

PARTICIPATIE EN DE OMGEVINGSWET

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Het vroeg betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Zo zorgt participatie voor meer draagvlak en betere besluiten. Bij een projectbesluit is participatie verplicht.

De Omgevingswet schrijft niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. De wet geeft ruimte aan initiatiefnemers en het bevoegd gezag om eigen keuzes te maken. Participatie is maatwerk. De locatie, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders.

Acht waterschappen verkenden aan de hand van hun eigen praktijk hoe projectteams in grote projecten (veelal van het hoogwaterbeschermingsprogramma) werken aan participatie binnen een projectbesluit en hoe dit past binnen de nieuwe wetgeving. Als aanvulling op de [handleiding projectbesluit van de Unie van Waterschappen](#).

"Ik vind participatie best spannend, omdat het werk onvoorspelbaarder wordt en afwegingen complexer, terwijl we ook onze deadlines moeten halen."

Deze LOODS bestaat uit vijf werkbladen om waterschappen op weg te helpen bij participatie en projectbesluiten.

WAT

Werkblad 1 Een juridische uitleg over de projectprocedure.

WANNEER

Werkblad 2 Overwegingen om te kiezen voor een projectprocedure met brede of smalle opgave. En de afspraken die je dan maakt met andere bevoegd gezagen.

HOE

Werkblad 3 Eisen die in de projectprocedure aan participatie worden gesteld.

Werkblad 4 Een participatiekompas dat houvast biedt voor het maken van een participatieaanpak.

Werkblad 5 Een stuurwiel voor transparante processen, om inzicht te bieden in wat de omgeving wel en niet van het waterschap kan verwachten in het samenspel.

WAT ZEGT DE WET OVER HET PROJECTBESLUIT?

Het projectbesluit is bedoeld om als Rijk, provincie of waterschap, slagvaardig te kunnen inspelen op maatschappelijke opgaven en uitvoeren van ingrijpende en complexe projecten met een publiek belang. Denk bijvoorbeeld aan het versterken van een primaire waterkering.

Het **Dagelijks Bestuur** van een waterschap besluit tot het werken volgens de projectprocedure, voor taken in het beheer van watersysteem én waterketen. Het DB stelt het projectbesluit ook vast. Deze procedure vervangt het projectplan uit de Waterwet en kent een bredere categorie. Projecten die voorheen vielen onder de projectprocedure uit de Waterwet, volgen nu de projectprocedure onder de Omgevingswet. Voor andere projecten kan het waterschap kiezen tussen het instrument omgevingsvergunning (eigen dienst) of het instrument projectbesluit. Lees meer hierover op pagina 15 van de [Handleiding Projectbesluit van de UvW](#).

Het Dagelijks Bestuur stelt het projectbesluit vast.

Gedeputeerde Staten van de provincie geven hun goedkeuring aan het projectbesluit.

VERPLICHT en VRIJWILLIG

De projectprocedure is voor een waterschap **verplicht** bij aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die niet in beheer bij het Rijk zijn. Bij andere werken kan het waterschap **vrijwillig** kiezen voor het projectbesluit.

VERORDENING

De keuze voor vrijstelling, meldplicht of vergunning eigen dienst, stel je vast in de waterschapsverordening. Vanwege de samenhang tussen de waterschapsverordening en de besluitvorming over **vrijwillige projectbesluiten** is het handig om in de toelichting bij de waterschapsverordening de gemaakte keuzes voor deze instrumenten op te nemen. [Zie bijlage 2 bij het model projectbesluit](#).

WATERWET

Vrijstelling
Beheer en onderhoud waterstaatswerken (keur)

Meldplicht / algemene regel
handelingen watersysteem door anderen

Vergunning
handelingen watersysteem door anderen

Projectplan waterwet voor aanleg / wijziging waterstaatswerken door waterschap

OMGEVINGSWET

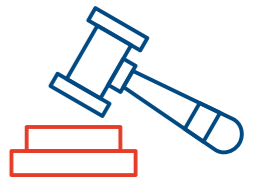
Vrijstelling
Beheer dat de legger niet wijzigt (verordening)

Meldplicht / algemene regel
wateractiviteit door anderen én waterschap

Omgevingsvergunning
wateractiviteit *)
(derden én eigen dienst)

Projectbesluit
water én afweging andere belangen

*) Zie participatie en vergunningen een loods voor onderweg



PROJECTBESLUIT: OPTREKKEN MET ANDERE OVERHEDEN

Eén van de doelen van de Omgevingswet is het versnellen van procedures. Bespreek daarom met andere overheden hoe je samen kunt optrekken. Met als gesprekspunten: de reikwijdte van de opgave en de rollen en taken die daaruit volgen in de uitvoering van de projectprocedure.

REIKWIJDTE

Waterschappen hebben een verschillende kijk op het werk dat je via de projectprocedure oppakt.

Smalle opgave: Je kunt de projectprocedure oppakken om alleen de waterschapstaken (waterveiligheid en waterkwaliteit) goed uit te voeren. En alles wat er verder aan (her)inrichting van het gebied overlaten aan gemeente, provincie of Rijk.

Brede opgave: Je beziet het waterschapwerk als onderdeel van een bredere gebiedsopgave, waarin je naast waterschapsbelangen ook andere ruimtelijke belangen meeneemt. Je kunt er dan voor kiezen alles wat nodig is voor het uitvoeren van het waterproject op te nemen in het projectbesluit. Bijvoorbeeld: het verleggen van gemeentewegen of de aanleg van compensatienatuur. Of het meenemen van andere ont-

wikkelingen in de opgave, zoals de aanleg van windturbines. Dit bredere perspectief heeft consequenties voor wie het bevoegd gezag wordt voor het projectbesluit.

WIE WORDT HET BEVOEGD GEZAG?

Het waterschap, de provincie of zelfs het Rijk kan het bevoegd gezag zijn van de projectprocedure.

Optie 1: Waterschap is alleen bevoegd gezag voor het waterschapswerk

In deze variant neemt het waterschap het projectbesluit en zorgen gemeenten vervolgens voor de omgevingsvergunningen die voor de uitvoering van het werk nodig zijn. Mocht een gemeente niet willen meewerken, dan kan het waterschap bepalen dat de coördinatie van toepassing is en kan de provincie als coördinerend bestuursorgaan in plaats van die gemeente de benodigde vergunning verlenen (zie art. 5.45 Ow).

Optie 2: Waterschap is bevoegd gezag voor het waterschapswerk én sommige activiteiten die samenhangen met de uitvoering van het project

In deze variant neemt het waterschap het projectbesluit,

met daarbij een aantal omgevingsvergunningen. En wordt het bevoegd gezag voor toezicht op en handhaving op de activiteiten die via deze omgevingsvergunningen worden geregeld. Terwijl het waterschap andere omgevingsvergunningen bewust niet oppakt en bij de gemeente laat. Bijvoorbeeld omdat die vergunningen samenhangen met onderwerpen die bestuurlijk of maatschappelijk gevoelig liggen (zoals bomenkap). En het waterschap een gemeentebestuur dan niet in de weg wil zitten. De rol van toezicht en handhaving blijft voor deze omgevingsvergunningen dan bij de gemeente.

Optie 3: Provincie (of Rijk) is bevoegd gezag voor waterstaatkundige én alle ruimtelijke belangen

In deze variant kiest het waterschap ervoor om in een project samen met de provincie (en/of het Rijk) in één keer een integrale afweging te maken van zowel waterstaatkundige als ruimtelijke belangen. Alle benodigde omgevingsvergunningen worden dan onderdeel van het projectbesluit dat de provincie (of de Minister) neemt. De provincie (of de Minister) wordt in dit geval ook het bevoegd gezag voor toezicht op en handhaving van de daaraan verbonden voorschriften op de activiteiten die via de vergunningen worden geregeld. [Lees meer hierover in paragraaf 2.3 van de handleiding Projectbesluit van de Unie van Waterschappen.](#)

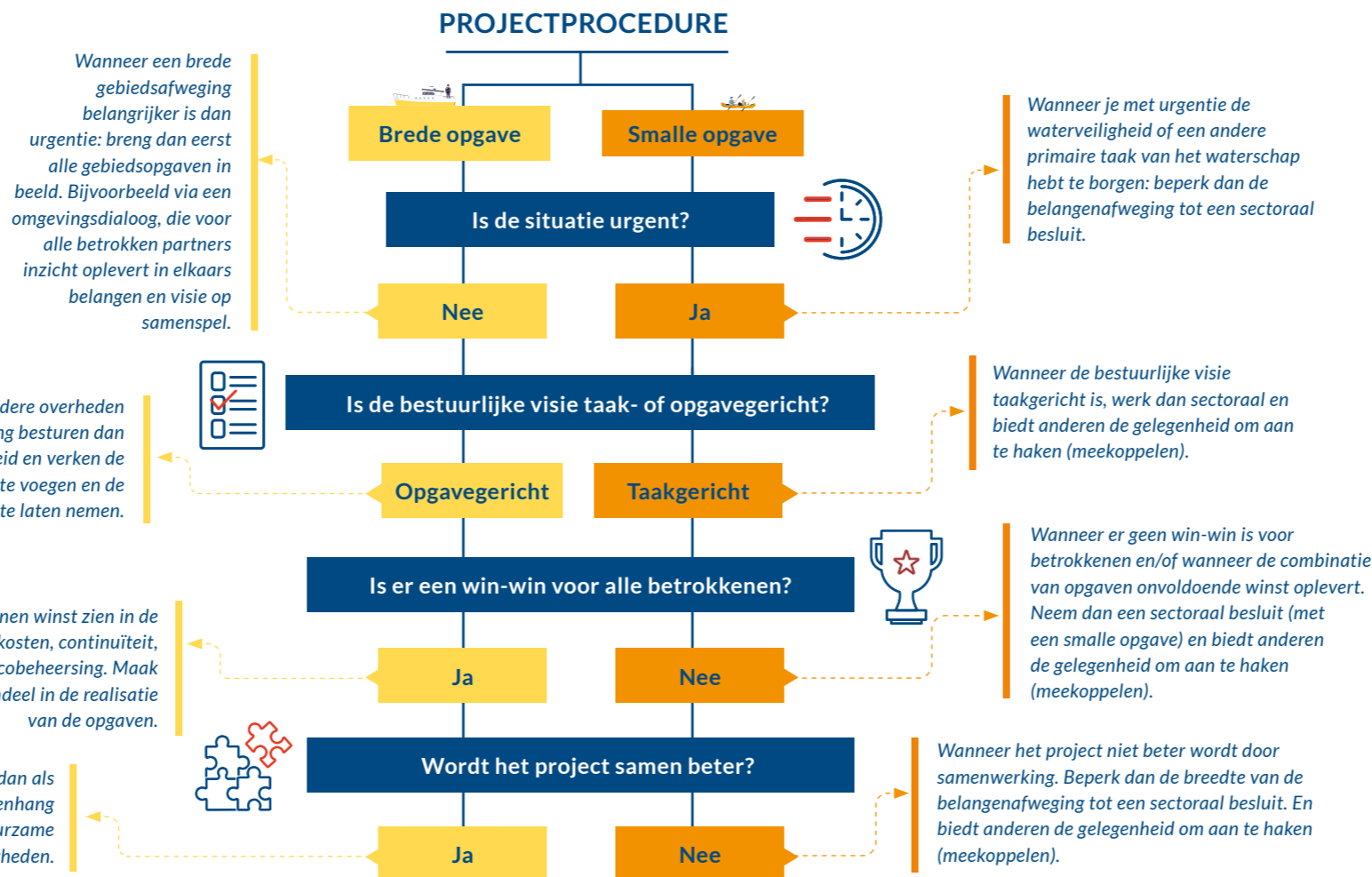


Projectbesluit breed	Projectbesluit smal	Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning
Provincie of rijk bevoegd gezag	Waterschap bevoegd gezag	Gemeente bevoegd gezag	Waterschap bevoegd gezag	Provincie bevoegd gezag
Projectbesluit met meerdere uitvoeringsbesluiten	Projectbesluiten met (mogelijk) meerdere uitvoeringsbesluiten	Omgevingsvergunning of melding	Vergunning eigen dienst	Omgevingsvergunning
Alle opgaven in 1 besluit	taken beheer watersysteem en/of zuivering afvalwater	Bouwwerkzaamheden (bijvoorbeeld bruggen en inritten)	Waterschapswerk (bijvoorbeeld lozing van gemaaltje in stedelijk gebied)	Natuurbescherming
Wijziging omgevingsplan	Wijziging omgevingsplan	Wijziging omgevingsplan		
Onteigeningstitel	Onteigeningstitel			
Kennisgeving participatie en motivering participatie	Kennisgeving participatie en motivering participatie	Participatieaanpak motiveren in aanvraag omgevingsvergunning	Participatieaanpak motiveren in aanvraag omgevingsvergunningen*	Participatieaanpak motiveren in aanvraag omgevingsvergunning
Goedkeuring Gedeputeerde Staten	Goedkeuring Gedeputeerde Staten			

*Niet verplicht

AFWEGINGSKADER

De Omgevingswet stimuleert waterschappen gebiedsgericht te denken en werken. Ga met bestuur en management in gesprek.



BESTUURLIJK SAMENSPEL

- 1 Organiseer een stuurgroep waarin bestuurders van betrokken overheden ambities delen. Is er een klik, gezamenlijke ambitie en vertrouwen? Zodra bestuurders helder hebben waarom samenwerken meerwaarde heeft, ontstaat draagvlak voor een gemeenschappelijk proces in de uitvoering.
- 2 Maak bestuurlijke afspraken over ambities, intenties en samenwerking (inclusief een escalatiemodel). Is er bereidheid om geld en medewerkers samen te voegen en een ander bestuursorgaan het projectbesluit te laten nemen?
- 3 Laat bestuurders samen de keuze maken voor het wel of niet meenemen van uitvoeringsbesluiten in het projectbesluit.
- 4 Maak heldere afspraken over wie wat doet voor vergunningen en ga na welke regels gelden voor toezicht, handhaving en advies en instemming. Met bijvoorbeeld een frontoffice bij het waterschap en backoffice bij de gemeenten, met één bron van informatievoorziening, en met al dan niet de provincie als coördinerend bestuursorgaan. Kortom, hoe krijgt het werken als één overheid vorm? [\(Lees meer hierover in hoofdstuk 6 handreiking projectbesluit UvW\).](#)

3 Omgevingsgericht samenwerken

Inpassen van wensen en behoeften uit de omgeving

Sober en doelmatig

Het hoogwaterbeschermingsprogramma heeft de ontwerpeis: sober en doelmatig. Hoe verhoudt deze eis zich tot de geest van de Omgevingswet met participatie-eisen, meekoppelkansen en maatschappelijke opgaven?

Veel projecten waar de waterschappen de projectprocedure voor toepassen maken deel uit van het **Hoogwaterbeschermingsprogramma**. Hoogwaterbescherming is een van de primaire taken van de waterschappen: zorgen voor droge voeten in Nederland. Het projectbesluit is bedoeld om het waterschap slagvaardig te laten inspelen op ingrijpende en complexe projecten met een publiek belang.

Een projectbesluit heeft een ruimere reikwijdte dan de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk uit de Waterwet. Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan en kent een onteigeningstitel. Voor de participatieaanpak heeft dit consequenties. Waarop geef je bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties invloed? Hoe lukt het wensen en behoeften uit de omgeving in te passen?

Afspraken over participatie met Rijkswaterstaat en gemeenten
De afspraken met Rijkswaterstaat over ruimte bieden aan andere overheden of particuliere partijen, zijn in de meeste gevallen helder. Het waterschap versterkt de primaire kering, zodat de waterveiligheid van Nederland wordt geborgd. Initiatieven en alternatieve oplossingen van anderen zijn welkom. Meestal betalen initiatiefnemers of meekopelaars zelf de kosten voor extra onderzoek en realisatie.

Consequenties voor de participatieaanpak van het projectbesluit
Het waterschap maakt steeds duidelijk welk werk er wordt gedaan, en in welke periode dat gaat gebeuren. Het betaalt de kosten voor onderzoek naar alternatieve oplossingen die burgers en/of maatschappelijke organisaties aandragen. En is helder over de termijn waarbinnen zekerstelling van cofinanciering bekend moet zijn. Samenwerkingsovereenkomsten vormen de basis onder afspraken over meekoppelen.

"We benutten kansen en verkennen mogelijkheden om meer te doen dan onze taak. Partijen die aanhaken zijn wel zelf verantwoordelijk voor het regelen van financiering en realisatie."

MEEKOPPELKANSEN

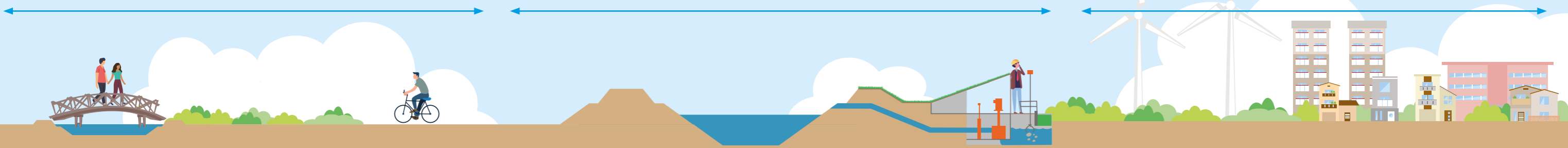
In projectbesluit meenemen

TAAK WATERSCHAP

Via projectbesluit

MAATSCHAPPELIJKE OPGAVE VAN MEERDERE OVERHEDEN

Via projectbesluit provincie of rijk en/of omgevingsvergunningen ook van gemeente(n)



Participatie per stap van het projectbesluit | steeds net anders

"Participatie verbetert de kwaliteit van een plan, en geeft energie en vertrouwen."

Op weg naar het projectbesluit zet je verschillende stappen. De mate van interactie en wie de betrokkenen zijn, verandert onderweg. Bedenk bij elke stap steeds: wat staat ligt er al vast en wie heeft waarop (nog) invloed?



4 Participatiekompas | houvast voor het maken van een aanpak

Je kunt je collega's en bestuur, omwonenden en organisaties met een belang niet vroeg genoeg betrekken. Benut de vragen van het participatiekompas en de tips bij het maken van een aanpak.

Maatschappelijke initiatieven worden met dezelfde zorg als overheidsinitiatieven behandeld. Ondersteuning is maatwerk en kan bestaan uit kennis, informatie, netwerk, financiële bijdrage voor onderzoek of verdere ontwikkeling.

Hoe organiseer je de participatie?

- Welke werkvormen passen bij de participatie die jij voor ogen hebt?
- Welke samenwerkingsvormen zijn mogelijk?

Check online de werkvormen: www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatiegids

Hoe weeg je?

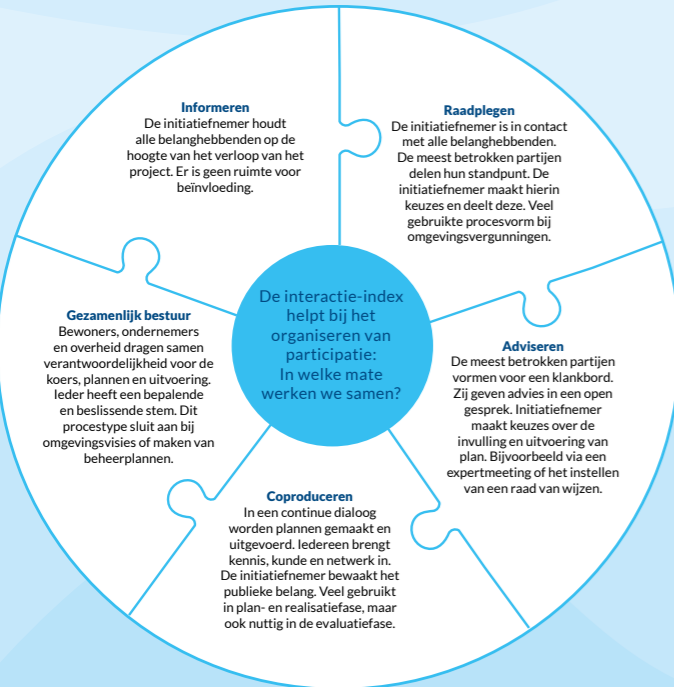
- Welke afspraken maak je over het afwegen van maatschappelijke en individuele belangen?
- Hoe weeg je alle inbreng?
- Weegt draagvlak mee in de besluitvorming? Of toets je uitsluitend op techniek, kosten en impact op het milieu?
- Is het doel van de participatietraject behaald?

Wat wil je bereiken?

- Welke ambities en doelen heb je?
- Is de situatie urgent?
- Wat voor een soort plan maak je?
- Aan welke verschillende thema's raakt je initiatief?

De impact van het project hangt af van wat je samen met andere overheden voor elkaar krijgt. Zorg dat de positie van gemeente(n), provincie of Rijk zo snel mogelijk helder is en dat zij zich mede-eigenaar voelen. Dat versterkt de urgentie om aan de slag te gaan en maakt naar stakeholders duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Leg dit vast in houdbare afspraken.

Kijk naar de issues die spelen en welke externe stakeholders en/of collega's uit de eigen organisatie hierbij betrokken zijn. Als het spannend wordt, kiezen mensen snel voor het eigen werk of taak. Succesvolle participatie ontstaat als je erin slaagt tot een win-win te komen, waarin in ieders eigen belang wordt gekend.



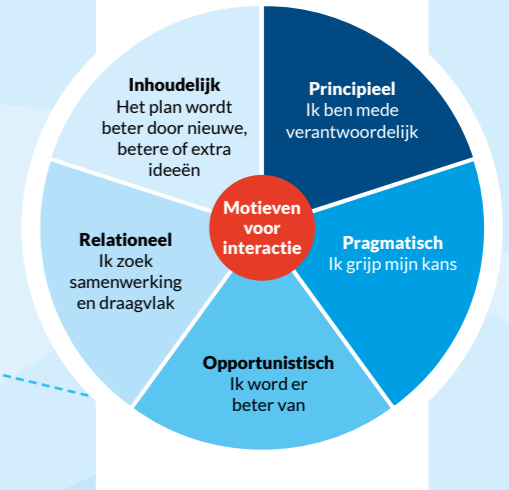
Welke beïnvloedingsruimte bied je?

- Welke afspraken maak je over de mate van participatie?
- Hoe wordt ieders inbreng mee genomen?
- Welke momenten zijn vooral geschikt voor samenwerking? - zie de interactie-index

Bij een projectbesluit willen waterschappen actief op zoek naar inbreng van maatschappelijke partners, die mogelijk verder gaat dan de wettelijke vereisten. Je vraagt hen om input, bijvoorbeeld over de reikwijdte van de opgave, oplossingen, voorkeursoplossing of inpassing. Besteed ook aandacht aan de eigen waterschapsorganisatie: collega's van allerlei afdelingen krijgen ook te maken met het werk.

Waarom wil je werk maken van participatie?

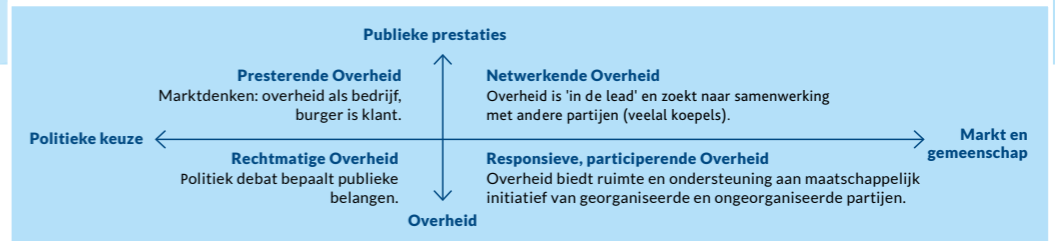
- Welke belangen heb je als waterschap voor ogen?
- Welke motieven hebben betrokkenen?



Wie wil je laten participeren?

- Wie kunnen helpen de doelen van het waterschap te realiseren?
- Wie voelen zich betrokken bij het plan, of mag je zeker niet vergeten?
- Welke belangen en standpunten verwacht je?
- Hoe is de rolverdeling en liggen de verantwoordelijkheden?
- Welke slapende honden moet je zeker wakker maken (organiseer tegenspraak)?
- Aan welke drie belangrijke doelgroepen zullen anderen niet denken?
- Benut [Onswaterleefstijlvinder](#)

Benut de vier overheidsrollen van de NSOB voor het bepalen van je positie als waterschap



2 Openheid van zaken

De Omgevingswet gaat uit van open communicatie en zorgvuldige informatievoorziening. Soms zijn er redenen om niet volledige open te zijn. Betrek het management en bestuur in het doordenken hoe om te gaan met:

- Ingewikkelde inhoud die tot dwaalsporen leidt
- Informatie die onnodige onrust en angst teweegbrengt
- Uitspraken van en gegevens over anderen (privacy)
- Risico op (grond)speculatie
- Informatie die deel uitmaakt van aanbestedingsprocedures



"Mensen verwarren openheid nog wel eens met maximale beïnvloedingsruimte: "Wij delen onze opgaven en ambities graag. Dit betekent echter niet dat iedereen mag meebeslissen."

"In planuitwerkingsfase sluit de aannemer aan in het project. Hoe staat die tegenover de maximale openheid die het waterschap nastreeft?"

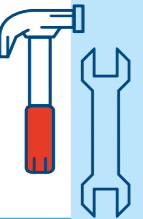
"Je wilt technisch geïnteresseerden de ruimte geven om op basis van rapporten zelf tot conclusies te komen. Daarom maken wij de afweging om expertinformatie alleen openbaar te maken op verzoek, inclusief een oplegnotitie met de context, in begrijpelijke taal."

3 Werkvormen voor een toegankelijk en open proces, bijvoorbeeld:

- Ga met een communicatieadviseur in gesprek over de boodschap - framing - van het project.
- Verstuur regelmatig een projectkrant
- Organiseer gesprekstafels en ontwerpdelers
- Kondig het werk aan in de plaatselijke krant
- Bel aan in de buurt
- Verzamel informatie over het gebied bij wijkmanagers, LTO, natuurbeheerders, verenigingen, etc.
- Deel factsheets per stap
- Vertel in nieuwsbrieven over het proces

Met **joint factfinding** sla je twee vliegen in een klap. Door het combineren van ervarings- en vakkennis vergroot je de acceptatie van keuzes.

Een **omgevingsdossier** helpt bij de verantwoording (motiveringsplicht). Tegelijk is het een waardevolle bron om te bezien welke interactieve werkvormen aansluiten bij de behoeften en/of standpunten van partijen (omgeving) die worden geraakt door het werk.



1 Informatie om te delen

Waterschappen zijn in het algemeen heel open en delen studies, onderzoeken, procesinformatie, schadeplannen, grondaankoop. Speciale projectwebsites ontsluiten alle mogelijke kennis en informatie over het project, met aandacht voor privacywetgeving. Vaak draait een communicatiemedewerker fulltime mee in het project.

4 Maak met het bestuur afspraken waarover je open bent en waarover niet. Denk aan:

Eindbeeld | Waarom doen we dit ook alweer? En welke stappen zetten we? Wat willen we als waterschap bereiken vanuit onze taak en gezien de maatschappelijke opgave?

Proces | In hoeverre wegen we draagvlak mee in de besluitvorming? Wat betekent dit voor participatie rond het projectbesluit? Of wegen we uitsluitend op techniek, kosten en impact op het milieu? En welke afspraken over participatie maken we met uitvoerders?

Spelregels | Hoeveel beïnvloedingsruimte is er (nog) voor participatie? Waarover kan en wil het waterschap open zijn?

Meetdata en berekeningen | Tot welk detailniveau delen we berekeningen en technische inhoud met belanghebbenden? Met respect voor de regels (uit art. 5.3 Ob), waarin staat dat het bevoegd gezag zorgt voor het op toegankelijke wijze beschikbaar stellen van informatie.

Alternatieve oplossingen | Is het bestuur zich bewust dat de Omgevingswet verplicht tot het oproepen tot alternatieve oplossingen? Het bevoegd gezag moet in de kennisgeving voornemen uitgangspunten meegeven voor het in beschouwing nemen van die alternatieven (art. 5.47, derde lid, Ow).

Proces | Voor veel buitenstaanders wordt de inspraak als een black box ervaren. In overleg met het bestuur is het nuttig om te bespreken: In hoeverre wegen we draagvlak mee in de besluitvorming? Of wegen we uitsluitend op techniek, kosten en impact op het milieu? En ook: welke afspraken maken we met uitvoerders over het betrekken van de omgeving?



Stuurwiel Transparantie

Bij de voorkeursbeslissing en de vaststelling van het projectbesluit heeft het waterschap een motiveringsplicht. Je legt uit hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrokken zijn, welke oplossingen door derden zijn aangedragen en welke adviezen daarover zijn gegeven.

Transparant zijn over het verloop van het project is essentieel voor het vertrouwen tussen overheid en samenleving en draagt bij aan acceptatie van keuzes, een sneller proces en lagere kosten. (Covey in *The speed of Trust*)

Vertrouwen in jezelf
+
Oprechte interesse in belangen
+
Transparantie
+
Betrouwbaar gedrag
=
Vertrouwen bouwen

Wesselink van Zijst

Dit stuurwiel is een hulpmiddel bij het nadenken over openheid en transparantie van het participatieproces.