



Foto: Louis Meulstee

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Inleiding	2
Aanleiding leidraad	2
Voor wie is deze leidraad?	2
Hoofdstuk 1 Wat is participatie?	3
1.1 Definities	3
1.2 Betrokkenheid bij concrete of abstracte onderwerpen	4
1.3 Wie is initiatiefnemer?	5
1.4 Hoeveel invloed? <i>De Waterladder</i>	6
1.5 Participatie per fase bij wateropgaven	8
Hoofdstuk 2 Ambities van participatie	10
Hoofdstuk 3 Participatieprincipes Zo zijn onze manieren.....	14

Inleiding

Aanleiding leidraad

In 2017 stelde het Hoogheemraadschap haar eerste participatiebeleid vast. Om vier redenen is uitwerking in een leidraad aan de orde.

1. Het beleid uit 2017 vraagt om een **praktische doorvertaling**. Met ambities en principes om in de praktijk aan participatie te werken en om achteraf te toetsen. Ook is er behoefte aan materialen om participatie in de praktijk toe te passen.
2. Er is behoefte aan **differentiatie**. Want hoe je participatie aanpakt, is bij concretere onderwerpen (dijkversterking) anders dan bij abstracte (waterbeheerprogramma). Daarnaast is het afhankelijk van degene die initiatief neemt (het hoogheemraadschap, een medeoverheid, of juist inwoners of ondernemers) en met wie je samen optrekt om waterdoelen te realiseren.
3. In elk geval is het beleid uit 2017 nog niet verbonden met de instrumenten van de **Omgevingswet**. Alle waterschappen zijn verplicht om participatiebeleid vast te stellen en te publiceren, vóórdát de Omgevingswet op 1 januari 2022 van kracht wordt (Eerste Kamer, motie Nooren, januari 2020). De minister van BZK werkt in samenwerking met de VNG de betekenis van deze motie nader uit.
4. Tot slot heeft het hoogheemraadschap behoefte aan aanknopingspunten voor de **participatieverordening**, die onder de **Waterschapswet** valt. In de participatieverordening dient het uitdaagrecht (right to challenge) een plaats te krijgen (Eerste Kamer, februari 2020). Het algemeen bestuur (VV) wordt nog gevraagd hierover een standpunt in te nemen. Daarbij wil het hoogheemraadschap voortborduren op de ambities en principes die in het herijkte participatiebeleid worden genoemd.

Voor wie is de leidraad?

De participatieleidraad is bedoeld als praktisch houvast voor medewerkers en college van het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. Om aan elkaar helder te maken hoe de organisatie werk maakt van participatie en welke ambities en principes daarbij het uitgangspunt zijn. En in beeld te brengen hoe het hoogheemraadschap naar de omgeving kijkt en het hoogheemraadschap beweegt in die omgeving. Als handvat voor de dagelijkse werkpraktijk en om aan te toetsen. De **quotes** zijn geanonimiseerde uitspraken van medewerkers en illustreren de participatieve werkpraktijk.

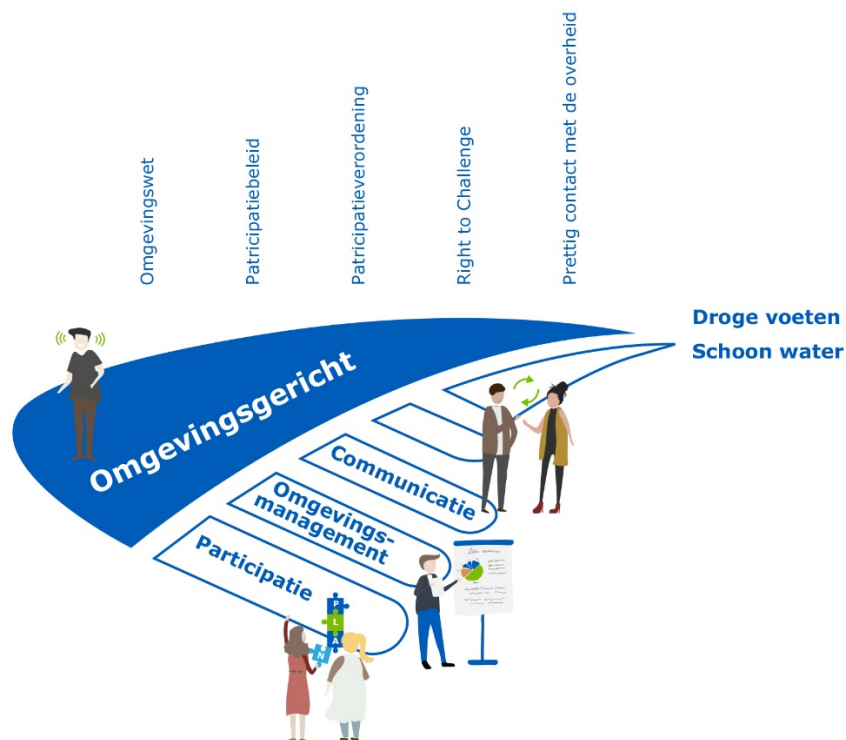
Hoofdstuk 1 | Wat is participatie?

Voor wie met participatie aan de slag gaat, is het relevant om te weten hoe het hoogheemraadschap aankijkt tegen participatie en welke ambities en principes het hanteert. Dit vormt de basis voor het handelen van het hoogheemraadschap.

1.1 Definities

Communicatie, participatie en omgevingsmanagement zijn voor HHSK onderdelen van omgevingsgericht werken aan droge voeten en schoon water. Wat bedoelt het hoogheemraadschap met deze begrippen? Voor welk werk is het participatiebeleid bedoeld, en wie ziet het hoogheemraadschap als de omgeving.

Omgevingsgericht werken in beeld



Figuur A: Omgevingsgericht werken in beeld



Omgevingsgericht zijn is je als bestuurder en medewerker bewust zijn van de impact van het werk op de mensen en organisaties in het beheergebied en hiernaar handelen. Goede **communicatie**, **participatie** en **omgevingsmanagement** zijn alle drie onderdeel van omgevingsgericht werken. Ook de Omgevingswet vraagt om een omgevingsbewuste benadering van de omgeving.



Communicatie gaat over de interactie binnen HHSK (ambtenaren en bestuurders) en met haar omgeving (bewoners, bedrijven, partners, medeoverheden, belangenorganisaties).



Omgevingsmanagement gaat over **het in beeld brengen van belangen en standpunten van belanghebbenden rond issues en kansen en zoeken naar een (onderhandelings-)resultaat dat voor allen acceptabel is**. Om op basis hiervan een strategie te ontwikkelen om organisatie en/of projectdoelen te realiseren en gelijktijdig een duurzame relatie met de omgeving aan te gaan (definitie uit Handboek Strategisch Omgevingsmanagement, vierde editie 2020).



Participatie gaat over **de interactie tussen het hoogheemraadschap en de omgeving en de manier waarop bewoners, bedrijven, partners, medeoverheden, belangenorganisaties worden betrokken** bij de totstandkoming van beleid, plannen, beheer, onderhoud en uitvoeringsprojecten. Participatie is één van de bouwstenen om tot een goed resultaat te komen bij de realisatie van een opgave.

De term **Plannen** in dit document omvat álle projecten, opgaven, omgevingsprocessen, beleidsontwikkelingen en plannen voor beheer en onderhoud van het hoogheemraadschap. Ook het waterbeheerprogramma, de waterschapsverordening, en een projectbesluit vallen hieronder.

De Omgeving zijn bewoners, ondernemers, belangenorganisaties, maar ook medeoverheden en gebiedspartners die worden geraakt door het werk van het hoogheemraadschap.

1.2 Betrokken bij concrete of abstracte onderwerpen?

Participatie gaat over de betrokkenheid van mensen en organisaties bij de plannen van het hoogheemraadschap én over de betrokkenheid van HHSK bij plannen van anderen. Wie zich betrokken voelt hangt af van het onderwerp dat of de opgave die op tafel ligt. Inwoners of ondernemers voelen zich over het algemeen meer betrokken als zij direct emotioneel, financieel of in hun welzijn worden geraakt. Denk aan het ophogen van een dijk, waarbij de toerit vanuit huis naar de openbare weg verandert, of aan het verspreiden van baggerspecie over een perceel.

Terwijl bij meer abstracte onderwerpen als de totstandkoming van het waterbeheerprogramma of verordening vooral organisaties en verenigingen betrokken willen zijn. Partijen die staan voor een specifiek belang. In het doordenken van participatie is hier aandacht voor. Figuur B brengt dit onderscheid in beeld.

Wie wordt waarbij betrokken?

Bij concrete onderwerpen	Bij abstracte onderwerpen
<i>Inwoners en ondernemers</i>	<i>Organisaties en verenigingen</i>
<ul style="list-style-type: none"> Die hen emotioneel raken (straat, buurt, wijk) Die hen financieel raken (straat, buurt, wijk) Die hen in hun welzijn raken (straat, buurt, wijk) Die controversieel zijn (dorp, stad) 	<ul style="list-style-type: none"> Deze onderwerpen staan verder weg van inwoners en ondernemers, maar raken wel organisaties en verenigingen. Op regionaal niveau

Figuur B: Betrokken bij concrete en abstracte onderwerpen

1.3 Wie is initiatiefnemer?

Het hoogheemraadschap onderscheidt drie soorten participatie, met steeds een andere initiatiefnemer en ander doel. We kijken daarmee verder dan het klassieke onderscheid tussen overheids- en burgerparticipatie. Deze leidraad richt zich op alle drie de vormen van participatie.

1. Bij **plannen en opgaven van het hoogheemraadschap** betreft het hoogheemraadschap de omgeving. Het hoogheemraadschap is eindverantwoordelijk en aanspreekbaar op aanpak en uitkomsten het proces. Door participatie ontstaan betere plannen, groeit draagvlak en waterbewustzijn en wordt democratisch recht actief gedaan.
2. Het hoogheemraadschap is één van de samenwerkingspartners aan tafel bij **initiatieven van andere overheden** in de realisatie van maatschappelijke opgaven. Daarbij denkt het hoogheemraadschap mee over oplossingen, die samenhangen met watersysteem of waterkwaliteit. En spant zich in om de opgaven van het hoogheemraadschap via plannen van medeoverheden te realiseren. Denk aan de transities van energie (RES), of bodemdaling in het restveengebied. Het hoogheemraadschap participeert dan bij die andere partij, als adviseur, medebeslisser of partner. Het hoogheemraadschap zoekt mee naar gemeenschappelijke waarde en neemt vervolgens de verantwoordelijkheid voor die activiteiten die vallen binnen de waterdoelen.
3. Het hoogheemraadschap participeert in **initiatieven van derden**. Dit zijn bewoners, of ondernemers, of projectontwikkelaars, of maatschappelijke partners, of andere samenwerkingspartners. Denk aan opgaven als klimaatadaptatie in de vorm van waterberging op het dak van De Doelen, of het deltaprogramma agrarisch waterbeheer (DAW). In zo'n geval is die derden-partij verantwoordelijk voor het resultaat en voor de participatie. Het hoogheemraadschap denkt mee over oplossingen, die bijdragen aan het realiseren van taken van het waterschap en vergroten waterbewustzijn. Iedereen kan HHSK uitnodigen om te participeren in een plan.

Drie soorten participatie		
Het hoogheemraadschap onderscheidt drie soorten participatie, met steeds een andere initiatiefnemer en ander doel.		
Omgeving betrekken bij het werk van het hoogheemraadschap (van waterbeheer-programma tot beheer en onderhoud)	Hoogheemraadschap sluit aan bij opgaven en initiatieven uit de omgeving	
	Wateropgaven bewoners/ondernemer/overheid/partners	Maatschappelijke opgaven meerdere overheden participeren
Denk aan: <ul style="list-style-type: none"> • Dijkversterking KIJK NVO Rotte Peilbesluiten Krimpenerwaard • Onderhoud gemaal Tweede Blok • Onderhoud regionale keringen • Waterbeheerprogramma 	Denk aan: <ul style="list-style-type: none"> • Veenweidestrategie • Bodemdaling restveengebied • Grondwater Hillegersberg 	Denk aan: <ul style="list-style-type: none"> • Waterberging op het dak van de Doelen • Deltaprogramma Agrarisch waterbeheer • Panorama Krimpenerwaard

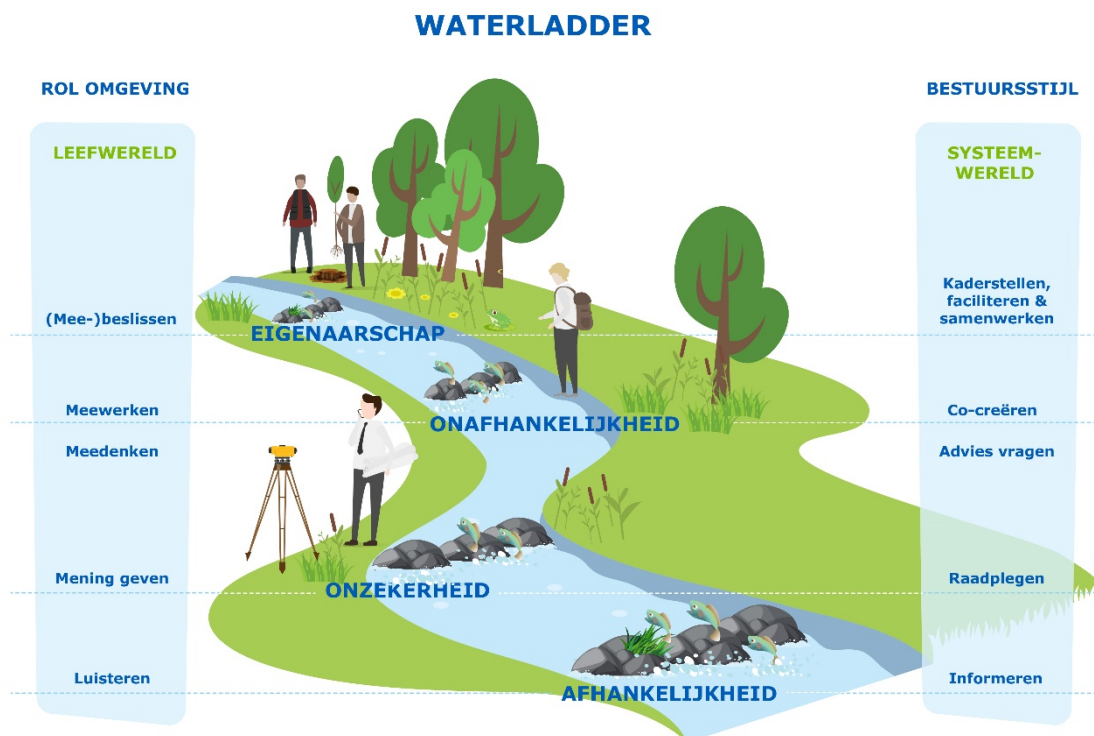
Figuur C: Drie soorten participatie

1.4 Hoeveel invloed? *De Waterladder*

De beïnvloedingsruimte tussen het hoogheemraadschap en haar omgeving wordt uitgedrukt in een waterladder¹. Deze participatieladder toont hoe HSK de betrokkenheid bij een wateropgave, maatschappelijke opgave of initiatief van anderen ziet.

Hoe verder stroomopwaarts op de waterladder hoe actiever partijen samen optrekken, hoe meer beïnvloedingsruimte er is. Het eigenaarschap verschuift tussen hoogheemraadschap, medeoverheden en anderen (derden).

De waterladder kent twee oevers. De linkeroever beschrijft de rol van de omgeving, de rechteroever noemt de bestuursstijl die hierop aansluit. De stenen in het midden laten zien wat het bieden van ruimte voor beïnvloeding en samenwerking mentaal met mensen doet.



Figuur D: Waterladder

De waterladder biedt houvast in bepalen van de positie van het hoogheemraadschap bij eigen initiatieven en bij initiatieven van medeoverheden en derden.

Luisteren | Informeren (minimale participatie)

De plannenmaker (HSK of andere leidende partij) heeft de regie in eigen hand en bepaalt zelf de agenda voor aanpak, uitvoering en besluitvorming en **houdt de omgeving op de hoogte**. Hij informeert bewoners, ondernemers, organisaties, belangengroepen, enzovoorts. Denk aan een website of brief aan huis. De betrokkenen hebben geen formele positie en zijn afhankelijk van goede informatievoorziening: hun rol is die van toehoorder.

¹ De waterladder is een doorvertaling van de Trap van Eigenaarschap van Anke Siegers.

Mening geven | Raadplegen

De plannenmaker (HHSK of andere leidende partij) bepaalt zelf de agenda en biedt betrokkenen gelegenheid **hun mening geven** over opgaven of aanpak van plannen. De plannenmaker bepaalt de kaders en stelt de plannen op. De rol van de participant is die van **geconsulteerde**. Belanghebbenden kunnen reageren op inhoud en wijze van uitvoeren.

Persoonlijke meningen, ervaringen en ideeën worden geïnventariseerd, maar zijn niet bindend. Wat betekent dat het niet zeker is of die reacties worden overgenomen. Na ontvangst van alle input weegt de plannenmaker ieders inbreng en volgt een besluit. Belanghebbenden worden van dit besluit op de hoogte gebracht. Denk aan het ophalen van beelden rond het opstellen van waterbeheerplan of de kadeophoging bij Esse Hoog en Esse Laag, waar suggesties zijn vertaald naar uitvoeringsvarianten.

Meedenken | Advies vragen

De plannenmaker (HHSK of andere leidende partij) bepaalt de agenda, stelt inhoudelijke en proceskaders op, en vraagt **advies aan participanten in de totstandkoming of uitvoering van plannen**. De betrokkenen kunnen problemen en oplossingen aandragen en met voorstellen komen. Alle ideeën spelen een volwaardige rol in het vormgeven van het plan en worden meegewogen. Het college verbindt zich in principe aan het beste plan.

De plannenmaker informeert alle betrokkenen over het besluit. De rol van de participant is die van **adviseur**. Denk aan het dijkverzwarringsproject KIJK waar problemen, knelpunten en oplossingen door burgers, bedrijven en overheden zijn aangedragen. Wensen, waarmee in de planvorming zoveel mogelijk rekening gehouden wordt.

Meewerken | Co-creëren

Samen met betrokkenen werkt de plannenmaker aan het vinden van oplossingen voor water of maatschappelijke opgaven. In het maken van plannen en de uitvoering ervan trekken partijen samen op, binnen inhoudelijke kaders die de overheid vooraf vaststelt en deelt. Achteraf wordt op deze kaders getoetst, met respect voor de gemaakte keuzes van de groep. De rol van de participant is **samenwerkingspartner**. De rol van de overheid is **kadersteller** vooraf en **toetsers** achteraf. Denk aan: Aqua ReUse, waarbij tuinders een eigen verantwoordelijkheid nemen in het verbeteren van de waterkwaliteit.

(Mee-)beslissen | Faciliteren

De overheid **legt de verantwoordelijkheid** voor het doordenken van een aanpak en de uitvoering van het plan, en de keuzes **in handen van anderen**. De overheid draagt met andere woorden beslissingsbevoegdheid over en voegt zich in de uitkomsten van het proces. Bijvoorbeeld: taken die via Right to Challenge door andere partijen naar eigen inzicht worden gedaan. Of zoals bij het Essenburgpark: waar de bewoners de verantwoordelijkheid op zich hebben genomen voor het onderhoud, ook op onderdelen die eerder door het waterschap werden gedaan.

1.5 Participatie per fase bij wateropgaven

Het hoogheemraadschap realiseert plannen en opgaven betreft daar de omgeving bij. In de uitleg hieronder is het hoogheemraadschap de initiatiefnemer die zich verhoudt tot medeoverheden en omgeving. Deze beschrijving richt zich alléén op deze vorm van participatie, het groene deel uit figuur C.

Voor elk plan en in elke beleidsfase is de interactie tussen het hoogheemraadschap en de omgeving weer anders. In elke fase opnieuw zoek je waar het hoogheemraadschap en de omgeving elkaar nodig hebben. Participatie wordt niet persé beter naarmate je een hogere trede op de ladder kiest. Het draait erom dat je in **elk plan en elke beleidsfase** steeds voor ogen hebt wat je als hoogheemraadschap en omgeving van elkaar nodig hebt om tot goede afwegingen te komen.



Figuur E: Participatie per fase

Voorbereiden

Er is onderhoud nodig, of een dijkversterking, of het hoogheemraadschap werkt aan een watervisie. De organisatie bereidt een plan voor en denkt een aanpak uit: In welk gebied gaat het hoogheemraadschap aan de slag? Welke activiteiten vinden er nog meer in het gebied plaats? Medewerkers zoeken naar meekoppelkansen en aansluitende maatschappelijke opgaven, of vinden activiteiten die 'in de weg zitten'. Een omgevingsanalyse helpt bij het bepalen wat de beïnvloedingsruimte op het plan of de opgave wordt: Met wie heeft HHSK te maken in het gebied? Hoe wil het hoogheemraadschap omgaan met het inpassen van ieders wensen en behoeften?

Verkennen

Zodra de reikwijdte van het plan helder is, is de volgende stap: het zoeken van commitment op een planaanpak of een langetermijnvisie. Om aan te sluiten bij wat er leeft en speelt in de omgeving, verkent het hoogheemraadschap perspectieven, toekomstbeelden en belangen bij allerlei stakeholders. Dat kunnen gebruikers zijn, zoals bewoners, bezoekers, ondernemers, beleidsmedewerkers, gebiedskenners en regionale partners. Zij werken mee aan de visie of leveren input. Zo krijgen het hoogheemraadschap en de omgeving inzicht in de identiteit of DNA van een gebied, dominante waarden, associaties en beelden, of situaties en scenario's. Vertegenwoordigers van gebruikersgroepen in het gebied, natuur- en milieuorganisaties, patiëntenorganisaties, gebieds- of energiecoöperaties, mobiliteitsorganisaties, beleidsmedewerkers of gebiedskenners kunnen het hoogheemraadschap helpen met kennis, belangen en argumenten, consequenties van keuzes of het toetsen van plannen.

Planuitwerking

Medewerkers toetsen in deze fase of de opgehaalde input op zo'n wijze in een voorkeursvariant is verwerkt, dat mensen en partijen er mee kunnen leven. Vaak is het niet mogelijk álle input mee te nemen, maar is het belangrijk om uit te leggen waarom bepaalde zaken wel en andere niet zijn meegenomen in de uitwerking. Tegelijk brengt het hoogheemraadschap in deze fase mensen op de hoogte die iets kunnen merken van de uitvoering maar er geen direct belang bij hebben.

Realisatie

De realisatiefase breekt aan: het uitvoeringswerk in het gebied gaat van start. Veelal gaat een aannemer in opdracht van en soms namens het hoogheemraadschap aan de slag. Met deze partij maakt HHSK onder andere dan afspraken over de bouwcommunicatie. De interactie met de omgeving gaat over het informeren en betrekken van de omgeving bij werkzaamheden, of het maken van afspraken over het beperken van hinder en schade.

Beheer

Het werk van het hoogheemraadschap richt zich op het meten en monitoren van het peil, controleren en onderhouden van waterkeringen, wegen, bruggen, oevers en het bedienen van gemalen. Het hoogheemraadschap zorgt ervoor dat de gebruikers van het gebied schoon water en droge voeten hebben. Binnen elk peilvak ontmoet het hoogheemraadschap bewoners, natuurorganisaties, bedrijven en praat met hen over het peil en het beheer. De beheerders zijn het gezicht van HHSK en zijn ook de ogen en oren in het gebied. Beheerders spelen daarmee een belangrijk rol in een omgevingsgerichte organisatie.

Hoofdstuk 2 | Ambities voor participatie

Drie ambities vormen het vertrekpunt voor het eigen handelen vooraf en zijn toetssteen achteraf. De ambities zijn nieuw ten opzichte van het participatiebeleid uit 2017.

Ambitie 1 | Het hoogheemraadschap staat midden in de maatschappij, beweegt mee met de veranderende omgeving en staat ten dienste van de gemeenschap.

HHSK investeert in netwerken en relaties, staat open voor initiatieven en belangen van derden en gaat actief op zoek naar deze initiatieven, gaat voor duurzame relaties met partijen. Daarnaast betreft het hoogheemraadschap bewoners, bedrijven en medeoverheden (én onze eigen collega's) in een vroeg stadium bij het werk. Met oog voor een doelmatig waterbeheer tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.

Want, samen met haar omgeving zorgt HHSK voor droge voeten en schoon water. Door participatie ontstaan betere plannen, groeit draagvlak en waterbewustzijn en wordt democratie actief recht gedaan.

Ambitie 2 | Het hoogheemraadschap werkt zoveel mogelijk als één overheid en blijft zichtbaar

HHSK spant zich in om de krachten te bundelen met partners. Dat doet het hoogheemraadschap op verschillende manieren.

1. Het hoogheemraadschap kijkt **verder dan de eigen watertaken**. Trekt samen met andere overheden op als één overheid, om maatschappelijke meerwaarde te creëren.
2. Daar waar medeoverheden vragen om hun opgaven **mee te koppelen** in het waterwerk, doet het hoogheemraadschap dat graag. Wanneer zij naast bestuurlijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid ook de middelen meegeven voor de extra opgave. Bijvoorbeeld door in opdracht van een natuurorganisatie een natuurgebied te realiseren. In zo'n geval koppelt het hoogheemraadschap bevoegdheden, mandaat, mensen, middelen en mate van participatie met gemeenten om samen verder te komen.
3. Het hoogheemraadschap werkt zoveel mogelijk via **één overheidsloket**. Bijvoorbeeld via het Omgevingsloket, waar aanvragers van een omgevingsvergunning alle informatie vinden.

Ambitie 3 | Het hoogheemraadschap gaat voor passende participatie

Het hoogheemraadschap gaat voor passende participatie, wat betekent dat de gekozen beïnvloedingsruimte aansluit bij de behoeften van de participanten, de context van de opgave én het soort werk dat het hoogheemraadschap doet. Per plan en per fase is het hoogheemraadschap helder naar partners en inwoners over waar zij wel en niet aan meedoen en waarover zij wel en niet over mee mogen praten of beslissen.

Een aanpak op maat

Passende participatie betekent dat het hoogheemraadschap bij de start van elk plan (**abstract** of **concreet**) en in elke volgende **fase** van dat plan, de keuze maakt wat de invloed van anderen is en of en op welke manier de interactie wordt opgepakt. Welke trede op de **waterladder** wordt gezet en welke rol de omgeving krijgt.

In alle fases van beleidsnota's, programma's, beheerplannen, onderhoudsplannen en uitvoeringsprojecten denken medewerkers na over participatie. Zo ligt er bij een projectstart (PSU) een analyse op tafel die inzicht geeft in wat er speelt in de omgeving. En worden afspraken gemaakt over wie wanneer zorg en aandacht (of verantwoordelijkheid) heeft voor participatie, en wat de rol van het college kan zijn in een project. Zo zorgt het hoogheemraadschap ervoor dat zij goed bekend is met de belangen van andere partijen.

Bij elk projectplan is het streven om de negatieve impact van het voorgenomen plan op de omgeving zo klein mogelijk te maken en te investeren in een goede relatie met betrokkenen. In elk projectplan staat daarom naast de inhoud, planning en financiën, een **participatieaanpak** en **bijbehorend budget** beschreven. In voorstellen aan het college staat een motivering van de participatieaanpak, en bij een kredietvoorstel wordt aangegeven hoe participatie is geregeld en wat er met de inbreng wordt gedaan. Het bestuur weegt de resultaten van participatie vervolgens mee in de besluitvorming.

In voortgangsrapportages naar management en college is participatie een onderwerp. Als dingen niet lopen zoals van tevoren bedacht, neemt het hoogheemraadschap haar verantwoordelijkheid en geeft fouten toe. Zo blijkt HHSK een geloofwaardig en betrouwbare partij. Bij de afronding van een plan motiveert en evalueert het hoogheemraadschap hoe de participatie is verlopen. Ook als de participatie weinig meerwaarde heeft en zich heeft beperkt tot het minimale: informeren. In de terugkoppeling is er aandacht voor de relatie.

Het college maakt op basis van een voorstel de keuze of en hoeveel extra budget er beschikbaar komt. Extra participatie-inzet kan bijvoorbeeld nodig zijn op het:

- Analyseren en inzichtelijk maken van specifieke belangenposities
- Gezamenlijk feitenonderzoek
- Inpassing en compensatie voor hinder en overlast
- Relatiebeheer

“Denk bij inpassing bijvoorbeeld aan minder steile inritten, keermuren tegen grondverlies, een tijdelijk fietspad. Denk in het kader van relatiebeheer ook een dinercheque of een waterplantje, als dank voor het geduld of steun voor het meewerken aan een plan.”

Wettelijk vereiste participatie

Door de jaren heen is participatie veranderd van 'inspraak en beroep tegen' naar 'meedenken, meedoen, meebeslissen in' plannen van het hoogheemraadschap. Het vroegtijdig betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Uitgangspunt is dat participatie zorgt voor meer draagvlak en betere besluiten. In al het werk voldoet het hoogheemraadschap in elk geval aan de minimale eisen voor participatie, zoals die in Waterschapswet en Omgevingswet staan vermeld.

“Onze omgeving verandert, we worden allemaal mondiger. Vroeger voerden we als waterschap een dijkversterking gewoon uit. Dat kan tegenwoordig niet meer. Ook bij kleine regionale keringen is de voorbereidingstijd tegenwoordig al langer dan de uitvoeringstijd. Simpelweg omdat je ongeveer met alle aanwonenden maatwerkafspraken moet maken.”

Omgevingswet vraagt maatwerk

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. De Omgevingswet schrijft niet voor hóe participatie moet plaatsvinden. De wet geeft ruimte aan initiatiefnemers en het bevoegd gezag om eigen keuzes te maken. Participatie is maatwerk. De locatie, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders.

Het hoogheemraadschap is net als andere decentrale overheden verplicht om participatiebeleid via het algemeen bestuur vast te stellen (motie Nooren, Eerste kamer, februari 2020). Beleid waarin is vastgelegd welke ambities en principes HHSK hanteert en welke eisen gelden, aansluitend op de regeling in het Invoeringsbesluit. Om bij vaststelling van waterbeheerprogramma en een projectbesluit te kunnen motiveren op welke manier aan dit beleid is voldaan. Of wat afwegingen waren om niet voor een participatief proces te kiezen.

Hieronder staan de wettelijke vereisten aan participatie in het kader van de Omgevingswet (Bron: www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl).

1. Het [waterbeheerprogramma](#) kent een *Motiveringsplicht* (artikel 10.8 van het Omgevingsbesluit). Daarin vertelt het hoogheemraadschap hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken hebben. En ook wat de resultaten daarvan zijn. In de verordening staan kaders die zijn gebaseerd op kennis en data, mede aangedragen door allerlei kennispartners. Kennispartners als omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, kennisinstellingen, dataverzamelaars, specialisten van (andere) overheden, en burgeronderzoekers (citizen scientists) kunnen een belangrijke bijdrage leveren.
2. Het [projectbesluit](#) kent een *kennisgeving voornemen* en een *kennisgeving participatie* (artikel 5.47 lid 4 van de Omgevingswet en artikel 5.3 van het Omgevingsbesluit). Daarin staat wie, waarover, wanneer worden betrokken in de projectprocedure, wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen, waar aanvullende informatie beschikbaar is of beschikbaar komt.
In de verkenningsfase mag iedereen mogelijke oplossingen aandragen voor de beschreven opgave. Degene die dit doet, kan aan de overheid vragen om daarover advies te vragen aan een onafhankelijk deskundige (artikel 5.48 Omgevingswet).
Voor de voorkeursbeslissing en voor het projectbesluit geldt een *motiveringsplicht* (artikel 5.5 van het Omgevingsbesluit en artikel 5.51 van de Omgevingswet). Daarin staat hoe derden zijn betrokken, wat de resultaten zijn, wat de aangedragen oplossingen zijn en de uitgebrachte adviezen daarover. Zie voor meer informatie de [site](#) van de Unie van Waterschappen.
3. Iemand die een [omgevingsvergunning](#) aanvraagt voor een activiteit die hij of zij wil doen, is initiatiefnemer. Hij of zij heeft zelf de verantwoordelijkheid om belanghebbenden te informeren en te betrekken. Bij een omgevingsvergunning (door derden aangevraagd of vergunning eigen dienst) geldt het *aanvraagvraagvereiste participatie* (artikel 7.4 van de Omgevingsregeling). De initiatiefnemer moet in de aanvraag voor een omgevingsvergunning aangeven of, en zo ja, hoe er overleg is geweest met belanghebbenden. Ook moet dan

worden aangegeven wat er met het resultaat van de participatie is gedaan. Zie voor meer informatie de [site](#) van aan de slag met de Omgevingswet. Vergunningverleners kunnen als adviseur suggesties doen over hoe aanvragers de participatie met de omgeving kunnen vormgeven, én aangeven wat voor HHSK hierin belangrijk is (zie de participatieprincipes in hoofdstuk 3). Of -desgevraagd – in de rol van mediator zoeken naar de samenhang in of acceptatie van verschillende belangen.

Right-to-Challenge onderdeel van Waterschapswet

De participatieverordening² onder de Waterschapswet is bedoeld om expliciet te maken op welke wijze inwoners betrokken worden in verschillende fasen van het plan- of beleidsproces (zie paragraaf 1.5). In de participatieverordening wordt ook het uitdaagrecht geregeld. Met deze specifieke participatievorm krijgen burgers en lokale partijen de mogelijkheid geboden om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving (Right-to-Challenge).

In specifieke gebieden of in specifieke gevallen kan het hoogheemraadschap ervoor kiezen om een activiteit, deeltaak of plan uit handen te geven aan de samenleving, met bijbehorend budget. In de participatieverordening staan keuzes rond de het uitdaagrecht uitgelegd.

Ondersteunen van initiatieven van bewoners en ondernemers

HHSK staat open voor initiatieven waarmee bewoners, ondernemers of projectontwikkelaars [waterschapsopgaven](#) (mede) realiseren (zie paragraaf 1.3 punt 3). Het hoogheemraadschap stelt hiervoor kennis, advies en data beschikbaar. Daar waar initiatiefnemers vragen om extra – boven normatieve – inspanningen in het waterbeheer, maakt het college een integrale afweging (onder andere op doelmatigheid, rechtsgelijkheid en afwenteling) en brengt het meerkosten in beeld.

² De participatieverordening vervangt de inspraakverordening en wordt na vaststelling van het participatiebeleid opgesteld.

Hoofdstuk 3 | Zo zijn onze manieren

Het hoogheemraadschap hanteert **tien Participatieprincipes** die aansluiten bij kernwaarden van de organisatie: zorgvuldig, open en betrokken. Ze maakt helder hoe HHSK werkt aan participatie en wat de omgeving van het hoogheemraadschap mag verwachten. Deze principes zijn uitgangspunt voor het hoogheemraadschap als plannenmaker.

ZORGVULDIG

1. Zelf aan zet

HHSK is als projectleider, planvormer, beleidmaker of programmamanager zelf aan zet om communicatie en participatie bij eigen plannen zorgvuldig te organiseren. Om de integraliteit van het werk te vergroten én om overlast op de omgeving te beperken. Dat gebeurt in nauwe samenspraak tussen medewerkers en college.

Bij de start van plannen maakt het hoogheemraadschap een participatieaanpak met een motivering over de gekozen aanpak en bijbehorende kaders. Achteraf beschrijft het hoe de participatie is verlopen. Daarbij worden issues en kansen die in de omgeving spelen in kaart gebracht en is er aandacht voor activiteiten en ontwikkelingen die op hetzelfde moment in het gebied plaatsvinden. Projecttrekkers benutten hierbij de kennis en kunde van communicatieadviseurs, gebiedsmanagers en omgevingsmanagers. Wanneer participatie zich beperkt tot het minimale en de omgeving wordt geïnformeerd, dan motiveert het hoogheemraadschap hoe zij tot deze afweging is gekomen.

“Ik moet dit meer gaan doen, gaan luisteren in het gebied. Zo heb ik meer begrip gekregen voor boeren die soms letterlijk met hun rug tegen de muur staan.”

Ook initiatiefnemers van buiten HHSK zijn aan zet om de participatie goed te regelen. Bij vergunningaanvragen motiveren zij of en hoe zij de omgeving hebben betrokken en wat hiervan de uitkomsten zijn. Het hoogheemraadschap neemt deze onderbouwing in de toets van de vergunning, maar kan hier de vergunning niet op afwijzen.

2. In gesprek met de omgeving

HHSK gaat vroegtijdig in gesprek met de omgeving van het plan, project, proces, traject. Het gesprek verloopt open, actief en gelijkwaardig, zodat alle belangen en expertise op tafel komen. Dit vergroot de betekenis van het plan voor de omgeving. Tegelijk doet het hoogheemraadschap zo inspiratie op en ontdekken nieuwe toepassingen.

“Ontmoet omwonenden en belanghebbenden op hun terrein en niet op ons kantoor. Jij bent met jouw plan te gast op hun grond, aan de keukentafel, in het wijkcentrum”.

3. Een participatieaanpak

Vanuit het streven om mee te bewegen met de omgeving, maakt het hoogheemraadschap een participatieaanpak en doordenkt het per fase van het plan of proces of en hoe de omgeving wordt betrokken. De participatieaanpak stelt de omgeving centraal en bevat heldere afspraken over het betrekken van partijen. In de aanpak staan uitspraken over:

- Aan welke opgave het hoogheemraadschap werkt
Met aandacht voor het in kaart brengen van issues en kansen, activiteiten en ontwikkelingen in de omgeving.
- Wat HHSK via participatie wil bereiken

- Wie wordt betrokken
“Check of alle belangen vertegenwoordigd zijn.”
- Welke beïnvloedingsruimte er is
Bijvoorbeeld: *“De buurtgroep mag adviseren, maar geen besluiten nemen”*. Met aandacht voor het samen doen. *“We laten zien dat we korte lijntjes hebben”*. En afspraken over hoe en wanneer de omgeving wordt geïnformeerd of actief betrokken. *“Of we bij ze aan de keukentafel gaan zitten, een brief sturen, of een informatieavond organiseren.”*
- Hoe de participatie is georganiseerd
Het hoogheemraadschap benut daarvoor onder andere de waterleefstijlvinder (SAMR³ en de Unie van Waterschappen) om aan te sluiten bij verschillende leefstijlen van mensen.
- Wat met inbreng van partijen wordt gedaan
Met oog voor de diversiteit van de betrokkenen en met oor voor grote en kleine stemmen.
“Wie vertegenwoordigt deze deelnemer: een achterban of een privébelang?”

4. Heldere afspraken over het samenspel

Participatie is steeds maatwerk. Soms is het voldoende om de omgeving te informeren. In elk geval stelt het hoogheemraadschap vooraf de beïnvloedingsruimte vast en maakt het met elke belanghebbende afspraken over invloed en samenspel om de verwachtingen goed te managen. Dit draagt bij aan de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van het hoogheemraadschap.

“We gaan het gemaal wel uitbreiden, maar niet verplaatsen. Binnen dit kader mogen jullie meedenken.”

5. Leg afspraken vast

HHSK legt afspraken met belanghebbenden zorgvuldig vast en koppelt terug met wie die afspraken zijn gemaakt. Daarvoor registreert het relevante contactmomenten en issues in bijvoorbeeld een dossier, logboek, Excelsheet of zaaksysteem, dat ook door anderen is in te zien. HHSK maakt duidelijk wat de organisatie wel en niet doet. Zo wordt ieders inbreng expliciet.

Als nodig benut het hoogheemraadschap een samenwerkingsovereenkomst of intentieovereenkomst. Met afspraken over waarom en waaraan wordt samengewerkt, en wat de focus in de samenwerking is. Maar ook over wat partijen van elkaar moeten weten en mogen verwachten en wat de (juridische) posities zijn. Ook maakt dat ieders verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden helder.

“Voor projecten klinkt het vastleggen van onderlinge afspraken vaak logischer dan voor processen. Terwijl in een procesaanpak juist de gezamenlijke zoektocht naar samenwerking ook om heldere procesafspraken vraagt.”

“In een samenwerkingsovereenkomst tussen het hoogheemraadschap en het recreatieschap is precies vastgelegd hoe het werk aan de wegberm van het recreatieschap wordt meegenomen in het kaderverbeteringsproject van de Rottekade van HHSK.”

³ Communicatieadviseurs kunnen helpen bij het benutten van de [Waterleefstijlvinder](#).

OPEN

6. Met een onderzoekende houding

Het hoogheemraadschap hanteert een open blik en een onderzoekende houding.

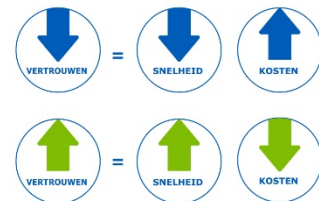
- Het hoogheemraadschap verplaatst zich in de belangen en behoeften van anderen. Bijvoorbeeld, door een ruime cirkel van belanghebbenden te trekken rondom het plan.
“Ik doe altijd eerst uitgebreid research op internet, zoek belangengroepen, berichtjes in de krant, kijk of er eerder vergunningen zijn aangevraagd, praat met de beheerder, met inspecteurs – zij kennen die ene bewoner of de specifieke situatie in het veld. Allemaal, zodat ik vooraf weet met wie ik aan tafel kom.”
- Het hoogheemraadschap stelt open vragen om zoveel mogelijk verbinding te maken tussen de opgaven van HHSK en de belangen van anderen, zonder de belangen van de ander ondergeschikt te maken aan die van het hoogheemraadschap of daar direct een oordeel over te (willen) hebben. *‘Kijk altijd eerst of het kan.’*

In gesprekken houdt HHSK de opgave(n) voor ogen en verkent het beoogde effect. Met brede blik op inhoud, meekoppelkansen, regelgeving, draagvlak, belanghebbenden, besluitvorming, verantwoording, keuzes van management en college. Dat betekent ook dat het hoogheemraadschap de eigen oplossing niet vooropzet. Door de omgeving te betrekken en samen de mogelijkheden te verkennen zoekt het hoogheemraadschap naar de best passende oplossing.

“Vertaal technische taal naar gewone mensentaal, door te werken met tekeningen, illustraties. Toon foto’s en bezoek voorbeelden van elders.”

7. Het hoogheemraadschap deelt zowat alles

Transparantie is essentieel. Vertrouwen zorgt uiteindelijk voor een sneller proces en bespaart daarmee kosten. HHSK is zoveel mogelijk open en toegankelijk. Met de 10 normen voor excellente dienstverlening⁴ als ondergrens.



“Mijn toekomstdroom is een online projectomgeving waar bewoners op kunnen inloggen voor gedetailleerde projectinformatie... Met kaarten, uitslagen van onderzoeken en projecties van het eindresultaat.”

In elk geval:

- Direct betrokkenen houdt HHSK actief op de hoogte van de voortgang van het werk, gesprekken, (deel)uitkomsten en (voorlopige) conclusies.
“Een collega maakte elke dag foto’s van het werk en deelde die foto’s in de app-groep met collega’s, de handhaver, de wijkmanager, de beheerder.”
- Belanghebbenden vinden informatie op een openbare en centrale plek. Open communicatie, snelle verslaglegging, en inzet van sociale media zijn voor ons een teken van vertrouwen.

⁴ 10 normen van excellente dienstverlening:

1 Voldoen aan behandeltermijnen, 2 Toegankelijkheid van het waterschap, 3 Primaire respons bij incidentmeldingen en calamiteiten, 4 Vindbaarheid van informatie, 5 Beleving van toezicht, 6 Inhoudelijke kennis en deskundigheid, 7 Klantvriendelijkheid, 8 Klantgerichtheid, 9 Deugdelijke besluitvorming, 10 Kosten voor aanvragers.

“Maak op je projectenwebsite een aparte deelpagina met een beschrijving van je proces én plaats de presentaties van de bijeenkomsten op je website.”

- Het hoogheemraadschap deelt alle ideeën, overeenkomsten, knelpunten en reacties op de inbreng.
“Communiceer veel en neem bij elke mijlpaal opnieuw collega’s en of bestuurders mee het veld in. Sla een brug naar de buurt, nodig ze uit om zelf ook bij te dragen in het project. Vier feestjes met omwonenden!”
- Het hoogheemraadschap probeert te voorkomen dat het meer verwachtingen wekt dan het waar kan maken.

8. Ieders inbreng wordt gewaardeerd

HHSK hecht aan de kennis en kunde van anderen en zorgt ervoor dat anderen worden betrokken in de beeld-, oordeels- en besluitvorming. Gezamenlijk onderzoek is daarbij een effectieve vorm. Onafhankelijke deskundigheid helpt bij het gelijk stellen van ervaringskennis en expertkennis. Dat geeft vertrouwen in de oplossing.

“De bewoners van het restveengebied zagen wel wat in een oplossing met drainage. Wij hebben een expert uit een ander deel van het land gevraagd om hiernaar te kijken. Ondanks dat wij vooraf dachten dat dit technisch niet mogelijk was.”

Vakkennis en ervaringskennis dienen om zo zoveel mogelijk inzichten te verzamelen. Naast expertkennis is ook ervaringskennis belangrijk om effecten en wetmatigheden goed in beeld te brengen. Inwoners, ondernemers en andere ervaringsdeskundigen ‘in het veld’ brengen kennis in die voortkomt uit hun dagelijks handelen in de praktijk.

“Deze mensen wonen vaak al langer aan de kade dan de medewerkers bij het waterschap werken. Zij hebben een langer geheugen dan wij.”

Op het moment dat er verschillende meningen of waarheden zijn, of er weinig vertrouwen is in de oplossing van het hoogheemraadschap, is gezamenlijk feitenonderzoek een goede manier van werken. Als principe voor het gehele proces of als methode om samen te werken. Én om keuzes te kunnen maken gebaseerd op gedeelde inzichten, zonder te verzanden in het onderzoeken om het onderzoeken.

“Bewoners hadden last van het lage waterpeil in de wijk. We zijn toen met hen en de gemeente op zoek gegaan naar een oplossing die acceptabel was voor iedereen. Elke drie maanden stelden we een ander peil in en bekeken samen naar wat er gebeurde met de houten palen in de wijk.”

BETROKKEN

9. Als deel van de omgeving

Het hoogheemraadschap kent de omgeving: de belanghebbenden, bestuurders, professionals. Individueel en georganiseerd. Het voelt zich betrokken bij en is zich bewust van de impact van het werk op die omgeving.

HHSK heeft oog voor de leefwereld van de mensen en zoekt naar verbindingen tussen de wateropgaven en het grotere vraagstuk in het beheersgebied.

“We kennen de mensen en hun belangen. We weten wat ze willen. We zijn adaptief in onze aanpak.”

10. Met een betrokken bestuur

Bestuurders praten daar waar behoefte is ook mét de omgeving in plaats van over de omgeving. Het college gaat zorgvuldig om met alle belangen en motiveert zijn besluiten zorgvuldig. In voortgangsrapporten heeft het hoogheemraadschap oog voor het proces: de impact van het werk en de reacties hierop uit de omgeving. In bijeenkomsten tussen bestuurders onderling én in ontmoetingen met de omgeving is aandacht voor de projectinhoud én gevoeligheden in een gebied of rond een maatschappelijke opgave.

“Bespreek en rapporteer regelmatig de voortgang van je plan met je dagelijks bestuurder en ambtelijke opdrachtgever. Houdt ze betrokken door ze mee naar buiten te nemen zodra er iets te zien of vieren valt. Een goed geïnformeerde bestuurder wordt als vanzelf medespeler en ambassadeur.”

“Voor het nieuwe WBP prikkelen we onze VV leden om actief op zoek te gaan naar de waterverhalen van hun buurman/buurvrouw thuis. Op zoek naar ideeën voor water. Doel hiervan is om de VV leden een actieve rol te geven bij het maken van hun toekomstvisie, het WBP. We laten ze meebepalen aan de voorkant in plaats van alleen beoordelen achteraf.”