



HOOGHEEMRAADSCHAP
**DE STICHTSE
RIJNLANDEN**

Participatiebeleid Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Houten, maart 2024

Inhoud

1. Aanleiding en doel.....	3
2. Visie	5
3. Uitgangspunten voor geslaagde participatie	7
4. Sturingsvorm bepaalt onze rol in participatie	9
5. Wat doen het algemeen en het dagelijks bestuur?	12
6. Overzicht van het instrumentarium	14

1. Aanleiding en doel

Bijna tien jaar geleden hebben we als waterschap de omslag ingezet 'van zorgen voor naar samen doen'. We hebben gemerkt dat de inbreng van de omgeving vaak tot betere resultaten leidt. Inmiddels wordt het belang van samenwerking alleen maar groter, maar de uitdagingen ook. In dit beleid geven we richtlijnen voor hoe wij omgaan met participatie van anderen in onze processen én andersom. Dit geeft handvatten voor onszelf en helpt om transparant te kunnen zijn naar anderen.

Context

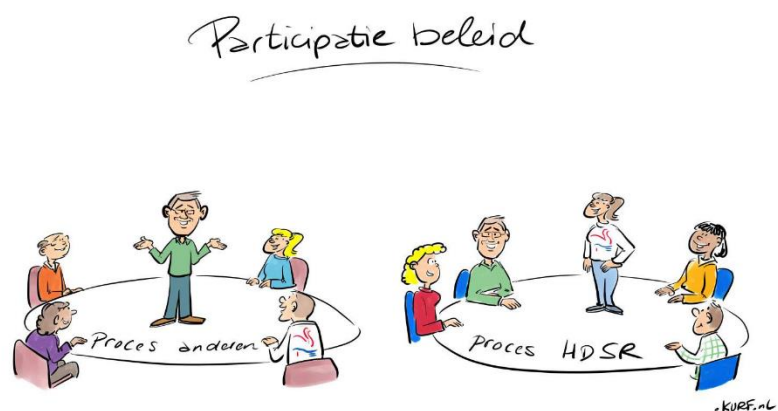
Verschuillende ontwikkelingen zorgen ervoor dat we als waterschap met meer partijen en op andere manieren moeten samenwerken, waardoor we ook bewuster moeten omgaan met participatie. Er zijn grote maatschappelijke opgaven waarmee water sterk verweven is, zoals bodemdaling en klimaatadaptatie. Daarvoor zoeken we vaker mede-overheden, agrariërs, natuurorganisaties én bewoners op om samen te werken. Ook willen we in onze eigen projecten bijdragen aan maatschappelijke waarden zoals biodiversiteit en circulariteit. Daarvoor betrekken we steeds actiever onze omgeving. Verder verandert ook de maatschappij. Er zijn actieve burgers die met eigen initiatieven bij ons aankloppen, die we waar mogelijk de ruimte willen geven. En aan de andere kant zijn er juist ook kritische burgers die door afnemend vertrouwen in de overheid afhaken. Deze groep is juist minder bereikbaar.

In het waterbeheerprogramma 2022-2027 'Stroomopwaarts' is de ambitie vastgelegd om actiever en meer samen te werken, specifiek bij de ruimtelijke inrichting, bij integrale gebiedsprocessen in het stedelijk en landelijk gebied én in het stimuleren van waterbewust gedrag van anderen. Samen met bovenstaande ontwikkelingen vereist dit dat we principes en uitgangspunten ontwikkelen voor participatie. Dit is nodig om de extra inzet te kunnen sturen en onze keuzes te verantwoorden.

Tot slot is participatie ook een belangrijke pijler van de Omgevingswet. Voor bepaalde instrumenten van het waterschap geldt een motiveringsplicht voor het participatieproces. En overheden zijn verplicht om een participatiebeleid en -verordening te hebben en daaraan uitvoering te geven. HDSR had nog geen participatiebeleid, maar we organiseren al wel veel participatie, dus de uitgangspunten en werkwijzen zijn niet nieuw.

Doel

In dit beleid leggen we onze visie op participatie en onze aanpak op hoofdlijnen vast. Daarmee proberen we handvatten te geven voor vragen zoals: Hoe gaan we om met verschillende belanghebbenden in onze processen? Hoe gaat het met participatie als je als overheden samenwerkt? En wat is de rol van het bestuur in al deze verschillende vormen van samenwerking? Het gaat over participatie van anderen in processen van het waterschap én over participatie van het waterschap in processen van anderen.



Wat verstaan we onder participatie?

Participeren betekent letterlijk 'deelnemen'. Onder participatie verstaan wij het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden (burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en bestuursorganen) bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid en bij de voorbereiding en uitvoering van een besluit over een project of activiteit;

Monitoring en evaluatie

Na het vaststellen van dit beleid zal de uitvoering zich blijven ontwikkelen. We willen leren van onze ervaringen en ook van de ervaring van anderen. Daarom besteden we aandacht aan monitoring van onze participatie-aanpak. Het is goed om periodiek te evalueren of we onze visie en uitgangspunten moeten bijstellen.

2. Visie

‘Alleen ga je sneller, samen kom je verder’. Een gevleugelde uitspraak, die goed aangeeft hoe belangrijk participatie is. Door samen te werken met relevante belanghebbenden kun je tot nieuwe oplossingen komen. Wij willen met participatie sturen op maatschappelijke meerwaarde en draagvlak. Dit geldt zowel voor participatie in onze eigen projecten als door te participeren in projecten van anderen. Daarbij hebben we een aantal ambities.

Betrouwbaarheid en transparantie

We willen een betrouwbare overheid zijn, waarbij transparantie een sleutelrol speelt. In een tijd waarin processen vaak complex zijn en lang duren is transparantie extra belangrijk. We willen transparant zijn over het verloop van het participatieproces en de rol en verantwoordelijkheden van onszelf en anderen daarin. Voor belanghebbenden moet duidelijk zijn hoe en wanneer ze kunnen participeren, en wat met hun inbreng wordt gedaan. Dit is maatwerk en zal per project of proces moeten worden ingevuld. Ook kan het in de tijd veranderen. Dat hoeft geen probleem te zijn als we daar transparant en open mee omgaan. Dit verwachten wij ook van processen van anderen, waaraan wij kunnen bijdragen.

Participatie in een vroeg stadium

In principe willen we participatie organiseren in een vroeg stadium van een project of proces, om tot betere besluiten en maatschappelijk draagvlak te komen. Wij participeren ook graag vroegtijdig in initiatieven en processen van anderen. In een vroege fase liggen opties nog open en kunnen belangen, meningen en creativiteit van belanghebbenden nog goed meegenomen worden. Dit vraagt openheid en flexibiliteit. Ook bij schijnbaar tegengestelde belangen kan er veel bereikt worden als je al vroeg op zoek gaat naar gedeelde belangen en gezamenlijke waarden. We hechten in dit verband ook aan een goede relatie met onze gebiedspartners. Door vroegtijdig zicht te hebben op hun agenda kunnen we hen tijdig betrekken en tot alternatieven te komen die recht doen aan hun belangen. En tegelijkertijd komt het waterschap eerder in beeld bij hun werk aan de leefomgeving.

Relevante belanghebbenden en ongekende belangen

De omgevingswet stelt dat participatie maatwerk is en vormvrij. We realiseren ons dat er verschillende belanghebbenden bestaan: lokaal, regionaal, nationaal, internationaal. Er zijn direct en indirect belanghebbenden. Sommige belangen zijn goed vertegenwoordigd via de politiek of belangenverenigingen, terwijl andere belangen zichzelf om uiteenlopende redenen niet kunnen organiseren. Sommige belangen hebben daarmee een stem, maar andere belangen hebben die niet (de natuur, dieren, kinderen, laaggeletterden etc.). We willen ons daarvan bewust zijn en ons inspannen om per participatieproces een goede analyse te doen op de relevante belanghebbenden en passende beïnvloedingsruimte. We doen daarbij ons best om ook in te spelen op ongekende of stille belangen. De manier waarop we dit doen zal verschillen per sturingsvorm en werkproces, maar we maken onder andere gebruik van onze duurzame relaties en van ons professionele omgevingsmanagement. Het algemeen bestuur kan aan de start van grotere projecten en processen kaders meegeven en speelt ook een volksvertegenwoordigende rol in het wegen van belangen.

Sturingsvorm en rolbewustzijn

Het waterschap kan in een project initiatiefnemer zijn of participant. En in complexere projecten en processen kan onze rol gedurende het planproces ook nog veranderen. Om transparant te kunnen zijn over de mate van inbreng en verantwoordelijkheden van alle partijen, is het belangrijk dat we

ons als waterschap goed bewust zijn van onze rol. Daarom willen we hier regelmatig actief op reflecteren met onze samenwerkingspartners en zelf ons rolbewustzijn vergroten. Of het waterschap in een project of proces initiatiefnemer, participant of bevoegd gezag is wordt grotendeels bepaald door de sturingsrol. We maken onderscheid in vier rollen, zoals beschreven door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB):

- initiatiefnemer (presterende overheid);
- bevoegd gezag (rechtmatige overheid);
- samenwerkingspartner: initiatiefnemer óf participant (samenwerkende overheid);
- ondersteunende overheid: participant bij initiatieven van derden (responsieve overheid).

Nieuwe samenwerkingen, samen leren

We streven naar verbinding en staan open voor nieuwe vormen van samenwerking. Wij denken en werken daarbij mee in processen die ook buiten ons beheergebied reiken. En in processen die niet uitsluitend gebaseerd zijn op de uitvoering van traditionele taken. Samenwerking en participatie in de bredere (ruimtelijke) opgaven zijn essentieel voor het bereiken van onze doelen. Wij zien de toepassing van participatie als een proces waarvan wij willen leren. De ruimte die de Omgevingswet biedt, de complexiteit van de opgaven en de dynamiek van de omgeving vragen steeds om maatwerk in processen. We willen leren van onze ervaringen en ook van de ervaring van anderen.

Extra aandacht voor participatie van jeugd

We willen jongeren actief betrekken bij ons waterschapswerk. De jongere generatie zal het langst met onze beslissingen moeten leven, maar zij zijn niet altijd goed vertegenwoordigd in onze organisatie, ons bestuur en in belangengroepen. Daardoor kan het zijn dat jonge mensen worden benadeeld in de besluiten en de acties van het waterschap. Tegelijkertijd kunnen jongeren relatief goed een bijdrage leveren zonder ingesleten overtuigingen 'omdat het nou eenmaal altijd zo gaat'. En dat kan een waardevolle aanvulling zijn in deze tijden van grote uitdagingen en veranderingen. Daarom willen we langdurig aandacht geven aan participatie van jongeren.

Kader: Waterraad Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Bij het opstellen van het waterbeheerprogramma voor 2022-2027 zijn we gestart met een waterraad met jongeren van 18-25 jaar, die hebben meegedacht. Dit zetten we voort, waarbij we elk jaar een nieuwe groep jongeren werven voor de raad. We willen dat de raad zelf kennis maakt met het waterschap. Wat doet het waterschap precies? Hoe werkt de bestuurlijke besluitvorming? Hoe ziet het waterschap van de toekomst eruit? En we vragen voor specifieke projecten en processen om inbreng van de raad. Het advies geeft het waterschap een beeld van de visie van jongeren op het waterbeheer van nu en de toekomst. Ook heeft de waterraad een functie als uithangbord van het waterschap richting jonge mensen in het gebied. Ze kunnen ons helpen door publiekelijk zichtbaar te zijn en het waterschap zo een frisser gezicht te geven, en door ons te adviseren over hoe we jonge mensen beter kunnen bereiken.

Naast de waterraad heeft elk waterschap al langer jeugdbestuurders tussen de 14-18 jaar: een jeugdijkgraaf en/of jeugd(hoog)heemraad. Ook zij geven het werk van het waterschap bekendheid bij jongeren en geven (incidenteel) ook advies aan het 'volwassen' bestuur over waterissues.

3. Uitgangspunten voor geslaagde participatie

Onze visie op participatie is vertaald naar een aantal uitgangspunten. En voor de transparantie zijn in het volgende hoofdstuk de verschillende rollen van het waterschap verder uitgewerkt. Samen vormt dit onze leidraad om als initiatiefnemer of als participant steeds te sturen op vroegtijdige betrokkenheid en een zorgvuldig en transparant participatieproces voor maatschappelijke meerwaarde en draagvlak.

We zijn transparant over rollen, proces en resultaten

Transparantie en rolvastheid zijn belangrijk voor een succesvol participatietraject. De rol van het waterschap kan verschillen per opgave. En ook kan onze rol tijdens langdurige en omvangrijke projecten veranderen. Samen met onze omgevingspartners geven wij invulling aan het participatieproces en reflecteren we bewust op eventuele rolwisselingen. We geven duidelijkheid over rollen, binnen de organisatie en naar buiten. Als wij initiatiefnemer zijn, leggen we zorgvuldig vast en koppelen we terug wat de genomen stappen en (tussen) resultaten zijn. Vanaf het begin zijn we open over dilemma's en belangentegenstellingen, en werken we aan realistische verwachtingen. Tijdens het hele participatieproces koppelen we aan de participanten terug welke inbreng we hebben opgehaald en wat daarmee is gebeurd. We informeren ook over vertraging, uitstel of wijziging van voornemens of plannen. Bij de motivatie van ons besluit besteden wij aandacht aan de ingebrachte (tegen)argumenten. Als bepaalde inbreng geen plek krijgt, geven we dat duidelijk aan en motiveren we die beslissing.

We zijn proactief en flexibel

We willen een uitnodigende overheid zijn, waarbij ook hoort dat wij vroegtijdig en actief op zoek gaan naar wat er speelt in onze omgeving en inspelen op initiatieven. We koppelen kansen aan eigen beleidsdoelen. Voor een goed proces vragen wij een flexibele grondhouding van anderen en leven dat zelf ook voor. Dat betekent dat we de uitkomst vooraf open durven laten, zonder de opgave uit het oog te verliezen. Ook betekent dit dat planning en budgetten niet altijd maatgevend zijn. Daar waar de opgave en de bedrijfsvoering het toelaat, volgen we het participatieproces zodat er ruimte is om meekoppelkansen te benutten. Dit betekent bijvoorbeeld dat wij in de basis bereid zijn om de planning bij te stellen als dat nodig is voor het participatieproces en de uitkomsten. Of, dat financiële aanpassingen bespreekbaar zijn als de maatschappelijke baten opwegen tegen de kosten. Die afweging wordt gemaakt in het bestuur. Dit vergt per opgave en per planproces adaptief vermogen en een goede spelverdeling tussen bestuur en ambtenaren.

In ieder traject kiezen we bewust voor een participatieproces

Iedere opgave en ieder project is anders. Daarom is participatie altijd maatwerk. In de rol van initiatiefnemer richten wij zelf het participatieproces in. We hebben daarvoor geen blauwdruk, maar wel diverse stappenplannen en methodieken die bij onze verschillende instrumenten kunnen helpen bij het inrichten van het participatieproces. We denken daarbij altijd goed na over het niveau van participatie, dat kan variëren van raadplegen tot het geheel uit handen geven van de organisatie en uitvoering aan anderen. Andersom is het ook van belang om na te denken over het participatieniveau en de intensiteit daarvan als wij participeren in trajecten van anderen. Over het algemeen geldt: hoe groter de impact van een initiatief op de omgeving, hoe intensiever de participatie. We realiseren ons daarbij dat participatie inspanning, tijd en geld vraagt. We hebben oog voor het voorkomen van 'participatiemoedheid'. Om niet te 'overvragen', benaderen we betrokkenen gericht, of in overleg met andere partijen, om te participeren. Bij grote, complexe en/of

(politiek)gevoelige opgaven laten we het proces indien gewenst begeleiden door een onafhankelijke partij. Samen met de belanghebbenden maken we op gezette tijden pas op de plaats, om te onderzoeken hoe het proces loopt en zo nodig bij te sturen. Daarmee willen we scherp blijven op wederzijdse verwachtingen en hoe we onze rol invullen.

We werken inclusief, met bijzondere aandacht voor de jeugd

We streven ernaar dat alle belangen en behoeften echt een plek krijgen en toegevoegde waarden zoveel mogelijk tot hun recht komen. We werken daar continu aan door een goede relatie met onze omgevingspartners en door intern goed uit te wisselen over wat er speelt in het hele gebied. En door voor ieder project en proces vooraf een stakeholderanalyse te maken. Om een brede belangenafweging te kunnen maken, betrekken we bewoners, bedrijven, instellingen en medeoverheden actief en op verschillende manieren, passend bij hen en bij het vraagstuk. Wij zijn alert op de 'stille belanghebbenden', zodat partijen evenredig veel invloed hebben. En wij vragen actief om inbreng van de jeugd op onze besluitvorming via onze waterraad.

Ongeacht het participatieniveau respecteren wij altijd onze gesprekspartners. Naar de inbreng en mening van inwoners luisteren we even goed als naar die van medeoverheden, belangenorganisaties en ondernemers. Dat doen we vanuit een open en oprechte houding. Het is niet ons vooropgezette doel dat iedereen het eens moet worden over de uitkomst. Wel dat er een transparant proces is doorlopen met een heldere dialoog. We communiceren vroegtijdig en zorgvuldig om belanghebbenden de kans te bieden te participeren.

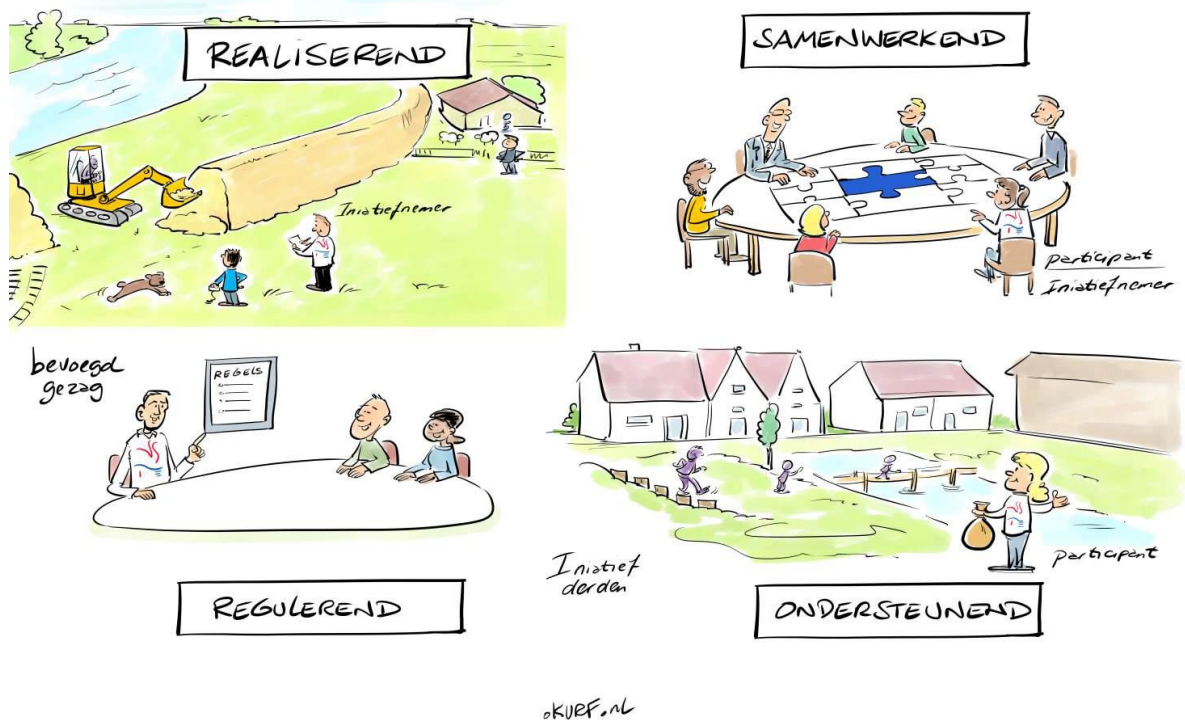
Voor ons is participatie geslaagd in de volgende situatie:

- In het participatieproces hebben
 - 1) onze stakeholders in goed overleg een bijdrage kunnen leveren in ons project of proces, of
 - 2) wij in goed overleg een bijdrage kunnen leveren in het project of proces van anderen, én:
- Het participatieproces is op de juiste manier doorlopen, met tijdige inbreng van belanghebbenden en terugkoppeling wat er met inbreng is gedaan.

We streven bij participatieprocessen naar een zichtbare bijdrage aan de doelen van ons waterschap én maatschappelijke meerwaarde. Desondanks kan een participatietraject ook geslaagd zijn als deze bijdrage onverhoopt niet gerealiseerd kan worden.

4. Sturingsvorm bepaalt onze rol in participatie

Voor het waterschap zijn vier sturingsvormen mogelijk, die de rol ten aanzien van participatie op hoofdlijnen bepalen. De aard van de sturing door het waterschap bepaalt voor een groot deel of het waterschap initiatiefnemer, participant of bevoegd gezag is in de participatie. Deze sturingsvormen bestaan naast elkaar en tegelijkertijd – de ene is niet beter dan de andere en het model beoogt geen transitie. Traditioneel zijn de waterschappen (uitvoeringsorganisaties) goed toegerust op realiseren en reguleren. En samenwerken en ondersteunen zijn al jaren volop in ontwikkeling. De huidige maatschappelijke opgaven vragen om een mix van de sturingsvormen en het schakelen daartussen.



Figuur 2. De vier sturingsvormen van de overheid (naar NSOB) en kenmerken van participatie

- 1) Realiserend (presterende overheid): Het waterschap ontwikkelt beleid en voert projecten uit vanuit de waterschapstaken. Het waterschap is initiatiefnemer en organiseert het participatieproces.
- 2) Regularend (rechtmatige overheid): Het waterschap heeft de rol van bevoegd gezag voor bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten. De initiatiefnemer van de activiteit is verantwoordelijk voor het participatieproces;
- 3) Samenwerkend (samenwerkende overheid): het waterschap werkt samen met andere overheden aan maatschappelijke opgaven met gedeelde verantwoordelijkheden. Het waterschap kan hierbij initiatiefnemer zijn of participant. De betrokken overheden moeten steeds afspraken maken over rolverdeling en participatie.
- 4) Ondersteunend (responsieve overheid): hier is het waterschap per definitie participant. Het waterschap neemt deel aan een initiatief van anderen, van niet-overheden.

Realiserend / presterende overheid

Bij de eigen opgaven is het waterschap bijna altijd initiatiefnemer, bijvoorbeeld bij beleid over het voorkomen van wateroverlast, het aanleggen van een natuurvriendelijke oever, verbouwing van een

rioolwaterzuivering of de besluitvorming over de oppervlaktewaterpeilen. Als initiatiefnemer is het waterschap zelf aan zet bij het organiseren van participatie. We vragen ons daarbij af wat we met participatie beogen en wat dit vraagt van onszelf en belanghebbenden. Pas dan bedenken we de architectuur van het proces. Deze is afhankelijk van de schaal, aard, omvang en impact van het initiatief/de opgave. Op basis hiervan ontwikkelen we een participatieproces. We informeren belanghebbenden hierover tijdig en volledig.

In toenemende mate wil het waterschap ruimte geven aan zogenoemde ‘meekoppelkansen’; opgaven van anderen die we in het project mee kunnen uitvoeren. Dit betekent automatisch dat je een stukje opschuift in de richting van samenwerken, dat je in het project meer rekening moet houden met planningen en financiering van derden. De eindverantwoordelijkheid voor het project of programma inclusief het participatieproces blijft bij het waterschap.

Kader: voorbeelden realiserende rol

Het waterschap is aan zet bij bijvoorbeeld nieuwe peilbesluiten of programma’s als Sterke Lekdijk. Participatie bestaat uit informatieavonden, keukentafelgesprekken, veldbezoeken en werkgroepen, afhankelijk van de situatie. Aan het algemeen bestuur de taak om op basis van de opgehaalde informatie, in combinatie met bestaand beleid, een belangenafweging te maken. In het geval van peilbesluiten zijn dit bijvoorbeeld de nota peilbeheer en de geschiktheidskaarten. Bij tegenstrijdigheden of conflicten wordt het gesprek in het algemeen bestuur gevoerd. Terugkoppeling waarom welke keuzes gemaakt zijn is de laatste stap.

Regulerend / rechtmatige overheid

Hierbij heeft het waterschap de rol van bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten. Nieuw onder de Omgevingswet is dat participatie een aanvraagvereiste is bij een watervergunning. De aanvraagvereiste houdt in dat de aanvrager aangeeft of er participatie is georganiseerd en zo ja, op welke wijze, wat de uitkomsten waren en wat met de resultaten is gedaan. Participatie is daarmee een middel om vroegtijdig inzicht te krijgen in de belangen van derden. Zo kunnen we bij de vergunningverlening rekening houden met de verschillende belangen van de omgeving. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor het participatieproces. Wij zijn als waterschap verantwoordelijk voor de integrale belangenafweging. Het waterschap beoordeelt of het op basis van het proces een goede belangenafweging kan maken. Waar mogelijk en zinvol stimuleren we een initiatiefnemer nog voor een vergunningaanvraag om belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij de plannen.

Kader: voorbeelden regulerende rol

Deze rol komt in verschillende vormen voor. Bij ruimtelijke ontwikkelingen beoordeelt het waterschap of er voldoende ruimte is voor water, bij activiteiten op of rond het water die vergunningsplichtig zijn kijkt het waterschap mee of alles in orde is en bij ontwikkelingen die kunnen raken aan dijken, oevers, sloten, beken en rivieren gelden de regels uit de waterschapsverordening.

Samenwerkend / samenwerkende overheid

Bij deze sturingsvorm zijn er meerdere belanghebbenden die elkaar nodig hebben om de doelen te bereiken. Het gaat bijvoorbeeld om gezamenlijke opgaven zoals klimaatadaptatie, bodemdaling, circulaire economie en biodiversiteit. Hierbij is het waterschap één van de initiërende en sturende partijen. Het zijn zoektochten in samenwerking en sturing, waarbij uiteenlopende samenwerkingsverbanden ontstaan. In dit geval moeten de samenwerkende partners samen afspraken maken over wie welke rol heeft en over het participatieproces. Op welke wijze en met

welke intensiteit wij onze bijdrage leveren, is afhankelijk van de schaal, aard en omvang van het initiatief/de opgave.

Bij ruimtelijk initiatief van derden participeren wij op verschillende manieren. Bijvoorbeeld via de intake- en omgevingstafels van de gemeenten. Daar 'wegen we het waterbelang' en kunnen we samen doelen realiseren. Gemeenten voeren met casemanagers de regie bij omgevingstafels en de onderliggende procedures. In het specifieke geval van de betrokkenheid van waterschappen bij het opstellen van de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies en –plannen zoekt het waterschap actief de samenwerking op, om vroegtijdig in het ruimtelijke proces te kunnen participeren om water en bodem sturend te kunnen laten zijn.

Kader: voorbeelden samenwerkende rol

Voorbeelden van het waterschap in samenwerkende rol zijn het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG), GroenGroeiMee en de polder Rijnenburg. Grote opgaven waarbij het waterschap soms initiatiefnemer is, soms participant. In deze rol geeft het Algemeen Bestuur (AB) het Dagelijks Bestuur (DB) kaders mee voor de gewenste participatierol. Dat kan bijvoorbeeld vanuit moties. Het DB koppelt terug naar het AB over het participatieproces, waarbij het algemeen bestuur controleert of de meegegeven kaders worden gevolgd.

Ondersteunend / faciliterende overheid

Bij deze sturingsvorm kies je ervoor om aan een initiatief van anderen mee te werken, als dat inhoudelijk of procesmatig bijdraagt aan de waterschapsdoelen. Die anderen kunnen samenwerkingsverbanden zijn of initiatieven van burgers. Een voorbeeld is een bewonerscoöperatie die het initiatief neemt om meer water en groen in de eigen woonomgeving te realiseren. De bijdrage kan plaatsvinden in de vorm van expertise of subsidie. Initiatief en sturing op het initiatief liggen dus elders en het is van belang om daar helder over te zijn.

Om anderen te stimuleren om bij te dragen aan wateropgaven heeft het waterschap al geruime tijd subsidieregelingen. Dit is één manier om transparant te zijn over onze (kaders voor) participatie bij initiatieven van anderen. Steeds vaker wordt met de regelingen bijgedragen aan meerdere waterschapsdoelen tegelijk, zoals het agrarisch partnerschap voor water en bodem en de subsidie blauwe bewonersinitiatieven.

Kader: voorbeeld ondersteunende rol

In de praktijk zijn de Blauwe Bewonersinitiatieven hier een voorbeeld van. Inwoners komen met een idee voor meer groen en blauw in de leefomgeving, waarna het waterschap beoordeelt of het idee voldoende bijdraagt aan de waterschapsdoelen. Indien deze beoordeling positief is, ontvangt de initiatiefnemer een bijdrage om het project uit te voeren. Initiatiefnemer dient de participatie in te richten en is ook verantwoordelijk voor terugkoppeling hiervan.

Een bijzondere vorm van betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke partijen bestaat als gebruik wordt gemaakt van het 'uitdaagrecht', ook wel bekend als het 'Right to Challenge'. Het gaat om een specifieke vorm van participatie in de uitvoeringsfase en is een van de mogelijkheden om als inwoner invulling te geven aan water(beheer). Het houdt in dat inwoners of lokale maatschappelijke partijen het waterschap verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak over te nemen als zij denken deze taak beter en goedkoper te kunnen uitvoeren. Hiervoor dient de initiatiefnemer een plan in bij het waterschap, waarbij het bestuursorgaan beslist ten aanzien van de uitvoering van zijn eigen taken of hierop het uitdaagrecht van toepassing is.

5. Wat doen het algemeen en het dagelijks bestuur?

Het maken van afwegingen in het algemeen belang is een bestuurlijke verantwoordelijkheid. Bij verregaande participatie maak je gebruik van de creativiteit en inzet van bijvoorbeeld bewoners en ondernemers, maar kun je dan daarna in de politieke besluitvorming daar nog een debat over voeren? En in hoeverre kan dat als je met andere overheden samenwerkt aan een integrale gebiedsontwikkeling? Het is van belang dat de rol van het bestuur helder is bij participatie. Dat moet van te voren duidelijk zijn bij het bestuur en de participatiepartners.

Participatie is met dit beleid een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject. Dat vraagt om een goed bestuurlijk/ambtelijk samenspel, waarbij het duidelijk is wat de rol is van het dagelijks en van het algemeen bestuur.

Het algemeen bestuur

Het algemeen bestuur heeft een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. In de kaderstellende rol scheidt het algemeen bestuur randvoorwaarden en kaders voor een goed proces, en controleert het later of dat proces goed gegaan is (controlerende rol). Met dit participatiebeleid scheidt het algemeen bestuur de kaders voor participatie in al onze processen en projecten. Voor een specifiek project of proces kan dit door aan de start van een project een startnotitie vast te stellen, en daarna te toetsen.

In de volksvertegenwoordigende rol kan juist het algemeen bestuur de verbinding leggen naar bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden. Algemeen bestuursleden kunnen de brug (heen én terug) bouwen tussen de representatieve en de participatieve democratie (figuur 3). Ze kunnen in de publieke netwerken in gesprek gaan en kennis opdoen, en vanuit die verbondenheid kaders voor nieuw beleid én participatie aangeven, bijvoorbeeld hoe het proces

ingericht kan worden en welke (groepen van) belanghebbenden betrokken moeten worden. Ze kunnen daarbij ook gevoel ontwikkelen bij welke belangen wel/niet gehoord zijn en vervolgens actief op zoek gaan naar de ongekende of stille belanghebbenden. Als 'assemblee locale' behartigt het algemeen bestuur het algemeen belang vanuit waarden als democratie, rechtvaardigheid en duurzaamheid.

Ook kan het algemeen bestuur tijdens interactiemomenten met de omgeving (bijvoorbeeld tijdens inloopavonden en ontwerpateliers) de rol van toehoorder aannemen en zo een deel van de controlerende rol invullen. Nadrukkelijke betrokkenheid van het algemeen bestuur bij een proces geeft aan dat de het de inbreng serieus neemt. Dit kan het vertrouwen in het waterschap vergroten.



Figuur 3. De brug tussen de representatieve en de participatieve democratie

Openbaar toegankelijke activiteiten worden met locatie en tijdstip gepubliceerd op de website van het waterschap.

Het dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de inhoud, het aangeven van de reikwijdte van participatie en voor het tussentijds verbinden van het participatie- en besluitvormingsproces. Het dagelijks bestuur vertegenwoordigt het waterschap richting belanghebbenden of initiatiefnemers.

Bij projecten en activiteiten met een geringe tot matige impact, die passen binnen het waterbeheerprogramma en de begroting, mandateert het algemeen bestuur het dagelijks bestuur om uitvoering te (laten) geven conform voorliggend participatiebeleid. Het dagelijks bestuur stuurt op uitvoering en bijsturing waar nodig. Het algemeen bestuur wordt hierover niet op projectniveau geïnformeerd, maar jaarlijks via het jaarverslag.

Bij projecten en activiteiten die complexer zijn, door meervoudige domeinen, belanghebbenden of anderszins, met een hoge(re) mate van impact, kan het algemeen bestuur naast de generieke kaders in dit participatiebeleid specifieke kaders meegeven voor het inrichten van een participatieproces. Dit kan via bestuursvoorstellen en startnotities bij nieuwe onderwerpen. In de startnotitie worden het ambitieniveau en de werkwijze van participatie vastgelegd, alsook de rol van het algemeen bestuur gedurende het participatieproces. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de uitvoering, en informeert het algemeen bestuur. Tevens kan het dagelijks bestuur bij omvangrijke en/of bestuurlijk gevoelige projecten eveneens specifieke kaders meegeven aan de ambtelijke organisatie.

Bij samenwerking waarbij het waterschap participeert in processen van anderen kan het algemeen bestuur vooraf kaders meegeven, maar heeft het dagelijks bestuur ook ruimte nodig in de samenwerking. Het algemeen bestuur kan dan sturen op de inbreng van ons waterschap, niet op de uitkomst.

6. Overzicht van het instrumentarium

In alle instrumenten van het waterschap waarbij participatie aan de orde kan zijn werken wij volgens de uitgangspunten van dit participatiebeleid. We geven hier een overzicht van de rol en invulling per instrument. In de Omgevingswet zijn een aantal kerninstrumenten voor waterschappen benoemd, waarbij specifieke eisen zijn gesteld aan het participatieproces.

Overzicht van instrumenten met rolduiding participatie

Instrument	Rol	Bijzonderheden ten aanzien van participatie
waterbeheerprogramma	initiatiefnemer	Wij richten het participatieproces in op basis van ons participatiebeleid. Op basis van de Omgevingswet geldt een motiveringsplicht (zie hieronder).
waterschapsverordening	initiatiefnemer	Wij richten het participatieproces in op basis van ons participatiebeleid. Op basis van de Omgevingswet geldt een motiveringsplicht (zie hieronder).
beleid	initiatiefnemer	Wij richten het participatieproces in op basis van ons participatiebeleid en participatieverordening
peilbesluit	Initiatiefnemer/bevoegd gezag/participant	Wij richten het participatieproces in op basis van ons participatiebeleid en participatieverordening of we dragen bij op basis van ons participatiebeleid*
projectbesluit	initiatiefnemer	Op basis van de Omgevingswet geldt een verplichting tot kennisgeving participatie en een motiveringsplicht (zie hieronder). Het dagelijks bestuur stelt het project-besluit vast. Gedeputeerde staten van de provincie geven hun goedkeuring aan het projectbesluit.
projecten/ activiteiten	initiatiefnemer	Wij richten het participatieproces in op basis van ons participatiebeleid en participatieverordening.**
projecten vergunning eigen dienst	initiatiefnemer en bevoegd gezag	Wij richten het participatieproces in op basis van ons participatiebeleid en participatieverordening
vergunning	bevoegd gezag	Participatie is een aanvraagvereiste bij vergunningen. Voor het waterschap als bevoegd gezag is dit een middel om vroegtijdig inzicht te krijgen in de belangen van derden. Een initiatiefnemer geeft bij de aanvraag aan of er participatie is georganiseerd en zo ja, hoe er overleg is geweest met de belanghebbenden en wat er met de resultaten van participatie is gedaan.
omgevingsvisies, -plannen en -verordeningen, programma's en beleid andere overheden	participant	Wij dragen bij op basis van ons participatiebeleid

projecten / activiteiten andere overheden	participant	Wij dragen bij op basis van ons participatiebeleid
projecten / activiteiten burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties	participant	Wij dragen bij op basis van ons participatiebeleid

* Een peilbesluit kan ook onderdeel zijn van een extern gebiedsproces welke dan als onderdeel van het gebiedsproces nog moet worden vastgesteld door het waterschap. De participatie wordt in dat geval in belangrijke mate bepaald door het externe gebiedsproces. Wél letten we erop dat de vereiste participatie voor het peilbesluit daarin geborgd wordt.

** Voor grote projecten kunnen er specifieke afspraken worden gemaakt met betrekking tot het participatieproces.

Kerninstrumenten Omgevingswet en participatieverplichting

Vanuit de Omgevingswet zijn voor drie instrumenten specifieke eisen aan participatie gesteld: voor de waterschapsverordening, het waterbeheerprogramma en projectbesluiten. Voor alle drie geldt een motiveringsplicht (achteraf) hoe invulling is gegeven aan de participatie en wat er met de resultaten is gedaan. En voor het projectbesluit geldt daarnaast ook een verplichting tot kennisgeving van participatie vooraf, om belanghebbenden in de gelegenheid te stellen om te participeren.

Instrument	Verplichting ten aanzien van participatie
Programma	<p>Motiveringsplicht</p> <p>Bij het vaststellen van een programma door het algemeen bestuur van het waterschap wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken, wat de resultaten daarvan zijn en hoe invulling gegeven is aan het eigen participatiebeleid. Omgevingsbesluit (art. 10.8)</p>
Projectbesluit	<p>Kennisgeving</p> <p>Het bevoegd gezag doet uiterlijk bij de start van de verkenning voor het projectbesluit een 'kennisgeving participatie'. In de kennisgeving van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken wordt in ieder geval aangegeven wie worden betrokken, waarover zij worden betrokken, wanneer zij worden betrokken, wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer en waar aanvullende informatie beschikbaar is.</p> <p>Bij het voornemen stelt het bevoegd gezag met het oog op de verkenning een ieder in de gelegenheid, binnen een door hem te stellen termijn, mogelijke oplossingen voor de opgave aan te dragen. Het bevoegd gezag geeft daarbij uitgangspunten aan voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen.</p> <p>Motiveringsplicht</p> <p>Zowel voor de voorkeursbeslissing¹ als voor het projectbesluit geldt een motiveringsplicht. Het bevoegd gezag geeft hierbij aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen. Omgevingswet (art. 5.47 lid 3 en 5.51) en Omgevingsbesluit (art. 5.3 en 5.5 lid 2)</p>

¹ De voorkeursbeslissing vormt de afsluiting van een verkenning. Het bevoegd gezag neemt een voorkeursbeslissing als dit in de kennisgeving staat. Het is voor waterschappen niet verplicht om een voorkeursbeslissing te nemen. Daarom wordt deze fase alleen doorlopen als het waterschap hiertoe zelf besluit.

Waterschaps- verordening	Motiveringsplicht Bij het vaststellen van de waterschapsverordening wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn en op welke wijze invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid. Omgevingsbesluit (art. 10.3a)
-----------------------------	---