodra de nieuwe verordening in werking treedt.

Communicatie

We streven naar een cultuur waarin we invulling geven aan de participatievisie door te leren door te doen (implementeren). Interne communicatie draagt hieraan bij. We communiceren intern over de participatievisie en wat dit betekent voor onze initiatieven met impact op de fysieke leefomgeving. Aansprekende voorbeelden van de wijze waarop we omgaan met participatie communiceren we. Onder meer via de intranetpagina over participatie (die onderdeel is van de intranetomgeving over de Omgevingswet).

Extern communiceren we over ons participatiebeleid na bestuurlijke vaststelling door het algemeen bestuur. Op onze website richten we een webpagina in waar we toelichten hoe we bij Hunze en Aa's omgaan met participatie. Dit met ingang van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Uitvoering/tijdspad

Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, geeft de participatievisie richting aan de manier waarop we omgaan met initiatieven met impact op de fysieke leefomgeving.

Evaluatie

In omvangrijkere participatietrajecten hebben we oog voor evaluatie.

Bestuursvoorstel

Voorstel

- Vaststellen Participatievisie en deze in werking te laten treden op het moment dat de Omgevingswet van kracht wordt
- Vaststellen Verordening participatie, inspraak en elektronische bekendmaking en deze in werking te laten treden op het moment dat de Omgevingswet van kracht wordt.
- De huidige Verordening Inspraak en elektronische bekendmaking (uit 2014) intrekken.

namens het dagelijks bestuur,

Harm Küpers
secretaris-directeur

Geert-Jan ten Brink
dijkgraaf