

Aan Algemeen bestuur 28 februari 2022

Adres Steenbokstraat 10
Postbus 4142
7320 AC Apeldoorn

Telefoon (055) 527 29 11

E-Mail info@vallei-veluwe.nl

Website www.vallei-veluwe.nl

ADVIESNOTA

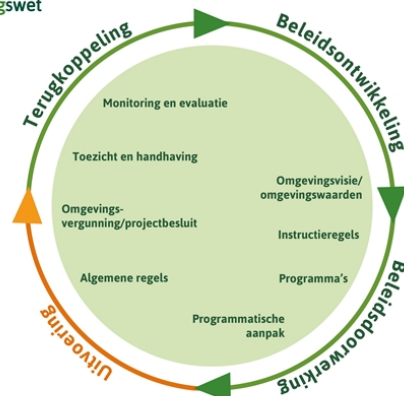
Datum	19 januari 2022	Portefeuillehouder	mr. S.H.M. Ornstein MCPm
Documentnr.	1591869/1591870	Programma	Programma Implementatie Omgevingswet
Projectnummer		Afdeling	Project leren & ontwikkelen, project participatie-beleid en project regelgeving
Bijlage(n)	3		
Onderwerp	Participatiebeleid Blauwe Aanpak Participatie en participatie- en inspraakverordening		

Voorstel

1. Het participatiebeleid “Blauwe Aanpak Participatie” vast te stellen.
2. De participatie- en inspraakverordening vast te stellen.
3. In te stemmen om de Blauwe Aanpak Participatie jaarlijks te evalueren en de bevindingen op te nemen in het jaarverslag.
4. Kennis te nemen van de reactie op het gesprek van de commissievergadering waarin het participatiebeleid en de participatie- en inspraakverordening op 7 februari jl. zijn behandeld.

Inleiding

Participatie is een belangrijke pijler van de Omgevingswet die waarschijnlijk per 1 oktober 2022 of per 1 januari 2023 in werking treedt. Overheden zijn dan verplicht een participatiebeleid te hebben. Ook is participatie in een aantal gevallen verplicht onder deze wet. Maar onze ambitie gaat verder dan die verplichting: partnerschap is ons watermerk. Door het participatiebeleid verbinden wij ons aan de in het beleid beschreven manier van werken. De juridische normen die bij het beleid horen, moeten worden opgenomen in de participatie- en inspraakverordening. Wij gaan hiermee een verplichting aan.



Bij wat we bedenken en doen geven we de omgeving een stem. Andersom gebeurt dat ook. Wij participeren in initiatieven en processen van anderen. Dit doen wij vanuit de gehele beleidscyclus. Daarmee wordt onze manier van werken anders dan voorheen.

Beoogd effect

- De participatie- en inspraakverordening verbindt eenieder aan de wijze waarop participatie en inspraak binnen ons waterschap zijn geregeld.
- Met de Blauwe Aanpak Participatie (BAP) geven we invulling aan de wettelijke verplichting vanuit de OW dat we een vastgesteld participatiebeleid moeten hebben.
- Met de BAP streven we naar verbinding én naar nieuwe vormen van samenwerking. Het is een kaderscheppend beleid dat houvast geeft voor participatieprocessen. Door middel van goede participatie maken we de plannen en activiteiten van onszelf en die van anderen beter.

Argumenten

1.1 en 2.1 Met het vaststellen van dit beleid en de bijbehorende verordening voldoen we aan bestaande/ op handen zijnde wetgeving: Waterschapswet, Versterking Participatie op Decentraal Niveau en de Omgevingswet.

De Omgevingswet schrijft voor dat wij als waterschap een vastgesteld participatiebeleid moeten hebben. Daarnaast geven we met de Blauwe Aanpak Participatie invulling aan de op handen zijnde wet Versterking Participatie op Decentraal Niveau en de Wet Open Overheid. Gemeenschappelijke deler van deze wetten is dat het overheden stimuleert om transparant te zijn over afwegingen en mensen de ruimte geeft om invulling te geven aan hun eigen omgeving. Decentrale overheden worden gestimuleerd om beleid te ontwikkelen voor de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. En dit uit te werken in een participatie- en inspraak verordening (deze komt in de plaats van de huidige inspraakverordening).

Artikel 79 van de Waterschapswet verplicht het algemeen bestuur van het waterschap tot het vaststellen van een inspraakverordening waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen bij de voorbereiding van het beleid van dat bestuur worden betrokken. In artikel 79, tweede lid van de Waterschapswet is bepaald dat de inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemeen wet bestuursrecht (Awb), voor zover in de verordening niet anders is bepaald. In de participatie- en inspraakverordening wordt voor wat de inspraak betreft de bestaande regelgeving gecontinueerd.

1.2 De Blauwe Aanpak Participatie is participatief opgesteld, gebaseerd op interne en externe kennis en ervaringen.

Het beleid is in lijn met participatierichtlijnen van een aantal relevante organisaties, zoals de code maatschappelijke participatie en de spelregels van de Nationale Ombudsman. Ook is informatie van het landelijke programma Omgevingswet en de programmasite 'Aan de slag met de Omgevingswet', gebruikt. Er is gekeken naar het beleid van provincies en gemeenten, waaronder bijvoorbeeld de provincie Gelderland en

Utrecht en de gemeenten Amersfoort, Ede en Apeldoorn. Ten slotte is kennis opgedaan door onder meer relevante literatuur en rapportages, netwerkbijeenkomsten en symposia en is contact geweest met andere waterschappen over de invulling van hun beleid. Intern heeft een bestuurlijke en ambtelijke verkenning plaats gevonden. De Radboud Universiteit heeft methodisch geëvalueerd op welke wijze participatie is georganiseerd binnen Vallei en Veluwe. Tevens is, in verschillende vormen, een zestal bestuurlijke bijeenkomsten georganiseerd waarin de Blauwe Aanpak Participatie is gevormd. Tegelijkertijd zijn er verschillende ambtelijke sessies geweest met onder andere juristen, omgevingsmanagers, vergunningverleners en gebiedsbeheerders.

1.3 De Blauwe Aanpak Participatie sluit aan bij de vastgestelde communicatiestrategie. Het participatiebeleid sluit aan bij de communicatieprincipes 'verbindend, transparant, toegankelijk, persoonlijk en dichtbij'. Communicatie is onlosmakelijk verbonden aan participatie. Daarom is het versterken van samenwerking en participatie benoemd als een van de pijlers in de communicatiestrategie. Met ruimte voor maatwerk wordt, vanuit een gedeelde visie en waarden, in uniforme uitgangspunten en spelregels de basis gelegd voor ieder participatieproces.

3.1 De Blauwe Aanpak Participatie is een groeidocument dat wij waar nodig verfijnen en bijstellen na evaluatie.

We noemen dit beleid kaderscheppend. Het is belangrijk om vanuit de praktijk te evalueren om daarvan te kunnen leren. Hoewel participatie niet helemaal nieuw is, bijvoorbeeld waar het gaat om projecten waarbij wij zelf het initiatief nemen, doen wij dat tot nu toe nog niet vanuit een uniform denkkader. Bovendien is het nog geen gemeengoed om bij alles wat wij doen te overwegen of en op welke wijze de omgeving een stem heeft, zoals bij beleidsontwikkeling.

4.1 Er is tijdens behandeling in de commissievergadering van het Algemeen Bestuur verzocht om een aantal wijzigingen.

In de commissie is gevraagd om een citaat van een Algemeen Bestuurslid op te nemen in het participatiebeleid. Dit is verwerkt in de voorliggende versie.

Daarnaast is verzocht om een wijziging in de verordening, namelijk het aanpassen van artikel 5, zodat daaruit blijkt dat het resultaat van de participatie bij de besluitvorming wordt betrokken. Dit is toegevoegd als artikel 5, lid 4 en luidt: "In een bestuursvoorstel wordt melding gemaakt van het gevolgde participatieproces en wordt het eindverslag bijgevoegd."

Kanttekeningen

1.1 We moeten helder zijn over het feit dat wij lerend zijn in participatie.

Participatie is maatwerk en het is geen exacte wetenschap. Daarom stellen we dat we al doende leren. Keuzes in het proces (in het proces en de inhoud/ belangenafwegingen) zijn soms lastig om te maken. Ze worden met de kennis van nu wellicht anders gemaakt dan met de kennis uit de toekomst. Daarnaast is onze interne organisatie niet meteen volledig zodanig ingericht dat het participatie ten volste ondersteund. Het onderzoek van

de Radboud Universiteit toont aan dat vertrouwen in het proces leidt tot vertrouwen in de uitkomst. Andersom betekent het dat als het vertrouwen in het proces verdwijnt, ook het vertrouwen in de uitkomst verdwijnt. Communicatie is daarom essentieel voor heldere verwachtingen over participatie en hoe wij daarin lerend zijn als waterschap.

Financiën

Het vaststellen van het beleid en de participatieverordening hebben geen directe financiële consequenties. Het kent wel indirecte financiële gevolgen. Het organiseren van of deelnemen aan een participatieproces kost extra tijd en inzet ten opzichte van de huidige situatie. Ook kan het op langere termijn kosten besparen (door bijvoorbeeld groter draagvlak, minder bezwaren, meer integrale oplossingen). De participatieverordening en het beleid beogen helderheid te geven over participatie en wat er met de uitkomsten wordt gedaan. Dit wordt per activiteit inzichtelijk gemaakt in participatieparagrafen of -notities, waarin een inschatting van kosten wordt gemaakt. Daarnaast zijn er kosten voor onder andere evalueren, leren en ontwikkelen. Dit wordt gedurende de looptijd van het project participatiebeleid Omgevingswet gedekt uit de programmabegroting Implementatie Omgevingswet en het concern opleidingsbudget. Ten slotte blijft de huidige capaciteit nodig voor de invulling van het project participatiebeleid om het implementeren van het beleid te begeleiden.

Vervolg

Bestuurlijk vervolg

Na beoordeling van het beleid in het college van D&H en de commissie, worden de Blauwe Aanpak Participatie en de participatie- en inspraakverordening doorgeleid naar het AB voor besluitvorming.

Na vaststelling door het algemeen bestuur zal de participatie- en inspraakverordening via de gebruikelijke kanalen worden bekendgemaakt, zowel intern als extern.

Organisatorisch vervolg

Participatie is met het vaststellen van het beleid door het AB een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject. Dit wordt intern en extern bekend gemaakt (zie 'vervolg communicatie'). Daarbij is ook de inspraak- en participatieverordening van belang, die eenieder bindt. Deze verordening gaat de dag na het inwerking treden van de Omgevingswet in.

In het participatiebeleid en in de participatie- en inspraakverordening is ook het uitdaagrecht opgenomen; een bijzondere vorm van betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke partijen. Het gaat om een specifieke vorm van participatie in de uitvoeringsfase en is een van de mogelijkheden om als inwoners invulling te geven aan water(beheer). We werken uit op welke taken het uitdaagrecht van toepassing kan zijn en onder welke voorwaarden.

De ambitie is dat participatie een organisatie competentie wordt. Dat betekent dat het waterschap het gedachtegoed en de afspraken uit de Blauwe Aanpak Participatie

organisatie breed toepast. Om het leren te bevorderen is een leerplan ontwikkeld. Het leren en ontwikkelen op het gebied van participatie hangt sterk samen met leren en ontwikkelen voor de Omgevingswet en de communicatiestrategie. Met het plan wordt ingegaan op de vraag welke ondersteuning, in bijvoorbeeld kennis en kunde, nodig is om van participatie een succes te maken.

Het beleid en de participatie- en inspraakverordening zorgen ervoor dat participatie steviger verankerd moet zijn in onze processen en sturingsmechanismen en is van invloed op de manier waarop wij onze taken uitvoeren. Dat kan alleen met een goede interne samenwerking en organisatie. Daarom is ten slotte voor, door en met collega's die met participatie in de praktijk aan de slag gaan een implementatieplan opgesteld. Hierdoor kunnen handelingsperspectieven geboden worden. Zoals voor het bewust kiezen van een strategie, het maken van een gefundeerde afweging die we vastleggen, of om invulling te geven aan participatie als aanvraagvereiste bij vergunningen. Hiermee zijn wij transparant in onze overwegingen. Ten slotte is het implementatieplan gericht op interne samenwerking en organisatieprocessen, beide randvoorwaardelijk voor het laten slagen van het beleid in de praktijk. Nu zijn deze daar nog niet volledig op ingericht.

Vervolg communicatie

De Blauwe Aanpak Participatie zoals deze nu voorligt als strategisch – intern bindend - beleidskader, is onderdeel van een drieluik. Tweede deel van dit drieluik is een publieksversie van het beleid. Zo maken we de informatie ook voor inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden beschikbaar. Het derde deel bestaat uit een kennisplatform met praktische middelen zoals (kennis)instrumenten en handvatten, relevante aanvullende documenten, formats en voorbeelden.

Na besluitvorming wordt een interne communicatiecampagne gestart. Doel is om bekendheid te vergroten over de Blauwe Aanpak Participatie en anderen te inspireren/ stimuleren om die in de praktijk toe te passen. Daarnaast wordt een (oplopende of verbredende) informatielijn gestart van goede voorbeelden, leermomenten, verhalen en ervaringen.

Passend bij het inbedden van participatie in de lijnorganisatie wordt de communicatie rondom de implementatie van het participatiebeleid steeds meer geïntegreerd met andere communicatie activiteiten. Dit zijn in ieder geval activiteiten rondom implementatie en toepassing van het BOP en het uitvoeringsplan communicatie.

Voor externe bekendheid wordt de communicatiestrategie van het programma Implementatie Omgevingswet gevolgd. Ook wordt bekendheid gegeven aan het participatiebeleid via de website van het waterschap en een doelgroepgerichte benadering.

Monitoring en evaluatie

Het is van belang om processen te evalueren en waar nodig te verbeteren. Gedurende het jaar worden diverse initiatieven/ activiteiten gemonitord op participatie. In het jaarverslag wordt het beleid geëvalueerd. In overeenstemming met het participatiebeleid worden deze resultaten via het jaarverslag aan het DB en AB aangeboden.

Toelichting naar aanleiding van behandeling in de commissie d.d. 7 februari 2022

In onderstaande toelichting wordt nader ingegaan op een aantal aspecten die tijdens de behandeling van de commissievergadering aan de orde zijn geweest.

De Omgevingswet is uitgesteld tot 1 oktober 2022 of 1 januari 2023. Met de uitvoering van de Blauwe Aanpak Participatie (BAP) werken we waar mogelijk al zo veel mogelijk in de geest van deze wet. Hier zijn ook al diverse voorbeelden van. Deze staan onder andere weergegeven in het onderzoeksrapport van de Radboud Universiteit (te raadplegen via iBabs, AB vergadering 22-03-2021). Een ander voorbeeld is de participatie evaluatie van het project Grebbedijk. Het gaat hierbij om een project waar wij initiatiefnemer zijn.

In de BAP zijn spelregels voor participatie opgenomen die zich niet laten vangen in een blauwdruk. Daarvoor zijn de opgaven te verschillend. Onze aanpak doet daarom een groot beroep op onze omgevingssensitiviteit, waarin we ons verder bekwamen. Participatie vraagt dan ook om deskundigheidsbevordering van de huidige organisatie. Daarvoor is een leerplan opgesteld waarin ook momenten voor het bestuur zijn opgenomen. Voor houvast bij participatietrajecten worden bovendien verschillende handreikingen ontwikkeld.

Op welke wijze invulling gegeven wordt aan de spelregels voor het vormgeven van participatie als initiatiefnemer is, zoals eerder vermeld, sterk afhankelijk van de opgave. Daarvoor organiseren we in onze werkprocessen stappen waarin vastgelegd wordt wie belanghebbende actoren zijn, wanneer welke belangen/oplossingen zijn ingebracht en wat daarmee is gedaan. Hiermee kunnen wij bovendien aan een goede wettelijke motiveringsplicht voldoen. Daarbij is aandacht voor informatievoorziening, waaronder het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De huidige stand van zaken DSO bij ons waterschap is in een separate informatienotie aan het algemeen bestuur toegezegd.

Participatie komt niet in de plaats van inspraak maar gaat daaraan vooraf. Wanneer wij een participatietraject leiden volgt na het in kaart brengen van de belanghebbende actoren een gerichte communicatie aanpak. Daarbij wordt gekeken naar de inzet van passende communicatie- en participatie instrumenten om hen te bereiken en in de gelegenheid te stellen tot participatie. Daarmee geven we invulling aan de waarde inclusiviteit. Deze gerichte instrumenten zijn maatwerk en afhankelijk van de opgave waar we regie op voeren. Het is in dit proces van belang om te bepalen wanneer en op welke wijze participatie uitkomsten gedeeld worden bij de besluitvorming. Bij een bestuursvoorstel zal het eindverslag van het participatieproces worden gevoegd. Dit is toegevoegd aan de participatieverordening (artikel 5, lid 4).

Bij een vergunningaanvraag van een initiatiefnemer geldt participatie als aanvraagvereiste. De verantwoordelijkheid van het participatieproces ligt bij de initiatiefnemer. Vanuit het waterschap kunnen wij participatie faciliteren en stimuleren. De mate waarin we dat doen hangt sterk af van context en complexiteit. Participatie is

voor de initiatiefnemer echter geen verplichting. Wij kunnen een vergunning daar dus ook niet op weigeren; wij mogen geen regels opstellen over de manier waarop mensen de participatie moeten inrichten, conform de Omgevingswet is dat vormvrij. Daarom maakt dit geen onderdeel uit van de voorliggende verordening.

Standpunt van de commissie

In het gesprek over het voorstel worden veel complimenten uitgesproken. Voorts wordt door de Dijkgraaf uitgesproken te bekijken of tekstuele aanpassingen tegemoet kunnen komen aan de aangekondigde motie/amendement.

De commissie adviseert positief op het voorstel en geadviseerd wordt het voorstel als bespreekstuk voor het algemeen bestuur te agenderen

Bijlagen

- Blauwe Aanpak Participatie
- Participatie- en inspraakverordening
- Toelichting bij de Participatie- en Inspraakverordening Waterschap Vallei en Veluwe 2022

Ondertekening

dijkgraaf en heemraden

drs. ing. K.A. Blokland
secretaris

mevrouw mr. S.H.M. Ornstein MCPm
dijkgraaf

Besluit