



# Participatie in waterbeheer

Een vak apart

Bas Breman  
Marcel Pleijte  
Stefan Ouboter  
Arjen Buijs

november 2008



## Inhoudsopgave

	Voorwoord .....	5
	Participatie(lees)wijzer .....	7
<b>1</b>	<b>Wat is participatie en waarom zou je het toepassen? .....</b>	<b>15</b>
1.1	Inleiding .....	16
1.2	Wat is participatie? .....	18
1.3	Waarom participatie? .....	20
1.4	Verskillende typen participatie .....	29
1.5	Het gebruik van participatie .....	31
1.6	Samenvattend .....	33
<b>2</b>	<b>De Voorbereiding .....</b>	<b>37</b>
2.1	Inleiding .....	38
2.2	Basisvoorwaarden .....	39
2.3	Probleemdefinitie .....	41
2.4	De Participatiestrategie .....	47
2.5	Informatieverzameling .....	57
2.6	Het (her)kennen van de belangen en belanghebbenden ..	62
2.7	De Projectorganisatie .....	69
2.7.1	Benodigde middelen en voorwaarden .....	71
2.7.2	Selectie van methoden en instrumenten .....	75
2.8	Samenvattend .....	78
<b>3</b>	<b>De Uitvoering .....</b>	<b>81</b>
3.1	Inleiding .....	82
3.2	Voorwaarden, afspraken en aandachtspunten .....	83
3.2.1	Voorwaarden .....	84

3.2.2	Afspraken .....	95
3.2.3	Aandachtspunten .....	101
3.3	Projectorganisatie .....	103
3.4	Keuze methodiek en instrumenten .....	114
3.5	Uitvoering van belevingsonderzoek .....	123
3.6	Programmasturing .....	126
3.7	Omgaan met conflicten en obstakels .....	129
3.8	Afbakenen en afstemmen met andere plannen .....	134
3.9	Samenvattend .....	139
<b>4</b>	<b>De Evaluatie .....</b>	<b>143</b>
4.1	Inleiding .....	144
4.2	Evaluatie van de inhoud en van het proces .....	145
4.3	Tussentijdse evaluaties .....	149
4.4	Participatieve en niet-participatieve evaluatie .....	150
4.5	Contact met de belanghebbenden .....	154
4.6	Samenvattend .....	157
<b>5</b>	<b>Evaluatie van de cases uit WaterTekens .....</b>	<b>161</b>
5.1	Inleiding .....	162
5.2	Belangrijkste bevindingen uit WaterTekens .....	163
	<b>Dankwoord .....</b>	<b>175</b>
Bijlage 1	Het project WaterTekens .....	180
Bijlage 2	Casusomschrijvingen WaterTekens .....	183
Bijlage 3	Beslissingsmatrix .....	205
	<b>Literatuur .....</b>	<b>211</b>
	<b>Colofon .....</b>	<b>216</b>



## Voorwoord

In het moderne waterbeheer is een multidisciplinaire aanpak onontbeerlijk. Civiele techniek, weg- en waterbouwkunde, milieuhygiëne en ecologie. Het zijn enkele van de specialismen binnen het waterbeheer.

Praten kunnen we allemaal. We verwarren dat wel eens met 'communiceren'.

Veel communicatie-uitingen, ook die van de waterbeheerders, zijn voorlichtend of bedoeld om de omgeving te beïnvloeden. Op grond van interne deskundigheid, vooringenomenheid of onstuitbaar enthousiasme probeert men de omgeving mee te nemen in de gewenste richting.

De rol van de waterbeheerders verandert de laatste jaren. Dat komt onder andere tot uiting in de nieuwe Waterwet en in de wijze waarop de besturen van waterschappen worden gekozen. De belangen en meningen, niet alleen van boeren, maar ook die van burgers en buitenlui, worden steeds serieuzer genomen en in een steeds vroeger stadium betrokken bij de besluitvorming.

Het ontdekken, benoemen en benutten van de uiteenlopende belangen en meningen vereist (speciale) vaardigheden en moet situatiespecifiek zijn.

Moderne vormen van participatie vereisen in zekere zin sterke zenuwen. De uitkomsten van het participatieproces leiden niet altijd automatisch tot het van tevoren ingeschatte (of gewenste) resultaat.

Het proces van participatie kost ook tijd. Ik ben er

van overtuigd dat deze investering zichzelf terugverdient in het uitvoeringstraject dat volgt op de besluitvorming. Het draagvlak onder het plan is immers groter. Ook blijkt dat de plannen aan kwaliteit winnen, doordat gebruik gemaakt kan worden van lokale kennis en ervaringen.

Binnen het project WaterTekens is ervaring opgedaan met verschillende manieren van het betrekken van belanghebbenden bij het opstellen en uitvoeren van waterschapsplannen.

In het boek dat nu voor u ligt zijn deze ervaringen met participatie in het waterbeheer beschreven.

Bij het totstandkomen van dit boek is dankbaar gebruik gemaakt van de ervaring en bijzondere gaven van Stefan Ouboter. Stefan heeft aan de wieg gestaan van WaterTekens en heeft ook tijdens het project op zijn eigen, toegewijde wijze bijgedragen aan het succes. Helaas heeft hij door zijn vroege overlijden dit eindresultaat niet meer onder ogen gehad.

Ik hoop dat het boek u een handvat biedt in participatieprocessen.

**Bas van der Wal,**

Stichting Toegepast Onderzoek waterbeheer  
(STOWA)



## Leeswijzer

Deze handleiding gaat over participatieprocessen in waterbeheer. Uit de omvang van deze handleiding valt al af te leiden dat daar veel bij komt kijken. Om alle informatie goed toegankelijk te maken hebben wij geprobeerd deze duidelijk te structureren.

Hiervoor hebben we verschillende fases van het participatieproces als uitgangspunt genomen, de voorbereidingsfase, de uitvoeringsfase en de evaluatiefase. Hoewel deze chronologisch worden behandeld willen we (net als in paragraaf 1.5) benadrukken dat deze fasen in werkelijkheid vaak door elkaar kunnen lopen. In de praktijk zult u waarschijnlijk ook verschillende delen van deze handleiding op verschillende momenten bij de hand willen hebben.

Om dat te faciliteren hebben wij de belangrijkste aandachtspunten uit de tekst er steeds uitgelicht, enerzijds door trefwoorden in de kantlijn te plaatsen, anderzijds door een puntsgewijze samenvatting van de bevindingen aan het eind van ieder hoofdstuk. Het overzicht van deze samenvattingen is ook aan het begin van deze handleiding geplaatst. Wij hopen dat u hiermee snel de voor u meest interessante informatie kunt vinden en op een praktische en toegepaste manier met de handleiding om kunt gaan.

Na een korte inleiding over het hoe en waarom van participatie in hoofdstuk 1 is de handleiding verder gestructureerd aan de hand van de drie belangrijkste

fases in het participatieproces. In hoofdstuk 2 wordt uitgebreid stilgestaan bij De Voorbereiding van het participatieproces, hierbij wordt onder andere ingegaan op de probleemdefinitie, de participatiestrategie en het herkennen van de belanghebbenden.

In hoofdstuk 3 staat de uitvoering van het participatieproces centraal met daarbij aandacht voor het procesontwerp en de keuze van methoden en instrumenten. Hoofdstuk 4 is gericht op de evaluatie van het participatieproces, een onderdeel dat in de praktijk vaak onderbelicht blijft maar dat wel van belang is vanwege de lessen die er uit te leren vallen. In hoofdstuk 5, tot slot, worden de belangrijkste lessen en ervaringen met participatieprocessen in de cases van WaterTekens gepresenteerd.

## Samengevat

### Hoofdstuk 1 – Wat is Participatie en waarom zou je het toepassen?

- Water neemt een steeds belangrijkere rol in binnen het (ruimtelijk) beleid. Wateropgaven krijgen een nieuwe dimensie. De ideeën en wensen van de maatschappij en haar burgers spelen een steeds belangrijkere rol in die wateropgaven (1.1);
- Participatie is maatwerk, dat stelt hoge eisen aan de betrokkenen. Ook aan de initiatiefnemers van een proces (1.2);
- Er zijn verschillende redenen waarom participatie volop in de belangstelling staat. Enerzijds komt

dat voort uit de veranderende relatie tussen overheid en maatschappij, anderzijds wordt ook steeds duidelijker dat met participatie uiteenlopende doelen (kwaliteit, instrumenteel, democratisch) kunnen worden gerealiseerd (1.3);

- Er valt onderscheid te maken tussen uiteenlopende typen van participatie. De participatieladder geeft verschillende niveaus van participatie weer. Overigens zonder een oordeel te geven over de geschiktheid van de verschillende types (1.4);
- Binnen het participatieproces kan onderscheid worden gemaakt tussen een voorbereidingsfase, een uitvoeringsfase en een evaluatiefase. In de praktijk wisselen deze fases elkaar vaak af en kan een tussentijdse evaluatiefase bijvoorbeeld leiden tot bijstelling van de planning tijdens de uitvoering (1.5).

### Hoofdstuk 2 – De Voorbereiding

- Voordat een waterbeheerder een participatieproces daadwerkelijk gaat voorbereiden is het aan te raden om een 'quick scan' verkenning te maken om te beoordelen of de situatie wel beantwoordt aan de basisvoorwaarden die nodig zijn voor een participatieproces (2.2);
- De voorbereiding van een participatieproces begint met het scherp krijgen van de probleemdefinitie en doelstelling(2.3);
- Niet alleen de inhoudelijke vragen en doelen zijn van belang, ook het doel en het bereik van het par-

- participatieproces moet vooraf helder benoemd worden. Een hulpmiddel daarbij is de participatieladder (2.4);
- Maximale participatie is niet altijd haalbaar maar ook niet altijd de meest aangewezen strategie. Er zijn verschillende situaties denkbaar waarbij lager kan worden ingezet op participatie, mits dan hoog wordt ingezet op het helder krijgen van de diversiteit in beelden, belangen en betrokken groepen. Belevingsonderzoek kan daarbij een goed hulpmiddel zijn (2.5);
  - De voorbereiding van het participatieproces bestaat ook uit het (her)kennen van de belangen en belanghebbenden die geraakt worden door het betreffende project. Er bestaan verschillende hulpmiddelen om de belangen en belanghebbenden in kaart te brengen (stakeholderanalyse, belevingsonderzoek) (2.6);
  - Wat uiteindelijk de meest geschikte vorm van participatie is hangt af van een combinatie van factoren. De belangrijkste hierbij zijn:
    - de complexiteit van de wateropgave
    - de flexibiliteit van doelen (van het waterschap)
    - de diversiteit in belanghebbenden
    - de gemotiveerdheid van belanghebbenden
    - de diversiteit in beelden, belangen en wensen van belanghebbenden
  - Niet altijd is zwaar inzetten op participatie mogelijk of gewenst. Als de speelruimte van de waterbeheerder of de motivatie of belangen

- van stakeholders gering is, kan soms beter expliciet geïnvesteerd worden in het achterhalen van de wensen en meningen van belanghebbenden.
- Als vragen, doelen en belangen helder zijn kan een begin worden gemaakt met de projectorganisatie. Deze kan zowel intern als extern worden ingevuld. In ieder geval zullen extra middelen en tijd moeten worden vrijgemaakt. Ook moet voldoende intern draagvlak worden verkregen. Al tijdens de voorbereidingen moet ook worden nagedacht over geschikte methoden en instrumenten (2.7).

### Hoofdstuk 3 – De Uitvoering

- Voor het participatieproces dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan en tijdens het participatieproces aan een aantal afspraken en aandachtspunten (3.2);
- Bij de projectorganisatie wordt besloten welke deelnemers worden betrokken en worden zij ook daadwerkelijk uitgenodigd. Vervolgens wordt besloten of de waterbeheerder zelf het proces begeleidt of iemand inhuint. Hiertoe wordt onder meer een profiel van de procesbegeleider opgesteld. Tot slot wordt de locatie voor de participatiebijeenkomst(en) gekozen (3.3);
- Bij de keuze en selectie van methoden en instrumenten worden vier stappen gezet: stap 1) analyseer de situatie, 2) ga na welke methoden en instrumenten bij de situatie passen, 3) kom tot

- een inperking van de gekozen methoden en instrumenten en 4) maak de uiteindelijke keuze (3.4);
- Een programma is een leidraad voor een participatiebijeenkomst en helpt een procesbegeleider om tijdens een participatiebijeenkomst te kunnen sturen (3.5);
- Een procesbegeleider heeft strategische mogelijkheden om met conflictzoekende of stille deelnemers om te gaan (3.6).
- Door het koppelen van de eigen doelen aan onderwerpen die buiten de eigen bevoegdheden vallen kunnen nieuwe oplossingsrichtingen ontstaan en kan ook het draagvlak worden vergroot. Daarnaast dient een participatieproces goed ingebed te zijn in formele ruimtelijke plannen en formele facet- en sectorale plannen (3.7).

#### Hoofdstuk 4 – De Evaluatie

- Evaluatie en monitoring van het participatieproces stellen de waterbeheerder in staat om te reflecteren op de ervaringen en om daarvan te leren. In de praktijk wordt er vaak weinig aandacht aan besteed (4.1);
- Er kan onderscheid worden gemaakt tussen evaluatie van de inhoud en evaluatie van het proces. Hoe harder en concreter de doelen in eerste instantie geformuleerd zijn, hoe makkelijker het ook is om te beoordelen of de oorspronkelijke ambities gerealiseerd zijn. Dat wil echter niet zeggen dat er geen inhoudelijke successen kunnen zijn wanneer

- de resultaten afwijken van de oorspronkelijke doelstellingen (4.2);
- Evaluatie vindt niet alleen plaats aan het eind van het participatieproces maar bij voorkeur ook tussentijds. Hoe eerder in het proces evaluatiemomenten worden ingelast, hoe groter de kans om tussentijds de kwaliteit van het participatieproces te verhogen (4.3);
- Er kan onderscheid worden gemaakt tussen participatieve evaluatie en niet-participatieve evaluatie. In de meeste gevallen waarin het participatieproces wordt geëvalueerd gebeurt dat op een niet-participatieve manier. Niet-participatieve evaluatie kan worden uitgevoerd door de waterbeheerder zelf of door een externe deskundige (4.4);
- Actieve en constructieve deelnemers vormen het hart van ieder participatieproces. Op betrokken deelnemers moet je zuinig zijn. In zekere zin moet de samenwerking met de andere belanghebbenden voortdurend geëvalueerd worden (4.5).

#### Hoofdstuk 5 – Evaluatie van de cases uit WaterTekens

- De belangrijkste lessen en bevindingen met betrekking tot de participatieprocessen in de cases van WaterTekens zijn kort samengevat (5.2). Een omschrijving van de cases is te vinden in bijlage 2.



# Wat is participatie en waarom zou je het toepassen?





## 1.1 Inleiding

Water vraagt steeds meer aandacht binnen het (ruimtelijke) beleid van de Nederlandse overheid. Mede onder invloed van het klimaatdebat verandert het waterbeleid. Water ontwikkelt zich meer en meer tot uitgangspunt van ruimtelijke ordening; water als ordenend principe.

Het letterlijk en figuurlijk meer ruimte bieden voor water, betekent ook dat de maatschappij en haar burgers vaker met watervraagstukken en –opgaven geconfronteerd worden. Hiermee krijgen de veranderende wateropgaven ook een nieuwe dimensie. De maatschappij en haar burgers confronteren waterbeheerders op hun beurt met uiteenlopende wensen, ideeën en beelden.

Het ligt voor de hand dat waterbeheerders proberen rekening te houden met deze wensen, ideeën en beelden in plannen en beleid. Participatie, is daarbij vaak een sleutelwoord. Laat burgers participeren in het opstellen van beleid en plannen zodat waterbeheerders hun aandachtspunten ook kunnen meenemen. De praktijk leert echter dat participatie gemakkelijker gezegd is dan gedaan.

Participatie kan verschillende voordelen hebben. Door burgers bij plannen en beleid te betrekken kun je ook gebruik maken van de kennis die zij in huis hebben. Bovendien zorgt betrokkenheid bij

wateropgaven krijgen een nieuwe dimensie

participatie kan verschillende voordelen hebben

de plannen vaak voor meer draagvlak in de uitvoering. Draagvlak kan wateropgaven uiteindelijk versoepelen en versnellen.

nadelen van participatie

Toch kunnen aan participatie ook nadelen kleven. Hoe gaat een waterbeheerder om met beelden of verwachtingen van burgers wanneer die onjuist of onhaalbaar blijken te zijn? Wat te doen als de verwachtingen misschien wel haalbaar maar ongewenst zijn vanuit het oogpunt van de waterbeheerder? En hoe om te gaan met uiteenlopende verwachtingen van verschillende groepen burgers? Deze spanningen in het participatieproces kunnen leiden tot langdurige, vertraagde processen en ongewenst machtsverlies voor een bestuur. Ook kan het streven naar consensus soms ten koste gaan van de kwaliteit van de plannen<sup>11</sup>.

participatie vergt maatwerk

In alle gevallen geldt dat participatie maatwerk is en om deskundigheid vraagt bij de initiatiefnemer. Zonder deze voorwaarden bestaat het risico dat participatie geen toegevoegde waarde heeft of zelfs averechts werkt. Slecht uitgevoerde participatieprocessen kunnen het vertrouwen tussen initiatiefnemer en burger behoorlijk schaden.

Deze handleiding maakt gebruik van kennis en ervaring uit de praktijk van het waterbeheer om te laten zien wat de voordelen en de valkuilen van participatie kunnen zijn. De praktijkervaringen die worden

aangehaald in deze handleiding komen uit het project WaterTekens ([www.WaterTekens.nl](http://www.WaterTekens.nl)) en bijlage 1. Binnen dat project hebben gedurende drie en een half jaar de sociale aspecten van waterbeheer centraal gestaan (2005-2009). Waterbeheerders hebben samen met onderzoekers en deskundigen in praktijk-cases onderzocht en ervaren hoe participatieprocessen in de praktijk verlopen en hoe deze ook verbeterd kunnen worden. Zes van deze cases zijn in meer detail geanalyseerd en worden in deze handleiding gebruikt als illustratiemateriaal. Achtergrondinformatie over de cases is te vinden in Bijlage 2.

## opbouw hoofdstuk

In dit hoofdstuk wordt eerst kort stil gestaan bij wat participatie nou eigenlijk is (1.2) en waarom je het zou toepassen (1.3). In paragraaf 1.4 komen verschillende vormen van participatie aan bod en in paragraaf 1.5 staan we stil bij de drie belangrijkste fasen in een participatieproces. Dit vormt de opmaat naar de volgende hoofdstukken waar het participatieproces meer in detail wordt omschreven.

### 1.2 Wat is participatie?

Volgens het woordenboek van de Van Dale betekent participatie letterlijk: 'het deelhebben in iets'. In de praktijk van de waterbeheerders staat participatie over het algemeen voor het deelnemen of deelhebben

van burgers en/of organisaties in een (water gerelateerd) plan- of beleidsproces. Er bestaat geen vast protocol voor het vormgeven van participatie. De mate van deelname door burgers zal van proces tot proces verschillen. Dit hangt onder andere samen met de doelstellingen en de criteria voor de selectie van deelnemers in het proces. Doordat participatieve planning op meerdere manieren is in te vullen, is een participatieproces op maat te maken voor het gewenste planproces. Participatieprocessen zijn maatwerk. Dat is niet alleen een voordeel. Ieder proces krijgt opnieuw vorm en dat stelt hoge eisen aan de betrokkenen, vooral ook aan de initiatiefnemer van het proces.

Participatie is dus een verzamelnaam voor een heel breed spectrum aan processen. Dat verklaart gelijk ook een deel van de begripsverwarring die vaak bestaat wanneer men het over participatie heeft. Toch is het ook zo dat er ondanks die verwarring en de veelheid aan processen wel degelijk ook bepaalde patronen of stappen te herkennen zijn binnen de verschillende participatieprocessen. Het herkennen van deze patronen en van de randvoorwaarden van participatie is een belangrijke eerste stap bij het werken met participatieprocessen.

### 1.3 Waarom participatie?

Hoe komt het nu dat er momenteel zoveel belangstelling is voor participatieprocessen? Wat is er veranderd in de praktijk van de waterbeheerder dat participatie nu vaak steeds nadrukkelijker op de agenda staat?

Hiervoor zijn in ieder geval twee verschillende typen verklaringen aan te voeren. Enerzijds hangt de groeiende aandacht voor participatieprocessen samen met algemene veranderingen in de relatie tussen maatschappij en beleid. Anderzijds zullen initiatiefnemers ook vaak gericht een aantal doelen nastreven met participatie. Beide worden hieronder toegelicht.

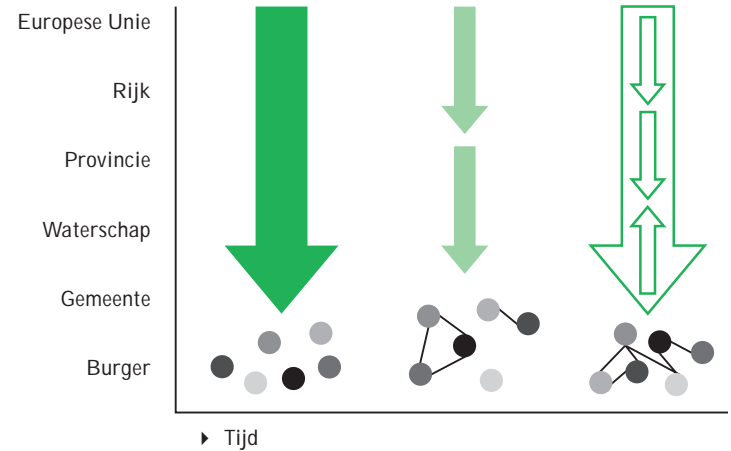
#### 1. De veranderende relatie tussen maatschappij en beleid

##### veranderingen in beleid

De afgelopen decennia is de relatie tussen de maatschappij en beleid sterk veranderd. Een sterk 'top down' beleid kenmerkte de jaren 50, 60 en 70 van de vorige eeuw waarbij lagere overheden rijksbeleid dienden te implementeren. Er was weinig ruimte in beleid voor lokale wensen, ideeën en initiatieven. De sturende gedachte hierachter was dat de samenleving maakbaar is, mits overheden op de juiste punten ingrijpen.

In toenemende mate ontstond er in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw onvrede binnen de maatschappij

over deze manier van besturen. Mede door discussies over ruilverkaveling en natuur- en milieuvraagstukken veranderde het beleid en verschoof het naar de lagere bestuurlagen zoals provincies en gemeenten.



Figuur 1: De overgang van top-down naar bottom-up werken in overheidsbeleid

Dit proces zet zich tot op de dag van vandaag door, ondersteunt door het motto uit de Nota Ruimte 'decentraal wat kan, centraal wat moet,'. Hierbij ontstaat ook meer en meer ruimte voor (lokale) organisaties en burgers om zich 'te bemoeien' met beleid. Dit leidt tot de opkomst van tal van initiatiefgroepen die trachten aan te haken bij beleid. Beleid wordt hiermee in toenemende mate meer complex doordat

maatschappelijke wensen, ideeën en initiatieven een belangrijk onderdeel vormen naast de beleidsdoelen van de overheid.

Burgers en overheden zoeken vaker samenwerking en overleg via participatieprocessen. In de ruimtelijke ordening leidt dit tot de introductie van een nieuwe sturingsfilosofie; niet langer richt de overheid zich eenzijdig op het toelaten van ruimtelijke ontwikkelingen (in de vorm van maatschappelijke wensen en ideeën) maar zij stuurt en faciliteert de ruimtelijke ontwikkelingen. Dit noemt het ministerie van VROM de omslag in de ruimtelijke ordening van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie.

Figuur 1 schetst deze ontwikkeling. Was het beleid eerst notoir top-down met weinig ruimte voor lokale wensen en ideeën, door de tijd heen is er beleid ontstaan met ruimte voor ‘georganiseerde’ initiatieven die de beleidsagenda beïnvloeden (ook wel bottom-up beleid genoemd). Daarnaast komen steeds meer verschillende belangen samen in een gebied. De ruimte wordt schaarser. De wensen en eisen behorend bij die belangen, maken dat afstemming noodzakelijk wordt.

**veranderingen bij waterschappen**

Als overheidsinstantie vormden de waterschappen vaak een uitzondering in de zin dat ze van oudsher al veel contact hadden met hun ‘ingelanden’. Echter, ook hier veranderen de verhoudingen. Waterschappen worden groter en komen op grotere afstand van de burger te staan. In toenemende mate

verwachten de ingelanden van de waterschappen ook inspraak, betrokkenheid en goede voorlichting en willen zij dat anderen rekening houden met hun wensen, ideeën, klachten en initiatieven. Dit wordt geïllustreerd door het volgende citaat:

“Het is voortschrijdend inzicht. 15 jaar geleden ging het waterschap het gebied in. ‘Dit is het plan. Dit gaan we maken.’ Daar hoeft je nu niet meer mee aan te komen”. Anja de Wit – Projectleider Essche Stroom

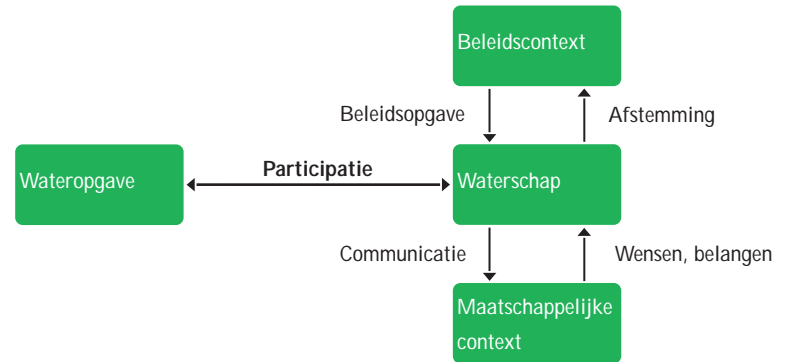


Fig. 2: Water in de relatie tussen beleid en maatschappij

De beleidsdoelen van de waterschappen zijn steeds minder los te zien van de maatschappelijke context. De relatie tussen maatschappij en beleid is dusdanig dat een wateropgave zich altijd bevindt op het raakvlak van deze twee. Figuur 2 geeft dit raakvlak schematisch weer.

- Vanuit de beleidscontext komt de beleidsopgave bij het waterschap die de beleidsopgave verder afstemt met andere beleidsverantwoordelijken.
- Vanuit de maatschappelijke context komen wensen, ideeën en problemen binnen bij het waterschap. Via participatie beïnvloeden zij de beleidsopgave.
- Het waterschap formuleert met de beleidsopgave en maatschappelijke wensen de wateropgave en probeert haar expertise in te zetten om de maatschappelijke en beleidsopgave te beantwoorden.

## 2. Doelen vanuit de waterbeheerder

Bij de doelen of motieven voor participatie zijn grofweg drie hoofdcategorieën te onderscheiden: 1) kwaliteitsdoelen, 2) instrumentele doelen en 3) democratische doelen (zie figuur 3).

### Ad 1) Kwaliteitsdoelen

Bij kwaliteitsdoelen gaat het erom het product zelf te verbeteren. Participatie kan aantrekkelijk zijn omdat betrokkenen lokale, gebiedsspecifieke kennis, expertise en creativiteit in het proces kunnen inbrengen. De gebruikers van een gebied, zoals bijvoorbeeld de boeren, kunnen vanuit hun ervaringen een nieuwe kijk bieden op het watersysteem. Ook de perspectieven en aandachtspunten van andere bewoners kunnen leiden tot nieuwe inzichten.



Figuur 3: Redenen en voordelen van Participatie

### Participatie zet aan tot creativiteit

Ook kennis over sectoren en praktijken, over verhoudingen tussen partijen en over de mogelijke gevolgen van maatregelen kan bijzonder waardevol zijn voor plan- en besluitvorming.

Participatieve planning zet vaak ook aan tot creatieve oplossingen. Dit is een pluspunt omdat waterbeheerders burgerparticipatie vaak inzetten bij complexe vraagstukken. Het samenbrengen van verschillende deelnemers die samen op zoek gaan naar mogelijke oplossingen kan leiden tot ontwikkeling van een scala aan alternatieven die beleidsmakers niet alleen kunnen bedenken zoals blijkt uit de volgende citaten:

“Er zijn vooral dingen aan toegevoegd, die je zelf misschien niet op het oog had”. Dick Boland – Projectleider De Kleine Beerze

“Ik heb een extra plus aan de inrichting kunnen geven”. Hilga Sikma – Projectleider Egeltjesbos

Ad 2) Instrumentele doelen

Bij instrumentele doelen staat niet zozeer het product zelf in de belangstelling maar vooral de status van het product. Het gaat er dan bijvoorbeeld om de inhoud van een rapport te verspreiden in de hoop dat de doelgroepen het beter gebruiken.

participatie verkleint de afstand tussen partijen

Ook kan een participatie proces voorkomen dat een besluitvormingsproces verzandt in een ‘wij’ versus ‘zij’ situatie. De afstand tussen organisaties, burgers en overheid verkleint doordat zij direct in dialoog zijn. Het vermijden van een wij-zij opdeling voorkomt confrontatie, door het voorkomen van buitensluiting Participatieve planning kan dus ‘tegenwerken’ omzetten in ‘meewerken’ waardoor weerstand vanuit de samenleving vermindert dan wel verdwijnt en er draagvlak ontstaat. Dit kan een hele pragmatische reden zijn voor waterbeheerders om participatie toe te passen.

“wat mijn stelling is, je kunt er beter vooraf de energie en tijd in stoppen, die win je uiteindelijk terug bij de uitvoeringsfase”

“Wat mijn stelling is, je kunt er beter vooraf de energie en tijd in stoppen, die win je uiteindelijk terug bij de uitvoeringsfase”. Hilga Sikma – Projectleider Middelpolder

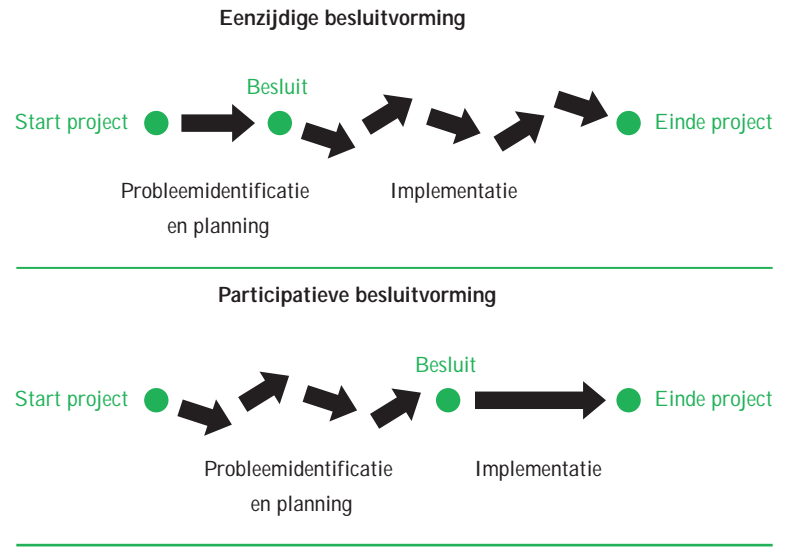


Fig. 4: Tijdsverloop bij eenzijdige en bij participatieve besluitvorming vergeleken<sup>1</sup>

participatie is een recht

Ad 3) Democratische doelen

In de veranderende relatie tussen maatschappij en beleid, wordt participatie ook wel gezien als een democratisch recht. In een democratische samenleving hebben mensen het recht op participatie dan wel inspraak in beleidsvraagstukken. Steeds vaker is dit ook vastgelegd in wet- en regelgeving. Burgers mogen immers meebeeslissen dan wel protest aantekenen over wat er in de achtertuin gebeurt (de keukentafel gesprekken). Dit komt de transparantie

van beleid ten goede. Burgers beïnvloeden zo direct de besluitvorming. Dit is een principiële reden voor participatie. Voor wat betreft waterbeheer is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) daarvan een sprekend voorbeeld.

**De vereisten voor publieke participatie uit de Kaderrichtlijn Water**

Publieke participatie zal een sleutelrol spelen bij de uitvoering van de KRW. Om considerans 14 van de KRW aan te halen: "Het welslagen van deze richtlijn is afhankelijk van [...] voorlichting aan, overleg met en betrokkenheid van het publiek, inclusief de gebruikers."

De KRW bevat een aantal vereisten voor publieke participatie:

1. De KRW bevat een algemeen vereiste om actieve participatie bij de implementatie van de KRW aan te moedigen (art. 14.1 eerste zin).
2. De KRW vereist daarnaast drie ronden van schriftelijke raadpleging bij de totstandkoming van de stroomgebiedbeheersplannen. In december 2006 moet er een tijdschema en werkprogramma voor de opstelling van het plan worden gepubliceerd, met inbegrip van de te

nemen raadplegingsmaatregelen. In december 2007 moet er een tussentijds overzicht van de belangrijkste waterbeheerskwesties worden gepubliceerd. In December 2008 moet het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan worden gepubliceerd. Deze documenten moeten ter beschikking van het publiek worden gesteld en gedurende ten minste zes maanden kan het publiek schriftelijke opmerkingen maken (art. 14.1, tweede zin en art. 14.2).

3. De reacties van het publiek dienen verzameld en serieus overwogen te worden. (Bijlage VII A9).
4. Op verzoek dient inzage verleend te worden in de gebruikte achtergronddocumenten en -informatie (art. 14.1, Bijlage VII punt A11).
5. Aanvullende vormen van publieke participatie kunnen nodig zijn om de ambitieuze milieudoelen te halen en voor het "welslagen van de KRW" (vgl. considerans 14).

Tekstkader: De vereisten voor publieke participatie uit de Kaderrichtlijn Water <sup>1</sup>

De doelstelling van De Kaderrichtlijn Water (KRW) is dat alle Europese waterlichamen in 2015 een "goede watertoestand" hebben. Om dit te bereiken moeten waterbeheerders samen met gebiedsbetrokkenen

stroomgebiedbeheerplannen en programma's van maatregelen opstellen. Het planproces legt formeel vast dat waterbeheerders het publiek drie keer raadplegen en dat zij "actieve participatie van alle betrokken partijen" aanmoedigen.

## 1.4 Verschillende typen participatie

Niet alleen de achterliggende redenen voor een participatieproces kunnen verschillen, er valt ook onderscheid te maken tussen verschillende typen of niveaus van participatie.

Als participatie staat voor 'het deelnemen of deelhebben van burgers of organisaties in een (water gerelateerd) plan- of beleidsproces' (1.2) dan zijn er nog allerlei uiteenlopende wijzen waarop burgers kunnen deelnemen.

Het meest voorkomende hulpmiddel om onderscheid te maken tussen verschillende typen van participatie is de participatieladder. Deze ladder geeft verschillende niveaus van participatie weer, zonder overigens een oordeel te geven over de kwaliteit of de geschiktheid van de verschillende niveaus, dat laatste hangt af van de situatie.

de participatieladder

In de participatieladder (tabel 1, hfst.2) wordt onderscheid gemaakt tussen 6 verschillende vormen van participatie. De verschillende vormen van participatie hebben ieder hun voor- en nadelen. De parti-

participatieladder kan een hulpmiddel zijn bij het bepalen van de meest geschikte vorm van participatie binnen de specifieke omstandigheden. Daarbij is het ook belangrijk om te realiseren dat de mate van participatie gedurende het proces kan variëren.

Grofweg wordt er in de participatieladders onderscheid gemaakt tussen drie niveaus:

---

**Informereren** Dit is het laagste participatieniveau en omvat in ieder geval actieve informatievoorziening door de overheid. Goede informatievoorziening is een voorwaarde voor de andere niveaus en is vaak ook wettelijk vereist.

---

**Raadplegen** Raadpleging houdt in dat het publiek kan reageren op voorstellen. In veel planprocedures is het wettelijk vereist om concepten ter inzage te leggen en het publiek in de gelegenheid te stellen om schriftelijk commentaar te geven. Daarnaast kan men bijvoorbeeld hoorzittingen organiseren en enquêtes houden. Afhankelijk van de complexiteit van de wateropgave kan raadplegen op veel verschillende manieren, van informatieavonden via keukentafelgesprekken tot een uitgebreid belevingsonderzoek.

---

**Actieve participatie** Actieve participatie houdt een grotere rol voor het publiek in. Het publiek kan bijvoorbeeld:

- Discussiëren met de autoriteiten;
- De beleidsagenda mede helpen bepalen;
- Bijdragen aan de ontwikkeling van oplossingen;
- Deelnemen aan de besluitvorming;

- Participeren in de uitvoering;
- Volledig verantwoordelijk zijn voor (een deel van) het stroomgebiedbeheer.

Onderstaand citaat maakt duidelijk dat iedere vorm van participatie een andere aanpak vraagt en ook andere uitkomsten zal opleveren.

“ We kiezen voor participatie omdat je het als waterbeheerder anders niet meer voor elkaar krijgt. Het is eigenlijk heel logisch dat je ervoor kiest. Maar besef wel goed dat als je mensen echt daadwerkelijk wilt laten participeren, je ook een deel van de verantwoordelijkheid moet delen. Dat vergt een andere instelling; ook in je hoofd”. Dick Boland – Projectleider De Kleine Beerze

De uiteindelijke keuze voor een bepaalde vorm van participatie komt voort uit een mix van de achterliggende doelstelling van het project van de specifieke ambities ten aanzien van de participatie van de betrokken deelnemers. Deze aspecten worden verder besproken in hoofdstuk 2.

## 1.5 Het gebruik van participatie

Er zijn uiteenlopende redenen waarom een waterbeheerder kan besluiten om tot het gebruik van participatie in projecten en processen over te gaan. Op het



ook al wordt burgerparticipatie uiteindelijk niet toegepast, het is wel goed om er op zijn minst over na te denken

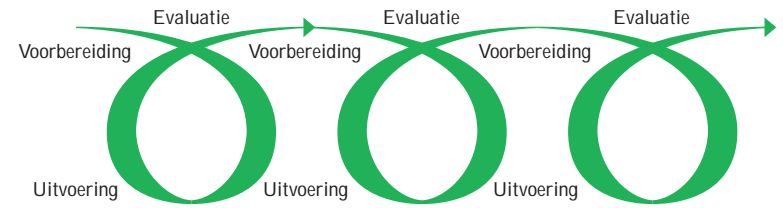
moment dat hij besluit om participatie daadwerkelijk toe te passen zijn er weer verschillende vormen van participatie denkbaar.

Ook al wordt burgerparticipatie uiteindelijk niet toegepast, het is wel goed om er op zijn minst over na te denken en de voor- en nadelen tegen elkaar af te wegen.

Wanneer een waterbeheerder enthousiast is voor het toepassen van een participatieproces, dan kan de daadwerkelijke voorbereiding en planning van het participatieproces beginnen. In deze handleiding wordt onderscheid gemaakt tussen drie verschillende fasen in het participatieproces:

- een voorbereidingsfase: dit betreft de fase voordat een participatief proces daadwerkelijk kan aanvangen. In belangrijke mate is dit een interne aangelegenheid van de waterbeheerder en de eigen organisatie, onder andere bedoeld om de geesten rijp te maken en beslagen ten ijs te komen;
- een uitvoeringsfase: dit is de fase waarin participatieve processen daadwerkelijk plaatsvinden. In deze fase wordt ook actief de interactie met andere betrokkenen en belanghebbenden gezocht;
- een evaluatiefase: dit is de fase waarin het participatieproces beoordeeld wordt, al dan niet gezamenlijk met de deelnemers. Deze fase beperkt zich zeker niet tot het eind van het proces maar kan (bij voorkeur) ook tussentijds plaatsvinden.

In de praktijk zullen deze fasen zich vaak niet voordoen als een lineair proces maar veeleer als een iteratief proces (fig. 5). Het proces heeft dan meer weg van loopings waarin de fasen sneller en directer



Figuur 5: Het participatieproces als een iteratief proces

op elkaar te betrekken zijn en zodoende tussentijds invloed op elkaar kunnen uitoefenen. Zo kan bijvoorbeeld een tussentijdse monitor- en evaluatiefase leiden tot bijstelling van de planning tijdens de uitvoeringsfase.

In het vervolg van deze handleiding zullen deze fasen uit het participatieproces verder worden uitgediept.

## 1.6 Samenvattend

- Water neemt een steeds belangrijkere rol in binnen het (ruimtelijk) beleid. Wateropgaven krijgen een nieuwe dimensie. De ideeën en wensen van de

- maatschappij en haar burgers spelen een steeds belangrijkere rol in die wateropgaven (1.1);
- Participatie is maatwerk, dat stelt hoge eisen aan de betrokkenen. Ook aan de initiatiefnemers van een proces (1.2);
  - Er zijn verschillende redenen waarom participatie volop in de belangstelling staat. Enerzijds komt dat voort uit de veranderende relatie tussen overheid en maatschappij, anderzijds wordt ook steeds duidelijker dat met participatie uiteenlopende doelen (kwaliteit, instrumenteel, democratisch) kunnen worden gerealiseerd (1.3);
  - Er valt onderscheid te maken tussen uiteenlopende typen van participatie. De participatieladder geeft verschillende niveaus van participatie weer. Overigens zonder een oordeel te geven over de geschiktheid van de verschillende types (1.4);
  - Binnen het participatieproces kan onderscheid worden gemaakt tussen een voorbereidingsfase, een uitvoeringsfase en een evaluatiefase. In de praktijk wisselen deze fases elkaar vaak af en kan een tussentijdse evaluatiefase bijvoorbeeld leiden tot bijstelling van de planning tijdens de uitvoering (1.5).



Hoofdstuk 2

# De voor- bereiding



## 2.1 Inleiding

voorbereiding  
verdient veel  
aandacht

De voorbereidingsfase van een participatieproces is misschien wel de belangrijkste fase. Hier worden de keuzes gemaakt die bepalend zijn voor de rest van het proces. Het komt regelmatig voor dat deze voorbereidingsfase wordt onderschat en dat de neiging bestaat om zo snel mogelijk tot de uitvoering over te gaan. Zeker wanneer een waterbeheerder nog weinig ervaring heeft met participatieprocessen, maar ook wanneer die ervaring er wel is, is het raadzaam om de tijd te nemen voor een aantal fundamentele keuzes in het participatieproces. In dit hoofdstuk worden de voorbereidingen van het participatieproces besproken aan de hand van een aantal belangrijke aandachtspunten.

opbouw  
hoofdstuk

Na het verkennen van de eerste basisvoorwaarden (2.2) vormt de probleemdefinitie het startpunt van de daadwerkelijke voorbereidingen (2.3), gevolgd door het bepalen van de participatiestrategie (2.4). Het uiteindelijke niveau van participatie moet worden afgezet tegen alternatieve vormen van informatieverzameling (2.5) Ook het (her)kennen van de belangen en belanghebbenden is een belangrijk aandachtspunt (2.6). Op het moment dat de problemen, de doelen en de belangen helder zijn kan begonnen worden met de projectorganisatie (2.7). Ook dit vereist vaak de nodige voorbereidingen waarbij in ieder

geval ook stil moet worden gestaan bij de benodigde middelen en voorwaarden (2.7.1) en de methoden en instrumenten (2.7.2).

In zijn algemeenheid geldt dat bovenstaande punten elkaar niet altijd chronologisch opvolgen maar in de praktijk regelmatig door elkaar heen zullen lopen.

## 2.2 Basisvoorwaarden

Voordat een waterbeheerder een participatieproces daadwerkelijk gaat voorbereiden, is het aan te raden om een 'quick scan' verkenning te maken om te zien of de situatie wel beantwoordt aan de basisvoorwaarden die nodig zijn voor een participatieproces.

Het vraagstuk van een waterbeheerder moet zich lenen voor een participatieproces. Zo moet het te nemen besluit voldoende ruimte of openheid bieden voor inbreng van participanten (zie ook paragraaf 1.4). Ook is voldoende vertrouwen nodig om als waterbeheerder een werkrelatie aan te gaan met deelnemers aan een participatieproces. Wanneer een relatie al vanuit het verleden te veel beladen is kan dit een constructieve open benadering naar elkaar in de weg staan.

Andere basisvoorwaarden zijn de beschikbaarheid van tijd en geld. Wanneer er te weinig tijd is om zorg-

tijd en geld

vuldig een participatieproces in te gaan, kan een participatieproces beter achterwege blijven. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de uitkomsten van een participatieproces als input zouden moeten dienen voor een besluit dat bestuurders dienen te nemen. Als dan vanwege een aan te houden procedure te weinig tijd resteert voor het participatieproces, moet het niet worden aangegaan. Ook wanneer er te weinig geld is om locaties te regelen voor participatie, om een goed procesontwerp op te stellen of om methoden en instrumenten voor participatie in te kunnen zetten kan een waterbeheerder beter afzien van een participatieproces.

zelfbinding

Deelnemers aan participatieprocessen dienen het participatieproces te ervaren als 'vrijheid in gebondenheid'. Enerzijds dienen zij vrij genoeg te zijn om zelf te beslissen dat zij al dan niet aan het participatieproces deelnemen en dat zij ook ten alle tijden kunnen uittreden. Anderzijds dient het procesontwerp zo in elkaar te steken dat het zo aantrekkelijk is dat de deelnemers zich zelf binden aan het proces. Hiervoor is het nodig dat het proces de deelnemers tot het laatst toe weet te interesseren en dat zij geloven in de oplossing voor een vraagstuk waaraan ze werken.

Voor ondersteuning bij de beslissing om al dan niet een participatieproces aan te gaan kan ook worden verwezen naar: [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl)

Wanneer een eerste 'quick scan' bevestigt dat de uitgangssituatie aan bovenstaande basisvoorwaarden voor participatie voldoet, kan de waterbeheerder verdere voorbereidingen gaan treffen om daadwerkelijk een participatieproces in te kunnen gaan. Overigens blijven bovenstaande basisvoorwaarden gedurende het gehele participatieproces van kracht (zie ook hoofdstuk 3 over basisregels). Samenvattend zijn de basisvoorwaarden:

- Ruimte of openheid voor inbreng van participanten;
- Vertrouwen tussen de deelnemers aan het participatieproces;
- Beschikbaarheid van tijd en geld;
- Zelfbinding participanten vanwege aantrekkelijkheid van het proces.

## 2.3 De Probleemdefinitie

In de meeste gevallen waarin waterbeheerders gebruik maken van participatieve processen is participatie een middel, en niet een op zichzelf staand doel. Participatie wordt ingezet om andere projecten of processen te ondersteunen.

Het is van belang om vanaf het begin van het project scherp te krijgen en te houden wat de achterliggende doelen zijn van het project en voor wie en waarom die van belang zijn. Dit geldt niet alleen voor de ini-

duidelijkheid over de achterliggende doelen

tiatiefnemer maar juist ook voor de andere belanghebbenden die bij het project betrokken raken.

Dat dit niet altijd het geval is blijkt bijvoorbeeld uit de evaluatie van de casus Drutensche Waarden:

“Deelnemers aan de klankbordgroepen hebben moeite met de prominente plaats die het begrip ruimtelijke kwaliteit in de startnotitie inneemt. Het wordt onduidelijk gevonden wat hier in de startnotitie mee bedoeld wordt. Rivierveiligheid en riviergebonden bedrijvigheid worden als apart doel benoemd, maar lijken als onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit gezien te worden. De deelnemers aan de klankbordgroepen geloven niet dat de initiatiefnemers echt geïnteresseerd zijn in rivierveiligheid en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in het gebied, maar vooral in het maken van winst”. Leerrapport WaterTekens – Casus Drutensche Waarden <sup>7</sup>

#### doelen bepalen de kaders

De definitie van de doelen (en de achterliggende vraagstukken of problemen) is mede bepalend voor de kaders. Hieruit valt veel af te leiden over de speelruimte voor participatie, over de daarmee gemoeide belanghebbenden en over de meest geschikte methoden.

Alhoewel het van belang is om de doelen steeds scherp in de gaten te houden is het voor een participatief proces tegelijkertijd ook van belang om de doelen niet te star te definiëren en om de probleem-

#### niet te star definiëren

stelling niet helemaal dicht te timmeren. Er moet daadwerkelijk ruimte zijn voor de belangen en visies van andere belanghebbenden en het project of proces dient uitnodigend en uitdagend te blijven voor anderen om te participeren.

#### harde en zachte doelen

Het kan nuttig zijn om onderscheid te maken tussen harde en zachte kaders, of harde en zachte doelen. Een veel voorkomend voorbeeld is de situatie waarin een waterbeheerder ruimte wil creëren voor extra waterberging. Het achterliggende probleem is dat er langs een waterloop onvoldoende ruimte is voor waterberging, bijvoorbeeld met het oog op klimaatverandering. De doelstelling die daarmee gepaard gaat is om extra ruimte voor waterberging te scheppen, dat vormt een hard kader voor het project. In veel gevallen zal dit kader zelfs nog harder zijn gedefinieerd doordat de ruimte voor waterberging ook is gekwantificeerd in een aantal m<sup>3</sup>.

Op zich is dit een helder kader en biedt het ook nog ruimte voor participatie. Waar en hoe de betrokkenen waterberging namelijk realiseren staat nog niet vast en kan onderdeel vormen van het participatieve proces. De vraag is wel in hoeverre dit een uitnodigend vraagstuk is voor veel participanten.

Om de deelname aan een participatief proces aantrekkelijker te maken, kunnen waterbeheerders de harde voorwaarde van waterberging combineren met andere, meer zachte, doelen voor bijvoorbeeld de herinrichting van een beek, het versterken van

natuur en landschap of het verbeteren van de waterkwaliteit en andere (water)doelen. Voorbeelden hiervan zijn de aanleg van wandelpaden, het zichtbaar maken van cultuurhistorie, het creëren van visplekken. Deze andere doelen kunnen vaak ook samen met andere deelnemers worden ingevuld.

“Er zitten harde eisen in, technische zaken, en wat zachtere van de bewoners. We noemen dat wensen. Dat zijn zaken die zij ook graag in het plan mee willen nemen”. Anja de Wit – Projectleider Essche Stroom

De harde kaders zullen niet altijd alleen door de waterbeheerder zelf worden bepaald maar kunnen ook voortkomen uit andere plannen. Zo liggen er op provinciaal of gemeentelijk niveau bijvoorbeeld vaak duidelijke beleidsdoelen voor natuur- en/of waterkwaliteit. Als waterbeheerder is het belangrijk om duidelijk te maken wat de achtergrond of herkomst van de verschillende doelen is. Aan de ene kant kan dat een bepaalde legitimiteit geven aan de kaders, aan de andere kant maakt het ook duidelijk wat de eigen speelruimte is.

“De argumenten in de discussie voor 10.70 meter én voor 11.00 meter zijn beide legitiem. Vanuit de maatschappelijke context gezien is 10.70 wenselijk om het gebied van de Rijnstrangen in de toekomst op een dusdanige manier te ontwikkelen dat ruimte wordt gelaten voor huidige activiteiten, zoals agrarische bedrijfsvoe-

ring, recreatie en natuurontwikkeling. Vanuit de beleidscontext is 11.00 meter wenselijk omdat dit betere voorwaarden schept voor natuurontwikkeling, wat aansluit bij de beleidsinitiatieven van Rijk, provincie en waterschap ten aanzien van natuurontwikkeling (Natura 2000) en waterbeleid (KRW). Beide uitgangspunten worden ondersteund door het GGOR-model (deze kan geen goed of fout aangeven en kan moeilijk ‘rekenen’ met maatschappelijke wensen). Dit brengt het waterschap in een lastig parket, een keuze voor het ene peil zal onherroepelijk tot protest leiden bij de voorstanders van het andere peil. Dit kan het beeld van het waterschap als betrouwbare partner in gevaar brengen”. Leerrapport WaterTekens – Casus GGOR Rijnstrangen<sup>8</sup>

### samen doelen definiëren

Wanneer de initiatiefnemer en de participanten gezamenlijk de doelen en kaders definiëren kan dit een belangrijke versterking betekenen van het participatieve proces. Participanten kunnen op die manier namelijk mede probleemeigenaar worden en zullen daardoor vaak meer gemotiveerd en betrokken zijn. Een belangrijk aandachtspunt bij het definiëren van dergelijke gezamenlijke, aanvullende doelen is wel dat ze ook realiseerbaar blijven. In veel gevallen overstijgen zaken als natuurontwikkeling of versterking van het landschap, het domein van de waterbeheerder. Om daar toch invloed op uit te kunnen oefenen moeten ook andere partijen bij het project betrokken raken. Dit vraagt vaak meer tijd, geld en

energie voor het participatieve proces. Wanneer (het vermoeden bestaat dat) deze middelen niet voor handen zijn is het niet verstandig om dergelijke aanvullende doelen te formuleren omdat daarmee ook verkeerde verwachtingen kunnen worden geschapen.

“De beek is in de jaren 60 en 70 gekanaliseerd, we willen hem weer herstellen met waterberging erbij, verbetering van waterkwaliteit, alle aspecten. Dat geeft een forse ruimteclaim op het gebied; alleen al vanuit water. Maar ook anderen willen doelen realiseren. Zonder een bepaalde mate van gebiedsontwikkeling krijgen we onze waterdoelen daarom niet voor elkaar. Dan moeten we andere partijen er ook bij betrekken”. Dick Boland – Projectleider De Kleine Beerze

stel de doelen  
zelf ook eens ter  
discussie

Wat een nuttige oefening voor de initiatiefnemer kan zijn is om de kaders, zowel de harde als de zachte, zelf ook eens ter discussie te stellen, bijvoorbeeld binnen de eigen organisatie. Wanneer de kaders bijvoorbeeld door technici zijn opgesteld kan het nuttig zijn om hen eens te vragen die toe te lichten. ‘Hoe belangrijk is die waterberging eigenlijk en moet dat zoveel zijn en juist op deze plek?’ Waarom eigenlijk het waterpeil verhogen, zijn er geen alternatieve maatregelen?

Het voeren van dit soort discussies kan helpen om scherp te krijgen wat de harde en zachte kaders zijn.

Nog belangrijker is dat het ook kan helpen om heldere motivaties en argumenten te formuleren.

“De denktank die is heel ruimdenkend, heel constructief. Je merkt echter wel bij andere dorpsbewoners dat de aanleiding soms niet duidelijk is. Waarom moet er zoveel geld verspild worden, vragen ze dan. Het is toch al mooi? Dan laat ik een foto zien van een aantal huizen met water in de keuken. In 1995 hebben ze echt problemen gehad. Je moet af en toe wel weer even het probleem onder ogen brengen”. Anja de Wit – Projectleider Essche Stroom

Juist het feit dat er een goed verhaal aan vast zit maakt dat de kaders ook veel helderder te communiceren zijn en dat het makkelijker is om ze overeind te houden in het participatieproces.

“Er moet een duidelijk verhaal zitten achter de doelen en kaders van je project. Je moet zorgen dat er ziel in zit”. Citaat uit de Leergemeenschap van WaterTekens

## 2.4 De Participatiestrategie

Naast het benoemen van de achterliggende doelen van het project of proces, zoals beschreven in de vorige paragraaf, is het ook van belang om als initiatiefnemer de doelstelling van participatie helder te hebben. Wat is de centrale participatievraag?



Waarom is het eigenlijk belangrijk om andere partij- en bij het proces / project te betrekken en wat wil je daar mee bereiken? Wat kunnen anderen toevoegen aan het proces?

Hoewel deze vragen misschien erg voor de hand (lijken te) liggen blijkt in de praktijk toch vaak dat ze vooraf onvoldoende beantwoord zijn.

In hoofdstuk 1 is al aangegeven welke doelen er op hoofdlijnen te onderscheiden zijn voor het uitvoeren van een participatieproces. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen Kwalitatieve doelen, Instrumentele doelen en Democratische doelen.

De uitdaging is om deze wat algemene en abstracte doelen te concretiseren voor de betreffende situatie. Daarbij kunnen heel goed meerdere doelen samengaan. In het voorbeeld van de waterberging in de vorige paragraaf, bijvoorbeeld, zal het bij het realiseren van de harde opgave (ruimte voor water) misschien vooral gaan om het creëren van draagvlak. Bij de zachtere voorwaarden (herinrichting, versterking kwaliteit landschap) zijn de kennis en betrokkenheid van de participanten mogelijk meer van belang.

“Dit project is weer een heel ander verhaal. Het ligt heel gevoelig. Omdat van eigenaren nog grond moet worden aangekocht. Dat pakken we ook communicatief op, maar weer op een hele andere manier. Je moet elke

keer kijken, dit lag politiek niet gevoelig en daar liggen er veel meer gevoeligheden, dus dat moet je voorzichtig oppakken, om de juiste strategie te vinden”. Hilga Sikma – Projectleider Egeltjesbos

In de meeste gevallen bepalen de initiatiefnemers in eerste instantie zelf de reikwijdte van het participatieproces en de rol van de overige deelnemers. Het komt echter regelmatig voor dat de andere belanghebbenden andere ideeën of verwachtingen hebben van hun rol in het participatieproces.

Het is in principe aan de initiatiefnemers zelf om te bepalen in hoeverre zij tegemoet willen komen aan de verwachtingen van de andere deelnemers. Aan de ene kant kan het bij de participanten goed over komen wanneer een waterbeheerder een aantal van hun ideeën en wensen meeneemt in het proces. Aan de andere kant moet de initiatiefnemer ook wel daadwerkelijk het idee hebben dat hij de verwachtingen kan waarmaken en zal hij bijvoorbeeld ook ambtelijke of bestuurlijke dekking moeten hebben.

“De eerste bijeenkomst bestaat uit het bepalen van de rol die mensen hebben en welke rol ze niet hebben, de speelruimte. Zodanig van tevoren duidelijk is of het ze past en als de verwachtingen anders zijn, dat je dat opheldert”. Dick Boland – Projectleider De Kleine Beerze

het doel van participatie moet helder zijn

Niet alleen voor de initiatiefnemer zelf is het dus van belang dat het doel van participatie helder is, ook richting de belanghebbenden moet hier duidelijkheid over bestaan.

“Als je de vrijheid niet hebt moet je ze ook niet warm maken voor iets wat er niet is”. Hilga Sikma – Projectleider Middelpolder

Wat uiteindelijk de meest geschikte vorm van participatie is hangt af van de combinatie van onderwerpen die in de vorige paragrafen zijn besproken. De belangrijkste hierbij zijn:

- de complexiteit van de wateropgave;
- de flexibiliteit van doelen (van het waterschap);
- de diversiteit in belanghebbenden;
- de gemotiveerdheid van belanghebbenden;
- de diversiteit in beelden, belangen en wensen van belanghebbenden.

Het toepassen van een expliciete en uitgebreide participatiestrategie wordt belangrijker naarmate de complexiteit of diversiteit toeneemt. In de huidige samenleving is het vrijwel onmogelijk om complexe wateropgaven met veel gemotiveerde belanghebbenden en een diversiteit aan belangen zonder een expliciet participatietraject tot een goed einde te brengen. Aan de andere kant, een wateropgave waar belanghebbenden zich weinig betrokken voelen of waar de belangen klein zijn, kan vaak uitstekend zonder uit-

gebrede participatie tot volle tevredenheid van alle partijen worden volbracht. Er zijn situaties denkbaar waarbij de beleidsopgave op een gebied zo zwaar is, dat er nauwelijks ruimte is voor daadwerkelijke inspraak. Het is in dergelijke situaties wel van het grootste belang om voldoende informatie te hebben over de belanghebbenden en hun beelden en wensen. Dat kan echter ook in de vorm van het vragen naar die wensen, waarna het waterschap de wateropgave verder vorm geeft.

“Dat kwam ook uit de interviews: leuk zo’n participatieproces, maar ik heb mijn zegje gedaan tijdens dit interview en ik heb er vertrouwen in dat jullie er nu goed mee omgaan. Ik hoef niet meer naar allemaal avonden”. Hilga Sikma - Projectleider Middelpolder

participatiekubus

Een participatiekubus, Figuur 6, geeft de verschillende dimensies weer die van belang zijn bij de strategische afweging om al dan niet participatie toe te passen.

Veelal is de suggestie in de literatuur gewekt dat de participatiebereidheid vooral afhangt van de trede op de participatieladder, maar in de voorgaande paragrafen is betoogd dat de aard van de probleemdefinitie en de mate waarin verschillende groepen deelnemers bij het participatieproces zijn betrokken eveneens de participatiemogelijkheden kunnen vergroten. Gezamenlijk bepalen deze drie dimensies de

inhoud en daarmee de speelruimte voor het participatieproces.

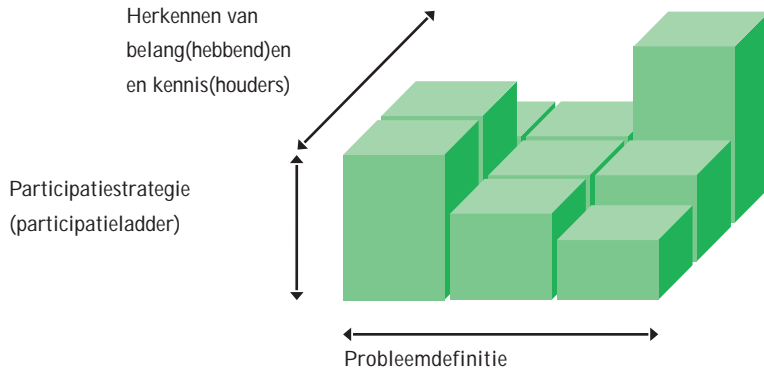


Fig. 6: De participatiekubus – strategische keuzen voor participatie (Pleijte, 2008)<sup>16</sup>

Kenmerk van een kubus is overigens dat sprake is van 3 zijden die even lang zijn: een lengte-as, een breedte-as en een hoogte-as. Bij de participatiekubus behoeven niet alle zijden even lang te zijn. Wel is het zo dat wanneer het volume van de kubus toeneemt, dit zich doorgaans uit in toenemende participatiebereidheid. Wanneer immers de probleemdefinitie door de participanten kan worden opgerekt, een hoge mate van invloed wordt gegund ofwel een hoger spoor op de participatieladder en er meer deelnemers zijn

betrokken die elkaars belangen herkennen vergroot dit de aantrekkelijkheid van het participatieproces. Uiteraard blijft een goede procesbegeleiding een vereiste. Bij een gebrek hieraan kan een proces met veel deelnemers ontaarden in een Poolse landdag, waarbij men niet verder komt dan de probleemdefinitie ter discussie te stellen.

participatieladder

De doelstelling van het participatieve proces is in belangrijke mate bepalend voor de uiteindelijke vorm van participatie. In de participatieladder (tabel 1) worden er 6 verschillende vormen van participatie onderscheiden.

De verschillende vormen van participatie hebben ieder hun voor- en nadelen. De participatieladder is een hulpmiddel bij het bepalen van de meest geschikte vorm van participatie binnen de gegeven omstandigheden. Daarbij is het ook belangrijk om te realiseren dat de mate van participatie gedurende het proces kan variëren.

Hoger op de ladder is niet altijd beter. Elke situatie vraagt om maatwerk (zie ook 2.5).

Ambitieniveau van Participatie	Richting van Communicatie	Vormen van Participatie
Zelfbeheer	Initiatiefnemer <-> Belanghebbenden	Groepen nemen zelf het initiatief om in eigen beheer voorzieningen tot stand te brengen en te onderhouden. Politiek en bestuur zijn hier niet bij betrokken.
Meebeslissen	Initiatiefnemer <-> Belanghebbenden	Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan de betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.
Coproduceren	Initiatiefnemer <-> Belanghebbenden	Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.
Geadviseerd worden (Consulteren)	Initiatiefnemer <-> Belanghebbenden	Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken.

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkelingen komen van binnenuit</li> <li>- Optimale benutting van de hulpbronnen van deelnemers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onzekere uitkomsten</li> <li>- Langdurig proces</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Optimale benutting van de hulpbronnen van deelnemers</li> <li>- Voldoet aan democratische motieven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemakkelijk verwarring over rollen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verhoogt het draagvlak onder de deelnemers</li> <li>- Door reflexief te werk te gaan kan coproductie grote meerwaarde voor kennisproductie hebben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deelnemerskeuze en kwaliteit van de facilitator zijn beslissend</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kan nieuwe perspectieven opleveren</li> <li>- Doelgerichte werkwijze</li> <li>- Kan gericht worden ingezet op bepaalde momenten in het project</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lastig om transparantie etc. te waarborgen</li> <li>- Onduidelijkheid of onenigheid over de kaders kan tot onrust leiden.</li> </ul>

Ambitieniveau van Participatie	Richting van Communicatie	Vormen van Participatie
Luisteren / Bestuderen	Initiatiefnemer <-> Belanghebbenden	Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen. ( Enquêtes, interviews, focusgroepen, belevingsonderzoek)
Voorlichten / Informeren	Initiatiefnemer --> Belanghebbenden	Politiek en bestuur bepalen de agenda voor besluitvorming en houden betrokken hiervan op de hoogte. Geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen een inbreng te geven in beleidsontwikkeling.
Geen Participatie	Initiatiefnemer - Belanghebbenden	Geen

Tabel 1:  
De Participatieladder (Zie ook: [www.instrumentenwijzer.nl](http://www.instrumentenwijzer.nl); Instituut voor Publiek en Politiek, 1998<sup>15</sup>; Pröpper en Steenbergen, 1999<sup>17</sup>; Voogd, 1995<sup>20</sup>).

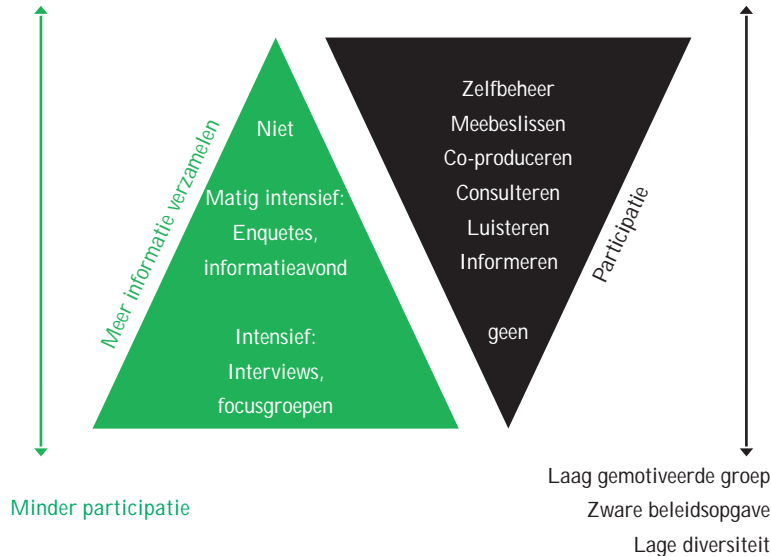
Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kost relatief weinig tijd en moeite</li> <li>- Schept weinig verwachtingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lastig om willekeur te voorkomen (waar luister je wel en niet naar/)</li> <li>- Weinig actieve rol van belanghebbenden.</li> <li>- Kan erg vrijblijvend zijn</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kost relatief weinig tijd en moeite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen mogelijkheid tot echte participatie</li> <li>- Kan verwachten scheppen die niet waar te maken zijn</li> <li>- Weinig democratisch</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen feedback</li> <li>- Geen benutting van externe (informatie)bronnen</li> <li>- Geen legitimering</li> </ul>

## 2.5 Informatieverzameling

maximale participatie is niet altijd de beste strategie

Zoals eerder al aangegeven, is maximale participatie niet altijd de meest aangewezen strategie. Er zijn veel situaties denkbaar waarbij beter laag ingezet kan worden op participatie, mits dan hoog wordt ingezet op het helder krijgen van de diversiteit in beelden, belangen en betrokken groepen. Figuur 7 maakt deze relatie tussen de mate van participatie en het op

Meer participatie



Minder participatie

Figuur 7: Informatie verzamelen en Participatie

motivatie is belangrijk

andere manieren inwinnen van informatie inzichtelijk. Als betrokkenen weinig gemotiveerd zijn, heeft het meestal weinig zin om in te zetten op een zwaar participatieproject. Mensen willen dan helemaal niet zitting nemen in een klankbord. Zoals uit de casus Middelpolder<sup>6</sup> bleek willen mensen soms eenmalig gehoord worden, en vertrouwen ze er daarna op dat het waterschap het goed en rechtvaardig regelt.

Voorals als de belangen klein zijn, moet je niet verwachten dat betrokkenen erg gemotiveerd zijn om te participeren. In dat soort situaties is het soms beter om een lage trap op de participatieladder te kiezen, en juist te investeren in het achterhalen van de meningen van betrokkenen en die zelf in te passen in het ontwerp.

“Ik zou voor bijvoorbeeld de watergebiedsplannen gewoon het standaard participatieproces dat wij altijd doorlopen van inventarisatie - terugkoppeling en inspraak doorlopen. Dat moet je altijd overeind houden en afhankelijk van de gevoeligheden dan die extra interviews doen om iets meer te weten te komen. Als je in een gebied zit waar veel speelt, dan zou zo'n belevingsonderzoek wel een steentje bij kunnen dragen. Dat is wel mijn tip, doe het niet overal standaard, maar krijg een beetje gevoel, ga wat polsen her en der, hoe dingen leven. Start bijvoorbeeld met 2 of 3 interviews, en kijk dan of er meer aandacht aan besteed moet worden, dan kun je het echt officieel gaan inzetten”. Hilga Sikma – Projectleider Middelpolder

belevingsonderzoek

Indien zwaar inzetten op participatie om wat voor reden dan ook geen optie is, kan als alternatief gekozen worden voor een belevingsonderzoek. Zeker bij een complexe wateropgave kan het dan nuttig zijn om een expliciet belevingsonderzoek op te zetten. In sommige gevallen kan een belevingsonderzoek ook

van aanvullende waarde zijn binnen een proces van meebeslissen of coproduceren. Bijvoorbeeld in de Essche Stroom is aanvullend op de vele bijeenkomsten een kort belevingsonderzoek opgezet onder de bevolking van het gebied, om hun wensbeelden in kaart te brengen.

Een belevingsonderzoek biedt de mogelijkheid om dieper in te gaan op de meningen van de belanghebbenden. Maar nog veel belangrijker is dat zo'n onderzoek de achtergrond van die meningen kan verhelderen. Specifieke meningen over plannen van het waterschap zijn vaak gebaseerd op bepaalde overtuigingen over de gevolgen die de ingreep heeft op het landschap of op het eigen huis of bedrijf. Hoe deze overtuigingen tot stand komen heeft de waterbeheerder niet in de hand. Vaak zijn ze gebaseerd op specifieke beelden die mensen al lang in hun hoofd hebben. Deze beelden kunnen betrekking hebben op de fysieke omgeving in het gebied, maar ook positieve of negatieve beeldvorming over de initiatiefnemer kunnen hierop een grote invloed uitoefenen. In onderstaande figuur is kort weergegeven hoe specifieke meningen van individuen tot stand komen.

Zoals de Figuur 8 al aangeeft, spelen ook de sociale context een belangrijke rol in de meningsvorming van belanghebbenden. Sociale netwerken die van oudsher bestaan in een gebied kunnen grote invloed uitoefenen op de meningsvorming. Nog belangrijker



Figuur 8: Invloed van participatie op de meningsvorming<sup>23</sup>

is de plangeschiedenis. Voor welk gebied in Nederland je ook een plan maakt, een ding is zeker: er zijn eerder plannen voor gemaakt. En in die planprocessen zijn ook dingen gebeurd: argumenten zijn uitgewisseld, doelen zijn vastgesteld, en strijden zijn gestreden. Wat er tijdens vroegere planprocessen is gebeurd kan een duidelijk invloed hebben op de wijze waarop mensen naar huidige planprocessen kijken. De boeren rond de Kleine Beerze refereerden veelvuldig aan de ruilverkaveling in het gebied dertig jaar geleden, en ontleenden er ook argumenten aan: ze vinden dat het laten hermeanderen van de beek de eerdere investering teniet doet en snappen niet waar-

om het toen zo belangrijk was de beek te kanaliseren en het nu ineens zo belangrijk is de beek te laten meanderen. Tenslotte wordt soms bewust gekozen voor een officieel belevingsonderzoek door een externe partij, vanwege de onafhankelijkheid van zo'n derde partij. In gevoelige planprocessen kan dat in het beginstadium bijdragen aan het vergoten van het vertrouwen dat belanghebbenden serieus worden genomen. Dit speelde o.a. in de case Drutense Waard. In de praktijkhandleiding "beleving" van WaterTekens wordt dieper ingegaan op de beleving van water en de totstandkoming van meningen over het waterbeheer.<sup>23</sup>

## 2.6 Het (her)kennen van de belangen en belanghebbenden

de keuze van de deelnemers is bepalend voor het verloop van het participatieve proces

De keuze van de deelnemers is bepalend voor het verloop van het participatieve proces. Aan de ene kant kunnen de deelnemers het proces verrijken en het plan of project versterken met hun kennis en ervaring. Niet in alle gevallen zijn de deelnemers echter een verrijking voor het proces. De andere kant van het verhaal is namelijk dat het risico bestaat dat sommige belanghebbenden het proces juist onnodig vertragen of zelfs frustreren.

Het herkennen van de belanghebbenden hangt onlosmakelijk samen met het (her)kennen van de belangen

die er spelen. Om na te gaan wie de belangrijkste belanghebbenden zijn brengen de waterbeheerders het netwerk in beeld evenals de relaties tussen de verschillende partijen. Hierbij is het ook van belang om na te gaan of er bepaalde conflicten of spanningen spelen en wat de motieven van de verschillende belanghebbenden zijn. Belanghebbenden functioneren binnen een bepaalde context, die waterbeheerders eveneens kunnen analyseren: een sociale context, een politieke context, een culturele context, een institutionele context en een wettelijke context. Beslissingen van belanghebbenden staan daarmee vaak niet op zichzelf, maar zijn door eerder genoemde contexten ingegeven.

Waarschijnlijk nog belangrijker dan het kennen van alle belanghebbenden is het herkennen van de (mogelijke) belangen die er spelen. Natuurlijk scheelt het daarbij wanneer een projectleider of initiatiefnemer een gebied zelf ook goed kent zoals wordt onderstreept door onderstaand citaat:

“Dat is ook een tip, ga ook als projectleider het gebied in, en krijg feeling met je gebied, weet waar je het over hebt, dat je een aantal belangrijke doorgaande wegen kent, dat je weet waar mensen wonen. Dan ben je niet meer het meisje van kantoor dat gestudeerd heeft, maar nog nooit buiten heeft gekeken. Dan denken de mensen sneller dat je weet waar je het over hebt. En dan kom je veel geloofwaardiger over. Soms moet je



dat hier intern nog vaker roepen dan extern. Het MT moet vooral ook zien dat het veldwerk heel belangrijk is". Hilga Sikma – Projectleider Middelpolder.

Welke belanghebbenden er zijn en welke belangen zij hebben hangt sterk samen met de aard en de omvang van een project of proces. Vaak geldt, hoe omvangrijker het project en hoe meer belangen er mee gemoeid zijn, hoe meer belanghebbenden er zullen zijn.

In sommige gevallen lijkt het eenvoudig om de belanghebbenden te herkennen. Als het bijvoorbeeld gaat om het inrichten van natuurvriendelijke oevers van een beek die langs agrarische percelen loopt ligt het voor de hand om in eerste instantie met de betreffende agrariërs contact op te nemen. Wanneer het waterschap de beek ook al schouwt dan zullen de contacten met de agrariërs bovendien relatief eenvoudig te realiseren zijn. Toch kunnen er ook in zo'n voorbeeld wel degelijk nog andere belangen en belanghebbenden aanwezig zijn. Denk daarbij bijvoorbeeld aan (lokale) natuurorganisaties of overheden die zich hard maken voor de realisatie van ecologische verbindingen. Het is dus goed om alert te zijn op zowel direct belanghebbenden als indirect belanghebbenden.

Nog ingewikkelder wordt het wanneer een plan of project raakt aan een groter gebied en/of aan meer-

### vier groepen belanghebbenden

dere belangen. Het veranderen van het waterpeil in een polder kan voor veel mensen gevolgen hebben. Het is ook goed om te realiseren dat dit niet altijd hele grote ingrepen of projecten hoeven te zijn. Ook met het plaatsen van een of enkele sluisjes kunnen veel belangen gemoeid zijn, en dus veel belanghebbenden.

In het algemeen kunnen er vier groepen belanghebbenden worden onderscheiden<sup>1</sup>:

- Belanghebbenden die kunnen helpen om de kwaliteit van een besluit te verhogen doordat zij specifieke (lokale) informatie of deskundigheid bezitten of creatief zijn (ook wel kennishouders);
- Belanghebbenden die middelen bezitten die nodig zijn om het besluit uit te voeren, zoals geld, wettelijke bevoegdheden en informele invloed;
- Belanghebbenden die de besluitvorming of de uitvoering kunnen blokkeren door bijvoorbeeld hun goedkeuring aan een besluit te onthouden, tegen het besluit in beroep te gaan of politieke druk uit te oefenen;
- Belanghebbenden die belang hebben bij een besluit maar niet nodig zijn voor de uitvoering ervan en deze niet kunnen blokkeren.

Niet elke belanghebbende hoeft in alle fasen van de besluitvorming betrokken te worden. Sommigen moeten vanaf het begin actief betrokken worden. Anderen hoeven alleen op de hoogte gehouden, zo

nu en dan geraadpleegd te worden of kunnen op specifieke momenten om advies worden gevraagd. Een belangrijk aandachtspunt is het onderscheid tussen deelname van mensen op persoonlijke titel of de deelname van mensen die een bepaalde belangengroep vertegenwoordigen (zie ook hoofdstuk 3).

Er bestaan verschillende manieren om de belangen en belanghebbenden van een project of proces in kaart te brengen. De eigen kennis van de projectleider of andere personen binnen de organisatie vormt daarbij vaak het startpunt zoals blijkt uit onderstaand citaat:

“ We kennen het gebied natuurlijk vrij goed, vanuit daar ga je samenstellen. Het is wel altijd weer de vraag als je iemand benadert, of je de juiste persoon hebt, en wie zij nog zouden suggereren. Zo kom je schakelenderwijs tot een geheel en een goede samenstelling.” Dick Boland, Projectleider De Kleine Beerze

In het project Egeltjesbos, geïnitieerd door het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht werd de techniek van de knooppuntburgers toegepast.

‘In het project Egeltjesbos zijn omwonenden en belanghebbenden niet bij voorbaat in belangengroepen ingedeeld. Onderdeel van de voorbereiding op het proces was om er achter te komen welke groepen er zijn en hoe deze groepen gerepresenteerd (willen)

knooppunt-  
burgers

worden. In dit project is de gemeente gevraagd om namen aan te dragen van mensen binnen de gemeente die – naast hun visie op de inrichting – ook kennis hebben van de sociale structuur van de gemeenschap rondom het Egeltjesbos. Deze mensen zijn aangeduid met de term ‘knooppuntburgers’ omdat ze op de knooppunten van sociale netwerken zitten. In de interviews met deze personen wordt ook de vraag voorgelegd of aan de lijst van te interviewen personen nog mensen moeten worden toegevoegd om het beeld compleet te krijgen’. Leerrapport WaterTekens – Casus Egeltjesbos<sup>3</sup>

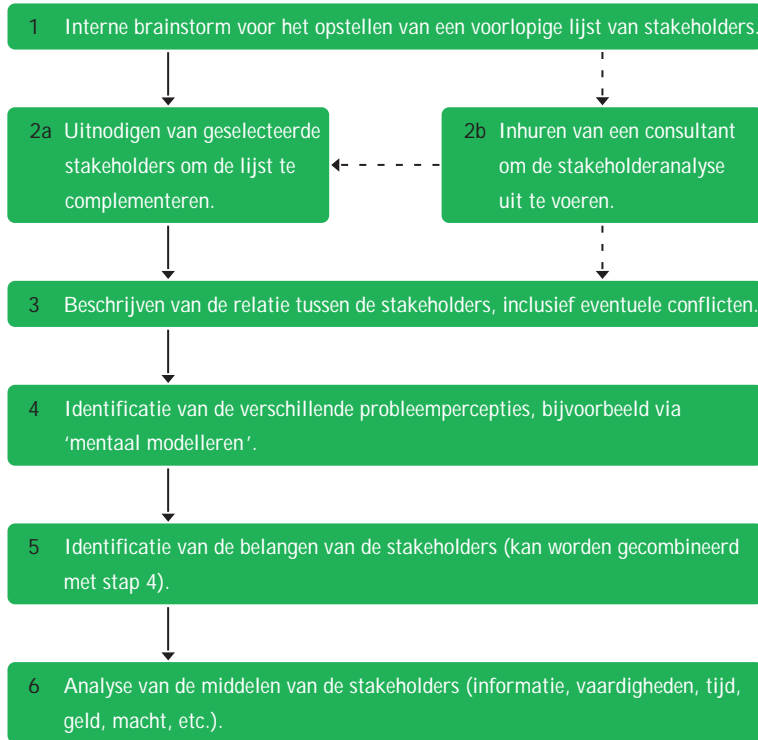
Het is dus niet altijd nodig om een volledig overzicht van alle belanghebbenden te hebben. Ook via een selecte groep strategisch gekozen contactpersonen kan een waterbeheerder al veel inzicht krijgen in de bestaande belangen.

Stakeholder-  
analyse

Toch kan het wel heel waardevol zijn om vooraf een zogenaamde ‘Stakeholderanalyse’ uit te (laten) voeren. Stakeholder is de Engelse term voor belanghebbende.

Het is goed om te realiseren dat er gemakkelijk belangen en partijen over het hoofd worden gezien. Per slot van rekening laten niet alle partijen zich even goed zien of horen. Zelfs als het gebied al behoorlijk bekend is kunnen er toch nog onverwachte belangen de kop op steken, bijvoorbeeld van mensen die niet uit het gebied zelf komen maar daar wel graag

## Mogelijke stappen in een stakeholderanalyse



Figuur 9: Mogelijke stappen in een stakeholderanalyse<sup>1</sup>

recreëren of er op een andere manier een band mee hebben. Een 'stakeholderanalyse' kan helpen om op een gestructureerde manier de verschillende partijen

en belangen in kaart te brengen. Figuur 9 geeft schematisch de mogelijke stappen in een 'stakeholderanalyse' weer.

## 2.7

## De Projectorganisatie

Omdat er vaak veel komt kijken bij een participatieproces is het raadzaam om hier een projectorganisatie op in te richten. Afhankelijk van de complexiteit van een project en de beschikbare middelen kan de projectorganisatie variëren van één (deels) vrijgemaakte medewerker, tot een uitgebreide structuur met een projectgroep, een stuurgroep en ondersteunende staf.

Een uitgebreide projectorganisatie bestaat vaak uit medewerkers van verschillende overheden, maar ook marktpartijen en maatschappelijke organisaties kunnen hier deel van uitmaken. Wanneer deze partijen geen mede initiatiefnemers zijn, worden zij vaak in een klankbordgroep opgenomen.

"Het belevingsonderzoek is extern gebeurd, maar verder zijn er ook externe bureaus die hebben meegedaan aan het hele watergebiedsplan. Dat doen we sowieso samen. Wat dat betreft was het wel een leuk plan, ik ben dan projectleider, ik zorg dat het plan er van A tot Z komt. Verder heb ik een schrijver voor het plan en een bureau dat het hele watersysteem doorrekent, daar had ik al eens eerder mee samengewerkt. Dat beviel

goed. Ook zat onze eigen ecooloog erbij en had ik er nog een externe ecooloog bijgehaald die ik ook al langer kende. Eigenlijk was het wel een hele leuke combinatie, we zijn toevallig van de week ook uit eten geweest met het team. En natuurlijk de mensen van het veld, die straks het systeem moeten besturen, die zitten er dan bij". Hilga Sikma – Projectleider Middelpolder

Afhankelijk van het participatieniveau, de kennis en deskundigheid van de medewerkers van een waterschap en het onderwerp van het participatieproces kan een waterbeheerder er ook voor kiezen om een onafhankelijke, professionele procesbegeleider in te schakelen. Onafhankelijkheid van een externe procesbegeleider kan de legitimiteit verhogen wat met name ook bij controversiële onderwerpen van pas kan komen. Is sommige gevallen echter zijn inhoudelijke deskundigheid en betrokkenheid ook vereisten waar een interne procesbegeleider beter op kan scoren dan iemand van buiten af (zie ook hoofdstuk 3.3).

"We vroegen bij het uitzetten van de opdrachten aan adviesbureaus om ook een procesontwerp te maken, naast het normale technische plan van aanpak. We hebben van tevoren gezegd, het procesontwerp vinden we heel belangrijk". Anja de Wit – Projectleider Essche stroom

Hoe de samenstelling van de projectorganisatie ook is, belangrijk is dat er sprake is van voldoende ver-

vertrouwen en  
flexibiliteit in de  
projectorganisatie

trouwen en flexibiliteit binnen de projectorganisatie. Een participatief proces is nooit voorspelbaar en het moet mogelijk zijn om op onvoorziene situaties in te spelen. Diezelfde flexibiliteit vraagt er ook om dat de leden van de projectorganisatie op een vertrouwde manier met elkaar om kunnen gaan. Het vraagt om 'teamwork'.

"Je moet flexibel zijn in zo'n project. Een plan van aanpak van A tot Z, vandaag zijn we hier, morgen daar, zo kun je niet werken in zo'n project. Je moet flexibel zijn, gelukkig vind ik dat ook het leuke".  
Hilga Sikma – Projectleider Egeltjesbos

### 2.7.1

#### Benodigde middelen en voorwaarden

Ongeacht de keuze van doelen of participatiestrategie, een participatief proces vereist extra middelen en voorwaarden. Het management zal bijvoorbeeld tijd beschikbaar moeten stellen voor het functioneren van de projectorganisatie, ook al bestaat deze slechts uit één persoon.

In de meeste gevallen heeft de projectorganisatie ook middelen nodig, bijvoorbeeld voor informatiemateriaal, het gebruik van accommodaties, het verzorgen van catering, reiskostenvergoeding voor de belanghebbenden, het eventueel inhuren van een externe deskundige of een onafhankelijk externe professionele begeleider van het participatieproces.

Naast de benodigde tijd voor de projectorganisatie is het ook belangrijk dat er in het besluitvormingsproces op zich voldoende tijd is voor een participatief proces. Vaak geldt bij participatie dat de besluitvormingsfase meer tijd in beslag neemt, tijd die de initiatiefnemers overigens terug verwachten te verdienen wanneer zij overgaan tot uitvoering.

Behalve tijd en geld is het ook belangrijk dat de vaardigheden voor handen zijn om een participatief proces in goede banen te leiden. Participatie is een vak apart dat ook om specifieke deskundigheid vraagt. Dit geldt niet alleen voor het gebruik van bepaalde instrumenten of methoden maar zeker ook voor de sociale vaardigheden die benodigd zijn.

sociale vaardigheden zijn van belang

“Het moet ook bij jezelf passen. Ik vind het helemaal niet leuk om voor een zaal van 100 mensen een verhaal te vertellen, waarbij je vragen krijgt van degene die alles al een uur heeft op zitten kroppen. Komt het er in een keer uit en dan is de sfeer verziekt. Iemand anders kan het wel goed op die manier doen”.

Rene Iemenschot - Projectleider Kleine Beerze

Een waterbeheerder moet de keuze voor een participatiestrategie (en de daarbij behorende methoden en instrumenten) afwegen tegen de beschikbare middelen. Wanneer er een verschil is tussen de theoretisch

meest ideale inzet en de praktisch mogelijke inzet dan zijn er twee mogelijkheden:

- 1 of de middelen aanpassen, wat inzet van de meest ideale methoden en instrumenten alsnog mogelijk maakt
- 2 of de methoden en instrumenten afstemmen op de beschikbare middelen.

intern draagvlak is van wezenlijk belang

In alle gevallen geldt dat het van wezenlijk belang is om ook voldoende intern draagvlak te hebben binnen de eigen organisatie voor de inzet van participatie in processen en projecten. Dit is van belang om de beschikking te krijgen over extra tijd en middelen maar ook, en misschien nog wel belangrijker, om als projectleider een zekere speelruimte te krijgen in het participatieve proces.

betrek het bestuur

In de praktijk blijkt dat het regelmatig voorkomt dat een betrokken en bevlogen projectleider met veel enthousiasme aan de slag gaat met participatie terwijl de uiteindelijke besluitvorming plaats vindt door het bestuur van de waterbeheerder. Wanneer dit bestuur onvoldoende op de hoogte is van het participatieve proces, of daar verder weinig aan gelegen is, bestaat het risico dat zij geen of weinig rekening houdt met de belangen en wensen van de verschillende belanghebbenden. Dit kan leiden tot teleurstelling en frustratie. Het aangaan van een participatief proces schept ook verwachtingen.

Er zijn verschillende argumenten denkbaar om het intern draagvlak voor participatie te versterken. Het zal van de situatie afhangen wat de meest geëigende argumenten zijn<sup>17</sup>:

Inhoudelijke verrijking:

De inhoud van het waterschapbeleid kan verbeteren zodat het slagvaardiger, effectiever, meer responsief of meer legitiem wordt.

Realiseren van een hoger ambitieniveau:

een participatieproces maakt het mogelijk om krachten te bundelen. Kennis (Ideeën), inzet, tijd en geld worden gebundeld.

Verbetering van het proces:

informatie uitwisseling en communicatie leiden tot een beter proces.

Verbetering van extern relatiebeheer:

participatieprocessen leren het waterschap de organisatie zo in te richten dat zij goed kunnen samenwerken met andere partijen.

Vergroting van draagvlak en uitvoerbaarheid

van beleid:

gezamenlijke percepties leiden tot gedragen beleid.

Verkorting van de tijdsduur, versnelling

van beleid:

Alhoewel participatieve processen veel meer tijd kosten dan eenzijdige besluitvorming door het waterschap, wordt de meeste tijd verdiend door een snelle uitvoering van het beleid bij participatieve planvorming.

De verwachting is dat die uitvoering aanzienlijk vertraagt bij eenzijdige besluitvorming.

Vergroting van het probleemoplossend vermogen van de maatschappij:

participatieprocessen kunnen ertoe leiden dat betrokkenen een grotere verantwoordelijkheid voelen of zelfs overgaan tot zelfredzaamheid als het gaat om publieke zaken waarvoor eerst alleen het waterschap verantwoordelijk werd gehouden.

Versterking van de directe democratie en van de representatieve democratie:

burgers dragen actief bij aan vraagstukken van het waterschap en het bestuur van het waterschap weet beter wat onder de bevolking leeft.

Verbetering van de interne organisatie:

door van buiten naar binnen te kijken kunnen tekortkomingen van de interne organisatie van een waterschap duidelijk worden, zoals gebrekkige interne samenwerking of verkokering. Participatie kan aanleiding zijn om de interne organisatie van het waterschap te verbeteren.

Verbetering van het imago:

een participatieproces kan bijdragen aan vergroting van de positieve beeldvorming van een waterschap.

### 2.7.2

#### Selectie van methoden en instrumenten

Na het maken van strategische keuzen voor participatie hangt het inrichten van de projectorganisatie,

een breed scala van methoden, instrumenten en technieken is beschikbaar

en het verwerven van het benodigde draagvlak en de middelen, natuurlijk samen met de concrete invulling van het participatieproces.

Er is een breed scala van methoden, instrumenten en technieken beschikbaar ter ondersteuning van een participatieproces. Het is niet eenvoudig om uit de grote verscheidenheid van methoden en instrumenten de juiste te kiezen.

De aard van het proces, het type participatie, het type deelnemers en de beschikbare tijd en middelen zijn natuurlijk mede bepalend voor de keuze van de methode. In tabel 2 is voor een aantal criteria weer-gegeven wat mogelijk geschikte methoden zijn.

In veel participatieprocessen worden ook meerdere instrumenten en methoden toegepast, ook om verschillende aspecten van een probleem te belichten. Tegelijkertijd kan een teveel aan methoden en instrumenten ook averechts werken, met name wanneer zij nieuw zijn voor de participanten. Eenvoudige instrumenten zijn in veel gevallen de beste.

In hoofdstuk 3 waar wordt ingegaan op de uitvoering van het participatieproces zal uitgebreider stil worden gestaan bij de verschillende beschikbare methoden en instrumenten en daaraan gekoppelde voor- en nadelen. In bijlage 3 is ook een beslissingsmatrix gepre-

Tabel 2: Criteria die van invloed zijn op de keuze van methode en instrumenten<sup>1</sup>

Criteria	Voorbeelden van procesdoelen/taken	Voorbeelden van mogelijke methoden
Procesdoelen/taken die vervuld dienen te worden	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Probleemverkenning</li> <li>2. Zoeken naar oplossingen</li> <li>3. Evaluatie</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Brainstorming technieken, huiskamergesprekken</li> <li>2. Toekomst gerichte methoden (scenarioworkshops)</li> <li>3. Participatieve Multi-criteria analyse</li> </ol>
Type participatie	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Consulteren</li> <li>5. Co creatie</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Semi-gestructureerde interviews</li> <li>5. Ontwerpateliers, rollenspel</li> </ol>
Deelnemers	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Burgers</li> <li>7. Visionairen</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Visualisatiemethoden</li> <li>7. Creatieve toekomstgerichte methoden (scenario's)</li> </ol>
Beschikbare middelen en tijd	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Snel en relatief goedkoop</li> <li>9. Relatief duur</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Websites, kranten</li> <li>9. Workshops</li> </ol>
Facilitator	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Proces georiënteerd</li> <li>11. Taak en inhoud gericht</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Gebruikt vaak creatieve methoden</li> <li>11. Gebruikt vaak analyse technieken</li> </ol>
Karakteristiek van methoden	<ol style="list-style-type: none"> <li>12. Beeldend</li> <li>13. Mondeling</li> <li>14. Toekomstgericht</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>12. Websites</li> <li>13. Ronde tafelgesprekken</li> <li>14. Scenario's</li> </ol>

senteerd die waterbeheerders inspiratie kan bieden voor het bepalen van de meeste geschikte methode. De toepasselijkheid van methoden is te beoordelen naar de fase in het participatieproces.

## 2.8 Samenvattend

- Voordat een waterbeheerder een participatieproces daadwerkelijk gaat voorbereiden is het aan te raden om een 'quick scan' verkenning te maken om te beoordelen of de situatie wel beantwoordt aan de basisvoorwaarden die nodig zijn voor een participatieproces (2.2);
- De voorbereiding van een participatieproces begint met het scherp krijgen van de probleemdefinitie en doelstelling(2.3);
- Niet alleen de inhoudelijke vragen en doelen zijn van belang, ook het doel en het bereik van het participatieproces moet vooraf helder benoemd worden. Een hulpmiddel daarbij is de participatieladder (2.4);
- Maximale participatie is niet altijd haalbaar maar ook niet altijd de meest aangewezen strategie. Er zijn verschillende situaties denkbaar waarbij lager kan worden ingezet op participatie, mits dan hoog wordt ingezet op het helder krijgen van de diversiteit in beelden, belangen en betrokken groepen. Belevingsonderzoek kan daarbij een goed hulpmiddel zijn (2.5);

- De voorbereiding van het participatieproces bestaat ook uit het (her)kennen van de belangen en belanghebbenden die geraakt worden door het betreffende project. Er bestaan verschillende hulpmiddelen om de belangen en belanghebbenden in kaart te brengen (stakeholderanalyse, belevingsonderzoek) (2.6);
- Wat uiteindelijk de meest geschikte vorm van participatie is hangt af van een combinatie van factoren. De belangrijkste hierbij zijn:
  - de complexiteit van de wateropgave
  - de flexibiliteit van doelen (van het waterschap)
  - de diversiteit in belanghebbenden
  - de gemotiveerdheid van belanghebbenden
  - de diversiteit in beelden, belangen en wensen van belanghebbenden
- Niet altijd is zwaar inzetten op participatie mogelijk of gewenst. Als de speelruimte van de waterbeheerder of de motivatie of belangen van stakeholders gering is ,kan soms beter expliciet geïnvesteerd worden in het achterhalen van de wensen en meningen van belanghebbenden.
- Als vragen, doelen en belangen helder zijn kan een begin worden gemaakt met de projectorganisatie. Deze kan zowel intern als extern worden ingevuld. In ieder geval zullen extra middelen en tijd moeten worden vrijgemaakt. Ook moet voldoende intern draagvlak worden verkregen. Al tijdens de voorbereidingen moet ook worden nagedacht over geschikte methoden en instrumenten (2.7).





# De Uitvoering



### 3.1

## Inleiding

#### opbouw hoofdstuk

In het vorige hoofdstuk is aan bod gekomen wat er allemaal bij de voorbereiding van een participatieproces komt kijken. In dit hoofdstuk staat de daadwerkelijke uitvoering van het participatieproces centraal. Daarbij komen onder andere voorwaarden, aandachtspunten en afspraken voor het participatieproces en de samenwerking tussen de deelnemers ter sprake. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan voorwaarden als motivatie, middelen, samenwerken, openheid en vertrouwen (3.2.1), afspraken over bescherming van kernwaarden, informatiebeheer en doelen (3.2.2) en aandachtspunten als voortgang en schaalniveau van het inhoudelijk vraagstuk (3.2.3). Vervolgens dienen de voorbereidingen vertaald te worden in een projectorganisatie. Nu de waterbeheerder heeft besloten om een participatieproces in te gaan zal hij of zij ook daadwerkelijk de belanghebbenden moeten betrekken en uitnodigen. Daarmee zal hij ook moeten beslissen of hij de procesbegeleiding geheel zelf wil gaan doen, wil delen of wil uitbesteden. Om die keuze te vergemakkelijken en om te kijken of de procesbegeleiding ook daadwerkelijk bij de waterbeheerder past wordt in deze paragraaf een mogelijke profielschets van de procesbegeleider gegeven. Tot slot komt in deze paragraaf het regelen van accommodatie aan de orde (3.3). Hierna wordt aangegeven uit welke verschillende

methoden een waterbeheerder kan kiezen om het procesontwerp verder op af te stemmen (3.4). Verder wordt ingegaan op de mate waarin een procesbegeleider tijdens een participatieproces moet vasthouden aan programmasturing. Enerzijds kan en wil een procesbegeleider niet te dogmatisch en star vasthouden aan een programma, anderzijds zijn ook weer niet alle inbreuken op het programma toe te staan omdat dan de doelrealisatie van het programma in gevaar komt (3.5). Dan is er aandacht voor het omgaan met conflicten en obstakels tijdens een participatieproces. Daarbij kan gedacht worden aan de omgang met dominante deelnemers, maar evengoed aan stille deelnemers (3.6). Tot slot gaat de aandacht uit naar het afbakenen van het participatieproces en het afstemmen hiervan met andere plannen (3.7).

### 3.2

## Voorwaarden, afspraken en aandachtspunten

Alhoewel de selectiecriteria voor belanghebbenden per situatie kunnen verschillen, zijn er wel degelijk ook fundamentele aandachtspunten te benoemen die voor iedere belanghebbende van belang zijn om actief en constructief deel te kunnen nemen aan een participatieproces. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om zaken zoals: motivatie, bereidheid om samen te werken en beschikbare tijd en kennis. Naast aandachtspunten waarmee deelnemers rekening dienen te

houden voordat zij überhaupt in een participatieproces instappen, zijn er ook afspraken die de waterbeheerder en de deelnemers aan een participatieproces onderling maken als zij eenmaal besloten hebben om samen te werken. Die afspraken bieden duidelijkheid: ze geven aan hoe alle deelnemers zich dienen te gedragen. Een waterbeheerder kan het beste potentiële deelnemers betrekken bij het vaststellen van de regels, zeker in conflictgevoelige situaties. Het voorkomt dat deelnemers in een later stadium de afspraken ter discussie stellen.

Tot slot zijn er een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet worden tijdens een participatieproces: motivatie, middelen, samenwerken, openheid en vertrouwen<sup>1</sup>.

### 3.2.1

#### Voorwaarden

Persoonsgebonden voorwaarden zijn: motivatie, bereidheid om samen te werken en persoonlijke kennis, attitude en vaardigheden als wel de voor een persoon beschikbaar gestelde middelen als bijvoorbeeld tijd, capaciteit en geld.

#### Motivatie

Voor een constructieve deelname aan een participatieproces is het belangrijk dat belanghebbenden gemotiveerd zijn. Daarbij is onderscheid mogelijk tussen intrinsieke motivatie (motivatie

onderscheid tussen intrinsieke motivatie en extrinsieke motivatie

die van binnen uit komt) en extrinsieke motivatie (gemotiveerd zijn door iets of iemand van buiten af)<sup>19</sup>.

Intrinsieke motivatie berust vaak op interesses, wensen en doelen van de deelnemers zelf. Zo zullen mensen vaak echt persoonlijk betrokken zijn bij het herinrichten van een beek of gebied in hun directe leefomgeving. Misschien vanuit de gedachte om de directe leefomgeving te verfraaien, of juist vanuit de wens om bepaalde ontwikkelingen tegen te gaan. Belangrijk is dat dit vaak hele sterke vormen van motivatie zullen zijn (persoonlijke gedrevenheid en betrokkenheid) die zowel ten gunste van maar ook ten nadele van het proces kunnen werken. Intrinsieke motivatie werkt ten gunste van een participatieproces als de deelnemers doorzettingsvermogen tonen en identiteit verlenen aan zowel het proces als aan de inhoud van het project en daarmee andere deelnemers enthousiasmeren. Intrinsieke motivatie werkt ten nadele van het participatieproces als het leidt tot fanatisme, waarbij deelnemers een tunnelvisie hantieren en star zijn en vast blijven houden aan individuele belangen en standpunten.

Een voorbeeld van extrinsieke motivatie voor deelname aan een participatieproces kan zijn wanneer een bewoner naar een informatieavond gaat omdat alle burens er ook heen gaan. Of wanneer een agrariër namens de koepelorganisatie plaats neemt in een

stuurgroep maar zelf geen direct belang heeft in het gebied. Er is een grote kans dat dit een minder sterke vorm van participatie is. Een vertegenwoordiger voelt de individuele belangen niet direct waardoor het minder doorleefd is. Een voordeel van indirecte vertegenwoordiging is dat de materie met meer afstand benaderd kan worden en daarmee zakelijker is en niet met emoties doorspekt<sup>19</sup>.

alle deelnemers aan een participatieproces nemen bagage mee

#### Middelen

In het ideale geval nemen alle deelnemers aan het participatieproces een bepaalde bagage mee die van meerwaarde is voor het proces. Voorbeelden van dergelijke bagage zijn: specifieke informatie of deskundigheid, creativiteit, geld, wettelijke bevoegdheid, (in)formele invloed, politiek gewicht, grond, contacten etc.

De aard en de hoeveelheid bagage kan sterk verschillen tussen de deelnemers onderling. Het is van belang om een zeker evenwicht te proberen te bereiken tussen de verschillende vormen van bagage in het project. Alleen maar deskundigheid zonder formele invloed of geld zal waarschijnlijk tot weinig leiden. Andersom zijn veel politiek gewicht en geld zonder deskundigheid ook van weinig waarde.

Deelnemers aan het participatieproces kunnen de verschillende vormen van bagage op verschillende momenten in het participatieproces inzetten.

het beschikbare budget is bepalend voor de inhoud en voor het proces

Het beschikbare budget is vaak bepalend voor zowel de inhoud als het proces bij participatie zoals uit onderstaand voorbeeld blijkt.

“Je kunt natuurlijk wel alles willen, maar geld is natuurlijk ook beperkend. We hebben daarom ook nog gekeken of er een subsidie mogelijk was. Als dat wordt toegekend heb je meer geld en dan kun je meer doen aan bruggen e.d.”. Hilga Sikma – Projectleider Egeltjesbos

grondmobiliteit is een belangrijk aandachtspunt

Een middel dat zeker bij herinrichtingsopgaven een grote rol speelt is grond. In veel plannen is grondmobiliteit een belangrijke voorwaarde om daadwerkelijke tot uitvoering te kunnen komen. Bedenk daarbij dat grondeigenaren, vaak boeren, zelf lang niet altijd zitten te wachten op verandering of op een actieve rol in het participatieve proces. Zolang het nog om plannen gaat is het vaak niet zo moeilijk om een zekere betrokkenheid te realiseren maar zodra het ook daadwerkelijk om het inzetten, en dus ook delen, van de middelen gaat ligt de situatie soms weer heel anders.

Tot een ander cruciaal onderdeel van de bagage behoren ook tijd en beschikbaarheid. Allereerst dient een waterbeheerder voor zichzelf goed in te plannen hoeveel tijd is gemoeid met een participatieproces. In onderstaand citaat geeft een waterbeheerder openhartig aan dat het moeilijk is om realistisch te plannen.

“ Ik breng vaak mezelf in de problemen door iets te plannen, iets positiever dan dat het werkelijk zou kunnen. En dat is dan waar je tegenaan loopt qua tijd. Onze uren zijn inderdaad beperkt, maar daar hebben we zelf ook invloed op. We kunnen zelf bepalen hoeveel uren we denken aan iets te gaan werken”. Rene Iemenschot – Projectleider De Kleine Beerze

een participatief proces is vaak tijdrovend, niet alle deelnemers kunnen of willen deze tijd ook inzetten

Het is goed om te realiseren dat een participatief proces vaak tijdrovend is en dat niet alle deelnemers deze tijd ook kunnen of willen inzetten. Voor sommigen zal het lastig zijn om overleggen te organiseren in de avonden. Voor anderen, bijvoorbeeld in de agrarische sector, zal de beschikbaarheid sterk seizoensafhankelijk zijn. Goede afspraken over de (te verwachten) inzet in het proces zijn noodzakelijk. Zo niet, dan bestaat het gevaar dat belanghebbenden niet deelnemen aan het proces of dat ze enthousiast beginnen maar na verloop van tijd toch (moeten) afhaken wanneer het belang niet zwaar genoeg weegt.

Al naar gelang het belang van het project en de betrokkenheid van de deelnemers kan een waterbeheerder er voor kiezen om de deelnemers voor hun inzet te compenseren.

#### Samenwerken

Naast de persoonlijke motivatie, intrinsiek of extrinsiek, om deel te nemen aan het proces is het ook van belang dat de bereidheid er is om samen te werken

van belang is de bereidheid om samen te werken

met anderen. Deze bereidheid tot samenwerken hangt nauw samen met een bepaalde openheid (van geest) en vertrouwen van andere deelnemers aan het participatieproces en hun belangen. De voorwaarden openheid en vertrouwen worden verder op in deze paragraaf apart toegelicht. Wanneer er bij voorbaat al gespannen relaties en conflicten bestaan tussen deelnemers onderling is dat geen goede basis voor samenwerking of voor een constructief participatief proces. Het is dan ook waardevol om al van te voren goed na te gaan of er sprake is van negatieve stereotypen van elkaar of van persoonlijke antipathieën. Zijn er hiërarchische relaties tussen verschillende belanghebbenden of andere vormen van afhankelijkheid? Is er een geschiedenis van samenwerking? Etc.<sup>1</sup>

het uitgangspunt is steeds respect voor elkaars belangen en meningen

Ook tijdens het proces is het van belang om zeer alert te zijn op de onderlinge relaties. Dat wil niet zeggen dat er geen ruimte kan zijn voor meningsverschillen en discussies. Het is alleen wel belangrijk om deze tijdig en op een objectieve manier te begeleiden. Het uitgangspunt is steeds respect voor elkaars belangen en meningen. Een participatief planproces kan ook juist leiden tot meer begrip en respect voor elkaars standpunten omdat het bij uitstek een mogelijkheid is voor partijen om met elkaar in gesprek te komen.

Wanneer het gaat om het ‘met elkaar in gesprek komen’, is het van belang om bewust te zijn van het

taalgebruik in het proces. Veelal zullen de diverse belanghebbenden en verschillende achtergrond hebben en een ander referentiekader. Wat voor de een natuur is heeft voor de ander een heel andere waarde. Wat voor de één mooie beek is, is voor de ander een saaie rechte sloot. Bovendien bestaat al snel het gevaar dat deelnemers vanuit hun specifieke achtergrond en kennis gebruik maken van begrippen of afkortingen die niet voor iedereen duidelijk zijn. Niet iedereen zal het aangeven wanneer ze iets niet begrijpen. Ook interpreteren mensen onderwerpen verschillend, ook al zijn ze zich hier niet altijd bewust van. Vanaf het begin letten op het taalgebruik en bepaalde begrippen consequent verhelderen kan veel verwarring en frustratie voorkomen. Om meer gevoel te krijgen voor de belevingswereld van de deelnemers aan een participatieproces en de taal die zij spreken kan het waardevol zijn om in de begin fase van een participatief proces een belevingsonderzoek uit te voeren.

#### Openheid

Onder openheid wordt verstaan dat waterbeheerders zich open opstellen in een participatieproces en beslissingen niet eenzijdig nemen<sup>1</sup>. Belanghebbenden krijgen de gelegenheid de agenda en soms ook beslissingen te beïnvloeden, wat de betrokkenheid bij het proces en de motivatie vergroot. De open opstelling van de waterbeheerders naar groepen belanghebbenden betekent wel dat de waterbeheerders van de

deelnemers op hun beurt vragen om voldoende mandaat namens hun organisatie of achterban. Zij dienen ook open te zijn of zij op persoonlijke titel, namens de organisatie of namens de achterban uitspraken doen. Openheid over het ontwerp van het participatieproces vergroot het draagvlak onder besturen van organisaties en onder de achterban van organisaties. Openheid van bestuurders of belanghebbenden is ook terug te voeren op de karaktereigenschappen van de betrokken personen. Zo kan een persoon introvert of extravert zijn: meer naar binnen of naar buiten gekeerd, wat uiteraard van invloed is op de openheid.

Afstemming binnen de eigen organisatie is nodig om er zeker van te zijn dat er draagvlak bestaat voor hetgeen wat deelnemers binnen het participatieproces afspreken, maar ook om de nodige inbreng namens de organisatie te leveren. Onderstaand citaat van een projectleider illustreert dat dit serieus dient te gebeuren.

“De terugkoppeling binnen de eigen organisatie/ achterban wordt wel eens te vrijblijvend opgepakt. Dat kan problemen geven in de volgende fases in het project. Het is daarom essentieel om goed te checken of men spreekt namens de hele organisatie of dat het een persoonlijke opvatting is”. Dick Boland – Projectleider De Kleine Beerze

Een waterbeheerder dient ook over de vorm van participatie helder te zijn, zoals onderstaand citaat illustreert.

“Vervolgens hebben we de mensen gevraagd om zich aan te melden voor denktanks. We willen dit plan samen met u maken in de volgende denktank. Vooraf is gezegd: de denktank neemt geen besluiten maar de denktank helpt ons te weten te komen wat er in het dorp leeft. Ik kom als procesbegeleider niet uit Esch, dus ik weet niet hoe mensen tegen dingen aankijken”. De denktank neemt niet de beslissingen, maar de denktank is wel heel belangrijk”. Anja de Wit – Projectleider Essche Stroom

#### Vertrouwen

een participatie-  
proces staat of valt  
met vertrouwen

Een participatieproces staat of valt met vertrouwen, zowel bij de waterbeheerder als bij de diverse participanten. Een waterbeheerder wekt vertrouwen als de deelnemers bijvoorbeeld op gelijke wijze van informatie worden voorzien, die voor iedereen begrijpelijk overkomt. Ook krijgen deelnemers de mogelijkheid om uit te spreken en reacties te geven. Onderstaand citaat maakt duidelijk hoe een waterbeheerder over vertrouwen denkt.

“We zijn gestart met de denktank en hebben werkafspraken gemaakt, we proberen elkaar zo goed mogelijk te informeren. We willen ook dat iedereen op dezelfde manier geïnformeerd is, we willen met respect communiceren met elkaar, niet elkaar zwart maken. Goed

luisteren, elkaar heel goed bij de les houden. Als er stukken zijn met allemaal afkortingen erin of er wordt vakjargon gebruikt dan moeten er woordenlijsten bij”. Anja de Wit – Projectleider Essche Stroom

Ook eerdere ervaringen kunnen van belang zijn voor het vertrouwen in een waterbeheerder en het planproces zoals uit onderstaand citaat blijkt:

“Bij de meeste betrokkenen is er groot vertrouwen in het waterschap dat zij dit proces goed uitvoeren. Vaak wordt naar het beekherstel van de Grote Beerze verwezen, waar men tevreden over is. Sommigen uiten ook wel ontevredenheid over ervaringen in projecten waar zij energie in gestoken hebben, maar waarbij zij niet het idee hebben gekregen dat er veel met hun inbreng is gedaan”. Leerrapport WaterTekens – Casus De Kleine Beerze<sup>5</sup>

Of een project of plan het vertrouwen heeft van de deelnemers is ook afhankelijk van de voorgeschiedenis van het project of plan.

“Leden van de klankbordgroepen vertelden dat er sinds de jaren negentig vergelijkbare plannen met het gebied zijn die eerder vanwege natuur en veiligheid geen doorgang konden vinden. Eén deelnemer verwoordde dit als volgt: “het was toen geen goed plan, waarom zou het dat dan nu wel zijn?”. Leerrapport WaterTekens – Casus Drutensche Waarden<sup>7</sup>

Soms ontbreekt het vertrouwen. In dat geval kunnen beter eerst goed de beelden en verwachtingen die de betrokkenen van elkaar hebben opgehelderd worden.

Veel waterbeheerders hebben te maken gehad met een opschaling. Die opschaling kan leiden tot vreemding van de waterbeheerder of ontoegankelijkheid en gebrek aan transparantie zoals uit onderstaand citaat blijkt.

“De oudere bewoners, die zelf ook in het waterbeheer hebben gezeten, vinden Waternet veel te groot geworden en mede daardoor ontoegankelijk en weinig transparant. Men weet niet meer bij wie men moet zijn en men heeft het idee dat probleemsignaleringen over zoveel schijven gaan (binnen de organisatie) dat het lang duurt voordat er een oplossing komt”. Leer-rapport WaterTekens - Casus Middelpolder<sup>6</sup>

De oplossing wordt overigens ook aangedragen:

“Met het oog op de toekomst zou het misschien een goed idee zijn om vanuit Waternet een vast contact persoon aan te wijzen waar mensen uit de polder met al hun vragen/wensen/opmerkingen terecht kunnen. Een gezicht naar buiten toe; op deze manier kunnen de bezwaren tegen de grootte van de organisatie ondervangen worden, en kan Waternet meer gevoel krijgen met wat er in het gebied speelt (waarmee maatwerk

beter mogelijk is)”. Leerrapport WaterTekens - Casus Middelpolder<sup>6</sup>

### 3.2.2

#### Afspraken

Wanneer aan de voorwaarden is voldaan voor het starten van een participatieproces kunnen de waterbeheerder en de deelnemers aan een participatieproces afspraken maken. Die afspraken kunnen onder andere gaan over de bescherming van kernwaarden, informatiebeheer en doelen.

##### Bescherming van kernwaarden

Waterbeheerders geven belanghebbenden het gevoel dat het participatieproces hun identiteit en bestaansrecht als kernwaarden niet aantast. Waterbeheerders creëren een veilige omgeving voor de deelnemers, bijvoorbeeld door niet bij voorbaat te eisen dat belanghebbenden zich binden aan de (tussentijdse) resultaten van het participatieproces<sup>1</sup>. Het uitstellen van ‘commitment’ en het opstellen van regels voor uittreding schept vertrouwen voor belanghebbenden, maar herbergt voor de waterbeheerders een zeker risico. Regels voor uittreding zijn nodig, zodat deelnemers niet het gevoel krijgen dat zij gevangen zitten in het participatieproces. Als deelnemers weten dat zij zelf kunnen bepalen wanneer zij kunnen uittreden dan schept dit vertrouwen bij de deelnemers. Aan waterbeheerders de taak om het participatieproces



voor iedereen zo aantrekkelijk te houden dat niemand wil uittreden. Anderzijds moeten water-beheerders ook niet te veel beloven, zoals uit onderstaand citaat blijkt, omdat dit verwachtingen bij participanten kan creëren, waarvan op voorhand niet duidelijk is of die waargemaakt kunnen worden.

“Nee, dat ga ik ook niet scheppen, je moet oppassen met je verwachttingsmanagement”. Anja de Wit – Projectleider Essche Stroom

“Wel zijn sommigen bang dat de plannen toch al vaststaan, en dat echte inspraak een wassen neus wordt op deze manier. Daarnaast vinden enkele boeren dat niet iedereen recht heeft op evenveel inspraak: de mensen die er direct belang bij hebben verdienen meer inbreng”. Leerrapport WaterTekens - Casus De Kleine Beerze<sup>5</sup>

#### Informatiebeheer

De waterbeheerder en de deelnemers kunnen afspraken maken over de wijze waarop het informatie-beheer vorm krijgt (het gezamenlijk delen, maken en verwerken van kennis) en over het omgaan met pers en het grote publiek.

Complexe informatie en vakjargon dienen begrijpelijk gemaakt te worden voor de deelnemers. Verder is het moeilijk maar noodzakelijk dat de procesbegeleider onderscheid maakt tussen feiten en waarden en tussen ideale en realistische opties<sup>1</sup>. Daarnaast dient de informatie niet alleen op de inhoud gericht te zijn,

maar ook op het proces zelf. Door aannames, belangen en waarden te benoemen komen emoties bij de deelnemers los die de procesbegeleider eveneens als een informatiestroom behandelt.

Afspraken zijn nodig of kennis gezamenlijk wordt gedeeld en gemaakt of niet.

“Het denken in watersystemen is werk dat aan experts moet worden overgelaten. Het is heel belangrijk om dit goed uit te leggen aan belanghebbenden (boeren) en bewoners. Daar wordt op dit moment door het Waterschap weinig aan gedaan. Nu is de situatie ontstaan dat leken zich tot expert moeten omtoveren. Dat is een grote persoonlijke investering en het is de vraag of deze investering rendeert”. Leerrapport WaterTekens - Casus GGOR Rijnstrangen<sup>8</sup>

De wijze van informatieverstrekking dient aan te sluiten bij de wensen van de deelnemers.

“Men wenst een meer persoonlijke benadering (bijvoorbeeld een brief krijgen) en ziet niet graag een algemene boodschap (bijvoorbeeld een ter kennisgevingsadvertentie in de krant)”. Leerrapport WaterTekens - Casus Middelpolder<sup>6</sup>

Onderstaande tekstbox<sup>1</sup> toont voorbeelden van afspraken die op te vatten zijn als basisregels voor een participatieproces. Hier kan een waterbeheerder

samen met de deelnemers inspiratie aan ontlenen en eventueel nieuwe afspraken of regels aan toevoegen.

#### Voorbeeld van Basisregels

##### Algemene regels:

- Participatie verplicht niet
- Deelnemers dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het proces en de uitkomsten
- Gedragsregels: geen persoonlijke aanvallen, respecteer elkaars kernwaarden, geen vertragingstactieken.

##### In- en uittreedregels:

- Uittreden alleen aan het einde van een ronde
- Intrede vereist goedkeuring van de procesmanager

##### Regels voor het omgaan met informatie en onderzoeksverzoeken:

- Men moet vertrouwelijkheid respecteren
- Verzoeken voor nader onderzoek moeten een brede basis hebben
- Onderzoek wordt door het team van deskundigen
- Alle informatie wordt aan iedereen beschikbaar gesteld

##### Regels voor parallelle processen:

- Wederzijdse beïnvloeding door andere beleidsprocessen wordt gemeld
- Participatie sluit juridische stappen niet uit

##### Regels voor het inschakelen van de pers:

- Workshops zijn alleen voor deelnemers; alleen de eindbijeenkomst staat open voor de pers
- Alle contacten met de pers lopen via de procesmanager
- Het eindrapport wordt toegankelijk voor het publiek

Tekstkader: Voorbeeld van Basisregels<sup>1</sup>

#### Doelen

De waterbeheerder kan het 'commitment' van de deelnemers verhogen door duidelijke doelen mee

de waterbeheerder kan het 'commitment' van de deelnemers verhogen door duidelijke doelen mee te geven

te geven. Commitment is te krijgen door bijvoorbeeld een participatieproces niet op te vatten als een open planproces, maar door het duidelijk doelen mee te geven (zie ook 2.3), bijvoorbeeld op het gebied van water en communicatie.

“Als er geen focus is, kan het oneindig doorgaan, alleen begrensd doordat de mensen die er aan deelnemen er geen zin meer in hebben, maar niet omdat ‘alles gezegd is’”. De Waterbeheerder dient een vooraf gesteld doel te halen (bij Egeltjesbos was dat waterberging). “Dit ‘waterdoel’ is expliciet bekend gemaakt voordat met de interviews of het communicatieproces begonnen is. Naast een helder waterdoel hebben Waternet en de gemeente Uithoorn ook een doelstelling op het gebied van communicatie benoemd. Beide overheden gaven op hun website, in de uitnodigingen voor de informatieavond en op de avonden zelf aan dat zij de inbreng van het gebied van grote invloed voor het uiteindelijke plan achten. Alle inbreng wordt gelijkwaardig gewogen door een professionele landschapsarchitect die door Waternet ingehuurd werd. Het conceptplan wordt aan de omwonenden voorgelegd. Uiteindelijk beslissen de besturen van AGV/Waternet en de gemeente Uithoorn over het definitieve ontwerp”. Leerrapport WaterTekens - Casus Egeltjesbos

In de casus Egeltjesbos wist de waterbeheerder het commitment verder te vergroten door aan te geven wat deelnemers mogen verwachten:

‘In zo’n proces zal niet iedereen zijn inbreng gehonoreerd kunnen worden. Het is immers een proces van wikken en wegen van ideeën waarin afzonderlijke ideeën in het kader van het gehele plan beoordeeld moeten worden. Waterschap en gemeente hebben aangegeven dat hun doel niet is dat alle ideeën ingepast worden, maar wel dat de inbreng van ideeën via ‘goede communicatie’ tot stand komt. ‘Goede communicatie’ is in dit geval gedefinieerd als het communicatieproces waarbij betrokkenen in grote meerderheid:

- Tevreden zijn over de rol die zij in het proces krijgen;
- Tevreden zijn over de wijze waarop zij hun eigen invalshoek (dit kunnen doelen zijn, maar kan ook erkenning zijn) naar voren hebben kunnen brengen;
- Tevreden zijn over de relaties waarbinnen gecommuniceerd wordt en er vertrouwen is in de personen die namens Waternet en Gemeente Uithoorn in het proces participeren;
- De besluitvormingsprocedure respecteren en tevreden zijn of genoegen nemen met de uitkomst van het communicatieproces’.<sup>3</sup>

Leerrapport WaterTekens - Casus Egeltjesbos

Vertrouwen houdt voor veel mensen ook in dat de deelnemers bereid zijn om hun belangen los te laten en hun beelden bij te stellen.

“ Ik denk wel dat er wederzijds begrip is ontstaan, maar niet zoveel als ik gehoopt had. Ik had toch gehoopt dat we zover waren gekomen in het proces dat je zegt van:

Ik begrijp nu wat de feiten zijn en ik wil mijn standpunten wat loslaten. Het loslaten van standpunten gebeurt dus helemaal niet”. Leerrapport WaterTekens - Casus GGOR Rijnstrangen<sup>8</sup>

### 3.2.3

#### Aandachtspunten

Aandachtspunten tijdens een participatieproces zijn de voortgang van het proces en het schaalniveau waarop het participatieproces betrekking heeft.

##### Voortgang

een gevoel van voldoende snelheid en voortgang is essentieel voor een participatieproces

Een gevoel van voldoende snelheid en voortgang is essentieel voor een participatieproces. Naast een goede planning en goede methoden betekent dit ook een goede afstemming met andere planprocedures waar de uitkomsten van het participatieproces ertoe kunnen doen (zie ook paragraaf 3.7). Deelnemers aan een participatieproces blijven betrokken als zij het gevoel hebben er beter van te worden. Het is voor waterbeheerders de kunst om het echte besluit niet te snel, maar (pas) aan het eind van het participatieproces te nemen om zodoende tussentijds uittreden van opportunisten te voorkomen<sup>1</sup>.

Participatieprocessen kosten veel tijd als het gaat om de besluitvorming, maar die tijd winnen de deelnemers vaak terug bij de uitvoering (zie hiervoor ook de figuur 1.1 in de inleiding). Om de deelnemers aan het participatieproces betrokken te houden kan de

waterbeheerder het project opknippen in deelprojecten of met fases werken. Hierdoor kunnen de waterbeheerder en de deelnemers tussenresultaten bereiken en daarmee ook tussentijdse successen.

#### Schaalniveau

Bij de inhoud van een vraagstuk is het belangrijk om oog voor detail te hebben en aan te sluiten bij de lokale situatie, ofwel de geografische schaal van het vraagstuk.

“Het gaat uiteindelijk heel vaak om het bankje, en de plek van de vuilnisbak naast de bank, dat vinden mensen heel belangrijk, dat merk je met interviews bijvoorbeeld. Toen is er een bankje geplaatst, en de vuilnisbak stond niet handig”. Anja de Wit – Projectleider Essche Stroom

Een ander voorbeeld waar flexibel omgegaan is met het lokale vraagstuk was bij een discussie over vuilnisbakken waarbij 1 op 1 communicatie uiteindelijk tot een uitkomst leidt. Hierbij is de gekozen interactievorm doorslaggevend.

“Er was discussie over de vuilnisbakken. De participanten wilden de standaard vuilnisbakken die in Uithoorn staan. De landschapsarchitect heeft ze uiteindelijk kunnen overtuigen dat dit niet gepast was. Ik heb me verbaasd waar je allemaal over na kunt denken. Echt details voor de gemeente, maar zij moeten het natuurlijk

uiteindelijk wel gaan onderhouden. Die details zijn wel belangrijk, daar valt of staat ook weer mee wie betrokken is vanuit een gemeente. Het gaat er om dat je iemand hebt die weet waarover hij het heeft. Ook moet zo'n gemeenteambtenaar dan voor de procesuitkomst gaan staan. ‘We wijken iets af van het standaard beleid, maar dat krijg ik wel verdedigd’”.

Hilga Sikma – Projectleider Egeltjesbos

Het schaalniveau van een project dient te passen bij een participatieproces.

“De schaal van GGOR leent zich eigenlijk niet voor burgerparticipatie. De gebieden waar we nu bezig zijn, de snelheid waarmee het één en ander voor elkaar gebokst moet worden. Als je dan ook nog met fijnmazige mensenwensen rekening gaat houden. Het schaalniveau leent zich daar niet goed toe”. Leerrapport WaterTekens - Casus GGOR Rijnstrangen<sup>8</sup>

### 3.3 Projectorganisatie

Wanneer de voorwaarden, afspraken en aandachtspunten goed overdacht zijn kan een waterbeheerder daadwerkelijk starten met het participatieproces.

‘Je hebt maar één keer de kans een eerste indruk te maken’. Als iets opgaat in een participatieproces dan is het dit gezegde wel. De eerste bijeenkomst bepaalt

de eerste bijeenkomst bepaalt vaak de stemming voor het verdere proces.

vaak de stemming voor het verdere proces. Aan het enthousiasmeren van de deelnemers op de eerste bijeenkomst gaat een goede voorbereiding vooraf. Een waterbeheerder zal eerst bepalen welke deelnemers nodig zijn en pas dan deze ook daadwerkelijk uitnodigen.

Vervolgens heeft een waterbeheerder de keuze om het participatieproces geheel zelf of gedeeltelijk te begeleiden of om de begeleiding gedeeltelijk of geheel uit te besteden.

Tot slot kiest de waterbeheerder een locatie voor de participatiebijeenkomsten.

Het betrekken en uitnodigen van de juiste deelnemers

De inhoudelijke resultaten van een participatieproces moeten technisch, organisatorisch en financieel uitvoerbaar zijn. Om dit tijdens het participatieproces te bewaken is het nodig om verschillende groepen belanghebbenden te betrekken (zie ook paragraaf 2.6):

- 1) mensen met lokale kennis en creatieve, vernieuwende vaardigheden,
- 2) mensen met een invloedspositie (geld, breed netwerk, wettelijke bevoegdheden of andere vormen van invloed),
- 3) mensen die worden betrokken om te proberen te voorkomen dat zij het participatieproces gaan traineren en
- 4) mensen met belangen bij het besluit, maar die niet nodig zijn voor het participatieproces<sup>1</sup>.

Het betrekken van verschillende groepen deelnemers is niet altijd een overweging bij een participatieproces. Zo vond men bij de Drutensche Waarden interesse een belangrijker criterium dan spreiding van vertegenwoordigers van groepen.

“Er is bewust geen selectie geweest naar verschillende groepen. Het was geen criterium. We hebben ook niet gezegd, je moet uit Druten komen. Er kwam iemand uit een dorpje net ten zuiden van Druten, aan de andere kant. Geïnteresseerd zijn was het criterium”. Alwin Gerritsen – Processchouwer Drutensche Waarden

Niet iedere belanghebbende van een plan of project is ook geschikt om deel te nemen in een participatief proces; overigens zit ook niet iedere belanghebbende daar zelf op te wachten.

deelnemers moeten een meerwaarde hebben voor het proces

Het vinden van de juiste deelnemers hangt dus enerzijds samen met de vraag of die persoon een meerwaarde voor het proces kan hebben, en anderzijds met de vraag of hij of zij ook daadwerkelijk een bijdrage kan en wil leveren.

Deze vragen zijn vaak al voor een belangrijk deel met een ‘stakeholderanalyse’ te beantwoorden (zie ook paragraaf 2.6).

“Toen waren er veel minder mensen, we hebben op zich wel hele leuke discussies gehad. Dat weet je nooit van tevoren, soms hebben mensen op zo’n avond hun zegje gedaan en dan is het wel goed. Dat kwam ook uit de

interviews, leuk zo'n participatieproces, maar ik heb mijn zegje gedaan en ik heb er vertrouwen in dat jullie er nu goed mee omgaan. Ik hoef niet meer naar allemaal avonden. Dat is erg persoonsafhankelijk en je hebt altijd een aantal mensen die komen altijd. Dat zijn vaak de wat meer oudgedienden. Die hebben een bepaalde betrokkenheid bij het gebied". Hilga Sikma – Projectleider Middelpolder

Niet elke belanghebbende hoeft in alle fasen van de besluitvorming betrokken te worden. Sommigen moeten vanaf het begin actief betrokken worden. Anderen hoeven alleen op de hoogte gehouden, zo nu en dan geraadpleegd te worden of kunnen op specifieke momenten om advies worden gevraagd.<sup>1</sup>

Of en hoe belanghebbenden betrokken worden bij het proces hangt af van de randvoorwaarden. Deze kunnen per project verschillen. In een proces waar sprake zal zijn van gezamenlijk ontwerpen is creativiteit van de deelnemers een belangrijke meerwaarde. Dat is weer anders wanneer het vooral gaat om het creëren van draagvlak.

"Je kijkt naar onderwerpen in het algemeen, zoals recreatie en landbouw. Je kijkt naar belangen maar evengoed of iemand vernieuwende ideeën heeft. Er zijn meerdere selectiecriteria om mensen in zo'n klankbordgroep te krijgen". Dick Boland, Projectleider De Kleine Beerze

Het is niet altijd noodzakelijk om te kiezen voor een maximale diversiteit en een maximale variatie aan vertegenwoordigde perspectieven. Dit kan namelijk ook leiden tot onhandelbare groepen en een onwerkbaar proces.

Zuiver gezien is volledige vertegenwoordiging meestal ook niet mogelijk. Helemaal al niet wanneer de belangen echt in de persoonlijke sfeer komen (Mijn kelder loopt onder; Ik raak mijn grond kwijt).

veretege-  
wordi-  
gers moeten  
mandaat hebben

Van belanghebbenden die groepen of organisaties vertegenwoordigen moet duidelijk zijn wie zij dan vertegenwoordigen en of zij ook voldoende mandaat van hun achterban hebben om ook besluiten te kunnen nemen. Het moet in ieder geval duidelijk zijn wanneer zij namens hun groep of organisatie spreken of wanneer op persoonlijke titel. Bij onvoldoende mandaat bestaat de kans dat er veel overlegd moet worden met de achterban, en dat hierdoor veel tijd verloren gaat.

"Met name de agrariërs die er zitten, die hebben een achterban en hebben in het proces niet echt de kans om de achterban om fiat te vragen. Die hebben daar dus alleen voor zichzelf kunnen reageren. De agrariërs vervulden ongetwijfeld door middel van hun gebiedskennis een belangrijke rol binnen het proces, maar doordat zij niet konden terugkoppelen werd de discussie een stuk moeilijker, het scheiden van de belangen van eigen bedrijf en het dienen van een groep agrariërs

werd moeilijker. Belangrijk bij het werken onder tijdsdruk is dat er toch ruimte wordt gevonden waarbij de verschillende vertegenwoordigers kunnen reflecteren op het proces en kunnen terugkoppelen naar hun collega's of achterban". Leerrapport WaterTekens - Casus GGOR Rijnstrangen<sup>8</sup>

ook overheden hebben een achterban

Overigens hebben ook overheden met een achterban te maken, namelijk die delen van de organisatie die niet deelnemen aan het participatieproces.

Overheden die deelnemen aan een participatieproces dienen goed in de gaten te houden welke delen van de organisatie voor welke onderwerpen verantwoordelijk zijn en dienen zo nodig af te stemmen als die delen van de organisatie niet direct vertegenwoordigd zijn. Uit onderstaand voorbeeld blijkt dat een waterbeheerder soms meer energie kwijt is aan de interne afstemming dan aan de externe afstemming.

"Dat is misschien wel grappig om te vermelden. Wij zijn ook verantwoordelijk voor het baggeren van onze hoofdwatgangen en die stond al op de planning voor dit jaar. Maar omdat we ook een nieuwe hoofdwatgang gaan graven, proberen we dat te combineren. En dan snel in 2009 zodat we werk met werk kunnen maken. Maar dat kost dan meer interne afstemming dan externe afstemming, want daar zijn weer verschillende afdelingen voor verantwoordelijk". Hilga Sikma - Projectleider Middelpolder

de juiste wijze van uitnodigen

Een ander aandachtspunt bij het benaderen van burgers voor deelname aan een participatieproces is dat dit op de juiste wijze en op de juiste plaats gebeurt. Bij sommige belanghebbenden werkt het goed om hen op een informele wijze te benaderen, zeker wanneer er al contact bestaat. Andere partijen stellen het juist erg op prijs om een meer formele uitnodiging te ontvangen. Ook de weg waarlangs mensen worden benaderd speelt hierbij een rol. Wordt er een officiële brief verstuurd? Spreek je iemand aan in het veld? Of benut je een andere bijeenkomst om mensen aan te spreken?<sup>1</sup>

Participanten kunnen schriftelijk of telefonisch worden benaderd. Telefonisch heeft als voordeel dat het geen eenzijdige communicatie is, maar de mogelijkheid biedt om de interactie aan te gaan met de participanten en daarmee direct de reacties te peilen en eventueel onduidelijkheden te verhelderen. Ook krijgt een procesbegeleider via de telefoon al een eerste indruk van de deelnemers, wat hun kennis, vaardigheden en eigenschappen betreft. Om erachter te komen wie men moet uitnodigen is bij de voorbereiding van het participatieproces al een 'stakeholderanalyse' gehouden. Hier is in paragraaf 2.6 al op in gegaan. Het schriftelijk uitnodigen kan verschillende vormen aannemen: via een website, via een nieuwsbrief, via plaatselijke weekbladen, via de lokale radio of tv, maar evengoed via een direct uitnodigingsbrief die de waterbeheerders direct aan bewoners richten.

Overigens kan een waterbeheerder niet altijd van tevoren juist inschatten welke personen de waterbeheerder bij het participatieproces moet betrekken. Soms kristalliseert zich tijdens het participatieproces pas uit dat bepaalde personen ontbreken. Onderstaand citaat van een waterbeheerder van de Essche Stroom illustreert dit.

“Toen wij de visie Essche Stroom hadden opgesteld, was een van de uitgangspunten om, met oog voor het verleden te kijken naar de toekomst. Tijdens het participatieproces kwamen de vragen. ‘Hoe doen jullie dat dan, er staat niks over in?’ We hadden het niet uitgewerkt, het stond erin als zinnetje. Toen hebben we de vertegenwoordigers van de heemkundekringen alsnog bij elkaar gevraagd. ‘Wat vinden jullie, hoe moeten we het aanpakken?’ Anja de Wit – Projectleider Essche Stroom

#### De keuze voor een procesbegeleider

Het samenbrengen van participanten en het begeleiden van participanten zijn twee verschillende activiteiten. De waterbeheerder brengt vaak de participanten samen en heeft zelf ook een belang.

procesbegeleiding vergt specifieke kennis, vaardigheden en eigenschappen

Procesbegeleiding vergt specifieke kennis, vaardigheden en eigenschappen. Een procesbegeleider dient geloofwaardig, betrouwbaar, neutraal en kundig over te komen op zowel waterbeheer, of breder waterbeheer binnen gebiedsontwikkeling, als op procesbegeleiding. Een waterbeheerder kan zelf de proces-

begeleiding verzorgen, maar kan ook een externe procesbegeleider inhuren.

“Een participatieproces begeleiden is een vak. Dit soort werk vergt kennis, vaardigheden en attituden”.  
Alwin Gerritsen – Processchouwer Drutensche Waarden

pure onafhankelijkheid bestaat niet

Overigens wordt ook de onafhankelijkheid van een externe procesbegeleider nog wel eens ter discussie gesteld. Een waterbeheerder huurt immers een procesbegeleider in waarmee al een afhankelijkheidsrelatie ontstaat. Verder maken ook onafhankelijke procesbegeleiders deel uit van de samenleving en maken op allerlei manieren deel uit van netwerken en zijn daarmee enigszins gekleurd door de netwerken waarin zij opereren.

#### Het profiel van een procesbegeleider

Een goede procesbegeleider <sup>1</sup>:

- begrijpt de inhoudelijke opgave van het participatieproces goed, kan de eventuele complexiteit overzien en weet ook hoe de bestuurlijke en maatschappelijke complexiteit er uit ziet: de verschillende standpunten van de participanten en de geschiedenis achter die standpunten;
- heeft ervaring met participatieprocessen (kent meerdere technieken, methoden en weet wat hij in welke situatie moet gebruiken). Ervaring opdoen kan door het observeren, assisteren en vervolgens zelfstandig opereren;



- weet wat het lokaal- of gebiedsspecifieke is van het vraagstuk;
- heeft een onafhankelijke opstelling en een charismatische uitstraling (voldoende overwicht en gezag);
- zoekt naar een balans tussen deelnemers met verschillen in communicatieve vaardigheden en andere middelen;
- hanteert taal die past bij de deelnemers.

Uit onderstaand voorbeeld blijkt dat procesbegeleiding en procesvaardigheden nog wel eens worden onderschat.

“Het is belangrijk dat de juiste mensen aan een participatieproces werken met de juiste expertise. Daar wordt nog wel eens te gemakkelijk over gedacht. Procesbegeleiding is een kunst op zich. Er gebeurt heel veel dus degene die het gesprek leidt moet er bovenop zitten”. Alwin Gerritsen – Processchouwer Drutensche Waarden

#### Het kiezen van de locatie

Bij het kiezen van de locatie voor een participatieproces kan een procesbegeleider letten op<sup>1</sup>:

- de neutraliteit van een locatie: straalt het vertrouwen uit;
- de bereikbaarheid van een locatie: is de afstand klein tot de locatie en is het goed bereikbaar met verschillende typen vervoer;

- de sfeer van een locatie: heeft de locatie een uitstraling die enthousiasmeert of de creativiteit bevordert, waar mensen zich fijn voelen (bijvoorbeeld geen zaal zonder ramen, als de vergadering langer dan 1,5 uur duurt);
- de beschikbare voorzieningen op de locatie: is er bijvoorbeeld een beamer aanwezig, zijn er voldoende stoelen en tafels, is er mogelijkheid tot het ophangen van flip-overvellen, heb je de beschikking over koffie en thee. etc.

Over het algemeen komen gebouwen van overheden en van private ondernemingen minder in aanmerking dan openbare gebouwen met educatieve of sociale doeleinden. Onder andere omdat eerstgenoemde imponerend over kunnen komen en laatstgenoemde neutraliteit uitstralen. Veel gebruikte en laagdrempelige accommodaties zijn lokale dorps- of buurthuizen.

Bij het kiezen van de locatie is het van belang dat men weet over welke technische apparatuur men kan beschikken, of deze ook daadwerkelijk werkt en om te weten dat degene die de apparatuur gaat bedienen hier ook bekend mee is. Ook dienen op de locatie voldoende materialen aanwezig te zijn, bijvoorbeeld flip-overs, laptops, pennen en stiften, plakband. Wanneer dit niet op locatie aanwezig is zal de organisator deze materialen zelf mee moeten nemen. Behalve dat er een plattegrond aanwezig is van de te bereiken locatie kan het ook handig zijn om een

plattegrond van de accommodatie zelf te hebben bijvoorbeeld als de organisator meerdere zalen wil gebruiken omdat de deelnemers uiteengaan in werkgroepen. Vooral bij grotere complexe accommodaties kan men zo voorkomen dat tijd wordt verloren.

### 3.4 Keuze methodiek en instrumenten

Voor de samenwerking met de deelnemers van een participatieproces kan een waterbeheerder uit verschillende methoden en instrumenten kiezen. De voorwaarden, afspraken en aandachtspunten die in paragraaf 3.2 zijn geschetst zijn overigens ook te betrekken op de keuze voor methoden en instrumenten<sup>1</sup>.

Zo vraagt de voorwaarde ‘openheid’ van de methoden en instrumenten dat de verantwoordelijkheid voor gegevens, methoden en instrumenten met de deelnemers aan het participatieproces worden gedeeld en er methoden en technieken worden gehanteerd die toegankelijk zijn. Daarmee kan worden bereikt dat de keuze en het gebruik van methoden en instrumenten transparant zijn.

#### bescherming van kernwaarden

De afspraak ‘bescherming van kernwaarden’ vergt de inzet van methoden en technieken die de verschillende belangen en visies van de deelnemers aan het participatieproces verhelderen. Verder moeten de methoden en instrumenten de inbreng van lokale

kennis bevorderen en uitbouwen. Ook moet het voor de participatiebegeleider en voor de participanten mogelijk zijn om andere methoden en instrumenten in te zetten als de omstandigheden daarom vragen. Onderstaand voorbeeld illustreert een dergelijke vorm van flexibiliteit.

Die geeltjes, dat is een beetje afgezaagd. We hebben dat de eerste keer nog wel gedaan. We noemden het toen een markt, waar mensen informeel konden rondlopen. De uitkomsten van die avond hebben we bewerkt en ook weer gepresenteerd op een andere avond. Daarbij hebben we aangegeven hoe het zou kunnen worden, niet hoe het moet worden. Vervolgens konden mensen ter plekke oefenen met het invullen van een enquête via een digitale versie en een schriftelijke versie. De schriftelijke is uiteindelijk gekomen omdat de digitale niet liep. Technisch bleek dat toch te ingewikkeld”. Anja de Wit – Projectleider Essche Stroom

#### eenvoudige methoden en instrumenten verdienen de voorkeur

De inzet van een mix aan methoden en instrumenten kan het participatieproces versnellen. Methoden en instrumenten die helpen om probleempercepties naar elkaar toe te laten groeien versnellen het participatieproces. Overigens verdienen hier methoden en instrumenten de voorkeur die eenvoudig van aard zijn. Het inzetten van te veel of te complexe methoden en instrumenten werkt meestal averechts tijdens een participatieproces.

Onderstaand voorbeeld illustreert het belang van een goed doordachte inzet van een methode of instrument wat weinig tijd kost.

“ Het is wel een belangrijk punt, welke werkvorm past er nu het beste bij? Het is belangrijk om 1 op 1 een plan te kunnen bespreken. En als de mensen dan vragen hebben, dan kun je ook verschillende werkvormen kiezen. Ik had in mijn fase nog een aantal varianten gekozen, die presenteer je. Welke vinden jullie het mooist? Dan deel je de zaal in vier vakken, en loop je met de microfoon rond, en vraag je de mensen waarom ze in dit vak staan? Zo kun je je ook een beeld vormen” .  
Dick Boland – Projectleider Kleine Beerze

De in te zetten methoden en instrumenten dienen te helpen bij de kennisvergaring en kennisvastlegging en kunnen zodoende het begrip onder de deelnemers vergroten.

Naast deze principes zal de keuze voor methoden en instrumenten worden ingegeven door beschikbare middelen als tijd en geld. De in te zetten methoden en instrumenten dienen overeen te stemmen met de beoogde planning van het participatieproces. Methodes en instrumenten die te duur zijn of te veel tijd nodig hebben, vallen af. Overigens zullen de waterbeheerder en de participanten hier ook creatief moeten zijn om een juiste inschatting van tijd en kosten te kunnen maken. Zo kan het gebruik van een ‘decision-

room’, ‘internet-chatten’ of websites minder tijd en kosten met zich meebrengen dan wanneer wordt ingezet op bijeenkomsten en terugkoppelingen naar achterbannen. Een slim ontwerp van het proces betekent het niet onnodig oprekken van de doorlooptijd tijdens een participatieproces. De virtuele wereld biedt hierbij goede (en steeds meer) mogelijkheden.

Het bereiken van verschillende deelnemers van het participatieproces vergt vaak de inzet van verschillende methoden en instrumenten. Er zijn ontzettend veel methoden en instrumenten waar de waterbeheerder en de deelnemers aan een participatieproces uit kunnen kiezen. De procesbegeleider doet er goed aan om de participanten bij de keuze van methoden en instrumenten te betrekken omdat de werkvorm en de tijdsduur ook het enthousiasme van de deelnemers bepaalt.

Bij de selectie van methoden en instrumenten zijn een aantal stappen te onderscheiden<sup>1</sup>.

#### Stap 1: Analyseer de situatie

- de fase van het participatieproces waarin de methoden of instrumenten worden ingezet;
- de type deelnemers die worden betrokken;
- type participatie (denk aan participatieladder) en gewenste interactievorm (op afstand of face-to-face)
- type inhoudelijke en type sociaal-relationale doelen;

- de (geografische) schaal van het vraagstuk;
- type kennis en gegevens dat gewenst of beschikbaar is;
- type menselijke en technische middelen dat beschikbaar is;
- beschikbaar budget.

### Stap 2: Ga na welke methoden en instrumenten bij de situatie passen

Het voert hier te ver om al die methoden en instrumenten te beschrijven, omdat dit een boek op zich zou worden. Om inspiratie op te doen wanneer welke methode geschikt is, kunnen waterbeheerders gebruik maken van de tabel in bijlage 3. De toepasbaarheid van methoden is te beoordelen naar de fase in het participatieproces.

Voor het bepalen van geschikte methoden en instrumenten kan verder worden verwezen naar: [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl).

### Stap 3: Inperking van geselecteerde methoden en instrumenten

De eerste inventarisatielijst met in te zetten methoden en instrumenten is verder terug te brengen door<sup>1</sup>:

- de bekendheid bij de waterbeheerder en de participanten met de methoden en instrumenten na te gaan. Ervaring schept vaak vertrouwen bij het inzetten en beperkt zo ook de kans op mislukkingen;
- de competenties (vaardigheden en eigenschappen)

- van de waterbeheerder en participanten na te gaan met de vraag of de beoogde methoden en instrumenten niet te veel van de deelnemers vragen;
- de vereiste nauwkeurigheid en volledigheid te betrekken op de geselecteerde methoden en instrumenten met daarbij de vraag of dit niet te veel van de waterbeheerder en deelnemers eist of dat de nauwkeurigheid en volledigheid zich juist laat terugbetalen door het winnen van vertrouwen of het samenbrengen van probleemperecepties;
- de mate waarin de inzet van de methoden en technieken het vertrouwen kan schaden;
- een afweging te maken naar middelen door na te gaan welke methoden en instrumenten minder geld en tijd vergen dan anderen.

Ook bij het toepassen van methoden en instrumenten is vertrouwen van de deelnemers nodig.

“Een van de sterke punten van het GGOR-proces is geweest dat toen er sprake was van twijfel over de kwaliteit van het GGOR-model het Waterschap de moeite heeft genomen het systeem te valideren. Dit is in nauwe samenwerking met de andere deelnemers aan het GGOR-proces gedaan en is door de verschillende vertegenwoordigers als zeer positief ervaren. Men is het veld ingegaan onder de begeleiding van het Waterschap, heeft grondboringen gedaan om te laten zien aan de verschillende deelnemers dat er wel of geen grondwater onder het land stond, dat natte plekken

werden veroorzaakt door de dikke kleibodem in plaats van door het grondwater. Op deze manier is het vertrouwen in het GGOR-model gewaarborgd. Maar belangrijker nog, is dat hierdoor de verschillende deelnemers verder met elkaar konden praten zonder de uitkomsten van het model te wantrouwen. Dit is een sterk moment geweest binnen het procesmatig begeleiden van de adviesgroep". Leerrapport WaterTekens - Casus GGOR Rijnstrangen<sup>8</sup>

Onderstaand voorbeeld illustreert dat de bekendheid met methoden en instrumenten van belang is om in te schatten welke methoden en instrumenten in welke situatie het best kunnen worden toegepast.

"Wanneer doe je dingen plenair? Wanneer doe je dingen in groepjes of bijvoorbeeld in de vorm van een markt, waar mensen langs lopen? Als het echt puur informatief is, dan is soms een markt best goed. Of je geeft een presentatie en er kunnen vragen gesteld worden. Als er echt nog discussie is, vind ik in groepjes uiteen een fijne methode, wel altijd even plenair beginnen en eindigen. Maar er zijn ook collega's die het vaak plenair houden. Het is dan een beetje zoeken wat bij jezelf past en wat bij het project past". Hilga Sikma – Projectleider Middelpolder

#### Stap 4: Uiteindelijke keuze

Bij de uiteindelijke keuze kunnen de waterbeheerder en de participanten zich laten leiden door<sup>1</sup>:

- nauwkeurigheid, volledigheid en betrouwbaarheid;
- efficiëntie;
- eenvoud;
- aansluiting bij lokale situatie;
- registratie en documentatie van gegevens via toepassing van de methoden en instrumenten.

Tot slot moeten waterbeheerders en deelnemers aan een participatieproces ook durven terug te komen op hun uiteindelijke gemaakte keuze als het participatieproces daarom vraagt. Onderstaand citaat illustreert dat niet altijd rationeel van te voren is te bedenken welke methoden en instrumenten het best kunnen worden ingezet.

"Ik had bedacht dat we een enquête zouden houden, maar ik had niet gedacht dat we een digitale ontwerp-tafel zouden krijgen. Dat is een proces, dat kun je niet plannen". Anja de Wit – Projectleider Essche Stroom

Voor de inzet van methoden en instrumenten dienen de deelnemers ook betrokkenheid te tonen. Als die er niet of onvoldoende is kan de waterbeheerder ook besluiten om andere methoden en instrumenten in te gaan inzetten dan in eerste instantie beoogd.

"Uit deze interviews bleek dat er onder de bewoners geen animo bestond voor een uitgebreid participatieproces. Men heeft geen zin in lange vergaderingen, en

vertrouwt erop dat Waternet in haar planvorming de verschillende belangen goed zal afwegen. Wel vinden ze het belangrijk om op de hoogte gehouden te worden. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een brief waarin de beslissing wordt gemeld". Leerrapport WaterTekens - Casus Middelpolder<sup>6</sup>

Met de daadwerkelijke inzet van instrumenten doet een waterbeheerder leervervingen op. Dit beïnvloedt de keuze van methoden en instrumenten een volgende keer.

"Bij de Essche Stroom zijn zowel positieve als negatieve ervaringen opgedaan met verschillende instrumenten. Zo bleek een enquête via internet te moeilijk. Deze wordt dan toch uitgeprint en opgestuurd in plaats van digitaal verzonden. Positieve ervaringen zijn opgedaan met fotomanipulatie. Dit vergroot het voorstellingsvermogen van mensen. Verder bleek het nodig om naast het participatieproces ook één op één gesprekken (ook wel aangeduid als huiskamergesprekken of keukentafelgesprekken) te voeren met grondeigenaren. Individueel draagvlak en groepsdraagvlak lopen zo als processen door elkaar heen en beïnvloeden elkaar uiteindelijk ook". Leergemeenschap WaterTekens - Casus Essche Stroom

### 3.5 Uitvoering van belevingsonderzoek

In het vorige hoofdstuk is al stilgestaan bij de relatie tussen participatie en het inwinnen van informatie. Niet in alle situaties is maximaal inzetten op participatie haalbaar of wenselijk. In dergelijke gevallen kan het inzetten van belevingsonderzoek een optie zijn. Het verzamelen van de meningen kan op vele verschillende manieren. In grote lijnen zijn er vijf vormen te onderscheiden:

#### vijf vormen van belevingsonderzoek

- Inventarisatie van de ervaringen van interne deskundigen
- Informatieavonden
- Keukentafelgesprekken
- Belevingsonderzoek met enquêtes
- Belevingsonderzoek met interviews

Allereerst weet de projectleider zelf vaak al veel van het gebied. Ook kan hij de medewerkers in de buitendienst vragen naar hun ervaringen met de belanghebbenden in het gebied.

Een stapje verder gaat het om een informatieavond te organiseren en deze niet alleen te gebruiken om informatie te geven, maar deze ook expliciet te gebruiken om informatie in te winnen. Kies hierbij dan ook voor een open en interactieve vorm. In een grote zaal suggesties doen gaat veel mensen niet gemakkelijk af.

Een 'informatiemarkt' biedt al meer mogelijkheden, maar je kan ook bijvoorbeeld een excursie organiseren om op meer individuele basis mensen hun mening te laten geven. Deze vorm komt al meer in de buurt van de bekende keukentafelgesprekken. Alhoewel deze over het algemeen vooral toegepast worden bij boeren of andere grondbezitters, kan deze vorm ook bij andere belanghebbenden worden toegepast. En de keukentafel kan ook vervangen worden door een koffiestand op de markt of door een kraampje op te zetten op een mooie zondagmiddag in het gebied. Wordt gekozen voor een expliciet belevingsonderzoek, dan staan ook verschillende methoden ter beschikking. In grote lijnen kunnen deze onderscheiden worden in het houden van schriftelijke of telefonische enquêtes, het houden van interviews en het organiseren van focusgroepen.

#### Enquêtes

Het houden van enquêtes is de bekendste methode van belevingsonderzoek. Afhankelijk van de wateropgave kunnen burgers gevraagd worden naar hun algemene beelden van het gebied, of naar specifieke wensen. Omdat enquêtes in grote aantallen verspreid kunnen worden, biedt deze methode een hoge mate van betrouwbaarheid en representativiteit. De diepgang van de uitkomsten is echter lager dan van andere methoden.

Enquêtes bieden over het algemeen bijvoorbeeld geen inzicht in de sociale gevoeligheden in een gebied of in

de invloed van ervaringen met eerdere planprocessen. Het houden van enquêtes via internet is een kosteneffectieve methode van informatieverzameling. De ervaring leert echter dat internet niet zo'n betrouwbare bron van informatie is. Vaak zijn alleen specifieke groepen actief op internet en de respons van een dergelijk onderzoek is vaak laag. Als aanvullend middel, of als PR-middel kan internet echter wel degelijk van waarde zijn.

#### Interviews

De tweede methode maakt gebruik van interviews. Een open interview biedt de respondent de ruimte om zijn of haar eigen ideeën te ventileren. Dit wordt vaak zeer op prijs gesteld. Omdat ook vaak met foto's van het gebied wordt gewerkt, is deze vorm voor de meeste deelnemers het prettigst. Interviews bieden goed inzicht in de achtergronden van bepaalde meningen en wensen. Ook de sociale relaties in het gebied worden vaak snel duidelijk. Het is wel van belang om de respondenten zorgvuldig te kiezen. Hiervoor bestaan verschillende methoden, afhankelijk van de specifieke context. Zo kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden om "sleutelinformanten" te kiezen. Dat zijn personen die in staat zijn om de visies en belangen van een specifieke groep te verwoorden, zonder dat zij als expliciete belangenvertegenwoordiger fungeren. De praktijk leert dat met 8-15 interviews het gehele spectrum van meningen meestal beschreven kan worden.

### Focusgroepen

Een derde methode van belevingsonderzoek is de methode van focusgroepen. Anders dan in de eerste twee methoden worden hierin geen individuen geïnterviewd. In plaats daarvan komen betrokkenen bij elkaar om te overleggen. Deze methode is vooral zinvol als er een concreet handelingsperspectief is: er zijn bijvoorbeeld verschillende ontwerpvarianten voor een inrichting en de waterbeheerder wil weten waar de voorkeuren en problemen liggen van de betrokkenen. De methode van focusgroepen is efficiënt, maar biedt minder mogelijkheden om dieper op de belevingswerelden van betrokkenen in te gaan. Meestal wordt gekozen voor “natuurlijke groepen”. Dit zijn groepen die elkaar al kennen vanuit een andere context, en zich hierdoor bij elkaar op hun gemak voelen. Deze groepen kunnen gerelateerd zijn aan gemeenschappelijke wensen of belangen (bv. de mountainbike-club), maar ook “gewone” groepen kunnen gekozen worden, zoals de leden van een fanfare of een leesclub.

## 3.6 Programmasturing

Wanneer waterbeheerders een procesontwerp opstellen, komen hierin alle aspecten van de participatiestrategie uit paragraaf 2.4 aan bod. Wat hieraan verder wordt toegevoegd is een planning (tijdspad) en budgettering, waarmee het procesontwerp naar

een projectplanning vertaald wordt. Het gaat om het stellen van een realistisch tijdspad en realistische budgetten.

“Het participatieproces was dus nog niet af, maar de tijd was op. Dat wil zeggen dat de technische uitgangspunten die ten grondslag lagen aan het GGOR-proces vervuld zijn. Echter bezien vanuit de maatschappelijke en beleidscontext was het proces nog niet klaar”. Leerrapport WaterTekens - Casus GGOR Rijnstrangen<sup>8</sup>

Bij het begin van een participatieproces kan een strakke tijdsplanning gelden, zodat deelnemers weten hoe lang het proces duurt en wat de speelruimte is. Dit was ook het geval bij de casus Rijnstrangen. Halverwege zou met een tussentijdse evaluatie (zie hoofdstuk 4) nagegaan kunnen worden in hoeverre die planning wordt gehaald. Verder is het goed om te werken naar tussenresultaten.

Het procesontwerp kunnen de waterbeheerders het best bespreken met de deelnemers. De belanghebbenden kunnen de waterbeheerders helpen te bepalen of het procesontwerp volledig en consequent is en of de planning van de tijds- en budgetplanning realistisch en aanvaardbaar is. Vervolgens kan een waterbeheerder het procesontwerp daadwerkelijk gaan uitvoeren door participatiebijeenkomsten te houden. Een procesbegeleider stuurt met een programma



programma

voor een participatiebijeenkomst als leidraad. Een programma is hiermee gebaseerd op een onderdeel van het gehele procesontwerp.

Uit onderstaand citaat blijkt dat een waterbeheerder gebruik maakt van een programma bij de ontwerp-fase van een project.

"Wij maken een opzet voor een schetssessie en oefenen dit met het projectteam om te weten welke discussies op kunnen borrelen tijdens de ontwerpbijeenkomst met de denktank en om te controleren of wij ons huiswerk goed gedaan hebben. Het betekent dat je vooraf al je randvoorwaarden moet kwantificeren, en je blokken voor de blokkendoos in cijfers moet hebben uitgedrukt, wil je ter plekke kunnen kijken of je schets voldoet aan de randvoorwaarden". Anja de Wit – Projectleider  
Essche Stroom

flexibiliteit is belangrijk

Een programma kan tijdsverspilling voorkomen en leiden tot snellere overeenstemming. Een procesbegeleider zal proberen aan een agenda vast te houden om de gewenste resultaten dichterbij te brengen. Maar een procesbegeleider zal niet altijd star aan het programma kunnen blijven vasthouden en de daarbij gehanteerde tijdsspanne.

Gedurende het proces kan blijken dat de uitdieping van bepaalde onderwerpen meer tijd kost dan in eerste instantie gepland was. Behalve de onderwerpen zijn ook de deelnemers zelf bepalend voor het al dan

niet halen van de planning, zoals we in de volgende paragraaf aangeven. Een procesbegeleider kan overigens het 'commitment' met het participatieproces vergroten door de deelnemers (op taken) medeverantwoordelijk te maken voor de procesbegeleiding, bijvoorbeeld door het voorzitten van kleine groepen. Participanten kunnen ook huiswerk mee krijgen als het realiseren van het programma te veel dreigt te ontsporen.

### 3.7 Omgaan met conflicten en obstakels

omgaan met dominante deelnemers

Een procesbegeleider en de participanten kunnen last hebben van een dominante deelnemer<sup>1</sup>. Het is zelfs mogelijk dat een dominerende deelnemer een saboteur is die doelbewust het participatieproces probeert te dwarsbomen. Een procesbegeleider dient een dergelijke dominante deelnemer op saboteursgedrag te wijzen en met de overige deelnemers te beslissen hoe hiermee om te gaan.

Een procesbegeleider kan zijn eigen weerstand organiseren door niet tactisch met dergelijke personen om te gaan. Wanneer een dominante deelnemer een specifieke taak krijgt die afleidt of als een procesbegeleider een dominante deelnemer op de eerder afgesproken basisregels wijst, dan kan dit ook het respect voor de procesbegeleider onder de andere participanten vergroten.

“ Ik vind wel dat ze het hele proces heel goed gedaan hebben. Met name de voorzitter heeft heel goed kans gezien om het de hele tijd een open gesprek te houden. En bepaalde discussiepunten waar je niet uitkomt te parkeren. Dus dat hele spel vind ik goed gespeeld”.  
Leerrapport WaterTekens - Casus GGOR Rijnstrangen<sup>8</sup>

Dat een procesbegeleider er soms niet aan ontkomt om een deelnemer uit het participatieproces te verwijderen, al dan niet op voorspraak van de andere deelnemers, wordt geïllustreerd door onderstaand citaat:

“ Er was afgesproken dat er tijdens de klankbordgroep-bijeenkomsten iemand namens de initiatiefnemers bij zou zitten. We hadden duidelijke afspraken gemaakt over de rolverdeling. Deze persoon zou zich op de achtergrond houden en vooral vragen beantwoorden die uit de groep zouden komen. Op die manier dachten we een werkbare vorm gevonden te hebben waarbij wij de leiding zouden hebben van de avond en er vanuit de initiatiefnemers vertrouwen in het proces zou bestaan. Op één avond leidde dit tot problemen. Een aantal deelnemers vond dat ze niet vrij konden spreken als deze persoon er bij zou zijn. Doordat deze persoon kaartmateriaal had meegenomen, kreeg men het gevoel dat hij vooral zou komen vertellen, terwijl men afkwam op een uitnodiging om hun eigen ideeën te bespreken. De onafhankelijkheid van de procesbegeleiders werd vervolgens ook in twijfel getrokken. De procesbegeleiders zagen zich genoodzaakt de verte-

genwoordiger van de initiatiefnemers te vragen te vertrekken.” Alwin Gerritsen – Processchouwer  
Drutensche Waarden

Conflicten kunnen zich tijdens een proces beperken tot één deelnemer, maar de conflicten kunnen evengoed op verschillende groepen deelnemers betrekking hebben.

“ De beelden die mensen hebben, kunnen ook binnen een participatief proces tot heftige discussies leiden. Het begrijpen en identificeren van deze beelden kan een belangrijk middel zijn om discussies te vermijden of om ze op tijd te parkeren. Door voorafgaand aan het planproces een aantal open gesprekken te hebben met de betrokkenen is het mogelijk inzicht en ‘feeling’ te krijgen met de verschillende beelden”. Leerrapport WaterTekens - Casus GGOR Rijnstrangen<sup>8</sup>

### omgaan met conflicten

Waterbeheerders kunnen verschillende strategieën volgen voor conflictbeheersing:

- “Overrulen (ik weet dat u het hier niet mee eens bent, ik zal u uitleggen waarom wij als bevoegde instantie deze beslissing genomen hebben);
- Metacommuniceren (u verstoort de vergadering, kunt u ons uitleggen waarom u dat doet?);
- Isoleren (u zegt nu iets waar wij in ons plan geen rekening mee gehouden hebben, kunnen wij hier een aparte afspraak over maken?);

- Adresseren ('u brengt iets naar voren waar wij goed over nagedacht hebben, later in mijn verhaal zal ik vertellen wie binnen onze organisatie hiermee aan de gang gaat);
- Pragmatisch evalueren (U zegt A, en ik heb net uitgelegd dat wij voor B gekozen hebben. Het gevolg van A is X en het gevolg van B is Y)".

Leerrapport WaterTekens – Casus Egeltjesbos<sup>3</sup>

Verlegen of stille deelnemers kunnen evengoed frustratie en irritatie veroorzaken, omdat de andere deelnemers niet weten waarom zij zich niet uiten en ook niet weten of zij het met de geluiden van anderen wel eens zijn. Stille deelnemers vormen zo een obstakel voor het participatieproces vanwege de onzekerheid die zijn bij de andere deelnemers kunnen veroorzaken. Een aantal voorwaarden die ertoe kunnen bijdragen dat deelnemers zich minder stil opstellen, zijn<sup>1</sup>:

- deelnemers aanmoedigen om elkaar uit te laten spreken en goed naar elkaar te luisteren;
- recht op meningsuiting zonder dat men het er mee eens moet zijn;
- vertrouwelijke informatie blijft vertrouwelijk;
- deelnemers laten elkaar in hun waarde en brengen informatie op een begrijpelijke manier op elkaar over;
- het opdelen van grote groepen in kleinere groepen bevordert de participatiemogelijkheden;
- het gebruik van beeldmateriaal houdt de aandacht langer vast;

- een procesbegeleider treedt als een echte voorzitter op en durft discussies af te kappen;
- een procesbegeleider kan conflicten buiten het participatieproces plaatsen door het conflict onder te brengen bij een nieuwe organisatievorm, bijvoorbeeld een commissie of werkgroep;
- in geval van vijandige groepen kan een procesbegeleider ze het best uit elkaar houden.

In onderstaand citaat wordt duidelijk welke ervaring bij de casus Kleine Beerze werd opgedaan met stille deelnemers:

“Door de klankbordgroepbijeenkomsten heen viel op dat er nauwelijks sprake was van een scherp debat, het benoemen van belangentegenstellingen, conflict, enz. Alle bijeenkomsten gingen er zeer gemoedelijk aan toe en heftige discussies ontbraken. De meeste deelnemers waren nogal terughoudend in hun opstelling en vertoonden weinig spontane neiging iets op te merken. Dit zou men op het eerste gezicht positief kunnen noemen omdat het te zien valt als een teken van coöperatieve instelling. Echter, de organisaties die vertegenwoordigd waren hebben ogenschijnlijk verschillende belangen, zowel onderling als ten opzichte van Waterschap De Dommel. Het gevoel bestond dat deelnemers zich mede hierdoor tijdens het planproces nog op de vlakte hielden. Door zich nog niet te committeren aan het plan konden zij de handen vrij houden om later, bijvoorbeeld bij de uitvoering van het plan, te reageren

als zij dat nodig achten". Leerrapport WaterTekens – Casus De Kleine Beerze<sup>5</sup>

Een andere reden dat deelnemers zich stil houden is dat zij zich bezwaard voelen om uitspraken te doen over andermans positie of bezittingen, zoals blijkt uit onderstaand citaat:

“De leden van de denktank zijn ook heel erg beducht om uitspraken te doen. Als lid van de denktank zal ik niks zeggen over jouw grond. Men wil niet elkaar voor het blok zetten, dat werkt niet. Je merkt ook in de denktank dat mensen met grond daar net iets anders zitten, eigenlijk vinden ze het maar zo zo, dat anderen over hun grond meepraten”. Anja de Wit – Project-leider Essche Stroom

### 3.8 Afbakenen en afstemmen met andere plannen

Bij een participatieproces dient helder te zijn wat de reikwijdte is van het participatieproces. De probleem-perceptie die de waterbeheerder beoogt en die de participanten beogen, is eerder beschreven. In deze paragraaf gaat het om inhoudelijke onderwerpen die de formele bevoegdheden van de waterbeheerder overstijgen. Dit kan op twee manieren. Allereerst kan er sprake van zijn dat de onderwerpen op een andere bestuurslaag thuis horen. Ten tweede kunnen

#### besluitvormings- bevoegdheid

onderwerpen tot een ander inhoudelijke sector of beleidsterrein horen.

Belangrijk is dat de waterbeheerder en participanten weten wat tot hun competentie behoort en wat zij niet in het participatieproces kunnen besluiten omdat de besluitvormingsbevoegdheid bij anderen ligt. Daarnaast dienen de waterbeheerder en de participanten zich te oriënteren op andere beleidsplannen die in gemeenten of de provincie in de beleidsvormingsfase zitten. De bevoegdheidsverdeling betekent niet dat waterbeheerders en participanten de conclusies moeten trekken dat zij bij voorbaat afstand moeten nemen van onderwerpen die niet tot hun competentie behoren. Het koppelen met andere belangen en andere plannen die buiten de eigen bevoegdheden vallen, heeft als voordeel dat waterbeheerders kunnen meeliften met andere planvormers in het enthousiasmeren van belanghebbenden, wat ook weer een weerslag heeft op het participatieproces van de waterbeheerder. Naast deze procesmatige reden om het draagvlak van deelnemers te vergroten is er ook een inhoudelijke reden. Door beleidsplannen te koppelen of belangen en wensen te koppelen kunnen oplossingen ontstaan die anders niet mogelijk zijn. Onderstaand citaat illustreert waar het koppelen van belangen toe kan leiden.

“We hadden in Esch het geluk dat de gemeente begon met een dorpsontwikkelingsplan. Dit plan gaat over leefbaarheid. De eerste avond dat wij met de denktank

zaten ging het over verkeersdrempels. Daar heb ik niks mee, maar dat kun je wel mooi meenemen in het dorpsontwikkelingsplan. En we hebben er ook voor gezorgd, in de momenten dat we communiceren met het dorp, dat het afgestemd was. Het dorpsontwikkelingsplan en wij deden zo aan een soort kruisbestuiving. Waar vanuit leefbaarheid tegenaan gelopen wordt, is bij ons ook bekend, en andersom is dat bij hen ook het geval als het gaat om de herinrichting van het gebied buiten de bebouwde kom". Anja de Wit – Projectleider Essche Stroom

Wat kan een waterbeheerder doen als participanten met wensen komen die buiten hun bevoegdheden liggen? Enerzijds kan een waterbeheerder een actieve rol vervullen door wensen van participanten of gezamenlijk verkende mogelijkheden bij de verantwoordelijke organisaties neer te leggen. Als de waterbeheerder voor zich zelf geen actieve rol ziet kan zij ook de participanten aangeven tot welke organisaties zij zich moeten wenden om hun wensen in te brengen. Onderstaand citaat van een waterbeheerder illustreert het omgaan met onderwerpen die buiten de besluitvormingsbevoegdheid van een waterbeheerder vallen.

"Een deel van het gebied, dat is natuurgebied, daar gaan we nu een hele nieuwe hoofdwatgang graven. Dat is ook de grootse maatregel in het gebied. Daar waren natuurlijk ook vragen over tijdens de 2de en 3de avond. Hoe wordt de inrichting dan precies? Kan er

ook niet een mooi wandelpad naast komen? Daar gaan wij zelf niet over, omdat het deels particulier terrein is, dan komt het bij de provincie. Wij kunnen het doorgeven aan de provincie, wij gaan niet over particulier eigendom een wandelpad door trekken. Als waterschap maak je ook altijd andere dingen los. Als waterschap ga je lang niet over alles, en dat moet je dus altijd wel helder maken. Je kunt wel dingen aankaarten bij andere organisaties, maar je bent niet leidend". Hilga Sikma – Projectleider Middenpolder

#### andere plannen als kader

Naast plannen die zich plotseling kunnen voordoen zijn er ook formele (ruimtelijke) plannen waarbinnen nieuwe inrichtingen ingebed dienen te zijn. Het bestemmingsplan is daarbij het meest bindende plan. Daarnaast kunnen ruimtelijke plannen van het rijk en de provincie evengoed bindend zijn.

"Het is lastig om een peilbesluit te nemen zolang er niet een duidelijke bestemming aan het gebied is gegeven, welke bekrachtigd is in het bestemmingsplan. Dit is een taak van andere overheden, zoals gemeenten en provincie. Dit vormt de beleidscontext waar binnen de GGOR wordt uitgevoerd". Leerrapport WaterTekens - Casus GGOR Rijnstrangen<sup>8</sup>

Ook uit onderstaand citaat blijkt dat gemeenten vanwege het bestemmingsplan goed bij het participatieproces betrokken moeten zijn.

“Men is steeds minder alleen maar met water bezig. De samenwerking met andere belangen moet je formeel opstarten. Er willen gewoon meer partijen iets in het landelijk gebied. Het is belangrijk als planvormer, of de gebiedsmanager van de provincie of de waterschapen, de gemeenten goed te betrekken om bijvoorbeeld bestemmingsplannen gewijzigd te krijgen”.

Dick Boland – Projectleider De Kleine Beerze

Verder zijn er allerlei sectorale plannen te noemen waar vanuit het participatieproces rekening mee moet worden gehouden, zoals bijvoorbeeld milieu-plannen, waterplannen en volkshuisvestingsplannen. Door met deze plannen rekening te houden wordt ook weer legitimatie gegeven aan het participatieproces dat zich richt op een project met eigen doelstellingen. Het is belangrijk om voorafgaand aan het proces in kaart te brengen welk beleid van toepassing is en het onderling afstemmen van initiatieven en communicatie. Dit is des te belangrijker omdat het Waterschap in deze sterk in een uitvoerende taak wordt gedwongen, afstemming is dan cruciaal.

“In het kader van de habitatrictlijn maken de partijen met elkaar een beheerplan. Dat is een heel ander proces dan de GGOR. Het lastige is dat het Waterschap aan de lat staat voor het peil en dat zij daar eigenlijk een uitvoerende taak hebben. Maar het peil is afhankelijk van de discussie over vegetatiebeheer. Dus in die zin moet het Waterschap wel nadenken over vegetatiebeheer,

omdat dat het peil bepaalt. Eigenlijk zou het een ideaal proces zijn als je vanuit het vegetatiebeheer het GGOR eronder schuift en kunt zeggen bij welk model welk waterbeheer hoort. In die zin is de habitatrictlijn en het GGOR-verhaal iets wat heel sterk met elkaar samenhangt. Je zou je kunnen afvragen of de volgorde niet verkeerd is”. Leerrapport Water-Tekens - Casus GGOR Rijnstrangen<sup>8</sup>

### 3.9 Samenvattend

- Voor het participatieproces dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan en tijdens het participatieproces aan een aantal afspraken en aandachtspunten (3.2);
- Bij de projectorganisatie wordt besloten welke deelnemers worden betrokken en worden zij ook daadwerkelijk uitgenodigd. Vervolgens wordt besloten of de waterbeheerder zelf het proces begeleidt of iemand inhuurt. Hiertoe wordt onder meer een profiel van de procesbegeleider opgesteld. Tot slot wordt de locatie voor de participatiebijeenkomst(en) gekozen (3.3);
- Bij de keuze en selectie van methoden en instrumenten worden vier stappen gezet: stap 1) analyseer de situatie, 2) ga na welke methoden en instrumenten bij de situatie passen, 3) kom tot een inperking van de gekozen methoden en instrumenten en 4) maak de uiteindelijke keuze (3.4);

- Een programma is een leidraad voor een participatiebijeenkomst en helpt een procesbegeleider om tijdens een participatiebijeenkomst te kunnen sturen (3.5);
- Een procesbegeleider heeft strategische mogelijkheden om met conflictzoekende of stille deelnemers om te gaan (3.6).
- Door het koppelen van de eigen doelen aan onderwerpen die buiten de eigen bevoegdheden vallen kunnen nieuwe oplossingsrichtingen ontstaan en kan ook het draagvlak worden vergroot. Daarnaast dient een participatieproces goed ingebed te zijn in formele ruimtelijke plannen en formele facet- en sectorale plannen (3.7).



# De Evaluatie





## 4.1 Inleiding

De evaluatie en monitoring van het participatieproces stelt de waterbeheerder (en de andere belanghebbenden) in staat om te reflecteren op de ervaringen en om daarvan te leren. Het vergroot het bewustzijn, legt de huidige stand van ervaringen en kennis vast en daarmee ook de leemten in kennis. Daarbij kan het gaan om het beoordelen van informatie over de inhoud, over informatie, over relaties tussen de belanghebbenden of over informatie over procedures. Hoewel er dus waardevolle lessen kunnen worden getrokken uit de evaluatie van een participatieproces wordt er in de praktijk relatief weinig aandacht aan besteed en is het vaak de sluitpost van een project of proces. Het komt ook regelmatig voor dat er helemaal geen evaluatie wordt uitgevoerd.

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden en meerwaarde van de evaluatie van het participatieproces besproken aan de hand van een aantal aandachtspunten.

Allereerst is er het onderscheid tussen de evaluatie van het proces en de evaluatie van de inhoud (4.2). In het ideale geval vindt evaluatie niet alleen plaats aan het eind van het participatieproces maar ook op verschillende momenten gedurende het proces. Er valt onderscheid te maken tussen de eindevaluatie en tussentijdse evaluatie (4.3).

Een ander onderscheid is dat tussen een evaluatie met- of zonder de deelnemers aan het participatieproces (4.4). In alle gevallen geldt dat het contact met de deelnemers tijdens- of aan het eind van het participatieproces van groot belang is voor een goede afronding (4.5).

## 4.2 Evaluatie van de inhoud en het proces

Zoals er in hoofdstuk 2 onderscheid is gemaakt tussen de probleemdefinitie voor wat betreft de inhoudelijke doelen en de participatiestrategie voor wat betreft de doelen van het participatieproces zo kan er ook in de evaluatie onderscheid worden gemaakt tussen een inhoudelijke evaluatie en een procesevaluatie<sup>18</sup>.

Aangezien participatie in de meeste gevallen wordt ingezet als middel om één of meerdere doelen te realiseren ligt het ook voor de hand om bij de evaluatie in eerste instantie te kijken of de doelen ook daadwerkelijk gerealiseerd zijn. In veel gevallen zal deze inhoudelijke doelstelling nog wel onderdeel vormen van het project of proces.

Hoe harder en concreter de doelen in eerste instantie geformuleerd zijn, hoe makkelijker het ook is om te beoordelen of de oorspronkelijke ambities gereali-

inhoudelijke  
evaluatie

seerd zijn. Dat wil echter niet zeggen dat er geen inhoudelijke successen kunnen zijn wanneer de resultaten afwijken van de oorspronkelijke doelstellingen. Eén van de kenmerken van een participatieproces is tenslotte dat er een zekere flexibiliteit is met betrekking tot de doelstellingen. Wanneer er uiteindelijk onvoorziene, maar bruikbare oplossingen uit het proces voortkomen toont dit misschien wel juist de meerwaarde van het participatieproces aan.

“We hebben de doelen van het waterschap opgeplust. In die zin is het wel afwijkend van de andere programma’s die we hier maken. Er zitten nu ook wensen van de bewoners in”. Anja de Wit – Projectleider  
Essche Stroom

evalueren van het  
proces

Naast de inhoudelijke evaluatie van de doelen is de procesevaluatie zeker zo belangrijk. Hieruit kan een waterbeheerder het meest leren voor eventuele volgende projecten en processen. Zelfs als de inhoudelijke doelstellingen niet allemaal zijn gerealiseerd kan het proces toch nog als geslaagd worden ervaren, zoals blijkt uit het volgende citaat:

“Het GGOR proces valt zeker als redelijk succesvol te karakteriseren. Niet alleen zijn er enkele compromissen ten aanzien van het waterbeheer in de Rijnstrangen gesloten, er is ook winst behaald op het punt van samenwerking, wederzijds begrip en respect voor elkaars doelen en belangen. Deze laatste punten zijn

belangrijk om te onthouden; immers ze staan niet op papier en doen niets af aan de huidige discussie, maar ze vertellen wel iets over het succes van de GGOR in de Rijnstrangen”. Leerrapport WaterTekens – Casus GGOR Rijnstrangen<sup>8</sup>

Wat opvalt aan de evaluatie van het participatieproces is dat er in de praktijk weinig voorbeelden bekend zijn van processen die echt mislukt zijn. Enerzijds hangt dit samen met het feit dat veel participatieprocessen ook niet geëvalueerd worden. Anderzijds is het ook vaak lastig om te bepalen wanneer een participatieproces daadwerkelijk geslaagd is. Een van de redenen dat dit lastig is om te bepalen is omdat de doelstellingen van het participatieproces vooraf onvoldoende duidelijk zijn. Dit onderstreept ook het belang van de participatiestrategie. Door de doelen van te voren helder te formuleren worden ze ook een stuk eenvoudiger om te evalueren. De participatieladder (paragraaf 2.4) kan hierbij een belangrijk hulpmiddel zijn.

“Het ging allemaal snel, snel, de voorbereiding, je moet er eigenlijk wat fundamenteler over nadenken. We zijn nu vrij pragmatisch te werk gegaan”.  
Alwin Gerritsen – Processchouwer Drutensche  
Waarden

evaluatievragen

Bij de evaluatie van het participatieproces kan bij verschillende aspecten stil worden gestaan.

Voorbeelden van vragen die gesteld kunnen worden om het proces te evalueren zijn:

- Wat was het achterliggende doel en de aanleiding voor het participatieproces?
- Wat heeft het participatieproces bijgedragen aan de resultaten en uitkomsten van het project?
- Waren de juiste belangen en belanghebbenden vertegenwoordigd in het participatieproces?
- Waren de minimale basisvoorwaarden voor een participatieproces aanwezig?
- Wat heeft het participatieproces bijgedragen aan de verbetering van de onderlinge verhoudingen van de deelnemers?
- Wat heeft het participatieproces bijgedragen aan de verbetering van de procedures binnen het project?
- Welke methoden en instrumenten zijn er gebruikt in het participatieproces? Waren dit de meeste geschikte?
- Hoe en door wie is het participatieproces begeleid?
- Moet de participatiestrategie worden aangepast?

Het is onder andere van belang om stil te staan bij de gebruikte methoden en instrumenten. Door de veelheid van methoden en instrumenten is het vaak moeilijk om een keuze te maken. Toch kunnen deze van grote invloed zijn op het proces.

De matrix van methoden en instrumenten (bijlage 3) biedt inzicht in de geschikte instrumenten die voor de evaluatie zelf van pas kunnen komen.

Bij de evaluatie van het participatieproces hoort ook de evaluatie van de participanten.

“ Ik zou het een volgende keer misschien nog wel intensiever doen. Er zijn steeds meer partijen die iets willen in het landelijk gebied. Dat zou ik nog wel als een uitdaging zien. Coproduceren, daar kan het nog wel eens naar toe gaan”. Dick Boland – Projectleider De Kleine Beerze

### 4.3 Tussentijdse Evaluaties

Uit de voorgaande paragraaf zou misschien kunnen worden afgeleid dat de evaluatie van het participatieproces hoofdzakelijk aan het einde van het traject plaats vindt. Hoewel zo'n eindevaluatie zeker van belang is kan het participatieproces verder worden versterkt door tussentijdse evaluaties. Zelfs in het beginstadium, voordat de daadwerkelijke participatie heeft plaatsgevonden, is het al mogelijk om een evaluatie uit te (laten) voeren. Zo kan men bijvoorbeeld de participatiestrategie al eens (laten) beoordelen om te kijken of de doelen goed passen bij de voorgestelde methoden.

Zoals al beschreven is in paragraaf 1.5 is in een participatieproces meestal geen sprake van een strikt chronologisch verloop van voorbereiding via uitvoering naar evaluatie. Er is veel meer sprake van een iteratief proces (fig.3) waarin bijvoorbeeld een tus-

hoe eerder in het proces evaluatiemomenten worden ingelast, hoe groter de kans om tussentijds de kwaliteit van het participatieproces te verhogen

sentijdse evaluatie vraagt om nieuwe aanpassingen en voorbereidingen en leidt tot een andere uitvoering. Hoe eerder in het proces evaluatiemomenten worden ingelast, hoe groter de kans om tussentijds de kwaliteit van het participatieproces te verhogen.

Ook de tussentijdse evaluaties kunnen zowel betrekking hebben op de inhoud van het proces als op de procesvorm zelf. Wanneer bepaalde werkvormen niet aanslaan moeten deze een volgende keer worden aangepast. En wanneer er nog belanghebbenden ontbreken kunnen deze naar aanleiding van een tijdige evaluatie nog bij het participatieproces worden gevraagd:

“ We hebben op een gegeven moment met de denktank geconcludeerd, dat er toch wel weinig jongeren in zitten. Toen kwamen er wel ook wat jongeren bij. Zo moeten we ook nog iemand zoeken voor de visserijbelangen. Dat hebben we wel gezien, dat er een aantal gaten in zit. Het betekent wel dat we ook regelmatig teruggaan naar het hele dorp, want hoe representatief is die denktank? We willen het hele dorp meenemen”.  
Anja de Wit – Projectleider Essche Stroom

#### 4.4 Participatieve en niet- participatieve evaluatie

In veel gevallen waarin het participatieproces wel wordt geëvalueerd gebeurt dat op een niet participa-

wie evalueert?

tieve manier. Niet-participatieve evaluatie kan worden uitgevoerd door de waterbeheerder zelf of door een externe deskundige. In de praktijk heeft het vooral zin om het proces te laten evalueren door een externe deskundige wanneer er sprake is van hele grootschalige of complexe processen of van processen die helemaal zijn vast gelopen.

In de meeste gevallen is het de waterbeheerder zelf die de evaluatie uitvoert. De waterbeheerder bepaalt daarbij zelf de indicatoren en criteria, gebaseerd op het project- of evaluatieplan. Wel kan het zo zijn dat hij de belanghebbenden nog raadpleegt voor de nodige informatie.

Het voordeel van niet-participatieve evaluatie is dat het relatief snel en goedkoop is. Een dergelijke interne evaluatie kan een duidelijke meerwaarde hebben, zeker wanneer de ervaringen ook worden gedeeld met collega's, zoals blijkt uit onderstaand citaat:

“ Ik gebruik dit nu ook als een voorbeeldproject om het MT (Management Team) maar eens mee te nemen naar buiten, want die zitten te veel in dit gebouw. Dan heb ik wel een aantal dingen die ik wil laten zien. Ik probeer verschillende zaken her en der onder de aandacht te brengen. Ook die communicatie aanpak en het feit dat het zo belangrijk is dat de juiste mensen met de juiste expertise hieraan werken. Daar wordt nog wel eens te gemakkelijk over gedacht”. Hilga Sikma – Projectleider Egeltjesbos

Het nadeel van een niet-participatief evaluatieproces is dat de deelnemers aan het proces niet of slechts in geringe mate worden meegenomen in de evaluatie. Dat kan het beeld van de evaluatie vertekenen (de waterbeheerder zelf kan bevooroordeeld zijn) maar misschien nog wel belangrijker is dat het ook ten koste kan gaan van het leerproces van de betrokkenheid van de belanghebbenden. Dat zou ook de resultaten van toekomstige projecten in gevaar kunnen brengen. Een belangrijke vraag is dan ook waarom en voor wie de evaluatie wordt uitgevoerd? Gaat het er in hoofdzaak om dat de waterbeheerder leert van het proces of is de evaluatie ook voor de overige deelnemers van belang?

Participatieve evaluatie vraagt een actieve betrokkenheid van de deelnemers aan het proces. Dit kan als voordeel hebben dat het leidt tot samen leren en tot een grotere mate van betrokkenheid en verbondenheid.

Het nadeel is dat een dergelijke participatieve evaluatie extra tijd en middelen kost en dat bepaalde deelnemers ook de evaluatie kunnen overheersen. In de praktijk zullen de deelnemers ook lang niet altijd zitten te wachten op een participatieve evaluatie, zeker niet wanneer hun eigen doelen al eerder in het project zijn bereikt. Participatieve evaluatie lijkt vooral zinvol wanneer er vanuit de deelnemers expliciet behoefte aan is, wanneer er sprake is van een lang-

	Doelstelling / Situatie	Participatieve Evaluatie	Niet-participatieve evaluatie
Inhoud	Focus op leren door belanghebbenden	+	
	Focus op verantwoording		+
	Ruimte voor extra evaluatieonderwerpen, los van projectplan	+	
Verhoudingen	Probleemoplossend vermogen	+	
	Het leren door belanghebbenden voor toekomstige projecten	+	
	Misbruik door overheersende belanghebbenden		+
	Externe deskundigen als evaluator	+	+
	Externe deskundigen als procesbegeleider	+	
Procedures	Belanghebbenden participeren in monitoring	+	+
	Belanghebbenden participeren in definiëring van reikwijdte en doelstellingen		
	Geld en tijd		+

Tabel 3: Geschiktheid participatieve en niet-participatieve evaluatie

durige relatie met de deelnemers of wanneer er in de (nabije) toekomst in hetzelfde gebied of rondom dezelfde thematiek nog weer samengewerkt gaat worden met de deelnemers.

De waterbeheerder zal per situatie moeten inschatten welke vorm van evaluatie het meest geschikt en haalbaar is. Tabel 3 kan daarbij een hulpmiddel zijn. Per doelstelling/situatie is aangegeven wat de meest geschikte vorm van evaluatie is.

## 4.5 Contact met de belanghebbenden

Actieve en constructieve deelnemers vormen het hart van ieder participatieproces. Op betrokken deelnemers moet je zuinig zijn en wanneer ze eenmaal betrokken zijn is het zaak om ze ook betrokken te houden. Dit is niet altijd zo eenvoudig als het lijkt en vraagt ook van de projectleider of initiatiefnemer een voortdurende alertheid. In zekere zin moet de samenwerking met de andere belanghebbenden voortdurend geëvalueerd worden.

Dat vraagt vaak ook om een zekere persoonlijke betrokkenheid bij mensen en bij de ontwikkelingen in het gebied. Bij succesvolle participatieprocessen beperkt de communicatie met de belanghebbenden zich vaak niet tot de 'officiële' momenten maar zijn er ook veel tussentijdse contacten.

persoonlijke  
communicatie  
vergroot het  
vertrouwen

“ Ik ben bij een aantal mensen nog wel eens een keer langs geweest, dit soort keukentafelgesprekken komen nog wel eens tussendoor. Achter de schermen zijn er meer contacten dan alleen de hoofdcontacten via de bewonersavonden”. Hilga Sikma – Projectleider Middelpolder.

De wijze van communiceren is daarbij van belang (zie ook handleiding communicatie). Zowel voor de meer 'officiële' contactmomenten maar zeker ook bij de contacten achter de schermen geldt dat persoonlijke communicatie het vertrouwen tussen de deelnemers aan het participatieproces vergroot.

“ Ga niet zo formeel communiceren, ga gewoon met mensen in gesprek”. Alwin Gerritsen - Processchouwer Drutensche Waarden

Een van de beste stimulansen voor samenwerking is (het vooruitzicht op) winst. Daarbij moet er voor uitgekeken worden dat sommige (deel)successen niet leiden tot het afhaken van belanghebbenden. Het gevaar bestaat dat deelnemers zich opportunistisch gedragen en uittreden als ze hun eigen belangen hebben gerealiseerd.

deelsuccessen  
zijn belangrijk

Stapstenen of deelsuccessen kunnen ook bijdragen aan het gevoel van voortgang van het project. Het is belangrijk om de vaart er in te houden en om tussentijdse successen te vieren.

“Er moet regelmatig gecommuniceerd worden dat we bezig zijn. De mensen denken al snel, wat is het stil. We hebben toch geregeld communicatie via artikeltjes in de krant. Als we maar zorgen dat er signalen gegeven worden dat we bezig zijn”. Anja de Wit – Projectleider Essche Stroom

laat zien wat er gebeurt

Daarnaast is het voor de betrokkenheid van belanghebbenden van belang om goed terug te koppelen en om te laten zien wat er met hun bijdrage gedaan wordt. Betrokken en geïnformeerde burgers zijn vaak de beste ambassadeurs voor een project of proces.

“Ik denk dat we heel makkelijk benaderbaar zijn. Ik hang regelmatig met een mevrouw aan de telefoon, dan heeft ze weer een artikeltje en dat stuurt ze me dan door. Zij was ook betrokken bij het cultuurhistorisch onderzoek. Ze is helemaal enthousiast en is een van onze grootste fans”. Anja de Wit – Projectleider Essche Stroom

vervolg van het proces

In sommige gevallen is het lastig om te beoordelen wanneer een participatieproces precies klaar of afgerond is. Ook als de doelstellingen van de waterbeheerder zijn gerealiseerd is het goed mogelijk dat het proces of project in het gebied nog een vervolg krijgt. Bijvoorbeeld omdat bepaalde deelnemers elkaar ‘gevonden’ hebben of omdat een project na uitvoering blijft vragen om beheer en onderhoud. Alhoewel het natuurlijk lang niet altijd mogelijk is om contact

met de deelnemers te onderhouden kan dat in sommige gevallen wel raadzaam zijn, zeker wanneer het past binnen het werkgebied van de waterbeheerder. Het houden van ‘de vinger aan de pols’, ook na afloop van de formele samenwerking, wordt door de belanghebbenden vaak bijzonder gewaardeerd en kan voor de waterbeheerder ook simpelweg erg leuk en bevredigend zijn.

“Wat erg leuk was aan dit project is dat we de fruitbomen nog met een klein groepje op een zaterdagochtend hebben geplant. We reddden het niet meer om dat in het voorjaar te doen en dus kon het pas weer in het najaar. De bewoners zelf hadden daarvoor het initiatief genomen. Die hebben het voortouw genomen en de warme chocomelk geregeld. De gemeente had geregeld dat er scheppen waren en de aannemer dat er grond was. Ik was daar omdat ik het gewoon leuk vond. Je ziet dat zo’n project een vervolg krijgt”. Hilga Sikma – Projectleider Egeltjesbos

## 4.6 Samenvattend

- Evaluatie en monitoring van het participatieproces stellen de waterbeheerder in staat om te reflecteren op de ervaringen en om daarvan te leren. In de praktijk wordt er vaak weinig aandacht aan besteed (4.1);
- Er kan onderscheid worden gemaakt tussen evaluatie van de inhoud en evaluatie van het proces.

Hoe harder en concreter de doelen in eerste instantie geformuleerd zijn, hoe makkelijker het ook is om te beoordelen of de oorspronkelijke ambities gerealiseerd zijn. Dat wil echter niet zeggen dat er geen inhoudelijke successen kunnen zijn wanneer de resultaten afwijken van de oorspronkelijke doelstellingen (4.2);

- Evaluatie vindt niet alleen plaats aan het eind van het participatieproces maar bij voorkeur ook tussentijds. Hoe eerder in het proces evaluatiemomenten worden ingelast, hoe groter de kans om tussentijds de kwaliteit van het participatieproces te verhogen (4.3);
- Er kan onderscheid worden gemaakt tussen participatieve evaluatie en niet-participatieve evaluatie. In de meeste gevallen waarin het participatieproces wordt geëvalueerd gebeurt dat op een niet-participatieve manier. Niet-participatieve evaluatie kan worden uitgevoerd door de waterbeheerder zelf of door een externe deskundige (4.4);
- Actieve en constructieve deelnemers vormen het hart van ieder participatieproces. Op betrokken deelnemers moet je zuinig zijn. In zekere zin moet de samenwerking met de andere belanghebbenden voortdurend geëvalueerd worden (4.5).





# Evaluatie van de cases uit WaterTekens



## 5.1 Inleiding

Binnen het project WaterTekens (bijlage 1) is ervaring op gedaan met participatieprocessen in verschillende praktijkcases vanuit het waterbeheer. Zes van deze cases zijn in meer detail geanalyseerd en in deze handleiding ook gebruikt als illustratiemateriaal, onder andere door gebruik te maken van uiteenlopende citaten van de betrokken projectleiders en bevindingen uit de leerrapporten.

In bijlage 2 zijn de cases kort omschreven, aan de hand van een korte evaluatie op hoofdpunten. Doel van die evaluatie was om een overzicht te kunnen bieden van de belangrijkste lessen en conclusies uit de verschillende cases.

In dit hoofdstuk kunnen die lessen en conclusies slechts beknopt worden weergegeven. Voor een volledig overzicht is het mogelijk om de verschillende leerrapporten te raadplegen die digitaal beschikbaar zijn op de site van WaterTekens ([www.WaterTekens.nl](http://www.WaterTekens.nl)). In de literatuurlijst zijn de verschillende rapporten met de bijbehorende internetlinks weergegeven.

De belangrijkste bevindingen uit deze cases in WaterTekens worden in het vervolg van dit hoofdstuk besproken.

## 5.2 Belangrijkste bevindingen uit de cases van WaterTekens

### Aanleiding

De aanleiding om participatie in te zetten was zeer divers binnen de cases van WaterTekens. Ook de cases zelf waren heel verschillend. Enerzijds toont dit aan dat participatie in uiteenlopende situaties kan worden gebruikt. Anderzijds is het ook zo dat de toegevoegde waarde van participatie in de diverse cases nogal wisselde. Dit hangt deels samen met een aantal van de andere aspecten die hier onder besproken worden. Ook de voorgeschiedenis van een project of proces lijkt echter van invloed op het participatieproces. In de cases van Waternet (Middelpolder, Egeltjesbos) en van De Dommel (Kleine Beerze, Essche Stroom) kon participatie worden ingezet in relatief 'blanco' projecten zonder een ingewikkelde voorgeschiedenis.

Dit in tegenstelling tot de case van GGOR Rijnstrangen waar al een jarenlange discussie over het waterpeil speelde en eerdere pogingen tot overleg / consensus waren gestrand en de casus van de Drutensche Waarden waar de discussie over herinrichting van het bedrijventerrein al eerder aan de orde was geweest.

### Schaalniveau

Net als de aanleiding is ook het schaalniveau van

de diverse cases sterk verschillend. In Egeltjesbos is sprake van een afgebakend gebied van 4.5 ha. Bij de Essche Stroom en De Kleine Beerze gaat het weliswaar om aanzienlijke stukken van een beek maar het schaalniveau is in de praktijk teruggebracht tot overzichtelijke projecten door er deelprojecten van te maken. In de Middenpolder betreft de casus het waterpeil in een groter gebied. Ook GGOR Rijnstrangen speelt zich af op een hoger schaalniveau. In de Drutensche Waarden hebben de plannen in eerste instantie weliswaar betrekking op een afgebakend bedrijventerrein maar de potentiële effecten en invloedssfeer zijn wel veel groter.

De ervaringen uit WaterTekens wijzen erop dat het van belang is om de casus / het schaalniveau af te bakenen. Hoe concreter het project, hoe eenvoudiger het is om mensen daar actief bij te betrekken.

#### Doelstelling

In alle cases is sprake van een instrumentele doelstelling ten aanzien van het participatieproces. Bij dit type doelstelling staat niet zozeer het product zelf in de belangstelling maar vooral de status van het product (1.3). Bij de instrumentele doelstelling wordt participatie vaak vanuit een hele pragmatische reden toegepast, om 'tegenwerken' om te zetten in 'meewerken'.

Het op deze manier verkrijgen van draagvlak voor de plannen middels betrokkenheid van de belangheb-

benden speelde op zich in alle cases een rol. Echter, slechts in twee cases was dit ook de enige doelstelling. In de cases van GGOR Rijnstrangen en Drutensche Waarden is er nagenoeg geen sprake van aanvullende (kwaliteits- of democratische) doelstellingen vanuit de initiatiefnemer. Opvallend genoeg zijn dit ook de twee cases met de meest gecompliceerde ervaringen in het participatieproces. Voor deze cases gold ook dat er relatief veel onduidelijkheid bij de deelnemers bestond over het doel van participatie en over hun eigen rol / meerwaarde. Alleen instrumentele doelstellingen of pragmatische redenen lijken niet voldoende voor het slagen van participatieprocessen. Er moet minimaal ook sprake zijn van andere, meer bevlogen, doelstellingen zoals bijvoorbeeld het idee dat participatie de kwaliteit van de plannen kan versterken of de overtuiging dat de belanghebbenden recht hebben om te participeren.

#### De Participatieladder

Samenhangend met de doelstelling speelt ook de mate van participatie een rol in het welslagen van het participatieproces. Voor de cases in WaterTekens geldt dat in de cases van GGOR Rijnstrangen en Drutensche Waarden de laagste trede op de participatieladder werd ingenomen. Dit is verklaarbaar uit de hoofdzakelijk pragmatische doelstelling ten aanzien van het participatieproces. Tegelijkertijd is dit mogelijk ook een verklaring voor het enigszins stoeveverloop van het participatieproces in deze cases.

De cases met de meest vergaande vorm van participatie zijn die van Essche Stroom en De Kleine Beerze. Met name in het proces rondom de Essche Stroom is sprake van daadwerkelijk co-produceren maar ook in De Kleine Beerze hebben de participanten duidelijk invloed gehad op het ontwerp. Bij de cases van Egeltjesbos en Middelpolder is sprake van een tussenform. Hier betreft het vooral (actieve) consultatie van de participanten. Deelnemers krijgen uitgebreid de kans om hun geluid/mening te laten horen maar het ontwerp (bv. Egeltjesbos) blijft in handen van de waterbeheerder en/of architect. Ook het besluit over het waterpeil in de Middelpolder wordt door de waterbeheerder genomen.

Opvallend is dat in alle gevallen de regie van het proces duidelijk bij de initiatiefnemer blijft liggen. Van daadwerkelijk zelfbeheer zoals dat bij de bovenste treden van de participatieladder hoort is geen sprake.

#### Deelnemers

Binnen de verschillende cases van WaterTekens hebben uiteenlopende deelnemers geparticipeerd, meestal gebaseerd op belangstelling en/of belangen ten aanzien van de casus.

Binnen de cases van WaterTekens is geen directe relatie gevonden tussen de wijze van benaderen, of de selectie van de deelnemers, en het welslagen van het proces. Wel is het zo dat in die cases waarin sprake was van voorkennis van de deelnemers en/of het gebied (al dan niet via belevingsonderzoek) beter kon

worden ingespeeld op de wensen en ideeën van de participanten wat het verloop van het participatieproces ten goede kwam. Uitzondering hier op is het project GGOR Rijnstrangen waarin de waterbeheerder wel degelijk al voorkennis van het gebied had maar waarin de opzet en de duur van het participatieproces niet geschikt waren om de tegenstellingen tussen de deelnemers te overbruggen.

Opvallend is in enkele cases de rol van de gemeenten in het proces. In Egeltjesbos is een raadslid en zelfs de burgemeester betrokken. In de casus van De Kleine Beerze was de gemeente formeel betrokken en deed deze actief mee in de projectgroep.

Ook bij het project van Essche Stroom was de gemeente nauw betrokken. Ditmaal doordat de plannen ten aanzien van de Essche Stroom nauw werden afgestemd met het Dorpsontwikkelingsplan.

#### Belangen

De beladen voorgeschiedenis in de cases van GGOR Rijnstrangen en Drutensche Waarden is (deels) ook een afspiegeling van de belangen die er op het spel staan.

Ten dele kan het succes van participatie in cases als het Egeltjesbos en Middelpolder ook verklaard worden uit het feit dat er geen sprake was van grote, tegengestelde belangen.

In de Middelpolder was het vertrouwen in het waterschap dusdanig groot en waren de belangen bij een

wijzigend waterpeil zo gering dat de meeste betrokkenen geen behoefte hadden aan een uitgebreid participatieproces.

In het Egeltjesbos voegden de inrichtingsplannen vooral iets toe aan de kwaliteit van de leefomgeving van de betrokkenen zonder dat er belangen van iemand werden geschaad.

In de cases van Essche Stroom en De Kleine Beerze zit er (mogelijk) meer spanning tussen de belangen van de belanghebbenden bij de projecten. Dit hangt mede af van de vraag welke grondeigenaren uiteindelijk grond moeten afstaan ten behoeve van de herinrichting van de beide beken. Het vraagstuk van de grondmobiliteit is hier een heikel punt wat het wel-slagen van de participatieprocessen nog behoorlijk kan beïnvloeden. Hoewel deze projecten tot nu toe een positieve uitstraling hebben en het participatieproces positief verloopt bestaat het risico dat de hooggespannen verwachtingen en ambities uiteindelijk niet waargemaakt kunnen worden wegens gebrek aan grondmobiliteit. Dit zou afbreuk kunnen doen aan het vertrouwen in het participatieproces en in de initiatiefnemer.

Een ander terugkerend aandachtspunt in enkele cases van WaterTekens is het onderscheid tussen belanghebbenden op korte termijn en belanghebbenden op lange termijn. In GGOR Rijnstrangen uit zich dit in de (onoverbrugbare) verschillen tussen de hui-

dige gebruikers en de belangen bij de toekomstige natuurwaarden.

In de Drutensche Waarden bleken er maar weinig omwonenden te zijn die geloven dat de belangen van de ondernemers verenigbaar zijn met de kwaliteit van de leefomgeving.

#### Middelen

De cases met het meeste succes en uitstraling zijn ook de cases waarin de meeste middelen beschikbaar waren om het proces te faciliteren.

In Egeltjesbos was dit mede het geval doordat de vergoeding voor de vrijkomende grond kon worden ingezet voor het project en omdat er een aanvullende subsidie van de Provincie beschikbaar was voor de inrichting van de plannen.

Bij het project van Essche Stroom waren extra middelen beschikbaar vanuit de eigen organisatie aangezien het project als pilot voor participatieprojecten is gebruikt. In deze casus weet men goed mee te liften met lopende en komende processen. Dit leidt tot het koppelen van de eigen doelen en geld aan andere doelen en geld, waarmee uiteindelijk het oplossend vermogen toeneemt, al blijft de grondmobiliteit een onzekere factor.

Ook opvallend aan deze beide cases is dat er relatief veel ruimte was voor de input van derden die voor de nodige creativiteit en vernieuwing konden zorgen. Zo was er in het Egeltjesbos ruimte voor de inbreng

van een landschapsarchitect. In het project van Essche stroom zijn er verschillende externe deskundigen ingeschakeld in de loop van het proces.

#### Belevingsonderzoek

Belevingsonderzoek heeft geleid tot extra vertrouwen en een goede basis voor het participatieproces. Bij het project Egeltjesbos slaagde men er goed in om de participatielijn en de belevingslijn te integreren. Bij de Kleine Beerze droeg het belevingsonderzoek ertoe bij dat de individuele standpunten duidelijk werden gemaakt, iets wat via het participatieproces zelf niet lukte. Het belevingsonderzoek was hier echt op de inhoud gericht. In de Essche Stroom had het belevingsonderzoek ook een pr-functie. In de Middelpolder had het belevingsonderzoek invloed op de te volgen procesarchitectuur. Bij GGOR Rijnstrangen werd uit het belevingsonderzoek duidelijk dat de procesarchitectuur en procesdoelstellingen onvoldoende helder waren en dat dat ten koste ging van de status van het project. Het belevingsonderzoek wees uit dat er sprake is van onvoldoende omgevingsbewustzijn bij de waterbeheerder. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat in die cases waar het Belevingsonderzoek vroegtijdig is ingezet het een belangrijke meerwaarde heeft gehad voor de waterbeheerders, vooral om begrip te krijgen voor de belangen en belanghebbenden en om te kunnen anticiperen op hun wensen en ideeën. Het toepassen van belevingsonderzoek in participatieprocessen

zorgt voor een individuele benadering die door deelnemers erg wordt gewaardeerd. Vervolgens bieden de uitkomsten van belevingsonderzoek een ideale opstap om aansluitend het participatieproces verder vorm te geven.

#### Vorm - Methoden / Instrumenten

Voor de meeste cases geldt dat een belangrijk deel van het participatieve proces binnenshuis is gehouden. Wel is in een aantal cases op onderdelen gebruik gemaakt van externe expertise (belevingsonderzoek, architect, procesbegeleider). Een uitzondering is de casus van de Drutensche Waarden, daar is ook het participatieve proces door externe deskundigen begeleid. In de meeste gevallen lijkt die externe expertise een meerwaarde te hebben gehad voor het participatieproces.

Binnen de Waterschappen van De Dommel en Waternet zijn de participatieprocessen begeleid / ondersteund door projectleiders met de nodige ervaring op dit gebied. Dit was niet het geval in de cases van Drutensche Waarden en GGOR Rijnstrangen. De ervaring van de eigen projectleider is erg bepalend geweest voor het succes van de participatieprocessen.

In de meeste cases zijn vrij behoudende methoden en instrumenten ingezet. Een beproefd recept lijken de informatieavonden te zijn, alhoewel deze natuurlijk

ook nog op uiteenlopende wijzen ingevuld kunnen worden. Er is weinig geëxperimenteerd met methoden en instrumenten wat ook wel weer te verklaren valt uit het feit dat de begeleiding van de meeste cases binnenshuis is gehouden en dat het inzetten van verschillende methoden en technieken niet de primaire expertise is van de projectleiders.

Uitzondering binnen de cases is het project van de Essche Stroom waar verschillende methoden zijn uitgetoetst, juist ook omdat het als een pilotproject fungeert.

#### Inhoudelijke consequenties

In de meeste cases heeft het participatieproces een meerwaarde gehad voor de inhoud van het project of proces. Het duidelijkste voorbeeld is het Egeltjesbos waar het nieuw in te richten gebied is afgestemd op de wensen van de belanghebbenden. Ook in de plannen voor de Kleine Beerze en Essche stroom zijn deze wensen meegenomen. Participatie in deze projecten heeft zoals gezegd "een plus opgeleverd". In de casus van Middelpolder heeft het participatieproces bijgedragen aan de besluitvorming over het waterpeil en ook bij GGOR Rijnstrangen zijn er inhoudelijke (deel)beslissingen genomen die voortvloeien uit het participatieproces. Bij de casus Drutensche Waarden is het belevingsonderzoeksrapport integraal opgenomen in de inventarisatie van de inspraakreacties en is naar de Commissie MER gestuurd.

#### Consequenties en resultaten van het proces

Het participatieproces heeft niet alleen gevolgen gehad voor de inhoud van de projecten en plannen maar ook het proces zelf beïnvloedt. In vrijwel alle gevallen heeft het participatieproces geleid tot toenadering en een vergroot onderling begrip tussen de verschillende belanghebbenden.

De vergroting van het begrip en draagvlak heeft in een aantal cases ook geleid tot een soepele besluitvorming (Egeltjesbos /Kleine Beerze – 1e fase). Ook in GGOR Rijnstrangen konden in goed overleg een aantal deelbeslissingen worden genomen.

In Essche Stroom lijkt een stevige basis te bestaan voor de besluitvorming maar veel hangt daar nog af van de uiteindelijke medewerking van grondeigenaren (idem Kleine Beerze – fase 2).

In het project Middelpolder kon participatie beperkt blijven tot de eerste fase nadat de belanghebbenden in de eerste fase hadden aangegeven daar geen verdere behoefte aan te hebben en vertrouwen te stellen in de waterbeheerder.

In het geval van de Drutensche Waarden lijkt het participatieproces bestaande spanningen te hebben gekanaliseerd en heeft het bestaande emoties zichtbaar gemaakt.

#### Belangrijke leerpunten

Uit de cases van WaterTekens vallen een aantal belangrijke leerpunten af te leiden. Hieronder worden er in willekeurige volgorde een aantal benoemd:

De cases laten zien dat participatie in de meeste gevallen een meerwaarde heeft gehad. Ofwel doordat de plannen inhoudelijk zijn versterkt, doordat er aspecten aan het plan zijn toegevoegd, of omdat er extra begrip, draagvlak en goodwill is gecreëerd. Belangrijk daarbij is wel dat er voldoende tijd en middelen beschikbaar zijn om ook echt te investeren in het gebied. Dat hoeven niet altijd fysieke investeringen te zijn, juist ook het leren kennen van de omstandigheden, de gebruikers en hun belangen is van grote meerwaarde.

Het is van belang om niet alleen de grote lijnen te kennen maar ook oog te hebben voor detail en achterliggende beelden en beleving. Het uitvoeren van belevingsonderzoek kan daartoe een goed hulpmiddel zijn.

Ervaring van de projectleider is van groot belang bij het uitvoeren van een participatieproces, deze hoeft niet altijd intern beschikbaar te zijn. Ook het inschakelen van externe deskundigen en expertise kan helpen bij het vormgeven van een participatieproces. Een participatieproces vraagt hoe dan ook om extra tijd en geld. Daarvoor, en om sowieso voldoende draagvlak te hebben voor het proces is het zaak om ook de eigen organisatie tijdig bij het proces te betrekken.





## Dankwoord

Deze praktijkhandleiding over participatie in waterbeheer is mede mogelijk gemaakt dankzij de financiële ondersteuning van Leven met Water, STOWA en het Ministerie van LNV.

Voor hun uitleg over de cases, de sprekende citaten en hun inhoudelijke feedback danken wij:

**Dick Boland** – Projectleider De Kleine Beerze, Waterschap De Dommel

**Rene Iemenschot** – Projectleider De Kleine Beerze, Waterschap De Dommel

**Anja de Wit** – Projectleider Essche Stroom, Waterschap De Dommel

**Hilga Sikma** – Projectleider Middelpolder en Egeltjesbos, Waternet

**Alwin Gerritsen** – Processchouwer Drutensche Waarden, Alterra Wageningen UR

**Guido Kuijer** – Procesassistent GGOR Rijnstrangen, Het Kadaster / Alterra

Verder zijn wij ook zeer erkentelijk voor de bijdragen van:

**Maarten Jacobs** – Alterra Wageningen UR

**Ad Dijkstra** – RWS - Waterdienst

**Annemarie Groot** – Alterra Wageningen UR

**Eveline Maris** – NOK-N Netwerkgorganisatie voor Omgevingskwaliteit

**Bas van der Wal** – STOWA



## WaterTekens: Beleving, communicatie en participatie in het waterbeheer met ingelanden, omwonenden en belanghebbenden

Het project WaterTekens heeft tot doel waterbeheerders te ondersteunen bij de veranderende omgang met ingelanden, omwonenden en belanghebbenden.

In nauwe samenwerking met de waterbeheerders is:

- Kennis ontwikkeld over de beleving van water, gerelateerd aan de specifieke context van het waterbeheer;
- De participatie van en communicatie met belanghebbenden afgestemd op de betrokkenheid en beleving die mensen hebben;
- Een leergemeenschap opgezet waarin praktijkmensen in het waterbeheer ervaringen met beleving en participatie uitwisselen, hun kennis vergroten en hun persoonlijke vaardigheden versterken.

WaterTekens (looptijd juni 2005 tot juni 2009) is onderdeel van het BSIK-programma Leven met Water en is een samenwerking van Alterra, NOK, STOWA, Waternet, Waterschap De Dommel, Rijkswaterstaat (RIZA/Waterdienst), Waterschap Rijn en IJssel, medegefinancierd door het Ministerie van LNV. In totaal zijn tien praktijkcasussen uitgevoerd: het Egeltjesbos, de Kleine Beerze, de Middelpolder, de Essche Stroom, Ruimte voor de Rivier, de Hollandse Waterstad, de Waterleidingduinen, de Drutense Waard, de Gamerensche Waard, en de Rijnstrangen.

Meer informatie kunt u vinden op [www.watertekens.nl](http://www.watertekens.nl) en voor vragen kunt u contact opnemen met [arjen.buijs@wur.nl](mailto:arjen.buijs@wur.nl)

## Casus: Egeltjesbos

**Periode van participatieproces:** 2005 - 2006

**Initiatiefnemer:** Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (nu Waternet) ism. Gemeente Uithoorn

**Locatie:** Zuiderlegmeerpolder, gemeente Uithoorn.

---

### Aanleiding

Aanleiding voor het project is het watergebiedsplan Wester-Amstel (in 2003-2004) waarbinnen voor alle polders is gekeken naar de waterhuishoudkundige situatie en de waterbergingsopgave. Uit dit watergebiedsplan komt naar voren dat er in de Zuiderlegmeerpolder behoefte is aan meer ruimte voor de opvang van water om waterpeilstijgingen in de polder te kunnen verminderen. Het Hoogheemraadschap heeft haar oog laten vallen op een gebiedje van ongeveer 4,5 ha. in de gemeente Uithoorn. Door dit gebied in te richten met veel open water en 'plasdras'-zones kan er voor gezorgd worden dat in de rest van het peilgebied de wateroverlast af neemt. Hiermee kan een deel van de benodigde waterberging in de Zuiderlegmeerpolder worden gerealiseerd.

Uit de eerste contacten met de gemeente Uithoorn blijkt dat deze al langer van plan was om hetzelfde gebied in te richten voor recreatie maar daar niet de benodigde middelen voor had. Nu blijkt dat er zich kansen voor doen voor een combinatie van functies. Door waterberging te combineren met recreatie en natuur, en bovendien een deel van de vrijkomende grond direct te benutten voor kadereconstructie lijkt

er voor beide overheden een aantrekkelijk en haalbaar project te ontstaan.

Doelen / Functies van participatie

Optimaal inspelen op behoeften en beleving van lokale gemeenschap. Veel ontwerpvrijheid.

Schaalniveau

Participatie had betrekking op een gebied van 4,5 ha binnen de gemeente Uithoorn.

Benadering deelnemers

(selectie belanghebbenden) Om de wensen van omwonenden en betrokkenen zo goed mogelijk in beeld te krijgen is het plan vooraf gegaan door een belevingsonderzoek onder zogenaamde 'knooppuntburgers' uit de omgeving. Deze knooppuntburgers worden geselecteerd op basis van hun goede contacten en netwerk in de lokale samenleving en hun communicatieve vaardigheden en kennis van wat er speelt en leeft.

Deelnemers

Waternet, Gemeente, Omwonenden, Tuinders, Recreanten.

Vorm

- Eerste verkenning (belevingsonderzoek) via knooppuntburgers
- Vervolgens 2 bewonersavonden voor: informatie / presentatie concept en
- presentatie definitieve resultaten.

Kaders

Duidelijk. Waterberging stond voorop. Natuur- & recreatie vormde toegevoegde waarde. Grondgebruik voor kadereconstructie was belangrijke katalysator.

Werkwijze

Procesbegeleiding in handen van Waternet, in nauwe samenwerking met Gemeente Uithoorn. Belevingsonderzoek is extern uitgevoerd. Het uiteindelijke inrichtingsplan wordt gemaakt door een professionele landschapsarchitect die zoveel mogelijk van de input vanuit het gebied in de plannen verwerkt.

Investering

Tijd projectleidster. Baten van vrijkomende grond zijn ingebracht voor versterking inrichtingsplan. Externe subsidie (Provincie) aangevraagd voor inrichtingsplan.

Vaardigheden

Ervaren projectleidster. In het hele project veel oog voor specifieke vormen van open- en gelijkwaardige communicatie alsmede voor samenwerking, zowel intern als extern. Professionele landschapsarchitect. Externe deskundigen voor belevingsonderzoek.

Inhoudelijke consequenties en resultaten

Goed inzicht in de wensen van de betrokkenen. Wensen belanghebbenden zijn vertaald in concreet inrichtingsplan met combinatie van doelen. Veel oog voor detail in inrichtingsplan.

Consequenties en resultaten van het proces

Veel draagvlak / 'goodwill'. Goede combinatie van doelen en belangen. Snel resultaat. Betrokkenheid belanghebbenden. Voorbeeldproject.

Belangrijke leerpunten

Belevingsonderzoek had belangrijke toegevoegde waarde. Wees alert op signalen van andere belanghebbenden.

Zorg voor kennis van het gebied en de bewoners. Details zijn belangrijk voor draagvlak en definitieve invulling van plannen. Zoek samenwerking met andere belanghebbende partijen (Gemeente). Wees flexibel. Veel werk achter de schermen (zowel met belanghebbenden als intern binnen de organisatie).

Beoogde doelstelling participatie

Kwaliteitsdoelen & Instrumentele doelen (Verbeteren inrichting en creëren draagvlak).

Trede op de participatieladder

Bestuderen (belevingsonderzoek). Informeren / Consulteren (bewonersavonden).

Evaluatievormen

Doorlopende tussentijdse afstemming met belanghebbenden intern en extern.

Belevingsonderzoek

Tijdens planproces. Relevant voor ontwerp.

Overige opmerkingen

Casus had als voordeel dat er geen conflictueuze situatie bestond of enorme belangen op het spel stonden.

## Casus: Middelpolder

**Periode van participatieproces:** 2006

**Initiatiefnemer:** Waternet

**Locatie:** Middelpolder bij Amsterdam

Aanleiding

Als uitvloeisel van Nederlandse wetgeving moet Waternet iedere 10 jaar een waterpeilbesluit nemen, ook voor de Middelpolder, een gebied wat vlakbij Amsterdam ligt, tegen de Amstel, en waar sprake is van een combinatie van agrarisch en recreatief gebruik.

Om bij het nieuwe waterpeilbesluit (2007-2008) rekening te kunnen houden met de wensen van de verschillende gebruikers / betrokkenen en om te beoordelen of er eventueel aanvullende maatregelen voor waterbeheer nodig zijn heeft Waternet er voor gekozen om bewoners en belanghebbenden te betrekken, onder andere door een belevingsonderzoek uit te voeren.

Doelen / Functies van participatie

Zoveel mogelijk rekening houden met de wensen van de direct betrokkenen in Waterpeilbesluit.

Schaalniveau

Polder

Benadering deelnemers

Selectie via 'snowball-sampling'. Aan de eerste persoon wordt gevraagd welke andere personen nog geïnterviewd kunnen worden. Rekening houdend met diversiteit aan opvattingen.

Deelnemers	Bewoners (nieuwe en oude), Natuurbeheerders
Vorm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belevingsonderzoek (fase 1)</li> <li>• Publieksbijeenkomst met informatie over plannen en uitkomsten belevingsonderzoek. Ook bedoeld als inventarisatieavond van aanvullende wensen en problemen.</li> <li>• 2e publieksbijeenkomst met presentatie mogelijke maatregelen.</li> <li>• Peilbesluit en inrichtingsmaatregelen liggen momenteel ter inzage.</li> </ul>
Werkwijze	Belevingsonderzoek door externe deskundigen. Publieksavonden en projectleiding door ervaren projectleidster Waternet.
Investering	Belevingsonderzoek. Extra tijd voor publieksbijeenkomsten.
Vaardigheden	Belevingsonderzoek. Communicatie.
Inhoudelijke consequenties en resultaten	Peilbesluit waarin rekening wordt gehouden met wensen belanghebbenden. Weinig spanningen bij peilbesluit.
Consequenties en resultaten van het proces	Belanghebbenden zijn vroegtijdig geïnformeerd en betrokken. Hoge opkomst 1e publieksbijeenkomst. Al in een vroegtijdig stadium bleek dat er bij belanghebbenden weinig behoefte bestond aan verder actieve participatie. Versteving positie Waternet (betrouwbaar, deskundig partner, luisterend oor).

Belangrijke leerpunten	Belevingsonderzoek heeft niet veel nieuwe inzichten opgeleverd. Contacten en gesprekken op publieksavonden dragen wel bij om gevoel voor het gebied te krijgen en vertrouwen te wekken. Belevingsonderzoek maakt het mogelijk om op de vragen / problemen van mensen te anticiperen.
Beoogde doelstelling participatie	Instrumentele doelstelling (draagvlak) en kwaliteitsdoelstelling
Trede op de participatieladder	Bestuderen, luisteren
Evaluatievormen	Niet
Belevingsonderzoek	Voor planproces. Relevant voor analyse.
Overige opmerkingen	Weinig animo onder belanghebbenden voor veel uitgebreider participatief proces. Vertrouwen op deskundigheid Waternet. Verschillende percepties van Waterpeil leiden niet tot hoogoplopende discussies of conflicten.

## Casus: De Kleine Beerze

**Periode van participatieproces:** 2005 - 2008

**Initiatiefnemer:** Waterschap De Dommel

**Locatie:** Beek 'De Kleine Beerze'

### Aanleiding

In het project De Kleine Beerze werkt het Waterschap De Dommel aan een samenhangende visie en een inrichtingsplan voor een negen kilometer lang traject van de beek 'de Kleine Beerze'. Het streven is om deze beek, die in de jaren '60 – '70 is gekanaliseerd, weer een meer natuurlijk verloop te geven met daaraan gekoppeld ruimte voor waterberging, een verbetering van de waterkwaliteit en doelstellingen op het gebied van waternatuur en viswater. Herinrichting is ook gewenst met het oog op het tegengaan van de verdroging van twee natte natuurgebieden. Waterschap de Dommel streeft hierbij naar een inrichtingsplan dat breed gedragen wordt door betrokken partijen. Er is daarom voor gekozen om partijen uit het gebied vroegtijdig bij de plannen te betrekken en om hen de ruimte te geven om kennis en ideeën in te brengen. Beleving en communicatie stonden voorop in het project.

### Doelen / Functies participatieproces

Streven naar breed gedragen (her)inrichtingsplan door betrokken partijen uit het gebied.

### Schaalniveau

Gebiedsontwikkeling

### Benadering Deelnemers

In eerste instantie via eigen netwerk en vervolgens 'schakelenderwijs' via sleuterfiguren.

### Deelnemers

Waterschap, Adviesbureau, boeren, bewoners, natuurorganisaties, provincie, gemeenten, heemkundekringen, recreatieondernemers, dorpsraden.

### Vorm

- Belevingsonderzoek onder belanghebbenden en betrokkenen in eerste fase.
- Klankbordgroep & projectgroep voor structurele begeleiding van het proces en bediscussiëren van plannen.
- Verschillende Publieksbijeenkomsten voor tussentijdse afstemming met het gebied (informereren en inventariseren).

### Werkwijze

- Ervaren projectleider voor fase van planvorming.
- Samenwerking met adviesbureau voor procesbegeleiding.
- Oprichting klankbordgroep met vertegenwoordigers vanuit de streek.
- Projectgroep bereidt inhoudelijke beslissingen voor bestuurlijke afstemming.
- Na planfase overdracht naar projectuitvoerder.
- Uitvoering in delen.
- Definitief ontwerp ligt nu klaar voor definitief besluit.
- Open informatie bijeenkomsten
- Veel communicatie via lokale media.

### Investering

Veel tijd. Lang proces (4 jaar).  
Veel energie en middelen voor betrekken (en betrokken houden) belanghebbenden.

### Vaardigheden

Communicatieve vaardigheden • Organisatorische



vaardigheden • Omgaan met onderwerpen die het directe werkveld van de waterbeheerder overstijgen (gebiedsontwikkeling).

Inhoudelijke consequenties en resultaten

• Eerste deel van het project is klaar om uitgevoerd te worden. • Veel enthousiasme / draagvlak bij betrokkenen • Goed uitgewerkte plannen.

Consequenties en resultaten van het proces

• Uiteindelijke ontwerp staat niet of nauwelijks ter discussie • Hoog gespannen verwachtingen?

Belangrijke leerpunten

• Goede voorbereiding loont! • Inhoud en proces beide goed organiseren • rollen en taken (vooraf) goed afspreken en vastleggen.

Beoogde doelstelling participatie

• Kwaliteitsdoelstelling / Instrumentele doelstelling (Verbeteren inrichting en creëren draagvlak)

Trede op de participatieladder

• Geadviseerd worden / Consultatie / Co-produceren?

Evaluatievormen

Geen

Belevingsonderzoek

Tijdens planproces. Relevant voor uitvoering.

Overige opmerkingen

Uiteindelijke realisatie is voor een groot deel afhankelijk van de (vrijwillige) medewerking van grondeigenaren. Dat is nog een onzekere factor in het proces.

## Casus: Essche Stroom

**Periode van participatieproces:** 2007 - 2009

**Initiatiefnemer:** Waterschap De Dommel

**Locatie:** Essche Stroom bij Esch

Aanleiding

De Essche Stroom ontstaat uit de samenkomst van de Achterste en Voorste Stroom bij Oisterwijk en mondt bij Halder uit in de Dommel. Onderweg doorkruist de beek een deel van de Meierij dat bestaat uit een afwisseling van landgoederen en agrarische gronden.

Halverwege de Essche Stroom ligt het dorp Esch, de grens tussen het smalle beekdal bovenstrooms en het brede beekdal benedenstrooms.

Herinrichting van de Essche Stroom wordt gezien als een pilotproject ten aanzien van participatie en beleving binnen Waterschap De Dommel. Dat betekent dat er ook veel ruimte is voor verschillende activiteiten en methoden om mensen te betrekken.

Doelen / Functies participatieproces

Balans creëren tussen de eigen ambities van het Waterschap, de belangen van omwonenden en recreanten en diverse functies en doelstellingen die ook vanuit wet- en regelgeving bij het gebied horen, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van natuur en waterberging.

Schaalniveau

Hele project omvat 12km. Casus deelproject = 3km nabij dorp Esch

Benadering

Via informatiebijeenkomsten, huis aan huis informa-

Deelnemers	tieverspreiding, eigen netwerk, dorpsontwikkelingsplan
Deelnemers	Brede afspiegeling van belangstellenden en belanghebbenden uit de omgeving
Vorm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belevingsonderzoek onder bewoners in beginfase</li> <li>• Doorlopende denktank</li> <li>• Regelmatige 'openbare' informatiebijeenkomsten en bewonersavonden, o.a. rondom verschillende thema's zoals bv. cultuurhistorie.</li> <li>• Veel communicatie via lokale media</li> <li>• Afstemming / samenwerking met dorpsontwikkelingsplan</li> </ul>
Werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sturing door interne procesleider</li> <li>• Inhoudelijke en procesmatige ondersteuning door extern adviesbureau</li> <li>• Interactieve ontwikkeling van plannen. Veel aandacht voor innovatieve methoden en instrumenten zoals bijvoorbeeld digitale tekentafels en de inzet van een theatermaker.</li> </ul> <p>Een belangrijk aspect aan dit project is dat het parallel loopt met de ontwikkeling van een dorpsontwikkelingsplan onder regie van de gemeente. Waar mogelijk worden bijeenkomsten in het kader van beide plannen op elkaar afgestemd. Het voordeel hiervan is dat er sprake is van een soort kruisbestuiving en dat ook thema's die niet binnen het werkveld van het waterschap passen toch een plek kunnen krijgen in het dorpsontwikkelingsplan. Dit draagt bij aan de veelomvattendheid van de plannen en daarmee ook aan het draagvlak.</p>

Investering	Veel tijd, veel middelen, veel energie
Vaardigheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communicatie</li> <li>• Omgaan met onderwerpen die het directe werkveld van de waterbeheerder overstijgen (gebiedsontwikkeling).</li> <li>• Omgaan met innovatieve methoden en tussentijdse bijstelling proces</li> <li>• Geduld</li> </ul>
Inhoudelijke consequenties en resultaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambitieuw, veel omvattend project dat veel enthousiasme losmaakt in de streek.</li> <li>• Veel draagvlak en betrokkenheid</li> </ul>
Consequenties en resultaten van het proces	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hooggespannen verwachtingen</li> <li>• Realisatie doelen overstijgt (deels) de eigen invloedssfeer</li> <li>• Een zeker afbreukrisico ivm. afhankelijkheid van (vrijwillige) medewerking derden</li> </ul>
Belangrijke leerpunten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tussentijdse evaluatie, bijstelling levert veel op</li> <li>• Veel ervaring mbt. nieuwe methoden en instrumenten</li> <li>• Veel terugkoppeling naar gebied. 'Gevoel' houden is belangrijk.</li> </ul>
Beoogde doelstelling participatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kwaliteitsdoelstelling, Instrumentele doelstelling, • Democratische doelstelling (Verbeteren inrichting, creëren draagvlak en vergroten ervaring participatieprocessen)</li> </ul>
Trede op de participatieladder	Co-produceren.
Evaluatievormen	Tussentijdse evaluatie.

---

Belevingsonderzoek

- Voor planproces. Relevant voor analyse.

---

Overige opmerkingen

Wat te doen als de hooggespannen verwachtingen niet waargemaakt kunnen worden?

## Casus: GGOR Rijnstrangen

**Periode van participatieproces:** 2006

**Initiatiefnemer:** Waterschap Rijn en IJssel

**Locatie:** Rijnstrangen in zuidoostelijk Gelderland

---

Aanleiding

De Rijnstrangen is een gebied dat door de provincie Gelderland omschreven wordt als een 'natte parel'. Enerzijds is het een gebied met (potentieel) hoge natuurwaarden. Anderzijds herbergt het gebied ook een eeuwenoud cultuurlandschap waarin agrariërs door middel van veeteelt en akkerbouw een inkomen genereren en waarin de bewoners door de tijd heen ook een sterke binding hebben opgebouwd met het gebied. Deze verschillende fysieke en sociale waarden zijn ook terug te vinden in de tegengestelde belangen ten aanzien van het waterpeil in het gebied. Voor de natuur is een hoger waterpeil gewenst dan voor de landbouw.

Om tot een oplossing te komen voor de langlopende discussie over het waterpeil is het GGOR proces Rijnstrangen opgestart. GGOR staat voor Gewenst Grond en Oppervlaktewater Regime. Dit proces koppelt modellering van de waterhuishouding aan participatie door betrokkenen.

---

Doelen / Functies participatieproces

Het doel van de initiatiefnemer was voornamelijk om advies, wensen en gedachten van de belanghebbenden ten aanzien van het GGOR in de Rijnstrangen te inventariseren.

Schaalniveau	Watersysteem / Gebiedsniveau
Benadering Deelnemers	Directe uitnodiging
Deelnemers	Vertegenwoordigers van: Grondeigenaren, agrariërs, natuurorganisaties, Staatsbosbeheer, Overheden, Duits Waterschap
Vorm	In het kader van het GGOR proces Rijnstrangen is een werkgroep / adviesgroep opgestart met daarin vertegenwoordigers van verschillende belangenorganisaties. De werkgroep heeft zich vooral geconcentreerd op een aantal kwantitatieve vraagstukken ten aanzien van het water in de Rijnstrangen en dan met name het waterpeil. Met behulp van het model GGOR is gekeken naar de effecten en consequenties van verschillende niveaus van het waterpeil.
Werkwijze	Regie in handen van Waterschap. Bijeenkomsten en discussies geleid door waterschap. Model gepresenteerd door waterschap.
Investering	Tijd en energie in begeleiding adviesgroep
Vaardigheden	Communicatie
Inhoudelijke consequenties en resultaten	Participatieve proces heeft niet tot compromis of oplossing voor discussie geleid. Wel enkele compromissen op deelaspecten.

Consequenties en resultaten van het proces	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toenadering tussen verschillende belanghebbenden, meer begrip voor elkaars standpunten.</li> <li>• De structuur van het proces was open, met voldoende ruimte voor verschillende partijen om te blijven praten, zodat spanningen zo goed als het kon werden weggenomen.</li> <li>• Lof voor de inzet en durf van het waterschap om een langlopende en moeilijke discussie over het waterpeil aan te pakken.</li> <li>• Desondanks geen brug tussen verschillende belangen (onoverbrugbaar?)</li> </ul>
Belangrijke leerpunten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participatieve proces heeft meerwaarde gehad voor onderlinge verstandhoudingen en betrokkenheid bij proces. Status van en waardering voor Waterschap is vergroot.</li> <li>• Achteraf bleek dat er uiteenlopende verwachtingen waren ten aanzien van het participatieve proces. De aandacht van het waterschap was teveel gefocust op de technische besluitvorming (model).</li> <li>• Meer dan alleen een technisch besluit ging het de deelnemers echter ook om de maatschappelijke kaders en de beleidscontext waarbinnen dat besluit tot stand komt.</li> <li>• Onduidelijk voor deelnemers wat er met de uitkomsten van adviesgroep is / wordt gedaan.</li> <li>• Onvoldoende terugkoppeling.</li> <li>• Voor een deel hing deze onzekerheid samen met de uiteindelijke status en beslissingsbevoegdheid van het waterschap in relatie tot andere lokale en regionale overheden.</li> </ul>
Beoogde doelstelling participatie	Instrumentele doelstelling (Vergroten draagvlak, beëindigen discussie)

Trede op de participatieladder

Advies / Consultatie

Evaluatievormen

Evaluatie door externe deskundigen

Belevingsonderzoek

Na planproces. Relevant voor Evaluatie.

Overige opmerkingen

- Lastige voorgeschiedenis. Langlopende discussie over gebruik en toekomst van gebied.
- Verschillende tekortkomingen aan participatieproces. Hadden voor een groot deel ondervangen kunnen worden met uitgebreidere en meer degelijke voorbereiding en / of inschakelen externe deskundigheid.

## Casus: Drutensche Waarden

**Periode van participatieproces:** 2007- heden

**Initiatiefnemer:** Ondernemers bedrijventerrein

**Locatie:** Drutensche Waarden (Waal)

Aanleiding

In de Drutensche Waarden, aan de Waal, heeft een aantal daar gevestigde ondernemers het initiatief genomen voor een plan om veranderingen in het daar gelegen bedrijventerrein uit te voeren, waaronder een uitbreiding. Als nevendoelestelling is gesteld om ook de rivierveiligheid te verbeteren en de ruimtelijke kwaliteit te vergroten, onder andere door een bijdrage te leveren aan de ecologische hoofdstructuur en de bedrijven landschappelijk in te passen. De initiatiefnemers hebben een MER-startnotitie opgesteld, waarin drie inrichtingsvarianten ter sprake komen. Deze MER-startnotitie was ook de aanleiding om inwoners van aanliggende dorpen in het planproces te betrekken met de vraag hoe zij tegen de plannen en het plangebied aankijken en welke studies zij van belang achten voor de MER-procedure.

Doelen / Functies participatieproces

Het doel van de initiatiefnemer was om vanuit betrokken bewoners aanbevelingen te formuleren voor de MER-onderzoeken.

Schaalniveau

Bedrijventerrein / Uiterwaard / Regio / gebied / Gebiedsontwikkeling

Benadering Deelnemers	Open, via informatieavonden en via aankondigingen in streekbladen
Deelnemers	Belangstellenden- hebbenden uit de omgeving Focusgroepen.
Vorm	Drie avonden georganiseerd (in verschillende kernen van het buitengebied) waarin bewoners hun ideeën, zorgen en aanbevelingen konden uiten.
Werkwijze	Organisatie 3 groepsbijeenkomsten onder externe begeleiding (vanuit WaterTekens)
Investering	Beperkt. Tijd voor informatiebijeenkomsten.
Vaardigheden	Heldere Communicatie over doelen Onafhankelijke opstelling
Inhoudelijke consequenties en resultaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deelnemers hebben hun standpunten, zorgen en aanbevelingen laten horen.</li> <li>• De participatie heeft een document voor de MER-procedure opgeleverd waarin de geluiden van de belanghebbenden zo goed mogelijk zijn weergegeven, zowel weerstandsgeluiden als andere geluiden.</li> </ul>
Consequenties en resultaten van het proces	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het proces bracht het gebrekkige vertrouwen van een aantal bewoners ten aanzien van de (motieven van) de initiatiefnemers aan het licht.</li> <li>• Een aantal deelnemers bleek grote zorgen te hebben over de negatieve gevolgen van de plannen op de ruimtelijke kwaliteit.</li> </ul>

Ook na het proces bleef een aantal bewoners vragen houden over wat hen nou precies te wachten stond. Bovenstaande factoren maakten dat sommige bewoners zich al bij voorbaat tegen de plannen keerden. Een aantal van die bewoners vond elkaar tijdens het participatieproces en heeft een actiegroep tegen de plannen geformeerd.

Toch waren er ook bewoners die het initiatief van de ondernemers waardeerden en wel bereid waren mee te denken. Door serieus op zoek te gaan naar de meningen en geluiden van de omwonenden heeft de initiatiefgroep ook goodwill willen creëren.

#### Belangrijke leerpunten

Aan het begin van de bijeenkomsten moest vertrouwen worden opgebouwd door de procesbegeleiders;

- De mensen in het gebied zijn uitgebreid geïnformeerd via schriftelijk materiaal en mondeling op de informatieavond. Dit riep echter ook weer veel nieuwe vragen op.
- De initiatiefnemer heeft het zichzelf niet gemakkelijk gemaakt door de 'confrontatie' met omwonenden op te zoeken en door de regie van het proces bij een derde, onafhankelijke partij neer te leggen.

#### Beoogde doelstelling participatie

Onduidelijk was of de geluiden vooral procedureel en instrumenteel waren met het oog op de MER-procedure of dat de initiatiefnemers ook daadwerkelijk bereid zijn om hun plannen bij te stellen. Dit moet het vervolg van het proces uitwijzen. Met name instrumentele doelstelling: een document opleveren

voor de MER-procedure waarin de geluiden van de belanghebbenden zo goed mogelijk zijn weergegeven. Door serieus op zoek te gaan naar deze geluiden heeft de initiatiefgroep ook 'goodwill' willen creëren.

Trede op de participatieladder

Informereren / Consultatie

Evaluatievormen

Er is een gesprek geweest met de initiatiefgroep (navragen bij Arjen)

Belevingsonderzoek

Tijdens planproces. Relevant voor ontwerp.

Overige opmerkingen

Beladen voorgeschiedenis. Al eerdere initiatieven van ondernemers mbt. uitbreiding industrieterrein. Naast de Drutensche Waarden ligt het Kaliemaal gebied. Dat heeft een historie van volksopstanden. De plannen voor de Drutensche Waarden hebben ook invloed op dat gebied. De initiatiefnemer heeft risico durven nemen door begeleiding proces over te laten aan een onafhankelijke externe partij.

## Beslissingsmatrix

Toepasselijkheid van methoden en instrumenten in participatieprocessen.

Methoden	Omschrijving	voorbereiding	Uitvoering	Evaluatie	Informatie	Raadplegen	Actieve Participatie
Belevingsonderzoek	Methode is te gebruiken als 'quick scan' en voor verdiepend onderzoek en vertrekt vanuit individuen. Voordeel ten opzichte van andere instrumenten is dat individuen niet meteen aan groepssessies worden blootgesteld, maar eerst in een veilige setting hun eigen mening kunnen geven en daarbij ook niet beïnvloed worden door anderen.	+	+	+	+	0	-
Brainstormen	Workshop gericht op de verzameling van (creatieve) ideeën over een bepaald onderwerp.	+	+	0	-	0	+
Burgerjury	Eén of meerdere bijeenkomsten van een groep (willekeurig) gekozen personen die de burgers vertegenwoordigen om een bepaald onderwerp beter te leren kennen, te bediscussiëren en conclusies te trekken.	0	+	-	+	+	+
Focusgroep	Groepsinterviews met 6-10 personen tegelijk.	+	+	0	-	+	+

+ = hoge geschiktheid  
 0 = gemiddelde geschiktheid  
 - = lage geschiktheid



Methoden	Omschrijving	voorbereiding	Uitvoering	Evaluatie	Informatie	Raadplegen	Actieve Participatie
Groepsmodelleren	Gefaciliteerde bijeenkomsten waarin een model gebouwd wordt.	0	+	-	0	+	+
Interviews	Individuele gesprekken, meestal met open vragen en mogelijkheid voor uitgebreide beantwoording.	0	+	0	+	+	0
Probleem / oorzakanalyse	Diepgaande analyse van het oorzakelijk netwerk achter een probleem.	+	+	0	0	+	+
Publieke bijeenkomst / informatieavond	Bijeenkomst waarin informatie wordt verstrekt aan het publiek, vragen van het publiek beantwoord kunnen worden en meningen gepeild kunnen worden.	+	+	0	+	+	0
Workshopbenadering	Workshop waarin participanten verschillende interpretatiekaders kunnen verkennen en hun probleembesef kunnen verfijnen.	+	+	-	-	0	+
Herzieningsessies	Workshop voor voortgangscntrole, tempo houden, bespreken van opgedane kennis en evaluatie van genomen stappen.	-	+	+	-	0	+

+ = hoge geschiktheid  
 0 = gemiddelde geschiktheid  
 - = lage geschiktheid

Methoden	Omschrijving	voorbereiding	Uitvoering	Evaluatie	Informatie	Raadplegen	Actieve Participatie
Rollenspel	Spelsituatie waarin deelnemers een rol spelen in werkelijke of gefingeerde context.	0	+	-	0	+	+
Rondetafelconferentie	Gefaciliteerde open discussie met verslaglegging.	0	+	-	+	+	+
Scenariobouw	Workshop waarin strategieën voor het heden en de nabije toekomst worden besproken en mogelijke gevolgen worden verkend.	-	+	-	-	0	+
<b>Instrumenten</b>							
Geografisch Informatiesysteem (GIS)	Computersysteem voor het opslaan, in kaart brengen en analyseren van geografische gegevens.	+	+	0	+	0	+
Visuele instrumenten	Instrumenten om discussies tijdens workshops visueel te ondersteunen (whiteboard, flip-overs, etc.).	+	+	+	+	+	+
Kaarten	Grafische schaalmodellen.	+	+	-	+	+	+

+ = hoge geschiktheid  
 0 = gemiddelde geschiktheid  
 - = lage geschiktheid

Instrumenten	Omschrijving	voorbereiding	Uitvoering	Evaluatie	Informatie	Raadplegen	Actieve Participatie
Beheersysteem voor commentaar	Systeem voor het opslaan en analyseren van opmerkingen	+	+	+	-	+	+
Planning kit	Beslissingsondersteunend system dat de effecten van voorgestelde (technische) maatregelen weergeeft.	0	+	-	+	0	0
Enquête	Vragenlijst.	+	+	+	-	+	0
Simulatiemodellen	Computermodellen waarmee inzicht kan worden verkregen in de effecten van (een combinatie van) maatregelen.	-	+	-	0	0	+
Ruimtelijke modellen en kaarten	Geografische weergave en structurering van de probleempercepties van belanghebbenden.	+	+	0	-	+	+
Website	Verzameling van informatie op het internet, vaak met forum.	-	0	-	0	0	-

+ = hoge geschiktheid  
 0 = gemiddelde geschiktheid  
 - = lage geschiktheid

## Literatuur

Deze handleiding is voor een belangrijk deel gebaseerd op de leerrapporten uit het project WaterTekens en op een andere, bestaande handleiding voor participatie in Waterbeheer. Deze bronnen zijn hieronder als eerste weergegeven inclusief de bijbehorende internetlinks.

- 1 HarmoniCOP, 2005. Samen leren om samen te beheren – Effectievere participatie in het waterbeheer. University of Osnabruck, Germany.  
[http://www.harmonicop.uos.de/HCOPmanual\\_dutch.pdf](http://www.harmonicop.uos.de/HCOPmanual_dutch.pdf)
- 2 Verslag inrichtingsplan Egeltjesbos, 2006  
64 pagina's (incl 4 bijlagen), mei 2006  
<http://www.WaterTekens.nl/files/Rapportage%20Egeltjesbos.pdf>
- 3 Leerrapport WaterTekens - Casus Egeltjesbos, 2006  
13 pagina's, juni 2006  
<http://www.WaterTekens.nl/files/Leerrapport%20Egeltjesbos%20Conc.pdf>
- 4 Belevingsonderzoek Kleine Beerze, 2005  
89 pagina's, september 2005  
[http://www.WaterTekens.nl/files/Belevingsonderzoek\\_Kleine\\_Beerze\\_versie25092005.pdf](http://www.WaterTekens.nl/files/Belevingsonderzoek_Kleine_Beerze_versie25092005.pdf)

- 5 Leerrapport WaterTekens – Casus Kleine Beerze, 2005  
31 pagina's, februari 2007  
[http://www.WaterTekens.nl/files/Rapport\\_definitief\\_KleineBeerze.pdf](http://www.WaterTekens.nl/files/Rapport_definitief_KleineBeerze.pdf)
- 6 Leerrapport WaterTekens – Casus Middelpolder, 2007  
51 pagina's, maart 2007  
[http://www.WaterTekens.nl/files/Belevingsonderzoek\\_Middelpolder.pdf](http://www.WaterTekens.nl/files/Belevingsonderzoek_Middelpolder.pdf)
- 7 Rapportage Klankbordgroepen Drutensche Waarden, 2007  
21 pagina's, oktober 2007  
[http://www.WaterTekens.nl/files/Rapportage\\_klankbordgroepen\\_Drutensche\\_Waarden\\_25oktober\\_2007.pdf](http://www.WaterTekens.nl/files/Rapportage_klankbordgroepen_Drutensche_Waarden_25oktober_2007.pdf)
- 8 Procesevaluatie en aanbevelingen GGOR Rijnstrangen, 2007  
17 pagina's, juli 2007  
[http://www.WaterTekens.nl/files/Rapportage\\_evaluatie\\_GGOR\\_WRIJ\\_juli2007.pdf](http://www.WaterTekens.nl/files/Rapportage_evaluatie_GGOR_WRIJ_juli2007.pdf)
- 9 Bijlage procesevaluatie GGOR Rijnstrangen, 2007  
30 pagina's, juli 2007  
[http://www.WaterTekens.nl/files/Bijlage\\_rapport\\_ggor\\_WRIJ\\_juli2007.pdf](http://www.WaterTekens.nl/files/Bijlage_rapport_ggor_WRIJ_juli2007.pdf)

**De overige bronnen zijn:**

**10 Bekkering, T.; Glas, H.; Klaassen, D.; Walter, J.,** 2001. Management van processen. Succesvol realiseren van complexe initiatieven. Het Spectrum. Utrecht.

**11 Edelenbos, J.,** 2000. Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten. Utrecht: Lemma.

**12 Edelenbos, J.,** Monnikhof, R.(red)., 2001. Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. Lemma. Utrecht.

**13 Floor, L.,** Salverda, I., 2006. Zelforganisatie in het landelijke gebied – Signalen uit de praktijk. [http://www2.alterra.wur.nl/webdocs/internet/corporate/prodpubl/boekjesbrochures/floor\\_salverda.pdf](http://www2.alterra.wur.nl/webdocs/internet/corporate/prodpubl/boekjesbrochures/floor_salverda.pdf)

**14 Goossen, H.,** 2006. Spatial water management. Supporting participatory planning and decision making. Techne Press Amsterdam, the Netherlands.

**15 Instituut voor Publiek en Politiek,** 1998. Spanning in Interactie.

**16 Pleijte, M.,** 2008. Even verevenen. Wageningen. Alterra-rapport.

**17 Pröpper, I. & Steenbeek, D.** 1999. De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Bussum: uitgeverij Coutinho

**18 Rooy, P.T.J.C. van,** 1997. Interactieve Planvorming gericht op Effectiviteit en Acceptatie. Utrecht: Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (Stowa)

**19 Talsma, M.,** Haan, I.de, 2007. Bewoners aan de bak. 20 inspirerende praktijkvoorbeelden. Stowa-rapportnummer 2007-22. Utrecht, Stowa. ISNB 978.90.5773.371.0

**20 Voogd, H.,** 1995. p.50-52 Methodologie van ruimtelijke planning. Bussum. Uitgeverij Coutinho.

**21 Wilcox, D.,** 1994. The guide to effective participation. Delta Press. Brighton. <http://www.partnerships.org.uk/guide/index.html>

**22 Stichting Recreatie Kennis- en Innovatiecentrum,** 2003. Burgers betrekken bij beheer – Een verkenning van ervaringen met gebruikersparticipatie in natuur- en recreatiegebieden.

**23 Jacobs, M.H. en Buijs A.** (2008) Het hoofd boven water - omgaan met beleving in waterbeheer. WaterTekens, Leven met Water

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van de auteurs en de uitgever. Indien u van mening bent dat er sprake is van copyright, een onvolledige of onjuiste vermelding / verwijzing, kunt u contact opnemen met de uitgever.

**Deze praktijkhand-  
leiding is gratis aan**

**te vragen via:**

Alterra Wageningen-UR

[www.alterra.wur.nl](http://www.alterra.wur.nl)

Bas Breman / Postbus 47

6700 AA Wageningen

[Bas.breman@wur.nl](mailto:Bas.breman@wur.nl)

## Colofon

### Auteurs

Bas Breman, Marcel Pleijte,  
Stefan Ouboter (NOK-n) en Arjen Buijs,  
Uitgeverij Alterra Wageningen-UR

### Beeldvorming, grafisch ontwerp en opmaak

Kristel Braunius, Amsterdam

### Opmaak figuren

Frits Deys, Amsterdam

### Druk

Spinhex & Industrie, Amsterdam (milieugecertificeerde  
onderneming SIMZ)

### Fotocredits

Kristel Braunius, omslag

Anja de Wit

Dick Boland

-

Deze uitgave is mogelijk gemaakt met financiële bijdragen van  
STOWA, Leven met Water en het Ministerie van LNV.