

# Het Peilbesluit en de Omgevingswet: kansrijk instrument in een veranderende tijdsgeest

Auteurs: Vivian Visser  
Corniel van Leeuwen

Datum: 08 februari 2019



## **Inleiding:**

Voor u ligt de notitie *Peilbesluit en de Omgevingswet: kansrijk instrument in een veranderde tijdsgeest* waarin wij de bevindingen van ons onderzoek aan u presenteren. De aanleiding voor het onderzoek is de wens van Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (in vervolg: HDSR) om binnen het proces van het opstellen van een peilbesluit te werken in de “geest van de Omgevingswet”. Daarbij wil het waterschap weten wat minimaal gedaan moet worden om het stempel ‘Omgevingswet-proof’ te krijgen. GovernEUR is gevraagd een advies hierover te schrijven.

Het peilbesluitproces in Zegveld is als casus gebruikt. In aanloop naar de eerste gebiedsavond voor het peilbesluit Zegveld gaf HDSR aan tegen een aantal vragen aan te lopen. Deze vragen zijn ingedeeld in de ‘leerpijlers’ participatie (met burgers/bedrijven en met andere overheden), digitalisering en integraliteit & samenhang, gebaseerd op de handreiking “*Integrale Omgevingsvisies met water*” die eerder is opgesteld door GovernEUR.

In de notitie die nu voor u ligt, gaan we in op de vraag hoe het waterschap zijn peilbesluitprocessen in de “geest van de Omgevingswet” kan inrichten. Daarbij ligt de focus op de genoemde leerpijlers. De bevindingen zijn gebaseerd op een combinatie van de volgende gegevens rondom de casus Zegveld: twee observaties tijdens gebiedsavonden in Zegveld, een documentenstudie gericht op de implementatie van de Omgevingswet, 8 interviews met waterschappers en betrokken inwoners. De notitie wordt afgesloten met een aantal strategische overwegingen die wij u willen meegeven.

## **Omgevingswet-proof:**

Het *instrument* peilbesluit komt *als instrument*, op dezelfde manier als nu in de Waterwet is geregeld, terug in de Omgevingswet (zie hiervoor artikel 2.40 van de Omgevingswet, 23 maart 2016). Volgens artikel 5.2. lid 1 van de thans geldende Waterwet is een waterbeheerder verplicht “*voor daartoe aan te wijzen oppervlaktewater- of grondwaterlichamen onder zijn beheer één of meer peilbesluiten vast te stellen*”. De aanwijzing vindt plaats krachtens algemene maatregel van bestuur. Ook *inhoudelijk* blijft een peilbesluit hetzelfde. De eisen aan het *proces* blijven eveneens hetzelfde; zorgvuldige voorbereiding en belangenafweging blijven de kern.

Kortom: juridisch of formeel gezien hoeft er niets anders gedaan te worden om aan de eisen van de Omgevingswet te voldoen. Maar, om meer in de “geest van de Omgevingswet” te werken, kunnen er verschillende dingen gedaan worden. Deze opties zullen hieronder worden toegelicht. Het is de taak voor elk waterschap om zelf te bepalen wat hierbij hun ambitieniveau is.

Het bovenstaande resulteert in het volgende advies:

- Besteed expliciet tijd en aandacht aan het bepalen van het ambitieniveau van HDSR m.b.t. peilbesluiten en de Omgevingswet.
- Communiceer dit ambitieniveau met de medeoverheden en belangengroeperingen in het beheersgebied van HDSR.

## **Participatie:**

### Participatie overheden:

De Unie van Waterschappen stelt dat de rol van het waterschap t.o.v. andere overheden formeel niet verandert onder de Omgevingswet. De belangrijkste taak blijft het zorgvuldig afstemmen met actoren, intern en extern. Hierbij wordt de komst van de Omgevingswet gezien als een positieve prikkel om als één overheid op te treden en beter samen te werken. Het zorgt voor een stukje procescommitment. Dat waterschappen “aanschuiven aan de schrijftafel” van gemeentelijke en/of provinciale Omgevingsvisies, wordt zowel door de UvW als andere betrokken professionals als wenselijk gezien. Omdat het een groter draagvlak bij andere overheden kan bewerkstelligen en waterbelangen een geschikte plek krijgen in visies op de fysieke leefomgeving.

Omdat het peil de functie volgt, heeft het de voorkeur dat het waterschap mee kan praten over (toekomstige) functies. Men kan toewerken naar een open gesprek met de gemeente aan de voorkant, waar gezamenlijk opgaven van de toekomst geformuleerd worden met bijbehorende processen. Daarna kan het gezamenlijk verder vormgegeven en uitgewerkt worden. Waterkennis kan dan ingezet worden op visieniveau. Op die manier hoeft de strategische discussie niet op peilbesluitniveau gevoerd te worden. Peilbesluitprocessen kunnen hierdoor aansluiten bij andere lopende processen. In deze ideale situatie, hoeven voor peilbesluitprocessen dan geen aparte participatieprocessen opgetuigd te worden, wat participatiemoeheid onder burgers/bedrijven kan voorkomen.

Het kan in sommige situaties een uitdaging zijn om draagvlak te organiseren voor deze aanpak bij andere overheidsorganisaties. In de casus Zegveld is een goede stap gezet om als één overheid op te treden, door ambtenaren van de gemeente Woerden die betrokken zijn bij het gebied, uit te nodigen tijdens de gebiedsavond. Om op te treden als één overheid is het cruciaal dat alle partijen de meerwaarde hiervan, voor zowel de burgers/bedrijven als hun eigen organisatie, erkennen. Een gezamenlijke werksessie, voorafgaand aan het te doorlopen participatieproces, over het belang van optreden als één overheid en verdergaande samenwerking, zou deze beweging verder kunnen brengen. Bespreek hierin ook een duidelijke rolverdeling en verantwoordelijkheden.

Daarnaast blijkt het ook moeilijk om contacten tussen overheden te onderhouden, wanneer de samenwerking is ingezet (bijvoorbeeld over de inhoud en status van een tussenrapport). De communicatie tussen overheidsorganisaties moet verbeterd worden. Zorg minimaal voor een terugkoppeling van de opgehaalde knelpunten of een nabespreking van de gebiedsavond met de betrokken ambtenaar.

Tot slot is het een nadeel van dit samen optrekken, dat het waterschap afhankelijk is van de voortgang van de gemeente. Het gezamenlijk afspreken van een procesplanning is daarom cruciaal.

Het bovenstaande resulteert in de volgende adviezen:

- Werk toe naar een open gesprek met de gemeente aan de voorkant, waarbij waterkennis kan worden ingezet op visieniveau.
- Continueer het uitnodigen van ambtenaren van de gemeente bij gebiedsavonden.
- Organiseer een gezamenlijke werksessie waarin het belang van optreden als één overheid centraal staat.
- Verbeter de communicatie met de gemeentelijk ambtenaar na de gebiedsavond.
- Stem gezamenlijk een procesplanning af.

#### Participatie burgers/bedrijven<sup>1</sup>:

Binnen peilbesluitprocessen van HDSR heeft participatie van burgers/bedrijven een serieuze plek. Binnen de organisatie wordt het belang en de meerwaarde van deze vorm van participatie erkend. Het wordt gezien als passend bij de tijdsgeest, een manier om tot een breder draagvlak te komen en om betere oplossingen voor knelpunten te bewerkstelligen.

#### *Het vroegtijdig betrekken van een breed scala actoren*

Het is in “geest van de Omgevingswet” om een breed scala aan actoren vroeg in het proces te betrekken. In de casus Zegveld is dit goed gelukt. Tijdens het verkennen van de knelpunten zijn alle bewoners van Zegveld uitgenodigd om te participeren. Op basis van gesprekken met inwoners kunnen we concluderen dat een breder scala actoren dan voorheen aanwezig is geweest bij de eerste gebiedsavond. Waar

---

<sup>1</sup> We spreken hier van participatie door burgers/bedrijven omdat inwoners van het gebied die uitgenodigd zijn om mee te denken tot een van deze categorieën behoren of tot beide tegelijk.

voorheen vooral agrariërs op de oproep van HDSR reageerden, waren nu ook andere inwoners aanwezig. Dit wordt door alle respondenten als positief ervaren.

Daarbij is het goed dat de inwoners in een vroeg stadium betrokken zijn. Zij hebben het idee dat hun input er echt toe doet. Tijdens de separate gebiedsavond voor De Haak, ontstond er korte tijd enige onvrede, omdat zij pas later in het proces mochten meedenken. Er waren toen al een aantal scenario's uitgesloten. Zij hadden het idee dat zij nog maar weinig invloed konden hebben en dat HDSR eigenlijk al een besluit had genomen. Ongeacht of deze opvatting nu terecht is of niet, onderstreept deze observatie het belang van het vroeg betrekken van burgers/bedrijven.

De uitnodiging voor de gebiedsavond (een inloopavond) is verspreid per post, genoemd tijdens het dorpsplatform en geplaatst op het internet (zegveld.net en de website van de gemeente Woerden). Hoewel in de huidige tijdsgeest vaak wordt gedacht dat digitale uitnodigingen de voorkeur hebben, gaat dit niet altijd op. Onderzoek van Maurice Specht laat zien dat juist meer "traditionele" vormen van verspreiding tegenwoordig goed werken. Denk daarbij aan een brief per post, posters of flyers in de sporthal of supermarkt of een oproep in de lokale krant. Dit geldt met name voor kleine gemeenschappen of stadswijken met een sterke sociale cohesie. De inwoners die wij gesproken hebben, zijn positief over het verspreiden van de uitnodiging door HDSR. Ter verbetering zou de uitnodigingsbrief in toegankelijker taal geschreven kunnen worden. De Rijksoverheid raadt hiervoor taalniveau B1 aan. Dit staat voor eenvoudig Nederlands wat de overgrote meerderheid van de bevolking begrijpt. Via de website [www.ishetb1.nl](http://www.ishetb1.nl) kan getoetst worden of teksten hieraan voldoen.

Wat volgens inwoners heeft bijgedragen aan de diverse opkomst tijdens de gebiedsavond, is dat de bijeenkomst gehouden werd in De Milandhof. Dit is voor de inwoners een herkenbaar, eenvoudig te bereiken en laagdrempelige locatie. Onderzoek onderschrijft deze bevinding van de respondenten. Het komt burgerparticipatie ten goede als de bijeenkomst op een laagdrempelige locatie wordt gehouden die dicht bij de doelgroep is. Dit is niet alleen wegens praktische redenen, maar creëert een meer gelijke verhouding tussen overheid en burgers/bedrijven. Het geeft inwoners bovenal het gevoel dat zij gewaardeerd voelen omdat de overheid moeite doet om naar hen toe te komen. Bovendien blijkt dat aanwezigen zich makkelijker en beter durven uit te spreken over kwesties, als de bijeenkomst niet in een overheidsgebouw of kantoor plaatsvindt.

Het bovenstaande resulteert in de volgende adviezen:

- Continueer het breed verspreiden van de uitnodiging voor gebiedsavonden, zowel digitaal als fysiek.
- Doe dit in een vroeg stadium van het proces.
- Continueer het organiseren van gebiedsavonden in toegankelijke, laagdrempelige locaties.
- Gebruik in de uitnodigingsbrief meer eenvoudige taal.

#### *Het coproduceren van een peilbesluit*

Daarnaast is het in de "geest van de Omgevingswet" om dit brede scala aan actoren niet alleen te informeren of hen te laten adviseren, maar om betrokkenen actief mee te laten denken over mogelijke oplossingen voor knelpunten in het gebied. Bij de casus Zegveld zien we dat hier sprake van is. Tijdens de gebiedsavonden wordt verteld dat burgers/bedrijven zijn uitgenodigd om "gezamenlijk een nieuw peilbesluit te ontwikkelen." Aanwezigen worden niet alleen geïnformeerd, maar hebben ook de mogelijkheid om aan tafels met elkaar naar oplossingen te zoeken. Daarbij wordt door HDSR benadrukt dat zij de inzichten van "ervaringsdeskundigen" onontbeerlijk vindt voor het komen tot een goed peilbesluit.

Wanneer we casus Zegveld langs de ladder van participatie leggen, zien we dat er wordt ingezet op coproduceren (samen het peilbesluit maken), waarbij informeren, raadplegen en adviseren onderdelen zijn van het proces. Hiermee is HDSR op de goede weg en een voorloper in vergelijking met andere waterschappen, aldus de UvW. Volgens de UvW is coproductie het gewenste participatieniveau onder de Omgevingswet. De UvW zal waterschappen dan ook gaan adviseren op coproductie in te zetten. Geheel in de “geest van de Omgevingswet” moeten waterschappen vooral “gewoon gaan dóen.” De UvW raadt waterschappen aan te gaan oefenen met participatie en te monitoren wat er gebeurt. Gezien de aard van waterschappen (functioneel bestuur), is coproductie ook direct het hoogst mogelijke niveau van participatie. (Mee)beslissen of zelfbestuur worden als onmogelijke en onwenselijke vormen van participatie gezien door de UvW. Coproduceren (als het samen inhoudelijk vormgeven van het peilbesluit) is daarentegen prima mogelijk.

### **Participatieladder**

1. Informeren
2. Raadplegen
3. Adviseren
4. Coproduceren
5. (mee)beslissen
6. Zelfbeheer

Het mogelijke en wenselijke participatieniveau – van informeren tot coproduceren – is afhankelijk van de doelgroep en gebied specifieke kenmerken en kan verschillen per peilbesluitproces. Het participatieniveau bepalen op basis van een Factor C sessie is een goede manier die HDSR vooral op de huidige wijze kan doorzetten. Je kunt er als waterschap ook voor kiezen om bij het gebied zelf neer te leggen hoe zij het participatieproces willen vormgeven. Op die manier is er nog meer sprake van coproduceren, omdat de randvoorwaarden en vorm van participeren gezamenlijk bepaald worden. Echter, is dit enkel mogelijk in gebieden waar al goede samenwerkingsverbanden bestaan met een brede vertegenwoordiging van de burgers/bedrijven. Is dit niet het geval, dan is het risico dat slechts een kleine of selecte groep bereikt wordt, wat minder in “geest van de Omgevingswet” is. In dat geval kan het waterschap beter eerst een bescheiden regierol op zich nemen in het organiseren van de participatie en zo aan de samenwerkingsverbanden bouwen.

In wetenschappelijke en professionele literatuur over burgerparticipatie, wordt vaak benadrukt dat overheden nog moeten wennen aan hun nieuwe rol, als partner in plaats van bedenker en uitvoerder van beleid. Wat daarbij over het hoofd wordt gezien, is dat ook burgers/bedrijven moeten wennen aan hun nieuwe rol als partner en mede-bedenker en mede-uitvoerder. Ook zij moeten wennen aan hun nieuw verworven verantwoordelijkheid. De participatiebijekomsten kunnen daarom ook expliciet gezien worden als een gezamenlijk oefening in het ontwikkelen van gedeelde verantwoordelijkheid.

Het bovenstaande resulteert in de volgende adviezen:

- Continueer het inzetten op coproductie bij peilbesluitprocessen.
- Continueer het bepalen van het gewenste participatieniveau op basis van een Factor C sessie.
- Blijf oefenen en experimenteren met participatie; beschouw het als een gezamenlijke exercitie om te wennen aan de veranderende rollen.
- Monitor de uitkomsten van de gekozen participatie-aanpak.

### *Het afwegen van botsende belangen*

Tijdens de gebiedsavonden werd duidelijk dat er tegenstrijdige belangen zijn in het gebied Zegveld. Het gaat bijvoorbeeld om agrarische belangen (met een voorkeur voor een laag peil) versus huiseigenaren van woningen op palen en natuurbelangen (met een voorkeur voor een hoog peil). Het blijkt lastig te zijn om individuele belangen te overstijgen en te kijken naar het ‘gemeenschappelijk goed op de lange termijn’. Ook in de klankbordgroep worden dezelfde tegenstrijdige belangen beschreven, wat soms tot botsingen kan leiden. Boeren zijn bang “het afvoerpuntje van klimaatbeleid” te worden en andere

inwoners zijn bang dat boerenbelangen de overhand krijgen waardoor de palen van hun huizen gaan rotten en/of duurzaamheidsdoelstellingen niet gehaald worden.

Hiermee worden waterschappen teruggeworpen op hun politieke essentie; bepalen waar je als waterschap voor wilt staan, welke belangen je wilt borgen. Hoewel dit niets nieuws is, vindt dit proces van belangen afwegen nu wel meer plaats in de openbaarheid. Daarmee wordt het zorgvuldig afwegen en de manier waarop het uitgelegd wordt aan burgers/bedrijven nog belangrijker. Het is mooi om te merken – op basis van de gesprekken met burgers/bedrijven en observaties – dat er een sterk vertrouwen is dat HDSR de belangenafweging zorgvuldig en eerlijk zal doen. HDSR wordt over het algemeen haar expertrol gegund. Mede door eerdere positieve ervaringen wordt HDSR als een bekwame en waardevolle partner gezien in het gebied.

Tijdens de gebiedsavonden kunnen participanten gestimuleerd worden hun individuele belangen te overstijgen. Dit kan door oplossingsgerichte thematafels te organiseren, rondom thema's die spelen in het gebied. Bijvoorbeeld rondom duurzaamheid. Iedereen wisselt op gezette tijden van tafel zodat ze alle thema's bespreken. Op deze manier dwing je met zachte hand dat aanwezigen ook nadenken over andere belangen dan hun eigen belangen. Daarnaast kunnen de thematafels expliciet gericht zijn op het vinden van oplossingen voor de opgehaalde knelpunten, opdat er ook echt sprake kan zijn van coproductie. Wees niet bang voor verschillen tussen burgers/bedrijven, maar zet ze productief in. Hoewel gebiedsavonden of gebiedstafels door aanwezigen gewaardeerd worden, is te zien dat deze aanpak eigen belangen overstijgen bemoeilijkt. Men heeft dan de neiging knelpunten af te schuiven naar een naastgelegen gebiedje.

Bij alle participatiemomenten op alle participatieniveaus is het belangrijk om aan te geven wat er met de opgehaalde input wordt gedaan. Maak het afwegingskader uit de beleidsnota peilbeheer expliciet. Dit bestaande afwegingskader is afdoende, rekening houdend met uiteenlopende aspecten. Geef er duidelijkheid over naar buiten toe en leg uit hoe het afwegingskader wordt toegepast. Verwachtingsmanagement is cruciaal voor het krijgen en behouden van vertrouwen en het voorkomen van valse verwachtingen en hoop bij participanten, wat kan leiden tot teleurstelling. Communiceer gemaakte stappen via nieuwsbrieven.

Het bovenstaande resulteert in de volgende adviezen:

- Behoud het vertrouwen dat burgers hebben in HDSR, als kundige partner die zorgvuldig en eerlijk belangen weet af te wegen.
- Richt de gebiedsavonden in met thematafels, zodat aanwezigen met zachte hand gedwongen worden verder te denken dan enkel hun eigen belangen.
- Communiceer het afwegingskader duidelijk naar alle betrokkenen.
- Communiceer gemaakte stappen via nieuwsbrieven.

#### *Het oprichten van een klankbordgroep*

Als uit de Factor C sessie blijkt dat er geen botsende belangen zijn in een gebied of er nauwelijks wijzingen optreden ten opzichte van de huidige situatie, kan het volstaan om gebiedsavonden te organiseren waarin burgers geconsulteerd worden en zij hun advies aan het waterschap kunnen overbrengen. Vervolgens is het belangrijk om te peilen of dit participatieniveau aansluit bij de doelgroep. Mocht bijvoorbeeld tijdens een bijeenkomst blijken dat er sterkere tegengestelde belangen spelen dan verwacht of mocht de wens geuit worden tot coproductie, dan moet het waterschap overwegen haar participatieaanpak aan te passen.

Als er zwaarwegende botsende belangen zijn in het gebied, is het aan te raden om een (doorlopende) klankbordgroep op te richten, die niet bindende adviezen uitbrengt. Dit maakt het proces van belangenafweging inzichtelijker en maakt het mogelijk de plannen te toetsen bij inwoners. Een voordeel is dat de klankbordgroep een werkbare omgeving creëert waarin knelpunten en oplossingen besproken kunnen worden en gepeild kan worden hoe dit zou vallen bij de burgers/bedrijven. Op die

manier kan het draagvlak in de samenleving vergroten. Een risico is dat de leden van de klankbordgroep niet zozeer het algemeen belang behartigen maar ‘lobbyen’ voor hun eigen belangen. Om dit te voorkomen is het nodig om goed te kijken naar de samenstelling van de klankbordgroep; welke belangen zijn onder/oververtegenwoordigd? En hoe worden de verschillende belangen afgewogen? Eveneens mogen eisen gesteld worden aan leden van de klankbordgroep, bijvoorbeeld over hun inbedding in de gemeenschap of over de input die zij moeten ophalen bij de ‘achterban’. Een handreiking helpt om dit bespreekbaar te maken. Als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, zal een klankbordgroep eerder tot minder draagvlak in de samenleving leiden omdat wantrouwen ontstaat over de vertegenwoordigde belangen.

In Zegveld is een klankbordgroep opgericht waarbij gekeken is naar de samenstelling en ondervertegenwoordigde belangen nog expliciet zijn gevraagd om deel te nemen. Een goede handreiking is opgesteld die de rol, verantwoordelijkheden en verwachtingen van de klankbordgroep beschrijft. Opvallend is dat vervolgens van deze handreiking is afgeweken. De leden zitten nu als individueel burger in de groep en niet om anderen te vertegenwoordigen. De individuele leden stelden dit als voorwaarde om te participeren. Dit zou de uiteindelijke belangenafweging kunnen bemoeilijken, omdat het moeilijk is om te bepalen hoe zwaar een belang meeweegt. Pas daarom op met te veel subclubjes (klankbordgroep, gebied specifieke groep, agrarische groep).

Het bovenstaande resulteert in de volgende adviezen:

- Continueer het oprichten van een klankbordgroep in gebieden waar uiteenlopende, zwaarwegende belangen spelen.
- Wees voorzichtig met het oprichten van meerdere verschillende ‘subclubjes’ omdat dit uitlokt tot het enkel behartigen van de eigen belangen. Daarnaast kan het zorgen dat de niet-participanten zich achtergesteld voelen.
- Continueer het streven naar een klankbordgroep waarin verschillende belangen goed vertegenwoordigd zijn.
- Behoud de handreiking voor een klankbordgroep en houd deze waar mogelijk aan.

#### *Optreden als één overheid in participatieprocessen*

In het oog springend is dat de twee gesproken burgers/bedrijven die de voorkeur geven aan een apart participatieproces georganiseerd vanuit HDSR. Een proces waarin overheden samenwerken, bijvoorbeeld aan een Omgevingsvisie, vinden zij een minder goed idee, om een aantal redenen. Ten eerste herkennen zij zich niet in het beeld van participatiemoedigheid. Zij kiezen bewust waar ze wel en niet in willen participeren. Ten tweede ervaren zij dat het waterschap dichterbij de mensen staat. Zij ervaren een grotere afstand tot de gemeente waardoor zij daar minder snel mee willen samenwerken. Ten derde zijn zij zeer tevreden over hoe HDSR participatie aanpakt en minder over hoe de gemeente dit doet. HDSR wordt omschreven als persoonlijker, laagdrempeliger, kundiger en efficiënter. Ten vierde zijn zij bang dat een te brede aanpak, waarin het gaat om een hele Omgevingsvisie, ten koste gaat van de efficiëntie. HDSR zou in die situatie voor hun planning te veel afhankelijk worden van de gemeente. Belangrijk is het feit dat deze observaties zijn uit een gesprek met een tweetal participanten. Het is dan ook de vraag in hoeverre dit representatief is voor de andere respondenten.

Het bovenstaande resulteert in de volgende adviezen:

- Behoud de eigen participatie-aanpak die door burgers als positief, kundig en toegankelijk wordt ervaren.
- Zorg ervoor dat, wanneer men kiest om als één overheid op te treden, dit niet ten koste gaat van de efficiëntie.

#### **Digitalisering:**

### Digitaal verzamelen van knelpunten

Digitale methoden worden veelal geroemd om de kansen die ze bieden om een groot aantal mensen te bereiken. Ook de Unie van Waterschappen ziet digitale methoden als een goede manier om belangen te verzamelen in een gebied. De Unie zal in het kader van de Omgevingswet waterschappen gaan stimuleren en adviseren digitale methoden te gaan gebruiken. Echter is dit nog niet concreet uitgewerkt.

Opvallend is dat HDSR geen positieve ervaring heeft met digitale enquêtes o.b.v. interactieve kaarten vanwege de lage respons. Toch is het, “in geest van de Omgevingswet”, de moeite waard om hier verder mee te experimenteren. Denk bijvoorbeeld aan een ontsluiting via andere kanalen dan de website van het waterschap, zoals via websites van andere overheden, Facebook of Instagram. Daarnaast kan men denken aan een app, zoals de BuitenBeter app. Idealiter zou deze enquête in samenwerking met andere overheden in het gebied opgesteld zijn. Op die manier kunnen inwoners alle knelpunten in een gebied op één website aangeven, waarbij de overheid acteert als één overheid.

Het bovenstaande resulteert in de volgende adviezen:

- Blijf experimenteren met digitale en interactieve methoden om knelpunten in een gebied op te halen.
- Werk daarbij samen met andere overheden zodat overkoepelde informatie verzameld kan worden. De BuitenBeter app kan als voorbeeld dienen.
- Verspreid de enquête via verschillende kanalen, zoals de eigen website, websites van andere overheden, Facebook of Instagram.

### Ontsluiting van het peilbesluit

Bij de Omgevingswet hoort een goede digitale ondersteuning. Alle digitale informatie is straks op 1 plek te vinden: het Omgevingsloket. Dit loket heeft tot doel de gebruiksvriendelijkheid voor de burger te vergroten. Via het digitale loket kan iedereen voor elk gebied snel zien wat mag en wat niet volgens de Omgevingswet. Wellicht dat de ontsluiting van het peilbesluit via de website van het waterschap hiermee overbodig wordt. Maar zo ver is het nog niet.

Het digitaal stelsel wordt momenteel door alle betrokkenen vanuit HDSR als een grote uitdaging gezien. Het ontbreken van duidelijkheid over het digitaal stelsel vanuit het Rijk, maakt het ook niet gemakkelijker. Het dreigt eerder ingewikkelder en omslachtiger te worden dan eenvoudiger en gebruiksvriendelijker.

Zolang er vanuit het Rijk geen duidelijkheid komt, is het vooral van belang om gewoon aan de slag te gaan en te experimenteren met het maken van een interactieve website. Het wettelijke document blijft hetzelfde. Minimaal dienen de tekst van het peilbesluit inclusief de relevante kaarten digitaal ontsloten te worden, het liefst via een interactieve kaart. De wens voor interactieve kaarten komt van zowel burgers, de Unie van Waterschappen als van het programma Aan de slag met de Omgevingswet. Echter, is het nog een zoektocht naar de juiste vorm voor deze interactieve kaarten. In de huidige situatie zijn peilbesluiten ook te zien op interactieve kaarten<sup>2</sup>, echter is deze niet heel gebruiksvriendelijk en bevat het veel onbekende afkortingen. Gebruik bijvoorbeeld bijeenkomsten met een klankbordgroep om gezamenlijk vorm te geven aan de digitale ontsluiting van het peilbesluit, zodat het ook aansluit bij de wensen van burgers/bedrijven.

Naast een digitale ontsluiting van het peilbesluit, blijft papieren communicatie belangrijk. Inwoners geven aan dat specifiek in Zegveld het lokale krantje zeer goed gelezen wordt. In die krant zijn 1-2 pagina's gereserveerd voor besluiten van de gemeente. Zij raden aan dat besluiten van het waterschap op deze pagina's erbij komen. Nu staat nieuws vanuit het waterschap op een aparte pagina, waardoor het volgens de inwoners niet opvalt. Tevens valt het hen op dat toelichtingen van het waterschap summierder zijn en in moeilijker taal dan berichten van de gemeente.

<sup>2</sup> Zie <http://hdsr.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=82aa7241868b47a9a7d87af35ecacdc5>



Tot slot is het bij zowel de digitale als analoge ontsluiting van belang dat het document gemakkelijk te consumeren is door burgers/bedrijven. Hoewel hier al stappen in gemaakt zijn, zoals minder tekst en meer plaatjes, blijven de inwoners die wij gesproken hebben het een ondoordringbaar document vinden. Zij hebben behoefte aan een ‘oplegvel’ waarop vereenvoudigd de veranderingen t.o.v. de voorgaande situatie worden samengevat in toegankelijke taal. De wens voor korte en bondige teksten en het vermijden van “overheidstaal” is ook benoemd in de klankbordgroep. Dit draagt bij aan de transparantie rondom peilbesluiten naar buiten toe. Deze samenvatting kan via verschillende digitale en analoge kanalen verspreid worden. Vervolgens is het aan de inwoners zelf om het hele peilbesluitdocument op te zoeken om in te zien. Licht inwoners ook actief in over de website [www.overuwbuurt.overheid.nl](http://www.overuwbuurt.overheid.nl), waarmee zij er zelf voor kunnen zorgen dat ze op de hoogte blijven.

Het bovenstaande resulteert in de volgende adviezen:

- Ga, in afwachting van duidelijkheid vanuit het Rijk, alvast experimenteren met het maken van interactieve, gebruiksvriendelijke kaarten.
- Benut bijeenkomsten met een klankbordgroep om hier vorm aan te geven.
- Behoud papieren communicatie, passend bij het gebied, zoals in een lokale krant.
- Combineer bekendmakingen met berichten van de gemeente.
- Zorg voor toegankelijke berichtgeving met meer plaatjes en eenvoudige taal; vat bijvoorbeeld de belangrijkste veranderingen en afwegingen samen in een oplegvel.

#### Ontsluiting andere informatie

Het is belangrijk om ervoor de zorgen dat het digitaal informatieniveau aansluit bij het ingestoken participatieniveau per peilbesluitproces. Nog te vaak wordt alle beschikbare informatie op een platform gezet zonder toelichting of bedoeling. Anderzijds zien we bij overheden ook vaak dat slechts het eindproduct digitaal ter beschikking wordt gesteld. Het is goed om te zien dat HDSR meer informatie online deelt dan voorheen, zoals bijvoorbeeld een knelpuntenrapportage, maar er kan meer gedeeld worden. De digitale mogelijkheden zijn op dit moment erg groot. Belangrijker is een bewuste afweging te maken over wat wel en niet wenselijk is. Wordt gekozen voor informeren dan is het plaatsen van tussen- en eindproducten al voldoende. Wanneer besloten wordt voor raadplegen te kiezen dan is er al meer informatie benodigd.

Vanaf coproduceren is het van belang om alle informatie die relevant is voor het peilbesluitproces digitaal beschikbaar te stellen. Oftewel, alle informatie die nodig is en/of gebruikt wordt om een peilbesluit op te stellen en belangen af te wegen. Belangrijk hierbij is burgers en andere participanten aan de voorkant goed te bevragen op welke informatie zij zouden willen hebben van het waterschap. Dit kan bijvoorbeeld gaan over kaarten met daarop gegevens van de bodemdaling, ecologische waterkwaliteit of actuele peilstanden. Waterschap Scheldestromen vormt een goed voorbeeld. Scheldestromen heeft op haar website een aparte ‘knop’ voor interactieve kaarten, waarmee geïnteresseerden informatie kunnen verzamelen over onder andere lopende projecten, baggerwerkzaamheden en cultuurhistorie. De interactieve kaarten zijn gebruiksvriendelijk en de informatie wordt in relatief eenvoudige taal gegeven.

Als er sprake is van gevoelige informatie, kan er gekozen worden om deze informatie enkel beschikbaar te stellen aan de groep die actief coproduceert, zoals een klankbordgroep op inwoners die aanwezig waren bij een informatieavond. Tijdens de informatieavonden blijkt dat aanwezigen behoefte hebben aan deze informatie, zodat zij zich kunnen voorbereiden en inlezen. Wijs in de uitnodiging voor een informatieavond op de mogelijkheid van het verkrijgen van deze informatie.

Het bovenstaande resulteert in de volgende adviezen:

- Zorg ervoor dat het digitaal informatieniveau aansluit bij het gekozen participatieniveau.
- Stel ten minste alle relevante informatie digitaal beschikbaar. Denk daarbij aan interactieve kaarten over bodemdaling, waterkwaliteit en actuele peilstanden.
- Maak een bewuste keuze over het openbaar beschikbaar stellen van gevoelige informatie aan iedereen of aan een selecte groep.

### **Integraliteit & samenhang:**

De UvW benadrukt dat “water verbindt” en zij raadt waterschappen aan het ook op deze manier te benaderen en in te zetten. Het gaat hierbij om het zoeken van ‘meekoppelkansen’ of ‘meerwaarde’ door slimme verbindingen te maken tussen wateropgaven en andere (maatschappelijke en ruimtelijke) opgaven waardoor tegelijkertijd omgevingskwaliteit gerealiseerd wordt. De UvW raadt aan om vanuit een overkoepelende maatschappelijke opgave te redeneren, zoals duurzaamheid, economische welvaart of recreatie/toerisme. Kies daarbij een thema dat aansluit bij de relevante Structuurvisie/Omgevingsvisies in het betreffende gebied.

Om integraliteit te bevorderen, is het verstandig om tijdens het peilbesluitproces op de hoogte te zijn van andere projecten die spelen in het gebied. Het is belangrijk om als één waterschap op te treden. Het is daarom goed om te zien dat gebiedsmanagers van HDSR aangehaakt zijn en aanwezig waren bij de gebiedsavonden in Zegveld. Een integrale kalender en het maken van wateragenda’s – waar binnen HDSR aan gewerkt wordt – is eveneens een stap in de goede richting. Idealiter wordt deze kalender opgesteld samen met andere overheden (gemeenten, provincies), zodat ook op die manier slimme verbindingen makkelijker gevonden kunnen worden.

Als tegelijkertijd met het peilbesluit een andere beleidsmatige ontwikkeling plaatsvindt (bijvoorbeeld een dijkversterking/herinrichting gebied) kan het peilbesluitproces dit niet negeren. Burgers/bedrijven zullen hun belangen op het voor hen geschikte moment articuleren. Een peilbesluitproces kan voor hen een middel zijn om dit te doen. Belangrijk is dan om op die momenten eenduidig en doordacht te communiceren. Ook is het belangrijk om op deze momenten zorgvuldig met de grieven om te gaan. Ook als deze niet direct betrekking hebben op het peil. Dat kan door deze grieven door te vertalen naar de organisatie en te zorgen dat er tijdig feedback komt.

Het bovenstaande resulteert in de volgende adviezen:

- Ga actief op zoek naar meekoppelkansen door slimme verbindingen te maken tussen wateropgaven en andere maatschappelijke en/of ruimtelijke opgaven, passend bij de Structuurvisie/Omgevingsvisie van een gebied.
- Continueer het aanhaken van gebiedsmanagers bij gebiedsavonden.
- Werk door aan het ontwikkelen van een integrale kalender en wateragenda.

### **Conclusie**

Voor HDSR hebben we bij het peilbesluitproces Zegveld gezien dat de invoering van de Omgevingswet een logische ontwikkeling is in het beleid dat het waterschap de laatste jaren zelfstandig doorvoert. Het zorgt niet voor majeure problemen, maar biedt de kans om als waterschap terug te gaan naar de essentie van het waterbeheer. Het biedt de kans om met ambitie en lef door te zetten op het reeds ingeslagen pad naar een responsieve, reflexieve en zorgvuldige waterbeheerder.

### **Strategische overwegingen**

Hoewel de invoering van de Omgevingswet niet leidt tot een formele aanpassing van het peilbesluitproces, biedt de implementatie van de Omgevingswet wel degelijk kansen voor waterschappen. Want, de centrale ambities van de Omgevingswet, te weten: optreden als een overheid, zorgvuldige participatie, integraal werken en digitalisering kunnen allen worden verankerd in het

peilbesluitproces. De ambitie bepaalt in welke mate u invulling geeft aan de genoemde centrale principes. We hebben daarbij voor u een aantal reflecties ter overweging.

### Participatie

In de eerste plaats ten aanzien van participatie. Participatie van burgers/bedrijven aan peilbesluitprocessen kan reeds in een vroeg stadium plaatsvinden. In zijn algemeenheid zien we een toenemende ambitie als het gaat over de mate van participatie. Informeren en adviseren lijken in het huidige tijdsbestek onvoldoende. Er wordt ingezet op coproductie vanuit de gedachte dat betrokkenheid van burgers/bedrijven leidt tot betere en breder gedragen peilbesluiten. Van belang is duidelijk de kaders van participatie af te bakenen. Welke rol wilt u het waterschap aan burgers/bedrijven geven en op welke manier om zal worden gegaan met botsende belangen.

Ten aanzien van participatie tussen waterschap en medeoverheden is het belangrijk te realiseren dat de Omgevingswet kan zorgen voor een nieuw speelveld per afzonderlijke gemeente. De ene gemeente kiest er namelijk voor een Omgevingsplan of Omgevingsvisie op te stellen met medeoverheden, terwijl andere gemeenten kiezen voor participatievormen (zoals bijvoorbeeld een online vragenlijst) waarbij iedere stakeholder inbreng kan leveren waarna de gemeente zelf tot een belangenafweging komt. In dergelijke situaties kan het voorkomen dat het waterschap niet meer dezelfde prominente plaats krijgt in het planvormingsproces als ten tijde van het oude regime. Via ambtelijke en bestuurlijke samenwerking kan het waterschap proberen die positie alsnog te verkrijgen. Met peilbesluitprocessen kan het waterschap daarnaast laten zien hoe zij graag wenst te opereren. Door zelf een uitnodigend peilbesluitproces te organiseren voor medeoverheden en andere maatschappelijke organisaties straalt het waterschap uit hoe het graag vorm wenst te geven aan participatieprocessen, zowel met andere overheden (gemeenten/provincie) als burgers/bedrijven.

Het peilbesluitproces kan in het uiterste geval ook worden gebruikt als stok achter de deur. In diverse gebieden worden gebiedsprocessen gehouden waarin de plannen en ambities voor het desbetreffende gebied worden besproken (woningbouw, verkeer, toekomstige landbouw). Dergelijke processen zijn voor de taken die het waterschap moet uitvoeren van strategisch belang. In strikte zin moet het waterschap het peilbesluit aanpassen op de nieuw gevormde bestemmingen in het gebied (peil volgt functie), maar het waterschap kan de herijking van het peilbesluit gebruiken om zichzelf een belangrijke rol in het participatieproces te verschaffen. Overheden worden namelijk verzocht als een overheid op te treden. Participatieprocessen zouden daarom integraal dan wel simultaan of op elkaar afgestemd moeten plaatsvinden, zodat burgers niet versnipperd worden benaderd en er geen participatiemoedeheid optreedt.

### Digitalisering

Nieuwe vormen van digitalisering bieden kansen voor peilbesluitprocessen. Door technologische innovaties komt er steeds meer data beschikbaar over de beheersgebieden. Deze data zou proactief kunnen worden verspreid met digitale middelen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan waterstanden in sloten, opgetreden wateroverlast of droogte en verwachte en gemeten bodemdaling in gebieden. Dergelijke informatie zou ontsloten kunnen worden via een digitaal platform. Het zorgt ervoor dat burgers en andere belanghouders geïnformeerd hun deelname aan een participatieproces starten. Ook kan het zorgen voor een meer continue vorm van participatie gedurende een langere periode en niet alleen ten tijde van het herijken van een peilbesluit. Digitale middelen kunnen helpen om problemen in het waterbeheer continue te monitoren en daarop reflectie te vragen waardoor de probleeminventarisatie ten tijde van het peilbesluitproces een vliegende start krijgt. Er kan zo een meer continue proces groeien van herijking van peilbesluiten.

### Integraliteit & samenhang

Hoewel een peilbesluitproces formeel af te bakenen is voor een gebied en specifiek ook de peilen binnen dat gebied, raden wij het waterschap toch aan peilbesluitprocessen integraal te benaderen. Integraal waar het gaat om de vraagstukken die in een gebied spelen (toekomst landbouw, woningbouw, infrastructurele ontwikkelingen) maar ook integraal als waterschap zelf. Dat wil niet zeggen dat het waterschap al deze issues in haar eigen proces moet betrekken. Het vereist vooral een brede oriëntatie aan het begin van het proces. Is de gemeente bijvoorbeeld zelfstandig met een proces aan de slag? Of wil zij dit binnen afzienbare tijd gaan doen? In dat geval valt te overwegen het peilbesluitproces (nog even) op te schorten. Voorkomen moet worden dat het peilbesluitproces verwordt tot een politieke discussie over het gebied. Daarvoor is de reikwijdte van een peilbesluit te beperkt. Het kan tot frustratie leiden bij participanten. Zij voelen zich of niet gehoord (burgers/bedrijven) of vinden dat het waterschap zich op hun terrein begeeft (gemeenten, provincie).

## Gebruikte bronnen ter inspiratie

- Beleidsnota Peilbeheer 2011*. (2019). HDSR. Via <https://www.hdsr.nl/beleid-plannen/peilbesluiten-0/>
- Brief over Omgevingswet aan minister Ollongren*. (2018). VNG. Via <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2018/01/Brief-over-Omgevingswet-aan-minister-Ollongren-2018.pdf>
- Cornwall, A. (2011). *The Participation Reader*. London: Zed Books.
- De kwaliteit van Brabant. Visie op de Brabantse leefomgeving*. (2018). Via <https://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/ruimtelijke-ordering/ruimtelijk-beleid/omgevingsvisie>
- Edelenbos, J. & Van Meerkerk, I. (2016). *Critical Reflections on Interactive Governance. Self-organization and Participation in Public Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Eindrapport pilots omgevingsvisie 2017-2018*. (2018). Aan de slag met de Omgevingswet. Via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/pilots-experimenten/pilots/>
- Grenzen verleggen in Oosterwold*. (2018). Aan de slag met de Omgevingswet. Via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/pilots-experimenten/pilots/>
- Groothuijse, F. & Kevelam, J. (2016). *Peilbeheer op peil. Een onderzoek naar de verhouding tussen het peilbesluit en de watervergunning voor het afwijken van het peil. Rapportage voor Hoogheemraadschap Delfland*. Via [https://www.ris.uu.nl/ws/files/20803750/2016\\_05\\_11\\_Peilbeheer\\_op\\_peil\\_DEF.pdf](https://www.ris.uu.nl/ws/files/20803750/2016_05_11_Peilbeheer_op_peil_DEF.pdf)
- Handreiking Samenwerken aan integrale Omgevingsvisies met water*. (2018). Aan de slag met de Omgevingswet. Via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/pilots-experimenten/pilots/>
- Instrumenten van het waterschap*. (2019). Via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/waterschap/>
- Innovatie-etalage*. (2019). Via <https://www.uvw.nl/thema/innovatie/innovatie-etalage/>
- Kraak, I. & Wensink, W. (2016). *De Omgevingswet en de praktijk van de waterbeheerder*. Via [https://www.h2owaternetwerk.nl/images/H2O-Online\\_1602-05\\_Omgevingswet\\_-\\_Kraak\\_Wensink.pdf](https://www.h2owaternetwerk.nl/images/H2O-Online_1602-05_Omgevingswet_-_Kraak_Wensink.pdf)
- Meer ruimte voor initiatief. Organische stedelijke ontwikkeling: een tussenstand*. Platform 31. Via <https://www.platform31.nl/publicaties/meer-ruimte-voor-initiatief>
- Omgevingsvisie FlevolandStraks*. (2017). Via <https://www.omgevingsvisieflevoland.nl/>
- Omgevingswet*. (2019). Via <https://www.uvw.nl/thema/wet-en-regelgeving/omgevingswet/>
- Omgevingswet in thema's. De stelselherziening uitgediept*. (2015). Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Via <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/publicaties/omgevingswet-in-themas-de-stelselherziening-uitgediept-0>
- Peilbesluiten*. (2019). HDSR. Via <https://www.hdsr.nl/beleid-plannen/peilbesluiten-0/>
- Rotmans, J. (2018). *De Omgevingswet als transitie-opgave*. Via [https://www.g40stedenetwerk.nl/files/2018-04/Omgevingswet-essay-Jan\\_Rotmans.pdf](https://www.g40stedenetwerk.nl/files/2018-04/Omgevingswet-essay-Jan_Rotmans.pdf)
- Specht, M. (2012). *De Pragmatiek van Burgerparticipatie. Hoe burgers omgaan met complexe vraagstukken omtrent veiligheid, leefbaarheid en stedelijke ontwikkeling in drie Europese steden*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Uittreksel Omgevingswet. Op basis van het wetsvoorstel Omgevingswet (Kamerstukken II 2013-2014 33962, nrs 1-4)*. Via <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2014/07/Uittreksel-wetsvoorstel-Omgevingswet.pdf>
- Van Buuren, A. (2017). *Vormgeven aan uitnodigend bestuur. Pleidooi voor een ontwerpgerichte bestuurskunde*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van der Steen, M. & Van Buuren, A. (2017). *Doe maar gewoon. Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen*. Den Haag: NSOB.

Van Rooy, P. (2016). *Overheidsparticipatie. Gebiedsontwikkeling en Omgevingswet*. Via <https://nederlandbovenwater.nl/publicaties/overheidsparticipatie-gebiedsontwikkeling-en-omgevingswet-2016-peter-van-rooy/>

*Water Verbindt. Water in Omgevingsvisies*. (2017). Unie van Waterschappen/Ruimtevolk. Via <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2017/09/Water-verbindt-2017.pdf>

[www.buitenbeter.nl](http://www.buitenbeter.nl)

[www.ishetb1.nl](http://www.ishetb1.nl)

[www.overuwbuurt.overheid.nl](http://www.overuwbuurt.overheid.nl)

[www.scheldestromen.nl/interactieve-kaarten](http://www.scheldestromen.nl/interactieve-kaarten)