

## Beleidskader Participatie (#samencreatief)

### Samenvatting

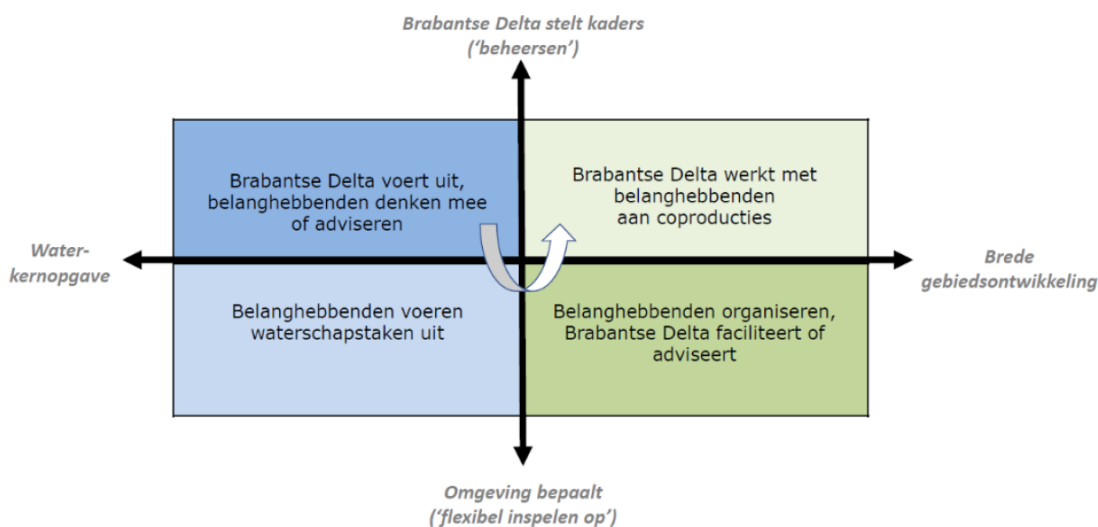
#### Een nieuwe stap

Brabantse Delta zet een nieuwe stap op het gebied van participatie. Participatie is een vast onderdeel van onze projecten en reguliere werkzaamheden. De komst van onder andere de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau vragen om een aangepaste werkwijze. Dit betekent vooraf duidelijkheid hebben over de gekozen vorm van participatie en spelregels. En na afloop het verantwoorden van de resultaten.

Betrokken overheden geven een participatieproces samen vorm en werken als één overheid. Dit anders samenwerken vraagt om afscheid nemen van oude routines. En meer bestuur op hoofdlijnen met minder strakke beleidskaders voor de ontwikkeling van maatschappelijke meerwaarde met inwoners, instellingen en ondernemers. Hierbij zoeken we naar financiële bijdragen van anderen, waaronder subsidies. Als waterschap willen we onze watertaken waar mogelijk verbinden met maatschappelijke initiatieven. Wat vinden we daar als waterschap belangrijk in? In het participatiebeleid geven we duidelijkheid over hoe wij omgaan met (water-gerelateerde) initiatieven van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties in Midden- en West-Brabant. Het beleidskader hoort bij de participatieverordening. Het beleidskader geeft aan wat we onder participatie verstaan, wat onze ambities en kernwaarden zijn, en welke uitgangspunten we hebben. Het omschrijft onze werkwijze. Het beleidskader is een uitleg van de juridische spelregels die in de participatieverordening staan.

#### Ambitie en kernwaarden

Brabantse Delta richt zich altijd eerst op de kerntaken. De uitvoering van deze taken moet gebeuren volgens de wettelijke norm. Aanvullende ambities voeren we samen met belanghebbenden uit. Hierbij kan het waterschap verschillende rollen vervullen (zie figuur). Samen met provincie en gemeenten zorgen we als één overheid voor open participatie, toegankelijk voor een brede groep belanghebbenden. Met participatie roepen we belanghebbenden op mee te denken over innovatieve en duurzame oplossingen. Zo maken we gebruik van creativiteit in de samenleving.



In participatieprocessen heeft waterschap Brabantse Delta de volgende kernwaarden:

- omgevingsgevoelig en samenwerkingsgericht;
- open, duidelijk en benaderbaar;
- leergierig en nieuwsgierig.

#### Werkwijze participatie

Waar letten we op bij participatie en wat vinden we belangrijk?

- Participatie is maatwerk, want elk gebied of opgave is anders.
- Participatie is geen doel op zich. Niet in elke situatie past (uitgebreide) participatie.

- Participatie vraagt om een toegankelijk proces, met vooraf afgesproken duidelijke, werkbare spelregels.
- Wij informeren en betrekken belanghebbenden bij onze activiteiten op een toegankelijke manier. Duidelijke communicatie en duidelijkheid geven over verwachtingen zijn vanzelfsprekend in alle fases van een participatieproces.
- We zetten (nieuwe) digitale middelen in voor een groter bereik en betrokkenheid van belanghebbenden.
- We geven wettelijke waterschapskerntaken voorrang. Verplichtingen op het gebied van resultaat gaan voor inspanning.
- We leren en evalueren om beter samen te werken in de toekomst.

Met ingang van 1 januari 2022 treedt dit beleidskader in werking. De bestaande participatieaanpak (#vanzelfsprekendsamen) uit 2018 wordt met ingang van 1 januari 2022 ingetrokken.

## Leeswijzer

Voor u ligt het nieuwe beleidskader participatie van waterschap Brabantse Delta. Hoofdstuk 1 schetst de aanleiding en het belang (§ 1.1) en de nieuwe wettelijke participatieverplichtingen (§ 1.2). Hoofdstuk 2 presenteert de participatievisie van Brabantse Delta met de ambitie (§ 2.1), de definitie en reikwijdte (§ 2.2), de kernwaarden en uitgangspunten (§ 2.3). In hoofdstuk 3 lichten we de participatiewerkwijze toe voor verschillende participatiesituaties en rollen van het waterschap. Het gaat om het waterschap als initiatiefnemer (§3.1), het waterschap als toetsers van water-gerelateerde activiteiten van anderen of van het waterschap zelf (§ 3.2) en het inspelen op initiatieven van anderen (§ 3.3). Paragraaf 3.4 gaat over het uitdaagrecht. De rolverdeling tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur komt aan de orde in hoofdstuk 4. De bijlagen geven een nadere toelichting op een aantal participatie kernbegrippen en instrumenten.

## 1. Een nieuw beleidskader

### 1.1 Samen creatief

Participatie en samenwerking zijn vanzelfsprekend voor waterschap Brabantse Delta. In de netwerk-samenleving proberen we als waterschap steeds wateropgaven met maatschappelijke initiatieven te verbinden. Ervaringen met diverse participatieprocessen<sup>1</sup>, de bevindingen uit het onderzoek van de rekenkamercommissie over samenwerkingsverbanden<sup>2</sup>, en de nieuwe participatieverplichtingen van de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau (zie paragraaf 1.2), zijn aanleiding voor een nieuwe etappe. In dit nieuwe beleidskader geven we aan wat ons waterschap belangrijk vindt bij participatie in verschillende situaties. Het bevat een afwegingskader voor bijdragen aan initiatieven van anderen. Zo bieden we helderheid aan inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en gemeenten in Midden- en West-Brabant.

Dit beleidskader vormt een geheel met de participatieverordening. Het beleidskader geeft aan wat we onder participatie verstaan, wat onze ambities en kernwaarden zijn, en welke uitgangspunten we hebben. Het beleidskader is een uitleg van de juridische spelregels in de participatieverordening. Het beleidskader verduidelijkt en vervangt de participatieaanpak uit 2018 (#vanzelfsprekendsamen) en maakt het speerpunt 'participatie' van de Communicatievisie 2018-2023 (#samenbewust) duidelijk. Met deze actualisatie volgt het waterschap de aanbeveling van de rekenkamercommissie op om het kader voor effectieve samenwerkings- en participatieprocessen aan te scherpen.

Participatie is een vast onderdeel van onze projecten en reguliere werkzaamheden. In elke fase, van een voorverkenning tot en met uitvoering en nazorg, maken we samen met andere overheden en initiatiefnemers keuzes over een passende participatieaanpak. Dit vergt maatwerk, want elk gebied is anders. Participatie is geen doel op zich. Niet elke situatie leent zich voor (uitgebreide) participatie. Het waterschap kan bijvoorbeeld niet om harde kerntaken, zoals het voldoen aan wettelijke normen voor bescherming van inwoners tegen overstromingen, heen.

We begrijpen dat niet altijd alle belanghebbenden tevreden zijn met het resultaat van een participatieproces. Steun voor het proces is niet automatisch steun voor het resultaat. Duidelijke communicatie, goed verwachtingenmanagement en relatiebeheer vanaf de start zijn noodzakelijk. Betrokken overheden geven een participatieproces samen vorm en zorgen daarbij voor een onderling afgestemde besluitvorming (werken als één overheid). Dit anders samenwerken vraagt om afscheid nemen van oude routines

1) Zie onder andere: *Uitkomsten evaluatie participatieproces dijkversterking Geertruidenberg en Amertak* (november, 2017), Corniel van Leeuwen en Arwin van Buuren (Erasmus Universiteit) en de pagina's 98-103 in Frederik van Dalftsen, Henk Wesseling en Steven Blok (Berenschot, 2021), *Leren in participatieland. Slimme participatielessen uit de praktijk* (24 participatietrajecten bij 8 overheidsorganisaties) – ISBN 9789080943001.

2) Grip houden én loslaten. Een onderzoek naar de samenwerking door Brabantse Delta en zijn partners. Rekenkamercommissie waterschap Brabantse Delta (mei 2021).

én meer bestuur op hoofdlijnen met minder strakke beleidskaders voor de ontwikkeling van maatschappelijke meerwaarde met inwoners, instellingen en ondernemers.

Voor het opstellen van het ontwerp waterbeheerprogramma 2022-2027 (Klimaatbestendig en veerkrachtig waterlandschap) organiseerde het waterschap een uitgebreid participatieproces. In dit proces deelden gebiedspartners en inwoners hun verwachtingen over de samenwerking met het waterschap. We hebben de bevindingen uit dat proces gebruikt voor dit beleidskader. Ook hebben we het beleidskader besproken met een aantal participatieadviseurs van andere organisaties<sup>3</sup>.

## 1.2 Wettelijke verplichtingen participatie

### Omgevingswet

Op 1 juli 2022 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet omschrijft participatie als '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'. Volgens de Omgevingswet zorgt goede participatie ervoor dat verschillende perspectieven, belangen, kennis en creativiteit snel(ler) duidelijk zijn. Zo zorgt participatie voor meer draagvlak en betere besluiten. Dit kan tijdswinst opleveren.

Tabel 1: Participatiespelregels bij de kerninstrumenten voor een waterschap (Omgevingswet)

#### Programma

- Motiveringsplicht (Omgevingsbesluit (art. 10.8)): Bij het vaststellen van een programma geeft het waterschap aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken, wat de resultaten daarvan zijn en hoe invulling is gegeven aan het participatiebeleid. Voorbeeld is het verantwoordingsdocument over het participatietraject voor het opstellen van het ontwerp Waterbeheerprogramma 2022-2027.

#### Projectbesluit

- Kennisgeving (Omgevingswet (art. 5.47 lid 3 en 5.51): Het waterschap publiceert uiterlijk bij de start van de verkenning voor het projectbesluit een 'kennisgeving participatie'. Deze kennisgeving geeft aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen zullen worden betrokken. Hierin beschrijven we wie worden betrokken, waarover zij worden betrokken, wanneer zij worden betrokken, wat de rollen zijn van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer, en waar aanvullende informatie beschikbaar is.
- Motiveringsplicht (Omgevingsbesluit (art. 5.3 en 5.5 lid 2): Zowel voor de voorkeursbeslissing (als het waterschap daartoe besluit) als voor het projectbesluit geldt een motiveringsplicht. Het waterschap geeft hierbij aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning. In ieder geval geven we aan wat we hebben gedaan met voorgedragen mogelijke oplossingsrichtingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.

#### Waterschapsverordening

- Motiveringsplicht (Omgevingsbesluit (art. 10.3a)): Bij het vaststellen van de waterschapsverordening wordt aangegeven hoe inwoners, 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.

#### Omgevingsvergunning

Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten wordt aangegeven of inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Als dat het geval is, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn (artikel 7.4 Omgevingsregeling).

Participatie is maatwerk. Daarom schrijft de wet niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. De Omgevingswet bevat wel een aantal participatieverplichtingen, zoals motivering en verantwoording. Zo is het waterschap verplicht participatiebeleid vast te stellen voor toepassing van de instrumenten van de wet. Het gaat dan om het waterbeheerprogramma, de waterschapsverordening (= opvolger van de keur), het projectbesluit en de omgevingsvergunning (zie tabel 1 en bijlage 1).

Naast deze nieuwe spelregels blijven de regels van de openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) van toepassing op de voorbereiding van het waterbeheerprogramma, de waterschapsverordening, peilbesluiten en projectbesluiten. Het gaat dan om terinzagelegging met de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen.

### Wet versterking participatie op decentraal niveau

In de loop van 2022 zal naar verwachting ook de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking treden. Deze wet verplicht het decentraal bestuur (provincie, gemeente en ook het waterschap) de inspraakverordening uit te breiden naar een participatieverordening. Volgens deze wet moet het waterschapsbestuur inwoners en belanghebbenden in staat stellen te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarnaast biedt de wet de mogelijkheid om het 'uitdaagrecht' op te nemen in de Participatieverordening. Dat is het recht van inwoners en maatschappelijke initiatieven om de uitvoering van een taak van het waterschap over te nemen. In paragraaf 3.4 beschrijven we hoe het waterschap hiermee omgaat.

3) Het betreft de gemeenten Steenbergen, Zundert, Moerdijk en Etten-Leur, de Erasmus Universiteit en de waterschappen en hoogheemraadschappen uit het participatienetwerk (Scheldestromen, De Dommel, Aa en Maas, Rivierenland, Rijn en IJssel, Waternet, Vechtstromen, Zuiderzeeland, Hunze en Aas, Vallei en Veluwe, Drents Overijsselse Delta, De Stichtse Rijnlanden en Schieland en Krimpenerwaard).

## Verdrag van Aarhus

In april 2021 heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'Afdeling') een belangrijke uitspraak gedaan over de toepassing van het Verdrag van Aarhus. Dat verdrag gaat over inspraak bij besluitvorming in het omgevingsrecht, waaronder waterschapszaken als legger, projectplan en watervergunning. De Afdeling kiest voor de volgende uitleg van dit Verdrag: ook belanghebbenden (mensen of organisaties) die géén zienswijze op een ontwerpbesluit naar voren hebben gebracht kunnen zich voortaan alsnog succesvol tot de bestuursrechter richten. Het betekent verder dat een belanghebbende in beroep ook tegen andere onderdelen van het besluit mag procederen dan waar hij in de voorbereidingsprocedure een zienswijze voor heeft ingediend.

De uitspraak kan leiden tot langere doorlooptijden van procedures bij de bestuursrechter als meer (eerder nog niet bekende) belanghebbenden beroep instellen bij de bestuursrechter. Dit maakt de beroepszaken bewerkelijker voor zowel de bestuursrechter als het waterschap. Dat betekent dat een goed participatietraject in een vroegtijdig stadium nog belangrijker wordt. Precies zoals de Omgevingswet ook vraagt. Dat zorgt niet alleen voor maatschappelijk draagvlak en betere besluiten, maar draagt ook bij aan het vroegtijdig signaleren van bezwaren. Zodat kan worden gekeken of daar wat mee gedaan moet worden. Dit kan onnodige procedures voorkomen.

## 2. Participatievisie

### 2.1 Ambitie

Participatie is een vanzelfsprekend onderdeel van het waterschapswerk. Brabantse Delta zet in op een verbinding van de waterkernopgaven (kerntaken) met bredere gebiedsontwikkelingen en maatschappelijke veranderingen (klimaatneutraliteit en circulaire economie). We staan midden in de samenleving en gaan graag het gesprek aan over mogelijkheden van initiatieven van derden die bijdragen aan de waterdoelen. Samen met inwoners, agrariërs, overheden, bedrijven, kennisinstellingen, natuurbeheerders en andere organisaties werken we aan gedeelde visies, analyses, doelstellingen en (innovatieve) maatregelen voor klimaatbestendige en veerkrachtige waterlandschappen. We betrekken mensen actief bij het oplossen van problemen: de praktijk is belangrijker dan de theorie.

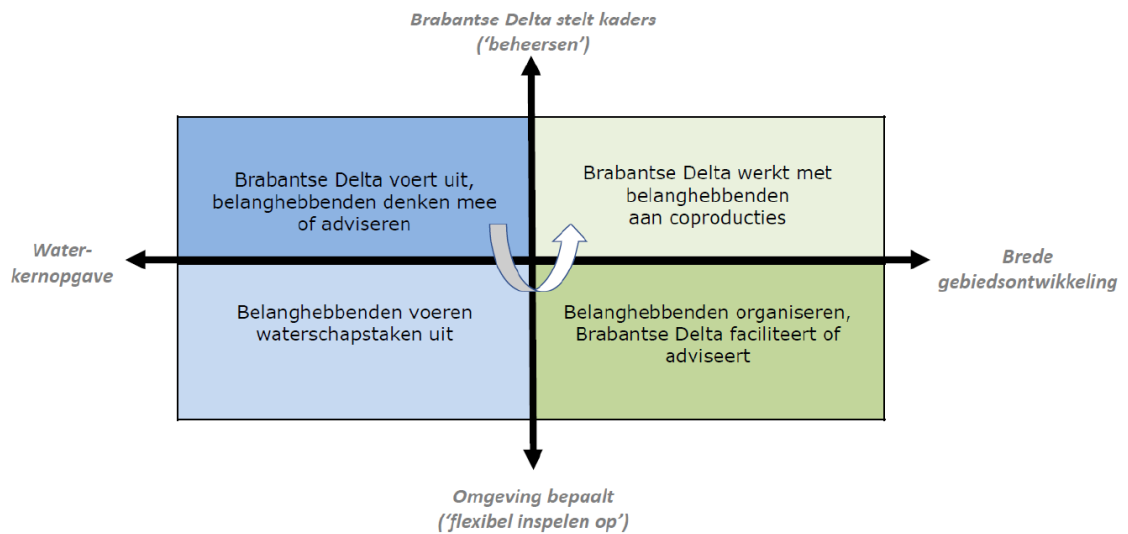
Brabantse Delta richt zich primair op de waterkernopgaven (waterveiligheid, gezond water, voldoende water, waterketen en vlotte en veilige scheepvaart), waarvan de uitvoering gebeurt volgens de wettelijke norm. Aanvullende ambities voeren we samen met belanghebbenden uit, waarbij we zoeken naar financiële bijdragen van anderen, waaronder subsidies. Hierbij kunnen we verschillende rollen vervullen: van aanjager of facilitator tot adviseur. We zetten onze expertise graag in, voor en met andere organisaties, om te zorgen voor maatschappelijke meerwaarde. In het stellen van prioriteiten bij de inzet van mensen en middelen gaan resultaatsverplichtingen voor inspanningsverplichtingen.

Samen met provincie en gemeenten zorgen we als één overheid voor open participatieprocessen die toegankelijk zijn voor een brede groep belanghebbenden. Met participatie roepen we belanghebbenden op mee te denken over innovatieve en duurzame oplossingen. Goed georganiseerde participatie vergroot de kwaliteit van plannen en besluiten, draagt bij aan het opbouwen van vertrouwen en stimuleert anderen om te participeren. Dit vraagt om het vooraf afspreken van duidelijke, werkbare spelregels en het uitvoeren van een kansen- en risicoanalyse, om verwachtingen duidelijk te hebben. Zo kan participatie een waardevolle aanvulling zijn op de vertegenwoordigende democratie. We leren graag samen met onze partners om participatieprocessen te verbeteren.

### 2.2 Definitie en reikwijdte

Participatie kent twee kanten. Aan de ene kant gaat participatie over het actief betrekken van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij activiteiten van het waterschap. Aan de andere kant kan het waterschap initiatieven van de omgeving faciliteren of hierover adviseren. Participatie is een aanvulling op wettelijk verplichte inspraakprocedures. Participatie gaat niet over samenwerkingsverbanden van het waterschap met alleen andere overheden.

De vorm van een participatieproces is afhankelijk van de soort opgave (eenvoudig en gestructureerd of complex en ongestructureerd), de samenstelling van de groep belanghebbenden en de vraag wie de regie voert en de kaders stelt. Er is geen vast ontwerp voor een succesvol participatieproces. Brabantse Delta kiest daarom voor een aanpak op maat, afhankelijk van de specifieke situatie en karakteristieken van een gebied (figuur 1). Het belangrijkste is dat we steeds in elke fase van een beleidscyclus, gebiedsproces, programma, project of maatschappelijk initiatief bepalen wat de best passende rolverdeling en benadering van het waterschap is. Bij complexe opgaven of maatschappelijke initiatieven met diverse belanghebbenden is er extra aandacht voor de voorverkenningfase met een kansen- en risicoanalyse.



Figuur 1: Participatiesituaties

Een schema helpt om structuur aan te brengen in een praktijk die vaak verandert. In de netwerksamenleving doen zich verschillende mengvormen van participatie en samenwerking voor. Ook veranderen processen in de loop van de tijd. Figuur 1 is daarmee nadrukkelijk bedoeld als hulpmiddel om de verschillende participatiesituaties weer te geven. Ter verduidelijking een korte toelichting op het schema:

- Als het waterschap verantwoordelijk is voor een wettelijke 'waterkern-opgave' (schema linksboven), dan stelt het waterschap de kaders. Het waterschap betreft dan belanghebbenden en vraagt hen bijvoorbeeld mee te denken of te adviseren, bijvoorbeeld over de ruimtelijke inpassing van dijkverbeteringswerken. In zo'n situatie is het belangrijk dat we helder zijn over de criteria waarop we te nemen besluiten (samen met betrokken overheden) baseren. Vooraf moet ook duidelijk zijn hoe er met de inbreng van belanghebbenden wordt omgegaan. In het geval van een advies licht het waterschap toe waarom ze het wel of niet overnemen.
- In situaties waarin de omgeving de uitvoering van (een deel van) een waterschapstaak op zich neemt, stellen we randvoorwaarden aan de wijze van uitvoering en de kwaliteit ervan (schema linksonder). Een belangrijk criterium daarbij is dat uitvoerders kunnen zorgen voor een duurzaam, blijvend resultaat.
- Als de wateropgave onderdeel uitmaakt van een bredere gebiedsontwikkeling, dan is de ruimte van het waterschap vaak beperkter. De soort opgave is dan complexer met meerdere 'eigenaren'. Zo'n situatie vraagt om heldere procesafspraken en goed verwachtingen-management en relatie-beheer. Als het waterschap in zo'n proces trekker is van een wateropgave (schema rechtsboven), dan past 'coproduceren' meestal het beste.
- Als de omgeving een bredere gebiedsontwikkeling trekt (schema rechtsonder), dan kan het waterschap adviseren over het meenemen van wateraspecten en/of de uitvoering faciliteren. Op verzoek van een initiatiefnemer kan het waterschap ook een deel van het werk uitvoeren. Het initiatief wordt dan een samenwerkingsverband voor coproducties.

### 2.3 Kernwaarden en uitgangspunten

In participatieprocessen heeft waterschap Brabantse Delta de volgende kernwaarden:

- omgevingsgevoelig en samenwerkingsgericht;
- open, duidelijk en benaderbaar;
- leergierig en nieuwsgierig.

We hebben de volgende uitgangspunten voor goede participatie:

1. Het maken van afwegingen over participatie met een kansen- en risicoanalyse is een vanzelfsprekend onderdeel van het waterschapswerk. Participatie is geen doel op zich en is ook niet altijd van toegevoegde waarde. Niet elke situatie leent zich voor (uitgebreide) participatie. Geen of beperkte participatie is ook een optie.
2. Participatie is maatwerk. Geen gebied of opgave is hetzelfde. Per situatie zijn we helder over het doel van participatie en schatten we de mogelijke maatschappelijke meerwaarde en de risico's in. Voor het betrekken van belanghebbenden bij onze projecten en reguliere werkzaamheden bepalen we per procesfase een passende participatiebenadering. Passend bij de opgaven en de

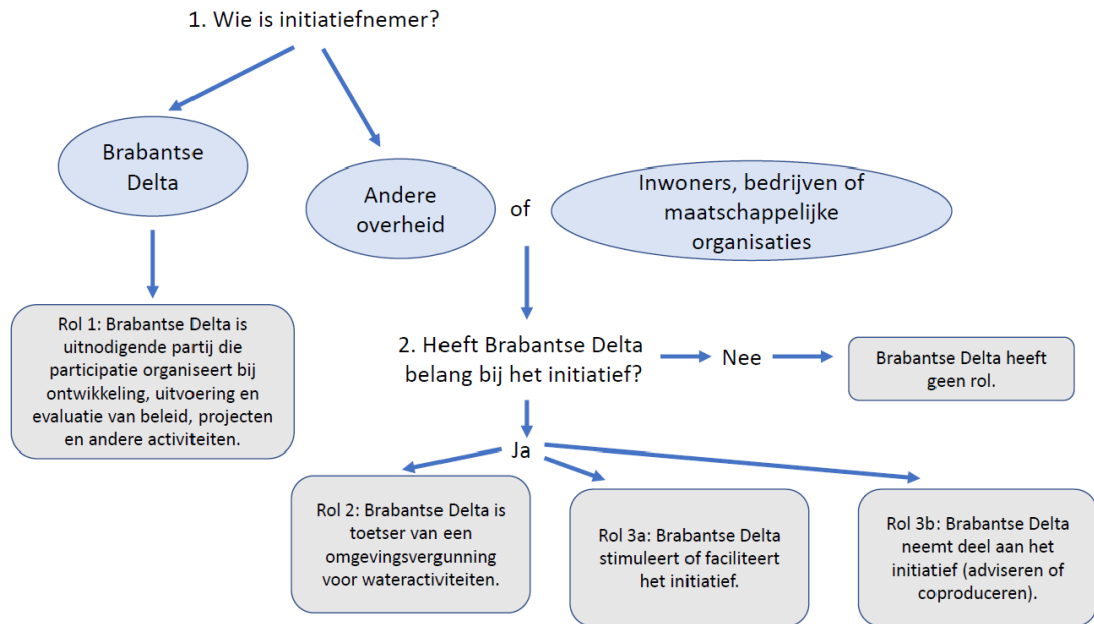
- karakteristieken van een gebied en de belanghebbenden. Bij wet voorgeschreven vereisten voor informeren en raadplegen vormen een vanzelfsprekende basis.
3. Wij informeren en betrekken belanghebbenden bij onze activiteiten op een toegankelijke manier. Dit doen we op basis van gelijkwaardigheid, respect en rechtvaardigheid. Dit betekent dat we luisteren en mensen gehoord worden. Als we mensen om advies vragen, koppelen we in duidelijke taal terug wat we ermee hebben gedaan.
  4. Brabantse Delta zorgt met andere betrokken overheden voor een toegankelijk proces met duidelijke spelregels voor deelname en duidelijke criteria voor besluitvorming (werken als één overheid). Zo willen we zorgen voor voldoende en brede inbreng door belanghebbenden. Waar nodig bouwen we time-out momenten in.
  5. In alle participatieprocessen zorgen we voor duidelijke communicatie, goed relatiebeheer en verwachtingenmanagement. Hoe ziet het proces eruit, wat is de status van de inbreng van betrokkenen en wie besluit wanneer en waarover?
  6. We zoeken naar een gezonde balans bij het aanhaken bij water-gerelateerde initiatieven. We staan open voor een verkennend gesprek met initiatiefnemers over een mogelijke bijdrage van Brabantse Delta. We zijn duidelijk over de termijn waarop we helderheid bieden. Zie paragraaf 3.3 voor de afwegingscriteria.
  7. We geven voorrang aan wettelijke waterschapskerntaken zoals het voldoen aan normen voor bescherming tegen overstromingen. Resultaatsverplichtingen gaan voor inspanningsverplichtingen.
  8. Waterschap Brabantse Delta is een 'lerende' organisatie. We leren en evalueren samen met anderen om beter te handelen in andere lopende en nieuwe participatieprocessen. We wisselen graag ervaringen en lessen uit met 'succesnummers' en 'mislukkingen'. We zien experimenteren (proefprojecten) en evalueren als vanzelfsprekende activiteiten. We nodigen kennisontwikkelings- en adviesorganisaties uit onderzoek te doen binnen de Brabantse Delta en bieden uitdagende onderwerpen voor scholieren, studenten en trainees.
  9. We zetten (nieuwe) digitale middelen in voor een groter bereik en betrokkenheid van belanghebbenden. Voorbeeld is de online survey voor het ontwerp waterbeheerprogramma 2022-2027, waarmee meningen en ideeën van inwoners zijn opgehaald.

### 3. Werkwijze participatie

De vorm van een participatieproces is afhankelijk van de specifieke situatie (waaronder complexiteit van een opgave en de normen, waarden en belangen van de belanghebbenden). Een belangrijke startvraag om de rol van het waterschap te bepalen is wie initiatiefnemer is. We onderscheiden de volgende rollen van het waterschap (figuur 2):

- Als initiatiefnemer is Brabantse Delta uitnodigende en organiserende partij (rol-type 1).
- Brabantse Delta is toetser van omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten (rol-type 2).
- Brabantse Delta stimuleert of faciliteert een initiatief van een andere overheid of van inwoners, bedrijven of maatschappelijke organisaties (rol-type 3a).
- Brabantse Delta neemt deel aan een initiatief van een andere overheid of van inwoners, bedrijven of maatschappelijke organisaties (rol-type 3b).

Voor wateractiviteiten in het beheergebied waarvoor een omgevingsvergunning is verplicht, toetst het waterschap als bevoegd gezag of aan alle voorwaarden wordt voldaan.



Figuur 2: Rolbepaling waterschap bij participatie (aangepast naar het voorbeeld van het Hoogheemraadschap van Delfland)

### 3.1 Brabantse Delta als initiatiefnemer (rol-type 1)

Voor de uitvoering van zijn taken neemt waterschap Brabantse Delta besluiten die invloed hebben op de omgeving. Het werk aan de waterhuishouding raakt verschillende belanghebbenden. Denk aan het herinrichten van een beek- of kreeksysteem, maatregelen voor de aan- en afvoer van zoetwater en het verbeteren van dijken voor de bescherming tegen overstromingen. Brabantse Delta is in deze gevallen initiatiefnemer en organiseert participatie waar dat toegevoegde waarde heeft of verplicht is, volgens de uitgangspunten in paragraaf 2.3. Het organiseren van participatie houdt in dat Brabantse Delta:

- belanghebbenden betreft bij elke activiteit die een duidelijke verandering betekent voor de waterhuishouding met mogelijke gevolgen voor water- en bodemgebruikers;
- dit vroegtijdig<sup>4</sup> doet, zodat het zicht krijgt op de (creatieve) inbreng en belangen van betrokkenen en deze zoveel mogelijk kan verwerken/kan afwegen in de plan- en besluitvorming;
- afhankelijk van de gebiedsspecifieke situatie, de invloed van een project of beheeractiviteit op de omgeving en de procesfase, kiest voor een passend onderdeel uit de 'participatiepiramide' (zie figuur 3 en de toelichting in bijlage 2);
- in een participatieplan aangeeft hoe het participatie- en communicatieproces eruit ziet met onderbouwing van de gemaakte proceskeuzes (hoe ziet het proces eruit, wat is de status van de inbreng van betrokkenen en wie besluit wanneer en waarover?);
- als één overheid met betrokken gemeente(n), provincie Noord-Brabant en eventueel de Rijksoverheid zorgt voor een transparant proces, waarin zij activiteiten en besluitvormingsprocessen op elkaar afstemmen en een kansen- en risicoanalyse uitvoeren;
- bij de besluitvorming in een openbaar eindverslag aangeeft hoe belanghebbenden zijn betrokken, een overzicht geeft van de afspraken die in het participatieproces zijn gemaakt, wat er met de resultaten van de participatie is gedaan en hoe invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid. Deze motiveringsplicht geldt voor een waterbeheerprogramma, een voorkeursbeslissing, projectbesluit en de waterschapsverordening.

4 ) Vroegtijdig betekent dat belanghebbenden betrokken worden tijdens (een) fase(s) in het beleids- en planproces waarbij er nog daadwerkelijke invloed mogelijk is. In projecttermen gaat het dan met name om de initiatieffase, definitieffase en ontwerpfase.



Figuur 3: Participatie-piramide

De participatievorm moet passen bij de ruimte die er is voor inbreng van belanghebbenden. Een voorbeeld: Om in te spelen op actuele ontwikkelingen, zoals wateroverlast, aanhoudende droogte of een slechte waterkwaliteit, werken we bij peilbeheer en onderhoud aan maatwerk in afstemming met de omgeving. Voor herziening van een peilbesluit informeert en raadpleegt Brabantse Delta belanghebbenden door middel van gebiedsbijeenkomsten en inspraakprocedures. Later in het herzieningsproces krijgen de belanghebbenden nog de mogelijkheid om mee te denken of te adviseren in de alternatieven van het peilbesluit. Het waterschap stelt het peilbesluit vast en weegt daarbij wensen en belangen af die gekoppeld zijn aan door de provincie en gemeenten vastgestelde functies, zoals natuur, agrarisch gebruik en wonen.

Een ander voorbeeld: De wettelijke normen voor waterveiligheid staan niet ter discussie als er dijken verhoogd of verbreed moeten worden. Bij het inpassen van de aangepaste dijk in de leefomgeving kunnen inwoners meedenken of adviseren. Waar mogelijk biedt het waterschap daarbij ruimte voor ontwikkeling en het testen van innovatieve en duurzame oplossingen.

Het vooraf vastleggen en helder communiceren van de spelregels voor het participatieproces zorgt voor openheid richting belanghebbenden en het eigen bestuur en de organisatie. Spelregels gaan bijvoorbeeld over de waarde die het waterschap toekent aan een advies of inbreng van belanghebbenden en hoe waterschap en belanghebbenden elkaar op de hoogte houden. Het opstellen van een participatieplan is daarvoor een belangrijk hulpmiddel. Dit is een document zonder vaste vorm dat qua opbouw en omvang afhankelijk is van de complexiteit van een opgave. Bij kleine, eenvoudige opgaven, waar een beperkt aantal belanghebbenden is betrokken, kan persoonlijk contact of een gezamenlijk overlegmoment volstaan. In alle gevallen is het belangrijk de belanghebbenden goed te informeren.

**Ervaringen gebiedsproces vitaal buitengebied Zundert (pilot Omgevingswet)**

De pilot Zundert is een voorbeeld van een brede gebiedsontwikkeling waarbij de wateropgaven een belangrijk onderdeel vormen. Het proces is zo goed op gang gekomen doordat er veel energie en betrokkenheid is van inwoners en ondernemers én omdat gemeente, waterschap en provincie dit proces stevig faciliteren. Naast de inhuur van ervaren procesbegeleiders zorgen belanghebbende organisaties (niet alleen overheden) voor de inzet van adviseurs. Volgens Patrick Kok (wethouder gemeente Zundert) moet je als overheden de strakke beleidskaders durven loslaten voor een spannend proces waarvan je de uitkomst op voorhand niet kent. Het hele proces is gericht op de ontwikkeling van meerwaarde (zoals 'Zundert Floreert'). Heel belangrijk is het investeren in het leren begrijpen en spreken van de taal van de diverse belanghebbenden. Dat vraagt om een bestuur dat durft los te laten in vertrouwen. Gerard van Hassel (voorzitter dorpsraad Wernhout) benadrukt het belang van de grote inzet van gemeente, provincie en waterschap voor de grote betrokkenheid van inwoners en ondernemers. Voortzetting van deze personele en financiële inzet na afloop van de pilotfase en ook in andere gebieden is belangrijk voor het vasthouden van het opgebouwde vertrouwen en het werken aan zichtbare resultaten. Als je daarbij als waterschap breder kijkt dan het watersysteem kunnen interessante verbindingen worden gelegd. Dan willen en kunnen inwoners en ondernemers samen met het waterschap (en anderen) werken aan een klimaatbestendig beekdallandschap.

Bij complexe processen met meerdere overheden en inwoners, ondernemers en/of maatschappelijke organisaties als initiatiefnemer, is het van belang een gezamenlijke voorverkenning uit te voeren. In



deze fase bespreken de overheden en initiatiefnemer(s) de aard van de problematiek, de samenstelling van de groep belanghebbenden en hun mogelijke voorwaarden en bijdragen. Gekeken wordt naar een mogelijke gedeelde ambitie of dat deze nog ontwikkeld kan worden met respect voor elkaars belangen en doelen. Een kansen- en risicoanalyse is een vast onderdeel van de voorverkenning. Ook over wie de leiding neemt, spelregels, de rolverdeling, afwegingscriteria voor belangrijke bestuurlijke keuzes, communicatie en (tussentijdse) evaluaties worden afspraken gemaakt. Het gaat om het verkennen van een passende wijze van aansturen, structureren en organiseren van het proces. Het is belangrijk de procesafspraken bestuurlijk vast te leggen. Dit kan met een intentieverklaring of samenwerkingsovereenkomst.

Het waterschap zorgt met participanten voor voldoende tijd en middelen voor het verkennen en uitwerken van kansen voor de verbinding van wateropgaven aan andere opgaven en het vaststellen van de betekenis van beschikbare kennis en informatie. Met de betrokken overheden zorgen we voor afgestemde besluitvormingsprocedures. Waar nodig bouwen we 'time-out' momenten in. Een communicatieaanpak waarbij onderscheid gemaakt wordt in doelgroepen en/of leefstijlen is belangrijk. De werkwijze van het project SODO (Sloten, Oevers en Dijken op Orde) is een mooi voorbeeld van communicatie op maat met een mix van keukentafelgesprekken, informatieavonden en bewonersadviesgroepen.

### Projectbesluit

Voor projecten die gaan over de aanleg, verlegging of versterking van een primaire waterkering is het waterschap verplicht een projectbesluit te nemen. Voor andere projecten kan het waterschap een projectbesluit nemen. Een projectbesluit is niet nodig voor reguliere onderhouds- en herstelwerkzaamheden in watersystemen of aan waterstaatswerken. En ook niet voor eenvoudige activiteiten met een beperkt aantal belanghebbenden waarvoor het waterschap zichzelf een omgevingsvergunning mag verlenen (bijvoorbeeld verplaatsen of aanpassen van een duiker). In die situaties geeft het waterschap, als aanvrager van de vergunning, antwoord op de vraag of en hoe de omgeving betrokken is en zo ja, wat met de resultaten is gedaan.

In het projectbesluit staat wat het project inhoudt en hoe het uitgevoerd gaat worden. In geval van een projectbesluit gelden de volgende participatieverplichtingen:

- **Kennisgeving:** Het waterschap doet uiterlijk bij de start van de verkenning voor het projectbesluit een 'kennisgeving participatie'. In de kennisgeving staat de manier waarop inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen worden betrokken, wordt in ieder geval aangegeven wie worden betrokken, waarover zij worden betrokken, wanneer zij worden betrokken, wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer (meestal het waterschap zelf) en waar aanvullende informatie beschikbaar is. Het bevoegd gezag stelt iedereen bij de start van de verkenning in de gelegenheid, binnen een door hem te stellen termijn, mogelijke oplossingen voor de opgave in te brengen. Het waterschap geeft daarbij uitgangspunten voor die oplossingen.
- **Motiveringsplicht:** Zowel voor de voorkeursbeslissing (als die er is), als voor het projectbesluit geldt een motiveringsplicht. De motiveringsplicht bestaat uit een participatieparagraaf in het projectbesluit. Het waterschap geeft hierbij als bevoegd gezag aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de verkenning. Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op de door derden aangeleverde, mogelijke oplossingsrichtingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.

Met participatie tijdens de projectprocedure wil het waterschap:

- alle belangen al vroeg in beeld brengen,
- voor samenhang zorgen in uiteenlopende belangen,
- de effecten van het project op deze belangen in beeld brengen,
- en de belangen goed afwegen.

Door het organiseren van participatie in de verkenningsfase van de projectprocedure heeft iedereen de mogelijkheid zelf informatie, oplossingen of koppelkansen in te brengen. Dit met als doel het project beter te laten aansluiten bij maatschappelijke behoeften. Het waterschap voert hiervoor de volgende activiteiten uit:

- Het waterschap zoekt uit welke rapportages en onderzoeksrapporten belangrijk zijn en stelt deze beschikbaar om iedereen op gelijk niveau te laten participeren. Het gaat dan om de informatie die al bij de aanvang van de verkenning beschikbaar is, maar ook om informatie die tijdens de hele projectprocedure wordt verzameld. Denk bijvoorbeeld aan mogelijke oplossingen die zijn aangedragen door derden en mogelijk daarover uitgebrachte adviezen. Of aan het beschikbaar stellen van tussentijdse resultaten van de verkenning.
- Een eventuele voorkeursbeslissing vormt de afsluiting van de verkenning tijdens de projectprocedure. Ook voor een voorkeursbeslissing geldt de motiveringsplicht participatie.
- Het waterschap maakt gebruik van informatie uit het MER en van participanten om iedereen inzicht te geven in effecten van het project, alternatieve manieren van uitvoering en de te maken afwegingen bij keuze voor uitvoering en gebruik.

De handreiking projectbesluit Omgevingswet van de Unie van waterschappen (Handreiking Projectbesluit Omgevingswet (uvvw.nl)) adviseert een uitgewerkt participatieplan te maken en dat per projectfase (van voorverkenning tot uitvoering en nazorg) actueel te houden. Bij een complex project met veel verschillende belangen kan er ook voor gekozen worden om een apart ‘verantwoordingsdocument (maatschappelijke) participatie’ op te stellen. In de participatieparagraaf van het projectbesluit is een korte samenvatting met verwijzing naar dat document dan voldoende.

### 3.2 Brabantse Delta als toetsers (rol-type 2)

Nieuw is dat op basis van de Omgevingswet een initiatiefnemer verplicht is om bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten aan te geven of en hoe de omgeving betrokken is bij zijn plan en wat er met de resultaten is gedaan. Dat staat in artikel 7.4 van de Omgevingsregeling (Omgevingsregeling van de Omgevingswet gepubliceerd - Aan de slag met de Omgevingswet).

Soms is het niet nodig om een (groot) participatietraject te starten. Bijvoorbeeld als het initiatief geen gevolgen heeft voor de omgeving. Het waterschap is bevoegd om te beslissen over wateractiviteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Het waterschap gaat op basis van eventuele informatie van de initiatiefnemer en eigen belangrijke informatie na of belangen voldoende duidelijk zijn om een complete belangenafweging te maken. Heeft het waterschap onvoldoende informatie om tot een complete belangenafweging te komen? Dan kan het een initiatiefnemer vragen om meer informatie of zelf extra informatie verzamelen om tot een goed besluit te komen.

Waterschap Brabantse Delta wil participatie stimuleren door het belang ervan te benadrukken bij de initiatiefnemer. Daarvoor maakt het gebruik van de Tool ‘Participatie en vergunningen - Een loods voor onderweg. Voor vergunningverleners’ (Waterschappen\_A3 poster\_2.0.indd (7zebras.nl)).

Voor de uitvoering van zijn taken neemt het waterschap besluiten over de waterhuishouding. Meestal stelt het daarvoor een projectbesluit vast. In sommige gevallen, als het gaat om activiteiten die niet al te ingrijpend zijn voor de omgeving, stelt het waterschap geen projectbesluit vast, maar vraagt het zelf een omgevingsvergunning voor die wateractiviteit aan. In dat geval gelden participatieverplichtingen ook voor het waterschap.

### 3.3 Brabantse Delta als facilitator, stimulator of deelnemer (rol-typen 3a en 3b)

Brabantse Delta staat open voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties die het waterschap vragen een bijdrage te leveren aan hun initiatieven. Vanuit een open, omgevingsgerichte en samenwerkingsgerichte houding bekijkt het waterschap of dit zinvol en mogelijk is. Hierbij is het uitgangspunt dat we zo snel mogelijk duidelijkheid geven aan de initiatiefnemer(s).

Het maken van een ‘participatieafweging’ is maatwerk, afhankelijk van de specifieke aard en situatie van een initiatief. De werkwijze van Brabantse Delta is als volgt:

- Wanneer een initiatiefnemer het waterschap benadert, bekijkt het waterschap wie er nodig zijn voor een verkenning van het initiatief. De hoofdcriteria (tabel 2a) en bonuscriteria (tabel 2b) zijn een hulpmiddel voor het maken van een afweging over een mogelijke waterschapsbijdrage. Een besluit hierover wordt genomen door of namens het dagelijks bestuur.
- Het resultaat van de afweging wordt kort samengevat en vastgelegd in een motiveringsdocument (zie format in bijlage 3). Op deze manier biedt het waterschap inzicht in de argumenten om wel of niet op een initiatief in te gaan. Door dit te vast te leggen ontstaat overzicht binnen de organisatie en voor management en bestuur. Een overzicht is ook belangrijk voor evaluaties (lerende organisatie). Let op: het gaat hierbij om initiatieven die een grote bijdrage (geld, menskracht, inzet van apparatuur of expertise) van het waterschap betekenen. Het gaat niet om kleine ‘quick wins’, waar het waterschap makkelijk op in kan spelen.
- Voor de te maken afweging is afstemming met het proces Programmeren belangrijk om in te schatten of en zo ja, wanneer een bijdrage van het waterschap inpasbaar is. Hierbij speelt de reeks resultaatverplichting – inspanningsverplichting – aanvullende wensen een rol. Bij twijfel over wenselijkheid en/of haalbaarheid wordt het initiatief voorgelegd aan een regieteam of programmaoverleg. Een uitkomst kan bijvoorbeeld ook zijn dat het waterschap wel op een initiatief wil inhaken, maar later of met een andere bijdrage dan de initiatiefnemer wenst. Ook kan het voorkomen dat een initiatief nu nog niet ‘volgroeid’ is, we nu niet gaan deelnemen, maar het wel blijven volgen. Flexibiliteit is een belangrijk sleutelwoord.

Tabel 2a: Hoofdcriteria afweging initiatieven van derden

	Hoofdcriterium
H1	Het initiatief kan worden verbonden met blauwe kernopgaven en/of de bredere ambities van het waterschap, zoals verwoord in het bestuursakkoord en vertaald in de doelen van het waterbeheerprogramma. Deze verbinding zorgt voor maatschappelijke meerwaarde. Blauwe kern: waterveiligheid, gezond water, voldoende water, doelmatige waterketen, vlotte en veilige vaarwegen. Bredere ambities: klimaatneutraal, circulaire economie, duurzaamheid, biodiversiteit.
H2	Brabantse Delta beschikt over de benodigde/gevraagde middelen. Dit kan gaan om een financiële bijdrage, inzet van expertise, ter beschikking stellen van informatie, monitoren en/of een terrein in eigendom of beheer van het waterschap.

H3	Deelname sluit qua timing en prioriteiten goed aan op de programmering van Brabantse Delta.
H4	De initiatiefnemer heeft een helder beeld van hoe het initiatief kan leiden tot een blijvend, duurzaam resultaat.

Tabel 2b: Bonuscriteria afweging initiatieven van derden

	<b>Bonuscriterium</b>
B1	Het initiatief is een unieke, eenmalige kans en levert nieuwe kennis of een innovatieve oplossing op.
B2	Deelname aan het initiatief draagt bij aan verbetering van een bestaande relatie of levert een nieuwe relatie op. Op deze manier is het positief voor het imago – de naamsbekendheid van Brabantse Delta.

### 3.4 Uitdaagrecht

Het uitdaagrecht is het recht van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties om taken die bij wet bij een decentrale overheid horen uit te voeren. Uitvoering van die taken door anderen moet dan voldoen aan de daarvoor geldende wettelijke vereisten. Door de (aanstaande) Wet versterking participatie op decentraal niveau kunnen een provincie, gemeente of waterschap bij verordening aanvullende regels over het uitdaagrecht opstellen als daaraan behoefte is. Brabantse Delta maakt geen gebruik van deze mogelijkheid. Uit de toelichting op de (ontwerp) Wet versterking participatie op decentraal niveau blijkt namelijk dat het overnemen van waterschapstaken door anderen niet logisch is. Een waterschap heeft alleen taken die door de provincie aan het waterschap zijn opgedragen (artikel 133, eerste lid van de Grondwet en artikel 1 en 2, eerste lid van de Waterschaps-wet). De Waterschapswet geeft deze taken aan het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur. Dit is zo geregeld vanwege de grote gezamenlijke belangen die met het waterschapswerk samenhangen.

Waterschappen zijn functionele organisaties in Nederland. Ze zijn speciaal opgericht om de waterhuishouding van de regionale watersystemen te regelen voor het belang van alle Nederlanders. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het voldoen aan wettelijke normen voor de bescherming tegen overstromingen. De te beschermen maatschappelijke en economische waarden achter de dijken zijn zo hoog en vragen om een aanpak met veel specifieke kennis. Het is effectief om dat voor heel Nederland door het Rijk, waterschappen, kennisinstanties en adviesbureaus samen te organiseren.

Brabantse Delta zoekt de verbinding met de maatschappij. Als waterpartner en deskundige gaan we graag het gesprek aan over water-gerelateerde plannen en kleine aanpassingen aan een watersysteem of lokaal beheer van een klein deel van een watersysteem. Voorbeeld is het beheer van randen van een sloot door agrarische natuurverenigingen, waarbij kwaliteitseisen en andere randvoorwaarden worden vastgelegd. Of het beheer van stuwen in lokale watergangen door agrarische ondernemers. Daar waar de aard van de opgave het mogelijk maakt, nodigt het waterschap belanghebbenden uit om mee te denken of advies te geven.

Brabantse Delta verbetert al doende en al lerende zijn participatieprocessen. Dat is een continu proces om participatie verder te ontwikkelen. Daarbij verkennen we ook het uitdaagrecht en mogelijkheden om verder invulling te geven aan dat recht bij de start van de volgende bestuursperiode.

## 4. Rolverdeling bestuur en organisatie

### Kaderstelling en uitvoering

Het algemeen bestuur heeft een kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol. Met dit beleidskader participatie stelt het algemeen bestuur de uitgangspunten en werkwijze op hoofdlijnen vast. Het algemeen bestuur geeft daarmee het dagelijks bestuur de opdracht om participatie samen met de organisatie verder vorm te geven. Hierbij is maatwerk de basis, passend bij het type beleidsproces, initiatief, programma, project of beheeractiviteit, de mate van maatschappelijke betrokkenheid in een gebied en de opgaven en rol(len) van het waterschap. Met dit beleidskader participatie en de participatieverordening maakt het algemeen bestuur duidelijk wat het van het dagelijks bestuur en de organisatie verwacht.

In participatieprocessen vertegenwoordigt het dagelijks bestuur het waterschap richting belanghebbenden of initiatiefnemers. Andere leden van het algemeen bestuur kunnen in deze processen als toehoorder aanwezig zijn om geluiden uit de samenleving op te vangen. Zij kunnen deze signalen gebruiken in de belangenafweging die bij besluitvorming door het algemeen bestuur plaatsvindt. Voor rolzuiverheid en eenduidig optrekken richting de omgeving is het steeds hanteren van deze rolverdeling wenselijk.

### Controleren en evalueren

De controlerende rol van het algemeen bestuur bestaat uit het bewaken dat Brabantse Delta participatie volgens het beleidskader vormgeeft. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor een passende informatievoorziening aan het algemeen bestuur en legt eventuele keuzes bij lastige dilemma's en grote beleidsprocessen of projecten op tijd aan het algemeen bestuur voor. In adviesnota's en projectstartdocumenten wordt in geval van de keuze voor een participatieproces een participatie- en communica-

tieparagraaf opgenomen. Waar nodig wordt een apart participatieplan met afwegingen en spelregels voor het participatieproces opgesteld.

Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur periodiek over de voortgang van participatieprocessen als onderdeel van de reguliere voortgangs- en verantwoordingsrapportages (Kadernota en managementletters). De organisatie houdt een overzicht bij van initiatieven van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties, de besluiten over wel/geen bijdragen van/deelname door het waterschap en de uiteindelijke resultaten. Lessen uit evaluaties van participatieprocessen worden met het algemeen bestuur gedeeld. Op verzoek van het algemeen bestuur kunnen specifieke processen worden geëvalueerd.

Het beleidskader wordt eenmaal per 6 jaar geëvalueerd, als onderdeel van de cyclus van opstellen, uitvoeren en evalueren van het waterbeheerprogramma. Waar nodig kan het algemeen bestuur vragen om tussentijdse evaluatie of bijstelling van het beleidskader en de participatieverordening.

*Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van 27 oktober 2021.*

*De dijkgraaf*

*drs. C.J.G.M. de Vet*

*De secretaris-directeur*

*dr. A.F.M. Meuleman*

## Bijlage 1 – Samenvatting wetgeving participatie

Bron: Beleidskader Participatie Hoogheemraadschap van Delfland (dossier 2121; 11 maart 2021)

### Omgevingswet

De Omgevingswet stelt participatie als een belangrijk uitgangspunt bij besluitvorming over (beleids)initiatieven in de leefomgeving. In de Omgevingswet wordt uitgegaan van het 'in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het besluitvormingsproces over een project of activiteit'. Dit heeft consequenties voor de manier van werken van alle overheidsorganisaties zoals gemeenten, provincies en waterschappen. Vertrouwen is daarbij een belangrijk begrip: vertrouwen geven aan alle belanghebbenden in de omgeving van een project of activiteit, maar ook vertrouwen krijgen als overheid om lokale beslissingen te nemen. Het betrekken van bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij besluitvormingsprocessen vergroot het vertrouwen in een eerlijk besluit, en draagt daarmee bij aan het vertrouwen in de overheid<sup>5</sup>.

Participatie is één van de centrale pijlers van de Omgevingswet, waarmee wordt bijgedragen aan de vier verbeterdoelen van de nieuwe wet:

1. Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak
2. Samenhangende benadering beleid, besluitvorming en regelgeving
3. Versnellen en verbeteren besluitvorming
4. Meer bestuurlijke afwegingsruimte

Door belanghebbenden al vroeg te betrekken bij plannen in de leefomgeving ontstaat meer draagvlak en betrokkenheid bij deze plannen. En zorgt de overheid, maar ook de initiatiefnemer, ervoor dat de verschillende invalshoeken, belangen en ideeën uit de omgeving vanaf het begin in beeld zijn. Hieronder volgen teksten van de Omgevingswet, Omgevingsbesluit en Omgevingsregeling over participatie. Een samenvatting is weergegeven in de tabel aan het eind van deze bijlage.

Afdeling 16.3 van de Omgevingswet beschrijft de totstandkomingsprocedures. In diverse artikelen wordt afdeling 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing verklaard voor de waterschapsverordening (art 16.32), 16.32a voor peilbesluit (art 16.32a), het waterbeheerprogramma (art 16.27) en een projectbesluit (art 16.71). Dit houdt in dat ter inzagelegging verplicht is en zienswijzen kunnen worden ingediend.

#### *Omgevingswet, art. 5.47 lid 3 (voornemen)*

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 voor te dragen. Het bevoegd gezag geeft daarbij uitgangspunten aan voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen.

#### *Omgevingswet, artikel 5.51 (inhoud projectbesluit)*

In het projectbesluit wordt aangegeven 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 artikel 16.55 (aanvraagvereisten)*

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze van indienen van de aanvraag om een omgevingsvergunning.
2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.
3. Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 kunnen in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.
4. Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een afwijking omgevingsplanactiviteit kunnen in het omgevingsplan ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.
5. De gegevens en bescheiden, bedoeld in het tweede tot en met vierde lid, behoeven niet te worden verstrekt voor zover het bevoegd gezag al over die gegevens of bescheiden beschikt.
6. Op grond van het tweede lid worden in ieder geval regels gesteld over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over participatie van en overleg met derden.

5 ) Memorie van Toelichting Omgevingswet, paragraaf 2.8

7. De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit<sup>7</sup> waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend.

*Omgevingsbesluit artikel 5.3 (participatie)*

1. In de kennisgeving van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken, bedoeld in artikel 5.47, vierde lid, van de wet, wordt in ieder geval aangegeven:
  - a. wie worden betrokken;
  - b. waarover zij worden betrokken;
  - c. wanneer zij worden betrokken;
  - d. wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen; en
  - e. waar aanvullende informatie beschikbaar is.
2. De kennisgeving vindt plaats op een door het bevoegd gezag te bepalen geschikte wijze, waardoor het voor de te verkennen opgave in de fysieke leefomgeving relevante publiek zo goed mogelijk wordt bereikt.
3. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de benodigde informatie voor het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen op een toegankelijke wijze beschikbaar is. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing.

*Omgevingsbesluit, artikel 5.5 (inhoud voorkeursbeslissing)*

1. Een voorkeursbeslissing vermeldt in ieder geval welke oplossing de voorkeur van het bevoegd gezag heeft.
2. In een voorkeursbeslissing wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen 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.

*Omgevingsbesluit, artikel 10.3a (motiveringsplicht vroegtijdige publiekparticipatie waterschapsverordening)*

Bij het vaststellen van een waterschapsverordening wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid.

*Omgevingsbesluit, artikel 10.8 (motiveringsplicht vroegtijdige publiekparticipatie programma)*

1. Bij het vaststellen van een programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.
2. Als een programma wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders, het algemeen bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten, wordt daarbij aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid.

*Omgevingsregeling, artikel 7.4 (participatie bij aanvraag omgevingsvergunning)*

1. Bij de aanvraag wordt aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.
2. Als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

---

7) Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan.

## Bijlage 2 – Vormen van participatie waterschap Brabantse Delta

Participatiesmaak	Definitie en rolverdeling	Voorbeelden
Informeren	<p><b>Inwonerparticipatie:</b> het waterschap voert activiteiten uit die voortkomen uit vastgesteld beleid, beheerprogramma's en projecten en informeert belanghebbenden hierover (gevraagd en ongevraagd). Het betreft ook kleine wijzigingen die geen consultatie vergen. Particulieren en organisaties zijn doelgroep van onderzoek of voorlichting en hebben geen actieve rol.</p> <p><b>Waterschapsparticipatie:</b> een initiatiefnemer informeert het waterschap over een voorgenomen of lopend initiatief. Het waterschap heeft hierbij geen actieve rol.</p>	<p>Het waterschap informeert belanghebbenden over afgegeven vergunningen voor water-gerelateerde activiteiten.</p> <p>Een natuurvereniging informeert het waterschap over de resultaten van een inventarisatie van flora en fauna in een beekvallei.</p>
Raadplegen (consulteren)	<p><b>Inwonerparticipatie:</b> Het waterschap stelt een waterbeheer-programma, projectplan of een vergunningstekst op en legt dit ter consultatie (formeel en/of informeel) voor aan de maatschappij. Particulieren en organisaties zijn geconsulteerde gesprekspartners. Het waterschap bepaalt in hoeverre zienswijzen worden overgenomen. In de regel gaat het hier om wettelijk vastgestelde inspraakprocedures en niet om actieve participatie.</p> <p><b>Waterschapsparticipatie:</b> een initiatiefnemer vraagt het waterschap om zijn mening over een voorgenomen of lopend initiatief i.r.t. vigerend beleid en beheer en verwacht geen actieve rol van het waterschap.</p>	<p>Het waterschap legt het ontwerp waterbeheerprogramma ter inzage en vraagt belanghebbenden om hun zienswijze hierop.</p> <p>Een agrarische natuurvereniging vraagt het waterschap of de ingeschatte bijdrage van een voorgenomen locatie voor natuurvriendelijk randenbeheer aan de KRW-doelen correct is.</p>
Adviseren	<p><b>Inwonerparticipatie:</b> Particulieren en organisaties mogen problemen, kansen en oplossingsrichtingen aandragen in een waterschapsproject. Het waterschapsbestuur bepaalt het beleid en de gesprekagenda. Het waterschap neemt de adviezen over of wijkt hiervan beargumenteerd af.</p> <p><b>Waterschapsparticipatie:</b> inwoners of ondernemers vragen het waterschap om advies over verbinding van hun activiteiten met de wateropgaven en het voldoen aan wettelijke vereisten daarvoor.</p>	<p>Inwoners en ondernemers nemen deel aan een dijkinspiratieteam voor landschappelijke inpassing van een dijkverbeteringstraject.</p> <p>Een groep agrarische ondernemers vraagt het waterschap welke bedrijfsmaatregelen effectief zijn voor aanpak van droogte en welke subsidiemogelijkheden er zijn.</p>
Coproduceren	<p>Het waterschap en inwoners, ondernemers en/of maatschappelijke organisaties werken aan gezamenlijke producten op basis van gelijkwaardigheid. Vanuit een gezamenlijk overeengekomen agenda en samenwerkingsvorm wordt gewerkt aan oplossingsrichtingen. Partners kunnen uiteenlopende bijdragen leveren (inzet van mensen, expertise, materieel en/of financiële middelen). De samenwerking kan onderdeel zijn van een waterschapsproject (<b>inwonerparticipatie</b>) of ontstaan uit een initiatief van een ander (<b>waterschapsparticipatie</b>).</p>	<p>Het waterschap, de vereniging Markdal, gemeenten Breda en Alphen-Chaam en de provincie Noord-Brabant werken samen aan een duurzaam en vitaal Markdal.</p> <p>Het waterschap faciliteert gemeenten, inwoners en ondernemers bij het opstellen en uitvoeren van een regionale energie- en klimaatstrategie.</p>
Delegeren	<p><b>Inwonerparticipatie:</b> Het waterschap stelt randvoorwaarden vast voor het uitvoeren van waterbeheer-activiteiten door een particulier of organisatie. De particulier of organisatie is uitvoerder.</p> <p><b>Waterschapsparticipatie:</b> Een initiatiefnemer vraagt het waterschap om een (deel)project uit te voeren, passend binnen zijn doelen en randvoorwaarden. Het waterschap is uitvoerder.</p>	<p>Een groep vrijwilligers voert het beheer en onderhoud van een waterloop die door hun woongebied loopt zelf uit. Het waterschap controleert de kwaliteit van uitvoering.</p>
Overlaten aan (zelforganisatie)	<p><b>Waterschapsparticipatie:</b> Een inwoner of ondernemer of een groep inwoners en/of ondernemers of een maatschappelijke organisatie neemt een initiatief dat de taken/activiteiten van het waterschap raakt. De beslissingsbevoegdheid/ verantwoordelijkheid ligt bij de initiatiefnemer(s). Het waterschap heeft de volgende opties: (1) niets doen (2) stimuleren of faciliteren of (3) erop aanhaken met eigen activiteiten. Als het waterschap erop aanhaakt kan het initiatief zich ontwikkelen tot een coproductie.</p>	<p>Een energiecoöperatie wil zonenergie opwekken en vraagt het waterschap of het gebruik kan maken van een van zijn terreinen.</p> <p>Een duurzaamheidscoöperatie wil een klimaatbestendige wijk van de toekomst realiseren, inclusief ontwerp van het watersysteem.</p>

### Bijlage 3 – Format motivering bijdragen initiatieven van derden

Ingevulde formulieren worden opgeslagen in [dijuma zaak 431724](#)

Initiatiefnemer(s):

Initiatief/verzoek:

Behandelaar:

Afwegingsteam:

Besluit door:

Afwegingsteam – Regieteam – PO – PHO – DB\*)

Datum van besluit:

Besluit:

Het waterschap levert wel/geen\*) bijdrage aan het initiatief.

Indien een bijdrage wordt geleverd, waar bestaat deze uit?

Motivering:

(noem de belangrijkste hoofd- en bonuscriteria die de doorslag geven, zie de lijst hieronder en licht waar nodig kort toe)

\*) Doorhalen wat niet van toepassing is.

	<b>Afwegingscriteria voor wel/geen bijdrage aan initiatieven van derden</b>
H1	Het initiatief kan worden verbonden met blauwe kernopgaven en/of de bredere ambities van het waterschap, zoals verwoord in het bestuursakkoord en vertaald in de doelen van het waterbeheerprogramma. Deze verbinding zorgt voor maatschappelijke meerwaarde. Blauwe kern: waterveiligheid, gezond water, voldoende water, doelmatige waterketen, vlotte en veilige vaarwegen. Bredere ambities: klimaatneutraal, circulaire economie, duurzaamheid, biodiversiteit.
H2	Brabantse Delta beschikt over de benodigde/gevraagde middelen. Dit kan gaan om een financiële bijdrage, inzet van expertise, ter beschikking stellen van informatie, monitoren en/of een terrein in eigendom of beheer van het waterschap.
H3	Deelname sluit qua timing en prioriteiten goed aan op de programmering van Brabantse Delta.
H4	De initiatiefnemer heeft een helder beeld van hoe het initiatief kan leiden tot een blijvend, duurzaam resultaat.
B1	Het initiatief betreft een unieke, eenmalige kans en levert nieuwe kennis of een innovatieve oplossing op.
B2	Deelname aan het initiatief draagt bij aan verbetering van een bestaande relatie of levert een nieuwe relatie op. Op deze manier is het positief voor het imago – de naamsbekendheid van Brabantse Delta.

H = Hoofdcriterium; B= Bonuscriterium