



# Beleidskader Participatie

Dossiernummer 2121

Ter vaststelling in de Verenigde Vergadering van 11 maart 2021

# Beleidskader Participatie

## 1. Participatie in de Omgevingswet

Op 1 januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking. Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Inzet is dat participatie bijdraagt aan een grotere betrokkenheid van de samenleving bij beleidsvorming en meer ruimte biedt voor maatschappelijke initiatieven in de fysieke leefomgeving. Veel van dat beleid en de initiatieven hebben direct of indirect effect op het watersysteem, bijvoorbeeld de woningbouwopgave. Delfland heeft de inzet en inbreng van bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties nodig om zijn doelen te bereiken.

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. Het vormgeven van participatie in een vroegtijdig stadium is een middel om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen.

Voor het vroegtijdig betrekken van bestuursorganen, zowel binnen als tussen bestuursorganen, wordt de term samenwerking gebruikt<sup>1</sup>. Daar gaat dit beleidskader echter niet over. Dit participatiebeleid richt zich specifiek op de vraag hoe we participatie regelen met bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Dit beleidskader behandelt een drietal rollen ten aanzien van participatie.

- 1) Delfland in de rol van initiatiefnemer en organiseert participatie bij de eigen beleidsontwikkeling en initiatieven, bijvoorbeeld bij beleid over het voorkomen van wateroverlast of het aanleggen van een natte ecologische zone;
- 2) Delfland in de rol van bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten. In dit geval is de initiatiefnemer zelf verantwoordelijk voor het participatieproces;
- 3) Delfland als participant (een participatieve rol bij een initiatief van anderen, niet-overheden). Bijvoorbeeld bij het opstellen van een visie voor een gebied door ondernemers.

De regelgeving op grond van de Omgevingswet stelt regels voor participatie voor de rollen genoemd onder 1 en 2. Participatie is verplicht voor het wettelijk instrumentarium. Voor het waterschap is dat: de waterschapsverordening, het waterbeheerprogramma en projectbesluiten. Overigens ziet Delfland de toepassing van dit beleidskader Participatie ruimer dan wat wettelijk verplicht is.

In figuur 1 is per instrument aangegeven wat de regels zijn voor het wettelijk instrumentarium.

---

<sup>1</sup> Voor definities zie bijlage 1

## Kerninstrumenten Omgevingswet

### Programma

**Motiveringsplicht.** Bij het vaststellen van een programma door het algemeen bestuur van het waterschap wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken, wat de resultaten daarvan zijn en hoe invulling gegeven is aan het eigen participatiebeleid.

*Omgevingsbesluit (art. 10.8)*

### 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 zullen 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 en 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<sup>2</sup> 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

**Motiveringsplicht.** Bij het vaststellen van de waterschapsverordening 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. 10.3a)*

*Figuur 1: Kerninstrumenten onder de Omgevingswet voor een waterschap*

<sup>2</sup> De voorkeursbeslissing vormt de afsluiting van een verkenning. Het bevoegd gezag neemt een voorkeursbeslissing als dit in de kennisgeving staat. Het is voor waterschappen niet verplicht om een voorkeursbeslissing te nemen. Daarom wordt deze fase alleen doorlopen als het waterschap hiertoe zelf besluit.

Naast de regels voor participatie blijven de regels van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure op grond van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (ter inzagelegging met de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen) van toepassing op de voorbereiding van het waterbeheerprogramma, de waterschapsverordening, peilbesluiten en projectbesluiten<sup>3</sup>.

De Delflandse ambities voor participatie zijn weergegeven in hoofdstuk 2. Dit geeft het kader voor hoe Delfland met participatie omgaat, dat is beschreven in hoofdstuk 3. Daarbij wordt het verschil uitgewerkt tussen eigen initiatieven van Delfland, initiatieven van anderen die een omgevingsvergunning van Delfland nodig hebben en initiatieven van anderen waarin Delfland gevraagd wordt te participeren. In hoofdstuk 4 komen de ambities van Delfland over samenwerking met andere overheden aan bod. De rol van het bestuur is beschreven in hoofdstuk 5.

## 2. Ambities en kaders van Delfland

### *Bestuursakkoord 2019-2023: Iedereen aan de slag voor water*

In het bestuursakkoord van Delfland geeft het bestuur aan dat Delfland vanuit zijn doelen graag op een open, uitnodigende, ontspannen en transparante manier wil omgaan met zijn omgeving<sup>4</sup>. In lijn met de waarde van verbindend samenwerken wil Delfland expliciet en transparant zijn over de wijze waarop belanghebbenden worden betrokken bij (beleids-)initiatieven, en de wijze waarop Delfland participeert bij initiatieven van anderen.

### *Programmaplan Implementatie Omgevingswet*

De open houding uit het bestuursakkoord is in lijn met wat de Omgevingswet beoogt. In het programmaplan Implementatie Omgevingswet is beschreven dat Delfland beleid ontwikkelt over participatie zodat inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties weten wat ze van Delfland kunnen verwachten in participatieprocessen<sup>5</sup>. Omgekeerd is het wenselijk om duidelijk te maken hoe Delfland initiatieven van bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisatie beoordeelt op het moment dat zij Delfland uitnodigen om te participeren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de drie rollen die Delfland inneemt als het gaat om participatie.

Delfland treedt op als:

- 1) uitnodigende partij die participatie organiseert bij eigen beleidsontwikkeling en initiatieven;
- 2) bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten;
- 3) participant in initiatieven van anderen.

Figuur 2 helpt om de rol van Delfland te bepalen.

---

<sup>3</sup> Zie bijlage 2 voor een uitgebreidere toelichting op het wettelijk instrumentarium Omgevingswet en vereisten participatie

<sup>4</sup> Bestuursakkoord 2019-2023: Iedereen aan de slag voor water

<sup>5</sup> Programmaplan Implementatie Omgevingswet, 2018-2019



Figuur 2: Stroomschema om de participatie-rol van Delfland te bepalen

### Samenspel

De uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de nieuwe organisatievorm van Delfland (Samenspel) - en daarmee aan de gewenste houding en het gedrag - zijn ook leidend voor het beleid over participatie:

1. Delfland is een ambitieuze uitvoeringsgerichte organisatie in een dynamische wereld;
2. Delfland werkt vanuit verbinding met de maatschappij;
3. Delfland ontwikkelt en verbetert door te leren.

### Huidige praktijk vanuit de drie rollen van Delfland

*Delfland als initiatiefnemer en uitnodigende partij:* Delfland kiest er op basis van het bestuursakkoord en de sturingsfilosofie voor om nu al meer te doen met participatie dan straks vanuit de Omgevingswet verplicht wordt. Delfland organiseert als initiatiefnemer en uitnodigende partij informatieavonden, formeert klankbordgroepen en houdt keukentafelgesprekken met en voor belanghebbenden rond tal van onderwerpen.

*Delfland als bevoegd gezag bij vergunningverlening:* Bij de vergunningverlening is participatie op dit moment nog geen expliciet onderdeel van het proces van vergunningverlening. Maar er wordt wel gekeken welke impact het initiatief heeft op de fysieke leefomgeving en of dat mogelijke belanghebbenden raakt, binnen de kaders die Delfland heeft voor de beoordeling van de betreffende activiteit.

*Delfland als participant in initiatieven van anderen:* Delfland levert als participant een bijdrage in diverse initiatieven, bijvoorbeeld de gebiedsvisie voor Buytenhout-West die door bewoners, ondernemers en mensen met een hart voor het gebied in 2019 is gemaakt. De afweging om wel of niet te participeren is echter diffuus. Om transparant en betrouwbaar te zijn is het wenselijk om bij toekomstige verzoeken aan Delfland om te participeren in initiatieven van anderen inzichtelijk te maken hoe deze afweging plaatsvindt.

In het volgende hoofdstuk wordt expliciet gemaakt hoe Delfland in de toekomst wil omgaan met participatie vanuit de 3 rollen.

### 3. Participatie bij en door Delfland

De inwerkingtreding van de Omgevingswet en bovenstaande ambities en kaders vragen een aanpassing en aanscherping van de werkwijze voor participatie bij en van Delfland. Daarbij gelden voor alle drie de rollen de volgende uitgangspunten:

- Delfland treedt **duidelijk, transparant en betrouwbaar** naar buiten toe.
- Participatie is **maatwerk**: er is geen standaard aanpak voor participatie.
- Het managen van de **verwachtingen** van participanten bij de start van het participatieproces is essentieel: hoe ziet het proces eruit, wat is de status van de inbreng van betrokkenen en wie besluit wanneer waarover?

Participatie volgens deze uitgangspunten vraagt om een zorgvuldig proces. Elk participatieproces zal volgens dezelfde stappen verlopen:

- Verkennen van een initiatief, met als resultaat onder meer helderheid over de rol en belangen van Delfland en de gevolgen van dat initiatief voor de omgeving;
- Vormgeven van het participatieproces, door Delfland of door een initiatiefnemer;
- Uitvoeren van het participatieproces;
- Monitoring van (d.m.v. het bijhouden van een eenvoudig logboek) en verantwoording over participatieproces;
- Evaluatie.

In de volgende paragrafen is per rol uitgewerkt hoe en wat Delfland per stap doet met betrekking tot participatie.

#### 3.1 Delfland als initiatiefnemer

Om zijn taken als waterschap uit te voeren neemt Delfland besluiten die impact hebben op de fysieke leefomgeving. Denk aan protocollen voor ecologisch onderhoud van watergangen, een peilbesluit of het versterken van dijken. Delfland is in zulke gevallen initiatiefnemer en organiseert participatie. Dit houdt in dat Delfland:

- o **belanghebbenden betreft** bij elk initiatief dat impact heeft op de fysieke leefomgeving. Dus bij nieuw beleid, aanpassingen van het beleid of regelgeving en uitvoeringsprojecten;
- o dit **vroegtijdig**<sup>6</sup> doet, zodat het zicht krijgt op de inbreng en belangen van derden en deze zoveel mogelijk kan verwerken/kan afwegen in de besluitvorming;
- o in het geval van een projectbesluit bij de start een **kennisgeving participatie** uit doet;
- o afhankelijk van de beïnvloedingsruimte voor belanghebbenden binnen het initiatief kiest voor een **passend participatieniveau** (een van de treden van de participatieladder, zie figuur 4);
- o in een **participatieparagraaf**<sup>7</sup> aangeeft hoe het participatieproces er uit zal zien met onderbouwing voor de gemaakte keuzes;

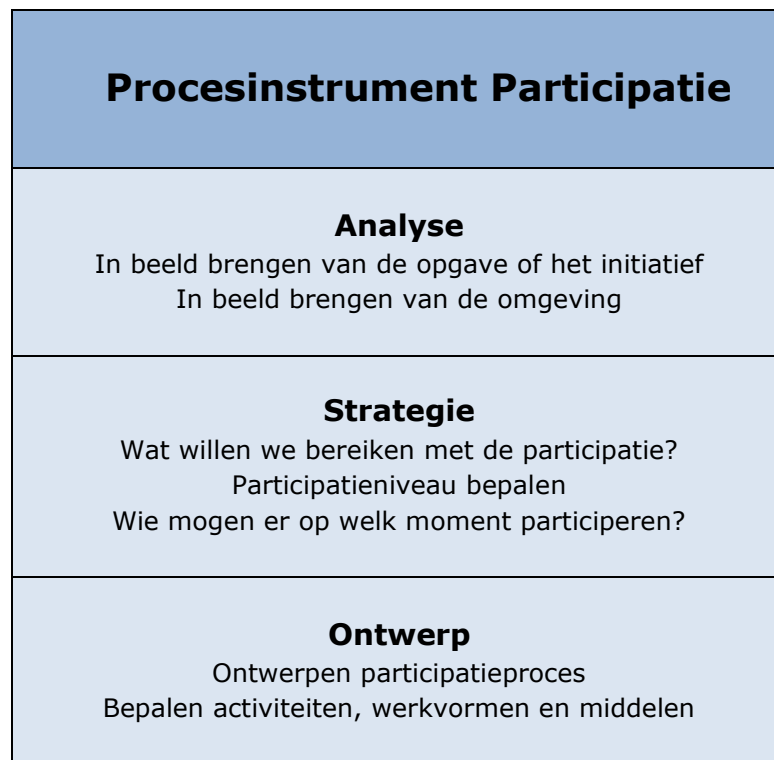
---

<sup>6</sup> Vroegtijdig betekent dat belanghebbenden betrokken worden tijdens (een) fase(s) in het planproces dat daadwerkelijke invloed mogelijk is. In projecttermen gaat het dan met name om de initiatieffase, definitiefase en ontwerpfase.

<sup>7</sup> in het Plan van Aanpak en/of in het bestuursvoorstel.

- o in het kader van participatie **samenwerkt met gemeente(n)**<sup>8</sup>. Als er sprake is van een gezamenlijk besluit met impact op de fysieke leefomgeving door gemeente en Delfland is het wenselijk het participatietraject gezamenlijk vorm te geven;
- o bij de besluitvorming aangeeft hoe belanghebbenden zijn betrokken, wat er met de resultaten van de participatie is gedaan en hoe invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid (**motiveringsplicht**).

Voor het in beeld brengen van de omgeving en van de positie en opgaven van Delfland is een instrument ontwikkeld: het procesinstrument participatie (Figuur 3).



*Figuur 3: Kenmerken procesinstrument participatie*

Het *procesinstrument participatie* bestaat uit 3 onderdelen: analyse, strategie en ontwerp. In de verkenningsfase zijn de onderdelen analyse en strategie van toepassing. Het procesinstrument helpt om de omgeving en de positie van Delfland in beeld te brengen en te bepalen wat het doel van participatie bij het initiatief is. Op basis van die informatie en keuzeruimte die mogelijk is kiest de trekker voor een participatie-niveau. Voor het bepalen van de mate van invloed is de Participatielader behulpzaam (Figuur 4). De hoogte van de gekozen trede bepaalt de beïnvloedingsruimte die belanghebbenden bij dit initiatief krijgen.

<sup>8</sup> Kan ook van toepassing zijn op andere overheden. Uitgangspunt Omgevingswet: decentraal wat kan, daarom zijn gemeenten belangrijk(st)e samenwerkingspartner.



*Figuur 4: Participatieladder voor bepalen participatieniveau  
(voor uitleg van de begrippen, zie bijlage 1)*

De beïnvloedingsruimte moet passen bij de ruimte die er is voor inbreng van belanghebbenden. Bij het voorbereiden van een peilbesluit *raadpleegt* Delfland belanghebbenden, want de afweging van het waterpeil is een taak van het waterschap, die Delfland niet bij bewoners kan neerleggen. Ook de waterveiligheid staat niet ter discussie als er waterkeringen verhoogd of verbreed moeten worden, maar bij de inpassing van de aangepaste kering in de fysieke leefomgeving kunnen inwoners adviseren of samen met Delfland coproduceren.

De volgende stap is het ontwerpen van het participatieproces: wie gaat Delfland wanneer en op welke manier betrekken bij het initiatief? Hier helpt het laatste onderdeel van het procesinstrument participatie bij. Dit is maatwerk per initiatief. Wel kunnen er werkprocessen zijn waarvoor een standaard aanpak voor participatie wordt opgesteld, zoals in het voorbeeld van de peilbesluiten. Het vooraf vastleggen van het participatieproces geeft transparantie richting de belanghebbenden. In een participatieparagraaf in het Plan van Aanpak en/of het bestuursvoorstel staat daarom hoe het participatieproces wordt vormgegeven.

Daarna volgt het uitvoeren van het participatieproces. Hierbij is Delfland duidelijk en betrouwbaar. Tijdens het participatieproces maakt Delfland verwachtingen helder, bijv. over de mate van invloed van belanghebbenden, en komt afspraken na. Delfland is in de communicatie toegankelijk en sluit aan bij de behoeften van de verschillende doelgroepen, gebruikmakend van verschillende communicatiemiddelen.

Na uitvoering van het project of de activiteit geeft Delfland in een verantwoording aan welke belanghebbenden betrokken zijn en wat er met de inbreng is gedaan. In een evaluatie kijkt Delfland met de betrokkenen terug op inhoud en proces en verzamelt leer- en verbeterpunten. Het evalueren helpt om volgende participatieprocessen en het beleid over participatie te verbeteren.

### 3.2 Delfland als bevoegd gezag

In de rol van bevoegd gezag bij vergunningverlening wil Delfland participatie stimuleren door het belang ervan te benadrukken bij de initiatiefnemer. Dit doet Delfland vroegtijdig, bij het eerste contact, door 'de vragen over participatie bij het aanvragen van een vergunning' (bijlage 3) door te nemen. De initiatiefnemer/vergunningaanvrager is vervolgens zelf verantwoordelijk voor het organiseren van participatie.

De vergunningaanvrager geeft bij de aanvraag aan of er participatie is georganiseerd. Delfland neemt deze informatie mee in de beoordeling van de vergunningaanvraag.



Het is een vereiste dat:

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

Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning kunnen in de waterschapsverordening ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.

Het niet organiseren van participatie is geen weigeringsgrond voor een vergunning. Wel kan daardoor informatie ontbreken voor een zorgvuldige afweging. In dat geval kan Delfland de initiatiefnemer om meer informatie vragen, de vergunningaanvraag is dan onvolledig. Delfland kan ook zelf een aanvullend proces starten om belanghebbenden te horen.

### 3.3 Delfland als participant in initiatieven van derden

Een uitnodigend, responsief Delfland staat open voor initiatieven van bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Om Delfland de gelegenheid te geven zorgvuldig tot een afweging te komen, verwacht Delfland van andere partijen dat er vroegtijdig contact wordt gelegd.

Transparant zijn betekent expliciet zijn over de afwegingen. Daarom verkent Delfland of, hoe en vanuit welke doelstellingen Delfland wil reageren op een initiatief van bewoners, bedrijven of maatschappelijke organisaties. Om de betrouwbaarheid en eenduidigheid in de afwegingen te vergroten stelt Delfland een (ambtelijke) *participatietafel* in. Deze participatietafel weegt alle verzoeken om te participeren aan de hand van de criteria in het Afwegingskader voor initiatieven (figuur 5 en 6). En zorgt voor een bewuste keuze en duidelijk antwoord op een verzoek om deel te nemen in een initiatief.

De eerste stap in het Afwegingskader is het bepalen of het initiatief in aanmerking komt voor een inhoudelijke afweging. Dit noemen we een pre-scan, waaruit moet blijken of het initiatief voldoet aan de randvoorwaarden van Delfland om deel te kunnen nemen in/bij te dragen aan het initiatief.

Als de pre-scan positief is, volgt het verzamelen van informatie om een inhoudelijke afweging te kunnen maken: de verkenning. Ook hierbij helpen de onderdelen analyse en strategie van het *procesinstrument participatie* (figuur 3).

Met de informatie uit de verkenning weegt Delfland ambtelijk af of het wel of niet een rol wil vervullen in het initiatief.

<b>STAP 1</b>	<b>Pre-scan initiatief</b> <i>Kan Delfland participeren? Voldoet het initiatief aan de randvoorwaarden?</i> Benut hiervoor het Afwegingskader initiatieven (figuur 6) <ul style="list-style-type: none"><li>• Raakt het initiatief onze kerntaken, doelen en ambities?</li><li>• Zit er energie en eigenaarschap bij de initiatiefnemer?</li><li>• Beschikt Delfland over de benodigde/gevraagde middelen?</li></ul>

<b>STAP 2</b>	<b>Verkenning</b> <i>Wil Delfland participeren? Hoe scoort het initiatief op de criteria?</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat levert het Delfland op?</li> <li>• Wat levert het de samenleving op?</li> </ul>
<b>STAP 3</b>	<b>Prioriteitstelling</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat is de verhouding investering – opbrengst? Zijn er meekoppelkansen?</li> <li>• Hoe urgent is het? Hoe verhoudt het zich qua timing tot andere projecten en initiatieven?</li> </ul>

Figuur 5: Stappen om te bepalen of Delfland participeert in een initiatief

Onderstaande criteria zijn bedoeld voor het gesprek dat de participatietafel voert over deelname in een initiatief van bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De drie criteria onder randvoorwaarden dienen *gemiddeld* minimaal een 3 te scoren (totaal minstens 9 punten voor de randvoorwaarden) om deel te nemen in een initiatief. Ook de zes afwegingscriteria dienen *gemiddeld* minimaal een 3 te scoren (totaal minstens 18 punten voor de afwegingscriteria).

## Afwegingskader initiatieven

	Niet/nauwelijks van toepassing						Zeker van toepassing
RANDVOORWAARDEN	nvt	1	2	3	4	5	
Het initiatief raakt onze kerntaken, doelen en ambities	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Er zit energie en eigenaarschap bij de initiatiefnemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Delfland beschikt over de benodigde/gevraagde middelen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
<b>AFWEGINGSCRITERIA</b>							
Het draagt bij aan opgave(n) Delfland	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Het biedt nieuwe kennis of innovatie voor Delfland	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Het draagt bij aan een nieuwe of verbeterde relatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Het heeft een maatschappelijke meerwaarde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Het is een eenmalige/bijzondere kans	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Het past bij een op korte termijn voorgenomen actie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

Figuur 6: Afwegingskader wel of niet deelnemen in een initiatief van derden

Tijdens het participatieproces is Delfland transparant en betrouwbaar. Na afloop blikt Delfland terug, liefst samen met de initiatiefnemer, om te leren van het participatieproces.

#### 4. Samenwerking met andere overheden

Bij de meeste initiatieven is er naast Delfland een andere overheid betrokken. Dit geldt voor alle drie de rollen die hierboven zijn benoemd. Delfland zoekt vanuit de één-overheid-gedachte de samenwerking met andere overheden en maakt met hen afspraken over participatie door bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Denk daarbij aan afspraken over de participatieaanpak bij projecten waarin overheden mede-initiatiefnemers zijn, of aan de vragen over het participatieproces voor een initiatiefnemer die een omgevingsvergunning aanvraagt bij zowel een gemeente als Delfland.

Als Delfland initiatiefnemer is voor beleid of plannen waar andere overheden belanghebbend zijn dan zoekt Delfland in een vroegtijdig stadium de samenwerking met deze bestuursorganen en betreft hen in het besluitvormingsproces.

#### 5. Rol van bestuur

##### *Kaderstellend*

De hier beschreven uitgangspunten en manier van werken t.a.v. participatie vormen het kader dat de verenigde vergadering (VV) vaststelt. Binnen dit kader kan de organisatie de participatie vormgeven, passend bij het type proces of project en passend bij de rol van Delfland daarin. Door deze kaderstelling is duidelijk wat de VV van Delfland verwacht van de organisatie.

##### *Controlerend*

De controlerende rol van de VV bestaat eruit te bewaken dat Delfland volgens de gestelde kaders handelt. De VV toetst achteraf of volgens het participatiebeleid wordt gewerkt. Daartoe wordt er in de voorstellen aan de VV een participatieparagraaf opgenomen. Jaarlijks ontvangt de VV een rapportage over participatie, met een overzicht van het aantal initiatieven waarbij participatie van toepassing is, de hoofdlijnen uit de evaluaties en eventueel voorstellen voor bijstelling of aanscherping van dit beleid.

##### *Vertegenwoordigend*

Het waterschap is een democratisch orgaan. Alle belangen zijn vertegenwoordigd in het bestuur, zodat een gezamenlijke belangenafweging gemaakt kan worden. Dat is een vertegenwoordigende rol van het bestuur binnen Delfland. Als het gaat om de bestuurlijke vertegenwoordiging van Delfland richting belanghebbenden of initiatiefnemers dan is er een rol weggelegd voor het college van dijkgraaf en hoogheemraden (D&H). Bijvoorbeeld in een stuurgroep voor een initiatief van Delfland voor een nieuwe zuiveringsinstallatie of voor een initiatief van derden. Andere VV-leden kunnen bij zulke initiatieven als toehoorder aanwezig zijn (en niet hun mening geven en meepraten). De VV neemt later in het proces de besluiten en daarom is het in het kader van rolzuiverheid belangrijk dat VV-leden niet tegelijkertijd als participant in het proces van belanghebbenden deelnemen. Door als toehoorder aanwezig te zijn bij de participatie kunnen VV-leden wel uit de eerste hand van participanten horen wat er leeft en speelt en de controlerende rol -wordt volgens het participatiebeleid gewerkt?- invullen.

## Bijlage 1: Begrippenlijst

Participatie: het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden, exclusief bestuursorganen, bij een (beleids)initiatief in de fysieke leefomgeving.

Samenwerking: samenwerking tussen en binnen bestuursorganen, in de zin van afstemmen, advies vragen, rekening houden met of gezamenlijk uitvoeren.

(Beleids)initiatief: Een voornemen voor een ontwikkeling in de fysieke leefomgeving, die bestaat uit:

- a) een beleidsontwikkeling,
- b) het opstellen van een instrument
- c) een proces om te komen tot een aanvraag van een omgevingsvergunning
- d) of een ingreep in de fysieke leefomgeving.

Belanghebbende: Eenieder die in zijn of haar belang wordt getroffen door een (voornemen tot een) (beleids)initiatief, zijnde alle mogelijke betrokken omgevingspartijen.

Treden Participatieladder:

### Participatieniveaus nader toegelicht

**Beslissen**: Waterschappen hebben vanuit de wet- en regelgeving specifieke taken toegewezen gekregen. De bevoegdheid overdragen aan andere partijen, of hen laten meebeslissen, is daarom niet aan de orde bij Delfland.

**Coproduceren**: Waterschap en betrokkenen bepalen samen de agenda en zoeken samen naar oplossingen. Het waterschap verbindt zich aan deze oplossingen in de besluitvorming. De rol van de belanghebbende is samenwerkingspartner.

**Adviseren**: Het waterschap bepaalt de agenda, maar belanghebbenden kunnen problemen en oplossingen aandragen. Deze ideeën spelen een volwaardige rol bij het ontwikkelen van beleid. Het waterschap verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan beargumenteerd afwijken. De rol van de belanghebbende is adviseur.

**Raadplegen**: Het waterschap bepaalt de agenda, maar ziet belanghebbenden als gesprekspartner. Meninge, ervaringen en ideeën worden geïnventariseerd, maar zijn voor het waterschap niet bindend. De rol van de belanghebbende is geconsulteerde.

**Informeren**: Het waterschap bepaalt de agenda voor de besluitvorming en houdt belanghebbenden op de hoogte. Belanghebbenden hebben geen inbreng.

## Bijlage 2: Wetgeving over participatie

### A. Omgevingswet

De Omgevingswet stelt participatie als een belangrijk uitgangspunt bij besluitvorming over (beleids) initiatieven in de fysieke 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 opereren 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 rechtvaardig besluit, en draagt daarmee bij aan het vertrouwen in de overheid<sup>9</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 in een vroegtijdig stadium te betrekken bij plannen in de fysieke 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.

---

<sup>9</sup> Memorie van Toelichting Omgevingswet, paragraaf 2.8

### *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.
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>10</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 publieksparticipatie waterschapsverordening)*

Bij het vaststellen van een waterschapsverordening wordt aangegeven hoe burgers,

---

<sup>10</sup> Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan.

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 publieksparticipatie 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.

## **B. Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau**

Naast de Omgevingswet wordt gewerkt aan een wetsvoorstel dat betrekking heeft op participatie. Het gaat om het voorstel van de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Dit wetsvoorstel beoogt de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van het waterschap te vergroten en een *Right to Challenge* mogelijk te maken. Dit houdt in dat bewoners een overheid kunnen uitdagen om taken van die overheid zelf te gaan uitvoeren. Dit gebeurt door een aanpassing van artikel 79 van de Waterschapswet. Het is nog onzeker of deze wet er komt.

Anders dan provincies en gemeenten, kunnen waterschappen niet zelf bepalen wat tot hun taken behoort. Een waterschap heeft alleen taken die aan hem in een wet, of op grond van een wet, zijn opgelegd. Voor de uitvoering van die taken is dan steeds het waterschap aangewezen als degene die die taken moet uitvoeren ("medebewind"). Daardoor hebben waterschappen geen mogelijkheden om de uitvoering van die taken aan een ander over te dragen. Het ligt daarom niet voor de hand dat Delfland invulling aan het Right to Challenge geeft.

Indien dit wetsvoorstel in de wetgeving wordt opgenomen, dan betekent het dat Delfland een verordening moet vaststellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid van Delfland worden betrokken. Dit zal in de inspraakverordening van Delfland landen, die dan wordt verbreed naar een participatieverordening.

Het participatiebeleid en de participatieverordening zijn niet inwisselbaar. Het beleid bindt namelijk alleen het bestuursorgaan, niet de burger. En in het beleid kan alles worden opgenomen wat het bestuursorgaan belangrijk vindt. De verordening beperkt zich tot de normatieve juridische regels.

### *Waterschapswet, artikel 79*

1. Het algemeen bestuur stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van

het beleid van dat bestuur worden betrokken.

2. De in het eerste lid bedoelde inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover in de verordening niet anders is bepaald.

### *Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau*

#### Artikel III

Artikel 79 van de Waterschapswet wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na "de voorbereiding" ingevoegd, "uitvoering en evaluatie".

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Indien het algemeen bestuur de in het eerste lid bedoelde betrokkenheid regelt in de vorm van inspraak, dan wordt deze verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, tenzij in de verordening anders is bepaald.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. In de verordening, bedoeld in het eerste lid, kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke initiatieven taken van het waterschapsbestuur kunnen uitvoeren die krachtens deze wet onderscheidenlijk bij of krachtens een andere wet aan het waterschapsbestuur zijn opgedragen, voor zover de uitvoering van de taak door een ander dan het waterschapsbestuur met het bij of krachtens deze wet onderscheidenlijk die wet bepaalde niet in strijd is.



## Wettelijk instrumentarium Omgevingswet en vereisten participatie<sup>11</sup>

Wettelijke instrumenten Omgevingswet	Bevoegd gezag verantwoordelijk voor participatie	Rol Delfland	Regels participatie	Toelichting
<b>Programma</b>	Provincie, gemeente, <b>waterschap</b>	Initiatiefnemer	Motiveringsplicht	Omgevingsbesluit artikel 10.8
<b>Projectbesluit</b>	Rijk, provincie, <b>waterschap</b>  Bevoegd gezag  Als een ander dan het bevoegd gezag initiatiefnemer is, kan het participatietraject wel een gezamenlijke actie zijn. Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bepalen samen de rolverdeling, waarbij het bevoegd gezag uiteindelijk beslist. Het bevoegd gezag geeft in de kennisgeving participatie aan wat de rollen zijn van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer.	Initiatiefnemer	Kennisgeving          Motiveringsplicht	Het bevoegd gezag doet uiterlijk bij de start van de verkenning voor het projectbesluit een 'kennisgeving participatie'. In deze kennisgeving staat: <ul style="list-style-type: none"> <li>– wie worden betrokken, waarover en wanneer;</li> <li>– wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer;</li> <li>– waar aanvullende informatie beschikbaar is.</li> </ul> Bij de verkenning mag iedereen mogelijke oplossingen aandragen voor de beschreven opgave. Degene die dit doet, kan het bevoegd gezag vragen om daarover advies te vragen aan een onafhankelijk deskundige.  Zowel voor de voorkeursbeslissing als voor het projectbesluit geldt een motiveringsplicht. Het bevoegd gezag geeft hierbij aan hoe belanghebbenden zijn betrokken, wat de resultaten zijn van de verkenning en hoe het

<sup>11</sup> Obv informatieblad Participatie in de Omgevingswet, min BZK

				<p>eigen participatiebeleid is toegepast. Daarbij wordt ingegaan op de aangedragen oplossingen.</p> <p>Omgevingswet (art. 5.47 lid 3 en 5.51) en Omgevingsbesluit (art. 5.3 en 5.5, lid 2)</p>
<b>Waterschapsverordening</b>	Waterschap	Initiatiefnemer	Motiveringsplicht	<p>Bij het vaststellen van de waterschapsverordening wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn en hoe invulling gegeven is aan het eigen participatiebeleid.</p> <p>Omgevingsbesluit artikel 10.3a</p>

### Bijlage 3 Vragen over participatie bij het aanvragen van een vergunning

#### Vragen voor de indiener van de aanvraag (ook te gebruiken bij het vooroverleg)

Heeft u bij de voorbereiding van uw aanvraag bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en/of bestuursorganen (zoals de gemeente) betrokken?

Indien Nee

- Wat maakt dat u de andere belanghebbenden niet heeft betrokken?
- Licht uw antwoord toe

Indien Ja

- Wat heeft u gedaan om te onderzoeken wie er belang hebben bij het (wel of niet) uitvoeren van uw initiatief?
- heeft u deze belanghebbende(n) betrokken bij uw initiatief?

Indien Ja,

- Welke belanghebbenden heeft u in kaart gebracht op basis van uw onderzoek?
- Op welke manier en hoe vaak heeft u ze betrokken?
- Zijn er aandachtspunten of verbeterpunten aan u meegegeven? En zo ja: welke en door wie?

Wat heeft u gedaan om de eventuele bezwaren weg te nemen?

- Zijn de bezwaren echt weggenomen? En hoe heeft u dit getoetst?

Overig [ruimte voor overige opmerkingen]