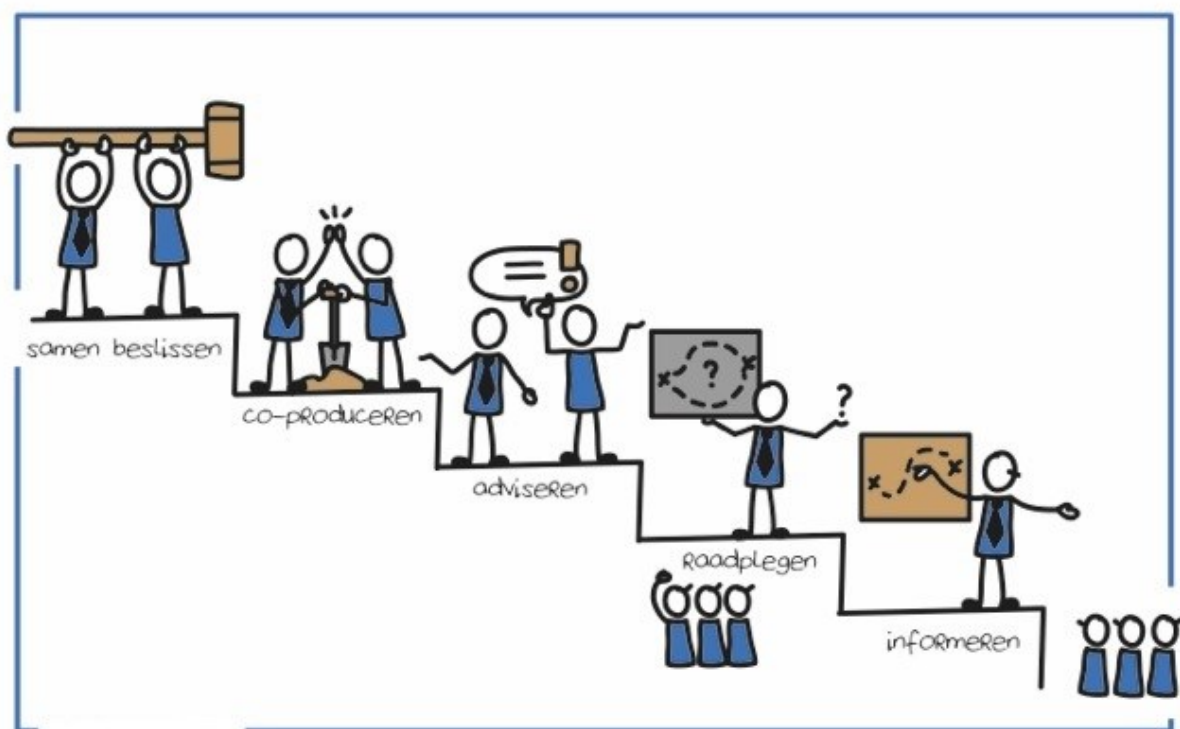




Leidraad Participatie binnen waterschap Noorderzijlvest





1. Inleiding

Als waterschap opereren we in een steeds mondiger wordende omgeving die openheid en verantwoording van ons verlangt. En om betrokkenheid en participatie. Er is behoefte aan nieuwe vormen van meedoen, naast de traditionele, formele vormen van de democratische rechtsstaat. Dat is mede mogelijk door de hoeveelheid nieuwe interactiemogelijkheden.

Die behoefte komt ook duidelijk naar voren uit het in opdracht van Noorderzijlvest uitgevoerde onderzoek naar reputatie en dienstverlening (2017). Inwoners geven aan dat we *'burgers meer zouden kunnen betrekken en dat we beter naar hun kunnen luisteren'*. Bedrijven willen graag *'meer als partner gezien worden en vaker de samenwerking aangaan'*. En agrariërs geven *'beter luisteren en betrekken'* als aandachtspunt mee. Resultaten van het onderzoek reputatie en dienstverlening en het kwalitatieve vervolgonderzoek daarop worden in het AB van 27 juni 2018 gepresenteerd

Doelstelling in jaarplan 2018

Ontwikkelingen, zoals de Omgevingswet die met ingang van 2021 van kracht is, zorgen er ook voor dat we ons als overheidsorganisatie hier ook beter op moeten gaan inrichten. In het jaarplan 2018 is hierover het volgende opgenomen:

"Participatie met de samenleving dient te worden ingevuld. Participatie kan opgevat worden als de dialoog tussen initiatiefnemer en betrokken particulieren, overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit vraagt om een houding die oplossingsgericht is vanuit dienstverlening en minder toetsend vanuit het bevoegde gezag. De Omgevingswet vraagt, vanuit de maatwerkgedachte, aan de overheidsorganisaties om het onderdeel participatie zelf uit te werken".

Voordelen participatie

Niet alle projecten of beleidstrajecten lenen zich even goed voor een participatie-insteek. We kunnen daarbij zorgvuldige afwegingen maken (zie hoofdstuk 3, afwegingskaders). En daarnaast kunnen we ook bepalen in welke mate we participatie toepassen (zie hoofdstuk 4, participatieladder).

Wanneer we besluiten wel in te zetten op participatie, levert het ons als organisatie ook veel op:

- We maken als waterschap gebruik van deskundigheid buiten het schap: beleid of projectplannen worden daardoor aangescherpt en beter;
- Het draagvlak en de betrokkenheid van de omgeving is groter: uitvoering van beleid of project zal daardoor succesvoller zijn, het levert minder (onverwachte) zienswijzen op;
- We komen als organisatie dichter in de samenleving te staan: we hebben oor en oog voor wat er leeft in de omgeving, zijn zichtbaarder en ons beleid wint aan legitimiteit;
- We gaan mee in de ontwikkeling van een participatiemaatschappij en voldoen meer aan het principe van de Omgevingswet die in 2021 van kracht wordt.



2. Het begrip participatie

Participatie betekent actieve deelname, tweerichtingsverkeer, in beleid, plannen en projecten van het waterschap. Participatie vindt plaats op initiatief van de overheid ([burger]participatie) of op initiatief vanuit de samenleving (overheidsparticipatie). Met behulp van de participatieladder (hoofdstuk 4), wordt inzichtelijk gemaakt in welke mate je inbreng en besluitvorming over beleid of de invulling van je project, in handen van de omgeving legt:

- **[burger]participatie:** het waterschap betreft burgers, individueel of georganiseerd, bij de voorbereiding of uitvoering van beleid of projecten, vóórdat er sprake is van een concrete uitwerking hiervan. Dit wordt ook wel interactieve beleidsvorming genoemd en wordt door het waterschap al frequent toegepast. Het gaat dan om het meepraten, meedenken en meebeslissen van belanghebbenden.
- **overheidsparticipatie:** burgers, individueel of georganiseerd, komen zelf met initiatieven ter verbetering van dingen die zij zelf van belang achten. Het waterschap participeert in die initiatieven, geeft de ruimte, verbindt en faciliteert. Waar geen initiatieven zijn, kan het waterschap ook bewoners stimuleren zelf actief te zijn in het verbeteren van de eigen omgeving of met ideeën te komen daarvoor. In de participatieladder gaat het dan veelal om delegeren en zelfbestuur.

Waterschap als bevoegde gezag

Daarnaast komen er situaties voor waarbij het waterschap betrokken wordt in plannen en projecten van derden en waar wij uitsluitend een formele rol hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer wij geen eigen opgaven hebben en alleen moeten toetsen of het plan of project verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet. Dit leidt dan vaak tot een wateradvies of watervergunning. Het waterschap start in deze gevallen geen eigen participatietraject op, wel is er vaak een inspraakprocedure aan de orde. De houding die het waterschap hierbinnen wil aannemen is een open en oplossingsgerichte houding, gedacht vanuit dienstverlening en minder vanuit toetsend als bevoegd gezag.

De handvatten die deze leidraad geeft, gaan alleen over de situatie waarin het initiatief vanuit het waterschap komt.

Het verschil tussen participatie en inspraak

Participatie moet worden onderscheiden van de wettelijk geregelde inspraak, waarbij belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld hun mening te geven over een voorstel dat gereed is voor bestuurlijke besluitvorming, zodat het eventueel nog kan worden aangepast voordat het waterschap er definitief over beslist. Participatie kan niet in de plaats komen van inspraak, deelnemers aan een participatietraject raken dus ook nooit hun recht op inspraak kwijt.



3. Afwegingskader: wanneer wel/niet participatie?

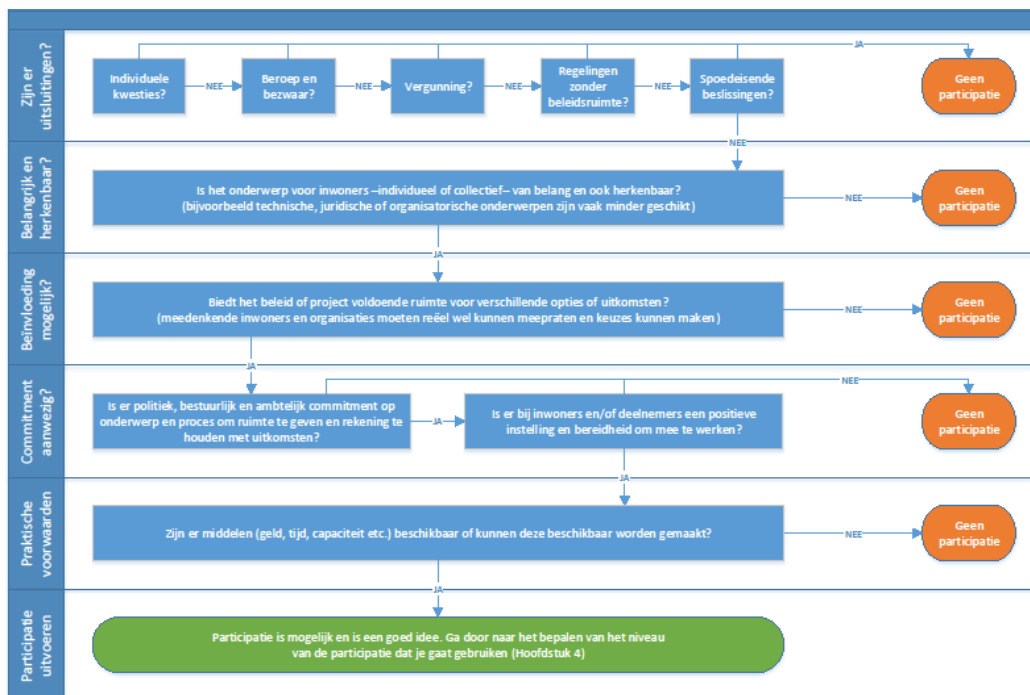
Essentieel is dat de keus voor participatie al vroeg in een proces gemaakt wordt. Door al in het beginstadium van een proces of project na te denken over communicatie en participatie, is het mogelijk om de omgeving (inwoners en andere doelgroepen) mee te nemen in dat proces. Belangrijk is dat alle betrokkenen weten welke invloed zij hebben (welke sport op de ladder), wat de randvoorwaarden zijn en wat het uiteindelijke doel of gezamenlijke product is.

Niet alle projecten en onderwerpen lenen zich voor burgerparticipatie. Bijvoorbeeld omdat:

- het project onder grote tijdsdruk moet worden uitgevoerd;
- het waterschap moet kiezen voor het algemeen belang boven individueel of groepsbelang;
- het project volgens strikte wet- of regelgeving moet voldoen wat weinig ruimte laat voor een andere invulling dan...;
- de omgeving zich niet of nauwelijks betrokken voelt bij het betreffende onderwerp of project.

Wanneer zet je wel of niet in op participatie? In onderstaande figuur is daarvoor het afwegingskader opgenomen. Door antwoord te geven op de vragen in het afwegingskader, kan worden beargumenteerd of het toepassen van participatie een goed idee is of niet. Een uitvergroete versie is in bijlage I opgenomen.

De vragen dwingen om eerste vast te stellen of het onderwerp zich leent voor participatie en of aan de noodzakelijke voorwaarden in voldoende mate is voldaan. Wanneer dit niet het geval is, dan is het verstandig om in dat geval af te zien van participatie. Is de uitkomst positief, dan kan verder nagedacht worden over de wijze waarop de participatie wordt vormgegeven.



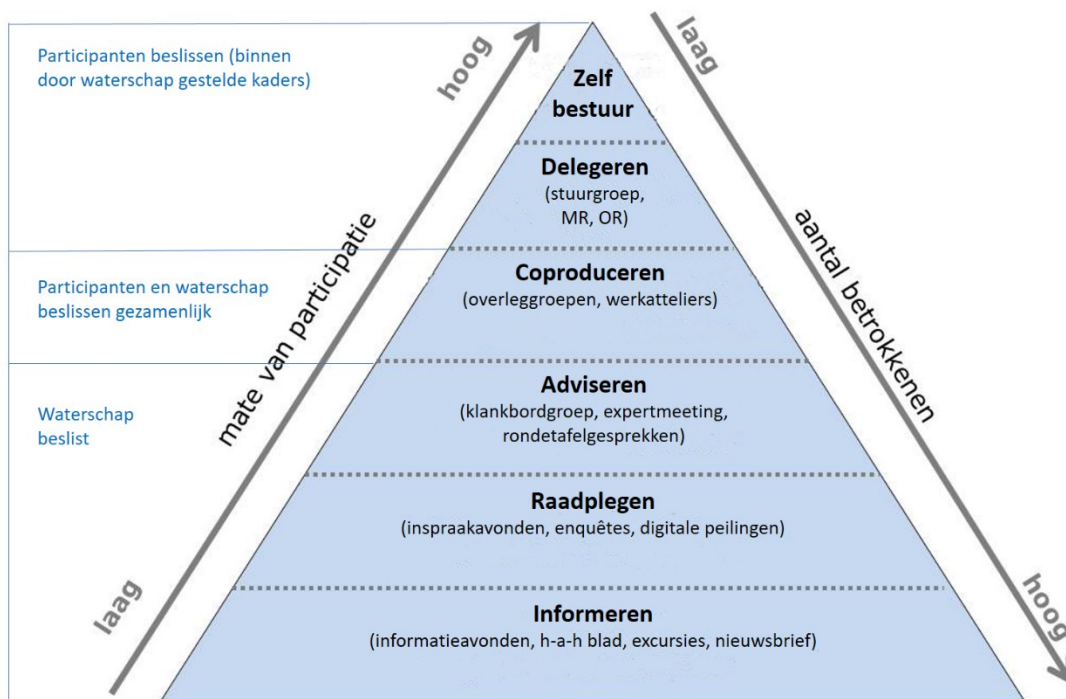
Figuur 1: Afwegingskader voor burgerparticipatie



4. Participatieladder: in welke mate participeren?

Een bekend en beproefd hulpmiddel voor participatie van burgers is de participatieladder (figuur 2).

Hoe hoger op de ladder, hoe meer inbreng of invloed de burger heeft. De bovenste sporten van de ladder zijn niet altijd de beste. Het gaat om de reële ruimte voor invloed van bewoners of andere partijen op plannen. En die kan beperkt zijn door allerlei randvoorwaarden of omstandigheden (tijd, wetgeving etc.). In die gevallen kan adviseren of raadplegen een betere keuze zijn dan bijvoorbeeld coproduceren.



Figuur 2: Participatieladder

Informeren

Feitelijk is dit geen participatie. Betrokkenen hebben geen inbreng in het project of proces en worden alleen op de hoogte gehouden. De participant is *toehoorder*. Middelen: informatieavond, huis-aan-huisblad, excursie, nieuwsbrief.

Raadplegen

Hierin worden belanghebbenden en ingelanden in de gelegenheid gesteld om ideeën, wensen en meningen naar voren te brengen of voorkeuren aan te geven die bij de beleidsvorming kunnen worden betrokken. Het waterschap verbindt zich niet op voorhand aan de resultaten van de gesprekken. De participant is *meedenker*. Middelen: inspraak- of inloopavond, digitale peiling, enquête, prijsvraag, (groeps)gesprek.

Adviseren

Hierin worden belanghebbenden en ingelanden binnen vooraf gestelde kaders en uitgangspunten in de gelegenheid gesteld een antwoord te geven op een door het waterschap geformuleerde vraag, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen. Het waterschap is initieel bereid zich aan de



resultaten te verbinden, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan afwijken. De participant is *adviseur*. Middelen: adviesraad, expertmeeting, kerngroep, schetsatelier.

Coproduceren

Waterschap, belanghebbenden en ingelanden ontwikkelen gezamenlijk een plan of zoeken samen naar oplossingen met inachtneming van vooraf meegegeven kaders. Het waterschap verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming. De participant is *samenwerkingspartner*. Middelen: convenant, werkatelier, stuurgroep, projectteam.

Delegeren

Het waterschap laat de ontwikkeling van en de besluitvorming over aan de betrokkenen, waarbij medewerkers een adviserende rol kunnen vervullen. Het waterschap neemt de resultaten over, mits die passen binnen de vooraf gestelde randvoorwaarden. De participant is *medebeslisser*. Middelen: regiegroep, medezeggenschapsraad, ondernemingsraad.

Zelfbestuur

Individuen of collectieven nemen zelf het initiatief om in eigen beheer voorzieningen tot stand te brengen en te onderhouden. Het waterschap is hier niet bij betrokken, anders dan in een faciliterende en enthousiasmerende rol.

In onderstaande tabel zijn de mogelijke niveaus van participatie nogmaals gegeven en wat binnen die niveaus globaal genomen wordt verstaan.

Tabel 1: Participatieniveaus en invulling

	Op de hoogte houden	Agenda/plan laten meebepalen	Inbreng in beleidontwikkeling	Ontwikkeling beleid	Burger/maatschappelijke org. als gesprekspartner	Burger draagt problemen en oplossingen aan	Politiek verbindt zich aan resultaten	Voorzieningen in eigen beheer tot stand
Informeren	X							
Raadplegen	X		X					
Adviseren	X	X	X	X	X	X		
Coproduceren	X	X	X	X	X	X	X	
Delegeren	X	X	X	X	X	X	X	
Zelfbestuur	X	X	X	X	X	X	X	X



5. Rollen, vaardigheden en bestuursstijlen

In participatietrajecten zijn verschillende medewerkers en bestuurders betrokken. Ieder heeft daarbij zijn eigen rol met bijbehorende taken:

- **projectleider/beleidsadviseur:** is verantwoordelijk voor het opstellen van participatieadvies. Tijdens het interactieve proces is hij/zij ook het ambtelijk gezicht van het waterschap en is hij/zij verantwoordelijk voor terugkoppeling aan betrokken in- en externe partijen.
- **ondersteunende functies:** medewerkers die in het interactieve proces een ondersteunende en adviserende rol hebben of een controlefunctie vervullen. Hun taak is er op gericht om het proces mede in goede banen te leiden.
- **management/teamleiders:** zij stimuleren en controleren het hanteren van het plan van aanpak om (vroegtijdige) inbreng van burgers en/of andere belanghebbenden te bevorderen. Het management beoordeelt o.a. of er voldoende capaciteit en middelen beschikbaar zijn.
- **DB:** formeel is het DB opdrachtgever voor participatietrajecten. Het DB is verantwoordelijk voor de keuze of interactief werken wordt ingezet en zo ja, welke participatiestijl gebruikt wordt. Het DB legt verantwoording af aan het AB en de deelnemers van het proces, maakt besluiten bekend zodat gemaakte keuzes voor iedereen helder zijn. Daarnaast heeft het DB een representatieve rol, omdat zij het gezicht van het waterschap is.

Bij elke 'sport' op de ladder hoort een andere rol en betrokkenheid van de medewerkers en bestuurders. Dit stelt eisen aan de competenties van de betrokkenen (tabel 2).

Tabel 2: rollen en stijlen bij de verschillende niveaus van participatie

vorm van participatie	rol / bestuursstijl bestuurder(s)	rol medewerker(s)
Informer	Ziet toe op besluiten. Haalt info bij achterban. <i>Open, autoritaire stijl</i>	Maakt het vastgestelde beleid bekend.
Raadplegen	Ziet toe dat het proces goed verloopt, is kaderstellend. Houdt rekening met verkregen mening(en) bij besluit of vervolgproces. <i>Consultatieve stijl</i>	Houdt aantoonbaar rekening met de mening(en) in het vervolgproces. Vereist een open houding, goed kunnen luisteren, in gesprek kunnen gaan.
Adviseren	Geeft ruimte voor discussie en kan ter plaatste concretiseren en eventueel toezeggingen doen. <i>Participatieve stijl</i>	Is in staat de discussie te leiden, maakt relevante samenvattingen en koppelt terug.
Coproduceren	Bepaalt randvoorwaarden en laat inbreng inwoners zwaar meewegen. Geeft rugdekking aan de medewerker(s). <i>Delegerende stijl</i>	Begeleidt proces, legt uit waarom hij afwijkt. Geeft deze motivatie helder en duidelijk weer.
Delegeren	Neemt initiatieven voor invulling van eigen rol. Kan loslaten op juiste moment. Ziet inwoners als gelijkwaardige gesprekspartner <i>Samenwerkende stijl</i>	Coacht op proces. Zorgt voor zeer duidelijke uitgangspunten en afstemming hierover met de portefeuillehouder. Kan loslaten op het juiste moment.
Zelfbestuur	Laat los, prikkelt en daagt op een positieve wijze uit. Stelt verder alleen kaders vast. <i>Faciliterende stijl</i>	Medewerker is er niet bij. Initiatieven komen van buiten. Eventueel inbrengen van expertise en enthousiasme.



6. Participatie in de praktijk

Participatie vraagt om anders werken. Om het loslaten van je eigen expertise, deze niet voorop te stellen, maar soms volgend te zijn. Verder vraagt het om een open houding, goed kunnen luisteren, in het goed managen van verwachtingen, nakomen van afspraken en naar gezamenlijke belangen kunnen kijken. Niet altijd even gemakkelijk.

Er zijn geen strakke regels over hoe een proces van participatie er uit zou moeten zien. Van belang is dat alle betrokkenen een houding ontwikkelen waarbij participatie een vanzelfsprekendheid is. Voorafgaand aan het proces is er een aantal zaken in kaart te brengen (zie ook het afwegingkader uit hoofdstuk 4):

- Leent het project/beleidsonderwerp zich voor (burger)participatie of is er sprake van normale bedrijfsvoering?
- Zijn er beperkende factoren (bestuurlijk, juridisch, financieel) die het inzetten op (burger)participatie belemmeren?
- Welke groepen worden direct geraakt (belanghebbenden) en welke groepen zijn betrokken vanuit de inhoud (bv belangenverenigingen, natuurorganisaties, agrariërs etc.)? → *stakeholderanalyse*.
- In welke mate is het project/onderwerp voor deze groepen van belang? → *krachtenveldanalyse*.
- Is er binnen deze groepen interesse om te participeren?

Indien het project/onderwerp zich leent voor participatie:

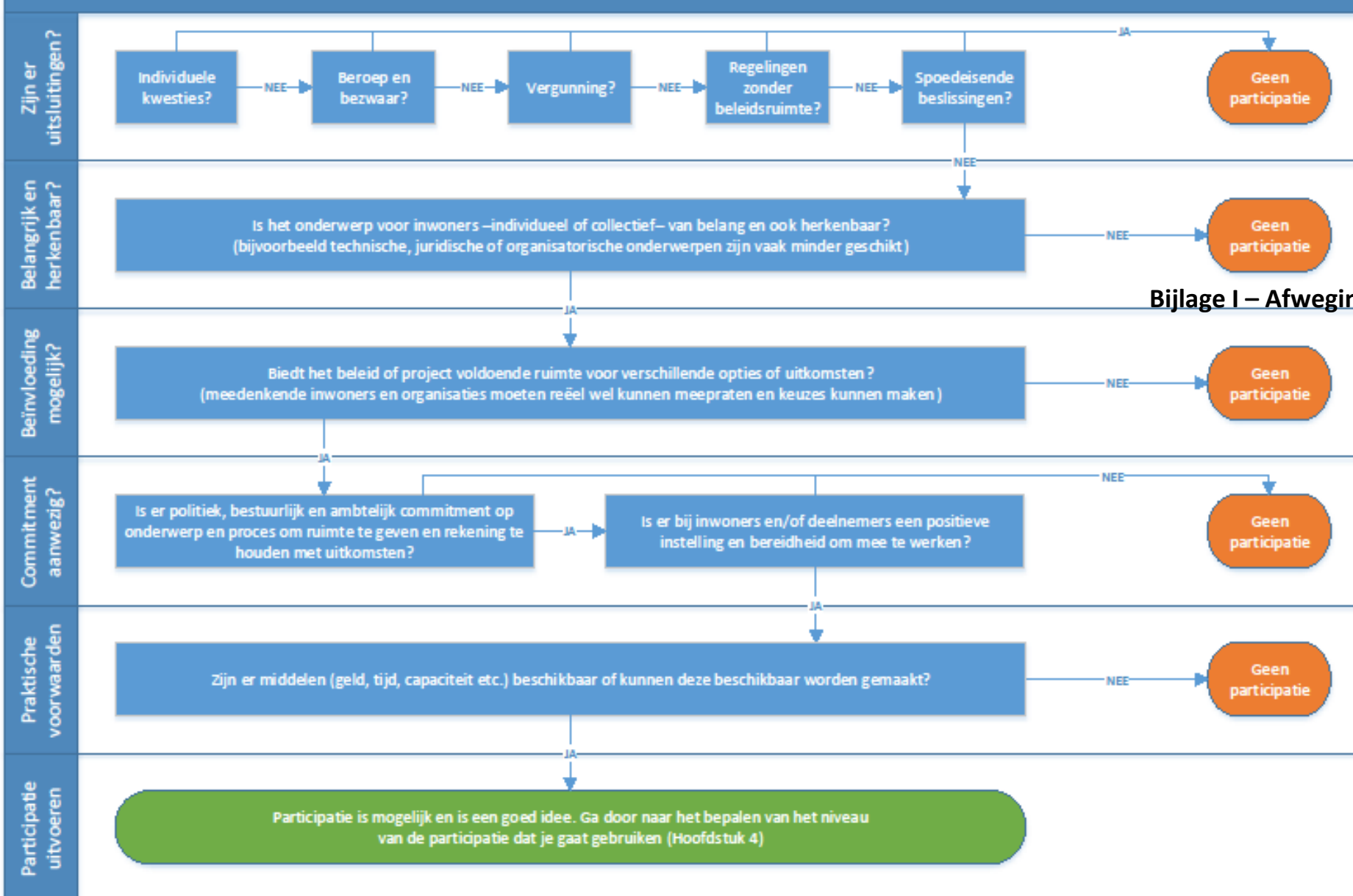
- Kies per groep in welke fase van de participatieladder zij betrokken zullen worden.
- Formuleer de kaders van het participatieproces en de middelen die ingezet worden per fase en per doelgroep.
- Bepaal wat precies de vraag is aan de participanten, welke ruimte/invloed zij hebben, hoe het proces verloopt, etc. (verwachtingen en afspraken helder maken)
- Evalueer: verantwoord op welke wijze de bijdrage van de participanten van invloed zijn geweest op het uiteindelijke resultaat.

Tips uit eigen organisatie

Binnen Noorderzijlvest wordt op verschillende wijzen invulling gegeven aan participatieve trajecten. In het najaar van 2017 is gesproken met verschillende projectleiders. Uit deze gesprekken zijn veel praktische leerpunten en adviezen gekomen die zijn vertaald naar een verzameling praktische tips (zie bijlage II).

BIJLAGEN

Afwegingskader voor burgerparticipatie



Bijlage I – Afwegingskader voor burgerparticipatie

Bijlage II – Praktische tips uit eigen organisatie

Voorbereiding	
Heb een goed doordacht plan	• Wat is het doel, wat heb je nodig om dat doel te bereiken? • Hoeveel ruimte krijgen de burgers en wat verwacht je van ze? • Welke issues spelen er in het gebied?
Ken je stakeholders	• Wie hebben er welke belangen • Wat zijn de zorgen, wat kan er mis gaan. wat vindt men belangrijk, mooi aan het gebied, waarom woont men er? • Weet wie de meest kritische mensen zijn (die evt. van te voren persoonlijk benaderen).
Ken het gebied	• Weet waar je stakeholders het over hebben. • Wat speelt er nog meer in het gebied? Is er oud zeer?
Verwachtingsmanagement	• Weet wat er speelt en wat het goede moment is om de omgeving te betrekken? • Wees duidelijk wat men van ons mag verwachten. • Wees duidelijk in wat wel en niet kan (ook financieel) • Maak goede afspraken: wie doet wat, waar kan men terecht met opmerkingen/klachten? • Benoem de rollen (en bijbehorende taken) helder.
Afstemming uitvoerder(s)	• Maak goede afspraken met aannemer die aan de slag is voor ons (over planning, werkzaamheden, hinder, etc.) zodat wij goed en tijdig kunnen informeren.

Benadering stakeholders	
Zorgvuldig uitnodigen	• Check persoonsgegevens (kloppen niet altijd!) • Bedenk binnen welke straal je wilt uitnodigen (niet te klein)
Selecteer juist kanaal/middel	• Kijk naar omgeving en omstandigheden (bv recreatiehuizen Paterswoldsemeer geen h-a-h mailing, maar e-mail)

Bijeenkomsten	
Locatie	• Bij voorkeur op centrale locatie in het gebied van project • Zet in op gastvrije sfeer (catering, etc.)
Overweeg type bijeenkomst	• Overweeg inloopbijeenkomst i.p.v. informatieavond (2-3 sfeermakers kunnen sfeer bepalen)
Timing bijeenkomst	• Hou rekening beschikbaarheid stakeholders (bv. bij agrariërs ten tijden van oogst, maaien, etc.)
Opbouw bijeenkomst	• Breng de juiste mensen me: techneut voor beantwoorden technische vragen, omgevingsmanager (ook van aannemer, samenwerkingspartner), schetser, etc. • Knip het proces op in een aantal momenten en maak bijeenkomsten niet te lang • Breng kaarten (historische kaarten, hoogtekaarten) en/of ander materiaal mee om bijeenkomst op gang te krijgen

Schetssessies	
algemeen	• Zet goede schetser in die luistert en dat wat gezegd wordt goed vertaald naar beeld • Houdt schetssessies in kleine(re) groepen (6-7) met verschillende vertegenwoordigers. In deze setting durven mensen zich uit te spreken.

Communicatie	
Informeren	• Maak verslag en koppel die ook terug naar de betrokken partijen/mensen • Blijf informeren, ook als proces vertraging oploopt. Verwachtingen zijn geschapen, dan niet tijdenlange stiltes.
Ambassadeurs inzetten	• Ambassadeurs vinden: boeren nemen sneller iets van andere boeren aan dan van het waterschap • Iemand uit het gebied uitnodigen om presentatie te geven i.p.v. het waterschap
Nazorg	• Samenwerking goed afronden / afhechten (en op tijd!) • Continu aandacht aan omgeving blijven besteden, liefst via dezelfde gezichten vanuit het waterschap (herkenning)

VOOR VRAGEN EN HULP:

Gaby Krikke

Suzanne Kloosterman-Vennix

Gerwin Zantingh

Waterschap NOORDERZIJLVEST

