



Tussen ambitie en realiteit

Rekenkameronderzoek naar inwonerparticipatie
bij waterschap Aa en Maas

Mei 2025

Inhoud

1. Inleiding	3	Deel II Participatie gezien vanuit inwoners	29
1.1 Aanleiding	3	4. Inwoners over participatie	30
1.2 Vraagstelling	3	4.1 Samenvatting	30
1.3 Doel onderzoek	3	4.2 Overkoepelend oordeel inwoners	30
1.4 Leeswijzer	4	4.3 Transparantie	31
Bestuurlijke nota		4.4 Kwaliteit	33
2. Conclusies en aanbevelingen	5	4.5 Gelijkheid	35
2.1 Hoofdconclusie	5	4.6 Inclusiviteit	37
2.2 Deelconclusies en aanbevelingen	5	4.7 Passendheid	38
3. Bestuurlijke reactie	10	Bijlagen	40
4. Nawoord	11	Bijlage 1 Onderzoeksoptzet	41
Nota van bevindingen		Operationalisatie onderzoeksvragen	41
Deel I Participatie gezien vanuit het waterschap	12	Methodiek	43
1. Wettelijke vereisten	13	Tijdslijn onderzoek	45
1.1 Samenvatting	13	Bijlage 2 Geraadpleegde personen	46
1.2 Omgevingswet	13	Bijlage 3 Casusbeschrijving gebiedsprojecten	47
1.3 Wet versterking participatie op decentraal niveau	15	Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen	48
1.4 Overzicht wettelijke vereisten	16	Bijlage 5 Afbeeldingen	49
2. Waterschapsbeleid	17	Doelen waterschap aangaande inwonerparticipatie	49
2.1 Samenvatting	17	Participatieladder	50
2.2 Beleidsdoelen en ambities	17	Posters Schouwdag Participatie	51
2.3 Beleid versus wettelijke vereisten	20	Straatonderzoek	53
3. Inwonerparticipatie bij de initiatieven op de projectenkaart	22		
3.1 Samenvatting	22		
3.2 Betrokken inwoners	22		
3.3 Moment en mate van betrokkenheid	23		
3.4 Wijze van participatie	25		
3.5 Resultaat van participatie	26		
3.6 Bestuurlijke betrokkenheid	27		

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Inwonerparticipatie is stevig verankerd in de Nederlandse wetgeving, zoals de Omgevingswet, Gemeentewet en Waterschapswet. Waterschappen hebben, net als andere bestuursorganen, de vrijheid om zelf de vorm van participatie te kiezen en ze beschikken over diverse middelen hiervoor. Vaak betreft dit het betrekken van inwoners bij projecten, beleids- en besluitvorming.

De invoering van twee nieuwe wetten, de Omgevingswet op 1 januari 2024 en de Wet versterking participatie op decentraal niveau op 1 januari 2025, was voor de Rekenkamer Waterschap Aa en Maas (verder: Rekenkamer) aanleiding om onderzoek te doen. Ook was inwonerparticipatie één van de onderwerpen die naar voren kwam in het gesprek tussen de Rekenkamer en de leden van het Algemeen Bestuur van het waterschap.

Deze ontwikkelingen zijn voor de Rekenkamer aanleiding om te onderzoeken hoe het waterschap invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid voor inwonerparticipatie en hoe dit zich verhoudt tot wettelijke vereisten. Naast een toets op de invulling van de formele verantwoordelijkheid ten aanzien van inwonerparticipatie wil de Rekenkamer nadrukkelijk ook inzicht krijgen in hoe inwoners de door het waterschap gekozen werkwijze ervaren. Inwonerparticipatie is immers meer dan het afvinken van een noodzakelijke activiteit, maar moet leiden tot een daadwerkelijk betere betrokkenheid van inwoners.

1.2 Vraagstelling

Centrale onderzoeksvraag

Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de wettelijke vereisten voor inwonerparticipatie, hoe verhoudt dit zich tot het participatiebeleid van het waterschap en hoe ervaren inwoners de gekozen vormen van participatie?

We beantwoorden de centrale onderzoeksvraag aan de hand van de volgende vier vragen:

1. Wat zijn voor waterschap Aa en Maas de huidige en toekomstige wettelijke vereisten ten aanzien van inwonerparticipatie?
2. Hoe verhoudt inwonerparticipatie zich tot het participatiebeleid van waterschap Aa en Maas?
3. Hoe voert waterschap Aa en Maas momenteel inwonerparticipatie uit bij de initiatieven op de projectenkaart?¹
4. Hoe beoordelen inwoners participatie in drie concrete projecten van waterschap Aa en Maas?

In **bijlage 1** is de onderzoeksopzet beschreven met de operationalisatie van bovenstaande vier vragen naar deelvragen met criteria, de methodiek en tijdslijn van het onderzoek.

1.3 Doel onderzoek

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer het waterschap ondersteunen in hun rol aangaande inwonerparticipatie. De schijnwerpers staan in dit onderzoek op het meedoen van inwoners en inwonersorganisaties. Het onderzoek gaat niet over de participatie van bedrijven, instellingen, andere overheden, georganiseerde belanghebbenden als landbouworganisaties en natuurorganisaties.

Inwonerparticipatie is gedefinieerd als: Het waterschap neemt het initiatief om inwoners te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid en projecten.

Het onderzoek geeft ten eerste inzicht in de recente wettelijke vereisten voor inwonerparticipatie en in hoeverre het waterschap daar al aan voldoet. Ten tweede verkent het onderzoek hoe het waterschap invulling geeft aan inwonerparticipatie en hoe dit zich verhoudt tot het waterschapbeleid. Tot slot geeft het onderzoek voor drie concrete projecten inzicht in het oordeel van inwoners over de participatie.

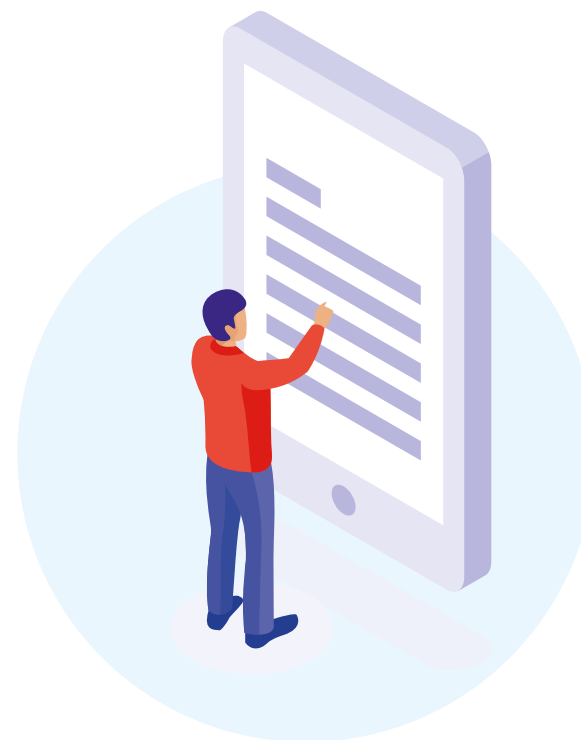
¹ www.aenmaas.nl/in-jouw-buurt/projectenkaart

1.4 Leeswijzer

De bestuurlijke nota opent met de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer (hoofdstuk 2), gevolgd door de reactie van het Dagelijks Bestuur (hoofdstuk 3) en een nawoord van de Rekenkamer (hoofdstuk 4). Samen met de nota van bevindingen vormt dit het volledige rekenkamerrapport.

De nota van bevindingen bevat de uitkomsten en onderbouwing van het onderzoek. Deel I belicht participatie gezien vanuit het waterschap, deel II vanuit inwonersperspectief. Hoofdstuk 1 gaat in op de wettelijke kaders voor participatie op basis van de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau, en sluit af met een overzicht van relevante instrumenten en verplichtingen voor het waterschap (vraag 1).

Hoofdstuk 2 beschrijft het beleid van het waterschap rond inwonerparticipatie en vergelijkt dit met de wettelijke vereisten. In hoofdstukken 3 en 4 staat de praktijk centraal: hoofdstuk 3 onderzoekt hoe het waterschap inwoners betreft bij initiatieven op de projectenkaart (vraag 3), terwijl hoofdstuk 4 de ervaringen van inwoners met participatie in drie casussen bespreekt (vraag 4). De laatste twee hoofdstukken geven tevens inzicht in de relatie tussen beleid en praktijk (vraag 2).



2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Hoofdconclusie

Het waterschap Aa en Maas voldoet aan de wettelijke vereisten voor inwonerparticipatie, zoals vastgelegd in de *Omgevingswet* en de *Wet versterking participatie op decentraal niveau*. Het participatiebeleid sluit aan bij deze wetgeving en is zelfs ambitieuzer. Het is voor het waterschap een vanzelfsprekendheid om de inbreng van de streek en haar inwoners mee te nemen. In de praktijk blijkt het lastig om de verschillende ambities ten aanzien van participatie waar te maken. De behoefte om invulling te geven aan deze ambities kan ten koste gaan van aandacht voor die inwoners die het meeste beïnvloed worden door het voorliggende plan en/of de uitvoering.



Aanbeveling A

- Breng als algemeen bestuur (AB) het doel van inwonerparticipatie in de projectenpraktijk terug naar de kern: participatie in de gebiedsprojecten is bedoeld voor betere plannen en een efficiëntere uitvoering en draagvlak.
- Stel als dagelijks bestuur (DB) een afwegingskader op voor inwonerparticipatie in de projectenpraktijk, met daarin afhankelijkheid naar de projectsituatie (grootte, omgeving, direct en indirect betrokkenen etc.). Kies voor praktische haalbaarheid en doelmatigheid van participatie.
- Let als portefeuillehouders en ambtelijke organisatie tijdens participatieprocessen in het bijzonder op: duurzaam persoonlijk contact, transparante en vlotte besluitvorming en het altijd terugkoppelen van afspraken en resultaten.

2.2 Deelconclusies en aanbevelingen

Wettelijke vereisten

- Het waterschap voldoet aan de ‘Omgevingswet’ en de ‘Wet versterking participatie op decentraal niveau’ als het gaat om inwonerparticipatie.**

Het participatiebeleid en de inspraak- en participatieverordening van het waterschap zijn tijdig vastgesteld en in lijn met de *Wet versterking participatie op decentraal niveau*. Voor de Omgevingswet-instrumenten Waterschapsverordening, Waterbeheerprogramma en Projectbesluit voldoet het waterschap aan de geldende wettelijke vereisten, waaronder de motiveringsplicht en de verplichting tot kennisgeving participatie. Het waterschap geeft bij zijn besluiten aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.

Beleid van het waterschap

- In de actuele inspraak- en participatieverordening en het actuele participatiebeleid staan overwegingen genoemd waarom het waterschap aan participatie doet.**

In de Inspraak- en participatieverordening en het participatiebeleid worden overwegingen genoemd waarom het waterschap participatie belangrijk vindt, namelijk: vroegtijdig belangen, meningen en creativiteit inventariseren, versterken van initiatieven, vergroten van draagvlak en bijdragen aan sociale cohesie.

- Het waterschap - als bevoegd gezag – werkt in lijn met de Omgevingswet conform het aanvraagvereiste participatie. Alleen de toetsing van de vergunningaanvragen is niet in lijn met het eigen participatiebeleid. Het participatiebeleid gaat in de toetsing verder dan de Omgevingswet vereist.**

Het waterschap als bevoegd gezag stelt de juiste¹ vragen over participatie aan de aanvrager van een omgevingsvergunning. De antwoorden die de aanvrager geeft op die vragen worden niet getoetst door het waterschap. De wet vereist deze toetsing ook niet; deze vereist alleen dat de juiste vragen worden gesteld om participatie te stimuleren. Participatie is immers geen weigeringsgrond. In het participatiebeleid van

¹ Conform aanvraagvereiste participatie uit de omgevingsregeling onder de Omgevingswet

het waterschap staat echter dat het waterschap vraagt om nadere informatie over de eventuele communicatie met de omgeving, ook wanneer de aanvrager geen participatie heeft toegepast. En dat het waterschap dit doet om tot een goed besluit te komen. Het eigen participatiebeleid vraagt dus wel om toetsing van de antwoorden.

Aanbeveling B

Kies als dagelijks bestuur (DB) dat de toetsing van de antwoorden op de vragen over participatie daadwerkelijk gaat plaatsvinden en verbind daar dan ook consequenties aan voor het waterschap zelf, óf schrap deze bepaling uit het participatiebeleid.

4. Het waterschap stelt in het participatiebeleid praktische voorwaarden aan het uitdaagrecht. Deze voorwaarden worden echter niet toegepast bij bestaande afspraken met inwonersgroepen of organisaties die taken van het waterschap overnemen.

Het participatiebeleid van het waterschap bevat concrete voorwaarden aan het uitdaagrecht, zoals het uitsluiten van commerciële partijen en het eisen van een *goedkoper of beter* resultaat. In de projecten van de projectenkaart is geen uitdaagrecht toegepast. Er zijn wel praktijkcases bij het waterschap, waar afspraken zijn met inwonersgroepen of organisaties over de overname van beheer en onderhoud van watergangen. In die praktijk is het onderhoud door particulieren in sommige gevallen *duurder of minder effectief*, wat niet in lijn is met de door het waterschap zelf gestelde voorwaarden, wanneer deze casussen als uitdaagrecht worden beschouwd.

Aanbeveling C

- Houd als dagelijks bestuur (DB) de huidige overeenkomsten over beheer en onderhoud met particulieren tegen het licht van de voorwaarden van het uitdaagrecht (vastgelegd in het participatiebeleid). Ga na of de huidige overeenkomsten aan de voorwaarden van het uitdaagrecht voldoen en pas de overeenkomsten aan of neem de werkzaamheden terug in eigen beheer.
- Zorg dat nieuwe overeenkomsten voldoen aan de voorwaarden van het uitdaagrecht.
- Evalueer de overeenkomsten periodiek.

5. In de projectenpraktijk wordt gewerkt aan draagvlak voor de initiatieven van het waterschap. Bredere participatiedoelen worden niet herkend.

In het participatiebeleid en de inspraak- en participatieverordening staat dat participatie meer is dan alleen het creëren van draagvlak. Ook het vergroten van *sociale cohesie* en het *versterken van initiatieven* worden als overwegingen genoemd. In de onderzochte projectenpraktijk is draagvlak het belangrijkste doel van participatie, maar ook vaak het meest haalbare. Het waterschap inventariseert vroegtijdig belangen, meningen en creativiteit van inwoners om draagvlak te verkrijgen voor de projecten. Een doel als ‘het vergroten van sociale cohesie’, blijkt in de praktijk lastig uitvoer- of hanteerbaar.

Aanbeveling D

Heroverweeg als dagelijks bestuur (DB) het participatiebeleid ten aanzien van bredere doelstellingen dan het creëren van draagvlak. Bezie dit vanuit praktische haalbaarheid en doelmatigheid van de projectenpraktijk. Kies bijvoorbeeld alleen voor bredere doelstellingen, zoals sociale cohesie en versterken van initiatieven, wanneer een project verder reikt dan alleen de waterdoelen (bijvoorbeeld bij een project dat samen met een gemeente of een andere partij wordt opgepakt, wat maakt dat het project baat heeft bij participatie met bredere doelen dan alleen draagvlak).

6. De nadruk op inclusiviteit in het participatiebeleid, zoals het bereiken van jongeren, wordt niet teruggezien in de onderzochte projectenpraktijk.

Hoewel het beleid zich richt op het bevorderen van inclusiviteit voor alle inwoners, speelt de term inclusiviteit in de praktijk niet echt een rol. In de projecten worden er weinig specifieke acties ondernomen om moeilijk bereikbare doelgroepen, zoals jongeren en minderheden, te betrekken. In de meeste projecten participeren omwonenden, aanwonenden en perceleeigenaren. Dit zijn in de praktijk nauwelijks jongeren of minderheden.

Medewerkers van het waterschap geven aan dat participatie toegankelijk is voor iedereen. Ook inwoners bevestigen dat inloopbijeenkomsten en keukentafelgesprekken laagdrempelig toegankelijk zijn. Voor medewerkers van het waterschap is het onduidelijk hoe concreet invulling te geven aan de term inclusiviteit, bovenop wat zij al (laagdrempelig) doen.

Aanbeveling E

- a. Concretiseer als dagelijks bestuur (DB) wat wordt beoogd met inclusiviteit en hoe dit in de uitvoeringspraktijk handen en voeten krijgt.
- b. Dit kan onderdeel zijn van een op te stellen afwegingskader participatie, waarmee duidelijk wordt onder welke situaties en randvoorwaarden inclusiviteit (maar dus ook sociale cohesie, zie vorige aanbeveling) aan de orde zijn. Onderdeel hiervan kan bijvoorbeeld een toets zijn aan de voorkant bij de betreffende gemeente, over specifieke gebiedskwesties en specifieke doelgroepen, zoals jongeren.

Aanbeveling F

- a. Maak heldere afspraken als dagelijks bestuur (DB) over de rol van de projecten-portefeuillehouder in relatie tot de geschetste dilemma's. Leg deze afspraken vast.
- b. Agendeer de afspraken periodiek (bijvoorbeeld halfjaarlijks) in het DB, zodat die afspraken en het omgaan met (eventueel nieuwe) dilemma's 'levend' en actueel blijven. De secretaris-directeur haalt daarbij uiteraard in de voorbereiding ambtelijke inbreng op.

Bestuurlijke betrokkenheid

7. In de projectenpraktijk speelt het dilemma tussen enerzijds het meenemen van de wensen van inwoners en anderzijds doelmatigheid. Als het waterschap aan meer inwonerswensen tegemoetkomt, worden plannen vaak groter of duurder en kan de doorlooptijd oplopen. De proportionaliteit kan daarmee in het geding komen. Projecten-portefeuillehouders spelen een sleutelrol in de weging van dit dilemma.

De projecten-portefeuillehouders zijn het gezicht van het waterschap en vervullen een verbindende functie tussen verschillende belangen. Ze hebben een cruciale rol als gastheer/-vrouw, geven sturing en tonen betrokkenheid met de streek. Tegelijkertijd vertegenwoordigen de projecten-portefeuillehouders ook de belangen van het waterschap. Dit creëert dilemma's binnen een project: tussen het tegemoet willen komen aan de wensen van inwoners, het doelmatig realiseren van het project én het bieden van duidelijkheid over de kaders van een project aan inwoners. De projecten-portefeuillehouders balanceren hiertussen.



8. AB-leden zijn soms aanwezig tijdens participatie-bijeenkomsten in de streek. De rol van AB-leden tijdens deze publieksbijeenkomsten loopt uiteen van toehoorder, tot deelnemer, tot vertegenwoordiger van een belang. De scheidslijn bij dit laatste met een eigen belang kan daarbij dun zijn.

De rol van AB-leden tijdens publieksbijeenkomsten is divers en varieert van een passieve, toehorende rol tot een meer actieve rol waarbij AB-leden kritische vragen stellen of een belang vertegenwoordigen. De opvattingen over de rol van AB-leden verschilt tussen de AB-leden die de rekenkamer sprak. Sommige AB-leden zien zichzelf vooral als controleur op de achtergrond, terwijl anderen een meer actieve rol zien als vertegenwoordigers van belangen van de gemeenschap of streek. Dit verschil in visie zorgt voor variatie in de wijze van betrokkenheid tijdens participatiebijeenkomsten. De Rekenkamer constateert dat AB-leden zich door een actieve rol mengen in een beleidsvormend of uitvoerend proces waar de organisatie/DB voor 'aan zet is' (en niet de AB-leden). Dit in tegenstelling tot de geldende mores om zich objectief en neutraal op te stellen en te dienen als luisterend oor en bewaker van het democratische proces. Dit voorkomt rol- of belangenverstrengelingen en het in verlegenheid brengen van bewoners en aanwezige ambtenaren.

Aanbeveling G

- a. Zowel DB-leden als AB-leden dienen elkaar alert te houden op de rollen bij inwonerparticipatie. De dijkgraaf, DB- en AB-leden kunnen AB-leden aanspreken als zij zich actief mengen in het proces dat het DB met inwoners doorloopt.
- b. Sta periodiek als dijkgraaf/griffier met de AB-leden stil bij de rollen van AB-leden en de scheiding in rollen tussen DB en AB, bijvoorbeeld tijdens een 'AB-heisessie'. Laat ter voorbereiding daarop de secretaris-directeur de ervaringen vanuit de organisatie ophalen zodat het gesprek ook geladen vanuit de praktijk, kan worden gevoerd.

Participatiepraktijk

9. **Inwonerparticipatie is voor het waterschap een vanzelfsprekendheid. Inwoners worden door het waterschap vroeg betrokken en ervaren veel ruimte voor inbreng. Inwoners ervaren de vroege betrokkenheid als positief. Dit soms in contrast met de ervaringen in het proces daarna.**

Het waterschap reserveert ruim voldoende tijd voor participatie, ook bij kleinere projecten. Het waterschap stimuleert participatie nadrukkelijk in een vroeg stadium, zoals ook vastgelegd in de inspraak- en participatieverordening en het participatiebeleid. In de praktijk gebeurt dit vooral via brieven, keukentafelgesprekken en informatiebijeenkomsten. In de onderzochte cases ervaren inwoners de betrokkenheid als positief. Zij gaven aan voldoende ruimte en tijd te hebben gekregen om vragen te stellen en hun ideeën, wensen en zorgen te delen. Vroege betrokkenheid leidt relatief vaak tot aanpassingen in het plan of ontwerp.

10. **Participatie lijkt soms te uitgebreid voor de opgave. Doelmatigheid en efficiency zijn aandachtspunten.**

Geïnterviewde projectleiders ervaren dat de participatie soms te uitgebreid is ten opzichte van de opgave. Dit kan strijdig zijn of strijdig voelen met het belang van doelmatigheid: efficiënt inzetten van middelen en tijd. Het zijn vooral direct aanwonenden die intensief betrokken zijn bij de participatie en minder de omwonenden. Omwonenden hebben minder interesse om te participeren. Bij grotere projecten en projecten met bredere doelen dan alleen water, is een bredere groep inwoners wel geïnteresseerd om te participeren.

Aanbeveling H

Ontwikkel als dagelijks bestuur (DB) een pragmatisch handvat (afwegingskader) voor doelmatige participatie, waarin het doel van de participatie (draagvlak of breder), inclusiviteit en de rol van de projecten-portefeuillehouder terugkomt. Beperk bijvoorbeeld de inwoners-betrokkenheid bij kleinere en enkel op water gerichte opgaven tot direct aanwonenden en perceeleeigenaren. Betrek bij grotere projecten of projecten met een bredere doelstelling juist een bredere groep inwoners.

11. **Inwoners verschillen in hun oordeel over het participatieproces. Positief wordt genoemd dat een proces bijdraagt aan de leefomgeving en de gemeenschap. Tegelijkertijd is er kritiek op onverwachte wijzigingen in plannen, het niet nakomen of vastleggen van afspraken en het gebrek aan continuïteit in het participatieproces.** Inwoners beoordelen het participatieproces verschillend. Positieve ervaringen gaan over de effecten op de leefomgeving, terwijl negatieve ervaringen vooral te maken hebben met communicatie, uitvoering en het naleven van afspraken.

Inwoners geven aan dat gemaakte afspraken soms niet schriftelijk zijn vastgelegd of in de uitvoering niet worden nageleefd. De ervaringen hiermee verschillen: in sommige gevallen zijn afspraken contractueel of via e-mail bevestigd, in andere gevallen ontbreken gespreksverslagen ondanks vele contactmomenten. Ook bij schriftelijke verslaglegging kunnen verschillen in interpretatie alsnog leiden tot misverstanden over de invulling van afspraken.

Aanbeveling I

Zorg als ambtelijke organisatie voor een vastgelegd proces en/of ten minste een checklist over waar een goed participatieproces aan moet voldoen. Onderdeel hiervan moet in ieder geval een eenduidige en schriftelijke vastlegging zijn van gemaakte afspraken met inwoners, ook tijdens de uitvoeringsfase. Maak afspraken traceerbaar en overdraagbaar binnen het projectteam om misverstanden en verschil in interpretatie te voorkomen, zoals afspraken die uit beeld verdwijnen bij personele wisselingen.

Inwoners geven daarnaast aan dat er tijdens het traject wijzigingen zijn aangebracht, die niet in lijn waren met eerder gepresenteerde plannen of toezeggingen, zonder dat daarover voldoende toelichting werd gegeven. De terugkoppeling over wat er concreet met inbreng van inwoners is gedaan, ontbreekt of gebeurt soms pas na lange tijd, wat leidt tot onduidelijkheid en frustratie bij inwoners.

Aanbeveling J

Informeer als ambtelijke organisatie inwoners tijdig en transparant over wijzigingen in plannen of uitvoering. Geef toelichting over de aanleiding en gevolgen van wijzigingen, en maak inzichtelijk hoe inbreng van inwoners is meegewogen. Spreek een bepaalde periode af waarbinnen aan inwoners moeten worden teruggekoppeld en leg dit vast in het participatieproces. Biedt duidelijkheid aan inwoners of geef vanuit verwachtingsmanagement óók aan als er nog geen duidelijkheid is (en wanneer dan wel).

De continuïteit van het participatieproces komt in het geding bij langdurige projecten of projecten met gevoelige thema's. Antwoorden laten soms maandenlang op zich wachten. Wisseling van projectleider en meerdere contactpersonen (grondverwerver, projectmedewerker, omgevingsmanager, projectleider, gebiedsbeheerder, etc.) zorgen voor onduidelijkheid bij inwoners en dat gaat ten koste van opgebouwd vertrouwen. Ook de overdracht van gemaakte afspraken naar een nieuwe projectfase verloopt niet altijd goed. Daarnaast is het voor inwoners soms onduidelijk of een project is afgerond. In situaties waarin waterschap en inwoners verschillende lezingen hebben van gemaakte afspraken of van de scope van het project, ontstaat spanning in de verhouding.



Aanbeveling K

- a. Beperk als ambtelijke organisatie het aantal contactpersonen (waar het kan) en zorg voor intensieve overdracht bij personele wisselingen of nieuwe projectfasen (zie ook de vorige aanbeveling). Werk met een vast aanspreekpunt (de 'accountmanager' voor een project) om duidelijkheid en vertrouwen te behouden gedurende het hele proces. Bezie of de rol en verantwoordelijkheid van de omgevingsmanager daarvoor passend kan worden gemaakt. Zorg dat alle informatiestromen via deze vaste contactpersoon loopt als een 'single point of contact'.
- b. Kies voor vlotte besluitvorming om simpelweg duidelijkheid te bieden, *'Nee is ook een antwoord'*.

3. Bestuurlijke reactie

Het dagelijks bestuur (DB) heeft met belangstelling kennisgenomen van het rekenkameronderzoek naar inwoneropparticipatie door ons waterschap. Wij zijn trots op de conclusie dat we meer doen aan inwoneropparticipatie dan wettelijk is vereist. Wij zijn nooit uitontwikkeld of uitgeleerd, waarden de suggesties die naar voren zijn gebracht en betrekken deze daar waar het de rol van DB aangaat dan ook graag. Graag maakt het DB gebruik van de uitnodiging om een reactie te geven. Het DB beschouwt, zoals gebruikelijk, het onderzoek primair ter finale beoordeling aan het algemeen bestuur (AB).

Een compliment voor de onderzoeksopzet en rapportage; deze zijn uitgebreid en gedegen. De kwalitatieve onderzoeksopzet geeft een goed beeld van onze ambities en inzet op inwoneropparticipatie. Waardering ook voor de verscheidenheid aan methodieken, waaronder een door collega's goed bezochte schouwddag. Het valt het DB wel op dat de aanbevelingen naast enkele aanbevelingen voor het AB, sterk zijn gericht op het DB en de werkorganisatie. Bij een enkele aanbeveling plaatsen we de kanttekening dat deze lijkt te zijn gestoeld op beperkte of zeer specifieke casuïstiek.

De aanbeveling om te kiezen voor praktische haalbaarheid en doelmatigheid van participatie, wordt door het DB gesteund. We doen dit al door 'maatwerk' centraal te zetten. In de projectenpraktijk werken we met de participatieladder en de methode 'Factor C voor strategisch en omgevingsgericht werken'. Hiermee bepalen we per opgave en omgeving hoe het participatieproces vorm krijgt. Dit houdt onze afwegingen naast doelmatig ook transparant. Bij een vergunningaanvraag vragen we welke inspanning de aanvragen heeft gedaan op het gebied van participatie. Het niet uitvoeren van participatie als onderdeel van de vergunningsaanvraag is geen weigeringsgrond, zoals het rapport ook stelt.

Dat we participatie wel altijd zo goed mogelijk meenemen, komt uit de aanbeveling minder goed naar voren. Zeker wanneer participatie nodig is om tot een adequate en zorgvuldige afweging te komen, gaan we hierover in gesprek met de aanvrager. Het waterschap werkt op veel manieren samen met haar inwoners. Meekoppelkansen liften standaard mee in projecten. Dit willen we blijven stimuleren. Het DB erkent dat participatie kan bijdragen aan meerdere doelen en dat het afhankelijk is van het type project en praktische

haalbaarheid of doelen worden gehaald. Participatie is vooral een middel om tot een betere afweging te komen en om verrijking van opgaven te realiseren. Daarbij zijn alle doelgroepen welkom. Het DB geeft de suggestie mee om de doelgroep 'jongeren' niet te koppelen aan de projectenpraktijk aangezien dit niet altijd relevant is. Tot slot, het DB kan zich vinden in het belang van heldere rolname in het participatieproces. De Gedragscode voor politieke ambtsdragers en het participatiebeleid geven hier duidelijkheid over. Wanneer dit in praktijk om verdere aandacht vraagt, dan maken we dit graag bespreekbaar.

's-Hertogenbosch, 15 mei 2025

 Waterschap
Aa en Maas

4. Nawoord

De Rekenkamer Aa en Maas heeft kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van het Dagelijks Bestuur op het onderzoeksrapport. De Rekenkamer is content met de waardering en complimenten die worden uitgesproken voor onder andere de opzet en verscheidenheid van de onderzoeksmethodieken.

Alhoewel het DB de *finale* beoordeling van het onderzoek terecht aan het AB laat, betreurt de Rekenkamer dat het DB niet explicieter ingaat op de aanbevelingen. Deze zijn immers, zoals ook het DB constateert, voor een belangrijk deel gericht op het DB en de organisatie. De beleidsvorming en uitvoering komen met name hier tot stand, waardoor het onontkoombaar is dat aanbevelingen uit onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid (en rechtmatigheid) van beleid zich richten tot DB en organisatie.

Het is goed te constateren dat het DB de Gedragscode met het AB wil bespreken (al is dat “wanneer dit in praktijk om verdere aandacht vraagt”). Voor een aantal aanbevelingen zou echter een meer gemotiveerde inhoudelijke reactie van het DB duidelijkheid bieden aan het AB, of en hoe actief het DB deze aanbevelingen wil oppakken. Het is nu bijvoorbeeld onduidelijk of het DB aan de slag gaat met een afwegingskader of met aanscherping van het beleid. De rekenkamer had ook gehoopt op een reactie op de soms teleurgestelde reacties van inwoners over de wijze waarop zij worden betrokken. Inwoners vragen niet per se om ‘gelijk te krijgen’, maar om op een serieuze wijze betrokken te worden. Dat dat in de praktijk niet altijd lukt, vraagt naar onze mening om reflectie op de huidige werkwijze.

Zoals gesteld: voor een goede behandeling van het rapport in de commissievergadering, voorafgaande aan de eerstvolgende AB-vergadering, zou het helpend zijn als het DB de duidelijkheid biedt hoe het aankijkt tegen de aanbevelingen. Wij gaan daarom nog graag op een later moment in gesprek met (eerst) het AB hoe de procesgang van aanbidding van een onderzoek inclusief de aanbevelingen, in het samenspel Rekenkamer-AB-DB, zo goed mogelijk rendeert.

Tot slot nog twee inhoudelijke reacties:

- Met de uitkomsten van dit onderzoek onderschrijft de Rekenkamer de suggestie om de doelgroep ‘jongeren’ niet *in algemene zin* te koppelen aan de projectenpraktijk. Dit is ook de reden dat het waardevol is het beleid ten aanzien van inclusiviteit in de combinatie met een afwegingskader nader uit te werken.
- De nuancering die het DB plaatst bij ‘zeer specifieke casuïstiek’ is in onze ogen niet aan de orde: de Rekenkamer heeft van diverse inwoners en ambtenaren in alle drie de cases dezelfde geluiden gehoord. Wij verwijzen hiervoor naar hoofdstuk 4 van het onderzoeksrapport.

Wij danken alle betrokkenen vanuit de organisatie, DB en AB voor de input en medewerking bij dit onderzoek en zien uit naar een vruchtbare behandeling van dit onderzoek in de komende vergaderingen. Wij hopen dat u voor de nabije toekomst het participatiebeleid hiermee weer een stukje effectiever (en efficiënter) kunt maken en uitvoeren.

’s-Hertogenbosch, 15 mei 2025

 Rekenkamer
Waterschap
Aa en Maas



Nota van Bevindingen

Deel I Participatie gezien vanuit het waterschap

1. Wettelijke vereisten

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer in op onderzoeksvraag 1:

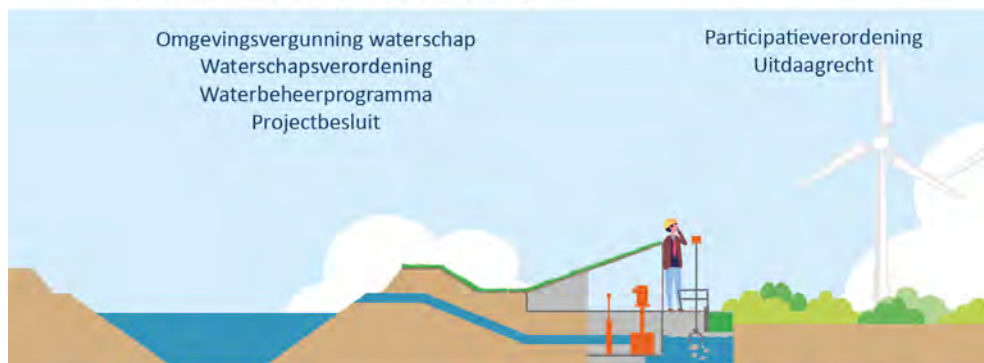
Wat zijn voor waterschap Aa en Maas de huidige en toekomstige wettelijke vereisten ten aanzien van inwonerp participatie?



1.1 Samenvatting

In de Omgevingswet (paragraaf 2.2.) en de Wet versterking participatie op decentraal niveau (paragraaf 2.3.) worden eisen gesteld ten aanzien van inwonersp participatie. De wetten schrijven niet voor hoe participatie moet plaatsvinden; participatie is maatwerk. Voor de meeste instrumenten die onder de Omgevingswet vallen geldt een motiveringsplicht. Er moet worden verantwoord hoe verschillende belanghebbenden bij de voorbereiding van het besluit zijn betrokken. De Wet versterking participatie op decentraal niveau betekent voor waterschappen dat zij vanaf 1 januari 2025 een participatieverordening moeten opstellen en dat het uitdaagrecht als participatievorm kan worden toegevoegd.

Instrumenten inwonerp participatie waterschap



1.2 Omgevingswet

In deze paragraaf gaan we in op **deelvraag 1a**.

Wat moet het waterschap doen aan inwonerp participatie volgens de Omgevingswet?

Bevinding

De Omgevingswet is 1 januari 2024 in werking getreden. Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. De Omgevingswet schrijft niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. Wel bevat de wet regels om participatie te borgen. Deze regels zijn per beleidsinstrument verschillend. Voor de meeste instrumenten geldt dat daarbij moet worden verantwoord hoe verschillende belanghebbenden bij de voorbereiding zijn betrokken.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Deze wet is ontworpen om de regels voor ruimtelijke ontwikkeling te vereenvoudigen en te bundelen. De Omgevingswet brengt veel verschillende regels en wetten samen in één wet. Hierdoor moet het voor burgers, bedrijven en overheden makkelijker en sneller worden om plannen te maken voor bijvoorbeeld bouwen, milieu of water.²
- Het doel van de Omgevingswet is om beter samen te werken en ervoor te zorgen dat iedereen kan meedenken over hoe de omgeving eruit komt te zien. Participatie is dan ook een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Het idee daarbij is dat het vroeg betrekken van de omgeving ervoor zorgt dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Zo zorgt participatie voor meer draagvlak en betere besluiten.³
- De Omgevingswet schrijft niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. Participatie is maatwerk, de locatie, de omgeving en betrokkenen zijn immers elke keer anders.⁴
- De regels zijn per instrument verschillend. Voor de meeste instrumenten geldt dat daarbij moet worden verantwoord hoe verschillende belanghebbenden bij de voorbereiding zijn betrokken.⁵

² Rijksoverheid. Invoering Omgevingswet op 1 januari 2024. www.rijksoverheid.nl

^{3,4,5} Informatiepunt Leefomgeving. Participatie in de instrumenten van de Omgevingswet www.iplo.nl.

Bevinding

Het waterschap heeft vanuit de Omgevingswet een taak voor participatie bij de volgende vier instrumenten: omgevingsvergunning waterschap, Waterschapsverordening, Waterbeheerprogramma, en projectbesluit. Vanuit de Omgevingswet worden hier de volgende eisen aan gesteld: Voor een omgevingsvergunning moet de initiatiefnemer aangeven of en zo ja hoe participatie heeft plaatsgevonden en wat hier de resultaten van zijn. Voor de Waterschapsverordening en het Waterbeheerprogramma geldt een motiveringsplicht, waarbij het bevoegd gezag moet laten zien hoe belanghebbenden zijn betrokken bij de besluitvorming en wat hiervan de resultaten zijn. Bij een projectbesluit moet naast een motiveringsplicht, ook een 'kennisgeving participatie' worden gepubliceerd bij de start van de verkenning.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Een omgevingsvergunning is een vergunning die nodig is voor activiteiten die invloed hebben op de fysieke leefomgeving, in het geval van een waterschap voor activiteiten die invloed hebben op waterbeheer.⁶
- De initiatiefnemer^A moet bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aangeven of hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn. Dit aanvraagvereiste omvat geen verplichting voor de aanvrager om aan participatie te doen. Het bevoegd gezag⁸ mag dan ook niet weigeren om een aanvraag in behandeling te nemen (buiten behandeling laten) of weigeren de vergunning te verlenen, omdat er geen participatie is geweest. De bedoeling van het betreffende artikel 7.4 in de Omgevingswet is namelijk alleen om de initiatiefnemer te stimuleren om na te denken over participatie. Als hij aan participatie doet, wil het bevoegd gezag weten wat de resultaten zijn.⁷

- A. Een initiatiefnemer vraagt een omgevingsvergunning aan. Het waterschap kan zelf ook initiatiefnemer zijn. Het waterschap vraagt dan een 'vergunning eigen dienst' aan.
- B. Het bevoegd gezag van het waterschap verleent omgevingsvergunningen voor water-gerelateerde activiteiten.

- Het waterschap kan informatie uit participatie nodig hebben voor de motivering van zijn besluit. Zoals gezegd kan het bevoegd gezag de initiatiefnemer niet tot participatie dwingen, behalve bij daarvoor door de gemeenten aangewezen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Wel kan het bevoegd gezag proberen om de initiatiefnemer in het vooroverleg ervan te overtuigen dat participatie in zijn voordeel is. Daarnaast kan

het bevoegd gezag zelf extra informatie inwinnen. Op de website van de Rijksoverheid worden verschillende mogelijkheden geschetst hoe het bevoegd gezag zelf informatie kan inwinnen.⁸

- In een Waterschapsverordening staan alle regels over de fysieke leefomgeving die het waterschap binnen haar beheergebied stelt. Denk aan regels die voor iedereen gelden over waterkeringen, watergangen, grondwater en wegen. Bij het opstellen van een Waterschapsverordening is participatie een vereiste. Doel van de participatie is om de kwaliteit van de regels te verbeteren én het draagvlak voor deze regels te vergroten. Waterschappen hebben daarom ook een motiveringsplicht welke is geregeld in artikel 10.3a van het Omgevingsbesluit. Deze plicht betekent dat waterschappen bij het maken van Waterschapsverordeningen participatie moeten kunnen aantonen. Maar ook wat de resultaten daarvan zijn. En hoe invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid. Bij het vaststellen van de Waterschapsverordening neemt een waterschap deze motivering op in het vaststellingsbesluit.⁹
- In een Waterbeheerprogramma wordt het beleid en de maatregelen geformuleerd aangaande het waterbeheer in het betreffende beheergebied. Voor dit programma geldt een motiveringsplicht. Deze is geregeld in artikel 10.8 van de Omgevingswet. Waterschappen moeten aangeven hoe ze invulling geven aan hun eigen participatiebeleid. Participatie moet ertoe leiden dat het beleid weloverwogen is en de maatregelen goed uitvoerbaar zijn. Het bevoegd gezag neemt de motivering op in het vaststellingsbesluit. Ook bij eventuele latere wijzigingen van een programma geldt deze motiveringsplicht.¹⁰
- Een waterschap kan een projectbesluit nemen. Dit betreft een officieel besluit om een specifiek waterbeheerproject juridisch en planologisch mogelijk te maken. Zo'n besluit gaat over ingrijpende activiteiten in de leefomgeving. Het is daarom wenselijk dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen vroeg op de hoogte zijn van een voorgenomen projectbesluit. Zo kunnen ze erover meedenken. Het waterschap doet uiterlijk bij de start van de verkenning voor een projectbesluit



^{6, 7, 8} Informatiepunt leefomgeving. Participatie bij de omgevingsvergunning. www.iplo.nl

⁹ Informatiepunt leefomgeving. Participatie in een waterschapsverordening. www.iplo.nl

¹⁰ Informatiepunt leefomgeving. Participatie bij een programma. www.iplo.nl

een ‘kennisgeving participatie’. Hierin staat hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de verkenning worden betrokken. De kennisgeving participatie kan tegelijkertijd plaatsvinden met de kennisgeving voornemen projectbesluit, maar het mag ook later.¹¹

- Zowel voor de voorkeursbeslissing als voor het projectbesluit zelf geldt een motiveringsplicht. Dit staat voor het projectbesluit in artikel 5.51 van de Omgevingswet en voor de voorkeursbeslissing in artikel 5.5 van het Omgevingsbesluit. Het bevoegd gezag geeft in de motivering aan hoe belanghebbenden bij het besluit betrokken zijn en wat de resultaten daarvan zijn. Het gaat ook in op de aangedragen oplossingen en de uitgebrachte adviezen daarover.

1.3 Wet versterking participatie op decentraal niveau

In deze paragraaf gaan we in op **deelvraag 1b**.

Wat moet het waterschap doen aan inwonerparticipatie volgens de Wet versterking participatie op decentraal niveau die op 1 januari 2025 van kracht wordt?

Bevinding

De invoering van de Wet versterking participatie op decentraal niveau betekent voor waterschappen dat zij vanaf 1 januari 2025 een participatieverordening moeten opstellen en dat het uitdaagrecht als participatievorm wordt toegevoegd. Decentrale overheden, dus ook waterschappen, mogen daarbij zelf beslissen op welke manier ze inwoners betrekken bij de verschillende beleidsfasen, waaronder uitvoering en evaluatie. Als een participatieverordening ook geldt voor de instrumenten van de Omgevingswet, geldt tevens de motiveringsplicht.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- De Wet versterking participatie op decentraal niveau is op 1 januari 2025 in werking getreden. Met de nieuwe wet wordt de inspraakverordening gemoderniseerd en verbreed naar een Participatieverordening met heldere kaders voor participatie. Daarin wordt, naast de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, ook de betrokkenheid van inwoners bij de uitvoering en evaluatie van beleid geregeld.¹² Zo kan in de participatieverordening bijvoorbeeld worden vastgelegd wanneer burgers wel en niet betrokken worden, welke vormen daarvoor geschikt zijn, of en zo ja, hoeveel budget er beschikbaar is voor maatschappelijke initiatieven en wat er wordt gedaan

met adviezen van burgers. Dit zorgt bij zowel inwoners als volksvertegenwoordigers voor duidelijkheid over hoe participatie mogelijk is.¹³

- In de wet wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd. Met het uitdaagrecht (ook bekend als het Right to Challenge) kunnen inwoners verzoeken om de uitvoering van een taak van de overheid over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, omdat zij denken deze taak beter of efficiënter te kunnen uitvoeren.
- De Unie van Waterschappen (UvW) geeft aan dat de regeling voor het uitdaagrecht voor waterschappen facultatief is.¹⁴ Dat ze zelf mogen bepalen of ze het uitdaagrecht invoeren of niet. De memorie van toelichting van de wet beschrijft dat het feitelijk overnemen van waterschapstaken in de praktijk betekent dat dit slechts beperkt mogelijk is. En dat dit komt doordat waterschappen alleen medebewindstaken hebben.¹⁵ Wat betekent dat het waterschap alleen taken uitvoert die bij wet zijn opgelegd. Daarbinnen is slechts enige ruimte voor participatie, zoals het beheer van bepaalde watergangen of het onderhouden van grond rond dijken.
- Decentrale overheden, dus ook waterschappen, mogen daarbij zelf beslissen op welke manier ze inwoners betrekken bij de verschillende beleidsfasen, zoals voorbereiding, uitvoering en evaluatie.¹⁶
- Als de participatieverordening ook geldt voor de instrumenten van de Omgevingswet, geldt tevens de motiveringsplicht. Waterschappen moeten bij het vaststellen van die instrumenten aangeven hoe ze aan de participatieverordening, en dus aan het eigen participatiebeleid, uitvoering hebben gegeven. De (inspraak- en) participatieverordening gaat over beleid van het waterschap. Deze gaat niet over de eventueel door de initiatiefnemer bij een aanvraag om een omgevingsvergunning te verrichten participatie. De participatieverordening gaat alleen over de participatie waarvoor het waterschap zelf verantwoordelijk is.¹⁷



¹³ Implementatiehandleiding VNG Model Participatieverordening, 2024

¹⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2022). Wet versterking participatie op decentraal niveau. Memorie van toelichting. Vergaderjaar 2022-2023 36 210, nr. 3

¹⁵ Wet versterking participatie op decentraal niveau. Memorie van toelichting. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2022-2023.

¹⁶ Wet versterking participatie op decentraal niveau. Memorie van toelichting. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2022-2023.

¹⁷ Informatiepunt leefomgeving. Aan de slag met participatiebeleid. www.iplo.nl

¹¹ Informatiepunt leefomgeving. Participatie bij een projectbesluit. www.iplo.nl

¹² Wet versterking participatie op decentraal niveau. Memorie van toelichting. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2022-2023.

1.4 Overzicht wettelijke vereisten

Dit hoofdstuk sluit af met een overzicht van de regels voor inwonerparticipatie vanuit de Omgevingswet en Wet versterking participatie op decentraal niveau, en hun doorwerking op de instrumenten van het waterschap. In tabel 1 staat achtereenvolgens het betreffende instrument van het waterschap beschreven, of participatie bij dit instrument verplicht is vanuit de Omgevingswet en wat de bijbehorende regels zijn behorende vanuit beide wetten.

Tabel 1. Regels voor participatie vanuit de Omgevingswet en Wet versterking participatie op decentraal niveau en hun doorwerking op instrumenten van het waterschap

Instrument waterschap	Participatie	Regels Omgevingswet en Wet versterking participatie op decentraal niveau
Omgevingsvergunning waterschap	Niet verplicht	De initiatiefnemer moet aangeven of en zo ja hoe hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten daarvan zijn (aanvraagvereiste). Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.
Waterschaps-verordening	Verplicht	Motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Het waterschap geeft ook aan op welke wijze invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid.
Waterbeheer-programma (Waterbeheerplan)	Verplicht	Motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Het waterschap geeft ook aan op welke wijze invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid.
Projectbesluit	Verplicht	Het bevoegd gezag publiceert uiterlijk bij de start van de verkenning voor het projectbesluit een 'kennisgeving participatie'. Zowel voor de voorkeursbeslissing als voor het projectbesluit geldt de motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Het waterschap geeft ook aan op welke wijze invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid.
Participatieverordening	n.v.t.	Opstellen van participatieverordening is verplicht. In de verordening kan het uitdaagrecht als participatievorm worden toegevoegd.

In hoofdstuk 2 beschrijven we het huidige beleid van het waterschap ten aanzien van inwonerparticipatie en wordt duidelijk in hoeverre dit beleid aansluit bij de participatieregels volgens de nieuwe wetgeving.



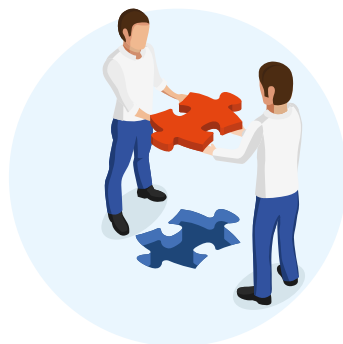
2. Waterschapsbeleid

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op onderzoeksvraag 2:

Hoe verhoudt inwonerparticipatie zich tot het participatiebeleid van waterschap Aa en Maas?

2.1 Samenvatting

Het participatiebeleid en de participatieverordening zijn in lijn met de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Beide instrumenten zijn ruim voor de invoering van deze nieuwe wet vastgesteld. In de inspraak- en participatieverordening worden overwegingen genoemd aangaande het ‘waarom’ van participatie. In het Participatiebeleid worden de ambities en doelen van het waterschap rond inwonerparticipatie beschreven. In het participatiebeleid zijn concrete voorwaarden aan het uitdaagrecht vastgelegd.



Voor de Omgevingswet-instrumenten Waterschapsverordening, Waterbeheerprogramma en projectbesluit is getoetst of het waterschap voldoet aan de wettelijke verplichtingen. Het waterschap hoefde ten tijde van de vaststelling van deze instrumenten nog niet te voldoen aan de motiveringsplicht, omdat de Omgevingswet nog niet van kracht was. Het waterschap heeft voor de projectbesluiten een kennisgeving participatie vastgesteld.

Het waterschap als bevoegd gezag stelt, conform de Omgevingswet, de juiste vragen over participatie aan de aanvrager van een omgevingsvergunning. De antwoorden van de aanvrager worden niet getoetst. De wet vereist ook geen participatie van de aanvrager. In het participatiebeleid staat echter wel dat het waterschap vraagt om nadere informatie wanneer de aanvrager geen participatie heeft toegepast.

2.2 Beleidsdoelen en ambities

In deze paragraaf gaan we in op **deelvraag 2a**.
Welke beleidsdoelen en ambities heeft het waterschap ten aanzien van inwonerparticipatie?

Om deze vraag te beantwoorden hebben we de volgende beleidsstukken geraadpleegd waarin het waterschap zijn beleid rond inwonerparticipatie heeft vastgelegd: Inspraak- en participatieverordening 2022 (vastgesteld 25 februari 2022, AB), Participatiebeleid 2022 (vastgesteld 25 februari 2022, AB), Waterbeheerplan (WBP) (Waterbeheerprogramma) 2022-2027 (vastgesteld op 19 november 2021, AB) en Bestuursakkoord 2023-2027 en Waterschapsverordening (vastgesteld 17 november 2023, AB).

Bevinding

In de Inspraak- en participatieverordening worden overwegingen genoemd aangaande het waarom van participatie, namelijk: vroegtijdig belangen, meningen en creativiteit inventariseren, het versterken van initiatieven, het vergroten van draagvlak en bijdragen aan sociale cohesie.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- De Inspraak- en participatieverordening uit 2022 vervangt de Inspraakverordening van waterschap Aa en Maas uit 2010. Deze verordening beslaat 9 artikelen waarin onder meer wordt ingegaan op Begripsbepalingen (artikel 1), Onderwerp van inspraak- en participatie (artikel 2), Procedure participatie (artikel 4), en het Uitdaagrecht (artikel 6).¹⁸
- Het waterschap beschrijft in de verordening dat zij ingezetenen en belanghebbenden in staat wil stellen te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. In het Intitulé van de verordening wordt verwezen naar de onderliggende overwegingen:
 - Vroegtijdige participatie stimuleren om tijdig belangen, meningen en creativiteit over een project of activiteit te inventariseren;
 - Versterken van water gerelateerde initiatieven;
 - Vergroten van draagvlak en verhoging van de kwaliteit van democratische processen, beleid en besluiten;
 - Bijdragen aan sociale cohesie doordat burgers en maatschappelijke organisaties met elkaar samenwerken.

¹⁸ Aa en Maas (2022). Inspraak- en participatieverordening. www.overheid.nl

Bevinding

In het Participatiebeleid worden de ambities van het waterschap op inwonerp participatie het meest concreet beschreven. Participatie wordt gezien als middel om zorg te dragen voor het algemeen belang. Door alle belangen in beeld te krijgen, kunnen betere afwegingen worden gemaakt. Het waterschap ziet participatie als een verrijking van de projecten en processen. Uitgangspunten bij participatieprocessen zijn: omgevingsgericht en samenwerkingsgericht, flexibel, open, duidelijk en benaderbaar, leergraag en nieuwsgierig.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Het beleidsdocument 'Participatiebeleid waterschap Aa en Maas' bouwt voort op de ambitie uit 2016, "Omarmen waar het kan, doorzetten waar het moet". Het beleid is in 2022 geactualiseerd om 'het beleid uit 2016 juridisch kloppend te maken met het oog op de veranderende wetgeving (Omgevingswet en Wet versterking participatie op decentraal niveau)'.¹⁹
- Het waterschap noemt als ambitie van haar participatiebeleid: "Wij vinden participatie een middel om zorg te dragen voor het algemeen belang. Door alle belangen in beeld te krijgen, kunnen betere afwegingen worden gemaakt. Participatie is een verrijking van onze projecten en processen door inbreng van kennis, ervaring, ideeën en zienswijzen van buiten het waterschap." Even verderop staat: "Participatie is voor ons dus iets essentieel anders dan 'draagvlak' creëren." Het doel is om maatschappelijke en economische meerwaarde te creëren door gezamenlijke inspanningen'.
- Voor de definitie van participatie wordt verwezen naar de officiële definitie uit de Omgevingswet (zie ook 2.1.): 'Het in een vroeg stadium betrekken van belanghebbenden (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'.



^{19, 20} Aa en Maas (2022). Participatiebeleid waterschap Aa en Maas. www.overheid.nl

- In het beleid staan vier uitgangspunten bij participatieprocessen:

Wij zijn omgevings sensitief en samenwerkingsgericht, dus wij:

- leggen en onderhouden bestaande en nieuwe relaties met inwoners, bedrijven en andere partijen;
- stimuleren participatie zodat de meningen en belangen van burgers en bedrijven aan de voorkant worden meegenomen.

Wij zijn flexibel, dus wij:

- gaan eerst in gesprek met inwoners en stemmen dit af op het doel, de actoren, de impact en het onderwerp;
- leveren maatwerk.

Wij zijn open, duidelijk en benaderbaar, dus wij:

- maken participatie toegankelijker zodat meer mensen mee kunnen doen (inclusiviteit);
- verschaffen van duidelijkheid aan de voorkant;
- zorgen ervoor dat initiatiefnemers weten waar zij terecht kunnen;
- communiceren open, helder en begrijpelijk.

Wij zijn leergraag en nieuwsgierig, dus wij:

- willen weten wat inwoners en bedrijven belangrijk vinden;
- maken gebruik van de kennis van de omgeving.

Bevinding

Concrete voorwaarden aan het uitdaagrecht zijn in het participatiebeleid vastgelegd, waarbij: commerciële partijen worden uitgesloten, het uitdaagrecht alleen geldt voor particulieren verenigd in een rechtspersoon, uitdaagverzoeken worden uitgesloten waar het wettelijke waterschapstaken betreft, geen overschrijding is van Europese drempelwaarden voor aanbesteding, het uitdaagrecht tot tenminste een goedkoper en/of beter resultaat en het dagelijks bestuur van het waterschap een besluit neemt over het uitdaagverzoek.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- In het participatiebeleid wordt het uitdaagrecht (*right to challenge*) genoemd en beschreven, wat inwoners de mogelijkheid biedt om taken van het waterschap over te nemen als zij denken dit beter en/of goedkoper te kunnen uitvoeren.²⁰

- Concrete voorwaarden aan het uitdaagrecht zijn in het participatiebeleid vastgelegd:
 - Waterschap Aa en Maas sluit commerciële partijen uit;
 - Alleen particulieren, verenigd in een rechtspersoon;
 - Het waterschap sluit uitdaagverzoeken uit waar het wettelijke waterschapstaken (medebewind) betreft;
 - Geen overschrijding van Europese drempelwaarden voor aanbesteding;
 - Tenminste een goedkoper en/of beter resultaat;
 - Het dagelijks bestuur van het waterschap neemt een besluit over een uitdaagverzoek;
 - Als besloten wordt om de uitdaging aan te gaan, worden afspraken tussen het waterschap en uitdager vastgelegd.
- Aangegeven wordt dat het waterschap de komende tijd wil leren van de toepassing van het uitdaagrecht om beter te kunnen duiden wat typische activiteiten zijn die hieronder vallen, wat ‘best and worst practices’ zijn en wat de bijdrage is van het overnemen van een activiteit van het waterschap.

Bevinding

Volgens het participatiebeleid heeft het algemeen bestuur (AB) een kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol en stelt het participatiebeleid vast. Het dagelijks bestuur (DB) zorgt voor de uitvoering van het participatiebeleid en legt eventuele keuzes bij lastige dilemma's en grote beleidsprocessen of projecten op tijd voor aan het algemeen bestuur.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- In het participatiebeleid staat over de rol van het algemeen bestuur (of gedelegeerd het dagelijks bestuur) dat het AB (of gedelegeerd het DB) richting geeft aan de participatie door te kiezen voor het participatietraject bij aanvang van een initiatief. Het dagelijks bestuur zorgt voor de invulling van het traject en legt de resultaten voor aan het algemeen bestuur bij de definitieve beslissing over een initiatief. Het dagelijks bestuur zorgt voor de tussentijdse informatievoorziening richting het algemeen bestuur en legt eventuele keuzes bij lastige dilemma's en grote beleidsprocessen of projecten op tijd aan hen voor.²¹

Bevinding

In het Waterbeheerplan en bestuursakkoord zijn verwijzingen te vinden naar participatie in het algemeen en met name naar samenwerking met partners, belanghebbenden, inwoners en bedrijven. Hier zijn geen concrete doelen geformuleerd op het gebied van inwonerparticipatie.

²¹ Aa en Maas (2022). Participatiebeleid waterschap Aa en Maas. www.overheid.nl

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- In het Waterbeheerplan 2022-2027 (WBP) staan de doelen van het waterschap voor de komende zes jaar beschreven en hoe die doelen te bereiken. Het waterschap omschrijft zichzelf hierin als een waterschap dat midden in de samenleving staat en van en vóór inwoners en bedrijven is, waarbij gebruik wordt gemaakt van elkaars kennis en inzichten.²²
- In het WBP zijn enkele verwijzingen terug te vinden waar naar inwoners wordt verwezen als het gaat om participatie. Op pagina 61 van het WBP wordt uiteengezet op welke manier het waterschap invulling geeft aan ‘Samen: krachtig samenspel met de omgeving’. Hierbij wordt verwezen naar nieuwe samenwerkingsvormen met partners binnen én buiten het beheergebied. Naast ‘partners’ wordt er gesproken over ‘bewoners’. Daarnaast is in het plan een verwijzing opgenomen naar de participatieladder (pg. 62). Dit betreft de rol die het waterschap zelf inneemt bij participatietrajecten.
- In het bestuursakkoord 2023-2027 wordt richting gegeven aan hoe het waterschap de komende vier jaar in samenwerking met partners werkt aan wateropgaven. De doelstellingen en aanpak in het Waterbeheerplan zijn hiervoor het uitgangspunt.²³
- De ambitie is om vanuit de totale problematiek – klimaat, natuur, stikstof, wonen, energie - samen met de inwoners en gebruikers in een gebied, te bepalen welke stappen gezet kunnen worden. Een participatieve aanpak, met een voor het waterschap kenmerkende doe-kracht, aldus de tekst in het bestuursakkoord. Zo wil Aa en Maas snelheid maken en zoveel mogelijk duidelijkheid bieden.
- In het bestuursakkoord staat dat het werken aan water niet alleen kan, maar in goede afstemming en samenwerking met andere overheden en belangenorganisaties moet. Het akkoord benadrukt daarbij vooral de rol van belanghebbenden, inwoners en bedrijven.
- Er zijn twee algemene verwijzingen naar inwonersparticipatie gevonden in het bestuursakkoord 2023-2027, te weten op pagina 5 waar de rol van het waterschap in de maatschappij en het bestuurlijk samenspel wordt omschreven: “Waar mogelijk maken wij gebruik van de ogen en oren van onze inwoners, bijvoorbeeld via inzet van inwoners als burgerdijkwacht en door ze te betrekken bij onze projecten.” en “Wij betrekken de inwoners en bedrijven zoveel mogelijk actief bij het werken aan onze opgaven. Lokaal doen wij dat bij onze projecten en door op wijk- en buurtniveau te stimuleren dat schoon regenwater wordt afgekoppeld van de riolering of dat daken en tuinen worden vergroend. Meer generiek doen wij dit via extra communicatie en stimulatie: bijvoorbeeld door een actie “Zuinig met water”.

²² Aa en Maas (2022). Waterbeheerplan 2022-2027.

²³ Waterschap Aa en Maas (2023), Bestuursakkoord 2023-2027. Zonder bodem en water geen later.

2.3 Beleid versus wettelijke vereisten

In deze paragraaf gaan we in op **deelvraag 2c**

Wat doet het waterschap nu (nog) niet dat volgens de nieuwe wetgeving moet?

Om deze vraag te beantwoorden vergelijken we de hiervoor beschreven beleidsdoelen en ambities van het waterschap op gebied van inwonerparticipatie (paragraaf 3.2.) en de wettelijke vereisten van beide wetten in het hoofdstuk 1.

Bevinding

Het participatiebeleid en de participatieverordening zijn in lijn met de wet aangepast aan de Wet versterking participatie op decentraal niveau en zijn ruim voor de invoering van deze nieuwe wet vastgesteld.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- De Wet versterking participatie op decentraal niveau werd op 1 januari 2025 van kracht. Voor de Wet versterking participatie op decentraal niveau geldt dat het waterschap een participatieverordening moet opstellen en dat het uitdaagrecht hieraan kan worden toegevoegd als participatievorm. De Inspraak- en participatieverordening is door het AB vastgesteld op 25 februari 2022. Het uitdaagrecht is hier als participatievorm in opgenomen.

Bevinding

Het waterschap stimuleert participatie door de juiste vragen (Omgevingswet) te stellen over participatie aan de aanvrager van een omgevingsvergunning. De antwoorden op de vragen over participatie worden niet getoetst door het waterschap. De antwoorden zouden wel moeten worden getoetst wanneer het eigen participatiebeleid wordt gevolgd. Alleen de Omgevingswet vereist deze toetsing juist niet.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- De Omgevingswet kent specifieke aanvraagvereisten voor de omgevingsvergunning, waarbij de initiatiefnemer moet aangeven of en zo ja hoe hij aan participatie heeft gedaan (tabel 1, paragraaf 2.3).



In een geraadpleegde vergunningaanvraag zijn de volgende vragen teruggevonden die het bevoegd gezag stelt over participatie: 'Heeft u contact gehad met anderen over uw plannen?', 'Hoe heeft u anderen betrokken bij uw plannen?' en 'Welke reacties heeft u gekregen?'²⁴ Deze vragen zijn conform het aanvraagvereiste.

- Medewerkers van het waterschap geven aan dat de omgevingsvergunningen niet worden getoetst op de antwoorden van de aanvrager, omdat participatie wettelijk gezien geen weigeringsgrond is.²⁵ Dit is correct. Echter, in het participatiebeleid staat wel dat het waterschap een ingediende omgevingsvergunning toetst op het toepassen van participatie. En dat wanneer de aanvrager geen participatie heeft toegepast, dat op zichzelf voor het waterschap geen grond is om de vergunning te weigeren. Maar, dat om tot een goed besluit te komen, het waterschap dan wel vraagt om nadere informatie van de aanvrager over de eventuele communicatie met de omgeving. Wil het waterschap doen wat er in het participatiebeleid staat, dan moet het waterschap de antwoorden van de aanvrager over participatie wel toetsen. Dat is alleen wettelijk niet verplicht, omdat participatie geen weigeringsgrond is.

Bevinding

Het waterschap hoefde ten tijde van de vaststelling van de Waterschapsverordening op 17 november 2023 nog niet te voldoen aan de motiveringsplicht uit de Omgevingswet. De Omgevingswet is pas vanaf 1 januari 2024 van kracht. Bij de vaststelling van de Waterschapsverordening is aangegeven dat er niet is geparticipeerd. Ook wordt er gemotiveerd waarom er niet is geparticipeerd.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Vanuit de vereisten omtrent de Waterschapsverordening geldt sinds 1 januari 2024 een motiveringsplicht. Deze plicht betekent dat het waterschap bij het besluit moet aangeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Het waterschap geeft ook aan op welke wijze invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid (tabel 1, paragraaf 2.3).
- In de adviesnota AB bij de vaststelling van de Waterschapsverordening op 17 november 2023 staat dat 'belanghebbenden niet zijn betrokken bij de ombouw van de regelgeving van de Waterwet naar de Omgevingswet'.²⁶

²⁴ Omgevingsloket (2024). Aanvraag vergunning IJsvogelbroedwanden. Zaaknummer 0654501641, ingediend op 24-08-2024.

²⁵ Waterschap Aa en Maas, Schouwdag participatie, 21 november 2024

²⁶ Waterschapsverordening en aanverwante regeling, adviesnota voor het Algemeen Bestuur, 17 november 2023.

- Aanleiding voor de nieuwe Waterschapsverordening was de ombouw van de keur en algemene regels naar het Omgevingswet-instrument Waterschapsverordening. Hiermee wordt gemotiveerd waarom er niet is geparticipeerd, vanwege een juridisch technische ombouw [red].

Bevinding

Het waterschap geeft bij de vaststelling van het Waterbeheerprogramma aan *dat er geparticipeerd is en hoe er geparticipeerd is bij de voorbereiding van het Waterbeheerprogramma. Ten tijde van de vaststelling op 19 november 2021 was deze verantwoording nog niet verplicht, omdat de Omgevingswet nog niet van kracht was.*

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Vanuit de vereisten omtrent het Waterbeheerprogramma geldt sinds 1 januari 2024 een motiveringsplicht. Dit betekent dat het waterschap bij het besluit aangeeft hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Het waterschap geeft ook aan op welke wijze invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid (tabel 1, paragraaf 2.3).
- In de adviesnota AB bij vaststelling van het Waterbeheerprogramma op 19 november 2021 staat dat 'het WBP is gemaakt in overleg met verschillende belangenorganisaties, samenwerkingspartners, inwoners en bedrijven. En dat er meerdere onlinebijeenkomsten zijn georganiseerd in oktober 2020 en april 2021, met redelijk opkomst'.²⁷
- In de adviesnota AB ontbreekt wat de resultaten van de participatie zijn. Dat is sinds 1 januari 2024 een verplichting onder de Omgevingswet. Maar dit was ten tijde van de vaststelling op 19 november 2021 nog niet verplicht.

Bevinding

Het waterschap werkt in twee dijkversterking/ verbeteringsprojecten langs de Maas toe naar projectbesluiten.²⁸ Het waterschap heeft voor beide projecten conform Omgevingswet een 'kennisgeving participatie' vastgesteld.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Vanuit de vereisten omtrent het projectbesluit, publiceert het bevoegd gezag uiterlijk bij de start van de verkenning voor het projectbesluit een 'kennisgeving participatie'. Zowel voor de voorkeursbeslissing als voor het projectbesluit geldt de motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Het waterschap geeft ook aan op welke wijze invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid (tabel 1, paragraaf 2.3).
- De kennisgeving participatie voor de verkenningsfase dijkverbetering Lith-Bokhoven, is door het AB vastgesteld op 2 april 2024.²⁹ De kennisgeving participatie voor dijkverbetering Cuijk-Ravenstein is door het AB vastgesteld op 25 juli 2024.³⁰

²⁷ Waterbeheerplan 2022-2027 waterschap Aa en Maas, adviesnota voor het Algemeen Bestuur, 19 november 2021.

²⁸ www.aaenmaas.nl/in-jouw-buurt/projectenkaart

²⁹ www.aaenmaas.nl/actueel/nieuws/2024/april/kennisgeving-dijkverbetering-lith/

³⁰ Aa en Maas (2024). Kennisgeving voornemen en participatie: Dijkverbetering Cuijk-Ravenstein. www.officielebekendmakingen.nl

3. Inwonerparticipatie bij de initiatieven op de projectenkaart

In voorgaande twee hoofdstukken is gekeken naar de wettelijke en beleidsmatige kant van inwonerparticipatie. In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op **onderzoeksvraag 3: Hoe voert waterschap Aa en Maas momenteel inwonerparticipatie uit bij de initiatieven op de projectenkaart.**

Om deze vraag te beantwoorden is een enquête uitgevoerd onder ambtenaren die werken aan de gebiedsprojecten³¹, is een oploop voor ambtenaren (Schouwdag Participatie) gehouden waarin de resultaten van de enquête gezamenlijk zijn besproken, en zijn interviews gehouden met ambtenaren en bestuurders. In bijlage 1 is meer achtergrondinformatie te vinden over de ingezette onderzoeksmethodiek.

De beschreven gebiedsprojecten omvatten diverse thema's, waaronder dijkverbetering, ecologische verbindingzones, beekdalontwikkeling, kadeherstel, peilbeheer, inrichting van waterlopen, optimalisatie van het watersysteem, duurzame stroomopwekking en natuurvriendelijke oevers.

3.1 Samenvatting

In de dagelijkse projectenpraktijk van het waterschap worden bijna altijd de aanliggende perceeleigenaren en vaak direct belanghebbende aanwonenden betrokken. Dit is in lijn met het participatiebeleid. Omwonenden worden minder vaak betrokken. Inwoners worden vooral aan de voorkant van initiatieven van het waterschap betrokken. De participatieaanpak is afhankelijk van het belang van en de impact op de omgeving. De term 'inclusiviteit' spelen in die aanpak niet echt een rol. Inwonerparticipatie leidt met name in de planfase tot aanpassingen op het plan. De inwonersbetrokkenheid lijkt passend bij de technische aard van de projecten. Het is bij het waterschap soms een valkuil dat participatie te lang voortduurt, waardoor inwoners lang in onzekerheid blijven. De projecten-portefeuillehouder vervult tijdens participatieprocessen een rol als boegbeeld en gespreksdeelnemer.

³¹ www.aenmaas.nl/in-jouw-buurt/projectenkaart/

3.2 Betrokken inwoners

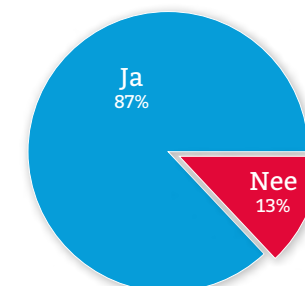
In deze paragraaf gaan we in op wie en welke inwoners worden betrokken bij de participatie in de gebiedsprojecten.

Bevindingen

Uit de enquête blijkt dat het waterschap (initiatiefnemer) belanghebbende inwoners zo veel mogelijk betreft bij de initiatieven op de projectenkaart. Bijna altijd zijn dit aanliggende perceeleigenaren en vaak direct belanghebbende aanwonenden. Minder vaak omwonenden en nauwelijks jongeren.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- In het participatiebeleid wordt aangegeven dat belanghebbenden zoveel mogelijk bij het initiatief worden betrokken (zie hoofdstuk 2).
- In de enquête geven de bevroegde projectleiders aan dat inwoners bijna altijd (in een bepaalde mate) zijn betrokken in de initiatieven op de projectenkaart. Van de 38 gebiedsprojecten waarover informatie is verzameld, werd bij 33 aangegeven dat inwoners betrokken zijn bij het project (87%). In de overige vijf projecten (13%) ontbreekt deze betrokkenheid, met als redenen dat het project zich bijvoorbeeld nog in een vroege planfase bevindt of dat de opgave relatief klein is, zonder directe belangen voor inwoners.³²
- Het waterschap noemt participatie bij het waterschap 'een heel natuurlijk geborgde taak'. In het interview geeft het waterschap aan dat zij zo actief aan participatie doet, omdat hier een intrinsieke motivatie toe wordt gevoeld bij alle bestuurders. Het komt 'van binnenuit', aldus de portefeuillehouder participatie.³³



Figuur 1.
Hebben inwoners
geparticipeerd in
het project?

³² Enquête inwonerparticipatie (2024)

³³ Waterschap Aa en Maas (2024), interview portefeuillehouder participatie, 3 december 2024.

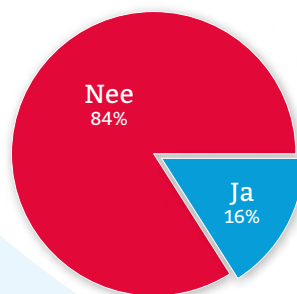
- Uit de enquête blijkt dat naast inwoners worden vaak ook andere partijen betrokken, zoals gemeenten, terreinbeheerders, provincies, ZLTO, lokale natuurorganisaties, bedrijven en Brabant Water.³⁴
- De resultaten van de enquête laten ook zien welke inwoners worden betrokken bij de gebiedsprojecten van het waterschap. Bijna altijd zijn dit aanliggende perceeleigenaren en vaak ook direct belanghebbende aanwonenden. Omwonenden worden vooral in de planfase betrokken, minder vaak in de uitvoeringsfase. Georganiseerde bewoners nemen in minder dan de helft van de gebiedsprojecten deel. Opvallend is dat weinig van de betrokken inwoners jonger dan 30 jaar zijn.³⁵ Volgens medewerkers van het waterschap is dit omdat jongeren bijna nooit belanghebbende perceeleigenaren of huiseigenaren zijn.³⁶

Bevinding

Medewerkers van het waterschap noemen de participatie toegankelijk voor iedereen. In de praktijk worden vooral direct belanghebbenden betrokken en zijn er weinig specifieke acties om moeilijk bereikbare doelgroepen te betrekken. De betekenis van de term 'inclusiviteit' uit het participatiebeleid van het waterschap is niet altijd duidelijk voor de bevroegde medewerkers van het waterschap.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Op basis van de enquêteresultaten lijkt er sprake van een verschil tussen beleid en praktijk: het participatiebeleid van het waterschap is erop gericht om toegankelijkheid en inclusiviteit te bevorderen, maar de praktijk is anders. In ongeveer 9 van de 10 projecten zijn geen specifieke acties ondernomen om participatie toegankelijk te maken voor moeilijk bereikbare inwonergroepen zoals jongeren, praktisch opgeleiden of minderheden. In 16 procent van de projecten is dit wel het geval, bijvoorbeeld doordat de communicatieadviseur toetst op begrijpelijk taalgebruik. Of bijvoorbeeld door extra inspanningen om jongeren te bereiken, of het gebruik van sociale media, contact met lokale scholen, IVN en begeleiding van studenten bij specifieke projecten.³⁷



Figuur 2. Zijn er specifieke acties ondernomen om participatie toegankelijk te maken voor moeilijk bereikbare groepen?

- Tijdens de Schouwdag Participatie blijkt dat de passage in het participatiebeleid over inclusiviteit vooral vragen oplevert bij de betrokkenen: Wat wordt er bedoeld met 'participatie is toegankelijk' en wat wordt verstaan onder 'inclusiviteit'? Betrokkenen geven aan dat er bij het waterschap al veel wordt gedaan aan inwonerparticipatie en dat in hun ogen participatie in principe toegankelijk is voor iedereen.³⁸ Dit komt overeen met de visie van de portefeuillehouder participatie, die aangeeft dat inclusiviteit voor betrokkene inhoud dat iedereen mee kan doen: alle leeftijden en bevolkingsgroepen.³⁹

3.3 Moment en mate van betrokkenheid

In deze paragraaf gaan we in op het moment en de mate waarin inwoners worden betrokken bij participatieprocessen in de gebiedsprojecten. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de *planfase* (verkenning en ontwerp) en de *uitvoeringsfase*. Om de mate van mate van participatie aan te geven gebruikt het waterschap in het participatiebeleid de participatieladder van Partners en Pröpper. Daarin staan verschillende niveaus van betrokkenheid.⁴⁰ Deze figuur is terug te vinden in bijlage 5.

Bevinding

Het waterschap geeft aan de inwoners zo veel mogelijk aan de voorkant van het initiatief te betrekken. Dit is in lijn met het participatiebeleid.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Tijdens de Schouwdag Participatie geven de deelnemende medewerkers van het waterschap aan participatie te zien als een proces dat verder reikt dan alleen de plan- en uitvoeringsfase. Inwoners worden vaak al betrokken tijdens de beleidsfase, waar strategische keuzes worden gemaakt.⁴¹
- Een vroege en brede inventarisatie van wat er speelt in een gebied – bijvoorbeeld problemen zoals wateroverlast – helpt volgens de betrokkenen om het proces soepeler te laten verlopen en zorgt ervoor dat plannen beter aansluiten bij de lokale situatie. De lokale kennis van oudere inwoners wordt door enkele betrokkenen genoemd als belangrijke informatiebron.⁴²

^{34, 35, 37} Enquête inwonerparticipatie (2024)

^{36, 38, 41, 42} Schouwdag Participatie (2024)

³⁹ Waterschap Aa en Maas (2024), interview portefeuillehouder participatie, 3 december 2024.

⁴⁰ Aa en Maas (2022). Participatiebeleid waterschap Aa en Maas. www.overheid.nl

Bevinding

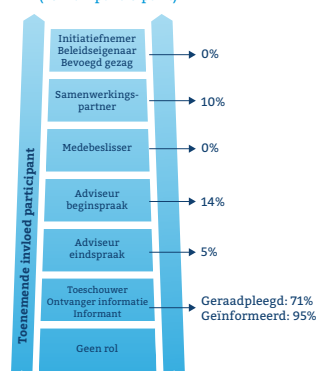
Inwoners worden vooral in een adviserende of informerende rol betrokken, met minder ruimte voor verdergaande vormen van participatie zoals medebeslisser of initiatiefnemer. De mate van betrokkenheid is intensiever in de planfase dan in de uitvoeringsfase, waar inwoners vaker enkel geïnformeerd worden. Medewerkers van het waterschap geven aan dat deze mate van betrokkenheid past bij de technische aard van de projecten. Ook geven zij aan dat participatie niet te lang mag voortduren en dat dit bij het waterschap soms een valkuil is.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

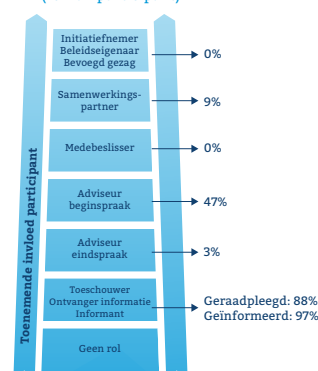
Planfase (verkenning en ontwerp) 33 projecten

Uitvoeringsfase 22 projecten

Vorm van participatie (rol van participant)



Vorm van participatie (rol van participant)



Figuur 3. Niveau van betrokkenheid van inwoners op de participatieladder in de plan- en uitvoeringsfase

- Uit de enquête blijkt dat inwoners in de planfase, die betrekking heeft op 33 gebiedsprojecten, vooral de rol van adviseur beginspraak vervullen (47%). Daarnaast worden zij in 3 procent van de gevallen betrokken als adviseur eindspraak. 9 procent van de participanten opereert als samenwerkingspartner. Er zijn geen projecten waarin inwoners medebeslisser of initiatiefnemer zijn. De 33 projecten zijn allemaal initiatieven van het waterschap waar het waterschap over beslist. Inwoners worden in de meeste gevallen geraadpleegd (88%) of geïnformeerd (97%).⁴³

⁴³ Enquête inwonerparticipatie (2024)

- In de uitvoeringsfase, die betrekking heeft op 22 gebiedsprojecten, is er minder invloed van inwoners. 14 procent van de participanten is adviseur beginspraak (vroegtijdige betrokkenheid) en 5 procent adviseur eindspraak (feedback op uitgewerkt plan). In deze fase heeft 10% van de betrokken inwoners de rol van samenwerkingspartners (gezamenlijke besluitvorming), terwijl er geen inwoners zijn die als medebeslisser of initiatiefnemer fungeren. Het grootste deel van de inwoners is betrokken via informeren (95%) of raadplegen (71%).⁴⁴
- Medewerkers van het waterschap geven aan dat deze mate van betrokkenheid past bij de vaak technisch georiënteerde aard van het werk van het waterschap. Er wordt een bewuste afweging gemaakt op basis van de relevantie van stakeholders en de gevoeligheid van het onderwerp.⁴⁵
- Niet alle belangentegenstellingen tussen inwonergroepen kunnen of hoeven opgelost te worden, aldus deelnemers aan de Schouwdag Participatie en soms is het nodig om participatie af te ronden en te accepteren dat er geen consensus is ('agree to disagree'). Medewerkers van het waterschap geven aan dat je ook te lang kunt doorgaan met het laten participeren van inwoners en dat dit bij het waterschap soms een valkuil is.⁴⁶ Dit kan leiden tot een langere periode van onzekerheid voor inwoners.

⁴⁴ Enquête inwonerparticipatie (2024)

^{45, 46} Schouwdag Participatie (2024)



3.4 Wijze van participatie

Deze paragraaf beschrijft de wijze van participatie en de participatiemethoden en informatiekkanalen die hierbij worden ingezet.

Bevinding

Het waterschap werkt aan participatie met een maatwerkbenadering per initiatief. Uit de Schouwdag Participatie blijkt dat er verschillende participatievormen worden ingezet. De participatieaanpak is afhankelijk van het belang en de impact op de omgeving. De stakeholdersanalyse wordt genoemd als instrument om dit te bepalen.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:



Figuur 4. Wijze van participatie in de plan- en uitvoeringsfase

- Maatwerk is vastgelegd in het participatiebeleid van het waterschap. De aanpak is erop gericht om participatie zinvol en effectief te maken, met ruimte voor beïnvloeding wanneer dat mogelijk is en passend bij het project. Belangrijke uitgangspunten zijn een helder doel van participatie en duidelijkheid over wie wanneer en waarover beslist (zie hoofdstuk 2).

- Uit de Schouwdag Participatie komt naar voren, dat de participatieaanpak sterk afhankelijk is van het belang en de impact op de omgeving. Betrokkenen noemen een stakeholdersanalyse als tool om af te wegen wie op welk participatieniveau per fase betrokken wordt. De projectleider werkt samen met de communicatie- en participatieadviseurs aan een participatieaanpak, kernboodschappen en een communicatiekalender. Dit betreft specifiek de communicatie over participatie in het project en niet de bredere communicatie vanuit het waterschap.⁴⁷ Zie voor meer informatie over het onderscheid tussen participatie en communicatie bijlage 5.
- Keukentafelgesprekken zijn volgens sommige betrokkenen bij de Schouwdag Participatie bijzonder effectief om begrip te tonen en om vertrouwen op te bouwen bij inwoners, wat essentieel is om als samenwerkingspartner gezien te worden. Inloopbijeenkomsten worden, volgens de betrokkenen van het waterschap, door inwoners gewaardeerd vanwege hun laagdrempeligheid en verbindende functie, terwijl nieuwe digitale methoden, zoals een participatieve waarde-evaluatie (PWE), mogelijk openingen bieden in het bereiken van meer jongeren.⁴⁸
- De combinatie van fysieke en digitale participatie wordt tijdens de Schouwdag Participatie als kansrijk genoemd, waarbij inwoners bijvoorbeeld zowel een enquête kunnen invullen als een fysieke bijeenkomst bijwonen.⁴⁹
- De communicatie met inwoners verloopt via verschillende kanalen. Uit de enquête blijkt dat zowel in de plan- als uitvoeringsfase het meest gebruikte kanaal is, gevolgd door brieven en e-mail. Daarnaast worden ook de (lokale) krant en sociale media regelmatig gebruikt om een breder publiek te bereiken.⁵⁰



^{47, 48, 49} Schouwdag Participatie (2024)

⁵⁰ Enquête inwonerparticipatie (2024)

Bevinding

Het uitdaagrecht is binnen de onderzochte projecten van het waterschap formeel nog niet ingezet. Wel zijn er praktijkvoorbeelden waar al afspraken met inwonersgroepen of organisaties zijn gemaakt over het overnemen van taken van het waterschap. Tijdens de Schouwdag Participatie zijn zowel kansen als risico's van het uitdaagrecht genoemd.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Uit de enquête onder ambtenaren blijkt dat het uitdaagrecht nog niet formeel wordt ingezet in de projecten op de projectenkaart. Wel zijn er praktijkvoorbeelden waar al afspraken met inwonersgroepen of organisaties worden gemaakt over bijvoorbeeld de overname van beheer en onderhoud van watergangen. Zo beheren agrarische natuurverenigingen stapstenen en hebben individuele boeren het onderhoud van ecologische verbindingszones of watergang op zich genomen. Deze afspraken worden echter niet expliciet als uitdaagrecht bestempeld.⁵¹
- Tijdens de Schouwdag Participatie zijn zowel kansen als risico's van het uitdaagrecht genoemd door de medewerkers van het waterschap.⁵²
- Genoemde kansen liggen met name bij specifiek afgebakende beheer- en onderhoudstaken, bijvoorbeeld bij een dubbelsysteem met een kanaal en een natuurbeek parallel. Ook geven deelnemers aan dat overname van onderhoud succesvol is wanneer groepen of individuen *dedicated* verantwoordelijk zijn en voldoende kennis en middelen hebben om het werk goed uit te voeren.
- De risico's wegen volgens sommige betrokkenen op de Schouwdag Participatie zwaar. Betrokkenen noemen daarbij aansprakelijkheid bij schade, tijdig ingrijpen om overstromingen te voorkomen en het risico op gebrekkige uitvoering.
- Een ander aandachtspunt dat wordt genoemd, is effectiviteit. Wanneer het onderhoud door particulieren duurder of minder effectief is, is dat niet in lijn met de concrete voorwaarden aan het uitdaagrecht die in het participatiebeleid van het waterschap beschreven staan (zie hoofdstuk 2). Als voorbeeld wordt tijdens de Schouwdag Participatie een situatie genoemd waarin het onderhoud door een particulier plaatsvindt tegen hogere kosten en zonder de benodigde certificeringen. Deze situatie is niet formeel als uitdaagrecht bestempeld.

^{51, 52} Schouwdag Participatie (2024)

3.5 Resultaat van participatie

In deze paragraaf gaan we in op de resultaten van inwonerparticipatie in de gebiedsprojecten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de plan- en uitvoeringsfase.

Bevinding

Inwonerparticipatie leidt met name in de *planfase* vaak tot aanpassingen op het plan, volgens de geënquêteerde projectleiders. De aanpassingen zijn vaak inhoudelijk en structureel van aard. In de *uitvoeringsfase* vinden er minder vaak aanpassingen plaats.

Hieronder beschrijven we de feiten waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Participatie van inwoners leidt met name in de planfase vaak tot aanpassingen op het plan, terwijl in de uitvoeringsfase minder frequent aanpassingen worden doorgevoerd. In de enquête geven de bevroegde projectleiders aan dat in driekwart (75%) van de projecten de inbreng van inwoners heeft geleid tot aanpassingen in de planfase. In de uitvoeringsfase in de helft (48%) van de gevallen.⁵³
- De uitkomsten van de enquête laten zien dat aanpassingen in de planfase vaak inhoudelijk en structureel van aard waren.⁵⁴
- Zo is in een project de waterhuishouding aangepast om wateroverlast te minimaliseren, en werden cultuurhistorische en recreatieve elementen toegevoegd op verzoek van een inwonersgroep.
- Ook werden ontwerpelementen, zoals de locatie van een damwand en parkeerplaatsen, gewijzigd om beter aan te sluiten op de behoeften van omwonenden.
- In een ander geval werden bomen verder uit elkaar geplaatst om het doorzicht te verbeteren en werden hekwerken volledig op grond van het waterschap gesitueerd om eigendomsconflicten te voorkomen. En werd een poel verder weg geplaatst van aangrenzende woningen.
- Er kwamen in de planfase ook ideeën naar voren die niet konden worden uitgevoerd, bijvoorbeeld omdat de voorgestelde maatregelen te kostbaar waren of niet binnen de taken van het waterschap vielen.⁵⁵

^{53, 54, 55} Enquête inwonerparticipatie (2024)

- In de uitvoeringsfase kwam het minder vaak voor dat plannen werden aangepast. Als er wel aanpassingen werden gedaan ging dit bijvoorbeeld om:⁵⁶
 - Op verzoek van een perceeleigenaar werd een duiker toegevoegd als toegang tot een particulier bosperceel, een element dat tijdens de voorbereiding over het hoofd was gezien.
 - Ook werd de locatie van twee onderwaterdepots aangepast in overleg met een dorpsraad en aannemer, omdat omwonenden grote zorgen hadden over de oorspronkelijke locatie.
 - Verder werden tijdens de uitvoering kleinere praktische zaken bijgesteld, zoals detailafwatering en toegangsmogelijkheden via rasters en poorten.
 - Niet alle wensen van inwoners werden in de uitvoeringsfase gehonoreerd blijkt uit de enquête. Zo was het bijvoorbeeld niet mogelijk om de periode van uitvoering te verschuiven vanwege restricties in verband met een nabijgelegen Natura2000-gebied.⁵⁷



3.6 Bestuurlijke betrokkenheid

Deze laatste paragraaf gaat in op de bestuurlijke betrokkenheid bij participatieprocessen. Hierbij gaat het zowel over de feitelijke als de gewenste rol van het bestuur. Er wordt onderscheid gemaakt naar de rol van het dagelijks bestuur (DB) met daarin projecten-portefeuillehouders en een portefeuillehouder participatie. En het algemeen bestuur (AB).

Bevinding

In driekwart van de onderzochte projecten zijn de projecten-portefeuillehouders (DB-lid) actief betrokken. Een projecten-portefeuillehouder vervult daarbij tijdens participatieprocessen vooral een rol als boegbeeld en gespreksdeelnemer.



Figuur 5. Rol van projecten-portefeuillehouders in het participatieproces in het project.

^{56, 57} Enquête inwonerparticipatie (2024)

Hieronder beschrijven we de feiten waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Uit de enquête blijkt dat projecten-portefeuillehouders vaak een rol spelen als boegbeeld (46%) of gespreksdeelnemer (39%). Hij/zij wordt ook regelmatig gezien in een meer actieve rol als gespreksleider (18%) of als gastheer/ gastvrouw (15%) bij bijeenkomsten. Soms blijft de rol beperkt als toehoorder (9%) en in een kwart (24%) van de projecten speelt de projecten-portefeuillehouder geen rol.⁵⁸
- Tijdens de Schouwdag Participatie is er stilgestaan bij de huidige en gewenste rol van de projecten-portefeuillehouders in participatieprocessen. Betrokkenen geven aan dat deze portefeuillehouder een prominente rol heeft als gastheer. Hierbij gaat het niet alleen om de rol als vertegenwoordiger van het waterschap, maar ook om het actief sturing geven aan en betrokkenheid tonen op kritieke momenten in het proces. Daarbij kan deze portefeuillehouder optreden als smeermiddel tussen verschillende belangen, maar ook als breekijzer in complexe of gevoelige situaties. De projecten-portefeuillehouders kennen de streek vaak goed waardoor hij/zij weten wat er speelt in een gebied.⁵⁹

Bevinding

In het overgrote deel van de projecten speelt het AB geen actieve rol. Wel wordt het AB in ongeveer de helft van de projecten tussentijds geïnformeerd over participatie. AB-leden zijn soms aanwezig tijdens participatie-bijeenkomsten in de streek. De visie op hoe actief of passief de rol van AB-leden zou moeten zijn tijdens publieksbijeenkomsten verschilt onder de leden.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- In de enquête is gevraagd naar de rol van het algemeen bestuur (AB) in het participatieprocessen. Hieruit blijkt dat het AB in ongeveer de helft van de projecten tussentijds is geïnformeerd over participatie (passief) en in de andere helft van de projecten geen rol heeft bij participatie. In drie projecten heeft het AB een actieve rol gespeeld als adviseur bij lastige dilemma's in het proces of richtinggevend in het proces.⁶⁰
- Tijdens de Schouwdag Participatie is gevraagd welke rol de deelnemers zien voor het AB als het gaat om participatie-bijeenkomsten. Hieruit komt naar voren dat de ambtenaren het liefst een passieve, toehorende rol voor het AB zien.⁶¹

- AB-leden die deelnamen aan de Schouwdag Participatie verschilden van visie op hun rol tijdens publieksbijeenkomsten. Sommigen onderschreven een passieve toehorende rol en zagen hun rol vooral om te peilen wat er leeft bij inwoners, als kadersteller en controleur. Anderen zagen voor zichzelf juist een meer actieve vertegenwoordigende rol weggelegd, bijvoorbeeld door kritische vragen te stellen of als agendasetter.⁶²



^{58, 60} Enquête inwonerparticipatie (2024)

^{59, 61, 62} Schouwdag Participatie (2024)



Nota van Bevindingen

Deel II Participatie gezien vanuit inwoners

4. Inwoners over participatie

In dit laatste hoofdstuk staat **onderzoeksvraag 4** centraal:

Hoe beoordelen inwoners de participatie binnen het waterschap in drie concrete projecten?

Uit de gebiedsprojecten op de projectenkaart⁶³ zijn drie cases geselecteerd: Graafsche Raam, Dijkverbetering Cuijk Ravenstein en Sint-Jansbeek. Een projectbeschrijving van elk van de drie gebiedsprojecten is terug te vinden in bijlage 3. In bijlage 1 wordt toegelicht hoe de cases geselecteerd zijn en wordt de methodiek beschreven. Voor elke casus zijn interviews afgenomen met inwoners die direct belanghebbende zijn bij het project.

Een overzicht van de geïnterviewden is terug te vinden in bijlage 2. Op één geïnterviewde na betreft het aanwonenden. Daarnaast heeft bij één gebiedsproject een straatonderzoek plaatsgevonden om de ervaringen van niet-betrokkenen te horen. Bij een ander gebiedsproject is observationeel onderzoek uitgevoerd tijdens een inloopbijeenkomst met inwoners. Verder zijn er per casus gesprekken gevoerd met het waterschap waarbij ook een bestuurlijk interview met de projecten-portefeuillehouder heeft plaatsgevonden. Het waterschap is om reflectie gevraagd op de ervaringen van medewerkers en inwoners.



Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag hanteren we de vijf criteria uit de *Denkwijze(r) voor goede participatie* van het Informatiepunt Leefomgeving van de rijksoverheid (Iplo).⁶⁴ In de Denkwijze(r) zijn vijf criteria uitgewerkt voor goede participatie. In de hieronder volgende paragrafen vatten we de ervaringen van inwoners telkens samen per criterium: transparantie (paragraaf 5.3.), kwaliteit (paragraaf 5.4.), gelijkheid (paragraaf 5.5.), inclusiviteit (paragraaf 5.6.) en passendheid (paragraaf 5.7.). We starten dit hoofdstuk eerst met het algemeen oordeel van inwoners.

⁶³ www.aanenmaas.nl/in-jouw-buurt/projectenkaart

⁶⁴ Informatiepunt leefomgeving. Denkwijze(r) voor goede participatie. www.iplo.nl

4.1 Samenvatting

Inwoners worden vroeg betrokken en ervaren veel ruimte voor inbreng. Inwoners verschillen in hun oordeel over het verloop van het project. Inwoners die tevreden zijn noemen positieve effecten van het projectresultaat op de leefomgeving en positieve effecten op de gemeenschap. Inwoners die moeite hebben, noemen onverwachte wijzigingen in plannen en het niet vastleggen, niet overdragen of niet uitvoeren van gemaakte afspraken. Ook de continuïteit van het participatieproces wordt door sommige betrokkenen als knelpunt ervaren. Wisseling van projectleiders en veel verschillende contactpersonen zorgen voor onduidelijkheden, wat ten koste gaat van eerder opgebouwd vertrouwen.

Het waterschap reserveert ruim voldoende tijd voor participatie. Inwoners beoordelen dit als positief. Het waterschap ervaart soms zelf dat de participatie te uitgebreid is ten opzichte van de opgave.

Het zijn vooral direct aanwonenden die intensief betrokken zijn bij de participatie. Bij grotere projecten en projecten met bredere doelstellingen dan alleen water, is een bredere groep omwonenden geïnteresseerd om te participeren. Bij kleinere projecten met alleen waterdoelen hebben omwonenden minder interesse om te participeren.

4.2 Overkoepelend oordeel inwoners

In deze paragraaf gaan we eerst in op het algemeen oordeel van inwoners over hoe zij de participatie hebben ervaren. Het betreft een samenvatting van de ervaringen van inwoners op de vijf criteria van goede participatie die na deze paragraaf per criteria staan beschreven.

Bevinding

Inwoners verschillen in hun oordeel over het vervolg van het proces. Sommige inwoners zijn tevreden over het proces en eindresultaat, terwijl anderen moeite hebben met het verloop van het proces, vooral waar het ging om wijzigingen in plannen, communicatie en het vastleggen en uitvoeren van gemaakte afspraken.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- In één van de drie cases noemen twee van de drie geïnterviewde inwoners specifieke positieve effecten van het project op de gemeenschap, zoals verbeterde onderlinge relaties.⁶⁵ Er wordt aangegeven dat 'de buurt nader tot elkaar is gekomen' en dat 'we er meer een dorp van hebben gekregen'.⁶⁶
- In twee cases - waar het project inmiddels is afgerond - is tweederde van de geïnterviewden uiteindelijk tevreden over het eindresultaat, ondanks hobbels in het proces.⁶⁷ Zo geeft een inwoner aan dat hij door de verkoop van een stuk grond aan het waterschap geen last meer ondervindt van het onderhoud door het waterschap.⁶⁸ Een geïnterviewde heeft nu een mooier uitzicht zonder dat dit ten koste gaat van privacy.⁶⁹
- Daartegenover staan verschillende geïnterviewden die het proces als moeizaam hebben ervaren.⁷⁰ Een geïnterviewde inwoner omschrijft de ervaring als een 'grootse teleurstelling' en benoemt dat afspraken die contractueel waren vastgelegd niet werden nagekomen.⁷¹ In een andere casus leidde het traject tot 'een groot conflict met het waterschap', waarbij de inwoner het vertrouwen in de samenwerking volledig verloor.⁷² Voor de geïnterviewden uit twee cases is het niet duidelijk welke werkzaamheden er nog gaan plaatsvinden en wanneer dat gaat gebeuren. Een van de inwoners spreekt in dit verband over 'allerlei losse eindjes' en zegt niet te weten wat er gaat gebeuren en wanneer.⁷³

4.3 Transparantie

In deze paragraaf gaan we dieper in op het eerste criterium van goede participatie: *transparantie*. Dit criterium gaat over het open en helder communiceren binnen het participatieproces. We kijken voor dit criterium naar de volgende factoren:

- a) inwoners worden vroeg betrokken en belangen van inwoners komen helder op tafel,
- b) er wordt duidelijkheid gegeven over de invloed die inwoners kunnen uitoefenen waarbij moeilijke kwesties niet worden vermeden, en
- c) er is een actieve terugkoppeling hoe inbreng van inwoners wordt meegenomen in besluitvorming.

⁶⁵ Inwoner, Interview, 5 februari 2025; Inwoner, Interview II, 6 februari 2025

⁶⁶ Inwoner, Interview II, 6 februari 2025

⁶⁷ Inwoner, Interview I, 6 februari 2025; Inwoner, Interview I, 14 februari 2025; Inwoner, Interview, 17 februari 2025; Inwoner, Interview, 26 februari 2025

⁶⁸ Inwoner, Interview I, 14 februari 2025

⁶⁹ Inwoner, Interview, 17 februari 2025

⁷⁰ Inwoner, Interview, 12 februari 2025; Inwoner, Interview II, 14 februari 2025; Inwoner, Interview, 20 februari 2025; Inwoner, Interview, 26 februari 2025

⁷¹ Inwoner, Interview, 20 februari 2025

⁷² Inwoner, Interview II, 14 februari 2025

⁷³ Inwoner, Interview, 12 februari 2025

Bevinding

Inwoners zijn in de cases vroeg betrokken en hebben veel ruimte ervaren voor hun inbreng. Inwoners ervaren vroege betrokkenheid als positief. Verschillende geïnterviewde inwoners geven echter aan dat gedurende het proces het waterschap wijzigingen heeft gemaakt die niet in lijn zijn met eerder gepresenteerde plannen of gemaakte afspraken. Geïnterviewden geven aan hierbij onvoldoende toelichting te hebben gekregen of zich niet gehoord te voelen.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- De meeste geïnterviewden geven aan dat zij in een vroeg stadium door het waterschap zijn geïnformeerd en uitgenodigd om mee te denken.⁷⁴ Dit gebeurde via brieven, keukentafelgesprekken en informatiebijeenkomsten.
- In alle drie de cases hebben inwoners de vroege betrokkenheid als positief ervaren. Doordat inwoners vroeg in het project zijn meegenomen was er veel ruimte voor inbreng. Inwoners konden zo hun ideeën, wensen en zorgen delen met het waterschap. Een geïnterviewde omschrijft het participatieproces als een trechter waarin het projectontwerp steeds duidelijker wordt.⁷⁵
- Uit de interviews wordt duidelijk dat de plannen van het waterschap gedurende het proces wijzigen. Meerdere geïnterviewde inwoners geven aan dat er gedurende het proces het waterschap wijzigingen heeft aangebracht die niet in lijn zijn met eerder gepresenteerde plannen of gemaakte afspraken. Geïnterviewden geven aan geen toelichting te hebben gekregen waarom wijzigingen zijn gemaakt, het gevoel te hebben geen keus te hebben of zich niet gehoord te voelen. Dit leidt tot emotionele reacties:
 - Zo gaf een geïnterviewde aan een groot verschil te ervaren tussen de getoonde tekeningen in de planfase en de uiteindelijke uitvoering. Er zou bijvoorbeeld veel grond worden afgegraven en vrijkomen, maar dit gebeurde uiteindelijk niet. Betrokkene weet nog altijd niet waarom dit niet is gedaan.⁷⁶
 - In één casus gaf een inwoner aan dat er een toezegging was gedaan over subsidie voor zijn nieuwe grond. Later bleek dat de bestemming van de grond anders was en dat deze bestemming niet eenvoudig te wijzigen was, ondanks dat dit wel was toegezegd. Daardoor liep de inwoner de subsidie mis die hij eerder wel kreeg. Dit leidde tot veel frustratie bij betrokkene.⁷⁷

⁷⁴ Inwoner, Interview I, 6 februari 2025; Inwoner, Interview I, 14 februari 2025; Inwoner, Interview, 12 februari 2025; Inwoner, Interview, 5 februari 2025; Inwoner, Interview II, 6 februari 2025; Inwoner, Interview, 11 februari 2025; Inwoner, Interview, 20 februari 2025

⁷⁵ Inwoner, Interview, 5 februari 2025

⁷⁶ Inwoner, Interview, 12 februari 2025

⁷⁷ Inwoner, Interview II, 14 februari 2025

- In een andere casus had een inwoner grondruil met het waterschap geregeld. Meer dan tien jaar later – toen het project daadwerkelijk van start ging – werd betrokkene opnieuw benaderd. Deze keer om grond af te staan en niet om te ruilen. De plannen waren gewijzigd. Betrokkene had het gevoel geen keuze te hebben.⁷⁸
- In weer een andere casus kregen inwoners aanvankelijk hun zin. Het werk naar wens worden ingepast. Maar ze kregen onverwacht de mededeling dat ze toch nog een deel van hun grond moesten afstaan voor een ophoging, als gevolg van een onvoorziene leiding. Betrokkene geeft aan zich aan de kant geschoven te voelen.⁷⁹
- Een geïnterviewde van het waterschap geeft aan dat je met een project niet alles van tevoren kunt voorzien. Het is heel lastig om al in de verkenningsfase heel precies te zijn over hoe hoog en groot het project gaat worden, omdat dit tussentijds nog kan wijzigen, bijvoorbeeld door uitkomsten van berekeningen. Dat geldt bijvoorbeeld juist voor de inpassing van kabels en leidingen.⁸⁰
- De projecten-portefeuillehouder noemt het daarom van belang dat het waterschap heel transparant is over de informatie die op dat moment voorhanden is. En om inwoners te laten weten dat ze zich bewust moeten zijn dat de situatie nog kan veranderen.⁸¹ Op basis van de informatie uit de interviews met inwoners blijkt dat niet alle inwoners deze transparantie op die manier ervaren.



Bevinding

Inwoners kregen in alle drie de cases in de planfase volop de ruimte om hun mening en ideeën te geven. In meerdere cases is het niet transparant wat er met de inbreng van inwoners wordt gedaan. “We nemen het mee” is een vaker gehoorde uitspraak. Bij moeilijke kwesties is er bovendien onduidelijkheid over op welk moment inwoners antwoord kunnen verwachten. En laten antwoorden soms maandenlang op zich wachten.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Inwoners kregen in alle drie de cases in de planfase volop de ruimte om hun mening en ideeën te geven. Het waterschap voerde persoonlijke gesprekken met direct aanwonenden aan de keukentafel en organiseerde bewonersbijeenkomsten. Geïnterviewden uit alle cases noemen dat zij hun wensen tijdig kenbaar konden maken en dat deze serieus werden genomen.
- Uit verschillende interviews blijkt dat het voor sommige inwoners niet altijd duidelijk was in hoeverre hun inbreng daadwerkelijk invloed had op het besluit.⁸² In twee cases werd door het waterschap aangegeven dat ideeën en verzoeken werden meegenomen, maar was het niet duidelijk wat hier daadwerkelijk mee werd gedaan. Tijdens bijeenkomsten werden bijvoorbeeld opmerkingen en suggesties genoteerd. Alleen was het niet transparant wat er met de suggesties zou gebeuren, de reactie was “we nemen het mee”.⁸³
- Soms laat een antwoord van het waterschap langer op zich wachten dan door inwoners verwacht. Een groep inwoners denkt bijvoorbeeld binnen enkele weken antwoord en duidelijkheid van het waterschap te krijgen over de geuite wensen. Terwijl bij het waterschap al bekend is dat een antwoord juist lang op zich zal laten wachten, omdat het een inhoudelijk ingewikkelde en bestuurlijke kwestie betreft. Het moment dat de inwoners antwoord kunnen verwachten wordt niet transparant met de inwoners gedeeld.⁸⁴
- Ook in een andere casus laat antwoord van het waterschap lang op zich te wachten waar het een moeilijke kwestie betreft. Zo geeft een geïnterviewde inwoner aan niet snel antwoord te krijgen van een medewerker van het waterschap. ‘We gaan het overleggen’ krijgt hij meerdere malen te horen. De indruk van de inwoner is dat beslissingen over lastige kwesties hoger in de organisatie worden genomen en dat het daarom zo lang duurt.⁸⁵
- Een andere geïnterviewde inwoner werd beloofd binnen twee maanden een antwoord te krijgen op een alternatief plan dat betrokkene bij het waterschap indiende. Na acht maanden kwam het waterschap pas terug bij deze inwoner. De inwoner vroeg zich al die tijd af of het waterschap het met hem oneens was, of dat het waterschap niet wist hoe ze met het voorstel om moesten gaan.⁸⁶
- In een andere casus beslist het waterschap juist relatief snel en krijgen inwoners direct in het gesprek de bevestiging dat hun wensen worden verwerkt. De uitzicht belemmerende bomen komen er niet.

⁷⁸ Inwoner, Interview, 20 februari 2025

⁷⁹ Inwoner, Interview II, 6 februari 2025

⁸⁰ Waterschap Aa en Maas, interview, 17 februari 2025

⁸¹ Waterschap Aa en Maas, interview projecten-portefeuillehouder, 20 februari 2025

⁸² Inwoner, Interview, 12 februari 2025; Inwoner, Interview II, 6 februari 2025; Inwoner, Interview, 17 februari 2025

⁸³ Inwoner, Interview, 12 februari 2025; Inwoner, Interview II, 6 februari 2025

⁸⁴ Grave, observatieonderzoek, 21 januari 2025

⁸⁵ Inwoner, Interview, 12 februari 2025

⁸⁶ Inwoner, Interview II, 14 februari 2025

Bevinding

De ervaringen van inwoners met de mate van verslaglegging vanuit het waterschap over afspraken tussen het waterschap en inwoners is verschillend.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Geïnterviewde inwoners verschillen in hun ervaring wat betreft de mate waarin afspraken worden vastgelegd. Vier geïnterviewden benoemen specifiek dat hun afspraken schriftelijk of contractueel zijn vastgelegd.⁸⁷ In een casus werden er bij de geïnterviewde inwoner gespreksverslagen gemaakt van de eerste gesprekken en via e-mail gedeeld door het waterschap. Latere afspraken, tijdens de uitvoering, werden alleen mondeling gemaakt.⁸⁸ Bij een andere inwoner in dezelfde casus werden er juist nooit gespreksverslagen gemaakt, van gesprekken met verschillende medewerkers van het waterschap.⁸⁹
- In een andere casus ontstonden er - ondanks verslaglegging - toch veel misverstanden tussen het waterschap en de bewoner over de vraag of een gebied openbaar toegankelijk werd. Dit kwam door een zeer verschillende interpretatie over een vermeend wandelpad.⁹⁰
- Een andere geïnterviewde inwoner had bewust alle afspraken tot in detail laten vastleggen in contracten met het waterschap. Dit geeft deze betrokkene ook mee als tip aan andere inwoners. Toch werd volgens betrokkene in de uitvoering niet altijd gehandeld volgens deze afspraken, waardoor betrokkene alsnog onvoorziene aanpassingen moest accepteren.⁹¹
- Het waterschap geeft aan dat verslaglegging zoveel mogelijk schriftelijk plaatsvindt. Het kan soms voorkomen dat dit niet gebeurt. Voor verslaglegging wordt gebruik gemaakt van het Klant Eisen Specificatie (KES) systeem waarin belangen, wensen en eisen die in gesprekken met stakeholders naar voren komen worden genoteerd. Inwoners krijgen terugkoppeling nadat er binnen het waterschap een afweging is gemaakt of bepaalde wensen worden gehonoreerd.⁹²



⁸⁷ Inwoner, Interview, 12 februari 2025; Inwoner, Interview II, 14 februari 2025; Inwoner, Interview, 17 februari 2025; Inwoner, Interview, 26 februari 2025

⁸⁸ Inwoner, Interview, 12 februari 2025

⁸⁹ Inwoner, Interview II, 14 februari 2025

⁹⁰ Inwoner, Interview, 17 februari 2025

⁹¹ Inwoner, Interview, 20 februari 2025

⁹² Waterschap Aa en Maas, interview, 10 maart 2025

4.4 Kwaliteit

Het tweede criterium, *kwaliteit*, gaat over het zorgvuldig en effectief laten verlopen van het participatieproces. We kijken voor dit criterium naar de volgende factoren:

- a) reserveren van voldoende tijd voor participatie;
- b) zorgen voor continuïteit door inwoners tussentijds op de hoogte te houden, zeker bij lange projecten;
- c) participatie vraagt om constante reflectie en bijsturing.

Bevinding

Het waterschap reserveert ruim voldoende tijd voor participatie. Inwoners beoordelen dit als positief en ervaren ruimte voor hun inbreng. Het waterschap ervaart soms zelf dat de participatie te uitgebreid is ten opzichte van de opgave.

Hieronder beschrijven we de feiten waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Uit alle interviews met inwoners komt naar voren dat zij positief zijn over de ruimte en tijd die zij in de planfase ervaren om vragen te kunnen stellen, wensen kenbaar te maken en zorgen te uiten. De meeste geïnterviewden noemen het contact met het waterschap in de planfase als prettig, informeel en constructief.
- Tijdens inloopbijeenkomsten zijn meerdere medewerkers van het waterschap aanwezig om informatie te geven en vragen te beantwoorden. Ook voor kleinere maar voor inwoners belangrijke onderwerpen, zoals de plaatsing van een haag of honden uitlaatgebied, wordt voldoende ruimte en tijd gereserveerd door het waterschap.⁹³
- In één casus werd er een gebied speciaal ingericht door kinderen. En kreeg de dassenwerkgroep ruimte voor haar plannen. Een geïnterviewde van het waterschap geeft aan dat participatie hierdoor veel tijd en energie heeft gekost. Het is een groot omgevingsproject geworden ten opzichte van de opdracht. De volgende keer zou er meer duidelijkheid gegeven moeten worden aan de voorkant over waar inwoners wel en geen inspraak in hebben, aldus geïnterviewde.⁹⁴

⁹³ Inwoner, Interview, 11 februari 2025

⁹⁴ Waterschap Aa en Maas, interview, 12 maart 2025

Bevinding

De continuïteit van het participatieproces wordt door betrokkenen als knelpunt ervaren, zeker bij langdurig lopende projecten en bij projecten waar gevoeligheden spelen. Meerdere inwoners kregen te maken met wisseling van projectleiders. Ook de hoeveelheid verschillende contactpersonen zorgt voor onduidelijkheden. Dit ging ten koste van de continuïteit en het opgebouwde vertrouwen. Waarbij de overdracht van afspraken niet altijd goed verliep.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- De continuïteit in het participatieproces werd door meerdere geïnterviewden in alle drie de cases als knelpunt ervaren.⁹⁵ In vijf verschillende interviews werd door inwoners benoemd dat het grote aantal verschillende contactpersonen binnen het waterschap (soms tot wel vijftien) zorgden voor onduidelijkheid en een gebrek aan consistentie in de communicatie.
- Zo benoemt een inwoner dat er een groot verschil was tussen de afspraken die aan tafel waren gemaakt en de uitvoering ervan. Dat leidde tot frustratie bij de inwoner, vooral omdat de uitvoering werd overgelaten aan een groot aantal verschillende personen. Betrokkene heeft de indruk dat de afspraken met het waterschap niet goed zijn doorvertaald naar de aannemer en vervolgens ook niet door de aannemer naar ingehuurd onderaannemers.⁹⁶
- Ook in een andere casus komt naar voren dat volgens de geïnterviewde inwoner gemaakte afspraken niet werden nagekomen in de uitvoering en dat betrokkene de aannemer hier zelf op moest aanspreken. In het contact met de aannemer en buitendienst merkte betrokkene dat deze personen ook niet goed wisten wat er moest gebeuren: het waterschap en de aannemer leken langs elkaar heen te werken, aldus de geïnterviewde. De inwoner spreekt verbazing uit over hoe er na drie jaar voorbereiding zoveel onduidelijkheid kan bestaan in de uitvoering.⁹⁷
- Ook de wisseling van projectleiders werd door een aantal geïnterviewde inwoners als negatief ervaren. Eén geïnterviewde hoorde bijvoorbeeld na de wisseling van de projectleider een half jaar niets meer van het waterschap. Het contact met de nieuwe projectleider bleef daarna zeer beperkt. Dit had volgens geïnterviewde gevolgen voor de voortgang van het project en voor de opvolging van eerder gemaakte afspraken.⁹⁸ Een inwoner uit dezelfde casus heeft geen enkel contact gehad met de nieuwe

projectleider.⁹⁹ Een geïnterviewde inwoner uit een andere casus geeft aan dat het voor een goede vertrouwensbasis belangrijk is dat je steeds dezelfde contactpersoon hebt. Wat in deze casus niet hielp is dat er veel wisselingen waren van medewerkers tijdens het traject. Betrokkene begrijpt dat het waterschap hier soms ook niet veel aan kan doen, maar dat het niet helpt in het traject waarin gevoeligheden spelen.¹⁰⁰

- In een enkel geval is er bij de start van het project weinig vertrouwen of scepsis vanuit de inwoner naar het waterschap door negatieve ervaringen met het waterschap in het verleden.¹⁰¹
- Daarnaast geven drie geïnterviewden aan dat het op bepaalde momenten lang stil bleef vanuit het waterschap, zoals ook al naar voren kwam in paragraaf 5.3.¹⁰² Vragen en voorstellen van inwoners bleven soms maandenlang liggen, zonder reactie of terugkoppeling. In andere gevallen geven geïnterviewden juist aan dat het waterschap goed bereikbaar was en dat er korte communicatielijnen waren.¹⁰³
- Een geïnterviewde van het waterschap geeft ook aan dat projectleiders wisselen. Trajecten duren vaak lang waardoor tien jaar dezelfde persoon niet realistisch is. Ook externe inhuur is lastig, omdat deze personen niet verbonden zijn aan het waterschap. Ook geeft een geïnterviewde van het waterschap aan dat medewerkers van het waterschap kunnen verschillen in hun aanpak en visie. Hierdoor worden er soms dingen door voorgangers mondeling toegezegd die een opvolger niet zou toezeggen, bijvoorbeeld omdat er veel nog te veel onduidelijk is in de verkenningfase.¹⁰⁴



⁹⁵ Inwoner, Interview I, 6 februari 2025; Inwoner, Interview I, 14 februari 2025; Inwoner, Interview, 12 februari 2025; Inwoner, Interview II, 6 februari 2025; Inwoner, Interview, 17 februari 2025; Inwoner, Interview, 20 februari 2025

⁹⁶ Inwoner, Interview, 20 februari 2025

⁹⁷ Inwoner, Interview, 12 februari 2025

⁹⁸ Inwoner, Interview I, 6 februari 2025

⁹⁹ Inwoner, Interview I, 14 februari 2025

¹⁰⁰ Inwoner, Interview II, 6 februari 2025

¹⁰¹ Inwoner, Interview, 12 februari 2025; Inwoner, Interview II, 6 februari 2025

¹⁰² Inwoner, Interview I, 6 februari 2025; Inwoner, Interview, 12 februari 2025; Inwoner, Interview, 20 februari 2025

¹⁰³ Inwoner, Interview I, 14 februari 2025; Inwoner, Interview, 11 februari 2025

¹⁰⁴ Waterschap Aa en Maas, interview, 17 februari 2025

Bevinding

Een veel genoemde bron van frustratie voor inwoners zijn onverwachte wijzigingen door het waterschap op het plan of tijdens de uitvoering. Inwoners ervaren dit als afspraken die niet worden nagekomen. De mate waarin inwoners in die bijsturing door het waterschap worden meegenomen verschilt. Het waterschap werkt in een van de cases met een stakeholderjourney als instrument om tijdens het traject op gestructureerde wijze feedback van participanten te verzamelen en bij te sturen. Dit rekenkameronderzoek richt zich niet op de effecten van de stakeholderjourney.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Bij meer dan de helft van de geïnterviewde inwoners werden onverwachte wijzigingen in het plan of in de uitvoering benoemd als een bron van frustratie.¹⁰⁵ In vier interviews met inwoners werd specifiek genoemd dat gemaakte afspraken volgens de inwoners niet werden nagekomen.¹⁰⁶ Dit betrof bijvoorbeeld een gebied dat toch openbaar toegankelijk werd, grond die alsnog werd stuk gereden, grond die alsnog moest worden opgehoogd en een bestemmingsplan dat toch niet kon worden gewijzigd.
- In twee interviews met inwoners uit verschillende cases was er onduidelijkheid over de oplevering van het project: bewoners wisten niet of het project formeel was afgerond of dat er nog werkzaamheden uitgevoerd moesten worden. Deze inwoners geven aan dat er geen afsluitend gesprek heeft plaatsgevonden met het waterschap.¹⁰⁷ In twee andere cases werd een duidelijke planning gemist of communicatie over dat de planning uitliep.¹⁰⁸ Een geïnterviewde geeft als voorbeeld aan dat werkzaamheden die drie weken zouden duren uiteindelijk drie maanden in beslag namen.¹⁰⁹
- Bij één casus vertelde het waterschap over het benutten van stakeholderjourney. Met deze tool wordt zowel de tevredenheid gedurende het project gemonitord als tussentijds feedback van inwoners wordt opgehaald. Het waterschap geeft aan dat dit altijd nieuwe inwonersvragen oplevert en alleen daarom de stakeholderjourney al erg nuttig is. Inwoners worden op basis van hun vragen dan nagebeld.¹¹⁰ In de interviews met de inwoners is de stakeholderjourney niet ter sprake gekomen waardoor er geen informatie voorhanden is over de ervaringen van inwoners met deze methode.

¹⁰⁵ Inwoner, Interview, 12 februari 2025; Inwoner, Interview, 5 februari 2025; Inwoner, Interview II, 6 februari 2025; Inwoner, Interview, 17 februari 2025; Inwoner, Interview, 20 februari 2025

¹⁰⁶ Inwoner, Interview, 12 februari 2025; Inwoner, Interview II, 6 februari 2025; Inwoner, Interview, 20 februari 2025

¹⁰⁷ Inwoner, Interview I, 6 februari 2025; Inwoner, Interview, 17 februari 2025

¹⁰⁸ Inwoner, Interview I, 14 februari 2025; Inwoner, Interview, 26 februari 2025

¹⁰⁹ Inwoner, Interview I, 14 februari 2025

¹¹⁰ Grave, observatieonderzoek, 21 januari 2025

4.5 Gelijkheid

Het criteria *gelijkheid* in gaat over het nastreven van een gelijke behandeling van participanten. We kijken voor dit criterium naar de volgende factoren:

- a) een balans in de machtsverhouding tussen inwoners onderling en
- b) tussen inwoners en de overheid.

Bevinding

In de meeste gevallen ervaren de geïnterviewde inwoners dat er sprake van een goede balans in de machtsverhouding tussen inwoners. In enkele gevallen ontstond er bij inwoners een gevoel van ongelijke behandeling ten opzichte van een andere inwoner.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- In alle drie de cases voelden inwoners zich over het algemeen gelijk behandeld ten opzichte van andere inwoners. Direct aanwonenden werden bezocht voor keukentafelgesprekken, terwijl voor een breder publiek inloopbijeenkomsten werden georganiseerd.¹¹¹
- In meerdere interviews wordt genoemd dat mensen tijdens bijeenkomsten evenveel gelegenheid kregen om vragen te stellen en hun zorgen te delen.¹¹²
- Een geïnterviewde inwoner geeft aan dat bij fysieke bijeenkomsten sommige inwoners assertiever zijn.¹¹³ Uit het observatieonderzoek komt dit beeld ook: een specifieke groep inwoners roert zich wat meer dan andere inwoners. In deze specifieke bijeenkomst zorgt het waterschap ervoor dat ook de minder mondige inwoners gehoord worden. Zo lopen medewerkers van het waterschap tijdens de bijeenkomst rond om gesprekjes aan te knopen met de aanwezige inwoners. En delen ze in een andere bijeenkomst inwoners in kleinere groepen op, waardoor inwoners zich vrij voelen om te praten. Hierdoor wordt het voor alle deelnemende inwoners mogelijk gemaakt om hun stem te laten horen.¹¹⁴
- In enkele gevallen ontstond er bij inwoners een gevoel van ongelijke behandeling ten opzichte van een andere inwoner. Zo werden er volgens een inwoner vanuit het waterschap andere opties neergelegd bij de burens, wat betreft ingrepen op het perceel.¹¹⁵ Bij een andere inwoner hadden de overburen op de onderhoudsstrook gebouwd, waardoor alle werkzaamheden van het waterschap via het perceel van betrokkene verliepen. Dit voelde niet eerlijk.¹¹⁶

¹¹¹ Inwoner, Interview I, 6 februari 2025; Inwoner, Interview I, 14 februari 2025; Inwoner, Interview, 12 februari 2025; Inwoner, Interview, 5 februari 2025; Inwoner, Interview II, 6 februari 2025; Inwoner, Interview, 17 februari 2025; Inwoner, Interview, 20 februari 2025; Inwoner, Interview, 26 februari 2025

¹¹² Inwoner, Interview I, 6 februari 2025; Inwoner, Interview I, 14 februari 2025; Inwoner, Interview, 5 februari 2025; Inwoner, Interview, 11 februari 2025

¹¹³ Inwoner, Interview, 5 februari 2025

¹¹⁴ Grave, observatieonderzoek, 21 januari 2025

¹¹⁵ Inwoner, Interview I, 6 februari 2025

¹¹⁶ Inwoner, Interview I, 14 februari 2025

Bevinding

Meerdere inwoners geven aan dat er sprake is van een goede balans in de machtsverhouding tussen inwoners en waterschap bij de start van een project. Bij onverwachte wijzigingen in het traject, waarbij het waterschap en inwoners verschillende lezingen hebben van de situatie en gemaakte afspraken, is de balans in de machtsverhouding tussen inwoners en waterschap moeilijker te bewaken. Het waterschap is uiteindelijk de partij die besluiten neemt en zijn eigen plannen uitvoert. In alle drie de cases ontstonden er situaties waarbij het vertrouwen in een eerlijke behandeling afnam, doordat gemaakte afspraken naar het idee van de inwoners niet werden nagekomen of dat de uitvoering niet aansloot bij eerdere toezeggingen. In een casus ontstond een situatie waarbij bestuur en ambtelijke organisatie verschillend naar de scope van het project kijken.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Meerdere geïnterviewden geven aan dat zij het keukentafelgesprek als het meest waardevolle onderdeel van de participatie ervoeren. Zij voelden zich daar persoonlijk gehoord, merkten dat er ruimte was voor maatwerk en ervoeren een gelijkwaardige relatie tussen waterschap en inwoner.¹¹⁷
- In alle drie de cases ontstonden er situaties waarbij het vertrouwen in een eerlijke behandeling afnam doordat gemaakte afspraken naar het idee van de inwoners niet werden nagekomen, of dat de uitvoering niet aansloot bij eerdere toezeggingen.¹¹⁸ Een geïnterviewde omschrijft dit als het gevoel 'met de rug tegen de muur te staan'.¹¹⁹ Het perspectief van het waterschap hierover is anders: een geïnterviewde van het waterschap geeft aan dat afspraken wel degelijk zijn nagekomen en er zorgvuldig te werk is gegaan.¹²⁰
- Een andere inwoner voelde zich in de eerste fase van het project als gelijkwaardige gesprekspartner behandeld, maar dit gevoel veranderde toen het project eenmaal werd uitgevoerd. Betrokkene voelde zich toen minder serieus genomen in zijn kennis over de grond.¹²¹ Ook een inwoner uit een andere casus met kennis over het gebied, benadrukt het belang om als waterschap gebiedskennis aan te nemen van inwoners, bijvoorbeeld als het gaat om historie en waterpeilen.¹²²

- In één casus geeft een geïnterviewde van het waterschap aan dat de ambtelijke organisatie en bestuurder verschilden in visie op in hoeverre het waterschap aan verzoeken van inwoners moest voldoen. Volgens de geïnterviewde van het waterschap viel het verzoek buiten de scope het project. De projecten-portefeuillehouder geeft aan vanuit een moreel verantwoordelijkheidsgevoel de inwoners tegemoet te willen komen.¹²³ Een geïnterviewde van het waterschap geeft aan dat hierdoor extra opties onderzocht moeten worden en het project mogelijk groter en duurder wordt.¹²⁴ De projecten-portefeuillehouder is zich bewust van dit risico.
- Enkele geïnterviewden merkten op dat de gemeente en het waterschap niet altijd goed samenwerkten.¹²⁵ Dit leidde tot situaties waarin koppelkansen niet benut werden, of waarin onduidelijk bleef wie verantwoordelijk was voor bepaalde besluiten. Een geïnterviewde dacht dat de gemeente en het waterschap gezamenlijk naar oplossingen zouden zoeken, maar dat bleek in de praktijk niet het geval.¹²⁶ Een andere inwoner noemde dat een gepland fietspad, dat inwoners graag wilden vanwege het gevaarlijke verkeer, uiteindelijk niet wordt gerealiseerd, omdat de gemeente hier niet tijdig budget voor heeft gereserveerd.¹²⁷ Het waterschap geeft aan dat gemeenten niet altijd even sterk naar buiten toe gericht zijn. Terwijl de meekoppel-vragen van inwoners aan gemeenten juist vaak gaan over de directe leefomgeving van inwoners zoals parkeerplaatsen en bomen.¹²⁸



¹¹⁷ Inwoner, Interview I, 14 februari 2025; Inwoner, Interview, 12 februari 2025; Inwoner, Interview II, 6 februari 2025; Inwoner, Interview, 11 februari 2025; Inwoner, Interview, 17 februari 2025

¹¹⁸ Inwoner, Interview, 12 februari 2025; Inwoner, Interview II, 14 februari 2025; Inwoner, Interview II, 6 februari 2025; Inwoner, Interview, 17 februari 2025; Inwoner, Interview, 20 februari 2025

¹¹⁹ Inwoner, Interview, 20 februari 2025

¹²⁰ Waterschap Aa en Maas, interview, 12 maart 2025

¹²¹ Inwoner, Interview, 20 februari 2025

¹²² Inwoner, Interview, 12 februari 2025

¹²³ Waterschap Aa en Maas, interview projecten-portefeuillehouder, 20 februari 2025

¹²⁴ Inwoner, Interview II, 6 februari 2025; Waterschap Aa en Maas, interview, 17 februari 2025

¹²⁵ Inwoner, Interview, 11 februari 2025; Inwoner, Interview, 17 februari 2025

¹²⁶ Inwoner, Interview, 11 februari 2025

¹²⁷ Inwoner, Interview, 17 februari 2025

¹²⁸ Waterschap Aa en Maas, interview projecten-portefeuillehouder, 20 februari 2025

4.6 Inclusiviteit

Het criterium *inclusiviteit* in gaat over het geven van gelijke kansen aan inwoners om te participeren. We kijken voor dit criterium naar de volgende factoren:

- a) overwogen keuze van inwoners die participeren;
- b) betrekken van moeilijk bereikbare groepen zoals jongeren; en
- c) toegankelijkheid van participatie door rekening te houden met sociale en culturele normen, en praktische zaken zoals locatie, tijd, kinderopvang en taal.

Bevinding

In de cases wordt de participatie breed ingezet: zowel direct belanghebbenden als omwonenden worden uitgenodigd. Het zijn vooral direct aanwonenden die zich intensief betrokken voelen bij het project. Bij grotere projecten en projecten met bredere doelstellingen dan alleen water, is een bredere groep omwonenden geïnteresseerd om te participeren. Bij projecten met alleen waterdoelen hebben omwonenden minder interesse om te participeren. Zij willen wel graag geïnformeerd worden over het 'waarom' van het project.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Uit de interviews blijkt dat vooral direct aanwonenden betrokken zijn bij de projecten. Meerdere geïnterviewden benoemen dat zij vanwege hun directe belang nauw betrokken zijn geweest bij de planvorming en uitvoering.¹²⁹ In de drie cases werden inloopbijeenkomsten georganiseerd om een breder publiek te betrekken en informeren.
- Bij een casus met een grotere opgave (dijkverbetering) heeft ook een bredere groep omwonenden geparticipeerd in het project en niet alleen de direct aanwonenden.
- Bij het project dat naast waterdoelen ook recreatieve doelen had, participeerde ook een bredere groep omwonenden. Inloopbijeenkomsten werden breed bezocht.
- Omwonenden die niet direct belang hebben, geven minder vaak blijk van interesse in het project. In het straatonderzoek geven meerdere omwonenden aan dat zij zich niet betrokken voelen of geen behoefte hebben om deel te nemen, omdat het project hen niet direct raakt. Veelgehoorde redenen waren: 'Ik woon te ver weg van de beek', 'Ik ben te druk met werk' of 'Ik heb geen interesse'.¹³⁰

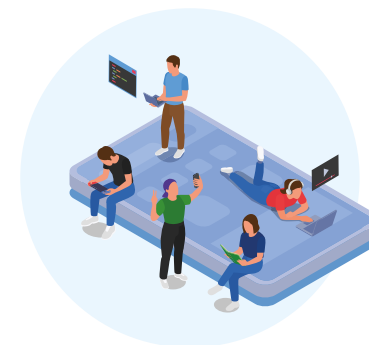
- Toch blijkt uit het straatonderzoek dat een deel van de omwonenden wel behoefte heeft aan meer communicatie over het project. Enkele geïnterviewden gaven aan dat het waterschap het 'waarom' van het project beter zou kunnen uitleggen en daarbij gebruik zou kunnen maken van communicatiekanalen die in het dorp veel worden gebruikt, zoals de dorpsapp of nieuwsbrieven.

Bevinding

In een casus een moeilijk bereikbare groep, kinderen, deelgenomen aan de participatie. Dit was op eigen initiatief van een lokale organisatie. In de andere casussen hebben geen moeilijk bereikbare groepen deelgenomen.

Hieronder beschrijven we de feiten waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Uit één casus is door een geïnterviewde genoemd dat een moeilijk bereikbare groep, namelijk kinderen, heeft deelgenomen aan de participatie in het project. Een lokale jeugdorganisatie ontwikkelde zelfstandig een plan met kinderen voor de inrichting van een specifiek deelgebied binnen het bredere project. Het waterschap reageerde positief op dit initiatief en nam een groot deel van de voorgestelde ideeën over.
- Uit het interview komt naar voren, dat de kinderen serieus werden genomen in het proces en dat hun inbreng invloed had op de uiteindelijke inrichting van het gebied. Echter, bij de officiële opening werd er weinig rekening met de betrokkenheid van kinderen als participant en werden in eerste instantie alleen ouders uitgenodigd.¹³¹
- Het waterschap geeft in reactie aan dat zij de samenwerking met de kinderen als positief en zeer tijdsintensief heeft ervaren.¹³²



¹²⁹ Inwoner, Interview 1, 6 februari 2025; Inwoner, Interview, 5 februari 2025; Inwoner, Interview, 17 februari 2025; Inwoner, Interview, 20 februari 2025

¹³⁰ Vortum-Mullen, straatonderzoek, 14 februari 2025

¹³¹ Inwoner, Interview, 26 februari 2025

¹³² Waterschap Aa en Maas, interview, 12 maart 2025.

Bevinding

Inwoners geven aan dat de praktische toegankelijkheid participatie goed is, doordat het waterschap rekening houdt met praktische zaken als tijden, locatie en bereikbaarheid.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Uit alle interviews blijkt dat de bijeenkomsten goed toegankelijk waren voor verschillende groepen inwoners. De tijden en locaties van de inloopbijeenkomsten waren volgens geïnterviewden geschikt voor zowel werkenden als niet-werkenden.¹³³ In één casus waren er bijvoorbeeld vier gespreksronden in de middag en de avond.¹³⁴ In de drie cases werd ook rekening gehouden met de bereikbaarheid door bijeenkomsten op centrale locaties in het dorp te organiseren, zoals een dorps huis of woonzorgcentrum.
- Een geïnterviewde inwoner benadrukt dat de bijeenkomsten goed toegankelijk waren en dat zowel direct aanwonenden als inwoners van verderop in het dorp de mogelijkheid kregen om input te leveren.¹³⁵
- Bij digitale bijeenkomsten viel op dat sommige inwoners dit als laagdrempeliger ervoeren, terwijl anderen juist voorkeur hadden voor fysieke bijeenkomsten. Een geïnterviewde benoemt dat digitale bijeenkomsten minder persoonlijk zijn, maar dat ze ook voordelen hebben: minder assertieve deelnemers kunnen via de chat gemakkelijker hun stem laten horen.¹³⁶



¹³³ Inwoner, Interview I, 6 februari 2025; Inwoner, Interview I, 14 februari 2025; Inwoner, Interview, 5 februari 2025;

Inwoner, Interview, 17 februari 2025

¹³⁴ Grave, observatieonderzoek, 21 januari 2025

¹³⁵ Inwoner, Interview II, 6 februari 2025

¹³⁶ Inwoner, Interview, 5 februari 2025

4.7 Passendheid

Het criterium *passendheid* gaat over het flexibel inrichten van het participatietraject. We kijken voor dit criterium naar de volgende factoren:

- inzet diversiteit participatiemethoden
- inzet van technologie waardoor de participatie kostenverlagend en laagdrempeliger wordt, en
- voorkomen van ‘participatiemoedheid’ door inwoners niet te overvragen.

Bevinding

Participatiematerialen zijn passend en de gebruikte materialen worden door inwoners overwegend als begrijpelijk ervaren. Tegelijk geven enkele geïnterviewden aan dat sommige technische termen en tekeningen tot onduidelijkheid leidden.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- Uit de interviews met inwoners van alle drie de cases blijkt dat de gehanteerde participatievormen over het algemeen passend zijn voor verschillende groepen aanwonenden en omwonenden. Keukentafelgesprekken werden ingezet voor direct betrokkenen, terwijl inloopbijeenkomsten toegankelijk waren voor een breder publiek.¹³⁷
- De gebruikte materialen, zoals kaartmateriaal en visualisaties, werden door veel geïnterviewden als duidelijk en begrijpelijk ervaren. Zo kwam in het observatieonderzoek naar voren dat de getoonde ‘foto’s op ooghoogte’ hielpen om een realistisch beeld te krijgen van de toekomstige situatie.¹³⁸
- Een geïnterviewde uit een andere casus bevestigt dat - naast kaartmateriaal - foto’s zouden helpen om vooraf een goed beeld van de nieuwe situatie te krijgen. De impact van bepaalde wijzigingen in de praktijk werd pas echt zichtbaar tijdens de uitvoering.¹³⁹
- Drie andere geïnterviewde inwoners uit verschillende cases noemen dat sommige technische termen en tekeningen voor een ‘leek’ onduidelijk kunnen zijn.¹⁴⁰ Een geïnterviewde omschrijft dit als volgt: “De projectleider ziet zo’n tekening in 3D, maar inwoners weten niet goed waar ze naar kijken.”¹⁴¹

¹³⁷ Inwoner, Interview I, 6 februari 2025; Inwoner, Interview I, 14 februari 2025; Inwoner, Interview, 17 februari 2025

¹³⁸ Grave, observatieonderzoek, 21 januari 2025

¹³⁹ Inwoner, Interview, 20 februari 2025

¹⁴⁰ Inwoner, Interview I, 6 februari 2025; Inwoner, Interview II, 6 februari 2025; Inwoner Interview, 17 februari 2025; Inwoner, Interview, 20 februari 2025

¹⁴¹ Inwoner, Interview II, 6 februari 2025

Bevinding

Het waterschap zet in de drie cases beperkt technologie in bij de participatie met inwoners. Het merendeel van de participatie vindt fysiek plaats. Informatievoorziening verloopt wel gedeeltelijk digitaal via de website van het waterschap. In één casus werd gebruik gemaakt van het instrument stakeholderjourney.

Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- In de interviews met inwoners wordt de inzet van technologie binnen het participatieproces beperkt genoemd. Inwoners noemen vooral de fysieke bijeenkomsten en persoonlijke een-op-een ontmoetingen met het waterschap middels keukentafelgesprekken.
- In twee interviews van dezelfde casus wordt genoemd dat er vanwege Corona ook digitale informatiebijeenkomsten waren.¹⁴² Eén van de geïnterviewden geeft hierover aan dat het voordeel van de afwisseling tussen digitale en fysieke bijeenkomsten, is dat er een meer gedifferentieerde groep mensen mee kan doen.¹⁴³
- Een ander digitaal communicatiemiddel dat in twee cases werd genoemd was de dorpsapp.¹⁴⁴ In het straatonderzoek gaf een inwoner aan alleen de dorpsapp te gebruiken als informatievoorziening.
- Daarnaast werd het gebruik van een stakeholderjourney in één casus genoemd, zoals ook reeds beschreven in paragraaf 5.4.¹⁴⁵
- Het waterschap geeft verder aan dat de website tevens een belangrijke bron van informatie is voor de inwoners.¹⁴⁶ In de interviews met inwoners wordt dit niet spontaan genoemd als informatiekanaal dat werd geraadpleegd.

¹⁴² Inwoner, Interview, 5 februari 2025; Inwoner, Interview II, 6 februari 2025

¹⁴³ Inwoner, Interview, 5 februari 2025

¹⁴⁴ Vortum-Mullem, straatonderzoek, 14 februari 2025; Inwoner, Interview II, 6 februari 2025

¹⁴⁵ Grave, observatieonderzoek, 21 januari 2025

¹⁴⁶ Waterschap Aa en Maas, interview, 12 maart 2025.

Bevinding

In het merendeel van de interviews in de verschillende cases, werden geen aanwijzingen gevonden voor 'participatiemoeheid' in de zin dat inwoners langdurig worden overvraagd. Wel is de doorlooptijd lang, wat soms tot minder motivatie leidt. Een geïnterviewde geeft aan door een negatieve ervaring minder snel opnieuw aan een participatieproces deel te willen nemen.

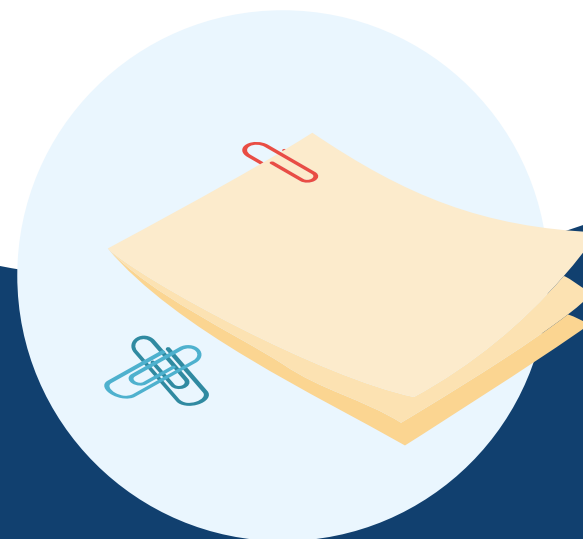
Hieronder beschrijven we waar bovenstaande bevinding op is gebaseerd:

- In het merendeel van de interviews in de verschillende cases werden geen aanwijzingen gevonden voor 'participatiemoeheid', in de zin dat inwoners worden overgevraagd.
- Door de lange doorlooptijd van het project en herhaalde contactmomenten voelden enkele inwoners uit de verschillende cases, zich wel wat minder gemotiveerd om actief te blijven deelnemen.¹⁴⁷
- Eén geïnterviewde inwoner was in de eerste fase van het project zeer actief betrokken, maar kreeg na meerdere wijzigingen in de plannen en problemen in de uitvoering steeds minder vertrouwen in het proces. Dit leidde ertoe dat betrokkene minder bereid was om opnieuw deel te nemen aan overleggen.¹⁴⁸
- Het waterschap geeft voor één van de cases aan dat het wel oppassen is dat mensen niet 'informatie-moe' worden.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Inwoner, Interview, 12 februari 2025; Inwoner, Interview, 5 februari 2025; Inwoner, Interview, 17 februari 2025

¹⁴⁸ Inwoner, Interview, 20 februari 2025

¹⁴⁹ Grave, observatieonderzoek, 21 januari 2025



Bijlagen

Bijlage 1 Onderzoeksopzet

Operationalisatie onderzoeksvragen

De Rekenkamer maakt bij dit onderzoek gebruik van een operationalisatie van de onderzoeksvragen om te komen tot bevindingen. Deze operationalisatie is een uitwerking van de vier onderzoeksvragen, naar concrete criteria. Het onderzoek is uitgevoerd door 7Zebra's in opdracht van de Rekenkamer.

Onderzoeksvraag 1

Wat zijn voor waterschap Aa en Maas de huidige en toekomstige wettelijke vereisten ten aanzien van inwonerparticipatie?

Deelvraag	Criterium
1a) <i>Wat moet het waterschap doen aan inwonerparticipatie volgens de Omgevingswet?</i>	Wettelijke vereisten aan inwonerparticipatie voor het waterschap in de Omgevingswet
1b) <i>Wat moet het waterschap doen aan inwonerparticipatie volgens de Wet versterking participatie op decentraal niveau die op 1 januari 2025 van kracht wordt?</i>	Wettelijke vereisten aan inwonerparticipatie voor het waterschap in de Wet versterking participatie op decentraal niveau

Onderzoeksvraag 2

Hoe verhoudt inwonerparticipatie zich tot het participatiebeleid van het waterschap Aa en Maas?

Deelvraag	Criterium
2a) <i>Welke beleidsdoelen en ambities heeft het waterschap t.a.v. inwonerparticipatie?</i>	Beleidsdoelen en ambities van het waterschap t.a.v. inwonersparticipatie
2b) <i>Hoe verhoudt inwonerparticipatie in de 53 projecten zich tot het participatiebeleid van het waterschap?</i>	Wijze waarop projecten aansluiten bij het participatiebeleid van het waterschap t.a.v. inwonersparticipatie
2c) <i>Wat doet het waterschap nu (nog) niet dat volgens de nieuwe wetgeving moet?</i>	Mate van aansluiting tussen participatieregels volgens de nieuwe wetgeving en huidige aanpak van het waterschap

Onderzoeksvraag 3

Hoe voert het waterschap Aa en Maas momenteel inwonerparticipatie uit bij de 53 initiatieven op de projectenkaart?

Deelvraag	Criterium
3a) <i>Op welke wijze en op welk moment betreft het waterschap, als initiatiefnemer, welke inwoners bij de voorbereidingen van het plan en wat is daarvan het resultaat?</i>	WIE Het waterschap betreft belanghebbenden bij het initiatief.
	WELKE Het waterschap identificeert welke specifiek (groepen) inwoners bij het plan worden betrokken en welke belangen zij vertegenwoordigen.
	WANNEER Belangen worden zoveel mogelijk aan de voorkant van het initiatief betrokken.
	WIJZE Het waterschap kiest voor maatwerk per initiatief.
	RESULTAAT Resultaten die de betrokkenheid van inwoners heeft opgeleverd.
	BESTUURLIJKE BETROKKENHEID De rol van algemeen en dagelijks bestuur bij participatieprocessen.

Bijlage 1 Onderzoeksopzet

Onderzoeksvraag 4

Hoe beoordelen inwoners participatie binnen het waterschap Aa en Maas, in drie concrete projecten?

Deelvraag	Criterium
4a) <i>Op welke wijze is inwonerparticipatie ervaren door inwoners en bewonersorganisaties zelf?</i>	TRANSPARANTIE Inwoners ervaren participatieprocessen als transparant.
	KWALITEIT Inwoners hebben de participatie als goed en van hoge kwaliteit ervaren.
	GELIJKHEID Inwoners voelen zich gelijk behandeld in het participatieproces.
	INCLUSIVITEIT Inwoners ervaren gelijke kansen om deel te nemen en gehoord te worden.
	PASSENDHEID De gebruikte participatiemethoden sluiten aan bij de behoeften van inwoners.



Bijlage 1 Onderzoeksopzet

Methodiek

Hieronder is een methodiekb beschrijving opgenomen van de vier onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag 1

Wat zijn voor waterschap Aa en Maas de huidige en toekomstige wettelijke vereisten ten aanzien van inwonerparticipatie?

Deskresearch van huidige en toekomstige wettelijke vereisten aan inwonerparticipatie voor het waterschap. Specifiek wordt gekeken naar de regels voor inwonerparticipatie bij de instrumenten:

- Waterbeheerprogramma,
- Waterschapsverordening,
- Omgevingsvergunning waterschap,
- Projectbesluit,
- Participatieverordening,
- Uitdaagrecht.

Onderzoeksvraag 2

Hoe verhoudt inwonerparticipatie zich tot het participatiebeleid van het waterschap Aa en Maas?

1. **Deskresearch.** Analyse van documenten: Waterbeheerplan 2022-2027, Bestuursakkoord 2023- 2027, Inspraak- en participatieverordening 2022 en Participatiebeleid 2022.
2. **Enquête** onder de projectleiders/ omgevingsmanagers van de 53 projecten op de projectenkaart: de bijdrage aan de participatiedoelen, -ambities en -opgaven van het waterschap. Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de enquête, looptijd en respons onder punt 1 van onderzoeksvraag 3.
3. **Schouw dag Participatie** waar de projectleiders van de gebiedsprojecten, vergunningverleners en AB/DB leden de resultaten uit de enquête t.o.v. de participatiedoelen, ambities en opgaven van het waterschap toetsen. Ook

beantwoorden zij verdiepende vragen over wat het waterschap moet vasthouden, versterken, vernieuwen, verlaten in het licht van de participatie-ambities van het waterschap én nieuwe wetgeving. Met tips voor AB en DB. Centraal staat de vraag wat er te leren valt uit de opgedane ervaringen met inwonerparticipatie en de omgevingsvergunningen. Deelnemers lopen tijdens deze dag een parcours langs verschillende 'haltes' waar de kern van de bevindingen op 13 posters (zie bijlage 5) tentoont wordt gesteld. De Schouwdag Participatie vond plaats op 21 november 2024 op het hoofdkantoor van het waterschap Aa en Maas in 's Hertogenbosch. In totaal namen 19 ambtenaren en 6 bestuurders deel aan de dag.

Onderzoeksvraag 3

Hoe voert het waterschap Aa en Maas momenteel inwonerparticipatie uit bij de 53 initiatieven op de projectenkaart?

1. Enquête onder de projectleiders/ omgevingsmanagers van de 53 projecten op de projectenkaart (zie ook onderzoeksvraag 2). Hiervoor zijn de doelen uit het participatiebeleid en de participatieverordening van het waterschap geordend naar vijf categorieën die in de enquête worden uitgevraagd. Zie hiervoor de tabel in Bijlage 5: de inwoners (welke, waarom betrokken), omgeving (andere betrokkenen), het moment van betrekken (wanneer inwonerparticipatie, in welke projectfase), de wijze van participatie. (methode/ participatieladder), het resultaat van de inwonerparticipatie (invloed waarop, welke inbreng is meegenomen), reactie van omgeving op het uiteindelijke plan, al dan niet gebruik gemaakt van (toekomstig) initiatiefrecht.

De onderzochte projecten in de enquête hebben een looptijd vanaf 2013 tot 2030. Projecten die vóór 2020 zijn afgerond, zijn buiten beschouwing van dit onderzoek gelaten. Van de projecten uit de enquête bevinden tien projecten zich in de voorbereidende fase, acht zijn in uitvoering en veertien projecten zijn voltooid. Bij zes projecten is de status anders en bevindt het project zich bijvoorbeeld nog in de voorbereidende fase van aanbesteding of verschilt de status per projectonderdeel. De respons bedroeg 82%. De enquête liep van eind september tot half oktober 2024.

Bijlage 1 Onderzoeksopzet

2. **Analyse** van a) de enquêteresultaten, b) de omgevingsvergunning (deel inwonerparticipatie) van die projecten van de projectenkaart waarvoor een vergunning bij het waterschap is aangevraagd, c) de toetsing van die omgevingsvergunningen, d) de criteria waaraan het waterschap omgevingsvergunningen op participatie toetst.

3. **Schouwdag Participatie:** de projectleiders van de 53 projecten, vergunningverleners en AB/DB leden toetsen en vullen de resultaten uit de analyse aan (zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de Schouwdag punt 3 onder onderzoeksvraag 2).

Onderzoeksvraag 4.

Hoe beoordelen inwoners participatie binnen het waterschap Aa en Maas, in drie concrete projecten?

1. **Selectie van drie gebiedsprojecten** om te beoordelen in samenspraak met het waterschap. Selectiecriteria zijn: 1. Lopend project of recent afgerond, 2. Project met aandacht voor inwonerparticipatie, 3. Verschil in type project en impact op inwoners
2. **Vraaggesprekken** met drie projectleiders over het verloop van de inwonerparticipatie. Selectie en benadering van betrokken inwoners om te interviewen.
3. **Bestuurlijk interview** over de visie op de wijze waarop het waterschap invulling geeft aan inwonerparticipatie.
4. **Telefonische interviews en interviews op locatie** met inwoners (11 in totaal verdeeld over de drie projecten) over de betrokkenheid bij het project, hoe de samenwerking met het waterschap is ervaren en wat er goed ging en wat de inwoner ziet als eventuele verbeterpunten. De vragenlijst voor het interview is opgesteld langs de criteria voor goede participatie uit de Denkwijze(r). Het interview duurde een half uur tot driekwartier. Van het interview maakten de onderzoekers een gespreksverslag dat zij voorlegden aan de inwoner voor akkoord. De namen van de geïnterviewden zijn door het onderzoeksbureau geloot uit een geanonimiseerde lijst van betrokkenen bij het project, aangeleverd door de betreffende projectleider.

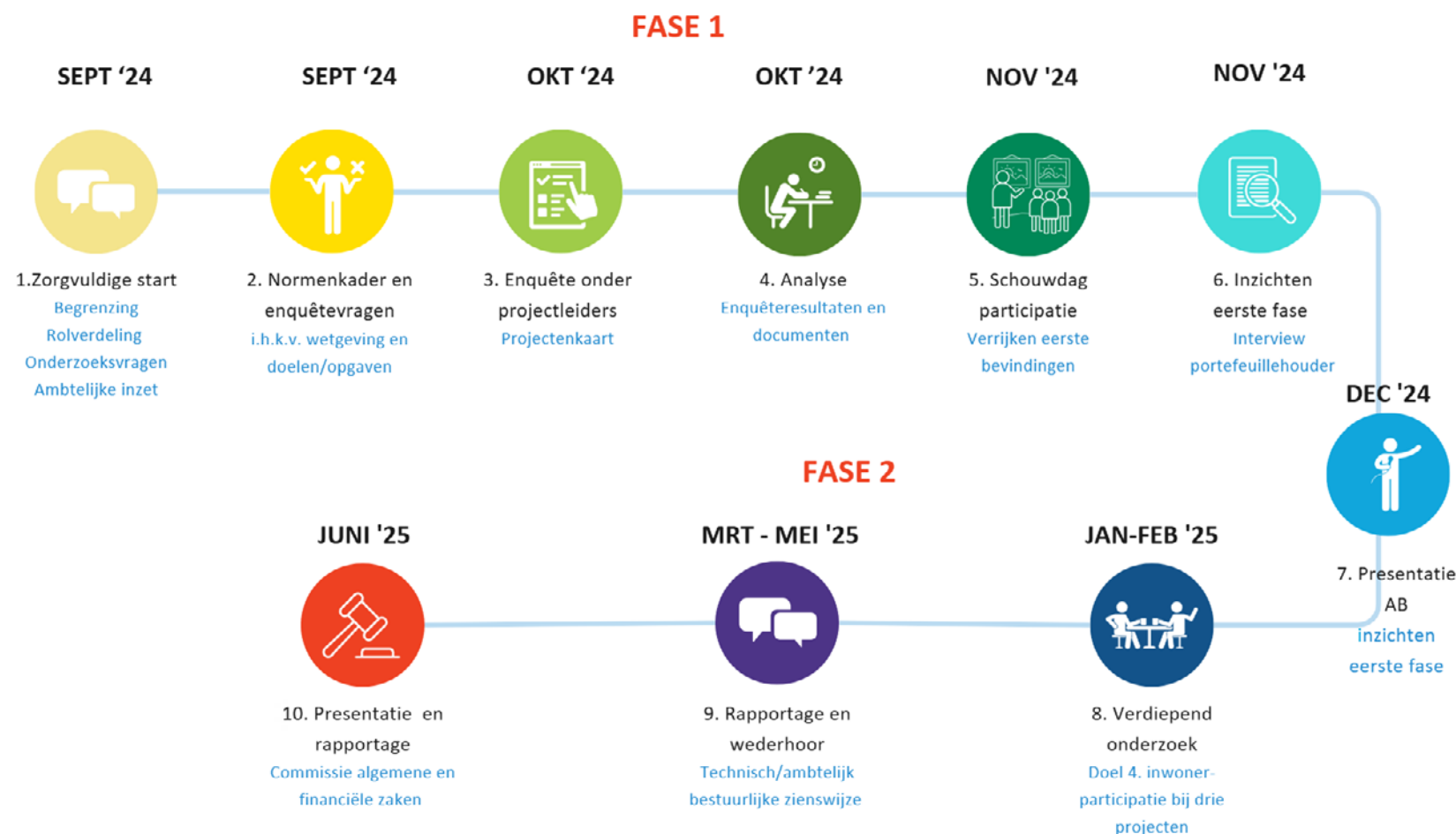
5. **Straatonderzoek** in de directe omgeving van één van de gebiedsprojecten. Met inzet van een mobiele koffiekar gingen de onderzoekers in gesprek met omwonenden over: het project en de omgeving, hoe zij de samenwerking met het waterschap hebben ervaren, en waarom zij al dan niet hebben geparticipeerd. Zie bijlage 5. voor een impressie van het straatonderzoek. De onderzoekers spraken met 21 dorpsbewoners, waarvan drie direct aanwonenden en 18 omwonenden: 7 vrouwen en 14 mannen in de leeftijd tussen 35-85 jaar. Onderzoekers interviewden 2 direct betrokken aanwonenden (zie punt 4). Namens het waterschap waren een deel van de dag ook de projectleider, medewerker beheer en onderhoud, en medewerker watersystemen aanwezig.
6. **Observatieonderzoek** bij een inloopbijeenkomst bij één van de projecten. Bij de bijeenkomst waren in totaal 50-60 inwoners aanwezig en verschillende medewerkers van het waterschap. Doel van het observatieonderzoek was om te observeren wat er gebeurde tijdens deze bijeenkomst, getoetst aan de criteria voor goede participatie uit de Denkwijze(r). Van het onderzoek is een observatieverslag gemaakt.



Bijlage 1 Onderzoeksopzet

Tijdslijn onderzoek

Visuele weergave van de tijdslijn van het onderzoek, verdeeld in twee fasen.



Bijlage 2 Geraadpleegde personen

Waterschap Aa en Maas (2024), interview Sikko Oegema, portefeuillehouder participatie, 3 december 2024

Waterschap Aa en Maas (2025), interview medewerker, 17 februari 2025

Waterschap Aa en Maas (2025), interview Peter van Dijk, projecten-portefeuillehouder, 20 februari 2025

Inwoner (2025), Interview, 5 februari 2025

Inwoner (2025), Interview I, 6 februari 2025

Inwoner (2025), Interview II, 6 februari 2025

Inwoner (2025), Interview, 11 februari 2025

Inwoner (2025), Interview, 12 februari 2025

Inwoner (2025), Interview I, 14 februari 2025

Inwoner (2025), Interview II, 14 februari 2025

Inwoner (2025), Interview, 17 februari 2025

Inwoner (2025), Interview, 20 februari 2025

Inwoner (2025), Interview, 26 februari 2025

Waterschap Aa en Maas (2025) interview medewerker, 10 maart 2025

Waterschap Aa en Maas (2025) interview medewerker, 12 maart 2025

Gesprekken met meerdere personen

Waterschap Aa en Maas (2024), Schouwdag Participatie, 21 november 2024. Gesprekspartners: 21 medewerkers van het waterschap, 1 DB-lid, 5 AB-leden.

Grave (2025), observatieonderzoek dijkgesprekken, 21 januari 2025

Vortum-Mullem (2025), straatonderzoek, 14 februari 2025. Gesprekspartners: 22 dorpsbewoners waarvan 4 direct aanwonenden en 18 omwonenden.

Bijlage 3 Casusbeschrijving gebiedsprojecten

Hieronder is een van elk van de drie geselecteerde gebiedsprojecten een casusbeschrijving opgenomen. Informatie over de cases is afkomstig van projectenkaart op de website van het waterschap Aa en Maas.¹

Graafsche Raam

De Graafsche Raam is een beek die een belangrijke rol speelt op het gebied van waterbeheer, natuur, cultuurhistorie en recreatie. Om deze waarden te versterken, heeft het waterschap de beek heringericht. Tussen de Beerschemaasweg in Escharen en het Gemaal van Sasse in Grave zijn natuurvriendelijke oevers, amfibieënpoeien en beplanting aangelegd. Ook zijn structuren toegevoegd om het leefgebied voor waterdieren te verbeteren. Bij het gemaal is samen met IVN Grave een natuurspeelplaats gerealiseerd. De herinrichting, afgerond in 2024, versterkt de cultuurhistorische waarde van de Peel-Raamstelling en biedt inwoners nieuwe recreatiemogelijkheden. Dit project draagt volgens de projectpagina van het waterschap bij aan een natuurlijker ingerichte beek en een aantrekkelijker landschap.

Dijkverbetering Cuijk Ravenstein

De dijk tussen Cuijk en Ravenstein (21 km) is één van de trajecten met de strengste hoogwater normen langs de Maas. Dit vanwege de grote gevolgen bij een dijkdoorbraak. De dijk voldoet nog niet aan die normen. De uitvoering van de dijkverbetering staat gepland tussen 2027-2030. Momenteel bevindt het project zich in de afronding van de RVO-fase. Dat betekent dat het plan voor bijna voor alle delen van de dijk op hoofdlijnen klaar is. In 2025 wordt het voorkeursalternatief uitgewerkt tot een realiseerbaar en vergunbaar ontwerp.

Sint Jansbeek

De Sint Jansbeek, gelegen in de gemeente Land van Cuijk, wordt heringericht om haar natuurlijke karakter te versterken en klimaatextremen beter op te vangen. De beek zal op bepaalde plaatsen weer gaan meanderen en meer door bosrijk gebied stromen, wat bijdraagt aan een verbeterde waterkwaliteit. Stuwen worden deels verwijderd of aangepast om vismigratie te bevorderen. Daarnaast is ter hoogte van Vortum-Mullem een ecologische verbindingszone van ongeveer 350 meter aangelegd, zodat soorten zoals de das en de modderkruiper zich beter kunnen verplaatsen. Deze maatregelen dragen bij aan een robuustere en ecologisch waardevolle beek. In totaal duren de werkzaamheden over het gehele traject ongeveer tot eind 2025.

¹ <https://www.aaenmaas.nl/in-jouw-buurt/projectenkaart/>

Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen

- Informatiepunt Leefomgeving (2024), [Participatie in de instrumenten van de Omgevingswet](#).
- Informatiepunt Leefomgeving (2024), [Participatie en de omgevingsvergunning](#).
- Informatiepunt Leefomgeving (2024), [Participatie en de waterschapsverordening](#).
- Informatiepunt Leefomgeving (2024), [Participatie en het programma](#).
- Informatiepunt Leefomgeving (2024), [Participatie bij een projectbesluit](#).
- IPLO (2020), [Denkwijze goede participatie](#).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024), [Informatieblad Participatie in de Omgevingswet](#).
- Omgevingsloket (2024). Aanvraag vergunning IJsvogelbroedwanden. Zaaknummer 0654501641, ingediend op 24-08-2024.
- Rijksoverheid (2024), [Groen licht Eerste Kamer: Invoering Omgevingswet op 1 januari 2024](#).
- Rijksoverheid (2024), [Eerste Kamer stemt in met wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau](#).
- Rijksoverheid (2024), [Eerste Kamer stemt in met wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau](#).
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2022-2023), Memorie van toelichting: Wet versterking participatie op decentraal niveau.
- Waterschap Aa en Maas (2022), [Waterbeheerplan 2022-2027](#).
- Waterschap Aa en Maas (2022), [Waterbeheerplan Bestuursakkoord](#).
- Waterschap Aa en Maas (2022), [Inspraak- en participatieverordening waterschap Aa en Maas](#).
- Waterschap Aa en Maas (2022), Participatiebeleid waterschap Aa en Maas.
- Waterschap Aa en Maas, Projectenkaart. www.aaenmaas.nl/in-jouw-buurt/projectenkaart/

Overig

- Enquete Inwonerparticipatie (2024)
- Schouwdag Participatie (2024)

Bijlage 5 Afbeeldingen

Doelen waterschap aangaande inwonerp participatie geordend in vijf categorieën.

Categorie	Omschrijving beleidsdoel
Betrokken inwoners	‘Het waterschap (initiatiefnemer) betreft belanghebbenden in de omgeving zoveel mogelijk bij het initiatief.’² ‘Het waterschap zorgt ervoor dat participatie toegankelijk is, zodat meer mensen mee kunnen doen (inclusiviteit).’³
Moment en mate van betrekken	‘Het waterschap betreft belangen zo veel mogelijk aan de voorkant van het initiatief.’⁴ ‘Het waterschap kiest voor een passend niveau van de participatieladder.’⁵
Wijze van participatie	‘Het waterschap kiest voor maatwerk per initiatief. Een wijze van participatie waarbij beïnvloeding mogelijk is en zinvol, met een helder doel van participatie en helderheid over wie besluit wanneer en waarover.’⁶
Resultaat van participatie	Participatie kan bijdragen aan vergroting van draagvlak en verhoging van de kwaliteit van democratische processen, beleid en besluiten.’⁷ ‘Aangegeven wordt welke resultaten de betrokkenheid van inwoners heeft opgeleverd en gemotiveerd hoe belangen zijn verwerkt in het definitieve voorstel.’⁸
Bestuurlijke betrokkenheid	‘Het algemeen bestuur heeft een kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol.’⁹ ‘Het dagelijks bestuur zorgt voor de invulling van het traject [...] en legt eventuele keuzes bij lastige dilemma’s en grote beleidsprocessen of projecten op tijd aan hen [red. AB] voor.’¹⁰

² Aa en Maas (2022). Participatiebeleid Aa en Maas. 3.1. Waterschap Aa en Maas als initiatiefnemer.

³ Aa en Maas (2022). Participatiebeleid Aa en Maas. 3.1. Uitgangspunten.

⁴ Aa en Maas (2022). Participatiebeleid Aa en Maas. 3.1. Waterschap Aa en Maas als initiatiefnemer.

⁵ Aa en Maas (2022). Participatiebeleid Aa en Maas. 3.1. Waterschap Aa en Maas als initiatiefnemer.

⁶ Aa en Maas (2022). Participatiebeleid Aa en Maas. 3.1. Waterschap Aa en Maas als initiatiefnemer.

⁷ Aa en Maas (2022). Inspraak- participatieverordening Aa en Maas. Intitulé.

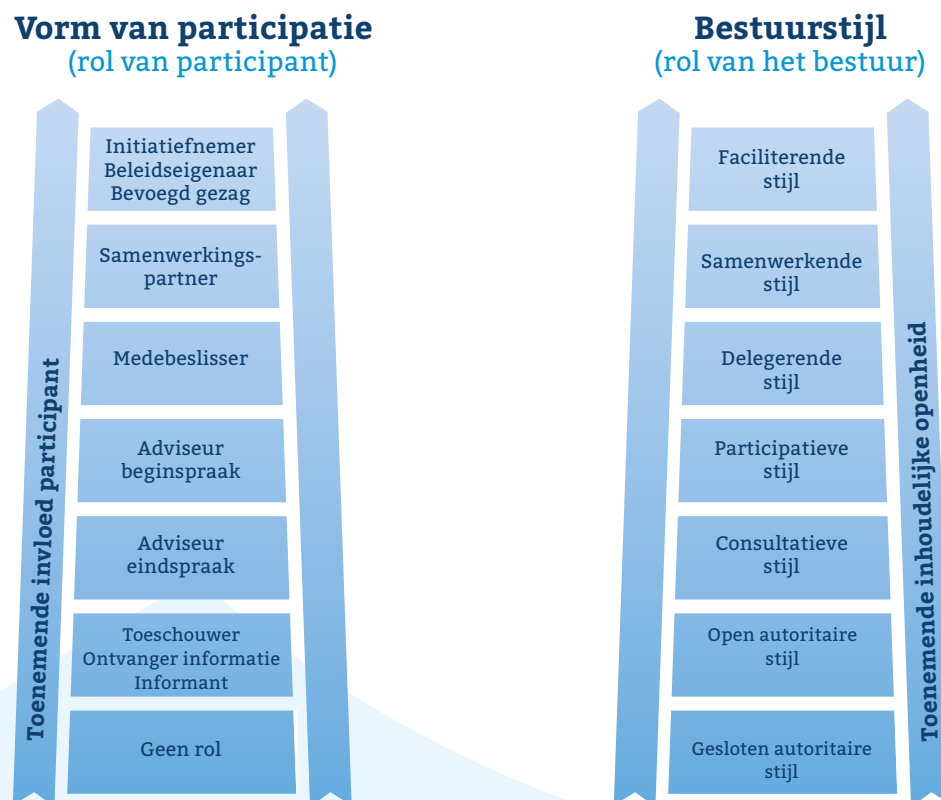
⁸ Aa en Maas (2022). Participatiebeleid Aa en Maas. 3.1. Waterschap Aa en Maas als initiatiefnemer.

⁹ Aa en Maas (2022). Participatiebeleid Aa en Maas. 4. Rol bestuur.

¹⁰ Aa en Maas (2022). Participatiebeleid Aa en Maas. 4. Rol bestuur.

Bijlage 5 Afbeeldingen

Participatieladder zoals weergegeven in het participatiebeleid van waterschap Aa en Maas



Bijlage 5 Afbeeldingen

Posters Schouwdag Participatie





**Rekenen
aan
Waterschap
Aa en Maas**

Welkom!

Samen doen, ervan leren, beter doen

Rekenameronderzoek naar inwonerp participatie bij waterschap Aa en Maas

Schouw dag PARTICIPATIE

21 november 2014

Dit jaar het eerste resultaat van de enquête onder project-
leiders en omgevingsamateurs van de gebiedsprojecten.



Wandel langs de posters

- Sta stil bij de eerste bevindingen
- Beantwoord de vragen → beantwoord aan
- Ga met elkaar in gesprek



Jouw input levert inputgegevens op voor de 'participatiespecial' voor het bestuur: een handreiking met aanbevelingen voor de toekomst. Wanneer het waterschap participatieprocessen verder kan verbeteren en het samenleef met burgers kan verbeteren.

Hartelijk dank, namens de rekenkamer Aa en Maas,

Govert Schermers



Pieten Kruism



Tien Jans



veilig voldoende schoon water

[illegible][illegible][illegible][illegible]

5



**Waterschap
Aa en Maas**

Wettelijke vereisten inwoneropparticipatie

Omgevingswet sinds 1 januari 2024 van kracht



Participatie is maatwerk (vormrij)

Inhoud wetgeving
Omgevingsvergunning wetgeving
Waterhuishouding wetgeving
Waterhuishoudingsprogramma
Waterhuishoudingsprogramma
Projectbesluit

Participatie
Neut overtuigen

Hoofk omgevingswet
De omgevingswet moet afgekeurd zijn op 1 januari 2024. Het moet participatie meten, gelden, en niet de omgevingswet vervangen (1 januari 2024). Het moet een bestaand deel van de wetgeving zijn (omgevingswetgeving).
Meeromgevingswet: Het moet een vergoeding zijn die kan worden aan het inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwonersorganisatie (1 januari 2024). Het moet een vergoeding zijn die kan worden aan het inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwonersorganisatie (1 januari 2024).
Meeromgevingswet: Het moet een vergoeding zijn die kan worden aan het inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwonersorganisatie (1 januari 2024).

Dat niet aan participatie is gedaan is geen weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning - Omgevingswet.

veilig voldoende schoon water

6 Uitkomsten enquête

Rebucsumer Waterschap Aa en Maas

Conform Omgevingswet

Enquête:
22 projecten vallen onder de 'oude' Waterwet

11 projecten vallen onder de nieuwe Omgevingswet:

Omgevingsvergunning

Aantal projecten	Aanvraagvereiste participatie voldaan
8	8 

Projectbesluit

Aantal projecten	Kennisgeving en motivering participatie voldaan
3	3 

Documentenanalyse:

 Het waterschap stelt vragen over participatie bij de aanvraag van een vergunning (aanvraagvereiste)

 Toetst het waterschap de antwoorden op de vragen om tot een goed besluit te komen?

 Hoe wordt de handling van de vergunning na participatie?

veilig voldoende schoon water



7



**Waterschap
Aa en Maas**

Wettelijke vereisten inwonerp participatie

1 januari 2025: Wet versterking participatie op decentraal niveau

Waterschappen moeten bij het vaststellen van omgevingswettinstrumenten aangeven hoe ze aan de **participatieverordening**, en dus aan het eigen participatiebeleid, uitvoering willen geven.

**Aangegeven aan het
bestuur van het
waterschap hoe
participatiebeleid
in 2024 uitvoering
krijgt op decentraal
niveau**



Uitvoerrecht (recht op challenge) is een specifieke vorm van participatie waarbij inwoners verzoeken om de uitvoering van een taak van het waterschap over te nemen. Dit kan worden verankerd in de participatieverordening.

Uitkomsten documentanalyse: Conform Wet versterking participatie op decentraal niveau

Documentanalyse:

-  Het waterschap heeft een actueel participatiebeleid
-  Er is een actuele inspraak en participatieverordening beschikbaar
-  In het participatiebeleid het waterschap is het uitdagegrecht verankerd

? Nog geen ervaring met uitdagegrecht in de onderzoeks projecten?

?

Is het uitdage-
recht kansrijk in
jouw project?

Voorwaarden aan het uitdagegrecht zijn verankerd in het Participatiebeleid Aa en Maas (1-7-2022)

- Het waterschap Aa en Maas doet aanvragenpartij uit
- Alleen voor participaties, eenzijdig en een rechtspraak
- Het waterschap doet uitdageverzoeken uit waar het wettelijke waterschap instrumenten (medebesluit/besluit)
- Geen verspreiding van Europese documenten voor aanbesteding
- Toespraak een grondslag voor later besluit
- Het dagelijks bestuur van het waterschap neemt een besluit over een uitdageverzoek

veilig voldoende schoon water

[illegible]

9 Uitkomsten enquête

Betrokkenheid dagelijks bestuur bij participatie
Welke rol heeft de projecten-portefeuillehouder in het participatieproces?

gastheer agenda'ster
geen rol gastvrouw
toehoorder gespreksdeelnemer
gespreksleider begeleider
beeld

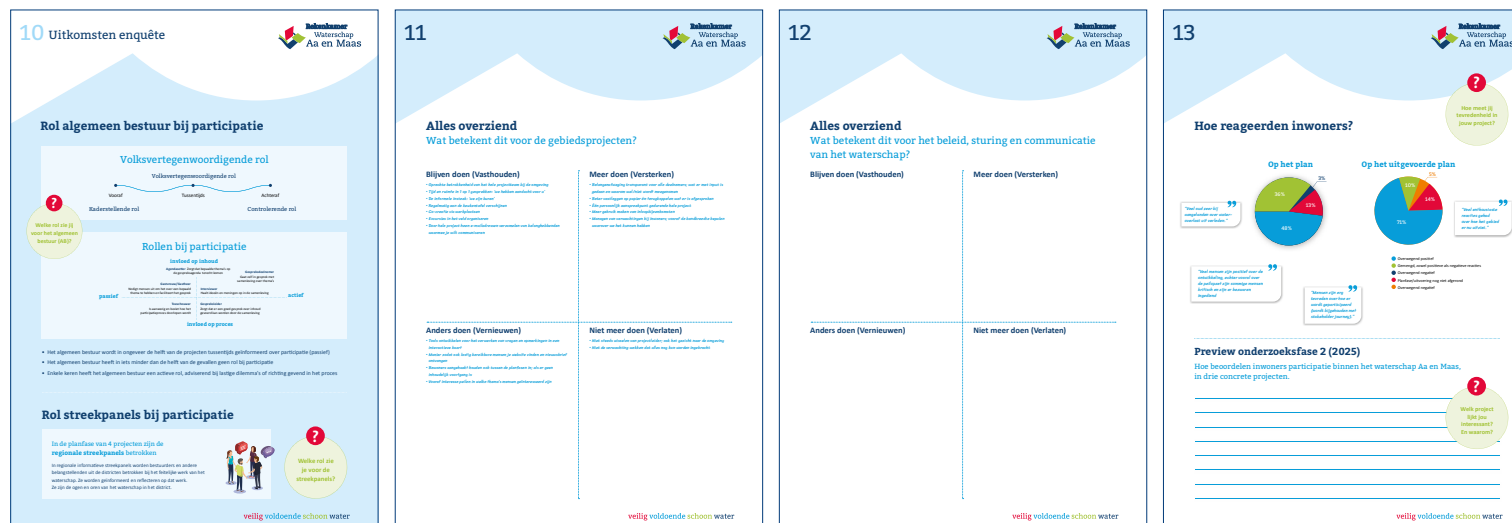
Welke rol zie jij voor het dagelijks bestuur (DB)?

Welke rol zie jij voor de portefeuillehouder?

veilig voldoende schoon water

Bijlage 5 Afbeeldingen

Posters Schouwdag Participatie



Bijlage 5 Afbeeldingen

Straatonderzoek

Hoe ervaart u de samenwerking met het waterschap in het project Sint Jansbeek?

Kom langs er vertel erover

Op vrijdag 14 februari staat onderzoeksbureau 7Zebra's, bij MFA Knillus om uw verhaal te horen.

U kunt bij de onderzoekers langs om te vertellen over uw ervaringen. U bent van harte welkom bij de mobiele koffiebar voor een kop koffie.

Deel uw ervaringen over:

- Uw betrokkenheid bij het project Sint Jansbeek
- Hoe u de samenwerking met het waterschap heeft ervaren.
- Wat er in die samenwerking goed ging en wat u ziet als eventuele verbeterpunten.



Vrijdag 14 februari
10:00 - 16:00 uur
MFA Knillus

Kom langs!
Wij zetten een vers kopje koffie voor u.



Colofon

Rekenkamer waterschap Aa en Maas

Mei 2025