

Participatiebeleid Wetterskip Fryslân

Om alvast te anticiperen op de komende Omgevingswet en Wet versterking participatie op decentraal niveau is er participatiebeleid en een inspraak- en participatieverordening vastgesteld. In het nieuwe participatiebeleid staat hoe wij de Mienskip betrekken bij het realiseren van ons werk. Samen met de nieuwe inspraak- en participatieverordening vormt het beleid het kader voor participatieprocessen bij Wetterskip Fryslân.

Het algemeen bestuur van Wetterskip Fryslân heeft op 20 februari 2023 vastgesteld het:

Participatiebeleid Wetterskip Fryslân

Begrippenlijst

Belanghebbende	Mensen die rechtstreeks belang hebben bij het op te stellen beleid, plan of uit te voeren project.
Koppelkans	Een project dat tegelijk kan worden meegenomen met een ander project, waardoor er een win-win situatie ontstaat, zoals bijvoorbeeld geldbesparing of meer kwaliteit.
Mienskip	Het Friese begrip mienskip vertaalt zich letterlijk naar gemeenschap. Onder mienskip verstaan wij in dit beleidsstuk de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties woonachtig in de provincie Fryslân en gemeente Westerkwartier.
Omgevingsmanagement	Het activeren, onderhouden en sturen van de relaties tussen het project en zijn omgeving.
Opgave	Alle taken van Wetterskip Fryslân in de voorkomende vormen: project, programma en beleid.
Participatie	Het in een vroegtijdig stadium actief betrekken van inwoners, bedrijven, andere overheden en (maatschappelijke) organisaties bij de ontwikkeling en uitvoering onze opgaven. Daarnaast worden afspraken gemaakt over de vorm van betrokkenheid.
Maatschappelijk initiatief	Inwoners, die namens de gemeenschap, komen met een initiatief dat het waterschapswerk raakt.
Uitdaagrecht	Georganiseerde inwoners kunnen een beroep doen op het Uitdaagrecht als zij bijvoorbeeld taken beter, goedkoper, duurzamer kunnen uitvoeren.

1. Inleiding

‘Samen voor ons water’ is de titel van het participatiebeleid van Wetterskip Fryslân. Hierin staat hoe we samen met onze omgeving werken aan een leefbaar en veilig Fryslân en Groninger Westerkwartier. Dit beleidsstuk beschrijft hoe we inwoners, bedrijven, (maatschappelijke) organisaties en belanghebbenden actief en vroegtijdig betrekken bij ons werk. Daarnaast gaat het beleid in op het behandelen van verzoeken vanuit de omgeving en de afhandeling van vergunningen. Met dit participatiebeleid spelen we in op de Omgevingswet en de Wet Versterking Participatie op decentraal niveau. Het is bovendien de basis voor de participatieverordening.

We betrekken de omgeving ook nu al bij ons werk. Alleen ontbreekt er een overkoepelend document over hoe we dat doen. In dit beleid komen de bestaande en nieuwe mogelijkheden bij elkaar.

1.1 Doel

Het participatiebeleid gaat in op hoe wij de mienskip actief betrekken bij het realiseren van ons werk. Dit heeft als doel om op tijd de belangen, de meningen en de mogelijke creatieve oplossingen boven tafel te krijgen. Participatie kan bijdragen aan een grotere betrokkenheid van de samenleving en een beter gedragen besluit. Daarnaast biedt het ook ruimte aan de mienskip om te komen met ideeën of initiatieven om ons werk te verbeteren.

We werken omgevingsbewust en zoveel mogelijk samen, dat betekent dat we:

- open en transparant zijn over waar we mee bezig gaan en welke ruimte er is om mee te denken en te doen.
- onze omgeving waar nodig vroegtijdig betrekken en benaderen. En ook zelf graag tijdig betrokken willen zijn bij initiatieven van derden.
- vanaf de start van een initiatief (indien gewenst) samenwerken met **bewoners, gebruikers en andere belanghebbenden**, zodat dit leidt tot betere en breed gedragen oplossingen.
- duidelijk zijn over de manier waarop we samenwerken.
- de inzet van mensen en middelen bij initiatieven van de mienskip afstemmen op de mate waarin het initiatief aansluit op onze kerntaken.

1.2 Kaders

Het participatiebeleid is gebaseerd op wet- en regelgeving. Het gaat dan om de Omgevingswet en het wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau. Hier wordt een korte toelichting gegeven.

Omgevingswet

Op 1 januari 2024 treedt waarschijnlijk de nieuwe Omgevingswet in werking. De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie en is daarbij gericht op de fysieke leefomgeving. Bij de volgende instrumenten uit de Omgevingswet is participatie een vast onderdeel van het plan:

- Waterbeheerprogramma
- Waterschapsverordening
- Projectbesluit in de zin van artikel 5.44 van de omgevingswet
- Omgevingsvergunning

Alleen het projectbesluit heeft een voorgeschreven participatieprocedure met vaste stappen. De wet schrijft de vorm van participatie verder niet voor. Daarin zijn het bevoegd gezag, in dit geval Wetterskip Fryslân, en de initiatiefnemer grotendeels vrij.

Wet- en regelgeving

Het wetsvoorstel Versterking Participatie op decentraal niveau treedt waarschijnlijk in 2023 in werking. Het gaat over meer dan alleen de fysieke leefomgeving. De wet heeft als doel de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van het waterschap te vergroten. De kern van het voorstel is dat de huidige inspraakverordening wordt verbreed naar een 'participatieverordening'. Zo moeten we duidelijk maken hoe we de mienskip betrekken in verschillende fasen van het beleidsproces.

Daarnaast maakt het wetsvoorstel mogelijk dat het waterschap het uitdaagrecht opneemt in de participatieverordening. Dat houdt in dat bewoners een overheid kunnen uitdagen om taken van de overheid zelf uit te voeren.

2. Initiatieven van Wetterskip Fryslân

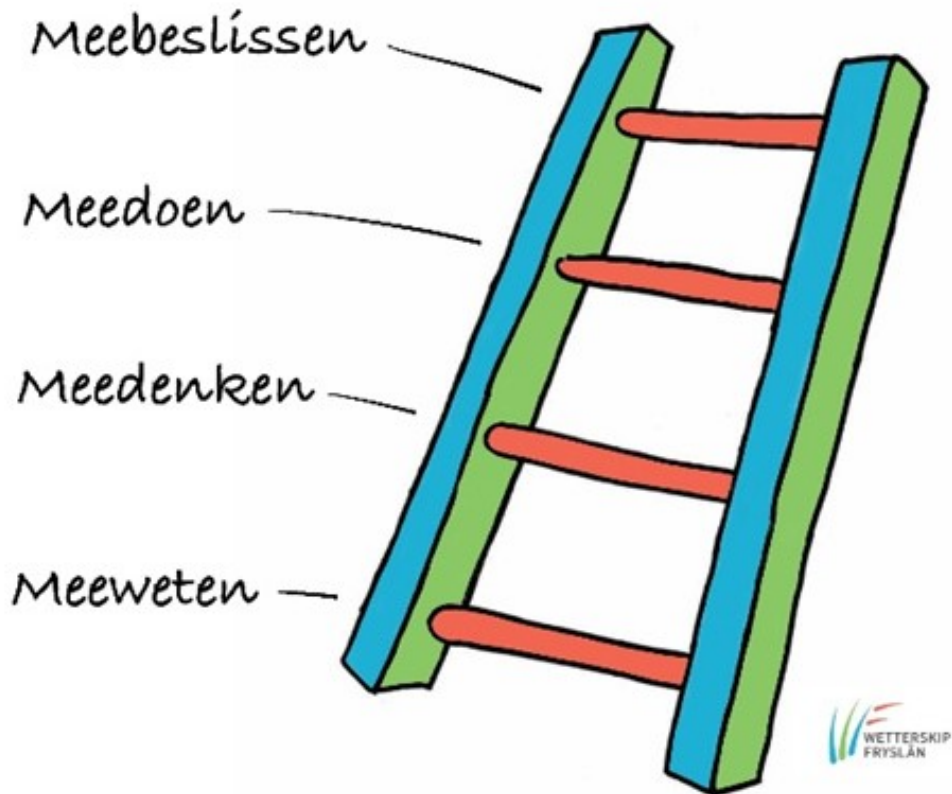
Wetterskip Fryslân ontwikkelt beleid, plannen en projecten die impact kunnen hebben op de omgeving. Denk bijvoorbeeld aan de dijkversterkingsprojecten en maatregelen in het kader van de Kaderrichtlijn Water (KRW), een Europese richtlijn die voorschrijft dat de waterkwaliteit van de Europese wateren aan bepaalde eisen moet voldoen. Ook de waterschapsverordening kan impact hebben op omgeving. In deze gevallen zijn wij de initiatiefnemer en organiseren wij de samenwerking met de mienskip. We betrekken de mienskip en belanghebbenden op verschillende manieren bij beleid, plannen en projecten.

Analyse van belanghebbenden

Bij het maken van beleid, plannen en projecten denken we na over de impact die het heeft op de omgeving. Daarom maken we voorafgaand een analyse van belanghebbenden. In deze analyse worden de belanghebbenden uit het gebied benoemd, die een raakvlak hebben met het beleid, plan of project. Daarnaast stellen we vast wat de mate van impact, invloed en belang is die zij hebben.

Rollen en participatieniveau

Participatie is maatwerk. Op basis van de impact en ruimte die er is voor participatie, kiezen we het passende participatieniveau. Aan de hand van de participatieladder maken we zichtbaar hoe we de mienskip betrekken bij het ontwikkelen en uitvoeren van projecten, programma's en beleid. Voor de start van samenwerking maken we duidelijk wie wat doet.



Figuur 1: participatieladder

Meeweten

Dit is de onderste trede van de participatieladder. Wij informeren belanghebbenden over de opgave. Belanghebbenden hebben geen actieve rol. Voor initiatieven uit de mienskip geldt bij deze trede dat initiatiefnemers en/of ander overheden ons alleen informeren.

Meedenken

We maken een project, programma of beleidstekst en vragen belanghebbenden om mee te denken en advies te geven. Afhankelijk van de complexiteit van de opgave kan dit op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door terinzagelegging of inspraakavonden. Wij bepalen in hoeverre meningen en ideeën worden overgenomen. Deze participatievorm is zowel in de beginfase als in de eindfase inzetbaar.

Meedoen

Het op te stellen beleid of programma en uit te voeren project staat nog niet vast. De belanghebbenden worden in een vroeg stadium betrokken en kunnen meedoen door een bijdrage te leveren aan het ontwerp. Belanghebbenden kunnen problemen, adviezen, kansen en oplossingsrichtingen aangedragen. Wij nemen dit over of mee óf leggen uit waarom dit niet gebeurt.

Meebeslissen

Dit is de hoogste trede op de participatieladder. Dit is een vorm van samenwerking, waarbij alle deelnemers invloed hebben op het proces en het resultaat hiervan. We betrekken belanghebbenden vanaf het beginstadium en maken samen met hen het project, programma of beleid. Belanghebbenden zijn hier bevoegd om te beslissen wat voorgedragen wordt aan het bestuur.

Opstellen van een participatieparagraaf

Vanaf het participatieniveau meedenken, stelt Wetterskip Fryslân een participatieparagraaf op die onderdeel uitmaakt van het Plan van Aanpak voor het project, programma of beleid. Mocht een plan van aanpak ontbreken dan is in ieder geval nagedacht over een participatiestrategie. Hierin wordt opgenomen of en hoe participatie wordt toegepast bij de uitvoering en evaluatie van dat project, programma of beleid. Bij de uiteindelijke besluitvorming staat beschreven hoe de mienskip en belanghebbenden zijn betrokken en wat er met inbreng en belangen is gedaan.

3. Initiatieven vanuit de mienskip

Vanuit de mienskip kunnen er verschillende initiatieven komen. Het gaat dan om:

- Een vergunningaanvraag
- De aanmelding voor een maatschappelijk initiatief
- Een voorstel inzake het uitdaagrecht.

We lichten deze initiatieven hieronder toe.

3.1 Bevoegd gezag bij vergunningaanvragen

Inwoners die bijvoorbeeld een steiger aan willen leggen of sloot willen dempen, vragen een vergunning aan. Bij het verlenen van deze vergunning vragen we aandacht voor de participatie met de omgeving.

Als de aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt ingediend, geldt op basis van Omgevingsregeling de volgende verplichting voor de aanvrager:

- Bij de aanvraag wordt aangegeven of inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.
- Als inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, worden gegevens verstrekt over hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Verder kunnen in de Waterschapsverordening regels worden gesteld over de door de aanvrager van een omgevingsvergunning te verstrekken gegevens en bescheiden.

De initiatiefnemer, dus de vergunningaanvrager, is verantwoordelijk voor de participatie met de omgeving en het aanleveren van de opbrengst hiervan. Wij geven advies over het gevolgde participatietraject. Ook wijzen we initiatiefnemers op de risico's van toename van bezwaren en beroepen tegen besluiten van het waterschap, wanneer de omgeving niet goed is meegenomen.

Beoordeling vergunningaanvraag

Op basis van de aangeleverde informatie gaan wij na of en zo ja op welke wijze, participatie heeft plaatsgevonden. Daarnaast nemen we kennis van de verkregen informatie. We geven daarbij geen oordeel over de wijze waarop door de initiatiefnemer invulling is gegeven aan de participatie. Bij de belangenafweging nemen we de resultaten uit de participatie mee.

Het niet organiseren van participatie is geen weigeringsgrond voor een vergunning. Wanneer er informatie ontbreekt om een zorgvuldige waterstaatkundige belangenafweging te maken dan vragen we meer informatie op. Als de gevraagde informatie niet binnen de gegunde termijn wordt ingediend, kan dit leiden tot het buiten behandeling stellen van de aanvraag.

Wanneer de initiatiefnemer voor zijn activiteiten zowel bij het waterschap als bij een andere overheid een aanvraag voor een omgevingsvergunning indient, is het participatiebeleid van de andere overheid eveneens bepalend voor de door hem uit te voeren participatie.

3.2 Maatschappelijke initiatieven

Wetterskip Fryslân is een maatschappelijk partner in haar werkgebied. Om maatschappelijke initiatieven mogelijk te maken of te versterken, vraagt de initiatiefnemer hulp of ondersteuning. Deze initiatieven stemmen we waar nodig af met andere overheden om eventueel in samenwerking een initiatief te kunnen ondersteunen.

Het proces bij een initiatief

Inwoners of bedrijven die een maatschappelijk initiatief hebben, kunnen dat aan ons laten weten. Hiervoor richten we een digitaal loket in: het loket maatschappelijke initiatieven. De relatiebeheerders beheren dit loket en zijn de contactpersonen. Wij informeren de initiatiefnemer over het proces, de doelen en kaders die wij aan initiatieven stellen. Onderdeel hiervan is ook de rol die wij hierin kunnen spelen.

Om in aanmerking te komen voor een participatie door het waterschap in het initiatief zijn de volgende voorwaarden belangrijk:

1. Het initiatief past bij onze kerntaken.
2. Het initiatief sluit aan op de beleidsdoelen.
3. Het initiatief sluit aan bij de huidige en/of toekomstige werkzaamheden.
4. Het initiatief wordt alsnog opgenomen in de programmering.
5. Het initiatief heeft maatschappelijke meerwaarde.
6. Afspraken worden waar nodig opgenomen in overeenkomst of brief.
7. De afspraken worden jaarlijks geëvalueerd.
8. Het initiatief past qua financiën en ondersteuningscapaciteit binnen de begroting.

Tabel 1: Voorwaarden participatie bij een maatschappelijk initiatief

Onze rol bij maatschappelijke initiatieven

Maatschappelijke initiatieven kunnen we op verschillende manieren ondersteunen. We kiezen op basis van de overheidsparticipatietrap onze rol. Deze ladder wordt ook gebruikt bij onze collega-overheden. Waar nodig stemmen wij de te nemen rol met onze collega-overheden af. Bij elk initiatief kijken we welke trede logisch is. In de onderstaande afbeelding lichten we de trap toe.



Figuur 2: Overheidsparticipatieladder

Regisseren:	Als ook andere partijen betrokken zijn bij een initiatief en we het initiatief graag willen realiseren, dan kunnen we de regie nemen (Initiatiefnemer wordt Wetterskip Fryslan, zie hoofdstuk 2).
Stimuleren:	We zien het belang van een initiatief in en stimuleren dat het van de grond komt. We zoeken naar mogelijkheden om anderen in beweging te brengen. Wij doen zelf niks aan de realisatie.
Faciliteren:	Het initiatief komt niet van ons, maar we ondersteunen het wel, omdat we er belang inzien om het initiatief mogelijk te maken.
Loslaten:	Bij deze trede laten we een initiatief helemaal los, en hebben we inhoudelijk en procesmatig geen bemoeienis.

Samenwerken met initiatiefnemers

De (afspraken over) samenwerking binnen maatschappelijke initiatieven en de benodigde bijdrage leggen we vast in een overeenkomst of in een brief. Dit is afhankelijk van de grootte en omvang van het initiatief en onze rol binnen het initiatief.

Gebruik maken van het maatschappelijke initiatief

Eén van de voorwaarden voor het participeren in uw initiatief is dat een initiatief past qua financiën en ondersteuningscapaciteit binnen de begroting. Voorlopig kunnen we in 2023 in enkele kleine maatschappelijke initiatieven participeren (stimuleren of faciliteren). Voor grotere initiatieven is er ruimte om een beperkte verkenning uit te voeren. Daarnaast kijken we of uw initiatief kan worden meegenomen in onze werkzaamheden of in de programmering, dan valt onder “regisseren”.

3.3 Het uitdaagrecht (Right to challenge)

Wetterskip Fryslân is wettelijk verantwoordelijk voor het uitvoeren van taken voor veilig, voldoende en schoon water. We hebben de mogelijkheid om de uitvoering over te dragen aan de mienskip. Dit valt onder het uitdaagrecht. Georganiseerde inwoners kunnen hier een beroep op doen als zij bijvoorbeeld taken beter, goedkoper, duurzamer of slimmer kunnen uitvoeren. Huidige voorbeelden zijn het hekken/schonen van hoofdwatert en, in een enkel geval, het bedienen van peilregulerende stuwen en gemalen.

Het proces bij een uitdaagrecht

Georganiseerde inwoners kunnen zich bij ons aanmelden als ze een beroep willen doen op het uitdaagrecht. Hiervoor richten we een digitaal loket in: het loket uitdaagrecht. De vakgroep assetbeheer beheert dit loket. De initiatiefnemer krijgt dan nadere informatie.

Om gebruik te kunnen maken van het uitdaagrecht gelden de volgende voorwaarden:

1. De kosten voor het Wetterskip Fryslân zijn gelijk of lager.
2. De kwaliteit van het uitgevoerd werk is minimaal van een gelijk niveau.
3. Bij het uitbesteden van het werk gaat om een (deel van) één watersysteem.
4. De uitdagers moeten zelf met hun burens overleggen en tot een overeenstemming komen, dit moet worden aangetoond bij Wetterskip Fryslân.
5. De uitdagers moeten één contactpersoon doorgeven aan Wetterskip Fryslân.
6. Afspraken tussen uitdagers en Wetterskip Fryslân worden opgenomen in overeenkomsten.
7. De uitvoering wordt jaarlijks geëvalueerd door zowel de uitdagers en Wetterskip Fryslân.
8. Beide partijen kunnen eenzijdig besluiten de overeenkomst op te zeggen.

Tabel 2: Voorwaarden uitdaagrecht

De eerste twee voorwaarden zijn de belangrijkste. Om van het uitdaagrecht gebruik te maken moeten de initiatieven aan alle voorwaarden voldoen.

Gebruik maken van het uitdaagrecht

Op dit moment hebben we acht pilots, waar we ervaring mee op doen. In 2023 zullen we een beperkt aantal initiatieven honoreren, die we voldoende begeleiding kunnen geven en passen binnen onze begroting.

4. Monitoring en evaluatie

Monitoring

We monitoren de uitvoering van het participatiebeleid. We kijken daarbij onder andere naar het aantal maatschappelijke initiatieven en de realisatie van deze initiatieven. Maar ook naar of en hoe vaak er gebruik gemaakt wordt van het uitdaagrecht. Daarnaast kijken we naar onze eigen initiatieven op het gebied van participatie en het toepassen van de participatieparagraaf daar in.

Evaluatie van participatie

Het participatiebeleid wordt elke 3 jaar geëvalueerd tenzij er aanleidingen zijn om dit eerder te doen. We kijken of de geformuleerde doelstellingen zijn bereikt, wat er goed ging en waar ruimte is voor verbetering. Succes- en verbeterpunten bespreken we intern.

5. Bijlage Juridische toelichting

5.1 Omgevingswet: participatie

Op 1 januari 2024 treedt waarschijnlijk de nieuwe Omgevingswet in werking. Deze wet is gericht op de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet verstaat onder participatie:

‘het in een vroegtijdig stadium betrekken van bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit’ om te komen tot meer draagvlak en betere besluiten.’

De wet schrijft de vorm van participatie niet voor. Daarin zijn het bevoegd gezag, in dit geval Wetterskip Fryslân, en de initiatiefnemer grotendeels vrij. Het schrijft wel voor bij welke instrumenten participatie moet worden toegepast. Het gaat hierbij om:

- Waterbeheerprogramma;
- Waterschapsverordening;

- Projectbesluit in de zin van artikel 5.44 van de omgevingswet;
- Omgevingsvergunning.

Alleen het projectbesluit heeft een voorgeschreven participatieprocedure met vaste stappen (waaronder de kennisgeving). Het projectbesluit is alleen verplicht voor sommige (grote) projecten, zoals de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen. De overige instrumenten kennen geen voorgeschreven participatieprocedure. Daar geldt alleen achteraf een motiveringsplicht.

Projectbesluit

Kennisgeving. Het bevoegd gezag doet uiterlijk bij de start van de verkenning voor het projectbesluit een 'kennisgeving participatie'. In de kennisgeving van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen worden betrokken. In ieder geval wordt aangegeven wie waarover en wanneer worden betrokken. Daarnaast wordt ingegaan op de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. Verder wordt gegeven waar aanvullende informatie beschikbaar is.

Bij het voornemen stelt het bevoegd gezag met het oog op de verkenning een ieder in de gelegenheid, binnen een door hem te stellen termijn, mogelijke oplossingen voor de opgave aan te dragen. Het bevoegd gezag geeft daarbij uitgangspunten aan voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen.

Motiveringsplicht. Zowel voor de voorkeursbeslissing als voor het projectbesluit geldt een motiveringsplicht. Het bevoegd gezag geeft hierbij aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.

Omgevingswet (art. 5.47 lid 3 en 5.51) en Omgevingsbesluit (art. 5.3 en 5.5 lid 2)

Waterschapsverordening en waterbeheerprogramma

Motiveringsplicht. Bij het vaststellen van de waterschapsverordening/waterbeheerprogramma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn en op welke wijze invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid. Omgevingsbesluit (art. 10.3 a ->Wsv en 10.8 -> Wbp)

Omgevingsvergunning

Aanvraagvereiste. In de Omgevingsregeling is een aanvraagvereiste voor het aspect participatie opgenomen. De initiatiefnemer (dit kan ook het waterschap zijn) moet aangeven of en zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan, en wat de resultaten daarvan zijn. Het niet organiseren van participatie is geen weigeringsgrond voor een vergunning. Wel kan daardoor informatie ontbreken die een zorgvuldige afweging verhindert. In dat geval kan het waterschap de initiatiefnemer om meer informatie vragen, de vergunningaanvraag is dan onvolledig. Het waterschap kan ook zelf een aanvullend proces starten om belanghebbenden te horen.

Omgevingswet (art. 16.55) en Omgevingsregeling (art. 7.4)

5.2 Wet Versterking Participatie op decentraal niveau

Het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau treedt nog in werking. De verwachting is dat dit in 2023 zal gebeuren. Deze wet heeft als doel de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van het waterschap te vergroten. Waar de inspraakverordening voorheen enkel regels stelde over hoe inwoners bij de voorbereiding van een besluit betrokken moeten worden, dienen na inwerkingtreding van de wet ook regels gesteld te worden over de betrokkenheid van burgers bij uitvoering en evaluatie. Zo moeten we als waterschap duidelijk maken hoe we de mienskip betrekken in verschillende fasen van het beleidsproces.

Daarnaast maakt het wetsvoorstel mogelijk dat het waterschap het uitdaagrecht opneemt in de participatieverordening. Dat houdt in dat bewoners een overheid kunnen uitdagen om taken van de overheid zelf te gaan uitvoeren.

Op basis van deze wet dient de inspraakverordening te worden verbreed naar een participatieverordening.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur van 20 februari 2023.

L.M.B.C. Kroon,
Dijgraaf
O. Bijlsma,
Secretaris-directeur